

Eierstyring i store selvstendige vannverk

Av Halvor Kr. Halvorsen

Halvor Kr. Halvorsen er sivilingeniør bygg fra NTH og har en MBA fra NHH. Han arbeider i NVEs policy- og strategistab

Sammendrag

En håndfull store norske vannverk er organisert som selvstendige rettssubjekter med eget styre, regnskap og daglig leder ansatt av styret. De må enten følge lovgivningen for aksjeselskaper eller interkommunale selskaper (IKS). Selskapene har monopol på levering av drikkevann til kommunene og abonnentene. Ett sentralt spørsmål i dag er hvordan slike selskaper bør styres – både ut fra samfunnets beste og i forhold til selskapenes verdiskaping. Eller sagt på en annen måte: Hvordan kan eierstyringen bidra til unødig verdiskaping og økt verdiskaping? Nøkkelen til god eierstyring av slike vannverk er blant annet at eierne vedtar en eiermelding som tilrettelegger for klare mål, og fastsetter en inntektsramme for selskapet, at styret tar i bruk tiltak som får daglig leder til å arbeide for styrets mål og en hensiktsmessig rapportering og intern kontroll i selskapet.

Summary - Corporate governance in water companies

A few Norwegian water companies are independent water companies. They have to follow the laws for private limited companies or the laws for intermunicipal companies. A relevant question today is how such companies should be controlled by the board of the company to the best for the society and for the value creation inside the company. The article concludes that an owner's statement report is necessary and that the owners should determine a limit of income. Clear objectives and instruments that align the goals of the owners/the Directors of the Board and the managing director should be established. Requisite reporting schemes and internal control should also be established.

Innledning

Forholdet mellom kommuner som eiere av vannverk representert med styret og daglig leder, kan betraktes som agentforhold. Et agentforhold oppstår når en enhet (agenten) opererer på vegne av en annen (prinsipalen). Det er ikke gitt at partene har sammenfallende interesser. Det er derfor nødvendig for prinsipalen å utnytte instrumenter som gjør at målene faller sammen for prinsipal og agent. I vår forstand er altså styret for selskapet prinsipalen og agenten daglig leder. Prinsipal-agent-teorien peker på to årsaker til at forholdet kan være problematisk: Ulike mål og asymmetrisk informasjon. Daglig leder kan arbeide for egne mål som ikke er avklart eller i overensstemmelse med prinsipalens mål. Det vil si at han opptrer *opportunistisk*. Partene i prinsipal-agent forholdet (PA-forholdet) sitter i ulike nettverk med ulik in-formasjonstilgang – den er *asymmetrisk* fordelt. Daglig leder kan sørge for at styret ikke får tilgang til informasjonen og dermed ikke kan vurdere prestasjonene hans. Kostnader som påløper kan inndeles i *styrets styringskostnader* og det vi vil kalle *daglig leders adferdskostnader*. De tre klassene av styringsinstrumenter styret bruker for å redusere kostnadene er autoritære mekanismer, belønningsmekanismer og sosiale mekanismer. Instrumentene bør i prinsippet utnyttes til det omfang hvor summen av agentkostnadene blir lavest.

Det er viktig å forstå forskjellen mellom verdikaping og verdiskaping. Med verdikaping menes fordelingen av verdiene som skapes i et marked –

eller sagt på en annen måte fordelingen av verdiskapingen mellom eierne, leverandører og vannverkskundene i vannverkets geografiske område. En monopolist, kan i prinsippet diktere prisen og dermed kape hele verdiskapingen og ta ut superprofitt – dvs. en urimelig høy avkastning på kapitalen i selskapet på bekostningen av kundene. Med verdiskaping menes å utnytte tilgjengelige ressurser i organisasjonen maksimalt for å nå målene som er satt.

