

STF50 A05154 – Åpen

RAPPORT

Tilstandsrapport om vann- og avløpssektorens utvikling i norske kommuner

Knut Bakkejord og Håkon Finne

SINTEF Teknologi og samfunn

September 2005





SINTEF RAPPORT

SINTEF Teknologi og samfunn

Postadresse: 7465 Trondheim
Besøksadresse: S P Andersens veg 5
7031 Trondheim
Telefon: 73 59 03 00
Telefaks: 73 59 03 30

Foretaksregisteret: NO 948 007 029 MVA

TITTEL

Tilstandsrapport om vann- og avløpssektorens utvikling i norske kommuner

FORFATTER(E)

Knut Bakkejord og Håkon Finne

OPPDRAKSGIVER(E)

KS

RAPPORTNR. STF50 A05154	GRADERING Åpen	OPPDRAKSGIVERS REF. Runa Opdal Kerr, KS-prosjekt 054001	
GRADER. DENNE SIDE Åpen	ISBN 82-14-02597-4	PROSJEKTNR. 501527	ANTALL SIDER OG BILAG 37 sider 0 bilag
ELEKTRONISK ARKIVKODE stf50a05154	PROSJEKTLEDER (NAVN, SIGN.) Knut Bakkejord	VERIFISERT AV (NAVN, SIGN.) Bjørn Andersen	
ARKIVKODE	DATO 2005-09-23	GODKJENT AV (NAVN, STILLING, SIGN.) Bjørnar Eikebrokk	

SAMMENDRAG

KS har gitt SINTEF med bistand fra advokatfirma Schjødt i oppdrag å belyse utviklingen i vann- og avløpssektoren (VA-sektoren), spesielt med tanke på kommunenes utfordringer ved en eventuell liberalisering. Denne delrapporten omhandler tilstand og utvikling i VA-sektoren i norske kommuner. Rapporten bygger på en internettbasert breddeundersøkelse i alle landets kommuner og en mer dyptgående undersøkelse i utvalgte kommuner og selskap.

VA-sektoren er så langt i hovedsak organisert på en tradisjonell måte, hvor arbeidsoppgaver innen forvaltning og drift av området er lagt til en teknisk etat hvor det er stor grad av samdrift mellom vann, avløp og andre tekniske tjenester. Det finnes imidlertid noen få interkommunale selskap og i de senere år har det vært prosesser i en rekke kommuner med tanke på omorganisering. De fleste kommuneledere synes dagens organisering er god. Hvis man skal omorganisere er det fordi man primært ønsker å oppnå kostnadsreduksjoner og større effektivitet ved en eventuell omorganisering.

Gjennom selvkostregimet er de økonomiske rammer for VA-sektoren god i kommunene. Det er imidlertid mange kommuner som har behov for å heve ambisjonsnivået og dette kan være en utfordring når kommuneledere har en oppfatning av at det er mulig å dekke investeringer uten å øke gebyrene.

Det er avdekket flere forhold som kan være utfordringer eller barrierer for modernisering og utvikling. Kommuneledere ser ikke de helt store utfordringene i VA-sektoren og er lite opptatt av at det er nødvendig å omorganisere eller å utsette sektoren for sterkere konkurranse. Mange av VA-sektorens ansatte/ansvarlige mener at det er mulig å møte utfordringer med dagens organisering. Fragmentert lovverk kan være problematisk å forholde seg til, men de færreste oppfatter det som en barriere for utvikling og modernisering.

I hovedrapporten fra prosjektet vil tilstand og utvikling innen VA-sektoren i norske kommuner bli holdt opp mot utviklings-trekk i en del andre europeiske land og på EU-nivå.

STIKKORD	NORSK	ENGELSK
GRUPPE 1	VAR-teknikk	Sanitary Engineering
GRUPPE 2	Utvikling	Development
EGENVALGTE	Kommuner	Municipalities
	Organisering	Organisation

Forord

KS – kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon – har gitt SINTEF i oppdrag å belyse utviklingen i vann- og avløpssektoren (VA-sektoren), spesielt med tanke på kommunenes utfordringer ved en eventuell liberalisering. SINTEF har innhentet bistand fra advokatfirmaet Schjødt når det gjelder juridiske forhold. I dette **prosjektet** ser vi på status og utvikling i norsk VA-sektor, vi ser på EUs diskusjoner rundt en eventuell liberalisering av vann- og avløpstjenester (ettersom utviklingen der potensielt kan få stor betydning også for Norge), og vi ser på utviklingstrekk innenfor sektoren i utvalgte EU-land, blant annet i håp om å finne erfaringer derfra som kan være nyttige for norske kommuners arbeid.

I denne **delrapporten** fra prosjektet fokuserer vi på tilstand og utviklingstrekk i Norge. Det er gjennomført en breddeundersøkelse (internettbasert spørreskjema) i samtlige av landets kommuner og en mer dyptgående undersøkelse i noen få utvalgte kommuner. Utviklingstrekk på EU-nivå og erfaringer fra noen utvalgte europeiske land behandles i **hovedrapporten** fra prosjektet. Disse forholdene utgjør også viktige premisser for kommunenes arbeid, og en del av delrapportens tema vil derfor utvikles videre i hovedrapporten, som dessuten vil redegjøre tydeligere for de faglige tilnærminger vi har valgt.

Vi vil rette en takk til alle som har bidratt til å gjøre denne delrapporten mulig. En spesiell takk til alle ordførere og rådmenn som har tatt seg tid til å svare på våre spørsmål samt intervjuobjekter i kommuner og for øvrig som både har satt av tid til samtaler, sendt informasjon og lest korrektur på høringsutkast. Forfatterne vil også takke de andre prosjektmedarbeiderne som har deltatt aktivt i diskusjoner i denne fasen av prosjektet (Bjørn Andersen, Håkon Hynne, Jon Røstum, Frøydis Sjøvold, Kjell Sand og Trygve Steiro, alle fra SINTEF, og Cathrine Hambro fra Schjødt).

Trondheim, den 10. september 2005

Knut Bakkejord
prosjektleder

Sammendrag og konklusjoner

KS har gitt SINTEF med bistand fra advokatfirma Schjødt i oppdrag å belyse utviklingen i vann- og avløpssektoren (VA-sektoren), spesielt med tanke på kommunenes utfordringer ved en eventuell liberalisering.

Denne rapporten omhandler tilstand og utvikling i VA-sektoren i norske kommuner. Rapporten bygger på en internettbasert breddeundersøkelse i alle landets kommuner og en mer dyptgående undersøkelse i utvalgte kommuner og selskap.

VA-sektoren er så langt i hovedsak organisert på en tradisjonell måte, hvor arbeidsoppgaver innen forvaltning og drift av området er lagt til en teknisk etat hvor det er stor grad av samdrift mellom vann, avløp og andre tekniske tjenester. Noen steder har man skilt forvaltning og drift. Blant de få interkommunale selskapene som har holdt på noen år finner man både rene VA-selskap og noen flerfunksjonsselskap. I de senere år har det imidlertid vært prosesser i en rekke kommuner og det har foregått/foregår diskusjoner eller foreligger planer for omorganisering i hele 45 prosent av kommunene. Mens man tidligere valgte å etablere rene driftsselskap, er trenden nå at man ønsker seg såkalte totalselskap hvor man påtar seg ansvar for både forvaltning og driftsoppgaver og tjenester helt fram til kunden.

De fleste kommuneledere synes dagens organisering er god. Hvis man skal omorganisere, er det fordi man primært ønsker å oppnå kostnadsreduksjoner og større effektivitet ved en eventuell omorganisering.

VA-sektoren i kommunene benytter seg i stor utstrekning av et marked når det gjelder utbygging- og vedlikeholdsoppgaver, men når det gjelder driftsoppgaver skjer dette i hovedsak i egen regi.

Gjennom selvkostregimet er de økonomiske rammer for VA-sektoren god i kommunene. Det er imidlertid mange kommuner som har behov for å heve ambisjonsnivået, og dette kan være en utfordring når kommuneledere har en oppfatning av at det er mulig å dekke investeringer uten å øke gebyrene.

De fleste kommuner er opptatt av sikkerheten rundt særlig vannforsyning. Mange kommuner har gjennomført både risiko- og sårbarhetsanalyser og utarbeidet gode beredskapsplaner.

Kommuneledere er opptatt av å holde på arbeidsplasser.

Kartleggingen viser at dette med eierskap ikke er noen stor diskusjon. Her synes alle å være enige om at det offentlige må eie anlegg/infrastruktur.

Blant de viktigste forhold som kan være utfordringer eller barrierer for modernisering og utvikling nevnes følgende:

- Kommuneledere ser ikke de helt store utfordringene i VA-sektoren. Sektorens utfordringer er vanskelig å selge politisk. Man er lite opptatt av at det er nødvendig å omorganisere eller å utsette sektoren for sterkere konkurranse.
- VA-sektorens ansatte/ansvarlige ser nok mange utfordringer, men det er delte meninger om hvorvidt omorganiseringer/selskapsdannelser eller sterkere konkurranse er den

rette vei å gå. Mange mener at det er mulig å møte utfordringer med dagens organisering.

- Med noen unntak har sektoren liten fokus på hva som skjer i EU sentralt eller i andre europeiske land. Det er de mange nære problemstillinger som opptar folk flest.
- Fragmentert lovverk kan være problematisk å forholde seg til, men de færreste oppfatter det som en barriere for utvikling og modernisering.

Innholdsfortegnelse

Forord	i
Sammendrag og konklusjoner	ii
Innholdsfortegnelse	iv
1 Innledning om VA-sektoren	1
1.1 Omfang	1
1.2 Juridiske rammevilkår	2
1.3 Økonomiske rammevilkår	2
1.4 Marked og kontrakter	3
1.5 Kompetanse	3
1.6 Beredskapsordninger	3
2 Breddeundersøkelse blant alle kommuner	4
2.1 Metodikk	4
2.2 Nåværende organisasjonsform for drift av kommunalt eid vannforsyning og avløpshåndtering	5
2.2.1 Kommunalt eierskap	5
2.2.2 Organisering av driften	5
2.2.3 Avtaleforhold og erfaringer med kontrakter	7
2.2.4 Mer om driftsorganisasjonene	8
2.3 Framtidig omorganisering innen vann- og avløpssektoren	10
2.3.1 Planer om omorganisering	10
2.3.2 Hvorfor omorganisere?	10
2.4 Oppfatninger om VA-sektorens utvikling	11
2.4.1 Politiske prioriteringer for sektoren	11
2.4.2 Handlingsrom og lokale føringer	12
2.4.3 Opplevde barrierer mot effektivisering og modernisering	15
2.4.4 Ytterligere forhold av betydning	17
2.5 Oppsummerende diskusjon av breddeundersøkelsen	19
3 Dybdeundersøkelse i noen utvalgte kommuner og selskap	21
3.1 Metodikk	21
3.2 Organisering og eierforhold	21
3.2.1 Innledning og oversikt	21
3.2.2 Tradisjonell organisasjonsform	22
3.2.3 VAR-selskap	23
3.2.4 VA-selskap	24
3.2.5 VA+EI-selskap	24
3.2.6 Andre modeller	25
3.2.7 Eierforhold	26
3.2.8 Forhold til eierne	26
3.3 Driftsform, kontrakter og marked	27
3.4 Tjenestekvalitet. Forholdet til publikum/kunder	28
3.5 Økonomi. Finansiering. Gebyr. Effektivitet	28
3.6 Risiko og sårbarhet. Beredskap	29
3.7 Kompetanse	30
3.8 Ansattes vilkår	30
3.9 Andre forhold. Rammevilkår. Barrierer, incentiver, motivasjon for endring	31
3.10 Hvem tar initiativet til å starte organisasjonsprosesser?	32

4	Oppsummering av tilstand og utvikling i VA-sektoren i norske kommuner	34
4.1	Organisering. Status og planer. Erfaringer	34
4.2	Viktige funn med hensyn til interne og eksterne rammevilkår	34
4.3	Viktige barrierer mot modernisering og utvikling	35
4.4	Videre arbeid	36
5	Referanser	37

1 Innledning om VA-sektoren

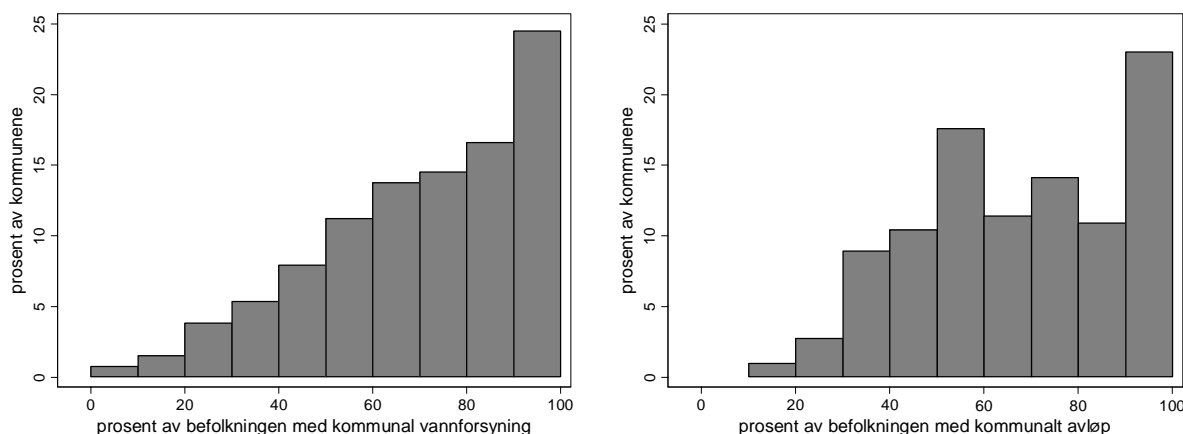
1.1 Omfang

Tabell 1 gir en oversikt over kommunal dekning når det gjelder vannforsyning og avløpshåndtering (KOSTRA 2004). Dette viser at dekningsgraden er svært høy, mens Figur 1 viser at variasjonen mellom kommunene er stor.

Tabell 1: Befolkning med kommunal vannforsyning og kommunalt avløp.

	Antall kommuner med data	Befolkning tilknyttet kommunalt anlegg	Befolkning totalt	Total kommunal dekning (prosent)	Dekning i gjennomsnittskommune (prosent)	Dekning i mediankommune (prosent)
Vann	392	3.244.534	3.873.491	83,8	70,4	74,0
Avløp	404	3.229.088	3.924.188	82,3	68,0	68,0

Datagrunnlag: KOSTRA 2004, tilpasset kommunestruktur for 2005 (433 kommuner). Medianen er den verdien som deler kommunene i to like store grupper med dekning hhv. over og under verdien.



Datagrunnlag: KOSTRA 2004.

Figur 1: Fordelinger for kommunal dekning av vannforsyning og avløp.

Basert på KOSTRA-dataene ser vi i Tabell 1 at 84 prosent av befolkningen har kommunal vannforsyning mens 82 prosent har kommunal avløpshåndtering. Figur 1 og Tabell 1 viser at det kommunale vanntilbudet dekker mer enn 74 prosent av befolkningen i halvparten av kommunene. Tilsvarende er det en halvpart av kommunene som tilbyr avløpshåndtering til over 68 prosent av sine innbyggere. Den gjennomsnittlige dekningsgrad for kommunenes vannforsyning og avløpshåndtering er henholdsvis 70 og 68 prosent av kommunens befolkning. Vi antar at det først og fremst er geografiske forhold og spredtbygghet som er de viktigste historiske årsakene til at deknningen varierer så mye fra kommune til kommune.

Det er registrert totalt 1.666 vannverk i Norge (VREG). Dette er selvstendige enheter uten sammenhengende nett. De fleste kommunale vannverk er små, dvs. forsyner mindre enn 5.000 personer (snitt mindre enn 4.000). Private vannverk er enda mindre og snittet pr. verk ligger på 390 personer. Det er 17 interkommunale vannverk som i snitt forsyner mer enn 50.000 personer. An-

tallet kommunale vannverk øker jevnt, ofte som følge av at kommunen eller kommunalt eide foretak overtar private vannverk.

