

Rapport nr 1993-11



VA på entreprenad

Gösta Fredriksson
Bo Lannblad
Bengt Larsson
Åke Mattsson



SBUF

Rapport utgiven av Svenska vatten- och avloppsverksföreningen, VAV,
i samarbete med Svenska Byggbranschens Utvecklingsfond, SBUF

VA-FORSK

VA-FORSK är kommunernas eget FoU-program om kommunal va-teknik. Programmet finansieras i sin helhet av kommunerna, vilket är unikt på så sätt att statliga medel tidigare alltid använts för denna typ av verksamhet. FoU-avgiften är för närvarande en krona per kommuninnevånare och år. Avgiften är frivillig och intresset från kommunernas sida har varit mycket stort. Nästan alla kommuner är med i programmet, vilket innebär att budgeten årligen omfattar drygt åtta miljoner kronor.

VA-FORSK initierades gemensamt av Kommunförbundet och VAV. Verksamheten påbörjades år 1990. Programmet lägger tonvikten på tillämpad forskning inom det kommunala va-området. Projekt bedrivs inom hela det va-tekniska fältet under huvudrubrikerna:

Dricksvatten
Ledningsnät
Avloppsvattenrening
Ekonomi och organisation
Utbildning och information

VA-FORSK styrs av en kommitté, som utsetts gemensamt av VAV och Kommunförbundet. Kommittén är underställd VAVs styrelse. Under perioden 1993-1995 har kommittén följande sammansättning:

Hans Mattsson, ordförande	Södertälje
Professor Peter Balmér	GRYAAB, Göteborg
Driftchef Sture Bergström	Gatukontoret, Skellefteå
Kommunalråd Bert-Ove Bäckman	Lycksele
Avdelningschef Jane Cederqvist	Sv kommunförbundet
Tekn dr Jan Hultgren	Stockholm Vatten AB
Kommunalråd Caisa Hörberg	Lidingö
Ordf i tekniska nämnden Thure Larsson	Gatukontoret, Visby
Tekn chef Peeter Maripuu	Lysekil
Va-chef Bengt L Persson	Gatukontoret, Malmö
Vd Lars Jansson	VAV
Forskningsledare Jan Falk, sekreterare	VAV

VA-FORSK
Svenska vatten- och avloppsverksföreningen, VAV
Regeringsgatan 86
111 39 STOCKHOLM
Tel: 08-23 29 35
Fax: 08-21 37 51

Rapport nr 1993-11



VA på entreprenad

Gösta Fredriksson
Bo Lannblad
Bengt Larsson
Åke Mattsson

SBUF

VA-FORSKs rapportserie

Rapportens titel:	VA på Entreprenad
Title of the report:	Water Services on contract
Rapportens beteckning	
Nr i VA-FORSK-serien:	1993-11
ISSN-nummer:	1102-5638
ISBN-nummer:	91-88392-58-9
Författare:	Gösta Fredriksson, Bo Lannblad, Bengt Larsson, Åke Mattsson
Utgivare:	Svenska vatten- och avloppsverksföreningen, VAV
VA-FORSK projekt nr:	92-107
Projektets namn:	VA-verksamhet på entreprenad
Projektets finansiering:	VA-FORSK, SBUF
Rapporten beställs från:	Svensk Byggtjänst, Litteraturtjänst, 171 88 Solna, tel 08-734 51 00
Rapportens omfattning	
Sidantal:	176
Format:	A4
Upplaga:	2000
Sökord:	Vatten- och avlopp (VA), kommunal förvaltning, entreprenad, kontrakt, privatisering, va-lagstiftning, konkurrensregler, England, Frankrike
Keywords:	Water supply and sewerage, municipal management, delegated management, contracts, privatization, legislation, competition, England, France
Sammandrag:	Rapportens syfte är att kartlägga de problem och möjligheter som en kommun eller ett privat företag har att på entreprenad åta sig att svara för större eller mindre delar av va-verksamheten i en kommun, att beskriva va-verksamheten i två EG-länder, att presentera en modell för ett förfrågningsunderlag vid upphandling av drift och underhåll av va-verksamhet på entreprenad samt att undersöka möjligheten att föra över delar av va-verksamheten på entreprenad i praktiken.
Abstract:	The purpose of this report is to map out those problems and possibilities that a municipality or a private company encounter by undertaking, on contract, to answer for large or small parts of the Water Services in a municipality, to describe the situation in two EC countries, to present a model for quotation information when purchasing operating and maintenance on contract and to investigate the possibilities of putting parts of the Water Services out to contract in practice.
Målgrupper:	Personal vid svenska kommuners tekniska kontor och/eller va-enheter, konsulter entreprenörer och politiker
Utgivningsår:	1993
Pris 1993:	200 kr exkl moms

Förord

Projektet "VA på ENTREPRENAD" initierades av Göteborgs va-verks dåvarande direktör Jan Adamsson. Bakgrunden var det i Sverige allt större intresset för att effektivisera, bolagisera och privatisera kommunal verksamhet.

Det egentliga arbetet med rapporten startade i mitten av år 1992 och möjliggjordes genom anslag från Svenska Vatten- och Avloppsverksförningens VA-FORSK och från Sveriges Byggentreprenörers Utvecklingsfond, SBUF.

Projektet har drivits i samverkan mellan Göteborgs va-verk, entreprenadföretaget NCC i Göteborg och Chalmers tekniska högskolas institution för byggnads-ekonomi och byggnadsorganisation. Eftersom förutom Styrso inom Göteborgs kommun även Mölndal valdes som teoretiskt exempel på utförande av va-verksamhet på entreprenad medverkade också Mölndals gatukontor. Delvis ingående i detta projekt har ett examensarbete under handledning av Bengt Larsson benämnt "Svensk va-verksamhet på nytt sätt" genomförts av teknologerna Peder Löwhagen och Klas-Urban Hilberth.

Huvudansvarig för VA-FORSK-projektet har Åke Mattsson, Göteborgs va-verk varit och mot SBUF, Bo Lannblad NCC Väst.

Förutom dessa två, som svarat för de va-tekniska delarna och beställar-, utförare-, samt ersättnings- och kontraktkapitlen, har i arbetsgruppen ingått:

Bengt Larsson Chalmers, som sekreterare och ansvarig för struktur och sammanställning samt som skrivit övriga delar av rapporten.

Gösta W Fredriksson Chalmers, som har sammanställt material från och skrivit om våra studieresor till England och Frankrike.

Hans Gustafsson och Leif Hallgren, bägge från Mölndals gatukontor, som skrivit om Mölndals va-system.

I referensgruppen har ingått:

Jan Bröchner, SBUF

Lennart Hansson, Ekonomihögskolan vid Lunds Universitet

Hans Larsson, senare ersatt av Per Brusk, båda från Skanska Väst

Ulf Lundqvist, senare ersatt av Jörgen Johansson, båda från NCC Väst

Olle Niste, Mölndals gatukontor

Vi tackar speciellt referensgruppens medlemmar för deras stora intresse och engagemang.

Göteborg i juni 1993

Åke Mattsson

Bo Lannblad

Innehåll

SAMMANFATTNING	I
SUMMARY	IV

Avdelning I Bakgrund och förutsättningar

1.	INLEDNING	1
	1.1 Projektbakgrund	
	1.2 Syfte och avgränsning	
	1.3 Genomförande	
2.	FÖRUTSÄTTNINGAR	5
	2.1 Kommunens roll	
	2.2 Olika entreprenad- och betalningsformer	
	2.3 Anskaffning och förvaltning	
	2.4 Kvalitetsstyrning	

Avdelning II Utländska erfarenheter

3.	VATTENFÖRSÖRJNING OCH AVLOPPSHANTERING I ENGLAND OCH WALES	13
	3.1 Bakgrund	
	3.2 Vattenprivatiseringen	
	3.3 Den nya VA-organisationen	
	3.4 Effekter av vattenprivatiseringen	
	3.5 Kapitelsammanfattning	
4.	VATTENFÖRSÖRJNING OCH AVLOPPSHANTERING I FRANKRIKE.....	35
	4.1 Bakgrund	
	4.2 Reglerande och kontrollerande myndigheter	
	4.3 Konsumenternas roll	
	4.4 Företag	
	4.5 Kontraktformer	
	4.6 Konkurrens	
	4.7 Praktikfall Seine Normandie	
	4.8 Kapitelsammanfattning	
5.	SAMMANFATTNING AV UTLÄNDSKA ERFARENHETER.....	49
	5.1 Förändringar i organisation av utbyggnad och drift av va	
	5.2 Privatisering	
	5.3 Va-verksamhet på entreprenad	
	5.4 Vad kan vi lära i Sverige	

Avdelning III VA-verksamhet på entreprenad

6.	VA-SYSTEMET	57
	6.1 Det tekniska systemet	
	6.2 Systemets livscykel	
	6.3 En sammanfattande modell	
7.	VA-SYSTEMETS AKTÖRER.....	65
	7.1 Beställarrollen	
	7.2 Utförarrollen	
	7.3 Drift- och underhållsentreprenader bygger på förtroende	

8.	GRANSKNING AV NÅGRA SVENSKA KONTRAKT	73
	8.1 Åre kommun gatu- och va-verksamhet	
	8.2 Vårgårda kommun	
	8.3 Vaxholms kommun	
	8.4 Herrljunga kommun	
	8.5 Bodens kommun, funktionsentreprenad	
	8.6 Orust-Bokenäset, drift och underhåll av statliga vägar	
	8.7 Kapitelsammanfattning	
9.	KONTRAKTSTRUKTUR	87
	9.1 Allmänna bestämmelser	
	9.2 Tekniska krav och specifikationer	
	9.3 Ersättningsformer	
	9.4 Kontraktsammanfattning	
10.	TVÅ PRAKTIKFALL	113
	10.1 Göteborgs södra skärgård	
	10.2 Mölndals kommun	
11.	SAMMANFATTANDE SYNPUNKTER.....	135
	REFERENSER	139
BILAGA 1	Förslag till administrativa föreskrifter	
BILAGA 2	Studieresor till England och Frankrike, intervjupersoner	

SAMMANFATTNING

På många ställen i den industrialiserade världen har en diskussion startat om vem som skall äga, vem som skall ansvara för och vem som skall driva va-anläggningar. Orsaken bottnar med stor sannolikhet i minskande offentliga resurser och därmed en önskan att finna sätt att effektivisera kommunaltekniska verksamheter.

Ett sätt att effektivisera va-verksamheten kan vara att konkurrensutsätta den genom att t ex föra över den i entreprenad. Att överföra va-verksamhet till entreprenad ställer krav på att man känner till de juridiska, organisatoriska och ekonomiska förutsättningarna. Det ställer krav på att man kan upphandla i konkurrens med tillgång till väl anpassade förfrågningsunderlag. Detta projekts syfte är att *kartlägga de problem och möjligheter som en kommun eller ett privat företag har att på entreprenad åtaga sig att svara för större eller mindre delar av va-verksamheten i en kommun, att beskriva va-verksamheten i två EG-länder, att presentera en modell för ett förfrågningsunderlag vid upphandling av drift och underhåll av va-verksamhet på entreprenad samt att undersöka möjligheterna att föra över delar av va-verksamheten på entreprenad i praktiken.*

I kapitel 2 ges förutsättningarna för att föra ut va-verksamhet på entreprenad. Olika möjliga entreprenadformer beskrivs. Funktionsentreprenaden utpekas som en lämplig form för upphandling. Den har dock den svårigheten att funktioner kan vara svåra att precisera och göra mätbara. I kapitlet beskrivs också olika betalningsformer. Drift- och underhållsbegreppen definieras.

I kapitel 3-5 beskrivs de erfarenheter som man har från privatisering i England och Frankrike. I *England* innebar "The Water Act 1989" att en helt ny juridisk form för VA-verksamheten infördes. Ansvaret för produktion och distribution lades på privata bolag. Förändringen ledde inte till någon ren konkurrens om kunder till vatten och avlopp. Däremot fick bolagen anskaffa kapital under konkurrens på den vanliga kapitalmarknaden. Det drogs också en klarare gräns mellan producerande och kontrollerande organisationer inom VA-området. Privatiseringen tycks ha gjort det enklare att klara av det mycket stora investeringsprogram som man nu är i färd med att fullfölja. I *Frankrike* är kommunerna, som har ansvaret för va-försörjningen, relativt små. Kommunernas verksamhet sker därför till stor del i samarbete med andra kommuner och andra intressenter. Vattenområdesförvaltningen "Agences de Bassin" spelar en central roll som katalysator för samverkan samt finansiär och teknisk rådgivare till kommunerna. Huvuddelen av vattenförsörjningen sköts idag av entreprenörer. Graden av åtagande och kontraktsformer varierar mycket. Ofta fungerar kommunen som renodlad beställare av driften. Sedan flera decennier har det därför vuxit upp en marknad för vattenföretag i Frankrike. Företagen konkurrerar genom att kontrakten upphandlas genom anbud. För större anläggningar finns det tre företag som konkurrerar med varandra på den franska marknaden. I några fall driver de franska företagen en framgångsrik internationell verksamhet inom va-området.

I kapitel 6 beskrivs va-systemets livscykel som bestående av faserna planering, projektering, produktion, förvaltning och avveckling. Det tekniska systemet består av delsystemen råvatten, vattenrening, vattendistribution, förbrukning, avlopps-

transport, avloppsrening och recipient. Dessa begrepp är samlade i en modell där vi skiljer mellan anläggningars in- och utgående status och den verksamhet som sker i anläggningen. Den fortsatta framställningen bygger på denna modell.

Va-systemets aktörer är i första hand beställaren och utföraren. I kapitel 7 ges deras perspektiv. Det poängteras att drift- och underhållsentreprenader i hög grad bygger på förtroende för att kunna bli effektiva. Trots detta framförs att någon form av vite bör finnas i entreprenadkontraktet, en överordnad vitesklausul föreslås.

Det finns redan ett antal kommuner som har lämnat ut sin va-verksamhet på entreprenad. I kapitel 8 ges några sådana exempel. En sammanfattande jämförelse mellan de olika kontrakten görs. Man kan konstatera att, avtalstider varierar mellan 3 och 7 år, en del av avtalen är utvidgade plagiater (inget fel i det) och att AB ligger till grund för funktionsentreprenaderna. Ett av de av avtalen är ett avtal för drift och underhåll av vägar. Detta avtal är det mest genomarbetade av de refererade avtalen.

I kapitel 9 ges ett förslag till kontraktsstruktur. Till grund för ett drift- och underhållskontrakt ligger *allmänna bestämmelser (AB)* som innehåller fem huvudavsnitt; Orientering, Upphandling, Entreprenadföreskrifter, Allmänna hjälpmedel och Allmänna arbeten. De allmänna bestämmelserna preciseras med krav på hur anläggningarna skall skötas och vilka krav som ställs på verksamheten. Vart delsystem beskrivs för sig eller flera delsystem beskrivs i en helhet genom *tekniska krav och bestämmelser*. Anläggningar beskrivs med sin in- och utgående status. Verksamheten beskrivs genom entreprenadåtagandet *dvs* vad entreprenören åtager sig att leverera till nästföljande delsystem. För entreprenaden kan olika *betalningsformer* användas, i huvudsak bör dock ersättning ske till ett fast pris som indexregleras och där betalning t ex sker kvartalsvis.

I kapitel 10 exemplifieras förslaget till kontraktsstruktur i två teoretiska praktikerfall, Styrso kommun i Göteborg och Mölndals kommun.

I kapitel 11 ges några sammanfattande synpunkter. Huvudskälet för en kommun att lämna ut drift och underhåll av va-system på entreprenad är att uppnå högre effektivitet i verksamheten. Effektiviteten mäts lättast genom jämförelse, genom anbud och genom konkurrens. Svenska kommuners erfarenheter av drift- och underhåll av va-anläggningar på entreprenad och i konkurrens är dock än så länge begränsad. Det måste alltid finnas en beställarefunktion om va-verksamhet skall kunna utföras på entreprenad. Denna funktion bör vara så liten som möjligt för att inte skapa stora dubbla organisationer. En fara som kan uppstå då en kommun lämnar ut stora delar av sin verksamhet på entreprenad är att den så småningom tappar stora delar av sin kompetens inom området och därmed också blir en sämre beställare.

Om va-branschen utsätts för konkurrens ger det möjligheter för privata entreprenörer att komma in på en helt ny marknad. Därmed bör ytterligare nytänkande inom branschen kunna ske. Försvinner kommungränserna som kommunal

kompetensgräns har t ex de största va-verken i Sverige möjlighet att i konkurrens agera som en privat entreprenör.

En slutsats på basis av de engelska och franska strävandena att nå ut på världsmarknaden är att, om ekonomiska och lagliga förutsättningar skapas bör svenskt va-kunnande ha en marknad utomlands.

SUMMARY

In many parts of the industrialised world a discussion has been initiated as to who shall own, who shall take responsibility for and who shall operate the water supply and waste water systems. In all probability, the reason for this has its origins in the reduction of public resources and thereby a desire to find a way to improve the efficiency of the municipality's technical departments.

A way to improve the efficiency of the Water and Waste Water Works (WWWW) can be to expose it to competition, e.g. by putting it out to contract. To put the WWWW out to contract requires knowledge of the legal, organisational and financial conditions. This demands that one can make purchases on a competitive market with access to well adapted quotation information. The purpose of this project is to *map out those problems and possibilities that a municipality or a private company encounter by undertaking, on contract, to answer for large or small parts of the WWWW in a municipality, to describe the WWWW in two EC countries, to present a model for quotation information when purchasing operating and maintenance from the WWWW on contract and to investigate the possibilities of putting parts of the WWWW out to contract in practice.*

In chapter 2 the conditions for putting the WWWW out to contract are presented. Different forms of contracts are described. A function-contract is pointed out as a suitable form for purchasing. However, it has the problem that functions can be difficult to define and to make measurable. The chapter also describes different methods of payment. Operating and maintenance concepts are defined.