Viktige forutsetninger for vannverkene

De fleste vannverkene i Norge er naturlige monopoler, hvor vannkilde, vannrensing og distribusjon til kundene skjer i en integrert verdikjede uten fysiske koblinger til vannverk eid av andre. Et grunnleggende problem med fritt marked om kjøp av vann, er manglende sammenkobling av ledningsnett (som det er i kraftnettet). Det er ikke mulig å se på vannforsyning som et marked med fritt valg av leverandør. Det betyr at man må hindre eller begrense vannverkernes mulighet for å utnytte kundene i markedet ved å velte kostnader over på dem. Når en kommune først har påtatt seg utbygging av vannforsyning i kommunal regi, har den forpliktet seg til og bundet seg til å følge et regelverk som er rettet mot kommunen. Kommunene kan selv velge hvordan de vil organisere driften av sin vannforsyning. Selskapsorganisering av kommunale tjenester står fram som et virkemiddel i kommunenes arbeid med effektivisering og produktivitetsøkning. Kom-

munen får da en rolle som selskaps-eier. Myndighetens to viktigste områder for regulering av sektoren er en forskrift for regulering av vannforsyning med kvalitetskrav til drikkevann og en forskrift som regulerer de kommunale gebyrene for vannverkstjenesten. I retningslinjen er selvkost anbefalt.

Hvor oppstår agentkostnadene?

Agentkostnader kan oppstå innenfor områdene kompleksitet hos styret, lederens adferd og vannverkets forretningsprosesser.

Kompleksitet hos styret

Ett perspektiv som ofte overses i prinsippal agent forholdet er at prinsippalen selv aktivt kan bidra til agentkostnader. Det øverste organet i et IKS er representantskapet, og i aksjeselskap generalforsamlingen. I henhold til lovgivingen er disse organene kun tillagt overordnet eierfunksjon, ikke operative driftsfunksjoner. Den eller de valgte representantene i eierorganet skal utøve den respektive eiers, det vil si kommune-styrets, interesser i selskapet. Det er som regel flere kommuner som eier selskapet sammen. Eierne kan ha ulike mål med selskapet, eller ha ulike oppfatning av hva som er viktig. Ulike eiere kan dermed gi forskjellig signaler til selskapet. Direktøren og ledelsen i vannselskapet kan dermed komme i en situasjon med flere prinsippaler, dersom ikke styret har autoritet og klart mandat. Uklare og flere mål, samt at ledelsen får til oppgave å avveie mellom motstridende mål, gir økt handlingsrom for

ledelsen, noe som vil kunne føre til økte agentkostnader.

Lederadferd

Daglig leder har ansvar for alle operative prosesser i vannverket, og skal lede og kontrollere at selskapet arbeider for styrets og eierens mål. Imidlertid kan ledere ha skjulte egenskaper, mål eller agendaer i sin ledelse. Både ubevisst og bevisst lederadferd kan ha betydning for risiko for agentkostnader. Manglende faglig dyktighet kan føre til at det tas feil beslutninger eller prioriteres feil. Utnyttelse av informasjonsovertak kan brukes til opportunistisk adferd – som kan ha sin bakgrunn i et ønske om å forfølge personlige motiver som sosial anerkjennelse, ønske om å lede et selskap i vekst eller utsikter til framtidige personlige belønninger. Et eksempel kan være lederens motstand mot eierens ønske om sammenslåinger eller omstrukturering. Generelt manglende arbeidsinnsats hos ledelsen, fordi det mangler incentiver, kan også medføre at eierne mister verdiskaping over tid. Endringene i samfunnet, også dokumentert gjennom hendelser innen vannverksbransjen de siste årene, utfordrer den tradisjonelle ideen om at lederne er moralske mennesker og at de i utgangspunktet er uegennyttige. Dette setter økte krav til styrets kompetanse særlig innen lederutvelgelse og lederoppfølging.

Agentkostnader i forretningsprosesser

Det er identifisert en rekke forretningsprosesser som kan innebære agentkostnader, både på strategisk og operativt nivå i vannverket.

1. Diversifisering og kryssubsidiering

Med diversifisering menes at selskapet ønsker å tre inn i nye forretningsområder eller markeder. Kryssubsidiering kan beskrives som situasjonen der inntektene av virksomhet i et marked benyttes til å subsidiere virksomhet i et annet marked. Kryssubsidiering kan bidra til underprising av en tjeneste på bekostning av en annen. Det kan være gode grunner for eierne til å etablere nye forretningsområder innenfor et eksisterende selskap (multi utility) eller opprette datterselskaper. Det kan være et politisk ønske om å utvikle det lokale næringslivet gjennom kommunalt eide infrastrukturselskaper. Daglig leders motivasjon for en slik strategi kan være at han kan forvente styreverv med honorarer, økt avlønning eller økt makt. Selv om reglene for henføring av kostnader til selvkosten er avklart i egen retningslinje, vil det kunne være mulig å henføre kostnader til selvkosten for vanntjenesten knyttet til etablering av nye forretningsområder, datterselskaper og lignende. Det er en viss risiko for at agentkostnader øker dess flere forretningsområder selskapet er involvert i. Diversifiseringsstrategier som innebærer en utvikling mot komplekse eierforhold, beslektede selskaper eller mange forretningsområder kan bidra til økte kostnader til kontroll og rapportering.

