

# Hvordan kan vannforsyningen organiseres?

## Modeller, rollefordeling og vurderingskriterier

Av Nicolai Heldal

Siviløkonom Nicolai Heldal er rådgiver i AS Civitas

Innlegg på seminar i i Norsk Vannfor-  
ening 20. mars 1996

### Store utfordringer for VA-sektoren

Norsk vannforsyning og VA-sektoren for øvrig står overfor store og sammensatte utfordringer i årene fremover. Nye drikkevannsforskrifter og krav til avløpsrensing medfører behov for omfattende investeringer i vannbehandlingsanlegg, renseanlegg og ledningsnett.

I følge en rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe leverer 1.200 vannverk i Norge vann av så dårlig kvalitet at utbedringer er nødvendig. I vannforsyningen alene gir nødvendige utbedringer et stipulert investeringsbehov på 3,1 milliarder kr. I avløpssektoren har SFT antydnet at gjenstående tiltak som faller under de nasjonale miljømålene krever investeringer i størrelsesorden 6 milliarder kroner.

Til syvende og sist skal regningen for disse investeringene, med unntak av bidrag fra den midlertidige statlige tilskuddsordningen på avløpssektoren, betales av forbrukerne gjennom vann-

og avløpsavgifter. Det betyr selvfølgelig ikke at dette er uproblematisk for kommunene.

For det første er det et økende fokus på nivået på kommunale avgifter. Sterke økninger i vann- og avløpsavgiftene i årene fremover vil utløse reaksjoner blant forbrukerne og i neste instans kommunepolitikere. Presset på å finne løsninger som begrenser økningen i vann- og avløpsavgiftene vil øke.

For det andre gir større enkeltinvesteringer og ujevnheter i investeringsnivået at vann- og avløpsavgiftene ikke dekker uttellingene på VA-sektoren år for år. Kommunene må derfor investere egne midler eller lånefinansiere deler av investeringene. Dette lånebehovet kommer på toppen av og konkurrerer med investeringer i andre kommunale sektorer. Løsninger som reduserer presset på lånerammene er derfor etterspurt i mange kommuner.

### Fokus på organisering

Når det oppstår problemer og store utfordringer i en sektor, fokuseres det naturlig nok på hvordan sektoren er

organisert. Nye organisasjonsløsninger er også blitt aktualisert gjennom de store endringer som er skjedd på andre sektorer, som energi og tele. Selv om VA-sektoren i mangt og mye skiller seg fra disse sektorene (blant annet i muligheter for konkurranse i markedet) er det liten grunn til å betvile at organiseringen har stor betydning for måloppnåelsen på VA-sektoren.

## **Kvalitet, pris og finansiering**

Hva er så målene på VA-sektoren - eller mer presist: Hvilke vurderingskriterier skal vi legge til grunn ved valg av organisasjonsløsning?

I lys av de aktuelle utfordringene på sektoren fremstår *kvalitet, pris og finansiering* som særlig viktige vurderingskriterier. Organisasjonsløsningen må gi trygghet for *god nok* kvalitet og leveringssikkerhet i vannforsyningen. For å dempe presset på vannavgiftene må organiseringen bidra til høyest mulig effektivitet og lavest mulig investerings- og driftskostnader. I mange tilfeller vil det også være av avgjørende betydning at den valgte løsningen gir muligheter for lån eller annen finansiering som ikke belaster kommunale lånerammer. Dette var for eksempel utslagsgivende for valg av organisasjonsløsning i Bærum, da deler av vannforsyningen ble etablert som aksjeselskap. For kommuner som ikke står overfor ujevn investeringsbelastning og ikke har press på sine lånerammer vil finansiering være et mindre viktig vurderingskriterium.

I tillegg til kriteriene som følger av de aktuelle utfordringene i sektoren er det noen kriterier som alltid må tillegges vekt ved valg av organisasjonsløsning;

\* *Klarhet i roller* - hvilke enheter fyller hvilke roller - hvem har ansvar for hva?