In chapter 3-5 the experiences from privatisation in the UK and France are described. In the UK, "The Water Act 1989" has meant a completely new legal form for the Water Works being introduced. Responsibility for production and distribution has been placed on private companies. The changes did not lead to any direct competition for the customers of water and sewage. However, the companies have had to raise capital, under competitive conditions, on the normal capital market. Also a distinctive line between production and controlling organisations within the water supply and sewerage field was drawn. Privatisation seems to have made it easier to tackle the very large investment programme that is in the process of being completed. In France the municipalities, that have responsibility for the water and sewage activities, are relatively small. Therefore the municipalities' enterprises are primarily run in collaboration with other municipalities and other associates. The Water Works, "Agences de Bassin" play a central part as a catalysis for collaboration as well as a financier and technical advisor to the municipalities. Today, the main part of the water supply is managed by contractors. The degree of undertaking and forms of contract vary a great deal. Often, the municipality acts as an out and out purchaser of operating services. For many decades this has resulted in a market for water companies in France. The companies compete through the contract being purchased by tender. There are three companies on the French market, that compete with each other for the larger plants. In some cases the French companies run successful international businesses within the water supply and waste water field.

Chapter 6 presents a description of the water supply and waste water system's life cycle, which comprises of the following phases, planning, design, production, administration and liquidation. The technical system consists of the sub-systems, raw water, water purification, water distribution, consumption, waste water transport, waste water purification and recipient. These terms are collected in a model where we differentiate between a plant's incoming and outgoing statuses and the activities that take place in the plant. The remainder of the presentation is based on this model.

The water supply and waste water system's main figures are, first and foremost, the purchaser and the producer. In chapter 7 their perspectives are presented. It is pointed out, that to be effective, operating and maintenance contracts are to great extent based on trust. Despite this some sort of penalty ought to exist in the contractor's contract, a governing penalty clause is proposed.

There are already a number of municipalities that have put their Water and Waste Water Works out to contract. In chapter 8 several examples of such are given. A comprehensive comparison between the different contracts is made. One can establish that the contract periods vary between 3 and 7 years, a few of the contracts are extended plagiarism (nothing wrong with that) and that general regulations form the basis of function-contracts. One of the agreements described is an agreement for the operation and maintenance of roads. This agreement is the most thorough of the agreements referred to.

In chapter 9 a proposal for the structure of a contract is given. The basis of the operating and maintenance contract is the *general regulations (AB)* which contain five main sections, Introduction, Purchasing, Contract directives, General support and General work. The general regulations are defined with demands of how an plant should be operated and what demands are made on the enterprise. Each sub-system is described individually and several sub-systems are described as an entirety through *technical requirements and directives*. The plants are described using the incoming and outgoing statuses. The enterprise is described through the contract's undertaking, i.e. what the contractor undertakes to supply to the next sub-system. Different *methods of payment* can be used for the contract, however, payment ought to be primarily made at a fixed price which is index linked and where payments are made, for example, quarterly.

Chapter 10 exemplifies the proposal of the contract structure in two theoretical, practical instances, Styrso's municipal area in Gothenburg and Mölndal's municipality.

In Chapter 11 some comprehensive views are given. The main reason for a municipality to put the operation and maintenance of a water supply and sewerage system out to contract is to improve the enterprise's efficiency. Efficiency is easiest to measure through comparison, by tender and by competition. However, the Swedish municipalities' experience of putting the operation and maintenance of a water supply and waste water system out to contract and subjecting it to competition is so far limited. There must always be a purchaser function if the WWWW is to be put out to contract. This function ought to be as small as possible so as not to create large, double organisations. A danger that can arise when a municipality puts a large part of its enterprise out to contract is that it eventually loses a large part of its expertise within the field and in doing so becomes an inferior purchaser.

Avdelning 1 Bakgrund och förutsättningar

1. Inledning

London fick vid 1800-talets mitt sitt vatten från Themsen, från insamlat regnvatten eller från något av de företag som pumpade in vatten från landsbygden.¹ Dessa privata leverantörer orsakade Londonborna många problem. Anordningarna för vattenförsörjningen var otillräckliga och förorsakade i samverkan med ett uselt eller obefintligt avloppssystem epidemier och dåliga hälsoförhållanden. Leverantörerna råkade ofta i priskrig med varandra och försökte med hjälp av inhyrda skurkar att sabotera varandras utrustningar. Oftare spelade man med varandra under täcket för att hålla vattenpriserna höga. En grupp reformivrare sökte sitt stöd hos John Stuart Mill för att förbättra situationen. Mill svarade i ett brev år 1851 att "*policyn att förlita sig på enskilda för marknadens försörjning tar existensen av konkurrens för given*". Han noterade att en stads vattenförsörjning har stora inslag av *naturligt monopol*. När antalet företag är litet "driver dem deras intressen, sånär som på korta perioder då och då , att inte konkurrera utan att samarbeta". Man tar ut överdrivet höga priser och begränsar tillförseln. Mill stödde trots sin motvilja mot kollektiva företag skapandet av en allmännyttig vattenmyndighet i London. Problemet om vem som skall ansvara för och driva va-anläggningar finns fortfarande kvar.

1.1 Projektbakgrund

På många ställen i den industrialiserade världen har en diskussion startat om vem som skall äga, vem som skall ansvara för och vem som skall driva va-anläggningar. Orsaken bottnar med stor sannolikhet i minskande offentliga resurser och en uppfattning att offentlig verksamhet är ineffektiv. Därmed uppstår också en önskan att finna sätt att effektivisera kommunaltekniska verksamheter.

Den kommunala verksamhetens effektivitet diskuteras för närvarande intensivt även i Sverige. Många kommuner planerar nya organisationsmodeller för den tekniska verksamheten som bygger på bolagisering eller på en delning av verksamheter i en beställarorganisation och en utförandeorganisation. Målet kan vara att skapa en klarare ansvarsfördelning, att pressa priser på tjänster eller att ge en ökad stimulans åt organisationen. Samtidigt sker en överföring av kommunal verksamhet till privat regi i många kommuner. De viktigaste skälen är att man vill uppnå ekonomiska fördelar och att man vill utsätta verksamheten för konkurrens. Va-verksamhet har inom några kommuner i Sverige överförts till privat regi. Då konkurrensmöjligheterna emellertid är begränsade på va-sidan är en jämförelse med

¹Beskrivningen hämtad ur Donahue (1992).

den privata sektorn inom detta område svår att göra.² Undantag är själva nybyggnadsverksamheten, t ex ledningssidan där många kommuner handlar upp rörläggning i konkurrens - ofta med en egenregiavdelning som anbudsgivare.

Samverkan mellan kommunal och privat verksamhet förekommer i andra länder. I England äger, underhåller och ansvarar regionala vattenbolag för va-anläggningarna med resultatkriterier som kontrolleras av myndigheter. I Frankrike ligger ägandeskapet på beställaren med några mycket stora vattenbolag som operatörer och ansvariga för va-frågorna i de olika kommunerna. I USA opererar både allmännyttiga och privat vattenleverantörer, även om kommunala myndigheter dominerar. Det är naturligtvis av stort intresse att ta del av dessa erfarenheter i ett nationellt perspektiv. Är dessa länders vattenförsörjning till sina invånare och industrier mer effektiv än Sveriges?

En annan aspekt i frågan är Sveriges snabba närmande till EG och den anpassning som redan pågår. Medför detta krav på förändrade upphandlingsregler. Kanske innebär det en ökad konkurrens från utländska vattenbolag. Eller finns det kanske möjligheter för svenska företag och kommuner att exportera sitt va-kunnande?

Alla dessa faktorer tillsammans ställer också ett krav på en fördjupad kunskap om möjligheter att utföra va-verksamhet i konkurrens. Att distributionen är ledningsbunden innebär naturligtvis inte att konkurrens är utesluten. Va-systemet består ju dessutom av flera delar, utöver ledningar ingår även reningsverk, råvattentäkt, reservoarer osv. Att överföra va-verksamhet till entreprenad ställer krav på att man känner till de juridiska, organisatoriska och ekonomiska förutsättningarna. Det ställer krav på att man kan upphandla i konkurrens med tillgång till väl anpassade förfrågningsunderlag.

1.2 Syfte och avgränsning

Detta projekts övergripande syfte är således att bidra till att skapa förutsättningar för att effektivisera va-verksamheten i Sverige. Projektets konkreta syfte är,

- att kartlägga de problem och möjligheter som en kommun eller ett privat företag har att på entreprenad åtaga sig att svara för större eller mindre delar av va-verksamheten i en kommun,
- att beskriva va-verksamheten i två EG-länder,
- att presentera en modell för ett förfrågningsunderlag vid upphandling av drift och underhåll av va-verksamhet på entreprenad,
- att undersöka möjligheterna att föra över delar av va-verksamheten på entreprenad i praktiken.

²Jmf Donahue (1992) sid 90. Sju studier har försökt att isolera betydelsen av allmännyttig kontra privat drift. Tyngdpunkten av resultaten pekar på att det inte finns någon tendens att privata vattenförsörjningsbolag skulle vara mer produktiva än allmännyttiga.

Det är viktigt att lägga märke till att vi enbart beskriver kommuners va-verksamhet. För den enskilde kommunens del kan genomförandet däremot ske på många olika sätt. För den lilla kommunen kanske det är mest ändamålsenligt att överföra drift och underhåll av hela kommunens tekniska verksamhet; fastigheter, gator, va och parker. Va-verksamheten ingår då bara som en del i det totala "paketet". För den mellanstora kommunen kanske effektiviseringsvinsterna ligger i att lämna ut hela sin va-verksamhet på entreprenad men inte något mer. För den riktigt stora kommunen är det kanske mest effektivt att lämna ut vissa väl avgränsade delar av kommunen - som i ett av vår praktikfall en grupp öar - eller en viss del av den totala verksamheten - som t ex all drift och underhåll av ledningssystemet. Oavsett vilken situation som kommunen befinner sig i är vår avsikt att detta projekt skall kunna tjäna som hjälp när man försöker förändra och effektivisera sin verksamhet.

1.3 Genomförande

Projektet har genomförts av Göteborgs va-verk, Institutionen för byggnadsökonomi CTH och entreprenadföretaget NCC i samverkan med Mölndals kommun. För att nå projektets syfte har tre delprojekt genomförts.

- **Svenska erfarenheter**

En undersökning har gjorts av vilka svenska kommuner som har va-verksamhet i någon annan regiform än den traditionella förvaltningsformen. Undersökningen beskriver vilka upphandlingsformer, kontrakt och utförandeformer som finns i dessa kommuner. Fem kommuner har speciellt granskats. Resultatet av delprojektet är redovisat i examensarbetet "Svensk va-verksamhet på nytt sätt".

- **Utländska erfarenheter**

Erfarenheter från England och Frankrike är fångade genom litteraturstudier och intervjuer med representanter från engelska och franska myndigheter, vattenverk och entreprenörer. De är redovisade i denna rapportens avdelning II.

- **Va-verksamhet på entreprenad**

I rapportens avdelning III beskrivs va-verksamheten i en modell och ett förslag till kontraktstruktur presenteras. Denna struktur appliceras på två va-verksområden, Mölndals kommun och Styrso kommunaldelsnämnd inom Göteborgs kommun.

2. Förutsättningar

Den kommunala verksamhetens effektivitet diskuteras på många ställen i Sverige. Olika verksamhetsformer kan vara medel för att effektivisera. Det mest radikala är att sälja tillgångar och överlåta verksamheter på privata intressenter. Man kan också skapa kommunala bolag med beställar/utförarfunktioner. Om kommunen fortfarande vill ha kontroll över verksamheten och möjlighet till förändringar på kort sikt kan verksamheter lämnas ut på entreprenad. Med entreprenad i detta sammanhang menas att kommunen alltjämt är huvudman för verksamheten, men att kommunen slutit avtal med någon privat eller kommunal entreprenör att sköta en del av verksamheten. Detta innebär att kommunen¹

- har kvar det fulla, överordnade ansvaret för verksamheten,
- fastställer kvantitativa och kvalitativa mål för verksamheten,
- prioriterar insatserna samt beslutar om vilka som skall få del av tjänsterna och i vilken omfattning,
- fastställer avgifter för den kommunala servicen om verksamheten är avgiftsbelagd,
- gör upphandlingen enligt gällande upphandlingsregler och
- följer upp och kontrollerar verksamheten.

Vi fokuserar i detta projekt på va-verksamhet på entreprenad. I detta kapitel ger vi de förutsättningar och definitioner som är nödvändiga för den fortsatta framställningen.²

2.1 Kommunens roll

Den kommunala kompetensen avgränsar kommunal verksamhet till kommunens geografiska område. Verksamheten skall tillgodose intressen inom kommunen, den skall sakna vinstintresse (självkostnadsprincipen), och för närvarande skall den gälla lika för samtliga kommuninvånare (likställighetsprincipen) samt inte omfatta statlig verksamhet. Vissa av dessa principer kommer förmodligen inom kort att förändras.

För va-verksamhet gäller³:

- Kommunen har skyldighet att ordna va-försörjningen så att sanitär olägenhet inte uppkommer. Utanför planlagt område är det ofta enskilda anläggningar som används. Inom mer tätbebyggda områden har oftast kommunen tagit på sig huvudmannaskapet. Detta ansvar torde kommunen ha svårt att avsäga sig när man väl en gång tagit på sig det.

¹Jämför Losman och Löfving (1992).

²Sveriges beroende av EG i detta sammanhang är oklart och en diskussion om sådana frågor förs därför ej i vår framställning.

³Efter samtal med Göteborgs stadsjurister Sten Losman och Carl Löfving i oktober 1992

- Kommunen kan överlämna själva utförandet inklusive drift och underhåll till andra i den omfattning som kommunen själv bestämmer.
- Ägandet hänger samman med jordabalken och definitionen av fast egendom. Man kan ej äga fast egendom om man inte också äger marken. Men det finns inget som säger att privata intressenter inte kan äga ledningssystem, vattenverk osv. Dock är det svårt att överföra ledningsnät i annans ägo eftersom den mark, gatumark mm, som ledningarna ligger i är allmän egendom och ledningar därmed inte kan säljas som fast egendom.

All kommunal verksamhet skall vara inriktad på att tillfredsställa de egna kommuninnevånarna. Endast när det bidrar till de egna kommuninnevånarnas bästa får kommunen gå utanför sina gränser. För kommunens verksamhet i andra kommuner följer av detta att:

- Det är tillåtet att i olika former samverka med andra kommuner, t ex genom olika samägda bolag när detta gynnar de egna innevånarna.
- Det är tillåtet att meranvända befintliga resurser, t ex när Göteborg säljer vatten till Mölndal, eller att sälja licenser till redan befintliga datorprogram.
- Det är tillåtet att ha egna anläggningar som t ex vattenverk i andra kommuner.
- Kommunen får ej lämna anbud på förfrågningsunderlag i andra kommuner där privata entreprenörer också kan tänkas lämna in anbud, dvs medverka som konkurrerande entreprenör. Gatukontorets i Göteborg vägbygge i Mölndal för några år sedan var mycket tveksamt. Det godkändes i regeringsrätten med knappast möjliga marginal, 3-2. Motivet var att även Göteborg behövde vägen och att man redan var på plats med sin arbetsstyrka. (Väster- Söderleden.)
- Det är också möjligt att ett kommunalt bolag går samman med ett privat. T ex gick renhållningsverket i Göteborg samman med ett privat bolag för utveckling av en ny typ av sopsugningsanläggning. När detta bolag sedan i sin tur ville sälja sin produkt till Japan kom detta i konflikt med kommunallagen, ("den kommunala kompetensen"). En ordentlig bodelning blev nödvändig.
- Självkostnads- och likställighetsprinciperna kommer förmodligen att modifieras ganska snart. Det innebär att differentierade avgifter kan komma att tas ut inom en kommun.

För ytterligare läsning hänvisas till regeringens proposition 1992/93:43 "Ökad konkurrens i kommunal verksamhet", Finansdepartementets skrift Ds 1992:62 "Offentlig upphandling" och Betänkande från Civildepartementet Ds 1993:16 "Avgifter inom kommunal verksamhet, förslag till modifierad självkostnadsprincip".

2.2 Olika entreprenad- och betalningsformer

Ett beslut att lämna ut drift och underhåll av va-verksamhet på entreprenad innebär inte automatiskt att entreprenadformen är given. Traditionellt inom anläggnings- och byggnadsverksamhet går man från mycket delad entreprenad till totalentreprenad. Till dessa upphandlingsformer är kopplade "Allmänna bestämmelser för entreprenader" (AB92). När det gäller driftentreprenader i kommunal verksamhet används också begreppen internentreprenad, förtroendeentreprenad och funktionsentreprenad.

2.2.1 Traditionell upphandling

De traditionella upphandlingarna, delad entreprenad och generalentreprenad karakteriseras av att entreprenörens åtagande är väldefinierat och kalkylerbart samt av att hantering av avvikelser och oförutsedda händelser har givna regler. Med hjälp av bl a AB och AMA utformar beställaren ett traditionellt förfrågningsunderlag, vilket tillhandahålls för anbudsräkning. De entreprenören som är intresserade räknar på förfrågningsunderlaget och lämnar in ett anbud till kommunen, som väljer det som bäst uppfyller krav med avseende på pris, tid och kvalitet.

Nackdelar med traditionell upphandling är att förfrågningsunderlaget kan bli mycket omfattande för att täcka samtliga eventualiteter som kan uppstå. Vidare måste entreprenörens arbete kontinuerligt kontrolleras. Innehåller inte avtalet entydiga mängd- och standardbeskrivningar kan det bli svårt att genomföra uppföljning av vad som har levererats. Dock är den traditionella upphandlingen väl reglerad och har som entreprenadform existerat länge.