2. Økonomistyringsprosesser og selvkost

Daglig leder kan velge å unnlate å føre prosjektregnskap, føre investeringer som utgifter eller godta fiktive

fakturaer. Dersom investeringer føres som løpende utgifter, vil anleggsmidlene i balansen bli lavere og driftskostnaden høyere. Anleggsmidler avskrives over tid, mens driftskostnaden må dekkes inn via vanngebyrene samme år. Det kan føre til at driftskostnaden blir kunstig høy og grunnlaget for vanngebyrer for høyt. Dersom man unnlater å føre (prosjekt-) regnskap vil det være vanskelig å henføre kostnader til aktiviteter. Eierne ønsker at vannselskapets reelle selvkost for kommunen skal belastes kommunens innbyggere, i stedet for et gjennomsnitt for hele selskapet. I så tilfelle må vannselskapet føre internregnskap for investeringer og utgifter pr kommune henført til geografisk område.

Det er gitt ikke-bindende prinsipper for hvordan selvkostberegningen skal gjøres. Gebyrforskriften med retningslinje H-2140 forsøker å sette grenser for verdikapingen i bransjen. Selvkostprinsippet fremmer ikke effektivisering eller verdiskaping i vannverket. Alle kostnader kan i prinsippet veltes over på kundene. Kostnadsreducerende tiltak kan være ubehagelige for lederen å gjennomføre, og kan være fristende å unngå. Dette utfordrer eierne og styrene.

Det er indikasjoner på at selvkostberegningen fremdeles anvendes ulikt. Metoden er tøyelig og det er opp til kommunen å utforme praktiseringen av den. Regnskaps- og informasjonssystemene om beregning for vanngebyrene er ofte vanskelig tilgjengelige for folkevalgte, innbyggere og interessegrupper. Det er ikke krav om å vise beregningene i

årsrapportene verken for aksjeselskaper eller IKS. Det er ikke registrert at noen selvstendige vannselskaper informerer om selvkostberegningen på hjemmesiden. Selvkostberegningen burde være noe av det viktigste selskapene informerer eierne og omgivelsene om, siden de er grunnlaget for vanngebyrene. Praktiseringen av selvkost av lederne kan være styrt av andre hensyn enn styrets mål. Dersom nøkkeltall som avkastning på investert kapital er en parameter som ledelsen belønnes etter, vil lederne for eksempel ha incentiver for å redusere anleggsmidlene i balansen. Urimelig høy avlønning eller etablerte særordninger vil kunne føres direkte til selvkosten. Dette kan være agentkostnader.

3. Leverandørprosesser

Vannverk har store kostnader til investeringer, drift og vedlikehold. Daglig leder er ansvarlig overfor styret for kontrakter og avtaler med leverandører. Selskaper med omfattende bruk av leverandører og med store transaksjoner er utsatt for situasjoner hvor det kan oppstå fare for korrupsjon eller at prosessen skjer i en gråsonen mot korrupsjon. Initiativene kan komme fra begge parter. Risiko for agentkostnader kan vurderes ut fra grad av konkurranse om oppdrag og investeringer, vannverkets markeds-kunnskap om priser og vilkår, utnyttelse av forhandlingsmakt og innkjøps-samarbeid samt gjennomføringsprosessen (prosjektstyringen) av utbyggingsprosjekter. Agentkostnader i slike prosesser kan oppstå på mange ulike måter. Innkjøps-

ansvarlige kan utøve dårlig skjønn, og det kan skje systematisk over tid. Det kan gis fordeler til bekjente eller avtales "kick-back", bestikklser eller motytelser. Det kan også gis oppdrag til selskaper hvor lederen selv har interesser, indirekte eller direkte. I byggesaker skal utført arbeid og progresjon godkjennes av bestiller, og det er svært enkelt å avtale manipulasjon av timelister, tilleggsarbeider, volumer og størrelser i forbindelse med godkjenning av fakturaer og regninger som det kan være svært vanskelig å kontrollere riktigheten av i ettertid. I stor grad må man stole på at rutiner er gode og følges av lederen og medarbeiderne. Vi vil tro risikoen for slike agentkostnader er mindre i store og profesjonelle organisasjoner med åpenhet. En kultur for etisk og moralsk framferd vil kunne korrigere for slike adferdskostnader hos ledelsen. Risiko for å "bli tatt" vil redusere ledelsens villighet til å være med på slikt.

