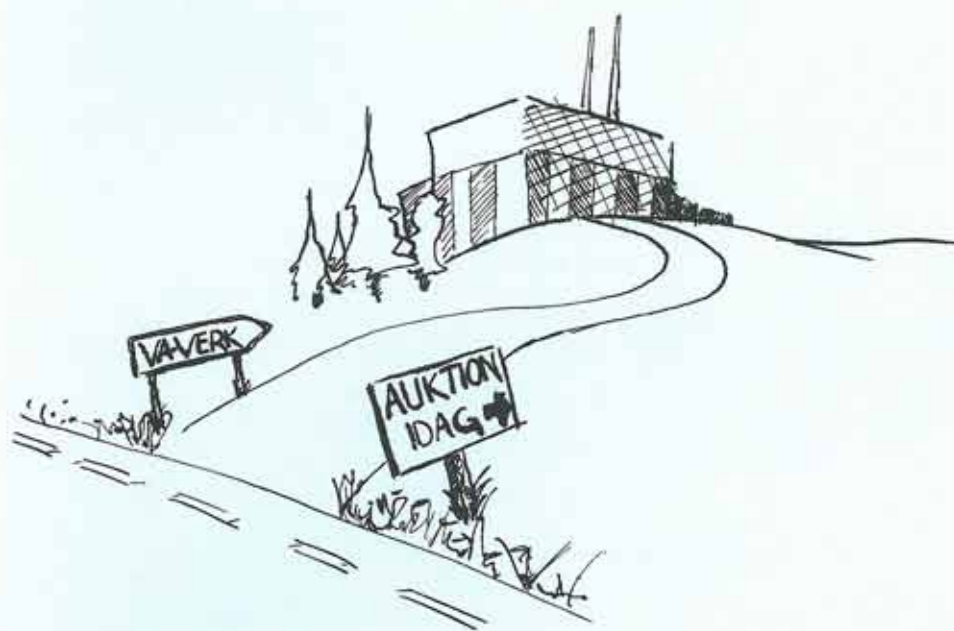


VA sett på nytt sätt

Driftentreprenader i några kommuner

***Gösta Fredriksson, Bo Lannblad,
Bengt Larsson, Åke Mattsson***



R A P P O R T

1996 • 04

 **VAV FORSK**

VAV

Utgiven av Svenska Vatten- och Avloppsverksföreningen,
VAV, i samarbete med 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
Tekn dr Jan Hultgren	Stockholm Vatten AB
Kommunalråd Nina Jarlbäck	Eskilstuna
Tekn chef Peeter Maripuu	Lysekil
Ledamot i KS o KF Håkan Mattsson	Ystad
Ledamot i KS Åsa Möller	Sundsvall
VA-chef Bengt L Persson	VA-verket Malmö
Sektionschef Jan Söderström	Sv kommunförbundet
VD Håkan Westerlund	VAV

Forskningsledare Jan Falk, sekreterare VAV

Författarna är ansvariga för rapportens innehåll, varför detta ej kan åberopas såsom representerande VAVs ståndpunkt.

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

VA sett på nytt sätt

Driftentreprenader i några kommuner

***Gösta Fredriksson, Bo Lannblad,
Bengt Larsson, Åke Mattsson***

R A P P O R T

1996 ● 04



VAV

VA-FORSKs rapportserie

Rapportens titel:	VA sett på nytt sätt
Title of the report:	Water services on contract in practise
Rapportens beteckning Nr i VA-FORSK-serien:	1996-04
ISSN-nummer:	1102-5638
ISBN-nummer:	91-88392-85-6
Författare:	Gösta Fredriksson, CTH, Bo Lannblad, NCC, Bengt Larsson, CTH, Åke Mattsson, Göteborgs VA-verk
Utgivare:	Svenska Vatten- och Avloppsverksföreningen, VAV
VA-FORSK projekt nr:	94-114
Projektets namn:	VA på entreprenad - Uppföljning av DU entreprenader
Projektets finansiering:	VA-FORSK, SBUF
Rapporten beställs från:	Svensk Byggtjänst, Litteraturtjänst, 171 88 Solna, tel 08-734 51 00
Rapportens omfattning Sidantal:	82
Format:	A4
Upplaga:	1200
Sökord:	Vatten och avlopp (VA), kommunal förvaltning, entreprenad, kontrakt, privatisering, förändring, östra Tyskland
Keywords:	Water supply and sewerage, municipal management, contracts, privatisation, change, eastern Germany
Sammandrag:	Rapportens syfte har varit att genom att studera genomförandeprocesser och nuvarande verksamheter kunna finna problem och möjligheter för alternativa driftformer i kommunernas VA-verksamhet. Några kommuner har följts i sin omvandling från drift och underhåll i egen regi till drift och underhåll på entreprenad. Aktörerna i processen har intervjuats. En kommun i östra Tyskland som fört över sin verksamhet på entreprenad har studerats.
Abstract:	The aim of this report has been to study change processes and hereby be able to find problems and possibilities. The focus is on water and waste water works (WWWW). Some Swedish municipalities are studied on their ways towards privatisation. The actors in the change process are interviewed. A community in eastern Germany, which now has put its operation and maintenance tasks on contract, has been studied.
Målgrupper:	Tekniska kontor och/eller VA-enheter Konsulter Entreprenörer Politiker
Utgivningsår:	1996
Pris 1996:	150 kr, exkl moms

Sammanfattning

Under 1980-talet startade en diskussion i svenska kommuner om att föra över verksamheter i privat regi genom att till exempel entreprenadisera. Vi har i en tidigare rapport - "VA på entreprenad" - visat på nödvändigheten av entydiga och klara upphandlingsunderlag och på nödvändigheten av en kompetent beställare. Den naturliga följdfrågan är naturligtvis: "Hur gick det sen?" Fungerade upphandlingsdokumenten? Vilka problem stötte man på under själva förändringsprocessen? Hur fungerar det nu? Finns det problem för den framtida verksamheten? I detta forskningsprojekt har vi följt några kommuner så långt de har kommit i sin omvandling från drift och underhåll i egen regi till drift och underhåll på entreprenad. Vi har besökt kommunerna och intervjuat aktörerna i processen. Dessutom har vi besökt en kommun i östra Tyskland som fört över sin verksamhet på entreprenad. Denna rapports syfte har således varit att genom att studera genomförandeprocesser och nuvarande verksamheter kunna finna problem och möjligheter för alternativa driftformer i kommunernas va-verksamhet.

De två första kapitlen i rapporten ger en bakgrund till behoven av förnyelse och de möjligheter som finns att förändra verksamhetsformerna. Kapitel tre omfattar en beskrivning av fem kommuner som genomfört entreprenadisering samt en kommun som försökt men inte lyckats. Det visar sig att det tar lång tid från det att de första diskussionerna om att kommunen vill göra något tills det att entreprenören tar vid. Detta vållar bekymmer. Under hela denna tid läggs det mycket kraft på diskussioner och konflikter. I alla kommunerna uppstod omedelbart oro bland personalen när ryktena om entreprenadiseringen kom ut. När sedan entreprenören tar över och verksamheten kommer i gång fungerar det lika bra som tidigare.

I kapitel fyra behandlas VA-verksamheten i Rostock, som i dag drivs av det privata bolaget "Eurawasser". Kommunen hade svårt att finansiera de satsningar som behövdes efter återföreningen 1990. Det stora investeringsbehovet inom VA-området medförde att de blev naturligt att söka privata intressenters medverkan i uppbyggnad och drift av VA-verksamheten. Vid sidan av detta problem hade man begränsad erfarenhet av och kompetens inom områden som krävs för uppbyggnad och drift av anläggningar som utnyttjar modern västeuropeisk teknik. Övergången till privat drift verkar därför ha fått acceptans även om den inneburit kraftiga taxehöjningar.

I avslutningskapitlet diskuteras erfarenheterna från projektet och några slutsatser ges. Både på utbuds- och på efterfrågesidan finns det problem och man kan konstatera att marknaden en bit in på 90-talet avsevärt har mattats. Övergångsfasen från kommunal drift till entreprenaddrift är problematisk. Den absolut övervägande delen av problem som uppstår under övergången är sådana som berör personalen. I de flesta kommuner fungerar verksamheten bra efter övergången. Detta gäller ur såväl de anställdas och entreprenörens som ur kommuninnevanornas synvinkel.

För de verksamheter som nu är i gång är det viktigt att följa vad som sker i relationen mellan beställare och entreprenör. Kommer denna relation att försämrats efter de första årens nyhetskänsla kommer kontraktens utformning i fokus. Först då kommer vi förmodligen att kunna bedöma om de håller eller ej.

Summary

During the early eighties a discussion about privatisation in Swedish communities begun. One way to privatise is to put out maintenance and operation of public services on contract. We have in an earlier report - "Water Services on Contract"- pointed out the necessity of good tendering documents and the necessity of a professional client. The question is now: What happened? Did the tendering documents work out properly? Which problems arouse during the change process? How does it work out now? Are there future problems? We have in this research project monitored some Swedish municipalities in their change process towards privatisation. We have visited the municipalities, and we have made interviews with the most important actors in the change process. We have also visited a community in eastern Germany, which now has put its operation and maintenance tasks on contract. The aim of this research project is to study change processes and hereby be able to find problems and possibilities. The focus is on water and waste water works (WWWW).

The two first chapters in this report is about the need for change and different alternatives for change. Chapter three consists of descriptions from five different municipalities, which now have put their maintenance and operations of WWWW on contract, and one municipality which tried but did not succeed. Our research shows that the process is very slow and takes a long time. This gives rise to a lot of problems; a lot of effort is made on discussions and conflicts. There were in all the municipalities we visited an immediate anxiety amongst the employees when rumours about the change were spread. When the contractor had taken over, however, most complaints diminished and disappeared.

Chapter four is about WWWW in Rostock in eastern Germany. The private company "Eurawasser" is there in charge of maintenance and operation. The municipality had, after the reunion in 1990, financial problems. A lot of investments had to be done, and they were obliged to find private capital in order to be able to finance modern water and waste water plants. They also had a lack of competence in these areas which includes modern western technology of water and waste water treatment. Although the water price has been heavily increased the use of private contractors has been positively received by people in common.

The experiences in the research project are discussed in the final chapter, chapter five. Some conclusions are drawn. There are problems according to the market of WWWW, this is due to the demand as well to the supply side. The phase of change is problematic. The main type of problems that occurs are due to the employees. After the change to private contractors there seems to be few problems with the operation of the WWWW.

There is a future need to follow up what will happened in the relations between the municipality - the client - and the private contractor. Will this relation degenerate after some years? In that case the contents of the contracts must be focused.

Förord

Projektet "Va sett på nytt sätt" är en direkt fortsättning av den tidigare VA-FORSK-rapporten 1993-11, "Va på entreprenad". Bakgrunden till dessa rapporter är det stora intresset i Sverige för att effektivisera kommunala verksamheter genom att t ex bolagisera och entreprenadisera. Vi har i detta projekt följt upp några svenska kommuner och en tysk kommun som har överfört drift och underhåll av sina va-system till privata entreprenörer.

Det egentliga arbetet med rapporten startade hösten 1994 och möjliggjordes genom anslag från VAV:s Utveckling och Service AB - VA-FORSK - samt Sveriges Byggentreprenörers Utvecklingsfond - SBUF.

Projektet har drivits i samverkan mellan Göteborgs Va-verk, entreprenadföretaget NCC-väst i Göteborg samt institutionen för byggnadsekonomi på Chalmers tekniska högskola.

Åke Mattsson på Göteborgs Va-verk har varit huvudansvarig för VA-FORSK-projektet och Bo Lannblad från NCC har varit ansvarig gentemot SBUF. Bengt Larsson och Gösta Fredriksson från Chalmers har också ingått i arbetsgruppen. Bengt Larsson har svarat för struktur och sammanställning av rapporten förutom det kapitel som handlar om Rostock och som Gösta Fredriksson har skrivit.

I projektets referensgrupp har ingått:

Ingvar Bergqvist	Va-verket i Helsingborg
Rune Franzén	Torsås kommun
Bertil Grandinson	SBUF
Jan Lundgren	Härnösands Entreprenad Service
Ola Mattisson	Ekonomihögskolan Lunds Universitet

Vi tackar referensgruppens medlemmar för deras intresse och engagemang.

Göteborg i november 1995

Åke Mattson

Bo Lannblad

INNEHÅLL

Förord		
Sammanfattning		I
Summary		III
KAP 1	BEHOV AV FÖRNYELSE	1
KAP 2	VA PÅ ANNAT SÄTT	5
KAP 3	NÅGRA KOMMUNER SOM FÖRÄNDRAT	11
	Herrljunga	12
	Vårgårda	22
	Härnösand	24
	Solna	35
	Vaxholm	48
	Malmö	52
	Jämförelse mellan kommunerna	54
KAP 4	PRIVAT VA-VERKSAMHET I ROSTOCK	57
KAP 5	SLUTSATSER	69
Referenser		75

1 BEHOV AV FÖRNYELSE

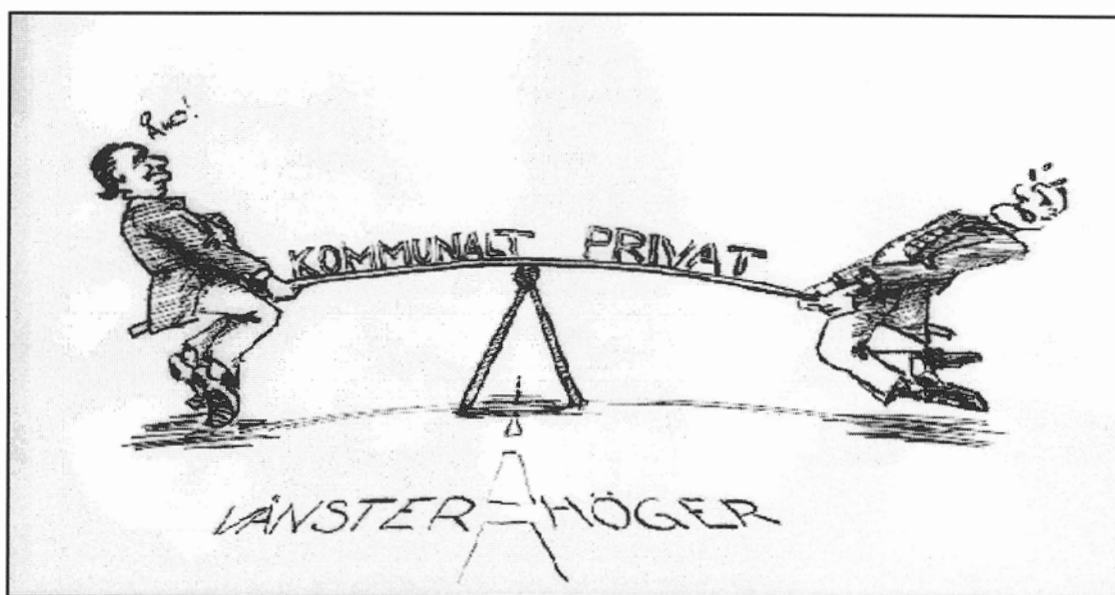
På frågan varför man inte själva gjort förbättringar fick vi av en kommunalanställd svaret:

“Vi fick aldrig lov - det finns en otrolig tröghet i systemet”.