På senare tid har totalentreprenaden utvecklats. Avsikten är att överlåta mer av ansvaret på entreprenören som får ett funktionsansvar.

2.2.2 Funktionsentreprenad

Totalentreprenaden har - speciellt i vägsammanhang - utvecklats till vad som benämns funktionsentreprenad⁴. Vid en sådan upphandling beskrivs uppgiften i renodlade funktionstermer och entreprenören kommer att ha ett ansvar även efter det att själva anläggningen är färdigställd. Det förekommer ingen garantibesiktning utan vid drifttagandet sker en övertagandebesiktning och entreprenören har därefter under ett antal år ett visst underhållsansvar. Däremot sköter beställaren driften av anläggningen. Ett krav vid utformandet av handlingar till funktionsentreprenader är således att noggrant definiera vad underhåll respektive drift innebär.

⁴Tekniska högskolan i Luleå har sedan många år arbetat med att utveckla denna entreprenadform, se t ex LuTH rapport 1993:03 T "Effektiv väghållning med funktionsentreprenader" och LuTH rapport 1992:05L "Funktionsentreprenad, Drift och underhåll av vägar och gator, State of the Art".

Funktionsentreprenad kan användas vid nyanläggning. Det levererade objektet skall då uppfylla ställda funktionskrav. Vid investering i eller förvaltning av befintliga anläggningar måste man på ett entydigt sätt beskriva den funktion man vill uppnå.

Bland nackdelarna med denna entreprenadform finns svårigheterna att göra uppdraget kalkylerbart. Det är svårt att beskriva och kontrollera funktioner. Däremot får entreprenören större frihet och motiv att använda och utveckla de metoder han är bäst på.

Vi använder denna entreprenadform när vi i den tredje avdelningen uttrycker beställarens krav i funktionstermer. I vissa fall är detta dock inte möjligt eftersom funktionerna inte alltid är mätbara och svåra att beskriva.

2.2.3 Förtröendeentreprenad

Förtroendeentreprenad bygger på ett ömsesidigt förtroende och respekt mellan parterna och formen kan karakteriseras som ett samarbetsavtal. Kommunen skickar även här ut ett förfrågningsunderlag. Entreprenören lämnar anbud på detta underlag och kommunen väljer den entreprenör som bäst uppfyller kommunens krav. Därefter förhandlar parterna fram ett samarbetsavtal utan direkt koppling till AB och AMA.

Då denna form av entreprenad mycket bygger på ömsesidigt förtroende och insyn i varandras verksamhet, kan en rad problem uppstå. Tvister om garantier, investeringar samt skyldigheter kontra rättigheter är några av de problem som lätt kan uppstå. Men det relativt sett löst formulerade kontraktet skulle även kunna medföra fördelar för bägge parter, såtillvida att parterna erhåller en större frihet.

2.2.4 Internentreprenad

I kommuner med självstyrande avdelningar med eget resultat- och verksamhetsansvar finns möjligheter för internentreprenad. I sådana kommuner kan beställare- och utförarfunktioner renodlas. Avdelningar kommer att stå som beställare av prestationer och kommunala bolag eller andra förvaltningar utför dessa prestationer.

Svårigheten med beställare- utförare och internentreprenader är att klart definiera arbetets art och omfattning samt att i detalj klargöra kostnaderna. Bland fördelarna som kan nås nämns kostnadsreduktioner för kommunen, bättre service till mindre kostnad p.g.a. konkurrens vid upphandling samt samordningsvinster.

2.2.5 Betalningsformer

Den entreprenadform som väljs för utförandet av ett uppdrag kommer också att styra vilka former för ekonomiska uppgörelser som kan väljas. Vid traditionella entreprenader kan man välja att ersätta entreprenören genom:

- *Fast pris*, ofta kompletterat med reservation för prisökningar.
- *Löpande räkning*, entreprenören får betalt för arbeten som utförs samt därpå ett procentuellt eller fast arvode. Ibland kan vid denna betalningsform finnas en övre gräns -ett tak - för hur mycket entreprenören får debitera.
- *Incitamentsavtal*, detta avtal utgår ifrån löpande räkning kompletterat med en rikt kostnad och ett fast arvode som tillsammans utgör riktpriiset för entreprenaden. Om riktpriiset underskrids eller överskrids delar beställare och entreprenör på mellanskillnaden.
- *Mängdkontrakt*, beställaren tillhandahåller en preliminär mängdförteckning över de arbeten som skall utföras. Anbudsgivaren förser denna med å-priser. Efter genomfört arbete görs en uppmätning av de verkliga mängderna. Indexuppräkningsmetod kan göras enligt avtalad beräkningsmetod.

Vid entreprenader som gäller drift och underhåll och som löper under många år kan man tänka sig följande former

- *Fast årligt arvode*, i kontraktet specificeras i funktionstermer vilka drift och underhållsåtgärder som entreprenören åtager sig. Betalning sker t ex månadsvis och summan indexregleras en gång per år.
- *Arbeten med ersättning till fast pris*, funktioner anges t ex snöröjning och betalning erhålls i förhållande till mängden snöröjning under året. Betalning sker t ex månadsvis och ersättningarna indexregleras en gång per år.
- *Arbeten med ersättning enligt å-prislista* för åtgärder som är svåra att förutse. Entreprenören ersätts för mantimmar, maskintimmar och material. Dessa arbeten avser sådana uppgifter som inte är att betrakta som planlagda re- eller nyinvesteringar. Arbetet faktureras och betalas i samband med utförandet.
- *Arbeten som är undantagna*, vissa större arbeten ingår ej i uppdraget utan lämnas ut som särskilda entreprenader.

Ett av de stora problemen vid drift- och underhållsentreprenader är att dra en gränslinje mellan vad som är att betrakta som ingående i uppdraget och vad som är att betrakta som en investering och som då kan upphandlas i konkurrens utanför den aktuella drift- och underhållsentreprenaden. I vissa fall kan den entreprenör som utsetts få option på att utföra sådana tillkommande beställningar. I följande kapitel 2.3 görs en definition av begreppen drift och underhåll - förvaltning - och anskaffning - investering.

2.3 Anskaffning och förvaltning

Va-systemet är ett tekniskt system. Det anskaffas och förvaltas för att så småningom avvecklas eller förändras. Man kan kalla detta för systemets livscykel. Vi väljer att dela in och definiera begreppen under två rubriker:

- *Anskaffning*; Detta begrepp innebär att man under en begränsad tidsperiod anskaffar eller förändrar en anläggning eller en anläggningsdel, man gör en investering.
- *Förvaltning*; Detta begrepp innebär att man under en längre tidsperiod underhåller och driver anläggningen.

Det är svårt att exakt dra en gräns mellan vad som innefattas i anskaffningsbegreppet och vad som innefattas i förvaltningsbegreppet. Hur länge skall t ex driftolägenheter klaras av genom planerade eller akuta underhållsåtgärder innan en nyinvestering sker?

Ett stort problem med begreppen är att de i olika kommuner definieras och tolkas på olika sätt. I det följande gör vi en kort beskrivning av hur vi vill beskriva och definiera begreppen⁵.

2.3.1 Anskaffning

Att anskaffa delar av eller hela delsystem innebär antingen att helt nya anläggningsdelar anskaffas eller att redan existerande delar byts ut. Orsaken till en *nyinvestering* kan vara att helt nya områden byggs ut. Orsaker till *reinvestering* kan vara att ersätta utslitna delar eller att modernisera delsystem.

Anskaffning innebär att genomföra verksamheter med projektliknande karaktär. Sådana verksamheter är tidsbegränsade och målinriktade. De kan oftast upphandlas som entreprenader med hjälp av AB92.

Gränsdragningsproblem kan uppstå mellan vad som är investering och vad som är att betrakta som drift och underhåll. DRIVA (1992) anger härvid ett antal basbelopp som avgörande om ett byte av en anläggningsdel skall betraktas som investering eller skall ingå i det normala underhållet.

För anskaffning av anläggningsdelar inom va-branschen finns i DRIVA (1992) följande definitioner:

<i>Förnyelse</i>	Planlagt utbyte av anläggningsdel med bibehållen funktion.
<i>Förbättring</i>	Planlagt utbyte av anläggningsdel där kapacitet eller kvalitet förbättras.

⁵För en diskussion om dessa begrepp se t.ex. Löfsten (1992), DRIVA (1990) och VAV (1987)

Nyanläggning Avser åtgärder som innebär att nya anläggningsdelar skapas.

För att inte göra den fortsatta framställningen mer komplicerad än nödvändigt slår vi i fortsättningen samman *begreppen förnyelse och förbättring till ett begrepp "reinvestering"* och för begreppet *nyanläggning använder vi begreppet "nyinvestering"*.

2.3.2 Förvaltning

Förvaltning är den fas i systemets livscykel som kan betraktas som icke-projekt och som innebär brukande av systemet under en lång tid. Begreppet förvaltning är en samlingsrubrik för det som ofta benämns drift och underhåll.

Förvaltning i samband med *produktion och distribution av vatten samt transport och rening av avloppsvatten* innehåller alla åtgärder som behövs för att vidmakthålla och driva befintliga va-anläggningar på så sätt att uppställda produktionsmål, servicemål mm uppfylls. Åtgärder som ryms under denna rubrik är drift och underhåll.

Drift innebär sådana åtgärder som erfordras för att verksamheten skall hållas igång utan att därför några reparationsinsatser görs. Drift avser åtgärder som saknar restvärde vid årets slut. Exempel på sådana är åtgärder är:

- Aktiviteter knutna till tillverkning av dricksvatten och rening av avloppsvatten.
- Tillsyn - funktionskontroll.
- Övervakning.
- Åtgärder av mindre omfattning som utförs i samband med tillsyn - <x basbelopp - som annars skulle ingå under rubriken underhåll och som inte är av schemalagd karaktär.

Underhåll, kan ses som åtgärder där anläggningens funktion bibehålls och värdet inte ökar. Underhåll delas upp i:

Akut underhåll Oplanerade åtgärder som kräver omedelbara insatser. Konsekvenserna blir annars driftstopp eller fara för anläggningen

Planerat underhåll Alla planerade åtgärder som inte innebär att anläggningsdelar byts. Gränsdragning mot "förbättring" under rubriken anskaffning kan vara otydlig.

2.4 Kvalitetsstyrning

Kvalitetsstyrning definieras i ISO 9000 som "De operativa metoder och aktiviteter som tillämpas för att uppfylla krav på kvalitet". Vi har tidigare sagt att vi i första hand vill uttrycka beställarens krav i funktionstermer, jämför kapitel 2.2.2. Entreprenader med funktionskrav skiljer sig främst från andra entreprenadformer genom att kvalitetskontrollen utförs som funktionskontroll på slutprodukten och inte som tillverkningskontroll. Det är således frågan om målstyrning i motsats till verksamhetsstyrning. Ulf Olsson (1992) ger följande förslag på definitioner:

- Med *funktionsstyrning* menas att kvaliteten styrs genom att ange (mätbara) funktionskrav på slutprodukten.
- Med *processtyrning* menas att kvaliteten styrs genom att ange (mätbara) krav på produktionen i tillverknings- och montageskedena.

För en funktionsentreprenad är kvalitetsstyrningsformen förstås given men det krävs förmodligen också andra former av styrning eftersom funktioner i drift- och underhållsentreprenader kan vara svåra att precisera. Hur utvecklat entreprenörens eget kvalitetssystem är kommer också att påverka beställarens behov av kvalitetskontroll.

Avdelning II Utländska erfarenheter

3. Vattenförsörjning och avloppshantering i England och Wales

3.1 Bakgrund

3.1.1 Tio "Water Authorities"

Fram till 1974 låg ansvaret för vattenförsörjning och avloppshantering i England och Wales på lokal nivå. Vattenförsörjningen sköttes i allmänhet av kommuner eller små privata vattenbolag. Avloppshantering sköttes oftast av kommunerna.

1974 genomfördes en stor reform som, i princip, gick ut på att landet¹ delades upp i "Water Basins" dvs områden uppdelade utifrån vattendelare i naturen. Tio "Water Authorities" skapades för att ta ansvar för var sitt område. Varje "Water Authority", eller vattenmyndighet, ansvarade för kontroll av vattentäkter, dricksvatten, avlopp och utsläpp samt ansvarade för att det fanns vattenförsörjning- och avloppssystem inom hela området. Produktions- och distributionsanläggningar för dricksvatten drevs i allmänhet av vattenmyndigheterna själva medan avloppsreningsverken i allmänhet drevs av kommunerna. Det fanns dessutom ett trettiotal mindre privata eller kooperativa vattenbolag. Dessa stod för produktion och distribution av dricksvatten inom små, avgränsade områden inom de tio vattenmyndigheternas områden. I dessa fall ansvarade respektive vattenmyndighet för kvalitetskontrollen. De tio områdena eller bassängerna framgår av kartan på nästa sida.

Vattenmyndigheterna hade alltså ansvar för hela vatten- och avloppscykeln i sitt område, och stod dessutom som operatör för huvuddelen av vattenförsörjningen och avloppshantering. Verksamheten var självfinansierad utan ekonomiskt stöd från stat eller kommuner

Från engelsk sida framhåller man ofta denna indelning i Water Basins som ett föredöme för indelningen av VA-ansvaret i ett land. Efter en inkörningsperiod ansågs systemet innebära en förbättring också ur ekonomisk synvinkel. Kostnaderna kunde hållas tillbaka och man lyckades förbättra vattenkvalitet och avloppsrening genom utökade investeringsprogram. Fram emot mitten på åttiotalet

¹Skottland och Nordirland har och hade egna system för vattenförsörjning och avloppshantering och lämnas utanför denna beskrivning.

hävdade man dock från vattenmyndigheternas sida att de nya krav som ställdes på miljö och vattenkvalitet krävde större investeringar än man kunde finansiera med befintliga taxor. Regeringen ville vid denna tid varken anslå investeringsmedel eller tillåta offentliga organ att låna upp medel. Då väljarna, och därmed politikerna, samtidigt ställde krav på bibehållna eller sänkta taxor för offentliga tjänster menade vattenmyndigheterna att situationen började bli ohållbar.



Figur 3.1 De tio "Water basins" som utgör grunden indelningen i Water Authorities och VA-bolag.

3.1.2 Privatiseringsdiskussioner

Under 1980-talet fördes diskussioner om privatisering av olika typer av offentliga organ i Storbritannien. Detta gällde områden som kommunala, subventionerade, bostäder och statliga verk som t ex televerk, flygbolag, postverk. I denna diskussion fördes också vattenmyndigheterna in. Flera bevekelsegrunder för privatiseringen fördes fram. De var dels av politisk/sociologisk natur dels av ekonomisk natur.

De politiskt/sociologiska motiven var framförallt att ett direkt ägande från konsumenterna skulle ge ett större inflytande än vad som var fallet när ägarinflytandet kanaliserades genom politiskt valda representanter. Ett överförande av de kommunalt ägda bostäderna till direktägande av de boende framfördes ofta som

exempel på detta. I vissa sammanhang framhölls också det konservativa partiets ideologiska motiv att minska den politiskt styrda sfären i samhället som en drivkraft för privatiseringen. Vissa författare² menar också att privatiseringarna kunde ses som en del av strategin för att minska inflytandet från av de militanta fackföreningarna inom de statliga brittiska företagen.

De ekonomiska grunderna för privatisering byggde framförallt på uppfattningen att verksamheterna skulle drivas effektivare med privata ägare. Detta skulle ske genom att verksamheten skulle utsättas för konkurrens både på marknadssidan och när det gällde att få tillgång till kapital. Konkurrenten på marknadssidan skulle uppnås genom att monopolen skulle upphöra. Flera organisationer med skilda ägare skulle alltså erbjuda produkterna/tjänsterna under konkurrens. På kapitalsidan skulle man uppnå ökad konkurrens genom att producenterna inte längre skulle få investeringsmedel genom politiska beslut utan genom att konkurrera om kapitalet på riskkapital- och kreditmarknaden. Endast genom att övertyga potentiella ägare och långgivare om att man drev en ekonomiskt sund verksamhet skulle man alltså kunna få tillgång till kapital.

Samtidigt som konkurrensen skulle ge *motivation* för att öka effektiviteten menade man att frigörandet från den statliga byråkratin skulle skapa *förutsättningar* för företagsledningarna att driva verksamheten effektivare. Genom de friare formerna för ledning och organisation borde en del hinder för ökad effektivitet försvinna.

Ytterligare ett skäl till privatiseringen, som framfördes bl a inom VA-området, var det stora behovet av investeringar. Det fanns ett eftersatt behov både av reinvesteringar för att vidmakthålla standarden och nyinvesteringar för att höja kvalitén på servicen. Investeringsbehovet kombinerat med regeringens krav på begränsningar av den statliga upplåningen och väljarnas motvilja mot höjda avgifter var ett viktigt skäl att släppa in privat kapital. 1982 uppskattades investeringsbehovet för VA-verksamheten till etthundra miljoner pund - ca en miljard kronor - per år.³ Eftersom "the external financing limit", som införts av en Labourregering och följdes av efterföljande konservativa regeringar inte tillät upplåning från privata källor började allt fler se privatisering som den enda möjligheten att lösa de finansiella problemen.

Intäkterna från en utförsäljning kunde dessutom ge en kortsiktig förstärkning av statsbudgeten.

3.2 Vattenprivatiseringen

1985 föreslog den brittiska regeringen att vattenförsörjning och avloppshantering i England och Wales skulle privatiseras. Ursprungligen var tanken att vattenmyndigheterna skulle säljas ut i befintlig form. Då detta skulle innebära att även reglerande och kontrollerande enheter skulle inrymmas i privata företag beslöt man istället att dela upp de tidigare organisationerna. De operativa enheterna för vattenproduktion

² ex Saunders 1991

³ Sir Robert Marshall ordförande i National Water Council enligt Meredith 1992

och avloppsrening skulle överföras till privata bolag medan ansvaret för råvatten-utnyttjande, vattendrag och utsläppskontroll överfördes till en nyskapad myndighet -"National Rivers Authority (NRA)".