4. Ansettelser og vilkår

Daglig leder har ansvar for iverksetting av ansettelsespolitikken og ansettelser. Ved ansettelser forhandles det om vilkår og godtgjørelser. Dersom det ansettes eller forfremmes medarbeidere på bakgrunn av andre forhold enn profesjonelle eller faglige, kan det innebære økte agentkostnader. Dersom det gis bedre vilkår enn det som rimelig kan forventes, kan dette betraktes som agentkostnad. Det kan for eksempel tenkes romslige ordninger mht dekning av reiseutgifter.

Dersom daglig leder eller hans ansatte begår alvorlige brudd på sel-

skapets regler, kan styret måtte avskjedige eller si opp vedkommende. Dersom dette med rimelighet kunne vært unngått, kan kostnader ved slike prosesser defineres som agentkostnader.

5. Omdømme og erstatning

Dersom vannverket leverer helsefarlig vann og konsekvenser inntreffer som følge av det, og forsettelig handling og uaktksomhet er utvist, vil selskapet trolig kunne bli erstatningsansvarlig etter produktansvarsloven. Dersom vannverket har beregnet selvkosten for høy og tatt for høy vannavgift, kan selskapet eller kommunene bli erstatningsansvarlig overfor kundene. Dette kan defineres som agentkostnader dersom selskapet må utbetale eller investere i avbøtende tiltak, som for eksempel kostnader for å gjenvinne tapt omdømme – kostnader som kan være et resultat av lederens adferd eller beslutninger. Selskapets omdømme vil kunne skades, og det vil kunne ta tid og kostnader å bygge opp igjen et akseptabelt omdømme.

6. Risikoaversjon

På den annen side kan hensynet til selskapets omdømme og redsel for avvik bidra til at ledelsen legger for stor vekt på for høy kvalitet eller for sterke sikkerhetstiltak i forsyningen. Ett eksempel er oppbygging av svært store lagre av utstyr og komponenter. Daglig leder har altså risikoaversjon og godtar en for høy "forsikringspremie" i form av høy kvalitet og sikkerhet. Kostnadene for ledelsens risikoaversjon veltes over på abonnentene gjennom selvkosten.

7. Sivilrettslige avtaler

Vannforsyning krever i noen grad beskyttelsestiltak i vannkilder og inngrep (legging av ledningsnett over privat grunn) som kan medføre behov for sivilrettslige avtaler. En agentkostnad kan være at vannverket ved daglig leder gir urimelig gode tilbud til motparten.

8. Kameraderi og korrupsjon

I Norge forutsetter en nærmest at ledelsen i selskaper ikke er korrupte. Eksempler viser at kameraderi og korrupsjon finner sted også i Norge. Korrupsjon er ikke bare bestikkelser, det er også en form for maktmisbruk, og det er ofte en flytende, uklar grense mellom hva som er ulovlig misbruk av stilling og hva som er en omstridt, men ikke ulovlig, (mis-) bruk av maktposisjon. For eksempel krever ikke alltid den korrupte beslutningstakeren umiddelbar, økonomisk belønning for å gjøre noen en "tjeneste", men bygger opp avhengighet og takknemlighetsgjeld hos sine klienter som han kan hente inn senere i form av mer eller mindre lovlige gjentelser. Korrupsjon er ulovlig og er straffbart og forutsetter bevisst ulovlig handling. Korrupsjon er vanskelig å kontrollere og man er av og til avhengig av at noen med mistanke sier fra eller anmelder. For vannverk kan agentkostnader i form av korrupsjon som nevnt oppstå i leverandørprosesser, men man kan også se for seg at det oppstår avhengighet eller takknemlighetsgjeld mellom daglig leder og parter med økonomisk, politisk eller annen interesse gjennom utveksling av goder, gaver og tjenester.

