

Norsk Vann

Rapport



306 | 2026

Beste praksis for kommunesamarbeid om vann og avløp



Norsk Vann

Norsk Vann Rapport

Det utgis tre typer rapporter:

Rapportserie A

Dette er de opprinnelige hovedrapportene.

Dette kan være:

- Rapportering av prosjekter som er gjennomført innenfor organisasjonens eget prosjektsystem
- Rapportering av spleiselagsprosjekter hvor to eller flere andelseiere i Norsk Vann BA samarbeider for å løse felles utfordringer
- Rapportering av prosjekter som er gjennomført av andelseiere eller andre.
Rapporten vil i slike tilfeller kunne være en ren kopi av originalrapporten eller noe bearbeidet

Fortløpende nummer xx-årstall

Rapportserie B

Dette er en serie for «enklere» rapporter, for eksempel forprosjekter, som vil være grunnlag for videre prosjektvirksomhet mm.

Fortløpende nummer Bxx-årstall

Rapportserie C

Dette er rapporter delfinansiert av Norsk Vann, men som er utgitt av andre.

Fortløpende nummer Cxx-årstall



Norsk Vann BA, Vangsvegen 143, 2321 Hamar
Tlf: 62 55 30 30 E-post: post@norskvann.no
www.norskvann.no



Prosjekresultatene fra Norsk Vann Rapport (serie A og B) kan fritt benyttes internt i egen organisasjon. Når prosjekresultatene benyttes i skriftlig materiale, må kilde oppgis. Videre salg/ formidling av resultatene utover dette er kun tillatt etter skriftlig avtale med Norsk Vann BA.

Norsk Vanns rapporter utarbeides i samspill mellom rådgiver, styringsgruppe og referansegruppe for prosjektet og er ikke behandlet i Norsk Vanns styrende organer. Norsk Vann har ikke ansvar for feil eller ufullstendigheter som måtte forekomme i rapporten og kan ikke stilles økonomisk eller på annen måte til ansvar for problemer som måtte oppstå som følge av bruk av rapporten.

Norsk Vann Rapport

Ekstrakt

Norske kommuner står foran et historisk investeringsløft i vann- og avløpssektoren, samtidig som renskravene skjerpes og mange kommuner har små og sårbare fagmiljøer. På oppdrag fra Norsk Vann har Menon Economics, Lund & Co og Norconsult kartlagt hvordan kommunene samarbeider om vann og avløp, hva som kjennetegner velfungerende samarbeid, og hvilke barrierer og muligheter kommunene opplever. Kartleggingen tyder på at samarbeid er mer utbredt enn den registrerte statistikken tilsier, og kommunene som har svart, er gjennomgående fornøyde med samarbeidene sine. Behovet for robust drift, bedre beredskap og sterkere fagmiljøer fremstår som de viktigste grunnene til at kommuner søker samarbeid, og det er også her gevinstene er tydeligst. Erfaringene fra casene tyder på at hva samarbeidet skal løse, og hvordan det drives, betyr mer enn valget av samarbeidsform eller organisasjonsmodell. De viktigste barrierene ser ut til å være kulturelle og politiske, ikke tekniske eller økonomiske, og potensialet for mer samarbeid er størst på områder som ikke krever felles fysisk infrastruktur. På dette grunnlaget gir rapporten anbefalinger til Norsk Vann, staten og kommunene.

Norsk Vann BA

Adresse: Vangsvegen 143, 2321 Hamar
Telefon: 62 55 30 30
E-post: post@norsk vann.no
Internettadresse: norsk vann.no

Rapportens tittel

Beste praksis for kommunesamarbeid om vann og avløp

Forfatter(e):

Simen Pedersen, Tore Bersvendsen,
Christoffer T. Hamnes og Kristine Engelhardt Pedersen
(Menon Economics), Silje Aga Rogan (Lund & Co)
og Truls Inderberg (Norconsult).

Illustrasjoner forside:

Amund Doseth Bjorli

Rapportnummer: 306/2026

For Norsk Vann rapporter, A-serien:

ISSN 1890-8802 (elektronisk utg.)

ISBN 978-82-414-0509-9

Emneord, norsk

Investeringsbehov, samarbeid, organisering, suksessfaktorer og barrierer

Emneord, engelsk

Investment needs, cooperation, organization, success factors and barriers

Forord

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

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

Mange store oppgaver, som må løses samtidig innen relativt korte tidsfrister, utfordrer både bransjens kompetanse og kapasitet til å finne bærekraftige løsninger på utfordringene. Samarbeid mellom kommunene, mellom stat og kommune, og med privat sektor er nødvendig.

Med det utfordringsbildet som nå ligger foran kommunene på vann og avløp, er det viktig å vise frem gode case og beste praksis på samarbeid, uavhengig av organisasjonsmodell, om det er samarbeid på administrativt nivå eller på driftsnivå. I denne rapporten viser vi frem beste praksis for både formelle og ikke-formelle samarbeid mellom kommunene på vann og avløp – som vi håper er til inspirasjon for flere!

Menon Economics i samarbeid med Norconsult og Lund & Co har vært engasjerte som rådgivere i prosjektet, og utarbeidet denne rapporten. Arbeidet er gjennomført i perioden november 2025 til august 2026. Rapporten er skrevet av Simen Pedersen, Tore Bersvendsen,

Christoffer T. Hamnes og Kristine Engelhardt Pedersen fra Menon Economics, Silje Aga Rogan fra Lund & Co og Truls Inderberg fra Norconsult.

Menon bruker KI-baserte verktøy på samme måte som andre analyse- og støtteverktøy, for å arbeide mer effektivt og levere høyere kvalitet. I arbeidet med dette dokumentet har slike verktøy vært brukt som støtte i research, strukturering av problemstillinger, språklig bearbeiding av utkast og støtte til visualiseringer. Alt innhold i rapporten er utarbeidet og kvalitetssikret av Menons konsulenter.

Norsk Vanns styringsgruppe for dette arbeidet har bestått av:

- Lars Fjærvold, Volda kommune
- Glen Arvid Valstad, Ål kommune
- Trude R. Bertnes, Narvik Vann KF
- Markus Rawcliffe, Oslo kommune VAV
- Eirik Rismyhr, MIRA IKS
- Sjur Tveite, Nasjonalt senter for vanninfrastruktur

En referansegruppe har deltatt på workshop og gitt innspill til rapporten før ferdigstilling. Denne har bestått av Nina Alstad Rukke (Lier kommune), Marianne Kramer (Vann Vest AS), Jostein Starbo (Drammen kommune), Ragnhild Leirset (Godt Vann/Glitrevannverket IKS) og Camilla S. Grande (Samfunnsbedriftene).

Vi takker alle sammen for gode bidrag inn i denne rapporten, og håper mange kommuner vil la seg inspirere til mer samarbeid om vann og avløp fremover.

Hamar, september 2026

Thomas Langeland Jørgensen, Norsk Vann



Sammendrag

Norske kommuner står foran et historisk investeringsløft i vann- og avløpssektoren, samtidig som rensekravene skjerpes og mange kommuner har små og sårbare fagmiljøer. På oppdrag fra Norsk Vann har Menon Economics, Lund & Co og Norconsult kartlagt hvordan kommunene samarbeider om vann og avløp, hva som kjennetegner velfungerende samarbeid, og hvilke barrierer og muligheter kommunene opplever. Kartleggingen tyder på at samarbeid er mer utbredt enn den registrerte statistikken tilsier, og kommunene som har svart, er gjennomgående fornøyde med samarbeidene sine. Behovet for robust drift, bedre beredskap og sterkere fagmiljøer fremstår som de viktigste grunnene til at kommuner søker samarbeid, og det er også her gevinstene er tydeligst. Erfaringene fra casene tyder på at hva samarbeidet skal løse, og hvordan det drives, betyr mer enn valget av samarbeidsform eller organisasjonsmodell. De viktigste barrierene ser ut til å være kulturelle og politiske, ikke tekniske eller økonomiske, og potensialet for mer samarbeid er størst på områder som ikke krever felles fysisk infrastruktur. På dette grunnlaget gir rapporten anbefalinger til Norsk Vann, staten og kommunene.

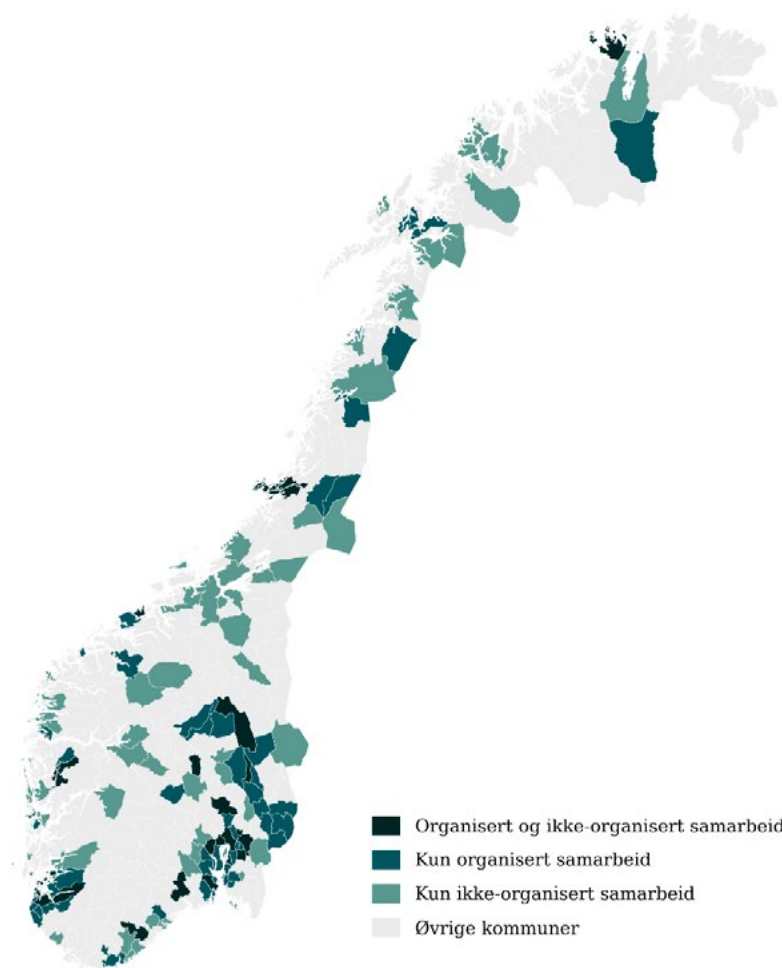
Bredt datagrunnlag, med noen forbehold

Kartleggingen bygger på registerdata, en landsdekkende spørreundersøkelse og en casestudie. Vi har analysert KOSTRA for å fange opp registrerte samarbeid, og sendt en spørreundersøkelse til landets 357 kommuner, der 148 besvarte minst ett spørsmål og 114 fullførte hele undersøkelsen. Vi finner ingen statistisk signifikante forskjeller mellom kommunene som fullførte og de øvrige, men kommuner som samarbeider er trolig noe overrepresentert blant dem som svarte. Nivå tall bør derfor tolkes med varsomhet, mens svar om hvordan samarbeidene er innrettet og vurderes er mindre følsomme for slik seleksjon. De kvalitative casestudiene består av intervjuer med representanter fra åtte samarbeid med tilhørende kommuner, valgt for å speile variasjon i organisasjonsform, geografi, samarbeidsområde og modenhet. I tillegg har vi intervjuet nasjonale aktører, blant andre Norsk Vann, Samfunnsbedriftene, KS og NKF. Funnene fra casestudiene bygger på informantenes egne erfaringer og er i begrenset grad etterprøvd mot uavhengige måletall.

Mer samarbeid enn offentlig statistikk viser

Registrert statistikk fra SSB fanger i hovedsak opp organiserte samarbeid, og viser at under 20 prosent av kommunene deltar i et interkommunalt samarbeid om vann og avløp. Spørreundersøkelsen tegner et annet bilde. Av de 114 kommunene som fullførte undersøkelsen, oppgir 103 at de deltar i minst én form for samarbeid når løsere former regnes med. Ser vi registerdata og undersøkelsen samlet, deltar minst 36 prosent av landets kommuner i en eller annen form for samarbeid, se Figur S.1. I det samlede bildet legger vi KOSTRA til grunn for de organiserte samarbeidene, siden registerdata er mer valide enn selvrapportering, mens undersøkelsen er eneste kilde til de ikke-organiserte. Anslaget er derfor et minimumsanslag, ettersom vi ikke kjenner de løse samarbeidsformene for kommuner som ikke besvarte undersøkelsen. Kartet viser samtidig at organiserte og ikke-organiserte samarbeid har ulik geografi. De organiserte samarbeidene er konsentrert i de befolkningstette områdene rundt Oslofjorden, på Jæren og i Innlandet, der samarbeid ofte er knyttet til felles anlegg. De ikke-organiserte samarbeidene finnes derimot i alle deler av landet, også i spredtbygde strøk.

Figur A.1 Kommuner med kjent samarbeid om vann og avløp, samlet bilde fra KOSTRA og spørreundersøkelse*



*KOSTRA er lagt til grunn for organisert samarbeid der rapportering foreligger. Ikke-organiserte samarbeid kartlegges kun i spørreundersøkelsen, og grå kommuner omfatter derfor både kommuner uten kjent samarbeid og kommuner uten informasjon. Kilde: SSB (Tabell 13024) og spørreundersøkelse til kommunene, bearbeidet av Menon Economics

Blant kommunene som samarbeider, deltar flest i både organiserte samarbeid, med en organisatorisk overbygning som IKS eller vertskommune, og ikke-organiserte samarbeid som faglige nettverk og erfaringsutveksling. Organiserte og ikke-organiserte samarbeid ser dermed ut til å utfylle hverandre snarere enn å være alternativer. Målt etter hva det samarbeides om, er driftsassistanse det klart mest utbredte samarbeidsområdet, mens interkommunalt selskap er den vanligste organisasjonsformen blant de organiserte samarbeidene. Kommunene vurderer gjennomgående samarbeidene som velfungerende, uavhengig av form, og misnøye forekommer knapt i materialet.

Behov som utløser samarbeid

Samtlige caser beskriver at det er krevende å tiltrekke og beholde fagfolk. Det gjelder uavhengig av kommunistørrelse, geografi og organisasjonsform, og er den vanligste veien inn i samarbeid. Et større fagmiljø fremstår som det viktigste svaret. Fagmiljøet ser samtidig ut til å være grunnlaget for de øvrige gevinstene, fra økt beredskapsevne og rekruttering til forbedret bestillerkompetanse overfor et presset leverandørmarked. I casene der drift inngår, er gevinstene tydeligst. Disse kommunene har etablert felles vaktordninger, nødvannsløsninger og beredskapsøvelser. Funnene tyder samtidig på en bakside, nemlig at samarbeidsorganer og eierkommuner et stykke på vei konkurrerer om de samme fagpersonene.

Innholdet betyr mer enn formen

Erfaringene fra casene tyder på at tre avklaringer skiller de velfungerende samarbeidene fra de øvrige. De har avklart hva samarbeidet skal løse før de valgte organisasjonsform. De har forankret samarbeidet både faglig og politisk. Og de har avtalt kostnadsfordelingen før de store investeringene. Formvalget har likevel reelle konsekvenser. IKS-formen oppleves å gi tettere styringsdialog enn AS-formen, og vertskommunemodellen er per i dag i praksis den eneste formen som tillater å samle forurensningsmyndighet i et felles organ. Selvkostregnskapet, med kostnadsfordeling mellom eierkommunene, fremstår som den administrativt mest krevende oppgaven. Konfliktnivået i de veletablerte samarbeidene er gjennomgående lavt. Informantene knytter dette til bevisst arbeid over tid, med tydelig ansvarsdeling, kostnadsføring per kommune og mekanismer som beskytter de mindre eierkommunenes innflytelse.

Barrierene er kulturelle og politiske

Kommunene som ikke samarbeider, oppgir oftest at de ikke har identifisert noe behov, at geografien gjør samarbeid lite hensiktsmessig, eller at de mangler kapasitet. Intervjuene peker i tillegg på frykt for å miste kontroll, manglende samarbeidskultur og lav politisk forståelse for sektorens behov. Det er disse forholdene som oftest stopper samarbeid før det kommer i gang. Vilårene kommunene selv stiller for å samarbeide mer, er i hovedsak barrierene speilvendt. De krever dokumenterbar gevinst, politisk forankring, kapasitet i etableringsfasen og tillit mellom likeverdige parter. Bildet samsvarer godt med kartleggingen Menon Economics, Norconsult og Berngaard gjennomførte for Miljødirektoratet i 2024. Kommunene ser selv størst uutnyttet potensial på områder som ikke krever felles fysisk infrastruktur, særlig beredskap, tilsyn med spredt avløp og kompetansedeling. Geografi kan dermed være en absolutt barriere for enkelte driftssamarbeid, men begrenser ikke samarbeidsformene kommunene etterspør mest.

Etableringsfasen avgjør

Nye samarbeid utløses som regel av rekrutteringsutfordringer, akutte hendelser eller skjerpede krav, sjelden av velvilje alene. Samarbeidene som lykkes i vårt materiale, har fire fellestrekk. De er forankret i fagmiljøene og politisk tidlig. De starter avgrenset. De bemannes tilstrekkelig fra start. Og de har finansieringsmodeller som er forutsigbare, men fleksible. Flere av dagens organiserte samarbeid startet som løse faglige samarbeid og vokste inn i fastere strukturer etter hvert som tilliten ble bygget. Samarbeid som strander, faller sjelden på den faglige ideen. De faller på svak forankring, rigide avtaler, ulike tidsløp mellom kommunene eller for stor avhengighet av enkeltpersoner.

Anbefalinger til Norsk Vann, staten og kommunene

Til Norsk Vann anbefaler vi fem grep. Videreutvikle bedreVANN med indikatorer som synliggjør gevinstene av samarbeid mellom kommuner. Koble og spre erfaringer på tvers av regioner. Rette kunnskapsarbeidet mot kommunenes strategiske ledelse. Drive fram nasjonale avklaringer der ulike tolkninger bremser initiativer til å starte samarbeid. Og tilrettelegge verktøyene slik at også mindre kommuner kan bruke dem gjennom samarbeidsstrukturer.

Overfor staten peker funnene på fire forhold som bør vurderes. Veiledning og tilskudd kan senke terskelen inn i etableringsfasen. Tidlige og forutsigbare signaler om nye rensekraft vil i seg selv virke samarbeidsutløsende. Adgangen til å delegerer myndighet til interkommunale samarbeid bør utvides. Og en regional pådriverrolle kan ha stor utløsende effekt der samarbeid er krevende å etablere nedenfra.

Til kommunene er rådet å avklare hva samarbeidet skal løse før formen velges, og å bruke samfunnsøkonomisk lønnsomhet som beslutningskriterium framfor gebyrvirkningen alene. Der tillit ikke er etablert, kan et ikke-organisert samarbeid om en konkret oppgave være et godt første steg. Samarbeidet bør forankres faglig først, men politisk nivå bør involveres tidlig. Kostnadsfordelingen bør være avtalt og forstått før den første store investeringen, og avtaleverket bør forebygge uenighet og ta høyde for uforutsette hendelser.

English summary

This report is published in Norwegian by Norwegian Water BA (Norsk Vann BA).

Address: Vangsvegen 143, NO-2321 Hamar, Norway

Phone: + 47 62 55 30 30

E-mail: post@norskvann.no

Website: www.norskvann.no

Report no: 306 - 2026

Report title: Best practices for municipal cooperation on water and wastewater services

Date of issue: September 2026

Authors: Simen Pedersen, Tore Bersvendsen, Christoffer T. Hamnes og Kristine Engelhardt Pedersen (Menon Economics), Silje Aga Rogan (Lund & Co) og Truls Inderberg (Norconsult).

Summary

Norwegian municipalities are facing a historic investment drive in the water and wastewater sector, coinciding with stricter treatment requirements and a situation where many municipalities have small, vulnerable professional teams. Commissioned by Norsk Vann, Menon Economics, Lund & Co, and Norconsult have mapped out how municipalities collaborate on water and wastewater services, the characteristics of successful collaborations, and the barriers and opportunities municipalities encounter. The study indicates that collaboration is more widespread than official statistics suggest, and the responding municipalities are generally satisfied with their collaborative arrangements. The need for robust operations, improved emergency preparedness, and stronger professional expertise emerges as the primary driver for seeking collaboration, and these are also the areas where the benefits are most evident. Case study findings suggest that the specific challenges the collaboration aims to address—and how it is managed—matter more than the chosen form of cooperation or organizational model. The main barriers appear to be cultural and political rather than technical or financial, and the greatest potential for increased collaboration lies in areas that do not require shared physical infrastructure. Based on these findings, the report offers recommendations to Norsk Vann, the state authorities, and the municipalities.

Innhold

1. Innledning	10	6. Driftsassistanse samarbeid – tjenester, behov og nytte	39
1.1. Bakgrunn	10	6.1. Tjenesteprofil	39
1.2. Problemstillinger	11	6.2. Hvem har trukket seg ut, og hvem har størst nytte	39
1.3. Metode	12	7. Bransje- og interesseorganisasjonenes rolle	41
1.4. Avgrensninger	13	7.1. Organisasjonenes rolle	41
2. Sentrale begreper	14	7.2. Verktøy og plattformer som kan skaleres	41
2.1. Interkommunalt samarbeid, organisert og ikke-organisert	14	7.3. Forventninger til organisasjonene framover	42
2.2. Organiserte samarbeidsformer	14	8. Muligheter og barrierer	43
2.3. Driftsassistanse samarbeid	16	8.1. Barrierer og muligheter identifisert i tidligere kartlegging	43
2.4. Myndighetsutøvelse	16	8.2. Barrierer for samarbeid	46
3. Samarbeid mellom kommuner innen vann og avløp i Norge	17	8.3. Muligheter i samarbeid	47
3.1. Oversikt over interkommunale samarbeid på vann og avløp	17	8.4. Utnyttet potensial for samarbeid	50
3.2. Spørreundersøkelse om dagens samarbeid blant kommuner	17	9. Etablering av nye samarbeid	51
3.3. Driftsassistanse samarbeid	19	9.1. Hva driver frem nye samarbeid?	51
3.4. Organiserte samarbeid (utover driftsassistanse samarbeid)	22	9.2. Kritiske suksessfaktorer	52
3.5. Ikke-organiserte samarbeid (utenom driftsassistanse samarbeid)	23	9.3. Insentiver og gevinstdelingsmodeller	52
3.6. Samlet omfang av samarbeid i vannbransjen	25	9.4. Læringspunkter fra pågående og veletablerte samarbeid	53
4. Eksempler på gode samarbeid	27	10. Erfaringer med ulike organisering	55
4.1. Formål og grunnlag	27	10.1. Erfaringer med ulike organisasjonsformer	55
4.2. Drifts- og driftsassistanse samarbeid	28	10.2. Exit- og revisjonsmekanismer	56
4.3. Administrasjon	29	10.3. Konflikter og målkonflikter	57
4.4. Kompetanse	30	11. Hovedfunn og anbefalinger	58
4.5. Rekruttering	31	11.1. Hovedfunn	58
4.6. Innkjøp	32	11.2. Anbefalinger til Norsk Vann	59
4.7. Myndighetsutøvelse og tilsyn	33	11.3. Anbefaling til staten	60
4.8. Investeringsprosjekter	34	11.4. Anbefaling til kommunene	60
5. Beste praksis for organiserte og ikke-organiserte samarbeid	35	12. Referanser	62
5.1. Start med hva samarbeidet skal løse, deretter velg form	35	13. Lover og forskrifter	63
5.2. Samarbeid forankres faglig først, men kommunestyrevedtak er et lovkrav	35	Vedlegg 1 – Problemstillinger	64
5.3. Å velge organisasjonsmodell er ikke nok	36	Vedlegg 2 – Spørreundersøkelse	66
5.4. Kostnadsfordelingen bør være avtalt og forstått før den første store investeringen	36	Vedlegg 3 – Representativitet av spørreundersøkelsen	73
5.5. Samarbeid gir mange kommuner tilstrekkelig kompetanse og kapasitet	37	Tidligere utgitte rapporter	75
5.6. Samarbeidsavtalen skal planlegge for når ting går galt	37		
5.7. Ikke-organiserte samarbeid fungerer best med konkrete oppgaver og en tydelig driver	37		

1. Innledning

Norske kommuner står foran et historisk løft i vann- og avløpssektoren. Investeringsbehovet er anslått til mellom 411 og 535 milliarder kroner for perioden 2025 til 2045, miljøkravene skjerpes gjennom revidert avløpsdirektiv, og mange kommuner har små fagmiljøer og krevende rekruttering. I dette bildet trekkes økt samarbeid mellom kommuner fram som et sentralt virkemiddel for å styrke gjennomføringsevnen og dempe gebyrveksten. Denne rapporten kartlegger hvordan kommunene samarbeider om vann og avløp i dag, løfter fram gode eksempler og beste praksis, og peker på barrierer og tiltak. Grunnlaget er registerdata, en spørreundersøkelse til landets kommuner og en casestudie av åtte samarbeid med tilhørende kommuner.

1.1. Bakgrunn

Investeringsbehovet i den kommunale vann- og avløpsinfrastrukturen for perioden 2025 til 2045 er anslått til å ligge mellom 411 og 535 milliarder kroner (Norsk Vann, 2025). De største behovene er knyttet til fornyelse av et aldrende ledningsnett og til modernisering og utbygging av renseanlegg for å møte strengere rensekra. Mer enn halvparten av investeringsbehovet gjelder ledningsfornyelse, fordi en stor andel av nettet ble lagt på 1950-, 1960- og 1970-tallet og når sin tekniske levealder i perioden. Behovet for klimatilpasning og bærekraft vil i tillegg veie stadig tyngre i prioriteringene. Det overordnede målet er uendret, nemlig rent vann til folk og fjord, pålitelig forsyning for husholdninger og næringsliv, og rensing som sikrer god økologisk tilstand i vannforekomstene.

Sektoren er både kapital- og kompetanseintensiv, men også fragmentert. Kommunene eier det vesentligste av vann- og avløpsnettet, og utbygging av nye anlegg skjer i hovedsak i kommunal regi. Samtidig har mange kommuner små fagmiljøer, begrenset bestillerkompetanse og ufullstendig kunnskap om tilstanden på egne anlegg. Enkelte kommuner har lyktes med å tette kompetansegap gjennom interkommunale samarbeid, men rekrutteringsutfordringene er betydelige. I perioden 2013 til 2020 falt antallet ingeniører og sivilingeniører i kommunal vann- og avløpssektor med om lag 17 prosent, samtidig som antallet sivilingeniører i rådgiverbransjen økte med 76 prosent (Norsk Vann, 2020). Tallene gjelder altså det forrige tiåret og fram til 2020. Antallet nyutdannede VA-ingeniører er i tillegg for lavt til å dekke framtidige behov. Forskning viser at små distriktskommuner har lavere grad av lovoppfyllelse i vannforsyningen, sannsynligvis fordi robuste fagmiljøer er vanskeligere å bygge (Menon Economics, 2022 & 2023). Å oppnå en kritisk masse av kapasitet og kompetanse trekkes derfor fram som en forutsetning for å løse oppgavene godt og effektivt.

En fersk kartlegging av sikkerhet og beredskap i teknisk sektor viser at kommuner som deltar i interkommunalt samarbeid om vann og avløp, har markant høyere lovoppfyllelse på VA-området enn øvrige kommuner. Sammenhengen er statistisk signifikant på 1-prosentnivå og robust på tvers av modellspesifikasjoner (Menon Economics, 2026). Samtidig deltar bare i underkant av 20 prosent av kommunene i et slikt registrert samarbeid, jf. kapittel 3.1. Kombinasjonen av dokumentert samvariasjon og lav utbredelse gjør det viktig å forstå hvilke samarbeidsløsninger som fungerer, hvilke gevinster de gir og hva som hindrer flere kommuner i å etablere dem. Behovet for større enheter er også erkjent i bransjen selv. Norsk Vanns arbeidsgruppe for effektiv organisering konkluderte enstemmig med at vann- og avløpssektoren må organisere seg i større enheter på tvers av kommunegrenser (Norsk Vann, 2021a).

Det regulatoriske trykket skjerpes. Revidert avløpsdirektiv forventes å heve rensekra. betydelig, og endringene vil slå ut på to måter. For kommunene i nedbørsfeltet til Oslofjorden innebærer det krav om nitrogenfjerning i eutrofi-sensitive resipienter, med store konsekvenser i hele nedbørsfeltet. Minst like viktig er at tettsteder av en viss størrelse langs kysten fra Lindesnes og nordover får krav om sekundærrensing. Samlet kan revidert avløpsdirektiv utløse krav om mer avansert rensing for over 140 kommuner, og særlig mindre kystkommuner får forholdsvis store endringer i sine investeringsbehov (Norsk Vann, 2025). Vanddirektivet stiller allerede krav om god økologisk tilstand, hvor kommunene er sentrale bidragsyttere. Summen av disse driverne gjør at flere kommuner må etablere nye og mer avanserte renseanlegg og profesjonalisere drift og tilsyn.

Kompetansebehovet følger av investeringsbehovet. Anslag peker på et behov for om lag 110 nye driftsoperatører, 40 ingeniører og 40 sivilingeniører med vann- og avløpskompetanse hvert år i de neste 30 årene (Norsk Vann, 2020). Parallelt øker forventningene til innovasjon, både for å kombinere kostnadseffektivitet med klima- og miljømål og for å levere robuste løsninger under budsjettpress. Uten sterkere fagmiljøer og bedre kapasitet vil mange kommuner mangle gjennomføringsevne.

Finansielt er sektoren bundet av selvkostprinsippet, som innebærer at gebyrene ikke skal overstige kommunens nødvendige kostnader. Økte investerings- og kapitalkostnader må derfor antas å slå direkte ut i gebyrene, og anslag tilsier at gjennomsnittsgebyret alene som følge av investeringsbehovet om lag doubles fram mot 2045 (Norsk Vann, 2025). Kommunene har dermed et sterkt insentiv til å sikre at kostnadene ikke blir høyere enn nødvendig når de fatter investeringsvedtak. Å redusere transaksjonskostnader, ta ut stordriftsfordeler og prioritere de mest effektive tiltakene først blir avgjørende, både for samfunnsøkonomien og for innbyggernes økonomi.

I dette bildet framstår økt samarbeid mellom kommuner som et viktig virkemiddel for å øke gjennomføringsevnen og begrense kostnadsveksten. Samarbeid kan bygge kritisk masse i små og sårbare fagmiljøer, gi bedre rekruttering, beredskap og kontinuitet, ta ut skala- og kompetansegevinster i planlegging, anskaffelser, drift og tilsyn, og styrke innovasjonsevnen. Gevinsten må samtidig forstås som lavere kostnader enn kommunen ellers ville hatt for samme oppgaveløsning, ikke nødvendigvis som lavere gebyrer. For kommuner som i dag holder gebyrene nede ved å utsette investeringer og oppgaver, vil en mer profesjonell organisasjon som identifiserer, planlegger og gjennomfører nødvendige tiltak, normalt gi høyere gebyrer på kort sikt. Erfaringene fra kommunesammenslåingene bekrefter mønsteret, der kommuner med lave gebyrer før sammenslåing gjennomgående fikk høyere gebyrer etter harmoniseringen i den nye kommunen (Norsk Vann, 2021b). Samarbeidets bidrag er å sikre at en gebyrvekst som uansett kommer, blir lavest mulig for et gitt kvalitets- og investeringsnivå. Samarbeid er heller ikke et mål i seg selv. Geografi, topografi og lokale forhold avgjør hvilke oppgaver som egner seg for fellesløsninger, og god eierstyring, riktig valg av samarbeidsform og tillit mellom partene er avgjørende for å lykkes. Behovet for økt og smartere samarbeid er også et hovedbudskap i Norsk Vanns arbeid med effektiv organisering av vann- og avløpstjenestene (Norsk Vann, 2021a).

1.2. Problemstillinger

Formålet med prosjektet er å identifisere, beskrive og synliggjøre velfungerende samarbeid mellom kommuner innen vann og avløp. Målet er å løfte fram beste praksis, dokumentere nytteverdi og suksessfaktorer, belyse barrierer, og gi kommunene konkrete kontaktpunkter og verktøy for å etablere eller videreutvikle samarbeid. Arbeidet er strukturert rundt sju hovedspørsmål.

Det første hovedspørsmålet handler om å vise fram gode samarbeid mellom kommunene innen drift og driftsassistanse, administrasjon, kompetanse, rekruttering, innkjøp, myndighetsutøvelse, tilsyn og investeringsprosjekter. Det andre handler om beste praksis for formelle og uformelle samarbeid, herunder hvilke styringsmodeller som fungerer for ulike oppgavetyper og hvilke kjennetegn som går igjen i velfungerende samarbeid. Det tredje retter seg mot driftsassistanse-samarbeidene, deres tjenester, kommunenes behov og den dokumenterte nytten. Det fjerde handler om rollen til bransje- og interesseorganisasjoner, blant annet Norsk Vann, KS og NKF, og om hvilke verktøy og plattformer som kan skaleres til felles bruk. Det femte handler om muligheter og barrierer for samarbeid. Det sjette handler om etablering av nye samarbeid og om læringspunkter fra samarbeid under oppstart. Det sjuende handler om barrierer knyttet til ulike organisasjonsformer, og om exit-, revisjons- og konfliktmekanismer.

Hvert hovedspørsmål er konkretisert gjennom et sett underspørsmål som besvares i det tilhørende kapitlet i rapporten. For å holde innledningen oversiktlig gjengir vi ikke den fullstendige listen med underspørsmål her. Spørsmålene som ble stilt i spørreundersøkelsen, er dokumentert i vedlegg 1. Vi har ikke ansett oss begrenset av problemstillingene, og dokumenterer også forhold av relevans for vannbransjen mer generelt.

1.3. Metode

Datainnsamlingen kombinerer flere kilder for å sikre bredde, kvalitet og etterprøvbarehet. Vi har analysert KOSTRA-tabell 13024 for å fange opp registrerte samarbeidskonstellasjoner. Vi har intervjuet representanter fra nasjonale aktører, blant annet Norsk Vann, Samfunnsbedriftene, KS og NKF, for å få et helhetsbilde av sektoren.