3.2.1 Syftet med vattenprivatiseringen

Under debatterna inför (och efter) privatiseringen av vatten och avloppsverksamheten framfördes en mängd syften som motiv till privatiseringen. En översiktlig genomgång av de som förefaller ha varit viktigast ger en bild av den mångfald av förväntningar som förknippades med privatiseringen.⁴

Ökat konsumentinflytande

Genom privatiseringen skulle konsumenterna få ett större inflytande. Dels skulle de kunna bli delägare och därigenom kunna påverka företagen. Dels skulle man få en tydligare köpare-säljare relation.

Konsumentdelägandet skulle uppnås genom att vattenkonsumenterna inom ett bolags distributionsområde gavs möjligheter att köpa aktier i det nybildade bolaget. Detta subventionerades också genom att konsumenterna, liksom de anställda, fick viss rabatt vid aktieteckningen.

Eftersom konsumenterna skulle få en relativt svag roll som köpare ville man kompensera genom statliga regler med krav på service från säljarna/producenterna. Dessutom ville man ha kvar någon typ av representativt organ som kunde representera hushållen. Detta blev i form av konsumentkommittéer.

Konkurrens på marknadssidan

Vid privatiseringarna var möjligheten till ökad konkurrens på marknadssidan ett av de mest centrala argumenten. Konkurrens om att få försörja kunder med vatten och avlopp begränsas givetvis av att de fysiska anläggningarna för produktion och distribution är så kapitalkrävande. Dubbla, konkurrerande system är oftast inte någon möjlig lösning.

För att få möjligheter till konkurrens skulle man därför behöva begränsa ensamrätten i tiden eller till omfattning.

I princip skulle ett konkurrensmoment t ex kunna uppnås genom att koncessioner för ett visst system av anläggningar delades ut för en viss tidsperiod efter anbuds-konkurrens. För nästkommande tidsperiod skulle anbuds-förfarandet upprepas och man skulle då få konkurrens vid upphandlingstillfällena. Man valde dock att genomföra omvandlingen av, de tidigare, vattenmyndigheterna på ett annat sätt.

⁴Sammanställningen bygger på Saunders 1991 och Meredith 1992 samt intervjuer med tjänstemän vid Southern Water, OFWAT och NRA.

Den operativa delen av varje vattenmyndighet ombildades till ett privat aktiebolag som gavs koncession på vattenproduktion och -distribution samt avloppshantering inom sitt område. Villkoren i koncessionen formulerades i den licens som gav bolaget rättigheterna. Dessa villkor fastställdes i förhandlingar mellan bolaget och den nyskapade reglerande myndigheten OFWAT (Office of Water Services). Det förekom ingen anbudsgivning där andra bolag fick chansen att lämna några erbjudanden. Licensen gäller för tjugo år med mellanstationer för omförhandlingar var femte år.

De moment av verklig konkurrens som kan komma in på marknadssidan uppstår vid exploatering av nya områden som behöver försörjning av vatten och avloppssystem. I sådana fall kan andra än det områdesansvariga vattenbolaget lägga konkurrerande anbud. De enda tillfällen som denna konkurrens kan vara reell är när det nya området ligger vid gränsen mellan olika vattenbolag eller i anslutning till de lokala vattenproducenter som fortfarande finns kvar. Eftersom bolagen alltså fick monopolställning inom sitt område modifierade man syftet att uppnå direkt konkurrens om kunderna till att bli en "administrativ konkurrens" där en regelbunden jämförelse av bolagens effektivitet skall publiceras årligen. Med hjälp av ingående analyser och standardiserade nyckeltal skall man spegla de skilda bolagens verksamhet ur effektivitetssynvinkel.

Konkurrens på resurssidan

Privata VA-bolag kan inte få statliga eller kommunala anslag. För att få kapital till investeringar är de därför tvungna att konkurrera med andra på kapitalmarknaden. Varje vattenbolag måste därför övertyga aktie- och kreditmarknad om att de kan förvalta kapitalet på ett fruktbart sätt. Eftersom priserna som bolagen får ta ut regleras kan en rimlig avkastning endast uppnås om verksamheten drivs effektivt.

Friare företagsformer

Genom att de privata vattenbolagen inte styrs av statliga eller kommunala regelsystem skapas möjligheter för effektivare organisation och ledning. Bl a framhölls möjligheterna att för vissa verksamhetsgrenar avknoppa dotterbolag som kunde verka även på marknader utanför kärnverksamheten. På så sätt skulle man kunna uppnå stordriftsfördelar.

Möjliggöra upprustningar av systemen

Under åttiotalet hade investeringarna inom VA-området varit mycket små. Vid slutet av åttiotalet fanns det därför ett stort eftersatt reinvesteringsbehov inom de flesta av vattenmyndigheterna. Dessutom innebar EGs regler strängare krav än de som tidigare gällt i Storbritannien. Detta skapade tillsammans ett stort behov av kapital som inte gick att uppbringa med gällande restriktioner för offentlig upplåning och taxenivåer. Ett tillskott av privat kapital och en taxesättning som

inte var styrd av valda politiker ansågs ge bättre förutsättningar för att genomföra nödvändiga reinvesteringsprogram.

Minska den "politiska sfären"

För den konservativa regeringen fanns ett ideologiskt grundat intresse att minska den offentliga sektorn.

3.3 Den nya VA-organisationen

3.3.1 The Water Act 1989

När "The Water Act" trädde i kraft i september 1989 gjorde man boskillnad mellan å ena sidan de operativa enheterna och å andra sidan de reglerande eller kontrollerande organen. Som efterträdare till de tio vattenmyndigheterna står nu tio Vatten och avloppsbolag (VA-bolag)⁵ för produktion och distribution av dricksvatten samt avloppshantering inom sina respektive områden. I insprängda delområden står mindre bolag för vattenförsörjningen. Dessa bolag⁶, som 1989 var 29 stycken, har successivt köpts upp så att det hösten 1992 finns 22 stycken. Geografiskt är stommen fortfarande de tio "Water Basins" som avdelades 1974.

De tio VA-bolagen är "public limited companies (plc)" dvs aktiebolag med aktier som är tillgängliga för allmänheten. Normalt har detta publika aktiebolag formen av ett holdingbolag med ett antal dotterbolag. Ägandet och driften av vatten- och avloppssystemen är då samlade till ett av dotterbolagen som är ett helägt aktiebolag utan krav på offentlig aktiehandel (bolagsformen Limited förkortad Ltd). Det är då endast verksamheten i det senare dotterbolaget som omfattas av de speciella regleringar som gäller VA-försörjningen. De reglerade dotterbolagen benämns ofta XX Water Service Ltd eller XX Water Ltd där XX står för områdets namn. De tio områdena framgår av kartan över "Water Basins" ovan.

Hushållen står för drygt hälften av vattenkonsumtionen. Om man räknar bort svinnet, som 1991 var drygt 20% tar hushållen ungefär 45% av leveranserna som framgår av figur 3.2⁷.

3.3.2 Reglerande och kontrollerande myndigheter

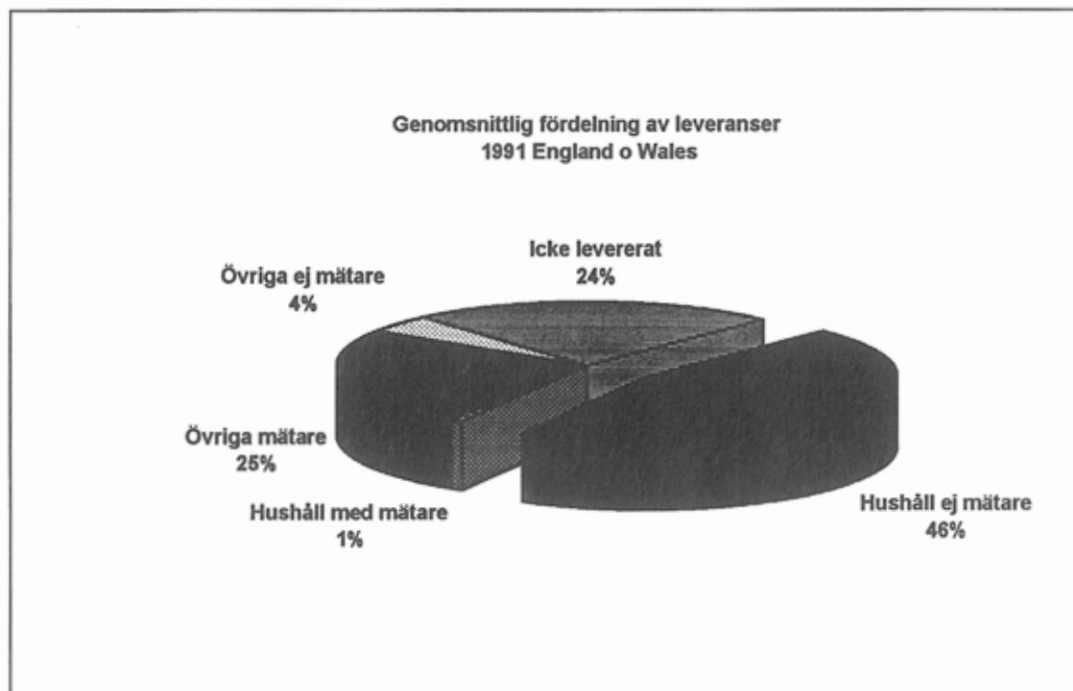
I samband med privatiseringen 1989/90 skapades tre nya myndigheter. Det var National Rivers Authority (NRA) och Office of Water Services (OFWAT) samt

⁵Water and Sewerage Companies förkortat WaSCs, bolagen framgår av bilaga

⁶Water Only Companies förkortat WoCs

⁷OFWAT "Annual Report 1991"

den betydligt mindre Drinking Water Inspectorate (DWI). Dessutom påverkas VA-verksamheten av ett antal myndigheter som fanns också före privatiseringen.



Figur 3.2 Leveranser av vatten till olika kundkategorier.

3.3.2.1 National Rivers Authority,

National Rivers Authority, NRA, skapades genom att de delar av de tidigare vattenmyndigheterna som ansvarade för råvattenutnyttjande samt kontroll av vattendrag, kustvatten och utsläpp sammanfördes till en nationell organisation. NRAs operativa verksamhet ligger till stor del på regional nivå. På denna har man bibehållit indelningen i tio vattenområden från de tidigare vattenmyndigheterna. Personalen vid de regionala kontoren består till stor del av personer som tidigare var anställda vid respektive vattenmyndighet.

Huvuduppgifterna för NRA är att vårda vattenmiljön, att styra hushållningen med vattenresurser samt att förebygga de negativa effekterna av torka och översvämningar.

Vård av vattenmiljön.

För att fullgöra dessa uppgifter utför NRA både reglerande och kontrollerande åtgärder. På miljövårdssidan ställer man t ex upp restriktioner för utsläpp från reningsverk, industrier och jordbruk i respektive recipient och utför sedan kontroller vid recipienter och utsläppskällor. De krav som ställs uppgraderas efter hand eftersom Storbritannien skall anpassa sina krav till EG-kraven. Syftena med kraven är att uppnå en vattenkvalitet som är godtagbar ur fiskevårdssynpunkt, rekreationssynpunkt och utnyttjande som vattentäkter. Kraven anpassas till hur hårt recipienten kan belastas med olika föroreningar. Speciellt när det gäller krav

på badvattenkvaliteten innebär EG-kraven en standardhöjning genom hårdare krav på kustvattnen och introduktion av krav i sötvatten.

Avgifter för föroreningar.

Från sommaren 1991 har man infört avgifter med utgångspunkt från att den som smutsar ner skall betala reningen av sin nedsmutsning. Avgifterna, som administreras av NRA, utgår dels som en engångsavgift vid ansökan om tillstånd för utsläpp dels som en årlig avgift. Den årliga avgiften beräknas som en fast avgift plus en rörlig avgift som är beroende av innehåll och mängd av avlopp samt recipientens kvalitet.⁸

Om utsläppet är rent kylvatten som t.ex. bara skiljer sig genom högre temperatur eller förändrat pH-värde och klorinnehåll blir "innehållsfaktorn" 0,3. Högre grader av nedsmutsning leder till högre faktor. Den sjunde och högsta graden ger faktorn 15 dvs avgiften för en given mängd avloppsvatten blir 50 gånger högre. Till denna högsta klass räknas bl a avlopp som innehåller virus eller vissa giftiga kemiska substanser. Den näst högsta klassen som ger en faktor på 5 innefattar t ex utsläpp som innehåller metaller, cyanider, sulfider, enkla fenolföreningar, enkla organiska lösningar eller bakterier

På motsvarande sätt finns en klassificering av recipienterna i fyra olika klasser. Om det mottagande vattnet är grundvatten är faktorn 0,5, om det är kustvatten 0,8, ytvatten 1,0 och för "estuarial waters" som t ex flodmynningar 1,5.

Även volymen utsläpp räknas om till faktorer som bestäms av det maximala dagliga utsläppet ger faktorer mellan 0,4 och 14,0.

Två exempel kan illustrera hur systemet fungerar.

Det första avser ett tillstånd att släppa ut max. *8 000 kubikmeter organiskt industriutsläpp per dag i en flod*. Innehållet i utsläppet är organiskt och innehåller inga metaller eller andra ämnen som kan placera utsläppen i någon av de två högsta föroreningsklasserna. "Innehållsfaktorn" blir då 3,0. En maxvolym på 8 000 kubikmeter ger faktorn 3,0. Recipienten är en flod dvs ytvatten som ger faktorn 1,0. Den totala avgiftsfaktorn blir $3,0 \cdot 3,0 \cdot 1,0 = 9,0$. Denna multipliceras med årets taxa, som för 1992/93 är £324. Årsavgiften blir således $9 \cdot 324 = £2916$ eller *drygt 30 000 skr*.

Det andra exemplet avser tillstånd för utsläpp av *50 kubikmeter dräneringsvatten per dag från en industrifastighet*⁹. Utsläppsmängden ger faktorn 1,0; innehållet ger faktorn 1,0 och eftersom recipienten är havet tillkommer faktorn 0,8. Totalt får man faktorn $1 \cdot 1 \cdot 0,8 = 0,8$. Den årliga avgiften blir, med 1992/93 års taxa $0,8 \cdot 324 = £259,2$ dvs *knapp 3.000 kronor*.

⁸Se NRA: " Annual charges - Discharges to controlled waters"

⁹"Site drainage from trade premises"

Hushållningen med vattenresurser

När det gäller att styra hushållningen med vattenresurser utövar NRA sitt inflytande främst genom att varje större vattenuttag från grund- eller ytvatten kräver en licens från NRA. Avgifterna för licenserna finansierar en stor del av NRAs verksamhet. När man ger dessa tillstånd kan man också ställa krav på att utvinnaren skall bidra till den övergripande hushållningen t ex genom att bygga överföringsledningar till områden som ofta drabbas av sinande grundvatten eller saltvatteninträngning. Från andra kvartalet 1993 införs en ny metod för att beräkna avgifterna för licenserna. Syftet med de nya licensavgifterna är att de för varje region skall täcka NRAs kostnader för vattenresurshushållningen. Avgifterna består av en engångsavgift, som utgår vid ansökan, och en årlig avgift. De årliga avgifternas storlek blir beroende tre olika faktorer¹⁰. Den första faktorn är typ av råvattenkälla där källor som ger hårdare belastning på regionens vattenresurser får högre vägningsstal och därmed högre avgifter. Den andra är säsongsbelastningen där uttag med maximum under sommarsäsongen ger högre licensavgifter än uttag med tyngdpunkt på vintersäsongen. Slutligen klassificeras uttaget med hänsyn till hur stor andel av vattnet som kommer tillbaka till regionens vattenreserver. Vatten som används till fiskodling anses t ex ha låg förbrukningsfaktor eftersom den mängd som försvinner är obetydlig. Vatten till kylning som leder till förångning är exempel på motsatsen.

NRA utarbetar långsiktiga planer för vattenhushållningen i regionerna. I dessa planer inbegriper man också konsumtionssidan. England och Wales har, i många områden, begränsad vattentillgång samtidigt som man har hög vattenförbrukning i hushållen. Eftersom man inte har mätare för hushållsförbrukningen är incitamenten till vattenbesparing låga. NRA försöker påverka läget genom information till allmänheten och genom att understödja införandet av vattenmätare. Organisationens möjligheter att genomdriva sina önskemål är dock begränsade på detta område. Ansvaret ligger på respektive vattenbolag.

Genom att NRAs regionala indelning överensstämmer med "vattenbassängindelningen" kan varje regionkontor ha ett helhetsansvar inom sitt område. Utöver vattenresurs- och vattenmiljöfrågor har man andra myndighetsuppgifter i anslutning till vattendragen. NRAs regioner har t ex ansvar för farbarheten i floder och kanaler.

3.3.2.2 OFWAT - Office of Water Services

Fram till 1989 styrdes vattenmyndigheters och vattenbolags ekonomi politiskt. Investeringsmedel fördelades via statliga anslag och taxor fastställdes genom politiska beslut. Privatiseringen innebar en frikoppling från dessa. VA-bolagen skall själva finansiera sina investeringar genom vinster och upplåning. Eftersom det nya systemet gav de privata bolagen en monopolställning inom sin region fanns det behov av att reglera taxorna för att undvika omotiverade höjningar. Från statens sida ville man också undvika att bolagen "kördes i botten" genom att man tog ut

¹⁰ NRA: "Proposed scheme of Abstraction Charges 1993-94"

vinster genom att eftersätta underhåll och nyinvesteringar. Därför inrättades myndigheten "Office of Water Services" -OFWAT¹¹- för att se till att taxorna sattes på rimlig nivå och att underhåll och investeringar genomfördes på en acceptabel nivå.

