

RAPPORT

***Brytningstider for
vann- og avløpssektoren?
Om konsekvenser for kommunene
av en eventuell liberalisering***

Knut Bakkejord, Bjørn Andersen, Peter Dyrberg, Håkon Finne, Cathrine Hambro, Håkon Hynne, Jon Røstum, Kjell Sand, Trygve Steiro

SINTEF Teknologi og samfunn

Desember 2005





SINTEF Teknologi og samfunn
Vann og miljø

Postadresse: 7465 Trondheim
Besøksadresse: Klæbuveien 153
Telefon: 73 59 24 18
Telefaks: 73 59 23 76

Foretaksregisteret: NO 948 007 029 MVA

SINTEF RAPPORT

TITTEL

**Brytningstider for vann- og avløpssektoren?
Om konsekvenser for kommunene
av en eventuell liberalisering**

FORFATTER(E)

Knut Bakkejord, Bjørn Andersen, Peter Dyrberg, Håkon Finne, Cathrine Hambro, Håkon Hynne, Jon Røstum, Kjell Sand, Trygve Steiro

OPPDRAGSGIVER(E)

KS

RAPPORTNR. STF50 A05215	GRADERING Åpen	OPPDRAGSGIVERS REF. Runa Opdal Kerr, KS-prosjekt 054001	
GRADER. DENNE SIDE Åpen	ISBN 82-14-03740-9	PROSJEKTNR. 501527	ANTALL SIDER OG BILAG 98
ELEKTRONISK ARKIVKODE s/6618/pro/509215/rapport/501527 KB-Brytningstider vann og avløp.doc		PROSJEKTLEDER (NAVN, SIGN.) Knut Bakkejord	VERIFISERT AV (NAVN, SIGN.) Frøydis Sjøvold
ARKIVKODE 5015/KB/BA	DATO 2005-12-14	GODKJENT AV (NAVN, STILLING, SIGN.) Bjørnar Eikebrokk, forskningssjef	

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 hovedrapporten omhandler status og utvikling i norsk VA-sektor, ser på EUs diskusjoner rundt en eventuell liberalisering av VA-sektoren (ettersom utviklingen der potensielt kan få stor betydning også for Norge), og på utviklings-trekk innenfor sektoren i utvalgte EU-land, blant annet i håp om å finne erfaringer derfra som kan være nyttige for norske kommuners arbeid.

Undersøkelser av hva som skjer i EUs sentrale organer viser at det ikke kommer en liberalisering av VA-sektoren med tanke på mer privat eierskap på kort sikt. Det er noe mer usikkert på lengre sikt. Liberalisering ved at drift, vedlikehold og utbygging konkurranseutsettes skjer allerede og vil kunne skje ytterligere. Undersøkelser i noen utvalgte europeiske land viser at valg av organisering, eierskap, driftsform og finansieringsmåter er mest avhengig av særtrekk og politisk kurs i de enkelte land.

VA-sektoren i norske kommuner har en tilstand og en utvikling som ligner mye på det som er tilfelle i andre land. Det er få kommuneledere som oppfatter det som skjer i EU/europeiske land som en utfordring og under halvparten av kommunene har diskutert omorganisering. VA-sektoren står imidlertid overfor en rekke utfordringer og vil uansett få krav på seg når det gjelder effektivisering og modernisering. Dette bekreftes av de fire scenarier (fremtidsbilder) som er beskrevet i rapporten. Våre undersøkelser viser at det kan være nærliggende å følge godt med våre naboland Danmark og Sverige, som ser ut til å velge noe forskjellig retning fremover med tanke på liberalisering.

STIKKORD	NORSK	ENGELSK
GRUPPE 1	VAR-teknikk	Sanitary Engineering
GRUPPE 2	Utvikling	Development
EGENVALGTE	Kommuner	Municipalities
	Liberalisering	Liberalisation
	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 utviklingsstrekk innenfor sektoren i utvalgte EU-land, blant annet i håp om å finne erfaringer derfra som kan være nyttige for norske kommuners arbeid.

Det er tidligere levert en delrapport om vann- og avløpssektorens utvikling i norske kommuner (Bakkejord og Finne, 2005). I denne sluttrapporten fra prosjektet fokuserer vi på utviklingsstrekk på EU-nivå og erfaringer fra noen utvalgte europeiske land, samtidig som vi oppsummerer utviklingsstrekk i Norge og gjør analyser av konsekvenser for norske kommuner som følge av den samlede utvikling i VA-sektoren. Konsekvensanalysene ender opp i fremtidsscenarioer for sektoren.

Prosjektet er gjennomført av en tverrfaglig gruppe bestående av følgende forskere fra SINTEF Teknologi og samfunn: Bjørn Andersen (avdeling Produktivitet og prosjektledelse), Håkon Finne (IFIM – Institutt for industriell miljøforskning), Håkon Hynne (Industriell økonomi), Trygve Steiro (Sikkerhet og pålitelighet) og Frøydis Sjøvold, Jon Røstum og Knut Bakkejord (Vann og miljø). Fra SINTEF Energiforskning AS har Kjell Sand deltatt i gruppa og fra advokatfirmaet Schjødt har også Cathrine Hambro og Peter Dyrberg deltatt. Vi har alle satt pris på å kunne jobbe så tverrfaglig med VA-sektorens utfordringer.

Vi vil rette en takk til alle som har bidratt til å gjøre denne sluttrapporten mulig. En spesiell takk til alle ordførere og administrasjonssjefer som har tatt seg tid til å svare på våre spørsmål samt intervjuobjekter i norske og utenlandske kommuner og VA-selskap og ellers som både har satt av tid til samtaler, sendt informasjon og gitt kommentarer til høringsutkast. Prosjektleder vil også takke deltakere i prosjektets referansegruppe og oppdragsgiver KS for verdifulle innspill underveis i arbeidet.

Trondheim, den 14. desember 2005

Knut Bakkejord
prosjektleder

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER

Prosjektets bakgrunn og gjennomførelse

KS 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 med bistand fra advokatfirma Schjødt har gjennomført et prosjekt hvor det både sees på status og utvikling i norsk VA-sektor, på EUs diskusjoner rundt en eventuell liberalisering av VA-sektoren (ettersom utviklingen der potensielt kan få stor betydning også for Norge), og 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 prosjektet er det tidligere levert en delrapport om vann- og avløpssektorens utvikling i norske kommuner (Bakkejord og Finne 2005). I denne hovedrapporten fra prosjektet fokuseres det på utviklingstrekk på EU-nivå og erfaringer fra noen utvalgte europeiske land, samtidig som vi oppsummerer utviklingstrekk i Norge og gjør analyser av konsekvenser for norske kommuner som følge av den samlede utvikling i VA-sektoren. Analysene ender opp i fremtidsscenarioer for sektoren.

Det er to hovedspørsmål som denne studien skal gi svar på:

- Står VA-sektoren i Norge overfor en liberalisering, enten påtvunget utenfra eller egeninitiert?
- Hvis en liberalisering kommer (på en eller annen måte), hvilke konsekvenser vil det sannsynligvis medføre for norske kommuner?

Kartleggingsresultater

I norske kommuner er det ulike oppfatninger om hva som er **utfordringene** innen sektoren og hva man ønsker å prioritere og å oppnå. Kommunene legger stor vekt på å holde gebyrene lave og sier at det er viktig å prioritere kostnadseffektivitet. Samtidig ønsker man også å prioritere kvalitet og forsyningsikkerhet. Investeringer får i gjennomsnitt lav prioritet, og et lite flertall anser dagens gebyr som noe nær tilstrekkelig til å foreta nødvendige investeringer. Rekruttering av personell med riktig kompetanse nevnes som en utfordring i hver tredje kommune, mens sikkerhets- og sårbarhetsspørsmål oppfattes stort sett å være under kontroll.

Vår oppfatning er at få kommuneledere ser de helt store organisatoriske utfordringene i VA-sektoren. De fleste norske kommuner har tro på at de kan møte utfordringene ut fra dagens organisering. Under halvparten av kommunene i Norge har diskutert omorganisering av sektoren, og langt færre har gått videre enn å diskutere. Man er lite opptatt av å utsette sektoren for sterkere konkurranse. I den grad VA-sektorens ansatte/ansvarlige ser utfordringer som medfører økt ambisjonsnivå, klarer de ikke å få frem dette til sine ledere.

På flere punkter er det til dels store forskjeller mellom det som gjennomsnittet av kommunene svarer og det som nasjonale faglige institusjoner hevder. Dette gjelder blant annet synet på stor driftsfordeler og hvilke barrierer mot utvikling som ligger i lover og regler, og til dels også oppfatningene om hvor store utfordringene vil bli både på finansierings- og kompetansesiden.

Synet på gode virkemidler for **effektivisering og modernisering** varierer. Kommunene vil beholde eierskapet til anleggene selv og et klart flertall er motstandere av sterkere konkurranse om

drifts- og vedlikeholdsoppgavene og/eller mer privatisering. Dette begrunnes dels i sikkerhets- og sårbarhetsproblematikk, til tross for at kommunene sier at sikkerhet og sårbarhet i deres tjeneste er godt ivaretatt.. Politiske skillelinjer slår som forventet inn i synet på konkurranse og privatisering. Kommuneledere har tro på benchmarking som metode for å finne områder som kan effektiviseres eller forbedres.

Kartlegging av hva som skjer i **EUs sentrale organer** viser at det ikke kommer en liberalisering på kort sikt. Det kan hende at man fortsetter å arbeide på saken i de nedre deler av hierarkiet i Kommissjonen, men det er lite som tyder på at det vil bli vedtatt noe konkret så lenge EU har konstitusjonelle problemer ("the constitutional blues"). Et viktig aspekt er at reguleringer av sektoren i medlemsstatene er for uensartet, så det vil være vanskelig å finne en fellesnevner for regulering. Hvis en liberalisering kommer, så blir det etter all sannsynlighet knyttet til driften og ikke infrastrukturen.

I dagens situasjon er det likevel flere forhold som kan bidra til liberalisering av VA-sektoren på europeisk basis, blant annet kan manglende krav gjennom direktiver gi større spillerom for dem som ønsker å gjøre noe. Mangel på direktiver kan også medføre at relevante spørsmål avgjøres av domstolen som i sin tur håndterer tvister på grunnlag av primærretten, det vil si de grunnleggende bestemmelsene i EU-traktaten (EØS-avtalen). Et annet forhold er at påtrykk om liberalisering fra WTO og GATS kan bli vel så sterke som påtrykk fra EU.

Følgende hovedutviklingstrekk finnes når det gjelder utvikling av **VA-sektoren i noen utvalgte europeiske land** (Sverige, Danmark, Tyskland, Nederland, Frankrike, Skottland og England/Wales).

- Det er **store forskjeller** mellom de ulike land når det gjelder hvordan tjenesteproduksjonen innen VA er organisert. Økonomiske, juridiske, politiske, strukturelle og historiske forhold og forskjeller i offentlig/privat rollefordeling, varierer mye mellom landene og dette gjør en direkte sammenligning og erfaringsutveksling vanskelig. Løsninger som er valgt i et land er følgelig ikke direkte overførbare til et annet land.
- Den vanligste **eierformen i Europa er at VA-infrastrukturen er kommunalt eid**. England og Wales er et klart unntak, hvor både eierskap og drift er privatisert. I alle land er det blitt mer og mer vanlig at kommunene setter driftskontrakter ut på anbud. Når det gjelder vedlikehold og nyanlegg har anbudsordningen vært det vanligste i lang tid allerede.
- Det skjer en **restrukturering** av bransjen i retning av færre enheter (enten i form av samarbeid over kommunegrensener eller fusjonering). Dette gjelder særlig England og Nederland, men også i Danmark vil den planlagte kommunereformen kunne bety færre og større VA-enheter.
- Bruk av ulike typer **benchmarking** som et middel for å gjøre VA-bransjen mer transparent eller synliggjøre hva bransjen holder på med, og som et middel for å sammenligne og effektivisere bransjen, blir mer og mer vanlig. Dette er både frivillige ordninger og mer nasjonalt påtvungne ordninger. Ønske om mer gjennomsiktighet i VA-bransjen gjelder alle aktørene: myndigheter, eiere, kunder og operatører. Benchmarking har så langt vært mest vanlig innen vannforsyning og mindre innen avløpshåndtering.
- I etterkant av benchmarking kan det komme inn forslag om nye **finansieringsordninger** som erstatter selvkostprinsippet, for eksempel maksimalpris med anledning til å tjene penger på investert kapital. England og Wales har hatt en slik finansieringsordning i mange år. Det er flere land som har diskutert nye finansieringsordninger, men så langt er de fleste avventende.
- Flere land arbeider med lovverket. Nederland har nylig vedtatt en **VA-lov** som fastsetter at vannforsyningsanlegg skal være i offentlig eie. Sverige forbereder seg på det samme.

Danmark legger derimot opp til å åpne for privat eierskap og vil fremme et lovforslag, trolig i løpet av neste år.

Våre undersøkelser viser at det er mest realistisk for Norge å sammenligne seg med nabolandene Sverige og Danmark når man skal se på mulig utvikling av VA-sektoren. Det er viktig å følge nøye med hva som skjer ved dannelse av kommunale og interkommunale selskap både innenlands og utenlands. Videre er det viktig å følge med i utviklingen av benchmarkingsmåter med tanke på hvor man kan effektivisere og modernisere, uavhengig av organiseringsform.

Undersøkelse av hva som har skjedd innenfor **el - og jernbanesektorene** viser at det er vanskelig å sammenligne sektorer direkte. På denne bakgrunn er det også vanskelig ut fra hvordan el- og jernbanesektorene er liberalisert å trekke slutninger om hva som kan skje i VA-sektoren. Men hvis man først åpner for privat eierskap og/eller andre finansieringsregimer, kan det være grunn til å se på hva som for eksempel har skjedd innenfor el, der også offentlige eiere av infrastruktur har begynt å tenke bedriftsøkonomisk.

Konklusjoner

Det forventes ikke noe vedtak om liberalisering av VA-sektoren på kort sikt, da med tanke på mer privat eierskap. Dette skyldes blant annet at VA-feltet er veldig forskjellig fra land til land og at det er stor usikkerhet i sentrale nasjoner som Frankrike og Tyskland. Dessuten har konstitusjonelle problemer svekket beslutningsevnen i EU. Uansett vil det være opp til det enkelte land hvordan man implementerer eventuelle direktiver. På lengre sikt vil det være mer usikkert, men det er sannsynlig at et eventuelt liberaliseringstrykk i første rekke vil komme fra det enkelte medlemsland.

Liberalisering i den forstand at drift, vedlikehold og utbygging konkurranseutsettes vil likevel kunne skje. Konkurranseutsetting av utbyggingsoppgaver og til en viss grad større vedlikeholdsarbeider er svært vanlig i de fleste land, men når det gjelder driftsoppgaver skjer dette (med unntak av England og Frankrike) i mindre grad. I de fleste andre land, inkludert Norge, er det en utvikling mot at enkeltkommuner, avhengig av politisk sammensetning, ønsker å teste et marked for levering av driftstjenester. Dette kan også skje som offentlig/privat samarbeid.

I alle landene vi har studert, forbereder en seg på at det kommer økte krav til sektoren og at liberalisering kan bli pekt på som et middel til å møte framtida. Mange land har vært opptatt av hva som har skjedd i England og Wales. Noen har vært fascinert av en slik utvikling, mens andre har fryktet den.

Nederland og Sverige forbereder seg på å møte "trusselen" om liberalisering uansett hvor den måtte komme fra. Nederland samler vannselskap i store regionale selskap og har vedtatt offentlig eierskap. Sverige har innstilt på ny VA-lov inklusive pålagt offentlig eierskap. Danmark har forberedt seg på en liberalisering. Det er vedtatt en kommunesammenslåing og det arbeides med å få til endrede rammebetingelser for VA-sektoren.

Tyskland strever med å finne sin form og virker å være splittet i synet på liberalisering. Frankrike har lang tradisjon når det gjelder offentlig/privat samarbeid og synes på kort sikt å ha funnet sin form. England og Wales gjennomførte liberalisering av VA-sektoren på 1980-tallet, uavhengig av EU. I Wales kjøper imidlertid myndighetene nå tilbake eierskapet fra private vannverk. I Skottland legges det opp til et større statlig eid selskap for vannforsyning. Det som skjer i Wales og Skottland har trolig klar sammenheng med negative reaksjoner på erfaringene fra England.

Selv om man organiserer seg på en slik måte at man unngår privat eierskap, vil de fleste medlemsland og politiske lederskap være ute etter å effektivisere, modernisere eller fornye offentlig sektor, herunder VA-sektoren. Det foregår utprøving i mange land av organiserings- og driftsmåter som er effektive og samtidig robuste i forhold til de utfordringer man har. Interkommunalt samarbeid er svært vanlig, alt fra pålagte kommunesammenslåinger (Danmark) via pålagte sentraliseringer (Nederland) til formelt og uformelt samarbeid nabokommuner i mellom (Sverige og Norge). Utfordringene vil være de samme uansett hvilket framtidsbilde man velger å tro på, for eksempel økte kvalitetskrav, krav til forsyningssikkerhet, miljøkrav med mer.

Ved modernisering og effektivisering av VA-sektoren tar de fleste land i bruk benchmarking som målemetode. Dette skjer også i Norge. Flere land diskuterer nye finansieringsmodeller hvor man går bort fra selvkost, men så langt er man usikker på om dette er riktig og avventer situasjonen.

Det skjer ulike selskapsdannelser ut fra hvordan man har organisert tjenestene i de enkelte land. Fellesnevner for de fleste selskapsdannelser er at man ønsker å oppnå stordriftsfordeler og å styrke nødvendig spesialkompetanse innen feltet. Store investeringsoppgaver kan for eksempel være utløsende for vilje til samarbeid. Noen steder er dette også utløsende for offentlig/privat samarbeid (Haag). I noen land ser man på interkommunale selskapsdannelser som en styrking av det offentlige eierskap (Nederland). Det er ulike erfaringer med hvordan slike selskap fungerer og mange kommuner både i Norge og i andre land frykter at selskapene blir for selvstendige. Der hvor ikke offentlig eierskap er lovfestet, frykter man at private kjøper seg opp.

I Norge er det så langt relativt få kommunale og/eller interkommunale selskap innen VA-sektoren, men interessen øker. Nyere selskap får større ansvar innen levering av VA-tjenester, det vil si ansvar for større deler av infrastruktur og forvaltningsoppgaver og blir kommunenes talerør mot kundene (såkalte totalselskap). Dette er en utvikling som trolig vil fortsette. Samtlige selskap har 100 prosent offentlig eierskap, og det er ingen grunn til å vente at noe annet kommer til å skje på kort sikt. På lengre sikt er det mer usikkert, og i Sverige går man inn for å få en lovbestemmelse om offentlig eierskap.

Liberalisering av VA-sektoren kan også komme som følge av ønske om å kopiere for eksempel modellen fra el-sektoren, som tidlig ble deregulert i Norge. Erfaringene derfra tilsier blant annet at finansieringsregimet er avgjørende.

De fire scenariene vi har utviklet tok utgangspunkt i to politiske dimensjoner (sterkt/svakt EU og liberalistisk/sosialdemokratisk politisk orientering). Begge disse er usikre dimensjoner, og den politiske orienteringen vil sikkert også svinge raskere fram og tilbake enn tilfellet er for EUs styrke. Til tross for at vi har prøvd å rendyrke forskjellige scenarier, er de forbløffende like. Det offentliges ansvar for VA-sektoren er bekreftet i alle, blant annet gjennom (fortsatt) offentlig eierskap til infrastrukturen, men de varierer når det gjelder graden av utsetting av driftskontrakter til private operatører. Scenariene er malt med bred pensel og fanger ikke opp lokale variasjoner. Et hovedpoeng er imidlertid at den politisk betingede variasjonen i scenariene dreier seg om graden av drift i egen regi kontra konkurranseutsetting. Det er også noen forskjeller i inntektsregimer, noe som kan være mer virkningsfullt for moderniseringstakten og effektiviseringstempoet enn det scenariene sier noe om. Uansett fanger også scenariene opp det vi fant fra de andre analysene: Det vil være et moderniseringspress mot sektoren, uavhengig av hvor sterkt liberaliseringspresset fra EU blir, og de viktigste utfordringene ligger kanskje i å møte behovet for modernisering, uansett hvor det kommer fra.

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD	i
SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	ii
Prosjektets bakgrunn og gjennomføring	ii
Kartleggingsresultater	ii
Konklusjoner	iv
INNHALDSFORTEGNELSE	vi
1 INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunn: Utfordringer for vann- og avløpssektoren	1
1.2 Vann og avløp i et samfunnsmessig perspektiv	1
1.3 Leserveiledning til rapporten	2
2 FAGLIGE PERSPEKTIVER PÅ UTVIKLING AV VANN- OG AVLØPSSEKTOREN	3
2.1 Faglige perspektiver	3
2.2 Definisjon av øvrige begreper som brukes i rapporten	9
3 TILSTAND OG UTVIKLING I VA-SEKTOREN I NORGE I DAG	12
3.1 Innledning.....	12
3.2 VA-sektorens omfang	13
3.3 Juridiske forhold.....	14
3.4 Økonomiske forhold.....	15
3.5 Politiske forhold	16
3.6 Organisering og driftsform.....	17
3.7 Planer for omorganisering	20
3.8 Interkommunalt samarbeid.....	22
3.9 Marked, konkurranse og kontrakter	23
3.10 Kompetanse	24
3.11 Risiko, sårbarhet og beredskap.....	24
3.12 Tjenestekvalitet, vannkvalitet og pris til forbruker	25
3.13 Barrierer mot effektivisering og modernisering	25
3.14 Oppsummering	26
4 HVA SKJER I EU? KARTLEGGING AV TRENDER, DRIVKREFTER OG BARRIERER	27
4.1 Innledning.....	27
4.2 EUs arbeid hva gjelder en eventuell liberalisering av VA-sektoren	27
4.3 Kan ordinære konkurranseregler anvendes for vann?	28
4.4 Utvikling av EUs indre marked.....	29
4.5 Hvordan skal tjenester i allmennhetens interesse håndteres i det indre markedet?.....	30
4.6 Det europeiske parlamentet er skeptisk til felles markedsdirektiv for VA-sektoren	30
4.7 VA-aktørens interesseforening er også skeptisk til grønnbokens forslag om felles markedsdirektiv.....	31
4.8 EU-kommisjonen modererer seg i hvitboken.....	31
4.9 Internasjonal sammenlikning av VA-sektoren identifiserer drivkrefter i begge retninger	32
4.10 Rapporter fra EU-prosjektet Euromarket	32
4.11 Intervjuer og samtaler.....	34
4.12 Oppsummering	36

5	FAKTISK UTVIKLING OG ERFARINGER FRA VA-SEKTOREN I NOEN	
	UTVALGTE EUROPEISKE LAND	37
5.1	Sverige	37
5.2	Tyskland	41
5.3	Frankrike	44
5.4	England og Wales.....	46
5.5	Skottland.....	49
5.6	Danmark	49
5.7	Nederland	52
5.8	Oppsummering	55
6	UTVIKLING I EL-SEKTOREN OG JERNBANESEKTOREN.....	57
6.1	Hva skjer i el-sektoren?.....	57
6.2	Hva skjer i jernbanesektoren?	60
7	ANALYSE AV VA-SEKTOREN OG AV UTVIKLINGSTREKK SOM KAN BERØRE	
	SEKTOREN	62
7.1	Innledning.....	62
7.2	Analysemetodikk.....	62
7.3	Står VA-sektoren i Norge overfor en liberalisering?	63
7.4	Er det mulig for norsk VA-sektor å sammenligne seg med VA-sektor i andre land?....	67
7.5	Hva ville skje om VA-sektoren kopierte andre sektorer med tilsvarende rammevilkår?70	
7.6	Kan det tenkes at eksterne forhold kan virke inn på hva som skjer i VA-sektoren?.....	73
7.7	Fire scenarier for VA-sektorens utvikling.....	74
8	OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER.....	83
9	REFERANSER	86

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn: utfordringer for vann- og avløpssektoren

KS ønsker å få gjennomført et prosjekt som analyserer dagens situasjon i vann- og avløpssektoren (VA-sektoren) i Norge og noen utvalgte land i Europa, mulige utviklingstrekk, og hvordan norsk kommunesektor kan dra lærdom av andre lands erfaringer i forhold til de utfordringene sektoren står overfor.

Kommunene står overfor en rekke utfordringer innen VA-sektoren, og det antas at dette fører til at kommunene i fremtiden må søke ulike nye løsninger innenfor drift, investering, forvaltning og vedlikehold. Dette gjelder blant annet behov for nyinvesteringer, økt behov for kompetanse, økte krav både gjennom nytt regelverk og som følge av nye krav og rettigheter for innbyggere eller kunder. Tilsvarende utfordringer er møtt på ulike måter i andre europeiske land. Det pågår en debatt i EU om behovet for å liberalisere VA-sektoren, på samme måte som man har liberalisert energisektoren. Ikke minst antas en eventuell liberalisering å kunne medføre endringer som kommunene må forholde seg til, og et hovedpoeng i dette prosjektet er nettopp å se nærmere på de utfordringer som en eventuell liberalisering kan bringe.

Hovedspørsmålene er:

- Står VA-sektoren i Norge overfor en liberalisering, enten påtvunget utenfra eller egeninitiert?
- Hvis en liberalisering kommer (på en eller annen måte), hvilke konsekvenser vil det sannsynligvis medføre for norske kommuner?

1.2 Vann og avløp i et samfunnsmessig perspektiv

Vann er en nødvendig betingelse for alt liv og tilgang på rent ferskvann er en forutsetning for menneskers helse og for praktiske formål av alle slag. I dagens Norge tar de fleste det for gitt at godt vann kommer ut av kranen og at avløpsvann automatisk føres bort til rensing før utslipp til resipient. Vannforsyning og avløpshåndtering fremstår stort sett som en litt "kjedelig" kommunal teknisk tjeneste. Vel kan det være viktig å videreutvikle tjenesten med hensyn på kvalitet, økonomi og miljøhensyn, men ut over dette har sektoren liten oppmerksomhet utenfor egne rekker.

Det er lett å glemme hvor viktig det er for det moderne samfunn at disse tjenestene fungerer godt hele tiden, og hva som skal til for at de skal gjøre det. Paris er et godt dokumentert eksempel. Rundt 1780 hadde byen med sine over 600.000 innbyggere 20.000 vannbærere og et betydelig antall latrinetømmere. Det var formidable lokale forurensningsproblemer med vannbårne sykdommer på toppen av uutholdelig stank i store områder av byen. I 1910 var det meste av vannbærernæringen helt avløst av et teknisk system. (Braudel, 1983.) Da gikk vannforsyningen gjennom lukkede rørledninger, godt separert fra lukkede underjordiske kanaler for bortledning av avløpsvann av alle slag. Avløpsvannet ble så samlet opp for rensing utenfor byen. Sykdomsbildet ble mye bedre og en viktig barriere mot moderne byutvikling var fjernet. Samtidig ble kollektive systemer for vannforsyning og avløpshåndtering en **samfunnskritisk infrastruktur**.

Bare det offentlige er i de fleste tilfeller store nok aktører til å være i stand til å finansiere de store investeringene og grave de nødvendige grøfter gjennom byenes oppstykkede eiendommer over en lengre utbyggingsperiode. Samtidig som store og lukkede systemer har forbedret situasjonen for mange ser vi at slike systemer også er sårbare. Forurensning av sentrale drikkevannskilder kan

bety at store byer eller tettbefolkede områder blir utsatt for helsefare eller mister forsyning for korte eller lengre perioder. Det er nødvendig å implementere høy beredskap i organisasjoner som har ansvar for vannforsyning.

Når det er snakk om en mulig liberalisering (som vil åpne mer for private aktører), blir plutselig vann og avløp ikke lenger "bare" et teknisk og økonomisk spørsmål, men i tillegg både et politisk og et juridisk anliggende i langt høyere grad enn før. Ikke minst kan salgsverdien av infrastrukturen potensielt bli høy dersom den lar seg bruke til å selge tjenester med profitt i stedet for bare å være grunnlag for kommunal tjenesteproduksjon for kommunens egne borgere og virksomheter. I denne rapporten setter vi derfor vann og avløp inn i et større samfunnsmessig perspektiv for å gi en bakgrunnsforståelse for en del av de faglige spørsmål som denne rapporten tar opp i mer konkret detalj.

1.3 Leserveiledning til rapporten

Dagens politiske diskusjon er i høy grad preget av et økonomifaglig begrepsapparat, men begrepsbruken i den offentlige diskusjon varierer en god del. I Kapittel 2 presenterer vi en del av de teorier og begreper som brukes om utvikling av VA-sektoren og andre sektorer innen offentlig tjenesteyting i dag. Vi gjør videre rede for en del begreper som brukes i denne rapporten.

Som en del av dette prosjektet er det utarbeidet en delrapport om VA-sektorens tilstand og utvikling i norske kommuner, med særlig vekt på hvordan kommunene organiserer sine VA-aktiviteter (Bakkejord og Finne, 2005). I Kapittel 3 i hovedrapporten gir vi et sammendrag av kartleggingen fra delrapporten, med vekt på de forhold som er av betydning for den videre utvikling fremover. Her har vi også tatt inn en del analyser som ikke var tilgjengelig i delrapporten, spesielt om hvilken betydning forhold som kommunenes størrelse, tettbygdhet, boligbyggingsintensitet og politiske orientering har for hvordan kommunene ser ut til å utvikle VA-sektoren.

I Kapittel 4 presenterer vi en kartlegging av hvordan sentrale organer i EU forholder seg til liberaliseringsspørsmålet, og hvilke konsekvenser det eventuelt kan få for norske kommuner. Vi viser også at ikke bare diskusjonen i EU, men også i andre internasjonale organer og selvsagt også diskusjonen her hjemme, kan få stor betydning for utviklingen fremover.

I Kapittel 5 ser vi på hvordan VA-sektoren er organisert og utvikler seg i en del andre land i Europa (Sverige, Danmark, Tyskland, Frankrike, Nederland, England/Wales og Skottland). Her legges vekt på organisering, eierskap, driftsformer og finansiering i sektoren.

I Kapittel 6 sammenlikner vi VA-sektoren med elkraftsektoren, der Norge var tidlig ute med liberalisering, og jernbanesektoren, der liberaliseringen har fulgt et annet spor.

I Kapittel 7 trekker vi trådene sammen og ser på hva slags konsekvenser det vi har sett, kan få for kommunene. Vi understreker at disse analysene selvsagt ikke kan spå om fremtiden, men at vi bare tydeliggjør noen mulige konsekvenser dersom utviklingen går i den ene eller den andre retningen. For å gjøre dette, lager vi også noen tankeeksperimenter: Hvordan norsk VA-sektor kunne utvikle seg hvis den var i et annet land, hvordan norsk VA-sektor kunne se ut hvis den var en annen sektor, og fire scenarier for hvordan norsk VA-sektor kunne se ut i 2017 ut fra et par usikre, men kritisk viktige politiske utviklingstrekk.

I Kapittel 8 avrunder vi så det hele med en konkluderende oppsummering.

2 FAGLIGE PERSPEKTIVER PÅ UTVIKLING AV VANN- OG AVLØPSSEKTOREN

2.1 Faglige perspektiver

2.1.1 Er vann et knapphetsgode?

Spørsmålet om fordeling av knappe goder er et kjernespørsmål for både faglige og politiske spørsmål knyttet til liberalisering. Hvorvidt vann er et knapt gode, er derfor et viktig spørsmål å avklare.

Vannet i seg selv er en ressurs som er lett tilgjengelig de fleste steder i verden der mennesker har slått seg ned, enten som overflatevann eller som grunnvann. Den infrastruktur og de aktiviteter som er nødvendig for å gjøre vannet rent og tilgjengelig der det skal brukes, og for å samle det opp, lede det bort og rense det før utslipp til resipient, krever imidlertid betydelige investeringer som binder opp ressurser til løpende drift og vedlikehold for en periode på flere tiår. Også selve vannkildene er i dag en overbelastet ressurs mange steder i Europa. Særlig er det bekymring for grunnvannstanden enkelte steder, ikke bare fordi vanntilgangen kan bli redusert, men også av økologiske årsaker. Resipienten for brukt vann er også ofte en kilde for andre vannbrukere, og selv om den ikke er det, kan miljøbelastningen bli stor dersom utslippene ikke er godt nok renset.

Vannet er derfor blitt et knapphetsgode når det er klart til bruk på bruksstedet. Tilgangen på en resirkulering som den individuelle bruker og kollektivet er tjent med, er dermed også et knapphetsgode. Strengt tatt er det tjenester knyttet til vannforsyningen og avløpshåndteringen, og ikke vannet selv, som er den knappe ressursen i de fleste tilfeller. Disse tjenestene er imidlertid så sterkt knyttet til vannets bruksverdi at det er vannet som sådan som fremstår som det knappe godet.

2.1.2 Faglige og politiske perspektiver på monopoler og markeder

Fordeling av knappe goder skjer på mange måter. **Nyklassisk økonomisk teori** fremhever at den mekanismen som gir den samfunnsmessig beste og mest ressurseffektive fordelingen er når godene omsettes i et **marked** med mange tilbydere og mange etterspørrere, der informasjon om godenes pris og beskaffenhet er fritt tilgjengelig. I dette ligger det også et dynamisk element om at konkurranse mellom tilbydere over tid vil føre til kostnadsreducerende og kvalitetshevende innovasjoner som kommer etterspørrerne til gode gjennom bedre tjenestekvalitet og et bedre pris/ytelsesforhold, og hele samfunnet til gode gjennom en mer effektiv ressursbruk. Uten konkurranse er muligheten til stede for at de som produserer varer og tjenester utvikler en praksis som innebærer en sløsing med ressurser.

En hake ved denne mekanismen er at den under mange forutsetninger kan føre til et **monopol** på tilbydersiden, slik at konkurranseelementet forsvinner, og dermed også et viktig incitament til innovasjon. Når det gjelder den infrastrukturen som vann- og avløpstjenester for det meste forutsetter, er denne av en slik karakter at det som regel vil være ressursmessig utenkelig å bygge ut parallelle, konkurrerende anlegg. Når rørene først er lagt, kan de ligge i mange tiår før de må skiftes ut. Den som eier infrastrukturen, har dermed i utgangspunktet et **naturlig monopol**. Dette betyr ikke at monopolet er naturgitt og dermed uforanderlig, men at det under de eksisterende tekniske og andre forutsetninger ikke er noen som har naturlig interesse av å etablere en konkurrerende infrastruktur. Marginalkostnaden ved å levere (eller rense) en ekstra liter vann i et eksiste-

rende anlegg er betydelig mindre enn den gjennomsnittlige literkostnaden som kommer ut av å bygge et nytt og konkurrerende anlegg. Konkurransemekanismen er dermed i utgangspunktet utelukket som fordelingsprinsipp. Dette er et monopol enten infrastrukturen kontrolleres av private eller offentlige aktører.

Politisk argumentasjon og ideologi, både liberalistisk og sosialdemokratisk, gjør mye bruk av nyklassisk økonomisk teori for å utvikle sine standpunkter til hvordan knappe goder som vann- og avløpstjenester bør fordeles. **Liberalistisk** politikk legger størst vekt på at offentlige aktører bør gi slipp på sin hevd på å tilby slike tjenester i egen regi og slippe til private aktører som måtte være interessert. Dette gjelder først og fremst tjenester der det offentlige har et faktisk eller juridisk, men ikke naturlig, monopol. Denne politikken vil imidlertid også gi private aktører anledning til å konkurrere med det offentlige (og med andre private aktører) om naturlige monopoler. Individets rett til å velge sin tjenesteleverandør anføres som et viktig prinsipp for dette. I det første tilfellet er det snakk om å åpne for konkurranse *i* markedet, mens konkurranse om å få inneha det naturlige monopolet gjerne kalles konkurranse *om* markedet. The winner takes all. Ved å åpne for konkurranse om retten til å ha et tjenestemonopol for en kortere eller lengre periode, antar en at konkurransens positive virkninger både for forbrukerne og for samfunnets ressursbruk kan aktiveres også der det i utgangspunktet er et monopol (altså ingen konkurranse).

Sosialdemokratisk politikk legger derimot større vekt på et par andre forhold, også med støtte i nyklassisk økonomisk teori. For det første ser man på negative eksternaliteter, altså virkninger på for eksempel miljøet som det er vanskelig å kreve tilstrekkelig betaling for fra den enkelte kjøper i et marked. Den enkelte har et økonomisk incitament til å betale for et hygienisk betryggende vann av god kvalitet i kranen og hygienisk bortføring av avløp fra eget nærområde, men neppe til å føre avløpet helt ut av byen og attpåtil rensingen der. Etter denne logikken blir det den som skal bruke det rensede vannet som drikkevann eller på en badestrand som må betale den regningen, og om det ikke er kjøpere til rent badevann på alle strender, kan det bli miljøet og fellesskapet som må lide. For det andre ser man ofte på at sosiale og økonomiske ulikheter gir enkelte grupper dårligere forhandlingsmakt i et marked, eventuelt også en utilstrekkelig betalingsevne, og at disse også bør ha rett til grunnleggende tjenester, selv om de ikke kan betale den prisen som tilbyderne forlanger. Til sammen gir disse forholdene argumenter for at det offentlige må sikre en rettferdig fordeling av plikter og goder, og det politiske systemet føler seg ofte tryggere på å kunne ivareta slike fordelingshensyn når de driver vann- og avløpstjenestene i egen regi enn når de må forhandle med private foretak om det.

Enten man legger teori eller ideologi til grunn for tiltak, kan det være mange hindringer i veien for å oppnå de intenderte resultater. En studie av telesektoren viser for eksempel at grupper med overveiende behov for å ringe korte telefonsamtaler i sitt eget nærområde – slik telefonen for det meste ble brukt før – til dels har fått økt sine telefonkostnader, selv om gjennomsnittskostnadene er gått drastisk ned siden liberaliseringen av telemarkedet i Norge (Skogerbø, 2002). En serie studier av konkurranseutsetting av kommunale tjenester viser at det ikke er noen systematisk forskjell i pris og kvalitet mellom private og offentlige aktører, og fastholder at det er konkurranse, uten bruk av privatisering, som er nøkkelen til bedre pris/ytelsesforhold (Johansen og Løyland, 2001).

2.1.3 Tjenester i allmennhetens interesse

I den offentlige debatten om rollefordeling mellom offentlig og privat sektor er det etablert et begrepsapparat for å håndtere diskusjonen på et mer overordnet og prinsipielt nivå. **Tjenester i allmennhetens interesse** er slike tjenester som alle borgere i et moderne samfunn må kunne forven-

te å ha tilgang på til en overkommelig pris. Tjenester av allmenn *økonomisk* interesse er en undergruppe av disse, nemlig slike som det er tilstrekkelige fortjenestemuligheter i til at de er interessante å levere for den som krever avkastning av investert kapital. Produksjon av typiske fellesgoder (eksempelvis brannvesen) blir gjerne ansett å være tjenester av allmenn *ikke-økonomisk* interesse. I dagens samfunn kan det virke naturlig at det offentlige har en forpliktelse til å sørge for at tjenester i allmennhetens interesse blir levert, men ikke nødvendigvis av det offentlige selv. Hva den offentlige instans må gjøre for å sørge for at tjenestene blir tilgjengelige for alle til en rimelig pris, blir da et strategisk, politisk og økonomisk betinget valg.

Dette kan virke som et klart skille, men virkeligheten er mer komplisert. I Europa er det først og fremst på et overordnet EU-nivå at diskusjonen knyttes til skillet mellom økonomiske og ikke-økonomiske tjenester, ikke minst fordi EU-parlamentet har behov for et begrepsapparat som gjør det mulig å diskutere på tvers av et stort antall nasjonale sammenhenger, men også fordi EU-traktatene i utgangspunktet først og fremst handler om økonomiske forhold. Mange har også merket seg at EUs opprinnelige begrep om *offentlige tjenester* nå er helt borte fra begrepsapparatet som EU-kommisjonen bruker. Det er rimelig stor enighet om at tilgang på vann og avløp i sin alminnelighet er tjenester i allmennhetens interesse, men dette gir ikke automatisk noen enighet om hvordan tjenestene best bør produseres og organiseres.