Vi har sendt en spørreundersøkelse til landets kommuner for å kartlegge omfang, typer og kjennetegn ved samarbeid innen vann og avløp. Undersøkelsen, som i sin helhet er dokumentert i vedlegg 2, ble sendt til alle 357 kommuner. 148 kommuner besvarte minst ett spørsmål, og av disse fullførte 114 hele undersøkelsen. Det betyr at vi minst har svar fra 31,9 prosent av kommunene på hele undersøkelsen. For å vurdere hvor godt svarene representerer kommunesektoren samlet, har vi beregnet statistisk feilmargen og testet om kommunene som fullførte undersøkelsen skiller seg systematisk fra dem som ikke fullførte. For samlet svarprosent ligger feilmarginen på pluss eller minus 6,2 prosent, og for de fullførte besvarelsene på pluss eller minus 7,6 prosent. Vi har sammenlignet de to gruppene langs antall innbyggere, SSBs sentralitetsindeks og økonomisk handlingsrom, og har i tillegg testet om kommuner som deltar i et IKS er over- eller underrepresentert. Testene finner ingen statistisk signifikante forskjeller, men kommunene som fullførte er i gjennomsnitt klart større enn de øvrige, og en sammenligning med registrert statistikk tyder på at kommuner som samarbeider er noe overrepresentert i utvalget. Nivå tall, altså hvor stor andel av kommunene som samarbeider, bør derfor tolkes med noe varsomhet, mens svarene om hvordan samarbeidene er innrettet og vurderes er mindre følsomme for slik seleksjon. Dette er nærmere dokumentert i vedlegg 3.

Den kvalitative kjernen i analysen er en casestudie. Studien trekker på intervjuer med åtte samarbeid og en rekke tilknyttede kommuner. Caseutvalget er satt sammen for å speile variasjon i organisasjonsform, geografisk spredning, samarbeidsområde og modenhet, og omfatter både formelle og uformelle samarbeid. Det spenner fra grossistmodeller og fullintegreerte interkommunale selskaper, via et regionalt avløpsselskap organisert som aksjeselskap og kjøp av driftstjenester mellom nabokommuner, til tilsynssamarbeid og rene fagnettverk uten formell myndighetsoverføring. En kort beskrivelse av hvert samarbeid er gitt i Tabell 4-1, og mer detaljert informasjon følger i de tematiske avsnittene. Intervjuguiden er dokumentert i Vedlegg 4.

Tabell 1.1 Oversikt over samarbeidene som er studert

Samarbeid	Type	Kommuner og region	Kjerneoppgaver
IVAR IKS	Grossist-IKS	12 kommuner, Stavanger-regionen	Vannproduksjon og avløpsrensing
Hias IKS	Grossist-IKS	4 kommuner, Hedmarken	Vannproduksjon og avløpsrensing
GIVAS IKS	Fullintegreert IKS	5 kommuner, Kongsvingerregionen	Nær alt VA-ansvar er overført til selskapet
Veas AS	Regionalt avløpsselskap (AS)	3 kommuner, Vestfjorden	Avløpsrensing for eierkommunene
Bergen og Bjørnafjorden	Kjøp av driftstjenester fra nabokommune	Bergen og Bjørnafjorden	Bergen Vann drifter VA-infrastrukturen i Bjørnafjorden på kontrakt
Lier-tilsynet	Tilsynssamarbeid (vertskommune)	7 kommuner, Lier-regionen	Felles tilsynsorgan for spredte avløpsanlegg
Gloppen-tilsynet	Tilsynssamarbeid (vertskommune)	5 kommuner, Nordfjord	Felles tilsynsorgan for spredte avløpsanlegg
VA Nord	Fagnettverk	6 kommuner, nemlig Tromsø, Bodø, Narvik, Harstad, Rana og Alta	Fagsamarbeid uten formell myndighetsoverføring, organisert i undergrupper for flere fagområder

Kilde: Menon Economics

For hvert case har vi gjennomgått relevante dokumenter og avtaleverk og intervjuet sentrale personer, med om lag to til sju intervjuer per case avhengig av størrelse og kompleksitet. For de fullintegreerte selskapene og grossistmodellene er både selskap og utvalgte eierkommuner intervjuet, blant annet Hamar i Hias, Stavanger i IVAR og Bærum i Veas,

og Kongsvinger og Eidskog i GIVAS. For tilsynssamarbeidene er deltakerkommuner som Modum, Holmestrand og Kinn intervjuet, og for fagnettverket VA Nord gir intervjuene med Tromsø og Rana perspektiver fra to av seks medlemmer. For samarbeidet mellom Bergen og Bjørnafjorden er begge parter intervjuet. I tillegg er Haugesund og Gjerdrum inkludert som kommuner med egne erfaringer fra samarbeid og etablering. Vi har ført strukturerte intervju-referater fra alle samtaler, og disse utgjør det sentrale datagrunnlaget for analysen.

Funnene fra hvert case er kodet tematisk opp mot problemstillingene og sammenstilt i en felles struktur som omfatter problem og utgangspunkt, organisering og rollefordeling, gjennomføring, resultater, gevinster og kostnader, barrierer, overførbarhet og kontaktpunkt. Foreløpige funn er drøftet med oppdragsgiver, styringsgruppe og referansegruppe før rapporten ble ferdigstilt. Det kvalitative grunnlaget bygger på et begrenset antall intervjuer per case, og enkeltfunn fra ett eller få samarbeid er omtalt som nettopp det, ikke generalisert til sektoren som helhet.

1.4. Avgrensninger

Prosjektet dekker både vann og avløp og har et nasjonalt nedslagsfelt. Det skiller seg dermed fra Menons rapport fra 2024 om interkommunale samarbeid på avløpsområdet, som var avgrenset til avløp i nedbørsfeltet til Oslofjorden (Menon Economics, Norconsult og Berngaard, 2024). Der 2024-rapporten gikk i dybden på avløpsrensing i én region, er formålet her å vise bredden i hvordan kommuner over hele landet samarbeider om både vann og avløp.

Analysen omfatter både organiserte og ikke-organiserte samarbeid. Med organiserte samarbeid mener vi samarbeid med en organisatorisk overbygning, som interkommunale selskaper, vertskommunesamarbeid og aksjeselskaper. Med ikke-organiserte samarbeid mener vi mer løse former, som faglige nettverk, erfaringsutveksling og kjøp av enkelttjenester mellom kommuner. Begge deler er relevante for å forstå hva som kjennetegner velfungerende samarbeid.

Oppdraget er innrettet mot tiltak som kommunene og samarbeidsorganene selv kan iverksette innenfor gjeldende regelverk. Vurderinger av statlige virkemidler ligger i hovedsak utenfor oppdraget, men vi peker enkelte steder på forhold som er relevante for statlige myndigheter. Vi skiller i denne sammenhengen mellom tiltak, som er handlinger kommunene og samarbeidene kan gjennomføre, og virkemidler, som er styringsverktøyene myndighetene rår over for å utløse tiltak.

Rapporten gir en juridisk omtale av de aktuelle organisasjonsformene og de rettslige rammene for samarbeid, men er ingen uttømmende juridisk utredning. Konkrete vurderinger av selskapsavtaler, delegasjon, selvkost og skatt i det enkelte tilfellet må gjøres lokalt, med juridisk bistand der det er nødvendig. Det samme gjelder vurderinger av forholdet til anskaffelsesreglene og hva slags organisering som er i tråd med dette. Anskaffelsesreglene vil særlig være en relevant faktor når det samarbeids om støttetjenester eller andre tjenester det finnes et marked for. I slike tilfeller må i praksis samarbeidene tilpasses unntakene i anskaffelsesforskriften for å være lovlige.

Datagrunnlaget har noen begrensninger som leseren bør være oppmerksom på. Spørreundersøkelsen gir bredde, men resultatene speiler kun de kommunene som har besvart undersøkelsen, og er beheftet med en statistisk feilmargin som øker når svarene brytes ned på undergrupper, se vedlegg 2. Den kvalitative delen bygger på et begrenset antall intervjuer per case, og funn fra ett eller få samarbeid er omtalt som nettopp det, ikke generalisert til sektoren som helhet.

2. Sentrale begreper

Kommunene kan samarbeide om vann og avløp på mange måter, fra forpliktende selskaper til løse fagnettverk. Dette kapitlet etablerer et felles begrepsapparat for resten av rapporten. Vi skiller mellom organiserte samarbeid, som har en formell organisatorisk overbygning, og ikke-organiserte samarbeid, som er mer løse former. Vi beskriver de mest relevante organiserte formene, nemlig interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefellesskap, vertskommune-samarbeid, interkommunalt selskap og aksjeselskap, og forklarer begrepene driftsassistansesamarbeid og myndighetsutøvelse. Et sentralt poeng er at driftsassistansesamarbeid beskriver hva kommunene samarbeider om, ikke hvilken organisasjonsform de har valgt.

2.1. Interkommunalt samarbeid, organisert og ikke-organisert

I kommuneloven § 17-1 er det åpnet for at kommuner kan samarbeide om å løse felles oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid.¹⁾ Loven definerer ikke hva et "interkommunalt samarbeid" er, og begrepet har derfor ikke et entydig innhold. Det er likevel mulig å si noe om hva som normalt menes med et interkommunalt samarbeid basert på tre sentrale kjennetegn (se også Lund & Co og Menon, 2025 side 19):²⁾

- 1) Samarbeidet må for det første være mellom to eller flere kommuner eller fylkeskommuner. Private aktører og staten kan derimot ikke inngå som deltakere.³⁾
- 2) Samarbeidet må ha en formell organisatorisk overbygning.
- 3) Samarbeidet må ha til formål å løse felles oppgaver.

Disse kjennetegnene beskriver hva som normalt ligger i begrepet i rettslig forstand. I denne rapporten legger vi en videre forståelse til grunn, og skiller mellom organiserte og ikke-organiserte samarbeid. Med organiserte samarbeid mener vi samarbeid som har en formell organisatorisk overbygning, slik som de kommunalrettslige modellene i kommuneloven og selskapsmodellene i IKS-loven og aksjeloven. Med ikke-organiserte samarbeid mener vi mer løse former uten en slik overbygning, slik som faglige nettverk, erfaringsutveksling og kjøp av enkelttjenester mellom kommuner. Vi bruker begrepet interkommunalt samarbeid om begge deler. En slik bred forståelse er i tråd med forskningslitteraturen, der interkommunalt samarbeid spenner fra løst koblede nettverk for erfaringsutveksling til formaliserte selskaper med egne styringsorganer (Jacobsen, 2022).

2.2. Organiserte samarbeidsformer

De vanligste organiserte samarbeidsformene er regulert i kommuneloven og i selskapslovgivningen. Nedenfor beskrives de formene vi mener er mest relevante for denne rapporten.

Interkommunalt politisk råd (IPR) er regulert i kommuneloven kapittel 18. Det er en utbredt samarbeidsform, som erstattet de tidligere regionrådene i kommuneloven fra 1992. Interkommunale politiske råd har til formål å utføre rent politisk samarbeid.⁴⁾ Det er svært begrenset adgang til å fatte enkeltvedtak, og rådet egner seg derfor ikke til tjenestetproduksjon eller myndighetsutøvelse.⁵⁾ Kommunal- og distriktsdepartementet sendte 1. juni 2026 et lovforslag på høring der det foreslås å presisere i loven at IPR ikke kan yte tjenester.⁶⁾ IPR skal være et samarbeidsforum for kommunene i politiske saker hvor de har felles interesser. Samarbeidet kan blant annet omfatte planlegging av regional utvikling eller samarbeid om felles høringsuttalelser.⁷⁾ Det øverste organet i et IPR er representantskapet,

1) Lov av 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 17-1.

2) Se også Lund & Co og Menon (2025) forsterkede interkommunale samarbeid og kommunedelsutvalg s. 19.

3) Se Hopsnes (2023) § 17-1 note 1.

4) Prop. 46 L (2017-2018) s. 398.

5) Jf. Kommuneloven § 18-1 andre ledd.

6) Høringsnotat om endringer i reglene om interkommunalt samarbeid i kommuneloven 1. juni 2026 s. 114

7) Se Lund & Co og Menon (2025) forsterkede interkommunale samarbeid og kommunedelsutvalg s. 22.

som er et folkevalgt organ.⁸⁾ Deltakerkommunene kan velge om rådet skal være et eget rettssubjekt gjennom den skriftlige samarbeidsavtalen.⁹⁾ Det økonomiske ansvaret er ubegrenset for hver enkelt deltakerkommune sin andel i rådet.¹⁰⁾

Kommunalt oppgavefellesskap (KO) er regulert i kommuneloven kapittel 19, og var nytt ved innføringen i kommuneloven fra 2018. Formålet med kommunale oppgavefellesskap er å samarbeide om mindre omfattende og gjerne administrative fellesoppgaver, som regnskap, IKT, HR, plankontor, innkjøp eller friluftsråd. Kommunale oppgavefellesskap har flere likhetstrekk med interkommunale politiske råd når det kommer til organisasjon og økonomiske forpliktelser. Det er per i dag svært begrenset adgang til å fatte enkeltvedtak i et kommunalt oppgavefellesskap.¹¹⁾ Det kan likevel legge til rette for beslutninger og forberede vedtak. Det øverste og folkevalgte organet er representantskapet.¹²⁾ Oppgavefellesskapene kan være egne rettssubjekt dersom deltakerkommunene har bestemt det i samarbeidsavtalen.¹³⁾ Deltakerkommunene har et ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel i oppgavefellesskapet.¹⁴⁾ Generelt er det små krav til organisasjon og styring.

Kommunal- og distriktsdepartementet sendte 1. juni 2026 forslag til nye regler for kommunale oppgavefellesskap på høring.¹⁵⁾ Det foreslås relativt omfattende endringer, herunder at kommunene skal kunne delegerer myndighetsutøvelse til kommunale oppgavefellesskap, bedre styringsmuligheter for kommunene og klargjøring av regelverket. Hvis endringen vedtas, vil det i praksis innebære at kommunale oppgavefellesskap vil kunne få et mye videre bruksområdet enn i dag. Formålet med endringen er blant å legge til rette for at kommunale oppgavefellesskap skal kunne benyttes til forsterkede interkommunale samarbeid.

Vertskommunesamarbeid er regulert i kommuneloven kapittel 20. Formålet med et vertskommunesamarbeid er å samarbeide om lovpålagte og individrettede tjenester som innebærer myndighetsutøvelse.¹⁶⁾ Det innebærer at det er adgang til å treffe enkeltvedtak i et vertskommunesamarbeid etter delegering fra kommunene. Eksempler på oppgaver eller tjenester det kan samarbeides om i et vertskommunefellesskap er barnevern, brann- og redningstjenester, byggesaksbehandling og så videre.¹⁷⁾ Samarbeidsformen er tatt i bruk av mange kommuner siden 2006 da ordningen ble innført i kommuneloven fra 1992.¹⁸⁾ Vertskommunesamarbeid er ikke et eget rettssubjekt. Organisatorisk utgjør det en del av vertskommunens virksomhet og administrasjon. Vertskommunen er også økonomisk ansvarlig utad, men innad fordeles kostnadene mellom deltakerkommunene.

Det er to former for vertskommunesamarbeid. Administrativt vertskommunesamarbeid er den vanligste formen, og er regulert i kommuneloven § 20-2. Den andre er vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd, regulert i kommuneloven § 20-3. Adgangen til å treffe enkeltvedtak er noe videre i et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. Et administrativt vertskommunesamarbeid ledes av kommunedirektøren i vertskommunen. I vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd er det øverste organet fellesnemnda som består av minst to medlemmer fra hver kommune. Nemnda kan delegerer myndighet videre til kommunedirektøren i vertskommunen. Ordningen med vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd er foreslått avvirket.¹⁹⁾

Interkommunalt selskap (IKS) er regulert i IKS-loven.²⁰⁾ Interkommunale selskap skiller seg fra samarbeidsformene omtalt over ved at den er et selskap og alltid et eget rettssubjekt. IKS er særlig egnet for kommunal næringsvirksomhet og mer omfattende og sammensatte fellesoppgaver. Det er begrenset adgang til å delegerer vedtaksmyndighet til interkommunale selskap, og samarbeidsformen er derfor mindre egnet med tanke på virksomhet med et

8) Se kommuneloven § 18-3.

9) Jf. kommuneloven § 18-4 tredje ledd bokstav b).

10) Kommuneloven § 18-2.

11) Jf. kommuneloven § 19-1 andre ledd.

12) Jf. kommuneloven § 19-3

13) Kommuneloven § 19-4 tredje ledd bokstav b).

14) Kommuneloven § 19-2

15) Høringsnotat om endringer i reglene om interkommunalt samarbeid i kommuneloven 1. juni 2026

16) Ot.prp.nr. 95 (2005-2006) side 7.

17) (KDD, 2023, s. 28)

18) Prop. 49 L 2011-2012 s. 17.

19) Høringsnotat om endringer i reglene om interkommunalt samarbeid i kommuneloven 1. juni 2026, s. 120

20) Lov av 29. Januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper (IKS-loven).

betydelig innslag av offentlig myndighetsutøvelse.²¹⁾ IKS benyttes for eksempel til samarbeid om vann og avløp, avfallshåndtering, IKT, revisjon, legevakt og så videre. Det øverste organet i et interkommunalt selskap er representantskapet.²²⁾ Dette er et selskapsrettslig, ikke folkevalgt organ. Selskapet skal i tillegg ha et styre og en daglig leder.²³⁾ Deltakernes/eierkommunenes økonomiske ansvar for sin andel av forpliktelsene er ubegrenset i et IKS.²⁴⁾

Forsterket interkommunalt samarbeid. Et forsterket interkommunalt samarbeid kombinerer flere samarbeid. Formålet er gjerne å samarbeide om sammensatte oppgaver eller flere tjenesteområder.²⁵⁾ En slik kombinasjonsmodell kan bestå av modellene som nevnt over, eller andre selskapsrettslige modeller. Et forsterket interkommunalt samarbeid er gjerne forpliktende, langsiktig og strategisk.²⁶⁾ Det bør være en organisatorisk overbygning eller overordnet avtaleverk som regulerer samarbeidet.²⁷⁾ Per i dag er ingen av samarbeidsmodellene i kommuneloven særskilt tilrettelagt for forsterkede interkommunale samarbeid, men hvis Kommunal- og distriktsdepartementets forslag til nye regler for kommunale oppgavefellesskap blir vedtatt, vil kommunale oppgavefellesskap benyttes til forsterkede samarbeid i fremtiden.²⁸⁾

2.3. Driftsassistansesamarbeid

Med driftsassistansesamarbeid mener vi en ordning der kommunen organiserer, bemanner eller kjøper/selger løpende drifts- og forvaltningsoppgaver i samarbeid med én eller flere andre kommuner eller leverandører. Dette omfatter typisk drift og beredskap, vaktordninger, vedlikehold, systemdrift og daglig oppgaveløsning. Enkeltstående kjøp (ad hoc-bestillinger uten fast ordning), rene nettverk eller erfaringsutveksling uten felles drift/leveranse, og samarbeid som bare gjelder prosjekt eller utredning (midlertidig, ikke løpende drift) regnes ikke som driftsassistansesamarbeid. En driftsassistanse kan være organisert på flere måter, for eksempel som et kommunalt oppgavefellesskap, IKS, AS eller ikke ha en organisert overbygning. Et driftsassistansesamarbeid kan derfor være både organisert og ikke-organisert, avhengig av hvordan det er innrettet.

2.4. Myndighetsutøvelse

Myndighetsutøvelse er et begrep som kan ha ulikt innhold i ulike sammenhenger. Etter forvaltningsloven § 2 innebærer det at offentlige organer bruker sin kompetanse på en måte som er særpreget for det offentlige og er et utslag av statens eller kommunens særskilte makt over innbyggerne.²⁹⁾ Myndighetsutøvelse skiller seg typisk fra de situasjoner der det offentlig opptre på samme måte som en privat aktør kunne gjort, for eksempel ved å håndheve en avtale eller å opptre som eier. Myndighet utøves typisk i form av vedtak, det vil si en avgjørelse som er bestemmende for rettighetene eller pliktene til enkeltpersoner. Tilsyn, forbud, tillatelser eller tilskudd kan for eksempel være myndighetsutøvelse. Å gi forskrifter vil også være myndighetsutøvelse. Forberedelse av vedtak regnes derimot ikke som myndighetsutøvelse.

21) Kommuneleien § 5-4 åpner for delegasjon der sektorlovgivningen åpner for det eller dersom det ikke er tale om lovpålagte oppgaver eller saker av prinsipiell betydning.

22) Jf. IKS-loven § 6.

23) Jf. IKS-loven §§ 10 og 14.

24) IKS-loven § 3.

25) Se Lund & Co og Menon (2025) forsterkede interkommunale samarbeid og kommunedelsutvalg s. 12-13.

26) Lund & Co og Menon (2025) forsterkede interkommunale samarbeid og kommunedelsutvalg s. 12.

27) Lund & Co og Menon (2025) forsterkede interkommunale samarbeid og kommunedelsutvalg s. 13.

28) Høringsnotat om endringer i reglene om interkommunalt samarbeid i kommuneloven 1. juni 2026

29) Bernt, J. F. (2017). Kommentar til forvaltningsloven". I Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata (2017). Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata, note 22.

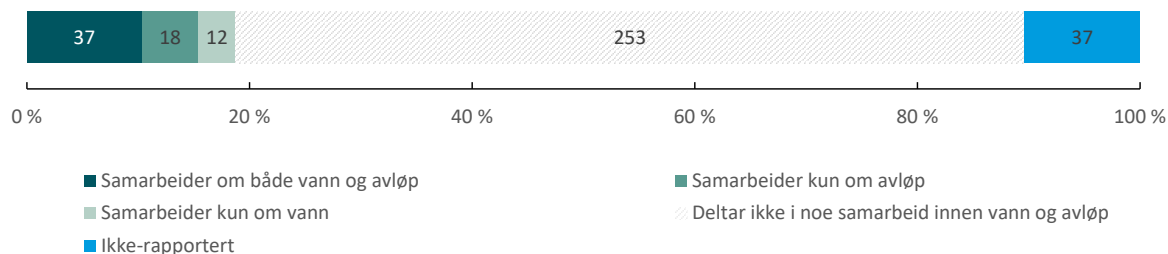
3. Samarbeid mellom kommuner innen vann og avløp i Norge

Registrert statistikk fra SSB viser at under 20 prosent av kommunene deltar i et interkommunalt samarbeid om vann og avløp, men vår spørreundersøkelse viser at det reelle omfanget er langt større når også løsere samarbeidsformer regnes med. Blant kommunene som svarte, deltar et flertall i minst én form for samarbeid, der driftsassistanse er den mest utbredte, tett fulgt av ikke-organiserte samarbeid som faglige nettverk og erfaringsutveksling, og et stort flertall kombinerer organiserte og ikke-organiserte former. Når registerdata og undersøkelsen ses samlet, deltar minst 36 prosent av landets kommuner i en eller annen form for samarbeid om vann og avløp. Siden kommuner som samarbeider ser ut til å være noe overrepresentert blant dem som svarte, bør nivåtallene fra undersøkelsen alene leses som et bilde av bredden i samarbeid og ikke som eksakte andeler for hele kommune-Norge. Kommunene vurderer gjennomgående samarbeidene som velfungerende, uavhengig av form.

3.1. Oversikt over interkommunale samarbeid på vann og avløp

Innrapporterte tall fra kommunal sektor til SSB viser at i underkant av 20 prosent av kommunene deltar i et registrert interkommunalt samarbeid på området. I alt 37 kommuner, tilsvarende 10 prosent, samarbeider om både vann og avløp, 18 kommuner, tilsvarende 5 prosent, samarbeider kun om avløp, og 12 kommuner, tilsvarende 3 prosent, samarbeider kun om vann. Tallene viser også at 253 kommuner har rapportert at de ikke deltar i et interkommunalt samarbeid (tilsvarende 71 prosent) og at 37 kommuner (tilsvarende 10 prosent) ikke har rapportert til KOSTRA i 2025. Omfanget er vist i Figur 31.

Figur 3.1 Omfang av norske kommuner som deltok i et interkommunalt samarbeid innen vann og avløp i 2025



Kilde: SSB (Tabell 13024), bearbeidet av Menon Economics

Disse tallene fanger i hovedsak opp organiserte samarbeid som er registrert i KOSTRA. De gir dermed et ufullstendig bilde av det samlede samarbeidet i sektoren, fordi løsere samarbeidsformer i liten grad rapporteres her. Som resultatene fra spørreundersøkelsen viser under, er det reelle omfanget av samarbeid i VA-sektoren vesentlig større enn den registrerte statistikken alene tilsier.

3.2. Spørreundersøkelse om dagens samarbeid blant kommuner

Som del av kunnskapsgrunnlaget for rapporten gjennomførte vi en spørreundersøkelse for å kartlegge omfanget av samarbeid, hvilke former for samarbeid kommunene deltar i, hvor godt samarbeidene fungerer, og hvilke muligheter og barrierer kommunene opplever. Selve spørreskjemaet er gjengitt i vedlegg 2, og representativiteten er nærmere dokumentert i vedlegg 3.

Antallet kommuner som har besvart det enkelte spørsmålet varierer gjennom undersøkelsen, fordi enkelte spørsmål bare ble stilt til dem som først bekreftet at de deltar i en bestemt samarbeidsform, og fordi noen spørsmål var frivillige. Vi oppgir derfor antallet svar, N, for hver figur.

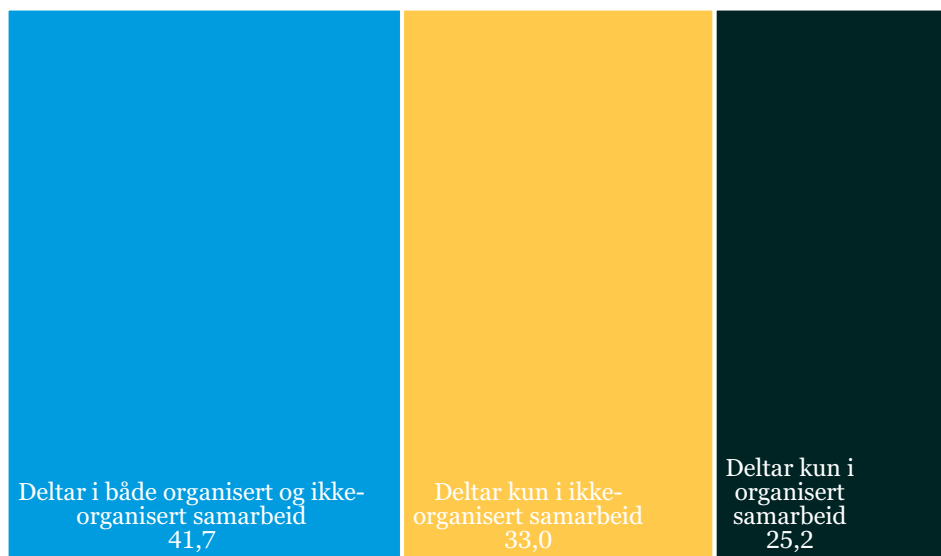
Av kommunene som besvarte undersøkelsen, oppgir 103 at de deltar i minst én form for organisert eller ikke-organisert samarbeid om vann og avløp. Det er en høy andel av de i alt 114 kommunene som fullførte undersøkelsen. Til sammenligning viser den registrerte statistikken fra SSB at under 20 prosent av landets kommuner, tilsvarende 67 kommuner, deltar i et slikt samarbeid. Avviket tyder på at kommuner som samarbeider, i større grad har valgt å svare på spørreundersøkelsen.

Vi har testet for utvalgsskjevhet ved å sammenligne kommunene som fullførte undersøkelsen med dem som ikke gjorde det, langs innbyggertall, sentralitet og økonomisk handlingsrom, og ved å teste om kommuner som er medeier i et IKS er over- eller underrepresentert blant fullførerne. Testene finner ingen statistisk signifikante forskjeller, men kommunene som fullførte er i gjennomsnitt klart større enn de øvrige, 23 566 mot 11 109 innbyggere. Denne forskjellen er den eneste som nærmer seg å være statistisk sikker, og vi kan derfor ikke utelukke at større kommuner er noe overrepresentert. Testene fanger dessuten bare opp forskjeller innad blant kommunene som svarte. Skjevheten mellom dem som svarte og dem som ikke svarte, lar seg ikke teste direkte, men sammenligningen med den registrerte statistikken over tyder på at kommuner som samarbeider er overrepresentert i utvalget. Vi tolker derfor tallene med forsiktighet. Nivåene, altså hvor stor andel av alle kommuner som samarbeider, er trolig for høye som følge av disse to seleksjonsmekanismene, mens sammensetningen blant dem som samarbeider er mindre følsomme for skjevheten og gir et mer robust bilde. Testene er nærmere dokumentert i vedlegg 3.

Det er interessant å se nærmere på hvordan kommunene som samarbeider, fordeler seg på organiserte og ikke-organiserte samarbeid. Figur 32 deler de 103 kommunene inn i tre gjensidig utelukkende grupper, nemlig de som kun deltar i organiserte samarbeid, de som kun deltar i ikke-organiserte samarbeid, og de som deltar i begge deler.

Figuren viser at kombinasjonen er vanligst. Av kommunene som samarbeider, deltar 41,7 prosent i både organiserte og ikke-organiserte samarbeid. Videre deltar 33,0 prosent kun i ikke-organiserte samarbeid, mens 25,2 prosent kun deltar i organiserte samarbeid. Regnet på tvers av gruppene betyr det at om lag to av tre samarbeidskommuner inngår i et organisert samarbeid, og om lag tre av fire i et ikke-organisert samarbeid. To mønstre trer fram. For det første er ikke-organiserte samarbeid som faglige nettverk og erfaringsutveksling noe mer utbredt enn organiserte samarbeid. For det andre kombinerer et stort flertall av kommunene de to formene, noe som tyder på at løsere faglig samarbeid og mer forpliktende organisering utfyller hverandre snarere enn å være alternativer.

Utvalgsundersøkelsen tyder på at det er noe mer organisert samarbeid enn den registrerte statistikken viser. Regnet som andel av de 103 samarbeidskommunene deltar 66,9 prosent i et organisert samarbeid, tilsvarende 69 kommuner, som er to flere enn de 67 SSB oppgir. Forskjellen er liten og kan skyldes samarbeid inngått etter SSBs måletidspunkt, ulik forståelse av hva et organisert samarbeid er, eller unøyaktig rapportering til KOSTRA. Vi legger derfor ikke stor vekt på det eksakte avviket. Som vi viser i avsnitt 3.6, skjuler det lille nettoavviket imidlertid betydelige bruttoavvik mellom kildene på kommunenivå.



Figur 3.2 Fordeling av kommuner som samarbeider, etter om de deltar kun i organisert samarbeid, kun i ikke-organisert samarbeid eller i begge deler, i prosent

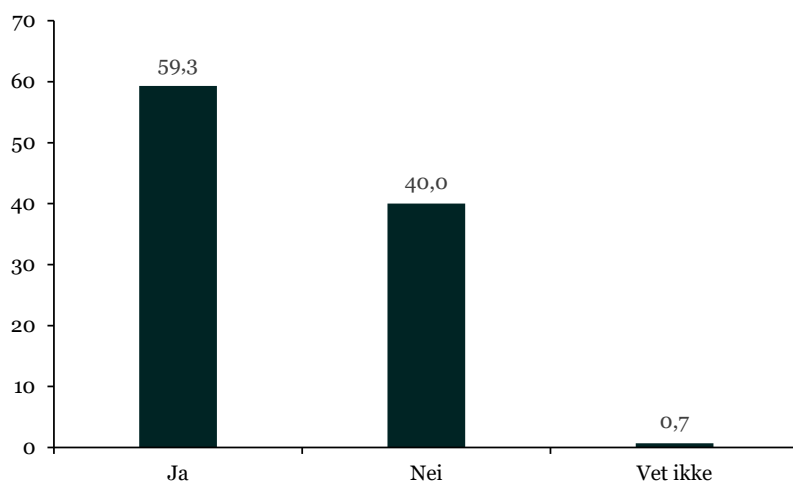
N=103. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunene, bearbeidet av Menon Economics

Spørreundersøkelsen ble delt inn i tre hoveddeler, se vedlegg 2. Én del handler om driftsassistanse-samarbeid, én om organiserte samarbeid utenom driftsassistanse, og én om ikke-organiserte samarbeid utenom driftsassistanse. I det følgende gjennomgår vi resultatene fra de tre delene i denne rekkefølgen.

3.3. Driftsassistansesamarbeid

I spørreundersøkelsen kartla vi omfanget av driftsassistansesamarbeid, se Figur 3.3. Av de 145 kommunene som besvarte spørsmålet, oppgir 86 kommuner, tilsvarende 59,3 prosent, at de deltar i et driftsassistansesamarbeid.

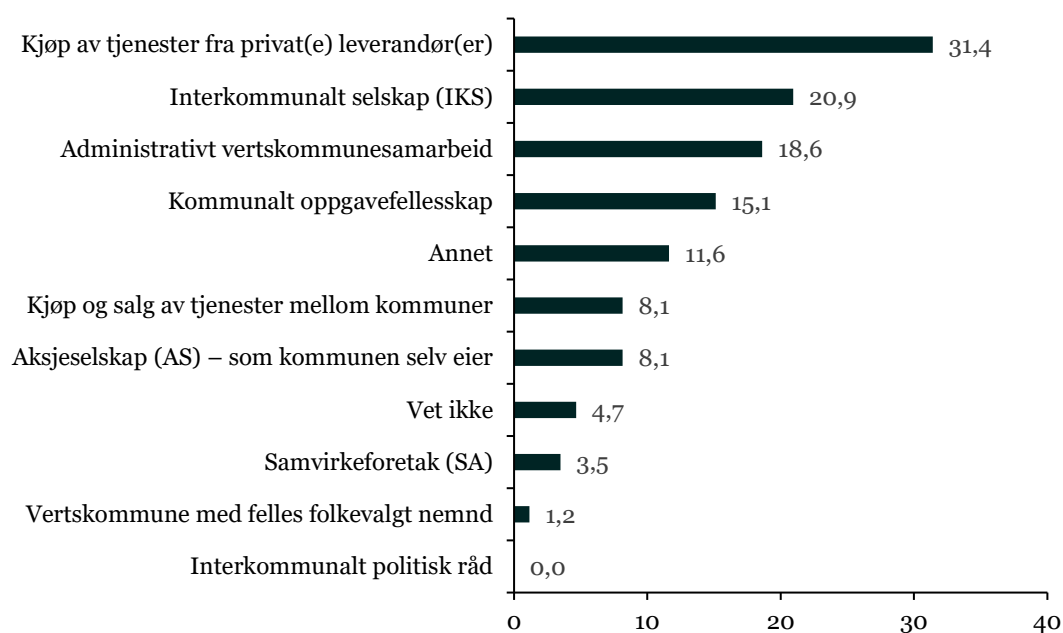
Figur 3.3 Omfang av driftsassistansesamarbeid, i prosent



N= 145. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunene, bearbeidet av Menon Economics

Hva driftsassistansesamarbeidet omfatter og hvordan den er organisert, varierer mye mellom kommunene, se Figur 3.4. Den vanligste formen er kjøp av tjenester fra private leverandører, etterfulgt av interkommunalt selskap, administrativt vertskommunesamarbeid og kommunalt oppgavefellesskap. At kjøp fra private leverandører er mest utbredt, viser samtidig at en betydelig del av det som omtales som driftsassistanse, ikke er interkommunalt samarbeid i egentlig forstand, men kjøp av tjenester i markedet. Siden spørsmålet tillot flere svar, har flere kommuner oppgitt at driftsassistansen deres er organisert på mer enn én måte, for eksempel både som kjøp fra privat leverandør og gjennom et interkommunalt selskap.