För att kunna representera konsumenterna har OFWAT inrättat regionala kommittéer "Customer Service Committees" (CSC) som behandlar klagomål på VA-bolagen. OFWATs styrning av taxor, investeringar och konkurrens redovisas nedan

OFWATs Styrmedel

OFWATs huvudsakliga styrmedel är licenserna som ges till vattenbolagen. Om villkoren inte uppfylls kan licensen i extremfall dras in. I licensvillkoren finns det föreskrifter om bland annat;

- Taxor och avgifter. Hur höjningar kan tillåtas, tillåtna skillnader mellan kunder och tillåtna typer av avgifter.
- Ekonomisk redovisning. Krav på redovisning av poster av betydelse för OFWATs beslut.
- Hantering av kunder. Hur kunder skall servas och bemötas.
- Krav på information
- Underhåll av anläggningar och fastigheter.
- Investeringsplanering.
- Regler om information till OFWAT.

För att generaldirektören och hans OFWAT skall kunna utöva löpande kontroll av bolagen finns föreskrifter om den rapportering som skall göras. I denna finns ett antal årliga rapporter, bland andra;

- Redovisning av taxor och avgifter. Som underlag för OFWATs bedömning av att inga otillåtna nivåer eller otillåten diskriminering förekommer.
- Redovisning av vilka investeringar som genomförts.
- Redovisning av servicenivåer t ex vilka kvalitets och kvantitetsmål som uppnåtts/inte uppnåtts
- Markanvändning och planerad användning av mark och anläggningar.
- Årsredovisning. Normal årsredovisning.

Dessutom kan OFWATs generaldirektör begära in uppgifter och rapporter vid sidan av den regelbundna rapporteringen. Detta hade skett etthundratjugo fem gånger fram till vintern 1992.

¹¹ Formellt är det Generaldirektören - Director General of OFWAT - som står för myndighetsutövningen. OFWAT som organisation har närmast status som stab till sin Director General, fn mr Ian Byatt . Denne har en mycket stark ställning som tjänsteman.

Taxesättning

Taxor och avgifter fastställs av VA-bolagen inom de gränser som sätts av OFWAT. Utöver konsumtionsavgifter kan bolagen ta ut avgifter när nya kunder ansluts. Dessa avgifter kan vara av tre slag:

Anslutningsavgiften som beräknas så att den täcker de direkta kostnaderna (arbete och material) för anslutningsledningar mellan bolagets ledning och den aktuella fastigheten.

Rekvissionsavgiften är avsedd att täcka de förändringar som måste göras i det befintliga ledningsnätet för att den nya anslutningen skall kunna göras utan störningar. Eftersom den kan uppgå till avsevärda belopp är det möjligt att fördela den på en längre tidsperiod (upp till tolv år) .

Infrastrukturavgiften, för annan utbyggnad av systemet. Utökning av reservoarer eller verk kan vara exempel på sådana utbyggnader. Denna typ av avgift infördes i samband med privatiseringen. Tidigare slogs kostnaden ut på alla kunder.

För *konsumtionsavgifterna* fungerade taxorna före privatiseringen 1989 som utgångspunkt. OFWAT fastställer gränser för de höjningar som varje bolag får genomföra. Dessa gränser beräknas på samma sätt som inom andra statliga verksamheter som privatiserats. Beräkningsmetoden innebär att den maximala höjningen får vara $RPI + k$. RPI (Retail Price Index) är motsvarigheten till det svenska Konsumentprisindex (KPI) och k är en faktor som fastställs för vart och ett av bolagen. k -faktorn tar hänsyn till förväntade produktivetsförbättringar. Normalt är k -faktorn negativ eftersom privatiseringen förväntas leda till förbättrad produktivitet. Inom vattenindustrin är den dock positiv på grund av de stora investeringsbehov som finns i samtliga bolag.

VA-bolaget skall göra upp en plan för ny- och återinvesteringar. När denna godkänns av OFWAT ligger den till underlag för bestämningen av k -faktorn. Myndighetens krav på investeringsplanen kan innebära öknings- eller minskningar - för att uppnå acceptabel standard - eller minskningar - för att hålla nere taxehöjningarna. k -faktorn fastställdes senast i anslutning till privatiseringen 1989 och skall revideras 1995 och därefter var femte år. Dessutom kan den revideras om Director General så påkallar. Detta har redan skett i samband med att Storbritannien bundit sig till att anpassa sig till EG-reglerna. Revideringarna har då inneburit att faktorn modifierats med hänsyn till de specifika åtgärder som respektive bolag varit tvungade att göra för att kunna hålla rätt takt i anpassningen till de nya reglerna. Man har alltså inte gjort någon genomgång av bolagens totala investeringsbehov som blir fallet inför 1995.

Bolagen har, under de år de existerat, visat stora vinster och varit bland de mest framgångsrika företagen på aktiebörsen. Detta har givetvis medfört att det uppstått kritik mot taxehöjningarna. Bland annat som en följd av detta har OFWAT fört informella förhandlingar med bolagen vid sidan av de formella revideringarna av taxorna. För 1992 har därför alla bolag utom två genomfört lägre taxehöjningar än de varit berättigade till enligt regleringen.

Taxorna var olika stora för de olika myndigheterna före 1989 och höjningarna sedan dess har snarast ökat skillnaderna mellan olika regioner. Inom ett VA-bolags område gäller dock samma taxa för alla kunder av samma kategori. De lokala vattenbolagen kan dock ha andra taxor för dricksvattnet.

Storleken på VA-avgifterna för hushåll redovisas i kommande avsnitt.

3.3.2.3 Drinking Water Inspectorate

DWI, som bildades i januari 1990, är regeringens organ för tillsyn och kontroll av kvaliteten på dricksvatten. Myndigheten lyder under miljödepartementet och har till uppgift att se till att vattenbolagen uppfyller de krav som fastställs i förordningen om vattenkvalitet (Water Quality Regulation).

I förordningen finns fastställt att vattenleverantören skall genomföra regelbundna analyser av dricksvattnet. Inspektoratet kontrollera att leverantörernas provtagningar och analyser utförs på rätt sätt.

Varje år gör DWI en revision av varje vattenleverantör. Vid denna görs en utvärdering av bolagets rutiner. Inspektörerna kontrollera att vattenbolagets personal har tillräcklig kompetens för provtagningar och analyser, att laboratorierna drivs och utrustas på ett acceptabelt sätt etc. De konkreta provtagningarna utförs inte av Inspektoratet utan av vattenbolagen. Dessutom kan provtagningar, liksom före privatiseringen, göras av de kommunala miljötjänstemännen. Synpunkter från dessa lämnas normalt till vattenbolagen men om de inte är nöjda med vidtagna åtgärder kan miljöansvariga vända sig till DWI.

Drinking Water Inspectorate kontrollerar också att bolagen uppfyller kraven på offentlig tillgänglighet av data från provtagningar och analyser.

3.3.2.4 Övriga myndigheter

Utöver de tre nybildade myndigheterna som är speciellt inriktade mot VA-bolagen påverkas dessa givetvis också av andra myndigheter. Bland dessa finns Secretary of State, Department of Environment (DOE), Her Majesty's Inspectorate of Pollution, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Monopolies and Merger Commission och Local Authorities¹².

¹²De myndigheter som Southern Water angav som de viktigaste som man hade regelbunden kontakt med.

3.4 Effekter av vattenprivatiseringen

3.4.1 För kunderna

Kostnaderna

Taxorna har höjts betydligt snabbare efter privatiseringen än före. Då VA-systemen på många håll led av eftersatt underhåll och då många investeringar dessutom initierats av högre krav är det troligt att utvecklingen varit likartad även med det gamla systemet. I en studie av konsumenternas attityder som genomförts vid Sussex University¹³ visar det sig att andelen som menar att privatiseringen i sig lett till högre taxor är hela 68%. Dessa uppfattningar bygger inte på några faktiska beräkningar utan torde grundas på att taxorna stigit samtidigt som VA-bolagen visat stigande vinster.

Huvuddelen av hushållen i England betalar VA-taxa utifrån fastighetens värde (rateable value). Endast omkring 3% av hushållen har vattenmätare. Den genomsnittliga avgiften under 1992/93 är £ 81 för vatten och £88 för avlopp dvs totalt £169. Med nuvarande valutakurser innebär detta knappt 2 000 skr per hushåll varav 48% för vatten och 52% för avlopp¹⁴. Spridningen mellan olika regioner är dock stor. I området med den högsta vattenavgiften ligger genomsnittsavgiften på 146 pund medan i det billigaste området ligger på £58. Avloppstaxan varierar mellan £69 och £135¹⁵.

För varje år sedan privatiseringen 1989 har OFWAT för varje bolag beräknat högsta tillåtna taxehöjning. Denna taxehöjning har avsett genomsnittet för bolaget och har som framgått ovan uttryckts som ett visst värde (k) utöver konsumentprishöjningen (RPI).

Storleken på höjningarna har varierat mycket mellan olika regioner men ökningar kring 10 - 15% per år (nominellt) har varit normalt.

Som exempel kan vi se på taxorna för ett av bolagen, Southern Water Services Ltd. Det första "privata" året 1990/91 fick man höja vattentaxan med 12,2% och de kommande två åren 15,2% respektive 9,5%. Från april 1992 kan Southern därför ta ut £72 för vatten från genomsnittshushållet. Detta ligger alltså under genomsnittet för England och Wales. Detta beror både på att den ingående taxan 1989 var lägre och att investeringarna varit lägre än för det genomsnittliga bolaget. På avloppssidan gäller det motsatta förhållandet. Genomsnittshushållet inom Southernns område får här betala £102 år 1992/93. Detta efter

¹³Saunders,P "What difference has water privatisation made" Working paper 80, Centre for urban and regional research University of Sussex 1991

¹⁴Som jämförelse kan nämnas att ett småhus med 150 kubiketers förbrukning i Gbg-regionen 1992 låg mellan 1550 kr (Gbg) och 3 650 kr Lerum

¹⁵OFWAT "Water and Sewerage bills 1992/93" Birmingham 1992. Det är inte samma områden som har högst eller lägst avgifter på vatten och avlopp.

reglerade höjningar på 10,3%, 15,0% och 9,4% för åren efter privatiseringen.

Totalt betalar alltså Southernhushållet £174 per år i VA-avgifter.

Taxorna för dricksvatten kommer, enligt OFWATs reglering, att stiga ungefär 25% mer än konsumentpriserna (RPI) i England under femårsperioden 1990 -94. Hela höjningen kan, enligt OFWAT, förklaras med de höjda kraven på vattenkvalitet, miljöskydd och kundservice samt utbyggnaden av kapaciteten i vattenförsörjningssystemen¹⁶. Huvuddelen, eller omkring två tredjedelar, förklaras av anpassningen till EGs kvalitetskrav¹⁷. OFWAT menar att det finns risk för behov av fortsatta stora höjningar av taxorna om man skall nå miljömålen. I sitt underlag för diskussioner om målsättningarna för dricksvattenkvalitet och vattenmiljö i början av nästa sekel jämför man olika scenarios. I det "renaste", som man döpt till "Pure and green" skulle VA-avgiften för normalhushållet stiga från omkring £185 till £345 mellan år 1995 och år 2005 räknat i fasta priser. Det innebär höjningar på mer än 6% per år utöver den allmänna inflationen. Även med minimalalternativet som innebär att de förbättringar som uppnåtts under början av nittioalet skall bibehållas kan man inte undvika taxehöjningar. Den uppskattade avgiften för normalhushållet blir då omkring £245. Givetvis skulle taxehöjningarna begränsas om effektiviteten i driften ökade. Ett av syftena med OFWATs framtidsvisioner är just att driva bolagen till ökade insatser för att nå förbättrad effektivitet.

För närvarande pågår diskussioner om framtida principer för avgiftsuttag. Vattenmätare är ett alternativ som förespråkas bland annat av NRA som har ansvar för hushållningen med vattenresurserna.

Konsumentpåverkan

Saunders's studie visar också att konsumenternas uppfattning om förändringar i vatten- och avloppssystemens funktion inte blivit mer positiv trots att mycket enligt Saunders tyder på att förbättringar skett. Han menar att detta till stor del kan förklaras av att allmänhetens krav på och observans av kvalitet i vatten i ledningar och vattendrag har ökat.

Konsumenternas intresse av och åsikter om VA-systemens funktion och kvalitet har ökat genom privatiseringen. Det kan verka paradoxalt menar Saunders, vars studie visar på detta, att verksamhet som förs över från den offentliga sektorn till den privata blir mer offentlig för allmänheten "but there are clear signs that this is the case". I en panelstudie med drygt åttahundra respondenter visade det sig att allmänheten hade en mycket skeptisk inställning till de privata VA-bolagen och just därför var mer uppmärksamma på deras verksamhet. Detta har i sin tur lett till att bolagen måste anstränga sig extra mycket för att tillfredsställa allmänheten.

¹⁶OFWAT "The Cost of Quality" OFWAT aug.1992

¹⁷The Economist "Water - Price of a drink" The Economist Dec., 5 1992

Vattenbolagens service

Vattenbolagens servicenivåer kontrolleras av OFWAT och dess regionala kommittéer (CSC) som består av regionala politiker och förtroendemän. Bolagen kompletterar detta med egna målsättningar när det gäller servicenivåer och sätt att behandla kunderna¹⁸. Southern Water sprider t ex information om sin verksamhet och kundernas rättigheter i broschyrer som sprids till samtliga hushåll i upptagningsområdet.

De krav på service som OFWAT ställer sanktioneras med ett vitesbelopp. Bolagen skall t ex betala sina kunder £5 (drygt 50 kronor) om man inte uppfyller ett antal specificerade krav¹⁹. Dessa inkluderar löften om att man skall besvara brev med klagomål på vattenkvalitet, bristande vattentryck eller avloppsservice inom tio arbetsdagar. Om det krävs hembesök för att klara ut problemet har bolaget ytterligare tio arbetsdagar på sig innan man kan lämna ett fullständigt svar. Ett svarsbrev med kontaktperson skall dock ha skickats efter de första tio dagarna. "£5 boten" gäller också om bolaget inte uppfyller givna krav för punktlighet vid hembesök, svar inom tjugo dagar på förfrågningar om räkningar eller tio dagars respit för att ändra betalningsform efter kundens begäran. Utöver vitesbeloppet kan bolagen givetvis bli skyldiga att vidtaga rättelser och att betala skadestånd om detta är relevant.

För avbrott i leveranserna utgår också boten om man överstiger givna tidsramar. Dessa ramar innebär att en avbrott inte får vara mer än 24 timmar från det att bolaget får meddelande om det. Om avbrottet beror på brott eller läcka på en strategisk huvudledning utsträcks respittiden till 72 timmar. För planerade avbrott ställs istället krav på att bolaget i förväg meddelar tider för avbrottet och att man sedan håller dessa. Undantag för 5 pundsbotten är av typen Force majeure samt om avbrott beror på torka.

Vattenbolagen måste också avlämna årliga rapporter om servicenivåer till OFWAT. Dessa skall visa hur man uppfyller de fastställda kraven²⁰. Inom sju områden finns det fastställda, generella, krav. Dessa omfattar tillgång på råvatten, ledningskapacitet, vattentryck i huvudledningarna, avbrott i leveranserna, bräddavlopp i avloppssystemet, svar på förfrågningar om fakturor, svar på skrivna klagomål.

3.4.2 För kvaliteten/funktionen

Före privatiseringen var kvaliteten på vattnet i floderna och vid kusterna låg jämfört med övriga Europa. Samtidigt som den brittiska regeringen förberedde utförsäljningen av vattenbolagens aktier förberedde sig EG-kommissionen för att åtala den brittiska regeringen för att man inte hade uppfyllt kraven på renare floder och badstränder.

¹⁸Southern Water "The Southern Water good service guarantee"

¹⁹The department of the Environment and the Welsh Office: "The Water Act 1989" Broschyr juli 1989

²⁰Southern Water: "Levels of service and service target report" okt.1991

Redan 1976 utfärdades ett EG-direktiv som innebar att alla medlemsstater skulle göra upp förteckningar på områden som skulle kontrolleras för användning för bad. 1989 hade Storbritannien nominerat 27 stränder som skulle kontrolleras. Frankrike hade vid samma tidpunkt omkring 1500 och Italien drygt 3000 förtecknade badstränder. Eftersom detta innebar att stora turistområden i England inte blev godkända för bad enligt EGs normer tvingades myndigheterna satsa på att få fram fler badstränder som skulle tåla en kontroll. Till 1989 hade man också ökat antalet stränder som skulle kontrolleras till 440 stycken.²¹

Från början hade de Engelska planerna varit att skapa bättre vattenkvalitet i kustvattnen genom att förlänga avloppsledningarna så att utsläppen kom längre från land. Opinionsyttringar från miljörörelsen och nya forskningsrön gjorde att man 1990 istället ställde krav på bättre rening. Detta hade ekonomisk betydelse för de då privatiserade vattenbolagen eftersom den ursprungliga åtgärden att förlänga ledningarna hade ingått i det investeringsbehov som legat till grund för de tillåtna taxehöjningarna. Nu ökade investeringsbehovet för rening av avlopp vid kusterna från 300 miljoner pund till mer än 1,5 miljarder för vattenbolagen sammantaget.²²

Även vattnet i floder och insjöar var mycket nedsmutsat i England. Under sjuttio- och åttiotalen skedde en stark ökning av föroreningarna genom industriutsläpp, urlakning av jordbruksmark och utsläpp av dåligt renat avlopp. Kraven på sötvattenkvaliteten höjdes när NRA införde ett nytt system för att klassificera sötvatten hösten 1991. Att de tidigare inte varit så höga förändrades förmodligen av att de inte använts för bad och andra aktiviteter som kräver rent vatten i någon högre grad. Med det nya systemet räknar man med att 1995 ha eliminerat de värsta föroreningarna i de sämsta floderna och att ha fått godkända badvatten också i sötvatten.

