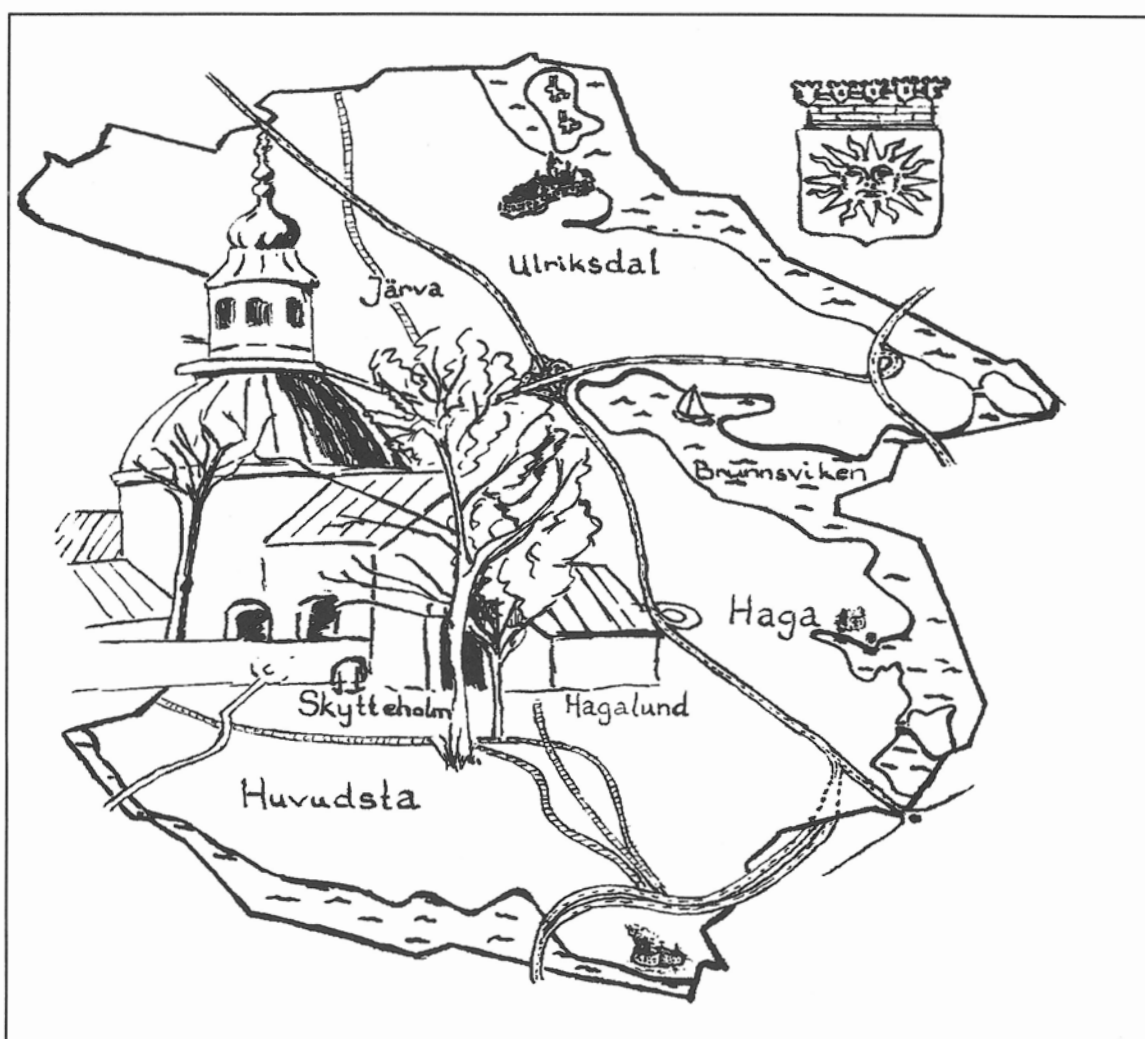


Solna

Solna är en kommun som starkt är dominerat av närheten till Stockholm. Kommunen har 53 000 innevånare på en areal om 22 km². Det finns 3500 företag i kommunen och under arbetsdagen växer befolkningen till 80 000 personer. Vattenförbrukning är 6 miljoner m³ per år. Vattenförsörjningen sker genom Norrvattens försorg och avloppsreningen genom Käppala-förbundet. Kommunen har alltså för sin va-verksamhet enbart ansvar för lokalt ledningsnät och pumpstationer. Vattenledningarna har en total längd om 90 km. Spillvatten- och dagvattenledningarna har en ungefärlig längd om 200 km.



Figur 12. Solna, en kommun dominerad av närheten till Stockholm

Norrvatten sköter huvudledningen till och i Solna. De står för läcksökningar och Solna betalar för vad som registreras på vattenmätarna.

I Solna gjorde vi intervjuer med 3 tjänstemän på tekniska kontoret, NCC:s platschef, 3 representanter för facket samt Solnas kommundirektör. Den

fortsatta framställningen om Solna baseras huvudsakligen på dessa intervjuer samt kontraktshandlingarna.

Historien

Efter valet 91 skiftade kommunen politisk färg och det blev en borgerlig majoritet. Detta gav politiska förutsättningar för att arbeta med nya verksamhetsformer. Kommunen har sedan länge haft en mycket svag ekonomi, vilket skapat ett behov att göra något, om man inte skulle behöva höja den kommunala utdebiteringen. "Vi skall klara detta utan att höja utdebiteringarna", menade politikerna i den nya borgerliga majoriteten. Från tjänstemannahåll påpekades att de ständigt hade otur med statliga bidrag. Man var "förlorare i alla system".

För kommunen var det viktigt att fortfarande äga sina anläggningar - det har alltså aldrig varit aktuellt att sälja ut verksamheten. Det var i första hand andra alternativ som skulle till för att effektivisera verksamheter.

Det låg således politiska motiv och behov av kostnadsminskningar bakom arbetet med att förändra verksamheterna i kommunen. Från politikerna kom det så småningom direktiv till tjänstemännen att utsätta verksamheten för konkurrens och sänka kostnaderna.

Politiker och tjänstemän i kommunen arbetade med organisationsförändringar inom hela fältet alltså även inom så kallade "mjuka verksamheter". För de kommunaltekniska verksamheterna påbörjades efter valet arbetet med att kunna lämna ut drift och underhåll på entreprenad. På kommunens tekniska kontor delades personalen upp i en beställarorganisation som arbetade med förfrågningsunderlag och upphandling samt en "utförarorganisation" som tilläts att lämna ett eget anbud på de olika entreprenaderna. För att få så stora friheter som möjligt delades gata, park och va upp i ett flertal separata entreprenader.

12 NCC Nyheter 123314 Nr 5 • Juni 1993

□□□ Under senare år har det blivit allt vanligare att kommuner lägger ut traditionell kommunal verksamhet på privata entreprenörer. Skötsel av gator, ledningar, parker med mera handlas upp genom anbudsförande, där den som erbjuder bäst villkor vinner. Ännu är det för tidigt att säga om kommunerna - och i förlängningen, skattebetalarna - tjänar på den här formen av entreprenad. Klart är dock att det är en allt intressantare verksamhet för byggföretagen. Den tillgängliga marknaden är totalt värd bortåt fem miljarder kronor. Erfarenheter hittills visar att personallfrågorna vid ett övertagande är den svåraste nöten att knäcka. □

NCC tar över Solnas gator och ledningsnät

- men privata entreprenörer välkomnas inte av alla

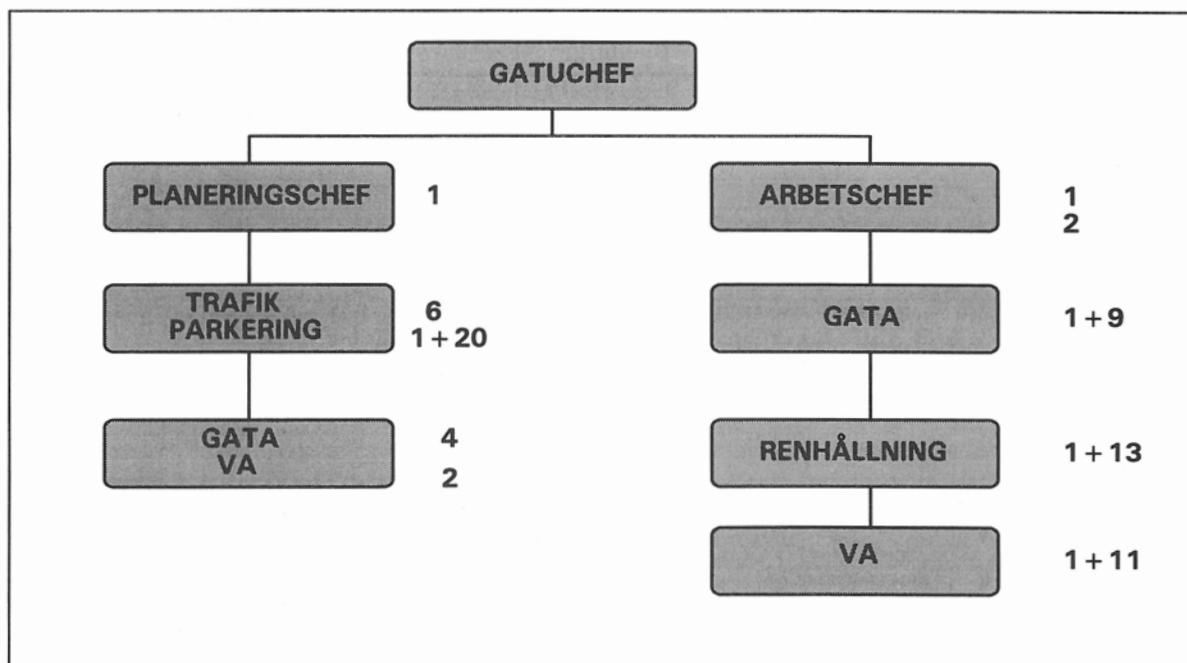
Figur 13. NCC tog över i april 1993

I mars 1992 bestämdes att man skulle ta fram ett förfrågningsunderlag för gata, park och va. Det utarbetades i huvudsak på det egna tekniska kontoret, "beställarorganisationen". Kommunen tog egna och inhyrda jurister till hjälp. I augusti 1992 sändes anbudsfrågan ut för räkning.

Ett tiotal anbud lämnades in till kommunen. En del stora företag inklusive kommunens egen regi enhet lämnade anbud på alla entreprenaderna. Förhandlingsupphandling vidtog efter det att anbuderna hade "jämförts". I slutfasen blev det NCC och kommunens egenregiavdelning som konkurrerade om anbudet. I februari 1993 skedde upphandlingen. Den borgerliga majoriteten drev igen beslutet med liten marginal. NCC fick anbudet. Kontrakts-tiden är 3 år med ytterligare 2 år som option för beställaren. I april 1993 övertog NCC verksamheten och kontraktstiden påbörjades. Detta skedde 3 månader senare än de ursprungliga planerna.

Verksamheten upphandlades på generalentreprenad mot en kravspecifikation enligt kontraktet. Förfrågningsunderlaget som bygger på AB72 var i stort en kopia av de underlag som utarbetats i Lidingö och Sollentuna för gatu- och parkdelarna. Va-delen togs fram med DRIVA¹ som underlag och av egen personal. Gatuavdelningen fungerar som beställare och har planeringsansvaret. Den gör en årlig upphandling mot å-pris av beläggning, gatuunderhåll och va-underhåll. Vid större arbeten gör beställaren handlingar och går ut och frågar flera entreprenörer när det gäller gatu- såväl som va-arbeten.