Figur 3.4 Organisering av driftsassistansesamarbeid, i prosent*



*Flere svar mulig. N= 86. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunene, bearbeidet av Menon Economics

Innholdet i driftsassistansen spenner over et bredt sett av oppgaver, se Figur 3.5. De tre vanligste er prøvetaking og laboratorietjenester, dokumentasjon og internkontroll, og drift av anlegg. Mer driftsnære og operative oppgaver som ledningsnett, beredskap, vedlikehold og kundehenvendelser omfattes i mindre grad. Mønsteret tyder på at driftsassistansen i hovedsak dreier seg om spesialiserte og kompetansekrevede oppgaver som er vanskelige å bygge opp i den enkelte kommune, mens de daglige driftsoppgavene i større grad holdes i egen organisasjon.

De åpne svarene under «annet» i Figur 3.5 utdyper hva driftsassistansen består i, og bekrefter mønsteret over. De fleste svarene handler om kompetanse og faglig støtte, som kurs, fagdager, driftsoperatørsamlinger, konferanser, erfaringsutveksling og rådgivning. Flere nevner konkret bistand til drift av anlegg, driftsoptimalisering, driftsovervåking og teknisk støtte innenfor et avgrenset timeomfang, samt hjelp til årsrapportering, maler og forskriftsarbeid. Noen samarbeider om felles anskaffelser, særlig av laboratorietjenester, kjemikalier og rammekontrakter, og enkelte om beredskap, nødvannforsyning og akkreditert prøvetaking. Flere av svarene beskriver etablerte regionale driftsassistanser, der en vertskommune administrerer en rådgiver som betjener medlemskommunene.

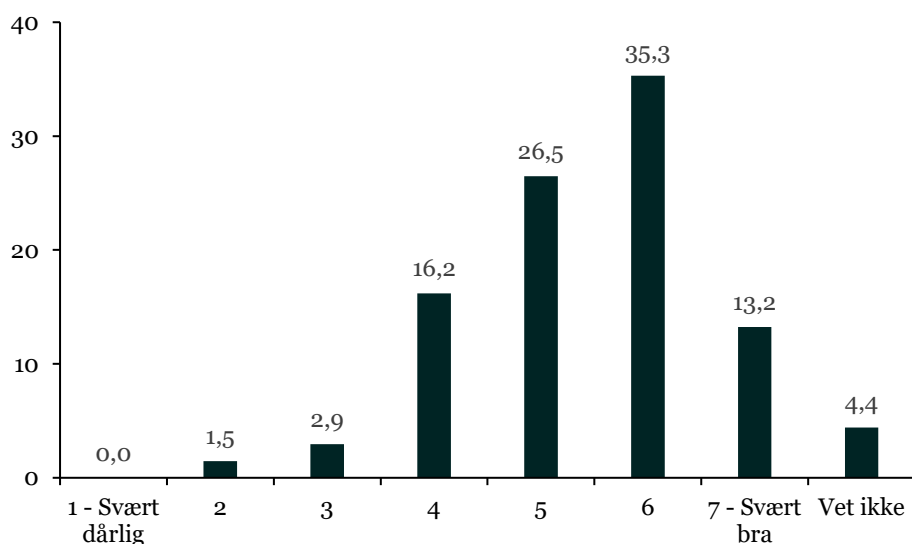
Figur 3.5 Oppgaver som inngår i driftsassistansesamarbeidene, i prosent*



*Flere svar mulig. N=86. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunene, bearbeidet av Menon Economics

Vurderingen av driftsassistansen er gjennomgående positiv, se Figur 3.6. På en skala fra 1, svært dårlig, til 7, svært bra, gir tre av fire kommuner samarbeidet en score på 5 eller høyere, og kun et fåtall plasserer seg i nedre del av skalaen.

Figur 3.6 Vurdering av hvor godt driftsassistansesamarbeid fungerer, på en skala fra 1, (svært dårlig) til 7 (svært bra), prosentfordeling



N=68. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunene, bearbeidet av Menon Economics

3.4. Organiserte samarbeid (utover driftsassistansesamarbeid)

I alt 45 kommuner oppgir at de inngår i et organisert samarbeid som ikke er driftsassistanse. Det tilsvarer 36,3 prosent av de 124 kommunene som svarte på spørsmålet. Dette er en snevrere gruppe enn de organiserte samarbeidene omtalt i avsnitt 3.2, fordi driftsassistansesamarbeid med organisatorisk overbygning her er holdt utenfor. Blant kommunene som deltar i et organisert samarbeid (utenom driftsassistansesamarbeid), oppgir 40,0 prosent at samarbeidet er et interkommunalt selskap, 26,7 prosent et administrativt vertskommunesamarbeid, 15,6 prosent et kommunalt oppgavefellesskap og 6,7 prosent et aksjeselskap. Interkommunalt selskap er dermed den klart vanligste formen for organisert samarbeid i sektoren.

Områdene det samarbeides om, er vist i Figur 3.7. Innkjøp og anskaffelser er det mest utbredte området, etterfulgt av kompetanse- og fagutvikling og beredskap. Også myndighetsutøvelse oppgis av flere. En relativt høy andel svarer «annet», noe som tyder på at en del samarbeid skjer i former som ikke fanges av standardkategoriene.

De åpne svarene under «annet» bekrefter at kategorien i stor grad fanger opp konkret oppgavesamarbeid som ikke passer inn i de forhåndsdefinerte områdene. Flere gjelder samarbeid om vannforsyning og avløpsrensing, som felles vannverk, gjensidig reservevann, kjøp av vann og mottak av avløpsvann fra nabokommune til rensing. Noen gjelder slam, altså felles slambehandling, kjøp av slamtømming og levering av slam til et biogassanlegg drevet av et IKS. Andre gjelder felles administrative funksjoner som IT og innkjøp, faglige nettverk, deltakelse i Norsk Vann, og driftsavtaler der én kommune drifter vann- og avløpsanlegg for en annen. Svarene viser at en del av det kommunene selv omtaler som organisert samarbeid, dels overlapper med driftsassistansesamarbeid og kjøp av tjenester, og dels handler om felles infrastruktur og enkeltoppgaver.

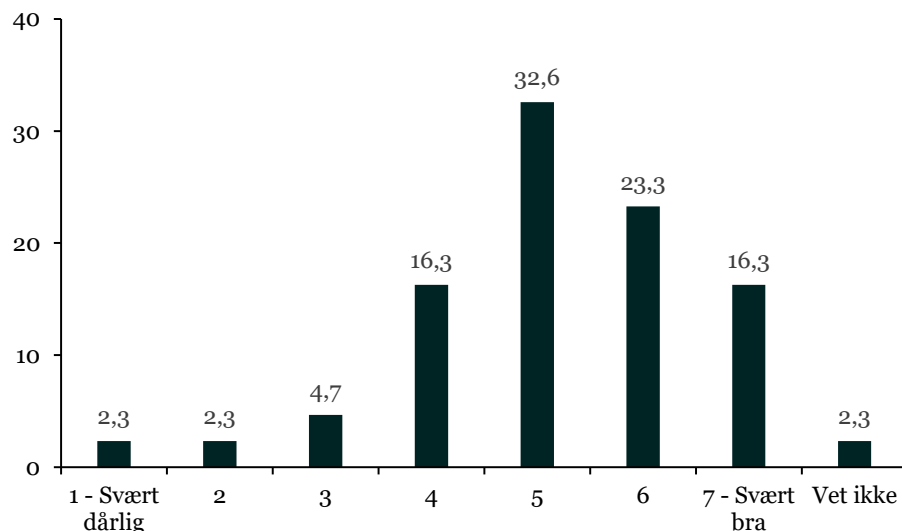
Figur 3.7 Områder som er omfattet av de organiserte samarbeidene innenfor vann og avløp, i prosent*



*Driftsassistansesamarbeid dekkes av andre spørsmål og inngår ikke her. Flere svar mulig. N=45. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunene, bearbeidet av Menon Economics

Kommunene er gjennomgående fornøyde med de organiserte samarbeidene, se Figur 3.8. På en skala fra 1, svært dårlig, til 7, svært bra, gir et klart flertall av kommunene samarbeidet 5 eller høyere, og svært få opplever at samarbeidet fungerer dårlig.

Figur 3.8 Vurdering av hvor godt de organiserte samarbeidene fungerer, på en skala fra 1, (svært dårlig) til 7 (svært bra), i prosent



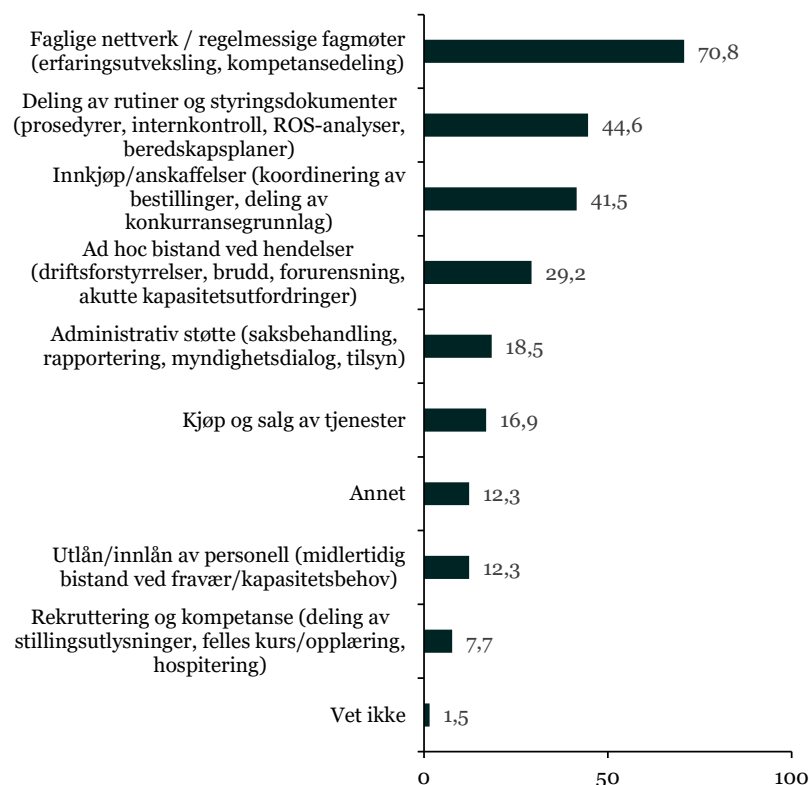
N=43. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunene, bearbeidet av Menon Economics

3.5. Ikke-organiserte samarbeid (utenom driftsassistansesamarbeid)

I alt 65 kommuner oppgir at de deltar i et ikke-organisert samarbeid når man ser bort fra driftsassistansesamarbeid. Det tilsvarer om lag halvparten av kommunene som besvarte spørsmålet. Ikke-organisert samarbeid er dermed noe mer utbredt enn organisert samarbeid. Hva kommunene samarbeider om, er vist i Figur 3.9.

Figuren viser at faglige nettverk og regelmessige fagmøter, etterfulgt av deling av rutiner og styringsdokumenter og koordinering av innkjøp og anskaffelser dominerer. Mønsteret bekrefter at de ikke-organiserte samarbeidene først og fremst handler om kompetansedeling og erfaringsutveksling, ikke om felles drift eller forpliktende oppgaveløsning.

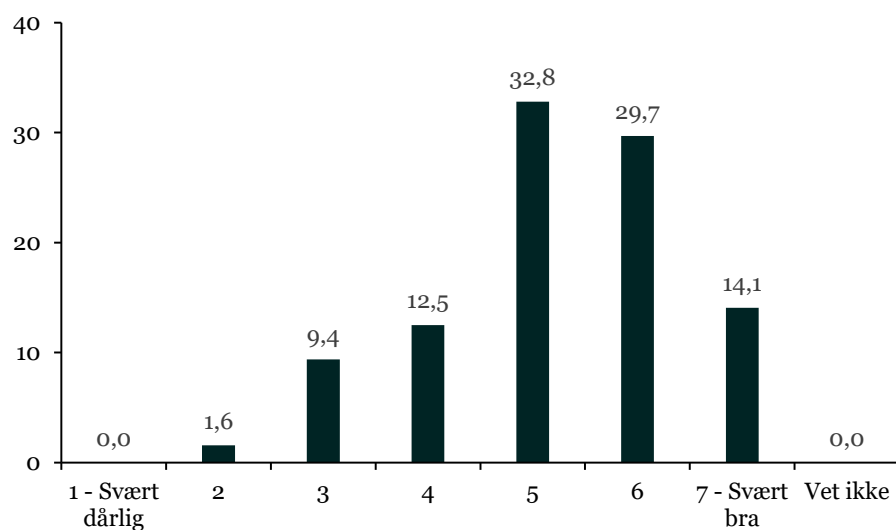
Figur 3.9 Hva de ikke-organiserte samarbeidene omfatter, i prosent*



*Flere svar mulig. N=65. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunene, bearbeidet av Menon Economics

Tilfredsheten med de ikke-organiserte samarbeidene er på nivå med de organiserte, se Figur 3.10. Et klart flertall av kommunene gir samarbeidene 5 eller høyere på skalaen fra 1 til 7, og få plasserer seg i nedre del.

Figur 3.10 Vurdering av hvor godt de ikke-organiserte samarbeidene fungerer, på en skala fra 1, (svært dårlig) til 7 (svært bra), i prosent



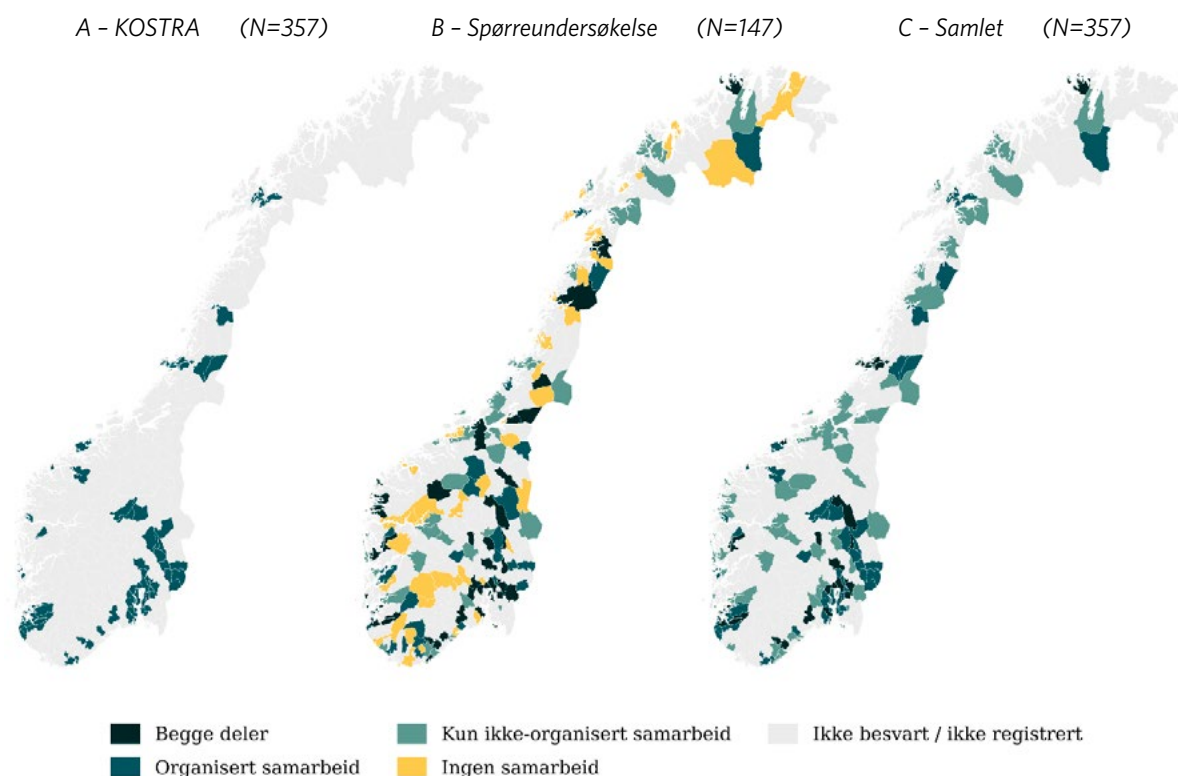
N=64. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunene, bearbeidet av Menon Economics

3.6. Samlet omfang av samarbeid i vannbransjen

De foregående delkapitlene tegner hver sin del av bildet. Registerstatistikken fra KOSTRA dekker alle landets kommuner, men fanger i hovedsak bare organiserte samarbeid. Spørreundersøkelsen fanger både organiserte og ikke-organiserte samarbeid, men bare for kommunene som svarte. I dette delkapittelet kombinerer vi de to kildene for å gi et mest mulig fullstendig bilde av samarbeidsomfanget i sektoren. Figur 3.11 viser KOSTRA-tallene (A), spørreundersøkelsen (B) og det samlede bildet (C) ved siden av hverandre.³⁰⁾

I kombinasjonen legger vi KOSTRA til grunn for om en kommune deltar i et organisert samarbeid. Registerdata rapportert gjennom KOSTRA vurderer vi som mer valide enn selvrapportering i en spørreundersøkelse, og KOSTRA avgjør derfor statusen der rapportering foreligger, også der den avviker fra svaret i undersøkelsen. For de 37 kommunene som ikke rapporterte til KOSTRA i 2025, bruker vi undersøkelsens svar der det finnes. Kategoriene i Figur 3.11B og C følger den brede avgrensningen fra avsnitt 3.2, der også driftsassistansesamarbeid med organisatorisk overbygning regnes som organisert samarbeid. Ikke-organiserte samarbeid registreres ikke i KOSTRA, og her er undersøkelsen eneste kilde. Figur 3.11C gir dermed fullstendig informasjon om organiserte samarbeid, men kjenner bare de ikke-organiserte samarbeidene for kommunene som besvarte undersøkelsen.

Figur 3.11 Omfang av samarbeid mellom kommuner innen vann og avløp*



*Panel A omfatter kun organiserte samarbeid. I panel C avgjør KOSTRA-tallene statusen for organisert samarbeid der rapportering foreligger, også der den avviker fra svaret i spørreundersøkelsen. Kategorien ingen samarbeid vises bare i panel B. Grå kommuner i panel C omfatter både kommuner uten kjent samarbeid og kommuner uten informasjon. Kilde: KOSTRA-tabell 13024 og Spørreundersøkelse, bearbeidet av Menon Economics

30) Figur 3.11B bygger på alle 147 kommuner som besvarte samarbeidsspørsmålene i undersøkelsen, mens tallene i avsnitt 3.2 bygger på de 114 kommunene som fullførte hele undersøkelsen. Antallet samarbeidskommuner avviker derfor marginalt mellom avsnittene.

Kombinasjonen endrer bildet i begge retninger. KOSTRA tilfører 40 kommuner med organisert samarbeid som ikke besvarte undersøkelsen, og fem kommuner som svarte nei i undersøkelsen, men som står med registrert samarbeid i KOSTRA. Samtidig oppga 39 kommuner i undersøkelsen et organisert samarbeid som ikke gjenfinnes i KOSTRA. Bruttoavvikene mellom kildene er altså langt større enn nettoavviket omtalt i avsnitt 3.2. Avvikene skyldes trolig at undersøkelsens kategori også fanger samarbeid om deler av tjenesten og tilgrensende oppgaver, mens KOSTRA-skjemaet spør om samarbeid om selve vann- og avløpstjenesten, i tillegg til mangelfull rapportering til KOSTRA. Med KOSTRA som førende kilde regnes disse 39 kommunene ikke med blant de organiserte samarbeidene i Figur 3.11C, men de av dem som oppga et ikke-organisert samarbeid, inngår i den kategorien.

Det samlede bildet i Figur 3.11C viser at 130 kommuner, tilsvarende 36 prosent av landets kommuner, deltar i minst én kjent form for samarbeid om vann og avløp. Av disse deltar 74 kommuner i et organisert samarbeid, mot 67 i KOSTRA alene, mens 76 kommuner deltar i et ikke-organisert samarbeid. Tjue av kommunene kombinerer de to formene.

Det samlede anslaget er et minimumsanslag. For de 210 kommunene som ikke besvarte undersøkelsen, vet vi ikke om de deltar i ikke-organiserte samarbeid, og blant respondentene oppga om lag halvparten en slik samarbeidsform. Det reelle omfanget av samarbeid er derfor trolig høyere enn Figur 3.11C viser. Samtidig trekker seleksjonsskjevheten omtalt i avsnitt 3.2 i motsatt retning for nivå-tallene fra undersøkelsen alene. Hovedbildet står seg uansett. Det registrerte omfanget i KOSTRA undervurderer samarbeidet i sektoren vesentlig, først og fremst fordi de løsere samarbeidsformene, som er de mest utbredte, ikke fanges av registerstatistikken.

4. Eksempler på gode samarbeid

De vi har intervjuet peker på behovet for robust drift og god beredskap som de viktigste grunnene til at kommuner søker samarbeid om vann og avløp, mens kompetanse og rekruttering er den mest universelle utfordringen. Samarbeid gir mest der oppgaven er spesialisert, kapitalkrevende eller sårbar for at enkeltpersoner slutter. Valg av organisasjonsform får direkte konsekvenser for styringsdialogen, der IKS-formen gjennomgående oppleves som tettere enn AS-formen. For myndighetsutøvelse er vertskommunemodellen i praksis den eneste lovlige formen for å samle forurensningsmyndighet, mens de største gevinstene ved investeringssamarbeid handler om bestillerkompetanse overfor et presset leverandørmarked. Kommunene vurderer gjennomgående samarbeidene som velfungerende.

4.1. Formål og grunnlag

Hovedspørsmål 1 er å vise fram gode samarbeid mellom kommunene innen drift og driftsassistanse, administrasjon, kompetanse, rekruttering, innkjøp, myndighetsutøvelse og tilsyn, og investeringsprosjekter. For hvert tema belyser vi de underliggende spørsmålene fra oppdraget, blant annet hvilke oppgaver som egner seg for fellesløsninger og hvilke som bør forbli lokale, hvordan vaktordninger, digitale plattformer og styringsdialog er innrettet, hvilke modeller for kompetanse og rekruttering som brukes, og hvordan felles anskaffelser, myndighetsutøvelse, tilsyn og investeringer er organisert.

Framstillingen er i hovedsak beskrivende, og viser fram hva samarbeidene gjør. Det analytiske blikket, der funnene vurderes opp mot beste praksis, følger i kapittel 5 og utover. Beskrivelsene bygger i stor grad på hvordan de vi har intervjuet selv opplever ordninger, gevinster og utfordringer, og opplysningene er i begrenset grad etterprøvd mot uavhengige kilder eller måletall. Funn fra ett eller få samarbeid er omtalt som nettopp det, og der tallfestede effekter som lekkasjenivå, responstid eller kostnader gjengis, er dette som hovedregel egne anslag fra de vi har snakket med. Grunnlaget er intervjuer med åtte samarbeid og en rekke tilknyttede kommuner. Tabell 4.1 gir en kort beskrivelse av hvert samarbeid, og mer detaljert informasjon følger i de tematiske avsnittene.

Tabell 4.1 Oversikt over VA-samarbeidene som er studert

Samarbeid	Type	Kommuner og region	Kjerneoppgaver
IVAR IKS	Grossist-IKS	12 kommuner, Stavanger-regionen	Vannproduksjon og avløpsrensing
Hias IKS	Grossist-IKS	4 kommuner, Hedmarken	Vannproduksjon og avløpsrensing
GIVAS IKS	Fullintegrert IKS	Kongsvingerregionen	Nær alt VA-ansvar overført til selskapet, inkludert fakturering til abonnenter
Veas AS	Regionalt avløpsselskap (AS)	3 kommuner, Vestfjorden	Avløpsrensing for eierkommunene
Bergen og Bjørnafjorden	Kjøp av driftstjenester fra nabokommune	Bergen og Bjørnafjorden	Bergen Vann drifter VA-infrastrukturen i Bjørnafjorden på kontrakt
Lier-tilsynet	Tilsynssamarbeid (vertskommune)	7 kommuner, Lier- og Numedalsregionen	Felles tilsynsorgan for spredte avløpsanlegg
Gloppen-tilsynet	Tilsynssamarbeid (vertskommune)	5 kommuner, Nordfjord	Felles tilsynsorgan for spredte avløpsanlegg
VA Nord	Fagnettverk	6 kommuner, nemlig Tromsø, Bodø, Narvik, Harstad, Mo i Rana og Alta	Fagsamarbeid uten formell myndighetsoverføring, med undergrupper for flere fagområder

Kilde: Menon Economics

Hamar er intervjuet som eierkommune i Hias, Stavanger som eierkommune i IVAR og Bærum som eierkommune i Veas. For GIVAS er Kongsvinger og Eidskog intervjuet. For Lier-tilsynet er Modum og Holmestrand intervjuet, og for Gloppen-tilsynet er Kinn intervjuet som deltakerkommune. For VA Nord gir intervjuene med Tromsø og Rana perspektiver fra to av nettverkets seks medlemmer. For samarbeidet mellom Bergen og Bjørnafjorden er begge parter intervjuet. I tillegg er Haugesund og Gjerdrum inkludert som kommuner med egne erfaringer fra samarbeid og etablering.

4.2. Drifts- og driftsassistansesamarbeid

Drift av vann- og avløpsinfrastruktur har lange tradisjoner, og flere av samarbeidene har vært etablert i over 40 år. Samarbeidene spenner fra store interkommunale selskaper som tar ansvar for produksjon, transport og rensing, via kjøp av driftstjenester der én kommune drifter anleggene for en annen, til løsere faglige nettverk der kommuner deler erfaringer uten å overføre driftsansvar. Mange kommuner bruker i tillegg de regionale driftsassistansene, som tilbyr kursing, beredskapsplanlegging og faglig bistand til kommunene i regionen.

Driftsmodeller. I den ene enden står den fullintegrerte modellen. GIVAS IKS har overtatt nær alt ansvar for vann og avløp fra eierkommunene. Selskapet eier anlegg og tomter, fakturerer abonnentene direkte og har hånd om daglig drift, vedlikehold, laboratorietjenester og utbygging. Det eneste som ligger igjen i kommunene, er myndighetsutøvelse og kommunestyrets vedtak om gebyrenes størrelse. Fordi alt er samlet i selskapet, finnes det ikke et løpende driftsgrensesnitt mellom kommune og selskap som må avklares. Deltakerkommunene gikk inn på ulike tidspunkt, og det finnes lokale variasjoner. Eidskog, som ble med i 2014, har et privat vannverk som forsyner over 90 prosent av innbyggerne, slik at GIVAS der drifter tre mindre kommunale vannanlegg ved siden av det private verket.

Grossistmodellen er representert ved Hias IKS i Hamar-regionen og IVAR IKS i Stavanger-regionen. Selskapet leverer vann til noen få avtalte leveringspunkter og mottar avløpsvann fra kommunene, og eier produksjonsanlegg, store hovedledninger og renseanlegg, mens kommunene beholder distribusjonsnett ut til abonnentene. IVAR har utvidet modellen for tre av de minste eierkommunene, der selskapet i tillegg går inn som kommunenes VA-etat og drifter distribusjonsnett, saksbehandling og fakturering.

En tredje modell er kjøp av driftstjenester fra en nabokommune. Bergen Vann, som er en del av Bergen kommune, drifter all vann- og avløpsinfrastruktur i Bjørnafjorden gjennom en langtidsavtale. Bjørnafjorden beholder forvaltning og saksbehandling, men kjøper all fysisk drift fra Bergen. Bakgrunnen var rekrutteringsutfordringer tidlig på 2010-tallet.

En fjerde modell er et selskap som ivaretar ett avgrenset ledd i verdikjeden, produksjon eller rensing, på vegne av eierkommunene, som selv beholder nettet og forbindelsen til abonnentene. På avløpssiden er Veas AS et eksempel, der selskapet mottar og renser avløpsvann fra eierkommunene, mens kommunene beholder eget ledningsnett og egne pumpestasjoner. Samme modell brukes på drikkevannssiden, som hos Vestfold Vann IKS, der selskapet produserer og transporterer drikkevann til seks eierkommuner som selv distribuerer vannet videre til abonnentene. Flere av de interkommunale selskapene har enten drikkevann eller avløp, eller begge deler, i porteføljen. Selskapsformen og konsekvensene for eierstyring drøftes i kapittel 5.

En femte modell er kommuner som drifter alt selv og samarbeider faglig gjennom nettverk, som VA Nord, der seks nordnorske kommuner har etablert et fast nettverk med undergrupper for drift, beredskap, økonomi, juridiske spørsmål og plan og prosjekt.

Beredskap. Beredskap er en av de viktigste driverne for driftssamarbeid på tvers av alle casene, og gjelder både store og små kommuner. I GIVAS er beredskap og kompetanserobusthet uttrykkelig formulert som en av de viktigste grunnene til at de minste kommunene søkte seg til selskapet, og de har én felles vaktordning for alle anlegg i alle kommuner. Hias har et nødvanssamarbeid med Elverum og GIVAS der mobile vanntanker er stasjonert på Elverum og tilgjengelig for alle deltakerne ved krise. IVAR forbereder en tilsvarende felles anskaffelse, med den begrunnelse at beredskapsutstyr som sjelden brukes, ikke trenger å eies av den enkelte kommune. Felles beredskapsplaner og øvelser er utbredt. Hias og eierkommunene har minst tre beredskapssamlinger i året i tillegg til praktiske øvelser, og VA Nord har laget en felles beredskapsrapport og en felles øvelse som gjennomføres i alle seks kommunene.

Vaktordninger. En felles vaktordning gir langt bedre dekning enn den enkelte kommune kan bygge alene. Hias har én person på vakt per uke, tilgjengelig for alarmer utenfor ordinær arbeidstid. Bergen Vann rykker raskt ut for Bjørnafjorden ved hendelser, noe som beskrives som en av de tydeligste fordelene ved å kjøpe drift fra en nabokommune. I Hias-regionen utfører Hamars kommunale driftsorganisasjon beredskapstjenester på Hias sine ledninger mot betaling per time for mannskap og utstyr. Hamar beskriver at Hias er sterkt på pumpestasjoner, høydebasseng og prosessanlegg, men at kommunen selv håndterer enkelt vedlikehold på Hias sitt ledningsnett.

Driftsovervåking og datadeling. Integrasjonsnivået varierer betydelig mellom casene. Hias har bygget sitt eget driftsovervåkingssystem og drifter det selv. Etter en juridisk avklaring gikk Hamar over fra en ekstern leverandørløsning til Hias sitt system. Tjenesten faktureres til selvkost. De to har i dag full gjensidig innsyn i hverandres systemer, men ingen operasjonsrettigheter i hverandres anlegg. I VA Nord diskuteres en felles pilot for et nytt driftsovervåkingssystem der kommunene kan samordne anskaffelsen. Felles ledningskartverk finnes også, og flere av eierkommuner i Hias bruker Gemini VA med felles innmålingsinstruks.

Laboratorietjenester. Deling av laboratorietjenester kan gi klare stordriftsfordeler, særlig for mindre kommuner. Bergen Vann tilbyr laboratorietjeneste til Bjørnafjorden som del av driftsavtalen. Gjerdrum kjøper laboratorietjenester fra NRVA IKS, som tar ukentlige prøver ulike steder i forsyningsnettet. Haugesund gikk inn i Vann Vest AS³¹⁾ primært for å få tilgang til akkreditert prøvetaking på avløp, som er krevende å etablere for en enkelt kommune. Bærum gjennomførte en felles anskaffelse av laboratorietjenester for kommunene mellom Drammen og Bærum og oppnådde bedre priser som følge av volumet, men anskaffelsessamarbeidet brøt sammen etter en klage.

Prissetting og finansieringsmodeller. Kubikkmeterprising basert på faktisk forbruk er den dominerende modellen i de organiserte samarbeidene. Hias fakturerer to kubikkpriser, én for vann og én for avløp, og gjør alle kostnader variable, med den begrunnelse at modellen skal gi kommunene insentiv til å tette lekkasjer. IVAR bruker en tilsvarende modell for alle 12 eierkommuner. GIVAS har en annen modell, der selskapet fører separate selvkostregnskap per tjenesteområde per kommune og sender faktura direkte til abonnentene, slik at kommunene ikke betaler selv. En kommune viser til at dårlig utformede prisavtaler kan skape store problemer over tid. Større utbedringsarbeider og uforutsette skader kan gi prissjokk, og i det aktuelle tilfellet skyldtes det økte strømpriser i 2022 kombinert med avtalevilkår som ga begrenset adgang til å justere prisen på kort varsel.

Driftsassistansesamarbeid. De regionale driftsassistansesamarbeidene er nevnt i de fleste intervjuene, men vurderes svært ulikt. Det gjennomgående bildet er at driftsassistansene i praksis leverer kursing, fagsamlinger og erfaringsutveksling, og i liten grad operative driftstjenester. Rana beskriver sin driftsassistanse som en samlingsplass for driftsoperatørene for faglig påfyll og nettverksbygging, ikke som en organisasjon som utfører løpende drift. Haugesund opplever at Vann Vest fungerer godt for fagnettverk og kursing, og Bjørnafjorden er prosjektmedlem i samme nettverk.