Under 1980-talet startade en diskussion i kommunerna om hur mycket av kommunens verksamhet som nödvändigtvis måste drivas i egen regi. Denna diskussion var inte någon isolerad företeelse i Sverige utan den fördes i många andra i-länder. I England har alla vattenverk privatiserats, i östra Tyskland tar franska vattenbolag över osv.

Under mycken massmedial uppmärksamhet började Åre att privatisera i mitten på 1980-talet. Eller rättare sagt man förde över stora delar av de tekniska verksamheterna i nybildade bolag och verksamheter lades ut på entreprenad. I Åre “bolagiserade” och “entreprenadiserade” kommunen sina verksamheter. Kommunens idé var att effektivisera sina uppgifter.

Vid valet 1991 blev många kommuner borgerliga och diskussionen om “privatisering” fick ny fart.



Figur 1. Att privatisera är en fråga som mycket handlar om ideologi

En enkät¹ visade att drygt 20% av Sveriges kommuner hade genomfört eller förde någon form av diskussion om att göra organisationsförändringar i sin tekniska verksamhet. I praktiken har det till dags dato dock inte varit så

¹ VAV:s årsmöte 1991

många kommuner, som rent konkret försökt att entreprenadisera eller privatisera sin va-verksamhet.

Vad vi diskuterar här är en betydande "industri". Förändringarna har stor betydelse för många och det är en stor marknad för de entreprenörer som vill försöka slå sig in. Förändringarna kan i hög grad påverka oss som konsumenter och kommuninnevånare.

Den samlade va-verksamheten i Sverige har mer än 10 000 anställda, nyan- skaffningsvärdet för anläggningarna är 300 miljarder. Verksamheten omsät- ter ca 9 miljarder kronor varav driften svarar för 4,4 miljarder, reinveste- ringarna för 1,7 miljarder och nyanläggningarna för 3 miljarder kronor per år. Som konsumenter betalar vi i genomsnitt ett pris på vattnet om 11 kr/m³ (1991). Detta innebär att en normalfamilj i villa betalar 3077 kronor per år för sitt vatten. Priskänsligheten är låg, en dubbling av priset beräknas bara leda till en minskning av vattenförbrukningen med 15%. Va-verksamheten finansieras till 87% av taxor. Man kan förvänta sig en framtida höjning av taxorna genom att kostnadsökningar slår igenom på vattenpriset men även genom att vissa kommuner ökar taxefinansieringens andel av verksamheten genom att höja taxorna².

Denna omfattande verksamhet är nu tillsammans med andra kommunal- tekniska uppgifter i många kommuners fokus. Sämre ekonomiska ramar skapar behov av verksamhetsförändringar. Många kommuner har redan genomfört sådana förändringar. Figur 2 nedan ger några exempel på kom- muner som gjort eller försökt göra sådana förändringar.

Kommun	Startår	Resultat
Vaxholm	1988	Tre- plus tvåårigt entreprenadavtal med Ragn-Sells. 1993 tog Roslagsvatten över verksamheten vid avtalstidens slut.
Österåker	1989	Verksamheten bolagiserades, Roslagsvatten AB skapades
Åre	1990	Sjuårigt entreprenadavtal inom gata och va med Åre Gatu och VA AB. Redan 1985 bildades i Åre ett kommunalt fastighetsbolag
Herljunga	1993	Tre- plus tvåårigt entreprenadavtal med NCC.
Solna	1993	Tre- plus tvåårigt entreprenadavtal med NCC
Vårgårda	1993	Tre- plus tvåårigt entreprenadavtal med Gatu och Väg AB
Härnösand	1994	Fyraårigt entreprenadavtal med Skanska
Malmö	1994	Försök att lämna ut va-verksamheten på entreprenad till Anglian Water bordlades

Figur 2. Några kommuner som förändrat verksamhetsform

Organisations- och verksamhetsförändringar har även gjorts i andra kom- muner. I många kommuner har till exempel renhållningsuppgifterna lämnats ut på entreprenad. Kommunala bolag har förutom i Österåker och Åre till exempel skapats i Stockholm, Göteborg, Huddinge, Linköping, Nora och

² Svenska kommunförbundet, *Det kommunala underhållsberget - Delrapport Vatten och avlopp*, 1991. Alla uppgifter i detta stycke är hämtade från denna skrift.

Bräcke. Orsaken till denna förändrarverksamhet bottnar med största sannolikhet i en tro, erfarenhet eller övertygelse att konkurrensutsättning eller privatisering av verksamheter gör dem mer effektiva. Dock skall man komma ihåg att 60%³ av den totala va-verksamheten redan är konkurrensutsatt. Det vill säga så mycket av verksamheten köper kommunerna in genom upphandling av byggnadsentreprenader, inhyrning av maskiner och inköp av konsulttjänster osv. Fortfarande ligger dock kärnverksamheten - drift och underhåll - i de flesta fall kvar som egenregiverksamhet inom den enskilda kommunen. Ett annat sätt att beskriva verksamheten är att se på kostnadsfördelningen för va-verksamheten. Mycket stor del av kostnaderna är kapitaltjänstkostnader ca 50%⁴. Av resterande kostnader är en del fasta kostnader och det är således bara en liten del av totala kostnaderna som är rörliga och därmed direkt påverkbara på kort sikt.

Ett av de stora problemen med ledningsbunden verksamhet är att det med nuvarande teknik endast kan finnas en operatör, det vill säga han har automatiskt monopol inom sitt område. Eller uttryckt på annat sätt operatören måste utses för en viss tid under vilken tid han har monopol på den kontrakterade verksamheten. I England har va-verksamheten helt privatiserats och tillgångarna sålts ut. Ett kommunalt monopol har bytts mot ett privat monopol. I Frankrike äger fortfarande kommunerna sina anläggningar men verksamheten är i allmänhet lämnad ut på någon form entreprenad till något av de stora franska vattenbolagen. Entreprenadtiderna är mycket långa, upp till 30 år. I praktiken innebär detta att även här sker verksamheten under monopolliknande former. I östra Tyskland går vattenbolag in med drift- och underhållskontrakt med mycket långa löptider.

I Sverige har de kommuner som lämnat ut sina verksamheter på entreprenad gått ut med anbud som innebär kontrakt på 3 år med förlängningsmöjlighet ytterligare några år. Enda undantaget är Malmö där en mycket längre kontraktstid var aktuell. Detta innebär alltså att vi här i Sverige i allmänhet väljer mycket kortare kontraktstider än i England och Frankrike. För kommunerna och för marknaden är detta en fördel eftersom den entreprenör som inte "sköter sig" eller har konkurrenskraftiga priser kan bytas ut. Men det kan också vara en nackdel eftersom det kanske inte finns samma långsiktiga intresse för utveckling av verksamheten för den entreprenör som inte vet om han får fortsatt förtroende vid entreprenadtidens utgång.

Vi har i rapporten "VA på entreprenad"⁵ bland annat visat på den självklara nödvändigheten av entydiga och klara upphandlingsunderlag, vi har visat på nödvändigheten av en kompetent beställare och vi har givit exempel på hur upphandlingsunderlagen i några kommuner varit utformade. Den naturliga frågan är naturligtvis: "Hur gick det sen?" Innebär entreprenadisering också en effektivisering? Fungerade upphandlingsdokumenten? Vilka problem stötte man på under själva förändringsprocessen? Hur fungerar det nu? Finns det problem för den framtida verksamheten?

I detta forskningsprojekt har vi följt några svenska kommuner så långt de har kommit i sin omvandling från drift och underhåll i egen regi till drift och

³ Lennart Hansson, *Entreprenadandel ett dåligt mått*, Stadsbyggnad 1:94 sid 20-23.

⁴ Jmf t ex Per Hådeli *Behov av samverkan inom VA-branschen* Stadsbyggnad 1-94 sid 6-8.

⁵ Fredriksson, G., Lannblad, B., Larsson, B. och Mattsson, Å., *VA på entreprenad*, VAV, Rapport nr 1993-11.

underhåll på entreprenad. Vi har besökt kommunerna, intervjuat aktörerna i processen. Vi har försökt att besvara frågor som handlar om motiv till genomförandet, genomförandeprocess, anbudsutformning, personalfrågor, beställarorganisation osv.

Vårt syfte har således varit att genom att studera genomförandeprocessen och nuvarande verksamhet kunna finna problem och möjligheter för alternativa driftformer i kommunernas va-verksamhet. Eftersom en mindre kommun oftast inte enbart lämnar ut sin va-verksamhet på entreprenad utan gärna slår samman den med park- och gatuunderhåll gäller den beskrivning vi gjort i mycket även andra kommunaltekniska verksamheter.

I vissa regioner försöker flera kommuner gå samman och rationalisera i samverkansprojekt. Så har man t ex gjort i "TENK" projektet. Fyra kommuner i södra delen av Kalmar län har påbörjat ett utvecklingsprojekt för att pröva möjligheterna till en nära samverkan mellan gatukontoren. Detta projekt ingår tillsammans med ytterligare sex liknande projekt i ett VA-forskprojekt. Dessa försök visar på ett annat sätt att förändra och utveckla va-verksamheten. Dessa projekt berör vi inte i denna rapport.

I vissa kommuner förändrar man rollerna genom att skapa beställar/utförarorganisationer eller genom att skapa kommunägda aktiebolag. Dessa förändringar berör vi heller inte i rapporten.

2 VA PÅ ANNAT SÄTT

*“Det är aldrig någon som har
frågat oss om hur vi skall göra
för att nå ett uppsatt mål.”*

Kommunalanställd

Prognoser över kommunernas väntade inkomster och utgifter visar på betydande svårigheter för dem att klara sin framtida ekonomi. Detta är egentligen inte något främmande i kommunerna, politiker och tjänstemän har alltid funderat på hur man skall göra för att klara den aktuella situationen. Det nya är storleken på de nedskärningar som måste göras.

Man diskuterar i kommunerna i termer av minskning och avveckling av verksamheter, ökad produktivitet, utförsäljning av tillgångar och ökad avgiftsfinansiering.

Ett sätt att nå dessa mål skulle kunna vara att förändra verksamhetsformer. I samband med att borgerliga partier vid 1991 års val i många kommuner kom till makten realiserades sådana tankar. Det sades att det fanns ideologiska faktorer bakom viljan att “privatisera”. Men man kan med stor sannolikhet anta att den reella orsaken till organisationsförändringarna är en tvingande nödvändighet att bättra en svag kommunal ekonomi.

Hur påverkar verksamhetsformen effektiviteten i den tekniska förvaltningen? En jämförelse kan göras med USA där både privata och allmännyttiga företag opererar. Ett antal forskare har under årens lopp analyserat ett lämpligt urval av data som samlats in av American Water Works Association. Syftet har varit att försöka besvara frågan om vilken organisationsform som är effektivast. Det finns här utrymme för mångtydighet eftersom förutsättningar i hög grad skiljer sig åt mellan olika orter. Skiljaktigheterna kan gälla storlek, vattenmagasin, bebyggelse osv. Sju studier har försökt isolera betydelsen av allmännyttig kontra privat drift. Fyra av dessa anger att det inte finns någon signifikant skillnad, två anger privat verksamhetsform som effektivare och en anger offentlig verksamhetsform som den effektivare (Donahue 1992). I sitt resonemang privat kontra allmännyttig drift konstaterar Donahue följande:

Forskarnas fynd bekräftar två kraftfulla principer. För det första är det vinstdrivande företaget *potentiellt* en klart överlägsen form för effektiv produktion. För det andra kan denna produktiva potential utnyttjas bara under vissa omständigheter. Konstellationen *offentlig kontra privat* spelar stor roll, men *konkurrens kontra icke-konkurrens* spelar vanligtvis en större roll. Utan rimliga utsikter att ersättas av någon annan, är det ofta svårt att tygla privat potential för allmännyttiga syften. Och meningsfull konkurrens är ofta enklare att lovprisa än att anordna.

(Donahue 1992 sid 93)

Vad Donahue säger här är att det i första hand är konkurrensen som är avgörande för effektiviteten. Det är alltså inte valet mellan privat eller offentlig förvaltning som är avgörande för om verksamheten blir effektiv utan närvaron av en reell konkurrens. Beträffande va-verksamheten är dock

denna konkurrens svår att uppnå eftersom investeringskostnaderna för verk och ledningsnät är så stora. Den naturliga frågan som också uppstår är vem som skall äga anläggningarna. Man har även svårt att tänka sig dubbla va-system med olika operatörer där konsumenten fritt väljer.