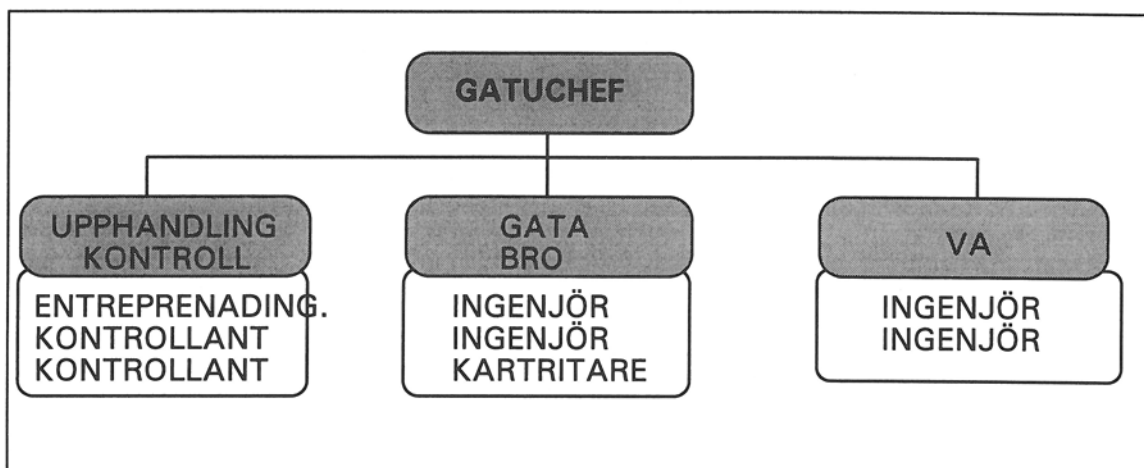
Före övergången till drift på entreprenad arbetade 21 tjänstemän och 53 kollektivanställda på gatuavdelningen. I dessa siffror ingår också personal från trafiksidan. Organisationen framgår av figur 14 nedan.



Figur 14. Gatuavdelningens organisation före entreprenadiseringen

¹ Manual DRIVA - System för uppföljning och redovisning av drift och underhåll för va-system, VAV 2:9210.

Efter entreprenadiseringen kvarstod ett antal tjänstemän på gatukontoret som beställarorganisation i en organisationsstruktur som framgår av figur 15 nedan. Deras uppgifter är består av planering, projektering, upphandling, granskning, besiktning och kontroll.



Figur 15. Gatuavdelningens organisation efter entreprenadiseringen med trafik som egen avdelning

För de anställda finns i entreprenadöverenskommelsen ingen återgångsklausul. Personalfrågorna löstes på så sätt att en del fick gå över till NCC, en del blev uppsagda, en del fick stanna kvar i kommunen medan de övriga fick sluta med andra villkor. Figur 15 nedan beskriver vad som hände med de anställda vid omorganisationen.

Till NCC	Uppsagda	Anställning Solna	Avgångs- vederlag	Garanti- pension	Uppsägning på egen begäran	Summa
1		2				3 arb.ledare
9	10 ²	5	3	5	1	33 kollektiv- anställda

Figur 16. Vart gatuavdelningens personal tog vägen efter entreprenadiseringen

Nu har den politiska färgen i kommunen skiftat. Men socialdemokraterna har i sitt program inte uttalat att de vill återgå till den tidigare verksamheten i egen regi så länge denna verksamhet fungerar.

Kontraktet

Vid upphandlingen användes Svenska Teknologföreningens formulär 18/72. Kontraktet baseras på AB72. Entreprenaden har Solna stad som beställare och NCC BYGG AB som entreprenör.

Entreprenaden omfattar:

- Väghållning och VA-förvaltning Norr och Söder
- Å-prisentreprenad för gatu- och beläggningsarbeten samt VA-anläggningar

² Om kommunen får vakanser ser den till att erbjuda personalen andra befattningar inom Solna stad

Kontraktshandlingarna innehåller bland annat följande delar:

- Entreprenadkontrakt
- Å-prislista för gatu- och beläggningsarbeten samt VA-anläggningar
- Administrativa föreskrifter
- Beskrivning av VA-förvaltningsentreprenaderna inkl viss mängduppskattning

Entreprenadkontrakt

Kontraktens arbetena skall påbörjas i april 1993 och skall vara färdiga för slutbesiktning den sista mars 1996, garantitiden är två år.

Kontraktssumman lyder på 36 miljoner och betalas med 100% av fakturabeloppet. Det är uppdelat på sina två huvuddelar med 28 miljoner på väghållningsdelen och 8 på Va-förvaltningsdelen. Betalning skall ske en gång per månad. Förutsättning är att beställaren erhållit kostnadsredovisning innan betalningen. Betalning enligt å-prislista regleras efter verkligt utförda mängder. För entreprenörarvodet gäller då betalning sker efter självkostnad att det skall vara 12% för vissa kostnader och 8% för vissa samt 5% för UE. Entreprenadindex E84 skall tillämpas. Bankgaranti skall ställas.

Särskilda bestämmelser:

- Entreprenören övertar 13 personal enligt bilaga
- Övertagande av maskiner sker enligt separat avtal
- Beställaren har optionsrätt för år 4 och 5
- Tvister ska lösas direkt av domstol, detta är en ändring i förhållande till AB 72.

Å-prislista för gatu- och beläggningsarbeten samt va-anläggningar

Listan omfattar en del med å-priser för arbeten uppställd i enlighet med AMA samt en del som omfattar ersättningar för yrkesarbetare, maskiner och lastbilar ("lapplag").

Priserna omfattar samtliga kostnader inklusive kostnader för räntor, administration och vinst för i kontraktshandlingarnas mening färdig enhet av arbete, exklusive mervärdesskatt. Utöver detta finns ett formulär för å-priser ingående i entreprenaderna Norr och Söder. Denna har en prissättning som är rabatterad med 20%.

Dessutom finns en separat lista med priser för revision av vattenmätare, priserna är indelade i 8 vattenmätarstorlekar. I denna lista finns också ersättningar för vattenläckor. De är uppdelade i två dimensioner, 100-150 mm (37 000 kr/st) och 200-300 mm (43 000 kr/st)

Administrativa föreskrifter

Kommunalt upphandlingsreglemente tillämpas. Upphandlingen är en förhandlingsupphandling. Ärendet är offentligt, dvs anbudssumma och affärsidéer bli tillgängliga för allmänheten.

Entreprenaden omfattar tre år. Beställaren har rätten att förlänga kontraktet med 2 år. Uppdraget består en eller flera generalentreprenader. Ersättningsform är fast pris utan indexreglering första året därefter skall indexreglering ske.

I förfrågningsunderlaget ingår bland annat:

- Kostnadsfördelning enligt kontoplaner för VA-förvaltning.

- Beskrivning av VA-förvaltningsentreprenaderna, inkl viss mängduppskattning
- Ritningar, 4 st avseende spillvattenledningar, 4 st avseende dagvattenledningar och 4 st avseende vattenledningar.
- Villkor för övertagande av personal
- Förteckning över stadens nuvarande bilar och maskiner

Anbudsgivaren skall besöka arbetsområdet för att kunna lämna korrekt anbud. Anbudet skall vara baserat på i beskrivningar uppskattade mängder. I anbudet skall redovisas övertagande av personal, summa för övertagande av bilar och maskiner samt om behov finns att disponera stadens nuvarande lokaler.

Sluten anbudsöppning och fri prövningsrätt gäller. Uppgivna mängder är uppskattade och oreglerbara. Anbudsgivaren skall bedöma arbetsmängd och beräkna kostnaderna för entreprenaden. Avvikelse från mängder skall endast regleras om anläggningar tillkommer eller avgår. Entreprenören skall ingå i beredskapsorganisation.

Syn skall årligen förrättas inom arbetsområdet. Entreprenören skall alltid hålla en ansvarig arbetsledare i *beredskap*. Han skall överta ansvaret för felanmälan. Diarieföring av inkomna skrivelser skall ske. För entreprenaderna skall parterna gemensamt utse opartisk värderingsman.

Dagbok skall föras, kopia av dagbok skall månadsvis lämnas till beställaren. Entreprenören är skyldig att delta i beställarens möten med ledningsägare, ca en gång per månad.

Garantitid på skall vara två år på utförda underhållsarbeten. För *vite* gäller att värderingsman kan besluta om ersättning för brist eller fel. Rättar sig ej entreprenören efter värderingsmannen får entreprenören ersätta beställaren för "havda" utlägg plus merkostnader. *Twist* skall avgöras av värderingsmannen. Önskar någon driva frågan vidare skall detta ske vid allmän domstol.

Beskrivning av VA-förvaltningsentreprenaderna

Förvaltning definieras som drift plus underhåll där:

- *Drift*: Åtgärder för att verksamheten skall hållas i gång. Åtgärder < 3000 kr ingår.
- *Underhåll*: Åtgärder där anläggningens funktion bibehålls och värdet inte ökar. Kostnad som överstiger 3000 kr och som är godkänd av beställaren regleras genom å-prislista, som gäller för anläggning med avdrag för 3000 kr per åtgärd.

Anläggning definieras som åtgärder för reparation av akuta åtgärder t ex avloppsstopp (som ej ingår i förvaltning). Förebyggande underhåll avser planerat underhåll. Förnyelse avser planlagt utbyte av ledningar eller anläggningsdelar. Åtgärden regleras enligt å-prislista och skall normalt ej överstiga 100 kkr. Vid större kostnad skall särskild upphandling ske.

Vattenläckor skall regleras med fast pris.

I förvaltningsuppgiften ingår max 6 möten per år för att upprätta drift-underhålls- och förnyelseplan i kommunen. Rapportering om ledningsnätets

status skall fortlöpande ske till beställaren muntligen eller skriftligen. Vidare ingår i uppgiften för entreprenören mindre utredningsarbeten.

I förvaltningsuppgiften ingår följande delar som är detaljerat beskrivna i handlingarna, se figur 17 nedan.

Vatten	Spillvatten	Dagvatten
funktionskontroll	funktionskontroll	funktionskontroll
distansmärkning	distansmärkning	distansmärkning
betäckningar	betäckningar	betäckningar
vattenmätare	spolning/rensning	spolning/rensning (sugning av sandfång)
ventiler	TV-inspektion	TV-inspektion
brandposter/tryckmätning	pumpstationer	pumpstationer
spolning ändledning		

Figur 17. I förvaltningsuppgiften ingående delar

Anläggningsarbeten regleras genom å-prislista, timprislista samt materialprislistor.

För *vattenläckor* beskrivs nödvändigheten av omedelbara åtgärder och kontakter med abonnenter. Vid akuta vattenläckor av betydelse skall vattenavstängning under ordinarie arbetstid kunna ske inom en timme. Vid läckor på huvudvattennätet skall reparation kunna påbörjas inom tre timmar.

Antalet vattenläckor på huvudledningar anges ha legat på ca 25 st/år inom hela kommunen. Vattenläcka skall rapporteras inom en vecka till beställaren.

Övergången

I kommunen var den offentliga diskussion inte så högljud. Flera av de närliggande kommunerna i storstadsregionen har borgerlig majoritet och där har man också haft mer eller mindre långt komna idéer om privatisering, så Solnas förändringsarbete har väl inte framträtt så tydligt. Dock arbetade en organisationskonsult i kommunen för några år sedan och resultatet blev att man sålde ut sitt energiverk till vattenfall eftersom man fick så bra betalt. Fjärrvärme organiserades om till ett kommunalt bolag. Detta vållade vissa protester bland kommuninnevanorna.

Enligt en av de intervjuade var det en moderat kommunalpolitikers idé att privatisera. Denna privatisering diskuterades redan på 80-talet.

Solnas kommundirektör menade att deras entreprenadisering inte hade blivit speciellt uppmärksammat. Förmodligen berodde det på att denna region var ganska "blå" och det försiggick liknande privatiseringar på många andra ställen i närheten.

Allt är nu överlåtet, personal, maskiner, lokaler, osv och det finns ingen "återgångsklausul". Kommundirektören såg ingen fara i att Solna skulle ha

svårt att klara sin framtida tekniska verksamhet eftersom det finns så många stora entreprenörer i regionen att de alltid kan finna alternativ om NCC sviker. Konkurrenten finns.

Dock tryckte han på att det var viktigt att kommunen själv ägde sina anläggningar, Va-verk, ledningsnät osv.