Sedan den reglerande och kontrollerande uppgiften förts över till det fristående NRA har antalet åtal som väckts för miljöfarliga utsläpp ökat från sex stycken under 1989 till niohundra (900) under de två åren 1990 och 1991. Orsaken är menar Saunders²³ att huvuddelen av de miljöfarliga utsläppen görs från avloppsverken. Så länge driften av dessa sköttes inom samma organisation som kontrollpersonalen arbetade inom var det motbjudande att ta upp missförhållanden till åtal. Eftersom man var sparsam med åtal mot ansvariga inom den egna organisationen var det också svårt att åtala andra.

Representanter för myndigheter och företag är alla överens om att kvaliteten på dricksvatten och avloppsvatten förbättrats under de senaste åren. En stor del av förbättringarna har berott på att man efter privatiseringen kunnat finansiera ett enormt investeringsprogram.

²¹Meredith 1992

²²Meredith 1992

²³Saunders, P "What difference has water privatisation made" Working paper 80, Centre for urban and regional research University of Sussex 1991

Bland allmänheten verkar man vara mindre övertygad om att kvaliteten förbättrats. Detta skulle alltså enligt Saunders kunna förklaras med att allmänheten är mer misstänksam mot privata bolag än mot myndigheter.

3.4.3 För bolagen

Det var stor skillnad på de olika vattenmyndigheterna inför privatiseringen i England. För att ge dem någorlunda jämlika förhållanden löste regeringen in praktiskt taget alla lån så att myndigheterna blev i stort sett skuldfria. Skillnader kvarstod när det gällde storlek, investeringsbehov och möjligheter att diversifiera. Regeringar av båda färger hade tvingat fram kraftiga nedskärningar i investeringarna inom vattenmyndigheterna i slutet av 70-talet och början av 80-talet. Genom att begränsa möjligheterna till extern finansiering samtidigt som man stoppade prishöjningar försatte man vattenindustrin i en sits som denna upplevde som omöjlig. Industrins anläggningar var i dåligt skick och kvaliteten på servicen var låg.²⁴

Under de första åren har samtliga VA-bolag ekonomiskt utvecklats mycket bra. Såväl omsättning som resultat har i de flesta fall stigit kraftigt. De engelska VA-bolagen har också tillhört vinnarna på aktiebörsen under de första verksamhetsåren. Utvecklingen kan illustreras av tillkännagivandet av halvårsresultatet för det största bolaget Thames Water. Det skedde med en 1/4- sidesannons i de större morgontidningarna, se figur 3.3.

För en analys av den tänkbara utvecklingen på längre sikt är det många aspekter som måste tas med. När de tidigare myndigheterna omvandlades till privata bolag förändrades förutsättningarna för verksamheten ganska radikalt. Nedan skall vi se på några av för- och nackdelarna ur bolagens synvinkel.

3.4.3.1 Fördelar med privatiseringen²⁵

Frihet från regeringsingripande i ledningen av företagen. De finansiella restriktionerna som förut lades på som del i regeringarnas ekonomiska politik är nu borta. Vattenbolagen kan göra investeringar utifrån verksamhetens behov oberoende av hur statsbudgeten är balanserad vid det aktuella tillfället.

Fri tillgång till den privata kreditmarknaden. Genom att företagen får mycket större flexibilitet när det gäller att finansiera verksamheten har man kunnat göra även mycket stora investeringar. Thames Water, som försörjer Londonområdet, har t ex efter privatiseringen kunnat genomföra en mycket stor investering i en ringledning runt hela huvudstaden. Genom denna investering räknar man med att kunna lösa problem man haft med upprepad vattenbrist i vissa delar av Storlondon.

²⁴Sandra Meredith "Water Privatization: the Dangers and the Benefits" LRP Vol. 25 No. 4 1992.

²⁵Efter Sandra Meredith "Water Privatization: the Dangers and the Benefits" LRP Vol. 25 No. 4 1992.

Tydligare industriprofil. Efter privatiseringen har vattenföretagen blivit mer kända. De är mer allmänt accepterade som viktiga verksamheter och är mer kända än tidigare.

Möjligheter att diversifiera och därmed bättre utnyttja företagets alla resurser. Alla vattenmyndigheterna hade resurser som inte utnyttjades fullt ut. Dessa finns i form av anläggningar, maskiner kunskap och mark. Samtliga vattenföretag har nu diversifierat i större eller mindre utsträckning. De stora bolagen Thames Water och Severn Trent hade båda avknoppat tjugosex dotterbolag inom olika verksamhets

Thames Water Interim Results

for the half year ended 30 September 1992

Turnover up 15% to £502m

Profit before tax up 5% to £124m

Earnings per share up 6% to 30.1p

Interim Dividend per share up 8% to 6.9p

Capital investment ahead of programme



"It has been a good first half. Strong management and improved efficiency have done much to offset fewer property disposals, a decline in metered income and the effects of difficult trading conditions in our enterprise businesses. We expect further progress in the second half.

"Our water services customers are now benefiting from our massive investment in improved quality and service. The recent agreement with OFWAT on prices for the next two years is a good deal for both customers and shareholders."

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Roy Watts', with a long horizontal stroke extending to the right.

Sir Roy Watts
Chairman

Figur 3.3 Annon i morgontidningarna för att tillkännage Thames Waters halvårsresultat.

områden till slutet av 1990. I några av de små bolagen hade man däremot gjort mycket marginella diversifieringsinsatser. I figur 3.4 visas den nuvarande strukturen i Southern Water koncernen. Av den tidigare myndigheten har delar av verk-



Figur 3.4 Struktur i Southern Water koncernen

samhet och personal bildat den regionala NRA-enheten. De producerande och distribuerande delarna lades under holdingbolaget Southern Water PLC. Under detta har man, som framgår av figuren avknoppat dotterbolag inom en mängd områden. Man har t ex ett dotterbolag som har hand om mark och fastighetsfrågor. Detta har inneburit att man genom uthyrning fått avkastning på markområden som tidigare låg oanvända. Likaså har laboratorierna samlats i dotterbolag som kan sälja tjänster utanför koncernen. Det är endast de bolag som direkt är engagerade i produktion och distribution av VA som är reglerade av OFWAT. I Southernns fall är det bolaget Southern Water Services Ltd längst ner i figuren.

3.4.3.2 Nackdelar med privatiseringen

Affärsmässiga risker på privata marknader. Friheten för bolagen medför också ökade risker. I organisationer som inte har erfarenhet av sådana kan riskerna bli betungande. Det är också tveksamt om kunderna skulle vara beredda att täcka affärsmässiga förluster med höjda VA-taxor.

Risker med regleringarna. *Kostnaderna för företagen kan bli högre än beräknat/förutsett.* Taxorna är beräknade utifrån antaganden om underhålls- och investeringsbehov. Om antagandena är felaktiga kommer lönsamheten inte att bli acceptabel.

Aktieägarintressen kan motverka kundservice. Kortsiktiga avkastningskrav skulle kunna leda till negligering av kundkrav.

3.4.4 För samhället/regeringen

Ur statsfinansiell synvinkel innebar privatiseringen dels en direkt intäkt från försäljningen dels minskat behov av finansiering av investeringar. Tillsammans har detta inneburit en avsevärd lättnad för statsbudgeten.

För regeringen har det nya systemet också inneburit att man sluppit det direkta ansvaret för de taxehöjningar som gjorts. Höjningarna har baserats på de rent ekonomiska kalkyler som gjorts av VA-bolagen och godkänts av OFWAT. Protester mot höjningarna tycks därför framförallt ha riktats mot OFWAT och de privata VA-bolagen och inte mot politikerna.

Det minskade ansvaret för stat och kommun har givetvis gett motsvarande minskning i möjligheterna att påverka VA-verksamheten. Politikerna får numera nöja sig med att ge ramarna för verksamheten.

Standard/investeringar för upprustning

Ett centralt argument för privatiseringen var det stora behovet av upprustning av VA-systemen och de enorma kapitalbehov som detta skulle medföra. Det investeringsprogram som inlett har inneburit investeringar för 7,8 miljarder pund dvs

omkring 80 miljarder kronor under de två första åren. Detta är något över vad som planerats.

För hela den första femårsperioden 1989/90 - 1994/95 planeras investeringar på nästan 18 miljarder pund dvs drygt 180 miljarder kronor. Den hittillsvarande utvecklingen pekar på att man gott och väl kommer att uppnå målen och därmed ha uppfyllt de delar av EGs krav som man planerat.

Av de arton miljarder punden går nästan åtta och en halv ($\approx 47\%$) till investeringar på vattensidan och de resterande drygt nio och en halv miljarderna till avloppssidan.

Konkurrens

Konkurrensen i det Engelska systemet är ganska begränsad då licenserna utdelats utan anbudsförfarande och för lång tidsperiod. Det är också svårt att tänka sig att någon konkurrent skulle kunna ta över ett VA-bolags verksamhet genom att lämna ett bättre bud vid nästa licensskrivning.

Konkurrensen om att behärska ett helt VA-område får i stället sökas i möjligheterna att ta över dvs köpa in aktierna i ett befintligt bolag. Tendenser till detta kan ses genom att bl a franska bolag köpt in betydande (upp emot 10%) aktieposter i engelska VA-bolag. Aktiespridningen är dock sådan att det torde vara näst intill omöjligt att ta över en majoritet av aktierna. Det kan dock ses som en press på företagsledningen som måste se till att aktiemarknaden värderar företaget så högt att det inte blir uppköpt av någon konkurrent.

En fördel som skulle uppnås med privatiseringen var att företagens kompetens skulle kunna utnyttjas inom ett större område bl a genom att företagen skulle diversifiera och starta kompletterande dotterbolag. Detta skulle givetvis kunna innebära en *minskad* konkurrens när det gäller upphandling av entreprenader eller material till verksamheten. Det skulle kunna ligga nära till hands att starta dotterbolag för diverse uppgifter som tidigare lagts ut på entreprenad. Av denna orsak ingår rapporteringar av upphandlingar i den information som regelbundet lämnas till OFWAT.

Ur denna²⁶ kan man läsa ut att upphandlingen av projekteringstjänster till 52% gjorts från företag som ingår i respektive VA-koncern under 1991/92. 20% handlades upp hos fristående konsulter, 25% hos tillverkare och 3% var joint ventures. En av orsakerna till dessa fördelningar är givetvis att VA-bolagen i stor utsträckning bildat egna bolag för sina konstruktionsavdelningar. När det gäller upphandlingen av bygg- och anläggningsentreprenaderna var bilden en helt annan. 76% upphandlades med konkurrerande anbud. 16% var förhandlingsentreprenader med utomstående entreprenörer och bara en procent gick till koncernbolag.

²⁶OFWAT: "Capital investment and Financial Performance of the Water Companies in England and Wales" Birmingham 1992

Administrativ konkurrens

OFWAT försöker uppnå vad man kan kalla administrativ konkurrens genom mycket ambitiösa jämförelser mellan bolagen. Bolagen är ålagda att regelbundet lämna ingående ekonomisk rapportering till OFWAT. Denna rapportering, som gäller de reglerade delarna av bolagen, analyseras ingående. OFWAT publicerar årliga rapporter över sina analyser. Dessa rapporter avses ge en så stor press på bolagen att de nästan kan ersätta de effektivitetshöjande drivkrafter som en genuin konkurrens kan ge i andra lägen.

3.5 Kapitelsammanfattning

"The Water Act 1989" innebar en helt ny juridisk form för VA-verksamheten i England och Wales. Ansvaret för produktion och distribution lades på privata bolag.

Förändringen ledde inte till någon ren konkurrens om kunder till vatten och avlopp. Däremot fick bolagen anskaffa kapital under konkurrens på den vanliga kapitalmarknaden. Det drogs också en klarare gräns mellan producerande och kontrollerande organisationer inom VA-området.

Det är givetvis för tidigt att göra någon fullständig utvärdering efter så kort tid. Samtliga bedömare tycks dock vara överens om att privatiseringen gjort det enklare att klara av det mycket stora investeringsprogram som man nu är i färd med att fullfölja. Förväntningarna om att privatiseringen skulle underlätta finansieringen av verksamheten tycks alltså ha uppfyllts.

4. Vattenförsörjning och avloppshantering i Frankrike

4.1 Bakgrund

I Frankrike har staten sedan många decennier utövat kontroll över vattendrag och avloppshantering. Det nuvarande mönstret initierades bland annat av några besvärliga år under slutet av 1950-talet, då flera ytvattenkällor blev så förorenade att det blev brist på dricksvatten.¹

I en lag från 1964 fastställs ramen för nuvarande politik på området. Offentliga myndigheter reglerar och kontrollerar vattenförsörjning och avloppshantering. Den operativa verksamheten sköts ofta av privata företag. Under efterkrigstiden har privata företag tagit hand om en allt större del av driften. Ungefär 25% av kommunerna sköter själva sin vattenförsörjning medan resterande 75% anlitar entreprenörer. Dessa är ofta privata företag men de kan också ha kommunala intressenter.

Vid reformen 1964 skapades sex vattenförvaltningsområden, *Agences de Bassin*. Dessa, som är avgränsade av vattendelare, är centrala delar i det franska VA-systemet. Förvaltningarna får en betydelsefull roll som mellanled mellan centrala myndigheter och kommunerna. De franska kommunerna i många fall är alltför små för att ha egen ekonomisk och teknisk kompetens inom va-området.

En annan karakteristisk princip i det franska VA-systemet är användningen av ekonomiska styrmedel i form av incitament och bestraffningar. Detta innebär t ex att den som förorsakar en förorening också är den som skall betala.

4.2 Reglerande och kontrollerande myndigheter

4.2.1 Centrala myndigheter

I Frankrike har kommunerna huvudansvaret för vattenförsörjning och avloppshantering. På central nivå sker lagstiftning och övervakning främst inom *Miljöministeriet*, som har en särskild avdelning med ansvar för vatten och avloppsfrågor. På regional nivå representeras ministeriet av *Agences de Bassin* som är en speciell myndighet för vatten- och vattenmiljöfrågor. I vissa ärenden kan också de generella myndigheterna på regional och lokal nivå ha inflytande över vattenfrågor. Dessa myndigheter är, omkring etthundra "*Departement*" med var sin "*Préfet*" som fram till 1964 hade de flesta av de nuvarande vattenförvaltningarnas uppgifter. Dessutom är givetvis de närmare fyrtiotusen *kommunerna* med det slutgiltiga

¹De inledande avsnitten bygger bl a på Emanuelsson, M "Vattenbehandling i Frankrike" Sveriges Tekniska Attachéer Sthlm 1990

ansvaret för vattenfrågorna betydelsefulla. De 22 *regionerna* som i övrigt har ansvar för många infrastrukturfrågor har däremot begränsat inflytande på vattensidan.

Utsläpp från industriell verksamhet regleras genom generella regler som utfärdas av miljöministeriet för varje industrityp. Dessa modifieras sedan av regionala organ - respektive Préfecture du département - med hänsyn till recipient, befolkningstäthet etc.

Denna "regionala decentralisering" är en av faktorerna som möjliggjort att Frankrike är ett av de få länder som har en nationellt sammanfogad vattenresurspolitik².

4.2.2 Agences de Bassin

Från 1964 är Frankrike indelat i sex vattenförvaltningsområden. I varje område finns en förvaltning "Agences de Bassin" som ansvarar för försörjning av ledningsvatten och hantering av avlopp inom området. Indelningen är gjord utifrån hydrologiska förhållanden. Varje område omfattar ett naturligt vattenavrinningsområde där förvaltningen kan ta ett helhetsgrepp över vatten och avloppsfrågorna. De fyra stora floderna, Seine, Loire, Garonne och Rhône bildar utgångspunkt för var sin vattenförvaltning. De övriga områdena ligger vid gränsfloderna mot Belgien - Lys - respektive Tyskland -Rhen-.

Vattenförvaltningarna har som uppgift att bidra till en höjd vattenkvalitet och kvantitet inom sitt område. Detta gör man genom att kontrollera vattendragen och att stödja investeringsprojekt inom vattensektorn med finansiella bidrag och teknisk kompetens.