4.3. Administrasjon

Administrasjonssamarbeid handler om de organisatoriske og juridiske rammene rundt tjenestene, snarere enn den fysiske driften. I intervjuene ble tre temaer nevnt av flere, det var selvkostregnskapet, valg av organisasjonsform og styringsdialog, og deling av støttetjenester.

Selvkostregnskapet og kostnadsfordeling. Selvkostregnskapet framstår som den administrativt mest krevende oppgaven i interkommunale VA-samarbeid. Fordelingen av kostnader, tilbakeføring av overskudd og underskudd, og belastning av investeringer på riktig kommune er arbeidskrevende og kan skape friksjon mellom eierkommunene dersom modellen ikke er gjennomtenkt fra starten. GIVAS IKS har valgt en løsning der alle ansatte fører timer per kommune, og alle kostnader tilskrives kommunen der de oppstår. Dermed skjer det ingen kryssubsidiering mellom kommuner, og ingen eierkommune betaler for tiltak i en nabokommune. Denne modellen er enklest å administrere fordi kommunene i hovedsak har hver sin infrastruktur.

31) Vann Vest AS er en samarbeidsorganisasjon eid av 29 kommuner i Vestland og Rogaland. Selskapet ble etablert for å være en pådriver i utviklingen av kommunale vann- og avløpstjenester gjennom erfaringsutveksling, opplæring og informasjonsarbeid. Kilde: <https://www.vannvest.no/>

GIVAS fakturerer og krever inn gebyrene direkte fra abonnentene, mens gebyrsatsene vedtas av kommunestyret i hver kommune. At selskapet, og ikke abonnentens egen kommune, står for faktureringen, ble utfordret av en abonnent i Eidskog og prøvd i tingretten, der kommunene fikk medhold.

Kommunene har ansvar for selvkostregnskapet og selvkostfondet for de tjenestene som ligger under selvkostregelverket, også når produksjonen skjer i et interkommunalt selskap. Ifølge veilederen til selvkostforskriften og en tolkningsuttalelse fra Kommunal- og distriktsdepartementet fra 2024 ligger selvkostfondet naturlig hos den enheten som fakturerer abonnentene, som regel kommunen selv. Et unntak er GIVAS, som fakturerer sine abonnenter direkte og dermed forvalter selvkostregnskapet. Hias hadde i 2025 et overskudd på 22 millioner kroner som ble fordelt tilbake til eierkommunene etter forbruksnøkkel, i tråd med selskapsavtalen. Ordningen krever avstemming mellom selskapets regnskap og kommunenes selvkostkalkyler, men bidrar til at ansvar og finansiering følger samme linje.

Organisasjonsform og styringsdialog. Valg av organisasjonsform har direkte konsekvenser for den løpende styringsdialogen mellom samarbeidsorganet og deltakerkommunene. Erfaringene fra casene tyder på at IKS-formen kan gi tettere og mer forutsigbar styringsdialog enn AS-formen. Bærum kommune, som er medeier både i Veas AS og i Asker og Bærum Vannverk IKS, beskriver en klar forskjell mellom de to. I IKS-samarbeidet deltar fagetatslederne i forberedende møter og har tilgang til saksdokumenter underveis. Med Veas er kommunens rolle begrenset til generalforsamlingen, og aksjeloven setter grenser for hvilke løpende informasjon kommunen kan forvente. Dette er en konsekvens av selskapsformen, ikke av selskapet som sådan.

IVAR IKS sikrer dialog gjennom administrative eiermøter der daglig leder møter alle 12 kommunedirektørene samlet, og gjennom individuelle eiermøter med hver enkelt kommune. Hensikten med de administrative eiermøtene er å gi kommunedirektørene, som har ansvar for svært mange oppgaver, en effektiv måte å holde seg orientert om de viktigste strategiske sakene i selskapet. De individuelle eiermøtene fanger opp lokale og operasjonelle problemstillinger knyttet til IVARs aktivitet i den aktuelle kommunen. GIVAS har en enklere styringsstruktur med kort vei mellom administrasjon, daglig leder og eierkommuner. Kongsvinger-representanten beskriver at dialogen med GIVAS er mindre detaljert enn erfaringer fra andre IKS-samarbeid i bransjen.

Felles støttetjenester. Deling av administrative støttetjenester er utbredt og beskrives som en av de enkleste gevinstene å hente ut. GIVAS kjøper sentralbord- og regnskapstjenester av Kongsvinger kommune, bruker Indigo IKT som felles IKT-leverandør og deler personvernombud med Kongsvinger. Hias og eierkommunene bruker det samme IKT-selskapet, Indigo. Gloppen-tilsynet bruker Nordfjordnett, som gir sømløs tilgang til matrikkel og kart i alle deltakerkommunene uten separate pålogginger, og benytter en felles regional innkjøpsavtale for blant annet laboratorietjenester og leasingbil. Felles innkjøpsordninger er til stede i de fleste casene og omtales nærmere i kapittel 5.5.

Personvern og informasjonssikkerhet. Personvern og informasjonssikkerhet er blitt et stadig viktigere administrativt tema, særlig knyttet til driftsovervåkingssystemer og smarte målere. Bærum er i ferd med å skille IKT-systemene mellom kommunen og selskapene av sikkerhetshensyn, etter å ha hatt fullt integrerte systemer i mange år. Gjerdrum har innført akustiske lekkasjesensorer i vannmålerne, mens nabokommuner har valgt å ikke ta denne teknologien fullt i bruk, med henvisning til personvern. Hamar og Hias arbeider med et Smart Data-prosjekt der målet er å lagre kommunale data lokalt hos Indigo framfor i skybaserte løsninger, slik at de selv eier og kontrollerer dataene. Prosjektet er under utvikling.

4.4. Kompetanse

I kommuner med få VA-stillinger settes enkeltpersoner lett i en generalistrolle der de forventes å beherske alt fra hydraulisk modellering til saksbehandling og anskaffelsesrett. Samarbeid mellom kommuner gir mulighet til spesialisering, robusthet ved sykdom og turnover, og tilgang til kompetanse få enkeltkommuner kan opprettholde alene.

Fagnettverk og fagsamlinger. Faglige nettverk og samlinger er den mest utbredte formen for kompetansesamarbeid, og finnes i nær alle casene, uavhengig av organisasjonsform. VA Nord er det mest systematisk organiserte fagnettverket i undersøkelsen. De seks kommunene har etablert undergrupper for alle fagområder, altså ledere, jurister, økonomer, beredskap og sikkerhet, drift, og plan og prosjekt. Gruppene møtes digitalt jevnlig og fysisk to ganger i

året. IVAR arrangerer fagsamlinger for VA-fagfolk i eierkommunene, med en agenda som blander problemstillinger fra det kommunale distribusjonsnettet og temaer knyttet til IVARs egne grossistanlegg. Et sentralt funn fra IVAR er at samlingene ikke bare handler om å overføre IVARs kompetanse til kommunene, men minst like mye om å legge til rette for at kommunenes egne fagfolk kan snakke med hverandre, noe som blant annet har hevet kvaliteten på lekkasjearbeidet i flere kommuner. Eierkommunene til Hias samarbeider om lekkasje og innlekkasje gjennom temamøter og deling av utstyr. Gloppen-tilsynet holder møter annenhver uke med deltakerkommunene og arrangerer én fysisk fagsamling i året. Norsk Vann nevnes i nær samtlige intervjuer som den viktigste nasjonale kompetanse-plattformen, gjennom kurs, fagsamlinger, webinarer og fagtidsskrift.

Spesialistkompetanse gjennom felles organisasjoner. Der fagnettverk gir bredde og robusthet, gir felles organisasjoner tilgang til spesialistkompetanse som en enkeltkommune ikke kan bygge opp alene. IVAR har flere ansatte med doktorgrad innen biologisk rensing, og daglig leder beskriver at av de om lag ti personene med doktorgrad på dette smale fagfeltet i Norge, jobber fem hos IVAR. Denne konsentrasjonen av kompetanse gjør det mulig å pilotere ny renseteknologi, og er grunnlaget for bestillerkompetansen selskapet bygger overfor leverandørmarkedet, se kapittel 4.8. Bjørnafjorden får gjennom driftskontrakten med Bergen Vann tilgang til spesialister på hvert fagfelt, kompetanse kommunen aldri ville hatt kapasitet til å opprettholde selv. Gloppen-tilsynets tverrfaglige team, med fagarbeidere, ingeniør, biolog og jurist, beskrives som en særlig god kombinasjon av praktikere og akademikere.

Hospitering og praksisordninger. Hospitering brukes systematisk i VA Nord, der ansatte fra Narvik for eksempel besøkte Tromsø for å lære om drift av varmepumpestasjoner. VA Nord har også gjennomført en felles prosjektlederskole med om lag 20 deltakere fra kommunene og med ekstern foredragsholder, et eksempel på kursing som ingen av de seks kommunene ville hatt volum til alene. Fagdagen Vanndammen ved UiT Norges arktiske universitet i Narvik er en møteplass der studenter og bransje møtes, der kommunene i VA Nord stiller med gjesteforelesere fra eget fagmiljø. IVAR, Sandnes og Stavanger veksler på å ta imot traineer fra Norsk Vanns nasjonale traineeordning, og kandidatene hospiterer hos de ulike aktørene i løpet av programmet.

4.5. Rekruttering

Rekrutteringsutfordringer er det mest gjennomgående temaet på tvers av intervjuene. Uavhengig av kommunestørrelse, geografi og organisasjonsform beskriver samtlige caser at det er krevende å tiltrekke og beholde fagkompetanse. Samarbeid mellom kommuner er ett av svarene, fordi et større fagmiljø gjør arbeidsplassen mer robust og mer attraktiv, selv om det ikke løser alle problemer.

Intern konkurranse mellom selskap og eierkommuner. Et gjennomgående og noe overraskende funn er at interkommunale selskaper og eierkommunene konkurrerer om de samme fagpersonene. Hias beskriver at selskapet trår varsomt i rekrutteringsprosessene for å unngå å overby eierkommunene, særlig på ingeniørkompetanse. Hamar-representanten beskriver at konkurransen i stor grad foregår kommunene imellom, at folk fra Gjøvik og Løten dukker opp i Hamars rekrutteringsprosesser, og at Hias av og til også rekrutterer fra eierkommunene. I Veas AS og Bærum er problematikken skarpere. Bærum opplever å miste driftsmedarbeidere til Veas og til Asker og Bærum Vannverk IKS, der lønnsnivået for en fagarbeider kan ligge mellom 50 000 og 150 000 kroner høyere enn kommunens tilbud. Stavanger melder tilsvarende om at selskapene er mer fristilte i lønnsforhandlingene enn kommunene. IVAR opplever på sin side at rekrutteringen i stor grad løser seg selv ved kritisk masse, og at søkere til smale spesialstillinger som biologisk rensing kommer av seg selv til et miljø med nasjonal anerkjennelse.

Distriktsproblematikken. For distriktskommuner kommer rekrutteringsutfordringen i en tilleggsdimensjon, ved at fagpersoner med riktig bakgrunn ofte trekkes mot byene, og det er krevende å motivere dem til å bosette seg i distriktene. Representanter fra Modum påpeker at planleggingshorisonten er uforutsigbar ved at med ni ansatte på drifta er det vanskelig å vite om de neste 20 årene krever ti nyansettelser eller ingen, alt avhenger av om de som er der i dag velger å bli. Gloppen-tilsynet hadde tre rekrutteringsrunder i løpet av to år, og erfarte at ingeniør- og juriststillinger var klart vanskeligst å besette, mens fagarbeider- og biologstillinger lot seg fylle etter to utlysninger. Haugesund har i tillegg konkurranse fra petroleumssektoren på Haugalandet, der teknisk fagkompetanse finnes i regionen, men der offshorebransjen tilbyr betingelser kommunen ikke kan matche.

Påvirkning av utdanningsløpet. Det mest langsiktige rekrutteringstiltaket i materialet er arbeidet VA Nord har gjort for å styrke ingeniørutdanningen ved UiT Norges arktiske universitet i Narvik. Bakgrunnen var at tilgangen på studenter til VA-faget var nesten fraværende, og at fagmiljøet ved studiestedet var i ferd med å forsvinne. Kommunene gikk sammen med studiestedet om en tretrinnsstilnærming. Først måtte både skolen og kommunene markedsføre faget aktivt helt ned i grunnskolen og videregående, slik at VA ikke lenger forble en skjult tjeneste få ungdommer kjente til. Deretter måtte kommunene tilby gode sommerjobber og oppgaver til bachelorstudenter, slik at studentene fikk reell kontakt med sektoren tidlig. Til slutt ble fagdagen Vanndammen etablert som en fast møteplass der studenter og bransje møtes, og den inngår i dag som en del av studentenes undervisning. Kommunene i VA Nord stiller med gjesteforelesere fra egne fagmiljøer, og et bevisst grep var å la praktikere fra driften undervise framfor rene akademikere.

Tiltak som brukes. På tross av utfordringene rapporterer casene om flere tiltak som virker. Gloppen-tilsynet brukte Framtidsfylket Vestlands traineeordning for å rekruttere både ingeniør og biolog, en ordning der kommunen betaler rundt 150 000 kroner utover lønn for et ettårig løp med faglige samlinger, og begge stillingene ble besatt med kandidater tilsynet er svært fornøyd med. Tromsø har valgt en aktiv synliggjøringsstrategi, engasjert en kommunikasjonsrådgiver. Hias erfarer at tidlig eksponering gjennom blant annet sommerjobber er viktig for å bygge kjennskap til arbeidsgiveren, og at fagarbeidere som har hatt lærlingplass i Hias søker seg tilbake etter noen år ute i andre virksomheter. Geografisk tilhørighet viser seg viktigere enn antatt, og kandidater med lokal bakgrunn er markant lettere å tiltrekke til innlandsregionen enn de uten tilknytning til området. Norsk Vanns nasjonale traineeordning omtales med varierende erfaring. IVAR og Bergen Vann er fornøyd og deltar aktivt, mens Stavanger meldte seg ut etter tre deltakelser uten å ha fått beholde noen av kandidatene, og Gjerdrum opplever at kandidater takker ja, men forsvinner allerede i karantenetiden. Ordningen ser ut til å fungere best for de største aktørene med mest synlig fagmiljø.

4.6. Innkjøp

Felles innkjøp og anskaffelser er ikke en sentral drivkraft i samarbeidene vi har undersøkt, men forekommer i ulik grad. Samarbeid om innkjøp skjer oftest ved at et selskap eller en kommune kobler seg på eksisterende rammeavtaler fra en større aktør, og i noen tilfeller ved at kommuner etablerer egne felles ordninger for avgrenset utstyr eller tjenester.

Det som gjøres alene. Fagspesifikt prosessutstyr og kjemikalier handles i de fleste tilfeller separat av den enkelte aktør. Veas oppgir at de virkelig store innkjøpene, for eksempel kjemikalier, gjøres alene, og at det som eventuelt gjøres i fellesskap er småting. IVAR påpeker at mesteparten av det de anskaffer er prosessutstyr til store fabrikkanlegg, og at dette henvender seg til en annen del av leverandørmarkedet enn det kommunene trenger. Hias oppgir at felles innkjøp og anskaffelser ikke er noe de driver med.

Å henge seg på eksisterende rammeavtaler. En vanlig strategi blant de større selskapene er å koble seg på rammeavtaler som nabokommuner eller storbyer allerede har inngått, særlig for anskaffelser som ikke er fagspesifikke. IVAR henger seg på Stavanger kommunes rammeavtaler når Stavanger går ut på anskaffelse av tjenester som telefoner og abonnement, og har glede av å være koblet til en stor kunde. Veas har nylig hengt seg på en innkjøpsavtale gjennom Asker, og Bærum har invitert Veas med i et par anskaffelsesprosesser. GIVAS deltar i Kongsvingerregionens innkjøpsordning og bruker også kommunens datasystemer og sentralbordtjenester.

Egne samarbeidsarenaer for innkjøp. I noen regioner er det etablert mer strukturerte samarbeid om felles anskaffelse. På Romerike samarbeider seks kommuner om innkjøp, med Ullensaker som koordinator for gruppen. IVAR forbereder en felles anskaffelse av nødvanntutstyr på vegne av eierkommunene, og Bergen Vann gjennomfører byfjordundersøkelsen i fellesskap med Vann Vest.

4.7. Myndighetsutøvelse og tilsyn

Myndighetsutøvelse innen vann og avløp handler i første rekke om tilsyn med spredte avløpsanlegg, behandling av søknader om utslippstillatelse, og oppfølging av ulovlige utslipp. Ifølge informantene kan forurensningsmyndigheten i praksis bare delegeres til et felles tilsynsorgan gjennom vertskommunemodellen etter kommuneloven, ikke til et IKS eller AS. Det skyldes begrensningen i kommuneloven § 5-4 som sier at for saker som gjelder lovpålagte oppgaver kan delegasjon til andre rettssubjekter kun skje «så lang loven åpner for det».³²⁾ I materialet finnes to etablerte felles tilsynskontor med vertskommunemodell, nemlig tilsynet for små avløpsanlegg i Lier fra 2010 og Gloppen tilsynssamarbeid i Vestland fra 2024. Dette avsnittet dekker både de juridiske rammene og de operative sidene ved tilsynet, altså ressurser, oppstart, finansiering og effektmåling.

Vertskommunemodellen som eneste lovlige form i dag. Gloppen-tilsynet valgte uttrykkelig vertskommunemodellen fordi den ble vurdert som den eneste lovlige modellen, og Lier-tilsynet er organisert på tilsvarende vis. En konsekvens er at politiske vedtak må fattes i den enkelte deltakerkommune, ikke i tilsynsorganet. Tilsynskontoret behandler søknader og skriver ferdige saksgrunnlag, men vedtaket signeres med brevhodet til den kommunen der anlegget befinner seg. I Holmestrand beskrives dette som at tilsynskontoret leverer et ferdig saksbehandlet vedtak, og kommunen setter det inn med Holmestrand-brevhode.

Habilitet og likebehandling. Et gjennomgående argument for felles tilsynskontor er at habilitetsproblemer løses strukturelt, ved at saksbehandlere fra én kommune ikke behandler saker i kommunen de bor i. Dette er fast praksis både i Lier-tilsynet og i Gloppen-tilsynet, og ingen av dem rapporterer å ha hatt habilitetsproblemer etter at praksisen ble innført. En annen gevinst er likebehandling, ved at abonnenter og grunneiere i alle deltakerkommunene møter de samme kravene, de samme gebyrsatsene og den samme saksbehandlingsstandarden. Ut fra intervjuer finner vi at Lier-tilsynet har like gebyrsatser for alle sju kommuner, mens kommunene i Gloppen-tilsynet har ulike gebyrsatser.

Oppstart av et nytt tilsynssamarbeid. Gloppen-tilsynet gir et innblikk i hva oppstarten av et tilsynssamarbeid fra bunnen av krever. Da kontoret startet, fantes verken prosedyrer, sjekklister eller tilsynsarkiv, og en stor del av det første driftsåret gikk med til å bygge opp grunnlagsdokumenter, sjekklister og målerskjemaer. Arbeidet med å etablere et tilsynsarkiv som oppfyller lovens krav og fungerer i praksis, beskrives som omfattende. Tilsynet gikk raskt i gang med å ta tak i kritiske avvik som ikke hadde vært fulgt opp tidligere, og drev parallelt med prosedyreutvikling, kursing og opplæring. 2024 og 2025 beskrives som særlig arbeidsintensive år for opplæring, og fra 2026 er situasjonen mer i en normal driftsfase.

Finansiering gjennom selvkost. Tilsynsarbeidet finansieres over selvkost. I Gloppen-tilsynet er hver deltakerkommune ansvarlig for sitt eget selvkostfond og sine egne gebyrsatser og innkreving. Tilsynskontoret fakturerer kommunene fire ganger i året, og regnskapsprinsippet innebærer at kontoret går i null. Innføringen av tilsynsgebyr skapte noe debatt i oppstartsfasen, men reaksjonene beskrives som forbausende få sett i lys av hva som var forventet.

Digitale verktøy og arkiv. Digitale støtteverktøy er viktige for at et felles tilsynskontor skal fungere på tvers av kommunegrenser. Lier-tilsynet bruker ALEX-registeret, en database over alle om lag 10 000 spredte avløpsanlegg i de sju kommunene, koblet mot et digitalt system fra tømmefirmaet der feil og mangler rapporteres direkte fra tømmebilen. Gloppen-tilsynet bruker kommuneart.no via Nordfjordnett, som gir saksbehandlerne sømløs tilgang til matrikkel og kartdata i alle fem kommunene uten separate pålogginger. Tilsynsarkivet i Gloppen er organisert per kommune med kobling til gårds- og bruksnummer, slik at dokumentene for én kommunes anlegg kan overføres samlet dersom kommunen ønsker å melde seg ut av samarbeidet.

Klagebehandling og delegasjonsgrenser. I Lier-tilsynet er tilsynskontoret underinstans. Klager etter forurensningsforskriften kapittel 12 behandles av kommunens klagenemnd, kommunestyret eller statsforvalteren, avhengig av hvem som fattet vedtaket i første instans, mens tilsynskontoret skriver en uttalelse til klageinstansen. GIVAS IKS

32) Se imidlertid forslag om nye regler for kommunale oppgavefellesskap omtalt i punkt 2.2. over.

møter en mer sammensatt situasjon, der selskapet utøver myndighet på vegne av kommunene for det de har vurdert at kan delegeres, og myndighet etter flere bestemmelser i plan- og bygningsloven ikke er delegert. Det samme gjelder forurensningsmyndigheten for spredt avløp. Dette illustrerer at kommunene opplever begrensninger i adgangen til å delegere offentlig myndighet til et interkommunalt selskap, og at grensene følger av flere regelverk.

Koordinering med andre myndigheter. Et felles tilsynskontor gir bedre forutsetninger for koordinering med statsforvalter, Mattilsynet, miljørettet helsevern og byggesaksbehandlere, fordi ett kontor kan holde løpende kontakt med disse instansene på vegne av alle deltakerkommunene. Lier-tilsynet har jevnlig kontakt med kommunelegen og Mattilsynet, og Gloppen-tilsynet har tett dialog med vassdragskoordinatorene for Nordfjord.

Effektmåling og rapportering. Lier-tilsynet, etablert i 2010, viser hvordan effektmåling kan bygges opp over tid. Tilsynet utarbeider en årsrapport som publiseres på kommunens nettsider, med statistikk over vannkvalitet i lokale vassdrag, antall anlegg med oppdatert utslippstillatelse, og antall anlegg der utslippet er i tråd med rensekravene. Anleggsregisteret brukes til systematisk avviksoppfølging per anlegg, ved at feil og mangler som tømmefirmaet melder digitalt registreres som avvik som kan lukkes, og det samme systemet benyttes ved tilsynsbesøk.

4.8. Investeringsprosjekter

Renseanlegg, nye vannverk og regionale overføringsledninger er blant de mest kostbare og komplekse investeringene en kommune gjennomfører. De fleste kommuner håndterer slike prosjekter i egen regi, men for mange, særlig de små, er kostnadene og kompleksiteten krevende å bære alene. Samarbeid om investeringer kan gi stordriftsfordeler i planlegging og gjennomføring, bedre bestillerkompetanse overfor leverandørmarkedet, og mulighet til å velge tekniske løsninger en enkelt kommune ikke ville hatt volum til.

Investeringsprosess og planlegging. Alle vellykkede investeringssamarbeid i materialet kjennetegnes av langsiktige felles planer og strukturerte prosesser for prioritering og beslutning. IVAR arbeider etter en planhorisont på 12 til 16 år, der investeringsprogrammet vedtas av representantskapet etter bred involvering av alle 12 eierkommuner, planene sendes på høring til kommunene, og tiltakene innarbeides i økonomiplanene. Hias bruker en kategorisering av investeringer i fire grupper, nemlig myndighetspålegg, som selskapet bare må gjennomføre, regional utvikling, der eierkommunenes behov for utbygging av bolig- og næringsområder er styrende og der styret overlater beslutningen til eierne, vedlikehold, som kan utsettes, men ikke på ubestemt tid, og lønnsomme prosjekter som gir effektivisering. Hensikten er å gi eierkommunene et strukturert grunnlag for prioriteringsdiskusjoner framfor å la alle prosjekter konkurrere i samme bunke.

Fordelingsnøkler og risikodeling. GIVAS har en modell der investeringer belastes utelukkende kommunen der tiltaket utføres, uten fordeling av kostnader på tvers av kommunegrensene. Dermed betaler ingen eierkommune for naboens anlegg, og prioriteringsdiskusjonene handler om faglige og geografiske avveininger framfor om hvem som får mest for pengene. Når GIVAS nå utreder et framtidig felles renseanlegg for deler av regionen, kan dette vurderes utelukkende på kost/nytte-grunnlag, fordi alle partene allerede er i samarbeid og tillit er etablert gjennom mange år.

Bestillerkompetanse og leverandørmarkedet. Flere av de store aktørene uttrykker bekymring for leverandørmarkedets kapasitet i lys av de kommende store investeringsbehovene i sektoren. Bergen Vann peker på at markedet for prosessingeniører allerede var under press da fire renseanlegg ble bygget samtidig, og at de store aktørene vinner de beste leverandørene. IVAR trekker fram bestillerkompetanse som den viktigste forsikringen mot at leverandøren definerer løsningen, og piloterer selv ny renseteknologi for nitrogenrensing ved Mekjarvik, med den begrunnelse at en slik pilot gir selskapet den bestillerkompetansen som er nødvendig når den store anleggsinvesteringen skal anskaffes. Veas og Hias peker begge på at nitrogenrensing vil kreve store investeringer og mer kompleks drift, og at dette for de fleste kommuner verken er faglig eller finansielt håndterlig uten samarbeid.

5. Beste praksis for organiserte og ikke-organiserte samarbeid

Casene tyder på at hva samarbeidet skal løse, og hvordan det drives i praksis, betyr mer for om det lykkes enn hvilken samarbeidsform kommunene har valgt. Flere av de velfungerende samarbeidene har avklart hva de skal samarbeide om før de valgte form, forankret samarbeidet både faglig og i kommunestyret, og avtalt kostnadsfordelingen i god tid før de store investeringene. Et gjennomgående inntrykk er at eierdialogen ofte betyr mer enn organisasjonsmodell, at samarbeid for mange mindre kommuner kan være den mest realistiske veien til et robust fagmiljø, og at et godt avtaleverk tar høyde for det som kan gå galt.

Kapittel 4 beskrev hva samarbeidene gjør. I dette kapitlet forsøker vi å konkretisere hva som skiller de samarbeidene som fungerer fra de som ikke-fungerer.

5.1. Start med hva samarbeidet skal løse, deretter velg form

Å etablere et samarbeid innebærer to beslutninger som bør holdes fra hverandre. Den første er hva kommunene skal samarbeide om, altså hvor stor del av oppgaven som løses i fellesskap. Den andre er hvilken organisasjonsform samarbeidet skal ha. Når det gjelder hva det samarbeides om, spenner casene fra grossistmodellen, representert ved IVAR og Hias, der samarbeidsorganet tar de store behandlingsanleggene og overføringssystemene mens kommunene beholder distribusjonsnett og kundekontakt, til den fullintegrerte modellen, representert ved GIVAS, der samarbeidsorganet har overtatt nær alt fra kommunene. Når det gjelder organisering, finnes det eksempler på interkommunale selskaper, aksjeselskaper og vertskommunesamarbeid. For myndighetsutøvelse er bildet entydig, ved at vertskommunemodellen per i dag er den formen som i størst grad åpner for delegasjon av myndighet, som forurensningsmyndighet er et eksempel på.

Vår vurdering er at spørsmålet om hva man skal samarbeide om bør avklares før spørsmålet om form, fordi omfanget av oppgaven avgjør hvilke organisasjonsformer som i det hele tatt er aktuelle. Valget mellom grossistmodell og fullintegrert modell handler ikke bare om hvor mye kommunen ønsker å sette ut, men også om hvor utsatt vann og avløp blir for andre kommunale prioriteringer. Grossistmodellen lar kommunen beholde kundekontakten, men skaper en strukturell risiko for at vann og avløp blir for lite til å hevde seg mot andre kommunale prioriteringer, slik Stavanger beskriver når vann og avløp omtales som en liten butikk i en stor kommuneorganisasjon. Fullintegrert samarbeid demper dette ved å ta oppgaven ut av kommuneorganisasjonen, men forutsetter at grensesnittet mellom samarbeidsorganet og kommunene er definert fra første dag og vedlikeholdes aktivt. Først når det er avklart hva som skal løses i fellesskap, blir valget av organisasjonsform aktuelt, og det behandles i 5.3.

5.2. Samarbeid forankres faglig først, men kommunestyrevedtak er et lovkrav

Casene viser et gjennomgående mønster i hvordan samarbeid bør forankres. Initiativet til samarbeid kommer sjelden fra politisk hold, selv om det også finnes eksempler på at folkevalgte tar initiativet. Det blir påpekt i intervjuer at ingen lokalpolitikere går inn i politikken for å påvirke avløpsinfrastrukturen, og at administrasjonen i eierkommunene må ønske samarbeidet for at det skal lykkes. Samtidig kan politisk initiativ og engasjement være en viktig drivkraft der det finnes, for eksempel når ordførere eller kommunestyrer løfter samarbeid som et svar på felles utfordringer. Det blir også understreket at tillit og kjennskap mellom dem som skal samarbeide må være på plass, og at det som virker er å starte med noe smått og konkret.

Vår vurdering er at den faglige og administrative forankringen som regel må komme først, fordi et samarbeid krever teknisk kompetanse for å vurderes, faglig tillit for å gjennomføres og administrativ kapasitet for å bæres. Dette må

likevel ikke forveksles med spørsmålet om lovlig etablering. En kommune kan ikke delta i et organisert interkommunalt samarbeid uten at kommunestyret har vedtatt det. Det reelle poenget fra casene er rekkefølgen, nemlig at et samarbeid som kommer til kommunestyret uten faglig enighet i bunn, møter nødvendig motstand.

5.3. Å velge organisasjonsmodell er ikke nok

Styringsstrukturen er grunnleggende forskjellig i de ulike organisasjonsmodellene. I et interkommunalt selskap skjer bindende eierstyring gjennom representantskapet, som er selskapets øverste organ, mens et aksjeselskap styres gjennom generalforsamlingen. Valget av modell setter dermed rammene for hvordan samarbeidet kan og bør styres. Innenfor disse rammene har kommunene likevel et betydelig handlingsrom gjennom avtaler og praksis, og casene viser at det er dette handlingsrommet som skiller de velfungerende samarbeidene fra de øvrige.

IVAR og GIVAS, som begge er organisert som interkommunale selskap, illustrerer dette. IVAR bruker to parallelle arenaer, som beskrevet i kapittel 4, der kollektive administrative eiermøter brukes til dialog og informasjonsutveksling om strategiske saker med alle kommunedirektørene, mens individuelle eiermøter tar den operative dialogen med hver av de tolv eierkommunene. GIVAS oppnår tilsvarende resultater med en enklere struktur, med faste månedlige møter og en daglig leder som tilbyr seg å presentere investeringsbehov direkte i kommunestyrene. Stavanger viser at også kontaktflaten mot innbyggerne må avklares og følges opp, etter at IVAR tidvis gikk for langt i å henvende seg direkte til abonnentene.

Vår vurdering er at eierdialogen er et aktivt ledelsesverktøy og ikke en administrativ formalitet, og at den avgjørende faktoren ikke er møtestrukturen i seg selv, men daglig leders forståelse av hvem organisasjonen er til for. Her er det samtidig et viktig rettslig skille. Møter for dialog og informasjonsutveksling er uproblematisk, men bindende eierstyring i et interkommunalt selskap må skje gjennom representantskapet. De administrative eiermøtene er derfor en arena for forberedelse og informasjon, ikke for formelle eiervedtak.

5.4. Kostnadsfordelingen bør være avtalt og forstått før den første store investeringen

Samarbeidene vi har sett på har ulike måter å fordele kostnader på. GIVAS fører separate selvkostregnskap per kommune og belaster hver kommune bare for tiltak i egen kommune. Hias og IVAR fordeler driftskostnadene etter forbruk, gjennom en kubikkpris på vann og avløp, slik at den enkelte kommune betaler for mengden den faktisk bruker og leverer. Alle modellene har som mål å unngå at én kommune subsidierer en annen, men de bruker forskjellige metoder for å få til det.

Vår vurdering ut fra intervjuene er at felles investeringsbeslutninger er det punktet der samarbeid er mest sårbart, fordi partene kan leve godt sammen om drift og kompetanse i mange år og likevel stå fast den dagen de første store investeringene skal fordeles. At kostnadsansvaret skal være regulert i avtaleverket, følger allerede av regelverket for alle samarbeidsformer med organisatorisk overbygning. Det avgjørende er derfor ikke om fordelingen er avtalt, men at metoden er valgt og forstått av alle parter i forkant, og ikke drøftet for første gang når investeringen er på bordet. Metoden der hver kommune bare betaler for tiltak i egen kommune, er enklest å administrere når kommunene har hver sin infrastruktur. Den strekker derimot ikke til når kommunene skal bygge og eie felles infrastruktur, for eksempel et felles renseanlegg for flere kommuner. Da må kostnadene fordeles etter en omforent nøkkel, for eksempel eierandel eller forbruk, og nettopp utformingen av en slik nøkkel er det som krever mest oppmerksomhet i forkant.

5.5. Samarbeid gir mange kommuner tilstrekkelig kompetanse og kapasitet

Casene viser at størrelsen på fagmiljøet henger tett sammen med hvilken kompetanse og kapasitet kommunene får tilgang til. IVAR har flere ansatte med doktorgrad innen biologisk rensing, Bergen Vann gir Bjørnafjorden tilgang til spesialister gjennom driftsavtalen, og Gloppen-tilsynets tverrfaglige team er et direkte produkt av at fem kommuner slo sammen ressursene. For en liten kommune er slik spesialisering vanskelig å bygge alene, både fordi oppgavemengden ikke forsvaret en egen spesialist, og fordi et lite miljø er sårbart når noen slutter eller blir syke.

