

VA sett på nytt sätt

Av Åke Mattsson

Åke Mattsson er siv.ing. og ansatt på Gøteborg VA-verk

Inlägg på Norsk Vannforenings seminarium den 20 mars 1996.

Några forskningsrapporter, som har finansierats av VA-FORSK och som handlar om entreprenadisering/privatisering av va-funktioner har tagits fram i Sverige I den första¹⁾, som kom ut redan i november - 93 har vi systematiserat hur en drift- och underhålls-entreprenad bör genomföras. Den andra rapporten²⁾ har just tryckts. I den har några svenska kommuner, som entreprenadiserat, följts upp men dessutom har en kommun i östra Tyskland, Rostock studerats, där Eurawasser ägt av Lyonnaise des Eoux och det tyska företaget Thüssen Handelsunion tagit över va-verksamheten. Den tredje, som är framme i koncept, behandlar svenska va-verks möjligheter att exportera sitt kunnande men berör också liksom de övriga, hur de franska och engelska vattenbolagen går in som entreprenörer i olika kommuner världen över.

En privatiserings/entreprenadiseringsvåg sköljer fram

Världen över pågår diskussioner om att organisera och finansiera va-verksamheten i ny form - en privatiserings-

entreprenadiseringsvåg sköljer över världen. De internationella kurserna för va-chefer från u-världen som årligen arrangeras i samverkan mellan Göteborgs va-verk och Chalmers visar tex att i de flesta deltagande länderna antingen diskuterar eller också redan genomfört en privatisering. Världsbanken förordar starkt privatisering i sina mottagarländer och huvudorsakerna är brist på kapital och brist på ekonomiskt, tekniskt och organisatoriskt kunnande. De engelska och franska vattenbolagen är aktiva runt om i världen och har varit aktiva också i Norge, liksom i Sverige. De har haft avsevärda framgångar i andra delar av världen, men hittills inga alls i Sverige.

Effektiviteten hos va-organisationerna i Sverige har de senaste åren ifrågasatts starkt men diskussionerna har definitivt mattats det senaste året. Man har bl a diskuterat

- En utförsäljning av va-verksamheten, vilket knappast är aktuell längre. Kommunerna vill behålla sina va-anläggningar och den svenska vattenbolagen lägger hinder i vägen.
- Förändring av nuvarande egen regi-verksamhet.

som tex bolagisering, men också beställar/utförarorganisationer.

- Lämna ut hela eller delar av va-verksamheten till privata entreprenörer. Det är 5-10 kommuner som har genomfört sådana entreprenadiseringar inom va-sektorn i Sverige.

Våra två rapporter handlar om entreprenadisering - en överföring av viss verksamhet till en privat entreprenör som tex skall sköta drift och underhåll av va-anläggningarna. Men alla krav, som ställs för ett samarbete mellan en kommunal beställare och en privat entreprenör bör gälla också vid en konventionell egenregi- eller en kommunal beställar/utförarorganisation.

Grunden för att värdera förändringar, oavsett det är privatisering/entreprenadisering eller bolagisering är att resultat och mål för respektive verksamhet finns och att dessa kan mätas och värderas mot de kommande nya.

En entreprenadisering innebär

att kommunen äger anläggningarna, men att en kommunal eller privat entreprenör sköter en del av verksamheten tex drift och underhåll. Detta innebär bl a att kommunen/beställaren:

- har det yttersta ansvaret för verksamheten,
- fastställer målen och ställer krav på verksamheten,
- prioriterar insatserna och tar beslut om till vem insatserna skall riktas,
- fastställer avgifter, däremot kan entreprenören tex inkassera avgifterna
- gör upphandlingen,
- följer upp och kontrollerar.

Vi vill skilja på entreprenadisering och ren privatisering. Privatisering innebär att kommunen säljer ut anläggningarna, vilket förefaller hittills endast ha skett i England och Wales, där tio privata vattenbolag tagit över det totala ansvaret för va-verksamheten inklusive ägandet.

Beställarfunktionen är fundamental

Beställarrollen har tolkats mycket olika i de kommuner vi studerat. Från bedömningen att politikerna klarar den själva, till mycket starka och kompetenta funktioner med många anställda

I de flesta va-organisationerna i Sverige liksom i Norge arbetar beställare och utförare i samma organisation. Ofta är det dessutom samma person, som är ansvarig för bägge funktionerna. Drift och underhåll på entreprenad ställer andra krav på beställaren. En entreprenör har rätt att kräva en tydlig och kompetent beställare. Men det är inte bara entreprenören som måste bredda sin kompetens utan också beställaren. Han måste kunna ställa upp ekonomiska, kvalitativa och kvantitativa mål med sin verksamhet. Rollen som professionell beställare av tjänster, som är svåra att precisera är en utmaning för kommunerna.