“Vi vill inte avhända oss ägarskapet”³

Vid förberedelse för upphandlingen tog kommunen hjälp av konsult. Det tekniska kontoret delade upp sig i två sektioner där den ena fungerade som beställare och den andre som anbudsgivare. Kommunens eget anbud för parkdelen låg högt medan anbudet för VA låg 4 miljoner under budget⁴. NCC som sedermera fick entreprenaden låg över, men genom offentlighetsprincipen menade tjänstemännen att NCC kom i ett bättre läge eftersom de kände till kommunens bud⁵.

Entreprenören NCC gjorde redan i slutet av 80-talet en liten rapport om hur man skulle kunna genomföra en drift- och underhållsentreprenad. NCC var från början mycket intresserad, men nu ligger man lite lågt eftersom det inte är så lätt att få lönsamhet i denna typ av entreprenader.

För platschefen själv var det något av en prestigesak att få jobbet eftersom han tyckte att han hade samarbetat så mycket med Solna tidigare och kände de personer som arbetade där. Han lade ned mycket tid på att försöka beräkna vad kostnaderna skulle bli t ex “snöröjde” de utan snö med personbil för att försöka få en uppskattning av hur lång tid det skulle ta. Han trodde att han låg mycket lägre än de andra entreprenörerna som bjöd på jobbet och att de inte alls hade lagt ner så mycket arbete inför anbudsgivningen.

NCC:s platschef visste att kommunens egen regi skulle lämna anbud men han menade att de hade för dålig erfarenhet från anbudsgivning för att ha en chans. De tog följaktligen också in en konsult. Denne fick dock så småningom under anbudsprocessen hoppa av.

Förhandlingsupphandlingen menade platschefen, orsakade mycket “spring” hos kommundirektören. De andra entreprenörerna höll under upphandlingen ungefär fast vid de 30 miljoner som de startade med medan vi låg runt 14 miljoner. Kommunens egenregisektion försvann sedan så småningom när de inte kunde pruta mer. Det klubbades senare i kommunstyrelsen.

Platschefen frågade sig också vad kommunen skulle göra med den egna personalen.

“Hur skall man kunna säga till kommunfullmäktige att man kan göra detta på 9 när man har över 30 gubbar?”

Detta skulle ske från en dag till en annan. Det går inte menade han, antingen är det ett spel för gallerierna eller så hade de bestämt sig för att ta en entreprenör.

³ Verksamheten är nu såld till Stockholm vatten - hösten 1995.

⁴ Då hade man räknat med att skära ned personalen.

⁵ Vid samtal med NCC:s platschef förnekade han å det bestämdaste att han någon gång under upphandlingens gång - den tog ganska lång tid - hade kännedom om kommunens anbud.

Personalfrågan var stor och besvärlig. Kommundirektören uttryckte detta på följande sätt:

“Den dag då jag lämnade beskedet till personalen att NCC skulle ta över glömmar jag aldrig”

Man förhandlade fram hur många av de kommunalanställda som NCC skulle ta över. Kommunen ville föra över så många som möjligt, medan motparten ville föra över så få som möjligt. Resultatet blev att på va-sidan fördes tre av fem. Inte heller på gata och park fick alla börja hos NCC. En del av de övertaliga fick arbete i kommunen medan en del blev arbetslösa.⁶

På kollektivsidan intervjuade vi tre representanter för de olika facken. NCC-facket kom under övergångstiden att stå emot kommunfacket eftersom alla ville värna om sina jobb. På kommunsidan var det utsagt att det i och med entreprenadiseringen skulle bli nedskärningar. Även de NCC-anställda hade emellertid sedan länge levt med ständiga nedskärningshot. Trots detta hävdades det från NCC-sidan att det naturligtvis var bra att NCC fick över den kompetens som behövdes.

I korthet kan man emellertid säga att alla tre var eniga om att de hade varit dåligt informerade innan övergången det hade gått många rykten att osäkerheten varit stor.

“Information till oss gjordes så att man samlade ihop oss lite då och då.”

“..... det värsta under tiden var ovissheten”.

Men de kollektivanställda var emellertid medvetna om att fanns för mycket folk i verksamheten. En av de intervjuade uttryckte det på följande sätt:

“I kommunen fanns det en djäkla massa folk”

Efter en ganska komplicerad förhandling där facken i viss mån stod emot varandra kom de så småningom fram till att 9 kollektivanställda från kommunen fick arbete i NCC. De kollektivanställda menade att tjänstemännen behandlades på helt annat sätt, lite ironiskt uttryckte sig en av de tre intervjuade detta på följande sätt:

“Alla tjänstemän har fått jobb i kommunen, arbetare får sparken och tjänstemännen konstruerar de jobb för.”

Platschefen fick själv innan verksamheten startade välja ut den personal från kommunen som skulle få anställning i NCC. Alla var inte positiva till NCC. Urvalet skedde, sade platschefen, mycket i förhållande till den syn på arbetet som den arbetssökande hade.

“Jag valde ut dem som verkade gladast och verkade positiva. Inga gnällspikar.”

⁶ Det går inte längre att göra på detta sätt. EU-reglerna kräver att all personal skall övertagas.

Verksamheten

NCC har nu hyrt in sig i källarvåningen i ett hyreshus som ligger i närheten av stadshuset. Lokaler som inte är så dyra som de som kommunen själv förfogar över. I NCC:s verksamhet ingår:

- *Drift och underhåll gator:* Felanmälan, beredskap, barmarksunderhåll, vinterväghållning, beläggning och trafikanordningar
- *Drift och underhåll VA:* Felanmälan, beredskap, vattenläckor (fast pris), avloppsstopp och vattenmätarbyten (enligt å-prislista).

Felanmälan görs i huvudsak till NCC men kan även göras till kommunen. Tjänstemännen på kommunen säger att de gärna vill ha en kommunikation med sina kunder. Mätarbyten, revisionsbyten, avstängning vid flyttning, byte på grund av driftstörningar görs av NCC.

Tjänstemännen som vi intervjuade hade svårt att svara på frågan om det hade blivit något billigare efter entreprenadiseringen.

“Vi håller oss inom krympande ramar”.

Taxan har inte sänkts. Beträffande avgifterna menade - trots att Solna har en mycket låg taxa⁷ -, en av de ansvariga för Va-verksamheten att VA finansierar en del av gatan.

En konsultfirma har gjort en utvärdering som innehåller en del kritik. Kritiken gällde NCC:s rapportsystem, att underhållsplanering inte ingår, att man bör göra en enkätundersökning hos kunderna, att avvecklingskostnaderna var lågt uppskattade och att kostnadsuppföljning före och efter ej var gjord. En fråga som konsultfirman ställde gällde framtidens marknad. Om det inte finns en fungerande marknad hur skall man då få en fungerande kommunalteknisk service?

Tjänstemännen i kommunen sade de att de ville ha en stark beställarorganisation, en stor kommun kräver det. Solna som har 53 000 inneboende ligger på gränsen till vad som skulle kunna kallas en “stor kommun”.

Sammanfattningsvis menade de att de var nöjda med samarbetet med NCC. De har ett driftmöte för VA en gång per månad under vilket de med NCC går igenom de problem som varit under månaden. Detta upplevs som positivt. De har vidare släppt personalansvaret vilket också upplevs som positivt, de kan nu mer ägna sig åt tekniska frågor. Bland andra positiva saker är att de har ett fast pris på läckor. De har dagliga kontakter med NCC:s arbetsledare. De hade också själva försökt göra en sammanfattning av vad som är bra vad som inte är bra i den nuvarande verksamheten, se figur 18 på nästa sida.

Från entreprenörens sida menar man att va-delen i drift- och underhålls-entreprenaden är ganska enkel. Den är dessutom inte så omfattande heller, den är bara på drygt 3 millioner kronor. Den svåra delen är resten - omfattande 10 millioner kronor. En stor del av problemen vållas av snöröjningen. Enligt platschefen kan man inte veta så mycket om de maskinbehov

⁷ 7,14 kr/m³ + moms samt en fasta avgifter mellan 200 och 2000 kronor. Denna kommer förmodligen att höjas när Käppala bygger ut. Det är billigt för att det är en oerhört tät kommun med bra material i ledningar och mycket lättskötta avloppstunnlar.. Solna ligger dessutom högt, man behöver inte pumpa sitt avloppsvatten.

man kommer att ha under den kommande vintern, ändå måste beställningar av snöröjningsentreprenörer ske tidigt för att man säkert skall få den kapacitet som man eventuellt kommer att behöva.

“Snö måste handlas upp i maj!”

Gata		VA	
Bra	Dåligt	Bra	Dåligt
städdagar på vissa dagar, om man inte har det blir det inte städat	vinterväghållning, man har olika entreprenörer som då inte har lokalkännedom	driftgrupp som träffas en gång per månad	nytt index behövs
inget personalansvar	dålig koll på trafikanordningar	fast pris på vattenläckor	två å-prisnivåer
felanmälan till entreprenör		dagliga kontakter med NCC:s arbetsledare	förbättringsåtgärder resulterar ej i mindre kostnader för beställaren
index			

Figur 18. Drift- och underhållsentreprenadens för- och nackdelar enligt kommunens tjänstemän

När det gäller driften av va-verksamheten har Norrvatten bevakning av tryckfall, läcksökning. Det finns emellertid inget incitament att söka läckor och vi vet tyvärr mycket lite om ledningarna. Solnas ritningsmaterial är dåligt även om det nu håller på att uppdateras med hjälp av CAD.

Beträffande underhåll är det beställaren som t ex bestämmer material i ledningar, “det blir mycket plast”. Även mycket ledningsreovering görs med grävningsfria metoder t ex “relining”. Det som skulle kunna vara ett problem att särskilja mellan normalt underhåll ingående i entreprenaden och reinvesteringar för vilket entreprenören skall ha betalt för tyckte han än så länge inte hade orsakat några problem.

“Det är inget problem att skilja på drift och entreprenad - så länge man kan samarbeta!”

Detta håller tjänstemännen på kommunen med om, fastän de hade trott att detta skulle vålla problem.

För uppföljning görs en gemensam besiktning på det som NCC gjort under året. NCC har också initierat en kvalitetspärm. Den visar t ex när brandposter är provtryckta, när rännstensbrunnar är rensade, att förbudsskyltar kollas 2 gånger per år, att pumpstationer inspekteras

“Detta är mycket till för kommunen så att de ser att vi har ett system - och även att visa för politikerna.”

Platschefen säger att de vill att allt skall fungera minst lika bra som förr. Från början när de tog över var det mycket klagomål och då speciellt från de

som var emot entreprenadiseringen. Klagomålen gällde i första hand gator och P-platser.

Sammanfattningsvis kan man säga att NCC:s platschef tyckte att detta var ett av de mest spännande jobb han haft.⁸ Han tyckte det fungerade bra i samarbetet med anställda och kommunen, samtidigt som ekonomin i entreprenaden fungerade. Han betonade vikten av ett gott samarbete

De kollektivanställda som fått jobb i NCC sade att de egentligen trivdes bättre nu än när kommunen hade haft ansvar för verksamheten. Beträffande lönen är den ungefär lika även om semestern blivit lite kortare. Det har däremot blivit mindre beredskap. Vissa dispyter har vållats av att de tidigare kommunanställda inte har fått ta med sig anställningstiden in i NCC.

Om den nya arbetsorganisationen säger en av de som tidigare arbetat i kommunen:

“Det fungerar mycket bättre nu. Det är inte så många tuppar som fattar beslut, och planket mellan yrkeskategorierna är inte så stort. Tidigare var det för många chefer och för många beslut. Man är nu mer intresserad av sitt arbete, kanske också mer intresserad av att behålla sitt arbete. Man intresserar sig också mera för resultatet.

Andan är också bättre nu och detta gällde alla. Men en av dem undrade hur det skulle gå efter några år. NCC satsar mycket nu med bra arbetsledning osv för att få in en fot men sedan? NCC kan lättare få det att fungera genom att man kan flytta personal till där det behövs. Men det måste det vara ett stort entreprenadföretag för att klara en sådan här entreprenad - man måste ha de nödvändiga resurserna om det plötsligt vid ett stort snöfall skulle behöva mycket folk.