I 2002 var antallet rapporterte avløpsanlegg i overkant av 2.500, hvorav vel 80 prosent var kommunale (Sjøvold m.fl. 2003). Det skjer en stadig sanering av mindre anlegg med overføring til større. Ut fra resipientforhold stilles det ulike krav til rensing, strengest krav stilles til de som slipper ut i Nordsjøen. I 2002 var det bare 55 prosent av avløpsvannet som ble rensset iht. konsesjonskrav hjemlet i forurensingsloven og tilhørende forurensningsforskrift. Det øvrige avløpsvannet er ikke underlagt renskrav så langt. Mer rensing medfører mer slam, og begge deler vil være kostnadsdrivende.

Basert på KOSTRA-rapporteringen er det beregnet et totalt kommunalt vannledningsnett på omtrent 40.700 kilometer. Man kan i følge VA-folk gå ut fra at avløpsnettet er av omtrent samme størrelsesorden og at knapt 50 prosent av de samlede nett er fra før 1970. Kvaliteten på VA-nettet fra før 1970 er varierende, både som følge av alder, men også som følge av at det har vært mye problemer med ledninger som ble lagt på 50- og 60-tallet (svakt materiell, nye måter å grave grøfter som ga en helt annen belastning på materiellet).

KOSTRA-rapporteringen opererer videre med en årlig fornyelsestakt på ca. en halv prosent på det samlede nett. Beregninger viser at dette utgjør ca. 400 km pr. år. En slik fornyelsestakt vil medføre at det er mulig å skifte ut ca. 25 prosent av nettet i løpet av de neste 50 år, altså vel halvparten av det som er lagt før 1970.

1.2 Juridiske rammevilkår

VA-sektoren kjennetegnes ved at det ikke finnes en separat sektorlov, men at den relevante lovgivningen er spredt. EUs direktiver og nasjonale forskrifter gir dessuten direkte bestemmelser for hvilken kvalitet som må legges til grunn ved vannforsyning og ved utslipp av avløpsvann, slambehandling, med mer. Nasjonale regelverk er under stadig utforming og sektoren preges av usikre rammebetingelser.

Som følge av utviklingen i Europa og i Norge er den samlede offentlige tjenesteproduksjonen stadig mer markedsorientert. Dette har ført til ny konkurranselovgivning og fornyet lovgivning knyttet til offentlige anskaffelser, noe som representerer en utfordring for VA-sektoren på samme måte som for øvrig offentlig tjenesteproduksjon. Regelverket for offentlig støtte antas dessuten å representere en utfordring for dagens lov om interkommunale selskaper. Denne utviklingen kan utgjøre viktige premisser for framtidig organisering.

1.3 Økonomiske rammevilkår

Kostnader for VA-sektoren dekkes gjennom gebyr, jf. lov om kommunale vann- og kloakkavgifter. I 2002 var de samlede utgifter for VA-sektoren i kommunene på 7.707 millioner kroner, mens inntektene var på 7.260 millioner kroner (Smith 2003). Den finansielle dekningsgraden, som er forholdet mellom gebyrinntekter og årskostnader, var for sektoren samlet ca. 94 prosent.

NORVAR har beregnet gjenanskaffelseskostnaden for norske VA- anlegg (behandlingsanlegg og ledningsnett) til ca. 434 milliarder kroner (NORVAR-rapport 130/2004). En fornyelsestakt for ledningsnettet på ca. 400 km pr. år som angitt ovenfor utgjør ca. 200 milliarder kroner hvis man

går ut fra en kostnad på 5 millioner kroner pr. km ledning. Over en 50 års periode utgjør dette ca. 4 milliarder kroner pr. år.

1.4 Marked og kontrakter

I og med at VA-sektoren har vært beskyttet mot konkurranse (naturlig og lokalt monopol), har vi pr. definisjon ikke et velfungerende marked på dette området. Imidlertid er det et marked når det gjelder utbygging av VA-anlegg. Her har kommunene lang tradisjon på å sette bort arbeid til entreprenører og i dette markedet er kommunen en av flere oppdragsgivere.

Når det gjelder drift av VA-anlegg er kommunen eneste oppdragsgiver. Noen oppgaver er satt bort til private firma (tømming av slamavskillere, spyling av ledningsnett, med mer), mens andre i liten grad er satt bort. Innen drift er det altså ikke et marked og liten eller ingen konkurranse.

Gode kontrakter som regulerer forholdet mellom partene er nødvendig i et velfungerende marked. Kommunene har lang erfaring med standardkontrakter innenfor utbygging og vedlikehold, men kontrakter innen drift er det imidlertid mindre av.

1.5 Kompetanse

VA-sektoren kjennetegnes av at miljøet er lite, spesielt i små kommuner, og at det er ett av flere ansvarsområder for en teknisk etat. Dette kan gjøre det vanskelig å skaffe eller vedlikeholde tilstrekkelig kompetanse. I større kommuner er dette vanligvis enklere. Selv om man på et generelt grunnlag kan si at kommunene i dag besitter god kompetanse når det gjelder VA, er dette et svært sårbart område.

Det er få eller ingen private markedsaktører i det norske marked som har tilsvarende samlet kompetanse som kommunens VA-enheter. Isolert sett er det derimot mye spesialkompetanse. Større internasjonale leverandører kan ha gode forutsetninger for kompetanseoppbygging i kraft av sin størrelse, men vil i utgangspunktet mangle kompetanse om lokale forhold.

1.6 Beredskapsordninger

VA-sektoren har samfunnskritisk infrastruktur. Sektoren er i utgangspunktet sårbar overfor systemsvikt og i økende grad fiendtlige angrep fra internett og sabotasjeaksjoner. Flere trekk ved dagens utvikling peker i retning av at denne sårbarheten øker. Det pågår et arbeid med en NOU når det gjelder sikring av landets kritiske infrastruktur. Her inngår vannforsyning som en sentral del. Dette arbeidet skjer i regi av justis- og politidepartementet, og utvalgets rapport forventes å foreligge i slutten av 2005.

Det er viktig at eier har god kjennskap til eget anlegg og at det gjennomføres risikoanalyser som regelmessig oppdateres. I kommuner der utførelsen i stor grad settes ut til andre, er det viktig at leverandøren har et dokumentert sikkerhetssystem og at kommunen er en profesjonell bestiller. Leveringssikkerhet inngår som en sentral del av en risiko- og sårbarhetsvurdering og/eller beredskapsplan. Dette omfatter både kvalitet og mengde når det gjelder vann og avløp, samt vanntrykk.

Det er planlagt utgitt en ny beredskapsveileder i 2006.

2 Breddeundersøkelse blant alle kommuner

2.1 Metodikk

Vi har kartlagt VA-sektorens organisering i kommunene, planer om omorganisering, og synspunkter på sektorens utvikling, særlig med tanke på opplevde barrierer mot effektivisering og modernisering, i en breddeundersøkelse rettet mot samtlige kommuner. Dette har vi gjort gjennom spørreskjema rettet til ordførere og administrasjonssjefer. Noen av spørsmålene har vi stilt til både politisk og administrativt nivå, mens andre spørsmål har vært myntet spesielt på den enkelte gruppe informanter.

I opptellingen har vi hele tiden latt kommunen være observasjonsenheten. Det vil si at de spørsmålene som er stilt til begge grupper, er behandlet på en spesiell måte. Dersom bare ordfører eller bare administrasjonssjef har svart, har vi brukt det ene svaret som uttrykk for tilstanden i vedkommende kommune. Dersom begge har svart, har vi valgt den svargiveren som vi i utgangspunktet har antatt sitter inne med de beste forutsetningene for å svare på det enkelte spørsmål. Det vil si at administrasjonssjefens svar er valgt på spørsmål av mer faglig og administrativ karakter, mens ordførerens svar er valgt på spørsmål av mer overordnet strategisk karakter. I noen tilfeller har vi imidlertid valgt å sammenlikne ordførersvarene fra alle kommunene med administrasjonssjefersvarene fra alle kommunene. Ytterligere kombinasjoner er også brukt. Det framgår av framstillingen hvilken tilnærming vi har valgt i det enkelte tilfellet.

Vi sendte ut invitasjon til å delta i spørreundersøkelsen i form av e-postmeldinger til samtlige ordførere og administrasjonssjefer. Hver melding inneholdt en link til en nettside der den enkelte kunne lese spørsmålene, krysse av for sine svar, og klikke seg videre gjennom skjemaet. Skjemaene vil fortsatt være tilgjengelig for en begrenset periode på

<http://ifim.sintef.no/va-adm/survey.asp?id=10&pw=a> og

<http://ifim.sintef.no/va-pol/survey.asp?id=11&pw=a>

Etter to påminninger endte vi med svarprosjenter som vist i Tabell 2.¹

Tabell 2: Svarprosjenter (N = 433).

Observasjonsenhet	Antall svar	Svarprosent
Ordfører	289	67
Administrasjonssjef	293	68
Kommune	388	90

Svarprosenten er så høy at det er liten grunn til å analysere frafallet med tanke på utvalgsskjevhet i forhold til populasjonen. Vi konkluderer dermed at representativiteten er meget god for statistiske formål. Mange spørsmål vil selvsagt ha et lavere antall svar, bl.a. ettersom ikke alle svarer på alle spørsmål i en slik undersøkelse. Vi har også holdt "Vet ikke"-svar utenfor beregningene; disse utgjør mellom null og fem prosent med mindre noe annet er sagt.

¹ I alle tabeller er N det antall som prosentfordelingen er regnet ut fra.

2.2 Nåværende organisasjonsform for drift av kommunalt eid vannforsyning og avløpshåndtering

2.2.1 Kommunalt eierskap

Gjennom spørreskjemaet har vi testet ideen om et fortsatt kommunalt eierskap i VA-sektoren. Svarene antyder at ni av ti ordførere mener at kommunalt eierskap er viktig av hensyn til forsyningssikkerheten, sju av ti av økonomiske årsaker, og sju av ti av politiske årsaker. Ideen har dermed høy, men ikke enstemmig, oppslutning på politisk nivå i kommunene. Dette kan være viktig bakgrunnsinformasjon for å forstå både dagens organisering og planer om endringer.

2.2.2 Organisering av driften

Vi har fått data om organisasjonsform for vann og/eller avløp fra 384 kommuner. Vi har spurt hvordan *hoveddelen* av drift og vedlikehold av kommunalt eid vannforsyning og avløpshåndtering, altså av infrastruktur og anlegg, er organisert. I det følgende har vi forkortet dette til driftsorganisasjon for henholdsvis vann og avløp, selv om det altså kan forekomme flere løsninger for enkelte kommuner. Der det er avvik i svarene mellom administrasjonssjef og ordfører, har vi valgt førstnevntes svar.² Svarfordelingene er vist i Tabell 3 for vannforsyning og Tabell 4 for avløpshåndtering.

Tabell 3: Organisasjonsform for driftsorganisasjon vann.

Organisasjonsform	Antall	Prosent
Kommunal etat, samme etat har ansvar for forvaltning og drift	311	82
Kommunal etat, men drift/vedlikehold atskilt fra forvaltning	35	9
Kommunalt foretak (KF)	7	2
Interkommunalt selskap (IKS)	10	3
Aksjeselskap (AS eller ASA)	9	2
Andelslag (AL, LL)	7	2
Stiftelse	1	0
Total (for 88 prosent av landets kommuner)	380	100

Tabell 4: Organisasjonsform for driftsorganisasjon avløp.

Organisasjonsform	Antall	Prosent
Kommunal etat, samme etat har ansvar for forvaltning og drift	315	82
Kommunal etat, men drift/vedlikehold atskilt fra forvaltning	37	10
Kommunalt foretak (KF)	10	3
Interkommunalt selskap (IKS)	10	3
Aksjeselskap (AS eller ASA)	6	2
Andelslag (AL, LL)	3	1
Stiftelse	1	0
Total (for 88 prosent av landets kommuner)	382	101

² Dette gjaldt 40 av 175 mulige avvik i to betegnelser for samme driftsorganisasjon vann og 43 av 172 mulige avvik for samme driftsorganisasjon avløp. Disse avvikene omfatter svargivernes avkryssingsfeil, deres eventuelle manglende kjennskap til de formelle forhold, og ulikheter i vurdering av hvilken organisatorisk enhet som svarer best til spørsmålsformuleringen om *hoveddelen* av drifts- og vedlikeholdsoppgavene. "Etat" er her en samlebetegnelse for ulike typer kommunale avdelinger, virksomheter osv.

Forvaltningsoppgavene er mange og trenger ikke nødvendigvis være samlet i en og samme organisasjonsenhet. Ut fra kommentarer blant svarene ser vi at det kan være en gråsone der noen kommuner har lagt enkelte forvaltningsoppgaver ut til en separat driftsorganisasjon, men de fleste er rimelig klare på hvor hovedtyngden av forvaltningsoppgavene ligger. Dataene viser dermed at både når det gjelder vann og avløp har 18 prosent av kommunene skilt drift og vedlikehold fra forvaltningsansvaret, herav halvparten mellom kommunale etater (typisk etter en intern bestiller/utførermodell) og halvparten mellom kommunen og andre selskaper. Tallene er svært like for vann og avløp ettersom disse to er organisert i samme enhet i over 90 prosent av kommunene. Ved å krysse disse opplysningene finner vi at ca. 22 prosent av kommunene har helt eller delvis skilt drift fra forvaltning når det gjelder hoveddelen av enten vann eller avløp.

I det følgende skal vi se nærmere på organisasjonsform i de kommunene som har skilt ut driftsorganisasjonen for vann og/eller avløp fra forvaltningen på en eller annen måte. I datamaterialet vårt utgjør dette 87 kommuner, hvorav 69 for vann og 67 for avløp. Nesten halvparten av disse har valgt en intern kommunal organisasjonsform. Dertil kommer kommunale foretak (KF) med driftsansvar for vannforsyning i sju kommuner og avløpshåndtering i ti kommuner. I tillegg har administrasjonssjefene meldt om to kommunalt eide aksjeselskap med driftsansvar for vannforsyning, og tre kommunalt eide selskaper (aksjeselskap, andelslag og stiftelse³) med driftsansvar for avløpshåndtering.

Interkommunale selskap (IKS) har drift av vannforsyning i ti av kommunene og drift av avløpshåndtering i det samme antall. I fem av disse er både vann og avløp overlatt til interkommunalt samarbeid. Ut over dette rapporterer administrasjonssjefene i to kommuner om at driftsansvaret for vannforsyning og avløpshåndtering ligger hos aksjeselskaper med flere kommuner som eiere og hos andre flerkommunalt eide organisasjoner i ytterligere seks kommuner. Samlet har altså seks prosent av kommunene i vårt datamateriale interkommunalt samarbeid om driftsorganisasjonen for vann og/eller avløp. Anslaget på andel kommuner med erfaring med interkommunalt vann- og avløpsamarbeid totalt sett vil være noe høyere, idet interkommunale anlegg som leverer vann fram til kommunegrensen ikke nødvendigvis har kommet med i tellingen.

Lokale private eiere står bak driftsorganisasjoner for vann i fem kommuner og bak driftsorganisasjoner for avløp i en kommune. Verken nasjonale eller internasjonale kommersielle aktører er synlige i vårt datamateriale.

Dataene våre gjelder strengt tatt de løsningene som dominerer omfangsmessig for hver kommune. Dette innebærer at andre løsninger også kan finnes i enkelte kommuner. Erfaringstilfanget med organisasjonsformer kan dermed totalt sett være noe større enn det som er rapportert her.