Men oavsett graden av överlåtande måste det finnas en kvalificerad beställarfunktion i kommunerna.

Vad bör då beställaren göra? Han har fortfarande kvar huvudansvaret för va-verksamheten men naturligtvis måste han hela tiden och i nästan alla frågor arbeta tillsammans med entreprenören.

Beställaren skall sköta huvudkontakt-erna med diverse myndigheter men också ansvara för samordningsfrågor och tex.

- Den strategiska utvecklingen och långsiktspaneringen, som är svårt att lägga över på en entreprenör om kontrakttiderna är korta (3-5 år)
- Taxorna måste beställaren fastställa
- Krav på utförarens kompetens.
- Upphandling, beställning, kontroll och uppföljning är självklar.
- Nyckelfaktor för att mäta resultat m a o uppsatta mål. Hur många läckor ska tillåtas - hur många källaröversvämningar osv.

I vår traditionella kommunala organisationsform har beställaren tillgång till all information om drift och underhåll i va-systemet. Troligen är en privat entreprenör inte lika villig att lämna ifrån sig denna information till beställaren. Vad händer då? Beställaren får allt svårare och svårare och dessutom sämre och sämre kännedom om anläggningarna allteftersom åren går och man byter entreprenörer. Därför är det viktigt är att det fastställs redan i kontraktet att man tex genom täta möten för över kunskap från entreprenören till beställaren och naturligtvis viceversa.

Kontrakttidens längd är intressant.

De engelska och franska vattenbolagen arbetar med kontrakttider på 20-30 år. Hur man då kan tala om konkurrens är svårt att förstå. Är det inte snarare så att man skapat privata monopol i stället för kommunala! Grundskälet till att gå ut

på privata marknaden med en drift- och underhållsentreprenad är ju att få bättre effektivitet genom konkurrensutsättning. Och då gäller det inte konkurrens bara vid första tillfället då det är ganska lätt att skapa konkurrens. Men vad händer längre fram i tiden? Vi anser därför att en lämplig kontrakttid är 3-5 år. Det är också vad som använts i Sverige i de få kommuner, som hittills entreprenadiserat.

Hur skall arbetet delas mellan beställare och utförare?

Skall den tekniska utvecklingen ligga på beställaren eller utföraren? Strategisk långtidsutveckling skall säkert beställaren svara för åtminstone om kontrakttiderna är korta. Frågor som tex förändring av vattenkvaliteten genom hårdhetshöjning är svåra att lägga på en entreprenör i sådana fall. Men i princip bör annars den tekniska utvecklingen, så långt möjligt är, ligga på entreprenören för att inte ta bort incitamentet för utföraren att rationalisera och förbättra.

En fråga som kan innebära vissa problem för beställaren är hur man ska hantera klagomål från abonnenter. För att få felet åtgärdat snabbt måste abonnenten vända sig till entreprenören, inte till beställaren. Men abonnenten har inget leveransavtal med entreprenören. Avtalen finns mellan huvudmannen/ beställaren och abonnenten. Det här har lösts på olika sätt i de kommuner vi studerat - ibland tar beställaren och ibland tar entreprenören frågan. Men

beställaren bör definitivt inte skapa en stor organisation som lätt kommer till om tex sådana frågor läggs på denne.

Är det lönsamt?

Vid drift- och underhållsentreprenader ställs entreprenören inför väsentligt nya uppgifter jämfört med de vanliga byggentreprenaderna, som det finns lång erfarenhet av. Entreprenören måste tex kunna arbeta dygnet runt för att reparera en akut läcka, vilket medför nya problemställningar för honom. Entreprenören tar oftast över beställarens personal. Personal med kommunalt beteendemönster och van vid en annan företagskultur, vilket kan ge vissa problem. Men entreprenören har stor erfarenhet av att hantera olika byggprojekt och olika entreprenadformer och att alltid koppla ihop teknik med ekonomi. Och det är tyvärr inte alltid fallet i kommunerna. Dessutom har entreprenörer genom marknadskonkurrensen blivit tvingad till operativt tänkande. Produktionstekniska system läggs upp liksom, många entreprenörer arbetar med kvalitetssäkring. Inte heller det särskilt vanligt i kommunerna.