Från kunderna har inte märks mera klagomål nu än förut.

Det var förvånande hur eniga alla tre från de kollektivanställda var om att detta fungerade bra. De menade att det gällde de övriga anställda också. Man skall emellertid komma ihåg att de som vi här intervjuat är de som fick jobb efter entreprenadiseringen.

I korthet menade kommundirektören att besluten som hade fattats hade skapat vissa personalproblem men att övergången sedan fungerat bra och att verksamheten nu fungerade.

“Det fungerar nu alldeles utmärkt, NCC fanns ju redan i Solna, och kan kommunen. För kommuninnevånarna har det inneburit väldigt få konsekvenser.”

Tjänstemännen på kommunen hade vissa önskemål på framtiden. De sade att de ville

- behålla och förstärka beställarkompetens
- utvärdera upphandling av funktionsentreprenad
- eventuellt ha en mindre driftgrupp för va för att bibehålla driftkompetens vid byte av entreprenör
- samordna jour och beredskap

⁸ PC hade tidigare varit platschef för anläggningsentreprenader i NCC.

- se över förfrågningsunderlaget
- ha en mer flexibel upphandling
- att om verksamheterna ändras skall det finnas styrmedel att reglera detta

Detta karakteriserar händelserna i Solna

Politiska motiv och svag ekonomi var huvudsakliga motiv till övergången. Själva övergången gick tämligen snabbt. Solna behåller sina anläggningar men har ingen reträttväg så kommunen kan inte ta tillbaka verksamheten till kommunen utan vidare. Personalen har lämnat kommunen, det finns ingen återgångsklausul för dem som arbetar i NCC. De personal som gått över till NCC tycks trivas bra i sin nya omgivning. I övrigt har personalstyrkan kraftigt reducerats.

Verksamheten fungerar nu, samarbetet fungerar med kommunens starka beställarorganisation och kommuninnevånarna har inte fler klagomål än de haft tidigare. Det är svårt att avgöra om och hur mycket kommunen tjänat på denna verksamhetsförändring. va-taxan har inte sänkts, dock var den redan låg då NCC övertog verksamheten.

Vaxholm

En av de första och mest omtalade kommuner som radikalt förändrade sin verksamhetsform var Åre. Där skapades ett antal aktiebolag som skulle sköta de kommunala uppgifterna. Kommunen skapade kommunägda beställarbolag som skulle köpa de tjänster som behövdes. Redan 1985 bildades det kommunala fastighetsbolaget Årehus AB. För de kommunaltekniska uppgifterna skapades i mars 1988 Åre Teknik AB. Detta bolag skall förvalta, projektera och handla upp för driften nödvändiga entreprenader. I Vaxholms kommun var man inte långt efter men här valde man en annan modell. Kommunen lämnade ut drift och underhåll på entreprenad. Den första januari 1988 övertog Ragn-Sells driften av de kommunaltekniska uppgifterna.

Historien

Vaxholm är en liten kommun utanför Stockholm med drygt 6000 invånare. Kommunen hade vid förändringen en borgerlig majoritet och det beslutades efter ett principuttalande i kommunstyrelsen mars 1987 att genomföra drift och underhåll i entreprenadform. Det avtal som ligger till grund för entreprenaden är utformat av en konsult och daterat september 1987.

Avtalet omfattar kommunens samtliga drift- och underhållsarbeten inom områdena väghållning, parkverksamhet, va-verksamhet samt fritidsverksamhet. Syftet med att lämna ut verksamheten på entreprenad var huvudsakligen att få en flexibel organisation med bred kompetens. Den tidigare organisationen medgav ej full kompetenstagning. Motivet med avtalet sades vara:

....att med minst nuvarande servicegrad till allmänheten genom rationalisering och effektivisering väsentligt sänka kommunens totalkostnad i förhållande till nuvarande kostnader för verksamheten, dels att ge berörd personal tillfälle till omväxling och utveckling i arbetet och dels för entreprenörens del ge tillfälle till nya verksamhetsområden ...

Det vill säga: Bibehåll servicenivån men sänk kostnaderna!

Upphandlingsarbetet startade med att man sände ut en intresseförfrågan till 14 entreprenörer. Av dessa var fyra intresserade av hela paketet, två av någon enstaka del, två tackade nej och sex svarade ej. Förfrågningsunderlag innehållande infordran, administrativa föreskrifter, förslag till entreprenadavtal samt anbudsformulär skickades till ut till tio entreprenörer. Fem svarade och en förhandlingsupphandling inleddes med två entreprenörer som hade totala erbjudanden enligt kontraktet.

Det mest förmånliga avtalet kom från Ragn-Sells och slutade på 4,8 Mkr per år, vilket understeg kommunens budgeterade kostnader med 0,7 Mkr (13%). I Ragn-Sells-koncernen ingick då ett femtiotal företag med ca 850 anställda. Nu bildades dotterbolaget "Ragn-Sells i Vaxholm AB".

Avtalet mellan Ragn-Sells och kommunen gällde i en första försöksperiod på tre år med start i januari 1988. Kommunen hade sedan ensidig option på

ytterligare två år. Därefter skulle avtalet automatiskt förlängas om båda parterna var nöjda.

6

Inrikes

Dagens Industri • Onsdag 30 sep 1987

Kommunernas nya ekonomi

Vaxholm tjänar 13 procent

när Ragn-Sells tar över driften

Vaxholms kommun sänker kostnaderna för den tekniska driften med 13 procent när Ragn-Sells tar över verksamheten nästa år.

För 4,8 Mkr per år åtar sig

Ragn-Sells att sköta driften av bl a kommunens VAnät, reningsverk, gatuunderhåll med snöröjning och skötsel av parker och idrottsanläggningar.

Om Ragn-Sells klarar uppdraget till en lägre kostnad delar företaget och kommunen på vinsten.

Figur 19. Klipp ut dagens Industri 30 september 1987

Nu kom det inte att bli så. Efter de tre plus två åren lämnades driften åter ut på räkning. Denna gång hade man delat upp driftentreprenaden i fem delposter. Alla dessa poster kom att tas hem av kommunala bolag. Av de tolv som lämnade in offert kom Ragn-Sells först på femte plats. Eftersom företaget endast reflekterade på alla fem posterna tillsammans såsom verksamheten tidigare varit upplagd utgjorde man inget konkurrenskraftigt alternativ. När det gällde priset på va-delen kunde ingen konkurrera med Roslagsvatten AB, Österåkers kommunala vattenbolag. Detta kommunägda bolag tog nu över driften av va-anläggningarna för fem år framåt¹. Vaxholm hade tidigare tillhört Österåkers kommun vilket förmodligen underlättade för Roslagsvatten att ta över. Lokaliseringsprincipen i kommunallagen innebär emellertid att det finns vissa tveksamheter när det gäller vad kommunala bolag får lov att åta sig. I detta fall motiverades det av att detta uppdrag innebar en sådan marginell utvidgning - 20% - av Roslagsvattens verksamhet att den borde kunna godtagas. De fakto har Roslagsvatten bildat två dotterbolag - Österåkervatten och Vaxholmsvatten för att kunna hålla

¹ I Österåkers kommun bolagiserades i november 1989 va-verksamheten. Bolaget gavs namnet Roslagsvatten AB. Ett ramavtal mellan kommunen och bolaget begränsar bolaget till Österåkers kommun, medan bolagsordningens ändamålsparagraf inte stadgar någon geografisk begränsning. Starten för bolaget kom inte att bli den bästa. Va-abonnenterna hade tidigare subventionerats av skattekollektivet men eftersom som nu verksamheten skulle vara självbärande tvingades bolaget starta sin verksamhet med att kraftigt höja taxan. En kort tid därefter kom ytterligare taxehöjningar när vattnet blev momsbelagt.

kommunernas ekonomi skilda - Österåkers vattentaxa får inte subventionera Vaxholms och vice versa. Vaxholms kommun har dessutom köpt in sig med 20% i Roslagsvatten.

Avtalet

Avtalet var ett av de första driftavtalen som skrevs inom va-området. Flera andra avtal t ex Herrljungaavtalet har många likheter med detta avtal. Uppläggning och formuleringar är i mycket lika med senare avtal även om Vaxholmsavtalet inte i vissa stycken är så detaljerat som senare avtal.

Avtalet är skrivet som ett samarbetsavtal utan direkt koppling till AB72 eller AMA och bygger på ömsesidigt förtroende och respekt mellan parterna. Strävan skall vara att eventuella tvister skall lösas i samförstånd parterna emellan. Går inte detta skall tvisten föras till allmän domstol.

Vaxholm överger privat regi

Figur 20. Kommunaktuellt 19 november 1992

Ersättning till entreprenören baseras på kommunens budgeterade kostnader för 1988. Entreprenörens arvode utgör 87% av 1988 års budget. Det justeras med hänsyn till konsumentprisindex. Avtalet är utformat som ett kostnadsincitamentsavtal. Entreprenören är skyldig att redovisa sina självkostnader. I redovisade belopp skall ett 10% entreprenörsarvode ingå. Eventuell vinst delas lika av kommun och entreprenör.

En konsult har gjort en utredning om avtalets effekter. Enligt denna har antalet manmånader minskat med 40% under perioden 1987 till -89. Entreprenörens anbudssumma låg på 0,7 miljoner under kommunens budget 1988. Maskinparken övertogs av entreprenören till ett pris motsvarande bokfört värde. Den har sedan upprustats och moderniserats.

Det har funnits nackdelar i avtalet. Berörd personal protesterade och sa sig inte vilja bli utlämnad på entreprenad, 8 av 12 gick över till entreprenören. Det finns brister i avtalet som gör att entreprenören tar betalt för tjänster som inte är preciserade. Vid en eventuell konkurs är det kommunen som tar risken. Kommunen kommer också att tappa kompetens och lokalkännedom inom va-området eftersom det inte finns något system för erfarenhetsåterföring.

En av de större bristerna sägs enligt entreprenören vara att man missade en övertagandebesiktning. En sådan avseende t ex ledningars och anläggningars ålder av enklaste slag skulle ha givit en bättre bas för resonemang om vad som behöver göras för att behålla skick och funktion respektive vad som är att anse som förbättring. Konsulten ger i sin utredning följande rekommendationer:

- Entreprenörens självkostnadredovisning bör göras mer detaljerad.
- Parterna bör gemensamt upprätta och à-jourhålla en lista över tillkommande och avgående arbetsuppgifter och deras inverkan på arvodet.
- Parterna bör gemensamt göra en översiktlig, dokumenterad besiktning av alla ledningars och anläggningars ålder och skick.
- Parterna bör enas i några tolkningsfrågor för att undvika återkommande diskussioner.

Personal

I avtalet står att entreprenören skall erbjuda anställning åt tolv personer som tidigare arbetade i kommunen. Dessa skall ges tjänstledighet från sina kommunala tjänster under provperioden. Även om den nya arbetsgivaren skall kunna angiva andra arbetsuppgifter än tidigare har han inte rätt att ålägga någon person att arbeta utanför kommunen mot hans vilja. Avtalet stipulerar också att kommunen och entreprenören gemensamt skall utarbeta en personalplan som skall ange förslag om vad som skall hända om verksamheten återgår till kommunen eller annan entreprenör.

Samtlig berörd personal protesterade mot förslaget. De sade sig inte vilja bli utelämnade på entreprenad och hade inte för avsikt att gå över till entreprenören. Kommunen och fackföreningen kunde inte enas, varken i lokala eller centrala förhandlingar. Efter en tid arbetade endast sju före detta kommunalanställda hos entreprenören resten hade sagt upp sig eller beretts andra arbetsuppgifter i kommunen. De som stannade kvar hos entreprenören sade sig emellertid trivas bra.

När Roslagsvatten i januari 93 tog över verksamheten sade de att de endast räknade med att behöva anställa ytterligare en person för att klara verksamheten. Dessutom hade de personal med lokalkännedom eftersom Vaxholm ju tidigare hörde till Österåkers kommun.