Forslag til tiltak for bedre eierstyring

Det er en utfordring å finne en god balanse mellom styring og frihet i styringsdialogen mellom styret og daglig leder i selvstendige vannverk. Målet for et styre bør være å ta i bruk de virkemidlene eller tiltakene som gir den laveste summen av styrets styringskostnader og daglig leders adferdskostnader. Eiers og styrets viktigste oppgaver er å lage en strategi for vannverket som hindrer verdikaping på bekostning av vannverkskundene, og samtidig bidrar til verdiskaping. Hensikten med forslagene er å vise hvilke tiltak som kan være hensiktsmessige for eierne og styret å iverksette for å imøtegå mulighetene for eller redusere agentkostnader angitt i forrige kapittel.

a. Eierne bør lage Eiermelding

Eierne bør beslutte få klare mål for vannverket. En felles eierstrategi for selskapet og valg av en hensiktsmessig organisasjonsform for ivaretagelse av et klart definert formål vil gi ledelsen klarhet om hva eier ønsker med selskapet. Ved etablering av selskapet utarbeides vedtekter/og selskapsavtale som blir rammene for styrets handlingsrom. Gjennom en gjennomtenkt definisjon av formålet vil eierne kunne gi signaler til selskapets organer om rammene for styring og myndighet. Eierne må få drøftet alle hensikter, inkludert politiske, med eierskapet og få formidlet disse som styringskrav til det valgte styret. Det må sikres en konsistent videreføring av målsettingene for vannverket fra eierne via represen-

tantskapet/generalforsamlingen og til styret. For det tredje må det sikres åpenhet omkring informasjon om mål, avtaler, rapporter og resultater mellom partene. For selskaper eid av det offentlige og som er monopoler og som ikke har høyest mulig avkastning som mål, er dette spesielt viktig. Eierne bør legge disse prinsippene til grunn for eierstrategien som sammenfattes i en Eiermelding.

- Eierne bør fastlegge målene i Eiermelding
- Målene må operasjonaliseres av styret i en styringsmodell
- Det må sikres åpenhet om mål og avtaler i vannverket

b. Grundig ansettelsesprosess

Styret har som oppgave å ansette daglig leder og følge ham opp. Styret må bl.a. sette krav til rapportering og intern kontroll. En av de viktigste beslutninger et styre tar er å ansette daglig leder eller direktør for selskapet. Det er daglig leder som vil ha best innsikt i selskapets informasjon, han har daglig kontroll over den økonomiske styringen, avtaler, investeringer, ansettelser etc. Uheldig valg av leder kan innebære store agentkostnader.

- Styret bør gjennomføre en grundig ansettelsesprosess for daglig leder.
- Lederkvalifikasjoner og lederegenskaper må vurderes i forhold til strategi, mål og forutsetninger for selskapet.

c. Styrets må følge opp daglig leder

Eiernes Eiermelding og generalforsamlingens beslutninger legger rammene for valg av styre, styrets

kompetanse og arbeidsform. Generalforsamlingens/representantskapets viktigste oppgave er å oppnevne et styre som samlet har den riktige kompetansen til å ivareta tjenestområdet på vegne av alle eierne. Styret må aktivt påse at vedtektene eller selskapsavtalen er i tråd med selskapets reelle marked og oppgaver innefor dette. Styret har også ansvar for å holde en god dialog mellom eier og selskap. Styret må ha en arbeidsform som sikrer styret tilstrekkelig informasjon om driften og har evne til å korrigere eventuell uønsket adferd hos lederen.

- Styret må holde sine eiere informert om selskapets utvikling i forhold til målene

d. Styret må ta i bruk kalkyler og bør fastlegge en inntektsramme

Vanngebyrer skal i henhold til forureningsforskriftens § 11-1 ikke overstige kommunens nødvendige kostnader. Kommunal- og regionaldepartementet anbefaler bruk av selvkost. Ved riktig bruk skal selvkost gi en pris til kunde tilsvarende det vanntjenesten koster. Selvkost har få eller ingen svakheter når det gjelder å legge til rette for økt kvalitet gjennom økte investeringer. Det er viktig i en fase med fortsatt høyt investerings- og rehabiliteringsnivå. Et alternativ eller tilleggskalkyle til selvkosten kan være aktivitetsbasert kostnadskalkyle (ABC). ABC har til hensikt å henføre kostnader til aktiviteter og gir informasjon om prosessenes kostnadsdrivere. Metoden kan være god til kostnadskontroll og være nyttig innenfor en strategi for kostnads-