Det kan være en viss forskjell i regler på EU-nivå mellom de to typene tjenester i allmennhetens interesse. Tjenester av allmenn økonomisk interesse er underlagt konkurransereglene, så lenge dette ikke hindrer utførelsen av tjenestene. For så vidt angår tjenester av allmenn ikke-økonomisk interesse, som i utgangspunktet ikke forventes å være markedsbasert, så finnes det også rettspraksis på at de *kan* være underlagt de samme regler (den tyske arbeidsformidling ble ansett for å være omfattet av konkurransereglene). Denne rettspraksis kan leses som uttrykk for at grensene mellom de to typer tjenester ikke er klare. Det man trodde var ikke-økonomiske tjenester, ble av rettsinstansene i Luxembourg ansett for å være økonomiske. Som vi skjønner er det en uavklart gråsoner her. Vi ser litt nærmere på dette i Kapittel 4.3.

Videre er det slik at private leverandører av vann- og avløpstjenester har fått et betydelig større potensielt marked i EU enn i sine opprinnelige hjemland (særlig Frankrike har lang tradisjon for private leverandører). For dem er selvsagt markedstilgang (og et reguleringsnivå som gir dem mulighet til profitable engasjementer) viktigere enn hvilke begreper som brukes i den faglige og politiske diskusjonen. Begrepene blir først viktige dersom de får konsekvenser for markedsgangen og lønnsomheten deres.

EU-kommisjonen og EU-parlamentet diskuterer vann- og avløpssektorens fremtid som en del av en generell diskusjon om tjenester i allmennhetens interesse. Vi skal i Kapittel 4 komme nærmere tilbake til dette, men det er i kjølvannet av denne diskusjonen at det eventuelt kan komme vedtak om en liberalisering av sektoren. Gjennom EØS-avtalen kan et slikt vedtak også få betydning for Norge.

2.1.4 Ikke bare markeder

At økonomi, jus og politikk organiseres ulikt i ulike land, og at markeder ikke alltid fungerer slik at de resulterer i en optimal ressursfordeling mellom samfunnets oppgaver, er noen av de innsikter som ligger bak **ny-institusjonelle** retninger i økonomi og organisasjonsfag.

Et hovedpoeng er at økonomisk liv i praksis er innbakt i samfunnsmessige strukturer som gjør at perfekte markeder sjelden realiseres. Økonomiske aktører kan ha interesse av å holde tilbake in-

formasjon overfor både kunder og konkurrenter, de har incitament til å unndra seg forpliktelser dersom sanksjonene er små eller lite sannsynlige, omstillinger i samfunnsstrukturer så vel som i næringslivet tar tid og koster penger, og så videre. Selv med noenlunde virksomme markeder kan det også skje utvikling i retning av monopoldannelse. Derfor er det like greit å utvikle teori som tar hensyn til at disse andre trekkene ved økonomisk liv kan være vel så viktige som de trekkene som den nyklassiske teorien forutsetter. En gren av dette tankesettet munner ut i offentlige reguleringsstiltak som tar sikte på å utvikle et marked der et slikt ikke finnes fra før. Dette ser vi for eksempel i telesektoren, der eierne av fastlinjenettet er blitt pålagt å la konkurrerende telefonileverandører slippe til. En annen gren handler mer om å regulere et velutviklet marked slik at ingen dominerende aktør skal kunne bruke sin markedsrett (i motsetning til sine stordriftsfordeler) til å konkurrere ut mindre aktører. En tredje gren er særlig aktuell for VA-sektoren, nemlig den som munner ut i tilrådinger om inntektsregimer for operatører av naturlige monopoler. Ett slikt regime er det selvkostregimet som VA-sektoren har i Norge i dag (se mer om dette i Kapittel 3.4). Her sier teorien at den lokale politiske styringen vil holde vann- og avløpsgebyrene nede, mens ordningen ikke vil ha innebygd noen incitament til effektivisering. Et alternativt regime kan være rammeinntektsstyring, slik som vannverkene i England og Wales har (se Kapittel 5.4.3) og nettvirkomheten i den norske elkraftbransjen har (se Kapittel 6.1). Her begrenses selskapenes profitt av en statlig, til dels meget omfattende reguleringsmyndighet, men til gjengjeld er effektiviseringsincentiver innebygd siden operatørene kan tjene penger på å drive mer effektivt.

Den ny-institusjonelle faglige orienteringen kan også gi noen råd til kommuner som skal velge mellom å gjennomføre oppgaver i egen regi eller å la private (eller for eksempel interkommunale selskaper) gjøre jobben. Transaksjonskostnadsteorien (som denne grenen heter) fremholder to viktige kriterier for hvorvidt en organisasjon, enten det er en kommune eller en bedrift, bør gjøre arbeidet selv eller kjøpe det fra andre. Det ene er hvorvidt det kreves bruk av ressurser som ikke kan brukes for andre formål. En vannledning har i utgangspunktet ikke så mange alternative bruksområder, og en kommune som driver vannforsyning i egen regi står seg da på å eie den selv. På den andre siden tilsier imidlertid argumentet at hvis en privat bedrift skulle ha driftsansvaret, ville den også stå seg bedre på å eie infrastrukturen selv.

Det andre kriteriet er at kostnaden ved en leveranse ikke bare omfatter den prisen som leverandøren skal ha, men også kjøperens arbeid med å følge opp at leveransen blir som ønsket. Jo enklere innkjøpet er å spesifisere, jo enklere (og billigere) er det å følge opp. Er oppdraget vanskelig å beskrive entydig, som for eksempel når det ikke bare er snakk om rene tekniske operasjoner (omsorgssektoren er et aktuelt tilfelle), eller dersom det er knyttet mye uformell, taus kunnskap til gjennomføringen, vil oppfølgingskostnadene kunne øke betydelig. Dersom kommunen har hyppig bruk for en tjeneste, tjenesten må ha høy grad av skreddersøm, den er avhengig av spesialisert kompetanse hos kommunen, eller hvis det er få konkurrerende tilbydere, tilsier teorien at det kan bli vanskeligere for kommunen å få ut noen gevinst av å sette bort tjenesten til andre.

2.1.5 Om betydningen av tekniske og andre innovasjoner

Utviklingen av tjenestebegrepet og kategoriseringen av mange aktiviteter i offentlig sektor som tjenester (i motsetning til forvaltningsoppgaver) er en innovasjon som har bidratt sterkt til muligheten for nye rollefordelinger mellom offentlig og privat sektor. En tjeneste som økonomisk kategori er en spesifiserbar ytelse med tydelig prising, og dermed også implisitt en avgrensning mot aktiviteter som ikke er forhåndsspesifisert som en del av tjenesten. Kritikken mot ”bestemor på anbud” viser at enkelte aktiviteter i pleie- og omsorgssektoren lett kan miste en del tilvante kvaliteter når de defineres som tjenester. Disse kvalitetene omtales gjerne som ikke-økonomiske verdi-

er, som ikke så lett nedfelles entydig i de spesifiserbare ytelsene som selges og kjøpes gjennom markedet.

I aktiviteter av mer teknisk karakter er ikke dette problemet like fremtredende, men slett ikke fraværende. Mange kunder av teleselskapene har etter sektorens liberalisering opplevd ansvarsfragmenteringen mellom ulike tjenesteleverandører som forutsetter hverandre. I Televerkets tid var selv telefonapparatene Televerkets ansvar, og de hadde kompetansen til å avgjøre om feil lå i apparatet, i linjen, i telefonsentralen eller andre steder. Etter oppløsningen av telemonopolet har "unbundling" (oppsplitting av totaltjenester) mange steder ført til konkurranse om å tilby telefonapparater, fasttelefonabonnement, samtaletrafikkhåndtering, internettforbindelse og såkalte innholdstjenester, selv om Telenor har beholdt et naturlig monopol på selve telenettet som gjør alle disse tjenestene mulig. Inntil videre virker det ikke som det er noe marked for tjenester som hjelper kunder med komplekse leverandørforhold å sortere ut hvor eventuelle reklamasjoner skal sendes, dersom de ikke selv har kompetansen til å identifisere hvor feilen ligger. Markedsføring av mikrotjenester som er prissatt til null, enten det dreier seg om tilgang til en personlig kundebehandler som snakker ditt foretrukne språk eller om en løpende forbruksoversikt på Internett, er et tydelig utslag av den gjennomslagskraft dette tjenestebegrepet har fått. Innbyggere har gjennom dette begrepet også blitt i stand til å styrke sin rolle som kunder med individuelle preferanser og krav til tjenesteleverandøren, i motsetning til tidligere å primært være abonnenter som tillates å ta del i en kollektiv og ensartet leveranse (av vann eller telefoni) fra en offentlig etat.

Kan vi stå foran en oppsplitting av totalleveranser i vann- og avløpssektoren? Vi bør ikke utelukke mulighetene for innovasjon også i denne sektoren. Det naturlige monopolet er knyttet til "sunk cost" (investeringskostnader som man ikke kan få igjen ved eventuell nedleggelse fordi det ikke finnes noen kjøper til investeringsobjektet) i rørledningssystem, renseanlegg og annen infrastruktur som er nødvendig for i det hele tatt å kunne levere vann og samle og rense avløp. Drift av anlegg, fakturering, kundebehandling, feilsøking, vannmåling og en rekke andre aktiviteter kan utvilsomt skilles ut og konkurranseutsettes som separate tjenester dersom noen tar initiativ til det. Entreprenørarbeid i forbindelse med utbygging av infrastrukturen har lenge eksistert som en separat tjeneste som kommunen (men ikke vannkonsumenten) kjøper inn.

Kan vi også stå foran en utvidelse av det enkelte vannverkets og renseanleggets nedslagsfelt, slik det enkelte kraftverket har fått tilgang til et nordisk marked gjennom liberaliseringen av elkraftsektoren? Her ligger det teknisk/økonomiske begrensninger på hvor lange fremføringsveier man kan ha på vann og avløp, slik at vi neppe kan se for oss at VA-sektoren kan få noe som tilsvarer det integrerte kraftnettet som alle kraftprodusenter har tilgang til for transport av kraft i elkraftmarkedet. Slike begrensninger ligger det derimot ikke på konsentrasjonen av driftsoppgavene i større selskaper som har hele Norge eller Europa, for den saks skyld, som nedslagsfelt.

I parentes bemerket kan vi heller ikke i utgangspunktet vite om infrastrukturen i seg selv kan brukes til noe annet enn det den var lagd for. I telesektoren tok det hundre år fra kobberledningene ble lagt ned for å formidle analoge telefonsamtaler til det ble mulig å bruke dem til sending av digitale signaler for datatrafikk. Muligheten til å sende datatrafikk i kobberledningene (men delvis uavhengig av Telenors telefonsentraler) har åpnet et helt nytt markedspotensial. Dessuten kan datatrafikken også brukes til IP-telefoni, som er en voksende konkurrent til telefonitrafikken i de samme kobberledningene. Hva som kan formidles gjennom vann- og avløpsledningene i fremtiden, kan vi ikke vite. Allerede i dag er restverdien av grøftene for vann- og avløpsledningene mye høyere enn for bare noen år siden, dersom de kan brukes som fremføringsvei for fiberoptiske kabler eller andre formål (Arbeidsgruppe, 2001). Det er verdifullt i seg selv å ikke måtte kjøpe eller forhandle frem en ny trasé for å legge ned erstatningsrør. Fremføringsrettighetene kan derfor gi grøften (og sågar kloakkledningen) en betydelig verdi for utbyggere av nettverk for fiberoptiske

kabler til høyhastighets datatrafikk (som kan brukes til telefoni, TV, internett-trafikk og så videre). Nyere teknologi gjør det også mulig å installere små kraftverk enkelte steder i VA-systemet. Dette kan åpne for ny oppmerksomhet rundt verdien av investeringene i vann- og avløpssektoren og rundt betydningen av god koordinering av infrastruktur på tvers av sektorer.

Dagens krav til vannforsyning er bestemt ut fra at det ikke er forskjellige forsyningssystemer for drikkevann og andre bruksområder i hushold, selv om bare en halv prosent av kranvannet brukes til drikkevann. Samtidig er ikke disse kravene tilstrekkelige til å sikre drikkevann som den enkelte synes *smaker godt* – dette er avhengig av både kulturelle forhold, av mengden av ikke helsefarlig forurensning i vannet, og av mengden av klor som blir igjen etter rensingen. I mange land i Europa er det vanligere å kjøpe drikkevann på flaske enn å tappe det fra kranen. Slik sett *finnes* det faktisk alternative forsyningssystemer for drikkevann. Kan man se for seg at det kollektivt tilgjengelige vannet får bedre smak gjennom bruk av ny teknologi, eller at det tvert imot forringes noe for å holde kostnadene nede? Ny nano- og bioteknologi kan kanskje bli avgjørende for denne utviklingen. Ingen vet ennå om ny renseteknologi blir utviklet for store anlegg eller for den enkelte tappekran (eller begge deler). Med den sistnevnte løsningen kunne husholdningen potensielt rense drikkevannet sitt på kjøkkenet og ellers i huset bare bruke standardvann med en lavere minimumskvalitet. Hva slags konsekvenser kunne en slik individuell frihet til å velge vannkvalitet få, der grunnprisen var lavere og den enkelte betalte for sin egen eventuelle sluttrensing til godt drikkevann? Vannkvalitet og ledningsmaterialet påvirker hverandre, og dårlig vannkvalitet kan medføre økt nedbrytning av ledningsnett og igjen medføre økte kostnader for å opprettholde kvaliteten på ledningsnett. Det er også et helsemessig og etisk spørsmål om man skulle senke kravene til levert vann. Valgfrihet forutsetter også kompetanse og privat økonomi, og konsekvensene kunne bli uoversiktlige.

Et viktig moment kan også være hvilke roller offentlige og private instanser spiller i teknologiutviklingen. I Norge som i mange andre land er det tradisjon for offentlige tilskudd til forskning og utvikling, blant annet gjennom målrettede forskningsprogrammer som for eksempel tar sikte på å utvikle miljøriktig teknologi. Kommuner eller andre offentlige aktører i VA-sektoren deltar imidlertid sjelden i slike forsknings- og utviklingsprogrammer. Til sammenlikning eier en internasjonalt privat aktør som Veolia Water for eksempel alene 3.000 patenter som vedrører hele den hydrologiske syklusen. Sektorens avhengighet av private aktører er derfor på langt nær bare et spørsmål om hvem som eier infrastrukturen. Fra en annen synsvinkel er det i dag kanskje de private aktørene som er i stand til å bringe VA-teknologien fremover, forutsatt selvfølgelig at de genererer nok overskudd til å drive fortsatt investering i forskning og utvikling.

2.1.6 Liberalisering, privatisering, modernisering og fornyelse

Liberalisering betyr opprinnelig frigiving, men dette kan ta mange former. I mange sektorer har det startet med en deregulering, altså at myndighetene har redusert eller fjernet juridiske og andre forhold som har begrenset private aktørers mulighet til å etablere seg innen sektoren. I mange tilfeller har man også privatisert eller delprivatisert en offentlig eid aktør som har hatt et helt eller delvis monopol innen sektoren og tatt skritt for å redusere denne aktørens dominans i et fremvoksende marked. Motivene bak slike politiske beslutninger har vært mange. For noen har det vært viktigst å gi private aktører adgang til å tjene penger i sektoren. For andre har det vært viktigst å utnytte konkurransemekanismene for å redusere kostnader eller forbedre kvaliteten på tjenestene. I noen tilfeller har det vært viktig at offentlige virksomheter skulle lære noe av privat sektor om hvordan man kan drive kostnadseffektivt og kundeorientert, altså med mer moderne driftsformer. I de sistnevnte tilfellene er det ikke nødvendigvis en forutsetning å slippe til private aktører innen sektoren – ikke bare offentlig tjenesteyting, men også forvaltningen, har brukt mange ressurser på

å tilegne seg ”New Public Management” som organisasjons- og ledelsespraksis. Regjeringen Bondevik II satte fokus på en slik modernisering av statsadministrasjonen sett i sammenheng med reguleringen av liberaliserte sektorer (særlig telesektoren) gjennom å rendyrke et moderniseringsdepartement. Regjeringen Stoltenberg II har allerede byttet ut moderniseringsministeren med en fornyingsminister for å markere en noe annen tilnærming. Vann- og avløpstjenester er ikke nevnt eksplisitt i Soria Moria-erklæringen, men det sies blant annet at regjeringen vil fornye og utvikle offentlig sektor for å unngå privatisering og kommersialisering av velferdstjenester.

Dersom EU skulle beslutte noe om VA-sektorens liberalisering, ville det følge tiltak for å harmonisere nasjonale bestemmelser slik at vedtaket kunne implementeres under hensyntaken til de fire grunnleggende friheter i EU. Ettersom både de politiske og de institusjonelle forhold varierer mellom landene, har det vokst frem et system der direktiver fra EU i stor utstrekning spesifiserer funksjonskrav som de enkelte nasjonale myndigheter må iverksette, og overnasjonale domstoler som avgjør hvorvidt en konkret nasjonal implementering og praksis er i overensstemmelse med direktivet. Domsavgisler i slike saker gir dermed en innholdsmessig konkretisering av de bakenforliggende politiske vedtak i EU-parlamentet og EUs grunnleggende traktater (primærretten), der de sistnevnte veier tyngst. Dette gir domstolen en sterk og betydningsfull politisk funksjon og domsavsigelsene en sterk normgivende karakter.

Nasjonale mekanismer for implementering av politikk for liberalisering av tidligere offentlig dominerte sektorer varierer som sagt. Et viktig aspekt er reguleringsmyndigheten og hvilket regime den legger opp til. Norske myndigheter ser ut til å legge stor vekt på tiltak som skal etablere og utvikle markeder for de tjenester som frigis, særlig på tilbydersiden. Jo flere leverandører av en tjeneste, jo bedre antas konkurransen å fungere til fordel for forbrukere og samfunnet som helhet, nesten uavhengig av bivirkninger som måtte komme. Dette har særlig vist seg innen telesektoren (Finne m. fl., 2004). Begrensning av den makten som den naturlige monopolisten har over andre som må leie seg inn på infrastrukturen, er derfor en viktig rettesnor for slike myndigheter.

Siden vann- og avløpssektoren ikke er sterkt regulert som et offentlig monopol i Norge, antar vi at en eventuell liberalisering her først og fremst vil dreie seg om å legge forholdene til rette for å slippe private aktører inn i sektoren for å bidra til løsning av fremtidige utfordringer, så som behov for nyinvesteringer, økt behov for kompetanse, og økte krav til miljøbeskyttelse, vannkvalitet, tjenestekvalitet, kostnadseffektivitet og sikring av samfunnskritisk infrastruktur mot nye risikobilder. Selv om det ikke skulle bli pålegg om liberalisering, vil utfordringene i sektoren fortsatt være der, og da antar vi at modernisering eller fornyelse, særlig av de organisasjoner som har det strategiske og det operative ansvaret for vann og avløp, uansett vil være aktuelle strategier for å møte utfordringene. Derfor har denne rapporten også et blick til aktuelle utviklingsstrategier også for det tilfelle der privat deltakelse ikke skulle bli obligatorisk.

2.2 Definisjon av øvrige begreper som brukes i rapporten

Anbud / anbudsutsette: Metode for å etablere konkurranse om en driftsoppgave med sikte på å etablere **kontrakt** mellom en **bestiller** og den **utfører** som gir det beste tilbudet.

Barriere: Et forhold som hindrer, begrenser eller forsinker muligheten til å oppnå et mål, her effektivisering og modernisering. Se også Kapittel 3.13.

Bestiller / utførermodell: Modell for å tilrettelegge for oppgavefordeling. Modellen behøver ikke innebære at oppgaver konkurranseutsettes. Modellen innebærer at skillet mellom forvaltning og drift blir tydeligere, da **bestilleren** typisk overholder **forvalteransvaret**, mens **driftsansvaret**

settes til **utføreren**. Bestiller er den som sørger for å få en oppgave utført av en annen. Utfører er den som gjennomfører en definert oppgave for andre.

Drift / driftsansvar: Operasjonelle funksjoner og oppgaver og ansvaret for at disse utføres. Omfatter også arbeidsgiveransvar overfor de som faktisk utfører den aktuelle oppgaven.

Effektivisering: Gjøre mer virkningsfull eller mer hensiktsmessig. Brukes oftest i betydningen økonomisk effektivisering, for eksempel mer eller bedre tjenester pr. krone.

Egenregi: Tjenester som utføres av et organ, en etat eller et selskap uten at utførelsen av tjenesten har vært utsatt for konkurranse.

Eier / Eierskap: Den som rettslig sett har anledning til å bestemme, innen for de rammer generell lovgivning setter, hvordan en eiendel disponeres. Eieren kan for eksempel velge at andre skal få disponere eiendelen fullt ut som en eier i en viss periode, for eksempel en langvarig utleie (leasing) av infrastruktur for VA, men eierskapet viser seg likevel ved at eieren igjen bestemmer over eiendelen når kontrakten utløper. En rekke forskjellige varianter, der de disposisjonsrettigheter som en eier vanligvis har, helt eller delvis overdras til en eller flere andre for en kort eller lang, men likevel begrenset tidsperiode, er tenkelige. Overdragelse av eiendomsretten foreligger først i de tilfellene der muligheten til å disponere som en eier ugenkallelig er overdratt til andre.

Flerfunksjonsenhet: Organisasjon som ivaretar for eksempel VA-funksjoner og andre funksjoner for eksempel knyttet til elektrisitet eller teletjenester. Begrepet er her sammenfallende med ”**multiutility enhet.**” Begrepet sier ikke her noe om hvordan organisasjonen formelt er organisert.

Flerfunksjonsselskap: Flerfunksjonsenhet organisert som et selskap.

Forvalteransvar: Den overordnede forpliktelse til å sørge for at en tjeneste blir produsert / finansiert, gjøres tilgjengelig og oppfyller relevante krav til forsvarlig kvalitet. En kommune kan ivareta sitt ansvar ved å benytte andre til å utføre bestemte funksjoner. Ansvar pålagt henhold til lov kan ikke overføres til andre. Ansvar som en **utfører** påtar seg i henhold til **kontrakt** skilles her fra det overordnede ansvar som ligger for eksempel hos en bestiller, og kalles **kontraktsansvar**.

Kontrakt: Avtale, her mellom en bestiller og en utfører, om hva utføreren skal gjøre og det vederlag han skal få. Kontrakten styrer, eller regulerer, forholdet mellom bestilleren og utføreren.

Kontraktsansvar: Ansvar i henhold til **kontrakt**.

Liberalisering (herunder markedsliberalisering): Liberalisering kan i denne sammenheng forstås som en overgang fra et regime hvor det offentlige har monopol på store deler av samfunnets tjenesteproduksjon til et regime hvor man legger til grunn fri flyt av varer og tjenester basert på markedsøkonomiske teorier. Behøver ikke innebære privatisering, men kan innebære konkurranseutsetting. Se også Kapittel 2.1.6

Markedeksponering: Samlebegrep som omfatter alle former for tilpasning av kommunale tjenester til et marked, ved kommunal omorganisering (som ikke behøver å innebære for eksempel konkurranseutsetting), konkurranseutsetting, privatisering eller annet.

Modernisering: Fornyelse, enten av infrastruktur og materiell eller av organisasjons- og driftsformer. Se også Kapittel 2.1.6.

Multiutility enhet: Samme som flerfunksjonsenhet. Begrepet sier ikke noe om hvordan enheten er organisert.

Multiutility selskap: Multiutility enhet organisert som selskap.

Offentlig privat samarbeid (OPS): Samlebetegnelse for en rekke måter for offentlige og private aktører å gå sammen på om å løse en oppgave til fordel for begge parter. Samarbeidet strekker seg betydelig lengre enn til å gjennomføre en kontraktfestet transaksjon.

Privatisering: Salg eller annen form for overføring av offentlige tjenester til private aktører. **Full privatisering** innebærer at både **forvaltnings- og driftsansvar** er overført til privat aktør. Full privatisering er ikke mulig for så vidt gjelder oppgaver som ved lov er lagt til offentlige myndigheter. Se også Kapittel 2.1.6.

Samarbeid / Interkommunalt samarbeid: Samarbeid mellom to eller flere kommuner om utføring av kommunale oppgaver. Begrepet slik det er brukt sier ikke noe om hvordan samarbeidet er organisert.

Selskap / Selskapsdannelse: Benyttes her for formell organisering på en måte som er nærmere beskrevet i lovgivningen som et "selskap", for eksempel aksjeselskap, interkommunalt selskap. Begrepet omfatter her ikke kommunalt foretak eller begreper som tar sikte på å beskrive hvilke funksjoner en organisasjon ivaretar, som for eksempel totalselskap, driftselskap og så videre.

Strategisk eierskap: Når **eierskapet** benyttes som middel til å nå eller sikre strategiske mål eller hensyn.

Totalenhet: Enhet som ivaretar alle ledd i den produksjonskjede som er nødvendig for å få en tjeneste frem til sluttbruker, altså både funksjoner som ved annen organisering ivaretas for eksempel av en bestiller og de som ivaretas av en utfører. Begrepet sier ikke noe om hvordan enheten formelt er organisert.

Totalselskap: Totalenhet organisert som selskap.

Vedlikehold: Oppgaver som tar sikte på å holde investeringsobjekter i tilnærmet samme stand som ved investeringen eller forlenge levetiden. I VA-sektoren spenner dette fra å skifte ut deler av nedgravde rørsystemer til betydelig rimeligere oppgaver for å redusere slitasje på anlegg og utstyr. Når vedlikehold nevnes som en kategori mellom drift og investering, tenkes stort sett på de mer kostnadsstunge sidene. Når uttrykket er "drift og vedlikehold", tenkes det ofte på de enklere vedlikeholdsoppgavene.

3 TILSTAND OG UTVIKLING I VA-SEKTOREN I NORGE I DAG

3.1 Innledning

Hensikten med dette kapittelet er å tegne et bilde av status og utvikling i VA-sektoren i dag, særlig med tanke på kommunenes mulighet til å møte de utfordringer som kan komme i tiden fremover, enten som følge av en liberalisering av sektoren eller som et kanskje mer beskjedent påtrykk (internt eller eksternt) om modernisering eller fornyelse. En del av utfordringene vil komme uansett, andre er avhengige av politiske prosesser på nasjonalt eller internasjonalt nivå. Dessuten vil vi drøfte hvorvidt rammebetingelser, organisasjonsform eller andre forhold utgjør ressurser eller barrierer i forhold til å møte disse utfordringene.

Kapittelet er basert på en rekke kilder. Vi har gjennomgått eksisterende litteratur og brukt data fra KOSTRA og NSD (Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste)¹. KOSTRA gir data om vann- og avløpssektoren og noen grunnleggende kommunedata. Fra NSD har vi hentet tilleggsdata om befolkning, tettbygdhet (beregnet som andelen av befolkningen som bor på tettsteder), boligbygging (antall påbegynte boliger pr. 10.000 innbyggere) og ordførers politiske parti (som vi har gruppert i en rød/grønn blokk bestående av SV, Ap og Sp, og en sentrum/høyre-blokk bestående av KrF, V, H og Frp, med den følge at ca. 10 prosent av kommunene faller utenfor blokkene fordi deres ordførere tilhører lokale lister, fellestater og så videre) Vi har brukt de ferskest tilgjengelige data (2003 og 2004).

Dessuten har vi gjennomført to egne undersøkelser. Den ene, *breddeundersøkelsen*, var en nettbasert spørreskjemaundersøkelse til alle landets kommunedere (ordførere og administrasjonssjefer). 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. Noen av spørsmålene har vi stilt til både politisk og administrativt nivå, mens andre spørsmål har vært myntet spesielt på den enkelte gruppe informanter. To av tre ordførere og to av tre administrasjonssjefer har svart, og til sammen dekker de 388 kommuner (90 prosent). Vi anser dermed at datamaterialet har god representativitet.

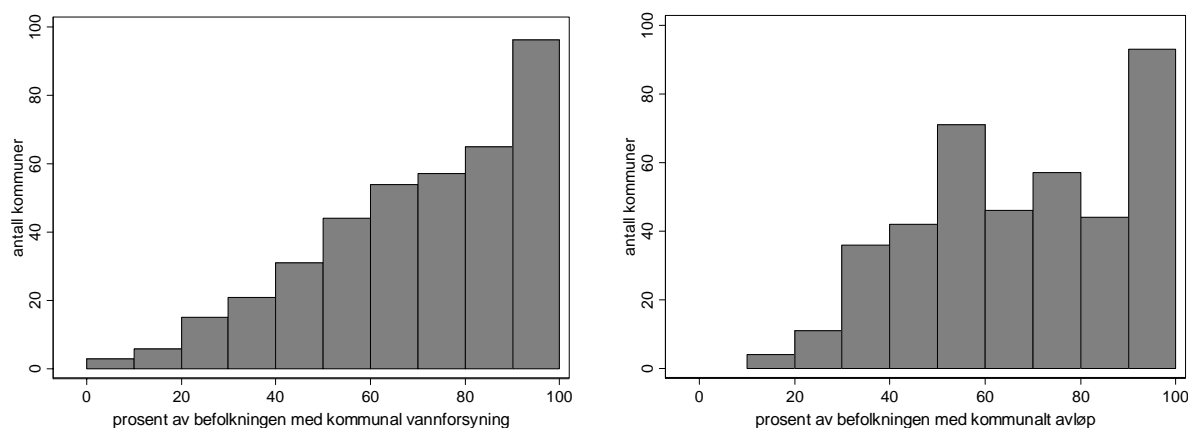
Den andre, *dybdeundersøkelsen*, var en nærmere undersøkelse av forholdene i VA-sektoren: Her er det hovedvekt på hvordan aktivitetene i sektoren er organisert, hvilke utfordringer man ser fremover, hvilke strategier som brukes for å møte utfordringene, og hvilke barrierer som hindrer fornyelse (effektivisering og modernisering). Vi har gått gjennom eksisterende dokumentasjon, vi har hatt samtaler med nøkkelpersoner i VA-miljøet i Norge, og har gjennomført intervjuer og dokumentstudier i varierende omfang for mellom 15 og 20 kommuner og selskaper. Utvalgskriteriet her har ikke vært tallmessig representativitet, men case som kan belyse situasjonen i interessante tilfeller av ulik karakter (små og store kommuner, kommuner som har gjort mye eller lite utenom det vanlige innen VA-sektoren, og fra alle landsdeler).

Innholdet i dette kapittelet er basert på delrapporten om VA-sektorens tilstand og utvikling (Bakkejord og Finne, 2005). Kapittelet er imidlertid betydelig redigert og redusert i omfang i forhold til delrapporten. Enkelte tilleggsanalyser er gjennomført og noen få feil er rettet opp. Delrapporten inneholder en systematisk gjengivelse av metode og funn i både breddeundersøkelsen og dybdeundersøkelsen. Dette omfatter blant annet flere grafer og tabeller som viser svarfordelinger fra breddeundersøkelsen og inngående beskrivelser av utfordringer og organisatoriske løsninger for VA-sektoren i ca. 15 kommuner.

¹ Verken SSB eller NSD er ansvarlige for analyse av dataene eller for de tolkninger som er gjort her.

3.2 VA-sektorens omfang

Figur 1 viser hvordan dekningsgraden for kommunal vannforsyning og kommunalt avløp fordeler seg mellom kommunene. Hver søyle viser hvor stor andel av kommunene som ligger på et bestemt dekningsnivå (for eksempel mellom 50 og 60 prosent).



Datagrunnlag: KOSTRA 2004.

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

84 prosent av befolkningen har kommunal vannforsyning mens 82 prosent har kommunal avløpshåndtering. 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.

Kombinerer vi data fra KOSTRA og NSD, finner vi at den kommunale VA-dekningen henger nærmere sammen med kommunenes tettbygdhet enn med deres innbyggertall. Både geografiske og økonomiske forhold spiller fortsatt en rolle for kommunenes VA-dekning.

Det er registrert totalt 1.666 vannverk i Norge (VREG). Dette er selvstendige enheter uten sammenhengende nett. De fleste kommunale vannverk er små, det vil si 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. Antallet 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 var underlagt rensing iht. konsesjonskrav hjemlet i forurensningsloven og tilhørende forurensningsforskrift. Det øvrige avløpsvannet er ikke underlagt rensingskrav 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. Det er vanlig å gå ut fra at avløpsnettet er av omtrent samme størrelsesor-

den 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 materialet).

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 totalt for vann og avløp. En slik fornyelsestakt vil medføre at det er mulig å skifte ut ca. 25 prosent av nettet i løpet av de neste 50 år. Dette betyr at man innen 2055, med dagens fornyelsestakt, ikke på langt nær er stand til å skifte ut alt som er lagt av ledningsnett før 1970.

3.3 Juridiske forhold

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.

Vannforsyning er ikke en lovpålagt oppgave. Kommunene er imidlertid via kommunehelsetjenesteloven pålagt å føre tilsyn med kvaliteten på drikkevann. Gjennom forurensningsloven er kommunene pålagt å sørge for avløp innen tettbygde strøk. Videre innebærer forurensningsloven krav om at håndtering av avløpsvann skjer på en miljømessig forsvarlig måte.

Kommunene har ansvar for at lovpålagte tjenester er tilgjengelig. Innenfor VA-sektoren er omfanget av slike rettslige plikter begrenset. Imidlertid er det like relevant for kommunenes styrende organer at kommunene selv oppfatter at de har et ansvar for VA-tjenestene, og at kommunenes innbyggere også oppfatter dette som en kommunal oppgave. Det er bred enighet blant kommunelidere om at vann og avløp er en kommunal oppgave. Breddeundersøkelsen antyder at ni av ti ordførere mener at kommunalt eierskap i VA-sektoren er viktig av hensyn til forsyningsikkerheten, sju av ti av økonomiske årsaker, og sju av ti av politiske årsaker.

Kommunene har anledning til å påta seg alle oppgaver den finner hensiktsmessig, så langt dette ikke strider mot lov eller ulovfestede prinsipper (Resch-Knudsen, 2005). Kommunene kan altså tilby tjenester i konkurranse med det private næringsliv.

Uavhengig av om det foreligger en rettslig plikt eller ikke, er det på det rene at kommunene ikke må utføre alle oppgavene i egen regi. Kommunene kan ivareta forvalterrollen og overlate utførelse av tjenester til andre, det være seg kommunalt eller interkommunalt eid selskap, en privat eller en ideell organisasjon. I de tilfellene det foreligger en rettslig plikt til å ivareta bestemte funksjoner, kan oppgaven imidlertid ikke legges til andre med mindre det er gitt særskilt hjemmel for det.

Som følge av utviklingen i Europa og i Norge er den samlede offentlige tjenesteproduksjonen blitt 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 fremtidig organisering.

3.4 Økonomiske forhold

Kostnader for VA-sektoren i kommunene dekkes gjennom gebyr, jmfør 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 års kostnader, 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 i Kapittel 3.2 utgjør ca. 100 milliarder kroner hvis man går ut fra en kostnad på 5 millioner kroner pr. km ledning. Over en 50 års periode utgjør dette ca. 2 milliarder kroner pr. år. Dybdeundersøkelsen viser at i den enkelte kommune kan betjening av finansiering for infrastruktur ligge på mellom 40 og 80 prosent av totalkostnaden.

I utgangspunktet er kommunens organisasjon tilpasset innbyggertall og tjenestevolum og er gradvis oppjustert i forhold til nye utfordringer. I de senere år har det kommet en rekke nye utfordringer på flere sektorer uten at kommunene har fått tilstrekkelig kompensasjon for å møte disse. Dette har medført at det allerede i dag er sektorer som er underbemannet eller ikke har klart å møte nye krav til kompetanse. På grunn av selvkostregimet har VA-sektoren vært bedre i stand til å møte utfordringer enn mange andre sektorer. Men ofte rammes også denne sektoren når den kommunale økonomien blir svakere (for eksempel ved ansettelsesstopp).

Kommunal vannforsyning er som sagt underlagt et selvkostregime. Det vil si at kommunene ikke har anledning til å kreve inn gebyrer for tjenesten som overstiger kostnadene ved å produsere tjenestene (der investeringer selvsagt er inkludert). I breddeundersøkelsen sier tre av ti 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. Rimelig nok er det en liten antydning til at gebyrene rekke lengre i tettbygde enn spredtbygde kommuner. Boligbyggingstakten betyr imidlertid lite for om gebyrene strekker til.

Dybdeundersøkelsen viser at 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. Kommuneledere har som nevnt stort sett en oppfatning av at det er mulig å dekke investeringer innenfor akseptable gebyrer. Vi har sett eksempel på at man kan foreta en 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.

Kommuner har stort sett tilgang på gode finansieringsvilkår for infrastrukturprosjekter innen VA-sektoren, men det kan være begrensninger på hvor mye penger de kan låne til disse vilkårene. Små kommuner har vanligvis begrensede muligheter til å møte nye utfordringer alene. Statlige tilskudd og offentlig/privat samarbeid er to måter å styrke disse mulighetene på. De kommunene som ikke hadde gjort tilstrekkelig bruk av Miljøverndepartementets tilskuddsordningen før den ble avsluttet midt på 1990-tallet, kan oppleve finansieringsproblemer i dag. Andre alternativer omfatter kommunesammenslåing og interkommunalt samarbeid. Vi skal komme tilbake til den sistnevnte muligheten i Kapittel 3.8.

Selv om ikke stordrift alltid gir fordeler, finnes det som regel mange forhold der stordrift er fordelaktig, blant annet gjennom samordnende innkjøp. 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 fremhever samtidig behovet for et mangfold av løsninger tilpasset lokale geografiske forhold, eksisterende organisasjoner, politiske organiseringsvilkår og så videre.

Breddeundersøkelsen viser at kostnadseffektivitet står høyest på politikernes prioriteringer for VA-sektoren i halvparten av kommunene, se for øvrig Kapittel 3.5.

3.5 Politiske forhold

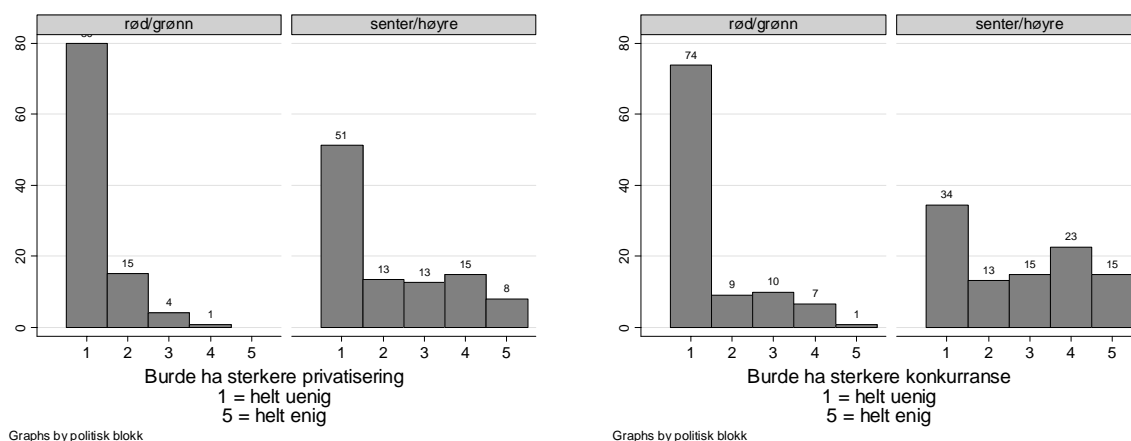
I breddeundersøkelsen bad vi ordførerne rangere seks aspekter ved sektorens utvikling i deres kommune så godt som mulig fra første til femte (eller lavere) prioritet. I Tabell 1 har vi ført opp hvor stor andel av kommunene som setter ulike aspekter på første og andre prioritet. Det var anledning til å prioritere flere områder likt.

