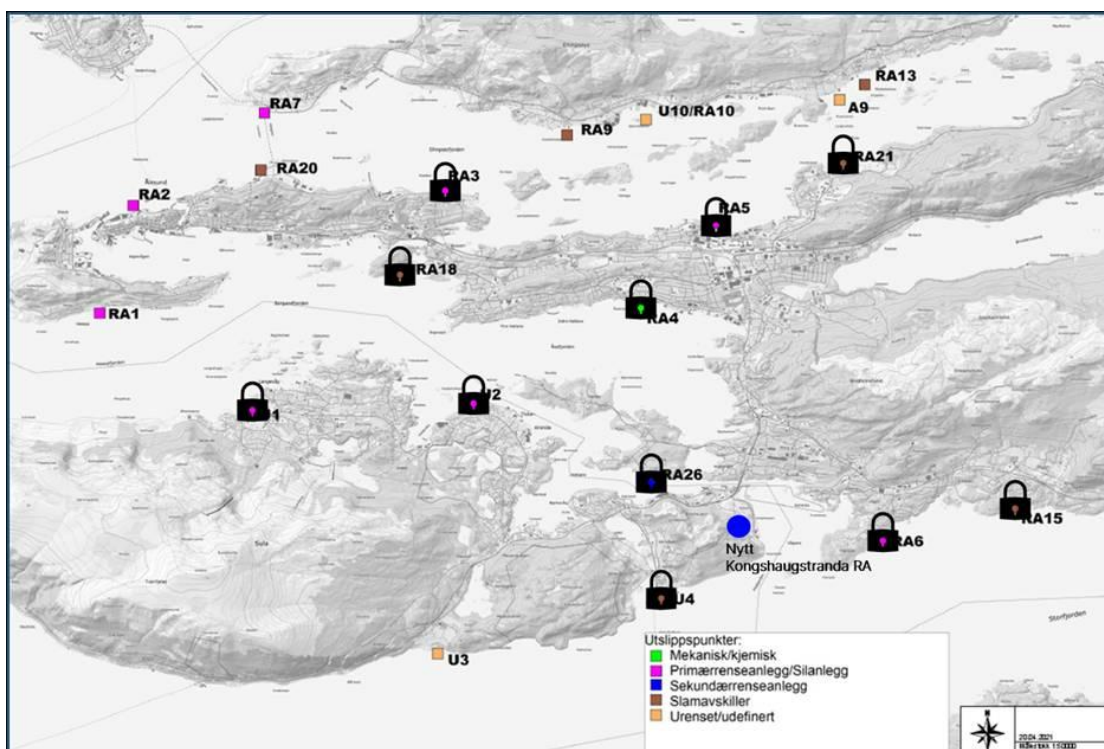


Notat til Samarbeidsforum mellom Ålesund og Sula- VA sektoren

Kongshaugen reinseanlegg – kommunedirektørane sitt arbeid fram mot felles sak om organisering

Vårt felles prosjekt, Kongshaugen reinseanlegg representerer ei av dei største investeringane innan avløpssektoren i regionen. Anlegget er under bygging og skal etter planen setjast i ordinær drift i 2028.

Oversiktskart – Kongshaugen reinseanlegg og eksisterende avløpsreanseanlegg:



Figur 1: Avløpsreanseanlegg med hengelås skal legges ned når Kongshaugen reinseanlegg settes i drift.

Organisasjonsform for drift av reinseanlegget vart handsama politisk i begge kommunane i juni 2023. Både Ålesund kommunestyre og Sula kommunestyre vedtok då at anlegget skulle organiserast som eit interkommunalt selskap (IKS), basert på anbefalingane i rapporten frå Kinei.

I juni 2025 vedtok begge kommunestyra å utsetje etableringa av eit eige IKS medan det vart gjennomført eit arbeid for å vurdere ei meir heilskapleg organisering av VA-sektoren i Ålesundsregionen. Det vart lagt til grunn at Kongshaugen reinseanlegg i mellomtida skulle driftast av Ålesund kommune gjennom eksisterande samarbeids- og driftsavtalar mellom kommunane. For å følgje opp dette vart det sett i gang kartleggingar og vurderingar av VA-verksemda i dei to kommunane.