effektivitet og bidra til å synliggjøre prioriteringer. ABC kan være et grunnlag for å sammenlikne prosessers eller aktiviteters kostnader. Prinsippet om å bruke selvkost som beregningsmetode for fastsettelsen av gebyrene er fornuftig. Det er en svakhet for investeringsplanleggingen i vannverkene at det kun er krav om fire års planhorisont. Det er også en svakhet at vannverkene ikke kan bygge opp fond for lengre perioder enn 3-5 år for å utjevne eventuelle svingninger i investeringene og dermed gebyrene. Planleggingshorisonten bør forlenges til 10-15 år. Da vil avskrivninger, anleggets alder og fornyelsestakt og investeringer analyseres innenfor et lengre perspektiv. For enkelte deler av vannverkets anlegg er reell levetid ofte lang. Avskrivningstiden bør i størst mulig grad gjenspeile reell levetid. Sammen med mer fleksibel bruk av selvkostfond, dvs at det tillates å bygge opp kapital som er dedikert senere investeringer etter dokumentert behov, vil det gi kommunene og innbyggerne forutsigbare og langsiktige prisforventninger. Førings av egne regnskaper for vannverkstjenesten i et multi utility bør være et krav, jf kravene til kraftnettmonopolene. Det bør stilles krav om at beregningene er åpne for abonnenter og kommuner. Selvkostsystemet kan praktiseres slik at unødvendig verdikapring unngås. Styrene bør fastsette en årlig inntektsramme for vannselskapet på grunnlag av mål, myndighetskrav og kalkyler, med en prisforventning for abonnentene på noen års sikt. Ledelsen kan få stor frihet til å til-

fredsstille alle typer kvalitetskrav innenfor styrets inntektsramme. På den måten kan inntektsrammen fungere som en kontrakt mellom styre og daglig leder.

- Styret må få forelagt selvkostkalkyler, hvor avskrivningsprofilen og –tiden reflekterer verdifall og reanskaffelsesbehovet
- Styret bør fastsette årlig inntektsramme
- Det anbefales at selskapet utarbeider ABC-kalkyle som tilleggskalkyle

e. Interne kontrollsystemer i samarbeid med eierkommunene

I etterkant av vannverkssaken på Nedre Romerike registreres en økt interesse for kontrollaktivitet i bransjen og blant kommunalt eide selskaper (eksempelvis innen kraft, nett og renovasjon). Store selskaper bør generelt ha etablert et system for ”intern kontroll”. Revisor reviderer om regnskapet er ført i samsvar med regnskapslovgivningen, men har ikke som kjerneoppgave å overvåke effektivitet og oppfølging av selskapets øvrige rutiner. Et eksempel på intern kontroll er kontrollutvalget i kommunen, som gjennom lovgivingen er pålagt å påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser i interkommunale selskaper, aksjeselskaper der kommunen alene eller sammen med andre kommuner eier alle andelene. Imidlertid vil denne kontrollen rapportere til kommunen og ikke styret. Kommunene bør etablere rutiner som gjør at styret drar nytte av ordningen. Ved en konstruktiv utøvelse av kon-

trollen vil den også fungere som en bistand for daglig leder til å forbedre intern styring. Kontrollmekanismen bør rettes mot de områder hvor agentkostnadene kan være høye. Ansvarsforhold i og gjennomføring av leverandørprosesser, detaljerte gjennomganger av enkeltprosjekter, bruk av regnskapsprinsipper og ansettelsesprosesser vil være sentralt. Internkontrollen bør rapportere direkte til styret om selskapets drift og disponeringer.