Tabell 1: Politisk prioritering av ulike aspekter ved vann- og avløpssektorens utvikling. Første og andre prioritet. Prosent av kommunene.

Aspekt	1. prior.	2. prior.
Bedre kvalitet på vann- og avløpstjenester	53	18
Forsyningsikkerhet i tilfelle større uforutsette hendelser	48	23
Kostnadseffektivitet (mer og bedre tjenester pr. krone)	47	26
Lav pris til forbruker	35	30
Kostnadsreduksjon for kommunen	33	29
Investering i fornyelse (og evt. utbygging)	32	29

Forskjellene i prioritering mellom de seks aspektene er ikke store, men kvalitet, kostnadseffektivitet og forsyningsikkerhet rangerer allikevel et lite hakk over de øvrige. På direkte spørsmål er imidlertid ni av ti kommuner helt enige i at de prioriterer lave gebyrer.

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. Figur 2 viser at det er klare forskjeller i disse holdningene etter politisk tilhørighet.



Data for ordførers parti: NSDs kommunedatabase.

Figur 2: Kommunenes forhold til privatisering og konkurranse, etter politisk blokk. Prosent.

Eksperter fremhever 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). Breddeundersøkelsen viser at fire eller fem av ti kommuneledere mener at dagens norske lov- og regelverk ikke er til hinder for å få frem gode løsninger i VA-sektoren, mens mellom to og tre ser større hindringer; litt færre ordførere enn administrasjonssjefer ser hindringer her. Dybdeundersøkelsen viser allikevel at mange ønsker seg et mer samlet lovverk, selv om det ikke blir sett på som en sentral utfordring. Dersom private aktører skal inn på markedet i noe omfang, må vi regne med at det kommer en reguleringsmyndighet for sektoren som blant annet skal sørge for at monopolene ikke utnytter sin makt på bekostning av borgernes krav på vann- og avløpstjenester til en rimelig pris.

Når det gjelder troen på betydningen av politiske vedtak i EU for organiseringen av norsk VA-sektor, er det også nokså jevnt i breddeundersøkelsen, fire av ti på hver side. Hvert tredje til fjerde svar på dette spørsmålet er dessuten "Vet ikke". Dybdeundersøkelsen viser også at kommunene er lite opptatt av dette og følgelig lite orientert. Man kan kanskje si at kommunelederne har nok med å rette seg etter eksisterende lover og regler, om de ikke også hver for seg skulle sette seg inn i hva som muligens kommer i fremtiden.

3.6 Organisering og driftsform

Dagens organisering av offentlig eid vannforsyning og avløpshåndtering (VA-tjenester) i kommune-Norge er i hovedsak gjort slik at man løser mange tekniske tjenester i samme etat. Dette er en tradisjonell form for flerfunksjonsorganisering (multi-utility) som har vært og fortsatt er relativt effektiv. Man oppnår stordriftsfordeler og god utnyttelse av personell, man oppnår å beholde viktige arbeidsplasser i små lokalsamfunn, og man oppnår nærhet til publikum/kunder.

VA-sektoren er så langt i hovedsak organisert på en tradisjonell måte, det vil si 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 tabell 2 er det vist hvordan kommunene oppfatter at man organiserer drift og rutinemessig vedlikehold innen VA-sektoren. Ordet "etat" dekker her også andre former for kommunale organisatoriske enheter, virksomheter og så videre som ikke er egne rettssubjekter (unntatt kommunale foretak).

Tabell 2: Organisasjonsform for driftsorganisasjon vann og avløp. Prosent av kommunene.

Organisasjonsform	Vann	Avløp
Kommunal etat, samme etat har ansvar for forvaltning og drift	82	82
Kommunal etat, men drift/vedlikehold atskilt fra forvaltning	9	10
Kommunalt foretak (KF)	2	3
Interkommunalt selskap (IKS)	3	3
Aksjeselskap (AS eller ASA)	2	2
Andelslag (AL, LL)	2	1
Stiftelse	0	0
Total (for 88 prosent av landets kommuner)	100	101
N	380	382

Hvis vi slår sammen tallene for vann og avløp, finner vi at ca. 22 prosent av kommunene har helt eller delvis skilt drift fra hovedtyngden av forvaltningsoppgavene. Løsningene på dette fordeler seg med en knapp halvpart 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. Floraen av organisasjonsformer er større blant store kommuner enn blant små. Anslaget på hvor mange kommuner som har erfaring med interkommunalt vann- og avløpssamarbeid totalt sett vil være noe høyere enn det som tabellene viser, idet interkommunale anlegg som leverer vann frem til kommunegrensen ikke nødvendigvis har kommet med i tellingen.

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, i følge breddeundersøkelsen.

Når man skiller forvaltning og drift av tjenester i kommunene oppstår det gjerne en slags tonivåmodell. Den tilsier i de fleste utforminger at den enkelte enhet eller virksomhet skal sortere direkte under administrasjonssjefen. I noen sektorer kan dette bety at kommuneadministrasjonen sentralt sitter igjen med lite eller ingen kompetanse på overgripende forhold. Noen kommuner løser dette ved å legge forvaltningsansvaret og bestillerfunksjonen innen sektoren til en egen sentral enhet.

Bestillerfunksjonen oppstår når ulike organisatoriske enheter har ansvaret for å spesifisere (eller bestille) og utføre (eller levere) en funksjon. I en slik bestiller/utførermodell kan leverandøren enten være en egen enhet i kommunen, et kommunalt eller interkommunalt foretak eller selskap, eller et privat selskap. Opprinnelig var tanken med dette først og fremst å oppnå kostnadseffektivisering gjennom konkurranseutsetting, men modellen har etter hvert blitt populær også der det brukes interne leverandører, blant annet fordi den forutsetter at man blir mer eksplisitt på hvilke krav som stilles til utføreren (fra politisk nivå) og hvilket kostnadsnivå dette vil medføre. Slik kan modellen gi politikere og borgere bedre innsyn i prioritering av kvalitet, forsyningssikkerhet, kostnadseffektivitet og så videre. (Johnsen m. fl., 2004.)

Tabell 3 viser graden av samdrift mellom vann, avløp og andre tekniske tjenester (i følge breddeundersøkelsen).

Tabell 3: 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

Som forventet er det høy grad av flerfunksjonsorganisering av kommunale tekniske tjenester (multi-utility). 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. Et unntak er renovasjon, der de små og spredtbygde kommunene faktisk har skilt ut renovasjon i høyere grad enn de store og tettbygde.

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.

I dybdeundersøkelsen har vi undersøkt organisasjonsform (herunder eierforhold) i utvalgte case, se oversikt i Tabell 4. "Tilstandsrapport om vann- og avløpssektorens utvikling i norske kommuner" (Bakkejord og Finne, 2005) inneholder en betydelig mer detaljert gjennomgang av forutsetninger, utfordringer og løsninger i de enkelte case.

Tabell 4: 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) Ansvaroverdragelse Totalselskap (ROVAR)	11 eierkommuner	Utredning pågår
FjellVAR AS	Ansvaroverdragelse Totalselskap	Kommunalt eid	Fra 1.1.2003
Narvik VAR KF	Ansvaroverdragelse Totalselskap	Kommunalt eid	Fra oktober 2003
GIVAS IKS	Ansvaroverdragelse Totalselskap	3 eierkommuner	Behandles i eierkommuner aug/sept 2005
Sykkylven kommune	Ansvaroverdragelse	Kommunalt eid energisekskap	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	Konkurrans – 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	Konkurrans – 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.

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 frem 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. Flere

kommuner har sett på muligheten for samdrift med lokale energiselskap, og noen har valgt dette. Det virker imidlertid ikke som om denne organiseringsformen er veldig aktuell nå lenger.

I breddeundersøkelsen svarer omtrent fire av ti spurte at dagens organisering av VA-sektoren i deres kommune er politisk motivert, mens tre av ti svarer at så ikke er tilfelle.

I de fleste deler av landet har det oppstått regionale samarbeid innenfor enten vannforsyning, avløpshåndtering eller begge deler. Denne type samarbeid kalles gjerne **driftsassistanse** og er av både uformell og formell karakter. I de fleste samarbeidsområdene fungerer driftsassistansene som rådgivende organ overfor kommunale VA-ansatte og/eller leverer driftstjenester. Denne ordningen er svært verdifull for mindre kommuner.

3.7 Planer for omorganisering

I breddeundersøkelsen er det spurt om kommunene har diskusjoner og planer om omorganisering av VA-sektoren i inneværende kommunestyreperiode. Svarene er sammenfattet i Tabell 5.

Tabell 5: 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 fremheve at politiske diskusjoner, utredninger og vedtak viser at det er bevegelse i 45 prosent av kommunene. I tre av fire kommuner som arbeider med omorganiseringsspørsmål innen vann- og avløpssektoren, står også interkommunalt samarbeid på dagsordenen.

Det er en viss tendens til at store kommuner, tettbygde kommuner og kommuner med høy boligbyggingstakt (over 50 nye boliger per 10.000 innbyggere) gjennomfører diskusjoner eller utredninger fremfor å avstå fra diskusjoner.

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. Videre er det svært viktig for tre av fire ordførere å opprettholde arbeidsplasser knyttet til vann og avløp i kommunen. Begge disse forholdene kan tale mot å sette i gang omorganiseringer, men det er ikke nødvendigvis slik.

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 fremfor å slå dem sammen. Resultatene fremkommer i Tabell 6, der vi ikke har talt med de som har svart at omorganiseringer ikke diskuteres i deres kommune.

Tabell 6: Hva man ønsker å oppnå ved en eventuell omorganisering i vann- og avløpssektoren. Prosent av kommunene som diskuterer, planlegger eller gjennomfører omorganisering.

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.

Ansattes vilkår er et viktig aspekt ved omorganiseringer. 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 viser i tillegg at spørsmålet får stor oppmerksomhet i omorganiseringsprosesser. I utredninger lokkes det med bedre lønn, mer interessant karriereutvikling, bedre ledelse og bedre følelse av å bety noe. I flere selskapsdannelser har slike forhold vært viktig motivasjon, og det har gitt god drahjelp i en startfase. Vi har ikke noen tall på om antall arbeidsplasser er redusert i forbindelse med omorganisering. Vi understreker også at vi ikke har data fra de ansattes side.

På langt nær alle diskusjoner eller utredninger ender i faktiske omorganiseringer. Funn fra dybdeundersøkelsen antyder 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.

Når kommunene skal foreta omorganisering, vil man ofte ha fokus på arbeidsplasser og omstilling. Dette kommer klart frem gjennom dybdeundersøkelsen. Ved å legge ansvar for drift av VA fra kommunen til et eget selskap kan dette medføre en svekkelse av basisorganisasjonen som har ansvar for gjenværende tekniske tjenester. Gjenværende tjenester er blant annet drift og vedlikehold av vegnett, gatelys, park- og idrettsanlegg og eiendom. Det må også avklares hvem som skal ha ansvar for kundebehandling, klagesaker, kundedatabaser, kundeundersøkelser med mer.

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 Norden. Man har vært 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.

For øvrig innfører ROVAR-utredningen og dannelse av flere nye kommunale selskap/foretak begrepet ”totalselskap”. Som nevnt tidligere settes dette i sammenheng med at man påtar seg ansvaret for å levere VA-tjenester helt fram til kunden. Dette kan også innbefatte viktige bidrag til kommunale utbyggingsplaner. Hvis selskapene er regionale (interkommunale) kan det oppstå problemer hvis kommunene har forskjellig ambisjonsnivå både når det gjelder utbygging, når det gjelder vedlikehold eller når det gjelder vannkvalitet nedstrøms.

3.8 Interkommunalt samarbeid

For å kunne oppnå stordriftsfordeler og for å være mer robust i møte med fremtidige krav og utfordringer, er interkommunalt samarbeid helt klart en mulig strategi for mange. Seks av ti ordførere i breddeundersøkelsen 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.

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.

Breddeundersøkelsen viser rimelig god statistisk sammenheng mellom

- det å være enig i at store enheter medfører effektivisering
- å anta at det vil være teknisk/økonomiske fordeler med en driftsorganisasjon som dekker flere kommuner
- å hevde at det er liten politisk risiko forbundet med interkommunalt samarbeid
- å fremholde at kostnadsreduksjon og effektivisering er viktige mål når man vurderer omorganisering (se mer om omorganisering i Kapittel 3.7)
- å si at interkommunalt VA-samarbeid kan være aktuelt.

Alt er vurdert i forhold til situasjonen i egen kommune. Dette kan tyde på at de som har tro på at størrelse gir effektivitet, også tror på interkommunale løsninger som et virkemiddel for dette, og at de er opptatt av at en eventuell omorganisering skal ha dette for øye.

Vi har slått sammen disse variablene til en samlevariabel (indeks) vi har kalt *stordriftsorientering*. Det viser seg da at det ikke er noen statistisk sammenheng mellom det å være stordriftsorientert og det å prioritere kostnadseffektivitet eller kostnadsreduksjon i sektoren høyt. Dette kan tyde på at omorganisering, særlig i retning av interkommunalt samarbeid eller andre former for stordrift, ikke alltid er ansett som det mest aktuelle virkemiddelet for effektivisering. Stordriftsorientering viser seg å være litt sterkere i store kommuner enn i små og hyppigere i sentrum/høyre-kommuner enn i rød/grønne. Det kan derfor se ut som om det kan ligge både materielle og ideologiske grunner bak oppfatningene av hvorvidt stordrift gir kostnadseffektivitet.

3.9 Marked, konkurranse og kontrakter

I og med at drift av kommunale VA-anlegg i overveiende grad er utført i egen regi, eksisterer det ikke noe marked for slike tjenester i Norge i dag. De få unntakene viser imidlertid at utenlandske selskaper er på vei inn på tilbydersiden, og vi kan også merke oss at enkelte kommunale og interkommunale selskap har planer om å tilby sine tjenester til andre kommuner enn eierkommunene. Spesielle tekniske vedlikeholdstjenester (teknologibasert inspeksjon og så videre.) tilbys imidlertid av private bedrifter, som også kan operere i private deler av ledningsnettet. Når det gjelder entreprenørtjenester for utbygging og fornyelse av VA-anlegg, har det lenge vært normaltstanden at dette er innkjøpte tjenester. Dybdeundersøkelsen viser utstrakt bruk av standardkontrakter for slike entreprenørtjenester.

Studier viser at konkurranse enten i eller om markedet er viktig for kostnadseffektivisering av tjenester som i dag er primært kommunale (Johansen og Løyland, 2001), men også at et alternativ under naturlig monopol kan være en benchmarking knyttet til et nytt finansieringssystem som sørger for at ytelsesforbedring blir belønnet (ECON, 2004; Sjøvold m. fl., 2003). Ideen om benchmarking som et viktig moderniseringsinstrument har en viss oppslutning blant kommunene; tre av ti er helt enige i dette og fire av ti er delvis enige.

Det forventes økt bruk av kontrakter innen VA-sektoren, både mot private oppdragstakere og mot kommunale og interkommunale instanser, uansett grad av liberalisering eller fornying. Det er derfor interessant å se på kommunenes forhold til kontrakter innen VA-sektoren i dag.

Jurister og kommunale forvaltere fremhever 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 styringsparametere som er viktige for å oppnå den riktige balanse mellom pris, kvalitet, fornyelse, kundetilfredshet og så videre, 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, særlig med tanke på hvilke konsekvenser avvik fra avtalte forutsetninger skal få.

Breddeundersøkelsen viser at 6 prosent av driftsorganisasjonene for vann og 9 prosent av driftsorganisasjonene for avløp reguleres gjennom tidsavgrensede kontrakter eller interne avtaler. Andre styringsformer (gjennom selskapsvedtekter, gjennom styredeltakelse, og gjennom løpende kontakt når det gjelder arbeidsdeling internt i kommunen) er altså dominerende. Omtrent hver tredje kommune har et visst omfang på utsetting av underoppdrag for drift og vedlikehold til private entreprenører. Vår erfaring tilsier at dette først og fremst dreier seg om utbygging og vedlikehold av anlegg og rørledningsnett, og muligens oppgaveorienterte driftsoppdrag. Kontraktsformen 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. Breddeundersøkelsen viser da også at to av tre kommuner ikke er enige i at kontrakter er gode styringsverktøy for sektoren, i tillegg til at hele ti prosent svarer at de ikke vet.

3.10 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.

Kompetanse på sikt for kontraktoppfølging anses som et større problem enn kompetanse for gjennomføring av drift og vedlikehold, selv om hele fire av ti administrasjonssjefer i breddeundersøkelsen ser et problem også på det sistnevnte området. Dybdeundersøkelsen viser at kompetanse innen VA-sektoren ikke oppleves som et stort problem i dag, men det er helt klart en stor utfordring, og mange frykter at man vil få økte problemer fremover. Særlig frykter man i noen områder tap av kompetent personell til andre sektorer som følge av svakt lønnsnivå. Ved argumentering for selskapsdannelser blir det trukket frem som en viktig faktor at et selskap lettere vil kunne tilby konkurransekraftig lønn for å få tak i spesialister.

3.11 Risiko, sårbarhet og beredskap

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. En ny beredskapsveileder er planlagt utgitt i 2006.

Breddeundersøkelsen viser at langt de fleste kommuneledere mener å ha situasjonen under kontroll når det gjelder beredskap i tilfelle forsyningsavbrudd eller begivenheter forbundet med helsefare. Dybdeundersøkelsen viser at 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.

Studier av endringer i sikkerhetsnivå etter privatisering i andre infrastruktursektorer peker ikke entydig i retning av verken forverring eller forbedring; bildet er meget sammensatt (Johnsen m. fl., 2003). Dette omfatter da ikke bare privatisering av eierskap, men også privatisering av ansvaret for at en tjeneste leveres. Når det gjelder vår undersøkelse av VA-sektoren i Norge er temaet begrenset til konkurranseutsetting av driftsoppgaver. Da ser vi at 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. 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.

3.12 Tjenestekvalitet, vannkvalitet og pris til forbruker

Vi har ikke innenfor rammen av dette prosjektet hatt mulighet til å undersøke tjenestekvalitet, vannkvalitet og pris til forbruker på en systematisk måte. KOSTRA-data viser forskjeller i gebyrer mellom kommuner, men har ikke tilstrekkelig data om vannkilder, topografi, grisgrendthet, utbyggingsår, finansieringsbetingelser og andre forhold som vil være avgjørende for produksjonskostnadene. Ved benchmarking vil man være bedre i stand til å synliggjøre betydningen av slike forhold (se for eksempel Sjøvold m. fl. (2003)).

Dybdeundersøkelsen antyder imidlertid at det kan være politisk vilje til økte gebyrer dersom det kan argumenteres godt for økt kvalitet som følge av investeringer og så videre. Det er også hevdet at større enheter vil være bedre i stand til å håndtere sikkerhet og beredskap, både ressursmessig og kompetansemessig. Nærmest alle de som har gått inn for alternative organisasjonsformer, har antatt at de skulle bli i stand til å betjene forbrukerne bedre gjennom den nye ordningen. Vi kan også tilføye at breddeundersøkelsen viser nærmest samstemmighet om at kommuneadministrasjonens omdømme hos abonnentene er meget viktig for kommunen.

Konsekvensen for vår del er imidlertid at vi ikke kan si noe sikkert om organisasjonsformens betydning for vannkvalitet, tjenestekvalitet og pris til forbruker.

3.13 Barrierer mot effektivisering og modernisering

En barriere er et forhold som hindrer, begrenser eller forsinker muligheten til å oppnå et mål, her effektivisering og modernisering.

I dybdeundersøkelsen som retter seg mot ledere av VA-etat eller – selskap er det stilt tilleggs-spørsmål om hvordan man oppfatter barrierer eller hindringer mot effektivisering og modernisering. 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 politikerne har ikke vist noe særlig interesse så lenge alt går bra.

Noen VA-folk snakker om at liten politisk interesse er en barriere. Det er blant annet vanskelig å nå frem med et budskap om at man trenger å øke ambisjonsnivået. Hvis man legger frem 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.

Det er få VA-folk som snakker om lovverket som en barriere. I tilfeller dette gjøres pekes det på blant annet konkurranselovgivningen 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.

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 for å hente ideer til nye løsninger.

3.14 Oppsummering

Oppfatningene om hva som er utfordringene innen sektoren og hva man ønsker å prioritere, og å 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 i gjennomsnitt 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 tilhengere av sterkere konkurranse om drifts- og vedlikeholdsoppgavene, delvis med henvisning til sikkerhets- og sårbarhetsproblematikk, og bare en av ti er for mer privatisering. Politiske skillelinjer slår som forventet inn i synet på konkurranse og 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. Samtidig er det ingen statistisk sammenheng mellom å prioritere kostnadseffektivitet og å være stordriftsorientert (herunder orientert mot interkommunale løsninger). Om lag 40 prosent oppfatter også ulempene å være større enn fordelene ved storskala drift.

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.

Våre undersøkelser har avdekket flere mulige barrierer mot effektivisering og modernisering, bl.a. er det få kommuneledere som 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. VA-sektorens ansatte og ansvarlige ser etter det vi erfarer mange utfordringer, men det er delte meninger om hvorvidt omorganiseringer og selskapsdannelser eller sterkere konkurranse er den rette vei å gå. Mange mener at det er mulig å møte utfordringer med dagens organisering.

På flere punkter er det til dels store forskjeller mellom det som kommunene svarer i gjennomsnitt og det som nasjonale faglige institusjoner hevder. Dette gjelder blant annet synet på stordriftsfordeler og til dels også oppfatningene om hvor store utfordringene vil bli både på finansierings- og kompetansesiden. 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. En tettere dialog mellom fagmiljøene og kommunene kan sikkert bidra til å skape omforente oppfatninger og eventuelt identifisere områder der det trengs nærmere studier.

4 HVA SKJER I EU? KARTLEGGING AV TRENDER, DRIVKREFTER OG BARRIERER

4.1 Innledning

Arbeidet i dette kapittelet er basert på to metodiske fremgangsmåter:

- Gjennomgang av dokumenter som har relevans for spørsmålet om EU sitt arbeid med liberalisering.
- Intervjuer eller samtaler med personer som har innsikt i dette arbeidet, ut over det som er dokumentert i formelle dokumenter.

Funn fra begge disse kilder er sammenstilt for å utvikle de konklusjoner som er fremkommet.

4.2 EUs arbeid hva gjelder en eventuell liberalisering av VA-sektoren

Sentrale organer i EU har i lengre tid jobbet med å få frem bestemmelser som kan åpne for en liberalisering av sektoren. Dette preges sterkt av den generelle debatten om ”tjenester i allmennhetens interesse”. EUs arbeid gir viktige føringer for medlemslandenes arbeid innen sektoren, blant annet hvordan markedet for levering av tjenester vil utvikle seg og hvilket behov det vil være for strategisk kommunalt eierskap. Dette kapittelet presenterer en gjennomgang av både viktige dokumenter og pågående diskusjoner i EUs organer. Sistnevnte er fanget opp via samtaler med sentrale personer i EU-systemet og andre relevante organer.

Når det gjelder dokumenter som diskuterer eller har relevans for liberalisering og lovgivning av VA-sektoren, er det viktigste følgende dokumenter, inndelt i henholdsvis offisielle policy-dokumenter fra Kommisjonen og akademiske studier (de norske oversettelsene er ikke offisielle titler på dokumenter, men direkte oversettelser av titlene):

- Policy-dokumenter:
 - Internal Market Strategy: Priorities 2003 – 2006 (”Intern markedsstrategi: Prioriteter 2003 – 2006”), publisert av EU-kommisjonen 7. mai 2003 (Commission of the European Communities, 2003 a).
 - Green Paper on Services of General Interest (”Grønnbok om tjenester i allmennhetens interesse”), publisert av EU-kommisjonen 21. mai 2003 (Commission of the European Communities, 2003 b). Green Paper oversettes ofte til norsk med ”grønnbok” og er et første utkast til et dokument som i fremtiden kanskje vil vedtas som et formelt beslutningsgrunnlag for politiske prosesser. En grønnebok sammenliknes i Norge ofte med en NOU.
 - Uttalelse fra det europeiske parlamentet til grønneboken om Services of General Interest, publisert mars 2004 (European Parliament, 2004).
 - White Paper on Services of General Interest (”Hvitbok om tjenester i allmennhetens interesse”), publisert av EU-kommisjonen 12. mai 2004 (Commission of the European Communities, 2004). White Paper oversettes tilsvarende som Green Paper til ”hvitbok” på norsk og sammenliknes ofte i Norge med en stortingsmelding. Også dette dokumentet går på høring.
- Akademiske studier:
 - Study on the Application of the Competition Rules to the Water Sector in the European Community (”Studie av anvendelsen av konkurraneregelverket på VA-

sektoren i EU”), produsert av WRc og Ecologic (Institute for International and European Environmental Policy) på oppdrag fra EU-kommisjonen, publisert desember 2002 (Gordon-Walker m. fl., 2002).

- En rekke rapporter fra EU-prosjektet Euromarket (“Euromarked”), som ser på scenarier for liberalisering av VA-sektoren i Europa, publisert med jevne mellomrom siden juni 2003 på www.epfl.ch/mir/euromarket.
- International Comparison of Water Sectors (“Internasjonal sammenlikning av VA-sektorer”), produsert av ifip TU (Institute of Public Finance and Infrastructure Policy at Vienna University of Technology) og Ecologic (Institute for International and European Environmental Policy) i oktober 2004 (Schönbäck m. fl., 2004).

Dokumentene gjennomgås i det følgende i kronologisk rekkefølge etter publikasjonstidspunkt. En fornyet rapport fra EU-kommisjonen om tjenester i allmennhetens interesse er forventet etter dette prosjektets avslutning.

4.3 Kan ordinære konkurranseregler anvendes for vann?

Rapporten *Study on the Application of the Competition Rules to the Water Sector in the European Community* (“Studie av anvendelsen av konkurraneregelverket på VA-sektoren i EU”) (Gordon-Walker m. fl., 2002) tar blant annet for seg eksisterende lov- og regelverk i EU som omfatter eller påvirker VA-sektoren:

- The Water Framework Directive (“VA rammedirektiv”), et omfattende direktiv som i mindre grad er relevant for liberalisering. Det sier imidlertid at innen 2010 må medlemslandene sikre at vannprising gir tilstrekkelige incentiver for effektiv vannbruk. Samtidig sies det at medlemslandene ikke må rette seg etter dette dersom de kan vise at etablert praksis ikke undergraver denne intensjonen.
- Communication from the Commission on Pricing Policies for Enhancing the Sustainability of Water Resources (“Kommunikasjon fra Kommisjonen om prispolitikk for å bedre bærekraftigheten i vannressursene”), som sterkere understreker bruken av prismekanismer og der kommisjonen yter press for strengere håndhevelse av prinsippet for selvkost, mer utstrakt bruk av prisstrukturer som gir incentiver for mer effektiv vannbruk og en mer åpen prispolitikk som tar hensyn til miljøkostnader og som kan støtte en bærekraftig etterspørselsbasert politikk.
- Urban Wastewater Treatment Directive (“Direktiv om behandling av avløpsvann i urbane strøk”), som stort sett omhandler miljøkrav.
- Drinking Water Directive (“Direktiv om drikkevann”), hvor innholdet hovedsakelig er relatert til helsemessige forhold ved drikkevann.

Rapporten konstaterer videre at vannforsyning og avløpshåndtering er et lovpålagt ansvar hos lokale myndigheter (municipalities, kommuner i Norge) i hele EU, unntatt Storbritannia. Lokale myndigheter eier infrastrukturen, mens driftsansvaret varierer mellom interne avdelinger i kommunene, kommunalt eide eller deleide selskaper, interkommunale selskaper eller satt bort gjennom kontrakter med private eller offentlige selskaper. Kartleggingen viser også at VA-sektoren er karakterisert ved monopolistiske strukturer og at det i liten grad er gjort forsøk på å åpne slike tjenester for konkurranse.

I rapporten vurderes flere former for konkurranse og hvordan disse kan gjennomføres i VA-sektoren:

- Konkurransen i markedet – felles fremføring: Dette vil si at flere aktører konkurrerer om å fremføre vann til kundene i et distrikt. Analysen avdekte en rekke forhold som vanskeliggjør en slik form for konkurranse, både av teknisk, økonomisk og kvalitetsmessig art.
- Konkurransen i markedet – konkurranse i ”detaljstledet”: Under denne konkurranseformen må den nåværende monopolist skille ut den kommersielle delen av organisasjon i et eget selskap som vil ha ansvar for oppgaver som kundekontakt, fakturering og prissetting. Nye aktører vil så lisensieres for å tilby de samme tjenester i konkurranse med monopolisten og må betale monopolisten for vanddistribusjon, behandling, og så videre. (Satsene må reguleres av en regulator). Konkurransen vil være basert på å tilby disse kommersielle sluttledstjenestene best og billigst til kundene. Rapporten peker på både fordeler og ulemper ved en slik ordning.
- Konkurransen i markedet – konkurranse om store brukere: Dette vil si å åpne opp for konkurranse om å levere vann til store brukere, typisk aktører innen jordbruk eller industri.
- Konkurransen om markedet – utsetting av tjenester til private aktører: Dette ansees som det mest relevante alternativet og forutsetter at kommunen fortsetter å ha eierskapet til infrastrukturen. Private aktører velges via anbudskonkurranse. Rapporten ser på en rekke varianter av dette prinsippet og peker på pluss og minus ved disse.

Ved vurdering av juridiske barrierer mot disse ulike konkurransemekanismene peker rapporten på en rekke lover og regler som i større eller mindre grad kan påvirke utviklingen. I sum synes dog konklusjonen å være at det ikke finnes definitive juridiske hindre for å ta i bruk alle konkurransemekanismene.

Rapporten kom før EU-kommisjonens eget arbeid på området, og må sees på som et forberedende arbeid som gir en viss oversikt over sektoren og visse juridiske forhold. Utover dette inneholder den lite av relevans for vurderingen av hvordan norske forhold vil påvirkes av EU.

4.4 Utvikling av EUs indre marked

Internal Market Strategy: Priorities 2003 – 2006 (”Intern markedsstrategi: Prioriteter 2003 – 2006”) (Commission of the European Communities, 2003a) er en generell rapport som bredt vurderer strategier for realisering av størst mulig samfunnsøkonomisk nytte gjennom det indre markedet som fremkommer etter utvidelsen av unionen. Noen få uttalelser om VA-sektoren fremkommer:

- Sektoren er fragmentert og har potensiale for modernisering, men dette vil kreve ytterligere studier. EUs holdning med hensyn til eierskap til vann og vanntjenester vil fortsatt være nøytral.
- Kommisjonen vil gjennomføre en analyse av den juridiske og administrative situasjonen i sektoren og alle muligheter holdes åpne, inkludert mulige juridiske tiltak.

Utover dette er rapporten sektoruavhengig. Den viktigste ved rapporten er nok at EU synes forberedt på å ta i bruk relativt sterke virkemidler for å sikre åpenhet i det indre markedet, også for tjenester som tradisjonelt har vært sterkt regulerte.

4.5 Hvordan skal tjenester i allmennhetens interesse håndteres i det indre markedet?

I rapporten Green Paper on Services of General Interest ("Grønnbok om tjenester i allmennhetens interesse") (Commission of the European Communities, 2003b) adresseres for første gang såkalte "tjenester i allmennhetens interesse", det vil si tjenester av en slik karakter at de inngår som et essensielt element i det moderne europeiske samfunn. For eksempel er energi, tele, renovasjon, samt VA-tjenester. Rapporten er holdt i en klart "positiv" tone i forhold til liberalisering, og det pekes på at deregulering av markeder for slike tjenester ikke har hatt de negative effekter mange fryktet. Snarere viser man til telesektoren som et eksempel på at kostnadene for forbrukerne har falt samtidig som nedgang i sysselsetting i de gamle monopolistene har blitt mer enn kompensert gjennom økt sysselsetting i andre virksomheter.

Videre gjøres det klart at tjenester i allmennhetens interesse er en bred gruppe tjenester som omfatter vidt forskjellige sektorer. EU respekterer dette mangfoldet og de ulike rollene lokale myndigheter spiller på de forskjellige områder. Dette er også nedfelt i "Charter of Fundamental Rights", artikkel 36, der det sies at "EU anerkjenner og respekterer adgangen til tjenester i allmennhetens interesse slik de håndteres i nasjonale lover og praksis...". Rapporten sier videre at å definere, organisere, finansiere og overvåke tjenester i allmennhetens interesse er primært en oppgave for de kompetente nasjonale myndigheter. Myndighetene i det enkelte medlemsland har betydelig frihet i å definere det offentliges forpliktelser for slike tjenester og å organisere dem. Dette avspeiles i store forskjeller mellom landene i hvordan disse tjenestene er organisert.

Det diskuteres om det er hensiktsmessig med et felles juridisk rammeverk for alle tjenester i allmennhetens interesse, men det vises til at sektorene er så forskjellige at et slikt rammeverk i beste fall bare kan omfatte generelle målsetninger og prinsipper. Videre ser rapporten på hvordan tjenestene finansieres og beskriver et antall ulike prinsipper for dette. Det konkluderes med at medlemslandene selv kan bestemme hvilket finansieringsprinsipp man ønsker, så lenge det ikke fører til uakseptable forstyrrelser i det interne markedet.

Grønnboken ble som sagt senere etterfulgt av en hvitbok, se Kapittel 4.8.

4.6 Det europeiske parlamentet er skeptisk til felles markedsdirektiv for VA-sektoren

Mens grønnboken gikk ganske langt i å åpne for en rekke ulike liberaliseringsmodeller og felles-europeisk regulering av tjenester i allmennhetens interesse, er den offisielle høringsuttalelsen fra Europa-parlamentet (European Parliament, 2004) langt mer restriktiv. Blant annet understrekes det:

- at det avgjørende ikke er hvem som leverer slike tjenester, men med hvilken kvalitet og bærekraftighet
- at liberalisering av noen offentlige tjenester har ført til både store fordeler og satt i fare hele tjenesten.

Viktigheten av det enkelte lands rett til å bestemme organiseringen av slike tjenester understrekes. Det sies også klart at tjenester i allmennhetens interesse ikke faller inn under EUs konkurranse-lovgivning og kun skal overvåkes dersom det forekommer åpenbare misbruk av markedsrett.

Når det gjelder VA-sektoren spesifikt sies at man avviser et felles markedsdirektiv for vannforsyning og avløp. Parlamentet mener videre at det ikke bør gjennomføres liberalisering av vannforsyning og avløpshåndtering, i lys av de store regionale forskjellene i sektoren. Derimot ber man

om at VA-sektoren må ”moderniseres” med økonomiske prinsipper som støtter opp under kvalitets- og miljøstandarder så vel som effektiviseringsbehov.

4.7 VA-aktørenes interesseforening er også skeptisk til grønbokens forslag om felles markedsdirektiv

I en uttalelse fra EUREAU (European Union of National Associations of Water Suppliers and Waste Water Services – Den europeiske forening for nasjonale bransjeforeninger for vannleverandører og avløpstjenester) til grønboken stilte foreningen seg positiv til grønboken og understreket samtidig at den var i mot arbeidet med å underlegge europeisk vannforsyning et felles direktiv. Videre ble det påpekt at foreningen var for modernisering av sektoren, som et alternativ til liberalisering.

For øvrig har EUREAU fulgt opp denne uttalelsen med et ”position paper” publisert i versjon 6 i september 2005. Her vises det til at det Europeiske Parlamentet ved to anledninger har inntatt standpunktet at vannforsyning og avløpshåndtering ikke bør underlegges liberalisering. EUREAU støtter dette og sier at tjenester knyttet til vann bør organiseres og styres så nært som mulig de lokale og regionale myndigheter som representerer innbyggerne i et gitt område. Det vises også til virkemidler som kan tas i bruk for å oppnå videre modernisering, for eksempel:

- Bruk av det såkalte ”Cohesion Fund” (opprinnelig et fond for å styrke infrastruktur i de fattigste EU-landene for å forberede dem på EUs monetære union) for å øke moderniseringstakten.
- Stimulere forskning og utvikling innen vannområdet.
- Sette klare standarder for overflatevann.
- Gi juridisk trygge rammer for hvordan lokale myndigheter kan organisere sine vannrelaterte tjenester.
- Oppmuntre til spredning av beste praksis innen sektoren.

4.8 EU-kommisjonen modererer seg i hvitboken

Grønboken publisert i mai 2003 satte fart i en omfattende debatt om fremtiden for tjenester i allmennhetens interesse. Selve rapporten førte til at kommisjonen mottok nærmere 300 høringsuttalelser fra en rekke ulike instanser. Tønen i hvitboken (Commission of the European Communities, 2004) er betydelig moderert i forhold til grønboken, og innledningsvis slås det fast at selv om tjenester i allmennhetens interesse kan leveres i samarbeid med eller helt av private aktører, forblir de et ansvar for de offentlige myndigheter. Videre sies at det er de lokale myndigheter i medlemslandene som har ansvar for å definere, organisere, finansiere og overvåke disse tjenestene.

Det anerkjennes også at et ethvert initiativ på EU-nivå på dette området må ta hensyn til forskjellene mellom de ulike tjenestene. Kommisjonens forslag om et felles direktiv for tjenester dekker derfor bare tjenester som representerer en økonomisk aktivitet, og ikke distribusjonstjenestene (post eller distribusjon av elektrisitet, gass og vann). Det slås fast at kommisjonen ikke krever at medlemslandene skal åpne tjenester i allmennhetens interesse for konkurranse, og man vil heller ikke legge seg borti hvordan de er finansiert eller organisert.

Det konkluderes med at det ikke er hensiktsmessig å utarbeide rammedirektiv for tjenester i allmennhetens interesse nå, men at man vil ta opp spørsmålet igjen på et senere tidspunkt. I mellomtiden vil kommisjonen publisere en ny rapport om tjenester i allmennhetens interesse innen ut-

gangen av 2005. I mellomtiden oppfordres medlemslandene til å fortsette arbeidet med modernisering av tjenestene.

En konklusjon er at det ikke er formålstjenlig med en omfattende liberalisering nå, men et behov for modernisering av tjenestene i mange sektorer, og at instrumentene for en slik modernisering ikke nødvendigvis er godt utviklet. Dette er også et spørsmål om at situasjonen varierer svært mye fra land til land, slik at en felles regulering på EU-nivå kan være vanskelig. Kommisjonen vil legge frem en ny rapport i løpet av 2005 om situasjonen for slike tjenester og revurdere gjennomførbarhet og behov for lovgiving på EU-nivå innen utvalgte områder på dette feltet. Et springende politisk punkt er i hvilken grad det er ønskelig å angi sektorvise eller generelle overordnede utviklingsspor for regulering av slike tjenester.

4.9 Internasjonal sammenlikning av VA-sektoren identifiserer drivkrefter i begge retninger

Rapporten *International Comparison of Water Sectors* ("Internasjonal sammenlikning av VA-sektorer") (Schönbeck m. fl., 2004) er relevant for å forstå hva som skjer innenfor noen utvalgte EU-land. Et innledende kapittel gir også en god oppsummering av politiske og juridiske rammevilkår på europeisk nivå. Innledningsvis understrekes det at det pågår en intens debatt om privatisering og liberalisering av VA-sektoren i Europa, og at debatten er fokusert rundt spørsmålet om konkurranse. Konkurranselovgivningen i Europa er sterk og det er et generelt ønske om at det indre marked skal fungere i henhold til denne. Det vises imidlertid til flere nylig avsatte EU-dommer om at tjenester i allmennhetens interesse må vurderes i lys av miljømessige faktorer og praksisen med offentlige tjenesteytere i mindre lønnsomme sektorer.

Samtidig sier rapporten at liberalisering er en pågående prosess som vil berøre også denne sektoren.

4.10 Rapporter fra EU-prosjektet Euromarket

Dette er et pågående prosjekt som løpende produserer rapporter om scenarier for liberalisering innen VA-sektoren.