Sula kommunestyre gjorde seinare følgjande vedtak:

1. Kommunestyret ynskjer ikkje ei verksemdsoverdraging av VAR-sektoren i Sula kommune over til Ålesund kommune.
2. Kommunestyret ber kommunedirektøren realisere vedtaket gjort i K-sak 032/23 av 15.06.2023. Kommunestyret vedtok at Kongshaugen reinseanlegg skal organiserast som eit IKS basert på anbefalinga frå konsultentselskapet Kinei. Avtalen kring kostnadsfordeling på 80/20 for bygging og drift av anlegget skal liggje til grunn.
3. Arbeid og prosessar som følgje av vedtaket i K-sak 066/25 frå 18.06.2025 avsluttast. Dette gjeld utgreiing av alternative driftsformer for Kongshaugen reinseanlegg og organisering av felles VAR-sektor for Sula og Ålesund.
4. Arbeid som har relevans for etablering av eit IKS kan halde fram.
5. Kommunestyret ynskjer at driftsselskapet (IKS) for Kongshaugen reinseanlegg vert etablert og står klart til anlegget vert sett i ordinær drift.
6. Kommunedirektøren kjem attende til kommunestyret med informasjon om framdrift for etablering av IKS.
7. Kommunestyret ber kommunedirektøren sørge for at VAR-avdelinga i Sula er godt rusta til å ta ansvar for drift av leidningsnett og pumpestasjonar, samt feilsøking og feilretting på utstyr og infrastruktur etter at reinseanlegget vert sett i drift.

Ålesund kommune har ikkje fatta tilsvarande vedtak. Kommunedirektørane har derfor ulike mandat frå sine kommunestyre.

Det skal no utarbeidast eit felles saksgrunnlag for begge kommunane

Trass i ulike politiske vedtak er det behov for å leggje fram ei felles sak for begge kommunestyra hausten 2026. Kongshaugen reinseanlegg er eit felles eigd anlegg, og framtidig organisering må vere forankra i vedtak hos begge eigarkommunane.

Målet er å etablere ei organisering som sikrar trygg og kostnadseffektiv drift av reinseanlegget, robust beredskap, tilgang til nødvendig kompetanse og føreseieleg styring for begge eigarkommunane. Organiseringa er eit verkemiddel for å nå desse måla, ikkje eit mål i seg sjølv.

For at kommunestyra skal kunne fatte likelydande eller samordna vedtak, må saka byggje på eit felles og forsvarleg utgreidd grunnlag. Den felles saka må derfor belyse organisatoriske, juridiske, økonomiske, styringsmessige, beredskapsmessige og driftsmessige konsekvensar av aktuelle modellar.

Sjølv om Sula kommunestyre har gitt ei klar føring om etablering av IKS, må saka også omtale og utgreie vertskommunemodellen. Dette er nødvendig fordi Ålesund kommune ikkje har fatta tilsvarande vedtak, og fordi begge kommunestyra må få eit samla grunnlag for å vurdere konsekvensane av dei ulike løysingane.

Kommunedirektørane sitt mål er å leggje fram eit saksgrunnlag som kan danne grunnlag for samordna vedtak i begge kommunestyra. Dersom kommunestyra skulle kome til ulike konklusjonar om organisasjonsmodell, må dette handterast gjennom vidare dialog mellom eigarkommunane.

Dei to modellane

IKS som alternativ

IKS-modellen inneber etablering av ei eiga juridisk eining med eige styre, representantskap og dagleg leiing.

Modellen gir begge eigarkommunane direkte eigarskap og styring gjennom selskapsorgan, og legg til rette for eit tydeleg skilje mellom eigarrolla og den operative drifta. Eit IKS kan også gi eit eige fagmiljø rundt reinseanlegget og eit tydeleg ansvar for drift, vedlikehald og utvikling av anlegget.

Samtidig vil eit IKS vere ei eiga verksemd med eigne krav til styring, internkontroll, økonomiforvaltning, HMS, beredskap, informasjonssikkerheit og rapportering. Som eiga juridisk eining vil selskapet få sjølvstendige plikter etter mellom anna kommunelova, IKS-lova, arbeidsmiljølova, offentleglova, arkivlova, personvernregelverket og regelverket for offentlege anskaffingar.

Dette inneber at selskapet må ha tilgang til ei rekkje administrative og faglege støttefunksjonar, mellom anna innan økonomi, rekneskap, HR, HMS, kvalitetssystem, arkiv, IKT, juridiske tenester, offentlege anskaffingar, informasjonssikkerheit, eigaroppfølging og beredskapsarbeid.