- Store vannverk bør etablere systemer for intern kontroll
- Styret bør nyttiggjøre seg av kommunens kontrollsystemer

f. Styret bør innføre målestokkonkurranse

En definisjon på benchmarking (målestokkonkurranse) er prosessen med å kontinuerlig måle og sammenlikne sine forretningsprosesser mot tilsvarende prosesser i ledende organisasjoner for å få informasjon som kan hjelpe organisasjonen å finne og gjennomføre forbedringstiltak. Hovedbetydningen er å sammenlikne egne prestasjoner i forhold til andres. Sammenlikningen kan baseres på nøkkeltall, kvalitetsparametre eller prestasjoner overfor kunder. Det er hensiktsmessig for vannverksbransjen å etablere systemer for benchmarking siden det kan understøtte verdiskaping. Det synes som om staten vil komme med ett opplegg for dette. Resultatene fra benchmarking bør offentliggjøres. Det er en utfordring å finne sammenliknbare vannverk i Norge, siden de er av ulike størrelse, naturgitte forhold og rammebetingelser. Resultatene kan gi infor-

masjon til eiere, generalforsamling og styret for å redusere agentkostnadene ved reduserte styringskostnader og mindre innslag av asymmetrisk informasjon. Slik informasjon kan gi incentiver til bedre kvalitet og effektiv drift. I tillegg kan det ha betydning for det omdømme omgivelsene gir til vannverket, dersom vannverket responderer på for svakt omdømme. Benchmarking kan også innebære press på eierne for restrukturering.

- Styret bør bidra til at selskapet er med i målestokkonkurranser

g. Rapporteringer etter valgt styringsmodell

Ett av de viktigste instrumenter for styrets styring er stillingtagen til rapporteringer fra daglig leder. Det er vanlig å etablere økonomiske rapporteringer for bl.a. budsjett og progresjon gjennom året, selvkostberegningene og andre analyser, årsregnskap med årsresultat, balanse og nøkkeltall. Det er også vanlig å rapportere på mer kvalitative parametere, f.eks. i hht selskapets balanserte målstyring eller etter andre styringsmodeller. Det bør være en selvfølge at daglig leder rapporterer på status for vannverket i forhold til myndighetenes krav i drikkevannsforskriften, og om resultater av risiko- og sårbarhetsanalyser, både på tanke på helsemessig fare og risiko for avbrudd i forsyningen. Styret må rapportere om årets drift og planer for de neste årene i generalforsamlingen. Styret må sørge for at rapporteringen fra daglig leder til styret tilfredsstillende rapporteringskrav som stilles fra eierne og generalforsamlingen i Eiermeldingen,

vedtektene, regnskapslovgivningen og andre relevante lover.

- Styret bør gjennomføre en grundig prosess for å komme fram til hvilke rapporteringer de ønsker fra daglig leder i selskapet

h. Incentivsystemer, kontrakter og prestasjonskrav

Det som sterkest taler for å etablere incentivsystemer er å sikre at ledelsen arbeider for eiernes mål. Det er i tillegg behov for mekanismer som fremmer effektivitet, når konkurransearenaen er monopolistisk og maksimal avkastning på investert kapital ikke kan være et prestasjonsmål. Selvkostreglene setter trolig ikke begrensinger på bruken av incentiver. Sjansen for å mislykkes med incentivsystemer er betydelige. Det er en rekke eksempler på at uskyldige incentivsystemer med mulighet for små belønninger har medført kostnadskrevede prosesser. På den annen side er mange prestasjonsmål i vannforsyningen relativt enkle å måle, så målekostnadene vil kunne være lave. Det er likevel nødvendig å vurdere prestasjoner som det ikke lett å måle men viktig å måle. Det må være en klar sammenheng mellom mål, incentiver, prestasjonsmåling og belønninger. Vilkår og godtgjørelser må være egnet for offentliggjøring og ikke ødelegge selskapets omdømme og samarbeidsforhold internt.

- Styret bør vurdere behovet for incentivordninger og knytte incentiver til målbare mål.
- Incentivordninger må kommuniseres godt, og bygge på gode årsaks- og virkningsmekanismer

- Incentivsystemet må reflektere det vannselskapet ønsker å oppnå – både mht verdikapring og verdiskaping

Referanser

Artikkelen bygger på en studentoppgave på Norges Handelshøyskole (NHH) på et Executive MBA-studium i økonomisk styring og ledelse, hvor metoden var spørreundersøkelse av

seks selvstendige selskaper i kommunalt eie, samtaler med styremedlemmer og ledere i norsk vannforsyning og diverse dokumentanalyser.

Halvorsen, H. K., Resch-Knudsen, V. 2006. Bedre eierstyring i vannverk organisert som selvstendige rettssubjekt. Rapporten finnes i NVEs bibliotek.