Är då drift- och underhållsentreprenader lönsamma för entreprenören? De engelska och franska vattenbolagen verkar ha gått oerhört bra med stora vinster för aktieägarna. Men deras verksamhet bygger på långa kontrakttider där avgifter och taxor styrs i hög grad av bolagen själva. Detta har vi inte tillåtit i Sverige, där kontraktiderna är korta och taxan helt styrs av beställaren. De svenska entreprenörerna förefaller nu

klart mindre entusiastiska än för några år sedan, då man trodde att drift- och underhåll av kommunernas va-system var en gyllene marknad. Och då man bl a trodde på möjligheten att samordna arbeten utanför kommungränserna - en möjlighet som svenska kommuner inte har. Verkligheten visade något annat. Den svenska lågkonjunkturer och den övertagna kommunala personalens låga intresse att resa utanför kommungränsen har lagt hinder i vägen. I pågående entreprenader koncentrerar man sig i stället på frågor, som teknik, personal, rationaliseringar, inköpssamordning och regional samverkan. Alltså samma frågor som är högaktuella för kommunernas va-organisationer att arbeta med

Hur skall entreprenören ersättas?

Ytterligare en intressant frågeställning är ersättningsformerna för en drift- och underhållsentreprenad. Liksom i alla andra entreprenader är det här önskvärt att ha en så stor fast prissatt del som möjligt. Driftarbetet i va-verksamheten bör vara lätt att beskriva för alla beställare och det bör inte vara några svårigheter för entreprenören att prissätta dessa arbeten. Alltså fast pris för driftarbetena.

Underhållsarbeten kan man helt enkelt dela in i planerat och akut underhåll. Planerat går att beskriva, alltså fast pris. Akut underhåll däremot är svårare att se hur det ska ersättas. En läcka tex kommer oväntat och kan knappast förutses. Två alternativa ersättningsformer förefaller lämpliga

- Fast à-pris. En enklare typ av läcka bör kunna generaliseras och à-pris sätts och därmed ingår i kontraktet, men det mesta får upphandlas med hjälp av à-priser på löner, material och maskiner osv.

- Delvis fast pris. Tänkbart är tex att 10st läckor ingår i den fasta delen och resten ersätts enligt första alternativet

Investeringar kan delas helt enkelt i

- nyinvesteringar och
- reinvesteringar.

Nyinvesteringar skall inte ingå i en drift- och underhållsentreprenad utan handlas upp i konkurrens på vanligt sätt som en normal byggentreprenad. Om reinvesteringen är planerad blir den lik en vanlig nyinvestering. Om den är oplanerad blir den mer lik akut underhåll och skall behandlas som ett sådant.

Ett antal kommuner har entreprenadiserat

Vilka erfarenheter har man då av överförande av drift- och underhåll av va-anläggningar till privata företag? I vår senaste rapport "Va sett på nytt sätt" har vi studerat några kommuner och sammanfattningsvis kan nämnas

Herrljunga, ca 10 000 invånare och ca 10 mil från Göteborg. Tiden mellan diskussionsstart och ett drift- och underhållskontrakt med NCC var ett och ett halvt år. Kontraktet var på 3 år och förlängs nu 1996 med ytterligare 2 år. Personalen fick tjänstledigt från kommunen för att arbeta för NCC, men utnyttjade möjligheter att gå tillbaka till kommunen efter kontrakttidens första

3 år. Så nu står man i kommunen med ett stort personalproblem. Taxan sänktes med 1,50 kr/m³

Solna, en kommun i närheten av Stockholm med ca 50 000 invånare. Man startade diskussionerna i mars -92 och hade avtal med NCC i april -93. Kontraktet var på 3 år med förlängningsmöjlighet i ytterligare 2 år. Vissa av kommunens personal anställdes av NCC och har ingen återgångsmöjlighet. Taxan oförändrad.

Härnösand, en kommun i Norrland med ca 30 000 invånare. Över 2,5 år mellan diskussion och start för ett lokalt SKANSKA-förslag. 4 års kontrakttid och personalen har tjänstledigt med återgångsgaranti. Taxan oförändrad.

Rostock, i östra Tyskland med ca 300 000 invånare. Ett bolag, Eurawasser, ägt av det tyska företaget Thüssen till 51 % och till 49% av Lyonnaise des Eaux, övertog va-verksamheten i augusti -93. En mycket vanlig konstruktion för de franska bolagen. 25 års kontrakt som omfattar nyinvesteringar för ungefär 900 miljoner DM. Dessa täcks av avgiftsintäkter. Taxan har höjts väsentligt.