For eit lite selskap vil det normalt ikkje vere føremålstenleg å byggje opp eigne fagmiljø innan alle desse områda. Ei sentral problemstilling i den vidare utgreiinga vert derfor korleis slike støttefunksjonar best kan organiserast.

Vidare må det gjennomførast ei tydeleg grenseoppgang mellom ansvaret til eit eventuelt IKS og ansvaret som framleis skal liggje hos eigarkommunane. Dette gjeld særleg grensesnittet mellom reinseanlegget og den øvrige VA-verksemda, inkludert leidningsnett, pumpestasjonar, transportsystem, gebyrforvaltning, kundetenester, beredskap og myndigheitsutøving.

Andre viktige avklaringar ved etablering av eit IKS er:

- eigardelar og representasjon
- selskapsavtale og eigarstrategi
- styresamansetjing og styringsmodell
- finansiering og kostnadsfordeling
- organisering av drift, beredskap og vaktordningar
- ansvar for investeringar, vedlikehald og framtidige oppgraderingar

Vertskommunemodellen som alternativ

I rapporten frå Kinei vart vertskommunemodellen peika på som den mest aktuelle løysinga dersom kommunane ikkje ønskjer å etablere ei eiga juridisk eining.

I ein slik modell vil reinseanlegget inngå som ein del av den ordinære VA-organisasjonen i vertskommunen. Eigarskap, ansvarsforhold og finansiering må regulerast gjennom avtale mellom kommunane, medan drift, beredskap og administrasjon vert utført gjennom vertskommunen sine fagmiljø og organisasjon.

I ein vertskommunemodellen kan reinseanlegget inngå i eit større og etablert fagmiljø frå første driftsdag. Dette kan redusere behovet for å etablere nye administrative strukturar og gi tilgang til eksisterande kompetanse, beredskapssystem, vaktordningar og støttefunksjonar. Ved å byggje på eksisterande organisasjon, kompetanse, beredskap og støttefunksjonar kan ein redusere behovet for administrasjon og gi stordriftsfordelar innan drift, vaktordningar og fagleg utvikling.

Samtidig må fleire sentrale spørsmål avklarast:

- korleis eigarinteressene til begge kommunane skal ivaretakast
- korleis styring, rapportering og innverknad skal organiserast
- korleis investeringar og framtidige kostnader skal fordelast
- korleis beredskap og prioriteringar skal handterast
- korleis eventuelle usemjer mellom kommunane skal løysast
- korleis eigarskap til anlegg og infrastruktur skal regulerast

Også i ein vertskommunemodell må det gjennomførast ei grundig grenseoppgang mellom kva som skal vere vertskommunen sitt ansvar og kva ansvar som framleis skal liggje hos kvar av eigarkommunane. Dette gjeld særleg forholdet mellom reinseanlegget, overføringssystema og den øvrige lokale VA-verksemda i dei to kommunane.

Beredskap og drift

Uavhengig av organisasjonsmodell vil Kongshaugen reinseanlegg vere kritisk infrastruktur for begge kommunane.

Den vidare utgreiinga må derfor særleg vurdere:

- organisering av vaktordningar
- tilgang på nødvendig kompetanse
- reservekapasitet ved sjukefråvær og vakansar
- samhandling mellom eigarkommunane
- roller og ansvar ved større driftsavvik og beredskapshendingar
- tilgang til spesialkompetanse og tekniske støttemiljø
- korleis beredskap kan samordnast med den øvrige VA-beredskapen i kommunane

Eigarskap og styring

Ålesund kommune finansierer om lag 80 prosent av investeringane i Kongshaugen reinseanlegg, medan Sula kommune finansierer om lag 20 prosent. Den etablerte fordelinga av investerings- og driftskostnader vil naturleg vere eit utgangspunkt for vurderingar av eigardelar i eit eventuelt IKS.

Samtidig er Kongshaugen reinseanlegg kritisk infrastruktur for begge kommunane. Begge kommunane vil vere avhengige av anlegget for å kunne levere lovpålagde avløpstenester til innbyggjarane sine. Dette inneber at spørsmålet om styring ikkje berre handlar om eigardelar, men også om korleis begge eigarkommunane skal sikrast reell innverknad i spørsmål som er viktige for framtidig drift og utvikling.