De alternativ som då står till buds är t ex att låta privata entreprenörer verka på relativt korta kontraktstider med "hotet" att en annan entreprenör kan erbjudas att ta över vid kontraktstidens utgång. Kravet är då att det finns en marknad för dessa tjänster - både på utbuds- och på efterfrågesidan. Det måste finnas tillräckligt många kommuner som lämnar ut drift och underhåll för att entreprenörerna skall finna det intressant att seriöst satsa på denna marknad och till exempel utnyttja stordriftsfördelar med kontrakt i närliggande kommuner. Detta förhållande råder inte i dag, det är relativt få kommuner som lämnat ut sina tekniska verksamheter på entreprenad - en reell efterfrågan saknas. Däremot finns det på utbudssidan ett flertal entreprenörer som är villiga att erbjuda sina tjänster för denna typ av entreprenader. Det har de anbudstävlingar som förekommit i Sverige visat. Hur uthålliga entreprenörerna är vet vi inte, marknaden är ju relativt ny och lönsamheten är förmodligen än så länge inte speciellt stor.

Olika möjliga verksamhetsformer

I en kommun brukar man skilja mellan "mjuka" och "hårda" verksamheter. Mjuka verksamheter omfattar sjukvård, skola, äldreomsorg osv. Politiker drar sig gärna från att alltför drastiskt förändra dessa verksamheter eftersom de påverkar den enskilde människan så mycket. I första hand börjar de i besparingssammanhang¹ att granska de "hårda" verksamheterna omfattande vattenförsörjning, sophantering, parkskötsel osv. Dessa verksamheter karakteriseras av att de är lättare att specificera och mäta än de "mjuka".

I det följande fokuserar vi hur man kan förändra de "hårda" verksamheterna. Kommunen har i princip tre vägar att följa:

- Att helt privatisera och sälja ut sina anläggningar.
- Att förändra inom ramen för den nuvarande egenregiverksamheten.
- Att lämna ut hela eller delar av verksamheter till privata entreprenörer.

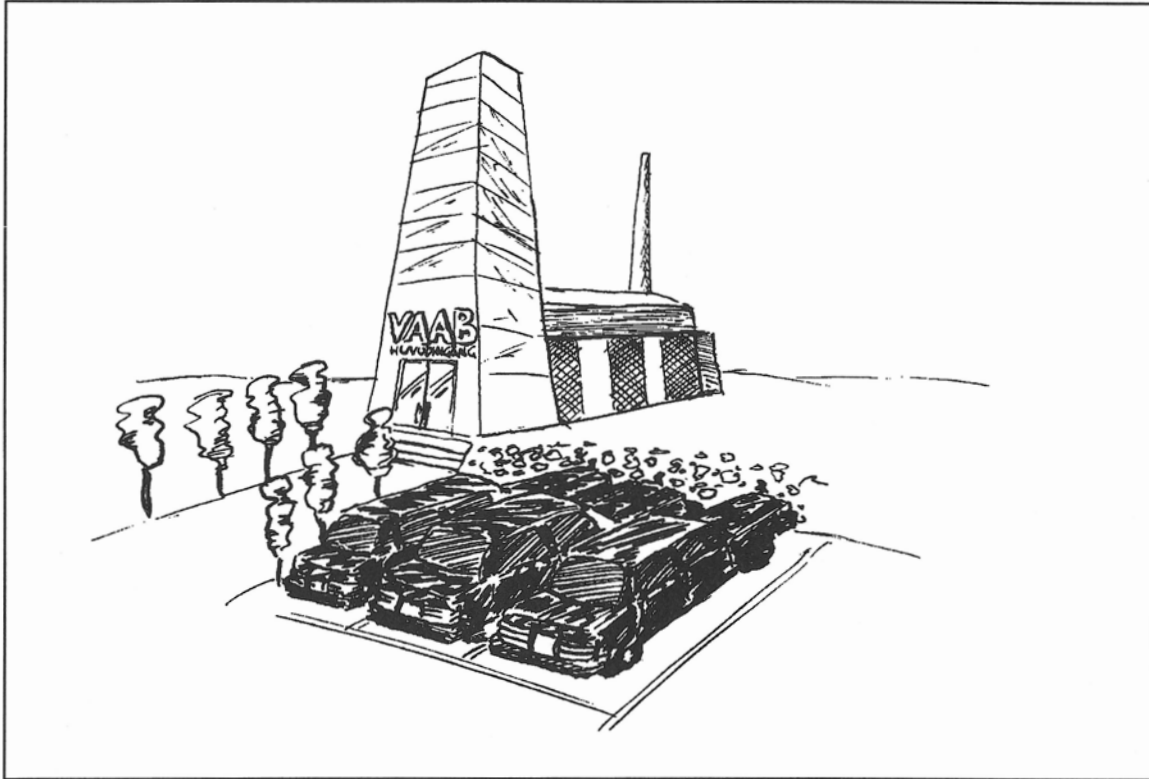
Dock skall man komma ihåg att en stor del av verksamheten i dag redan lämnas ut till andra aktörer.

Privatisering

I England har all va-verksamhet sålts ut. År 1989 antogs en ny lag (Water Act 1989) varvid vattenmyndigheterna gjordes om till 10 börsbolag som vart och ett verkar inom sin region - koncessionsområde (jmf Fredriksson m fl, 1993). Aktierna är tillgängliga att köpa av allmänheten. För att klara myndighetskontroll inklusive taxesättning inrättades några statliga reglerings-

¹ Dessa verksamheter är i hög grad taxefinansierade, så är t ex va-verksamheten i Sverige till 87% taxefinansierad. Då taxan är självkostnadesbaserad borde egentligen kommunens besparingspotential här vara ganska begränsad. Naturligtvis kan effektiviseringsvinster resultera i lägre taxor. Vinsterna av detta förbättrar emellertid inte kommunens ekonomi utan de hamnar ju hos de enskilda invånarna.

myndigheter, varav Office of Water Services - OFWAT är en. Företagen har monopol gentemot sina kunder inom sitt koncessionsområde. OFWAT försöker med hjälp av jämförelse mellan företagen skapa någon form av komparativ konkurrens (Hansson och Mattisson, 1993).



Figur 3. I Sverige har det inte varit aktuellt att helt privatisera va-verksamheten

I Sverige har det inte varit aktuellt att på detta radikala sätt sälja ut anläggningar och verksamheter. Detta beror på att politikerna inte så gärna vill sälja ut kommunens anläggningar och på att det inte är helt lätt att sälja ut ledningsnät och verk. Hur skall t ex ledningsnäten klassificeras, de ligger oftast nedgrävda i kommunens gator och kan således inte räknas som fast egendom. I Malmö var man i ett tidigt stadium inne på att sälja ut sina anläggningar för att kunna använda pengarna för andra ändamål. Denna målsättning ändrades dock då detta troligen inte går, eftersom pengarna från en sådan försäljning bör föras tillbaka till va-kollektivet. Politikerna kan därmed inte använda de influtna medlen för att täcka andra hål i kommunens budget.

Egen regi

Det traditionella sättet att sköta drift och underhåll av anläggningar är att kommunerna själva tar på sig ansvaret för drift och underhåll. Efterhand som privatiseringstankar kommit upp som medel att höja effektiviteten har en del andra idéer utvecklats och vuxit fram.

Beställar-/utförarmodellen

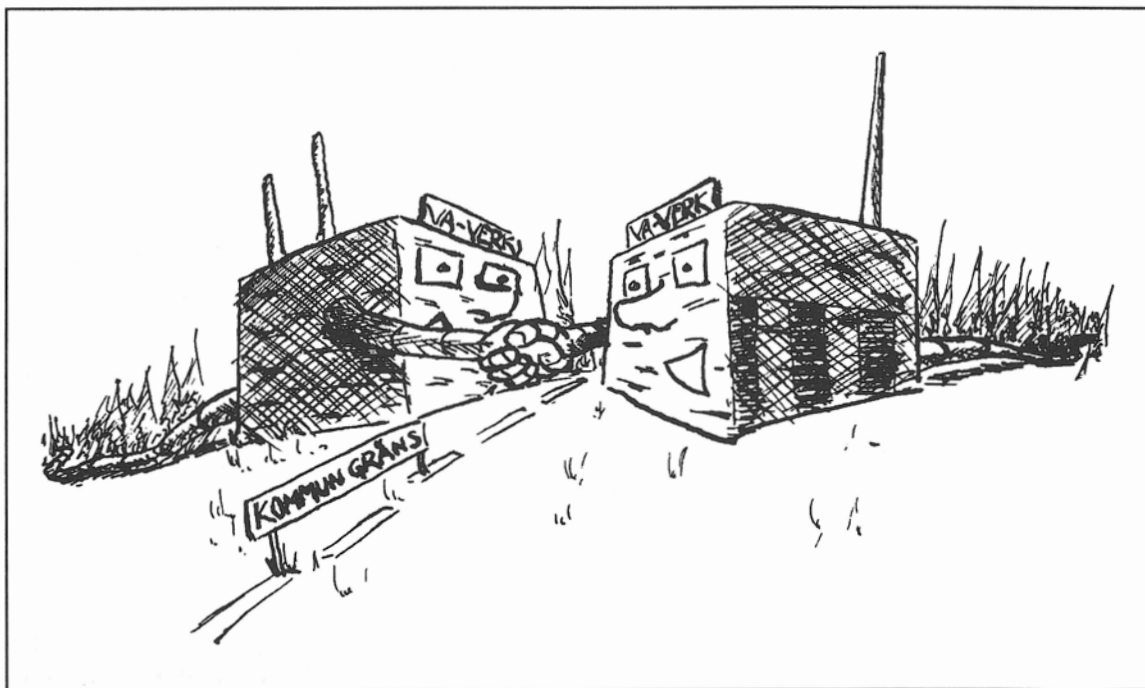
I kommunen kan rollerna renodlas så att politiska frågor om mål, inriktning och resursfördelning behandlas i beställarnämnder, medan själva utförandet

handhas i utförarorganisationen. Dessa kan vara både förvaltningar, kommunägda bolag eller utomstående företag. Härvid uppnår man på ett tydligare sätt resultatansvar för olika verksamheter men det medför också en del problem (jmf Löfving 1993):

- Kommunen måste ibland ta ett ägaransvar även för utföraren eftersom den har ett ansvar för att verksamheten skall kunna fortgå.
- Om man har valt bolagsform för utförare måste upphandlingsreglemente och upphandlingslag tillämpas, dvs man råder inte över valet av entreprenör.
- Om externa anbud infordras och antages måste avvecklingskostnader för övertalig personal hanteras.
- Beslut om taxor tas i fullmäktige. Utförarorganisationen råder därför inte över finansieringen av verksamheten.
- Konfliktlösningen mellan de kommunala organen måste fungera.
- Det kan behövas dubbla konsultorganisationer, så att inte exempelvis kommunens jurister och ekonomer ger råd åt båda "parterna" och därefter skall avgöra uppkomna tvister.

Regional samverkan

Ett annat sätt att inom kommunens ram effektivisera verksamheten kan ske genom att skapa regionala samverkansprojekt. Detta är dock ingen ny verksamhetsform. Ett kommunalförbund - Norrvatten - etablerades så tidigt som år 1926. Några kommuner slår sig då samman och bedriver viss verksamhet gemensamt, t ex förråd jour osv.



Figur 4. Regional samverkan

I "Regional samverkan - Potential och principer" (Hansson och Mattisson 1995) studeras denna samverkansform. Samverkan - skriver de - kan drivas olika långt och ges mycket olika form. Den kan beskrivas i en "samverkans-trappa" med följande trappsteg:

- Utbyte, idé och erfarenhetsutbyte, utbyte av resurser och tjänster, gemensam upphandling.
- Arbetsdelning, specialisering uppdelning.
- Fusion, gemensam utförarorganisation.

Störst besparingseffekt kan nås ju högre upp man kommer på trappan men detta innebär också att kommuner frångår sig mer och mer av den egna kontrollen av verksamheten.

Entreprenadisering

Kommunerna har sedan länge lämnat ut "projekt" dvs klart avgränsade uppdrag till entreprenörer, projekt som innebär att bygga vattenverk att lägga ledningar att byta ut nergångna anläggningar osv. 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 entreprenörer som är intresserade räknar på förfrågningsunderlaget och lämnar in ett anbud till kommunen, som väljer det som bäst uppfyller krav med avseende på pris och kvalitet. Den traditionella upphandlingen är väl reglerad och har som entreprenadform existerat länge.

På senare tid har den så kallade totalentreprenaden utvecklats. Avsikten är att överlåta mer av ansvaret på entreprenören som då får ett funktionsansvar. Vid en sådan upphandling beskrivs uppgiften i renodlade funktionsstermer 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. 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.

Vid dessa entreprenadtyper finns det klart avgränsade projekttider och väl definierade uppgifter som skall utföras. Projektet lämnas över då uppdraget är slutfört.

Det som kommunerna nu valt att försöka lägga ut på entreprenad är drift och underhåll av kommunaltekniska verksamheter. Vid denna typ av entreprenader har man ganska liten erfarenhet. De problem och frågeställningar som uppstår vid övergång till denna entreprenadtyp är t ex:

- Hur lång skall entreprenadtiden vara?
- Vad händer då entreprenadtiden löpt ut?
- Var går gränsen mellan underhåll som skall innefattas i kontraktet och investering som inte skall innefattas i kontraktet?
- Vad sker med kommunens personal?
- På vad skall kontraktet baseras? AMA?
- Hur skall övergången ske?

Denna typ av frågor har vi behandlat i rapporten "VA på entreprenad". I denna rapport fortsätter vi att utgående från några praktikfall att granska vad som händer då en kommun förändrar sin verksamhetsform och lämnar ut drift och underhåll av va-verksamheten på entreprenad.