Ikke alle svarene på spørsmål om organisasjonsform og eierforhold er konsistente. Kommentarer til svarene viser at dette vel så mye dreier seg om sammensatte organisasjonsforhold som om feilaktige avkryssinger i spørreskjemaet. Vi har allerede nevnt interkommunale samarbeid som strekker seg fram til kommunegrensen. I mange kommuner er det også som sagt større eller mindre private vannverk som kommunen ofte har lite samvirke med. Dessuten settes mange enkeltoppdrag ut på anbud, særlig når det gjelder vedlikeholdsoperasjoner (og selvsagt nyinvesteringer). Vi skal belyse mer sammensatte forhold i Kapittel 3 med konkrete eksempler.

Oppsummert kan vi imidlertid si at nesten hver fjerde kommune har erfaring med å skille drift av enten vann eller avløp fra forvaltning, og at løsningene på dette fordeler seg med en knapp halv-

³ Stiftelser er selveide. Dette kan derfor enten være en feil i datamaterialet eller en stiftelse med sterk kommunal innflytelse.

part på intern kommunal arbeidsdeling, omtrent en tredel på interkommunale driftssamarbeid, og en firedel på kommunalt kontrollerte driftsselskap, mens lokale private selskap brukes i liten grad for drifting av kommunale vann- og avløpsanlegg.

2.2.3 Avtaleforhold og erfaringer med kontrakter

Selv om driftsorganisasjoner for vann og avløp uten vesentlige kommunale forvaltningsoppgaver nå finnes i en viss utstrekning, er bare en eneste av disse valgt på grunnlag av anbudskonkurranse på vannsiden og to på avløpsiden, ifølge spørreundersøkelsen.

Vi har spurt administrasjonssjefene om bruk av kontrakter i forholdet til driftsorganisasjonene for vann og avløp. Svarene er oppsummert i Tabell 5.

Tabell 5: Kontraktforhold for driftsorganisasjon vann og avløp. Prosent av kommunene.

Kontraktens eller avtalens varighet	Vann	Avløp
Ingen kontrakt	94	91
0-1 år	2	2
2-3 år	1	1
4-5 år	0	1
6-10 år	0	0
Over 10 år	3	5
Sum	100	100
N	263	258

Forekomsten av kontrakter (eventuelt interne avtaler) er altså betydelig lavere enn forekomsten av driftsorganisasjoner som er skilt fra det kommunale forvaltningsansvaret. Skal vi tro tallene, gjelder dessuten over en tredel av avtalene driftsorganisasjoner som ikke er organisatorisk skilt fra forvaltningsansvaret. Her kan det selvsagt være mer kompliserte organisasjons- og avtaleforhold enn det vi klarer å fange gjennom spørreskjemaet. Våre erfaringer tilsier videre at forholdet mellom bestiller og utfører i mange tilfeller reguleres gjennom interne avtaler (eller vedtekter i tilfelle selskapsdannelser), som også gir rom for at kommunen skal ha innflytelse på driftsorganisasjonen gjennom styre eller på andre måter, snarere enn gjennom forhåndsoppsatte, tidsavgrensede kontrakter.

Vi har også sett på forekomsten av oppdrag satt bort av driftsorganisasjonen til private og kommunens erfaring med kontrakter for drift og vedlikehold av vann og avløp generelt, altså oppgaver innenfor sektoren som ikke nødvendigvis omfatter hele drifts- og vedlikeholdsoppgaven. Svarene er sammenfattet i Tabell 6 og Tabell 7.

Tabell 6: Bruk av private underentrepriser. Prosent av kommunene.

Forekomst	Vann	Avløp
I svært stor grad	0	1
I stor grad	3	5
I noen grad	22	23
I liten grad	17	19
I svært liten grad	58	52
Sum	100	99
N	255	258

Tabell 7: Erfaring med kontrakter for drift og vedlikehold. Prosent av kommunene.

Forekomst	Vann	Avløp
I svært stor grad	2	2
I stor grad	3	3
I noen grad	13	17
I liten grad	19	17
I svært liten grad	62	61
Sum	99	100
N	255	256

Tallene viser at private aktører er en god del mer engasjert i oppdrag innen sektoren enn tallene for private driftsorganisasjoner skulle tilsi, og også at kommunene har en god del mer kontraktserfaringer innen sektoren. Vår erfaring tilsier at dette først og fremst dreier seg om utbygging og vedlikehold av anlegg og rørledningsnett, og muligens oppgaveorienterte driftsoppdrag. Kontraksformen er da gjerne basert på enhetspriser og i liten grad funksjonsbasert. Erfaringene herfra vil være viktige, men neppe tilstrekkelige, for å lykkes med å sette ut drift og vedlikehold til en separat driftsorganisasjon regulert gjennom kontrakt der dette skulle være aktuelt.

2.2.4 Mer om driftsorganisasjonene

For å finne ut noe mer om driftsorganisasjonene for vann og avløp, har vi spurt administrasjonssjefene hvor lenge siden det var at disse enhetene fikk tildelt driftsansvaret, hvordan de ble etablert, og hvilke andre oppgaver de har enn drift og vedlikehold av vann respektive avløp. Svarene er sammenfattet i de nedenstående tabellene.

Tabell 8: Tid siden driftsorganisasjonen fikk tildelt drifts- og vedlikeholdsoppgaven. Prosent av kommunene.

Tid	Vann	Avløp
0-1 år	4	5
2-3 år	8	8
4-5 år	2	2
6-10 år	4	3
Over 10 år	82	81
Sum	100	99
N	207	216

Note: Over ti prosent har svart "Vet ikke" på disse spørsmålene.

Tabell 9: Hvordan driftsorganisasjonen ble etablert. Prosent av kommunene.

Forekomst	Vann	Avløp
Har eksistert lenge	89	89
Overdragelse av kommunalt personell til ny virksomhet	4	5
Overdragelse av kommunalt personell til eksisterende virksomhet	2	2
Nyetablering uten rot i eksisterende etat(er)	2	2
Knoppskyting (nøkkelpersoner gikk ut og dannet egen virksomhet)	0	0
Innflytting (avdeling av nasjonalt eller utenlandsk konsern)	0	0
Annet	4	3
Sum	101	100
N	256	256

Tabell 8 viser at det ser ut til å ha skjedd en viss omorganisering av vann og avløp i løpet av den siste kommunestyreperioden, da driftsorganisasjon vann er tildelt i 12 prosent av kommunene i løpet av de tre siste årene. Det tilsvarende tallet for avløp er 13 prosent. Langt det meste av dette avspeiler generelle interne omorganiseringer i kommunene. Det er også tilkommet et par kommunale foretak og en håndfull aksjeselskap i perioden. Alle de interkommunale selskapene i datamaterialet har imidlertid hatt sine respektive driftsansvar i over ti år. Tabell 9 viser dessuten at sektoren er preget av kontinuitet når det gjelder personell, arbeidsorganisasjon og dermed også formodentlig kompetansebase, ettersom driftsansvaret bare rent unntaksvis ligger hos organisasjoner som ikke springer direkte ut av opprinnelig kommunal driftsorganisasjon.

Tabell 10: Samdrift av vann, avløp og andre tjenester i samme driftsorganisasjon. Prosent av kommunene.

Andre tjenester i samme driftsorganisasjon	Vann	Avløp
Både vann og avløp	96	94
Renovasjon	36	37
Veivedlikehold	82	83
Park- og anleggspleie	63	63
Vaktmestertjeneste for kommunale bygg og anlegg	53	54
Energiforsyning	6	7
Annet	18	18
N	249	249

Tabell 10 viser som forventet at det er stor grad av samdrift mellom vann, avløp og andre tekniske tjenester. Renovasjon er relativt ofte organisert atskilt fra vann og avløp, formodentlig etter en mer omfattende runde med dannelse av interkommunale renovasjonsselskap. Ellers avspeiler situasjonen at mange av kommunene er små og dermed har nytte av å samle tekniske tjenester i samme organisasjon.

Hvis vi splitter dataene om samdrift etter organisasjonsform, finner vi en liten tendens til at kommunale driftsorganisasjoner som ikke har vesentlige kommunale forvaltningsoppgaver, også er litt mer spesialiserte enn gjennomsnittet, og at kommunale foretak er ytterligere mer spesialisert.

2.3 Framtidig omorganisering innen vann- og avløpssektoren

2.3.1 Planer om omorganisering

Så langt har vi tegnet et bilde av den organisatoriske tilstanden i sektoren. I denne seksjonen skal vi se på hvilke diskusjoner og planer som foreligger i kommunene for inneværende kommunestyreperiode, og hva kommunene ønsker å oppnå med disse planene. Dernest ser vi også på oppfatninger om utfordringer for sektoren på litt lengre sikt, uavhengig av hvilke konkrete planer som er lagt.

Når det gjelder planer, har vi spurt både ordførere og administrasjonssjefer.⁴ Svarene er sammenfattet i Tabell 11.

Tabell 11: Planer om omorganisering i vann- og avløpssektoren i inneværende kommunestyreperiode.

Status	Antall	Prosent
Ingen diskusjon, ingen planer	200	53
Diskusjoner på politisk nivå	66	18
Utredning pågår eller planlegges	87	23
Annen organisering vedtatt eller gjennomført	14	4
Annet alternativ	8	2
Total (for 87 prosent av landets kommuner)	375	100

Hovedfunnet må være at det verken foregår diskusjoner eller foreligger planer om dette i 53 prosent av kommunene. Alternativt kan man framheve at politiske diskusjoner, utredninger og vedtak viser at det er bevegelse i 45 prosent av kommunene.⁵ I 75 prosent av de kommunene som arbeider med omorganiseringsspørsmål innen vann- og avløpssektoren, står også interkommunalt samarbeid på dagsordenen.

2.3.2 Hvorfor omorganisere?

Vi har spurt både administrasjonssjefer og ordførere hva man ønsker å oppnå ved å diskutere, utrede og eventuelt gjennomføre omorganiseringer innen sektoren. Ettersom politiske og administrative perspektiver kan være noe forskjellige innen den enkelte kommune, har vi valgt å sammenlikne de to svarsettene framfor å slå dem sammen. Resultatene framkommer i Tabell 12, der vi ikke har talt med de som har svart at omorganiseringer ikke diskuteres i deres kommune.

⁴ Vi har svar fra både politisk og administrativt hold i 174 av de 375 kommunene. I 73 av disse var svarene fra de to informantene ulike. I disse tilfellene har vi valgt det svaret som avspeiler at prosessen er lengst framskreden, og da slik at svaret "Annet alternativ" rangerer lavere enn "Ingen diskusjon".

⁵ Det er et ytterligere usikkerhetsmoment at de kommuner der driftsorganisasjonen har fått tildelt sin oppgave i løpet av inneværende kommunestyreperiode, ikke har svart at det i perioden er iverksatt vedtak om ny organisering.

Tabell 12: Hva man ønsker å oppnå ved en eventuell omorganisering i vann- og avløpssektoren. Prosent av kommunene.

Hensikt	Ordfører	Adm.sjef
Kostnadsreduksjon	64	68
Større effektivitet	59	65
Større fleksibilitet i løsninger	43	34
Bedre politisk kontroll	8	2
Høyere kvalitet	34	35
Rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft	29	38
Annet	2	7
N	115	120

Kostnadsreduksjon og større effektivitet står øverst på ønskelisten i nesten to av tre kommuner som vurderer omorganisering, både på politisk og administrativt nivå. Dette vitner om at man ønsker å vise at man driver effektivt. Fleksibilitet, kvalitet og kompetanse er viktig hos grovt sett halvparten så mange, med fleksibilitet viktigere på politisk nivå og kompetanse viktigere for administrasjonssjefene. Det er trolig få kommuneledere som tror at man oppnår bedre politisk kontroll ved en omorganisering.

2.4 Oppfatninger om VA-sektorens utvikling

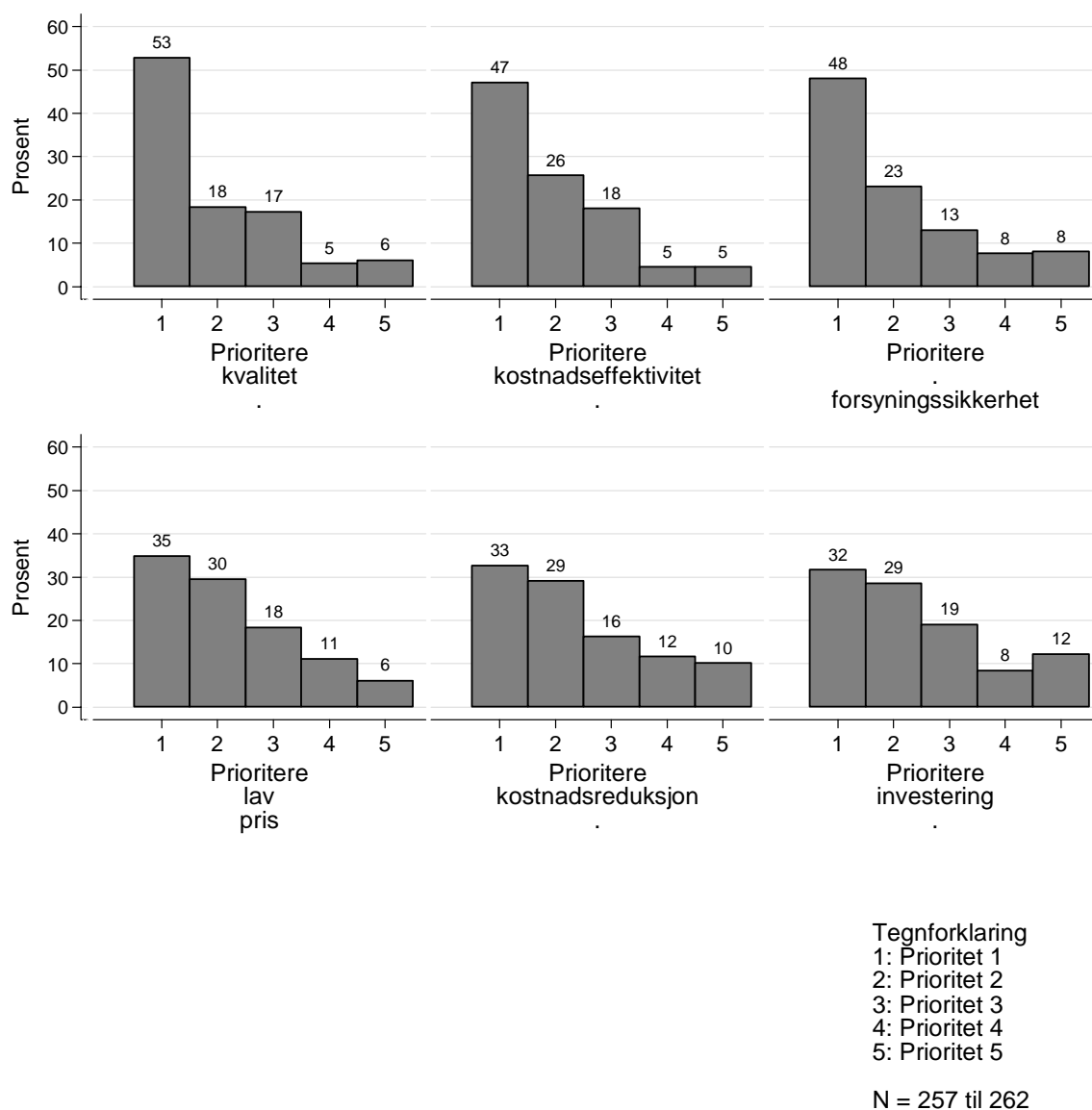
2.4.1 Politiske prioriteringer for sektoren

Omorganisering av sektoren er selvsagt ikke den eneste utviklingsmuligheten. Oppfatninger av så vel sektorens utviklingstrekk som utfordringer, prioriteringer og løsningsmuligheter, avhenger av hvor man står.

Uavhengig av en eventuell omorganisering har vi bedt ordførerne rangere følgende seks aspekter ved dette så godt som mulig fra første til femte (eller lavere) prioritet:

- Kostnadseffektivitet (mer og bedre tjenester pr. krone).
- Lav pris til forbruker.
- Kostnadsreduksjon for kommunen.
- Bedre kvalitet på vann- og avløpstjenester.
- Investering i fornyelse (og evt. utbygging).
- Forsyningssikkerhet i tilfelle større uforutsette hendelser.