\* *Politisk styring* - gir de aktuelle løsningene ønsket grad av politisk/administrativ styring?

\* *Konsekvenser for ansatte* - gir løsningene akseptable utslag på sysselsetting og arbeidsvilkår?

\* *Praktisk gjennomførbarhet* - er den aktuelle organisasjonsmodellen realistisk, vil den kunne gjennomføres og fungere etter hensikten?

Ingen organisasjonsløsninger vil gi fullt ut tilfredsstillende utslag i forhold til alle disse vurderingskriteriene. Organisasjonsløsninger som har potensielle for å utløse effektivitetsforbedringer og lavere vannavgifter kan ha uakseptable virkninger for ansatte og for politiske styringsmuligheter. Motsatt kan løsninger som sikrer sterk politisk styring og trygge arbeidsplasser svekke mulighetene for kostnadsreduksjoner og alternative finansieringsmuligheter. I praksis må man derfor i den enkelte situasjon prioritere noen vurderingskriterier sterkere enn andre.

## **Flere dimensjoner**

For tiden er veldig mye av oppmerksomheten rundt organisering av offentlig sektor knyttet til konkurranseutsetting, privatisering og omdanning av offentlige virksomheter til aksjeselskap. Dette er viktige og spennende tema, men det er grunn til å minne om at

organisering av offentlige virksomheter også inkluderer andre viktige dimensjoner. Fem dimensjoner peker seg ut som sentrale ved valg av organisasjonsløsninger i vannforsyningen:

- \* Rollefordeling
- \* Geografisk utstrekning
- \* Funksjonell integrasjon
- \* Selskapsform
- \* Eierskap

I den enkelte situasjon behøver ikke alle disse dimensjonene være aktuelle handlingsparametre. I noen tilfeller kan potensialet for interkommunalt samarbeid og integrasjon mellom vann, avløp og renovasjon være utnyttet, slik at bare rollefordeling, selskapsform og eierskap er aktuelle endringsområder. I andre tilfeller kan det være gitt entydige politiske føringer på eierskap, selskapsform og rollefordeling, slik at bare geografisk utstrekning og funksjonell integrasjon er aktuelle handlingsparametre. I svært mange tilfeller er det imidlertid god grunn til å tenke gjennom alle disse dimensjonene i en første vurderingsfase, for så å konsentrere oppmerksomheten om dimensjoner der det er forbedringsmuligheter

## Klarhet i roller

Rollefordelingen er en dimensjon som er lite gjennomtenkt i mange kommuner. Innenfor vannforsyningen kan det, i likhet med mange andre sektorer, skilles mellom ulike roller som skal ivaretas av sektoren som helhet:

- \* Forvaltning
- \* Eier

- \* Kjøper/bestiller
- \* Produsent/utfører

Forvaltning omfatter kontroll av overholdelse av lover og forskrifter, blant annet knyttet til vannkvalitet. Eierrollen innebærer ansvar for utvikling og opprettholdelse av de verdier som ligger i vannforsyningen, blant annet gjennom mest mulig optimale investeringsprogrammer og finansieringsløsninger. Produsentrollen innebærer som navnet tilsier ansvar for å frembringe de aktuelle tjenestene, med andre ord å sørge for at vannet behandles og bringes frem til forbrukerne.

De senere årene har det også blitt økt fokus på rollen som kjøper eller bestiller av offentlige tjenester. I et monopolmarked har den enkelte forbruker små muligheter for å utøve en aktiv kjøperrolle. Forbrukernes svake stilling kan da kompenseres ved at offentlige organer søker å ivareta kjøperrollen gjennom å etablere enheter som har ansvar for å utøve en bestillerrolle overfor dem som produserer tjenesten. Et slikt skille er velkjent fra andre nordiske land. I Norge er dette skillet eksempelvis innført i vannforsyningen i Bærum. Der ligger vannproduksjonen i to selskaper (Bærum Vann AS og Asker og Bærum Vann), mens bestillerfunksjonen utøves av det som er igjen av den tidligere VAR-etaten.