Detta karakteriserar händelserna i Vaxholm

Vaxholms kommun var en av de första i landet som entreprenadiserade sin kommunaltekniska verksamhet. Avtalet som skrevs fick ingen koppling till AB72 och det kom att fungera som förebild för en del senare drift- och underhållsavtal. Personalen protesterade och det gick inte för kommunen och facket att komma överens. Efter de tre plus två åren lämnades entreprenaden ånyo ut på räkning varvid ett kommunalt bolag tog över driften.

Malmö

Malmö har ca 250 000 invånare och är Sveriges tredje stad. Kommunens hela va-verksamhet omsätter 350 Mkr per år. Av denna summa utgörs 35% av drift och underhåll. Under några år har borgerliga politiker i Malmö strävat efter att lämna ut va-verksamheten på entreprenad. Efter valet 1994 skiftade den borgerliga majoriteten och upphandlingsfrågan bordlades.

I Malmö pågår för närvarande revision av upphandlingen inom ramen för ett speciellt VA-forsk-finansierat projekt. Av denna anledning gör vi här endast en sammanfattning av händelseförloppet².

Historien

Kommunstyrelse beslutade 21 juli 1993 att va-verksamheten i Malmö skulle konkurrensutsättas. Staden blir därmed den första stora stad i Sverige som beslutat att föra ut sin va-verksamhet på entreprenad. Under början av hösten 1993 skickades en intresseförfrågan rörande den aktuella driftreprentaden ut till 23 företag. Intresseanmälan inkom från 10 företag eller företagsgrupper.

Omedelbart före årsskiftet 1993/94 skickades anbudsfrågan ut till 12 företag. Vid anbudstidens utgång den 28 februari 1994 hade 7 stycken av dessa inkommit med anbud.

Efter det att kommunen utvärderat de inkomna anbudena valde man ut de två förmånligaste för vidare förhandlingar. Anglian Water/Nordvatten och Malmö VA-verk). Förhandlingarna lades upp så att fullständiga avtal arbetades fram med båda anbudsgivarna.

I mitten av maj 1994 presenterade kommunen resultatet av anbudsjämförelsen vilken utföll enligt följande:

• Lyonnaise des Eaux/NCC	195 Mkr/år
• General des Eaux/Skanska	155 Mkr/år
• SAUR/Siab	143 Mkr
• Southern Water	140 Mkr
• WMI/Sellbergs	140 Mkr
• Malmö VA-verk	126 Mkr
• Anglian Water/Nordvatten	100 Mkr

Spridningen var alltså ganska stor mellan anbudena. Som resultat av anbudsutvärderingen förordade Gatukontoret/Gatunämnden Anglian Water/Nordvatten som entreprenör för va-driften i Malmö. Detta blev också kommunstyrelsens rekommendation till kommunfullmäktige, som är den instans som skulle ta slutlig ställning i frågan.

Anbudet innebär ett tio-årigt avtal mellan kommunen och Anglian Water/Nordvatten. Det finns dessutom en femårig option efter de tio åren. Det innebär också att kommunen fortsättningsvis äger sina anläggningar och själva bestämmer över va-taxan.

Anglian Water som hade en årsvinst på 2,2 miljarder under 1993 satsar på att bli en av världens största vattenreningskoncerner. De köpte under 1993

² Avsnittet bygger på en lägesrapport från VA-verket i Malmö samt några andra mindre artiklar.

Purac och äger sedan tidigare Nordvatten. I sin strategi för övertagandet tar man över mycket kompetent personal och man tänker göra Sjölanda reningsverk i Malmö till koncernens utvecklingscenter för avloppsrening. Enligt ett moderat borgarråd skulle avtalet spara 20% på driftbudgeten jämfört med att fortsätta driften på egen hand i kommunens regi. Man skulle dessutom inte behöva avskeda någon av de 176 anställda i VA-verket.

Resultatet av valet hösten 1994 blev att socialdemokraterna tog över makten i Malmö och fullmäktige har således inte skrivit på avtalet. För närvarande pågår en revision av vad som hänt.

Politikerna

Bland de politiska partierna i Malmö var Moderaterna, Folkpartiet och Skånepartiet för en privatisering av va-driften och Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet emot. Detta innebär att det inför fullmäktigemötet fanns en majoritet (om än ganska knapp) för en privatisering. Skånepartiet hade dock i förväg klart deklarerat att man var för en privatisering men att man ansåg frågan så viktig att slutligt beslut borde tas först efter valet.

Va-frågan togs första gången upp i kommunalfullmäktige i juni 1994. Eftersom Skånepartiet redan bestämt sig för att begära bordläggning, fanns det inte längre någon majoritet för att driva igenom privatiseringen. Mot denna bakgrund valde flera partier att rösta för bordläggning. Resultatet av fullmäktigemötet blev alltså en majoritetsbordläggning.

Under sommaren 1994 skedde en intensiv lobbyingverksamhet. Bl a anlätte de fackliga organisationerna en konsult som närmare skulle analysera frågan om privatisering av va-driften. Denna analys, vilken presenterades i augusti 1994 visade bl a att det fanns mycket allvarliga brister i anbudsutvärderingen, av stor betydelse för anbudssummornas storlek. Sammanfattningsvis kom konsulten fram till att en privatisering av va-driften skulle bli en dålig affär för va-abonnenterna.

Folkpartiet företog under sommaren en egen analys av konkurrensutsättningen vilken resulterade i att man inom delar av fullmäktigegruppen började tveka i va-frågan. I princip är man positiv till en privatisering av driften men anser att det finns vissa oklara punkter i beslutsunderlaget

Den före sommaren bordlagda va-frågan togs upp vid kommunalfullmäktiges sammanträde i slutet av augusti 1994. Under en två timmar mycket intensiv debatt av va-frågan yrkade moderaterna på att Anglian Water/Nordvatten skulle antas som entreprenör. Socialdemokraterna vänsterpartiet och miljöpartiet yrkade i första hand på återremiss av ärendet och i andra hand på bordläggning. Folkpartiet och Skånepartiet yrkade på bordläggning, bägge med hänvisning till det nära förestående valet. Resultatet av omröstningen blev majoritetsbordläggning (39 röster för och 22 röster emot).

Ärendet vilar således för närvarande i Malmö. Malmö va-verk fortsätter att ansvara för driften under det att de ser över sin organisation.

Jämförelse mellan kommunerna

En av de första kommunerna i Sverige som förde över drift och underhåll i sin kommunaltekniska verksamhet på entreprenad var Vaxholm. Efter valet 1991 följde ett antal kommuner Vaxholms exempel. Vi har följt fyra av dem Herrljunga, Vårgårda, Härnösand och Solna. I Malmö försökte man lämna ut sin va-drift på entreprenad men ärendet är för närvarande bordlagt.

Orsaken till övergångarna är naturligtvis ideologisk - en borgerlig majoritet som vill visa sig handlingskraftig och utföra det som man lovade före valet. Men det finns också andra tydliga inslag. Kommunerna har en pressad ekonomi och de söker på olika sätt att effektivisera. Bakom denna önskan att effektivisera finns en insikt att obehagliga beslut måste fattas. Det finns en övertalighet i organisationen, men man vet inte hur man skall angripa problemen. Kan entreprenadisering vara en lösning på dessa obehagliga problem?

Tidsaspekter

Det tar lång tid från det de första diskussionerna om att kommunen vill göra något tills det att entreprenören tar vid. Detta vållar bekymmer. Under hela denna tid läggs mycket kraft på diskussioner och konflikter. I figur 21 finns tidsperspektiven angivna för de fyra kommunerna. För jämförelsens skull är även Malmö inlagd.

	Start för diskussioner om upphandling	Start upp- handlings- arbete	Upphandling	Entreprenad- start	Entre- prenad -tid	Option
Herrljunga	juni 91		nov 92	jan 93	3 år	2 år
Vårgårda	juni 91			maj 93	3 år	2 år
Härnösand	dec 91	april 1993	april 93	augusti 94	4 år	Nej
Solna	mars 92	augusti 92	februari 93	april 93	3 år	2 år
Vaxholm		mars 87	sept 87	jan 88	3 år	2 år
Malmö	juli 93	dec 93	maj 1994	aug 94 bordläggning	10 år	5 år

Figur 21. Tidsperspektiv på övergången

Vi ser av tabellen att För Solnas del tog det endast drygt ett år från det att man började diskutera övergången tills det att NCC tog över. Den andra motpolen är Härnösand där motsvarande tid var drygt två och ett halvt år. Detta kan vara en av faktorerna som bidrog till att göra Solnas övergång mindre smärtsam än Härnösands.

Entreprenadtiderna är överlag tämligen korta 3-4 år med ytterligare option på 2 år för beställaren i några kommuner. Undantaget är Malmö där ett engelskt bolag var på väg att ta över.

Personal

I alla kommunerna uppstod omedelbart oro, diskussion och konflikter, bland personalen när ryktena om entreprenadiseringen kom ut - naturligtvis. Men märkbart är att i Solna avspeglar sig denna debatt inte speciellt mycket i media. I Härnösand och Herrljunga uppstår däremot livliga skrivelser i lokalpressen.

	Villkor	Personal under övergångsperioden	Personal under verksamheten	Övrigt
Herrljunga	Tjänstledighet med återgångsrätt,	De kände sig överkörda och dåligt informerade	Verksamheten bra, men stämningen dålig	Fyrpartsavtal mellan parterna som var svårt att genomföra
Vårgårda	Tjänstledighet med återgångsrätt	Mycket diskussion	Personalen splittrad, en del vill återgå i kommunens tjänst	
Solna	Ingen återgångsmöjlighet		Säger sig trivas	Svårt att komma överens mellan facken
Härnösand	Tjänstledighet med återgångsrätt	Mycket motstånd från de olika facken	Verksamheten bra men stämningen dålig, dock för mycket byråkrati	Avtal kommunal byggnads var svårt blev ett sk hängavtal
Vaxholm	Tjänstledighet med återgångsrätt			

Figur 22. Personalens villkor och åsikter

Det som karakteriserar själva övergången är att personalen är oroad och är emot förändringen. En sak som försvårar är de komplicerade avtal som skall upprättas. Det är flera fack som skall komma överens. De kommunalanställdas avtal måste stämma överens med de privatanställdas. I Härnösand gick det så långt att man inte kunde komma överens lokalt utan förhandlingarna måste skjutas upp på central nivå.

När sedan entreprenören tar över och verksamheten kommer i gång fungerar arbetet lika bra som före sett från de kollektivas perspektiv, men stämningen är på vissa håll fortfarande infekterad av det som hänt. Dock är det inte entreprenören som beskylls utan det är kommunens politiker och tjänstemän som kommer i skottgluggen.

Kontrakt och verksamhet

Vid utformningen av kontrakten har kommunerna gått två vägar. De första kontrakten utformades med hjälp av konsulter och många av kontrakten har mycket lika utformning och innehåll, Herrljunga och Vaxholms kontraktsutformning tillhör dessa. Härnösand och Solna har gått den andra vägen och

utnyttjat AB72 som underlag för utforma sina avtal. Det är svårt att utforma drift- och underhållsavtal. Det är lätt att det blir otydligheter t ex om gränserna mellan underhåll och investering, om krav på status på anläggningar vid överlämnanden och om övertagandebesiktningar. I inget av fallen har vi dock sett att detta lett till konflikter mellan beställare och entreprenör. Alla parter har poängterat att detta är ett samverkansprojekt och de problem som har uppstått har lösts i samförstånd. På kort sikt och med en verksamhetsform som är i sin linda verkar de avtal som är upprättade att fungera. Detta gäller nu men den fråga man kan ställa sig är: Vad sker på lång sikt?

	Kontraktstyp	Kommunens delaktighet	Verksamhet
Herrljunga	Special		Fungerar lika bra som tidigare
Vårgårda	Special	Personalen var med och bjöd	Fungerar
Härnösand	Följer AB	Kommunen var ej med i egen regi och bjöd	Vissa övergångsproblem men fungerar nu som tidigare
Solna	Följer AB	Kommunen var med och bjöd på kontraktet	Fungerar lika bra som tidigare
Vaxholm	Special		

Figur 23. Kontrakt och verksamhet

Det kan avslutningsvis konstateras att samarbetet mellan entreprenör och beställare i samtliga fall tycks fungera bra. Det finns dock en markant skillnad mellan stora och små kommuner. De stora kan skapa sig en kraftfull beställarorganisation på ett sätt som de små inte kan göra.