Svarfordelingene vises i Figur 2, sortert etter fallende gjennomsnittlig prioritering.



histprior.gph 19 Aug 2005 (va02.dta 3 Jul 2005)

Figur 2: Politisk prioritering av ulike aspekter ved vann- og avløpssektorens utvikling.

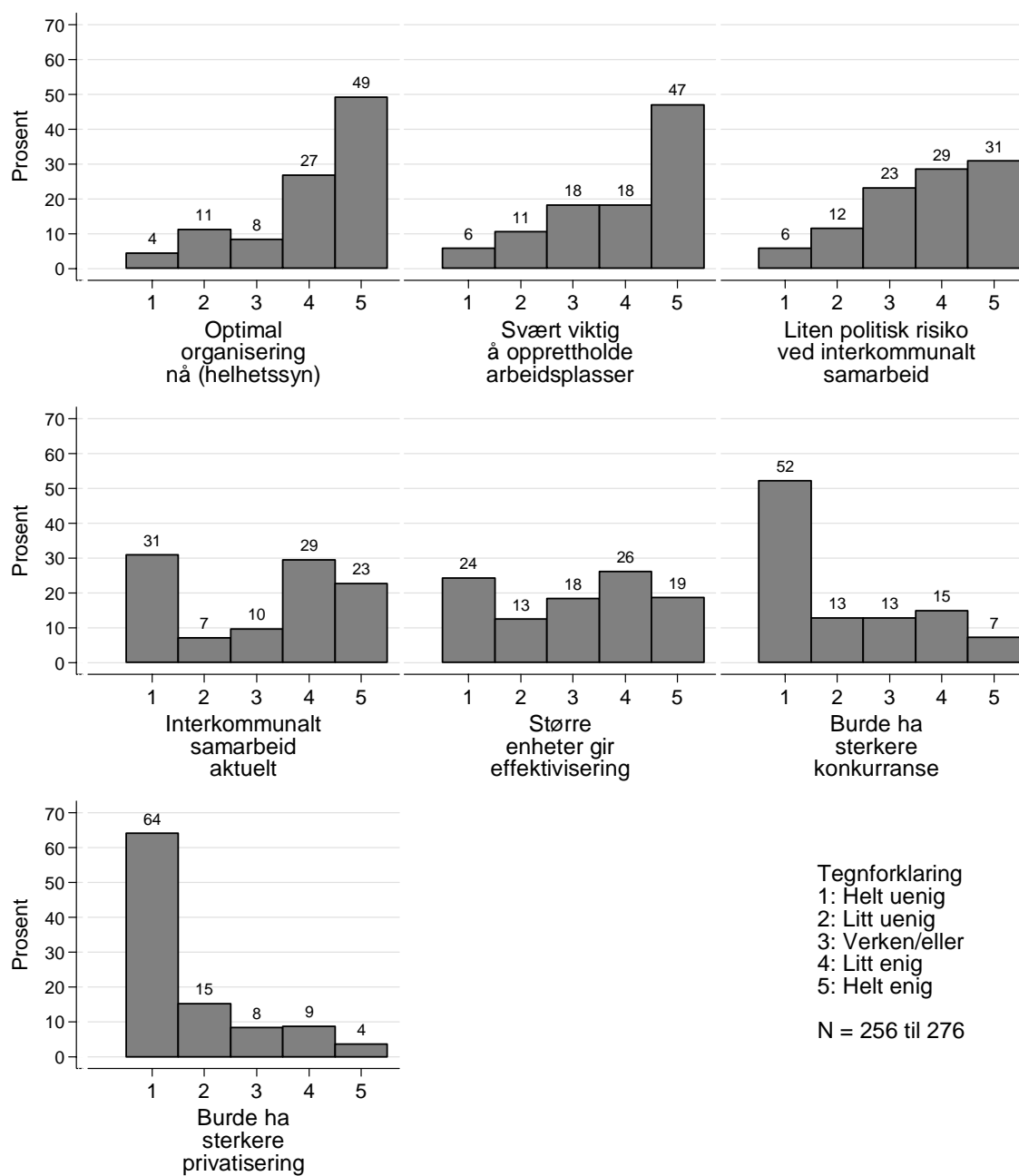
Forskjellene i prioritering mellom de seks aspektene er ikke store, men kvalitet og kostnadseffektivitet rangerer allikevel et lite hakk over forsyningssikkerhet og pris til forbruker. Reduserte totalkostnader for kommunen kommer på femte plass målt etter gjennomsnittlig prioritering, like foran investeringer i fornyelse og eventuelt utbygging.

2.4.2 Handlingsrom og lokale føringer

Som en annen innfallsvinkel til synspunkter på politisk nivå om framtiden i VA-sektoren, har vi bedt ordførerne si seg enige eller uenige i følgende sju spørsmål:

- Den måten vann- og avløpstjenester er organisert på i vår kommune, er optimal når vi legger et helhetssyn til grunn.
- Det aktuelt for oss å se nærmere på interkommunalt samarbeid om vann og avløp.
- Vi burde ha sterkere *konkurranse* om drift og vedlikehold av vann og avløp i kommunen vår.
- Vi burde ha sterkere grad av *privatisering* av drift og vedlikehold av vann og avløp i kommunen vår.
- Det er svært viktig at arbeidsplassene knyttet til vann og avløp opprettholdes i kommunen.
- Det er liten politisk risiko ved interkommunalt samarbeid (f.eks. foretaksmodeller) innen vann og avløp.
- Større enheter vil gi effektiviseringsgevinst innen vann og avløp for vår kommune.

Svarfordelingene er vist i Figur 3, sortert etter fallende grad av gjennomsnittlig enighet med påstanden.



histframtid.gph 19 Aug 2005 (va02.dta 3 Jul 2005)

Figur 3: Synspunkter på politisk nivå om framtidig utvikling for vann og avløp.

Svarene er ganske forskjellige fra det ene spørsmålet til det neste og dermed også tydelige.

- Tre av fire ordførere er helt eller delvis enig i at vann og avløp er optimalt organisert i deres kommune, sett ut fra et helhetssyn.
- Det er svært viktig for tre av fire ordførere å opprettholde arbeidsplasser knyttet til vann og avløp i kommunen.
- Seks av ti ordførere er helt eller delvis enig i at det er liten politisk risiko ved interkommunalt samarbeid, men kommunene er nokså sterkt polarisert i spørsmålet om hvorvidt slikt samarbeid faktisk kan være aktuelt for deres vedkommende, og det er meget stor spredning i synet på om større enheter vil gi effektivitetsgevinster for kommunene.⁶

⁶ Fem til ti prosent har dessuten svart at de ikke vet svaret på de to sistnevnte spørsmålene.

- To av ti ordførere mener at det burde være mer konkurranse i vann og avløp, og en av ti er helt eller delvis enig i at det burde være mer privatisering i sektoren.

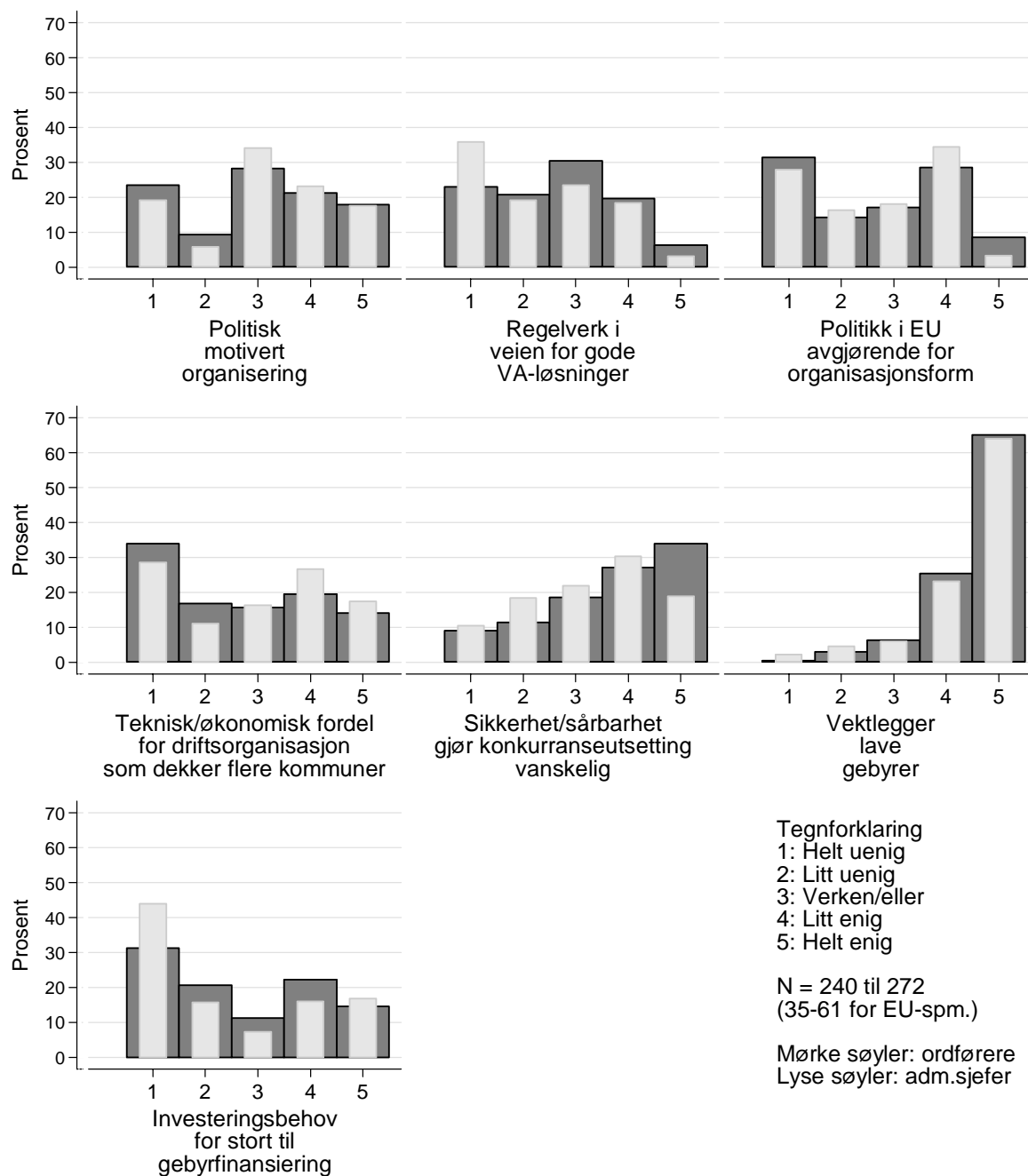
2.4.3 Opplevde barrierer mot effektivisering og modernisering

Ønskede endringer kommer sjelden av seg selv. Vi har lagd en oversikt over en del forhold som ofte antas å fungere som barrierer mot effektivisering og modernisering av vann- og avløpssektoren. Så har vi bedt ordførerne og administrasjonssjefene vurdere i hvilken grad påstandene gjelder for deres egen kommune. Vi bad om vurdering av følgende påstander:

- Organiseringen av vann og avløp i vår kommune er politisk motivert.
- Lover, regler og forskrifter på nasjonalt nivå er i dag slik utformet at de står i veien for gode løsninger på vann- og avløpssektorens utvikling.
- Økonomisk, geografisk og teknisk sett er det en fordel for vår kommune om vann og avløp håndteres av en organisasjon som dekker flere kommuner.
- I vår kommune legger vi stor vekt på å holde gebyrene nede på et akseptabelt nivå.
- Investeringsbehovet i vann- og avløpssektoren i vår kommune de neste 10 årene er mye større enn det vi kan finansiere gjennom gebyrene.
- Hensynet til sikkerhet og sårbarhet gjør det vanskelig å konkurranseutsette drift og vedlikehold i vann- og avløpssektoren.

Det er ikke umiddelbart gitt at alle disse forholdene fungerer som barrierer. Lave gebyrer kan gi for små investeringer i forhold til moderniseringsbehov, men det kan også være et incitament til å holde driftskostnadene nede. Politisk motivert organisering kan påføre ekstra kostnader, men det kan også gi økonomisk sett interessante løsninger når vannforsyning allikevel er et naturlig monopol. Liknende resonnementer kunne føres rundt de fleste av disse spørsmålene, særlig ettersom det er langt fra gitt noen entydig oppskrift på hva som er den mest effektive måten å drive på i sektoren. Dessuten innebærer ikke modernisering alltid effektivisering.

Disse forholdene kan komplisere tolkingen av resultatene noe. Vi har sammenfattet svarene i Figur 4, der de lyse søylene i forgrunnen markerer administrasjonssjefenes svar, mens de mørke søylene bak står for ordførerne.



histapcomb.gph 19 Aug 2005 (va02.dta 3 Jul 2005)

Figur 4: Ordføreres og administrasjonssjefers vurdering av påstander om barrierer mot modernisering og effektivisering av VA-sektoren.

Det første hovedinntrykket er at det er meget stor spredning på svarene på seks av de sju spørsmålene. Unntaket er spørsmålet om hvorvidt kommunen legger stor vekt på å holde gebyrene for vann og avløp lave, der 90 prosent er litt eller helt enige i påstanden. Det andre hovedinntrykket er at ordførere og administrasjonssjefer vurderer forholdene noenlunde likt, selv om det finnes noen viktige forskjeller som vi skal komme tilbake til.

I den følgende forenklete oppsummeringen av tallene fra Figur 4 slår vi sammen de som har svart "Helt uenig" (verdi 1 i figuren) eller "Litt uenig" (verdi 2) og sier at de er uenige i vedkommende påstand. Tilsvarende gjør vi på enighetssiden (verdi 4 og 5).

- Omtrent fire av ti spurte mener at dagens organisering er politisk motivert, mens tre av ti mener at så ikke er tilfelle.⁷
- Fire eller fem av ti mener at dagens norske lov- og regelverk ikke er til hinder for å få fram gode løsninger i VA-sektoren, mens mellom to og tre ser større hindringer; litt færre ordførere enn administrasjonssjefer ser hindringer her.⁸
- Når det gjelder troen på betydningen av politiske vedtak i EU for organiseringen av norsk VA-sektor, er det også nokså likt, fire av ti på hver side. Hvert tredje til fjerde svar på dette spørsmålet var dessuten ”Vet ikke”.
- Halvparten av ordførerne og fire av ti administrasjonssjefer ser ingen teknisk/økonomiske fordeler for sin egen kommune ved en driftsorganisasjon som dekker flere kommuner, mens tre av ti ordførere og fire av ti administrasjonssjefer gjør det.
- Seks av ti ordførere og fem av ti administrasjonssjefer mener at sikkerhets- og sårbarhets-spørsmål gjør det vanskelig å konkurranseutsette drifts- og vedlikeholdsoppgaven for vann og avløp, mens to av ti ordførere og tre av ti administrasjonssjefer ser mindre problemer her.
- Tre av ti sier at gebyrfinansiering ikke vil strekke til for de investeringsbehov som kommunen har, mens fem av ti ordførere og seks av ti administrasjonssjefer sier at gebyrfinansieringen vil være tilstrekkelig. Samtidig legger altså ni av ti kommuner stor vekt på å holde gebyrene lave.