Den første rapporten ble publisert i juni 2003, altså rett etter at kommisjonens grønnbok ble offentliggjort. Den har tittelen "Analysis of the European Union's Explicit and Implicit Policies and Approaches in the Larger Water Sector" ("Analyse av EUs eksplisitte og implisitte politikk og tilnærming i den utvidede vannsektoren") (ENGREF m. fl., 2003) og ser på utviklingen for liberalisering i andre sektorer og forsøker å mene noe om fremtiden innen VA-sektoren. Rapporten gir ingen klare svar, men sier at vann er såpass annerledes enn andre sektorer at vi ikke uten videre kan overføre utviklingen i andre sektorer. Det konkluderes med at også VA-sektoren vil gjennomgå én eller annen form for endring, ut fra egne forutsetninger.

Den neste rapporten ble publisert i mars 2004 og hadde tittelen "Analysis of the Legislation and Emerging Regulation at the EU Country Level" ("Analyse av lovgivning og fremvoksende regulering på nasjonsnivå i EU") (UCL m. fl., 2004). Denne fokuserer primært på en detaljert gjennomgang av hvert enkelt land lovgivning, og gjør antakelser også rundt fremtiden. Først sies det at konkurranse for behandling av avløpsvann er mulig i alle EU-landene bortsett fra Portugal, primært i form av konkurranse om markedet. Regulering av sektoren ved en uavhengig kontrollerende myndighet er fraværende i de aller fleste landene, med unntak av Storbritannia. Rapporten spår

til slutt at de store forskjellene som eksisterer mellom landene sannsynligvis vil føre til en større grad av harmonisering, både som følge av miljøforhold, økonomisk og teknologisk utvikling.

I april 2004 ble rapporten ”Analysis of the European Water Supply and Sanitation Markets and its Possible Evolution” (“Analyse av det europeiske vannforsynings- og rensemarked og dets mulige utvikling”) utgitt (UNESCO-IHE m. fl., 2004). Denne rapporten ser mer detaljert på hvordan de nasjonale VA-forholdene er i de ulike medlemslandene, og konkluderer blant annet med at offentlig driftsansvar fortsatt dominerer det europeiske VA-markedet. Samtidig er det en trend i enkelte land mot mer delegert offentlig styring, det vil si en bevegelse i retning av mer privat ansvar.

Videre sier rapporten at den optimale liberaliseringsveien, om en slik eksisterer, vil være forskjellig i hvert land. Analysen viser at liberalisering i retning av konkurranse *i* (i motsetning til *om*) store deler av markedet vil være vanskelig grunnet potensialet for alvorlig markedskollaps og store transaksjonskostnader. Konkurranse *om* markedet vil tilsvarende kun komme som et resultat av en intensiv og kostbar liberaliseringsprosess drevet frem av lovgivende myndighet. Det sies også at ulike fremmere og hemmere for endringer vil påvirke utviklingsretningen, for eksempel påvirkningskraften til mektige lobbygrupperinger. Til slutt konkluderes det med at institusjonelle endringer i retning av mer liberalisering kan komme til å kreve store omveltninger.

I april 2004 kom også en sluttrapport med tittel ”Analysis of the Strategies of the Water Supply and Sanitation Operators in Europe” (“Analyse av strategiene til vannforsynings og – renseoperatørene i Europa”) (EPFL m. fl., 2004a). Denne ser i mindre grad på utviklingen mot liberalisering i EU, men rapporten konkluderer med noen relevante forhold basert på en gjennomgang av hvordan ulike private VA-aktører i Europa tenker fremover. Først synes det klart at flere forhold begrenser hvor godt VA-markedet fungerer, noe som sterkt påvirker private aktørers strategier. De sentrale er en forståelse for at VA-sektoren primært muliggjør *konkurranse om markedet*, at langvarige kontrakter bidrar til lav fleksibilitet og effektivitet, at i mange markeder er konkurranse begrenset til deltakelse gjennom andre selskaper (ikke som uavhengige operatører) og at de fleste investeringsmidler for sektoren normalt styres av offentlige myndigheter. Dette gjør at VA-sektoren trolig er lite interessant for nye aktører.

Rapporten ”Identification and Description of Plausible Water Liberalisation Scenarios” (“Identifisering og beskrivelse av sannsynlige liberaliseringsscenarier i VA-sektoren”) kom i desember 2004 (EPFL m. fl., 2004b). Denne rapporten beskriver et omfattende arbeid med å utvikle overordnede scenarier for EU med hensyn til fremtidig liberalisering. Dette er et arbeid som utføres av en rekke forskningsinstitusjoner fra flere europeiske land og hvor man trekker fram en rekke eksempler.

I vedlegg til rapporten ser man nærmere på ulike forhold i EU som er i endring og som ligger til grunn for de scenarier som er beskrevet. Disse er mer relevante her, og de trender som identifiseres er:

- Større aktører i VA-sektoren, som følge av voksende byer, forståelse for storskalafordeler og mer utstrakt bruk av interkommunale selskaper.
- Økt transparens, basert på økte kundekrav om innsikt og generell konkurransemessig åpenhet i ulike markeder.
- Mer selvstendighet for operatørene, som følge av større krav til kompetanse hos aktørene og innføring av ”New Public Management”.
- Konkurranse, som fortsatt er vanskelig, men der Storbritannia har gått lengst og der man ser en tendens mot mer ”unbundling” (tjenesteoppsplitting) av ulike deler av VA-tjenestene og dermed åpning for mer konkurranse.

- Liberalisering av andre nettverkstjenester (infrastruktur i andre sektorer).
- Deltakelse fra privat sektor i avfallshåndtering, som er nokså nært knyttet til håndtering av avløp.

Videre pekes det på fremtidige hendelser som vil påvirke liberaliseringsprosessen:

- Innføring og praktisering av EUs vanndirektiv.
- Nye, skjerpede konkurranseregler i EU.
- Lukking av EUs fond for utjevning.
- Nye, endrede konkurranseregler gjennom WTO og GATS.

I sum er dagens situasjon en balanse mellom en tendens til ”business as usual” og økende økonomisk press på lokale myndigheter og kommuner. Det antas at krav til økt effektivisering kan gi to ulike utviklinger:

1. Outsourcing, som følge av regulatoriske mangler.
2. Regulert monopol, som følge av markedsvanskeligheter.

I outsourcingsscenariet antas at dagens situasjon vil råde frem til 2010. I perioden 2010-2015 vil man se mer outsourcing, mens det fra 2015 vil måtte legges til rette for konkurranse fremfor regulering. Dette mener man vil være en følge av skuffende resultater i forsøket på regulering i mange land.

I scenariet regulert monopol mener man at perioden frem til 2010 vil preges av at ulike krefter vil stimulere til bruk av benchmarking og uavhengige regulatorer, samtidig som den offentlige opinionen mot liberalisering øker. I perioden 2010-2015 vil policy på EU-nivå, misbruk av monopoler, implementering av vanndirektivet og kundepress drive en videre prosess for institusjonelle reformer. Fra 2015 vil internasjonale erfaringer og mer langsiktige drivere av makro-miljømessig natur (dårlig miljøutvikling i sektoren, økt sosialt engasjement, avfolking i distriktene og klimaendringer) forsterke en endring i retning av uavhengig benchmarking og/eller uavhengig økonomisk regulering.

4.11 Intervjuer og samtaler

Det må forventes at det debatteres og menes mer enn det som faktisk nedfelles skriftlig. Før lover og direktiver endres, foregår en omfattende diskusjon og lobbyvirksomhet, og det er viktig å fange opp også hva som skjer på dette planet. Prosjektgruppen har forsøkt dette gjennom å avholde samtaler med relevante personer i EU-systemet og andre instanser. Vi har stilt en rekke spørsmål.

Det **første** vi spurte om var: ”Kan det forventes at det i Norge vil bli lovfestet plikt til å liberalisere VA-sektoren? Hvis ja, vil dette innebære et krav om at private også må kunne eie VA-infrastruktur, eller vil det være tilstrekkelig at driften konkurranseutsettes?”

Svaret på dette var: I et lengre tidsperspektiv er det tenkelig at det kommer en liberalisering i et eller annet omfang. Det er betydelige politiske og økonomiske krefter involvert, noen av de store økonomiske aktører er europeiske (for eksempel Veolia Environment) og Kommisjonen mener at den har et grunnleggende politisk mandat i Lisboa-erklæringen fra EUs regjerings- og statsjefer

om at EU skal være den økonomi i verden som har størst konkurranseevne.² Det synes lite sannsynlig at liberaliseringen kommer i den nærmeste fremtid. Skulle det komme et slikt EU-direktiv, er det også et spørsmål om dette vil få konsekvenser for EØS-landene. Dette er et politisk og rettslig spørsmål som avhenger noe av hvilken en form et direktiv får. Det er imidlertid sannsynlig at en slik endring også vil få konsekvenser for EØS-landene.

Det **andre** vi spurte om var: ”Kan det forventes at det i fremtiden oppstilles et krav til å oppnevne en offentlig regulator for infrastrukturselskaper (offentlig eller privat eide) for å hindre at infrastrukturselskapene oppnår superprofitt?”

Svaret på dette var: Ja, dersom dette ikke gjøres vil oppgaven sannsynligvis bli overtatt av de nasjonale konkurransemyndigheter og Kommisjonen.

Det **tredje** vi spurte om var: ”Innenfor VA-sektoren i Norge er det et stort investeringsbehov. Kan det forventes at offentlige subsidier (til offentlig eller privat eide infrastrukturselskaper) vil være tillatt?”

Svaret på dette var: Utgangspunktet i EØS-lovgivningen er at statsstøtte er forbudt. Med statsstøtte forstås all støtte som utbetales av offentlige midler, det være seg statlige, regionale eller kommunale midler. Det er blitt lagt vekt på om de foretak som tilgodeses får fordeler fremfor andre konkurrenter, og da er det snakk om statsstøtte. Kommisjonen anser at dette normalt ikke er tilfellet når det er snakk om infrastruktur som er nødvendig for å levere en tjeneste som må anses som det offentliges ansvar overfor innbyggerne, når markedet ikke kan sikre infrastrukturen på samme betingelser og når støtten ikke spesifikt begunstiger en virksomhet. For eksempel: Bygger man ut det offentlige veinett, er det ikke statsstøtte. Anlegger man derimot en vei som utelukkende skal benyttes av et bestemt foretak, blir spørsmålet straks mer tvilsomt.

Det **fjerde** vi spurte om var egentlig to ting: ”Er det sannsynlig at EUs direktiver om kvalitet og miljø, eller senere direktiver inneholdende kvalitets- og miljøkrav blir bestemmende for organiseringen for VA-sektoren i fremtiden? Og er det mulig eller sannsynlig at innholdet i direktiver av denne art bevisst benyttes til å legge føringer for hvordan sektoren organiseres?”

Svaret på det første spørsmål er at det generelt neppe kan utelukkes. Svaret på det andre spørsmålet er at det neppe er sannsynlig. Lovgiver i EU er en ytterst diffus instans. Det er lite sannsynlig at EU som lovgivende instans kan tillegges hensikter av denne art. Det hindrer naturligvis ikke at enkeltpersoner innenfor institusjonene kan operere med hensikter som forutsatt i spørsmålet, og evner å påvirke lovgivningens innhold.

Det **femte** vi spurte om var ”hvilke kritiske hendelser kan endre det sannsynlige utviklingsforløp vesentlig?”

Svaret kan gis med ett ord: EUs forfatning (grunnlov). Etter at folkeavstemningene i Frankrike og Nederland våren 2005 resulterte i flertall mot forfatningen, har EU på et vis mistet forankringen og det har oppstått et slags tomrom. Selv om det ikke snakkes så mye offentlig om forfatningen, så er realiteten at i de øvre deler av EUs organer i dag har videre arbeid med forfatningen høyeste prioritet. Alt annet blir underordnet. Tiltak som ikke kan forstås av Europas borgere har ikke mye sjanse for å bli fremmet i den aktuelle situasjon. Resultatet av avstemningene kan nok i et visst omfang tolkes som en protest mot de sittende nasjonale regjeringer. Avstemningen i Frankrike

² Det Europeiske Råds konklusjoner fra møtet i Lisboa 23. og 24. mars 2000. Det heter her at i løpet av de neste 10 år skal EU “become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion”.

tolkes ofte også som et uttrykk for at velgerne mente at EU er blitt for liberalistisk og for mye sporet inn på en amerikansk eller engelsk samfunnsmodell. Så lenge dette tomrommet varer, er det ikke ønskelig for noen å gi seg i kast med tiltak som trolig er upopulære ute i medlemsstatene. Dersom det lykkes å få vedtatt en forfatning, kan dette raskt endres.

4.12 Oppsummering

Det kommer ingen liberalisering på kort sikt. Det kan hende at man fortsetter å arbeide på saken i de nedre deler av hierarkiet i Kommisjonen. At det skulle materialisere seg i noe konkret så lenge EU er i "the constitutional blues" er høyst usannsynlig.

Reguleringer av sektoren i medlemsstatene er for uensartet, så det vil være vanskelig å finne en fellesnevner for regulering.

Siste utvikling rundt et eventuelt direktiv om "Tjenester i allmennhetens interesse" er at Østerrikes kansler, som fra 2006 har formannskapet i EU, mener grønnboken/hvitboken bør skrinlegges og at arbeidet rundt disse temaene bør startes på nytt.

Hvis liberaliseringen kommer, så blir det knyttet til driften og ikke infrastrukturen.

Manglende krav gjennom direktiver kan gi større spillerom for dem som ønsker å gjøre noe.

"Prisen" å betale for ingen eller svak regulering, det vil si mangel på direktiver, er at relevante spørsmål kan bli avgjort av domstolen. Domstolen vil så håndtere tvister på grunnlag av primærretten, det vil si de grunnleggende bestemmelsene i EU-traktaten (EØS-avtalen). Dette kan gi en del overraskende domsavsigelser for medlemslandene også når det gjelder handlingsmuligheter innen VA-sektoren.

Det vil være en viss lovgivningsaktivitet på vannkvalitet, i sær i det omfang miljøbeskyttelsen kan brukes som en salgsartikkel for å fremme EUs image i befolkningen.

5 FAKTISK UTVIKLING OG ERFARINGER FRA VA-SEKTOREN I NOEN UTVALGTE EUROPEISKE LAND

Dette kapitlet tar sikte på å belyse utvalgte erfaringer fra et utvalg europeiske land (Sverige, Danmark, Tyskland, Nederland, Frankrike og England & Wales) med hensyn på forskjeller i *organisering, eierskap, driftsformer og finansiering* i VA-sektoren. De viktigste *prosesser* som pågår for tiden og som peker ut kursen fremover er også kort beskrevet. Utviklingen i andre europeiske land er en viktig faktor når de mulige fremtidige scenarier skal utformes over hvordan utviklingen kan bli i Norge fremover.

Arbeidet i dette kapitlet bygger på informasjon hentet fra litteratur, blant annet fra boka "Competition and economic regulation in water. The future of the European water industry" (Ballance og Taylor, 2005.) Videre har vi sett på erfaringer fra pågående EU-prosjekter (for eksempel Euromarket), og vært i direkte kontakt med VA-representanter i de enkelte land (bransjeorganisasjoner, forskningsinstitusjoner, COST action nettverk etc.).

I de følgende delkapitler presenteres detaljer fra de ulike landene.

5.1 Sverige

Det er 289 kommuner i Sverige, og det finnes mange små kommuner tilsvarende situasjonen i Norge. Gjeldende VA-lov er fra 1970, og på grunn av en rivende organisasjonsutvikling de siste 10-15 år har man siden 2002 arbeidet med en ny helhetlig VA-lovgivning.

5.1.1 Organisering

I Sverige er organiseringen av VA-tjenestene svært lik forholdene i Norge. Vann- og avløpstjenestene er et offentlig ansvar. Det er vanligst at kommunene som eier anleggene også er ansvarlig for driften. Det store flertall av de svenske kommuner (mer enn 250) driver fortsatt VA-tjenestene i egen regi. I 2004 hadde 39 kommuner organisert VA-virksomheten sin i ulike former for selskaper. Det er også blitt dannet "multi-utility"-selskaper. De fleste endringer i organisasjonsform i Sverige er gjort som en følge av ønske om mer effektive organisasjoner med mulighet for raskere beslutninger, friere personalpolitikk og tydeligere ansvarsforhold (SOU 2004:64).

Roslagsvatten AB er et kommunalt eid aksjeselskap som eies av kommunene Vaxholm, Österåker, Knivsta, Vallentuna (og en liten andel også av Täby og Danderyd). De ulike kommuner har ulik eierandel i selskapet. Kommunene som inngår i Roslagsvatten AB er små og mellomstore kommuner. Motivasjonen til å inngå i selskapet (som utfører drift i de ulike kommuner) varierer litt fra kommune til kommune, men viktige faktorer har blant annet vært kompetanseutvikling, stordriftsfordeler og ønske om bestillerkompetanse ved konkurranseutsetting av driften. Selskapet ble dannet i 1989 og har samlet 15 vannbehandlingsanlegg og 130 pumpestasjoner og leverer vann helt frem til forbrukerne i 17.000 husholdninger (Svensk Vatten, 2005). Selskapet leverer tjenester helt frem til kunden og er et såkalt totalselskap (www.roslagsvatten.se).

Roslagsvatten har et godt opplegg for VA-faglig støtte til sine medlemskommuner, for eksempel i kommuneplanlegging og byggesaksbehandling. Her inngår også grunnlaget for de VA-planer som vedtas i datterselskapene. Datterselskapene eier også infrastrukturen, og dette gir medlemskommunene en følelse av makt og trygghet.

Roslagsvatten AB har fire datterselskaper, ett i hver av de store eierkommunene. Hvert enkelt datterselskap eier VA-anlegg i en kommune. Styret i datterselskapet, som er kommunalt valgt, bestemmer investeringer og VA-gebyrer. Dette er blant annet gjort for at hver enkelt kommune skal ha stor innvirkning på utvikling og VA-gebyrer i sin kommune, samt at det skal være enklere dersom en kommune ønsker å trekke seg ut av selskapet. Kostnader og inntekter fra de ulike datterselskaper (det vil si kommuner) blir ikke blandet sammen, og kommunene kan selv velge ambisjonsnivå. Beslutning om større investeringer kan ikke gjøres av selskapet, men må i henhold til kommuneloven vedtas av kommunene selv. (Thomasson, 2004b).

Det har vært en del tilfeller i Sverige hvor en har dannet kommunalt eide aksjeselskaper (AB), hvor en også gjerne samarbeider kommuner imellom. Stockholm Vatten AB er et slikt eksempel, som er ansvarlig for VA-tjenestene i kommunene Stockholm og Huddinge. Selskapet ble etablert i 1990 gjennom en fusjon, og motivasjonen for å organisere seg som selskap var følgende i henhold til et internt notat fra Stockholm Vatten:

- Ønske om mer enhetlige VA-gebyr i regionen.
- Redusere faren for krysssubsidiering av VA og andre tjenester (Stockholm hadde tidligere tapte en rettssak hvor resultatet ble at kommunen måtte betale tilbake 875 millioner kroner som var tatt inn på for mye gebyrinntekter).
- Store behov for investeringer. (Hvorvidt dette ikke lot seg gjøre innenfor den eksisterende organisasjonsformen er ikke opplyst.)
- I henhold til kommuneloven (1991) skal en kommune bare ha virksomhet i egen kommune. Det ville følgelig ikke vært mulig for Stockholm å drive VA-tjenester i nabokommunen Huddinge uten at det ble dannet et selskap som begge kommunene eide. Som en følge av den nye VA-lagen kan kommuner nå også eie anlegg i andre kommuner.
- Stockholm Vatten AB er aktiv internasjonalt (Stockholm Water symposium, Baltikum, Stockholm Water Company) og ønsket å beholde denne aktiviteten. Selskapsdannelsen gjorde dette lettere.

Det hevdes fra Stockholm Vatten at organiseringen som selskap har gjort det lettere å rekruttere kompetente medarbeidere i konkurranse mot andre firma (entreprenører, konsulenter, andre private selskaper) (Stockholm Vatten, 2005). I hvilken grad dette er politisk argumentasjon eller virkelighet er usikkert. Stockholm er tross alt den største kommunen i Sverige, så man skulle tro at det er forholdsvis enkelt å skaffe kvalifisert arbeidskraft i dette området.

MidtSverige Vatten AB er et annet kommunalt selskap som eies av Timrås og Sundsvall. Selskapet er et konsern med et datterselskap i hver enkelt kommune, som til sammen eier et driftsselskap (Lingsten, 2004b).

Helt sør i Sverige har en Sydvatten AB, som er eid av tolv kommuner, som leverer behandlet vann til sine eierkommuner. Sydvatten AB er et kommunalt eid selskap som produserer drikkevann til 700.000 innbyggere i Skåne. Selskapet ble etablert allerede i 1966 av noen av dagens eierkommuner for å bygge et nytt større vannverk. Flere kommuner i området har sluttet seg til etter hvert. Selskapet er i dag eid av følgende 13 kommuner i Skåne: Burlöv, Eslöv, Helsingborg, Höganäs, Kävlinge, Landskrona, Lomma, Lund, Malmö, Staffanstorps, Svalöv, Svedala og Vellinge. Det er de ulike kommunene selv som distribuerer vannet (se www.sydvatten.se og de ulike kommuners hjemmesider).

I Malmö og Lund har en i de senere år arbeidet med en sammenslåing av VA-tjenestene (ikke kommunesammenslåing). Her går man inn for å danne et kommunalt foretak og ikke et aksjeselskap (AB). En har i Malmö og Lund valgt å etablere en modell som passer bedre for de forhold og

de utfordringer som disse kommunene har. Arbeidet med kommunesamarbeid i Malmö og Lund har nå pågått noen år og er nå inne i en avgjørende fase hvor en rekke vanskelige forhold skal på plass i samarbeidsmodellen, slik som:

- Hvem skal sitte i styret i selskapet?
- Hvor skal selskapet lokaliseres?
- Hvordan skal pensjonsrettigheter og ansettelsesavtaler håndteres?
- Hvem skal være sjef?

5.1.2 Eierskap

Kommuneloven i Sverige medfører at det er kommunene som har overordnet ansvar for vannforsyning og avløpshåndtering. Det har vært vanlig at kommunene eier og også driver VA- anleggene i egen regi. Det har blitt dannet en del kommunale selskap og interkommunale selskap.

Det har også vært et tilfelle hvor kommunal VA-virksomhet ble fullstendig overtatt av private. Norrköping kommune etablerte i 1997 et VA-selskap. I starten eide kommunen 49 prosent av aksjene. I 2000 kjøpte Sydkraft alle aksjene i selskapet. Sydkraft (som igjen er eid av tyske EON Energy AG) er et multi-utility-selskap, som hovedsakelig driver med energi, men som også inkluderte VA i Norrköping. I januar 2005 kjøpte Norrköping kommune VA-verket tilbake. Bakgrunnen for dette tilbakesalget til kommunen er den planlagte innføringen av ny VA-lov (VA-lagen), som forventes vedtatt i løpet av 2005/2006, som begrenser retten til privat eierskap av VA-verk. Kommunen kjøpte alle aksjer i selskapet Sydkraft Vatten AB og etablerte et nytt selskap Norrköping Vatten AB (Svensson, 2005). Norrköping kommune var det eneste stedet i Sverige hvor hele virksomheten tidligere var blitt solgt til et privat selskap. Prisen på selskapet var slik at det var ingen stor fortjeneste for selger. Energidelen av det tidligere kommunale selskapet er fortsatt eid av Sydkraft.

5.1.3 Driftsformer

I de fleste kommuner er det kommunen selv som driver anleggene. Det har vært og er fortsatt en del tilfeller av utsetting av driften til private aktører. Et kjent eksempel på privat drift av VA-tjenestene har en i Norrtälje kommune, hvor en som en følge av valgresultatet i 1998 gikk fra et sosialdemokratisk til et borgerlig styre. De borgerlige hadde gått til valg på at en skulle sette ut driften for alle tekniske tjenester i kommunen på anbud. I 2002 vedtok kommunen at selskapet Veolia Water AB (som er et eget datterselskap under Veolia Water International) skulle stå for drift og vedlikehold av vann og avløpssystemene for en 10 års periode med mulig to års forlengelse. Kontrakten er av typen *management* kontrakt slik som beskrevet under erfaringer fra Frankrike (Thomasson, 2004a). Kommunen har fortsatt en ansatt på teknisk etat (bestiller). Det er kommunen som har ansvar for investeringer og vedlikehold for beløp over 30.000 SEK. I kontrakten er det lagt inn incitament for utvikling og effektivisering. Dersom en for eksempel klarer å senke kostnadene i henhold til anbudet, blir gevinst delt mellom driftsansvarlig (Veolia) og eier (kommunen). Det går bra i Norrtälje, men en ser nå at det er noen uavklarte forhold knyttet til avslutningen av avtalen etter 10 eller 12 år (Knutsson og Ramberg, 2005).

Thomasson (2004b) har vurdert fordeler og ulemper med samarbeidsmodellen (Roslagsvatten AB) og driftsentreprisen (Norrtälje - Veolia). Begge modeller har kunnet løse de problemer som svenske VA-kommuner står overfor.

I følge VA-lagutredningen (SOU 2004:64) er det ofte et lite skille mellom langvarige kontrakter for utsetting av drift og en fullstendig eiendomsoverdragelse (total privatisering). Konsekvensene på lang sikt er mye det samme. Derfor er det foreslått at driftskontrakter ikke skal ha varighet lengre enn 5 år. Det har vært mye diskusjon rundt den foreslått korte kontraktstiden og det hevdes at en slik regel vil være en barriere for å anbudsette drift. Hva konklusjonen blir vet man ikke før loven er blitt godkjent i Riksdagen. Loven skal tre i kraft 1. juli 2006, og regjeringen arbeider for tiden med en proposisjon som skal legges frem for Riksdagen.

I Malmö har en fra midten av 90-tallet erfaring med prosessen rundt utsetting av driften av VA-tjenestene på anbud. Samlet var det fem private tilbydere som var med å gi pris. Etter en lang prosess ble det ikke noe ut av dette. I Göteborg pågår det for tiden en tilsvarende prosess, som muligens kan ende i en konkurranseutsetting av driften.

Malmö kommune har også vært en av pådriverne av det nordiske benchmarking samarbeidet i 6-stads gruppen (Malmö, Stockholm, Göteborg, Oslo, København og Helsingfors). En av hovedårsakene til å være aktiv i dette arbeidet har vært å vise politikerne at en er aktiv innen benchmarking, og at en kan dokumentere at en jobber effektivt.

I Sverige har en gjort en del erfaringer med at kommunene samarbeider ved å bytte tjenester seg i mellom, blant annet Katrineholm som bytter tjenester med nabokommuner. En kommune kan være god på TV-inspeksjon, andre innen lekkasjesøking, og atter andre har ekspertise i innlegging av data i ledningsregistre (VABAS). I små kommuner er problemet ofte at hver enkelt kommune ikke kan være god til alt.

5.1.4 Finansiering

Selvkostprinsippet gjelder også i Sverige og skal fortsette å gjelde på samme vis under det nye lovforslaget. VA-tjenestene finansieres med VA-gebyr tilsvarende Norge. Hver kommune fastsetter selv VA-gebyrene. I mindre kommuner kan det forekomme at kommunekassen brukes til å subsidiere VA-tjenestene.

5.1.5 Hva skjer i Sverige fremover?

I Sverige arbeider en for tiden som nevnt med en ny VA-lov (VA-lagen, "Allmänna vattentjänster", SOU 2004:64) som erstatning for lov av 1970. Dette er foreløpig en utredning og et lovforslag som har vært ute på høring. Høringsuttalelsene er ikke av kritisk betydning (få kommentarer), og det forventes at det blir lagt frem en Riksdagsproposisjon i løpet av høsten 2005. Lovforslaget har fått bred politisk støtte, og det forventes at loven vil bli vedtatt i løpet av høsten 2005 og tre i kraft som planlagt 1. juli 2006. Kommuneforbundet er også positiv til loven, men ønsker at kontrakter for drift skal ha lengre varighet enn de foreslåtte fem år. Fem år er for kort tid for gode driftsavtaler, hevdes det. Bakgrunnen for å ha såpass kort varighet på kontraktene har vært for å hindre at VA-virksomheten kommersialiseres gjennom å sette bort all drift av anleggene.

Det foreslås at VA-anlegg skal være i offentlig eie (mer enn 51 prosent eid). Selv om VA-loven ennå ikke er vedtatt, forventes det at den blir det med bare mindre endringer.

Utredningen foreslår at kommunene får det fulle ansvaret for vann og avløp i tettbygde strøk. Dette skal hindre av at VA-anleggene tas over av private. Tjenestene skal fortsatt drives etter selv-

kostprinsippet. For å oppnå en ønsket regionalisering av VA åpnes det for at kommuner også skal kunne eie og drive VA-anlegg i nabokommuner uten at det kommer i konflikt med lokaliseringsprinsippet i kommuneloven. Demokratisk kontroll over VA-tjenestene sikres i tillegg ved at gebyrene bare kan fastsettes av kommunen, uansett hvem som eier anleggene. Unntaksvis åpnes det for små private VA-verk (for eksempel *grendalag*) hvor det ikke er hensiktsmessig med et offentlig anlegg.

Den nye VA-loven tar utgangspunkt i eksisterende lovverk, og det foretas en opprydding i lovverket. Det nye vannrammedirektivet blir også innbakt i loven slik at dette blir en oppdatert lov i så måte. Forslaget nevner særskilt hensyn til miljø- og helseaspekter og viktigheten av å ta vare på naturressursene i forbindelse med bygging og drift av kommunale VA-anlegg.

De minste kommunene i Sverige sliter med å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft (i følge bransjeorganisasjonen Svenskt Vatten) og holde tritt med teknisk utvikling. En stor del av personalet innen VA er født på 1940-tallet, og disse må erstattes innen forholdsvis kort tid. Dette er tilsvarende situasjon som en også har i Norge. Det er da viktig å være en attraktiv arbeidsplass, og de nye måtene en har organisert seg på i Sverige oppgis å være gunstig i så måte (Lingsten, 2004a).

I Sverige drives det frivillig benchmarking i regi av Svensk Vatten. Datainnsamling i de små kommunene er en utfordring. Dette er tilsvarende situasjon som en har i Norge. Det arbeides for tiden mye med å videreutvikle den frivillige benchmarking. Det er utviklet et felles web-basert system for innsamling av data. En av intensjonene bak dette er at kommunene skal kunne sammenligne seg med hverandre og på den måten bli mer effektive og levere bedre tjenester.

Sverige gjennomførte for flere tiår siden en storstilt kommunesammenslutning, men de gikk ikke fullt så langt som den pågående sammenslutningen i Danmark (i areal er svenske kommuner likevel vesentlig større enn de nye danske kommunene, men målt i antall innbyggere er de mindre). Den svenske løsningen fremover er derfor basert på samarbeid mellom kommunene i stedet for ytterligere sammenslåing. Det arbeides fortsatt mye med dette i Sverige og erfaringer fra de ulike samarbeidsprosjekt er nærmere beskrevet i rapporten "VA i samverkan" (Knutsson og Ramberg, 2005). Samarbeid trekkes særlig frem som et fortrinn der en har knappe ressurser og de geografiske forholdene virker fordyrende.

5.2 Tyskland

Tyskland er en føderasjon som består av 16 delstater (Länder), men det er kommunene som utgjør kjernen i det lokale selvstyret. Forvaltningen er bygget opp med 3 nivåer: føderalt nivå (der Bund), delstatsnivå (Länder) og kommuner.

5.2.1 Organisering

Vann og avløp er organisert ulikt i Tyskland. Historisk sett hører vannforsyning og gassforsyning sammen og avløp for seg selv. Dette gjenspeiler seg også i de ulike bransjeorganisasjonene DVGW (gass+ vann) og ATV (avløp). Tyskland er kjent for sine Stadtwerke som er kommunale multi-utility selskaper (vann, el, gass, avfall og transport).

Vann:

Kommunene kan velge fritt mellom et utvalg organisasjonsformer. Tabellen under viser sammenheng over dette.

Tabell 7: Organisasjonsformer for vannforsyning i Tyskland.

Organisasjonsform	Kommentar
<i>Kommunal (Regiebetrieb)</i>	Drives av kommunen.
<i>Kommunalt foretak (Eigenbetrieb)</i>	Kommunalt foretak, drives av kommunal etat, med adskilt økonomi fra resten av kommunen.
<i>Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)</i>	Privat selskap (eid av kommunen) med økt grad av uavhengighet fra kommunen
<i>Kommunalt selskap (Eigengesellschaft)</i>	Privat selskap eid av kommunen.
<i>Felles offentlig- privat selskap (Kooperationsmodell)</i>	Privat selskap med delt offentlig og privat eierskap.
<i>Driftsavtale (Betriebsführungsmodell)</i>	Eierskapet av infrastrukturen er offentlig, driften er satt ut til privat selskap. Ansvar for forsyningen er fortsatt kommunen.
<i>Fullstendig og delvis privatisering</i>	Salg av hele eller deler av infrastrukturen til privat selskap.

Stadtwerke er som regel 100 prosent eid av kommuner (kommunalt selskap, enten AG eller GmbH). Selv om det er kommunale selskap, har kommunene ikke direkte innflytelse i de daglige avgjørelser. Innflytelsen ligger mer på strategisk nivå (større investeringer, eierskifte). Stadtwerke drives med eget regnskap. Det er også vanlig at andre offentlig tjenester slik som gass- og fjernvarmeforsyning også utføres av dette selskapet (multi-utility). Det finnes også kommunale selskap med ulike former for aksjeselskap (AG eller GmbH). Selskap som har majoritet av privat eierskap, er underlagt statlig kontroll og reguleres av konkurranseloven.

Avløp:

Lovverket som regulerer avløpshåndtering er forskjellig fra vannforsyning. Kommunene har ansvaret for avløpshåndtering, og de kan ikke permanent overføre ansvaret til private selskap. Dette har medført at *Eigenbetrieb* er mest vanlig for avløpshåndtering. I mange av de mindre kommunene er gjerne avløpshåndteringen organisert som *Regiebetrieb*.

I Dresden dannet en i 2004 selskapet Stadtentwässerung Dresden GmbH, hvor 49 prosent av dette selskapet ble solgt til Gelsenwasser GmbH etter en offentlig anbudsrunde. Det nye selskapet skal drive avløpssystemet i Dresden i 25 år. Gelsenwasser er et privat aksjeselskap, som er eid av byene Dortmund og Bochum (92,9 prosent) gjennom sine Stadtwerke. 5,8 prosent eies av andre kommuner.

5.2.2 Eierskap

Tradisjonelt sett har vannforsyningen i Tyskland vært i kommunal regi, men nå blir de i større utstrekning omdannet til kommunale selskaper. Tyskland kjennetegnes av mange relativt små vann og avløpsverk (ca. 7.000 av hver). På vannsiden forsyner 2.500 selskaper 96 prosent av befolkningen. Det har vært store diskusjoner vedrørende privatisering i Tyskland de seinere år, og en del salg til private har skjedd. I de senere år har det vært en del tilfeller av at private selskaper har fått konsesjon til å drive VA-anlegg (Rostock), og det har også vært salg av deler av kommunale VA-verk til private selskap (Berlin, eid 49 prosent av RWE og Veolia). Uansett, det overordnede ansvaret for VA-tjenestene blir i henhold til tysk lov fortsatt liggende hos kommunene.

I de senere år er flere Stadtwerke blitt privatisert (for eksempel Dresden). Denne prosessen skyldes i første rekke liberaliseringen som har hendt innen energisektoren. Energiselskapet EON eier andeler i flere av de tidligere Stadtwerke. En annen viktig årsak er at mange tyske kommuner (særlig i øst) har svak økonomi, og deler av VA-virksomheten er solgt for å finansiere andre kommunale investeringer. De økte kapitalkostnadene dette gir for VA, har medført at VA-gebyrene har økt vesentlig – for eksempel i Berlin.

5.2.3 Driftsformer

Det er opp til hver enkelt kommune selv å avgjøre hvordan VA- virksomheten skal drives og organiseres. Dette vil få ulike følger for driftsformene (se Kapittel 5.2.1).

5.2.4 Finansiering

Fastsetting av prisen på kommunale VA-tjenester er regulert ut fra lovene i de enkelte delstater. Det er fastsatt ved lov at VA-gebyrene skal dekke alle kostnader knyttet til tjenesten (kapitalkostnader, driftskostnader). Prisene skal heller ikke være høyere enn de trenger å være. Det har vært et problem at pengene som er samlet inn på VA er blitt brukt på andre kommunale tjenester (kryss-subsidiering). Dette har medvirket til det store etterslepet på investeringssiden. VA-gebyrene i kommunal sektor overvåkes av et eget nasjonalt byrå (Kommunalaufsichtbehörde).

For private selskaper (kommunalt eide Stadtwerke regnes som private selskap) fastsettes prisene av selskapet selv. Prisene blir kontrollert nasjonalt, ikke av kommunene selv. Kontrollen består i at *sammenlignbare* private vannverk sammenlignes med hverandre. Det er ingen maksimalprisregulering av selskapene. Det er bare en relativ sammenligning som foretas. (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2002).

Ved nye kontrakter i Tyskland har det vært tilfeller hvor en har ønsket delvis kapitalinnsprøyting også fra private aktører, for eksempel at en privat aktør skal eie 25 prosent av anlegget. En viktig hensikt med slike salg er å bedre en svak kommuneøkonomi. Disse salgene kan derfor sees på som en ”skjult” økning av kommuneskatten. Da kjøperne må ha forrentning av sin investering, øker prisen for VA-tjenestene (VA-anleggene må betales en gang til av forbrukerne). Dette har vært særlig tydelig i Berlin, hvor de private selskapene RWE og Veolia i 1999 kjøpte 49,9 prosent av VA-verket i Berlin for 1,72 milliarder euro. RWE og Veolia har en garantert avkastning for sin investering på 8 prosent - noe som er svært høyt, og sterkt kritisert av forbrukerorganisasjonene i Berlin.

5.2.5 Hva skjer i Tyskland fremover?

Det har i Tyskland de senere år vært store diskusjoner vedrørende regulering og liberalisering av vannsektoren. Det har vært utført mange utredninger, og disse gjenspeiler også ulike syn på nasjonalt og lokalt nivå. Mens Finansdepartementet har ønsket større omlegging i retning liberalisering, har miljømyndighetene advart mot liberalisering på grunn av usikkerhet knyttet til vannkvalitet, leveringssikkerhet og miljøeffekter (Waterplan). Det har i Tyskland vært økende motstand mot liberalisering blant befolkningen, for eksempel Hamburg, hvor bystyret høsten 2004 – etter at det ble samlet inn 147 500 underskrifter mot salg av VA-verket - vedtok ikke å selge VA-anleggene. I bystyret i Hamburg er det imidlertid fortsatt flertall for salg.

En av hovedkonklusjonene i den nasjonale moderniseringsstrategi er at en går mer for modernisering istedenfor privatisering (UCL m. fl., 2004). Det legges vekt på transparent benchmarking av sektoren og styrking av kommunalt samarbeid.

I Bayern er motstanden mot liberalisering og privatisering særlig sterk, og her har en i flere år arbeidet med frivillig benchmarking.

Kommunene og delstatene (Länder) er i en situasjon med lite penger og store utfordringer, og det arbeides med reformer og omorganisering. Dette merket en også i forbindelse med forbundsdagsvalget i Tyskland høsten 2005.

5.3 Frankrike

I Frankrike er det 36.000 kommuner. Det er stor forskjell på størrelsen på franske kommuner, fra de 10-20 bydelene i Paris og Lyon til mindre landsbyer med et par hundre eller tusen innbyggere. Antallet vannforsyningsområder er imidlertid 13.500 og antall avløpsområder er 15.000. Dette skyldes at mindre kommuner samarbeider i klynger eller grupper ("*syndicats intercommunaux*").