I inget fall har vi kunnat konstatera att kunderna - va-kollektivet - märkt någon skillnad i servicenivå efter det att den privata entreprenören har tagit över.

4 PRIVAT VA-VERKSAMHET I ROSTOCK

"Vid privat drift blir den privata organisationens verksamhet så bra som kommunens agerande medger"

Världen över finns ett stort intresse av att prova nya former för att organisera och finansiera VA-verksamheten. Som framgått av en tidigare avrapporterad VAV studie¹ samt artiklar i VAV-nytt² drivs VA-verksamheten i Frankrike och stora delar av Storbritannien³ av privata företag. Nya skärpta krav kombinerat med dålig tillgång på kapital för kommunala investeringar har också gjort att det blivit aktuellt med privata insatser i VA-verksamheten i tidigare Östtyskland. Den första kommunen som, i stor skala, lagt ut VA-verksamheten på entreprenad är Rostock.

Hansastaden Rostock, som är drygt 775 år gammal, har omkring en kvarts miljon innevånare. VA-verksamheten i Rostock drivs i dag av det privata bolaget "Eurawasser".



Figur 24. Det välkända vattentornet i Rostock

¹ Fredriksson, Lannblad, Larsson, Mattsson "VA på entreprenad" VA-forsk rapport 1993-11.

² Fredriksson, G och Lannblad, B : Östra Tyskland: Kapitalbrist gav privat drift, VA-nytt 1993:4

³ England och Wales medan Skottland och Nordirland har VA-verksamhet i offentlig regi.

Historik

Under DDR-tiden sköttes vatten och avloppsverksamheten av ett nationellt organ, WAB (Wasser und Abwasser Betrieb). För kommunerna vid Östersjökusten låg distriktskontoret i Stralsund, huvudkontoret låg i Berlin. Efter återföreningen övergick WAB till Treuhand, den organisation som fick ansvaret för privatiseringen av tidigare statsägd verksamhet. Treuhand överlät (sålde ut) VA-verksamheterna i hela gamla DDR till kommunala intressen. I Rostockområdet bildades ett kommunalförbund ("verband" som har en starkare ställning än de svenska kommunförbunden). Detta verband bildade ett bolag "Nordwasser". Nordwasser drev VA-verksamheten i Rostock och några närliggande kommuner i omkring tre år. Under denna period gjordes stora nedskärningar av personalstyrkan (till ungefär en tredjedel av den tidigare). Den förste april 1993 övertog Eurawasser Rostock efter anbudsupphandling Nordwassers verksamhet. Personalstyrkan var då nere på en nivå som anses som relativt normal för verksamheten.

Eurawasser betjänar Rostock stad (Hansestadt Rostock ofta betecknad HRO) och delar av regionen kring staden (Landskreis Rostock ROS). Rostock har ca 240000 innevånare och det betjänade kringlandet ca 40000. Kommunernas beställarfunktion utförs till största delen av "Warnow Wasser und Abwasser Verband" (WWAV) som närmast kan liknas vid ett av kommunerna samägt bolag. Detta har en politisk styrelse och tio anställda. WWAV står som avtalspart i kontraktet med Eurawasser och ägare till anläggningarna. Anläggningar som uppfördes före 1993 ägs förbehållslöst av WWAV. För de anläggningar som uppförs under Eurawassers regim (200 -250 miljoner DM fram till 1996) står WWAV som legal ägare men Eurawasser är vad man kallar "ekonomisk ägare". Detta innebär framförallt att Eurawasser har möjlighet att göra skattemässiga avskrivningar på anläggningarna. Avskrivningstiden är, ännu så länge, fram till kontraktstidens utgång 2018. Detta bygger på antagandet att anläggningarna är helt avskrivna för Eurawasser efter denna tidpunkt. För de äldre anläggningarna finns kravet att de skall återlämnas i samma skick som de var vid kontraktstarten.

Kommunpolitikernas inflytande består dels i styrningen av WWAV dels genom ett rådgivande organ till Eurawasser. Detta råd som består av sex personer, bl a kommunpolitiker, diskuterar regelbundet policyfrågor för Eurawasser Rostock.

Reglering av taxor utförs av WWAV. Vattenpriserna är fastställda i kontraktet från 1993 med på förhand bestämda justeringar år för år. Utöver den från början bestämda prisutvecklingen justeras taxorna med index, (ett producentprisindex).

Upphandlingen

I början fanns tre andra, konkurrerande anbudsgivare men dessa föll ifrån ganska tidigt (ett var Compagnie Generale des Eaux - CGE - och ett var ett kommunalt verk). Eurawasser förefaller ha varit fast beslutna att ta detta första stora kontrakt i östra Tyskland. När möjligheterna öppnade sig gjorde man en rejäl satsning och lyckades bli ensamma om att gå in i realförhandlingar med kommunen. Huvuddelen av upphandlingen bestod därför av förhandlingar mellan Rostock och angränsande kommuner å ena

sidan och Eurawasser som enda motpart. Avtalsförhandlingarna blev långvariga.

Redan vid anslutningen av "de nya länderna" till Västtyskland 1990 började sonderingar om privata inslag i va-verksamheten i det tidigare Östtyskland. 1990 hade det då nybildade Eurawasser de första kontakterna med Rostocks kommun. I december 1992 var avtalet färdigt. Enligt VD, direktör Stürznickel, lade företaget ner sju miljoner mark på förhandlingsarbetet inklusive besiktningar och kartläggningar av de befintliga anläggningarna.

Entreprenadavtalet

Avtalet är ett entreprenadavtal där äganderätten till fasta anläggningar ligger hos kommunen. Utrustning som anskaffas under avtalstiden, och som inte tillhör fasta anläggningar, ägs av företaget. Förteckningar av vilka typer av utrustning som tillhör den ena eller andra gruppen finns i avtalet.

Avtalet, som gäller för en period av tjugofem år, följs upp av ett avtalsråd med tre representanter från entreprenören och tre från kommunen. Taxejusteringar och problem kring volymutveckling eller kvalitet behandlas efter hand i detta råd. Vid utformningen av avtalet fick kommunen centralt stöd. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) i Berlin som bland annat har som uppgift att understödja kommunerna deltog vid utformningen av avtalet.

Eurawassers uppdrag består i att sköta drift, personal, nyinvesteringar, uppbörd av avgifter och återinvesteringar i nät och andra anläggningar.

Till skillnad från vad som är vanligt, speciellt i västra Tyskland, drivs vatten.- och avloppsverksamheten inom en organisation i Rostockområdet.

Kontraktet

Kontraktstiden är 25 år. Efter 25 år tar kommunerna över de gamla anläggningarna i renoverat/återställt skick samt de av de nya som är avskrivna. Övriga nyuppförda anläggningar får man betala viss ersättning för.

Det finns möjlighet att kontraktet avslutas tidigare. Kommunerna har option för återköp efter fem år (1998).

Lämplig kontraktslängd för denna typ av kontrakt får avvägas mot ekonomin. Vid kortare avtalstider får kommunerna betala högre restvärde på anläggningarna vid slutet eller tillåta högre taxor som kan ge bolaget snabbare intäktsflöde.

I Rostock är huvuddelen av de 900 miljoner DM som skall investeras under de tjugofem åren inplanerade under de första åtta åren.

Kommunen som beställare

Eftersom man drivit va-verksamheten inom ett kommunförbund där Rostock var centralpunkt fanns det va-teknisk kompetens inom kommunen vid upphandlingen. Däremot saknade man till stor del kompetens inom de juridiska och affärsmässiga fälten. Som rådgivare i dessa frågor hade man därför hjälp av Difu som är ett forsknings- och utredningsinstitut med uppgift att fungera som rådgivare till de tyska kommunala förvaltningarna.

Vid nästa upphandling, om tjugofem år, menade personer inom Difu att det kan vara tveksamt om kommunen kan ställa upp med den va-tekniska kompetens som en beställare kan behöva för att hävda sig i förhandlingarna. Med tanke på att fler kommuner i, speciellt östra, Tyskland kan följa Rostocks väg är det möjligt att den rådgivning som framförallt Difu bedriver kommer att få balansera entreprenörernas kompetens i framtida förhandlingar.

Styrning och kontroll under avtalstiden utövas av WWAV som beställarrepresentant. Flera av de anställda i verband har tidigare varit anställda inom VA-verksamheten i regionen. Man menade därför att de hade kompetens och lokalkännedom för att kunna bedöma kvaliteten på Eurawassers drift, underhåll och investeringar. Verband var dessutom lokaliserat i samma byggnad som Eurawassers vattenrenningsverk varför man hade möjligheter att följa den dagliga verksamheten.

WWAV (Verband)

Verbands inställning sammanfattas i påpekandet att:

"Vid privat drift blir den privata organisationens verksamhet så bra som kommunens agerande medger".

Verband's uppgift är att vara en professionell beställare åt kommunerna. Kommunerna skall själva planera sin verksamhet. Utifrån detta kan Verband ställa krav och önskemål på vattenföretagets verksamhet.

Herr Lübker vid WWAV har gjort en genomgång av olika former att driva verksamheten från myndighetsutövning över olika typer av kommunala bolagsbildningar till helt privat. Organisationsformen, menar han, måste situationsanpassas framförallt med utgångspunkt från fördelningen av risktagande. Eurawasserlösningen passade för Rostock menade han. Fördelen för kommunerna är att de inte har något risktagande. I Düsseldorf och Brandenburg diskuterar man andra lösningar.

<u>Tysk benämning</u>	<u>Ungefärlig svensk motsvarighet</u>
• Regibetrieb	Förvaltningsdrift
• Eigenbetrieb	Kommunalt verk
• Eigengeschellshaft	Kommunalt bolag
• Verbände/genossengesamsheit	Kommunalförbund
• Gemeinsamme gesellschaft	Samägt bolag t.ex. kommun-kommun-privat
• Betreibermodell	Privat bolag (på entreprenad)

För Rostocks del var utgångspunkterna:

- Ägarförhållandena till nät och andra anläggningar skall ej förändras.
- Kommunens risktagande skall vara noll
- Den presenterade tekniska lösningen skall vara acceptabel
- Fast pris

Från Verbands sida ansåg man inte att det var några problem att upprätthålla kompetens eller att följa upp statusförändringar i nät och anläggningar. Verband följer Eurawassers beslutsprocess när man bestämmer sig för

tekniska lösningar i VA-systemet. Detta är inga problem eftersom man sitter i samma hus, träffas regelbundet och dessutom känner varandra sedan tidigare då flera av de anställda vid Verband arbetade i VA-organisationen.

Risikfördelning

I avtalet mellan Rostock och Eurawasser finns en plan över de investeringar som skall göras under avtalsperioden. I denna ingår förutsättningarna i form av befolkningstillväxt inom olika försörjningsområden. Tanken är att kommunen skall ta risken om utvecklingen blir en annan. Eurawasser kan alltså få ersättning om man måste göra oplanerade investeringar på grund av att en kommun del byggs ut mer än planerat eller om befolkningstillväxten blir mindre än planerat i ett område där man byggt ut distributionsnätet. Det finns också en klausul för generellt minskad efterfrågan i kontraktet. Företaget skall däremot stå risken för kostnaderna för planerade investeringar. Kommunens juridiska rådgivare tog därför bort investeringsbeloppen i den slutgiltiga avtalstexten för att kommunen inte skall ha något som helst ansvar för om utbyggnad eller upprustning görs på ett sätt som blir dyrare än det som företaget nu planerat.

I den investeringsplan som är basen för avtalet finns utbyggnadskraven formulerade som funktionskrav som skall gälla vid specificerade tidpunkter, inte detaljer om vilka åtgärder som skall vidtagas i va-systemet. Man har t ex fastställt vissa gränsvärden för avlopp som skall ha uppnåtts till 1998. Det är sedan upp till Eurawasser att hitta de tekniska lösningarna för att uppfylla kraven vid respektive tidpunkt.