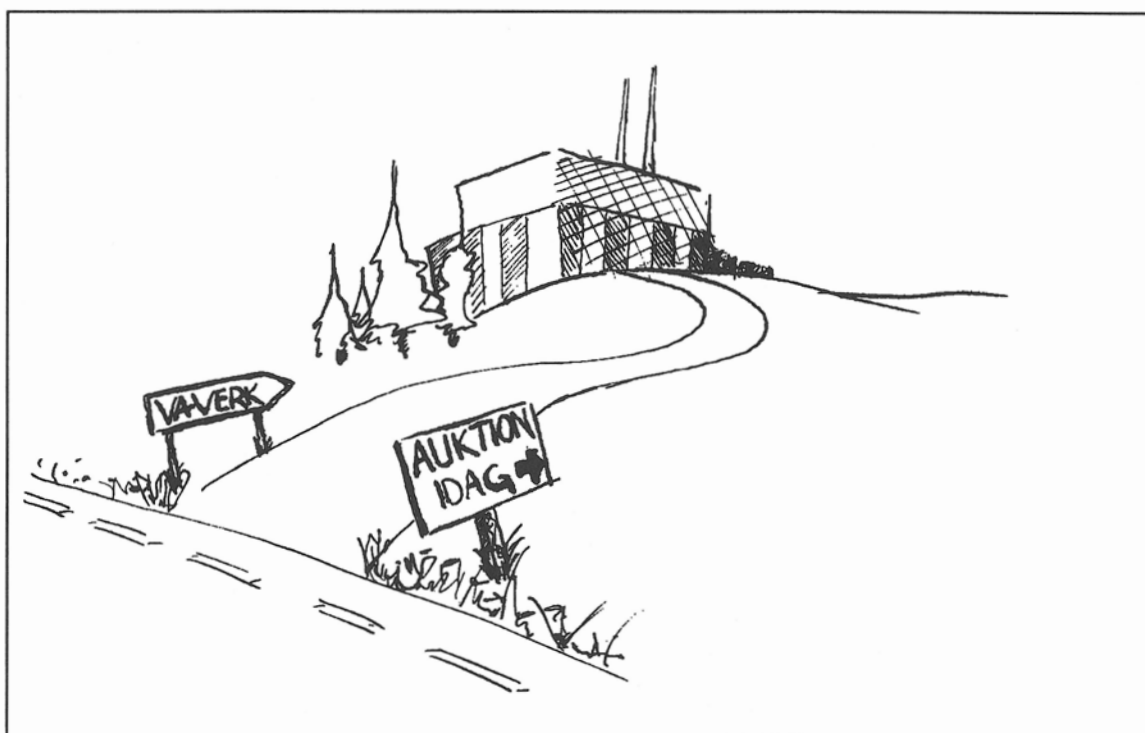
3 NÅGRA KOMMUNER SOM FÖRÄNDRAT

Drift- och underhållsentreprenader är ingen frälsningslära, men det kan vara ett sätt att konkurrensutsätta den egna verksamheten. Då man började prata om entreprenad i kommunen gick med ens fötterna 20% snabbare.

Konsult

Många kommuner i Sverige har haft tankar om att förändra verksamhetsformen för sina tekniska verksamheter. Några har gått från tanke till genomförande. Herrljunga, Vårgårda, Härnösand, Solna och Vaxholm är fem kommuner som har genomfört sådana verksamhetsförändringar. I Malmö har man försökt utan att lyckas.

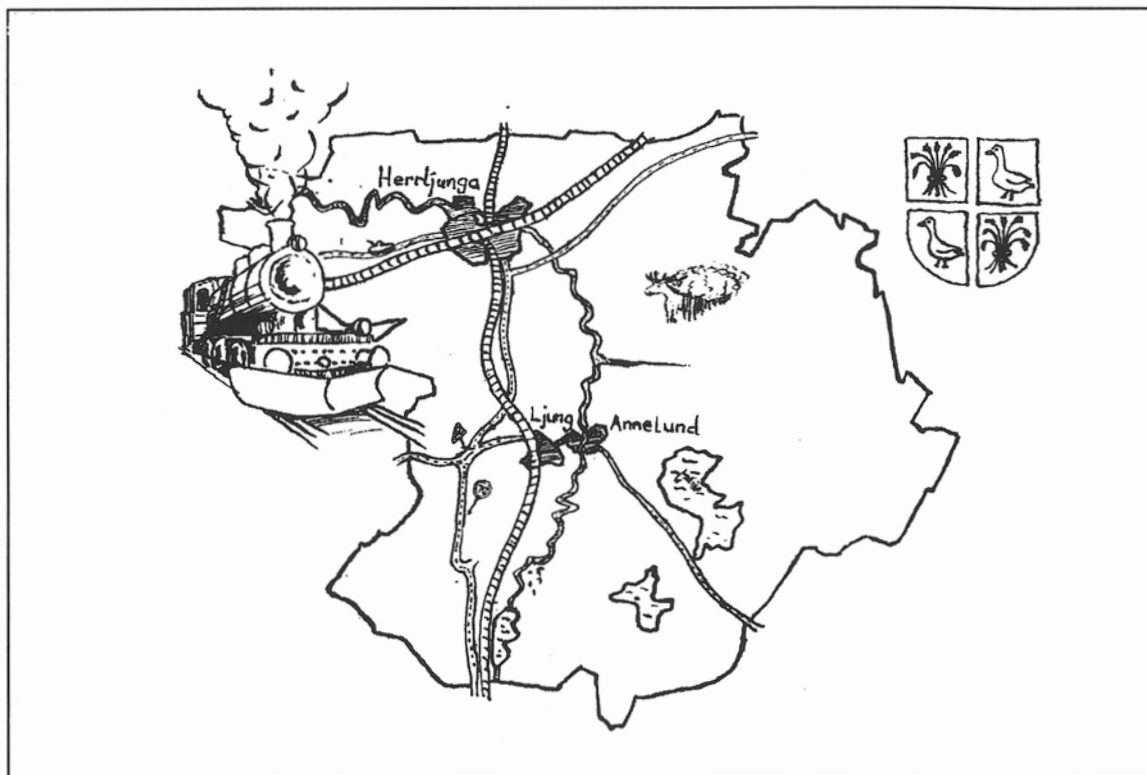
Vi har besökt de fyra första kommunerna och intervjuat de centrala aktörerna i övergångsprocessen. Vad som skedde i Vaxholm och Malmö har vi informerat oss om huvudsakligen genom att studera det som skrivits i böcker och tidningar. Detta kapitel innehåller en beskrivning om motiv, vad som hände vid övergången och hur verksamheten nu fungerar. I slutet av kapitlet finns en komprimerad jämförelse mellan skeendena i kommunerna.



Figur 5. Vad innebär en förändrad verksamhetsform?

Herrljunga

Herrljunga kommun är belägen ca 40 km norr om Borås och har ca 10 000 invånare. Kommunen styrdes vid tidpunkten före och vid övergången till drift- och underhållsentreprenad i januari 1993 av en borgerlig majoritet med centern som största parti.



Figur 6. Herrljunga, 40 km norr om Borås och på järnvägen mellan Göteborg och Stockholm

I regionen har entreprenadisering diskuterats i några andra kommuner. I *Grästorp* gick moderaterna ut och sade att den kommunaltekniska verksamheten skulle ut på entreprenad. Under 1992 och 1993 drev man verksamheten i egen regi samtidigt som man "mätte" verksamheten. Under 1994 gick kommunen ut med en entreprenadförfrågan, men de anbud som kom in var högre än den egna budgeten och de behöll verksamheten i egen regi.

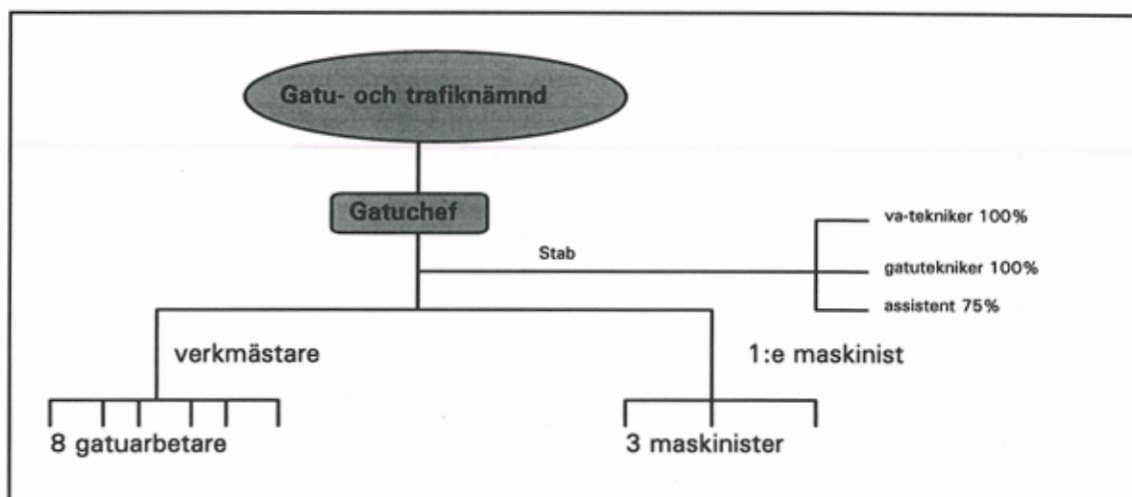
Bollebygd som brutit sig loss från Borås har fått hjälp att organisera den tekniska verksamheten. Från början ville den nya kommunen lämna ut stora delar på entreprenad. Den anlitate konsulten menade att beställarkompetensen var alldeles för dålig eftersom kommunen inte hade någon erfarenhet alls från liknande verksamhet. Nu försöker kommunen bygga upp en egen verksamhet. Konsulten menar att:

"Man måste vara beställare innan man kan ge sig in på drift-entreprenader."

Nedanstående beskrivning av skeendet i Herrljunga baserar sig på intervjuer med den förre gatuchofen, NCC:s platsledning, centerns och socialdemokraternas kommunalråd, den konsult som hjälpt till med utformningen av avtalet, en av de anställda maskinisterna samt på anbudsunderlaget.

Historien

Före övergången till drift- och underhållsentreprenad skötte den kommunal-tekniska verksamheten av ett gatukontor med 8 gatuarbetare, 4 maskinister och en administrativ grupp om tre ingenjörer. Den politiska ledningen utgjordes av en gatu- och trafiknämnd. Drift och underhåll av kommunens tekniska anläggningar skötte i egen regi medan nyanläggningar till en viss del upphandlades på den öppna marknaden.



Figur 7. Organisation före entreprenadisering

År 1991 gav kommunstyrelsen den nyanställda gatuchefen i uppdrag att undersöka alternativ till "egen-regiverksamhet". Avsikten var att de ville att han skulle ändra och förbättra verksamheten.

Från början gjordes en rundfråga till 10 företag om de var intresserade av att delta i anbudsräkning för en drift- och underhållsentreprenad i kommunen. Samråd genomfördes med de entreprenörer som var intresserade för att klarlägga vad beställare respektive entreprenör lade in i begreppet "drift- och underhållsentreprenad". Förfrågningsunderlag togs fram och en riktad anbudsfrågan gjordes till de 7 företag som vid detta tillfälle hade meddelat intresse för anbudsräkning. Upphandlingsformen var sluten upphandling med förbehållet att övergå till förhandlingsupphandling i slutskedet. Vid anbudsöppningen visade det sig att 6 av anbudsgivarna låg ganska nära varandra, varför förhandling upptogs med dessa entreprenörer.

Förhandlingarna ledde fram till att NCC totalt sett hade det bästa anbudet även om skillnaderna fortfarande var små. Lägsta pris fick avgöra eftersom alla entreprenörerna ansågs som seriösa. Kontraktering skedde under hösten 1992. Efter en mycket stormig beslutsprocess godkände kommunfullmäktige efter en bordläggning det upprättade kontraktet den 20:e november 1992. Entreprenaden startade därefter den 1 januari 1993.

Gatukontoret som organisationsenhet upphävdes och gatu- och trafiknämnden lades ned. Under en tid kom gatuteknikern att fungera som beställarens ombud. Gatuchefen och va-teknikern fick gå till en personalpool. Den 1 januari 1994 ändrades organisationen så till vida att Kommunstyrelsen tog över det ekonomiska ansvaret gentemot entreprenören och de

två kommunalteknikerna - gatuchefen och gatuteknikern sköter beställarens tekniska frågor. De skall svara för

- styrning av entreprenaden
- upphandling av anläggningsentreprenader
- samverkan inom kommunen
- planering
- budget, uppföljning och redovisning

ALINGSÅS TIDNING Utslagen den 30 oktober 1992

HERRLJUNGA

Gatujobbarna som ska byta arbetsgivare:

Ett enkelt sätt att bli av med oss...!

HERRLJUNGA: - Det här är ett billigt och enkelt sätt att bli av med ansvaret för oss.

- Ingen har diskuterat med oss vad vi kan göra. De tre gatu- och vattentjänstarna i Herrljunga är medfärdiga och bittra över kommunens planer på entreprenadisering.



Över Jönasson sitter på gräsklipparen som man knappast har råd att ersätta. Övriga gatutekniker arbetar på entreprenaderna för de beklagade.

Dags för beslut om gatukontoret

HERRLJUNGA: Den 2 november beslutar fullmäktige om entreprenadisering av gatukontoret. Väcken har protesterat, men inte fått gehör. Nu är man nere med kommunledningen om bemanningsfrågan.

- Vinsten är en möjlighet för att se vilken kompetens som behövs för beställarfunktionen! säger Ulf Markelid för SKTE.

Privat gatukontor väcker het debatt

HERRLJUNGA: Ska NCC ta över gatukontoret?

Frågan har väckt het politisk känsla. Trots hotfull debatt kom fullmäktige inte till beslut.

Figur 8. Beslutet att entreprenadisera gav upphov till diskussioner

Gatuchefen menar att politikerna inte hade insett nödvändigheten av att ha kvar kompetens som beställare.