Den vidare utgreiinga må derfor mellom anna avklare:

- eigardelar og stemmerettar
- representasjon i representantskap og styre
- prinsipp for val av styremedlemmer
- krav til rapportering og eigaroppfølging
- eigarstrategi og forventningar til selskapet
- handtering av større investeringar og låneopptak
- behandling av prinsipielle saker som kapasitetsutvidingar, nye eigarar eller større strategiske endringar
- mekanismar for handtering av eventuelle usemjer mellom eigarkommunane

Tilsvarande vurderingar må også gjerast dersom kommunane vel ein vertskommunemodell.

I ein vertskommunemodell vil ikkje eigarskap og styring vere knytt til selskapsorgan som representantskap og styre på same måte som i eit IKS. Det vert då særleg viktig å etablere avtalar og styringsmekanismar som sikrar begge kommunane innverknad og føreseielegheit.

Den vidare utgreiinga må derfor vurdere korleis eigarstyring kan ivaretakast gjennom samarbeidsavtalar mellom kommunane. Dette kan mellom anna omfatte:

- etablering av eit felles eigar- eller samarbeidsorgan med representantar frå begge kommunane
- krav til politisk handsaming av større investeringar og strategiske vegval
- rapporteringsrutinar og styringsdialog mellom kommunane
- prosedyrar for budsjett, økonomiplan og investeringsplanar
- mekanismar for handtering av usemjer mellom partane
- regulering av framtidige endringar i eigarskap, kostnadsfordeling eller organisering

Sjølv om vertskommunemodellen inneber at den daglege drifta vert lagt til ein av kommunane, vil Kongshaugen reinseanlegg framleis vere eit fellesfinansiert og samfunnskritisk anlegg for begge eigarkommunane. Kommunedirektørane vurderer derfor at det vil vere naturleg å etablere ordningar som sikrar begge kommunane innsyn, medverknad og påverknad i viktige strategiske spørsmål, uavhengig av kva organisasjonsmodell som vert vald.

Eit sentralt spørsmål i den vidare utgreiinga vert korleis ein kan oppnå tilstrekkeleg eigarstyring og medverknad i ein vertskommunemodell, samstundes som ein tek vare på fordelane modellen kan gi gjennom enklare organisering og utnytting av eksisterande fagmiljø.

Sjølv om løysingane er ulike organisatorisk, vil behovet for eigarstyring, innverknad og kontroll vere til stades både i eit IKS og i ein vertskommunemodell. Forskjellen ligg i kva mekanismar som vert nytta for å ivareta dette.

Sjølvkost og gebyrgrunnlag

Uavhengig av om kommunane vel IKS-modellen eller vertskommunemodellen, vil avløpstenestene vere omfatta av sjølvkostregelverket. Dette inneber at gebyra frå innbyggjarane over tid ikkje skal overstige dei faktiske kostnadene ved å levere tenesta.

Sjølvkostforskrifta stiller krav om at kostnader skal fordelast på ein sakleg og etterprøvbar måte. For Kongshaugen reinseanlegg inneber dette at kostnader knytt til investering, drift, vedlikehald og kapitalkostnader må fordelast mellom kommunane etter fastsette prinsipp, og deretter inngå i sjølvkostgrunnlaget til kvar kommune.

Dette betyr at innbyggjarane i Sula kommune framleis vil betale avløpsgebyr som er knytte til kostnadene ved å levere avløpstenester til innbyggjarane i Sula, medan innbyggjarane i Ålesund kommune vil betale gebyr knytte til kostnadene ved tenestene i Ålesund. Gebyra vert dermed ikkje nødvendigvis like mellom kommunane sjølv om reinseanlegget vert drifta gjennom ei felles organisering.

Kostnadsfordelinga mellom kommunane vil måtte byggje på objektive kriterium, til dømes eigardelar, mengde avløpsvatn, belastning på anlegget eller andre fordelingsnøklar som vert avtalte mellom partane. Korleis dette skal gjerast vil vere ein viktig del av den vidare utgreiinga.

Kommunedirektørane vurderer at sjølvkostregelverket gir eit viktig rammeverk som sikrar at kostnadene ved reinseanlegget vert fordelte på dei brukarane som faktisk nyttar tenesta. Dette gjeld uavhengig av om anlegget vert organisert som eit IKS eller gjennom ein vertskommunemodell.

Organisasjonsmodellen vil derfor i seg sjølv ikkje avgjere kva gebyrnivå innbyggjarane får. Gebyrnivået vil i større grad vere påverka av dei faktiske kostnadene knytte til investeringar, drift, vedlikehald, finansiering og framtidige oppgraderingar av infrastrukturen som betener den enkelte kommunen.