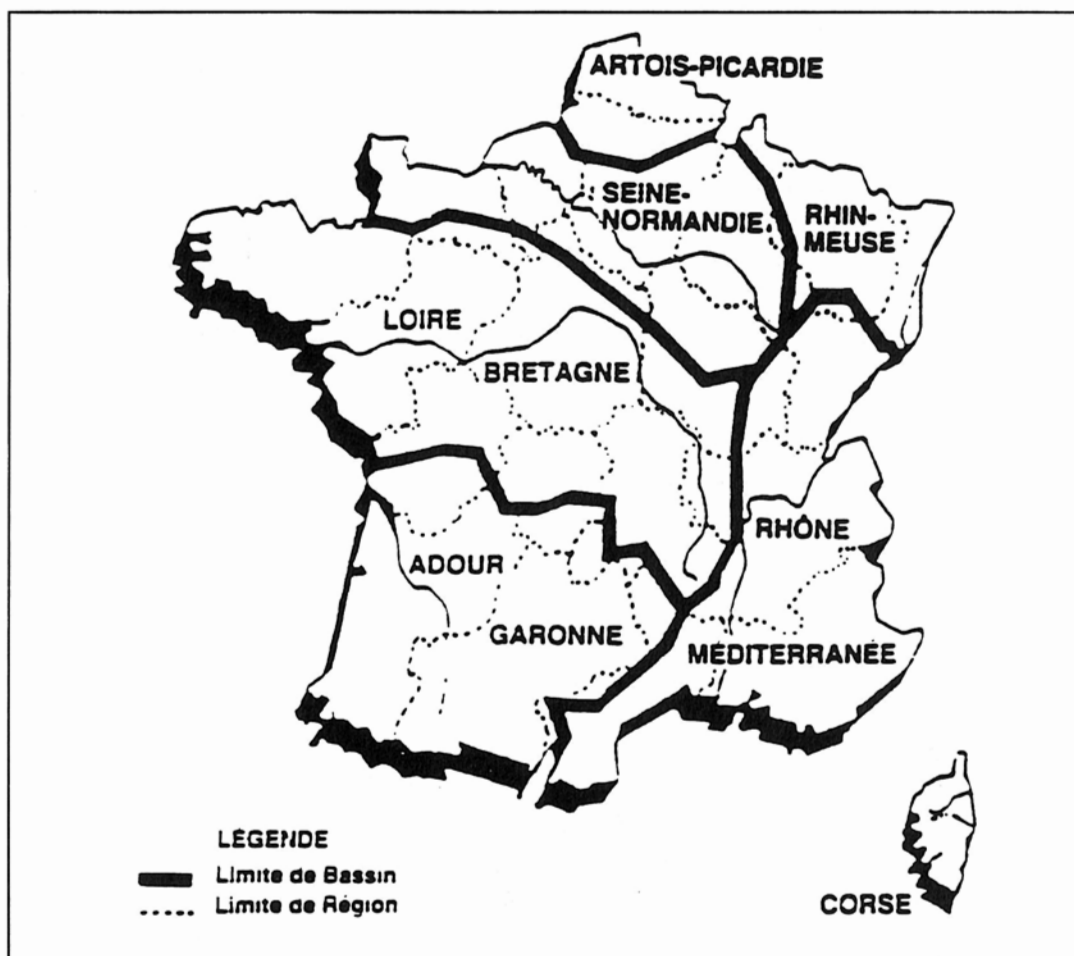
Kontrollen av vattendragen sker genom att man genom egna eller, oftast, andras mätningar övervakar vattenkvaliteten och klassificerar vattendragen. Många av mätningarna görs vid de mätstationer som vattenverken längs floderna har. Proverna analyseras vid laboratorier som är godkända av vattenförvaltningen. Ofta tillhör de något vattenföretag. Analysresultaten rapporteras till vattenförvaltningen som bearbetar mätningar från hela vattenområdet. Utifrån ett trettiotal parametrar bedömer vattenförvaltningen på detta sätt regelbundet allmäntillståndet i varje vattendrag. Bedömningen resulterar i att vattendraget hamnar i en av fem klasser; 1A, 1B, 2, 3 eller 4. Klassningen, som formellt beslutas av miljöministeriet, styr sedan de krav som ställs på utsläpp i vattendraget.

Genom det finansiella stöd som vattenförvaltningarna kan lämna till investeringsprojekt kan man påskynda angelägna investeringar i t ex vattenverk eller avloppsreningsreningsverk. Stödet uppgår bara till en mindre del av investeringen (normalt 30%). Ägaren till anläggningen måste stå för huvuddelen av investeringen

Vattenförvaltningarna lyder under miljöministeriet, men varje förvaltning har ett "vattenparlament" - comité de bassin -. Detta beslutar, i sina femårsplaner, vilka

² Gustafsson, J-E "Fransk vattenplanering - modell för Sverige ? " Byggeforskning 1:1988

projekt som skall stödjas och under vilka villkor detta skall ske. Kommittén är sammansatt av representanter från tre grupper med vardera en tredjedel av platserna. Grupperna är; kommunala och regionala myndigheter, konsumenter och staten.



Figur 4.1 De franska vattenförvaltningsområdena

Vattenförvaltningarna, som tillsammans har omkring 800 anställda, hade 1987 en sammanlagd budget på tre och en halv miljard FF. 90% av denna gick till finansiella stöd till investeringsprojekt.

Förvaltningarnas verksamhet finansieras genom särskilda tillägg till vatten- och avloppsavgifterna. För ett hushåll i Parisområdet uppgår detta, som exempel, till 0,23 FF per kubikmeter på vatten och 1,41 FF på avlopp. Dvs totalt 1,64 franc (av totalt $7,05 + 5,27 = 12,32$ FF exkl. moms) eller 13% av va-avgiften. Konsumenten får det specificerat som avgift till Agence de l'Eau för vattenutbyggnad (Prélèvement d'eau) respektive kampen mot föroreningar (Lutte contre la pollution). Storleken på dessa avgifter fastställs av respektive vattenparlament.

Vattenförvaltningarnas ekonomi kan ses som ett uttryck för ideologin bakom den franska va-politiken. Finansieringen sker genom att alla intressenter i vattenförvaltningsområdet betalar avgifter. Föroreningsavgiften, som är den stora, är högst

för den som förorenar mest. Pengarna använder man sedan för att stödja prioriterade vatten- och miljöförbättringsprojekt inom vattenförvaltningsområdet.

4.2.3 Kommuner

Kommunerna har det slutgiltiga ansvaret för vattenförsörjning och avloppshantering inom sitt område. I Frankrike finns ett stort antal kommuner (36 500 st) varav många är mycket små. Kommunerna har därför, i många fall, haft svårt att organisera och driva sin va-verksamhet på egen hand. En mängd alternativa sätt att organisera, driva och finansiera verksamheten har därför vuxit fram. En av orsakerna till att vattenförvaltningarna fått så stor betydelse är att de aktivt kunnat stödja olika former för samverkan mellan intressenterna inom området. Vattenförvaltningen fungerar som en katalysator som skapar engagemang och initierar samarbete mellan olika intressenter.

På avloppssidan har man institutionaliserat samverkan genom fyra olika typer av avtal eller "kontrakt". Kontrakten innebär att några av intressenterna binder sig för att göra vissa insatser för vattenmiljön under kontraktperioden. Vattenförvaltningen kan då ge speciellt stöd till åtgärder i anslutning till kontraktet.

De mest betydelsefulla kontrakten är "Contract d'agglomération" och "Contract des Rivières". Dessa kan ungefärligen översättas med³ "Samhällskontrakt" respektive "Vattendragskontrakt". Samhällskontrakten kan tecknas för tätorter med förorenade vattendrag och liten reningskapacitet. Om kommunen engagerar sig och upprättar kontrakt kan den få finansiellt stöd från vattenförvaltningen för ett upprustningsprogram. "Vattendragskontrakt" syftar till att locka fram ett engagemang från alla parter som påverkar miljön i vattendraget. Om kontraktsoverenskommelsen innefattar investeringar kan man få finansiellt stöd.

På vattenförsörjningssidan förekommer samverkan mellan kommuner med olika lösningar för uppbyggnad och drift av systemet. Dessa lösningar kan vara helkommunala eller bygga på att privata företag står för större eller mindre del av verksamheten. Ett gemensamt drag tycks dock vara att anläggningar för produktion och distribution ägs av kommunerna.

4.3 Konsumenternas roll

Hushållen i Frankrike har inflytande genom att de väljer ledningen för kommunen, som i sin tur har det slutgiltiga ansvaret för vattenförsörjning och avloppshantering. Möjligheterna att lämna, och få gehör för, synpunkter på den kontinuerliga driften kan sedan variera beroende på vilken verksamhetsform man valt inom kommunen. Som framgått är variationsrikedomen mycket stor vilket också är naturligt då kommunerna kan omfatta från ett tiotal innevanare upp till tiotusentals.

³Emanuelsson 1990

Konsumenterna i Frankrike har också inflytande genom representation i de vattenparlament som är beslutsfattare i vattenförvaltningarna. Den tredjedel som representerar kunderna/klienterna kommer från industri, jordbruk och hushåll. Även den tredjedel som utses av de politiska församlingarna, främst i kommunerna, kan ses som representanter för konsumenterna. Avgifterna till vattenförvaltningarna fastställs av vattenparlamenten.

4.4 Företag

4.4.1 "Vattenföretag"

Privata företag har sedan länge haft en betydelsefull roll för vattenförsörjningen i Frankrike. Några av dessa har vuxit upp till internationella storföretag inom vattensektorn.

På den inhemska franska marknaden för produktion och distribution av ledningsvatten är "**Compagnie Generale des Eaux**" (CGE) det största om man räknar antal konsumenter och omsättning. "**Lyonnaise des Eaux**" (LdE) är något mindre medan SAUR som är trea kommer en bra bit därefter. SAUR är dock störst när det gäller små anläggningar.

De två stora bolagen har båda ett antal dotterbolag med vattenrelaterad verksamhet. För konstruktion och byggande av reningsverk har CGE dotterbolaget OTV och LdE "**Degremont**". OTV och Degremont uppskattas ha uppemot 90% av marknaden tillsammans.

Även drift och underhåll av reningsverk på avloppssidan privatiseras alltmer. Emanuelsson uppger att 30 - 40 % av reningsverken drivs av privata bolag. Kommuner och andra offentliga organ kan vara delägare i sådana bolag.

4.4.2 Byggtreprenörer

Under åttiotalet har de stora franska byggföretagen diversifierats alltmer⁴. Under senare år har miljö- och vattenbranschen blivit en vanlig expansionsriktning. Syftet anges ofta vara att skapa företagssammanslutningar som är övergripande när det gäller "service verts" eller "gröna tjänster". Detta var ett av argumenten när Lyonnaise des Eaux i september 1990 fusionerades med **Dumez**, som då var Frankrikes tredje största byggföretag. Genom fusionen skapades en koncern som kan erbjuda BOT (build, operate, transfer)- projekt på vatten och reningssidan över hela världen. I gruppen ingår också **GTM Entrepose**⁵ som 1989 rankades som det sjunde franska byggföretaget. GTM är i grunden ett traditionellt byggföretag, som

⁴ Karlsson, J "Byggande och boende i Frankrike" Sveriges tekniska attachéer, Frankrike 9101 är källa för många av uppgifterna om byggbranschen.

⁵ Direkt äger LdE bara 10% av GTM-Entrepose. Genom indirekt ägande kontrollerar man dock bolagsgruppen som också redovisas som dotterbolag i LdE Dumez årsredovisning.

blivit starka på vägbyggnad och andra anläggningsbyggen. detta sammanhang är det intressant att konstatera att GTM Entrepouse har en särställning när det gäller serviceentreprenader. Företaget var med och skapade den första privata koncessionären för betalvägar i Frankrike. Detta intressebolag "Cofiroute" är störst i Frankrike och opererar även betalvägar i andra länder bl a i USA. I Frankrike är man också ledande när det gäller drift av parkeringsplatser.

Motsvarande helhetsgrepp kan Frankrikes, och Europas, största byggföretag **Bouygues** ta efter att man köpt SAUR som opererar ett stort antal reningsverk.

Eftersom Générale des Eaux är huvudägare till Frankrikes näst största byggföretag **SGE (Société Générale d'Enterprises)** ingår alltså de tre största byggföretagen i samma koncerner som de tre största vattendistributörerna. Bilden av starkt beroendeförhållande stärks ytterligare om man betänker att **SOGEA** (åttonde största byggföretag 89) ägs av SGE/CGE. SOGEA har ungefär hälften av sin omsättning utomlands och kan bland andra stora uppdrag räkna in vattenförsörjningssystemen i Lagos och Nairobi.

De stora franska byggföretagen är också stora på den internationella projektmarknaden. 1991 rankades SGE som 10:a, Bouygues 11:a, GTM 15:de och Dumez som 23:e företag på topplistan över "international contractors"⁶. Som jämförelse kan nämnas att Skanska på denna lista ligger på 46:e plats och NCC på 76:e. Om man studerar delmarknaderna för internationella projekt inom vattenförsörjning respektive avloppshantering (sewer/waste control) finner man bekanta franska företag i topp på båda listorna. På "avloppstoppen" ligger Bouygues medan Dumez var störst i världen när det gällde vattenförsörjningsprojekt. På detta område fanns också SGE (4:a), Bouygues (6:a), och GTM-Entrepouse (9) med bland de största.

De franska byggföretagens strategi att gå in på områden i kanten av den offentliga sektorn tycks alltså ha givit utdelning åtminstone på va-sidan. Detta är ännu tydligare om man kompletterar med drift/underhållskontrakt där de besläktade vattenbolagen torde tillhöra de största i världen.

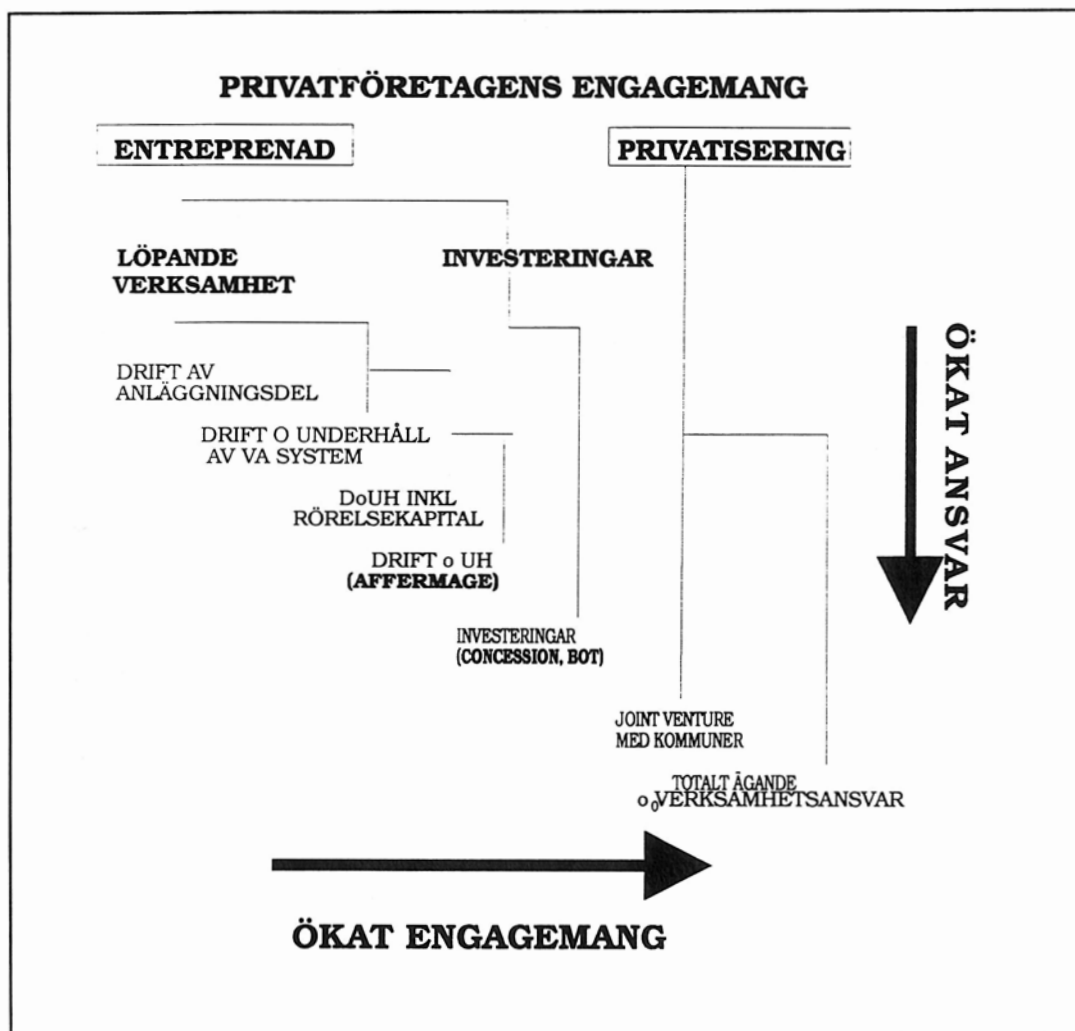
4.5 Kontraktsformer

Eftersom de många kommunerna i Frankrike har så vitt skilda förutsättningar har det vuxit fram ett stort antal alternativa sätt att organisera vattenförsörjning och avloppshantering. De franska vattenföretagens internationella erfarenheter gör också att variationsrikedomen är mycket stor vad gäller tänkbara avgränsningar för företagens uppgifter. En strukturering av formerna för engagemang återfinns i figur 4.2 på nästa sida och i följande text.

När en entreprenör skall engageras i vattenförsörjningen är ägandeförhållandena en grundläggande fråga. Vid en fullständig privatisering övergår äganderätten för hela systemet till en privat intressent, som kan vara ett bolag som i sin tur har

⁶ ENR august 24, 1992

kommunala eller statliga ägarintressen. Investeringar, drift och underhåll utförs med denna modell givetvis av det privata företaget. Kvalitet på vatten och service behöver normalt regleras av offentligt organ. Likaså behövs reglering av taxor eftersom ägandet till de fysiska systemet ger ett naturligt monopol. Ett privatiserat va-system kan ägas helt av ett privat företag, som i England eller i joint venture med kommuner inblandade.



Figur 4.2 Olika kontraktsformer för de privata vattenbolagen

En vanlig lösning i Frankrike är att vattenbolaget tar på sig uppgifter på entreprenad. Kontraktarrangemanget kan se ut på många olika sätt.⁷

⁷Lyonnaisse des Eaux, som arbetar med kommuner i Frankrike och ett tiotal länder på de flesta kontinenter, använder sig i sin marknadsföring av en strukturering för att visa olika former av tänkbart privat engagemang i vattenförsörjningen. Även det andra stora vattenföretaget Compagnie Generale des Eaux använder denna struktur som bygger på fransk avtalsrätt. Vår indelning bygger till viss del på deras.

Det största engagemanget innefattar såväl drift som investeringar. Genom någon typ av B:O:T (Build, Operate and Transfer), eller koncession kan man reglera relationerna mellan kommun och entreprenör under en längre tidsperiod.