5.3.1 Organisering og eierskap

Hovedansvar for vann- og avløpshåndtering i Frankrike ligger hos de lokale myndighetene ("*communes*"). Vann- og avløpstjenestene utføres separat, og lokale myndigheter kan organisere vann og avløp på ulike måter dersom det er ønskelig.

I Frankrike har man beholdt VA-infrastrukturen i kommunalt eie. Kommunalt eierskap innen vann- og avløpssektoren i Frankrike er sterkt fragmentert i forhold til for eksempel England og Wales og Nederland, hvor en har store enheter på eiersiden.

Allerede i 1852 tillot den franske regjering private vannselskaper. I 1964 kom den første vannlov som regulerte kvalitetsmål.

5.3.2 Driftsformer

Det store antall kommuner og VA-verk i Frankrike gjør at det er blitt et stort mangfold av driftsformer. Driften av VA-tjenestene kan enten utføres i kommunal regi eller av en privat operatør. Privat sektors deltakelse har lange tradisjoner i Frankrike, helt tilbake til etableringen av Générale des Eaux i 1853 for drift av vannforsyningen i Lyon. Driften av VA-virksomheten i Frankrike er for en stor del satt ut til noen få store private selskaper (Veolia Water, SUEZ (tidligere Lyonnaise des Eaux) og Saur), som samlet har omlag 79 prosent av vannforsyningsmarkedet og 54 prosent av spillvannsmarkedet. Det er til sammen 13.000 kontrakter med kommunale myndigheter (Euromarket). De store selskapene er ikke under direkte statlig kontroll, som tilfellet er i England og Wales. Privat sektors deltakelse er mer vanlig innen vannforsyning enn for avløpshåndtering.

Det er tre ulike hovedtyper av kontraktsformer som benyttes i Frankrike for å involvere private aktører: *management*, *affermage* (leasing) og *concession* (konsesjon). Hovedforskjellen mellom kontraktsformene ligger i ansvarsfordeling, risikohåndtering og varighet på kontraktene. Forvaltningskontraktene (*management*) er enten av typen *gérance* eller *régie intéressée*. Begge kontraktsformene har typisk varighet på fem år og benyttes ofte ved drift av enkeltanlegg slik som rensean-

legg etc. For begge kontraktsformene gjelder at den private operatøren har ingenting med fornyelse, planlegging og investeringer å gjøre. *Affermage*-kontrakter er den mest vanlige kontraktstypen i Frankrike, hvor den private operatøren er ansvarlig for driften i tillegg til vedlikehold, fornyelse og rehabilitering. Dette er en kontraktsform som også er blitt mye anvendt i andre land. Det er kommunen som fremdeles eier anleggene og er ansvarlig for finansiering og investeringsbeslutninger. Typisk lengde på kontraktene er 10-15 år. Ved *concession* kontrakter er den private operatøren også ansvarlig for å finansiere ny investering i løpet av kontraktsperioden, det vil si at investeringene også må være lønnsomme innenfor det samme tidsrom. Ved utløpet av kontrakten blir alle anlegg og utstyr som har blitt finansiert av selskapet i løpet av kontraktsperioden overført til de lokale myndighetene. Eksisterende anlegg eies av lokale myndigheter. Lengde på *concession*-kontrakter er nå lovbestemt til maksimum å være 20 år. Bruk av *concession*-kontrakter er økende i Frankrike de seinere år. Dette skyldes blant annet et økende investeringsbehov innenfor sektoren kombinert med kommunenes behov for investeringer innen andre sektorer.

Hvert år fornyes om lag 800 driftskontrakter i Frankrike. Det foretas da anbuds konkurranse hvor også det offentlige kan gi pris. Utenlandske selskaper har også teoretisk mulighet, men så langt har ingen utenlandske selskaper vunnet konkurranser om drift av franske VA-systemer. Dette skyldes i første rekke at prisene de tilbyr har vært høyere enn hva de franske selskapene har tilbudt. Driftskontraktene fornyes i gjennomsnitt hvert 11. år og bare sjelden velges en annen operatør enn den opprinnelige (i 10 prosent av tilfellene) (Ballance og Taylor, 2005). En større fransk undersøkelse i regi av GRA (Euromarket nyhetsbrev nr 5, 2005) viser at i de tilfeller hvor andre operatører (enn de tre store selskapene) vinner kontrakter, blir prisene som regel lavere enn hva de var tidligere.

VA-sektoren i Frankrike har derfor en veletablert modell for offentlig-privat samarbeid (OPS) og regulering av private selskaper. Den franske modellen er basert på konkurranse om markedet og bruk av lang-tids kontrakter mellom privat driftsselskap og offentlig eier av anleggene. Ballance og Taylor (2005) konkluderer med at styrken i den franske modellen ligger i at en har en solid institusjonell plattform. Svakheten ligger i den måten kontraktsforhandlingene foregår (*intuitu personae*) hvor en har direkte forhandlinger mellom eier (kommune eller ordfører) og driftsoperatør (typisk et av de store private franske vannselskapene).

Direkte forhandlinger mellom eier (kommune eller ordfører) og driftsoperatør (typisk et av de store private franske vannselskapene) har dype historiske røtter i Frankrike. Dagens system kjennetegnes ved at det er lite transparent, og det er fare for at kontraktene som fremforhandles kan være for "vennlige" (for operatøren). Dagens ordning krever god dialog mellom eier og driftsoperatør. Fordeler med ordningen er at en lett kan inkludere nye forhold som dukker opp i løpet av kontraktstiden. Dette i motsetning til hva gjelder offentlige anbud, hvor en har definert kriteriene på forhånd (for eksempel pris) og en er mindre fleksibel for eventuelle endringer. Det hevdes ofte at en av forskjellene mellom England og Frankrike er hvor fortjenesten for selskapene hentes ut. I England ligger fortjenesten hos underleverandører (ofte eid av VA-selskapene), siden prisen er strengt regulert. I Frankrike ligger fortjenestemulighetene i kontraktene.

Samarbeidet mellom små kommuner i nettverk ("*syndicats intercommunaux*") er viktig når en skal forhandle med private operatører om driften av VA-tjenestene. Samarbeid gjør også at forskjellen med hensyn til stordriftsfordeler blant VA-verk i Frankrike ikke er så stor.

I Grenoble har vannforsyningen vært drevet i egen kommunal regi siden 2000 etter at den private operatøren Lyonnaise des Eaux som hadde drevet anleggene siden 1989 ble anklaget for korrupsjon.

Det finnes ingen regulator (økonomisk) for VA-tjenester slik det gjør for andre nettsektorer i Frankrike. Kontrollen av vannforsyningen i Frankrike utføres av det offentlige via regionale eller sentrale myndigheter. Overholdelse av utslippstillatelser etc. kontrolleres også av det offentlige. For å sikre en koordinert innsats fra staten sin side er det i alle *département* (fylker) etablert såkalte *Mission interservices de l'eau* (MISE). Den franske bransjeorganisasjonen for vannverk har hatt etableringen av MISE som en av sine "fanesaker".

5.3.3 Finansiering

VA-tjenestene betales av forbrukerne, og finansiering av VA-tjenestene er skilt fra andre typer kommunale tjenester. Prisen på tjenestene fastsettes som nevnt lokalt i en forhandling mellom kommune (eier) og operatør. Der hvor det er en offentlig operatør, fastsettes prisen årlig i forbindelse med budsjettforhandlinger i kommunen (som i Norge). Dersom driften er privat, fastsettes prisene i en forhandling mellom kommune og operatør avhengig av avtalt servicenivå og kostnader knyttet til driften. Forbrukerne betaler vannavgift ut i fra vannforbruk.

Vannloven av 1992 sier at vann og avløpstjenestene både organisatorisk og finansielt skal være uavhengig av kommunen eller syndikatet, og overføring av penger fra VA til andre kommunale tjenester er forbudt. Loven har som følge at en ikke har fått dannet kommunale multi-utilities selskap slik som de tyske *Stadtwerke* hvor kryss-subsidiering kan forekomme (Ballance og Taylor, 2005).

Prisene på VA-tjenester i Frankrike er ikke spesielt lave, selv om en har overlatt driften i mange tilfeller til private operatører. En undersøkelse i regi av franske landbruksmyndigheter og miljømyndigheter i 2001 viste at vannforsyningstjenester levert av private selskaper var omlag 27 prosent dyrere enn tilsvarende i regi av offentlige selskaper. Tilsvarende tall for avløp var 20 prosent.

5.3.4 Hva skjer i Frankrike fremover?

Det har vært noen tilfeller av at kommunene tar tilbake driften av VA-tjenestene etter at de har vært i privat drift over en årrekke (for eksempel Grenoble - etter en alvorlig korrupsjonsskandale). Det har også vært diskutert dannelsen av en offentlig VA-regulator, men dagens regjering har ikke slike konkrete planer.

For tiden pågår det en debatt i Frankrike vedrørende delegering av driftsansvar. Dagens private operatører ønsker å beholde dagens system med direkte forhandlinger mellom kommune og operatør, istedenfor å gå veien om offentlig anbud. I et nylig avsluttet forskningsprosjekt i regi av GRA anbefales de lokale myndighetene å bli bedre på å forhandle pris og få inn gode kriterier i kontraktene (Fauquert og Guérin-Schneider, 2005).

5.4 England og Wales

Alle de fire landene i Storbritannia (England, Wales, Skottland og Nord-Irland) er administrert av en felles regjering, men det enkelte land har en del selvråderett hvor noe myndighet er overført lokalt. Dette gjelder blant annet myndighet til å organisere VA-sektoren. Forholdene for vannforsyning og avløp i England og Wales er unike i europeisk målestokk og skal belyses særskilt.

5.4.1 Organisering og eierskap

Før 1973 besto VA i England og Wales av mange små og i hovedsak kommunalt eide VA-verk. Som en følge av en ny vannlov i 1973 (Water Act 1973) ble det etablert ti kombinerte vann og avløpsselskaper og 29 rene vannselskaper, alle eid av det offentlige. Ny vannlov kom i 1989 (Water Act 1989), og denne førte med seg en privatisering av VA-verkene og en økonomisk maksimalprisregulering i regi av ”Office of Water Services” (Ofwat). Selskapene fungerer som regionale monopoler med en såkalt lisens til å drive i 25 år. De nå private selskapene eier både infrastrukturen og har ansvar for driften. Kommunene har ikke lenger noe ansvar for å tilby VA-tjenester.

I dag er det totale antall VA-verk redusert til ti kombinerte vann- og avløpsselskaper (samme antall som opprinnelig, men eierskifte har det vært en del av) og tolv rene vannselskaper. Det har siden 1989 vært fusjoner mellom vannselskapene, og det har også vært oppkjøp fra utlandet. Et eksempel på det første er dannelsen av North East Water, to selskaper som ble til ett selskap og nå eies av det franske selskapet Lyonnaise des Eaux (Suez). Thames Water er i dag eid av det tyske multi-utility-selskapet RWE, som sammen med det franske selskapet Veolia eier 49,9 prosent av vannforsyningen i Berlin (Berliner Wasser). Eierskifte og eventuelt sammenslåing av selskaper kontrolleres av konkurransetilsynet (som søker råd hos Ofwat). Det er ønske om et visst antall selskaper slik at en opprettholder konkurranse. RWE sitt kjøp av Thames Water kunne derfor godkjennes, men dersom det hadde vært noen andre av selskapene som allerede var på den engelske markedet, hadde dette mest sannsynlig ikke blitt godkjent.

Siden 2000 har noen multinasjonale selskaper trukket seg ut av markedet. Et eksempel gjelder Wales Water (nå GLU Wales). GLU Wales var opprinnelig eid av det amerikanske energiselskapet Enron, som gikk konkurs. GLU Wales eies nå av en privat stiftelse, Glas Cymru Cyfyngedig, med sterk støtte fra myndighetene i Wales. Stiftelsen har kun ett formål, å drive VA i Wales. Det tas ikke ut utbytte (non-profit). Kjøpet av gamle Wales Water fra konkursboet ble 100 prosent lånefinansiert, og lånet ble sterkt overtegnet. (Seidenstat m. fl., 2002). Driftsoppgavene (fakturerings, reparasjoner etc.) er satt ut til tre av de gjenværende private vannselskapene.

Kelda, som eier Yorkshire Water, har prøvd å levere VA-anleggene tilbake til kommunene. Prisen Kelda ville ha, var urimelig høy, og Ofwat godkjente ikke planene. Siste utspill fra Kelda er å kjøpe sine egne aksjer, da det er billigere å låne penger enn å betale utbytte til aksjonærene.

Reguleringen av VA-industrien i England og Wales utføres av flere myndigheter eller organer. Kvalitet reguleres av Environment Agency og Drinking Water Inspectorate og økonomi reguleres av Office of Water Services (Ofwat). Ofwat har også ansvaret for av servicenivået (level of service) blir overholdt. For å ta hensyn til forbrukernes interesser er det opprettet ti såkalte ”Water voice”. Her behandles blant annet klager på VA-verkene fra forbrukerne.

I England og Wales har de arbeidet mye med tredje parts adgang til nettet (common carriage), hvor andre selskaper enn det som opprinnelig hadde lisens til å levere vann i et område også får adgang til vannforsyningsnettet og kan levere vann til nye kunder. Kundene har dermed hatt teoretisk mulighet til fritt å velge vannleverandør. Til tross for dette har det så langt ikke vært tilfeller av praktisk bruk av *common carriage* i England; verken selskapene eller kundene har ivret for dette. Kostnadene med langtransport av vann i forhold til elektrisitet og gass indikerer at dette heller ikke vil få noe stort omfang i fremtiden. For å illustrere dette kan en se på transportkostnader i forhold til produksjonskostnader for henholdsvis vann, el og gass. For vann utgjør forholdet 50 prosent, for elektrisitet 5 prosent og for gass 2,5 prosent. Det er altså lettere å transportere elektroner og gass enn vann!

5.4.2 Driftsformer

I England og Wales er hele VA-verdikjeden privatisert. Det finnes noen selskaper som bare driver vannforsyning (water only companies). De andre selskapene driver både med vann og avløp.

Generelt kan en for de engelske vannselskapene si at fortjenesten ligger i underleverandører siden pris er strengt regulert. Selskapene har monopol i hele verdikjeden fra kilde til resipient og eier gjerne underleverandører gjennom aksjer. Dette gjelder i motsetning til Frankrike, hvor fortjenesten ligger mer i kontraktene.

5.4.3 Finansiering

VA-gebyrene i England og Wales fastsettes hvert år av de private VA-selskapene selv. Det er ingen direkte regulering av prisen og ingen skatter er innbakt i VA-gebyrene. Det som derimot er regulert, er endringen i prisene. Endringen av prisene fastsettes av Ofwat. Hvert enkelt selskap får fastsatt individuelle grenser. Ofwat har en gjennomgang av prisene hvert femte år. Siden prisen fastsettes på forhånd, har selskapene anledning til å forhandle prisene i løpet av femårsperioden dersom det oppstår relevante endringer. Ofwat står for datainnsamling og analyser av data fra VA-selskapene. Sammenligningen av tjenestetilbud og -kvalitet danner basis for VA-verkenes tillatte priser.

Ved de periodiske gjennomgangene av prisene går Ofwat igjennom selskapenes foretningsplaner og evaluerer selskapenes fremtidige kapitalbehov. I forretningsplanene fremkommer hvert enkelt selskaps planer for leveranse av vann og avløp. Forretningsplanene angir estimat over fremtidige inntekter, kostnader, investeringer, vedlikehold, prisgrenser, planlagte forbedringer i VA tjenestene og planlagt forbedret servicenivå for kundene. Detaljert oversikt over fremtidig rehabiliteringsbehov for selskapenes infrastruktur fremkommer av de såkalte *asset management plans (AMP)*. I AMP er rehabiliteringsbehovet de neste 20 år beregnet ut i fra tilstanden på dagens nett. I England og Wales har en altså et system som tar hensyn til ulik alder og tilstand på ledningsnettet og annen infrastruktur i hvert enkelt selskap.

Ved privatiseringen i 1989 var det etterslep på investeringer, og den såkalte K-faktoren som inngår i prisformelen, ble negativ slik at selskapene kunne investere mer. Reguleringen har senere gradvis blitt strengere. Prisreguleringen PR04 som nå er gjeldende er også stram, men ikke strammere enn at det ikke forventes re-organisering som følge av inntekstrammereguleringen i gjeldene periode.

5.4.4 Hva skjer i England og Wales fremover?

Gjeldende reguleringsregime og prisfastsettelsen de neste fem år forventes ikke til å føre til store endringer i strukturen av engelske vannselskaper. Diskusjoner rundt levert kvalitet og prisnivå pågår fortsatt (sjekk www.psimu.org), blant annet hvorvidt kvalitetsøkningen kunne ha vært oppnådd uten de store omveltningene i sektoren. Utfordringen i England og Wales ligger i å få systemet til å fungere enda bedre.

I England har Foresight-prosjektet "Sustainable water management. - A future review" (WRc, 2002), som er utført av et bredt sammensatt ekspertutvalg, evaluert mulig fremtidig utvikling av vannsektoren og hvilke utfordringer en står overfor i en 10-20 års perspektiv. Water Foresight-rapporten hevder blant annet at kundene ikke blir godt nok tatt hensyn til i dagens reguleringsre-

gime og at det er behov for radikale reformer. Økende vannforbruk og vannmangel i regioner viser også svakheter ved dagens reguleringsregime, og det hevdes at det er vanskelig å inkludere nødvendig langsiktig planlegging. Det er også et stort behov for opplæring, og man er bekymret for den sviktende rekruttering til bransjen.

5.5 Skottland

Som en følge av ny vannlov i 2002 (Water Industry (Scotland) Act) ble de da tre vannselskapene (både vann og avløp) slått sammen til et statlig selskap, Scottish Water, som har ansvaret for vann og avløp i hele landet. Selskapet forsyner 2,2 millioner mennesker. I Skottland har en altså dannet et stort selskap tilsvarende selskapene i England og Wales, men har valgt statlig eierskap til forskjell fra full privatisering lenger sør i Storbritannia. Det ble også dannet en regulator, Drinking Water Quality Regulator for Scotland (DWQR, tilsvarende Ofwat). Bakgrunnen for sammenslåing til et stort selskap ble oppgitt å være stordriftsfordeler, lettere tilgang til kapital, og for å unngå store forskjeller i vannpris. En annen motivasjon for sammenslåing har også vært å lettere kunne sammenligne seg med VA-verkene i England og Wales. Det har vært utført flere sammenligninger på pris og kvalitet mellom Skottland og England og Wales opp gjennom årene. I flere av disse har Skottland kommet dårlig ut. Nye undersøkelser i regi av Scottish Water viser at dette nye selskapet driver VA-tjenestene 2 millioner pund billigere per uke enn hva de tidligere regionale selskapene. Dette representerer en kostnadsreduksjon på 30 prosent siden april 2002. I tillegg er det oppnådd forbedringer i tjenestekvalitet (Scottish Water, 2005).

I Skottland har man valgt en spesiell løsning for å organisere investeringer. I Skottland har en hatt et stort etterslep i fornyelse og investeringer innen VA og det er etablert et eget investeringsprogram (Quality & Standards II (Q&S II) Capital Investment Programme) for å bøte på dette (www.scottishwatersolutions.co.uk). Det er opprettet et eget privat selskap, Scottish Water Solutions (Ltd), hvor Scottish Water eier 51 prosent og private 49 prosent. Det er to store konsortium inne, begge ledet av to av de private vannselskapene i England & Wales, nemlig United Utilities og Thames Water. I hvert av konsortiene inngår også entreprenørselskap (eid av vannselskapene igjen). På denne måten har en samlet mye kompetanse innen hele verdikjeden fra planlegging av til anleggsutførelse.

5.6 Danmark

Vannforsyningen i Danmark er kjennetegnet ved nesten utelukkende bruk av grunnvann som forsyningskilde. Den enkle tilgangen på grunnvann av god kvalitet har historisk sett ført til etablering av mange lokale vannverk (ko-operativer). Dette gjelder særlig i landdistriktene. Dette har også som konsekvens at Danmark har mange vannverk sett i forhold til befolkningens størrelse.

5.6.1 Organisering

Det skjer mye innen organisering. Et interessant samarbeidsprosjekt er multiforsyningsselskapet TREFOR (gass, el og vann) hvor kommunene Middelfart, Vejle og Fredericia samarbeider. Vannforsyningsselskapet er organisert som et eget aksjeselskap (Trefor Vand AS). VA-anleggene ble gitt bort til innbyggerne (selveiende), og motivasjonen for dette var mer effektivitet og uavhengighet av kommunen. Kommunene har tilsynsmyndighet og godkjenner VA-gebyrene. De ansatte ble overført til dette nye selskapet. Dersom selskapet ønsker å selge til andre, har de gamle kommunene forkjøpsrett. Initiativet bak forslaget kom fra politikerne (www.trefor.dk). Det har i 2005

vært diskutert om nabokommunen Kolding også skulle inngå i vannselskapet (hovedkontoret til morselskapet ligger nemlig i Kolding), men dette er det nå blitt bestemt at det ikke blir noe av. Kolding er nå på utkikk etter andre samarbeidspartnere.

5.6.2 Eierskap

Antall vannverk i Danmark er ca. 2.700, hvorav 166 er kommunale og resten er private (Miljøstyrelsen, 2005). De kommunalt eide vannverkene er de største og står for ca. 2/3 av samlet produksjon. Vannforsyningen er ellers karakterisert ved et meget stort antall små vannverk som samlet sett forsyner en liten andel av befolkningen. I mer enn 1/3 av landets kommuner er forsyningen i privat regi, fortrinnsvis organisert som andelslag eller ko-operativ. Om lag halvparten av forbrukerne i Danmark er tilknyttet offentlige vann- og avløpsnett. Hovedparten av de kommunale vannverk eies direkte av kommunen og er organisert under kommunal forvaltning. En mindre del av de kommunale vannforsyninger er organisert som aksjeselskap med kommunen som eneaksjonær. I et enkelt tilfelle er vannforsyningen solgt til et privat selskap med kommunen som minoritetseier. Dette gjelder kommunen Herning, hvor energiselskapet DONG (Dansk Olje og Naturgas) driver vannforsyningen etter selvkostprinsippet ("hvile i sig selv").

5.6.3 Driftsformer

I Danmark drives mange av de små private vannverk (mindre grunnvannsbrønner) som private andelslag. I København eies og drives VA-virksomheten av København Energi som også driver med el-forsyning. Avløpsvirksomheten i Farum er drevet av et privat firma.

5.6.4 Finansiering

Finansiering av VA-sektoren i Danmark er basert på lignende selvkostprinsipp som i Norge ("hvile i sig selv"). Det planlegges endringer på dette i tiden fremover som en følge av regjeringens Serviceeftersyn af vandsektoren (se mer info under).

5.6.5 Hva skjer i Danmark fremover?

Det er vedtatt en kommunereform i Danmark som vil medføre at antall kommuner vil reduseres fra dagens nivå på 271 til det fremtidige 98. Dette vil gjelde fra 1. januar 2007. Det har fra kommunenes side vært forholdsvis lite motstand mot dette. Grunnen til dette har blant annet vært at de 14 amtene (fylkene) skal opphøre og myndighetsansvaret overføres til kommunene. Det opprettes fem nye regioner. Det er følgelig en totalpakke som kommunen er blitt forespeilet. Gjennomsnittlig kommunestørrelse blir omlag 21.000 innbyggere. Det vil fortsatt være to mindre kommuner (øyer) som bare har 2-3.000 innbyggere hver. Kommunereformen forventes også å påvirke strukturering av VA-sektoren med større enheter. Det er også en trend mot dannelsen av ulike kommunale selskap (AS, KF og IS (interkommunale selskap)).

Den danske regjering (borgerlig) har i løpet av høsten 2005 arbeidet med en større utredning vedrørende VA-sektoren i Danmark ("Serviceeftersyn af vandsektoren") og hvordan regjeringen tenker seg VA-sektoren utviklet. Dette inngår også i regjeringsgrunnlaget:

"Regeringen ønsker, at vandsektoren effektivt og økonomisk sikrer forsyning af rent og sundt drikkevand og en effektiv afledning af spildevand. Regeringen vil i efteråret 2005 fremlægge forslag til at modernisere reguleringen og organiseringen af vandsektoren."

I sin tale om rikets tilstand i Danmark den 4. oktober 2005 nevnte statsminister Anders Fogh Rasmussen arbeidet med lovendring som en følge av prosessen rundt modernisering av vannsektoren (Rasmussen, 2005).

Flere departement har vært involvert i arbeidet med serviceettersyn av vannbransjen hvor formannskapet har vært hos Miljøstyrelsen. Dette arbeidet må sees på som en oppfølging av Konkurrencestyrelsens rapport fra 2003 vedr vannsektorens effektivitet og regjeringens utspill om grøn markedsøkonomi ("mer miljø for pengene").

I midten av oktober 2005 sendte Miljøstyrelsen rapporten ut på offentlig høring. Høringsfristen ble satt til 1. desember. Det legges opp til en forholdsvis omfattende modernisering av VA-sektoren i Danmark (Miljøstyrelsen, 2005):

- Det opprettes en VA-regulator (Vandtilsyn) under Konkurrencestyrelsen med mindre enn ti ansatte, det vil si en Ofwat "light". Vandtilsynet skal foreta prisregulering og sammen med bransjen utføre benchmarking. Vandtilsynet skal også kunne gi dispensasjoner fra prisregulering dersom det er behov for det (for eksempel ved store rehabiliteringsprogram).
- Avskaffelse av "hvile-i-sig-selv-princippet" (selvkostprinsippet), som avløses av en maksimalprisregulering med mulighet for å tjene penger gjennom å ta ut et begrenset overskudd på VA. Reguleringen det legges opp til, er av typen CPI-X (inflasjon fratrukket effektiviseringskrav). For nærmere beskrivelse av CPI-X-regulering kan en for eksempel se Sjøvold m. fl. (2003) eller Ofwat sine hjemmesider.
- Det innføres obligatorisk benchmarking for å måle effektivitet av VA-verkene. Kombinert med kravet om maksprisregulering ligger det da an til metoder slik som DEA (data envelope analysis). I dag har bransjeorganisasjonen DANVA en frivillig ordning basert på partielle metoder. Benchmarkingen skal utføres i samarbeid med bransjen. Økonometrisk benchmarking har også vært diskutert i Norge av Kommunal- og regionaldepartementet (Sjøvold m. fl., 2003). En beskrivelse av DEA og økonometrisk benchmarking kan for eksempel finnes på NVE sine nettsider (www.nve.no).
- Det foreslås dannelse av kommunale aksjeselskaper. Disse skal det være mulig å selge videre til private. Ved salg av VA-infrastruktur innføres det kontrollsystemer som skal sikre en fornuftig samfunnsøkonomisk disponering av pengene. Siden det åpnes for å ta ut begrenset overskudd på VA, innføres det krav om beskatning av VA-sektoren.
- Økonomisk rapportering skal følge regnskapsloven (alle VA-verk skal rapportere data på samme format). DANVA har allerede gjort en del arbeid på dette område i forbindelse med standard kontoplan som passer både for kommuner og for aksjeselskap.
- Forsyningsoppgaven og myndighetsoppgaven skilles (i dag er dette samlet). Motivasjonen for dette er blant ønsket om å redusere faren for kryss-subsidiering av andre kommunale tjenester.
- Det legges stor vekt på et økt samspill mellom offentlig og privat sektor. Det er ikke i detalj beskrevet hvordan dette skal oppnås, men det kommer klart frem at mer privat deltakelse er et sterkt ønske.

Etter at høringsuttalelsene har kommet inn rundt 1. desember 2005 meldes det om at partiene Venstre og de Konservative ikke lengre ønsker å avvikle selvkostregimet ("hvile i seg selv princi-

pet”). Dette antas både å påvirke intensjonene om økt samarbeid med privat sektor samt intensjoner om å innføre priskontroll i stedet for selvkost.

Den videre saksgang vil da være at Folketinget vil diskutere saken i midten av januar 2006. Regjeringen har ikke flertall i Folketinget. Det arbeides for tiden med lovforslag som forventes lagt frem i mars 2006. Her arbeides det med ulike alternativer.

Bransjeorganisasjonen DANVA har i de senere år jobbet mye med benchmarking av VA-verkene. Det er gjort mer på dette området i Danmark enn i Norge. DANVA har for eksempel testet verktøy for økonometrisk benchmarking (DEA) parallelt med arbeidet til regjeringen, utarbeidet standard kontoplan, utarbeidet registreringssystem for kundehenvendelser. DANVA arbeider også med utvikling av systemer for *prosessbenchmarking*. DANVA har basert innsamlingssystemet sitt på et tilsvarende konsept som også benyttes i Sverige (BESSY i Danmark og VASS i Sverige). Dette er et innrapporteringssystem og analyseverktøy som benyttes av kommunene i forbindelse med innrapportering av data. Dette vil gjøre det lettere for disse landene å sammenligne seg med hverandre da definisjonene på indikatorene vil være mest mulig like. Det vil også gjøre det lettere med felles utvikling. Det antas at mye av dette videreføres i samarbeid med den nye VA-regulatoren Vandtilsynet.

5.7 Nederland

Forholdene i vann- og avløpssektoren i Nederland er spesiell med tanke på landets geografiske forhold. Tett befolkede områder kombinert med stadig fare for oversvømmelser fra havet har formet VA-organiseringen i landet. Store deler av Nederland ligger under havnivå, og følgelig må avløp og overvann pumpes. Dette stiller særlige krav til påliteligheten av systemene. Historiske tradisjoner vedrørende offentlig sektor og det politiske system har også påvirket organiseringen. Utstrakt bruk av grunnvann i drikkevannsforsyningen (61 prosent) gjør også forholdene spesielle. Infiltrasjon av overflatevann eller ellevann ned i grunnen er vanlig for å øke kapasiteten i vannforsyningen. Viktigheten av at en ser på hele kretsløpet samlet er ekstra viktig når vannet skal brukes om igjen.

Håndtering av vann og avløp drives tradisjonelt av separate organisasjoner i Nederland. I motsetning til Norge finnes det en egen bransjeorganisasjon (Vewin) som bare arbeider med vannforsyning. Tilsvarende skille gjør seg også gjeldende innen forskning. Denne separeringen av vann- og avløpstjenester har medført at en også har flere aktører involvert enn i land hvor vann og avløp er håndtert samlet. En har vannselskapene som driver med drikkevannsforsyning (kilde, produksjon, distribusjon), kommunene som har ansvaret for oppsamling og transport av avløpsvannet frem til avløpsrensaneanlegg, og Waterschappen som driver avløpsrensaneanlegg. Denne ansvarsoppdelingen har medført at det er sterke bånd mellom de ulike aktører, siden de alle er avhengig av hverandre.

Nederland har hatt en god utvikling av tjenestene: lite lekkasjer (6 prosent) og effektive tjenester. Det har vært nedgang i antall ansatte i VA-bransjen i Nederland. Dette gjelder både i direkte antall ansatte, innleide etc.

5.7.1 Organisering

De regionale vannselskapene drives som offentlig eide aksjeselskap med en direktør, som har ansvar for daglig drift. Ledelsen rapporterer til et styre som består av en blanding av politikere og vannfaglige eksperter. Politikerne skal representere befolkningen, mens bransjefolkene skal gå god for de faglige planene. Styret sammen med politikere som representerer provinsen eller kom-

munene må godkjenne alle planer til selskapet. Dette innebærer at selskapet kontrolleres av to instanser når det skal vedtas større investeringer etc. Dersom provinsene eller kommunene misligholder vannverket, er det ved lov bestemt at staten kan gå inn og overta virksomheten. På avløps-siden er det kommunene som har ansvaret for transport av avløpsvann frem til avløpsrenseanlegg. Det er altså større organisasjoner som driver vannforsyningen enn det er som driver avløpshåndteringen.

Det er 53 *Waterschappe* som er en offentlig styrt instans (non-profit), som foruten flomkontroll av diker og bygging av kanalsystemer, også har ansvar for avløpshåndtering og -rensing. *Waterschappe* kontrolleres av den provins som de tilhører og ledes av et styre som velges av innbyggerne for fire år. Avløpsrenseanleggene eies og drives av *Waterschappe*. Det diskuteres sammen-slåing av ulike *Waterschappe* i større enheter (provinser).

5.7.2 Eierskap

Den nye vannloven, som ble vedtatt i 2004, medfører at drikkevann skal forsynes via offentlig vannforsyning (100 prosent), noe som betyr at vannforsyningsanleggene skal eies av det offentlige (offentlige aksjeselskap). De første vannforsyninger ble som regel etablert i kommunal regi i byene, og disse er gjennom en rekke sammenslåinger fusjonert til å dekke en større region (provins). Bakgrunnen for sammenslåingene har vært regjeringsvedtak fra 1975 hvor en bestemte at en innen 20 år skulle ha 15-20 vannselskaper igjen i landet. I 1975 var det 165 selskaper. Bare de siste 14 år har antallet vannselskaper blitt redusert fra 52 til dagens 12 selskaper. De fleste selskapene eies av provinser (flere kommuner) eller av enkelt kommuner (for eksempel Amsterdam). Selskapene er organisert som selvstendige aksjeselskap heleid av provinsene (kommunene).

Innsamling og transport av avløpsvann og overvann er kommunenes ansvar. Samlet er det 537 kommuner som driver innsamling og transport. Som tidligere beskrevet er avløpsrenseanleggene eid (og drives) av de såkalte *Waterschappe*, som det er 25 stykker av.

Det har altså i Nederland de seinere år foregått en betydelig strukturell konsentrasjon i vannsektoren. Det har også vært et ønske om at vannforsyningen skal tilsvare regionene i omfang. Motivasjonen for dette har vært ønsket om å levere bedre vannkvalitet til en lavere pris (effektivitet). Det er vedtatt ved lov at et vannselskap minst skal ha 100.000 abonnenter, og det er ikke satt noen øvre grense på hvor stort et selskap kan bli. Det største selskapet i dag (Vitens) betjener 3,8 millioner forbrukere. Fusjoner mellom selskap og konsolideringen i sektoren med stadig større selskaper antas å ville skje også fremover, men slike fusjoner vil måtte godkjennes av finansdepartementet. På sikt regnes det med at det blir fem selskaper som forsyner hele landet. Opprinnelig var fusjoneringen av selskapene initiert av myndighetene, men har i senere tid også blitt drevet av selskapene selv.

De 13 (12 fra høsten 2005) vannforsyningsselskapene forsyner samlet om lag 16 millioner innbyggere. Enkelte av selskapene er såkalte multi-utilities, det vil si gass, el, tele, avfall etc. I Nederland har det følgelig hendt en tilsvarende utvikling som i England og Wales mot en konsentrasjon av større og større selskaper og en utvikling i retning av multi-utilities. En viktig hovedforskjell er dog at eierskapet er offentlig (kommune eller provins) i Nederland, mens det i England og Wales er privat.

Krav om mer gjennomsiktighet i økonomien og mer effektiv vannforsyning ble satt på den politisk dagsorden i 1997. Etter mye diskusjon ble det i 1999 vedtatt:

- Offentlig vannforsyning skal fortsatt være i offentlig eie. Fortsatt sammenslåing av vannselskapene (færre og større).
- Integrert vannkvalitetskontroll i hele drikkevannskjeden fra kilde til forbruker.
- Stimulere til samarbeid mellom vann- og avløpssektoren. Det er ikke sannsynlig at det blir sammenslåing av vann- og avløpstjenestene, men samarbeid diskuteres.

5.7.3 Driftsformer

Det har lenge vært vanlig i Nederland å sette ut deler av driften av vannforsyningsanleggene. Dette har derimot ikke vært vanlig for avløpsrensaneanlegg. For tiden foregår det et stort offentlig/privat samarbeid om design, anlegg, finansiering og drift i Haag (Delfland), hvor et privat konsortium skal bygge og seinere drifte avløpsrensaneanlegg i de neste 30 år. Selskapet eies av flere ulike aktører, hvor Veolia er en ledende partner (40 prosent eierskap i selskapet) (www.delfluent.nl). Finansieringen foretas av private banker til tross for Nederlandse Waterschapsbank (se Kapittel 5.7.4) som tilbyr lån med lav rente. I anbudsrunder skulle anlegget kostnadsregnes både med og uten finansiering. I dette konkrete tilfellet ble ekstern finansiering (banker) billigst. Dette er det første eksempelet på slik driftsform innenfor avløpssektoren i Nederland.

Kunder som årlig bruker mer enn 100.000 m³ vann om året eller leverer mer avløp tilsvarende 5.000 PE (personequivallenter), har i dag mulighet til velge leverandør (tredjeparts adgang). Omfanget av dette er ikke kjent.

5.7.4 Finansiering

Til å finansiere vann og avløpsinvesteringer har en i Nederland en egen finansiell institusjon Nederlandse Waterschapsbank (Waterboards Bank). Den ble etablert av de såkalte Waterschappen i 1954 og kan sees på som en privat bank for kommunene, som driver med avløpsnettet, og de såkalte Waterschappen som har driver avløpsrensaneanlegg. Banken ansees som en svært kredittverdig bank og kan tilby lån med lav rente.

Finansieringen av avløpstjenestene kan variere fra kommune til kommune. Noen kommuner finansierer virksomheten over skatteseddelen, mens om lag 80 prosent av kommunene krever inn en avgift (Huisman, 2002). Der hvor det kreves inn avgift, avhenger dette av lokale forhold som gjør at gebyrene varierer fra kommune til kommune. I en del tilfeller faktureres avgift for transport av avløpsvann (kommunene) separat fra avløpsrensning (waterbords). Prinsippet om selvkost gjelder. Så det er ikke lov å finansiere andre deler av kommunal virksomhet via avløpsgebyrene. Avgift for drikkevannsforsyning er basert på målt forbruk.

5.7.5 Hva skjer i Nederland fremover?

- Presset på drikkevannsressursene er stort i Nederland. I østlige deler, hvor grunnvannsressursene er størst, begynner kapasitetsgrensen å bli nådd. Dette skyldes delvis ønsket om hurtig bortledning av regnvann i kanaler for å unngå oversvømmelser. I vestre deler er det mindre grunnvann, og her må en ty mer og mer til bruk av overflatevann som drikkevannskilde. Fremtidig mangel på drikkevann kan komme til å påvirke organiseringen av vann- og avløpstjenestene i landet.

- Finansiering av fremtidige investeringer ansees som en stor utfordring. Politikerne ønsker så lave avgifter som mulig, mens det aktuelle behovet kan være større. Det arbeides med planer for hvordan dette kan gjøres.
- Benchmarking drives separat for henholdsvis vann og avløp. Det er bransjeorganisasjonene VEWIN (vann) og RIONED (avløp) som står for dette. Arbeidet er kommet lengst på vannsiden. Fra 2007 er det vedtatt at benchmarking av vannsektoren skal utføres av staten (nasjonalt obligatorisk benchmarkingsystem). Dette kommer som en følge av revidering av nasjonal vannlov. Nederland er langt fremme når det gjelder benchmarking. SINTEF har studert data i nederlandske selskap i forbindelse med andre oppdrag, og det viser seg da at datagrunnlaget er svært varierende. En ser klart av datakvaliteten hvilke deler av selskapene som før har vært egne enheter. Dette er en utfordring for alle vannselskaper i Nederland for tiden.
- Samarbeid mellom vann- og avløpstjenester diskuteres. Det argumenteres for økt effektivitet og på sikt billigere tjenester.
- Det forventes at implementeringen av EUs vannrammedirektiv (Water Framework Directive) vil medføre en reduksjon i antall Waterbords, siden hvert vassdrag skal sees på som en helhet. Dette kan være en mulig drivkraft mot tettere samarbeid mellom vann- og avløpsvirksomhetene.
- Det er en tendens i Nederland til at politikerne ønsker å ta tilbake mer kontroll over selskapene. Vannselskapene anklages for å være litt for selvstendige og driver litt for mye som de vil. Dette tilsvarer litt diskusjonen rundt interkommunale selskap i Norge. Det er ennå ingen konklusjon vedrørende dette spørsmålet.