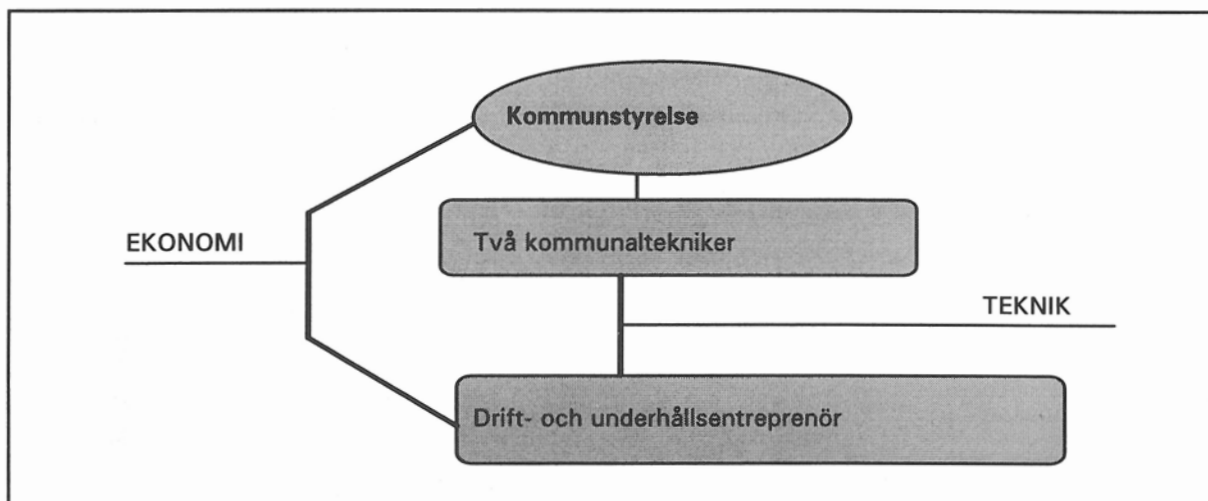
"Man måste ha folk på kontoret. Dessutom borde omorganisationen ha varit klar innan upphandlingsarbetet startade."

På kollektivsidan fanns från början 8 gatuarbetare och 4 maskinister. Två gatuarbetare pensionerades och 6 gatuarbetare plus fyra maskinister gick över till NCC. På den administrativa sidan gick man från tre heltidstjänster och en tjänst på 75% till två heltidstjänster.

Entreprenaden ledde till att kommunen kunde sänka vattentaxan med 1:50. Egentligen skulle taxan ha kunnat sänkas med lika mycket till men eftersom kommunen har vissa investeringsbehov har dessa pengar fonderats. Under 1993 och 1994 har pengar använts ur denna fond för att rusta upp va-anläggningarna. Kommunstyrelsen har därefter beslutat att fonden inte mer får tas i bruk för sådana ändamål, fonden innehöll vid detta beslut ca 2 Mkr. Va-verksamheten är till 100% taxefinansierad.

Avtalet

Texten i detta avsnitt baseras på texten i avtalet mellan Herrljunga kommun och entreprenören NCC. Avtalet är i det mesta en kopia av det avtal som Vårgårda avsåg att använda sig av. Det tekniska underlaget för avtalet var ganska bra enligt den konsult som bistod vid utformningen. Däremot fanns det dåligt med statistik.



Figur 9. Organisation efter övertagandet av verksamheten

Vid avtalsutformningen sneglade konsulten på avtalen i Vaxholm, Kista, Sollentuna och Vallentuna. Detta avtal innebär att entreprenören åtager sig att i samråd med kommunen svara för drift och underhåll av kommunens tekniska anläggningar.

Avtalet avser en provperiod om tre år och syftar till att, med minst nuvarande grad av service till allmänheten, genom rationalisering och effektivisering, dels väsentligt sänka kommunens totala kostnader i förhållande till verksamhetens nuvarande kostnader, dels till att ge berörd personal tillfälle och möjligheter till omväxling och utveckling i sitt arbete.
(§ 1)

I avtalet betonas också att det är ett samarbetsavtal.

Detta avtal utgör grunden för ett samarbetsprojekt som bygger på parternas ömsesidiga förtroende och respekt för varandra. Strävan skall vara att parterna i samförstånd skall lösa ev. överträdelser av avtalet eller andra skiljaktigheter.
(§22)

Avtalet definierar begreppen drift och underhåll.

Med *drift* avses:

- Tillsyn samt erforderliga skötsel- och försörjningsåtgärder för att upprätthålla den dagliga funktionen hos respektive anläggningar.

Med *underhåll* avses:

- Avhjälpande underhåll/akutunderhåll, varmed förstås åtgärder och reparationer vid avbrott, stopp, haveri eller motsvarande.
- Förebyggande underhåll, varmed förstås planerade åtgärder i syfte att förhindra avbrott, stopp, haveri eller för att upptäcka eller åtgärda fel innan de leder till skada.

Kommunen skall själv svara för reinvesteringar eller underhållsåtgärder av större omfattning i syfte att återställa anläggningars funktion eller kondition på grund av ålder eller förslitning¹.

Omfattning och verksamhet

Entreprenören skall svara för drift och underhåll av vägar, parkverksamhet va-hantering och fjärrvärme. Va-verksamheten omfattar vattenverk, vattenledningar, vattenmätare, avloppsledningar (inklusive dagvattenledningar och avloppspumpstationer) samt avloppsreningsverk. Verksamheterna är beskrivna och kvantifierade i bilagor.

Drift och underhåll skall utföras enligt gällande lagar och förordningar samt tillgodose de krav som enligt dessa ställs på kommunen.

Verksamheten skall fullföljas som ett samarbetsprojekt mellan parterna som formaliseras genom månads- och kvartalsmöten. Kommunen svarar för anläggning av nya va-serviser och inkoppling av nya va-abonnenter. Övriga abonnentfrågor handhas av entreprenören som också skall hålla dygnet-runtjour.

Entreprenören skall också utreda möjligheter till förenklingar och förbättringar i verksamheten. På grundval av detta skall han upprätta förslag till plan för drift och underhåll samt de erforderliga investeringar och upprustningar som han finner önskvärda under provperioden.

Entreprenören skall svara för drift och underhåll² av de lokaler som han disponerar.

Entreprenören skall hålla kommunen kontinuerligt underrättad om läckor och andra driftstörningar samt tillhandahålla statistik och annan dokumentation om verksamheten.

Avtalet omfattar tre år, perioden 1 januari 1993 till 1 december 1995. I slutet av år 1994 skall verksamheten under provperiodens första år genom kommunens försorg utvärderas och redovisas. Om avtalet ej sägs upp senast 9 månader före avtalstidens utgång förlängs avtalet ytterligare 2 år. Kommunen har ensidigt rätt att förlänga avtalet vid denna tidpunkt.

Avtalet förlängdes i mars 1995 med ytterligare 2 år. Förlängningen föregicks dock av en animerad debatt i kommunen. NCC begärde nämligen en förhöjning av entreprenadbeloppet. Kommunfullmäktige bordlade ärendet medan tiden för uppsägning gick ut. NCC valde då att fortsätta entreprenaden utan höjning.

¹Avtalet definierar inte vad som menas med "större". Under paragraf 14 "Ersättning" punkt 5 står "Investeringar under avtalstiden i anläggningar för att vidmakthålla eller förbättra deras funktion skall, om ej annat överenskommes, bekostas av kommunen."

²Löpande inre och yttre underhåll definieras här som åtgärder som normalt vidtages oftare än med 5 års intervall.

Ersättningar

Entreprenörens arvode (kontraktssumman) skall anges som ett högsta belopp. Entreprenören skall kvartalsvis redovisa sina självkostnader inklusive vinstpålägg. Om självkostnader är lägre än arvodet delar kommunen och entreprenören överskottet lika.

Om omfattningen av åtagandet förändras skall arvodet justeras för tillkommande eller avgående arbeten. Denna justering skall i huvudsak regleras genom à-prislistor.

Kommunen fattar beslut om och bekostar investeringar. Om nettoresultatet³ av en investering blir positivt skall skillnadsbeloppet delas av kommun och entreprenör. En förutsättning är dock att det är entreprenören som har initierat investeringen.

Anläggningar mm

Kommunen skall äga berörd fast egendom såsom reningsverk och ledningsnät. Entreprenören disponerar fritt kontors- och personalutrymmen i reningsverken. Han svarar för drift och underhåll. Vissa lokaler i förråd erbjuds entreprenören att köpa.

I avtalet bifogas i bilaga lista på maskiner och fordon i verksamheten. Entreprenören lämnar pris på dessa och övertar dem. Kommunen har återköpsrätt. Priset skall då baseras på entreprenörens inköpspris minskat med 20% avskrivning per år. Vidare övertar entreprenören beställarens förråd av material, verktyg osv till ett pris som fastställs av opartisk värderingsman. Även till detta har kommunen återköpsrätt till ett pris som skall avgöras av en opartisk värderingsman.

Anläggningarna beskrivs översiktligt i text- och kartbilagor som bland annat anger sträckningar för kommunens huvudledningar.

I samband med ikraftträdandet av avtalet skall en gemensam övertagande-besiktning utföras. Denna dokumenteras i ett besiktningsprotokoll. För att möjliggöra uppföljning av hur anläggningarnas standard utvecklas under entreprenadtiden skall besiktningar utföras. Tidpunkter för dessa uppföljande besiktningar bestäms av kommunen.

Arbetsorganisation

Entreprenören skall själv organisera sitt arbete men hålla kommunens ombud informerad om organisationen och förändringar i den. Han skall ha kontor i kommunen eller dess närhet. Entreprenören skall erbjuda arbete till kommunens personal. Dessa skall beredas tillfälle till tjänstledighet från sin anställning i kommunen. Om entreprenaden efter den treåriga provperioden fortsätter kommer tjänstledigheten att upphöra och personalen är anställd endast hos entreprenören. I kontraktet står "Entreprenörens målsättning skall vara att på alla nivåer premiera prestationer".

Övrigt

Avtalet innehåller utöver detta paragrafer som reglerar:

- Vem som är avtalsparternas ombud

³Nettoresultat definieras i kontraktet som skillnad mellan minskad drift- och underhållskostnad samt kapitaltjänstkostnad

- Reglering av moms och andra skatter, dröjsmålsräntor samt index-reglering. Betalning
- Avtalets ikrafttagande och avtalstid. Uppsägning och förlängning.
- Säkerhet skall lämnas i form av bankgaranti, 25% av årsarvodet. Försäkringar.
- Tvist, skall avgöras av allmän domstol.

Enligt konsulten som hjälpt till med utformningen har det än så länge inte varit några problem med avtalet. Några smärre konflikter har förekommit men de har lösts. Däremot finns det ganska mycket att ta till vara och utveckla i kontraktet. Det finns en gråzon mellan förebyggande underhåll och sådana åtgärder som skall bekostas av beställaren. Konsulten gav som exempel vägunderhåll. Att lägga ny beläggning på grund av att vägen är spårsliten måste räknas som investering och skall därför handlas upp medan lagning av "potthåll" måste räknas till underhållet.

"Bättre kännedom om verksamheten skapar bättre förutsättningar för entreprenören."

Skäl för övergång

Orsaken till att kommunen har valt att lämna ut sin kommunaltekniska verksamhet på entreprenad beskrivs i kontraktet på följande sätt:

Med bibehållande av nuvarande service, dels väsentligt sänka kommunens totala kostnader i förhållande till verksamhetens nuvarande kostnader, dels till att ge berörd personal tillfälle och möjligheter till omväxling och utveckling i sitt arbete.
(§1)

Det har i kommunen funnits en vilja att sänka sina kostnader och eftersom man inte gärna har velat skära i den "mjuka sidan" har det legat nära till hands att snegla mot den kommunaltekniska sidan. Men om man frågar efter orsaken till att man lämnar ut verksamhet på entreprenad får man lite olika skäl.

Gatuchefen säger:

"Kommunens skäl att övergå till DU-entreprenad är inte klarlagda. Kanske fanns det på borgerligt håll ett behov av att visa god vilja mot näringslivet, att profilera sig och att markera systemskifte. Från några politiker hördes att endast om det gav vinst skulle förändringen göras. Förmodligen fanns en tanke i bakgrunden - dokumenterad i budgetar - att det fanns överflödig personal."

Det centerpartistiska kommunalrådet säger⁴:

"Man kunde på detta sätt spara en million."

Det socialdemokratiska kommunalrådet säger:

"Utredningen visade att man hade övertaliga men detta borde kommunen ha kunnat hantera själv."

⁴ Drift-budgeten var för 1993 7606 kkr, när det blev klart med entreprenaden sänktes denna till 6837 kkr

Verksamheten

DU-entreprenaden hade när intervjuerna gjordes i Herrljunga pågått flera år. I stort kan väl sägas att alla som vi har intervjuat var eniga om att verksamheten har fungerat lika väl efter som före entreprenadiseringen. Enligt de som vi har intervjuat har det inte förekommit klagomål från kunder och samarbetet mellan kommun och entreprenör tycks ha fungerat väl.

Smärre diskussioner har uppstått då gränsen mellan underhåll och investering inte varit helt tydlig. Vid ett fall skulle två backventiler bytas. De kostade att köpa cirka 10 kkr. Efter diskussion kom man fram till att kommunen skulle stå för materialkostnaden och NCC för arbetskostnaden. Vid ett annat fall reparerade NCC på eget bevåg en dålig fjärrvärmeledning till en kostnad på 100 kkr. NCC fick till en början inte betalt för reparationen men så småningom kom man överrens och delade på kostnaderna.

Gatuchefen uttryckte detta på följande sätt:

“Det är viktigt att det finns den riktiga personkemin mellan beställare och entreprenör för att detta skall fungera.”

Centerpartiets kommunalråd uttrycker samma sak genom att hänvisa till §22 i avtalet som beskriver avtalet som ett samarbetsavtal.

Man kan i några intervjuer mellan raderna skymta att man tycker att NCC i viss mån också har effektiviserat verksamheten. Å andra sidan finns det synpunkter på att NCC saknar den tekniska kompetensen. Maskinisten säger:

“Det är ingen fara med NCC:s arbetsledare, de kan inte denna teknik men det har vi fått förtroende att sköta. De går dock kurser.”

Det socialdemokratiska kommunalrådet menar att NCC lever på den personal som fanns här. Det är inte så lätt för NCC:s arbetsledare att säga till om vad skall göras eftersom de inte har de specialistkunskaper som maskinisterna har.”