2.4.4 Ytterligere forhold av betydning

Til slutt har vi loddet administrasjonssjefenes synspunkter på en del andre forhold av mulig betydning for utviklingen i vann- og avløpssektoren.⁹ De er bedt om å si seg enig eller uenig i følgende påstander:

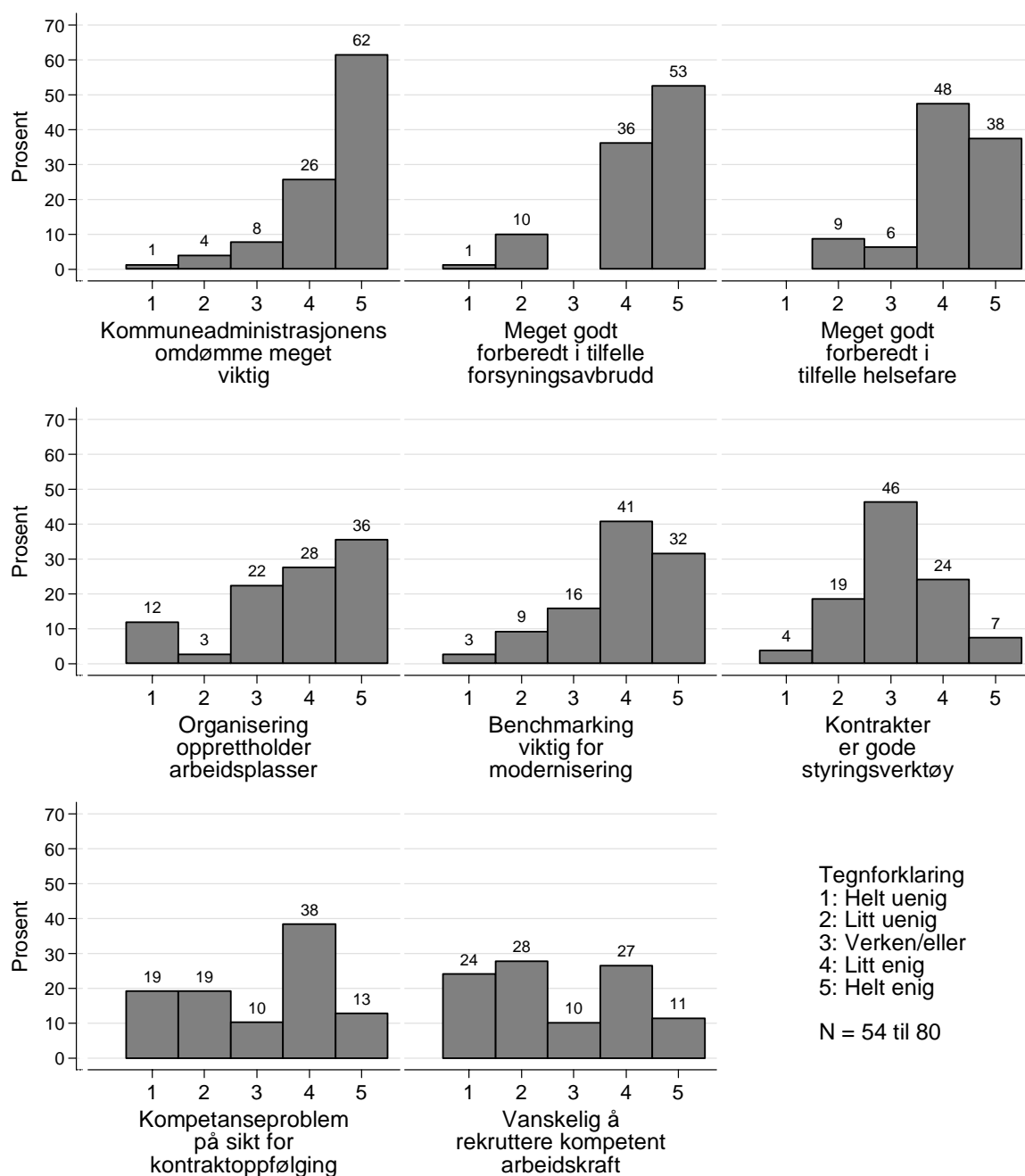
- Kommunen er meget godt forberedt på situasjoner der uventede hendelser gir brudd i vannforsyningen for større grupper av abonnenter.
- Kommunen er meget godt forberedt på situasjoner der uventede hendelser i vann- og avløpssystemet kan gi negative helsemessige konsekvenser.
- Det er vanskelig å rekruttere eller holde på kompetent arbeidskraft til drift og vedlikehold av vann og avløp i vår kommune.
- Kompetansen på vann og avløp hos kommunen kan på sikt bli et problem for forvaltning, tilsyn og oppfølging av eventuelle kontrakter på drift og vedlikehold.
- Vår erfaring tilsier at kontrakter er gode kommunale styringsverktøy for vann- og avløpssektoren.
- Sammenlikning med andre (benchmarking) vil bli et viktig redskap for effektivisering og modernisering av vann- og avløpssektoren i vår kommune.
- Det er meget viktig for kommunen hvilket omdømme kommuneadministrasjonen har hos abonnentene for vann og avløp.
- Den nåværende organisering av vann og avløp bidrar til å opprettholde arbeidsplasser i kommunen.

Svarfordelingene vises i Figur 5, sortert etter fallende grad av gjennomsnittlig enighet.

⁷ ”Vet ikke”-svarene utgjorde her i overkant av fem prosent for administrasjonssjefenes vedkommende.

⁸ ”Vet ikke”-svarene kom her opp i ti prosent for både ordførere og administrasjonssjefer.

⁹ En avgrenset teknisk feil har forårsaket lav registreringsgrad for svarene på disse spørsmålene. Representativiteten kan derfor være noe lavere enn for resten av materialet.



histmer.gph 8 Sep 2005 (va02.dta 3 Jul 2005)

Figur 5: Ytterligere forhold av betydning for utvikling i vann- og avløpssektoren.

- Det er nærmest samstemmighet om at kommuneadministrasjonens omdømme hos abonnentene er meget viktig for kommunen.
- Langt de fleste mener også å ha situasjonen under kontroll når det gjelder beredskap i tilfelle forsyningsavbrudd eller begivenheter forbundet med helsefare.
- To av tre mener at dagens organisering av VA-sektoren opprettholder arbeidsplasser.
- Ideen om benchmarking som et viktig moderniseringsinstrument har en viss oppslutning; tre av ti er helt enige i dette og fire av ti er delvis enige. Derimot er det betydelig usikkerhet om hvorvidt kontrakter er gode styringsverktøy for sektoren – nærmere ti prosent har dessuten svart "Vet ikke" på dette spørsmålet.

- Kompetanse på sikt for kontraktoppfølging anses som et større problem enn kompetanse for gjennomføring av drift og vedlikehold, selv om hele fire av ti ser et problem også på det sistnevnte området.

2.5 Oppsummerende diskusjon av breddeundersøkelsen

I dette avsnittet oppsummerer vi en del av de viktigste funnene fra breddeundersøkelsen og stiller dem opp mot hva nasjonale faglige instanser har å si om saken. Oppsummeringene er gjennomsnittsbetraktninger, og bildet varierer selvsagt fra kommune til kommune.

En av ti kommuner har skilt forvaltningsoppgavene fra driftsoppgavene internt i kommunen, og en av ti har skilt ut driftsoppgavene til egne selskaper. Innen den sistnevnte gruppen er det mange og varierende løsninger når det gjelder selskapsformer og hvilke oppgaver som tilligger de respektive instanser.

Alternative organisasjonsformer er imidlertid under diskusjon, utredning eller gjennomføring i nær halvparten av kommunene, og interkommunalt samarbeid diskuteres i tre firedeler av disse. Like fullt mener tre av fire ordførere at dagens organisasjonsløsning er mer eller mindre optimal i et helhetsperspektiv.

Oppfatningene om hva som er utfordringene innen sektoren og hva man ønsker å prioritere og oppnå, varierer en god del. Kommunene legger stor vekt på å holde gebyrene (pris til forbruker) lave, men sier at det er viktigere å prioritere kvalitet, kostnadseffektivitet og forsyningssikkerhet. Investeringer får lav prioritet, og et lite flertall anser gebyrene som noe nær tilstrekkelige til å finansiere dem. Rekruttering av personell med riktig kompetanse nevnes som en utfordring i hver tredje kommune. Sikkerhets- og sårbarhets spørsmål oppfattes stort sett å være under kontroll.

Synet på gode virkemidler for effektivisering og modernisering varierer også. Kommunene vil beholde eierskapet til anleggene selv. Bare to av ti er for sterkere konkurranse om drifts- og vedlikeholdsoppgavene, delvis med henvisning til sikkerhets- og sårbarhetsproblematikk, og bare en av ti er for mer privatisering. Selv om kvalitetsforbedring har høyest prioritet totalt sett, kommer dette et godt stykke ned på lista over ting man ønsker å oppnå ved en eventuell omorganisering. Organisasjonsformen anses å ha større betydning for kostnadsnivået og effektiviteten. Omlag 40 prosent oppfatter også ulempene å være større enn fordelene ved storskala drift.

Økonomer hevder at konkurranse om markedet er viktig for kostnadseffektivisering av tjenester som i dag er primært kommunale (Johansen og Løyland 2001), men at et alternativ under naturlig monopol kan være en benchmarking knyttet til et nytt finansieringssystem (ECON 2004; Sjøvold m.fl. 2003). Studier av endringer i sikkerhetsnivå etter privatisering i andre infrastruktursektorer er ikke entydige (Johnsen m.fl. 2003). Stordriftsulempene kan selvsagt være større enn stordriftsfordeler, men det finnes som regel noen forhold der stordrift gir fordeler, eksempelvis gjennom samordnede innkjøp, og innkjøpsordninger kan selvsagt etableres på tvers av organisasjoner. NORVAR-rapport 131/2003 påviser et effektiviseringspotensial i drift av avløpsanleggene på 10 prosent, vesentlig forutsatt stordriftsfordeler, men framhever samtidig behovet for et mangfold av løsninger tilpasset lokale geografiske forhold, eksisterende organisasjoner, politiske organiseringsvilkår osv.

Det er betydelig spredning i kommunenes oppfatning av hva som utgjør barrierer mot effektivisering og modernisering. Eksempelvis er det stor uenighet om hvorvidt norsk regelverk står i veien og hvorvidt politiske beslutninger i EU vil bli avgjørende for valg av organisasjonsform. Det er

også stor uenighet om hvorvidt kontrakter er egnede styringsverktøy. Dette kan tyde på at lokale forhold er avgjørende, men det kan også bety at det er betydelig usikkerhet rundt slike forhold hos ordførere og administrasjonssjefer.

Ekspertene framhever at regelverket i Norge er fragmentert og kan være til hinder for at private aktører ønsker å etablere seg. Det kan også være til hinder for en hensiktsmessig utvikling av kommunale strategier (NORVAR-rapport 141/2004).

Jurister og kommunale forvaltere framhever kontrakter som det riktige styringsinstrument, enten det inngår i en intern bestiller/utførermodell eller i forholdet mellom kommunal forvalter og et eksternt selskap (kommunalt, interkommunalt eller privat), og da er det selvsagt svært viktig at kontrakten omtaler de forhold og styringsparametre som er viktige for å oppnå den riktige balanse mellom pris, kvalitet, fornyelse, kundetilfredshet osv. som det er aktuelt å styre mot. Dette krever et arbeid som først og fremst er et spørsmål om kompetanse på forvaltning og VA-fag, idet erfaring fra andre steder tilsier at mye av den styringsinformasjon som brukes i nåværende organisasjonsformer er implisitt og må settes ord på før det kan nedfelles i skriftlig form. Den juridiske kompetansen er selvsagt viktig for hvordan kontrakten formuleres.

Ut fra de data vi har, kan vi ikke med sikkerhet si at den faglige ekspertisen har rett og at svarene fra kommunene avspeiler et faglig etterslep eller et oppmerksomhetsproblem. Vi vil gjenta at det er administrasjonssjefer og ordførere som har svart. Noen steder vet vi imidlertid at VA-ansvarlige har svart på vegne av administrasjonssjefene. Allikevel vil vi påpeke at det er til dels store forskjeller mellom det som kommunene svarer i statistisk gjennomsnitt og det som nasjonale faglige institusjoner hevder. I det neste kapittelet går vi mer i dybden på en del problemstillinger i utvalgte case.

3 Dybdeundersøkelse i noen utvalgte kommuner og selskap

3.1 Metodikk

Dybdeundersøkelser er gjennomført på to måter:

1. Ved litteratursøk og samtaler med nøkkelpersoner.
2. Nærmere undersøkelser i utvalgte case.

Dybdeundersøkelser er både gjort på fritt grunnlag og som en oppfølging av breddeundersøkelsen. Der hvor funn avviker mye fra breddeundersøkelsen, er det kommentert.

Følgende case er benyttet (se Tabell 13):

Tabell 13: Case undersøkt i dybdestudien.

Case	Type kommune/område/aktør
1. Bergen	Stor kommune som er omorganisert
2. ROVAR	Stort område i organisasjonsprosess
3. Tromsø	Mellomstor by
4. Steinkjer	Mindre by
5. Kongsvinger, Grue, Åsnes	Liten bykommune i samarbeid med to mindre landkommuner
6. Ørskog	Liten landkommune
7. Veolia Water	Internasjonal operatør
8. Driftsassistansen i Hordaland (DIHVA)	Samarbeidsorgan for kommunale VA-etater og VA-selskap

I tillegg er det innhentet annen informasjon gjennom litteratursøk, konferanser og telefonsamtaler.

I den følgende beskrivelse er funnene sortert tematisk.

3.2 Organisering og eierforhold

3.2.1 Innledning og oversikt

Dagens organisering av VA-tjenester i kommune-Norge er i hovedsak gjort slik at man løser mange tekniske tjenester i samme etat. Dette er en form for flerfunksjonsorganisering (multi-utility) som har vært og fortsatt er relativt effektiv. Man oppnår stordriftsfordeler og god utnyttelse av mannskap, man oppnår å beholde viktige arbeidsplasser i små lokalsamfunn, og man oppnår nærhet til publikum/kunder. Når breddeundersøkelsen viser at kommunens ledelse ikke ser noen grunn til å endre på organisering av VA-sektoren, kan det ligge til grunn en slik forståelse.

Innenfor elektrisitetsforsyning har man lang tradisjon på separat organisering, og etter hvert er også renovasjonstjenester lagt til egne organisasjoner. Hvis også VA-tjenester skal ut av ”teknisk etat”, begynner det å bli lite igjen med tanke på ”multi-utility-etaten”. Dette er en meget viktig faktor når det diskuteres omorganisering og eventuelt selskapsdannelse.

Vi har undersøkt organisasjonsform (herunder eierforhold) i utvalgte case og presenterer dem sortert etter organisasjonsmodell i det følgende. Først viser vi en oversikt i Tabell 14.

Tabell 14: Oversikt over organisering og eierforhold for VA-sektoren i noen undersøkte kommuner og selskap.

Navn på kommune /selskap	Organisasjonsform	Eierforhold	Merknader
IVAR/ROVAR	Samarbeid (IVAR) Ansvarsoverdragelse Totalselskap (ROVAR)	11 eierkommuner	Utredning pågår
FjellVAR AS	Ansvarsoverdragelse Totalselskap	Kommunalt eid	Fra 1.1.2003
Narvik VAR KF	Ansvarsoverdragelse Totalselskap	Kommunalt eid	Fra oktober 2003
GIVAS IKS	Ansvarsoverdragelse Totalselskap	3 eierkommuner	Behandles i eierkommuner aug/sept 2005
Sykkylven kommune	Ansvarsoverdragelse	Kommunalt eid energiselskap	20-års avtale
Hole kommune	Samarbeid – B/U	Kommunalt eid infrastruktur	Intensjonsavtale med privat kraftselskap om drift og utvikling av infrastruktur. Ønsker samarbeid med nabokommuner
Ørskog kommune	Egen VA-etat	Kommunalt eid	Har satt bort driftsoppgaver til lokalt e-selskap
Oslo kommune	Konkurranse – B/U	Kommunalt eid, men ansvar overlates til private i kontraktsperioden	Inngår kontrakter med private om utbygging og med opsjon på drift i inntil 15 år
Bergen kommune	Konkurranse – B/U	Kommunalt eid	Skilt ut Bergen Bydrift KF for driftsoppgaver
Tromsø kommune	Tonivåmodell. VA-enhet med både forvaltning og drift Skilt ut noe av driften i egen resultatenhet	Kommunalt eid	Starter på prosess
Steinkjer kommune	Teknisk etat med VAR-oppgaver. Planlegging i planavdeling	Kommunalt eid	Starter på prosess

Note: B/U står for bestiller/utførermodell.