Vår vurdering er at samarbeid for mange kommuner er den mest realistiske måten å oppnå et robust fagmiljø på, og at dette bør regnes som en selvstendig begrunnelse for samarbeid, på linje med effektivitet og kapasitet. Samtidig skaper samarbeid et nytt spørsmål som må håndteres. I noen tilfeller konkurrerer samarbeidsorganet og eierkommunene om de samme fagpersonene, og enkelte kommuner beskriver et lønnsgap mellom selskap og kommune, som omtalt i kapittel 4. Dette er tydeligst der selskapet står friere i lønnsdannelsen enn kommunen, mens andre, som IVAR, opplever at et stort og anerkjent fagmiljø tiltrekker seg søkere av seg selv. Der konkurransen først oppstår, er den ikke et uttrykk for vond vilje, men en strukturell følge av at partene rekrutterer fra den samme, begrensede gruppen fagfolk, og den bør derfor håndteres gjennom en felles tilnærming til lønn og personalpolitikk mellom samarbeidsorganet og eierkommunene.

5.6. Samarbeidsavtalen skal planlegge for når ting går galt

Casene gir ikke grunnlag for å anbefale konkrete standardavtaler. Det de vi har intervjuet derimot er tydelige på, er hva som gikk galt da bestemte forhold ikke var regulert på forhånd. Et innkjøpssamarbeid falt fra hverandre ved en klage, fordi det ikke var avklart på forhånd hvem som skulle ta ansvar for klageprosessen på vegne av fellesskapet. Et tilsynssamarbeid brukte den første tiden på å bygge prosedyrer, sjekklister og arkiv fra bunnen av, fordi delegasjonsvedtak og klagebehandlingslinjer ikke var på plass fra starten. Flere peker i tillegg på at avtaler som fordeler risiko skjevt, blir en kilde til problemer når forutsetningene endrer seg.

Vår vurdering er at fellestrekket i disse situasjonene er at de handler om hva som skjer når noe går galt, ikke om normaldrift. De velfungerende samarbeidene kjennetegnes ikke bare av gode rutiner for normaldrift, men av at de har planlagt for avvik, klager og uforutsette hendelser. Samarbeidsavtalen er ikke et dokument som beskriver suksess, men et dokument som bidrar til å forebygge og håndtere uenighet.

5.7. Ikke-organiserte samarbeid fungerer best med konkrete oppgaver og en tydelig driver

Casene viser at ikke-organiserte samarbeid er den mest utbredte formen og den med lavest terskel for å starte. VA Nord ble etablert fordi verken driftsassistanse eller et interkommunalt selskap var realistisk gitt geografien i Nord-Norge, og nettverket har levert konkrete resultater som felles beredskapsrapport, felles prosjektlederskole og hospitering, som beskrevet i kapittel 4. Det som skiller VA Nord fra et løst kollegialt nettverk, er at det er systematisk organisert med undergrupper for alle fagområder. Ikke-organisert og organisert samarbeid utelukker heller ikke hverandre. Som Figur 3-2 viste, deltar 41,7 prosent av kommunene som samarbeider i begge former samtidig, og bare 25,2 prosent utelukkende i organiserte samarbeid. De to formene brukes altså i stor grad side om side.

Vår vurdering er at ikke-organiserte samarbeid er mest sårbare på to punkter. Det første er manglende konkrethet, der et nettverk som bare møtes uten felles leveranser ikke holder på engasjementet over tid. Det andre er mangel på en driver, der noen må ta ansvar for å kalle inn, sette agenda og følge opp. Den viktigste forskjellen går derfor ikke mellom organisert og ikke-organisert, men mellom samarbeid som har konkrete oppgaver og reell kompetanseoverføring, og samarbeid som ikke har det. Ikke-organisert samarbeid kan dessuten fylle to ulike roller. For noen kommuner er det en permanent og fullverdig form, valgt fordi geografi, størrelse eller oppgavetype gjør mer forpliktende samarbeid uhensiktsmessig. For andre er det et første steg, ved at mange av de organiserte samarbeidene startet løst og vokste inn i fastere strukturer etter hvert som tillit ble bygget. At så mange kommuner kombinerer de to formene (se Figur 3.2), tyder på at ikke-organisert samarbeid både kan være en inngang til mer forpliktende samarbeid og et varig supplement ved siden av det. Hvilken rolle det spiller, avhenger av oppgaven kommunene skal løse, ikke av formen i seg selv.

6. Driftsassistansesamarbeid – tjenester, behov og nytte

Driftsassistanse er det oppgaveområdet flest kommuner samarbeider om, men fungerer i praksis mest som en faglig møteplass og en leverandør av punkttjenester som prøvetaking, dokumentasjon og kompetanseheving, ikke som en forlengelse av kommunens egen driftsorganisasjon. Nyttene er ujevnt fordelt. De mindre kommunene uten fullintegrert samarbeid har mest igjen for ordningen, mens de største og de som allerede har overført driften til et fullintegrert selskap i stor grad har trukket seg ut, fordi behovet er dekket på annet vis. Geografi er en reell barriere for i det hele tatt å få etablert driftsassistanse, og der fylkeskommunen tar en aktiv pådriverrolle, ser sjansen for å lykkes ut til å øke.

Driftsassistansesamarbeid er regionale støtteorganisasjoner som tilbyr kommunene bistand innen drift, prøvetaking, kompetanseheving og beredskap. De er organisert ulikt fra region til region, og som kapittel 3 viser, er driftsassistanse den mest utbredte formen for oppgaveløsning i norsk vann- og avløpssektor målt etter andel kommuner som deltar. I dette kapitlet ser vi nærmere på hva driftsassistansesamarbeidene faktisk leverer, hvilken nytte de gir, og hva som har vært utfordringene der de ikke har fungert.

6.1. Tjenesteprofil

Omfanget og tilfredsheten er dokumentert i kapittel 3, der 59,3 prosent av kommunene som svarte oppgir at de deltar i et driftsassistansesamarbeid, og der tre av fire gir samarbeidet karakteren 5 eller høyere på en sjupunktsskala. Organiseringen varierer, og den vanligste formen er kjøp av tjenester fra private leverandører, etterfulgt av interkommunalt selskap og administrativt vertskommunesamarbeid.

De tjenestene kommunene oftest oppgir at driftsassistansen leverer, er prøvetaking og laboratorietjenester, dokumentasjon og internkontroll, og i noen grad drift av anlegg. Det samarbeides langt sjeldnere om operative tjenester som døgnkontinuerlig beredskap og full driftsstøtte. Intervjuene bekrefter dette bildet. GIVAS forteller at de fra neste år vil trekke seg ut av driftsassistansen, med kostnadsutviklingen som hovedbegrunnelse, og oppgir samtidig at de har mer å hente på å samarbeide med andre interkommunale selskaper eller større kommuner. Vår vurdering er at driftsassistansene i hovedsak fungerer som faglige møteplasser og leverandører av konkrete tjenester, ikke som en forlengelse av kommunens egen driftsorganisasjon.

6.2. Hvem har trukket seg ut, og hvem har størst nytte

Et mønster i intervjuene er at de største kommunene enten aldri har benyttet driftsassistansen i særlig grad, eller aktivt har trukket seg ut. Hamar meldte seg ut i 2024, og forklarer at de aldri fikk reell nytte av tjenestene, fordi kommunen ikke har egne prosessanlegg. Bærum er ikke med i noen driftsassistanse, og har en VA-organisasjon på 92 personer som dekker både investering og drift av ledningsanlegg. Bergen Vann har trukket seg ut av prøvetakings-samarbeidet med Vann Vest, med den begrunnelse at kommunen ønsket prøvetakingen inn i eget kvalitetssystem og ville ha full styring selv. Bergen Vann gir også uttrykk for at store kommuner generelt bidrar mer til driftsassistansene enn de henter ut, men presiserer at dette er en personlig oppfatning som ikke nødvendigvis kan generaliseres. Tromsø har ikke lyktes med å etablere en driftsassistanse i Troms, primært på grunn av store geografiske avstander, mens Nordland lyktes fordi fylkeskommunen der tok en aktiv rolle som pådriver.

På den andre siden bruker Rana og Modum driftsassistansen aktivt. Rana byttet nylig fra driftsassistansen for Helgeland til driftsassistansen for Nordre Nordland, og opplyser at driftsoperatørene gir gode tilbakemeldinger på kursing og opplæring. Modum bruker driftsassistansen til akkreditert prøvetaking av avløp. Vår vurdering er at dette er representativt for den kommunegruppen driftsassistansene faktisk er innrettet mot, nemlig kommuner som drifter vann og avløp alene eller i løse nettverk, og som mangler intern kapasitet til å håndtere prøvetaking, dokumentasjon og faglig utvikling på egen hånd.

Vår vurdering er videre at driftsassistanse og fullintegrert driftssamarbeid i stor grad dekker ulike behov. Mange kommuner har riktignok flere samarbeid samtidig, og som Figur 3.2 viser, kombinerer et flertall organiserte og ikke-organiserte former. Poenget her er snevrere og gjelder den operative driften. En kommune som har overført selve driften til et fullintegrert selskap, slik GIVAS-kommunene har, får driftsstøtten dekket gjennom selskapet, og driftsassistansen tilfører da lite på akkurat dette området. At slike kommuner melder seg ut, er derfor en rasjonell konsekvens av at behovet er dekket på annet vis, ikke et tegn på at driftsassistansen fungerer dårlig. Kommuner som fortsatt drifter selv eller samarbeider løsere, kan derimot ha nytte av driftsassistansen ved siden av andre samarbeid de deltar i.

Et spørsmål intervjuene reiser, men ikke besvarer fullt ut, er om driftsassistansene bør utvikle seg i retning av mer operativt innhold, eller om kursing og fagsamlinger er den riktige kjernen framover. Rana peker på at juridisk veiledning nå tilbys gjennom driftsassistansen i Nordre Nordland, noe som antyder at tjenestespekteret er i utvikling. Spørreundersøkelsen gir ikke grunnlag for å vurdere om dette er en bredere trend.

7. Bransje- og interesseorganisasjonenes rolle

I en sektor uten en statlig sektoretat får bransje- og interesseorganisasjonene en viktig rolle som faglig fellesskap, premissleverandør og pådriver overfor nasjonale myndigheter. Norsk Vann framstår gjennomgående som den viktigste aktøren, og leverer standarder, faglige nettverk, kurs, sammenligningstall og påvirkningsarbeid som kommunene og selskapene vurderer som verdifullt. Samtidig kommer det fram forventninger om at organisasjonene kan bli tydeligere i samfunnsdebatten og mer offensive i å løfte strukturelle spørsmål, særlig samarbeid mellom kommuner.

Vann- og avløpssektoren i Norge er organisert med kommunene som ansvarlige eiere, mens reguleringen er fordelt på flere departementer og direktorater, uten en nasjonal sektoretat med koordinerende funksjon. I en slik struktur beskriver vi her hvilke bidrag organisasjonene faktisk leverer, hvilke verktøy og plattformer som kan skaleres videre, og hvilke forventninger aktørene har til organisasjonene framover.

7.1. Organisasjonenes rolle

De sentrale bransje- og interesseorganisasjonene i norsk vann- og avløpssektor er Norsk Vann, den faglige medlemsorganisasjonen for kommunale VA-virksomheter, Kommunesektorens organisasjon (KS), som ivaretar kommunenes interesser innenfor flere områder, Norsk kommunalteknisk forening (NKF), et fagnettverk for kommunaltekniske fagfolk, og Samfunnsbedriftene, som organiserer de interkommunale selskapene.

Sett under ett oppleves organisasjonene som svært viktige for sektoren. Den fragmenterte strukturen, med et stort antall kommunale VA-virksomheter og et begrenset antall interkommunale selskaper, gjør at en samlende fagstemme er nødvendig, både for å påvirke regelverk og rammevilkår, og for å gi det enkelte fagmiljøet et større nettverk å spille på. En av de vi har intervjuet peker på at sektoren ikke har noe motstykke til Statens vegvesen som nasjonalt lokomotiv, og at en sterk bransjeorganisasjon derfor er avgjørende for å nå fram overfor nasjonale myndigheter. I intervjuene framheves særlig fire områder der organisasjonene leverer verdi.

- Faglige nettverk og møteplasser på tvers av geografi og kommunestørrelse gir fagfolk tilgang til kolleger og erfaringer de ellers ikke hadde fått.
- Standarder, normer og rapporter gir kommunene og selskapene et felles kunnskapsgrunnlag, framfor at hver enkelt må utvikle alt selv.
- Politisk arbeid rettet mot nasjonale myndigheter og EU gir sektoren en samlet stemme i reguleringsprosesser.
- Kompetanseutvikling gjennom kurs, fagsamlinger og rekrutteringstiltak løfter fagmiljøer som ellers ville stått alene om oppgaven.

Norsk Vann framstår i intervjuene som den klart mest sentrale aktøren, og samtlige kommuner og selskaper vi har intervjuet er medlemmer eller prosjektmedlemmer. Norsk Vanns nasjonale samarbeidsarena for erfaringsutveksling, VASK, trekkes fram som viktig, og VA Nord-nettverket lot seg delvis inspirere av denne strukturen da det ble etablert. Norsk Vann inviteres også direkte inn i faglige dialoger i sektoren for å orientere om avløpsdirektivet og den nasjonale VA-normen. Samfunnsbedriftene beskrives som en tydeligere talsperson for IKS-modellen, men med et mer begrenset nedslagsfelt blant kommuner som ikke allerede har selskaper.

7.2. Verktøy og plattformer som kan skaleres

Flere av leveransene fra organisasjonene omfatter løsninger kommunene kan ta i bruk uten å utvikle dem selv. Disse er særlig verdifulle fordi de senker den administrative og faglige terskelen for små og mellomstore kommuner.

Norsk Vanns Vannstandard, en nasjonal mal for kommunenes VA-normer, er det tydeligste eksempelet på et verktøy bygget for skalering. En av de vi har intervjuet beskriver et mislykket forsøk på å lage en felles VA-norm for fem

nabokommuner, der resultatet ble et hoveddokument med kommunespesifikke unntak framfor reell harmonisering, og peker på den nasjonale normen som den egentlige løsningen på dette.

bedreVANN, Norsk Vanns tjeneste for å sammenligne kommunenes VA-tjenester, brukes aktivt i eierdialogen med kommuner og politikere. Tjenesten kritiseres likevel av enkelte. En av selskapslederne vi har intervjuet mener den ikke er god nok til å synliggjøre gevinstene av samarbeid eller til å møte kritikk mot høye VA-gebyrer, og etterlyser bedre indikatorer.

Norsk Vanns nasjonale traineeprogram er et tilbud kommuner og selskaper kan koble seg på framfor å organisere opplæringsløp på egen hånd. Som beskrevet i kapittel 4.5 er erfaringene blandede, ved at flere mister kandidatene underveis fordi de rekrutteres bort før løpet er fullført. Dette illustrerer at felles kompetanseprogrammer kan ha utilsiktede fordelingsvirkninger mellom aktører av ulik størrelse og attraktivitet. For distriktskommuner er programmet vanskelig å ta i bruk alene, og beskrives som enklere å organisere i samarbeidsstrukturer.

Kursporteføljen til Norsk Vann brukes aktivt på tvers av aktørene, og trekkes fram som en sentral kanal for å holde fagkompetansen ved like. Overgangen til digital deltakelse framheves særlig av kommuner med store reiseavstander, der terskelen for å delta er blitt betydelig lavere.

7.3. Forventninger til organisasjonene framover

Selv om vurderingen av organisasjonene gjennomgående er positiv, kommer det fram tydelige forventninger og konkrete innspill i intervjuene.

Det første forbedringsområdet handler om å utvikle og forankre felles løsninger bredere. Flere ønsker at bedreVANN videreutvikles med indikatorer som tydeligere synliggjør gevinstene av samarbeid, og som gir kommuner og politikere et bedre grunnlag for å møte spørsmål om høye VA-gebyrer. Det etterlyses også nasjonale avklaringer på nye problemstillinger, særlig personvern ved smart vannmåling, der tolkningene i dag varierer mellom kommuner og skaper unødvendig fragmentering. Norsk Vann trekkes fram som den naturlige pådriveren for felles rammer her, på samme måte som en nasjonal avklaring rundt strømmålere ga kommunene et felles utgangspunkt.

Det andre forbedringsområdet handler om å ta en mer aktiv rolle i samarbeidsdebatten, og her er flere av de vi har intervjuet markant tydeligere enn ellers i materialet. Enkelte mener at Norsk Vann sitter på faglig innsikt som tilsier at interkommunalt samarbeid ofte er nødvendig, men opplever at organisasjonen er tilbakeholden med å si dette tydelig, og forklarer det med den krevende avveiningen mellom interessene til små og store medlemmer. Noen opplever organisasjonen som for forsiktig og lite synlig i samfunnsdebatten, og ønsker at den i større grad tar tydelige standpunkter selv om ikke alle medlemmer er enige. Det erkjennes samtidig at balansen mellom ulike medlemsinteresser er reelt krevende. I forlengelsen av dette peker flere på at erfaringer fra gode lokale initiativer spres for dårlig, og at Norsk Vann er den naturlige aktøren til å koble prosjekter og samarbeid på tvers av regioner, slik at læring fra ett sted kommer flere til gode. Flere ønsker også at Norsk Vann tar en sterkere nasjonal samordningsrolle, slik at ikke hver kommune skal måtte finne ut av de samme spørsmålene på egen hånd.

Vår vurdering er at organisasjonenes verdi først og fremst ligger i rollen som felles fagstemme og som leverandør av skalerbare løsninger, og at nettopp denne rollen blir viktigere etter hvert som de regulatoriske kravene skjerpes. Forventningene aktørene løfter, handler i stor grad om samordning og tydeligere nasjonale avklaringer, ikke om flere enkelttjenester. Vi tar ikke stilling til enkeltinformantenes vurderinger av den enkelte organisasjonens motiver, men merker oss at ønsket om en mer synlig og samordnende rolle går igjen hos flere.

8. Muligheter og barrierer

Mulighetene ved økt samarbeid i vann- og avløpssektoren er store, mens barrierene i hovedsak er kulturelle og politiske. Det empiriske belegget er nylig forsterket, ved at interkommunalt VA-samarbeid i en landsdekkende analyse er den variabelen som klarest predikerer høy lovoppfyllelse på området (Menon Economics, 2026). Kommunene ser først og fremst muligheter i sterkere kompetanse, mer robust beredskap og bedre kostnadseffektivitet, mens de hyppigst oppgitte barrierene er manglende kapasitet, geografiske avstander og manglende identifisert behov. Før kommunene vil samarbeide mer, krever de dokumenterbar gevinst, politisk forankring, kapasitet i etableringsfasen og tillit mellom likeverdige parter. Kommunene ser selv et betydelig uutnyttet potensial, særlig innenfor beredskap, tilsyn med spredt avløp og kompetansedeling, altså områder som ikke krever felles fysisk infrastruktur. Vår vurdering er at det som oftest stopper samarbeid før det kommer i gang, er kulturelle og politiske forhold, ikke tekniske eller økonomiske.

I dette kapittelet oppsummerer vi først funn fra en tidligere kartlegging av barrierer og gevinster på avløpsområdet (delkapittel 8.1), før vi presenterer barrierer (delkapittel 8.2) og muligheter (delkapittel 8.3) slik de fremkommer i spørreundersøkelsen og intervjuene i dette prosjektet. Til slutt ser vi på hvilke områder kommunene selv mener det ligger et uutnyttet potensial for samarbeid (delkapittel 8.4).

8.1. Barrierer og muligheter identifisert i tidligere kartlegging

Menon Economics, Norconsult og Berngaard kartla i 2024, på oppdrag fra Miljødirektoratet, barrierer for og gevinster av interkommunale samarbeid på avløpsområdet, med vekt på kommuner i nedbørsfeltet til Oslofjorden (Menon Economics mfl., 2024). Bakgrunnen var behovet for å redusere nitrogentilførselen til Oslofjorden og de omfattende investeringene som kommende renskrav utløser. Selv om kartleggingen var avgrenset til avløpsområdet og til Oslofjordens nedbørsfelt, er funnene i stor grad overførbare til vann- og avløpssektoren nasjonalt.

Kartleggingen identifiserte følgende barrierer som de viktigste for å etablere interkommunale samarbeid:

- **Frykt for økte vann- og avløpsgebyrer.** Dersom et samarbeid innebærer økte kostnader, for eksempel fordi anlegg med restlevetid må saneres eller renskrav etterleves i større grad, øker gebyrene for innbyggerne. Frykt for tap av velgere kan få politikerne til å utsette beslutningen, selv når samarbeidet er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Politikernes planleggingshorisont er ofte valgperioden, noe som svekker insentivene til langsiktige løsninger.
- **Skepsis til å gi fra seg kontroll.** Når oppgaveansvar overføres til et samarbeidsorgan, mister kommunen noe av muligheten for direkte styring, og lokale prioriteringer får mindre innvirkning på tjenesten. Kontrolltapet gjelder ikke bare folkevalgte, det kan gjøre seg gjeldende i minst like stor grad hos kommunedirektørnivået, som normalt har hatt direkte instruksjonsmyndighet over driften. Det kan også være frykt for at eierstyringen ikke organiseres godt nok, med mindre åpenhet om strategisk viktige saker som resultat.
- **Manglende kunnskap og kompetanse.** Mange kommuner, særlig de små, mangler kompetanse om organisering og drift av interkommunale samarbeid og kapasitet til å utrede fordeler og ulemper ved ulike løsninger. Dette gjelder både politisk nivå og administrasjonen.
- **Manglende samarbeidskultur og kjennskap til nabokommunene.** Nærliggende kommuner har varierende kjennskap til hverandre og ulik erfaring med samarbeid på andre områder. Uten en etablert samarbeidskultur fremstår terskelen for å vurdere samarbeid på VA-området som høyere.
- **Usikkerhet blant ansatte og behov for oppgaveendringer.** Et samarbeid kan innebære nye roller, omorganisering og flytting av arbeidsplasser ut av kommunen. Det skaper uro blant ansatte og kan svekke synergiene mot andre fagområder i kommunen som i dag deler på VA-ressursene.
- **Tekniske forhold.** Plassering av overføringsledninger kan være tidkrevende å avklare og i enkelte tilfeller teknisk eller økonomisk umulig. Usikkerhet om mengden fremmedvann og kapasiteten i eksisterende anlegg kan også gjøre kommuner tilbakeholdne.

- **Ulike investeringsbehov og krevende kostnadsfordeling.** Inngangsbilletten til et samarbeid varierer mellom kommunene, blant annet som følge av geografiske forskjeller i behovet for overføringsledninger og ulik tilstand på eksisterende anlegg. Et samarbeid som er samfunnsøkonomisk lønnsomt samlet sett, kan dermed være ulønnsomt for enkeltkommuner, og uenighet om fordelingsprinsipper stopper ellers gode samarbeid.
- **Gebyrnivå som beslutningskriterium.** Virkningen på gebyrnivået tillegges i praksis avgjørende vekt i kommunenes beslutninger, selv om gebyrkalkylen ikke fanger opp sentrale virkninger som kvalitet på rensingen, tilgang på kompetanse og konsekvenser for klima, natur og miljø. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet er et bedre beslutningskriterium.
- **Usikkerhet om fremtidige renskrav.** Usikkerhet om innholdet i kommende krav gir grunnlag for å avvente både investeringer og vurderinger av samarbeid. Sikker forventning om at nye krav kommer, virker derimot motsatt og kan akselerere beslutningsprosessene.
- **Komplekst og uoversiktlig regelverk.** Regelverket om interkommunalt samarbeid på selvkostområdet er omfattende og krevende å få oversikt over, blant annet fordi valg av organisasjonsform kan gi ulike skatte- og avgiftsmessige konsekvenser. Selvkostregelverket innebærer dessuten at gebyrer ikke kan utjevnes mellom eierkommuner med ulik kostnadsstruktur, noe som begrenser mulighetsrommet for felles løsninger.

Kartleggingen identifiserte samtidig betydelige gevinster. Samarbeid muliggjør større felles investeringer i renseanlegg og ny teknologi, som kan gi bedre vannmiljø, og legger grunnlag for stordriftsfordeler når store investeringer skal gjennomføres. Gevinstene av felles avløpsrensing er størst for kommuner med store tettsteder som ligger nær hverandre, der kostnadene ved overføringsledninger ikke overstiger stordriftsfordelene. I tillegg gir samarbeid sterkere og mer attraktive fagmiljøer, mer robust drift og beredskap og bedre forutsetninger for innovasjon – gevinster som også er relevante der felles fysisk infrastruktur ikke er aktuelt.

En nyere landsdekkende kartlegging av sikkerhet og beredskap i teknisk sektor utfyller dette bildet (Menon Economics, 2026). I en regresjonsanalyse av lovoppfyllelse er interkommunalt samarbeid om vann og avløp den variabelen som klartest predikerer høy lovoppfyllelse på VA-området, sterkere enn både kommunestørrelse og økonomisk handlingsrom. Sammenhengen er robust på tvers av modellspesifikasjoner. En nærliggende tolkning er at samarbeid gir tilgang til sterkere fagmiljøer og mer spesialisert kompetanse. Funnet må likevel tolkes som samvariasjon og ikke som en årsakssammenheng. Det kan ikke utelukkes at kommuner med god administrativ kapasitet både etablerer samarbeid lettere og oppfyller lovkrav lettere, slik at begge deler er uttrykk for den samme underliggende kapasiteten.

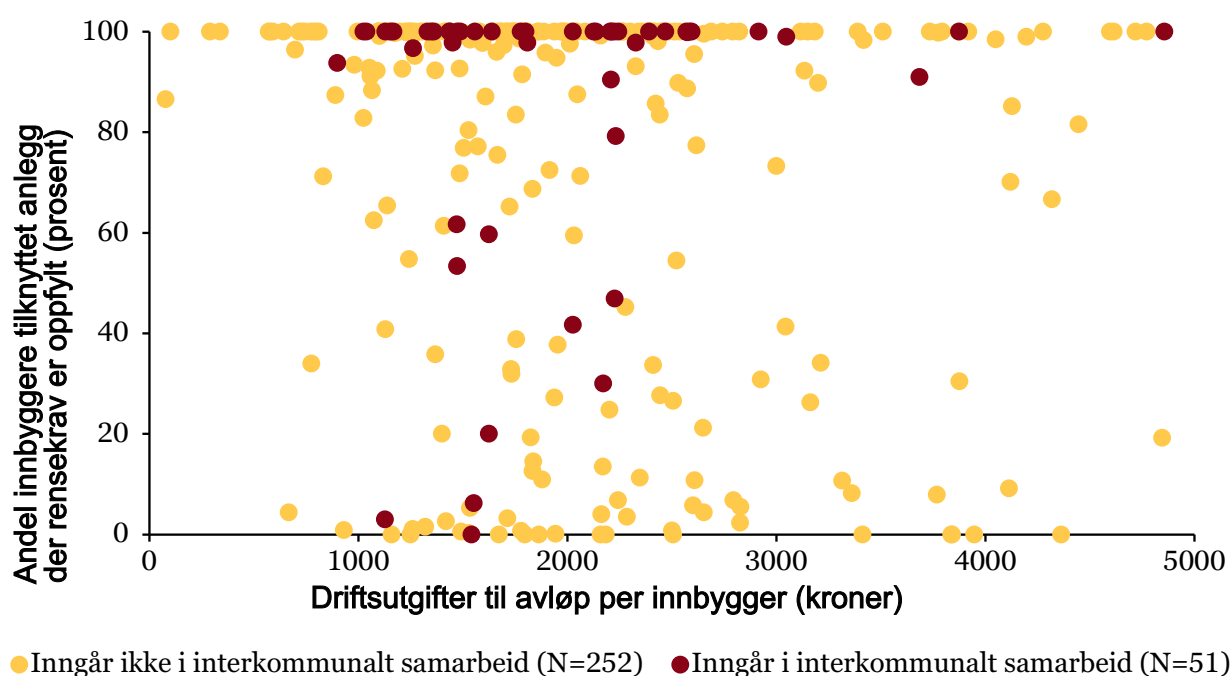
Kartleggingen belyser også det fremtidige kapasitetsbehovet. Kommunenes ingeniørbehov knyttet til investeringer i vann, avløp og klimasikring anslås til rundt 800 årsverk per år frem mot 2045 i det mest sannsynlige scenariet, med en topp i perioden 2032 til 2034. Til sammenligning var det om lag 2 500 ingeniører og sivilingeniører med VA-kompetanse i kommuner, IKS og rådgivende ingeniørbedrifter i 2020. Risikoen for flaskehalser er størst når behovene i kommunal og privat sektor topper seg samtidig.

Dybdeintervjuene i samme kartlegging nyanserer hva kommunene faktisk mangler. For mange kommuner er kapasitetsproblemet mer akutt enn kompetanseproblemet. Ansatte med relevant fagkunnskap er bundet til den daglige driften og kan i praksis ikke frigjøres til planarbeid, analyser eller utviklingsoppgaver. Samarbeidsmodeller som kun formaliserer eksisterende relasjoner, uten å avlaste driftsorganisasjonen eller bygge felles fagmiljø, vil i liten grad løse det underliggende problemet.

Kartleggingen finner videre at kommunene i økende grad kjøper prosjektering og planlegging fra konsulenter og entreprenører, og at egenkompetansen på disse områdene har forvitret over tid. Mer kjøp reduserer ikke behovet for intern kompetanse, men forskyver det mot en bestiller og oppfølgingsrolle som må sitte i kommunen. Vår vurdering er at ressursbehovet til denne rollen har økt, særlig knyttet til oppfølging av endringsordre og til HMS-oppfølging, herunder dokumentasjon av lovkrav. For små kommuner kan interkommunalt samarbeid være en måte å dele nettopp denne rollen på.

Vi har undersøkt mønsteret fra regresjonsanalysen nærmere i KOSTRA-tallene, se Figur 8.1. Figuren viser sammenhengen mellom driftsutgifter til avløp per innbygger og andelen innbyggere tilknyttet renseanlegg der rensekravene er oppfylt, for kommuner med og uten interkommunalt samarbeid om avløp. To trekk er tydelige. Kommuner i samarbeid ligger i gjennomsnitt høyere i lovoppfyllelse enn kommuner utenfor samarbeid, med 84 mot 74 prosent, og en mindre andel av dem har lav oppfyllelse. Samtidig spenner begge grupper over hele skalaen, og det er ingen klar sammenheng mellom utgiftsnivå og lovoppfyllelse i noen av gruppene. Analysen bekrefter dermed hovedmønsteret fra regresjonsanalysen, men illustrerer også hvorfor sammenhengen ikke kan tolkes som en årsakssammenheng. Kommunene som inngår i interkommunalt samarbeid om avløp, er vesentlig større enn de øvrige. Mediankommunen i samarbeid har om lag 10 100 innbyggere tilknyttet kommunalt avløp, mot om lag 3 400 blant kommunene som ikke samarbeider om avløp. Siden både lovoppfyllelse og kostnadsnivå henger sammen med kommunestørrelse og bosettingsmønster, kan forskjellen mellom gruppene derfor like gjerne skyldes at samarbeidskommunene er større, som at de samarbeider.

Figur 8.1 Driftsutgifter til avløp per innbygger og andel innbyggere tilknyttet renseanlegg der rensekravene er oppfylt, etter deltakelse i interkommunalt samarbeid om avløp*



*Samarbeid om avløp omfatter kommuner registrert med interkommunalt samarbeid om avløp eller om både vann og avløp i KOSTRA (55 kommuner). Kommuner med driftsutgifter over 5 000 kroner per innbygger (29 kommuner, hvorav 4 i samarbeid) og kommuner uten gyldige utgifts- eller tilknytningsdata (7 kommuner) vises ikke i figuren. Kilde: SSB (Tabell 13024, 11793, 11789 & 12921), bearbeidet av Menon Economics

Funnene fra de to kartleggingene danner, sammen med KOSTRA-analysen over, et nyttig bakteppe for dette prosjektet. 2024-kartleggingen var avgrenset til avløpsområdet og til Oslofjordens nedbørsfelt, mens kartleggingen fra 2026 er landsdekkende, men har sikkerhet og beredskap i teknisk sektor som tema og belyser samarbeid kun indirekte, som én av flere forklaringsfaktorer for kommunenes lovoppfyllelse. Dette prosjektet dekker hele landet og både vann- og avløpstjenestene, og undersøker samarbeidene direkte, med kommunenes og samarbeidenes egne erfaringer som datagrunnlag. I det følgende undersøker vi i hvilken grad det samme bildet av barrierer og muligheter går igjen i vårt datamateriale.

8.2. Barrierer for samarbeid

Til tross for at mulighetene oppleves som store, er det klare barrierer som forklarer hvorfor samarbeid ikke kommer i stand i samme grad som mulighetsbildet skulle tilsi. I spørreundersøkelsen spurte vi kommunene som ikke samarbeider, om årsakene til det. Av de 148 kommunene som svarte på undersøkelsen, oppga 21 at de ikke samarbeider innen vann og avløp. De tre hyppigst oppgitte årsakene blant disse kommunene er at de ikke har identifisert behov for samarbeid innenfor VA i dag, at geografi og avstander gjør samarbeid lite hensiktsmessig, og at de mangler kapasitet til å etablere og følge opp samarbeid. Med bare 21 svar må resultatene tolkes med varsomhet, men de peker i samme retning som intervjuene. Intervjuene utdyper bildet og peker i tillegg på kultur- og tillitsutfordringer, krevende kostnadsfordeling og rettslige rammer som sentrale barrierer.

Manglende kapasitet. En gjennomgående observasjon i intervjuene er at kommuner som sliter med å fylle egne stillinger og holde tjenestene i gang, sjelden har overskudd til å initiere og drive frem samarbeidsprosesser. Paradoxet kan bli at kommunene som ville hatt mest å hente på samarbeid, er de samme som har minst kapasitet til å komme i gang. Det samme mønsteret går igjen i intervjuene i Menon Economics (2026), der flere kommuner beskriver at hovedutfordringen ikke er mangel på kompetanse, men kapasitet til å frigjøre den fra daglig drift.