Dock verkar det som personalen tycker att NCC fungerar lika bra som arbetsgivare som kommunen fungerade innan. Alla delar dock inte den synpunkten:

“Jag uppfattar att personalen tycker att NCC jagar dem. Personalen är inte nöjd, den var missnöjd från början. Nu skall man skriva upp allt, de känner sig mer styrda. De känner sig inte värda något. Personalen som kom från kommunen har en lägre lön än andra NCC-anställda vilket utgör en källa till att tycka att de är värda mindre. Kommunikationerna är enklare.”

Detta menar det socialdemokratiska kommunalrådet.

Personal

Personalfrågorna var känsliga och besvärliga att lösa. Det fanns i kommunen en övertalighet. Före övergången till DU-entreprenad bestod arbetsstyrkan av 8 gatuarbetare och 4 maskinister. Av dessa pensionerades 2. Sex gatuarbetare och 4 maskinister gick över till NCC för visstidsanställning med

tjänstledighet från kommunen. Även detta antal innebär förmodligen också en viss övertalighet. Enligt gatuchofen var behovet på den tekniska sidan totalt tre plus fyra. Man skall dock här komma ihåg att en viss personalkategori - maskinisterna - på grund av sina specialistkunskaper är mer nödvändiga att ta med sig till DU-entreprenören än andra. Sålunda skulle övertaligheten bland de kommunalanställda ha varit fem av de ursprungliga tolv.

Personalen visste från början att den skulle gå över. De skulle få tjänstledigt från kommunen och visstid i NCC. Vid förlängning av kontraktet upphör anställningen i kommunen. Det uppstod under förhandlingarna med personalen stora problem med semester- och pensionsfrågor. Till slut kom man överens inom ramen för ett fyrpartsavtal Att åstadkomma detta var enligt gatuchofen det knöligaste i hela processen.

De fick jämfört med vad de tidigare haft, likvärdiga anställningsvillkor. Timlönen kom att ligga något under NCC:s anställda.

Maskinisterna har kvar samma arbetsuppgifter som tidigare, arbetet har inte förändrats sedan NCC tog över. Största förändringen har drabbat gatuarbetarna. De får även göra arbeten som NCC har i andra kommuner. Därvid har de ibland fått gå upp tidigare men har å sin sida fått betalt för det. Det förefaller emellertid som om omfattningen av denna slags uppgifter för arbetarna är ganska liten.

Gatuchofen hade under processen mot entreprenadisering arbetsplatsträffar varannan månad. Punkterna ekonomi och personal fanns då alltid på programmet. De anställda uppfattade sig som dåligt informerade medan arbetsledarna tyckte att det gavs mycket information.

Då vi försöker pejla stämningarna ibland personalen verkar det som om det i första hand är tre saker som irriterar:

- De anställda känner sig överkörda. "Det är våra tjänstemän som sköter det, vi kan inte påverka beslut", säger maskinisterna.
- De anställda känner sig inte likvärdiga andra NCC-anställda, huvudsakligen på grund av att de inte fått samma lön. Lönen steg dock vid övergången.
- De förstår inte varför problemen lika gärna kunde ha lösts inom kommunen. De menar att övertalighetsfrågorna måste ha gått att lösa inom kommunens egen ram. Dessutom förstår de inte hur NCC har kunnat sänka kostnaderna som de har gjort med samma personalstyrka och med något högre löner.

Personalen har efter det att NCC tagit över driften fått gå en del kurser. Maskinisterna har till exempel fått gå en pumpkurs och en vattenprovningkurs, kurser som de inte fick tillfälle till att gå då de hade kommunen som arbetsgivare. På gatusidan har arbetarna fått gå en stensättningskurs. De har också blivit inlemmade i NCC:s personalvårdsprogram som ger tillgång till bland annat friskvård, kultur och inköpsrabatter.

Sammanfattningsvis kan man för den maskinist som vi intervjuade säga att hans inställning var ganska klar. Han trivs lika bra med sitt jobb och sin nya arbetsgivare nu som tidigare. Däremot är han *mycket besviken* på att de inte fått delta i beslutsfattandet utan bara blivit informerade först när beslut

blivit fattade. Dessutom menar han att övertaligheten, som han alldeles uppenbarligen var medveten om, lika gärna skulle ha kunnat skötas inom kommunen. På något sätt tycker han också att detta bara var att ta ett halvt steg. De är ju fortfarande anställda i kommunen men med tjänstledighet. Det känns inte känns riktigt bra, lite bittert säger han:

"Det hade varit bättre om vi blivit avskedade och fått söka våra jobb själva!"

Detta karakteriserar händelserna i Herrljunga

I Herrljunga fanns det övertalighetsproblem. Vid genomförandet av DU-entreprenaden pensionerades två av de kollektivanställda och antalet tjänstemän nästan halverades. Trafik- och gatunämnden försvann. Efter övergången försökte politikerna ta över beställarfunktionen, en lösning som inte fungerade så bra. Frågan löstes så småningom genom att en beställarfunktion skapades i vilken den förre gatuchefen ingick. För tjänstemännens del innebär entreprenadiseringen att de nu kan arbeta med övergripande frågor som förnyelse av reningsverk och ledningsnät.

Driftbudgeten kunde vid övergången år 1993 minskas med ca 800 kkr -från 7606 kkr till 6837 kkr - och taxan sänktes med 1:50 kr/m³.

Personalen kände sig dåligt informerade och var missnöjda med förändringen men tycker att entreprenören fungerar bra som arbetsgivare.

Samarbetet mellan beställare och entreprenör fungerar och några större problem med avtalet har det inte funnits. Avtalet har nu förlängts enligt den option som tillhörde avtalet. I övrigt kan noteras att:

- NCC har haft möjlighet att låta personalen arbeta med andra uppgifter och på andra ställen men att denna möjlighet inte verka att ha utnyttjats. Detta beror på dels den dåliga konjunkturen och dels på visst motstånd från personalen.
- Personalen fick något lägre lön än de anställda, åsin sida har de fått tillgång till NCC:s personalvårdsprogram.

Vårgårda

Vårgårda som är grannkommun till Herrljunga har ca 11000 innevånare varav ca 50% bor i tätorten. Kommunen är av tradition centerstyrd. Det var den både före och efter valet 1991.⁵

I Vårgårda var man före Herrljunga i gång med att vilja entreprenadisera sina tekniska verksamheter. Orsaken beskriver den konsult som hjälpte till med förfrågningsunderlagen som:

“....frukten av att man inte själv kunde banta den egna verksamheten.”

Konsulten hjälpte först Vårgårda med ett avtalsförslag och därefter hjälpte han Herrljunga. Förslagen kom att bli ganska lika med motivet att man inte behöver uppfinna hjulet mer än en gång. Vårgårda och Herrljunga borde kanske ha gjort gemensam sak vid entreprenadiseringen men det verkar som om kommuner har svårt att samarbeta. Vårgårdas tekniske chef uttryckte detta på följande sätt:

“Hur skall man kunna få två kommunfullmäktige att enas om en gemensam plan?”

Just nu håller Ragn-Sells driftskontrakt för renhållning på att gå ut både i Herrljunga och i Vårgårda, så nu funderar man på om man kan skapa ett kommungemensamt kontrakt. Det verkar vara en lagom nivå att starta ett kommunöverskridande samarbete på även om olika ambitionsnivåer på t ex miljöområdet skulle kunna skapa samarbetsproblem.

I början av 90 talet startade således en diskussion om att entreprenadisera verksamheten - att skapa bolag har inte varit aktuellt. I kommunen blev det på personalsidan då turbulens. Bland annat ville de anställda lämna anbud i “egen regi”. De konstruerade därvid med hjälp av en konsult ett eget anbud. Anbudet var i storleksordning lika med de andra inlämnade anbuderna om än inte det lägsta. På grund av frågan om vem som skulle stå de ekonomiska riskerna blev det aldrig aktuellt att låta dem få entreprenaden.

På grund av denna turbulens gjordes det ett flertal utredningar och det tog längre tid i Vårgårda än i Herrljunga att komma fram till ett påskrivet entreprenadkontrakt. I maj 1993 tog Gatu och Väg AB över driften. Det hade varit 6 entreprenörer som lämnat in anbud varav GV som hade det lägsta anbudet fick skriva på kontraktet. Anbuderna skilde sig inte åt i någon större grad och det var helt priset som fick avgöra. GV fick entreprenaden på tre år med ytterligare option på två år för kommunen. Dessa två år håller man nu på att förhandla om och målet är att beslutet skall kunna fattas i tekniska nämnden i början av december 1995. Beslut som skall fattas är om kommunen skall ta tillbaka verksamheten i egen regi eller om GV skall få fortsätta i två år till då i så fall anbudet lämnas ut på räkning nästa gång.

På arbetsidan fanns i kommunen före övergången 11 personer varav en var arbetsledare. På tjänstemannasidan fanns två ingenjörer.

⁵ Eftersom Herrljunga och Vårgårda har många likheter har kapitlet om Vårgårda gjorts ganska kortfattat. Kapitlet baseras till största delen på en intervju med kommunens tekniska chef.

Vid övergången gick - inklusive arbetsledaren - 8 personer över till GV, varav en är halvtids sjukskriven. Av de som inte gick över till GV fick två avtalspension och en går kvar i kommunen. GV hade det första året en "egen" arbetsledare där för att sköta de arbeten som GV fick utanför kommunen. De blev inte så många på grund av den dåliga konjunkturen, men kommunens tekniska chef menade att de ändå hade sådana jobb för ca 1 million det första året. Denna arbetsledare finns inte längre kvar i GV:s lokala organisation.

Den personalen som gick över till GV fick tjänstledigt och i den diskussion som finns om kommunen skall utnyttja sin option att låta GV fortsätta i två år finns frågan vad som skall hända personalen. I en enkätundersökning med dem har 2-3 arbetare sagt att de vill gå tillbaka till kommunen om GV skall fortsätta som DU-entreprenör⁶. Om det verkligen blir så att dessa insisterar på att få jobb i kommunen blir det svårt för kommunen att bära denna extrakostnad och därmed att anlita GV för ytterligare två år.

Orsaken till övergången var tydligt ekonomisk och man visste att det fanns övertalighetsproblem. Kommunens budget för den tekniska verksamheten - drift och underhåll - var på 6 millioner. GV:s anbudet var ca 5⁷ millioner. De har fakturerat Vårgårda ytterligare ca 500 kkr/år för arbeten som ligger i gråzonen mellan underhåll och reinvesteringar. En del av dessa extra tillkommande arbeten hade förmodligen rymts inom kommunens budget om 6 millioner - dock inte allt. Det finns enligt den tekniska chefen en gråzon mellan underhåll och reinvestering. Hittills har de emellertid kunnat komma överens med entreprenören i sådana frågor utan större problem. Kommunen har dessutom fram till nu gjort investeringar i VA-sanering om ca 3 millioner per år. På grund av ekonomiska skäl kommer förmodligen dessa investeringar att upphöra.

Entreprenören har hyrt in sig i fastighetsförvaltningen lokaler och köpt maskinparken för 1 million. Denna får kommunen köpa tillbaka vid återgång med 20% avskrivning per år.

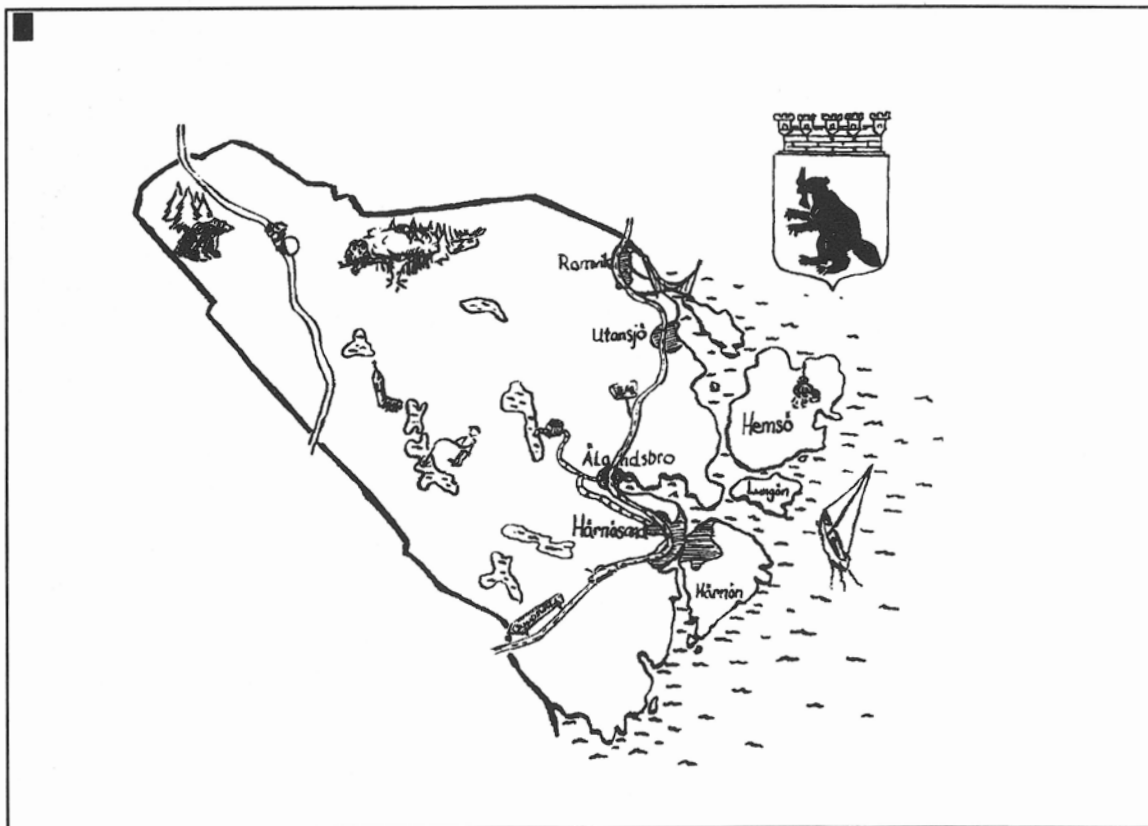
Allmänheten har bortsett från några småsaker - gräsklippning och snöröjning - inte haft några klagomål sedan entreprenören tagit över.