3.2.2 Tradisjonell organisasjonsform

VA i **Steinkjer kommune** er så langt organisert på en tradisjonell måte. All planlegging er lagt til en planavdeling, mens forvaltning for øvrig og drift er lagt til en driftsavdeling. I samme enheter har man også ansvar for andre tekniske tjenester, renovasjon, veg og park. Man er nå i ferd med å iverksette en omorganiseringsprosess initiert av administrasjonen. Prosessen kommer i gang som følge av de utfordringer man har møtt på renovasjonssektoren. Så langt har politikerne vært lite involvert. I Steinkjer diskuteres det om VA og renovasjon skal skille lag og at renovasjon tas inn i interkommunale selskap i området. Når det gjelder VA, har man tanker om at kommunen kan bli en slags vertskommune for slike tjenester i regionen.

I **Tromsø kommune** setter man også i disse dager i gang en prosess med tanke på organisasjonsmessige endringer av VA-sektoren. Prosessen er administrativt initiert. Første trinn i Tromsø har vært å løse opp en kommunalteknisk avdeling i en to-nivå modell. På renovasjonssektoren har det

ført til dannelse av to kommunale foretak på utførersiden. Innenfor VA er nå forvaltning og drift i en resultatenhet, mens man kjøper tjenester fra en utfører-enhet (Bydrift). Den politiske interesse har ikke vært stor så langt.

I **Ørskog kommune** er VA-oppgaver lagt til en teknisk seksjon etter tradisjonell modell. Man har imidlertid sett på flere muligheter for å endre dette. Det har bl.a. vært samtaler med nabokommuner, og man har sett på mulighet for å sette bort oppgaver til et lokalt e-selskap. Så langt er det det siste som er valgt, om enn i noe begrenset grad, se Kapittel 3.2.5. Endringer er initiert fra administrasjonen, men er indirekte politisk initiert ved at politikere har redusert muligheten for å ha tilstrekkelig antall stillinger som skal til for å holde forsvarlig drift.

3.2.3 VAR-selskap

Noen steder er **VA samorganisert med R** (renovasjon eller mer korrekt avfallshåndtering) i nye selskap og man har fått en flerfunksjons-organisering. Eksempler på dette er **HIAS, IVAR, MOVAR, FREVAR, FjellIVAR AS og Narvik VAR KF**. De fire første er interkommunale selskap (IKS) med betydelig fartstid, mens de to siste er kommunale selskap/foretak av nyere dato.

FjellIVAR AS er et såkalt totalselskap eid av Fjell kommune i Hordaland fylke. Dette innebærer at man leverer tjenester helt fram til kunden, har ansvar for alle oppgaver knyttet til forvaltning og planlegging, utbygging og drift og at man eier anlegg/infrastruktur. **Sund kommune** i samme fylke har et tilsvarende selskap.

FjellIVAR ble etablert 1.1.03 ved at Fjell kommune skilte ut alle tjenester knyttet til vann, avløp og renovasjon fra teknisk etat, og la ansvaret for disse fagområdene over i et nytt aksjeselskap. Opprinnelig hadde man innstilt på KF, men bl.a. som en følge av at renovasjon også ble inkludert i selskapet, ble det dannet et AS. Følgende politiske begrunnelser lå til grunn for valget av selskap:

- store fremtidige utbyggingsoppgaver innenfor VA-sektoren
- mer effektiv organisering av drift og utbygging, og evne/myndighet til å kunne ta raske avgjørelser
- klarere skille mellom politisk diskusjon/prioritering av oppgaver på rammeplannivå og selve gjennomføringen av oppgavene
- ønske om å prøve ut ny organisasjonsform
- unngå kryss-subsidiering av andre tjenester vha. VA-gebyr.

NARVIK VAR KF ble etablert i oktober 2003. Foretaket driver hele VAR-sektoren i Narvik kommune og er på samme måte som FjellIVAR AS et totalselskap. Foretaket har også i sine vedtekter at de skal kunne levere VAR-tjenester i hele Nord-Norge.

IVAR er et IKS som har 11 eierkommuner i Rogaland og er i dag et selskap som har ansvar for investering, drift og vedlikehold av hovedvannforsyning fram til kommunegrensene og avløp/rensing fra kommunegrensene. I tillegg eier IVAR samtlige behandlingsanlegg for avfall. Den enkelte kommune har hver for seg ansvar for investering, drift og vedlikehold av egne VA-anlegg innen den enkelte kommune. Dette medfører uklare grensesnitt mellom kommunenes og IVARs oppgaver. Politisk styring av sektoren skjer både gjennom egen kommune og gjennom IVAR. Det utredes nå dannelse av et nytt selskap som skal få navnet **ROVAR**. Prosjektet anbefaler en modell som innebærer et fullt integrert selskap. Dette innebærer at samtlige oppgaver blir overført til selskapet, både eierskap til infrastruktur og myndighetsutøvelse innen aktuelle tjenesteområder i den grad kommuneloven tillater det. Man anbefaler videre at selskapet opprettes som et heleid aksjeselskap.

Dannelse av et regionalt selskap vil være en måte å møte utfordringer som kommer både nasjonalt og internasjonalt. På det nasjonale plan nevnes krav til effektivisering og eventuelle endringer i finansieringsordninger (omlegging fra selvkostprinsippet). På det internasjonale plan nevnes utfordringer knyttet til store internasjonale aktørers interesse for sektoren. Et regionalt selskap med kommunalt eierskap hvor en sikrer seg kontrollen over de enorme verdier som ligger i infrastruktur, ivaretar samordning av investeringer og tjenesteytelse samtidig som man har gode verktøy for å dokumentere effektiv og god tjenesteyting, vil være det rette, sies det.

Mange kommuner har utredet muligheten for et VAR-selskap, men har gått bort fra det. Dette kan skyldes at avfallshåndtering (R) allerede er ute av kommunen og at dagens renovasjonsselskap ikke uten videre er egnet til å levere VA-tjenester.

3.2.4 VA-selskap

Det er så langt få **interkommunale selskap innenfor VA-sektoren** og enda færre som besørger både vann og avløp. Det er enten rene avløpsselskap (bl.a. RA2, Romerike og TAU, Vestfold) eller interkommunale vannverk (bl.a. NRV, Romerike og VIV, Vestfold). I noen grad er vann- og avløpsselskap samlokalisert (bl.a. RA2 og NRV).

Kommunene **Kongsvinger, Grue og Åsnes** har nylig utredet et interkommunalt VA-selskap (GIVAS IKS). Dette er et såkalt totalselskap med ansvar for tjenesten helt fram til kunden. På samme måte som Narvik VAR KF og FjellVAR AS vil GIVAS IKS være et såkalt totalselskap, dvs. eie anlegg/infrastruktur og ha ansvar for alle oppgaver knyttet til forvaltning, planlegging, utbygging og drift av offentlige vann og avløpsanlegg i de tre kommunene. Her er det i tillegg lagt inn en opsjon for at selskapet kan ta på seg andre tjenester for den enkelte kommune. Da er det først og fremst snakk om utbygging og drift av veganlegg fordi renovasjonen er lagt til et allerede eksisterende selskap som har en annen sammensetning når det gjelder eierkommuner. Saken forberedes behandlet i løpet av august/september 2005.

3.2.5 VA+El-selskap

Andre steder er deler av **VA-tjenestene lagt til kommunale E-verk** og eksempler på dette er **Sykkylven kommune** i Møre og Romsdal og **Austevoll kommune** i Hordaland. Begge blir da å betrakte som "multi-utility-selskap". Sykkylven Energi AS som er et heleid kommunalt energiselskap, har fra 1.1.2002 overtatt ansvaret for utbygging og drift av kommunal vannforsyning, avløp og renovasjon. Avtalen som er inngått har en tidshorisont på 20 år.

Hole kommune i Buskerud har inngått intensjonsavtale med RiK Industriservice AS, et entreprenørselskap under RingeriksKraft AS, for å finne ut av om det er økonomisk fordelaktig å kjøpe tjenester fra dette entreprenørselskapet. RiK Industriservice AS mener det er økonomisk interessant å utvikle tjenesteproduksjonen til å gjelde infrastruktur i Hole kommune. Samarbeidet er tenkt utviklet etter en flerfunksjons-modell (multi-utility) som omfatter både energi, varme, veg, vann, avløp og renovasjon. Før man går videre med modellen, anbefaler utvalget at man tar initiativ overfor Ringerike og Jevnaker kommune med henblikk på å utvikle en samarbeidsmodell i regionen. Parallelt må RiK utvikles med tanke på den nye rollen.

Flere kommuner har vurdert samarbeid med lokale e-verk, men har valgt å la det være. **Hadsel kommune** i Nordland vurderte i 2004 samarbeid med Trollfjord Kraft AS om utbygging og drift

av vann- og avløpsanlegg. Kommunestyret har valgt å opprettholde dagens organisering av veg-, vann- og avløpstjenester, men ønsker at Trollfjord Kraft og Hadsel kommune utvikler et fagsamarbeid for å gi økt kompetanse, effektivitet og lønnsomhet i begge bedriftene.

Ørskog kommune i Møre og Romsdal har samarbeid med et lokalt e-verk når det gjelder driftsoppgaver og beredskap. Begrunnelsen er at man ikke har tilstrekkelige personellressurser i kommunen til å skjøtte drift og beredskap på en god nok måte. Det lokale e-selskapet har 3 kommuner som eiere.

3.2.6 Andre modeller

Oslo kommune har hatt liberalisering og konkurranseutsetting i henhold til en **bestiller- og utførermodell** på dagsordenen siden tidlig på 90-tallet. Mens renovasjon og samferdsel tidlig ble konkurranseutsatt, har VA-sektoren blitt berørt i senere tid. Utbygging og drift av Bekkelaget renseanlegg er gjennomført som et offentlig/privat samarbeid (OPS). Modellen er at man først inngår en utbyggingsavtale og at man i den legger inn en opsjon for drift. Hvis ikke utbygger blir valgt til driftsfasen, faller driften tilbake til kommunal regi. Ved Bekkelaget renseanlegg har kommunen valgt å benytte den private utbyggeren (Anglian Water) også i driftstida. Opsjonstida er 15 + 5 år. Som følge av at Anglian Water trekker seg fra sine internasjonale aktiviteter, har selskapet solgt seg ut fra avtalen med Oslo kommune. Det nye selskapet som er satt til å drifte Bekkelaget er svensk (Lækkeby Water).

Tilsvarende modell benyttes ved oppgradering av drikkevannsforsyning fra Maridalsvannet (Oset renseanlegg). Utbygger er AF-gruppen i samarbeid med danske Krüger, som igjen eies av Veolia Water. Her har kommunen imidlertid ikke bestemt seg for om man skal benytte seg av opsjonen. Hvis den blir brukt, blir det Veolia Water som skal drifte dette anlegget.

Bergen kommune har hatt bestiller- og utførermodell i forskjellig omfang siden 1991. Som første skritt ble anleggsvirksomheten (den del som ikke ble kontrahert fra private entreprenører) lagt til utførelsenheten, i 1997 ble drift og vedlikehold av ledningsnett overført til utførelsenheten (Bydrift Bergen), og i 2004 ble de resterende drifts- og vedlikeholdsoppgaver overført til nyopprettede Bergen Vann KF. Bydrift Bergen ble samtidig omgjort til KF. Vann- og avløpsetaten skal nå ivareta bestiller- /kunde- /forvalter- /strategi- /investerings- og reinvesteringsfunksjoner, mens det nye foretaket Bergen Vann KF fra 1.7.2004 har ansvar for drift og vedlikehold, og der nettdriften fremdeles bestilles fra Bydrift Bergen KF.

Målet er å gjøre VA-tjenester bedre og billigere, og konkurranseutsetting av tjenestene er et virkemiddel som kan bli valgt på sikt. Det er vedtatt å omgjøre Bydrift Bergen KF til AS i 2006, for Bergen Vann KF er tidspunkt ikke vedtatt.

I Bergen har en også diskutert hvorvidt Bergen Vann KF kan ta på seg oppdrag i nabokommuner. Dette kan for eksempel være TV-inspeksjon, spyling av ledningsnett, felles innsamling av data. De små kommunene sliter ofte med lite ressurser/bemanning og delvis kompetanse.

I **Grenlandsområdet** samarbeider kommunene Porsgrunn, Bamble, Skien og Siljan. Dette er to store, en mellomstor og en liten kommune i folketall. Totalt bor det ca. 100.000 innbygger i området. Vann- og avløpsvirksomheten drives av vanlige kommunale etater. Et av avløpsrenseanleggene eies av to kommuner, mens det drives av en av dem (kommunelovens § 27). Andre samarbeidsområder er reservevannforsyning, slamdisponering og sanitærtekniske bestemmelser. Kommunene samarbeider tett faglig, og på noen fagfelt har en av kommunene spesialisert seg.

3.2.7 Eierforhold

Breddeundersøkelsen viser at mange ordførere synes kommunalt eierskap er viktig, både av politiske og økonomiske grunner, men mest av alt av sikkerhetsmessige årsaker.

Utvikling av selskapet ROVAR som et felles regionalt VAR-selskap etter en modell som innebærer et fullt integrert selskap, medfører at samtlige oppgaver blir overført til selskapet, også eierskap til infrastruktur og myndighetsutøvelse innen aktuelle tjenestoområder.

FjellVAR AS, Narvik VAR KF og GIVAS IKS er/vil bli såkalte totalselskap. Dette innebærer at de eier infrastrukturen og har ansvar for alle oppgaver knyttet til forvaltning, planlegging, utbygging og drift av anlegg/infrastruktur.

Dybdeundersøkelsen viser at også administrasjonen i kommunene er svært opptatt av at kommunalt eierskap fortsetter og forsterkes. Dette gjelder også ansatte i kommunale/interkommunale selskap. Det at selskapene kaller seg eierselskap, om de er KF, AS eller IKS, rokker ikke ved en slik oppfatning.

3.2.8 Forhold til eierne

Politikere ønsker generelt ikke å miste styring/kontroll. Dette er et sentralt punkt ved all omorganisering. Politikere er imidlertid uenige om hvordan man ivaretar politisk styring/kontroll eller eierforholdet på en best mulig måte. Noen er opptatt av at detaljkontroll er nødvendig, og i denne gruppa finner man ofte motstandere av selskapsdannelser, enten de er kommunale eller interkommunale. Andre mener det er tilstrekkelig å styre ut fra gode rammekrav, og i denne gruppa finner man de fleste tilhengere av selskapsdannelser.

I følge ROVAR-utredningen vil en selskapsdannelse ivareta hensynet til eierne på en god måte. Det hevdes bl.a. at en regionalisering og samordning av flere tjenester vil styrke styringsmulighetene sammenlignet med at noe skjer i kommunal regi og noe i interkommunal regi.

Det hevdes videre i ROVAR-utredningen at et selskap vil ivareta god forvaltning av store økonomiske verdier, at man vil kunne få en god balanse mellom egenproduksjon og innkjøpte tjenester for å sikre best mulig drift. Dette skjer fordi organisasjonens størrelse vil gjøre det mulig å ha atskilte bestiller- og utførerroller samtidig som man oppnår en mye sterkere bestiller enn hver enkelt kommune gjør hver for seg.

Dybdeundersøkelsen viser at administrasjonen i kommuner og tilhørende selskap har noe ulik oppfatning av hva som gagnar eierne best. Ikke uventet finner man de fleste tilhengere av selskapsdannelser i selskapene, mens man finner de fleste motstandere eller skeptikere i kommuner som ikke har gjort bestrebelser for å skille ut egne VA-selskap.