Førebelse vurderingar frå kommunedirektørane

Det er for tidleg for kommunedirektørane å ta stilling til endeleg organisasjonsmodell før saka er ferdig utgreidd og begge alternativa er vurderte. Samstundes er det allereie mogleg å peike på nokre forhold som vil vere viktige i den vidare vurderinga.

Kommunedirektørane vurderer samla sett at den framtidige organiseringa bør leggje til rette for robuste fagmiljø, god beredskap, tydelege ansvarsforhold og effektiv ressursutnytting. Den vidare utgreiinga vil derfor ha særleg merksemd på korleis desse omsyna kan ivaretakast innanfor både IKS-modellen og vertskommunemodellen.

Kongshaugen reinseanlegg er eit stort og teknisk avansert anlegg, men vil samstundes vere ei relativt avgrensa verksemd samanlikna med dei samla VA-organisasjonane i eigarkommunane.

Kommunedirektørane vurderer førebels at framtidig organisering bør byggje på eksisterande fagmiljø og ressursar der dette gir betre robustheit, lågare kostnader og meir effektiv

ressursutnytting. Dette gjeld både administrative støttefunksjonar, teknisk spesialkompetanse og beredskapsressursar.

Vidare vurderer kommunedirektørane at framtidig organisering bør leggje til rette for tilgang til større fagmiljø enn det reinseanlegget åleine kan byggje opp. Dette gjeld særleg innan beredskap, vaktordningar, prosesskompetanse, spesialiserte vedlikehaldsoppgåver og handtering av større driftsavvik.

Kommunedirektørane vurderer vidare at organiseringa bør vere tilstrekkeleg robust og fleksibel til å møte framtidige endringar i miljøkrav, teknologi, kapasitet og regelverk. Val av modell bør derfor vurderast i eit langsiktig perspektiv og ikkje berre ut frå dagens driftsbehov.

Kommunedirektørane vurderer også at grenseflatene mellom reinseanlegget og den øvrige VA-verksemnda vil vere avgjerande for val av modell. Det må etablerast tydelege ansvarsforhold mellom reinseanlegget og dei lokale VA-organisasjonane.

Eigarskap, styring og innverknad framstår også som sentrale spørsmål. Ei framtidig løysing må både ta omsyn til den etablerte fordelinga av investeringar og kostnader mellom kommunane og samtidig sikre begge eigarkommunane føreseielegheit og reell påverknad på eit anlegg som er kritisk infrastruktur for begge partar.

Kongshaugen reinseanlegg vil vere eit felles eigd og felles finansiert anlegg som skal tene innbyggjarane i begge kommunane i mange tiår framover. Kommunedirektørane vurderer derfor at suksessen i samarbeidet ikkje berre vil vere avhengig av val av organisasjonsmodell, men også av korleis eigarkommunane samarbeider over tid. Gode samarbeidsarenaer, tydelege roller og ansvar, ein open og konstruktiv styringsdialog og føreseielege prosessar for handtering av felles utfordringar vil vere viktige føresetnader for ei vellukka organisering og utvikling av verksemnda, uavhengig av om kommunane vel IKS-modellen eller vertskommunemodellen.

Vidare arbeid

Kommunedirektørane vil fram mot hausten 2026 arbeide vidare med eit samla saksgrunnlag som skal gi begge kommunestyra eit godt grunnlag for å ta stilling til framtidig organisering av Kongshaugen reinseanlegg.

Den vidare utgreiinga vil mellom anna omfatte forslag til organisasjonsmodell, eigarstruktur, styringsmodell, selskapsavtale eller samarbeidsavtale, prinsipp for kostnadsfordeling, beredskapsløysingar, tenestekjøp og avklaringar av grenseflatene mot den øvrige VA-verksemnda i eigarkommunane.

Målet er å etablere ei løysing som sikrar:

- rasjonell drift
- lågast mogleg kostnadsnivå
- robust beredskap
- tilgang til nødvendig kompetanse
- tydelege eigar- og ansvarsforhold
- føreseieleg styring og kontroll

- ei berekraftig og framtidsretta organisering av Kongshaugen reinseanlegg

Saka som vert lagt fram hausten 2026 skal synleggjere konsekvensar, fordelar og utfordringar ved både IKS-modellen og vertskommunemodellen, og danne grunnlag for vidare politiske vedtak i begge kommunar.