För återinvesteringarna avsätts medel till en speciell återinvesteringsfond som (efter överenskommelse med WWAV) kan användas för planerade och akuta återinvesteringar

Med denna avtalskonstruktion menar man sig ha uppnått en rimlig riskfördelning där kommunen tar riskerna för förändringar i volym medan företaget tar de tekniskt/ekonomiska riskerna. Eurawassers ersättning för entreprenaden ligger i att man får ta huvuddelen av de avgifter som kunderna betalar.

Prissättning

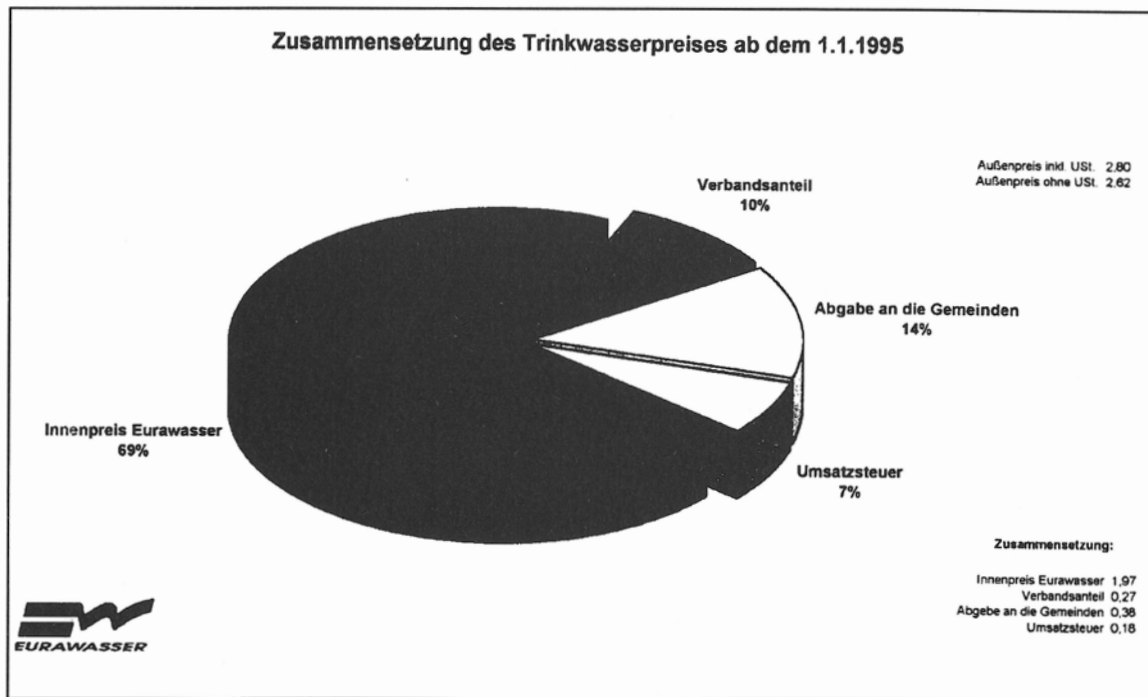
Det högsta pris som Eurawasser får ta ut finns reglerat i avtalet. Maxpriset är beräknat så att det skall täcka kostnaderna för upprustning och utbyggnad och justeras med en årlig indexuppräknings. För att företaget inte skall behöva ta riskerna av volymförändringar på grund av avvikelser från den kommunala planeringen finns möjligheter att diskutera taxejusterings. Utbyggnad som tillkommer utöver de planer som nu gäller kan också stöttas med medel från kommunala fonderingar. Det finns dessutom en klausul som innebär att taxan kan justeras som en följd av ändrad efterfrågan. Givetvis beräknar företaget att det reglerade priset skall ge utrymme för vinst.

Priserna var i slutet av september 1993 1,72 mark per kubikmeter dricksvatten för hushållen. Avloppstaxan är differentierad utifrån det avloppssystem som utnyttjas. Ett hushåll som är anslutet till avloppsnätet betalade 2,69 mark per kubikmeter, mätt på ingående dricksvatten. Ett hushåll som

utnyttjade infiltration betalade 2,64 mark och ett som utnyttjade septiktank betalade 9,45 mark per kubikmeter.

Av taxorna utgörs 7% för vatten och 6% för avloppet av MOMS . För vattnets del tillfaller 10% WWAV, 14% "Abgabe an die Gemeinden" medan Eurawasser behåller 69%. För avloppet behåller Eurawasser 75% medan 14% går till WWAV, se figur 25.

Vattenmätare skall nu installeras i varje lägenhet.

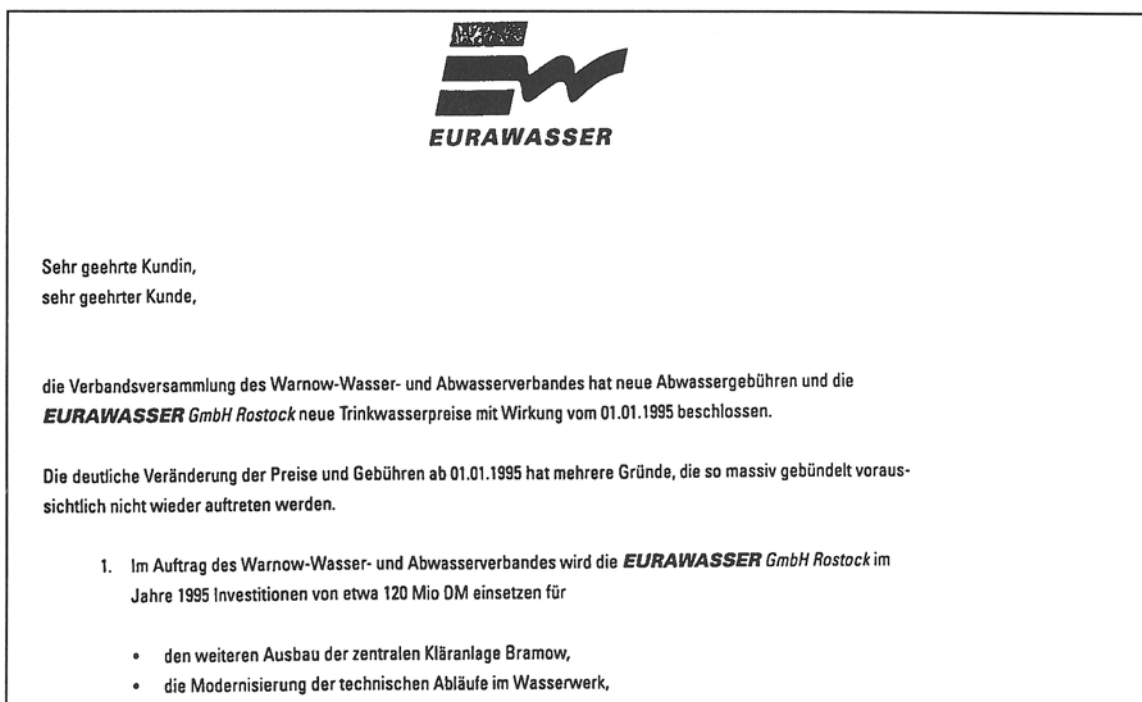


Figur 25. Sammansättning av vattentaxan

Prissättningen har mött mycket kritik eftersom man tidigare betalade 0,45 mark för dricksvattnet och betydligt mindre än idag för avloppet. Avlopp med infiltration var t ex helt avgiftsfritt. För att bemöta kritiken och vårda kundrelationerna för att öka vattenförsäljningen åtföljs meddelanden om taxehöjningar av beskrivningar av de förbättringar som man menar sig ha gjort, se figur 26.

Vattenförbrukningen har sjunkit drastiskt från 60 000 till 40 000 kubikmeter per dygn (26,3 miljoner respektive 16,3 miljoner kubikmeter per år) mellan 1990 och 1995. Detta förklarar man delvis med prishöjningarna men också med att ett flertal industrier har lagts ner sedan anslutningen till Väst-tyskland. Även om det förefaller finnas möjligheter att diskutera taxejusteringar om volymminskningen blir långvarig tycks företaget anse att det är lönsammare att hålla uppe konsumtionen. Detta framgick bland annat vid våra intervjuer med personer som övergått från det tidigare kommunala verket. Vid dessa framhölls att den största förändringen i arbetssituationen var att man nu fick vänja sig vid att försöka få förbrukarna att använda så mycket vatten som möjligt. Tidigare hade kundkontakterna i huvudsak gått ut på att propagera för sparsamhet med vatten.

Debiteringen av såväl vatten som avlopp görs av Eurawasser-Rostock. Enligt den tyska lagstiftningen är det möjligt för kommunen att lämna över vattenförsörjningen till ett privat företag som har kontraktsförhållanden med förbrukarna. Detta är däremot inte möjligt när det gäller avloppshanteringen. Företaget kan därför, i eget namn, debitera och ta upp avgifter för vatten medan man bara kan göra motsvarande på avloppssidan "på kommunens vägnar". I praktiken sker uppbörden i samma system men man måste hålla "preis" för vattnet åtskilt från "gebühr" för avloppet⁴.



Figur 26. Del av meddelande som följer taxehöjningar

Investeringar

I kontraktet fastställs vilka investeringar Eurawasser skall göra under kontraktstiden. Dessa uppskattas till totalt 900 miljoner dm under de tjugo fem åren. Om 1996 skall de enligt kontraktet uppgå till 200 miljoner dm. Eurawasser räknar med att ha gjort större investeringar än de kontrakterade innan 1996 års utgång. Från Eurawassers sida vill man gärna framhålla att man anser sig ha investerat betydligt mer i Rostock än vad som är fallet i övriga delar av tidigare DDR.

Den största investeringen består i en utbyggnad av avloppsreningsverket i Rostock. Den tidigare anläggningen, som byggdes 1963 - 1985, arbetade endast med mekanisk rening (anaerob slambehandling). Under 1994 - 1996 utvidgas reningsverket med två biologiska reningssteg. Den nya anläggningen kommer, med sin trestegsrening, att vara den modernaste i Tyskland. Den har dimensionerats för en befolkning på 320000 invånare. Kostnaden för upprustningen av reningsverket blir ungefär 160 miljoner DM.

⁴För en generell beskrivning av den kommunaltekniska organisationen i Tyskland se Bryntse, K "Kommunalteknisk organisation och finansiering i Tyskland" Lund 1993

Även vattenreningsverket i Rostock genomgår en upprustning. Under slutet av 1995 kommer ett ozonsteg att komplettera den befintliga anläggningen. Redan innan denna investering menade sig Eurawasser ha höjt kvaliteten på dricksvattnet genom utbildning av personalen och förbättrad drift och underhållsverksamhet. Effektiviteten av kolreningen har till exempel höjts genom att man nu utför regelbundna, och täta, byten av kol. Under DDR- tiden var aktivt kol en bristvara som man endast hade sporadisk tillgång till.

Finansiering

En viktig orsak till det privata inträdet i Rostock var ett stort behov av utbyggnad på avloppssidan. Ett av Eurawassers starkaste argument i förhandlingarna var därför möjligheterna att skaffa finansiering. Företaget förhandlade under upphandlingen med två tyska banker varav den ena så småningom kunde lämna ett erbjudande om en "paketlösning" som Eurawasser accepterade. Från Eurawassers ledning menade man att moderbolagens kapital hade liten betydelse. Däremot var företagsets förmåga att förhandla med bankerna en av orsakerna till att man trodde sig kunna lösa finansieringsproblemen bättre än kommunen.

Kvalitet

Eftersom övertagandet av verksamheten skedde för mindre än ett år sedan har det inte skett så stora förändringar. Vattenverket hade nyligen genomgått en upprustning före övertagandet och nu genomför stora utbyggnader på avloppssidan.