5.8 Oppsummering

Følgende hovedutviklingstrekk finnes når det gjelder utvikling av VA-sektoren i undersøkte europeiske land.

- Det er **store forskjeller** mellom de ulike land når det gjelder hvordan de er organisert. Det er viktig å være klar over at rammebetingelse (rollefordeling, økonomiske forhold, juridiske forhold, historisk betingende forskjeller, politiske forhold, strukturelle forhold etc.) i vann- og avløpssektoren i de forskjellige europeiske land varierer i stor grad. Dette gjør en direkte sammenligning og erfaringsutveksling vanskelig. Løsninger som er valgt i et land er følgelig ikke direkte overførbart til et annet land.
- Den vanligste **eierformen i Europa er at VA-infrastrukturen er kommunalt eid**. England og Wales er et klart unntak i så måte hvor hele verdikjeden er privatisert, både eierskap og drift. I alle land er det blitt mer og mer vanlig at kommunene setter driftskontrakter ut på anbud. Når det gjelder vedlikehold og nyanlegg, har dette vært det vanligste i lang tid allerede.
- Det skjer en **restrukturering** av bransjen i retning av færre enheter (enten i form av samarbeid over kommunegrenser eller fusjonering). Dette gjelder særlig England og Nederland, men også i Danmark er det nylig foretatt en omfattende kommunesammenslåing som vil tre i kraft fra 2007, hvor en har redusert antall kommuner fra dagens nivå på 271 til det fremtidige antall 98.
- Bruk av ulike typer **benchmarking** blir mer og mer vanlig som et middel for å gjøre VA-bransjen mer transparent og synliggjøre hva bransjen holder på med, og som et middel for å effektivisere bransjen. Dette er både frivillige ordninger og mer nasjonale påtvungne ordninger. Ønsket om mer gjennomsiktighet i VA-bransjen gjelder alle aktørene: myndigheter, eiere, kunder og operatører. Benchmarking har så langt vært mest vanlig innen vannforsyning og mindre innen avløpshåndtering.

En kort sammendragsrapport fra de enkelte land er gitt i det følgende:

- I **Sverige** foregår det for tiden en *opprydding i lovverket*. Det er laget en egen utredning for ny VA-lov. Lovforslaget innebærer offentlig eierskap av VA-infrastruktur. Selvkostregimet er forsterket som en følge av ny VA-lov. Egen VA-lov har også tidligere vært diskutert i Norge, blant annet i forbindelse med VARFIN-prosjektet (Sjøvold m. fl., 2004) og i et NORVAR-prosjekt (NORVAR-rapport 141/2004). Egne særlover for VA eksisterer i flere av de andre undersøkte land (for eksempel Nederland og England).
- I **Danmark** har regjeringen nylig foretatt en større gjennomgang av VA-sektoren ved et embetsmannsutvalg, det såkalte *Serviceeftersynet af Vandsektoren*. Det foreslås slutt på selvkostprinsippet, etablering av regulator, maksprisregulering, effektiviseringskrav, obligatorisk benchmarking og dannelse av kommunale aksjeselskap, og en åpner opp for salg av virksomheter. Regjeringens serviceeftersyn vil altså medføre store endringer for dansk VA. Pr 6. desember meldes det fra Altinget at det likevel ikke åpnes opp for at det skal tjenes penger på VA. Selvkostprinsippet beholdes slik det er i dag. Endringene for VA-sektoren i Danmark blir følgelig mindre enn hva beskrevet i Serviceeftersynet. Det er de Konservative og Venstre som hare snudd i saken. Hvordan forholdene endelig vil bli i Danmark, må en følge med på i tiden fremover.
- I **England og Wales** er både eierskap og drift helt privatisert. Det er etablert et fåtall store selskaper (ti kombinerte VA-selskaper og tolv rene vannselskaper). Det er tre viktige tilsynsmyndigheter: En økonomisk regulator (Ofwat), et eget vanntilsyn (DWI) som regulerer drikkevannskvalitet, og et miljøtilsyn (Environment Agency) som kontrollerer forurensing og avløpsforhold.
- I **Skottland** er det nå bare ett VA-selskap (Scottish Water). Selskapet, som er eid av staten, er blitt dannet de seinere år etter en gradvis sentralisering og sammenslåing av selskap. Ytterligere sentralisering i Skottland forventes ikke. Det er etablert eget tilsyn for å regulere vannkvalitet (Drinking Water Quality Regulator for Scotland).
- I **Nederland** er det stor forskjell på vann og avløp. På vannsiden er det få og store selskaper og en egen vannlov som sikrer offentlig eierskap av infrastrukturen.
- I **Frankrike** er det offentlig eierskap av VA-infrastruktur, men driften utføres som regel av private operatører. Det er tre store selskaper som har 70 prosent av markedet. Det er et stort antall kommuner som ofte setter ut driften sammen (slår seg sammen i syndikat). Det er for tiden stor diskusjon rundt måten kontraktsforhandlingene mellom eier og operatør foretas ("intuitu personae").
- I **Tyskland** foregår det en stor debatt i VA-bransjen. En del ulike løsninger er prøvd ut. Det er mange små enheter (kommuner). Dårlig økonomi i delstater og kommuner er et usikkerhetsmoment og har vært en drivkraft for omorganisering i flere tilfeller.

6 UTVIKLING I EL-SEKTOREN OG JERNBANESEKTOREN

Formålet med dette kapittelet er å se om utviklingen i andre sektorer kan gi føringer for hva som vil skje med VA-sektoren. Vi har valgt å se på elektrisitetsforsyning og jernbane fordi det er sektorer med betydelig infrastruktur som har vært gjennom liberalisering.

6.1 Hva skjer i el-sektoren?

I denne delen beskrives el-sektoren samtidig som VA-sektoren sammenlignes med elektrisitetsforsyning og de erfaringer som er gjort på det området.

Norge var et av de første land som deregulerte energiforsyningen, gjennom en ny energilov i 1991. Dette medførte at:

- Kraftomsetningen ble markedsbasert (deregulert).
- Nettvirksomheten (det naturlige monopol) ble reregulert.

Sentralt i filosofien om håndtering av nettvirksomheten var at det ble hevdet at monopoler er ineffektive og utnytter sin monopolsituasjon til å ta ut monopolprofitt. For å gi incentiver til samfunnsøkonomisk sett effektive løsninger, må monopolene reguleres – og deres effektivitet må måles. Disse synspunktene kom gjerne fra økonomiske fagmiljø utenfor bransjen – mange i bransjen hadde problemer med å kjenne seg igjen i denne virkelighetsbeskrivelsen.

Elkraft-bransjen har mye til felles med VA-bransjen:

- Både VA og elkraft blir betraktet som selvfølghetsgoder eller basistjenester for samfunnet.
- Begge produktene overføres og distribueres i det alt vesentlige gjennom omfattende transportsystem (ledningsystem). Store deler av ledningsnettene er skjulte anlegg (grøfteløsninger). Særlig gjelder dette VA, men også lavspennings- og høyspenningsdistribusjon for elkraft er nedgravd i tettsteder. Naturlig monopol kjennetegner begge **nettvirksomhetene**.
- Direkte fysisk tilknytning til kunde (abonnet).
- Kundemassen er langt på vei den samme: Alle husholdninger og hele det landbaserte næringslivet.
- Interessen for produktene er primært knyttet til når de ikke er der (pålidelighet) eller når det som leveres ikke er brukbart (anvendelighet). Tjenestene er kjent som de tausede tjenestene. Det er først når tjenestene ikke er tilgjengelige at man ”oppdager” avhengigheten.
- Begge bransjer er meget kapitalintensive – kostnadene er primært knyttet til investering i og forvaltning av kapitalvarer.
- Begge bransjer er geografisk sett distribuerte virksomheter.
- De tekniske levetidene til primæranleggene er meget lange, typisk 30-50 år i elkraftvirksomheten og ca. 100 år for VA-ledningsanlegg. For andre VA-komponenter som pumpestasjoner, vannbehandlingsanlegg og renseanlegg er det sammenlignbart med elkraftanlegg (30-50 år).
- Begge nettvirksomheter står overfor en eldrebølge – hvor vedlikehold og fornyelse er sentrale tema.

Benchmarking og den økonomisk reguleringen av nettselskapenes inntekter har gjennomgått flere faser etter innføringen av ny energilov i 1991.

I første fase frem til 1997 var det en ren avkastningsregulering hvor NVE (nå Norges vassdrags- og energidirektorat) kontrollerte at nettselskapene ikke hadde større avkastning på historisk bokført kapital enn det NVE tillot.

NVE gjennomførte et prosjekt for å få etablert en metode for estimering av nettselskapenes effektivitet i 1991-1994. En planlagt bruk av metoden var å gjennom monopolreguleringen oppmuntre nettselskapene til større effektivitet.

DEA-metoden som ble valgt som effektivitetsmålemetode, ble testet på 172 av de 281 distribusjonsselskapene. Resultat av analysen viste et betydelig modellberegnet effektiviseringspotensial (i størrelsesorden 1,8 milliarder pr. år på kortsiktig og langsiktig realiserbart potensial). Resultatet ble slått opp i media og skapte en del debatt.

NVEs DEA-baserte metode ble ytterligere testet og søkt forbedret. Spesielt var det fokus på å få etablert en rettferdig beskrivelse av rammevilkårene til de ulike nettselskap og forbedring av datakvalitet.

I 1997 innførte NVE regulering av samlede inntekter for nettselskapene – inntektsrammer for de inntekter som anses som en del av monopolvirksomheten. Sentralt i reguleringen sto effektivitetsmålingene til NVE ved hjelp av DEA-metoden. Reguleringsperioden ble satt til 5 år – fra og med 1997 til og med 2001.

I 2001 innførte NVE den såkalte KILE-ordningen i nettregulering for at nettselskapene skulle ha incentiver til å opprettholde en viss leveringskvalitet. KILE-ordningen går ut på at nettselskapenes tillatte inntekt årlig gis et fradrag eller et tillegg avhengig av nettets leveringspålitelighet. Fradraget eller tillegget beregnes som differansen mellom forventede årlige avbruddskostnader (KILE) og faktiske avbruddskostnader. Avbruddskostnadene beregnes ut fra hva avbrudd i elforsyningen koster kundene, som potensielt kan være mye høyere enn prisen på den kraften som ikke blir levert i avbruddsperioden.

I 2002 ble inntektsrammereguleringen endret for perioden 2002-2006. Prinsippet med inntektsrammer var det samme med effektivitetsmålinger som et viktig element. Endringen var primært knyttet til oppdatering av inntektsrammene innenfor reguleringsperioden og ved overgangen til neste reguleringsperiode. NVE har foreslått en enda strengere bruk av effektivitetsmålingene i neste reguleringsperiode som starter i 2007.

Samlet sett er tilbakemeldingene fra nettselskapene betinget positive til den dynamikk og de utfordringer reguleringen av nettvirksomheten har gitt. Reguleringen har gitt en øket økonomisk fokus i bransjen – som innebærer at økonomiske forhold i tillegg til de tradisjonelle tekniske kriterier spiller en større rolle i virksomheten. Men det diskuteres også om den økonomiske fokus er blitt for kortsiktig og at den planlagte reguleringen fra 2007 ikke gir gode nok rammevilkår til en bærekraftig nettforvaltning.

En spørreundersøkelse gjennomført av SINTEF Energiforskning i 2001 om nettselskapenes tilpasning til reguleringsregimet ble besvart av 34 norske nettselskap (Hunnes m. fl., 2002). Undersøkelsen ga blant annet følgende resultater:

- 91 prosent av selskapene mente at reguleringsregimet har påvirket nettselskapets aktiviteter på en eller annen måte.
- 91 prosent av selskapene har foretatt nedbemanning i løpet av den siste reguleringsperioden, hvorav 72 prosent av disse begrunnet nedbemanningen som en direkte følge av reguleringsregimet.
- 59 prosent av selskapene svarte ”ja” på spørsmålet om de hadde ansatt personer med en annen kompetanse i forhold til tidligere for å tilpasse seg det nye regimet.
- 85 prosent av selskapene svarte ”ja” på spørsmålet om nettselskapet har endret sitt syn på investeringer.
- 76 prosent av selskapene svarte ”ja” på spørsmålet om inneværende regime har endret nettselskapets tariffer.
- 79 prosent av selskapene mente at eiernes krav til nettselskapets drift var blitt endret som følge av inneværende regime, hvorav 96 prosent har fått endret eierkrav gjennom høyere avkastningskrav.

En NVE-rapport (Hansen m. fl. 2003) rapporterer at nettselskapenes utvikling i teknisk effektivitet var på 17,5 prosent fra og med 1997 til og med 2001 – en årlig forbedring på ca. 3,3 prosent. 82 prosent av nettselskapene hadde hatt en positiv utvikling i perioden.

Hvordan er resultatene oppnådd? En del skyldes at mange nettselskap i utgangspunktet var overbemannet som følge av stor aktivitet på 70- og 80-tallet. Når aktivitetsbehovet sank, fremskyndet reguleringen uttvilsomt nødvendige kapasitetstilpasninger. Nye forretningsmodeller som bestiller/utfører modeller, økt grad av outsourcing og større profesjonalitet i innkjøp har vært bidrag sammen med mer effektive IKT-baserte beslutningsstøttesystemer. Nettaktiviteten (fornyelse, vedlikehold) har blitt redusert, men det er usikkerhet om den har fått sitt riktige nivå eller om man har dratt ned virksomheten for mye – at man ”spiser” av nettkapitalen.

Det er nå blitt vanlig i nettvirksomheten å hente ut avkastning på investert kapital – og dette gjelder i like stor grad offentlige eiere som private. I prinsippet skal denne avkastningen være større for selskaper som her effektivisert virksomheten og NVE søker å tilstrebe at effektiviseringen både skal komme eiere og kunder til gode. Dersom eieren ønsker det kan han naturligvis la hele effektiviseringen komme kundene til gode gjennom redusert nettleie, men detter ikke det typiske i dag (2005).

Utenfor Norge er situasjonen svært forskjellig fra land til land. England og Chile startet tilsvarende dereguleringer omkring 1990. I Norden fulgte Finland etter i 1995 og Sverige i 1996. I begge land var reformene hjemlet i nye energilover. EUs første eldirektiv fra 1996 ga generelle retningslinjer for deregulering (96/92/EC). Hensikten var å fremme markedsbasert omsetning av kraft samtidig som nettvirksomheten skulle være naturlig monopol. Mot slutten av 1990 ble det konkludert med at prosessen gikk for sakte og det ble lansert en grønnbok i 2000 hvor kommisjonen satte nye mål for dereguleringen. For å nå de nye målene ble det fremmet et nytt eldirektiv i 2003 (2003/54/EC). Dette rammeverket følger EU-landene nå, og Norge implementerer dette direktivet gjennom tilpasning av den norske Energiloven. Endringene i norsk lovgiving er meget moderate sammenlignet med det som er nødvendig i mange andre land.

I noen land (for eksempel England) var dereguleringsdebatten knyttet til privatisering. Man mente at man ikke kunne deregulere uten å privatisere. Erfaringene fra Norge viser at det er fullt mulig å gjennomføre en slik reform med et offentlig eierskap. I dag er det fortsatt et omfattende offentlig eierskap i norsk energibransje (statlig, fylkeskommunalt, kommunalt), selv om det private eierskapet har vært økende. I Nederland er det besluttet at nettvirksomheten skal være offentlig eid ut fra den sentrale betydning denne infrastrukturen representerer.

Samlet sett er erfaringene at deregulering er en dynamisk prosess. Det er vanskelig å komme frem til den optimale løsning – nye utfordringer kommer på hele tiden både for regulator og de regulerte. Det er mange som er interessert i erfaringene fra andre land, men det er ingen som direkte kopierer andre lands løsninger. Det ser ut som om hvert land må igjennom sine modningsprosesser før man finner frem til løsninger. Benchmarking spiller en større eller mindre rolle i de fleste reguleringsregimer. Internasjonal benchmarking har vært forsøkt, men på grunn av forskjeller i definisjoner, tilgjengelige data og statistikk, regnskapsregler, skatter og avgifter med mer – er tiden ennå ikke moden for å anvende slike resultater i reguleringen. Det har vært store nok utfordringer å få på plass benchmarking på nasjonalt nivå.

6.2 Hva skjer i jernbanesektoren?

I denne delen vil det trekkes frem en del sammenligninger med jernbaneinfrastruktur og de erfaringer som er gjort på det området.

Den 1. desember 1996 ble formelt infrastruktureier Jernbaneverket og transportdelen NSB skilt i to selskaper. Dette var etter direktiv fra EU for å sikre bedre tilgang til infrastrukturen for andre operatører og gi økt konkurranse (Direktiv 91/440). Jernbaneverket utøver selv ingen trafikk over nettet og det foreligger derfor uavhengighet økonomisk, organisatorisk og personellmessig mellom nett og trafikk (Falch, 2004).

Hva er likt og hva er ulikt mellom VA og jernbane? Det som er likt er at det er tung, gammel og omfattende infrastruktur. Det norske jernbanenettet kjennetegnes av degradering som følge av vedlikeholdsetterslep. Det gjør at det har vært stilt spørsmål om man kjenner tilstanden godt nok til å konkurranseutsette vedlikehold på funksjonskontrakter. En tilsvarende diskusjon har det vært i Østerrike, som har en forholdsvis lik grad av fornyelse som det norske jernbanenettet. En annen likhet er at infrastrukturene synes å få mindre politisk oppmerksomhet. Det som er ulikt, er at jernbanen er ikke den eneste infrastrukturen som kan sørge for transport av passasjerer og gods, mens VA-sektoren er uten konkurranse. I Europa har en sett en utvikling av tap av markedsandeler i forhold til sjø, vei og flytransport. For den Europeiske Kommisjon har det som følge av miljø, sikkerhet og kapasitetshensyn vært et uttrykt mål å snu denne trenden (Commission of the European Communities, 2001). EU-kommisjonen fokuserer i hovedsak på å gjenvinne markedsandeler på godssiden og man har sett en positiv forbedring her de siste årene. De tiltakene som det satses på er såkalte "Freight Free Ways" i korridorer som skal kunne gi dør-til-dør-service. Dette er en erkjennelse av at mer markedstenkning må på plass og mer fokus på sluttkunden. I tillegg vil man ha bort at godstrafikk subsidierer persontrafikk, og det vil bli forlangt to separate regnskap (Commission of the European Communities, 2005). Fra før av har EU vedtatt marginalkostnadsprinsippet for å reflektere kostnad på bruk av infrastrukturen.

Det er spesielt interessant å se på de erfaringer som er gjort med bruk av konkurranseutsetting av jernbaneinfrastruktur i Europa. Erfaringer fra Europa er svært varierte med hensyn til konkurranseutsetting av drift og vedlikehold på jernbaneinfrastrukturen. Det ble på oppdrag av den internasjonale jernbaneorganisasjonen UIC foretatt en benchmarkstudie av infrastrukturinvesteringer og vedlikehold i 12 europeiske land, deriblant Norge (Stalder m. fl., 2002). Spania, Sverige og Danmark har lavere standardiserte enhetskostnader for vedlikehold og fornyelse enn Norge. Nederland og Storbritannia har de høyeste kostnadene, og det er disse landene som gikk lengst i å konkurranseutsette drift og vedlikehold. I tillegg kan forskjellene også forklares med ulik investeringstakt, hvilket er en viktig forskjell mellom eksempelvis Norge og Sverige. Sverige har i mye større grad enn Norge investert i fornyelse av infrastrukturen. Spania trekkes frem som et fore-

gangsland når det gjelder konkurranseutsetting. Dette henger sammen med at de er pragmatiske og har valgt å konkurranseutsette oppgaver der det er et fungerende marked. Samtidig har spanske RENFE vært veldig bevisst på sitte på virksomhetskritisk kompetanse selv. RENFE setter ikke ut funksjonskontrakter med unntak av høyhastighetsbanen mellom Madrid og Sevilla. Madrid-Sevilla-linjen er unntaket, og RENFE valgte å ISO-sertifisere seg sammen med leverandøren for å kunnskap om vedlikeholdsoppgaver. Dersom en annen leverandør kommer inn senere, må denne sertifisere seg i forhold til de etablerte standardene.

Nederland og Storbritannia valgte en radikal form for konkurranseutsetting og har på samme tid de høyeste enhetskostnadene. Nederland satte ut hele nettet som ble delt mellom fire leverandører, og det ble etablert funksjonskontrakter. I Storbritannia ble drift og vedlikehold av infrastrukturen delt opp til mange små selskap. Etter hvert gikk Railtrack økonomisk over ende og ble satt under offentlig administrasjon. I 2003 valgte myndighetene å ta alt vedlikehold tilbake i det nye selskapet Network Rail. En del av den økte feilutviklingen og de økte kostnadene man erfarte i Nederland og Storbritannia kan også tilskrives en økt trafikkvekst.

Basert på de europeiske erfaringene har det vært en generell skepsis til bruk av funksjonskontrakter. Det er også interessant å se at kommisjonen fokuserer nå mer på bruk av konkurranseutsetting som et virkemiddel (Vinois, 2003) enn konkurranseutsetting som et mål i seg selv, som man av og til kunne få et visst inntrykk av.

En utfordring i de nordiske landene er at markedet for drifts- og vedlikeholdsoppgaver er lite, og man har derfor sett seg nødt til å stimulere markedet for å få internasjonale aktører til å se Norden som et interessant marked. Allikevel har det vært vanskelig. I motsetning til dette har Spania den fordel at de har et stort hjemmemarked og at de er nabo til Frankrike, som er en annen stor jernbanenasjon i Europa.

Sikkerhet er en annen faktor som har vært diskutert med hensyn til konkurranseutsetting. Det har vært reist en god del skepsis mot å kommersialisere jernbanen, noe som har spesielt vært diskutert i Storbriannia (Wolmar, 2001). Hatfieldulykken i 2000 i Storbritannia gav skeptikerne vann på mølla. Hatfieldulykken årsaksforklares med avsporing som følge av skinnebrudd. Dette skinnebruddet var oppdaget flere måneder i forveien av en leverandør, men ikke rapportert til Railtrack. Dette var beviset på at konkurranseutsetting medførte en økt sikkerhetsrisiko, i følge kritikerne. Selv om Hatfield kan sees på som en ulykke som må forklares i manglende sikkerhetsstyring mellom leverandør og infrastruktureier, så er bildet på risikoen i Storbritannia mer nyansert. Det er blitt påvist at risikoen faktisk er gått ned (Evans, 2004). Dette er målt i dødsfall knyttet til jernbane i Storbritannia. Spørsmålet kan allikevel stilles om faren for en storulykke er blitt større eller mindre. Det som er sikkert er at konkurranseutsetting vil medføre en annen type sikkerhetsstyring som blant annet ivaretar infrastruktureierens "påseplikt". Den Nederlandske infrastruktureieren Prorail gjorde mye for å bygge opp en mer analytisk sikkerhetsfaglig kompetanse for å kunne følge opp leverandørene.

7 ANALYSE AV VA-SEKTOREN OG AV UTVIKLINGSTREKK SOM KAN BERØRE SEKTOREN

7.1 Innledning

Blant de mest usikre utfordringene for VA-sektoren og for kommunesektoren i Norge som helhet sies å være EUs planer om å liberalisere VA-sektoren. Dette har sammenheng med utarbeidelsen av et tjenstedirektiv som blant annet omfatter tjenester i allmennhetens interesse, og som skal oppfylle EUs vedtatte politikk gjennom Lisboa-erklæringen.

Liberalisering kan i denne sammenheng forstås som en overgang fra et regime hvor det offentlige har monopol på store deler av samfunnets tjensteproduksjon til et regime hvor man legger til grunn fri flyt av varer og tjenester basert på markedøkonomiske teorier. I dag kan man si at post, telekommunikasjon, transport og energi er liberalisert, mens vann, avløp, renovasjon, helse og utdanningstjenester i mindre grad er liberalisert. Det pågår en debatt i EU i dag om hvilken rolle offentlige myndigheter skal spille i en markedøkonomi, der de på den ene side skal sikre at markedet fungerer og på den annen side at innbyggernes grunnleggende behov ivaretas. Velferdstjenester eller tjenester i allmennhetens interesse kan deles inn i tjenester av økonomisk (markedsbasert) og ikke-økonomisk (ikke markedsbasert) karakter. Hvorvidt VA-tjenester sees på som den ene eller den annen type, vil trolig få betydning for hvor mye EU sentralt vil trykke på når det gjelder krav til liberalisering av denne sektoren.

En liberalisering kan også gjennomføres uten at private overtar ansvar og eierskap og foregår da gjerne ved at offentlige eiere setter ut på anbud selve tjensteproduksjonen. Innenfor VA-sektoren kan dette omfatte både drift, vedlikehold og utbygging.

Mer eller mindre uavhengig av hva som skjer i Brussel settes det inn en rekke tiltak i europeiske land som kan ha karakter av liberalisering, forberedelser eller tilpasning til en kommende liberalisering. En slik tilpasning kan både være for at dette skal gå enklere (for eksempel Danmark), men det kan også oppfattes som mottiltak (for eksempel Nederland og Sverige). En slik tilpasning må da nødvendigvis ta utgangspunkt i de forskjellige lands særegenhet.

Vi ser også at mer globale hendelser kan virke inn på hva som skjer i EU/EØS-området, jamfør WTO-forhandlinger, klimahendelser, terrorfrykt og så videre.

Det er to hovedspørsmål som denne studien skal gi svar på:

- Står VA-sektoren i Norge overfor en liberalisering, enten påtvunget utenfra eller egeninitiert?
- Hvis en liberalisering kommer (på en eller annen måte), hvilke konsekvenser vil det sannsynligvis medføre for norske kommuner?

7.2 Analysemetodikk

Gjennom de undersøkelser som er gjennomført har vi mye data om utvikling i VA-sektoren i Norge og en del europeiske land. Vi har også data om utviklingen i EU når det gjelder politiske føringer på sektoren i form av eventuelle krav om liberalisering. I dette analysekapittelet holder vi dataene sammen og diskuterer hvorvidt de drar i samme eller motstridende retninger. Det er viktig å understreke at konklusjonene ikke kommer automatisk, men at de avhenger av argumentene i diskusjonen. Leseren bør derfor ikke nøye seg med konklusjonene.

Det er selvsagt ikke mulig å analysere seg frem til et korrekt fremtidsbilde. Som et alternativ til å fremskrive de utviklingstrekk som pr. i dag er de mest fremtredende, har vi valgt å gjennomføre noen former for tankeeksperiment der hovedmetoden er slik: Dersom de og de forutsetningene er til stede, så er det sannsynlig at så og så vil skje. Disse tankeeksperimentene vil da resultere i fremtidsbilder som kommunene og KS kan bruke som idègrunnlag for å innrette sin egen strategi slik at den blir så robust som mulig i forhold til alternative utviklingsspor i rammebetingelser og så videre.

Vi bruker tre hovedteknikker i disse tankeeksperimentene. Den ene er å sammenligne norsk VA-sektor med VA-sektoren i et annet land. En fordel med denne teknikken er at den gir oss mulighet til å si noe om hvilke nasjonale, kulturelle og institusjonelle forutsetninger som ligger til grunn for enkelttrekk ved VA-sektorens utvikling i de respektive land, for deretter å se hvordan det ligger an her til lands med tanke på å oppnå de fordeler man ser utenlands eller unngå ulempene der.

Den andre teknikken er å se hvordan VA-sektoren ville se ut dersom den var en annen sektor i Norge. Her er det først og fremst aktuelt å se på sektorer som har gjennomgått en deregulering eller liberalisering, og som slik sett ligger foran i løypa. I disse sammenlikningene er kulturelle og nasjonale forutsetninger like, og så kan man se om utviklingsdynamikken ser ut til å være bransjespesifikk eller mer generell.

Den tredje teknikken er å tegne alternative scenarier i form av mulige fremtidsbilder og veien frem mot dem. Slike scenarieteknikker er mye brukt både på overordnet samfunnsnivå og som redskap for strategiutvikling internt i bedrifter, og vinner nå fram også i kommunal forvaltning (se Moe (2004) for en metodikk tilpasset kommunal virksomhet). Her er det et poeng å velge scenarier som skiller seg fra hverandre på en eller to viktige dimensjoner. De dimensjonene som velges, bør oppfylle to krav. For det første bør de ha stor betydning for hvordan fremtidsbildet blir seende ut. Hvis for eksempel trykket på liberalisering er en slik dimensjon, så betyr det at vi antar at VA-sektorens utvikling kan bli veldig avhengig av om liberaliseringstrykket blir stort eller lite. For det andre må det være stor usikkerhet knyttet til om utviklingen går den ene eller den andre veien på denne dimensjonen. Vi vet altså ikke på forhånd om liberaliseringstrykket blir stort eller lite på et senere tidspunkt, men har allikevel behov for å finne ut hvilke konsekvenser vi kan forvente oss enten liberaliseringen kommer til å gå kort eller langt. En fordel med denne teknikken er at den kan tydeliggjøre hva som er de mest usikre beslutningspunktene og hva man bør gjøre eller la være å gjøre uavhengig av hvordan verden utvikler seg. I neste omgang må man passe på å ikke låse seg til løsninger som det er vanskelig å komme seg ut av dersom forutsetningene skulle skifte.

Hvor detaljert slike bilder kan bli, er meget ressursavhengig. Jo flere detaljer som skal på plass, jo mer arbeid er det å sikre en noenlunde intern konsistens i hvert bilde. I dette prosjektet har vi lagt opp til relativt enkle bilder.

7.3 Står VA-sektoren i Norge overfor en liberalisering?

7.3.1 Hva skjer i EU?

Dokumentgjennomgang viser at det er vanskelig å finne noe entydig med hensyn til spørsmålet om liberalisering og fremtidig utvikling for VA-sektoren. Man kan se en moderasjon i kommisjonens egne vurderinger mellom grønbok og hvitbok i retning av mindre klare anbefalinger av liberalisering og konkurranseutsetting. Andre rapporter peker tilsvarende på at det nok vil skje en

utvikling på dette området, men at det er vanskelig å spå om hva denne vil bestå av. De fleste peker imidlertid på flere barrierer mot en omfattende liberalisering, blant annet det med at forholdene for VA-sektorene i de forskjellige land er så ulike. Det antydes at utviklingen vil bli forskjellig fra land til land, avhengig av lokale forhold. Dernest er EU inne i en tilnærmet konstitusjonell krise som er en betydelig barriere mot liberalisering på kort sikt i alle fall.

Blant trekk som vi bør legge særlig merke til er de domsavgjørelser hvor kommuner, kommunale – eller interkommunale selskap er innblandet. Her ser man at det er viktig å være på vakt når slike selskap vil rette sin tjenesteproduksjon ut over det eierkommunene har rett til i egen regi. Og enda mer på vakt må man være hvis man ønsker å selge ut eierskap. I mangel på klare direktiver antydes det at man må støtte seg på primærlovgivningen og på slike domsavgjørelser.

7.3.2 Hvilke erfaringer fra andre europeiske land er relevante når det gjelder liberalisering?

Ved å kartlegge utvikling i noe utvalgte europeiske land er det interessant å se på hvordan man forbereder seg på en eventuell liberalisering av VA-sektoren. Der man allerede har gjennomført liberaliseringspolitikk over mange år eller man er i ferd med å bli liberalisert, er det interessant å se på hvilket uttrykk det får.

For å kunne forstå hva som skjer i de enkelte land fullt ut, må man sette seg inn i de enkelte lands særegenheter og ha spesiell fokus på organisering, eierskap, driftsform og finansiering av VA-sektoren. Generelt kan man si at det er store forskjeller mellom de ulike land. Bakgrunnen for dette er kompleks og skyldes blant annet ulikheter med hensyn til politiske forhold, historisk betingende forskjeller, økonomiske forhold, juridiske forhold, strukturelle forhold etc. Det vil si at ”settingen” i de enkelte land har vært forskjellig i forkant av de beslutninger som er blitt tatt (og beslutningene bidrar igjen til hvordan settingen ser ut ved neste korsvei.).

En tendens som er svært tydelig er at man ønsker å gjøre VA-sektoren mer transparent og at bransjen selv ønsker å bli mer effektiv. Begge deler har medført økt bruk av ulike typer benchmarking, både som pålagte (obligatoriske) og frivillige ordninger i regi av bransjen selv. Frivillige ordninger utføres av bransjeorganisasjonene i for eksempel Sverige, Danmark, Tyskland, Nederland og også i Norge. Obligatoriske ordninger finner vi i England og Wales hvor dette har vært tilfelle i mange år. I Nederland blir det innført obligatoriske ordninger i regi av staten fra 2007. Tilsvarende planlegges også i Danmark. I Norge har regjeringen langsiktige planer om obligatorisk benchmarking. SINTEF utreder dette i løpet av høsten 2005 på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet. Omfanget av benchmarking varierer avhengig av reguleringsgraden i det enkelte land. Mest omfattende regulering er det i England og Wales, hvor liberaliseringen eller privatiseringen er kommet lengst og behovet dermed også er størst.

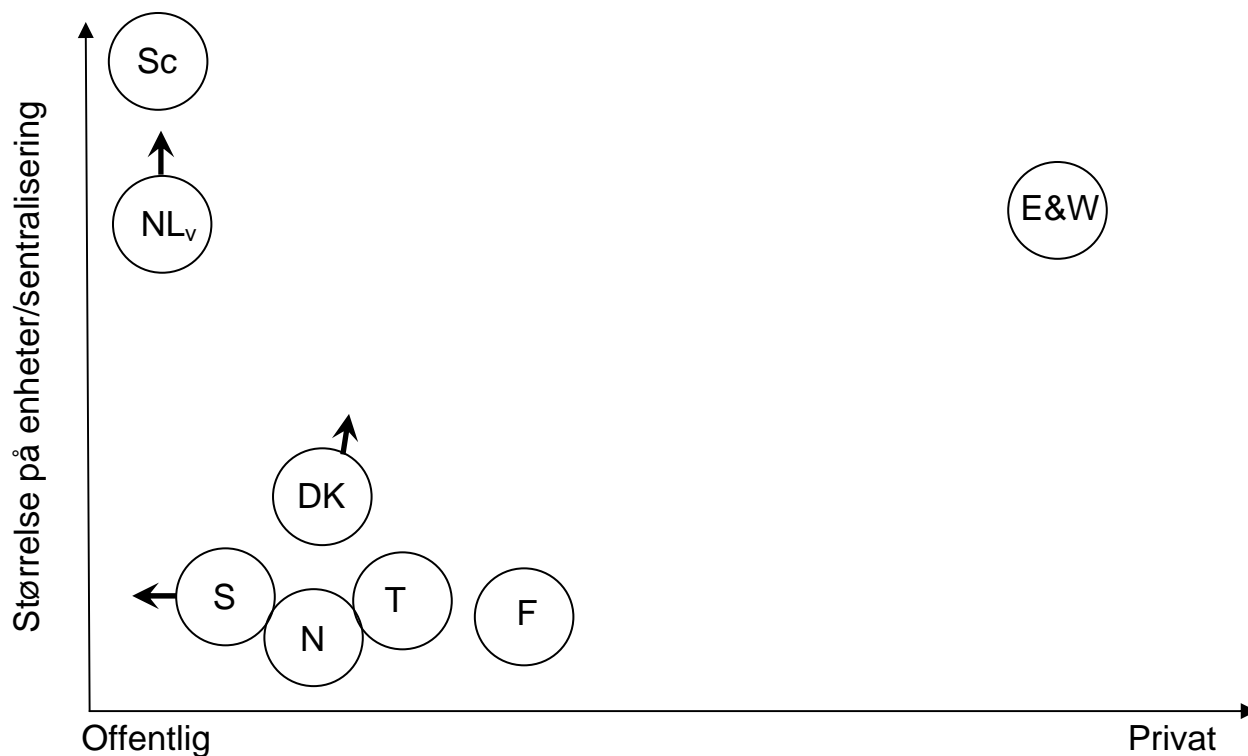
Det har vært en tendens i noen land at en har gått mot større og færre enheter. Dette gjelder i særlig grad England og Wales, men også vannsektoren i Nederland. I Danmark er det vedtatt en omfattende kommunesammenslåing som medfører at antall kommuner går ned fra dagens 271 til et fremtidig antall på 98, og dette kan også medføre en strukturrasjonalisering i VA-sektoren.

I Tabell 8 karakteriserer vi kort tilstanden på eierskap og sentralisering og liberalisering og regulering i de europeiske land vi har undersøkt. Kolonnen med symbol indikerer også tegnforklaring til etterfølgende figurene.

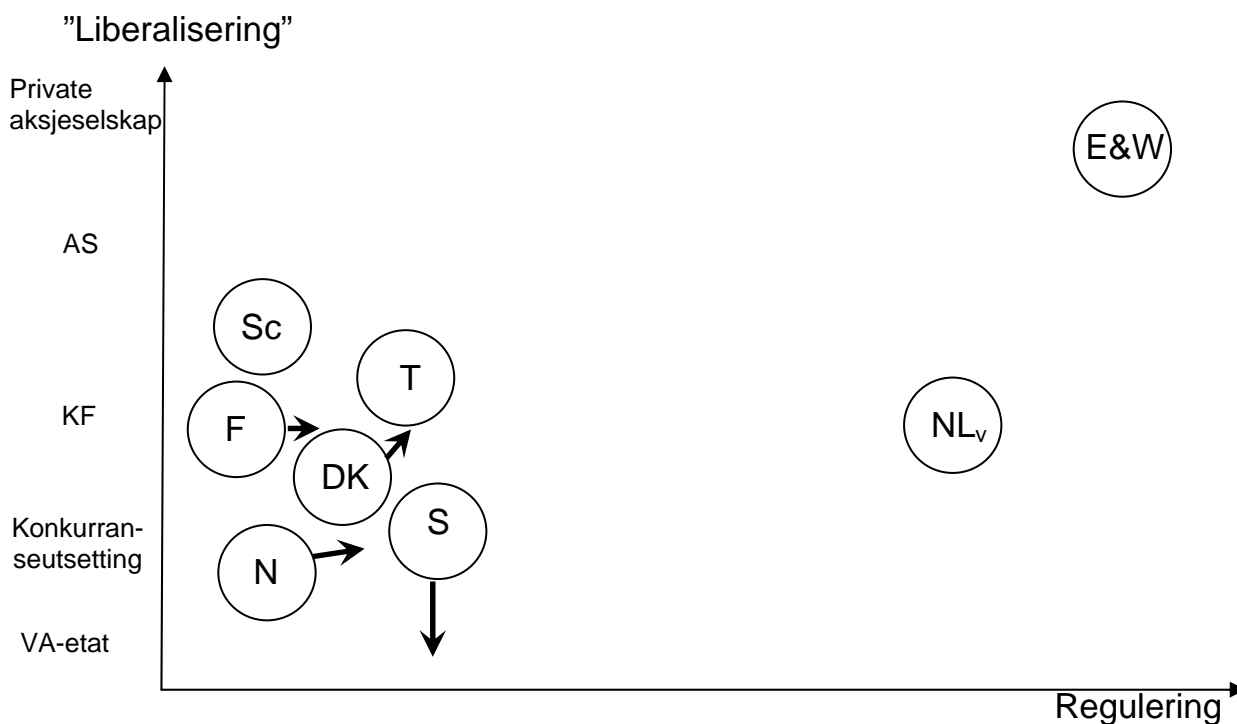
Tabell 8: VA-sektorens utvikling i utvalgte europeiske land.