For at de ulike rollene skal ivaretas skikkelig, må det klargjøres hvem som har ansvar for hver av dem. Mulighetene for å ivareta rollene vil normalt øke dersom de er fordelt på ulike organisatoriske enheter. En slik oppsplitting kan

gi merkostnader på kort sikt. Hvorvidt dette (mer enn) kompenseres av besparelser på lengre sikt vil blant annet avhenge av størrelse på kommunen. Alt annet likt vil fordeling av roller på ulike organisatoriske enheter gi større nettogevinst jo større kommunen er.

## **Stort potensiale i interkommunale løsninger**

Kommunegrenser vil bare unntaksvis representere optimale geografiske avgrensinger av vannforsyningen. Utnyttelse av anlegg, utstyr og personalressurser over kommunegrensene vil svært ofte kunne gi store besparelser sammenlignet med separate løsninger for hver enkelt kommune.

De mange interkommunale selskapene, også på VA-sektoren, reflekterer dette. Fortsatt er det imidlertid grunn til å tro at det er et stort uutnyttet potensiale for interkommunalt samarbeid i vannforsyningen. Opprettelse av nye interkommunale selskaper eller innlemmelse av nye kommuner i eksisterende samarbeid vil sannsynligvis være et av de viktigste virkemidlene for å effektivisere norsk vannforsyning.

Når det er sagt må det imidlertid tilføyes at interkommunalt samarbeid kan være en krevende øvelse. Vellykkede interkommunale samarbeid er avhengig av et godt politisk og administrativt samarbeidsklima, supplert med vedtekter og selskapsavtaler som gir klare ansvarsforhold og handlefrihet for selskapets styre og ledelse.

## **V, VA eller VAR?**

I de aller fleste norske kommuner er

vann og avløp organisert innenfor samme enhet. I mange kommuner er også renovasjon inkludert i samme organisatoriske enhet. Det er imidlertid store variasjoner mellom hvordan vannforsyningen er integrert med øvrige funksjoner innenfor VAR-sektoren og kommunenes øvrige virksomhet

I Bærum har man eksempelvis valgt å organisere vannproduksjonen (Bærum Vann AS og Asker og Bærum Vann) og avløpsrensingen (Vestfjorden Avløpsselskap, VEAS) i egne selskaper, mens ledningsnett er overført til kommunens tekniske serviceetat. I Mosseregionen ivaretar MOVAR sentrale deler av kommunenes vannforsyning, avløp og renovasjon, mens enkelte avløpsanlegg og store deler av ledningsnett ligger igjen i kommunene.

Avgjørende for hvilke funksjoner som bør integreres i samme organisasjonsenhet og hvilke som bør ivaretas av separate enheter bør være hvilke integrasjonsgevinster som finnes mellom ulike funksjoner. Dette kan variere fra kommune til kommune, blant annet avhengig av kommunens størrelse og muligheten for interkommunale løsninger innenfor vannforsyningen og VA-sektoren forøvrig. Et fornuftig valg kan bare gjøres etter en konkret gjennomgang i det enkelte tilfelle av hvilke samordningsgevinster som ligger m.h.t. utnyttelse av personale, utstyr og administrative ressurser på tvers av funksjonsgrensene. I denne vurderingen bør det også tas hensyn til hvorvidt en samordning gir så store og bredt sammensatte enheter at det oppstår stordriftsulempet og for stor spredning av ledelsesfokus.

Valgmulighetene m.h.t. funksjonell og geografisk integrasjon er skjematisk oppsummert i figuren nedenfor.