Geografi og topografi. Lange avstander og krevende topografi setter reelle grenser for hvilke samarbeid som er praktisk gjennomførbare, særlig innen drift og operativ virksomhet. En av kommunene vi har intervjuet, forklarer at det ikke er mulig å drifte avløpsanlegg i nabokommunene over store avstander, fordi en betydelig del av arbeidsdagen i så fall ville gått med til reise. Samtidig påpekes det at der felles fysisk infrastruktur ikke er mulig, kan kommunene fortsatt hente gevinster ved å samle kompetanse og fagmiljø. Geografi kan med andre ord være en absolutt barriere for enkelte typer samarbeid, som driftssamarbeid, uten å være en begrensning for andre typer, som kompetansesamarbeid.

Kultur, tillit og frykt for å miste kontroll. Den barrieren som nevnes oftest i intervjuene, er knyttet til kultur, tillit og politisk vilje. Flere informanter beskriver en utbredt frykt blant kommuner, særlig de små, for å miste kontroll over egne tjenester og ressurser. Samarbeidskultur kan ikke vedtas, men vokser frem over tid gjennom konkrete oppgaver og positive erfaringer, og flere advarer mot pålegg om samarbeid ovenfra. Lav politisk forståelse for VA-sektorens utfordringer og manglende vilje til å øke gebyrene for å finansiere nødvendige investeringer forsterker barrieren, og et av selskapene vi har intervjuet, forteller at sentrale partier har gått til valg på å senke vann- og avløpsgebyrene. Intervjufunnene samsvarer med Norsk Vanns egen kartlegging av organisasjonsformer, der kommuner uten samarbeid begrunnet dette med styringsrisiko, manglende tillit til nabokommuner og frykt for at et felles selskap blir en konkurrent om knapp teknisk kompetanse som kommunen trenger på tvers av flere fagområder (Norsk Vann, 2023).

Rettslige rammer for delegering av myndighet. Ulike oppgaver kan etter dagens regelverk ikke uten videre samles i ett interkommunalt samarbeid. Det gjelder særlig utøvelse av offentlig myndighet, der adgangen til å delegere til samarbeidsorganer stort sett er begrenset til vertskommunesamarbeid. I tillegg innebærer selvkostregelverket at gebyrene fastsettes av den enkelte kommune. Dette gjør fullintegrerte løsninger krevende å gjennomføre. Flere informanter etterlyser tydeligere avklaring av hvilken myndighet som faktisk kan delegeres til ulike former for interkommunale samarbeid.

Hva skal til for å overvinne barrierene? I spørreundersøkelsen spurte vi også hva som er viktig for at kommunen skal vurdere å samarbeide eller øke samarbeidet innenfor vann og avløp. Av de 71 kommunene som besvarte spørsmålet, peker de aller fleste på ett eller flere vilkår, og bare et par svar avviser samarbeid som uaktuelt. Svarene samler seg om fem hovedtemaer:

- **Dokumenterbar gevinst er det klart hyppigst nevnte vilkåret.** Rundt halvparten av svarene stiller krav om en tydelig fordel før samarbeid er aktuelt, oftest formulert som økonomisk gevinst, kostnadskutt eller stordriftsfordeler, men også som bedre kvalitet, styrket fagmiljø og bedre beredskap. Flere understreker at gevinsten må komme innbyggerne til gode, og én kommune peker på at kostnadene til abonnentene målbart må gå ned. Enkelte krever en grundig kost/nytte-vurdering som beslutningsgrunnlag.

- **Politisk vilje og forankring.** En stor andel av svarene peker på politisk nivå som avgjørende, enten som forutsetning, i form av politisk vedtak og avklart mandat til administrasjonen, eller som dagens hindring. Flere beskriver en administrasjon som er positiv, mens beslutningen «ligger på det politiske nivået», og noen etterlyser politisk vilje til å se utover eget behov eller til å bryte opp dagens praksis.
- **Kapasitet til å etablere samarbeidet.** Mange peker på at samarbeid krever tid og ressurser i etableringsfasen, og at driftshverdagen preges av «brannslukking» som gjør det vanskelig å løfte blikket. Dette speiler funnet over om at kommunene med størst behov har minst kapasitet til å komme i gang.
- **Kompetanse, bemanning og redusert sårbarhet.** Mange små kommuner knytter samarbeidsviljen til tilgang på fagfolk og redusert personavhengighet, og flere viser til at større fagmiljøer er mer attraktive for rekruttering. Enkelte kommuner med sterke egne fagmiljøer snur resonnementet og ser liten gevinst fordi nabokommunene har lite å tilby.
- **Likeverd, tillit og ryddige prosesser.** Flere svar handler om relasjonen mellom kommunene, med vekt på likeverdige parter, tillit, felles mål, godt samarbeidsklima, rettferdig fordeling av utgifter og avklart ansvar. Én større kommune beskriver en skjev byrdefordeling der de blir «storebror» med små kommuner «på lasset», og mener kommunesammenslåing hadde vært et bedre svar. Erfaringene fra kommunereformen nyanserer dette. Kartleggingen av seks sammenslåtte kommuner fant at sammenslåing ikke erstattet behovet for interkommunalt infrastrukturetsamarbeid i byregionene, samtidig som sammenslåingen i Indre Østfold overflødiggjorde et sterkt eksisterende samarbeid (Norsk Vann, 2021b). Sammenslåing og samarbeid er dermed dels alternativer, dels komplementære, avhengig av geografi og oppgavetype.

Noen få svar skiller seg fra hovedmønsteret. Enkelte peker på eksterne drivere som krav fra myndigheter, sentrale insentiver fra aktører som Miljødirektoratet og statsforvalteren, eller tilpasset regelverk. Et par kommuner avviser samarbeid som lite aktuelt, med henvisning til store avstander, solid egen kompetanse og god rekruttering.

Vår vurdering er at de viktigste barrierene er kulturelle og politiske, ikke tekniske eller økonomiske. Manglende kapasitet og geografi er reelle barrierer, men de lar seg ofte håndtere når vilje og tillit er til stede. Det som oftest stopper samarbeid før det kommer i gang, er frykten for å miste kontroll, manglende samarbeidskultur og lav politisk forståelse for sektorens behov. Kommunenes egne svar på hva som skal til, peker i samme retning. Vilåårene de stiller, er i hovedsak barrierene speilvendt, med krav om dokumenterbar gevinst, politisk forankring, kapasitet i etableringsfasen og tillit mellom likeverdige parter. Dette samsvarer med forskningen på interkommunalt samarbeid, som finner at samarbeid gjennomgående fungerer bedre jo likere kommunene er, jo færre deltakere samarbeidet har, og jo lengre samarbeidshistorikk kommunene har med hverandre (Jacobsen, 2022). Det underbygger at godt beslutningsgrunnlag, tidlig politisk forankring og støtte i etableringsfasen er de mest virksomme grepene for å utløse flere samarbeid. Bildet samsvarer også godt med funnene fra 2024-kartleggingen omtalt i delkapittel 8.1, der de samme politiske og administrative barrierene sto sentralt.

8.3. Muligheter i samarbeid

De vi har intervjuet peker på flere typer gevinster av å samarbeide innen vann og avløp, og disse henger ofte tett sammen når aktørene begrunner hvorfor samarbeid er nødvendig. Spørreundersøkelsen viser at kommunene først og fremst ser muligheter i bedre kompetanse, mer robust beredskap og bedre kostnadseffektivitet, fremstilt i Figur 8.1. Dette bildet gjenspeiles i intervjuene, der de samme temaene går igjen på tvers av aktørene.

Figur 8.2 Største mulighetene som ligger i et vellykket samarbeid mellom kommuner innen vann og avløp, i prosent*



*Tre svar mulig. N=115. Kilde: Menon Economics

Sterkt fagmiljø, kompetanseheving og beredskap. Muligheten flest informanter trekker frem, er at samarbeid gjør det mulig å bygge større og mer spesialiserte fagmiljøer enn den enkelte kommune kan klare alene. Et større fagmiljø gir spisskompetanse på områder der den enkelte kommune ellers ville hatt én eller to ansatte med ansvar for hele bredden av VA-faget. Det gir også robusthet ved utskifting av personell, kontinuitet i saksbehandlingen og bedre forutsetninger for å holde tritt med teknologisk utvikling og endrede krav. Mange peker på at dette er særlig viktig for små kommuner, der ett enkelt frafall i bemanningen kan slå direkte ut i tjenestekvaliteten. Den samme mekanismen er dokumentert der fagmiljøer samles gjennom kommunesammenslåing. Kartleggingen av seks sammenslåtte kommuner fant at større fagmiljøer ga økt spesialisering og kunnskapsdeling, og at gevinsten var størst for de tidligere små kommunene, der de ansatte hadde jobbet som generalister over hele bredden av VA-faget (Norsk Vann, 2021b). Gevinsten ser altså ut til å følge av at fagmiljøet samles, uavhengig av om det skjer gjennom samarbeid eller sammenslåing. Samarbeid gir også vesentlig bedre beredskapsevne enn den enkelte kommune kan bygge opp alene, fordi felles vaktordninger, nødvannssavtaler og beredskapsplaner forutsetter et visst volum av personell og infrastruktur. Gjerdrum-skredet i 2020 ga en sjelden empirisk validering av dette, da nødvannssamarbeidet ble aktivert i en ekstrem beredskapssituasjon og fungerte etter hensikten.

Bedre kostnadseffektivitet og bestillerkompetanse. Flere av de store interkommunale selskapene fremhever at samlet kompetanse gir bedre bestillerkapasitet overfor leverandørmarkedet. Et interkommunalt selskap beskriver det som «galskap» å ikke samarbeide hvis forholdene ligger til rette for det, særlig nå som sektoren står overfor store og komplekse investeringer. Stordriftsfordeler oppstår både i form av lavere enhetskostnader på store anlegg og i form av bedre forhandlingsposisjon mot leverandørene.

Bedre rekruttering. Flere kommuner og selskaper fremhever at samarbeid styrker evnen til å rekruttere fagfolk. Større fagmiljøer oppleves som mer attraktive arbeidsplasser for nyutdannede, og flere av de vi har intervjuet trekker frem at deltakelse i Norsk Vanns traineeprogram er enklere å organisere i samarbeidsstrukturer enn for små kommuner alene. Et IKS forteller at de opplever seg som en attraktiv arbeidsgiver nettopp fordi de har sterke fagmiljøer og kan tilby varierte oppgaver.

Mer robust og uavhengig myndighetsutøvelse. Et område som særlig trekkes frem i intervjuene med vertskommunesamarbeid om tilsyn, er at samarbeid gir bedre forutsetninger for tydelig og uavhengig myndighetsutøvelse. En informant peker på at når privatpersoner skal pålegges kostbare utbedringer, er det en fordel å kunne fordele saker mellom saksbehandlere på tvers av kommunene for å unngå habilitetsutfordringer. I små kommuner kan alle kjenne alle, og det kan være krevende å utføre myndighetshandlinger. Også fra politisk hold beskrives det som tryggere å vite at saker behandles likt med nabokommunene.

Bedre håndtering av fremtidens investeringsbehov. Det reviderte avløpsdirektivet og kravene til nitrogenrensing for kommuner langs Oslofjorden, sammen med krav om sekundærrensing for en rekke kystkommuner, trekkes frem av mange som en utfordring der samarbeid kan være avgjørende for gjennomføringsevnen. Et IKS peker på at det kommer til å bli «en kamp om kapasiteten i leverandørmarkedet», og at samlede fagmiljøer med god bestillerkompetanse stiller sterkere i den situasjonen. Bestillerkompetanse trekkes gjennomgående frem som en sentral gevinst, fordi kommuner med egne fagfolk i mindre grad risikerer at leverandøren definerer løsningen. Tilsvarende finner Menon Economics (2026) at økt tjenestekjøp forskyver kommunenes kompetansebehov mot en bestillerrolle som må sitte internt. Også på drikkevannssiden ventes økte krav til redundans og sikkerhet å forsterke behovet for samarbeid. Erfaringene fra etablerte samarbeid viser at geografiske forutsetninger sjelden er tilstrekkelig i seg selv. Samarbeid kommer i praksis i stand når flere kommuner har sammenfallende investeringsbehov i tid, typisk utløst av nye rensekraav eller behov for ny vannkilde (Norsk Vann, 2023).

Digitalisering, teknologiinnføring og innovasjon. Samarbeid om driftsovervåking, datasystemer og digitale verktøy gir både effektivitetsgevinster og bedre tjenestekvalitet. En informant forteller at kommunen og det interkommunale renseselskapet deler driftsovervåkingsdata på tvers, slik at begge parter får et komplett bilde og kan utnytte felles kompetanse i driften. Større samarbeidsstrukturer gir også handlingsrom til å prøve ut og ta i bruk ny teknologi som enkeltkommuner sjelden har kapasitet til. Gjerdrum har kommet langt nasjonalt på smarte vannmålere med sanntidsovervåking av lekkasjer, et prosjekt som forutsetter både faglig kompetanse og vilje til å navigere uavklarte regulatoriske spørsmål.

Vår vurdering er at mulighetsbildet er konsistent. Spørreundersøkelsen og intervjuene peker på de samme gevinstene, og de går igjen på tvers av kommunestørrelse, geografi og organisasjonsform. Gevinstene henger dessuten tett sammen. Et større fagmiljø er grunnlaget for det meste av det øvrige, fra beredskapsevne og rekruttering til bestillerkompetanse og evnen til å ta i bruk ny teknologi. Mulighetene bør derfor forstås som en sammenhengende gevinstkjede med fagmiljøet som kjerne, snarere enn som en liste av enkeltstående fordeler. Vi merker oss også at flere av de viktigste gevinstene, som kompetansedeling, beredskap og bestillerkompetanse, ikke forutsetter felles fysisk infrastruktur. De er dermed tilgjengelige også for kommuner der geografien utelukker felles anlegg. Verdien av gevinstene vil etter alt å dømme øke i årene som kommer, ettersom revidert avløpsdirektiv og presset i leverandørmarkedet gjør gjennomføringsevne og bestillerkompetanse mer avgjørende. Direktivet gjør dessuten mer enn å øke verdien av gevinstene. Når mange kommuner møter skjerpede rensekraav i samme periode, oppstår nettopp den samtidigheten i investeringsbehov som erfaringsmessig utløser samarbeid (Norsk Vann, 2023). De nærmeste årene representerer derfor et mulighetsvindu for å etablere samarbeid som ellers ikke ville kommet i stand.

Samtidig er det grunn til to forbehold. Gevinstbeskrivelsene bygger i hovedsak på erfaringene til aktører som allerede samarbeider og lykkes med det, og de er i begrenset grad etterprøvd mot uavhengige måletall. Våre funn sier derfor mest om hva samarbeid kan gi når det fungerer, og mindre om hvor store gevinstene er i gjennomsnitt. Et unntak er lovoppfyllelse, der regresjonsanalysen omtalt i delkapittel 8.1 gir en uavhengig kvantitativ indikasjon på at samarbeidskommuner presterer bedre (Menon Economics, 2026). Samarbeid er heller ikke et mål i seg selv. Om gevinstene lar seg realisere, avhenger av lokale forhold og av at nytten dokumenteres i det enkelte tilfellet, i tråd med kravet om dokumenterbar gevinst som kommunene selv stiller, jf. delkapittel 8.2. Mulighetsbildet samsvarer for øvrig godt med gevinstene som ble identifisert i 2024-kartleggingen og i Menon Economics (2026), omtalt i delkapittel 8.1.

8.4. Uutnyttet potensial for samarbeid

I spørreundersøkelsen spurte vi om det finnes områder innenfor vann og avløp der kommunen ikke samarbeider i dag, men der samarbeid kunne vært nyttig. Av de 55 kommunene som besvarte spørsmålet, peker de aller fleste på ett eller flere konkrete områder, og bare et fåtall svarer at de ikke ser noe behov. Svarene samler seg om seks hovedtemaer:

- **Beredskap er det klart hyppigst nevnte området.** Rundt en tredel av svarene nevner beredskap i en eller annen form, fra generell styrking av felles beredskap til konkrete behov som reservevannsløsninger på tvers av kommunegrenser, nødvanntutstyr, felles lager av kritisk utstyr som aggregater, og lån av personell ved hendelser eller sykefravær. Én kommune foreslår at beredskapslager for nød vann og kritiske innsatsmidler bør vurderes på nasjonalt nivå.
- **Spredt avløp og tilsyn med private avløpsanlegg.** Om lag en firedel av svarene nevner oppfølging av mindre avløpsanlegg, herunder kartlegging, tilsyn, utslippstillatelser, opprydding og oppfølging av ulovligheter. Flere peker konkret på vertskommunemodellen som egnet form for slikt samarbeid.
- **Kompetanse, personell og fagmiljø.** Mange nevner kompetansedeling, opplæring, erfaringsutveksling og tilgang på arbeidskraft og fagkompetanse, ofte koblet til rekrutteringsutfordringer og sårbarhet i små fagmiljøer.
- **Investeringer og avløpsrensing.** Flere kommuner trekker frem samarbeid om bygging og oppgradering av renseanlegg, særlig i lys av det reviderte avløpsdirektivet og kommende investeringsbehov. Én kommune peker på et mulig stort økonomisk potensial i å utvikle standardiserte renseløsninger for alle kommuner.
- **Administrative funksjoner og innkjøp.** Enkelte nevner fakturering og kundefølgning, anbudsprosesser, felles innkjøp, prosjektering, laboratorietjenester, ROS-analyser og internkontroll.
- **Drift og overvåking.** Noen få nevner drift av ledningsnett, lekkasjesøk, overvannshåndtering, slamhåndtering, felles utstyr og resipientovervåking.

Et mindretall av svarene handler ikke om konkrete oppgaveområder, men om organisering. Flere kommuner tar til orde for større enheter, for eksempel et felles IKS for hele regionen eller en samlet administrasjon med avdelinger i de enkelte kommunene, og én mener VA-tjenestene bør ses uavhengig av kommunegrenser. Noen få svar trekker i motsatt retning eller er avventende, blant annet en kommune som heller vil selge tjenester som vertskommune enn å inngå i et interkommunalt selskap, og enkelte som er usikre på om samarbeid er aktuelt, eller som sliter med å se hvordan ressursdeling skal fungere i praksis.

Vår vurdering er at fritekstsvarene bekrefter og konkretiserer mulighetsbildet i delkapittel 8.3. Kommunene ser et betydelig uutnyttet potensial for samarbeid, og potensialet er størst på områder som ikke krever felles fysisk infrastruktur, som beredskap, tilsyn med spredt avløp og kompetansedeling. Det underbygger poenget fra delkapittel 8.2 om at geografi kan være en absolutt barriere for enkelte samarbeidstyper, som driftssamarbeid, uten å begrense de samarbeidsformene kommunene selv etterspør mest.

9. Etablering av nye samarbeid

Nye samarbeid i VA-sektoren oppstår sjelden spontant, men utløses som regel av rekrutteringsutfordringer, akutte hendelser eller skjerpede regulatoriske krav. Intervjuene viser at de første månedene er avgjørende. Politisk forankring gjennom aktive vedtak i kommunestyrene, parallelle juridiske og administrative avklaringer, tilstrekkelig bemanning og en avgrenset oppgaveportefølje ved oppstart skiller samarbeidene som lykkes fra dem som strander. Finansieringsmodellen bør være forutsigbar, men fleksibel nok til å håndtere endrede forutsetninger, og avtaler som binder kostnadsfordelingen for tett til enkeltparametere, kan skape varige konflikter. Samarbeid som mislykkes, gjør det oftest fordi forankringen har vært for svak, avtalene for rigide eller avhengigheten av enkeltpersoner for stor.

Etableringsfasen kan være kritisk for om et samarbeid lykkes på sikt. I dette kapittelet ser vi nærmere på hva som kjennetegner etableringsfasen for samarbeid mellom kommuner i VA-sektoren, med utgangspunkt i intervjuene med både nyetablerte og veletablerte samarbeid. Vi trekker frem hvilke steg som har vært kritiske i de første månedene, hvilke finansierings- og gevinstdelingsmodeller som har lagt grunnlag for varig deltakelse, og hvilke læringspunkter som kan overføres til kommuner og regioner som vurderer å etablere samarbeid.

9.1. Hva driver frem nye samarbeid?

Et gjennomgående trekk ved samarbeidene vi har undersøkt, er at de sjelden oppstår uten en utløsende faktor. De fleste kan spores tilbake til et konkret press eller en hendelse som gjorde samarbeid nødvendig. En av informantene oppsummerer det slik:

«Kommuner samarbeider ikke av velvilje, men av nød.»

Den utløsende faktoren kan være alt fra hendelser med infrastrukturen til administrative utfordringer eller endrede krav.

Rekrutterings- og kompetanseutfordringer. Dette er den hyppigst nevnte driveren inn i et samarbeid. Kommuner som ikke klarer å fylle fagstillinger, opprettholde forsvarlige vaktordninger eller levere på stadig strengere regulatoriske krav, søker løsningen i samarbeid. Små kommuner med én eller to ansatte i VA-funksjonen opplever at det blir for sårbart og for stort ansvar å sitte alene, og at det er vanskelig å tiltrekke seg riktig kompetanse.

Kriser og akutte utfordringer. Flere samarbeid er kommet i stand etter at en kommune har fått problemer som ikke kunne løses alene. Et av selskapene vi har intervjuet, ble etablert etter at én av deltakerkommunene fikk problemer med egen vannforsyning, samtidig som flere små kommuner i regionen slet med å rekruttere fagfolk og bygge robust beredskap. Mjøsaksjonen på 1970-tallet trekkes frem av et annet samarbeid som det historiske startpunktet for et stort regionalt renseselskap.

Press fra statsforvalteren og skjerpede regulatoriske krav. Et av samarbeidene vi har intervjuet, ble etablert i 2024 etter at statsforvalteren strammet til kravene til oppfølging av små avløpsrenseanlegg i regionen. Slike eksterne drivere virker ofte i kombinasjon med en intern erkjennelse av at oppgaven ikke har vært fulgt opp godt nok over tid. Flere vi har intervjuet venter at dette blir en stadig viktigere driver. Det reviderte avløpsdirektivet, krav om nitrogenrensing i nedbørsfeltet til Oslofjorden og nye krav til beredskap og sikkerhet trekkes frem som forhold som vil utløse nye samarbeidsbehov i årene som kommer.

Initiativ nedenfra i fagmiljøene. De mest robuste samarbeidene har ofte vokst frem nedenfra, der driftsoperatører og saksbehandlere selv har sett at de har felles utfordringer og kan løse dem mer effektivt sammen. Et av samarbeidene beskriver en utvikling fra en strategisk hovedplan, via gradvis utvidelse av et faglig samarbeid, til formell etablering av et vertskommunesamarbeid mange år senere. Informanten understreker at det ikke fungerer å pålegge samarbeid ovenfra dersom det ikke finnes en underliggende vilje og kultur for det i fagmiljøene.

9.2. Kritiske suksessfaktorer

Intervjuene viser at de første månedene av et samarbeid er avgjørende for om det overlever. Politisk vilje og en intensjonsavtale er ikke tilstrekkelig. En rekke praktiske og juridiske avklaringer må på plass tidlig, gjerne parallelt, for at samarbeidet skal komme i gang med tilstrekkelig kraft.

Tidlig politisk forankring. Som omtalt tidligere starter de fleste samarbeid administrativt og faglig. Læringspunktet fra intervjuene handler derfor om når og hvordan politikerne involveres. Erfaringen er at initiativ som blir værende på administrativt nivå frem til saken er ferdig utredet, lett strander, fordi de ansatte i kommunene naturlig vil forsvare egne interesser fremfor å drive endringsprosesser. Samarbeid som lykkes, har involvert politisk nivå tidlig, gjerne gjennom en intensjonsavtale som behandles i kommunestyrene før detaljene er på plass. Tidlig politisk eierskap gir samarbeidet legitimitet og motstandskraft når det senere oppstår uenighet om kostnader og prioriteringer, og reduserer risikoen for at én kommune trekker seg sent i prosessen etter at de andre har investert betydelige ressurser.

Juridiske og administrative avklaringer. En rekke avklaringer kan undervurderes. Det gjelder blant annet hvilke oppgaver som kan delegeres til samarbeidet (herav hvilken organisasjonsform som hjemler de aktuelle oppgavene), hvordan arkivstrukturen kan innrettes slik at en kommune kan tre ut uten å miste historiske saksdokumenter, og hvilken kostnadsnøkkel som skal legges til grunn. En av informantene omtaler det som et behov for å «få panikk tidlig». Poenget er at alle slike spor bør identifiseres og løpes parallelt fra dag én, ikke sekvensielt. Et av samarbeidene understreker at avtalen må være romslig nok til at samarbeidet kan vokse, men samtidig stram nok til at det kan styres etter den.

Rekruttering, kompetansebredde og grunnlagsarbeid. Erfaringen fra nyetablerte samarbeid er at bemanningen ved oppstart er kritisk, og at første rekrutteringsrunde ikke alltid lykkes. Informantene anbefaler å sette av tilstrekkelige ressurser fra starten og å sikre faglig bredde i teamet tidlig, slik at ikke hele samarbeidet hviler på én person. En halvtidsstilling er sjelden nok til å bære samarbeidet i oppstartsfasen. Et undervurdert arbeidsomfang er dessuten at samarbeidet starter med blanke ark. Prosedyrer, sjekklistor, tilsynsmaler, kvalitetssystem og arkivløsning må bygges opp fra grunnen.

Avgrensede oppgaver ved oppstart. Samarbeid som forsøker å løse alt på en gang, risikerer å bite over for mye. Flere informanter anbefaler å starte smalt, lykkes med noe konkret og deretter utvide gradvis. GIVAS startet med to kommuner i 2006 og har over tid fått med fem kommuner. VA Nord begynte som et uformelt fagnettverk og har vokst organisk over flere år. Begge beskriver den gradvise tilnærmingen som en styrke, ikke en svakhet.

9.3. Insentiver og gevinstdelingsmodeller

Hvordan kostnader og gevinster fordeles mellom deltakerkommunene, er en av de mest sentrale faktorene for at samarbeidene skal være bærekraftige over tid. Intervjuene viser stor variasjon i modellene som benyttes, og noen har vist seg mer robuste enn andre. Erfaringene fra kommunesammenslåingene understreker at gevinster av organisatoriske omstillinger i liten grad realiserer seg selv. Kartleggingen fant at de sammenslåtte kommunene sjelden hadde gjennomført en helhetlig kartlegging av gevinstmulighetene eller planlagt for å hente dem ut (Norsk Vann, 2021b). Det samme vil gjelde ved etablering av samarbeid, der en eksplisitt gevinstplan bør inngå i beslutningsgrunnlaget.

Prinsippene for kostnadsfordeling mellom deltakerkommunene er behandlet i kapittel 5. Hovedfunnet derfra er at en modell der hver kommune kun betaler for tiltak i egen kommune, forebygger en stor andel potensielle konflikter. For etableringsfasen er det særlig finansieringen i oppstarten som er verdt å merke seg. Et av samarbeidene finansieres fullt ut gjennom gebyrer etter en kort oppstartsperiode, med timefakturerer for særskilt tunge enkeltsaker. Modellen gir både forutsigbar grunnfinansiering og fleksibilitet til å håndtere variasjon mellom kommunene.

Flere av de vi har intervjuet peker likevel på at samarbeidsavtaler som binder pris- og fordelingsmekanismer for tett til ett enkelt parameter, kan bli en kilde til langvarige konflikter. En av kommunene vi har intervjuet, beskriver hvordan

en samarbeidsavtale fra midten av 2000-tallet om mottak av avløp ble etablert med kostnadsfordeling basert på levert mengde, men der mengdeleddet ikke har fanget opp ulik andel fremmedvann i ledningsnett hos partene. Avtalen har heller ikke hatt mekanismer for å håndtere uforutsette hendelser som ras eller plutselige prisøkninger på innsatsfaktorer. Erfaringene understreker betydningen av at avtalene er fleksible nok til å fange opp endringer i underliggende forhold.

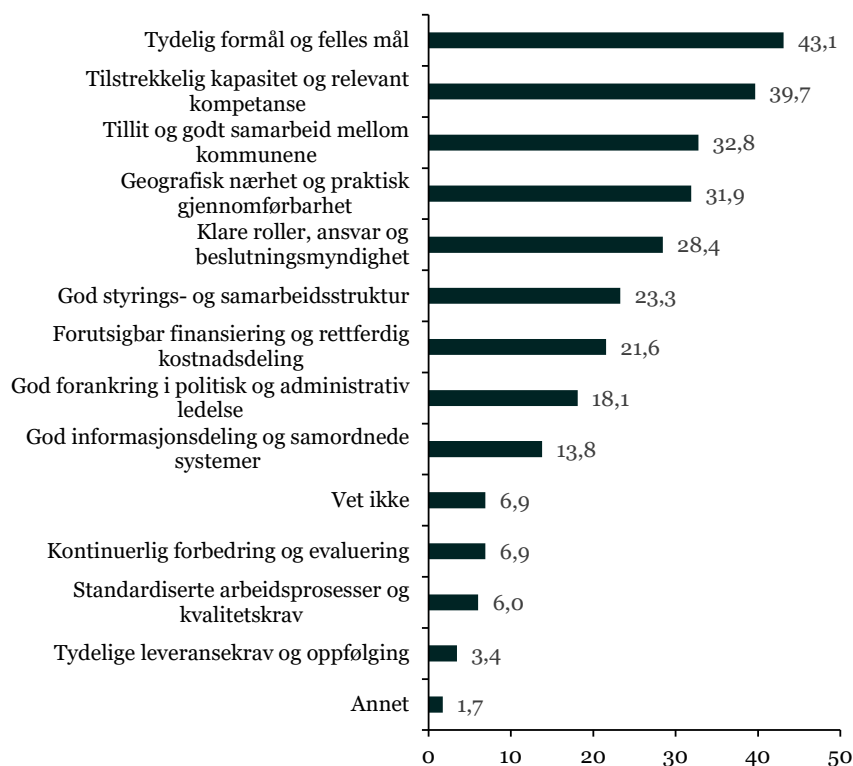
Flere selskaper har også innført begrensninger på hvor stor stemmeandel en enkelt eierkommune kan ha, selv om eierandelen er betydelig. Dette omtales nærmere i kapittel 10. En av aktørene beskriver ordningen som en avgjørende trygghet for at små kommuner skulle våge å gå inn i samarbeidet med en mye større nabokommune.

9.4. Læringspunkter fra pågående og veletablerte samarbeid

Spørreundersøkelsen viser at kommunene selv trekker frem tydelig formål og felles mål, tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse, og tillit og godt samarbeid mellom kommunene som de viktigste suksessfaktorene for et vellykket samarbeid. Dette er fremstilt i Figur 9.1.

Bildet fra spørreundersøkelsen gjenspeiles i intervjuene, og samlet kan det trekkes frem noen generelle læringspunkter. På den ene siden peker de vi har intervjuet på flere forhold som ser ut til å fungere godt. Det gjelder at samarbeidet starter med en avgrenset, konkret oppgave der gevinstene er synlige for alle deltakerne, at det er forankret både politisk og administrativt før det formaliseres, at roller og grensesnitt mellom samarbeidsorgan og kommune er tydelig avgrenset, at finansieringsmodellen er forutsigbar, men fleksibel nok til å håndtere endrede forutsetninger, og at det er aksept for at tillit og samarbeidskultur tar tid å bygge.

Figur 9.1 De viktigste suksessfaktorene for et vellykket samarbeid mellom kommuner innen vann og avløp, i prosent*



*Tre svar mulig. N=116. Kilde: Menon Economics

På den andre siden peker de vi har intervjuet på fallgruver som bør unngås. Samarbeid som pålegges ovenfra uten reell forankring i fagmiljøene, har dårlige forutsetninger for å lykkes. Avtaler som binder kostnadsfordelingen for tett til enkeltparametere uten mekanismer for justering, eller som ikke regulerer ansvar for uforutsette hendelser og ekstraordinære kostnader, kan skape varige konflikter. Arbeidsmengden knyttet til prosedyrer, maler, arkiv og digitale systemer i etableringsfasen blir ofte undervurdert. Samarbeid som er for avhengige av enkeltpersoner som drivkraft, uten institusjonell forankring, blir sårbare når nøkkelpersoner skiftes ut.

Materialet inneholder også flere eksempler på samarbeid som ikke ble noe av, eller som falt fra hverandre underveis, og disse er like lærerike som suksessene. Et forsøk på å etablere et felles renseanlegg for en større region samlet i utgangspunktet mange kommuner, men endte med at flere trakk seg fordi de ikke klarte å samordne egne tidsløp og beslutninger. En planlagt overtakelse av et felles anlegg strandet fordi en av eierkommunene sa nei og avtalen krevde enstemmighet. Et felles innkjøp av laboratorietjenester fungerte i stabile perioder, men brøt sammen da det kom en klage og ingen enkeltkommune hadde kapasitet til å føre saken videre. Mønsteret i disse eksemplene er at samarbeid sjelden faller på selve den faglige ideen, men på manglende evne til å håndtere ulike tidsløp, krav om enstemmighet uten mekanismer for å løse fastlåste situasjoner, og mangel på en part med kapasitet til å bære prosessen når det oppstår motstand.

Vår vurdering er at samarbeid som lykkes, kjennetegnes av at de er forankret nedenfra, bygger på transparente og fleksible finansieringsmodeller og tar seg tid til å bygge tillit. Samarbeid som mislykkes, gjør det oftest fordi forankringen har vært for svak, avtalene for rigide, eller fordi de har vært for avhengige av enkeltpersoner til å overleve utskiftninger.

10. Erfaringer med ulik organisering

Valg av organisering påvirker hvordan samarbeidene styres, hvordan ansvar og myndighet fordeles, og hvordan konflikter håndteres når de oppstår. IKS er den dominerende formen for større samarbeid i sektoren, men erfaringene med formen varierer med kommunens størrelse og med hvor godt eierstyringen fungerer. Todelt ansvar mellom kommune og selskap, fordeling av innflytelse mellom store og små eierkommuner og dobbeltroller i styrene er de vanligste kildene til friksjon. Konfliktnivået i veletablerte samarbeid er gjennomgående lavt. Det skyldes i all hovedsak bevisst arbeid over mange år. Samarbeid som lykkes, kjennetegnes av en tydelig ansvarsdeling mellom kommunen og selskapet, mekanismer som beskytter mindre eierkommuners innflytelse, og avtaler som revideres jevnlig og gir forutsigbare prosedyrer for å håndtere uenighet.