Symbol	Land	Eierskap og sentralisering	Liberalisering og regulering
S	Sverige	Offentlig eierskap av VA-infrastruktur er foreslått i ny VA-lov	Selvkostregimet blir forsterket som en følge av ny VA-lov.
T	Tyskland	Stor debatt pågår. En del ulike løsninger er prøvd ut. Mange små enheter. Fragmentert struktur.	Dårlig økonomi i delstater og kommuner er et usikkerhetsmoment i den tyske debatten.
F	Frankrike	Offentlig eierskap av VA-infrastruktur. Driften som regel privat, 3 store selskaper har 70% av markedet. Et stort antall kommuner.	Diskusjon vedrørende ordningen med direkte forhandlinger ("intuitu personae") mellom eier og driftsentreprenør. Fordeler og ulemper med begge ordninger.
E&W	England og Wales	Både eierskap og drift er <i>helt privatisert</i> . Det er etablert et <i>fåttall store selskaper</i> (10 kombinerte VA-selskaper og 12 rene vannselskaper).	Økonomisk regulator Ofwat, et eget vanntilsyn (DWI) som regulerer kvaliteten
Sc	Skottland	Et <i>statlig</i> selskap (Scottish Water) blitt dannet de seinere år etter en gradvis sentralisering og sammenslåing av selskaper.	Ytterligere sentralisering i Skottland ikke mulig (bare ett selskap). Etablert eget tilsyn for å regulere vannkvalitet (Drinking Water Quality Regulator for Scotland).
NL	Nederland	Lov om offentlig eierskap på vannsiden. Få selskaper (12).	Åpnes for offentlig-privat samarbeid i Haag. Hvor et privat konsortium skal bygge og drive et avløpsrensaneanlegg i de neste 30 år.
DK	Danmark	Kommunereform (sammenslåing fra 271 til 98 kommuner) kombinert med regjeringens serviceeftersyn av VA-sektoren vil medføre store endringer for dansk VA. Fra dagens ståsted tilsvarende Norge og Sverige beveger Danmark seg i retning større enheter og kommunale AS.	Serviceeftersynet foreslo først et Vandtilsyn (statlig regulator og kommunale aksjeselskap med mulighet for salg til private). Maksprisregulering med effektivitetskrav. Dette er senere trukket tilbake. Avgjørelse forventes tidlig 2006.

I Figur 3 og Figur 4 er det vist dagens status og mulig fremtidig utvikling for en del europeiske land henholdsvis eierskap og størrelse versus sentralisering og liberalisering versus regulering.



Figur 3: Status og trender med hensyn til eierskap og størrelse i noen europeiske land.



Figur 4: Status og trender med hensyn til liberalisering og modernisering og regulering i noen europeiske land.

7.3.3 Hva skjer faktisk i Norge?

VA-sektoren er så langt i hovedsak organisert på en tradisjonell måte, det vil si 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. Selskapene er organisert både som kommunale foretak (KF), interkommunale selskap (IKS) og aksjeselskap (AS).

Undersøkelsen har vist at det er 45 prosent av kommunene som har diskutert omorganisering, og av disse er det noen som har gjort noe mer enn det. Slike diskusjoner og eventuelle tiltak synes ikke å ha kommet som følge av et ytre press for liberalisering. Derimot synes det å ha kommet ut fra et krav til effektivisering og modernisering som er lagt på kommunale tjenester generelt. Når kommuneledelsen allikevel ikke i stor grad ser behovet for å få VA-sektoren inn i interkommunalt samarbeid, tyder det på at man vil møte utfordringene i egen organisasjon. 40 prosent mener faktisk at eventuelle stordriftsfordeler ikke oppveier ulempene.

VA-infrastrukturen eies i hovedsak av kommunene. Det er lite som tyder på at norske kommuner ønsker å selge dette ut, selv om man etablerer selskap som det i neste omgang kan komme inn private eiere i. Undersøkelsen har vist at hele 80 prosent av kommunelederne er uenige i at man bør privatisere sektoren mer.

Når det gjelder drift av VA-infrastruktur, har dette med unntak av mindre privateide anlegg alltid vært i kommunal regi. Selv om det er enkelte kommuner som har planer om å konkurranseutsette deler av driften (og et lite antall som har gjort det), er det lite som tyder på at norske kommuner ønsker en slik form for liberalisering heller. Undersøkelsen viste at hele 65 prosent av kommunelederne var uenige i at man trengte å utsette sektoren for mer konkurranse.

Selvkostregimet har en sentral plass i norske kommuner når det gjelder tjenester innen vann, avløp og renovasjon. Det er lite som tyder på at norske kommuner ønsker seg bort fra dette. Undersøkelsen har imidlertid vist at et flertall av kommuneledere ønsker å prioritere kostnadseffektivitet og kostnadsreduksjon. Nyere undersøkelser har vist at det kan være et effektiviseringspotensial innen drift av VA-sektoren. I en studie fra SINTEF for Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) anbefales en frivillig benchmarkingsordning mens man utreder nye finansieringsordninger (Sjøvold m. fl. 2003). KRD har senere slått fast at benchmarking er greit, men at ny finansieringsordninger så langt ikke er aktuelt i Norge (Kommuneproposisjonen 2005).

7.4 Er det mulig for norsk VA-sektor å sammenligne seg med VA-sektor i andre land?

I dette delkapittelet vil vi se litt nærmere på likheter og ulikheter for VA-sektoren i Norge vis a vis noen andre europeiske land. Vi har valgt å sammenligne oss med Sverige, Danmark og Nederland. Disse land er valgt ut fra at de tradisjonelt fremstår som modell for Norge i mange sammenhenger (Sverige og Danmark), mens Nederland har valgt en spennende modell med tanke på å styrke offentlig eierskap. Særlig er utviklingen i våre naboland Sverige og Danmark interessant, da trendene her går i forskjellig retning. Sverige vil stramme inn og ønsker å sikre offentlig eierskap, mens man i Danmark ønsker å åpne opp for liberalisering. Norge blir liggende midt mellom disse og politisk kurs vil trolig styre den videre debatt.

7.4.1 Hvordan ser VA-sektoren i Norge ut sammenlignet med Sverige?

VA-sektorene i Norge og Sverige har hittil vært svært sammenlignbare med hensyn til organisering, eierskap, driftsformer, finansiering og så videre.

En betydelig forskjell er Sveriges arbeid med en samlende VA-lov. Sverige har hatt en slik lov siden 1970 og er nå i ferd med å endre den. Det er utarbeidet et lovforslag hvor det fastsettes at VA-infrastrukturen skal være på offentlige hender (mer enn 51 prosent skal være eid av det offentlige). I tillegg legges det opp til at driftskontrakter kun skal kunne inngås for fem år. Dette vil trolig virke sterkt hemmende på interessen for private selskap å gi anbud selv om svenske kommuner skulle ønske å legge det ut. Lovforslaget som kom i 2004 forventes å bli vedtatt i løpet av høsten 2005. Loven vil etter planen tre i kraft 1. juli 2006.

Norge har opp igjennom historien fått mange impulser fra Sverige, og det er ikke et utenkelig scenario at tilsvarende utvikling kan komme til å skje i Norge på sikt, særlig dersom "VA-lagen" blir en suksess i Sverige. Selvkostregimene i de to landene er nokså like. Geografien (med vassdrage-ner) og blandingen av spredtbygdhet og tettbygdhet er også sammenliknbare. Sverige har halvparten så mange kommuner og dobbelt så stort innbyggertall som Norge (grovt regnet), slik at de enklere enn oss kan få noen stordriftsfordeler uten å gå sammen i interkommunale samarbeid.

Det som kanskje først og fremst skiller, er at de svenske kommuner har et lovpålagt overordnet ansvar for levering av VA, og at de ser ut til å få lovpålagt krav om majoritets-eierskap til anlegg over en viss størrelse. For at Norge skal komme dit, må det være politisk vilje til å lovfeste slike betingelser. I kommunene er det liten interesse for privatisering, men "forsyningsplikten" i tettbygde strøk er noe som enkelte kommuner muligens må ruste seg opp for å kunne ivareta (se Figur 1).

7.4.2 Hvordan ser VA-sektoren i Norge ut sammenlignet med Danmark?

I Danmark har man vedtatt en regionalisering og dermed fått ned antall kommuner fra 271 til 98. Dette har skjedd fra statlig hold og er ikke en frivillig ordning slik som regjeringen Bondevik II la opp til for Norge. De danske kommunene har gått inn på ordningen delvis fordi kommunene også får økt myndighet som en følge av oppløsningen av fylkene. Det er lite som tyder på at man i Norge står overfor en umiddelbar kommunereform, da med unntak av avviklingen av fylkeskommunen og opprettelse av et "regionalt nivå".

Proessen i Danmark viser også den politiske dimensjonen i en slik endringsprosess. Det er politikerne som driver prosessene og i Danmark er regjeringen for tiden borgerlig. Den samme regjering har fremmet reformforslaget "Serviceeftersynet af Vandsektoren". I Norge luftet den forrige regjeringen tilsvarende tanker i utspillet med VARFIN (Sjøvold m. fl. 2003), hvor en så for seg inntektsrammeregulering av VA-tjenester i Norge. Kommuneproposisjonen av 2005 konkluderte med at dette ikke skulle innføres, men derimot skulle det innføres et nasjonalt system for benchmarking. Siste nytt fra Danmark er at man trekker seg på forslaget om å utvikle selvkostregimet, og da ser man heller ikke behovet for en offentlig prisregulator. Til tross for dette virker det altså som om prosessen i Danmark har foregått med større moment og kraft i de politiske miljøer enn hva tilfellet har vært i Norge.

I Danmark utarbeides det for tiden også en egen VA-lov som få sitt innhold i henhold til hvordan det politiske vedtaket for "serviceeftersynet" blir. Dette lovforslaget vil bli lagt ut på høring i mars 2006.

I Danmark er det i utgangspunktet en større privat vannsektor enn i Norge. Befolkningen er omtrent den samme, men geografien er svært forskjellig, og vannforsyning basert på grunnvann har resultert i mange små vannverk ved siden av de store. Stordriftsfordeler på vannsiden i Danmark kan imidlertid fort fremkomme gjennom organisatorisk sammenslåing av kommunale verk. Her måtte Norge antakelig basere seg mer på interkommunale samarbeid.

I Danmark åpnes det også for privatisering av kommunale selskaper. Her i landet ville det i utgangspunktet være få kommuner der dette var aktuell politikk, men disse kunne danne en erfaringsbase som andre kunne lære av. Arbeidene med benchmarkingssystem ville få forsterket betydning.

Ut fra den politiske plattform i dagens Norge kan en anta at det ikke er planer om å følge Danmark sin veg i retning kommunale selskaper, åpning for salg av kommunale anlegg, etc. Dette kan imidlertid endre seg ved kommende valg. Forholdene i henholdsvis Sverige og Danmark kan da vise seg å representere to vidt forskjellige scenarier.

7.4.3 Hvordan ser VA-sektoren i Norge ut sammenlignet med vannsektoren i Nederland?

I Nederland har en etter hvert fått et fåtall store regionale selskaper (tolv stykker). Selskapene i Nederland er eid av det offentlige (kommuner). Selv om det alltid har vært en betydelig andel offentlig eierskap på vannsektoren, er dette forholdet forsterket gjennom et lovvedtak. Dette innebærer at private aktører ikke kan eie VA-infrastruktur. Loven er imidlertid ikke til hinder for at private aktører har kontraktfestet ansvar for deler av VA-tjenestene, og i praksis har man innført konkurranse på den måten.

I Norge i dag er det ikke forbud mot at private eier VA-infrastruktur. Imidlertid er det nærliggende å se for seg en utvikling som vil minne om den i Nederland også uten at det innføres et slikt forbud mot privat eiendomsrett til VA-infrastruktur. Dette skjer fordi det offentlige i Norge i dag allerede eier det vesentligste av infrastrukturen (over 80 prosent av befolkningen får vann fra kommunale anlegg). Dersom det legges til rette for konkurranse uten overdragelse av eiendomsrett, er det sannsynligvis liten grunn til å se for seg høy grad av full privatisering i Norge i dag.

Hvis Norge setter seg et mål om å ha færre enheter i VA-bransjen, kunne dette trolig oppnås gjennom en kommunereform slik som man har gjort det i Danmark. Men dette er langt fra nok for å komme opp på nederlandsk nivå. En gjennomsnittlig dansk kommune er fortsatt 20.000 innbyggere, mens antall innbyggere tilkoblet vannverkene i Nederland er omlag 1 million innbyggere. I Nederland representerer de geografiske grensene til selskapene oftest større vassdrag og nedslagsfelt (dette er også situasjonen i England og Wales). Tilsvarende modell med større selskap kan oppnås i Norge gjennom en regionalisering. En slik inndeling i regioner må vedtas fra sentralt hold. Resultatene fra den norske breddeundersøkelsen tyder på at det ikke er interesse for en slik regionalisering av VA-ansvaret i Norge pr i dag. Også innen andre sektor (eksempelvis bredbåndsutbygging) er det både positive og negative erfaringer med forsøk på å etablere regionale offentlige samarbeid i Norge (Finne m. fl., 2004).

I Nederland er det stor forskjell på henholdsvis vann- og avløpssektoren når det gjelder graden av regionalisering. Avløpssektoren styres av kommunene og avløpsrensaneanlegg styres av de såkalte Waterschappen, og her har det vært mindre fokus på regionalisering. I Norge vil det etter all sannsynlighet ikke være naturlig å splitte vann og avløp på tilsvarende måte.

Utfordringene i Nederland handler ikke bare om å få bedre effektivitet ut av de ressursene som brukes på VA-sektoren. Først og fremst handler det nok om å være i stand til å håndtere problemstillinger som er langt mer komplekse enn i Norge (med store tettbygde områder som til dels ligger lavere enn havets overflate).

7.5 Hva ville skje om VA-sektoren kopierte andre sektorer med tilsvarende rammevilkår?

7.5.1 Hva ville skje om VA-bransjen i Norge fikk tilsvarende rammevilkår som el-bransjen har?

En vesentlig forskjell om man fastholder at hele VA-virksomheten er et naturlig monopol, vil være at VA-bransjen neppe vil bygge opp egne markedsavdelinger for detaljsalg av vann. Dette var det stor fokus på etter dereguleringen i elbransjen, det var om å gjøre å kapre kunder. Etter dereguleringen var store fusjoner og oppkjøp i fokus, men dette var primært et virkemiddel til å sikre seg økt kundebase for detaljsalg av strøm og tjenester – altså av hensyn til virksomhet utenfor nettvirksomheten.

I første fase kan det forventes en overgang fra forvaltningsmessig tenkning til mer forretningsmessig tenkning – at bedriftsøkonomiske forhold får større fokus. Dette skyldes at selskapene nå vil bli mer bevisste på mulighetene til avkastning på investert kapital – at det er legalt å tjene penger på effektivisering av monopolvirksomhet. En slik effektiviseringsgevinst må over tid deles med kundene. Hvor sterke eller hvor svake incentiver selskapene gis på dette området, er i stor grad avhengig av eiernes holdninger og ønsker. Dersom eier gir sterke føringer til selskapet med tanke på avkastning, vil dette ha betydelig effekt på virksomheten og på kostnader.

En konsekvens av dereguleringen i elbransjen var at bransjen **først** fikk nye rammebetingelser fra regulator (NVE). Etter hvert satte eierne ytterligere krav til selskapet – gjerne formulert som økte avkastningsønsker. Når først avkastning ble et fokusområde, stilte noen eiere spørsmålstejn med sitt eierskap. Kunne man oppnå større avkastning på kapitalen eller utnytte kapitalen bedre ved å selge seg ut? Noen eiere, for eksempel Trondheim kommune, så seg tjent med å selge til andre. Andre eiere så muligheten til å oppnå akseptable gevinster av sitt eierskap og var derfor fortsatt tjent med å beholde eierskapet eller de beholdt eierskapet av strategiske grunner.

Man kan forvente seg betydelig motstand mot en slik omlegging av rammevilkårene fra VA-bransjen – dette er erfaringene fra elbransjen, det var ikke bransjen eller eierne som var pådrivere i reformprosessen. Men når endringer er gjennomført, viser erfaringene fra elsektoren at selskapene innretter seg - at incentivene i reguleringen virker. Selskapene forholder seg til det nye regelverket, og de signaler som gis i lover og forskrifter gir store føringer på hvordan virksomheten drives. For eksempel ble langvarige avbrudd i elforsyningen etter hvert sterkt vektlagt i nettreguleringen, og statistikken viser en positiv utvikling på dette området. Andre kvalitetsegenskaper som ikke har hatt samme fokus, har snarere vist en negativ utvikling dersom det har kostet selskapene mye å bedre disse.

En konsekvens av en mer bedriftsøkonomisk og forretningsmessig atferd i VA-virksomheten vil, om man følger utviklingen i elbransjen, bli å organisere virksomheten i egne aksjeselskap. Utviklingen kan også til en viss grad fremme en selskapmessig konsolidering gjennom større og færre selskaper. De nye VA-selskapene vil søke å utvikle nye forretningsområder utenfor det som er økonomisk regulert av myndighetene – og multiutility-konsepter vil kunne få øket omfang dersom eierne ser fordeler i slike. Etter dereguleringen av el-bransjen har nettselskap søkt å etablere mul-

tiutility-konsept, men regelverket på VA-siden (blant annet selvkostprinsippet) har medført at få slike er blitt realisert.

I nettvirksomheten har dereguleringen medført store bemanningsreduksjoner og reduksjoner i investeringer, reinvesteringer og driftskostnader. Hvorvidt det samme vil finne sted i en VA-bransje med rammevilkår som dagens el-bransje, avhenger av om utgangspunktet ligner på el-bransjens. Mange nettselskap hadde en historisk betinget overkapasitet (tidligere store utbygginger) og et nett som holdt god standard. Dereguleringen ga incentiver til kapasitetstilpasning, men det diskuteres fortsatt om man nå er kommet ned på et riktig nivå eller om man har redusert ressursbruken for mye.

Ovenfor er det diskutert hvilke sannsynlige endringer som ville finne sted dersom VA-bransjen kopierte utviklingen fra el-bransjen. Motivene for en slik reform kan være flere:

- Det kan bygge på ideologiske forutsetninger som at den mest effektive produksjon av VA-tjenester oppnås ved å gi rammevilkår som simulerer konkurranseutsatte virksomheter.
- Det kan bygge på at myndighetene vurderer reformene i el-bransjen som vellykkede.
- Det kan bygge på diskusjoner om hvorvidt VA nødvendigvis må være en offentlig oppgave.
- Det kan påvirkes av pressgruppers – fagmiljøes stillingtagen til en slik reform (for eksempel økonomiske fagmiljø som utvilsomt bidro til reformene i el-sektoren).

De samme motivene kan snus på hodet og brukes som motargumenter for å gjennomføre en slik reform – for eksempel at reformene i el-bransjen vurderes som mislykket.

Om en reform stadfester eller utfordrer offentlig eierskap, er ikke nødvendigvis hovedproblemstillingen i en eventuell reforms første fase. Det vil sannsynligvis være mye viktigere i hvilken grad en reform endrer finansieringen av VA-virksomheten. Går man bort fra selvkostprinsippet og åpner for ”rimelig avkastning på investert kapital ved effektiv drift”, så vil dette innebære et betydelig paradigmeskifte om erfaringene fra el-virksomheten har overføringsverdi til VA-bransjen. Om et VA-selskap har private eiere eller offentlige eiere vil ikke nødvendigvis spille en avgjørende rolle for hvordan selskapene vil agere. Det er mange av de samme offentlige eierne for VA-virksomhet som for el-virksomhet (pr. 2003 var ca. 70 prosent av distribusjonsnettselskapene offentlig eid). Kanskje vil privateide selskap tidligere gjøre endringer i sin virksomhet sammenlignet med offentlige, men etter hvert vil virksomhetene bli mer og mer like hos selskap som har eiere med mål om avkastning på investert kapital. Skillelinjene går ikke nødvendigvis mellom offentlig eller privat eierskap. Så endringskonsekvensene vil kunne bli meget store dersom man går bort fra selvkostregimet. Dette vil kunne være mer avgjørende enn om organisering og eierskap endres.

VARFIN-utredningen i 2003 (Sjøvold m. fl., 2003) konkluderte med at en gradvis modernisering og effektivisering gjennom bruk av nasjonal benchmarking var å foretrekke fremfor å kopiere el-sektorens virkemiddelbruk. Dette fikk støtte fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD).

7.5.2 Hva ville skje om VA-bransjen i Norge fikk tilsvarende rammevilkår som jernbansektoren har (utenfor Norge)?

VA-virksomheten danner i likhet med jernbane et naturlig monopol, det vil si at det i liten eller svært begrenset grad vil være snakk om å bygge ut alternative nett, i alle fall over større geogra-

fiske områder. På enkelte nye strekninger har enkelte land gått inn på offentlig/privat samarbeid (eierskap) for å sikre kapitaltilgang og for å sikre seg kompetanse. Men fortsatt vil det være snakk om at den politiske kontrollen overtas etter 30 år. Nå har europeisk jernbane blitt konkurranseutsett når det gjelder rullende materiell. Parallellene her er ikke så lett å se umiddelbart, men man kan tenke seg at det åpnes opp for konkurranse på deler av drift og vedlikehold, enten som en styrt politisk prosess eller egeninitierte endringer i VA-selskapene.

Motivasjonen for konkurranseutsetting i europeisk jernbane har vært forskjellig begrunnet, alt fra mest mulig konkurranse, jamfør Storbritannia på 90-tallet, og frem til høsten 2002 til en mer pragmatisk konkurranseutsetting à la den som ble gjort i Spania. Det kan synes som om det enkelte steder har vært noe uklart hva som er mål og middel ("konkurranseutsetting for konkurranseutsettingens skyld" eller "ingen konkurranseutsetting som mål i seg selv"). Den spanske jernbanen fikk rammene og forholdsvis stor grad av frihet til å velge virkemidlene. Også for VA-sektoren vil det være viktig å skille mellom det ideologiske begrunnede og det bedriftsøkonomisk begrunnede. Det har også vært hevdet at konkurranseutsetting innen jernbane skjedde for å bryte opp fagforeningers makt og posisjoner og for å kunne få mer fleksible organisasjoner, altså bygge ned overkapasitet over tid. Dette blir det vanskelig å si noe generelt om uten å bli for spekulativ. Det vil kanskje uansett bli en debatt i VA-sektoren som i større grad handler om diskusjon med hensyn til konkurranse i markedet og ikke så mye om markedet. Det vil bety at man i størst mulig grad beholder politisk kontroll over infrastruktur, men åpner opp for konkurranse innenfor noen utvalgte områder.

Innen jernbaneinfrastruktur har det vært kjørt benchmarkingstudie av vedlikeholds- og fornyelseskostnader for å ha sammenligningsgrunnlag og for å kunne gjøre tiltak (InfraCost-studien). InfraCost-studien har vært finansiert av den internasjonale jernbaneorganisasjonen UIC, men EU har også ivret for at en i moderniseringen og revitaliseringen av europeisk jernbane må fokusere på kostnadene, da jernbaneinfrastruktur er kapitalintensiv. Benchmarking i en slik form vil være mer nøytral til det enkeltes land valg av strategier.

Tilsvarende press på sammenligning av VA-kostnader vil også kunne komme fra EU for å dermed å bidra til økt bevissthet om kostnadsbilder og derigjennom bidra til sunnere økonomiske investeringer. EU vil også kunne fokusere på forbedret vannkvalitet til sine borgere ut fra helsehensyn (drikkevann fra springen som et gode i seg selv, godt vann som helsemessig forebyggende og lignende). Tilsvarende begrunnes ønsket om at jernbanen skal vinne tilbake markedsandeler, blant annet i hensynet til ivaretagelse av miljø og økt trafikksikkerhet gjennom å flytte transport fra vei til bane. EU kan også kreve reguleringer som for jernbanen, som gjør kryssubsidiering umulig.

Erfaringene fra jernbane innen Norden er at markedet for vedlikeholdstjenester har vært for lite og at større europeiske firma ikke har funnet markedet stort nok til å gå inn. Derfor har også infrastruktureierne i Norden sett at markedet må stimuleres gjennom lån av kapitalintensivt utstyr, tilgang til kurs (eksempelvis jernbaneskolen i Norge) etc. Markedet for tjenester innen VA kan bli for lite og for fragmentert til at private selskap vil kunne se at de kan oppnå stordriftsfordeler annet enn ved å gå inn på de største anleggene. Siden VA vil være underlagt et politisk regime, vil man også være veldig sensitive overfor politiske signaler og samtidig kreve stabile og langsiktige rammevilkår. Dersom debatten er veldig ideologisk begrunnet, vil det innebære en betydelig politisk risiko for private aktører. Her vil det blant annet spille inn at reguleringsformen vil variere mye mellom landene i Europa.

Aksjeselskapsformen kan velges ut fra hensyn til å få mer forretningsmessig tenkning inn i organisasjonene og for å kunne ta opp lån for å finansiere eksemplvis vedlikeholdsoppgaver. Innen jernbane ser en ofte at budsjettammer legger hindringer i veien for investeringer og vedlikehold

som ville være bedriftsøkonomisk lønnsomme over tid. Eksempelvis er skinnesliping lønnsomt over en tiårsperiode, men man har ikke råd innenfor årets budsjett (for jernbane er ordtaket ”dyrt å være fattig” svært treffende for flere infrastruktureiere).

Jernbaneinfrastruktur kan sees på som et naturlig monopol. Samtidig opplever jernbanen sterk konkurranse fra vei, luft og sjø. Det at det finnes alternativ infrastruktur i samfunnet kan ha gjort at EU har ønsket å presse frem flere endringer enn det som vil falle naturlig for VA-sektoren. Samtidig kan lærdommene fra jernbanen brukes til å unngå en del av de fallgruvene enkelte jernbaneforvaltninger gikk i, samtidig som nye rammebetingelser fører til effektivisering og modernisering av sektoren.

7.6 Kan det tenkes at eksterne forhold kan virke inn på hva som skjer i VA-sektoren?

7.6.1 Regulering fra World Trade Organization (WTO)

I forbindelse med landbrukssektoren i Norge blir det ofte nevnt at reguleringer fra World Trade Organization (WTO) har større innvirkning enn det som skjer fra EU. Det har selvfølgelig å gjøre med at landbruket ikke er inkludert i EØS-avtalen. Selv om tjenester er en del av avtalen, kan det likevel være interessant å sjekke hvilke føringer det er innenfor VA-sektoren fra WTO. Det er vanskelig både for EU og Norge å gå i mot det store flertallet i WTO.

WTO omtaler infrastruktur generelt. Det skal tilrettelegges for at anleggsarbeid utsettes for internasjonal konkurranse. Det er forøvrig noe offentlig sektor i Norge har vært klar over og rettet seg etter i noen år gjennom EØS-avtalen. WTO har foreslått internasjonal konkurranse innenfor vannforsyning, men ingen medlemsland av WTO har forpliktet seg til å følge rådet. Det enkelte medlemsland står derfor fritt hva angår organisering av vannforsyning. Det er riktignok et visst press mot u-land i å liberalisere vannforsyning. Hovedårsaken til det er en svak offentlig sektor i disse landene, med lav kompetanse, begrensede ressurser og korrupsjonsproblemer.

WTO inndeler produksjon og tilbud av tjenester inn i tolv sektorer. Miljø er en av sektorene, og avløp og renovasjon inngår i denne sektoren. WTO legger vekt på at det bør være internasjonal konkurranse innenfor administrasjon (management) av avløp og renovasjon. I tillegg bør det tilrettelegges for internasjonal konkurranse for konsulenttjenester og teknologiske løsninger innenfor avløp og renovasjon. Dette er fulgt opp i flere land, og ikke bare innenfor avløp og renovasjon, men også innenfor vannforsyning.

7.6.2 Verdensbanken

Verdensbanken er en betydelig aktør innenfor VA-sektoren ved at den finansierer svært mange vann- og avløpsprosjekter i verden. Av den grunn er det av interesse å undersøke hvilke retningslinjer og føringer som kommer fra Verdensbanken. Den går litt lengre enn WTO og uttrykker eksplisitt at det må være internasjonal konkurranse innenfor anleggsarbeid, administrasjon og konsulenttjenester for VA-sektoren. Verdensbanken understreker at det er svært gunstig med et samarbeid mellom offentlig og privat sektor (Public Private Partnership) innenfor vannforsyning og avløp.

I følge Verdensbanken skal VA-prosjektene være økonomisk bærekraftige på sikt og følgelig uavhengige av subsidier. Det vanlige er at driftskostnadene (operational and maintenance) skal

dekkes de første årene, og kapitalkostnadene etter hvert (etter 5 til 10 års drift). Utbyggingskostnader og store oppgraderingskostnader er riktignok subsidiert fra Verdensbankens side.

Det har lenge vært en diskusjon i Verdensbanken og i relevante FN-fora om vannforsyning er et økonomisk gode. Det virker som det er enighet om at det ikke er et vanlig økonomisk gode på linje med hvilket som helst kommersielt gode, og at det skiller seg ut med at det er et nødvendighetsgode med monopolistiske tendenser, og et naturprodukt som er direkte avhengig av bærekraftig utvikling. Likevel er det et knapphetsgode som konsumentene må betale for.

Det legges opp til at den gjennomsnittlige vannavgiften skal finansiere de totale kostnadene. Verdensbanken ikke bare godtar, men også anbefaler, krysssubsidiert mellom brukergrupper i land med store inntektsforskjeller. Det kan være relativt lave kostnader for alle for et nødvendig basisbehov, og deretter vil økt vannkonsum gi en progressiv stigning av vannavgiften.

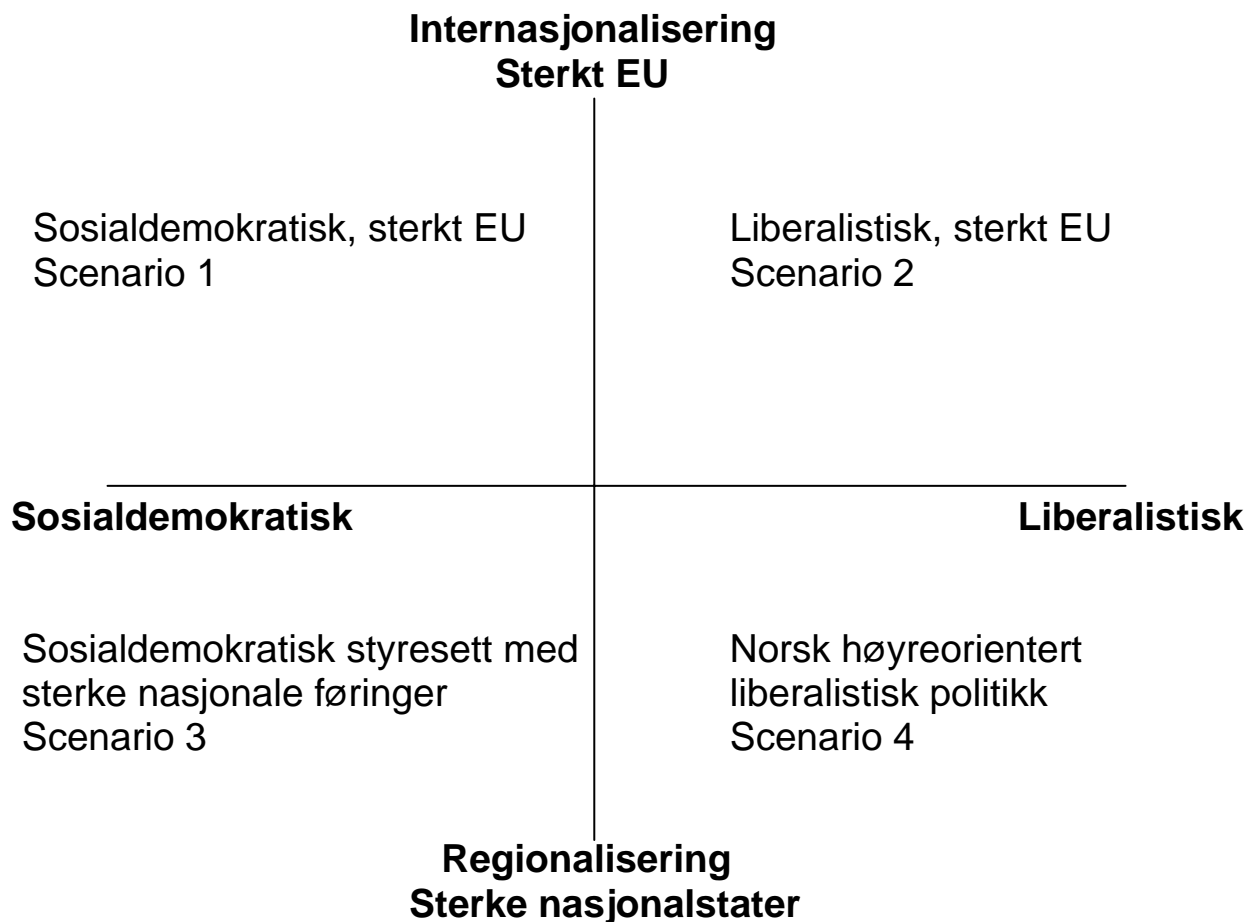
7.7 Fire scenarier for VA-sektorens utvikling

7.7.1 Innledning

Dette kapitlet beskriver fire scenarier. Med utgangspunkt i oppdragets hovedvekt på konsekvenser av et eventuelt liberaliseringstrykk fra EU, fant vi at det var to viktige dimensjoner med potensiell stor betydning for sektorens utvikling, der det samtidig var stor usikkerhet om hvordan utviklingen faktisk vil gå, se Figur 5. Den ene (vertikale) dimensjonen er EUs politiske styrke vis-à-vis medlemsstatene (og eventuelt de øvrige EØS-land, men i alle fall styrken på EUs innflytelse i Norge). Dette er en del av en forsterket globalisering eller regionalisering. På den ene enden av skalaen står EU sterkt, og direktiver derfra får stort gjennomslag i de enkelte land. I ytterste konsekvens er Norge medlem av et EU med en sterk og omforent konstitusjon, enten politikken er sosialdemokratisk eller liberalistisk. På den andre enden av skalaen har EU svak innflytelse på nasjonalstatene og regionene, og da er det nasjonale eller regionale føringer som gjelder. Her er regionaliseringstendensen sterkere enn globaliseringstendensen.

Den andre (horisontale) dimensjonen er hvorvidt styresettet (lokalt, nasjonalt eller overnasjonalt) er politisk orientert mot høyre eller venstre. Dette gir seg direkte utslag i hvorvidt føringene fra politisk hold drar i retning av at kommunene selv skal stå for VA-tjenestene (venstreorientert politikk) eller at det primært skal utvikles markeder for dem med konkurranse om eller i disse markedene (høyreorientert politikk). Disse to dimensjonene er pr. design nokså enkle for at det skal være mulig å rendyrke scenarier som er så forskjellige som det realistisk sett lar seg gjøre.

Når vi kombinerer disse to dimensjonene, får vi et kart med fire scenarier som vi utvikler i de neste delkapitlene. Det første er et sterkt EU med sosialdemokratisk dominans, det andre er et sterkt EU med liberalistisk dominans, det tredje er et rød-grønt regjeringsalternativ utenfor EU og det fjerde scenariet er et liberalistisk Norge utenfor EU. Hvorvidt Norge er medlem av EU eller blir påvirket gjennom EØS-avtalen, er ikke så viktig i denne sammenheng; her har vi sagt at Norge er medlem i de to første scenariene og ikke medlem i de to siste for å rendyrke dem. Hovedhensikten er å plassere VA-sektoren innenfor hvert scenario for å drøfte og analysere hvordan den mest trolig er organisert i de fire forskjellige alternativene. Scenariene har et 10-15 års perspektiv. For oversiktens skyld har vi plassert dem i forhold til de to hoveddimensjonene i Figur 5.



Figur 5: Plassering av fire scenarier for VA-sektorens utvikling.

7.7.2 Scenario 1: Både den kommunale driften og det kommunale eierskapet av VA-sektoren er underlagt sterk statlig styring

Siden 2013 har landet vært styrt av en flertallsregjering bestående av Arbeiderpartiet og SV. Norge ble medlem av EU i 2010, og unionen har overtatt mange av de funksjoner som nasjonalstaten tidligere hadde. Vi befinner oss i 2017, og Arbeiderpartiet og SV fikk flertall også ved dette valget. Det er ikke bare i Norge det er en sosialdemokratisk dominans. Det er en generell tendens i de fleste land i Europa. Selv i et sosialdemokratisk EU er markedsmekanismen selve fundamentet for det indre marked. I sosialdemokratiets ånd benyttes imidlertid aktivt de virkemidler EU har til rådighet for utjevning mellom geografiske områder og mellom de velstående og de som ikke har så mye.

EU har blitt velfungerende med enighet om hovedlinjene for samarbeidet medlemslandene imellom. EUs indre marked med fri flyt av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital er fortsatt et sentralt element for samarbeidet. Likhetsprinsippet og begrepet solidaritet står imidlertid sterkt blant folk flest i mange europeiske land. Det er fulgt opp av et EU som griper inn og regulerer de mest uheldige sidene ved markedsmekanismen, så som fordeling og miljø.

Den sosialdemokratiske dominansen over en lengre periode har befestet det offentliges selvpålagte og lovfestede ansvar for å bygge ut og vedlikeholde infrastruktur på vegne av fellesskapet – et offentlig monopol anses å være bedre enn en konkurranse mellom private med 20 års mellom-

rom. Innbyggerne er mer passive i sine direkte krav som følge av at den betydelige offentlige styringen i stor grad ivaretar deres interesser.

Et samlet og klart sosialdemokratisk EU har resultert i at vannforsyning og avløpshåndtering er blitt en oppgave som er pålagt kommunene for alle nye utbygginger (bolig-, nærings- og hyttefelt). Dette går hånd i hånd med myndigheten til å regulere utbygging. Det er en økende grad av urbanisering i Norge, så VA-utbyggingsoppgaven er ikke blitt så formidabel som den ville ha blitt om befolkningsveksten hadde skjedd i spredtbygde strøk.

Selv om kommunene ikke har leveringsplikt til abonnenter som allerede var knyttet til private leverandører da loven kom, er det imidlertid en intensjon om å bringe hele sektoren under offentlig kontroll for å sikre denne samfunnskritiske infrastrukturen. Det er følgelig de mer radikale og styringsoptimistiske delene av sosialdemokratiet i EU som er i posisjon. I de land der mange vannverk og så videre har vært private i mange år, er det imidlertid uavklart hvordan og hvor raskt det offentlige skal (eller vil) ta over denne infrastrukturen. I Norge har det over en periode funnet sted en del store statlige overføringer for at flere kommuner skulle bli i stand til å ta over eksisterende private vannverk og rørsystemer.

I Norge er det blitt flere store kommuner og flere interkommunale samarbeid for å håndtere de store fellesoppgavene mer effektivt, så også innen VA-sektoren. Det er ikke bare behovet for kostnadseffektivitet som har drevet denne utviklingen, men i minst like høy grad de økte kravene til kvalitet, sikkerhet, beredskap og trygghet. Dette har ført til behov for å øke kompetansen i VA-sektoren, noe som igjen bare har vært mulig i det ganske land gjennom å lage større organisasjoner. Modernisering og fornying av offentlig sektor har lenge vært en sentral oppgave for flertallsregjeringen.

Det er kommet en sterk statlig VA-myndighet som med hjemmel i VA-loven stiller disse kravene. VA-myndigheten følger opp med tilsyn, både når det gjelder utbyggingsplaner, risiko- og sårbarhetsanalyser, drift av anlegg, beredskapsøvelser, forebyggende vedlikehold, og selvsagt kvalitet på drikkevann og renhetsgrad av utslipp til resipient.

Et antall uønskede hendelser som kommunene ikke har håndtert tilstrekkelig godt, har bidratt til å styrke den statlige styringen og også gitt VA-sektoren økt politisk oppmerksomhet. Det har også vært en langvarig debatt om kvalitet på vannet i kranen og i fjorder og elver, og om forbrukernes krav på skikkelig oppfølging som kunder hos VA-verkene. Tiltakene som dette har medført har vært kostnadsdrivende, men befolkningen har akseptert at en sikker drikkevannsforsyning har sin pris.