Det kan t ex innebära att entreprenören finansierar alla investeringar i anläggningar och nät samt det rörelsekapital som behövs för drift och underhåll. I de mest utvecklade kontrakten är det entreprenören som tar upp betalning direkt från konsumenterna (nivån på taxorna är då reglerade i kontraktet). I andra fall sker debitering genom kommunen som sedan betalar kontraktsenlig ersättning till entreprenören. Ersättningen till entreprenören är normalt indexreglerad men kan innehålla avdrag för förväntade produktivitetsförbättringar eller avdrag för vinstandelar till kommunen. vid kontraktstidens utgång lämnas anläggningarna över till beställaren/kommunen. Entreprenörens ersättning under kontraktstiden förutsätts ha gett avkastning på genomförda investeringar.

En kontraktstyp med mindre finansiell insats och lägre risktagande för entreprenören benämns på franska "Affermage". Det innebär att entreprenören genomför drift och underhåll samt står för det rörelsekapital som behövs för detta. Investeringar i fysiska anläggningar görs utanför kontraktet. Entreprenören kan påkalla investeringar och utnyttjas som konsult och entreprenör för investeringarna, men ansvaret är kommunens. Debiteringen av kunder kan ingå i entreprenaden eller utföras i annan ordning.

Kontrakt utan krav på kapitalinsatser från entreprenören kan innefatta ansvar för drift och underhåll för ett helt vattenförsörjningssystem eller för en del därav. Delen kan vara avgränsad geografiskt, funktionellt eller på annat sätt. Betalningen till entreprenören kan vara fasta priser eller någon typ av löpande räkning-avtal.

Slutligen ställer de franska vattenbolagen upp med tillfälliga, avgränsade entreprenader. Dessa kan vara för att avlasta en överbelastad förvaltning eller för att tillföra specialistkompetens som inte finns i förvaltningen.

De vanligaste avtalsformerna för den franska verksamheten hos två stora bolagen Generale des Eaux och Lyonnaise des Eaux är "Affermage"- och "Concession"-kontrakt.

Affermage innebär att entreprenören svarar för drift och återinvesteringar i befintliga anläggningar. Finansiering och genomförande av nyinvesteringar är kommunens ansvar. Vid Concession ansvarar entreprenören även för finansiering och genomförande av de nyinvesteringar som krävs för att uppfylla åliggandena enligt kontraktet. Nedan följer exempel på hur dessa kontrakt kan vara utformade i stort.

4.5.1 Ett typexempel på Affermage-kontrakt

Ett typiskt affermage-kontrakt⁸ reglerar förhållandet mellan å ena sidan en kommun eller en grupp kommuner, som bildat ett syndikat, och å andra sidan en entreprenör. Entreprenören kan vara ett företag, ett konsortium eller annan juridisk person.

Kontraktet specificerar villkoren som skall gälla för entreprenörens ledning av drift och underhåll av systemet. Nedan återger vi några punkter i ett standardkontrakt som tjänar som utgångspunkt för förhandlingarna mellan kommuner och vattenbolag. Eftersom skillnaderna i t ex storlek och kompetens mellan olika kommuner är avsevärd i Frankrike varierar givetvis innehållet i kontrakten. De punkter som berörs regleras dock på ett eller annat sätt i de flesta kontrakt.

Ett normalt affermage-kontrakt har en giltighetstid på mellan femton och tjugo år. Kortare tidsperioder förekommer. Uppböörden av avgifter från konsumenter utförs av entreprenören. I avgiften ingår en del som går till kommunen. Denna del avser att täcka kommunens kapitalkostnader.

I kontraktet specificeras omfattningen av entreprenörens åtagande geografiskt och funktionellt. Normalt har entreprenören ensamrätt till vattenförsörjning inom området. Samtidigt åläggs han också skyldighet att försörja alla som så begär med vatten. Skyldigheten konkretiseras med tidsgränser. Entreprenören är t ex i standardavtalet skyldig att förse en kund med vatten *inom åtta dagar från dennes begäran* om det sedan tidigare finns ledningar till fastigheten.

Underhåll och reparationer utförs av entreprenören på egen bekostnad och i enlighet med specifikationer i kontraktet. Arbete som berör anslutningar till fastigheter och vattenmätare utförs av entreprenören som debiterar fastighetsägaren.

Genomförande och betalningsansvar för reinvesteringar specificeras t ex enligt nedanstående punkter.

- *Motoriserade anläggningar, hydraulisk och elektromekanisk utrustning, och mätare*: Entreprenören står för kostnaderna
- *Byggnadsarbeten och "Water catchments"*: Kommunen står för investeringskostnaden.
- *Ledningsnät*. Kommunen står för investeringskostnaden för ledningar. Upphandlingen följer reglerna för offentlig upphandling.
- *Anslutningar till fastigheter*. Entreprenören står för alla arbeten med fastighetsanslutningar utom de som är kopplade till utbyggnad av nätet.

⁸ Detta avsnitt bygger på ett standardkontrakt från Lyonnaise des Eaux från 23.03.1985 samt synpunkter från General des Eaux.

4.5.2 Ett typexempel på Concession-kontrakt

Concession-kontrakt liknar närmast Build, Operate, Transfer (BOT)-kontrakt i Anglosaxisk tradition. När man tecknar ett avtal för ett befintligt system ligger den formella äganderätten till befintliga anläggningar kvar hos kommunen. Anläggningar som uppförs under kontraktstiden ägs däremot av operatören till kontraktstidens utgång⁹.

I kontraktet föreskrivs rutinerna för övertagandet. Normalt görs en rapport som innehåller en inventering av befintliga anläggningar och dess status. Lager av reservdelar, kemikalier och annat förbrukningsmaterial värderas och får köpas av operatören.

Omfattningen av entreprenörens eller operatörens ansvar preciseras i kontraktet. Normalt innefattar det drift och underhåll av systemet under 25-30 år. Entreprenören skall dessutom finansiera och bygga de anläggningar som behövs för att vidmakthålla kontrakterad servicenivå under kontraktstiden. Expansion av systemet t ex för nyexploateringar finansieras normalt av kommunen. Oftast finns en plan för investeringar under kontraktstiden med i den ursprungliga överenskommelsen. Tveksamheter som kan uppkomma genom oförutsedda händelser löses genom förhandlingar.

Entreprenören tar upp avgifterna från kunderna men taxorna är reglerade i kontraktet. Normalt har man i kontraktet fastställt ett baspris för varje kundkategori. Detta regleras sedan efter fastställt index. Detta kan vara konsumentprisindex kombinerat med lönekostnadsindex och energiprisindex. Dessutom finns normalt möjligheter till justeringar om omständigheterna blir extrema på något sätt. Ofta skall entreprenören erlagga viss andel till kommunen som ersättning för kontraktet.

Kraven på kvaliteten i entreprenörens arbete är uttryckta i allmänna termer.

Kontraktet reglerar också personalfrågorna i samband med övertagandet. Normalt får personalen välja mellan att direkt gå över till entreprenören eller att vara kommunalanställd under ett år. Under detta år arbetar man hos entreprenören och måste sedan avgöra om man vill byta arbetsgivare. alternativt har man rätt att begära annan sysselsättning hos kommunen vid kontraktstart eller efter ett år. Motsvarande regler gäller vid byte av operatör efter kontraktstidens utgång.

4.5.3 Tvister mellan kontraktsparterna

Både Affermage- och Concessions-kontrakten förefaller vara relativt översiktliga utan detaljreglering. Från företagen framhåller man också att det är en fråga om förtroende. Som vattenentreprenör har man inte råd att stöta sig med kommunerna

⁹Detta avsnitt bygger på ett standardkontrakt från Lyonnaise des Eaux från feb 1991 samt synpunkter från General des Eaux.

utan man måste få dessa att känna att de har en partner, inte en motpart. Offentliga tvister verkar inte heller förekomma utan samförstånd brukar uppnås.

4.6 Konkurrens

När ett kontrakt lämnas ut för anbud av en kommun eller ett syndikat av kommuner sker utlysning genom annonser i pressen. Normalt brukar detta leda till mellan två och fyra anbudsgivare som skall utvärderas¹⁰. Anbudsgivarna konkurrerar med pris men också med olika omfattning av åtagandet, servicenivåer etc. Efter kontraktstidens utgång följer en ny anbudsupphandling. Det har dock visat sig att en entreprenör som haft ett kontrakt normalt har skaffat sig en så stor konkurrensfördel att han också får nästa period. Skifte av entreprenör är därför sällsynt.

Vid upphandling av mindre omfattande entreprenader är konkurrensen större eftersom det finns flera tänkbara entreprenörer. Konkurrensfördelarna från tidigare kontrakt blir inte heller lika avgörande.

4.7 Praktikfall Seine Normandie

4.7.1 Området

Vattenförvaltningsområdet Seine- Normandie har totalt 17 miljoner innevånare. Detta motsvarar omkring 30% av Frankrikes befolkning. Ytan är 100.000 km² eller 20% av landets.

Miljöbelastningen är stor dels genom den relativt höga befolkningstätheten dels genom att en oproportionellt stor del av Frankrikes industri ligger inom området. Cirka 40% av landets industriproduktion ligger här. Man har också världens näst största avloppsreningsverk i Acheres. Kapaciteten där är 2 miljoner kubikmeter per dygn.

Vattenförvaltningen har 350 anställda huvudsakligen "vattentekniker", man har 6 regionkontor inom området och en total budget för förvaltningen på 30 milj dollar.

Inom vattenförvaltningsområdet finns 9000 kommuner. Huvuddelen av området eller 80% räknas som tätbebyggt (Urban).

Vattenförbrukningen är totalt 6.100 miljoner kubikmeter per år i områdets kommuner och knappt 4.500 till industrin. Härav tas 5.200 kubikmeter från grundvattenkällor och 5.400 från ytvatten.

¹⁰Enligt sammanställning av intervjusvar från General des Eaux

4.7.2 Agence de L'Eau Seine - Normandie

Vattenförvaltningen har som uppgift att bidra till att man får tillräcklig mängd vatten av tillräcklig kvalitet i området.

Vattenmängden eller *kvantiteten* försöker man påverka genom att utarbeta planer för utveckling av råvattenkällor samt produktions- och distributionsanläggningar. Förvaltningen kan bidra dels genom att man har överblicken över hela Seines upprinningsområde dels genom att man förfogar över teknisk expertis. Eftersom den genomsnittliga kommunen har under 2000 invånare kan man inte hålla sig med egen kompetens på vattenområdet.

Utöver utarbetandet av planer kan man från förvaltningen stödja en önskvärd utveckling genom finansiellt stöd. Detta kan gå till investeringar eller utredningar som rör t ex

- Dammar
- Vattenreningsverk
- Sammanlänkningsverk av ledningssystem
- Utnyttjande av grundvatten
- Vattenreservoarer

På motsvarande sätt arbetar man från vattenförvaltningen med att förbättra *kvaliteten* på flodvatten och dricksvatten. Femårsplanerna är även här en viktig grund. Detta beror inte minst på att de skall godkännas av vattenparlamentet vilket innebär att alla parter inom området är delaktiga i framtagandet av planen. Möjligheterna att genomföra planen bygger på de olika parternas engagemang och intresse eftersom man från vattenförvaltningens sida saknar möjligheter till negativa sanktioner.

Finansiella stöd lämnas till investeringar och studier angående

- Avloppsreningsverk
- Avloppsledningsnät
- Fristående reservoarer och andra lokala lösningar
- Eliminering av industriavfall
- Skyddsåtgärder mot olyckor med giftigt avfall
- Skydd för råvattentäkter

Dessutom lämnas vittgående teknisk rådgivning för avloppshantering.

Vattenförvaltningen arbetar bara genom samförstånd och med incitament. Regler sätts och sanktioneras av miljöministeriet på andra vägar. Krav på utsläpp från avloppsreningsverk och för industriutsläpp fastställs bl a utifrån kvalitet i och användning av recipienten. Tillåtna utsläppsnivåer för industrin fastställs av en koncessionsnämnd. Tillståndsgivning och kontroll för farlig eller speciellt förorenande industri utförs av departementen. Vattenförvaltningarnas sakkunskap utnyttjas vid klassificeringar av recipienter, auktorisation av kontrollaboratorier etc men förvaltningarna är inte involverade i regleringsbeslut eller kontroll. Detta

syftar till att ge vattenförvaltningarna en entusiasmerande och inte en kontrollerande roll.

Förvaltningen finansieras genom avgifter dels på vattenförbrukningen dels på utsläpp. Utsläpps/miljöavgiften är den viktigaste och största. Den beräknas utifrån mätningar/uppskattningar av utsläpp av t ex fosfor och andra icke önskvärda ämnen. För varje ämne finns en avgift som är fastställd inom förvaltningen

4.7.3 Entreprenör

Företaget Compagnie des Eaux de la Banlieue de Paris är ett delägt dotterbolag till LdE. Som framgår av namnet står företaget för vattenförsörjningen i Paris förorter. Företaget har kontrakt dels med ett syndikat bestående av nio kommuner dels direkt med någon kommun. Kontrakten är av concessions-typ. De löper på tjugo år varav ett gick ut i december 1992. Under avtalsperioden ansvarar företaget för produktionsanläggningar och rörnät. Företaget får också själv stå för tekniska och affärsmässiga risker under perioden. Om det blir nyexploatering har man rätt att ta ut självkostnad av byggherren.

compagnie des eaux de la banlieue de paris		FACTURE D'ARRET DE COMPTE du 01 DECEMBRE 1992 N° 90043316 N° client 038149-02 9204-01			
Siret 542098363 00105 APE 0801 - CCP PARIS 1048 - 82 H 300 rue Paul Valilliant Couturier BP 712 92007 NANTERRE CEDEX Fax 46 97 52 97 Minitel 46 97 52 99		ADRESSE DE CONSOMMATION : (REF BRANCHEMENT 01563 2214 0060 0000) M. LUCY JACQUES 6 VOIE PRT 71 RUE G SAND 92500 RUEIL MALMAISON			
: QUESTIONS ADMINISTRATIVES : QUESTIONS TECHNIQUES : : Tél : 46 97 52 44 : Tél : 46 97 52 22 : : Fax : 46 97 52 86 : Fuites - Travaux : : Abonnements - Relevés : FACTURES TRAVAUX : : Factures d'eau : PERMANENCE FUITES : Bureaux ouverts du lundi au vendredi de 8H à 17H		DESTINATAIRE : MME JAMELOT			
No du compteur		NOUVEAU RELEVÉ	ANCIEN RELEVÉ		
Relevé du compteur	326864684	1297 LE 27/11/92	1256 1e 04/09/92 41m3		
DETAIL DE LA FACTURATION					
		QUANTITE	PRIX UNITAIRE en FRANCS	MONTANT Hors TAXES	TVA
SERVICE DE L'EAU					
0111 Consommation		41	6,1468	252,02	5,5
CONTRIBUTIONS PERCUES POUR LE COMPTE DES COLLECTIVITES :					
0133 Agence de l'Eau : Prélèvement d'eau		41	0,2308	9,46	5,5
0201 Surtaxe communale		41	0,57	23,37	5,5
0701 Fonds National des Adductions d'Eau		41	0,105	4,31	5,5
		Sous-total		289,16	
SERVICE DE L'ENVIRONNEMENT					
CONTRIBUTIONS PERCUES POUR LE COMPTE DES COLLECTIVITES :					
0301 Assainissement interdépartemental		41	1,547	63,43	5,5
0311 Assainissement départemental		41	1,57	64,37	5,5
0320 Assainissement communal		41	0,74	30,34	0,0
0801 Agence de l'Eau : Lutte contre la pollution		41	1,41	57,81	0,0
		Sous-total		215,95	
				Total Hors Taxe	505,11
				Exonéré TVA sur	88,15
				TVA à 5,50 % sur	416,96
				(T.V.A acquittée sur les débits)	22,93
				Total de la Facture	528,04

Figur 4.3 Exempel på faktura till hushållskund.

Vattenkvaliteten regleras och kontrolleras av departementen, priserna skall godkännas av kommunerna. Företagets möjligheter att tjäna pengar ligger i att öka produktiviteten bl a genom att minska spillet och att hoppas på ökad total vattenförbrukning.

Råvattnet tas dels ur Seine dels ur några mindre grundvattenkällor.

Underhållsarbeten och reparationer på vattenverken görs huvudsakligen av egen personal. Arbeten på rörnäten gör i egen regi om det är små jobb. Ibland kan de kombineras med jobb som görs av kommunala förvaltningar. I sådana fall kan det ofta bli kommunen som utför arbetet. Större jobb läggs ofta ut på entreprenad. Om arbetena är över en viss storleksnivå är det obligatoriskt med anbudsupphandling.

Företaget ansvarar för uppbörden av förbrukningsavgifter från kunderna. Som framgår av fakturan i figur 4.3 vidarebefordrar entreprenören vissa skatter och avgifter till agence och kommun.

4.8 Kapitelsammanfattning

De franska kommunerna, som har ansvaret för va-försörjningen, är relativt små och har därför begränsade resurser att avsätta för drift och utveckling av tekniska system. Kommunernas verksamhet sker därför till stor del i samarbete med andra kommuner och andra intressenter. Vattenområdesförvaltningen "Agences de Bassin" spelar en central roll som katalysator för samverkan samt finansiär och teknisk rådgivare till kommunerna.

Huvuddelen av vattenförsörjningen sköts idag av entreprenörer. Graden av åtagande och kontraktsformer varierar mycket. De vanligaste kontraktsformerna är "affermage" och "concession". I båda fallen fungerar kommunen som renodlad beställare av driften. Sedan flera decennier har det därför vuxit upp en marknad för vattenföretag i Frankrike. Företagen konkurrerar genom att kontrakten upphandlas genom anbud. För större anläggningar finns det tre till fyra företag som konkurrerar med varandra på den franska marknaden. I några fall driver de franska företagen en framgångsrik internationell verksamhet inom va-området.