I tillegg til de generelle mulighetene og barrierene som er drøftet i kapittel 8, oppstår det problemstillinger knyttet til den konkrete utformingen av samarbeidene. Mens kapittel 5 behandler hvilken samarbeidsform en kommune bør velge og hvorfor, ser dette kapitlet på hvordan de ulike formene virker i praksis, hvilke mekanismer som finnes for å håndtere uttreden og endringer i avtaler, og hvordan konflikter og målkonflikter mellom deltakerkommunene håndteres. Drøftingen bygger på intervjuene med kommuner og selskaper.

10.1. Erfaringer med ulike organisasjonsformer

De vanligste organisasjonsformene for samarbeid i VA-sektoren er IKS, vertskommunesamarbeid og aksjeselskap, i tillegg til ulike former for avtalebaserte samarbeid uten egen organisatorisk overbygning. Som vist i kapittel 3.4 er interkommunalt selskap den klart vanligste formen for organisert samarbeid i sektoren, etterfulgt av administrativt vertskommunesamarbeid og kommunalt oppgavefellesskap, mens aksjeselskap benyttes i begrenset grad. I dette delkapitlet går vi nærmere inn på hvordan de ulike formene erfares i praksis, basert på intervjuene.

Interkommunalt selskap. IKS er den dominerende formen for større VA-samarbeid. Styringsstrukturen, med representantskap, styre og en daglig leder med selvstendig ansvar, gir tydelige beslutningslinjer og en egen juridisk enhet som kan eie infrastruktur og forvalte selvkost. Et av selskapene vi har intervjuet, fremhever at IKS-formen er en forutsetning for å kunne utøve eierskap på vegne av kommunene, og at de ikke ville valgt en mindre formalisert løsning hvis de skulle velge på nytt. Samtidig pekes det på at formen krever betydelig koordinering på tvers av eierkommuner, og at beslutningslinjene kan oppleves som lange.

En tilbakevendende problemstilling er hvordan stemmevekt og innflytelse skal fordeles mellom store og små eierkommuner. Et av selskapene har løst dette ved at ingen enkeltkommune kan stemme for mer enn 49 prosent av andelene, slik at en stor eierkommune ikke alene kan trumfe gjennom beslutninger. Mekanismen brukes sjelden i praksis, men oppleves ifølge informanten som en viktig trygghet for de mindre eierkommunene og som en suksessfaktor for samarbeidet.

Todelt ansvar mellom kommune og selskap skaper egne styringsutfordringer. Et særlig fremhevet poeng i intervjuene er problemstillingene som oppstår når ansvaret for VA-tjenestene er delt mellom kommunen, med ansvar for ledningsnett, gebyrinnkreving og kunderelasjon, og et IKS med ansvar for produksjon og rensing. En av kommunene vi har intervjuet, beskriver en slik todeling som styringsmessig krevende. Selskapet og kommunen kan ha ulike insentiver, der selskapet kan ha rom til å satse på et høyt faglig nivå, mens kommunen sitter med presset for å holde gebyrnivået nede. Dette kan føre til suboptimalisering, der investeringene ikke fordeler seg jevnt mellom anleggene på selskapssiden og ledningsnettet i kommunen. Slike fordelingsutfordringer kan motvirkes ved at hver kommunes kostnader føres separat innenfor selvkost, et prinsipp som er nærmere drøftet i kapittel 5.

Erfaringene med IKS varierer med kommunistørrelse. Ikke alle informanter deler det positive bildet av IKS-modellen. En større kommune vi har intervjuet, advarer mot å se IKS som svaret på alle utfordringer, og peker på at store kommuner i mange tilfeller kommer dårligere ut fordi de bidrar mer inn i fellesskapet enn de henter ut. Denne informanten foretrekker vertskommuneavtaler eller salg av tjenester fremfor å gi fra seg råderett til et felles selskap. Fra en mindre eierkommune kommer en annen type kritikk. Der oppleves det at de tunge investeringsbeslutningene i praksis styres av selskapet, og at eierkommunenes innflytelse blir liten når selskapet begrunner valgene faglig. Når et

felles renseanlegg må oppgraderes for å møte nye rensekra, slår kostnadene direkte ut i gebyrene i en liten eierkommune som har begrenset mulighet til å påvirke beslutningen. Erfaringene viser at IKS-modellen kan oppleves svært ulikt avhengig av kommunens størrelse og av hvor godt eierstyringen fungerer i det enkelte selskap.

Vertskommunesamarbeid. Som omtalt i kapittel 5 egner formen seg særlig for myndighetsutøvelse og smalere tilsynsoppgaver. Modellen gir en god ramme for å bygge spisset fagmiljø innenfor et avgrenset oppgavefelt. En av kommunene vi har intervjuet, fremhever at vertskommunesamarbeid er særlig nyttig der saksmengden i den enkelte kommune ikke alene gir grunnlag for et robust fagmiljø. Samtidig pekes det på at modellen utfordres når deltakerkommunene har ulike forventninger til faglig nivå og bestillingsrutiner, og at samarbeidet da kan bli sårbart for personavhengighet og friksjon mellom kommunene. Flere av de vi har intervjuet understreker at klare avtaler om delegering, klagebehandling og rapporteringslinjer er en forutsetning for at vertskommunesamarbeid skal fungere godt over tid.

Aksjeselskap. Formen brukes i begrenset grad innen VA. En av kommunene peker på at aksjeselskapsformen i praksis skaper lengre avstand mellom selskapet og eieradministrasjonen, og dermed gir mindre medvirkning fra kommunenes fagmiljøer, og uttrykker tvil om kommunene generelt er modne for å styre selskaper organisert som AS. Samtidig peker flere på at AS-formen kan være formålstjenlig der virksomheten driver eller skal drive kommersiell aktivitet, for eksempel salg av behandlingskapasitet, salg av spesialiserte tjenester til andre kommuner eller utvikling av sirkulærøkonomiske produkter. Et av selskapene vurderte å organisere hele virksomheten som AS for å håndtere økte krav til sirkularitet og kommersielle kontaktflater, men landet på en hybridløsning der et eget datterselskap er organisert som AS for de kommersielle aktivitetene, mens selve VA-tjenesten fortsatt drives som IKS. En slik organisering ivaretar både selvkostprinsippet i kjernevirksomheten og fleksibiliteten AS-formen gir for kommersiell aktivitet.

10.2. Exit- og revisjonsmekanismer

Spørsmålet om hvordan deltakerkommuner kan tre ut av et samarbeid, og hvordan avtaler kan revideres når forutsetningene endres, er sentralt for å sikre fleksibilitet i samarbeidene. Intervjuene gir et begrenset bilde av temaet, siden de fleste informantene tilhører veletablerte samarbeid der uttrekken ikke har vært aktuelt. Det er i seg selv et funn. Et av selskapene viser til at utviklingen tvert imot har gått i motsatt retning, med flere kommuner som har søkt seg inn i samarbeidet over tid.

Lovverket setter rammer for uttrekken av blant annet interkommunale selskaper, med konkrete prosedyrer og frister som må følges. Rammene gjør at uttrekken i praksis er en omfattende prosess som vanligvis tar flere år.

Et viktig forhold for fleksibiliteten er hvordan avtaleverket legger til rette for å løse uenighet. Innkjøpssamarbeidet som brøt sammen ved en klage, fordi ingen enkeltkommune hadde kapasitet til å føre saken på vegne av alle, er omtalt i kapittel 9. Eksempelet illustrerer at avtalebaserte samarbeid uten en formalisert organisasjon kan være sårbare når det først oppstår uenighet om grunnleggende spørsmål. Et formelt samarbeid, for eksempel et IKS eller et vertskommunesamarbeid, gir andre rammer for å håndtere slike situasjoner, men også der må avtaleverket utformes slik at det er forutsigbart hvordan uenighet skal håndteres.

Flere av de vi har intervjuet peker på at jevnlig revisjon av samarbeidsavtalene er viktig. Endringer i lovverk, kommunestruktur og oppgaveomfang gjør at avtaler som var hensiktsmessige før, ikke nødvendigvis er det i dag. Et av samarbeidene beskriver hvordan den opprinnelige stemmevekstmekanismen er videreutviklet etter hvert som deltakerantallet har vokst fra to til fem kommuner. Eksempelet illustrerer at samarbeidsavtaler bør ha innebygde mekanismer for å håndtere endringer i deltakersammensetning og oppgaveomfang.

10.3. Konflikter og målkonflikter

Intervjuene viser at de fleste veletablerte samarbeidene rapporterer få konflikter mellom deltakerkommunene. Flere av selskapene og samarbeidene beskriver konfliktnivået som lavt, og knytter dette til måten samarbeidene er strukturert og styrt på. Samtidig peker intervjuobjektene på flere typer målkonflikter som kan oppstå, og som krever bevisst håndtering.

Målkonflikter mellom drift og investeringer. En tilbakevendende spenning oppstår mellom selskapets ansvar for å drifte og videreutvikle anlegg og kommunens ansvar for å prioritere mellom ulike investeringsbehov. Et av samarbeidene viser til at krav om nye, kostbare renseanlegg som følge av det reviderte avløpsdirektivet kan komme i konflikt med kommunens behov for å investere i ledningsnett eller utvide tilknytningen til offentlig avløp. Slike avveininger er ifølge informanten ikke nødvendigvis konflikter, men de krever at partene forstår hverandres roller og rammer.

Målkonflikter i møtet med abonnenten. En annen type spenning oppstår mellom selskapet som tjenesteleverandør og kommunen som ansvarlig for kunderelasjonen. Et av selskapene beskriver tidligere problemer der selskapet kommuniserte direkte med abonnentene i kriser, som ledningsbrudd og kokevarsler, uten god nok koordinering med kommunens informasjonsapparat. Utfordringene er løst gjennom tydeligere avklaring av roller og rutiner for informasjon, men eksempelet illustrerer hvor lett uklarheter i rollefordelingen kan utvikle seg til reelle problemer.

Spenninger knyttet til politiske dobbeltroller. Et av selskapene peker på utfordringer ved at styremedlemmer i mange IKS er politikere fra eierkommunene, og dermed sitter i en dobbeltrolle som styreansvarlige og folkevalgte. Dette kan skape spenning mellom selskapets behov og kommunens politiske prioriteringer, særlig når sentrale partier går til valg på løfter om lavere gebyrer.

Flere av de vi har intervjuet trekker frem flere mekanismer som bidrar til lavt konfliktnivå. En tydelig ansvarsdeling og klare rollebeskrivelser for selskap og kommune er en grunnleggende forutsetning, kombinert med en regnskapspraksis der kostnader føres per kommune, jf. kapittel 5, slik at investeringer i én kommune ikke belaster gebyrnivået i andre. Styresammensetningen spiller også en rolle, og flere peker på at en god balanse mellom politisk legitimitet og faglig kompetanse i styrene demper spenninger. I tillegg nevnes stemmevektsbegrensninger, langsiktige hovedplaner med bred involvering av eierkommunene og jevnlig dialog som viktige forebyggende grep. Flere av de som vi har intervjuet understreker at lavt konfliktnivå ikke kommer av seg selv, men er et resultat av bevisst arbeid med struktur, kultur og dialog gjennom mange år.

11. Hovedfunn og anbefalinger

Kartleggingen tyder på at samarbeid om vann og avløp er mer utbredt enn den registrerte statistikken viser. Kommunene som har svart, vurderer gjennomgående samarbeidene som velfungerende, uavhengig av form. Funnene peker på drift og beredskap som de sterkeste driverne for samarbeid. Kompetanse og rekruttering fremstår som den mest universelle utfordringen, og et større fagmiljø ser ut til å være grunnlaget for de øvrige gevinstene. Erfaringene fra casene tyder på at hva samarbeidet skal løse, og hvordan det drives, betyr mer enn valget av samarbeidsform. De viktigste barrierene ser ut til å være kulturelle og politiske, snarere enn tekniske eller økonomiske. Kommunenes egne svar peker på størst utnyttet potensial der felles fysisk infrastruktur ikke kreves, som beredskap, tilsyn med spredt avløp og kompetansedeling. Nye samarbeid utløses som regel av rekrutteringsutfordringer, hendelser eller skjerpede krav. Samarbeidene som lykkes i vårt materiale, er forankret nedenfra og politisk tidlig, starter avgrenset og har avtaler som forebygger uenighet og tar høyde for det uforutsette. På dette grunnlaget gir vi i dette kapittelet anbefalinger til Norsk Vann, staten og kommunene.

11.1. Hovedfunn

Det reelle omfanget av samarbeid er større enn statistikken viser. Registrert statistikk fanger i hovedsak opp organiserte samarbeid og viser at under 20 prosent av kommunene deltar i et interkommunalt samarbeid om vann og avløp. Spørreundersøkelsen viser at et klart flertall av kommunene som svarte deltar i minst én samarbeidsform når driftsassistanse og løsere former regnes med, og at kombinasjonen av organiserte og ikke-organiserte former er vanligst. Det tyder på at løst faglig samarbeid og forpliktende organisering utfyller hverandre snarere enn å være alternativer. Ser vi registerdata og undersøkelsen samlet, deltar minst 36 prosent av landets kommuner i en eller annen form for samarbeid, og det reelle omfanget er trolig høyere, siden vi ikke kjenner de løsere samarbeidsformene for kommuner som ikke besvarte undersøkelsen. Siden samarbeidskommuner trolig er noe overrepresentert i utvalget, bør nivåtallene fra undersøkelsen alene tolkes med varsomhet, men hovedbildet står seg (kapittel 3).

Kommunene er gjennomgående fornøyde med samarbeidene sine. På tvers av driftsassistanse, organiserte og ikke-organiserte samarbeid gir et klart flertall karakteren 5 eller høyere på en sjupunktsskala, og misnøye forekommer knapt i materialet. Vurderingene bygger på kommunenes egne erfaringer og er i begrenset grad etterprøvd mot uavhengige måletall (kapittel 3 og 4).

Drift og beredskap er de sterkeste driverne, kompetanse og rekruttering den mest universelle utfordringen. I casene der drift inngår, går felles vaktordninger, nødvanntilpasninger og beredskapsøvelser igjen som konkrete gevinster, og samtlige caser beskriver at det er krevende å tiltrekke og beholde fagfolk. Et større fagmiljø er det viktigste svaret, og fagmiljøet er samtidig grunnlaget for de øvrige gevinstene, fra beredskapsevne til bestillerkompetanse (kapittel 4 og 8).

Hva samarbeidet skal løse, og hvordan det drives, betyr mer enn valget av samarbeidsform. De velfungerende samarbeidene har avklart oppgaven før de valgte form, forankret faglig og politisk, og avtalt kostnadsfordelingen før de store investeringene. Valg av organisering har likevel reelle konsekvenser. IKS-formen oppleves å gi tettere styringsdialog enn AS-formen, og vertskommunemodellen er per i dag i praksis den eneste formen som åpner for å i sin alminnelighet å samarbeide om myndighetsutøvelse. Eksempelvis rollen som forurensningsmyndighet.

Barrierene er først og fremst kulturelle og politiske. Manglende kapasitet og geografi er reelle hindringer, men det som oftest stopper samarbeid før det kommer i gang, er frykt for å miste kontroll, manglende samarbeidskultur og lav politisk forståelse for sektorens behov. Dette sammenfaller med barrierebildet i 2024-kartleggingen. Vilårene kommunene selv stiller for å samarbeide mer, er barrierene speilvendt, med krav om dokumenterbar gevinst, politisk forankring, kapasitet i etableringsfasen og tillit mellom likeverdige parter (kapittel 8).

Potensialet er størst der felles fysisk infrastruktur ikke kreves. Kommunene peker selv på beredskap, tilsyn med spredt avløp og kompetansedeling som områdene med størst utnyttet potensial. Geografi er en absolutt barriere for enkelte driftssamarbeid, men begrenser ikke samarbeidsformene kommunene etterspør mest (kapittel 8).

Etableringsfasen avgjør, og samarbeid vokser nedefra. Nye samarbeid utløses som regel av rekrutteringsutfordringer, hendelser eller skjerpede krav. Samarbeid som lykkes, er forankret i fagmiljøene og politisk tidlig, starter avgrenset, bemannes tilstrekkelig og har fleksible avtaler. Flere av dagens organiserte samarbeid startet som løse faglige samarbeid og vokste inn i fastere strukturer etter hvert som tilliten ble bygget. Samarbeid som mislykkes, faller sjelden på den faglige ideen, men på svak forankring, rigide eller mangelfulle avtaler eller avhengighet av enkeltpersoner (kapittel 5 og 9).

11.2. Anbefalinger til Norsk Vann

Funnene i kapittel 7 viser at Norsk Vann er sektorens viktigste fellesaktør i en struktur uten nasjonal sektoretat, og at aktørene først og fremst etterspør samordning og skalerbare løsninger, ikke flere enkelttjenester. Anbefalingene retter seg derfor mot rollene som verktøyleverandør, kunnskapsspreder og nasjonal samordner.

Videreutvikle bedreVANN med indikatorer som synliggjør gevinster av samarbeid. Dokumenterbar gevinst er det klart hyppigst stilte vilkåret for å inngå samarbeid (kapittel 8.2), samtidig som flere aktører opplever at dagens sammenligningstall verken synliggjør samarbeidsgevinster eller gir grunnlag for å møte kritikk mot høye gebyrer (kapittel 7.2). Vi anbefaler derfor at bedreVANN videreutvikles med indikatorer som gjør gevinstene av samarbeid målbare, slik at kommunene får det beslutningsgrunnlaget de selv etterlyser.

Ta en tydeligere koblings- og spredningsrolle på tvers av regioner. Erfaringer fra gode lokale initiativer spres i dag for dårlig (kapittel 7.3), og manglende kunnskap om organisering og drift av samarbeid er en barriere som ble identifisert både i vårt materiale og i 2024-kartleggingen (kapittel 8). Vi anbefaler derfor at Norsk Vann systematiserer formidlingen av etablererfaringer og kontaktpunkter, for eksempel fra tilsynssamarbeidene og VA Nord, slik at kommuner som vurderer tilsvarende løsninger slipper å starte fra bunnen. Formidlingen bør samtidig kvalitetssikres, slik at det ikke spres avtaler og maler med svakheter, eller at materiale gjenbrukes ukritisk i sammenhenger det ikke er laget for.

Rette kunnskapsarbeidet mot kommunenes strategiske ledelse. Initiativ til samarbeid strander lett når det blir værende på fagnivå, og politisk og administrativ toppledelse er avgjørende for gjennomføring (kapittel 5.2 og 9.2). 2024-rapporten påpekte tilsvarende at eksisterende fagnettverk i liten grad når den administrative ledelsen, og foreslo egne arenaer for kommunedirektører om gevinster og barrierer. Vi anbefaler at Norsk Vann, gjerne i samarbeid med KS, etablerer slike arenaer rettet mot kommunedirektører og teknisk ledelse.

Drive fram nasjonale avklaringer der fragmenterte tolkninger bremser kommunene. Ulik praksis mellom kommuner, særlig om personvern ved smart vannmåling, skaper unødvendig fragmentering og bremser teknologiinnføring (kapittel 4.3 og 7.3). Vi anbefaler at Norsk Vann tar pådriverrollen for felles nasjonale rammer, etter mønster av avklaringen rundt strømmålere.

Tilrettelegge de skalerbare verktøyene for samarbeidsstrukturer og mindre kommuner. Vannstandard oppleves som den reelle løsningen på harmonisering av VA-normer, mens traineeordningen i dag fungerer best for de største aktørene og er vanskelig å ta i bruk for distriktskommuner alene (kapittel 4.5 og 7.2). Vi anbefaler at verktøyene innrettes slik at samarbeidsstrukturer kan være inngangen for kommuner som er for små til å bruke dem alene.

11.3. Anbefaling til staten

Vurderinger av statlige virkemidler ligger i hovedsak utenfor oppdraget, jf. delkapittel 1.4. Funnene peker likevel på fire forhold som er relevante for statlige myndigheter. De tre første forsterker virkemiddelforslagene i 2024-kartleggingen med nasjonal empiri, det fjerde er nytt i vårt materiale.

Gi tidlige og forutsigbare signaler om nye rensekraft. Usikkerhet om kommende krav gir grunnlag for å avvende både investeringer og samarbeidsvurderinger, mens sikker forventning om nye krav akselererer beslutningsprosessene (kapittel 8 og 9.1, samme funn i 2024-kartleggingen). Tydelige og tidfestede signaler om gjennomføringen av revidert avløpsdirektiv vil derfor i seg selv virke samarbeidsutløsende, uten nye økonomiske virkemidler.

Senke terskelen inn i etableringsfasen gjennom veiledning og tilskudd. Kommunene med størst behov for samarbeid har ofte minst kapasitet til å etablere det, kapasitet i etableringsfasen er et av hovedvilkårene kommunene selv stiller, og utrednings- og etableringskostnader må dekkes av frie inntekter utenfor gebyrområdet (kapittel 8.2 og 9.2). 2024-rapporten foreslo på samme grunnlag en statlig veileder for etablering av VA-samarbeid samt tilskudd til å utrede og inngå samarbeid, med krav om samfunnsøkonomisk utredning for å sikre at de riktige samarbeidene utløses. Våre nasjonale funn styrker dette forslaget, og viser samtidig at veiledningen bør dekke hele bredden av samarbeidsformer, ikke bare fellesløsninger for rensing. Også Menon Economics (2026) anbefaler på selvstendig empirisk grunnlag øremerkede tilskudd til utredning og etablering av nye VA-samarbeid og målrettet veiledning fra statsforvalterne, og understreker at tiltakene bør utformes slik at de bygger fagmiljøer og deler spesialisert kompetanse, ikke bare formaliserer eksisterende administrative relasjoner.

Avklare adgangen til å delegere myndighet til interkommunale samarbeid. Dagens begrensninger gjør fullintegreerte løsninger krevende, flere informanter etterlyser tydeligere avklaring av hva som kan delegeres, og et komplekst og uoversiktlig regelverk ble identifisert som barriere allerede i 2024 (kapittel 8.2 og 10.1). Forslaget om nye regler for kommunale oppgavefellesskap, sendt på høring 1. juni 2026, kan utvide mulighetsrommet vesentlig. En rask avklaring, fulgt av oppdatert veiledning, vil redusere usikkerheten kommunene i dag planlegger under. I tillegg vil det være nyttig om staten i større grad åpner for delegasjon av myndighetsutøvelse til IKS-er. Slik delegasjon vil normalt kun være lovlig «så langt lovgivingen åpner for det», jf. kommuneloven § 5-4. Det krever ikke nødvendigvis noen lovendring, men kan fremgå av veiledere og annet materiell at loven åpner for delegasjon av relevant myndighet til IKS-er.

Vurdere å styrke den regionale pådriverrollen. Driftsassistansen i Nordre Nordland lyktes der fylkeskommunen tok en aktiv pådriverrolle, mens tilsvarende struktur i Troms falt sammen da fylkeskommunen trakk seg ut av finansieringen (kapittel 4.2 og 6.2). Erfaringen tilsier at en regional aktør med legitimitet og finansieringsevne kan ha stor utløsende effekt, særlig der avstander gjør samarbeid krevende å etablere nedenfra. For staten er statsforvalteren det naturlige regionale leddet for en slik rolle. Kommunene peker selv på statsforvalteren som en mulig kilde til initiativ og insentiver (kapittel 8.2), og Menon Economics (2026) anbefaler målrettet veiledning fra statsforvalterne. En pådriverrolle må samtidig avstemmes mot statsforvalterens rolle som forurensningsmyndighet og tilsynsorgan.

11.4. Anbefaling til kommunene

Anbefalingene følger av beste praksis-funnene i kapittel 5 og læringspunktene i kapittel 9, og viderefører og utdyper tiltakene fra 2024-kartleggingen med et bredere empirisk grunnlag.

Avklar hva samarbeidet skal løse før dere velger form, og bruk samfunnsøkonomisk lønnsomhet som beslutningskriterium. Omfanget av oppgaven avgjør hvilke organisasjonsformer som er aktuelle (kapittel 5.1), og gebyrvirkningen, som i praksis tillegges avgjørende vekt, fanger ikke opp kvalitet, kompetanse og virkninger for klima og miljø (kapittel 8.1). Vi anbefaler derfor at kommuner som vurderer samarbeid utreder konsekvensene av ulike løsningsvalg i tråd med metodikken i Norsk Vanns veileder i samfunnsøkonomiske analyser (Norsk Vann, 2022), slik også 2024-rapporten anbefalte. Utredningen bør følges av en konkret gevinstplan som angir hvilke gevinster samarbeid

beidet skal gi, hvem som har ansvar for å hente dem ut, og når de skal måles. Erfaringene fra kommunesammenslåingene viser at gevinster av organisatoriske omstillinger i liten grad realiserer seg selv der slik planlegging mangler (kapittel 9.3).

Valg av organisasjonsform bør komme sent i prosessen. Erfaringene fra etablerte samarbeid tilsier at en omforent begrunnelse, god eierstyring og tillit mellom partene betyr mer for resultatet enn valg av samarbeidsform, og at spørsmålet om form først bør besvares når kommunene har avklart hva de skal samarbeide om (Norsk Vann, 2023). Norsk Vanns femfasede prosessmodell gir et praktisk rammeverk for en slik stegvis tilnærming.

Vurder ikke-organisert samarbeid som første steg der tillit og samarbeidskultur ikke er etablert. Den viktigste enkeltbarrieren er frykt for å miste kontroll, og samarbeidskultur kan ikke vedtas, men vokser fram gjennom konkrete oppgaver og positive erfaringer (kapittel 8.2). Flere av dagens organiserte samarbeid startet som løse faglige samarbeid og vokste inn i fastere strukturer etter hvert som tilliten ble bygget (kapittel 5.7 og 9.2). Ikke-organisert samarbeid krever verken myndighetsoverføring eller store etableringskostnader, og treffer dermed barrieren direkte. Vi anbefaler derfor at kommuner uten samarbeidserfaring starter med et ikke-organisert samarbeid om en avgrenset, konkret oppgave, for eksempel beredskapsøvelser, felles kurs eller deling av rutiner, og lar mer forpliktende former vokse ut av dette. To forutsetninger må være på plass, nemlig konkrete oppgaver med reell kompetanseoverføring og en tydelig driver som kaller inn og følger opp (kapittel 5.7). Der behovet er felles infrastruktur for å møte nye rensekrav, er ikke-organisert samarbeid ikke tilstrekkelig, men kan bygge tilliten som investeringssamarbeidet senere krever.

Forankre faglig først, men involver politisk nivå tidlig, og engasjer det strategiske nivået. Samarbeid som blir værende på administrativt nivå til saken er ferdig utredet, strander lett, og en intensjonsavtale behandlet i kommunestyrene før detaljene er på plass gir samarbeidet legitimitet og motstandskraft (kapittel 5.2 og 9.2). Dette bekrefter 2024-rapportens anbefaling om å engasjere kommunedirektør og teknisk ledelse og å gå i dialog med nabo-kommuner på alle nivåer.

Avtal kostnadsfordelingen før den første store investeringen. Felles investeringsbeslutninger er punktet der samarbeid er mest sårbart, og avtaler som binder fordelingen for tett til enkeltparametere uten justeringsmekanismer, skaper varige konflikter (kapittel 5.4 og 9.3). Vi anbefaler at fordelingsmetoden er valgt og forstått av alle parter i forkant, og at avtalen har mekanismer for endrede forutsetninger og uforutsette hendelser.

Planlegg for det som kan gå galt, start avgrenset og bemann tilstrekkelig. Samarbeidsavtalen skal ta høyde for avvik, klager, uenighet og uttreden, ikke bare normaldrift, og arbeidsmengden i etableringsfasen undervurderes systematisk (kapittel 5.6 og 9.2). Vi anbefaler å starte med en konkret oppgave med synlige gevinster, sikre at én part har kapasitet til å bære prosessen ved motstand, og utvide gradvis.

12. Referanser

Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). *Veileder om interkommunalt samarbeid etter reglene i kommuneloven*. Hentet fra regjeringen.no.

Lund & Co og Menon Economics (2025). *Forsterkede interkommunale samarbeid og kommune delsutvalg*. Utarbeidet på oppdrag fra KS.

Menon Economics (2022). *Ståa i norske kommuner*. Menon-publikasjon nr. 46/2022. Utarbeidet på oppdrag fra KDD/generalistkommuneutvalget.

Menon Economics (2023). *Størrelsen teller, en kartlegging av kommunale og fylkeskommunale fagmiljøers attraktivitet*. Menon-publikasjon nr. 34/2023. Utarbeidet på oppdrag fra Akademikerne.

Menon Economics, Norconsult og Berngaard (2024). *Interkommunale samarbeid på avløpsområdet*. Menon-publikasjon nr. 7/2024. Utarbeidet på oppdrag fra Miljødirektoratet.

Menon Economics (2026). *Mot værhard virkelighet – Kartlegging av sikkerhet og beredskap i norske kommuner, med spesielt søkelys på klimaendringer*. Menon-publikasjon nr. 76/2026. Utarbeidet på oppdrag fra NITO.

Norsk Vann (2020). *Rekrutteringsbehov i vannbransjen, status og prognoser 2020 til 2050*. Norsk Vann-rapport nr. 258. Norsk Vann.

Norsk Vann (2021a). *Effektivisering = organisering + teknologi + metodikk under forutsigbare rammebetingelser*. Sluttrapport fra Norsk Vanns arbeidsgruppe for effektiv organisering av vann- og avløpstjenestene.

Norsk Vann (2021b). *Vannbransjens erfaringer med kommunesammenslåinger*. Norsk Vann-rapport nr. 266. Utarbeidet av Menon Economics og Kinei på oppdrag fra Norsk Vann.

Norsk Vann (2022). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser for vannbransjen*. Norsk Vann-rapport 273. Utarbeidet av Norconsult, Menon Economics, SINTEF og Berngaard på oppdrag fra Norsk Vann.

Norsk Vann (2023). *Mulige organisasjonsformer for den kommunale vann- og avløpssektoren*. Norsk Vann rapport 281/2023.

Norsk Vann (2025). *Kommunalt investeringsbehov for vann og avløp 2025 til 2045*. Norsk Vann-rapport 294. Utarbeidet av Norconsult, Menon Economics, SINTEF og Berngaard på oppdrag fra Norsk Vann.

Jacobsen, D. I. (2022). *Interkommunalt samarbeid i Norge*. Fagbokforlaget.

13. Lover og forskrifter

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2018-06-22-83. Særlig kapittel 17 til 20 om kommunalt oppgavefellesskap, interkommunalt politisk råd og vertskommunesamarbeid.

Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven). LOV-1999-01-29-6.

Lov om aksjeselskaper (aksjeloven). LOV-1997-06-13-44.

Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg (vass- og avløpsanleggslova). LOV-2012-03-16-12.

Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften). FOR-2004-06-01-931. Særlig kapittel 12 om krav til utslipp av sanitært avløpsvann fra mindre tettbebyggelser og kapittel 16 om kommunale vann- og avløpsgebyrer.

Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften). FOR-2019-12-11-1731.

Vedlegg 1 – Problemstillinger

I dette vedlegget gis en fullstendig oversikt over problemstillingene som skal besvares i prosjektet.

Hovedspørsmål 1: Vis fram gode samarbeid mellom kommunene innen...

a) ...drift (inkludert driftsassistansene)

- Hvilke driftsprosesser egner seg best for fellesløsninger (overvåking, beredskap, vedlikehold, laboratorie-tjenester), og hvilke bør forbli lokale?
- Hvordan organiseres vaktordninger og responstid ved store avstander og krevende topografi?
- I hvilken grad benyttes felles digitale plattformer (SCADA, datafangst, digitale tvillinger), og hvordan deles data på tvers?
- Hvordan prises tjenester i driftsassistansene, og hvordan ser styringsdialogen ut mellom eiere og leverandør?
- Hvilke målbare effekter oppnås (nedetid, lekkasjer, avvik, HMS, beredskap)?

b) ...administrasjon

- Hvilke administrative funksjoner egner seg for samarbeid (HR, lønn, arkiv, IKT, informasjonssikkerhet, økonomi)?
- Hvilke avtaler, nøkkeltall og styringsmodeller brukes – og hvordan følges de opp?
- Hvordan ivaretas personvern, arkivkrav og innsyn ved fellesløsninger?

c) ...kompetanse

- Hvilke modeller for delt kompetanse fungerer (kompetansebank, fagnettverk, hospitering, rotasjonsstillinger)?
- Hvordan sikres faglig kvalitet, sertifisering og kontinuitet ved turnover?
- Hvordan måles kompetanseheving og effekter på tjenestekvalitet?

d) ...rekruttering

- Hvilke tiltak virker best (trainee-ordninger, kombinasjonsstillinger, lærlingløp, stipend, rekrutteringspakker)?
- Hvordan påvirker samarbeid rekruttering til distriktskommuner og reduksjon i vikarbruk?
- Hvilke indikatorer brukes (tid til ansettelse, søkermasse, turnover, stillingsgrad)?

e) ...innkjøp

- Når gir felles rammeavtaler reell gevinst versus lokale innkjøp?
- Hvordan håndteres klima- og miljøkrav, innovasjonspartnerskap og livsløpskostnader i felles anskaffelser?
- Hvordan fordeles gevinster og kostnader rettferdig mellom deltakerkommuner?

f) ...myndighetsutøvelse

- Erfaringer med felles fagmiljø for saksbehandling (byggesak, plan, miljø, landbruk): kapasitetsgevinst, likebehandling, rettssikkerhet.
- Hvordan avklares delegering, habilitet, klagebehandling og rapporteringslinjer?
- Hvilke digitale verktøy brukes for kvalitetssikring og konklusjonsstøtte?

g) ...tilsyn

- Hvordan prioriteres og koordineres tilsyn regionalt, og hvilke metoder/verktøy for risikobasert utvalg brukes?
- Samordning mot statlige tilsyn og IKT-/infosikkerhetstilsyn: hva fungerer og hva hemmer?
- Hvordan måles effekt (avvikslukking, forebyggende virkning, tilsynskapasitet)?

h) ...investeringsprosjekter

- Hvilke samarbeidsformer lykkes best (vertskommune, IKS, samfinansiering, prosjektallianser)?
- Hvordan håndteres porteføljestyling, risikodeling, kontraktstrategi og livsløpskostnader?
- Hva skal til for å sikre lokal forankring og legitimitet ved fellesinvesteringer?

Geografisk visualisering og kontakt

- Hvor i landet finnes de ulike samarbeidene, hvem er kontaktpunkt, og hvilken organisasjonsform benyttes?
- Hvordan kan eksemplene gjøres søkbare (oppgavetype, størrelse, geografi, modenhet) slik at kommuner enkelt kan ta kontakt?