Som argument mot selskapsdannelser trekkes det fram at man ved omorganisering til større spesialiserte enheter, eventuelt oppretting av selskap, vil flytte monopolsituasjonen fra kommunen til et organ med mindre folkevalgt styring og at dette ikke nødvendigvis gagnar brukerne. Det hevdes videre at slike "selskap" som er monopolister, ofte lever sitt eget liv og ikke blir underlagt samme krav som kommunen for øvrig, for eksempel krav til effektivisering eller kostnadsreduksjon.

3.3 Driftsform, kontrakter og marked

Breddeundersøkelsen viser at de aller fleste kommuner gjør oppgaver innenfor VA i egen regi.

Dybdeundersøkelsen viser at det som kommunene gjør i egen regi, i hovedsak er driftsoppgaver, mens vedlikeholds- og utbyggingsoppgaver settes bort. Sistnevnte oppgaver er som oftest av en slik størrelse at man må benytte seg av anbudskonkurranser iht. lov og forskrift om offentlige anskaffelser når man først skal kjøpe tjenesten utenfra.

Breddeundersøkelsen viser at mange kommuneledere ikke har noe forhold til kontrakter som styringsverktøy, men man er delvis enig i at det på sikt kan være et problem å oppnå tilstrekkelig kompetanse for kontraktsoppfølging.

Dybdeundersøkelsen viser at man administrativt er vant til standard kontrakter ved utbygging og vedlikeholdsoppgaver, men at man i liten grad har tatt i bruk kontrakter når det gjelder drift. Dette skyldes at man gjør det meste i egen regi. Dermed er det også vanskelig å si noe om driftskontrakter og erfaringer ved bruk.

I Oslo, Bergen og noen andre steder hvor man har etablert en bestiller- og utførermodell, har man jobbet en hel del for å få til gode driftskontrakter. Dette skjer som regel i flere trinn hvor første trinn er samarbeidsavtaler med tanke på å utvikle organisatoriske forhold (bl.a. rolleforståelse) og hvor neste trinn er å utvikle kontrakter som egner seg med tanke på konkurranseutsetting.

I 2004 utga Kommunal- og regionaldepartementet en mal for driftskontrakter innen VA-sektoren. Denne vil trolig være til stor hjelp for kommuner som ønsker å utvikle organisasjonen med tanke på å ta i bruk markedet.

Oslo kommune har som nevnt ovenfor benyttet en kontraktsmodell som går ut på at man først inngår en utbyggingsavtale og at man i den legger inn en opsjon for drift. Opsjonstida er 15 + 5 år. Det er for tidlig å si noe om hvordan dette vil utvikle seg over tid og hvorvidt dette kan være et eksempel for andre norske kommuner.

Når det gjelder markedsaktører, så er det en rekke entreprenører og leverandører innenfor vedlikehold, utbygging og spesialiserte driftsoppgaver. Så langt er det imidlertid få eller ingen nasjonale operatører innenfor et totalt driftskonsept. Derimot er det flere internasjonale operatører, og anbudsrunder i Oslo og Fet kommune har vist at man er interessert i å komme inn på det norske markedet.

Dybdeundersøkelsen viser at det administrativt i norske kommuner og i kommunale og interkommunale selskap er ulikt syn på å ta i bruk et marked på driftsoppgaver. Noen hevder at dette ikke vil fungere i Norge, i beste fall rundt større byer eller i tettbygde områder. Andre mener at det vil kunne gå helt greit, men at man må bruke litt tid på å utvikle det. Undersøkelsen har vist at flere kommunale/interkommunale selskap har planer om å levere tjenester til andre kommuner enn eierkommunene. Dette kan enten tolkes som at man bare ønsker å stille seg til disposisjon for kommuner i en region eller det kan tolkes som at man tror det vil utvikle seg et marked hvor man kan konkurrere om oppdrag.

En utfordring for en selskapsdannelse er den monopolsituasjonen man vil ha overfor sine innbyggere og kunder. I utredningen vedrørende ROVAR hevdes det at VAR-sektorens spesielle infrastruktur tilsier at enkeltaktører uansett vil få en monopollignende rolle i markedet og at en offentlig monopolist alltid vil være bedre enn en privat monopolist.

En offentlig monopolist kan styres og reguleres direkte, mens en privat må styres gjennom kontrakter og reguleringer. Det kreves tilleggskompetanse i kommunene for å gå fra direkte styring til styring gjennom kontrakter. Videre går man ut fra at monopolsituasjonen kan kontrolleres gjennom et nytt statlig styrings- og målesystem for sektoren.

3.4 Tjenestekvalitet. Forholdet til publikum/kunder

Med tjenestekvalitet menes tilstrekkelig kvalitet eller tilfredsstillelse iht. krav fra EU-direktiver og norsk lov/forskrifter og i forhold til krav fra publikum/kunder. Dette gjelder både drikkevann og avløpsvann.

Breddeundersøkelsen viser at politikere ønsker å prioritere kvalitet like mye som kostnadseffektivitet. Dybdeundersøkelsen viser imidlertid at kvalitetsaspektet ofte ikke står sentralt når det diskuteres omorganisering. Dette kan skyldes at noen prosesser er ideologisk basert og hvor man fokuserer mer på kostnadseffektivitet og/eller organisatoriske spørsmål (bl.a. ansattes vilkår).

I følge ROVAR-utredningen vil en selskapsdannelse være bedre for kundene. Det pekes på kvalitet, tilgjengelighet, leveringssikkerhet, pris/kvalitet, beredskap, konkurransedyktighet, miljø, nærmiljø, tillit, merkevare, informasjon, service, kundeoppfølging og nærhet. Med unntak av nærhet scorer et regionalt selskap bedre på samtlige punkt. Når det gjelder nærhet vil ikke dette være et problem, hevdes det, fordi flere og flere kunder betjenes pr. telefon eller elektronisk.

Ifølge andre kan en omorganisering eller selskapsdannelse ta fokus vekk fra kundene. Det oppstår mye intern "støy" som krever mye ressurser å rydde opp i.

3.5 Økonomi. Finansiering. Gebyr. Effektivitet

Breddeundersøkelsen viser at politikere er opptatt av at VA-tjenester er kostnadseffektive og at gebyrene holdes nede. De fleste kommuneledere er uenig i at investeringsbehovet er for stort til at man klarer å finansiere det via gebyrer.

Dybdeundersøkelsen bekrefter det som framkommer i breddeundersøkelsen og viser at man i de kommuner/områder som er undersøkt, ikke er spesielt bekymret for investeringsbehovet og for gebyrenes størrelse. Noen steder snakkes det til og med om at det er aktuelt å senke gebyrene. Investeringsbehovet må sees i sammenheng med ambisjonsnivået for tjenestene, noe som varierer fra kommune til kommune.

Kommunene har gode betingelser for å ta opp lån, men pga at det er begrensninger for hvor mye lån man kan ta opp, vil det for små kommuner med få innbyggere kunne være vanskelig å skaffe tilstrekkelig finansiering. Mange små kommuner utnyttet de mulighetene som store statlige tilskudd ga for utbygging av anlegg på 1980-tallet. Denne tilskuddsordningen tok slutt ut på 90-tallet, og de som ikke kjente sin besøkelsestid da, har nok hatt problemer med å skaffe tilstrekkelig finansiering til VA-formål.

Når det gjelder muligheter for å ta inn tilstrekkelige midler gjennom gebyr, varierer dette fra kommune til kommune og mellom selskapene. FjellVAR AS har økt gebyrene med hhv. 52 prosent for vann og 58 prosent for avløp fra 2002 til 2005. For en vanlig husholdning tilsvarer dette om lag 2.000 kr pr. år. Økningen er i all hovedsak gjennomført for å finansiere nødvendige inves-

teringer på 80 millioner kroner i 2003 og 2004. Dette har fått tverrpolitisk støtte. I GIVAS IKS vil de ikke legge opp til å øke gebyrene de nærmeste årene. I vedtektene har de fått anledning til å harmonisere gebyrene mellom kommunene, og til tross for at en av kommunene har vesentlig behov på vannforsyningssida, kan de altså holde gebyrene nede. GIVAS IKS kan selv ta opp lån og kreve inn VA-gebyr.

I Ørskog kommune har man laget investeringsplaner og har god kontroll på utviklingen. Det meste er i god stand og gebyrene ligger sånn omtrent på landsgjennomsnittet.

I ROVAR-området har man ønsket en harmonisering av gebyrene. Pga. at kommunene har ulike investeringsbehov og fremdriftsplaner, og at det er en viss motstand fra noen av kommunene, har man gått bort fra en slik harmonisering. Det vil eventuelt komme i neste omgang.

Breddeundersøkelsen viser at mange kommuneledere vil prioritere kostnadseffektivitet.

Det hevdes fra VA-folk at kapitalkostnader gjennomsnittlig over hele landet utgjør omlag halvparten av gebyret. Dybdeundersøkelsen viser at dette varierer mye og kan utgjøre fra 40 til 80 prosent av gebyret. Tidligere undersøkelser har vist at det trolig er et visst effektiviseringspotensial innen sektoren. Dybdeundersøkelsen viser at dette potensialet ikke nødvendigvis ligger bare på driftssiden, men at man også kan se på muligheter for mer effektiv investering. Dette har bl.a. vært brukt som argument for utvikling a ROVAR, hvor man ved å løfte blikket og å se regionalt kan foreta omprioriteringer for å få til mer riktige investeringer.

Breddeundersøkelsen viser for øvrig at kommunelederne har en viss tillit til benchmarking som et ledd i en moderniseringsprosess. Dette er holdninger som bekreftes gjennom dybdeundersøkelsen.

3.6 Risiko og sårbarhet. Beredskap

Breddeundersøkelsen viser at ordførere ønsker å prioritere forsyningssikkerhet, om enn i noe lavere grad enn kvalitet og kostnadseffektivitet. Undersøkelsen viser videre at administrasjonssjefer i kommunene hevder å være meget godt forberedt i tilfelle forsyningsavbrudd og i tilfelle helsefare.

Dybdeundersøkelsen viser at VA-folk i undersøkte kommuner/selskap er av samme oppfatning som administrasjonssjefene. Samtlige har beredskapsplaner og -ordninger i en eller annen form.

Det er ikke mange kommuner som har fått testet sine beredskapsordninger på virkelige hendelser. Høsten 2004 fikk imidlertid Bergen kommune et Giardia-parasittutbrudd (Bergenvann.no). I ettertid er det interessant å spørre seg om man hadde en god nok ordning når det gjelder å *forebygge* en slik hendelse. Dette vil være et viktig spørsmål når man nå skal evaluere hendelsen.

Like før hendelsen oppsto hadde man foretatt en omorganisering iht. bestiller- og utførermodell. Under håndteringen av krisen ble imidlertid den nye organiseringen av VA-tjenestene ”opphevet”, og man håndterte krisen etter tidligere organisasjonsmodell. Dette hevdes å ha vært effektivt og greit. Et interessant spørsmål er da om man ville ha gjort det samme om for eksempel 10 år når den nye organiseringen har satt seg.

I områder hvor det er dannet kommunale eller interkommunale selskap har det i hovedsak vært oppfattet som positivt med tanke på å ha tilstrekkelig beredskap. Økt beredskap krever økte ressurser og det kan være fordelaktig med stordrift. På den annen side kan større driftsenheter føre til redusert oversikt.

Beredskap har imidlertid ikke hatt noen sentral plass som argument for eller i mot en selskapsdannelse. Ved utvikling av AS eller ved å overlate til private hvor man innfører bruk av kontrakter er imidlertid noen engstelig for at beredskapsordninger kan tape terreng. Det samme kan skje ved oppsplitting av miljøer, for eksempel ved utvikling av en bestiller- og utførermodell.

3.7 Kompetanse

VA-sektoren i kommune-Norge har vært og er fortsatt veldig opptatt av å skaffe seg tilstrekkelig kompetanse når det gjelder drift, vedlikehold og utbygging av VA- anlegg. Interesseorganisasjonen NORVAR har en sentral rolle. Det samme gjelder de mange driftsassistanser som er opprettet. Driftsassistansene er ulikt organisert, noen er uformelle samarbeidsorgan som i hovedsak tilbyr kurs og opplæring, mens andre er mer formelle selskap og tilbyr mannskapsbistand i enkelte driftsoperasjoner.

Breddeundersøkelsen viser at administrasjonssjefene ikke ser at det er noe stort problem å skaffe kompetent arbeidskraft til VA-sektoren. Det synes å være større bekymring når det gjelder kompetanse ved framtidig oppfølging av kontrakter.

Dybdeundersøkelsen viser imidlertid at VA-folk med noen unntak er svært bekymret for utvikling av kompetent arbeidskraft for sektoren. Det kan virke som om man i pressområder med mange jobbtilbud innenfor høytlønte yrker er like bekymret som man er i distriktene.

Der noe ulik oppfatning av om kompetanse er et viktig argument i diskusjonen om omorganisering, men de fleste tror at det kommer til å bli viktig i framtida.

I områder hvor det er etablert driftsselskaper, opererer man ofte med VA-kompetanse både i selskapet og i eierkommunene. Dette fordi eierkommunene ønsker å ha kontaktflate mot kunder og/eller fordi man ønsker å detaljstyre sine selskap. Ved etablering av såkalte total(eier)selskap overføres alle oppgaver til selskapene og man kan samle kompetanse i selskapet, noe som både gir stordriftsfordeler og kan virke inspirerende på dem som skal jobbe i dette selskapet. Erfaringer fra renovasjonssektoren viser at dette er omstridt og i praksis vil det alltid være behov for noe kunnskap knyttet til den aktuelle sektor.

Uformelt samarbeid bidrar til å øke den samlede kompetansen i alle de deltakende kommunene, som bl.a. nevnt for Grenland.

I områder hvor man er i ferd med å dele organisasjonen, for eksempel i bestiller- og utførelsenheter, er man engstelig for at en oppsplitting kan føre til pulverisering av kompetansen. Dette vil trolig være avhengig av kommunenes størrelse.

3.8 Ansattes vilkår

Breddeundersøkelsen viser at ordførere synes det er svært viktig å opprettholde arbeidsplasser knyttet til VA i kommunene, samt at administrasjonssjefer er enig i at dagens organisering opprettholder arbeidsplasser.

Dybdeundersøkelsen bekrefter utsagn fra ordførere, og for så vidt også utsagn fra administrasjonssjefer. Erfaringer fra renovasjonssektoren viser imidlertid at til tross for effektivisering klarer et selskap å opprettholde de fleste arbeidsplassene. Dette kan skyldes økt aktivitet fordi dette var

påkrevd eller at man blir mer kreativ og får større muligheter til å levere tilleggstenester. Dette kan være av både teknisk og merkantil art.

Ved dannelse av FjellVAR AS måtte alle ansatte som skulle følge med, si opp sine stillinger i Fjell kommune. Ingen ansatte kunne gå tilbake til kommunen. Det samme skjedde i Narvik VAR KF og vil skje i GIVAS IKS. I alle tilfeller var det ønskelig at de kommunalt ansatte VA-medarbeiderne ble ansatt i de nye selskapene for å sikre best mulige forutsetninger ved oppstart. I mange tilfeller vil kommunene være tjent med at betingelsene for ansatte i det nyopprettede selskapet er slik at de ansatte vil ønske å skifte arbeidsgiver.

NARVIK VAR KF framhever at de kan ansette nye selv om det skulle være ansettelsesstopp i resten av kommunen.

I Bergen kommune er det for tiden ansettelsesstopp. Dette gjelder også kommunale foretak, noe som vanskeliggjør arbeidet med å profesjonisere foretakene i forhold til nye roller og arbeidsoppgaver.