		Geografisk integrasjon	
		<i>Lav</i>	<i>Høy</i>
Funksjonell integrasjon	<i>Lav</i>	Separate komm. enhet for vannforsyning	Interkommunal vannforsyning
		Kommunal VA-enhet	Interkommunal VA-enhet
	<i>Høy</i>	Kommunal VAR-enhet	Interkommunal VAR-enhet

## Alternative selskapsformer

Mens valg av geografisk og funksjonell integrasjon i første rekke bør baseres på en praktisk vurdering av mulige integrasjonsgevinster og -ulemper, må vurderingen av selskapsform også ha forankring i det til enhver tid gjeldende lovverk. I dag må vi både ta hensyn til det lovverk som gjelder og det lovverk som er foreslått i NOU 1995:17, og som kan bli gjeldende lovgivning fra 1998.

I praksis er tre alternativer aktuelle ved valg av selskapsform i VA-sektoren:

- \* Kommunal etat
- \* Kommunal bedrift (kommunalt foretak)/interkommunalt selskap
- \* Aksjeselskap

De juridiske mulighetene og begrensningene ved de ulike alternativene er grundig beskrevet av Kristin Bjella, og skal ikke gjentas her. De viktigste prinsipielle forskjellene er knyttet til:

- \* Graden av handlefrihet for enhetens (styre og) ledelse
- \* Mulighetene for direkte politisk styring
- \* Formelt økonomisk ansvar for eierkommunen(e)
- \* Mulighetene for finansiering utenfor kommunens bøker

I tråd med dette er valg av løsning avhengig av prioritering av muligheter for politisk styring opp mot ønsket handlefrihet (og effektivitet?) for enhetens ledelse og finansieringsmuligheter. Kommunal etat og eventuelt kommu-

nal bedrift/kommunalt foretak/interkommunalt selskap vil være et naturlig valg dersom politiske styringsmuligheter tillegges stor vekt, mens aksjeselskap er den mest aktuelle selskapsform dersom vekten legges på handlefrihet og muligheter for finansiering utenfor kommunens bøker. Risikohensyn taler i prinsippet for aksjeselskap, men betyr langt mindre på VA-sektoren enn eksempelvis på den konkurranseutsatte energisektoren.

## **Privatisering: Ikke enten eller**

Eierskapet er utvilsomt den siden ved organiseringen som setter de sterkeste følelsene i sving, og gir grobunn for skyttergravskrig i god norsk tradisjon. Privatisering har tradisjonelt vært noe man har vært veldig for eller veldig mot. Heldigvis er det den senere tid enkelte tendenser til en mer nyansert debatt.

Privatisering er tema for Hans Svelands foredrag, og jeg vil bare såvidt skrape i overflaten av den diskusjonen. Først og fremst vil jeg forsøke å påpeke hvilke valg vi egentlig står overfor.

Valget er nemlig ikke privatisering eller ikke privatisering. Store deler av VA-sektoren er allerede privatisert. For det første finansieres sektoren til syvende og sist av private konsumenter, bare i liten grad over offentlige budsjetter. I forlengelsen av dette «eier» konsumentene anleggene når de er nedskrevne, i den forstand at ingen formelle eiere kan kreve avkastning fra anleggene etter at avskrivningsperioden på 20 år er utløpt. Denest er private selska-

per allerede tungt engasjert på prosjektering og utbygging av anlegg. Både finansiering og deler av produksjonen er dermed allerede privatisert, Det debatten i realiteten dreier seg om er dermed:

- \* Hvem skal drive anleggene?
- \* Hvem skal styre investeringene i sektoren?
- \* Hvem skal forskuttere finansieringen av investeringene?

Et viktig skille går mellom eierskap og drift. Privat eierskap innebærer i praksis at eieren har monopol på vannleveranser i området. Dersom privatiseringen begrenses til drift, kan det etableres konkurranse om driftssansvaret for en definert kontraktperiode. Privat eie og drift praktiseres i Storbritannia, mens Frankrike er det mest kjente eksemplet på kombinasjoner av kommunalt eierskap og privat drift. I Bærum kan løsningen bli en delprivatisering av Bærum Vann AS, som både eier og har driftsansvar for deler av vannforsyningen i kommunen.