Hovedspørsmål 2 - Beste praksis for formelle og uformelle samarbeid

- Hvilke styringsmodeller fungerer for ulike oppgavetyper (vertskommune, IKS/AS, andre avtalebaserte modeller, uformelle nettverk)?
- Hvilke «kjennetegn» går igjen i velfungerende samarbeid (felles mål, åpen kostnadsdeling, tydelige roller, standardiserte prosesser)?
- Hvilke standardavtaler og maler anbefales – og når må de tilpasses?

Hovedspørsmål 3 - Driftsassistansene: tjenester, behov og nytte

- Hvilke tjenester leveres i dag (24/7-beredskap, laboratorie, analyse, kompetanseheving, felles innkjøp)?
- Hva etterspør eierkommunene fremover, og hvilke gevinster forventes (robusthet, kvalitet, rekruttering)?
- Hvordan dokumenteres nytte (KPI-er, før-etter-analyser, kost/nytte, beredskapsindikatorer)?
- Hvordan balanseres standardisering mot lokale behov?

Hovedspørsmål 4 - Bransje- og interesseorganisasjoners rolle

- Hvordan bidrar Norsk Vann, KS, NKF m.fl. med nettverk, verktøy, standarder og konferanser?
- Hvordan kan nasjonale kompetansesentre (f.eks. Nasjonalt senter for vanninfrastruktur) understøtte felles læring og pilotering?
- Hvilke eksisterende verktøy/plattformer kan skaleres som «felles hyllevare» for kommuner?

Hovedspørsmål 5 - Muligheter og barrierer for samarbeid i vann- og avløpstjenestene

- *Potensielle muligheter:* Skalering, beredskap, rekruttering, kvalitet, teknologiinnføring, innovasjon og kostnadseffektivitet.
- *Potensielle barrierer:* Geografi/topografi og responstid, kultur- og tillitsutfordringer, ulik digital modenhet, juridiske krav (GDPR/arkiv/innsyn), anskaffelsesregelverk, politisk forankring.

Hovedspørsmål 6 - Etablering og cases under oppstart

- Hvilke steg var kritiske de første 12 månedene (mandat, gevinstkart, finansieringsnøkkel, organisering, kommunikasjon)?
- Hvilke insentiver og gevinstdelingsmodeller skapte varig deltakelse?
- Hvilke læringspunkter fra pågående case kan generaliseres (do's & don'ts)?

Hovedspørsmål 7 - Barrierer og organisasjonsformer

- Hvilke problemstillinger oppstår ved ulike organisasjonsformer (vertskommune vs. IKS/AS vs. avtaleverk)?
- Hvilke exit- og revisjonsmekanismer bør ligge i avtaler for å sikre fleksibilitet?
- Hvordan håndteres konflikter og målkonflikter (meklingsmekanismer, uenighetsprosedyrer)?

Vedlegg 2 – Spørreundersøkelse

V2.1 E-post

Tittel på e-post: Kartlegging av samarbeid på vann- og avløpsområdet

Til deg som jobber med vann og/eller avløp i kommunal sektor,

Menon Economics, Advokatfirmaet Lund & Co og Norconsult gjennomfører, på vegne av Norsk Vann, en kartlegging av velfungerende samarbeid mellom kommuner på vann- og avløpsområdet. Målet er å synliggjøre gode modeller og erfaringer i en FoU-rapport som kan være nyttig for hele sektoren.

Viktig: Dersom dere samarbeider om vann og/eller avløp (f.eks. via vertskommune, IKS eller annet), ønsker vi én besvarelse fra hver kommune – ikke en felles besvarelse fra samarbeidet/samarbeidsorganet.

Kan du svare på en kort spørreundersøkelse?

- Tar 5-10 minutter
- Også svar fra kommuner som ikke samarbeider er verdifulle – de gir et viktig sammenligningsgrunnlag

Start undersøkelsen her:

Trykk her for å starte undersøkelsen

Svarfrist: Fredag 13. februar 2026.

Alle svar behandles konfidensielt i henhold til GDPR. Dersom noen spørsmål ikke treffer helt for din kommune, ber vi deg svare så godt du kan.

Spørsmål eller tekniske problemer? Ta kontakt med:

Christoffer Thalberg Hamnes – Christoffer.thalberg.hamnes@menon.no / 934 57 142

Tusen takk for at du tar deg tid!

Vennlig hilsen

Simen Pedersen

Menon Economics

V2.2 Spørsmål

Informasjon om databehandling

I henhold til EUs personvernforordning (GDPR) vil personinformasjon som knytter svarene til deg slettes innen seks måneder. Informasjon om hvilken kommune svarene knytter seg til vil benyttes til analyseformål ifm. arbeidet med kartleggingen, men vil ikke utleveres til andre eller kunne identifiseres i rapporter eller på andre måter.

Menon Economics sin GDPR-kontakt:

Navn: Hebe Brunvand

E-post: hebe@menon.no

Hvis du trykker på neste, godtar du at vi behandler dine personopplysninger i henhold til informasjonen gitt over.

Del 1 – Driftsassistanse

Tekstboks 1 - Driftsassistanse [på samme side som neste spørsmål]

Med driftssamarbeid mener vi en ordning der kommunen organiserer, bemanner eller kjøper/selger løpende drifts- og forvaltningsoppgaver i samarbeid med én eller flere andre kommuner eller leverandører. Dette omfatter typisk drift og beredskap, vaktordninger, vedlikehold, systemdrift og daglig oppgaveløsning. Enkeltstående kjøp (ad hoc-bestillinger uten fast ordning), rene nettverk eller erfaringsutveksling uten felles drift/leveranse, og samarbeid som bare gjelder prosjekt eller utredning (midlertidig, ikke løpende drift) regnes ikke som driftssamarbeid.

Spørsmål 1. Deltar kommunen i ett eller flere interkommunale driftsassistansesamarbeid innen vann og/eller avløp? [Obligatorisk]

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke

Filter A – Til de som svarte «Ja» på spørsmål 1.

Spørsmål 2. Du oppga at kommunen du representerer inngår i ett/flere driftssamarbeid innen vann og/eller avløp. Hvordan er driftsassistansesamarbeidet organisert? Flere svar mulig [Frivillig]

- ☐ Administrativt vertskommunesamarbeid
- ☐ Vertskommune med felles folkevalgt nemnd
- ☐ Kommunalt oppgavefellesskap
- ☐ Interkommunalt politisk råd
- ☐ Interkommunalt selskap (IKS)
- ☐ Aksjeselskap (AS) – som kommunen selv eier
- ☐ Samvirkeforetak (SA)
- ☐ Kjøp og salg av tjenester mellom kommuner
- ☐ Kjøp av tjenester fra privat(e) leverandør(er)
- ☐ Vet ikke [eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her: ...

Spørsmål 3. Du oppga at kommunen du representerer inngår i ett/flere driftssamarbeid innen vann og/eller avløp. Hvilke oppgaver inngår i driftsassistansen? Flere svar mulig. [Frivillig]

- ☐ Drift av anlegg
- ☐ Ledningsnett og feltarbeid
- ☐ Spyle- og inspeksjonstjenester
- ☐ Overvåking, automasjon og instrumentering
- ☐ Prøvetaking og laboratorietjenester
- ☐ Beredskap og vaktordninger
- ☐ Vedlikehold og reparasjoner
- ☐ Dokumentasjon, internkontroll og rapportering
- ☐ Kundehevninger og varsling
- ☐ Leverandør- og entreprenøroppfølging
- ☐ Vet ikke [eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her:

Spørsmål 4. Kan du rangere hvor godt du mener driftsassistansesamarbeidet(-ene) fungerer?

Oppgi svar fra 1-7, der 1 = svært dårlig og 7 = svært bra. [Frivillig]

- ☐ 1 - Svært dårlig
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ 6
- ☐ 7 - Svært bra
- ☐ Vet ikke

Filter B - Til de som svarte «5-7» på spørsmål 4.

Spørsmål 5. Du oppga at det driftsassistansesamarbeidet(-ene) fungerer bra. Kan du utdype hvorfor? [Frivillig]

Filter A & B - Slutt.

Del 2 - Spørsmål om organiserte samarbeid

Tekstboks 2 - Definisjon av organisert samarbeid mellom kommuner innen vann og avløp

[på samme side som neste spørsmål]

Med organisert samarbeid mellom kommuner innen vann og avløp mener vi at to eller flere kommuner løser vann og avløpsoppgaver sammen innenfor en organisasjonsmodell. Det kan for eksempel være vertskommunesamarbeid, kommunalt oppgavefellesskap eller et interkommunalt selskap (IKS) som brukes til å løse felles oppgaver som drift, beredskap/vakt, planlegging eller anskaffelser (f.eks. felles renseanlegg). I denne delen ser vi bort fra driftsassistanse, som er dekket tidligere i undersøkelsen.

Spørsmål 6. Inngår kommunen du representerer i et eller flere organiserte samarbeid med andre kommuner innen vann og/eller avløp? Se bort fra driftsassistanse som er dekket i tidligere spørsmål. Flere svar mulig. [Obligatorisk]

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke

Filter C - Til de som svarte «Ja» på spørsmål 6.

Spørsmål 7. Hvilken samarbeidsmodell/organisasjonsform benyttes i samarbeidet(-ene) på vann- og/eller avløp? Se bort fra driftsassistanse som er dekket i tidligere spørsmål. Hvis kommunen inngår i flere samarbeid er flere svar mulig. [Frivillig]

- ☐ Administrativt vertskommunesamarbeid
- ☐ Vertskommune med felles folkevalgt nemnd
- ☐ Kommunalt oppgavefellesskap
- ☐ Interkommunalt politisk råd
- ☐ Interkommunalt selskap (IKS)
- ☐ Aksjeselskap (AS)
- ☐ Samvirkeforetak (SA)
- ☐ Vet ikke [eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her:

Spørsmål 8. Hvilke områder/tjenester er omfattet av det/de organiserte samarbeidet/-ene innenfor vann og avløp? Se bort fra driftsassistanse som er dekket i tidligere spørsmål. Flere svar mulig. [Frivillig]

- ☐ Beredskap (vaktordning, vedlikehold)
- ☐ Forvaltning og administrasjon (internkontroll, saksbehandling, rapportering)
- ☐ Kompetanse og fagutvikling (nettverk, opplæring, deling av rutiner)
- ☐ Utøvelse av myndighet etter forurensningsloven
- ☐ Rekruttering og bemanning (felles rekruttering, deling av ressurser)
- ☐ Innkjøp og anskaffelser (felles avtaler, konkurranser, rammeavtaler)
- ☐ Saksbehandling/enkeltvedtak knyttet til VA (vedtak etter relevant regelverk, pålegg/dispensasjoner der aktuelt)
- ☐ Tilsyn og oppfølging (tilsynsplaner, oppfølging av avvik, kontrollaktiviteter)
- ☐ Planlegging og investeringer (fornyelsesplaner, hovedplan VA, investeringsprosjekter/infrastruktur)
- ☐ Vet ikke [eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her: ...

Spørsmål 9. Kan du rangere hvor godt du mener det/de organiserte samarbeidet/-ene fungerer?

Oppgi svar fra 1-7, der 1 = svært dårlig og 7 = svært bra. [Obligatorisk]

- ☐ 1 - Svært dårlig
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ 6
- ☐ 7 - Svært bra
- ☐ Vet ikke

Filter D – Til de som svarte «5-7» på spørsmål 9.

Spørsmål 10. Du oppga at det/de organiserte samarbeidet/-ene fungerer bra. Kan du utdype hvorfor? [Frivillig]

Filter C & D – Slutt.

Del 3 – Spørsmål om ikke-organiserte samarbeid

Tekstboks 3 - Definisjon av ikke-organisert samarbeid mellom kommuner innen vann og avløp [på samme side som neste spørsmål]

Med *ikke-organisert samarbeid* mellom kommuner innen vann og avløp mener vi samarbeid som skjer uten å etablere en egen organisasjon. Det kan være kjøp og salg av tjenester, kontakt og bistand ved behov, erfaringsutveksling, uformelle faglige nettverk, telefon-/e-poststøtte, eller sporadisk utlån av personell/utstyr. Slike samarbeid innebærer normalt ingen varig forpliktelse, fast bemanning, felles budsjett eller tydelig definert ansvarsdeling/leveranse. Se bort fra driftsassistanse som er dekket tidligere i spørreundersøkelsen.

Spørsmål 11. Inngår kommunen du representerer i et eller flere ikke-organiserte samarbeid med andre kommuner innen vann og/eller avløp (utenom driftsassistanse)? Flere svar mulig. [Obligatorisk]

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke

Filter E – Til de som svarte «Ja» på spørsmål 11.

Spørsmål 12. Du svarte at kommunen inngår i ett eller flere ikke-organiserte samarbeid med andre kommuner innen vann og avløp. Hva samarbeider dere om? Flere svar mulig. Se bort fra driftsassistanse, som er dekket i tidligere spørsmål. [Frivillig]

- ☐ Faglige nettverk / regelmessige fagmøter (erfaringsutveksling, kompetansedeling)
- ☐ Rekruttering og kompetanse (deling av stillingsutlysninger, felles kurs/opplæring, hospitering)
- ☐ Utlån/innlån av personell (midlertidig bistand ved fravær/kapasitetsbehov)
- ☐ Deling av rutiner og styringsdokumenter (prosedyrer, internkontroll, ROS-analyser, beredskapsplaner)
- ☐ Ad hoc bistand ved hendelser (driftsforstyrrelser, brudd, forurensning, akutte kapasitetsutfordringer)
- ☐ Administrativ støtte (saksbehandling, rapportering, myndighetsdialog, tilsyn)
- ☐ Innkjøp/anskaffelser (koordinering av bestillinger, deling av konkurransegrunnlag)
- ☐ Kjøp og salg av tjenester
- ☐ Vet ikke [eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her:

Spørsmål 13. Kan du rangere hvor godt du mener det/de ikke-organiserte samarbeidet/-ene fungerer?

Oppgi svar fra 1-7, der 1 = svært dårlig og 7 = svært bra. [Obligatorisk]

- ☐ 1 - Svært dårlig
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ 6
- ☐ 7 – Svært bra
- ☐ Vet ikke

Filter F – Til de som svarte «5-7» på spørsmål 13.

Spørsmål 14. Du oppga at det/de ikke-organiserte samarbeidet/-ene fungerer bra. Kan du utdype hvorfor? [Frivillig]

Filter E og F – Slutt.

Filter G – Til de som svarer «nei» eller «vet ikke» på spørsmål 1, 6 og 11.

Del 4 – Spørsmål til de som ikke samarbeider med andre kommuner

Spørsmål 15. Hva er årsaken(e) til at dere ikke samarbeider med andre kommuner innen vann og/eller avløp i dag? Flere svar mulig. [Frivillig]

- ☐ Vi har ikke identifisert behov for samarbeid innenfor VA i dag
- ☐ Geografi/avstander gjør samarbeid lite hensiktsmessig
- ☐ Ulikheter i anlegg, systemer eller standarder (tekniske/IKT) gjør samarbeid krevende
- ☐ Ulike prioriteringer/strategier mellom kommuner (politisk/administrativt)
- ☐ Manglende kapasitet til å etablere og følge opp samarbeid (tid/ressurser)
- ☐ **Økonomi/finansiering:** usikkerhet om kostnadsdeling/nytte
- ☐ Juridiske/organisatoriske forhold oppleves som kompliserende (styring, ansvar, mv.)
- ☐ Tidligere erfaringer med samarbeid har vært negative / ga ikke forventet nytte
- ☐ Vi har forsøkt å få til samarbeid, men ikke funnet aktuelle partnere/ingen andre har ønsket det
- ☐ Konkurranse/markedsløsninger dekker behovet (f.eks. kjøp av tjenester)
- ☐ Vet ikke / ikke relevant [eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her: ...

Spørsmål 16. Har dere samarbeidet med én eller flere kommuner tidligere, eller har dere planer om samarbeid framover? [Obligatorisk]

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke

Filter H – Til de som svarte «Ja» på spørsmål 16.

Spørsmål 17. Du svarte at dere tidligere har samarbeidet med én eller flere kommuner, eller har planer om å samarbeide fremover. Kan du utdype hva det ble samarbeidet om / eller er planer for å samarbeide om? [Frivillig]

Filter G & H – Slutt.

Del 5 – Andre relevante spørsmål

Spørsmål 18. Hva mener du er de tre viktigste suksessfaktorene for et vellykket samarbeid mellom kommuner innen vann og avløp? Kryss av inntil tre svar. [Frivillig]

- ☐ Tydelig formål og felles mål
- ☐ Klare roller, ansvar og beslutningsmyndighet
- ☐ God styrings- og samarbeidsstruktur
- ☐ Forutsigbar finansiering og rettferdig kostnadsdeling
- ☐ Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse
- ☐ God informasjonsdeling og samordnede systemer
- ☐ Geografisk nærhet og praktisk gjennomførbarhet
- ☐ Tillit og godt samarbeid mellom kommunene
- ☐ Standardiserte arbeidsprosesser og kvalitetskrav
- ☐ Tydelige leveransekrav og oppfølging
- ☐ God forankring i politisk og administrativ ledelse
- ☐ Kontinuerlig forbedring og evaluering
- ☐ Vet ikke [eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her: ...

Spørsmål 19. Hva mener du er de tre største mulighetene som ligger i et vellykket samarbeid mellom kommuner innen vann og avløp? Kryss av inntil tre svar. [Frivillig]

- ☐ Bedre kostnadseffektivitet og mer effektiv ressursbruk
- ☐ Mer robust beredskap og bedre håndtering av uønskede hendelser
- ☐ Bedre rekruttering og mer attraktive stillinger
- ☐ Høyere kvalitet og mer likeverdig tjenestenivå
- ☐ Raskere og mer effektiv teknologiinnføring og digitalisering
- ☐ Økt innovasjon og utvikling av nye løsninger
- ☐ Bedre tilgang på kompetanse og mer robuste fagmiljø
- ☐ Større gjennomføringsevne i planlegging og investeringer
- ☐ Vet ikke [eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her: ...

Spørsmål 20. Finnes det områder innenfor vann og avløp som kommunen du representerer ikke samarbeider med andre kommuner om i dag, men hvor du mener at et slikt samarbeid kunne vært nyttig? [Frivillig]

Spørsmål 21. Hva er viktig for at kommunen du representerer skal vurdere å øke samarbeidet innenfor vann og avløp? [Frivillig]

Avsluttende del

Spørsmål 22. Om aktuelt, kan vi ta kontakt i ettertid dersom vi ser behovet for mer informasjon? [Frivillig]

☐ Nei

☐ Ja, kontaktinformasjonen min er: _____

Spørsmål 23. Om aktuelt, er dere villig til å stille til et kort intervju? [Frivillig]

☐ Nei

☐ Ja, kontaktinformasjonen min er: _____

Spørsmål 24. Har du øvrige kommentarer, vurderinger eller anbefalinger til hvordan man kan oppnå et velfungerende samarbeid mellom kommuner på vann- og avløpsområdet? [Frivillig]

Trykk på «Avslutt-knappen» for å avslutte spørreundersøkelsen

Tusen takk for at du tok deg tid til å svare på spørsmålene!

Vedlegg 3 – Representativitet av spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til totalt 357 kommuner. 148 kommuner besvarte minst ett spørsmål, og av disse fullførte 114 hele undersøkelsen. For å vurdere hvor godt svarene representerer kommunesektoren samlet, har vi beregnet statistisk feilmargin og testet om de som har fullført undersøkelsen, skiller seg systematisk fra de som ikke har fullført.

Statistisk feilmargin. Den statistiske feilmarginen uttrykker påliteligheten av et tall fra undersøkelsen, og kan tolkes som at vi med 95 prosent sannsynlighet kan si at dersom totalpopulasjonen hadde avgitt svar, ville svarene falle innenfor det angitte intervallet av svarene i denne undersøkelsen. For samlet svarprosent ligger feilmarginen på +/- 6,2 prosent, og for de fullførte besvarelsene på +/- 7,6 prosent. Når svarene brytes ned på kommunestørrelse, øker feilmarginen, slik tabellen under viser.

Tabell 0.1 Statistisk feilmargin for spørreundersøkelsen, samlet og fordelt på kommunestørrelse. Kilde: Menon Economics.

	Antall kommuner	Antall undersøkelsen er sendt til (totalpopulasjon)	Statistisk feilmargin, i prosent*
Besvart spørsmålene totalt	148	357	+/- 6,2
Fullført	114	357	+/- 7,6

*Den statistiske feilmarginen uttrykker påliteligheten av et tall, og kan tolkes som at vi kan være 95 prosent sikre på at dersom totalpopulasjonen hadde avgitt svar, ville svarene falle innenfor +/- den angitte prosenten av svarene i denne undersøkelsen. Kilde: Menon Economics

Test av skjevhet i utvalget som har svart. For å vurdere om svarene fra undersøkelsen er representative for totalpopulasjonen, har vi testet om de som har fullført undersøkelsen, skiller seg systematisk fra de som ikke har fullført. Vi har sammenlignet de to gruppene langs tre kjennetegn ved kommunene: antall innbyggere, SSBs sentralitetsindeks og økonomisk handlingsrom målt ved frie korrigerte inntekter per innbygger. Forskjellene mellom gruppene er testet med en tosidig t-test på 5 prosent signifikansnivå.

Resultatene viser at det ikke er statistisk signifikante forskjeller mellom kommunene som har fullført undersøkelsen, og de som ikke har gjort det, langs noen av disse dimensjonene. Dette tyder på at svarene i undersøkelsen er rimelig representative for kommunesektoren samlet. Vi har i tillegg testet om kommuner som er medeier i et IKS, er over- eller underrepresentert blant de som har fullført, ved hjelp av en tosidig proporsjonstest. Heller ikke her er det statistisk signifikante forskjeller. Resultatene er gjengitt i tabellen under.

Tabell 0.2 Test av om kommuner som har fullført undersøkelsen, skiller seg fra de som ikke har fullført. Kilde: Menon Economics.

Variabel	Antall (fullført)	Antall (ikke fullført)	Gjennomsnitt (fullført)	Gjennomsnitt (ikke fullført)	T-test	Signifikant forskjell*
Antall innbyggere	114	243	23 566	11 109	1,70	Nei
SSBs sentralitetsindeks	114	243	0,63	0,59	0,49	Nei
Økonomisk handlingsrom**	114	243	113,6	100,3	1,06	Nei

*Med 5 prosent signifikansnivå. **Vi har benyttet frie korrigerte inntekter per innbygger som indikator på kommunenes økonomiske handlingsrom.

Tabell 0.3 Test av om kommuner som er medeier i et IKS, er over- eller underrepresentert blant de som har fullført undersøkelsen. Kilde: Menon Economics.

Variabel	Antall kommuner i IKS totalt	Antall kommuner ikke i IKS totalt	Antall kommuner i IKS som har fullført	Antall kommuner ikke i IKS som har fullført	Tosidig proporsjons-test (z-verdi)	Signifikant forskjell*
Er IKS-er overrepresentert i undersøkelsen?	48	309	13	101	-0,8	Nei

TIDLIGERE UTGITTE RAPPORTER

2026	305	Vannlekkasjer på stikkledningsnett
	304	Legemidler og PFAS i norsk avløpsvann
	303	Doseringsystemer for kjemikalier i vann- og avløpsanlegg
	302	Vurdering av økonomiske insitamenter for å redusere lekkasjer fra vannledningsnett
	301	Bisfenol A og andre nye kjemiske forurensninger i norsk drikkevann
	300	Veien til økt digital modenhet i kommunale vann- og avløpsvirksomheter - Metodikk for å vurdere og utvikle digital modenhet i VA-virksomhetene
	299	Feil på nye VA-anlegg
	298	Representativ prøvetaking av store infiltrasjonsanlegg
	297	Modellbasert prosjektgjennomføring for utomhus VA-anlegg
	296	Plikt til å knytte eksisterende bygninger til kommunens hovedledninger
2025	295	Håndbok i kildeopsporing etter spillvann på avveie
	294	Kommunalt investeringsbehov for vann og avløp 2025-2045
	293	Håndtering av personopplysninger i vannbransjen
	292	Metodikk for planlegging av reservevannforsyning
	291	Kompetansekrav knyttet til drift av vann- og avløpsanlegg
	B28	Kompetansekrav knyttet til drift av vann- og avløpsanlegg
	290	Veiledning for oljeutskilleranlegg
	289	Vannbehandlingsbarrierer, vannverkslam og returstrømmer - BARRINOR og SLAMINOR
	288	Veiledning for dimensjonering av mindre avløpsanlegg
	287	Veiledning for design og drift av nanofilteranlegg
2024	286	Veiledning i bruk av infiltrasjon i vannforsyning
	C17	Ny kunnskap om filterdrift og mikrobiologisk liv i ozonering-biofiltreringsanlegg
	285	Kartlegging og inndeling av sprinkleranlegg i farekategorier
	284	Mikroforurensninger i avløpsvann - resultater fra innløp- og utløpsvann fra 19 norske avløpsrenseanlegg
	283	Organiske miljøgifter i norsk avløpsvann - resultater fra undersøkelsen i 2022/2023
	282	Taknedløp fra kompakte tak - mulighet for utkast til terreng
	281	Mulige organisasjonsformer for den kommunale vann- og avløpssektoren
	280	Fremtidens vann- og avløpssystem
	279	Overvåkning av vannkvalitet på distribusjonsnett - Erfaringer fra bransjen
	278	LOSINOR - Lukt- og smakproblemer i norsk drikkevann
2023	C16	Stikkledninger i varerør
	277	Nasjonal strategi for behandling og disponering av avløpsvann
	276	Lange pumpeledninger for avløp på land og i sjø
	275	Mikroforurensninger og legemidler i avløpsvann
	274	Korrosjonsbeskyttelse - erfaring og ny kunnskap
	273	Veileder i samfunnsøkonomiske analyser for vannbransjen
	272	Sikker utforming av åpne overvannsløsninger
	271	Åpen fordøyning - Etablering av anlegg for permanente og midlertidige vannspeil med dybde over 20 cm
	C15	Digitalisering av VA-sektoren i Norge - status, utfordringer og behov
	270	Helsemessig sikker drift av vannledningsnett - prosedyrer og anbefalinger
2022	269	Risikovurdering av bergsprengte drikkevannsmagasin
	268	PFAS i råvann og drikkevann fra Norge
	267	Veiledning for utarbeidelse av kommunale forskrifter på avløpområdet
	266	Vannbransjens erfaringer med kommune-sammenslåinger
	265	MEMINOR: Membranfiltrering for fjerning av Naturlig Organisk Materiale i Nordiske drikkevann
	264	Alternativ til akkreditert prøvetaking
	263	Trykkoptimalisering på vannledningsnett - beste praksis
	B27	Forurensning i overvann fra urbane flater - vannmiljømål og rensetiltak
	262	Undersøkelser som grunnlag for valg av avløpsløsning
	261	Omfyllingsmasser
2021	260	Innovative anskaffelser i vannbransjen
	259	Kommunalt finansieringsbehov i vannbransjen 2021 - 2040
	258	Rekutteringsbehov i vannbransjen - status og prognoser 2020 - 2050
	257	Etablering og drift av mindre avløpsanlegg
	256	Veiledning for dimensjonering av avløpsrenseanlegg
	255	Bærekraftig fremmedvannsandel - Modell for vurdering av riktig nivå
	254	Forvaltning av nedbørsfelt for overflatevannkilder
	B26	Kunnskapsbehov innen overvann og klimatilpasning
	B25	Forprosjekt - Digital Vannstatistikk
	253	Mikroplast i avløpsvann, avløpslam og jord
2020	252	Kummer - Klassifisering og tilstandsvurdering
	251	Primærrens - Status og renseeffekter 10 år etter
	C14	Bærekraftig fornyelse av ledningsnett
	250	Klimagassutslipp, veiledning for vannbransjen
	249	Kommunens roller, rettigheter og fremgangsmåter i private utbyggingsområder
	248	Veiledning i nød vannforsyning
	B23	Evaluerer av Norsk Vanns prosjektsystem
	247	Organic Pollutants in Norwegian Wastewater Sludge
	246	Beste praksis for HMS-arbeid i vannbransjen
	245	Regulering og organisering av vann- og avløpssektoren i utvalgte europeiske land
2019	244	Veiledning for tilstandsvurdering av infiltrasjonssystemer
	243	Veiledning i utarbeidelse av prøvetaksplan for drikkevann
	242	Verdiforvaltning av vann- og avløpsinfrastruktur
	241	Praktiske råd ved valg av ledningsmateriale
	240	Mapping microplastic in Norwegian drinking water
	B22	UV-desinfeksjon av drikkevann
	239	Vann og avløp i arealplanlegging og byggesaker
	238	Beregning av bærekraftig lekkasjenivå
	237	Informasjonssikkerhet og skybaserte tjenester
	236	Dataflyt for GIS-informasjon i VA-prosjekter
2018	235	Akseptkriterier - Vurdering av nye og nyrenoverte avløpsledninger ved rørinspeksjon
	234	Dataflyt
	233	Rørinspeksjon av hovedledninger for vann og avløp
	232	Veiledning for bruk av betongrør og kummer
	231	Plastrør for vannforsyning og avløp: Hvordan skal vi oppnå minst 100 års levetid?
	230	NOMINOR: Natural Organic Matter in drinking waters within the Nordic Region
	229	NOMINOR: Naturlig Organisk Materiale i Nordiske drikkevann
	228	Sikring av vannforsyning mot tilsiktede uønskede hendelser
	227	Tilførsel av industrielt avløpsvann
	226	Beregning av forurensningsutslipp fra avløpsanlegg
2017	225	Tømming av slam
	224	Trykkavløp i spredtbygde og urbane strøk
	223	Eierskap til stikkledninger
	222	Finansieringsbehov i vannbransjen 2016 - 2040
	221	Dokumentasjon av utslipp fra avløpsnett
	B21	Smart ledningsfornyelse - bruk av NoDig-metoder
	B20	Utvikling av studietilbud i bachelor i vann- og miljøteknikk
	220	Norske tall for vannforbruk med fokus på husholdningsforbruk
	219	Kritiske ledninger for vann og avløp - klassifisering og tiltaksvurdering
	218	Eksempler på implementering av bærekraft i vannbransjen
2016	217	Vann til brannslukking og sprinkleranlegg
	216	Videreutvikling av beregningsmetodikk for gjenanskaffelsesverdi og investeringsbehov
	215	Tilbakestrømsikring - veiledning til vannverkseiere
	214	Forslag til ny sektorlov for vann tjenester
	213	Sikkerhetsstyring for vannbransjen
	212	Veiledning for dimensjonering av vannbehandlingsanlegg
	211	Erfaringer med ozon-biofiltrering for behandling av drikkevann
	210	Veiledning for praktisering av selvkost
	209	Veiledning i mikrobiell barriere analyse
	208	Sikring av kvalitet på ledningsanlegg
2015	207	Stikkledninger - ansvar og teknisk utforming
	206	Biostabilitet i drikkevannsnett
	205	Bærekraftig forvaltning av VA-tjenestene
	204	Åpne flomveger i bebygde områder
	203	Fra driftsassistanser til regionale vannassistanter
	202	Microbial barrier analysis (MBA) - a guideline
	201	Anskaffelser i vannbransjen
	200	Håndtering av overvann fra urbane veger
	199	Etablering av gode VA-løsninger i spredt bebyggelse
	198	Organiske miljøgifter i norsk avløpsvann - Resultater fra undersøkelsen i 2012/13
2014	197	Avløpsanlegg Vurdering av risiko for ytre miljø
	196	Veiledning i tilstandskartlegging og fornyelse av VA-transportsystemer
	195	Sikkerhet og sårbarhet i driftskontrollsystemer for VA-anlegg
	B19	Varmpumper i drikkevannsforsyningssystem
	B18	Kranvannets kokebok for kommunikasjon
	B17	Investeringsbehov i vann- og avløpssektoren
	194	Energiriktig design og prosjektering av avløpsrenseanlegg
	193	Veiledning i dimensjonering og utforming av VA-transportsystem
	192	Veiledning for valg av riktige sensorer og måleutstyr i VA-teknikken
	191	Rettigheter til uttak av vann til allmenn vannforsyning
2013	190	Klimatilpasningstiltak innen vann og avløp i kommunale planer
	188	Veiledning for drift av koaguleringsanlegg
	C8	Omdømmeplattform og -strategi
	187	Energiriktig design og prosjektering av avløpsrenseanlegg
	186	Veiledning i omorganisering av andelsvannverk til samvirkeforetak
	185	Fett i avløpsnett. Kartlegging og tiltaksforslag
	184	Tilsyn med utslipp fra avløpsanlegg innen kommunens myndighetsområde
	183	Veiledning om regulering av VA-tjenester til næringsmiddelindustri
	182	Prøvetaking av avløpsvann og slam
	181	Veiledning i bygging og drift av drikkevannsbasseng
2012	180	Fjernavlesning av vannmålere
	179	Veiledning i utarbeidelse av kommunale gebyrforskrifter for vann og avløp
	B16	Veiledning for kartlegging av energibruk i VA-sektoren
	B15	Vannforskriftens økonomiske konsekvenser for kommunesektoren og avløpsanleggene
	C7	Forvaltningspraksis ved norsk damsikkerhet
	178	Veiledning for drift av vannledningsnett
	177	Veiledning for dimensjonering av vannledningsnett
	176	Veiledning for dimensjonering av vannledningsnett
	175	Veiledning for dimensjonering av vannledningsnett
	174	Veiledning for dimensjonering av vannledningsnett
2011	173	Veiledning for dimensjonering av vannledningsnett
	172	Veiledning for dimensjonering av vannledningsnett
	171	Veiledning for dimensjonering av vannledningsnett
	170	Veiledning for dimensjonering av vannledningsnett
	169	Veiledning for dimensjonering av vannledningsnett
	168	Veiledning for dimensjonering av vannledningsnett
	167	Veiledning for dimensjonering av vannledningsnett
	166	Veiledning for dimensjonering av vannledningsnett
	165	Veiledning for dimensjonering av vannledningsnett
	164	Veiledning for dimensjonering av vannledningsnett



Norsk Vann BA, Vangsvegen 143, 2321 Hamar
Tlf: 62 55 30 30 E-post: post@norsk vann.no
www.norsk vann.no