Selvkostregimet er videreutviklet, på den måten at det er blitt ulovlig å overføre kommunale midler til driften. EU følger lojalt opp retningslinjer og føringer fra WTO og Verdensbanken om at VA-sektoren i sin helhet må finansieres av inntekter fra sektoren selv. Derimot kan det skje statlig utjevning mellom vann- og avløpsverkene. Ettersom regimet er sosialdemokratisk, har nemlig innbyggerne fått krav på å få vann- og avløpstjenester til samme priser, uavhengig av kostnadsnivået for tjenesten. Kommunene kan fortsatt ikke ta ut fortjeneste eller avkastning. Den statlige VA-myndigheten følger nøye opp VA-sektorens aktører gjennom et benchmarkingssystem som ikke bare måler kostnader, men ser det i forhold til kvalitet, beredskap, sikkerhet og så videre, og selvsagt også i forhold til topografiske forutsetninger. KS har vært en sentral aktør for å få benchmarkingssystemet på plass.

Økende mangel på gode vannkilder i flere EU-regioner har gjort det obligatorisk med vannmålere. I Norge er det ennå ikke vannmangel, og prisingen er ikke sterkt forbruksavhengig. Vannmålerne

hjelper imidlertid til med å gi et bedre anslag på lekkasjer i rørledningsnett, noe som er en viktig oppfølgingsparameter i benchmarkingssystemet. Den statlige VA-myndigheten har sterke sanksjonsmuligheter gjennom sin mulighet til å gi statlige utjevnings.

Private aktører har ingen plass i å eie eller drifte VA-anleggene. Derimot utføres mange typiske engangsuppgaver av private på grunnlag av anbud. Selv om det naturlige monopolet holdes av det offentlige, forekommer det mange oppgaver der det er hensiktsmessig å kjøpe tjenester fra private aktører. Dette gjelder ikke minst utbyggingsoppgaver, der entreprenørene alltid har hatt et marked. Det gjelder også en del tjenester av ulik karakter der det er markedsgrunnlag nok til at det kan være konkurranse mellom flere tilbydere. Nye tekniske løsninger kommer også inn gjennom en leverandørindustri som blir stadig mer internasjonal. Når offentlige aktører kjøper inn slike tjenester, er det blitt enda viktigere enn før at dette skjer med den fornødne gjennomsiktighet og etter anbudsregler som skal sikre tilbyderne en rettferdig konkurranse og skattebetalingene en mest mulig optimal bruk av pengene.

7.7.3 Scenario 2: Gjennom kontrakt med de kommunale eierne driftes VA-sektoren av internasjonale totalleverandører

De aller fleste land i Europa har vært medlem i EU i noen år, og det er få land som ikke lenger har euro som valuta. Vi befinner oss i år 2017, og Norge ble etter den tredje folkeavstemmingen i 2010 medlem av EU. Nordmenn er blitt vant til å bruke euro også innenlands. De fem siste årene har den tidligere sosialdemokratiske dominansen i Europa blitt avløst av klare liberalistiske strømninger. Det er særlig medlemslandene fra østlige deler av Europa som har ledet an i fremveksten av liberale synspunkter og meninger.

Et liberalistisk EU legger stor vekt på et indre marked som i mest mulig grad skal styres av markedskreftene, og følgelig minst mulig innblanding fra EU-myndighetene. EU-byråkratiet er bygd noe ned de siste årene, og lover om detaljreguleringer på en rekke områder er enten tonet ned eller fjernet helt. Det er stort sett enighet medlemslandene imellom om denne liberalistiske retningen i EU. De liberalistiske synspunktene fra de nye medlemslandene fra øst har fått støtte fra de store tungtveiende landene i vest-Europa i tillegg til mange av de små landene. Det indre marked fungerer følgelig godt, men det er en del mektige organisasjoner og enkeltpersoner som mener at markedsmekanismens frie utfoldelse har gått utover miljø og fordeling av godene.

I et liberalistisk Europa, hvor offentlig styring er på vikende front, har forbrukerorganisasjoner og ulike pressgrupper overtatt mer og mer på områder som kvalitetskrav, miljøvern og menneskerettigheter. For å gjøre suksess må produsentene samarbeide med eller i det minste ta hensyn til disse pressgruppene. Flere forbrukerorganisasjoner har vært svært opptatt av den økte forekomsten av sykdomstilfeller som følge av smittestoffer i drikkevann.

Kommune-Norge har måttet tilpasse seg et mer integrert Europa og et liberalistisk EU ved å bli mer slagkraftig for om mulig å tilby kresne og innflytelsesrike innbyggere det de etterspør av kommunale tjenester. Det har derfor vært mange kommunesammenslåinger de siste fem årene. Enkelte kommuner har riktignok heller valgt å samarbeide om mange kommunale oppgaver.

For kommunene har det lenge vært et sterkt press til å øke effektiviteten i VA-sektoren for å unngå at den gjør beslag på noe av det kommunale budsjettet. De statlige overføringene til kommunene har gått noe ned i det siste, mye på grunn av lavere oljepris og at Norge rett og slett ikke har mye olje igjen. Høyrebølgen og de sterke liberale kreftene har gjort det mulig å konkurranseutsette deler av VA-sektoren, og det som ikke kan utsettes for konkurranse har vært igjennom en bety-

delig effektiviseringsprosess. Vannledningsnett, pumpestasjoner og renseanlegg eies fortsatt av kommunene, mens drift og vedlikehold er satt ut til private selskap. I mange kommuner er det også leieavtaler av ledningsnett og resten av kapitalutstyret med internasjonale driftsoperatører.

Det er følgelig i all hovedsak internasjonale totalleverandører som har tatt over driften av vannforsyningen i kommunene. Det er riktignok små lokale underleverandører på enkelte nisjeområder. De private operatørene konkurrerer om driften av vannforsyningen gjennom anbudskonkurranse. Som eier av vannforsyningsnett styrer kommunen driftsoperatørene gjennom kontrakter.

I følge VA-loven fra 2010 er drikkevann og avløp en lovpålagt kommunal oppgave. Av den grunn må kommunene ha spesielt god styring med de internasjonale private driftsselskapene. Det viser seg at de store kommunene og de ulike interkommunale selskapene har god kontraktstyring i så henseende. De fleste som var ansatt i den kommunale VA-virksomheten er nå ansatt av den lokale enheten i det internasjonale driftsselskapet. Mange av dem synes de har en interessant og meningsfylt jobb. Det ble enklere både å holde på og å rekruttere fagfolk til vannforsyningen etter at private operatører har tatt over driften.

Kommunesektoren forberedte seg godt på en omstilling til mer liberalistisk organisering av VA-sektoren. Det begynte med et forskningsprosjekt i KS-regi så langt tilbake som i 2005. I dette prosjektet ble det blant annet laget scenarier for hvordan VA-sektoren vil se ut om 10 til 15 år frem i tid. KS valgte å følge opp de mer liberalistiske scenariene på en sånn måte at kommunene ville være godt forberedt på fremtidsbilder av den typen.

Dette forskningsprosjektet for 12 år siden viste at bare 10 prosent av kommunene mente at det burde være mer privatisering av VA-sektoren. Videre mente 60 prosent at sikkerhet og sårbarhet var et hinder for konkurranseutsetting. Dessuten var det veldig få i kommunesektoren som på den tiden var opptatt av hva som skjedde i EU. Denne undersøkelsen fra 2005 avdekket dessuten at det var liten kompetanse i kommunene om kontrakter som styringsverktøy.

Med god drahjelp fra et sterkt og liberalistisk EU førte KS sin aktive oppfølging av dette forskningsprosjektet til at disse barrierene mot liberalisering av VA-sektoren ble betraktelig mindre eller helt fjernet. Kommunene ble stimulert på ulike måter til å øke både juridisk kompetanse og VA-kompetanse.

Større slagkraftige kommuner med høy juridisk kontraktkompetanse, i tillegg til god kompetanse innen VA, resulterte i relativt gode avtaler med de store internasjonale driftsoperatørene. De aktive forbrukerorganisasjonene og pressgruppene er dessuten sterkt medvirkende til at naturlige monopol av vannledningsnett ikke har ført til store monopolgevinster for operatørene. Det er blant annet innført inntektsrammeregulering av vannforsyningsnett for å kontrollere uheldige monopoltendenser. Det er lagt opp til at operatørene kan tjene penger, men ikke for mye.

I kontraktene med de private operatørene er det nedfelt at både produktivitet og kvalitet må bedres hvert eneste år. Kommunesektoren har dessuten valgt funksjonskontrakter fremfor oppgavebaserte detaljstyrte kontrakter for å dra nytte av driftsoperatørenes kompetanse i størst mulig grad. Kommunesektoren har sterke reaksjonsmuligheter i tilfelle uoppfylte mål eller mislighold.

Prisen på vann har økt de siste årene. Dette skyldes dels innhenting av store investeringsetterslep og avansert vannbehandling på grunn av økt forurensning og smittestoffer i vannet. En annen årsak er at det er lenge siden noen tilbød vann til under selvkost.

7.7.4 Scenario 3: VA-sektoren både driftes og eies av kommunen

I 2017 er Norge det rikeste landet i verden, og vi står sammen med Sveits utenfor EU. Samarbeidet EU-landene i mellom skranter, og EØS-avtalen står svakt og følges knapt nok opp. Det er fortsatt enighet om grunnprinsippet for fri flyt av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital. Det er imidlertid uenighet om hva som kan unntas fra den frie konkurransen og markedsmekanismen og heller styres direkte av hver enkelt nasjonalstat. På noen områder er det derfor opp til det enkelte medlemsland å definere denne grenseoppgangen. Det har ført til uenighet mellom enkelte medlemsland, og mellom EU-myndighetene og noen medlemsland. Hittil har denne uenigheten stort sett fått utfolde seg på det verbale plan med sterke meningsutvekslinger.

Landet styres av en rød-grønn flertallsregjering, hvor Senterpartiet har en dominerende posisjon. Distriktpolitikk står følgelig sterkt og anses som viktig av svært mange. Den aktive distriktpolitikken har ført til en lavere urbaniseringstakt enn i mange andre land. Landbruksstøtten har på bakgrunn av krav fra WTO blitt fokusert på opprettholdelse av kulturlandskap. Norsk sjølråderett og lokalt selvstyre er hovedparoler i den nasjonale politikken. Bevissthet om alt som er norsk er veldig fremtredende, sammen med likhetsprinsippet og solidaritet.

Den store utfordringen er å tilby vann- og avløpstjenester til god kvalitet for en rimelig pris i alle de små kommunene i landet. Noen har løst det ved å opprette interkommunale selskap, mens andre har valgt vertskommuneløsninger. Det er ikke bare behovet for kostnadseffektivitet som har drevet denne utviklingen, men i minst like høy grad de økte kravene til kvalitet, sikkerhet, beredskap og trygghet, som igjen har ført til behov for å øke kompetansen i VA-sektoren, noe som igjen bare har vært mulig i det ganske land gjennom å lage større organisasjoner. KS har vært en pådriver og til stor hjelp i denne prosessen med å oppnå økt kostnadseffektivitet samtidig med at kvalitet og sikkerhet ivaretas. Modernisering og fornying av offentlig sektor har dessuten lenge vært en sentral oppgave for flertallsregjeringen.

Vannforsyning og avløpshåndtering er blitt en lovpålagt oppgave for kommunene. Kommune-Norge har tolket det slik at de selv skal foreta selve vannforsyningen og avløpshåndteringen. Det finnes derfor ikke eksempler på private aktører hva gjelder eierskap og drift av VA-sektoren. Leveringsplikten er implementert på en slik måte at hele VA-sektoren er under offentlig kontroll for å sikre denne samfunnskritiske infrastrukturen. I Norge har det over en periode funnet sted en del store statlige overføringer for at flere kommuner skulle bli i stand til å ta over eksisterende private vannverk og rørsystemer.

Det er en statlig VA-myndighet som med hjemmel i VA-loven stiller krav og følger opp med tilsyn, både når det gjelder utbyggingsplaner, risiko- og sårbarhetsanalyser, drift av anlegg, beredskapsøvelser, forebyggende vedlikehold, og selvsagt kvalitet på drikkevann og renhetsgrad av utslipp til resipient. Det har imidlertid også vært en del motkrefter mot den sterke statlige styringen av VA-sektoren med vektlegging på kommunalt styre og et aktivt lokalt demokrati. Det har ført til et kompromiss ved at den statlige VA-myndighet er desentralisert til flere statlige kontor som er lokalisert til distrikts-Norge. Den statlige VA-myndighet skal dessuten begrense seg til rammestyring og blande seg mindre opp i detaljer.

Selvkostregimet er beholdt, på den måte at kommunene ikke kan ta ut fortjeneste eller avkastning. Det kom et forslag om å innføre en lov om å innføre et forbud om å overføre kommunale midler til drift av VA-sektoren. Det ble imidlertid nedstemt begrunnet i kommunalt selvstyre og et levende lokaldemokrati. Det har lenge vært en diskusjon om det skal innføres et system for statlig utjevning mellom vann- og avløpsverkene. Den sosialdemokratiske delen av regjeringen mener at innbyggerne i Norge har krav på å få vann- og avløpstjenester til samme priser, uavhengig av

kostnadsnivået for tjenesten. Senterpartiet kjemper som kjent for økt kommunalt selvstyre, og da er det mer opp til kommunene hva som skal prioriteres, og følgelig kan det bli større ulikheter kommunene imellom.

Den statlige VA-myndigheten er imidlertid pålagt å påse at alle kommuner tilbyr innbyggerne VA-tjenester over et bestemt minimumskrav til kvalitet, og at vannavgiften ikke blir urimelig høy. Dette følges opp gjennom et benchmarkingsystem som måler kostnader, men ser det i forhold til kvalitet, beredskap, sikkerhet og så videre, og selvsagt også i forhold til topografiske forutsetninger. I Norge er det ennå ikke vannmangel, og prisingen er ikke sterkt forbruksavhengig, men vannmålerne hjelper også til med å gi et bedre anslag på lekkasjer i rørledningsnett, noe som er en viktig oppfølgingsparameter i benchmarkingsystemet.

Private aktører har som nevnt ingen plass i å eie eller drifte VA-anleggene. Derimot utføres mange typiske engangsoppgaver av private på grunnlag av anbud. Selv om det naturlige monopolet holdes av det offentlige, forekommer det mange oppgaver der det er hensiktsmessig å kjøpe tjenester fra private aktører. Dette gjelder ikke minst utbyggingsoppgaver, der entreprenørene alltid har hatt et marked. Det gjelder også en del tjenester av ulik karakter der det er markedsgrunnlag nok til at det kan være konkurranse mellom flere tilbydere. Nye tekniske løsninger kommer også inn gjennom en leverandørindustri. Når offentlige aktører kjøper inn slike tjenester, er det blitt enda viktigere enn før at dette skjer med den fornødne gjennomsiktighet og anbudsregler som skal sikre tilbyderne en rettferdig konkurranse og skattebetalingene en mest mulig optimal bruk av pengene.

7.7.5 Scenario 4: VA-sektoren eies av kommunen og driften er lagt ut til norske selskap

I 2017 står ikke EU sterkt, selv om de fleste europeiske land er medlemmer. Det er nasjonale strømninger som dominerer og det er fortsatt langt unna noe som kan kalles Europas Forente Stater. Noen felles EU-grunnlov finnes ikke, og Norge, Sverige og Danmark har fortsatt sine nasjonale valutaer. Den tredje norske folkeavstemmingen om EU ble avholdt for noen år siden, og det ble også denne gang et flertall mot å bli medlem av EU.

De siste fem årene har det vært klare liberalistiske strømninger i store deler av Europa. Til forskjell fra tidlig på 2000-tallet er denne strømmingen mer nasjonalistisk. Dette kan skyldes at EU vokste for raskt i en periode og at de opprinnelige EU-landene har opplevd en stagnasjon som følge av at nye medlemsland har tatt over mye av industrien og arbeidsmarkedet.

Nasjonalstaten har følgelig kommet styrket ut på bekostning av EU. Av de fire friheter er det bare handel av varer og tjenester som det er enighet om medlemslandene i mellom. Fri flyt av arbeidskraft har blitt noe begrenset igjen fordi de fra østlige deler av Europa til dels utkonkurrerer lønns-takere fra de vestlige deler. I flere land er det også misnøye med utenlandsk eierskap, så den frie flyt av kapital over landegrensene fungerer heller ikke spesielt godt. Den liberalistiske dominansen har imidlertid ført til at markedsmekanismen står sterkt innenfor hvert enkelt land, mellom naboland og mellom land som er såpass like at det ene ikke dominerer over det andre eller rett slett ikke utkonkurrerer det andre på en rekke områder.

Liberalismens fremmarsj har ført til krav om mer effektive kommuner, og om et større mangfold i det kommunale tjenestetilbudet. Det har derfor vært mange kommunesammenslåinger de siste fem årene. Enkelte kommuner har riktignok heller valgt å samarbeide om mange kommunale oppgaver. Høyrebølgen og de sterke liberale kreftene har gjort det mulig å konkurranseutsette deler av

VA-sektoren, og det som ikke kan utsettes for konkurranse har vært igjennom en betydelig effektiviseringsprosess.

Vannledningsnett, pumpestasjoner og renseanlegg eies fortsatt av kommunene, men drift og vedlikehold er satt ut til private selskap. I mange kommuner er det også leieavtaler av ledningsnett og resten av kapitalutstyret med private driftsoperatører. I en periode var flere internasjonale operatører på tur inn i det norske markedet, men nå er trenden en fremvekst av større nasjonale private operatører. De nasjonale liberalistiske strømningene har ført til at nasjonale selskap på ulike måter er oppmuntret til å konkurrere med de internasjonale. Det har flere ganger blitt benyttet virkemidler som ikke har vært helt i tråd med EØS-avtalen. Denne gamle avtalen håndheves heller ikke særlig effektivt i et fragmentert og liberalistisk Europa.

Interkommunale selskap konkurrerer om oppdrag i stadig større deler av landets VA-sektor. For å møte konkurranse fra utlandet er det dannet landsomfattende kjeder tilsvarende RETURA i avfallsbransjen. Selvkostregimet er nå erstattet av et finansieringsregime basert på det kommunale budsjettet.

Det er følgelig i all hovedsak nasjonale totalleverandører som har tatt over driften av vannforsyningen i kommunene. Som eier av vannforsyningsnett styrer kommunen driftsoperatørene gjennom kontrakter. I følge VA-loven fra 2010 er drikkevann og avløp en lovpålagt kommunal oppgave. Av den grunn må kommunene ha spesielt god styring av de private driftsselskapene.

Det viser seg at de store kommunene og de ulike interkommunale selskapene har hatt vanskeligheter med kontraktstyring i så henseende. Det har vært problemer med kompetanseoppbyggingen på dette området. Prisen på VA-tjenester har i følge mange steget langt sterkere enn hva de beskjedne kvalitetsforbedringene skulle tilsi.

Mange av de som var ansatt i den kommunale VA-virksomheten fikk ikke jobb i de private VA-selskapene. De hadde ikke bruk for så mange ansatte, og de rekrutterte dessuten spesialister som kommunene ikke hadde fra før. Det var relativt høy gjennomsnittsalder i den kommunale VA-sektoren, så nedbemanningen skjedde stort sett ved naturlig avgang.

Kommunesektoren var ikke særlig godt forberedt på en omstilling til mer liberalistisk organisering av VA-sektoren. Et forskningsprosjekt i KS-regi så langt tilbake som i 2005 viste at bare 10 prosent av kommunene mente at det burde være mer privatisering av VA-sektoren. Videre mente 60 prosent at sikkerhet og sårbarhet var et hinder for konkurranseutsetting. Dessuten var det veldig få i kommunesektoren som på den tiden var opptatt av hva som skjedde i EU. Denne undersøkelsen fra 2005 avdekket dessuten at det var liten kompetanse i kommunene om kontrakter som styringsverktøy.

KS forsøkte å følge opp dette forskningsprosjektet de påfølgende årene, men det var liten eller ingen forståelse på det lokale kommunale plan. De mente at det var veldig bra det som var, og barrierene mot liberalisering av VA-sektoren var betydelige. I et Norge utenfor et svakt EU var det dessuten lite press utenfra for å liberalisere sektoren. De sterke nasjonale liberale strømningene den siste tiden har imidlertid også smittet over på VA-sektoren. Det har derfor vært en klar tilpasning til liberalisering av VA-sektoren de aller siste årene.

Kommunesammenslåingene etter 2010 har ført til større og mer slagkraftige kommuner. De siste tre årene har de fått tilført høy juridisk kontraktkompetanse, i tillegg til god kompetanse innen VA. Det har resultert i en klar bedring og i en bedre oppfølging av avtalene med de private nasjonale driftsoperatørene. Det er blant annet innført inntektsrammeregulering av vannforsyningsnett.

tet for å kontrollere uheldige monopoltendenser. Det er lagt opp til at operatørene kan tjene penger, men ikke for mye. Funksjonskontrakter benyttes nå i stedet for oppgavebaserte detaljstyrte kontrakter. Det gjør oppfølgingen lettere samtidig med at det dras større nytte av driftsoperatørens kompetanse.

I de oppdaterte kontraktene med de private operatørene er det nedfelt at både produktivitet og kvalitet må bedres hvert eneste år. Det har i det aller siste begynt å skje. Likevel har prisen på vann fortsatt å øke. Dette skyldes mye de store investeringsetterslep og høye kvalitetskrav samtidig med økt forurensning.

8 OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

Det har vært forventet at man i EU vil fatte vedtak om et nytt tjenstedirektiv og at man ved dette indirekte ville sende et signal til medlemsland om å liberalisere blant annet VA-sektoren. Med liberalisering i denne sammenheng forstås en overgang fra et regime hvor det offentlige har monopol på store deler av samfunnets tjensteproduksjon til et regime hvor man legger til grunn fri flyt av varer og tjenester basert på markedsøkonomiske teorier.

Ut fra det vi nå vet om hva som skjer i Brussel, forventes det ikke noe vedtak om liberalisering av VA-sektoren på kort sikt. Dette kan man selvsagt ikke være for sikker på, men det er mer som taler mot en slik utvikling enn for. Blant det som taler i mot er at VA-feltet er veldig forskjellig fra land til land og at det er stor usikkerhet i sentrale nasjoner som Frankrike og Tyskland. Dessuten har konstitusjonelle problemer svekker beslutningsapparatet i EU. På lengre sikt vil dette være mer usikkert, men det er sannsynlig at dette bestemmes mer fra det enkelte medlemsland enn fra EU.

En liberalisering kan også gjennomføres uten at private overtar ansvar og eierskap, og foregår da gjerne ved at offentlige eiere setter selve tjensteproduksjonen ut på anbud. Vi ser at dette er vanlig i mange land, selv om det i hovedsak er utbyggingsoppgaver og til en viss grad større vedlikeholdsarbeider som konkurranseutsettes. Når det gjelder driftsoppgaver, har de fleste land som er undersøkt og hvor VA-infrastruktur fortsatt er i offentlig eie, i langt mindre grad satt slike oppgaver ut på konkurranse (med Frankrike som det største unntaket). Det er allikevel mange enkeltkommuner som enten har gjennomført eller planlegger å gjennomføre delvis konkurranseutsetting. Noen prøver også ut offentlig/privat samarbeid. Dette vil man nok komme til å se mer av i Norge også, avhengig av politisk sammensetning i kommunene.

Vi erfarer at det er opp til det enkelte medlemsland hvordan man iverksetter EUs politikk og hvordan man organiserer sin tjensteproduksjon. Dette har klar sammenheng med kulturelle og strukturelle forskjeller landene i mellom og hvilket styresett man er underlagt over tid. EUs offisielle politikk betyr nok en del når det gjelder rammebetingelser, men EU legger seg ikke opp i hvordan det enkelte medlemsland organiserer sine tjenester. Det er ingen grunn til å forvente at denne praksisen endres.

Når vi ser hva som skjer med VA-sektoren i en del europeiske land, så tyder det på at alle forbereder seg på at det kommer økte krav til sektoren og at liberalisering kan bli pekt på som et middel til å møte fremtiden. Mange land har vært opptatt av hva som har skjedd i England og Wales. Noen har vært fascinert av en slik utvikling, mens andre har fryktet den.

Vi ser at Nederland og Sverige forbereder seg på å møte "trusselen" om liberalisering uansett hvor den måtte komme fra. Nederland samler vannselskap i store regionale selskap og har vedtatt offentlig eierskap. Sverige innstiller på ny VA-lov og pålagt offentlig eierskap.

Danmark forbereder seg på liberalisering ved å legge til rette for det. Det er vedtatt en kommunesammenslåing og det arbeides med å få til endrede rammebetingelser for VA-sektoren. Utviklingen i senere tid tyder imidlertid på at den danske regjering trekker de mest ytterliggående forslag om nytt finansieringsregime.

Tyskland strever med å finne sin form og virker å være splittet i synet på liberalisering. I noen områder er det sterk motstand mot privat eierskap (Bayern, Hamburg), mens man i andre områder allerede har solgt ut eierskap (Berlin, Dresden).

Frankrike har lang tradisjon når det gjelder offentlig/privat samarbeid og synes på kort sikt å ha funnet sin form. Hendelser i den senere tid tyder på at den franske formen ikke er helt ideell (jmfør sak mot en privat vannverkseier).

England og Wales gjennomførte liberalisering av VA-sektoren allerede på 1980-tallet, og dette må vel sies å ha skjedd relativt uavhengig av EU. Vi ser imidlertid at man i Wales nå kjøper tilbake fra private vannverk og at man i Skottland har lagt opp til et større statlig eid selskap for vannforsyning. Det som skjer i Wales og Skottland har trolig klar sammenheng med hva som har skjedd i England, det vil si at man ikke ønsker å gå videre på den linje England la opp til på 1980-tallet.

Selv om man organiserer seg på en slik måte at man unngår privat eierskap, vil de fleste medlemsland og politisk lederskap være ute etter å effektivisere, modernisere eller fornye offentlig sektor, herunder VA-sektoren. Det foregår utprøving i mange land av organiserings- og driftsmåter som er effektive og samtidig robuste i forhold til de utfordringer som er der. Interkommunalt samarbeid er svært vanlig, alt fra pålagte kommunesammenslåinger (Danmark) via pålagte sentraliseringer (Nederland) til formelt og uformelt samarbeid nabokommuner i mellom (Sverige og Norge). Utfordringene vil være de samme uansett hvilket fremtidsbilde (scenario) man velger å tro på, for eksempel økte kvalitetskrav, krav til forsyningssikkerhet, miljøkrav med mer.

Ved modernisering og/eller effektivisering av VA-sektoren tar de fleste land i bruk benchmarking som målemetode. Flere land forebereder nye finansieringsmodeller hvor man går bort fra selvkost (jmfør forarbeidet i Danmark). I Norge er det på linje med flere andre land så langt innført frivillig benchmarking, blant annet som et første trinn mot en eventuell ny finansieringsmodell.

Det skjer ulike selskapsdannelser ut fra hvordan man har organisert tjenestene i de enkelte land. Fellesnevner for de fleste selskapsdannelser er at man ønsker å oppnå stordriftsfordeler og å styrke nødvendig spesialkompetanse inne feltet. Store investeringsoppgaver kan for eksempel være utløsende for vilje til samarbeid. Noen steder er dette også utløsende for offentlig/privat samarbeid (Haag). I noen land ser man på interkommunale selskapsdannelser som en styrking av det offentlige eierskap (Nederland). Det er ulike erfaringer med hvordan slike selskap fungerer og mange kommuner både i Norge og i andre land frykter at de blir for selvstendige. Der hvor ikke offentlig eierskap er lovfestet, frykter man at private kjøper seg opp.

I Norge er det så langt relativt få kommunale og/eller interkommunale selskap innen VA-sektoren. Vår undersøkelse har imidlertid vist at mange kommuner har hatt dette opp til drøfting og i den senere tid er det blitt flere selskap. Vi ser også at nyere selskap får større ansvar innen levering av VA-tjenester, det vil si at de får ansvar for større deler av infrastruktur, forvaltningsoppgaver og blir kommunenes talerør mot kundene (såkalte totalselskap). Dette er en utvikling som trolig vil fortsette. Samtlige selskap har 100 prosent offentlig eierskap, og det er ingen grunn til å vente at noe annet kommer til å skje på kort sikt. På lengre sikt er det mer usikkert og kanskje bør man få inn en lovbestemmelse om offentlig eierskap à la Sverige dersom det er et poeng å sikre dette.

Liberalisering av VA-sektoren kan også komme som følge av at man ser hva som skjer i andre sektorer som man kan sammenligne seg med. Eller det motsatte kan skje, det vil si man liberaliserer ikke som følge av at det ikke gikk så bra i andre sammenlignbare sektorer. Ingen sektorer er like og det er mange gode grunner til ikke å kopiere for eksempel el-sektoren eller jernbanesektoren når det gjelder organisering av egen sektor. Hvis VA-sektoren underlegges andre finansieringsregimer enn selvkost, kan det imidlertid være gode grunner til å se nærmere på hvordan el-sektoren har organisert seg.

De fire scenariene vi utviklet tok utgangspunkt i to politiske dimensjoner (sterkt eller svakt EU og liberalistisk eller sosialdemokratisk politisk orientering). Begge disse er usikre dimensjoner, og den politiske orienteringen vil sikkert også svinge raskere frem og tilbake enn EUs styrke. Til tross for at vi har prøvd å rendyrke forskjellige scenarier, er de forbløffende like. Det offentliges ansvar for VA-sektoren er bekreftet i alle, blant annet gjennom (fortsatt) offentlig eierskap til infrastrukturen, men de varierer når det gjelder graden av utsetting av driftskontrakter til private operatører. Nå er scenariene malt med bred pensel, slik at vi nok kan si at det vil være lokale variasjoner innen alle scenariene. Et hovedpoeng er imidlertid at den politisk betingede variasjonen i scenariene dreier seg om graden av drift i egen regi kontra konkurranseutsetting. Det er også noen forskjeller i inntektsregimer, noe som kan være mer virkningsfullt for moderniseringstakten og effektiviseringstempoet enn det scenariene sier noe om. Scenariene fanger også opp det vi fant fra de andre analysene og tankeeksperimentene: Det vil uansett være et moderniseringspress mot sektoren, uavhengig av hvor sterkt liberaliseringspresset fra EU blir, og de viktigste utfordringene ligger kanskje i å møte behovet for modernisering, uansett hvor det kommer fra.

9 REFERANSER

Arbeidsgruppe (2001): *Den som ikke graver en grøft for andre, faller selv deri ... Rapport fra arbeidsgruppe om fremføringsveier for telenett*. [Oslo]: [Samferdselsdepartementet].

Alltinget (2005). Nyhet per 6. desember 2005 vedr at Alltinget snur i saken om serviceeftersyn. <http://www.altinget.dk/miljotinget/artikel.aspx?mrid=113084&Id=47643>

Bakkejord, Knut og Håkon Finne (2005): *Tilstandsrapport om vann- og avløpssektorens utvikling i norske kommuner*. Trondheim: SINTEF Rapport STF50 A05154, SINTEF Teknologi og samfunn.

Ballance, Tony og Andrew Taylor (2005): *Competition and economic regulation in water. The future of the European water industry*. London: IWA Publishing.

Braudel, Fernand (1983): *The structures of everyday life. The limits of the possible*. London: Collins.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2002): *Privatisierung in der Wasserwirtschaft – Chancen und Risiko für die Kommunen*. Bonn: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Commission of the European Communities (2001): *White paper - European transport policy for 2010: time to decide*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. http://europa.eu.int/comm/energy_transport/en/lb_en.html

Commission of the European Communities (2003a): *Internal market strategy. Priorities 2003 – 2006*. COM(2003) 238 final 7. mai 2003, Brussel: Commission of the European Communities.

Commission of the European Communities (2003b): *Green paper on services of general interest*. COM(2003) 270 final 21. mai 2003, Brussel: Commission of the European Communities.

Commission of the European Communities (2004): *White paper on services of general interest*. COM(2004) 374 final 12. mai 2004, Brussel: Commission of the European Communities.

Commission of the European Communities (2005): *Railway Research Information Day*. Directorate General for Transport and Energy, Brüssel, 1. juli, 2005.

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

ENGREF m. fl. (2003): *Analysis of the European Union's explicit and implicit policies and approaches in the larger water sector*. Euromarket report. http://www2.epfl.ch/webdav/site/mir/shared/import/migration/D1_Final_Draft_1.pdf

EPFL m. fl. (2004a): *Analysis of the strategies of the water supply and sanitation operators in Europe*. Euromarket report. http://www2.epfl.ch/webdav/site/mir/shared/import/migration/D3_Final_Report.pdf

EPFL m. fl. (2004b): *Identification and description of plausible water liberalisation scenarios*. Euromarket report.

http://www2.epfl.ch/webdav/site/mir//shared/import/migration/D5_Final_Report.pdf

European Parliament (2004): *European Parliament resolution on the green paper on services of general interest (COM(2003) 270 – 2003/2152(INI))*. P5_TA(2004)0018, Strasbourg: European Parliament.

Evans, Andrew (2004): "Safety impacts of rail privatisation in Great Britain." I Johnsen, Stig Ole (red.): *Deregulation and Transport safety in Rail - What is best practice in EU? Proceedings of Presentations from the Workshop arranged 16/10 2003, in Brussels*. SINTEF Report STF38 A04417, Trondheim: SINTEF Industrial Management, Safety and Reliability.

http://www.sintef.no/upload/Teknologi_og_samfunn/Sikkerhet%20og%20p%C3%A5litelighet/Rapporter/STF38%20A04417.pdf

Falch, Ingvar (2004): *Rett til nett. Konkurransen i nettbundne sektorer*. Oslo: Universitetsforlaget.

Fauquert, Guillaume og Lætitia Guérin-Schneider (2005): *Etude préliminaire quantitative et qualitative sur la formation du prix des services délégués d'eau potable. Contribution à une meilleure maîtrise du prix par les collectivités locales*. Cahier No 3, Paris: ENGREF Laboratoire Gestion de l'Eau et de l'Assainissement. <http://www.engref.fr/labogea/cagea3.pdf>

Finne, Håkon, Anders Ekeland og Yngve Seierstad Stokke (2004): *Bredt bånd i tynn tråd? Evaluering av HØYKOM*. STEP Rapport STF38 A03885, Oslo: SINTEF STEP.

<http://www.step.no/reports/Y2004/0204.pdf>

Gordon-Walker, Simon og Simon Marr (2002): *Study on the application of the competition rules to the water sector in the European Community. Final report*. Swindon: WRc.

http://europa.eu.int/comm/competition/publications/studies/water_sector_report.pdf

Hansen, Wiljar, Kjetil Ingeberg og Thor Martin Neurauter (2003): *Empirisk evaluering av reguleringen av nettselskapene (1997-2001)*. Rapport 12-2003, Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat.

Huisman, Pieter (2002): "How the Netherlands Finance Public Water Management." *European Water Management Online*, Nr 2002-03. http://www.ewaonline.de/journal/2002_03.pdf.

Hunnes, Arngrim, Oddbjørn Gjerde og Kjell Sand (2002): *Nettselskapers tilpasning til monopolregime – en spørreundersøkelse*. Teknisk rapport TR A562478-2002, Trondheim: SINTEF Energiforskning.

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 Rapport STF38 A03402, SINTEF Teknologiledelse, Sikkerhet og pålitelighet.

Johnsen, Åge, Ingun Sletnes og Signy Irene Vabo (red.) (2004): *Konkurransetutting i kommunene*. Oslo: Abstrakt forlag.

Knutsson, Hans og Ulf Ramberg (2005): *VA i samverkan. Samverkansformer inom vatten & avloppsförsörjning*. Stockholm: Svenske Kommuner och Landsting. <http://www.skl.se>

Lingsten, Anders (2004a): *FoU om de kommunala tekniska kontorens ekonomi, organisation och administration vid Ekonomihögskolan i Lund*. VAV-rapport B 2004-103, Stockholm: Svenskt Vatten AB.

Lingsten, Anders (2004b): "Organisation." *Svenskt Vatten* nr 6, s. 24-25.

Miljøstyrelsen (2005): *Vand- og kloakforsyningen i fremtiden. Et ideoplæg*. København: Miljøstyrelsen, Vand. (<http://www.mst.dk/vand/serviceeftersyn/Notat%201%20Ideoplaeg.pdf>)

Moe, Håvard (2004): *Framtidens kommuner - med ansvar for egen utvikling. En veileder i å utforske framtiden*. Oslo: Kommuneforlaget.

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.

Rasmussen, Anders Fogh (2005): *Redegørelse i henhold til grundlovens § 38 for rigets almindelige stilling og de af regeringen påtænkte foranstaltninger*. 2005-06 R1, København: Folketinget. <http://www.folketinget.dk/samling/20051/redegoerelse/R1/redegoerelse/R1/index.htm>

Schönbäck, Wilfried, Gerlinde Oppolzer, R. Andreas Kraemer, Wenke Hansen og Nadine Herbke (2004): *International comparison of water systems. Comparison of systems against a background of European and economic policy*. Informationen zur Umweltpolitik 153/6, Wien: Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte. http://www.ecologic.de/download/projekte/1950-1999/1973/1973_volume6.pdf

Scottish Water (2005): *Annual reports & accounts 2004/2005*. Dunfermline: Scottish Water. http://www.scottishwater.co.uk/portal/page?_pageid=219,1084708&_dad=portal&_schema=PORTAL

Seidenstat, Paul, David Haarmeyer og Simon Hakim (2002): *Reinventing Water and Wastewater Systems: Global Lessons for Improving Water Management*. Chichester: Wiley.

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.

Skogerbø, Eli (2002): *Omdanning av telesektoren - fra offentlig tjenesteyting til markedsstyring*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie 49, Oslo: Universitetet i Oslo.

Smith, Tone (2003): *Vann og avløpsgebyrer – en gjennomgang av kommunenes praksis*. Notater 2003/08, Oslo: Statistisk sentralbyrå.

SOU 2004:64 (2004): *Allmänna vattentjänster*. Stockholm: Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet. <http://www.regeringen.se/sb/d/3969/a/26168>

Stalder, Oskar, Heiner Bente og Jost Lükling (2002): "The cost of railway infrastructure." S. 32-37 i ProM@in: *Innovations for a cost effective railway track. Life cycle costs and maintenance*. Karlsruhe: ProM@in, Fraunhofer-Institut IITB. www.promain.info

Stockholm Vatten (2005): (Internt notat.) Stockholm: Stockholm Vatten.

Svenskt Vatten (2005): (Artikkel om Roslagsvatten.) I *Svenskt Vatten*, nr. 5.

Svensson, Lars (2005): "Kommunal respektive privat ägo." I *Svenskt Vatten*, nr 4, s. 14.

Thomasson, Anna (2004a): *Vatten på holländskt vis – en studie av VA-verksamheten i Nederländerna*. VA-Forsk rapport 2005-01, Stockholm: Svenskt Vatten AB.

Thomasson, A. (2004b). *Hur kommer framtidens VA-organisationer att se ut?* VA-Forsk rapport 2004-16, Stockholm: Svenskt Vatten AB.

UCL m. fl. (2004): *Analysis of the legislation and emerging regulation at the EU country level*. Euromarket report. http://www2.epfl.ch/webdav/site/mir/shared/import/migration/EUROMARKET_D4_Final_Report.pdf

UNESCO-IHE m. fl. (2004): *Analysis of the European water supply and sanitation markets and its possible evolution*. Euromarket report. http://www2.epfl.ch/webdav/site/mir/shared/import/migration/D2_Final_Report.pdf

Vinois, Jean Arnold (2003): "Foreword: Maintenance of Railway Infrastructure." I: ProM@in (2003): *Innovations for a cost effective Railway Track- Outsourcing*. <http://www.promain.info>

Wolmar, Christian (2001): *Broken Rails. How Privatisation Wrecked Britain's Railways*. London: Aurum Press.

WRc (2002): *Sustainable water management. A future view*. Swindon: WRc plc. [http://www.wrcplc.co.uk/pdf/Foresight_Future_View_\(Foresight_Report\).pdf](http://www.wrcplc.co.uk/pdf/Foresight_Future_View_(Foresight_Report).pdf)