Forskjellen mellom privat eierskap og privat driftsansvar reduseres i takt med lengden på avtaleperioden for en eventuell driftskontrakt. I Frankrike er avtaleperiodene ofte så lange at forskjellen i praksis blir relativt liten. Motsatt kan privat eierskap nærme seg privat drift dersom det til et eventuelt aksjesalg til private knytter seg en kommunal opsjon på tilbakekjøp av aksjene etter en gitt tidsperiode.

Vurderingen av privat eierskap eller drift vil baseres på samme type avvei-

		Eierskap		
		Kommunalt	Blandet	Privat
Drifts- ansvar	Kommunalt	Norge		
	Blandet		Bærum?	
		Frankrike		Storbritannia

ninger som ved vurdering av selskapsformer. En eventuell privatisering reduserer i enda sterkere grad enn overgang til aksjeselskap mulighetene for politisk styring, gir enda mer handlefrihet til selskapets ledelse og styre og bidrar i enda sterkere grad til å frigjøre kapital til øvrig kommunal virksomhet.

I vurderingen av privat eierskap må det tas hensyn til at spillerommet for private eiere er langt mindre i VA-sektoren enn i ordinær forretningsmessig virksomhet. Det er ingen konkurranse mellom ulike leverandører, og vannet skal leveres til definerte forbrukere til regulerte priser. Dette bidrar til å redusere effektiviseringspotensialet ved privatisering og til å redusere farene for at en privat eier overtar «styringen» over en vital ressurs.

For å oppnå gevinster ved en eventuell privatisering må kommunen spille på de konkurransemuligheter som finnes innenfor et naturlig monopol. Dette kan de gjøre ved enten sette ut en drifts-

kontrakt av begrenset varighet på anbud, eller innhente anbud på kjøp av eiendeler i virksomheten. Et eventuelt salg av eierandeler må da kobles mot opsjon på tilbakekjøp av disse eierandelene, slik at private eiere ikke «sovner» og slik at kommunen har rettmuligheter dersom privat eierskap skulle gi uønskede effekter.

### **Avveining politisk styring/handlefrihet**

Fem problemstillinger og avveininger peker seg ut som særlig sentrale i utvikling av hensiktsmessige organisasjonsløsninger innenfor vannforsyningen:

- \* Klargjøring av rollefordeling
- \* Vurdering av eventuell funksjonell integrasjon eller oppsplitting
- \* Vurdering av potensiale og begrensninger, operativt, økonomisk og politisk, av (utvidede) interkommunale løsninger
- \* Valg av selskapsform

\* Vurdering av privat medvirkning i drift og/eller eie

Vurderingen av selskapsform og privat medvirkning koker ned til en avveining mellom politisk styring og handlefrihet/effektivitet (og i noen tilfeller kapitalfrigjøring/ finansieringsmuligheter)

på den andre, som illustrert i figuren nedenfor.

Ingen løsning peker seg ut som den entydig beste i enhver situasjon. Et «riktig» valg kan bare gjøres etter en konkret vurdering av praktiske muligheter og politiske holdninger i den enkelte kommune eller region.

		Geografisk utstrekning			
		Kommunal	Interkommunal		
<b>Grad av direkte politisk styring</b>	Sterk	Kommunal etat		Svak	Handlefrihet
		Kommunal bedrift (kommunalt foretak)	Interkommunal bedrift		
		Heleid aksjeselskap	Interkommunal bedrift med begrenset ansvar (utgår?) Heleid aksjeselskap		
		Deleid aksjeselskap	Deleid aksjeselskap		
		Privat drift	Privat drift	Sterk	
	Svak	Privat eie og drift	Privat eie og drift		