I følge ROVAR-utredningen vil et selskap kunne ha gode forutsetninger for å ivareta hensynet til de ansatte. Det nevnes en rekke forhold som er vurdert: Karrieremuligheter, spesialisering, kompetansebygging, internt arbeidsmarked, pensjon og andre vilkår for ansatte. Det forventes ikke at en regionalisering vil føre til økte reiseavstander begrunnet i at området er et felles arbeidsmarked allerede i dag. Det forutsettes at det inngås omstillingsavtaler og at alle er ansatt i et hovedselskap med offentlig eierskap. De ansatte vil få mer innflytelse på sin arbeidshverdag gjennom muligheter til representasjon i styrende organer.

3.9 Andre forhold. Rammevilkår. Barrierer, incentiver, motivasjon for endring

I breddeundersøkelsen er det stilt en rekke spørsmål med tanke på å avdekke hvilke barrierer som kan oppstå når man ønsker å modernisere og effektivisere VA-sektoren i kommunene. Dette er omtalt i Kapittel 2.4.3.

I dybdeundersøkelsen er det stilt tilleggsspørsmål om hvordan man oppfatter barrierer eller hindringer. Det er også spurt om hvordan prosesser med tanke på omorganisering kommer i gang fordi det ofte avdekker hva som kan være incentiver og hva som kan være barrierer.

Oppfatning av hva som er barrierer varierer veldig. Noen hevder at VA-sektoren selv er en barriere fordi man har mange ansvarlige som er opptatt av å beskytte arbeidsplassen sin og fordi man hevder å være så spesiell (stat i staten). Gjennom selvkostregimet har man vært beskyttet og politikere har ikke vist noe særlig interesse så lenge alt går bra.

Andre vil hevde at kommunal administrasjon vil være en betydelig barriere ved at man ønsker å holde på sin maktposisjon, jf. at administrasjonssjefer mener at dagens organisering opprettholder arbeidsplasser. I den sammenheng hevder noen at også politikere kan være redd for å miste kontroll eller styring, noe de tror de gjør ved omorganisering og selskapsdannelser.

Noen VA-folk snakker om at liten politisk interesse er en barriere. Det er bl.a. vanskelig å nå fram med et budskap om at man trenger å øke ambisjonsnivået. Hvis man legger fram noe for politisk behandling, bør det helst enten gi en politisk eller en økonomisk gevinst. Et eventuelt trusselbilde er vanskelig å beskrive, men det er mulig en benchmarking kan åpne litt på dette.

Noen vil også hevde at dannelse av driftsselskaper er en barriere mot utvikling fordi det ikke gir selskapet de beste betingelser til å levere gode og effektive tjenester. Dette skyldes at man får avgrensede oppgaver som for eksempel drift av behandlingsanlegg og kommunene sitter igjen med nært beslektede oppgaver, for eksempel drift av ledningsnett. Andre vil hevde at kommunale foretak er barrierer fordi man ikke får nødvendig frihet til å ansette folk og til å bygge opp nødvendig kompetanse.

Det er få VA-folk som snakker om lovverket som en barriere. I tilfeller dette gjøres pekes det på bl.a. konkurranselovgevingen og lov om offentlige anskaffelser. Det hevdes at det brukes alt for mye tid på innkjøp og på organisasjonstilpasninger. Alle vi har snakket med synes at lovverket som berører VA-sektoren er unødvendig fragmentert og mange viser til Sverige som et eksempel når det gjelder samordnet VA-lovgivning. Imidlertid virker det ikke som om regelverkets fragmenterte karakter oppfattes som en barriere mot effektivisering og modernisering.

I de mange kommuner som drøfter eller utreder omorganisering henter man impulser fra andre kommuner i Norge eller i Sverige. Det synes å være få kommuner som orienterer seg mot andre land eller mot EUs sentrale organer.

I ROVAR-området har man imidlertid hentet impulser til sin tenking utenfor Norge (bl.a. Tyskland og England). Man har vært svært opptatt av å tenke regional utvikling og har ikke funnet modeller for dette verken i Norge eller Sverige. Man er også opptatt av å ha en robust organisasjon dersom viktige rammevilkår endres, for eksempel selvkostregimet.

I regionen hvor ROVAR har sine eierkommuner er det utarbeidet en strategisk næringsplan. Blant planens ambisjoner er at offentlige tjenester skal representere et av regionens viktigste konkurransefortrinn. Skal det kunne skje, må man ha et ensartet og godt VAR-tilbud. Tilbakemelding fra mange bedrifter i ROVAR området er at det er ressurskrevende og kostbart å sette seg inn i kommunenes ulike måter å saksbehandle på. Mange bedrifter har virksomhet i flere kommuner og hilser interkommunalt samarbeid innen tekniske tjenester velkommen.

3.10 Hvem tar initiativet til å starte organisasjonsprosesser?

Omorganiseringer og selskapsdannelser er noen ganger politisk initiert og andre ganger initiert fra administrasjonen. Omorganisering i Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim før 2003 har i stor grad vært initiert av politikere med en klar målsetting om å teste effektivitet og kvalitet ute i et marked. Som regel er det konkurranseutsetting som velges. I disse kommunene fører dette gjerne til en oppsplitting av fagavdelinger i forhold til en bestiller- og utførermodell, noe som ikke bare oppleves som positivt.

I andre kommuner, bl.a. Fjell og Sund i Hordaland, har politikere tatt initiativet ut fra en målsetting om at man ønsket å effektivisere uten nødvendigvis å konkurranseutsette. Dette har gjerne ført til at det dannes sterke fagavdelinger, noe som av mange oppfattes som positivt.

I GIVAS-kommunene er det administrasjonen som har initiert omorganiseringen og har framført argumentasjonen for dette. Dette har gitt prosessen sterk tilhørighet hos de ansatte i VA-sektoren.

I Ørskog kommune sier man at omorganiseringer presses fram av politikere ved at man reduserer tildelinger og mulighet for å holde på stillinger. Man kan altså si at det er indirekte politisk initiert.

Man kan ut fra ovennevnte si at et politisk påtrykk kan virke som et incitament til å komme i gang, men at det ikke nødvendigvis borger for et godt resultat. Et initiativ fra administrasjonen kan være vanskeligere å få i gang, men kan (dersom man får politikerne med seg) gi et godt resultat.

4 Oppsummering av tilstand og utvikling i VA-sektoren i norske kommuner

4.1 Organisering. Status og planer. Erfaringer

VA-sektoren er så langt i hovedsak organisert på en tradisjonell måte, dvs. at arbeidsoppgaver innen forvaltning og drift av området er lagt til en teknisk etat eller enhet hvor det er stor grad av samdrift mellom vann, avløp og andre tekniske tjenester (vei-, park-, bygg/anlegg- og renovasjonstjenester). Noen steder har man skilt forvaltning og drift. Blant de få interkommunale selskapene som har holdt på noen år, finner man både VAR-selskap og rene VA-selskap.

I de senere år har det imidlertid vært prosesser i en rekke kommuner og breddeundersøkelsen viser at det i innværende kommunestyreperiode har foregått/foregår diskusjoner eller foreligger planer for omorganisering i hele 45 prosent av kommunene.

Noen omorganiseringer som har skjedd eller er underveis, er belyst i rapporten. Dette viser at flere kommuner har sett på muligheten for samdrift med lokale energiselskap og at noen få har valgt dette. Det virker imidlertid ikke som om denne organiseringsformen er veldig aktuell nå lenger.

Mens man tidligere valgte å etablere rene driftsselskap innen V, A, VA eller VAR, er trenden nå at man ønsker seg såkalte totalselskap hvor man påtar seg ansvar for både forvaltning og driftsoppgaver og tjenester helt fram til kunden. Det er nylig opprettet noen få slike selskap og flere er underveis. Mens man tidligere kun etablerte interkommunale selskap, er det nå en trend, i alle fall når det gjelder enkeltkommuner, at man etablerer kommunale foretak og aksjeselskap.

Breddeundersøkelsen viste at kommuneledere primært ønsker å oppnå kostnadsreduksjoner og større effektivitet ved en eventuell omorganisering. Undersøkelsen viste også at man ikke tror man oppnår bedre politisk kontroll gjennom en omorganisering.

4.2 Viktige funn med hensyn til interne og eksterne rammevilkår

VA-sektoren i kommunene benytter seg i stor utstrekning av et marked når det gjelder utbygging og vedlikeholdsoppgaver, men når det gjelder driftsoppgaver skjer dette i hovedsak i egen regi. Dette fører til at man har god erfaring med å bruke standardkontrakter for bygg/anlegg og vedlikehold, mens man har svært liten eller ingen erfaring med driftskontrakter. På samme måte er det et godt utbygd marked når det gjelder leveranser av bygg/anlegg og vedlikeholdstjenester, mens markedet for levering av driftstjenester mangler hvis man ser bort fra utenlandske operatører. Her er det viktig å legge merke til at noen kommunale/interkommunale selskap/foretak har planer om å levere tjenester til andre kommuner enn eierkommunene.

Økonomiske rammer for VA-sektoren er gjennomgående gode i de fleste kommuner gitt et politisk godkjent ambisjonsnivå. Selvkostregimet skal i utgangspunktet kunne gi en sikker tilgang på inntekter til å dekke nødvendige utgifter. Undersøkelsen har vist at kommuneledere har en oppfatning av at det er mulig å dekke investeringer uten å øke gebyrene, men vi har også sett eksempel på at man kan foreta solid økning i gebyr og få politisk aksept på det. For de kommuner som har behov for å heve ambisjonsnivået er utfordringen å få tilstrekkelig oppmerksomhet om dette i en hverdag hvor de fleste sektorer har store utfordringer.

De fleste kommuner er opptatt av sikkerheten rundt særlig vannforsyning, noe breddeundersøkelsen viste. Mange kommuner har gjennomført både risiko- og sårbarhetsanalyser og utarbeidet gode beredskapsplaner. Det er imidlertid få kommuner som har fått testet disse gjennom virkelige hendelser. Ut fra Giardia-hendelsen i Bergen kan det være grunn til å se nærmere på den forebyggende delen av slike planer.

Vår undersøkelse viser ikke at kompetanse innen VA-sektoren er et stort problem i dag, men det er helt klart en stor utfordring, og mange frykter at man vil få økte problemer framover.

Undersøkelsen viser at mange kommuneledere er opptatt av å holde på arbeidsplasser. I organisasjonsutviklingsprosesser som er satt i gang, er man opptatt av ansattes vilkår. Det brukes ofte som argument for en omorganiseringsprosess at man ønsker å forbedre vilkårene for de ansatte.

Det har vært påstått at et fragmentert lovverk er et problem for å få til god utvikling i VA-sektoren. Våre undersøkelser viser at det er noen som ser hindringer i lovverket, men de fleste gjør ikke det. De fleste ønsker seg et mer samlende lovverk, men det er få som peker på dette som en sentral utfordring.

Rammevilkår for VA-sektoren har muligens begrenset betydning når det gjelder om en prosess kommer i gang eller ikke.

Dette med eierskap er ingen stor diskusjon. Her synes alle å være enige om at det offentlige må eie anlegg/infrastruktur.

For øvrig kan man på et generelt grunnlag si at politiske initiativ ofte møter administrativ motstand, mens et administrativt initiativ sliter med å oppnå nødvendig politisk støtte.

4.3 Viktige barrierer mot modernisering og utvikling

Vår undersøkelse har ikke vist at kommuneledere ser de helt store utfordringene i VA-sektoren. Man er lite opptatt av at det er nødvendig å omorganisere eller å utsette sektoren for sterkere konkurranse. Dette kan være en barriere.

VA-sektorens ansatte/ansvarlige ser etter det vi erfarer mange utfordringer, men det er delte meninger om omorganiseringer/selskapsdannelser eller sterkere konkurranse er den rette vei å gå. Mange mener at det er mulig å møte utfordringer med dagens organisering. Dette kan også være en barriere.

Med unntak av VA-folk i de store byene, NORVAR og noen enkeltpersoner i bransjen, har sektoren lite fokus på hva som skjer i EU sentralt eller i andre europeiske land. Det er de mange nære problemstillinger som opptar folk flest. Mange orienterer seg i hovedsak mot andre norske kommuner og muligens noen svenske kommuner. Dette er trolig også en barriere.

Det kan synes som om sektorens utfordringer er vanskelig å selge politisk. Dette kan skyldes enten at utfordringene ikke er store nok, at man ikke når fram sett i forhold til alle andre utfordringer i kommunen, at det er vanskelig å vise at man oppnår noe (politisk eller økonomisk), eller at administrasjonen ikke prøver hardt nok. Dette er helt klart en barriere.

Fragmentert lovverk kan være problematisk å forholde seg til, men de færreste oppfatter det som en barriere for utvikling og modernisering.

4.4 Videre arbeid

Kartleggingen viser at kommuneledere opplever dagens rammevilkår for VA-sektoren som relativt gode og at det er mulig å sikre en god gjennomføring av de fleste oppgaver sektoren har ansvar for.

I mange av fagrapportene innenfor VA-sektoren pekes det på utfordringer som sektoren står ovenfor. KS nevner også mange av disse utfordringene i bestillingen av dette prosjektet. Det har bl.a. vært nevnt at fragmentert lovverk og stadig nye EU-direktiver er en utfordring: Dette oppfattes som utfordringer både fordi man er usikker på hvor man skal legge ambisjonsnivået og fordi det gir usikre rammevilkår for framtidig organisering og/eller driftsform.

Videre har det vært nevnt at det å oppnå tilstrekkelig sikkerhet ved vannforsyning kan bli en utfordring, både som følge av foreldet ledningsnett og mulig terrorvirksomhet.

Behov for spesialkompetanse og mer kostnadseffektiv drift har også vært nevnt som utfordringer

Kartleggingen har vist at mange innen VA-sektoren ser klare utfordringer, men det er nokså stor usikkerhet om hva som bør gjøres. Generelt sett synes det ikke som om kommuneledelsen har tilstrekkelig fokus på utfordringer som sektoren trolig vil stå overfor.

En liberalisering av VA-sektoren kan få forskjellige utslag, men det er grunn til å tro at dette vil medføre mer omorganisering enn det vi ser så langt. Med noen unntak virker det ikke som om kommuneledere og VA-sektoren generelt er særlig godt forberedt på en politikk som innebærer liberalisering av sektoren.

Dette er noen viktige påstander som skal utredes nærmere i prosjektets hovedrapport, hvor vi skal se på mulige konsekvenser for kommunesektoren ved en eventuell liberalisering av VA-sektoren.

5 Referanser

ECON (2004): *Konsekvenser av ny regulering av VA-sektoren i kommunene*. Oslo: ECON Analyse.

Johansen, Lars-Henrik og Knut Løyland (red.) (2001): *Effektivitet i offentlig og privat virksomhet. Prinsipielle betraktninger og empiriske resultater*. Rapport 185, Bø: Telemarksforskning-Bø.

Johnsen, Stig Ole, Håkon Lindstad og Tor Nicolaisen (2003): *Risiko og sikkerhet i transport (RISIT). Kunnskapsoversikt: Deregulering og transportsikkerhet innen veg, bane, luft og sjø*. Trondheim: SINTEF Teknologiledelse, Sikkerhet og pålitelighet.

NORVAR-Rapport 126/2002: *Organisering og effektivisering av VA-sektoren. En mulighetsstudie*. Hamar: NORVAR.

NORVAR-rapport 130/2004: *Gjenanskaffelseskostnader for norske vann og avløpsanlegg.*, Hamar: NORVAR.

NORVAR-rapport 131/2003: *Effektivisering av avløpssektoren*. Hamar: NORVAR.

NORVAR-rapport 141/2004: *Trenger Norge en VA-lov? Drøfting av behovet for en egen sektorlov for vann og avløp*. Hamar: NORVAR.

Sjøvold, Frøydis, Kjell Sand, Jon Røstum, Bjørn Andersen, Stein-Erik Fleten, Jan Håvard Skjetne og Svein G Johnsen (2003): *VARFIN - Utredning om informasjonssystem og finansieringsregime for VA-sektoren*. SINTEF Rapport STF50 A03302, Trondheim: SINTEF Kjemi.

Smith, T. (2003): *Vann og avløpsgebyrer – en gjennomgang av kommunens praksis*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.