⁶ Personalen är alltså splittrad en del vill stanna kvar och en del tycker inte om att t ex åka till Herrljunga för att göra jobb där.

⁷ År 1 fakturerades kommunen 5,2 plus 0,55 milj och år två 5,1 plus 0,62 milj. Vissa kostnader som t ex för många snöröjningar är tillkommande.

Härnösand

Härnösand är en av de mindre kommunerna i Norrland arealt sett. Man har 28 000 innevånare med ca 20 000 i centralorten. En gammal stad. Stiftsstad med utbildningstraditioner, "Norrlands Aten". Mitthögskolan finns i Östersund, Sundsvall och Härnösand, man har mycket distansundervisning. Lite industrier, det finns en pelletsfabrik, en ABB-fabrik för sammansättning av truckar samt lite annan smärre industri, men inget som ger några större påfrestningar på VA-nätet. Av den arbetande befolkningen är ca 60% offentligt anställda.



Figur 10. Härnösand, Norrlands Aten

I Härnösand gjorde vi intervjuer med chefen för det tekniska kontoret, det socialdemokratiska kommunalrådet samt representanter för Härnösands Entreprenad Service (HESAV). Vidare intervjuade vi representanter för de olika facken - tjänstemännen, arbetsledarna och de kollektivanställda.

Historien

I kommunen har majoriteten mellan valen skiftat mellan blocken. Vid 1991 års val kom de borgerliga till makten¹. Det hade de sedan en tid annat och de

¹Även i 94 års val blev det borgerlig majoritet

hade förberett en verksamhetsförändring för den tekniska verksamheten.² I dec. 91 togs i kommunfullmäktige i enighet ett beslut om att effektivisera verksamheten och stärka den lokala företagsamheten. I beslutet sägs:

Att finna och genomföra alternativa driftsformer är i huvudsak intressant för att kunna sänka driftskostnaderna men även för att stimulera det lokala näringslivet. Vi föreslår att alternativ snarast studeras t ex för gatu- och VA, trädgård, verkstäder, företagshälsovård, bostadsförmedling och fastighetsförvaltning.

KF § 110/91

Man ville göra detta så snabbt som möjligt med tanke på EU och andra förändringar i upphandlingsregementet. Senare preciserades uppdraget i kommunstyrelsen till att gälla en entreprenadisering av verksamheten.

Tekniska nämnden ska upprätta förfrågningsunderlag och infordra anbud på entreprenad/-er för tekniska kontorets verksamhet. Härigenom kan alternativa driftsformer bedömas bl a med avseende på möjligheter att sänka driftkostnaderna.

KS 345/91

Chefen för det tekniska kontoret fick i uppdrag att förbereda frågan och ta fram ett förfrågningsunderlag. Detta gjorde han med hjälp av sina avdelningschefer och i viss mån av en konsult. Resultatet blev ett omfattande dokument. Han gjorde en mycket detaljerad utredning som kom att försenas i ett flertal omgångar.

Redan tidigare hade man i kommunen arbetat med effektiviseringar. I början av 1980-talet förändrades verksamheten. Den organiserades om och personalstyrkan reducerades, men enligt det socialdemokratiska kommunalrådet blev resultatet att de enskilda förvaltningarnas revir förstärktes. År 1988 tillsattes en utredning med uppdrag att effektivisera verksamheten. Detta skulle man till exempel nå genom att olika förvaltningar gemensamt delade förråd maskiner osv, reviren skulle alltså brytas upp. Denna utredning hade till 1991 års val inte kommit så långt och i vilket fall som helst hade verksamheterna ännu inte hunnit bli påverkade. I december togs alltså i fullmäktige ett enigt beslut om att studera alternativ för den tekniska förvaltningen med avsikt att sänka driftkostnaderna och stärka det lokala näringslivet. Förmodligen tolkade de olika politiska sidorna detta beslut på olika sätt. Kommunstyrelsens borgerliga majoritet beslöt således att studera den alternativa driftformen entreprenad. Chefen för det tekniska kontoret startade därefter i januari 1992 en utredning om entreprenadisering. Grundläggande princip för utredningen var att ge restriktioner och spelregler för entreprenaden. Det innebar frågor om laglighet, huvudmannaskap, konkurrensregler och om offentlig upphandling.

Tekniska nämndens arbetsutskott blev politisk ledningsgrupp. Facket gavs närvaro- och yttranderätt men hoppade snart av. De menade bland annat att deras externa konsulter gavs för litet spelrum.

Siktet var från början att förändringen skulle ske i januari 1993. Det var en grov underskattning av de förberedelser som krävdes. Först i månadskiftet mars-april 1993 lämnades förfrågningsunderlaget ut. Anbudstiden gick ut i

²Sophanteringen låg redan då i ett kommunalt bolag

början av hösten. I april 1994 avgjordes så frågan i fullmäktige med en röst övervikt - 25-24³. Socialdemokrater, vänsterpartister miljöpartister och nydemokrater var emot medan de borgerliga var för. KDS var dock i valet och kvalet så utgången var in i det sista oviss. Skanska som hade ett gemensamt bud för flera av delentreprenaderna fick uppdraget. PEAB låg mycket nära och NCC kom trea. Anbudet bedömdes inte enbart efter kostnadsnivå. Även den fackkompetens som anbudsgivaren hade värderades i bedömningen. Skanska fick de flesta och tyngsta av de sex delarna. Fördelningen av de sex olika entreprenaderna blev på följande sätt:

• Del 1a	Gata och VA	Skanska
• Del 1b	MBK (Mätning, Beräkning, Kartering)	Kommunen
• Del 2	Parker och grönområden	Svensk markservice
• Del 3	Fastigheter	Skanska
• Del 4	Hamn	Skanska
• Del 5	Småbåtshamn	Segelsällskapet

Som kuriositet och betecknande för den inflammerade stämningen kan nämnas att anbudssiffrorna läckte ut och de 21 personer som tagit del av dem blev anmälda till polisen.

Entreprenadens verksamhet innehåller förvaltning för respektive område. I detta ingår att utföra drift- och underhållsarbete. I viss omfattning ingår även att genomföra reinvesteringar, vilka då skall betraktas som totalentreprenader.

Skanska kallar sig som entreprenör i staden för Härnösands Entreprenadservice, HESAV. De tog över en stor del av personalen inklusive några chefer och arbetsledare. Bland annat gick kommunens va-chef över och är nu ansvarig för va-delen inom HESAV verksamhetsområde. Den 1 juni 1994 flyttade totalt 150 tidigare kommunalanställda till HESAV, av dessa var 30 tjänstemän. Från Skanska kom 5 personer.

Ett 50 -tal personer flyttade inte med utan blev kvar som anställda i kommunen. Det var:

- De som skulle fungera som beställare och vissa av arbetsledarna - 15 personer.
- Den tekniska personal som arbetade med mätning, kartering och beräkning (MKB) - 7 personer.
- De som var över 60 år - 20 personer.
- De som av medicinska skäl inte kunde gå över - 15 personer.

Avtalet är uppdelat i två delar, en drift- och underhållsdel på ca 60 Mkr/år och en del som omfattar olika "pottar" fördelat på planerat underhåll och reinvesteringar 30 Mkr/år. Avtalet är skrivet som ett avtal på löpande räkning med tak och incitament, 70% av incitamentet till Skanska och 30% till kommunen. Skanska skall redovisa kostnader till kommunen enligt kommunens kontoplan och med specificerade procentsatser för indirekta kostnader. Skanskas kontraktssumma regleras genom nettoprisindex - konsumentprisindex rensat från skatter mm.

³ Kommunen hade i en formulering i anbudshandlingarna garanterat sig på det sättet att de kunde ta ställning till om det skulle bli en driftentreprenad eller ej skulle tas först efter det att anbudet hade värderats.

Under den långa övergångstiden hade facken arbetat gemensamt och haft Malung, Helsingborg och Norrtälje som förebilder. Facken i dessa kommuner arbetar med utveckling i en verksamhet som de kallar "Kom an då-projektet". I anbudstävlan hade facken i ett sent skede gemensamt lämnat in en offert på entreprenaden. Denna offert innebar helt enkelt att man lade sig 1 Mkr under Skanskas anbud. Tanken var att detta var Skanskas vinst. De fick emellertid inte uppdraget.

Kommunalanställda lämnar billigare offert

En miljon kronor billigare än lägsta anbudssumman

Av den Svenska Fackförbundet
 Personalen vid tekniska kontoret i Hälso-
 sande lämnar offert på
 drifts-entreprenaden.
 Det gäller vägar, gu-
 tor, VA-försejning,
 parker, grönskan, be-
 fästighetsförvaltning
 och kommunläggning-
 ar.
 Offerten ligger på en
 miljon kronor lägre än
 den totala summan av
 de lägsta anbuden.

"Oklar och dåligt konkretiserad"
 nämndens
 - Anbudstiden gick ut i
 tolvotat. Kommunstyrelsen Lars
 Johansson (bilden), tekniska
 nämndens ordförande
 och folkpartist, offerten.

"Bra att personalen tar eget initiativ"
 nämndens
 - Jag är glad att
 personalen har ta-
 git detta initiativ,
 eftersom egen-
 gö inte är utrustad,
 säger opposi-
 tionens ledare
 Wiklund, s.

"Det är för sent"
 nämndens
 - Det är för sent att
 komma med ett an-
 bud nu, säger kom-
 munstyrelsen Lars
 Johansson, s.



EN MILJON BILLIGARE. En miljon billigare än lägsta totala an-
 budssumman avser personalen vid tekniska kontoret ett års
 drifts-entreprenaden. Bilden representerar av Lars Johansson,
 SAKP och Lars Johansson, SFP.

Figur 11. Även de kommunalanställda lämnade in ett anbud

Ett av de större problemen under själva övergångsperioden var vilka fackliga avtal som skulle gälla för personalen. Lokalt kunde inte Kommunal och Byggnadsarbetarförbundet som Skanska normalt har avtal med komma överens. Förbunden fick göra upp centralt genom ett så kallat hängavtal. De anställda har nu kvar sina förmåner som de hade tidigare i kommunen bortsett från några smärre förändringar.

Verksamheten var i början ganska kaotisk. De största problemen under inkörningstiden var information och löneutbetalningar. Informationen blev otillräcklig och orsakade missförstånd. Löneutbetalningarna blev de första gångerna felaktiga och ingenting stämde. Men efter inkörningstiden upplevs verksamheten av de flesta som om den fungerar åtminstone lika bra som när kommunen hade ansvaret.

Entreprenadtiden är på fyra år. Då skall enligt kontraktet den nuvarande entreprenören vara med om att ta fram underlag för nästa anbudstävling.

Kontraktet

Generella administrativa föreskrifter är upprättade enligt AF AMA 92. Kontraktet bygger på ABT Ö 92 och AB92. För respektive huvuddel/teknik-område är särskilda entreprenadföreskrifter (SEF) upprättade. Övergripande mål för de SEF som omfattar Vattenförsörjning och avloppshantering lyder:

Verksamheten skall bedrivas så att kommunens vattenabonnenter tillförsäkras en säker vattenförsörjning samt att inom kommunen producerat avloppsvatten hanteras på ett från miljösynpunkt tillfredsställande sätt och i enlighet med de krav som lagar, förordningar och myndigheter kräver

Denna del av entreprenaden omfattar drift/skötsel och underhåll avseende vattenproduktion, vattendistribution, viss mätning och avläsning, uppsamling och borttransport av spill- och dagvatten samt avloppsrening inkl. slamhantering. I entreprenaden ingår även periodiskt underhåll och reinvesteringar i viss omfattning.

Entreprenad- och ersättningsform

Entreprenadformen utgörs av totalentreprenad. Den omfattar även drift och underhåll av befintliga anläggningar samt utförande av periodiskt underhåll av delar som särskilt anges. Begreppen drift och underhåll är inte definierade i allmänna termer men däremot preciserade i de särskilda entreprenadföreskrifterna. I de SEF som omfattar Gator och va-försörjning beskrivs t ex drift och underhåll av vattenledningar på följande sätt:

..... Beträffande vattenledningsnätet ingår bl a avståndsbrickning, spolning av ledningar och ändledningar, underhåll av betäckningar och brunnar, upptining av ledningar samt läcksökning. Akutreparationer av vattenläckor ingår även som aktiv läcksökning och läcklagning.

Förebyggande spolning av vattenledningsnätet skall utföras kontinuerligt och i ur abonnentsynpunkt erforderlig omfattning, dock minst enligt av kommunen upprättad spolplan. Spolplanen innebär

I uppdraget ingår även utredning, planering, projektering och kontroll. Entreprenadåtagandet regleras av skilda funktionskrav, men även av krav i teknisk mening. I åtagandet ingår också informationsgivning. För vattenproduktion ställs t ex följande krav:

Produktion av renvatten med minst samma kvalitet som tidigare. Detta innebär att gränsvärden enligt SLV FS 1989:3 ej får över- resp underskridas

Ersättning till entreprenören för entreprenadåtagandet kan ske på tre sätt:

1. I huvudsak utgörs ersättningen av ett anbudsbaserat takpris för drift och underhåll. I detta pris finns en incitamentsklausul. Entreprenören skall redovisa nedlagda kostnader.
2. För det periodiska underhållet och reinvesteringar finns särskilda budgetramar, så kallade potter.
3. Tilläggsarbeten ersätts enligt en indexreglerad å-prislista eller enligt ett löpande räkningsförfarande.

Entreprenören skall mot visst pris överta maskiner, fordon mm som framgår av SEF. Dessutom skall entreprenören i vissa fall sluta hyresavtal med kommunen.

Kommunen betalar entreprenören månadsvis varvid kommunen i likhet med vanliga genomförandentreprenader innehåller 10% av fakturabeloppet intill dess 5% av den totala anbudssumman uppnåts. Det är dock inte angivet när entreprenören återfår beloppet. Vidare erhåller entreprenören årligen 10 % av kontraktssumman i förskott. Vid årets sista fakturering skall detta förskott vara återbetalt..