Malmö. Började diskussioner om privatisering i juli -93 med en tänkt start i augusti -94. Nu blir det inte så. Moderaterna som drivit frågan mycket hårt fick lämna ifrån sig makten i Malmö till socialdemokraterna och dessa var inte intresserade av att låta Anglian Water, som lämnat lägsta anbud, ta över va-verksamheten. Kontraktet skulle varit på 10 + 5 år, men därav blev det alltså

intet. Malmö Va-verk sköter fortfarande hela drift- och underhållningssidan.

En sammanfattning av erfarenheterna

från de studerade svenska kommunerna ger:

- Trots att förfrågningsunderlaget varit mycket olikt utformat - från uppbyggt på förtroende till ett synnerligen detaljerat med svenska Allmänna Bestämmelser som bas så har inga tekniska problem uppstått, som inte kunnat lösas mellan beställaren och utföraren på ett enkelt sätt. Om detta sedan beror på att bägge har ett mycket stort behov i ett uppbyggnadsskede att visa att det här ska lyckas kan endast tiden utvisa. Verksamheten fungerar lika bra som tidigare när kommunen hade hand om den.

- Däremot finns det många personalproblem. Det troliga är att kommunerna inte själva har kunnat lösa sina övertalighetsproblem, utan tänkt att entreprenören löser dessa åt dem. Långa utredningsperioder innan entreprenadstart visar sig vara förrödande - fyllda av oro och spekulationer bland personalen, vilket inte är överraskande. Det är aldrig bra med osäkerhet och definitivt inte i samband med organisationsförändringar.

- Fram till hösten 1994 styrdes Sveriges kommuner i hög grad av moderater tillsammans med andra borgerliga partier. Intresset för privatisering av all kommunal verksamhet var då mycket stor. Sedan 1994 styr oftast socialdemokrater kommunerna och intresset har avsevärt mattats. Däremot har de en-

gelska och franska vattenbolagen stora framgångar i övriga världen. Vatten är numera en storindustri.

- Endast en kommun har sänkt taxan. De övriga har kvar samma taxa. Detta trots rationaliseringar och personalminskningar. Var tog rationaliseringssvinsten vägen? Abonnenten fick sänkta kostnader endast i ett fall.

- Entreprenörerna trodde att man skulle kunna utnyttja arbetskraften utanför kommungränsen. Men på grund av motstånd från personalen och svensk lågkonjunktur blev det inte mycket av det.

- Det går inte att genomföra en lyckad entreprenadisering utan en stark beställarfunktion, som är tekniskt och ekonomiskt kompetent. Men funktionen skall vara liten och effektiv.

- Det är inte kommunal kontra privat drift som ger högre effektivitet utan konkurrens. Det är inte beställar/utförarkonceptet som är det viktiga. En konsultkommentar från en kommun vi studerat: "bara tanken på konkurrens gjorde att benen gick fortare".

Konkurrens brukar alltså ge ökad effektivitet, men det förutsätter.

- korta kontraktstider - långa kontrakt ger nya monopol

- och det förutsätter kompetenta konkurrenter.

Effektivitet skapas endast genom att mäta resultat och jämföra med målet. Och veta kostnaden för varje arbete oavsett det är litet eller stort. En entreprenör måste alltid veta detta annars klarar han inte marknadskonkurrensen. Däremot vet kommunerna det ganska sällan.

Har en kommun ett konstaterat övertalighetsproblem måste detta lösas av kommunen och får inte överlåtas på en entreprenör.

Klarar inte kommunerna av de här självklara förutsättningarna, så är det troligen lämpligare att en privat entreprenör tar över och sköter va-verksamheten.

Samtidigt är tron så starkt på svensk kommunal va-kunskap att Göteborg, Stockholm och Malmö tillsammans med

VAV (branschorganet i Sverige) nu håller på att starta ett bolag för export av svenskt kommunalt va-kunnande till Sveriges biståndsländer. Till grund för det här exportprojektet ligger bland annat en ny forskningsrapport, som vi har klar våren 1996.

¹⁾ "Va på entreprenad" Va-forsk - rapport 1993 - 11 Åke Mattsson mfl

²⁾ Va sett på nytt sätt" Va-forsk - rapport 1996 - 04 Åke Mattsson mfl