Organisation och personal

Entreprenören skall ha fast driftställe i Härnösand och arbetsspråket skall vara svenska. Entreprenören organiserar själv sitt arbete men skall hålla kommunens ombud kontinuerligt informerad om organisation och planerade förändringar i organisationen.

Entreprenören skall överta en del av tekniska kontorets personal. Dessa utgörs av personal som inte fortsätter sin anställning i kommunen för att fullgöra myndighetsuppgifter eller personal som av åldersskäl stannar kvar i kommunen.

Personal som erbjuds tjänst hos entreprenören skall ges tjänstledighet från kommunen. Under kontraktstiden har anbudsgivaren att räkna med att ingen av den övertagna personalen kan friställas på grund av arbetsbrist. Personalens placeringssort skall vara Härnösand, men det finns inga begränsningar inom entreprenadavtalets ram för entreprenören att använda personalen för andra arbetsuppgifter.

Information

Enligt avtalet har entreprenören skyldighet att informera personal och allmänhet.

Innan entreprenaden påbörjas skall beställare och entreprenör gemensamt besiktiga anläggningarna. Samma besiktning görs då entreprenadtiden upphör.

Entreprenören skall vidare till beställaren anmäla driftstörningsstatistik, klagomålsfrekvens och tvister med tredje man.

Avslutande av entreprenaden

I början av 1996 skall en speciell utvärdering av verksamheten göras och redovisas för kommunen. Under sista avtalsåret skall förberedelse för en fortsättning av verksamheten göras. Underlag för eventuell upphandling skall upprättas gemensamt varvid entreprenören skall tillhandahålla data som belyser verksamheten.

Övergången

Chefen för det tekniska kontoret menade att när entreprenadiseringen påbörjades låg detta i tiden och det fanns starka ideologiska skäl som låg bakom. Något som egentligen alla som vi intervjuade anser. Så säger t ex de fackliga representanterna för de kollektivanställda gemensamt att:

“.....den grundläggande orsaken till entreprenadiseringen är helt av ideologiska skäl.”

Den grundläggande princip, som låg bakom det utredningsarbete, som han startade i januari 1992 var att ge restriktioner och spelregler för entreprenaden. Det var frågor om laglighet, huvudmannaskap, konkurrenslagar och om offentlig upphandling. Problem som också kom upp under utredningstiden var det kommande EU samarbetet som skulle göra överföring av personal till enskild entreprenör svårare. Dessutom fanns det i förutsättningarna för utredningsarbetet angivet att verksamheten långsiktigt skulle bli billigare. En viktig punkt blev då att kunna bestämma självkostnader. Beträffande deras egen medverkan var det nära nog omöjlig enligt *utredaren* att de i egen regi skulle kunna vara med och bjuda, ”att göra affär med sig själv”.

I relationerna med facket manade han att de löpande hade informerats. De fick också en löntagarkonsult. De ville arbeta ganska fritt, det fick man inte och då backade de ur.

Det socialdemokratiska kommunalrådet var mycket emot denna verksamhetsförändring. Han menade att det inte fanns några vinster för kommunen att hämta i denna förändring. Löftena om besparingar på 10 miljoner hade inte uppfyllts. Däremot skulle emellertid han själv kunna tänka sig att effektivisera verksamheter och därmed skulle han även kunna tänka sig avskeda anställda som inte är nödvändiga för verksamheten. Detta gjorde de för övrigt med vissa lärarkategorier just nu.

Den stora nackdelen med entreprenadisera och binda upp sig på så lång sikt sade kommunalrådet, är att man frångår sig möjligheten att vara flexibel i budgeten. Redan när man startar budgetarbetet är 100 miljoner låsta. Vid behov av pengar till vården skulle man t ex kunna skjuta upp vissa beläggningsarbeten. Denna typ av prioriteringar kan man inte göra längre.

Den fackliga representanten för tjänstemännen tyckte att det största problemet under övergångstiden var att utredningen tog alldeles för lång tid att genomföra. Det var en lång och jobbig period och personalen mårde tidvis mycket dåligt. Ambitionsnivån sjönk. En psykolog ställdes till personalens förfogande för att förklara olika reaktioner vid förändringar i organisation och verksamhet.

Under anbudsförfarandet fanns Vägverket och Riksbyggen med, men de kom bort på något sätt. Men någon ”stor” firma skulle det bli menade hon. Det verkar emellertid som om HESAV nu anlitar samma lokala entreprenörer som kommunen tidigare har gjort. Men vad händer om fyra år - det blir svårt att komma tillbaka så mycket som är sålt ut.

Representanterna för de kollektivanställda (SKAF) trodde då beslutet kom i kommunfullmäktige om en utredning kring alternativa driftformer att verksamheten fortfarande skulle ske i kommunal regi. Att lämna ut verksamheten till en privat entreprenör har de hela tiden motsatt sig. Däremot har de hade försökt komma med egna förslag, ”Kom an då” projektet var det tydligaste. De menade att de kanske skulle kunna göra detta 10% billigare utan att behöva reducera personalstyrkan.

“Vi reducerar inte personalstyrkan vi gör det billigare på annat sätt. Till exempel fanns det tre olika organisationer som klippte gräs, det skulle kunna göras av en organisation.”

På frågan om varför man inte gjort förbättringar tidigare fick vi svaret:

“Vi fick aldrig lov! Det finns en otrolig tröghet i systemet!”

De kollektivanställda har jobbat tvärfackligt med frågan om entreprenadiseringen. SKAF ville härvid föreslå andra alternativ medan SKTF mer såg slaget förlorat. SKTF:s representant uttryckte detta på följande sätt:

Vi var emot förändringarna redan från början om än inte lika starkt som SKAF. Orsaken till vårt motståndet har i första hand varit en undran om: ”Har vi inte dugt?”

Dock lämnade de tillsammans in en offert på entreprenaden, jämför figur 10. Speciellt SKAF:s representanter kände sig härvid sårade av det mottagande som offerten fick. Den blev kallad ett aprilskämt, de kände sig nedklassade. Socialdemokraterna stödde offerten.

Ett genomgående tema är också den sekretess som var kring anbudsförfarandet.

“Allt var superhemligt före beslutsfattandet.”

SKAF:s representanter

Ett annat problem vid övergången handlar om den personal som skulle stanna kvar i kommunen. En del stannade kvar med ungefär samma uppgifter som tidigare. De blev på detta sätt beställarens personal, till exempel blev mätavdelningen kvar. Det är tänkt att den även skall göra jobb för Skanska, men av detta har det än så länge inte blivit så mycket.

Den personal som fick stanna kvar i kommunen p.g.a. ålder eller medicinska skäl har inte behandlats väl av kommunen menar facket.

Flera har inget att göra. De är bara på jobbet och pratar. Men ingen får gå hem då man inte har något att göra. De har blivit erbjudna garantipension, men det vill de inte ha.

Verksamheten

Från början var det meningen att Skanska skulle bilda ett dotterbolag för verksamheten i Härnösand. Detta stupade på en upphandlingsparagraf och i stället för ett företag organiserades verksamheten som en avdelning i Skanska Norrland AB. I stället för HESAB blev det HESAV. Huvudsyftet från Skanskas sida med åtagandet var att komma in och få erfarenhet av hur en kommunal teknisk verksamhet fungerar och arbetar.

Verksamheten organiserades traditionellt med en fastighetsavdelning och en VA/gata-avdelning. Utöver detta finns det en administrativ avdelning samt ett avdelningsråd som består av några rutinerade chefer på Skanska som skall stötta verksamheten.

Från HESAV sida har de två största problemen under verksamhetstiden hittills varit:

1. Tjänstemännens och yrkesarbetarnas avtal, det är svårt att komma överens i alla delar, här finns en kulturkrock och problem med att man måste tillämpa fel avtal och ändra på fackföreningstillhörighet.
2. Den detaljerade kontoplanen. Den är en sammanblandning mellan kommunens kontoplan och Skanskas kontoplan. Det blir mycket byråkrati men nu har man i alla fall fått den att fungera.

Den ekonomiska redovisningen är ganska detaljerad genom att så mycket är reglerat i förhållandet mellan Skanska och kommunen. En av arbetsledarna uttrycker detta på följande sätt:

Mer byråkrati, t.ex. skall 5 personer attestera en faktura.

Och SKTF håller med:

Arbetsledarna har mycket mer pappersexercis nu. Helt otroligt mycket fler konton. Arbetsledarna upplever större förändringar än vi på kontoret.

HESAV föreslår reinvesteringsarbeten, man väljer dessa bland annat så att underhållet blir så litet som möjligt. I botten finns en investeringsplan. Gränsen mellan akut underhåll och periodiskt underhåll innehåller en gråzon menar de på HESAV.

Från början var ett av syftena med verksamhetsförändringen att stärka lokala företagare, även om kommunen redan innan entreprenadiseringen lämnade ut ca 50% av den tekniska verksamheten till underentreprenörer i kommunen. Det socialdemokratiska kommunalrådet menade emellertid att av detta har inget blivit av, Skanska utnyttjar sina egna kapaciteter även om de inte alltid finns direkt i närheten:

“De kör hit maskiner från Sundsvall - det retar de lokala entreprenörerna.”

Skanska har dock tagit in vissa underentreprenörer såsom Partena Clean för ersättning av en kommunal städpool. Det kommunala fastighetsbolaget har köpts in som underentreprenör för vissa drifts- och underhållsuppgifter på fastighetssidan.

I lönesystemet finns inbyggt en bonus som utlöses om budgeten underskrids. Denna bonus har facket synpunkter på:

“Bonussystemet tar vi med en klackspark, man kan ju inte påverka utfallet i alla fall.”

För sin nya personal har HESAV har lovat viss utbildning. Den har påbörjats med de som mest behöver den, men inte för alla. Detta gör att en del tycker att det inte har hänt något. En del uttrycker det på följande sätt:

“Efter Skanskas övertagande hände inte ett smack, det var en riktig antiklimax. Vi hade ju själva redan kommit långt!”
SKTF:s representanter

HESAV har vissa problem att få utföra jobb utanför kommunen. Det beror delvis på att personalen inte vill flytta på sig, de vill jobba i närheten av sina hem. Annars tyckt de flesta vara överens om att Skanska som arbetsgivare

fungerar bra efter vissa problem under den korta och intensiva inkörningstiden.

“Skanska som entreprenör har inte inneburit några större skillnader. Det fungerar ungefär som förr. Man klagade på snöröjningen även innan Skanska tog över.”

SKTF:s representant

“Verksamheten fungerar bra nu med Skanska som entreprenör. Det finns ingen anledning att kritisera Skanska. Jag har inget emot att lämna ut drift och underhåll till privata entreprenörer.”

Det soc.dem. kommunalrådet

En av arbetsledarna hade vissa synpunkter på nyordningen. Han arbetar i stort som vanligt, men det är en nackdel att det ekonomiska ansvaret har tagits bort från arbetsplatsen. Det är dessutom nu fler chefer och större hierarki. Kontakten med sin närmaste chef bra, det är samma person som tidigare. Lön och andra ersättningar är lika som de var tidigare. Sammanfattningsvis tyckte han att detta var en “kulturkrock”.

De *kollektivanställda* har många synpunkter på den nuvarande verksamheten.

Det finns fördelar:

- Bättre investeringsvilja, om man vill köpa en lastbil är det inget problem om det kan visas vara lönsamt. Det är lättare att hyra bil nu. Snickarna har nu fått en fin verkstad.
- Det har blivit lättare att anställa specialister om det finns behov.

Knepigt, när vi arbetade åt kommunen gick det inte att anställa en elektriker, det har vi nu.

Men det finns också nackdelar:

- Det är en tröghet i systemet, ibland måste vi gå till chefen på HESAV med småsaker. Arbetsledarna är osäkra på vilket ansvar de får ta.
- Sämre arbetstider, arbetskläder

SKAF:s representanter menade också att det är en väldigt dålig stämning nu även om de har bättre sammanhållning. Blev gubbarna erbjudna ett nytt jobb nu skulle 100% sluta. Det är en mental bit att det blivit sämre.

“Skanska får en del av skiten som kommunens politiker skulle ha skuld för.”

De menar också att Skanska gjorde en mycket dålig presentation när man startade. De borde kommit ut och presenterat sig på de olika arbetsplatserna, nu blev det opersonligt. I övrigt har de en del kritiska synpunkter på Skankas sätt att driva verksamheten.

Vi har också frågat dem som vi intervjuat om hur deras kunder har upplevt förändringen. Bortsett från klagomål som redan fanns tidigare om t ex snöskottning verkar denna förändring inte påverka kommuninnevånarna i deras egenskap av konsumenter av kommunala tjänster.

Detta karakteriserar händelserna i Härnösand

Det som i första hand karakteriserar det som hänt i Härnösand är att det tog så lång tid från det att kommunfullmäktige beslutade i frågan tills det att Skanska kom genom HESAV in och tog över verksamheten. Den traditionella motsättningen mellan socialdemokrater och borgerliga finns också där. Detta tillsammans har skapat mycket problem för de anställda och de som har hanterat övergången. Ovissheten har varit stor under en lång tid.

Inför övergången skapades ett mycket omfattande och detaljerat kontraktsunderlag. Kontoplanen är också mycket detaljerad. Detta upplevs på många håll ha lett till mer byråkrati än tidigare. Vidare fick HESAV igångsättningsproblem när denna kontoplan skulle sammansmältas med Skanskas.

Skanskas igångsättning blev kaotisk genom att de fick så kort tid på sig att ta över verksamheten. Men efter dessa igångkörningsproblem fungerar nu verksamheten. I övrigt kan konstateras att:

- All personal fick sysselsättning eller fick behålla sin tjänst
- Egen regi i kommunen fick inte vara med och räkna på anbudet.
- Det skapades en beställarfunktion.
- Personalen fick tjänstledigt från kommunen under 4 år med samma anställningsvillkor.
- Avsikten var att stimulera det lokala näringslivet genom att ge möjligheter att ta entreprenader inom kommunen. Detta tycks inte ha skett i någon större utsträckning