Reningsprocessen i vattenverket innefattar kemisk fällning, sedimentering, sand- och kolfilter samt klorering. Man kompletterar under 1995/96 med ett ozonreningssteg. Sommaren 1995 togs detta i provdrift. På sikt vill man också få tillgång till råvatten som har bättre kvalitet än det vatten från floden Warnow som man nu utnyttjar. De förändringar som skett i reningsverket under början av 1990-talet gäller framförallt införandet av lamellsedimentering och aktiverat kol. Genom att man tidigare var begränsad till handelsutbyte med östblocket fick man sällan eller aldrig tillgång till nytt eller reaktiverat kol. Nu byter man, enligt uppgift, två till fyra gånger per år och har därför kunnat minska kloreringen. Denna utveckling är alltså inte bara beroende av privatiseringen av driften utan också av de handelspolitiska förändringarna.

Klagomål och anmärkningar från konsumenterna riktas i första hand till vattenbolaget. Om man inte kan nå en uppgörelse kan klagomålen föras vidare till avtalsrådet där kommun och entreprenör har lika många representanter.

Företaget Eurawasser-Rostock

Verksamheten i Rostock bedrivs av Eurawasser-Rostock, som är ett helägt dotterbolag till Eurawasser gmbh som har sitt säte i Berlin. Eurawasser-Rostock är ännu så länge företags enda operativa enhet. Utöver verksamheten i Rostock har Eurawasser en enhet för utveckling av nya projekt. Dessa går i första hand ut på att ta över ansvaret för ytterligare vatten och/eller reningsverk i de nya bundesländerna. Man har lämnat offert

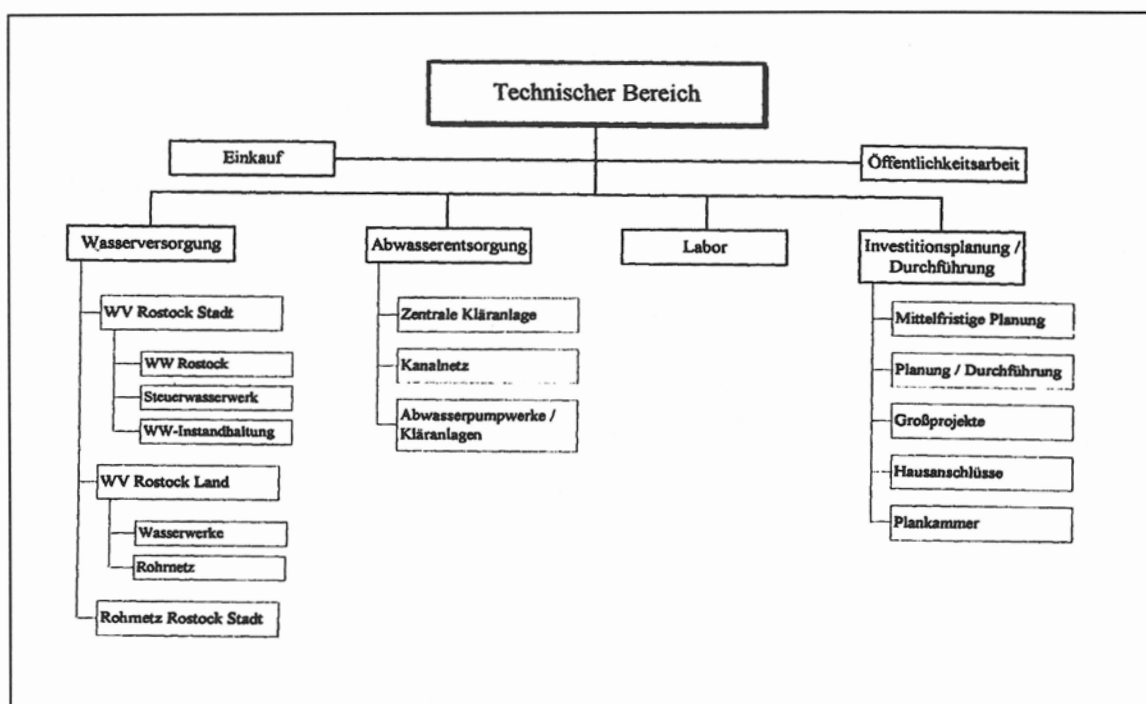
till någon kommun men ännu har ingen ytterligare lagts ut på entreprenad, vare sig ill Eurawasser eller någon konkurrent.. Företaget Eurawasser ägs till 49 % av det franska vattenföretaget Lyonnaise des Eau (Ld E). Resterande 51% ägs av det tyska företaget Thüssen Handelsunion.

Thüssen, som ursprungligen är ett stålföretag, har ett bolag som arbetar med projektledning och generalentreprenader inom anläggningssektorn. Chefen för Eurawasser kommer från denna del av det tyska företaget. LdE står för kompetensen inom vatten och avloppsområdet. I Rostock arbetar bara ett fåtal fransmän. Det är framförallt cheferna för tekniska och ekonomiska avdelningarna. De har tagit med sig några medarbetare så att det nu finns drygt fem fransmän anställda i Rostock. Rostockverken anlitar dessutom fransk expertis som konsulter för kortare tidsperioder.

För oss som tidigare kommit i kontakt med Ld E, bland annat i Frankrike, föreföll det som om den franska kompetensen inte bara utnyttjats i va-tekniska frågor utan också i uppläggnen av förhandlingar och avtalsutformning. Lyonnaise des Eaux - Dumez är aktiva som entreprenörer, och ibland ägare, inom va-sektorn över hela världen. Det franska företaget har stor förmåga att utforma uppgörelser som är, eller åtminstone framstår som, väl anpassade till de lokala behoven. I enlighet med sin internationella strategi ger man i Rostock stort utrymme för lokal, nationell ledning av den operativa verksamheten. Huvuddelen av personalen var tidigare anställd av det kommunala verket.

Organisationen

Totalt finns sju personer tillsatta från den franska delägaren. Av dessa var sex tekniker och en ekonomiansvarig. Organisationen framgår av figur 27 nedan.



Figur 27. Organisationen i Eurawasser Rostock

Affärsidén i Eurawasser uttrycktes av (den franskanställda) ekonomi-ansvarige som "att få tekniker att tänka ekonomiskt". Därigenom skulle man kunna uppnå lönsamhet i verksamheten.

De anställda.

Sedan Eurawasser tog över har antalet anställda varit nästan oförändrat. De stora nedskärningarna skedde under Treuhands och Nordwassers regim. 1993 när Eurawasser tog över var man 429 anställda och idag (1995) är man 420. Av dessa är 190 kontorsanställda och 212 kollektivanställda.

Lönerna ligger på 82-83% av motsvarande i Väst. Inom facket har man som målsättning att nå upp till västlönerna till år 2000. Eftersom arbetsgivarna vill ha en längre anpassningsperiod verkade representanten för de anställda inställd på att det kunde dröja längre. Man räknade dock med att i fortsättningen liksom idag ligga längre fram i anpassningsprocessen än den östtyska arbetsmarknaden i övrigt.

Det franska inflytandet verkade vara märkbart genom de franska chefer som finns i företaget. På deras avdelningar rådde en närmare kontakt mellan chefer och underställda. "Det hände ofta att de franska cheferna är ute på verkstadsgolvet bland de anställda det är inte de tyska". Fackrepresentanten uppfattade det också som att de franska cheferna var mer intresserade av att skapa en "vi-stämning" på sina avdelningar. De var måna om att de anställda skulle vara stolta över att jobba på Eurawasser. Ännu så länge uppfattade hon det dock som om de anställda var nöjda bara med att ha ett jobb (arbetslösheten i Rostockregionen är mycket hög bl a p.g.a. nedläggningarna av de dominerande varven). Stolthet över att jobba just vid Eurawasser fick nog vänta tills arbetsmarknaden som helhet stabiliserats.

Detta karakteriserar verksamheten i Rostock

Kommunerna i Rostock-området hade svårt att finansiera de satsningar som behövdes efter återföreningen 1990. Detta kombinerat med stora investeringsbehov inom VA-området medförde att de blev naturligt att söka privata intressenters medverkan i uppbyggnad och drift av VA-verksamheten.

Vid sidan av problemen med finansiering av investeringar och drift hade man begränsad erfarenhet av och kompetens inom områden som krävs för uppbyggnad och drift av anläggningar som utnyttjar modern västeuropeisk teknik. Genom övergången fick man tillgång till sådan kompetens vilket förmodligen varit svårt för ett kommunalt verk i en kommun inom före detta DDR.

Övergången till privat drift verkar därför ha fått acceptans även om den inneburit kraftiga taxehöjningar.

I övrigt kan noteras att:

- Även bland personalen verkade inställningen till övergången vara positiv. De nödvändiga nerdragningarna av personal hade dock skett före övergången till privat drift och var därför inte kopplade till Eurawasser.

- Kvaliteten på vattenförsörjning och avloppshantering har nu höjts så att de kommer att uppfylla de krav som ställs inom Tyskland och EU, när de sista utbyggnaderna inom några år är färdiga.

5 SLUTSATSER

En teknisk produktion utan ett ekonomiskt tänkesätt är en hobbyverksamhet och skall med fördel bedrivas i hemmet.

Assar Gabrielsson

Kommuner som vill förändra sin verksamhetsform inom den kommunal-tekniska sektorn har ett antal olika sätt genomföra detta på.

- Kommunen skapar andra roller inom den egna verksamheten; beställar-utförarmodellen är ett sådant exempel.
- Kommunen skapar samarbetsformer med andra kommuner; ett alternativ kan vara gemensamt utnyttjande av förråd och personal.
- Kommunen bolagiserar verksamheter; antingen bibehåller man ägandet eller säljs bolagen ut.
- Kommunen lämnar ut verksamheter som nu drivs i egen regi på marknaden och låter privata entreprenörer ta över verksamheter.

I denna rapport har vi huvudsakligen behandlat det sista alternativet. Men slutsatserna gäller i viss mån alla alternativen.

De förändringar som görs är oftast ideologiskt betingade¹, men det uttalade syftet är att skapa effektivitet i verksamheten². *Effektivitet skapas genom att utsätta verksamheten för konkurrens - att enbart privatisera räcker inte.* Konkurrens förutsätter fungerade marknader.

Marknaden för drift- och underhållsentreprenader

Att förändra verksamhetsformer var något som blev aktuellt under 80-talet. Många kommuner hade diskussioner om att göra något men endast några få genomförde förändringar. Förändringsviljan har mattats av.

Beställarna - kommunerna - har sett svårigheterna, det innebär mycket arbete att genomföra förändringar, personalen är oftast emot förändringen och vinsterna³ är svåra beräkna⁴. För kommunens egen del är det svårt att själv delta som anbudsgivare dels på grund av den otydliga rollen i kommunen - hur skiljer man på beställare och utförare - och dels på grund av att det är svårt att skapa konkurrenskraftiga enheter då man inte får gå utanför kommungränsen och där ta andra entreprenader. Att lämna ut tekniska verksamheter på entreprenad innebär för majoriteten av kommuner att lämna ut all teknisk verksamhet i ett slag. Det är bara i de riktigt stora

¹ För politikerna innebär entreprenadisering att möjligheten att styra pengar mellan olika verksamheter minskar. Detta ses som en nackdel åtminstone ur socialdemokratisk synvinkel.

² Flera politiker som vi intervjuade sade att i de "hårda" kommunala verksamheterna var det lättare att genomföra förändringar eftersom kommuninnevånarna inte hade så mycket åsikter om dessa som om de "mjuka", skola åldringsvård osv.

³ Den vinst som kommunen kan göra ligger på planet mer nöjda medborgare eftersom ca 90% av va-verksamheten är taxe-finansierad och eventuella rationaliseringar på grund av självkostnadsprincipen borde innebära lägre taxor.

⁴ EU-reglerna komplicerar detta genom att de säger att personal i kommunen måste följa med till den privata entreprenören.

kommunerna som det kan bli aktuellt att dela verksamheterna så att t ex enbart va-delen lämnas ut.

Till skillnad mot kommunerna är de privata entreprenörerna inte bundna av kommungränser eller begränsningar mot va-abonnten. Men på utförarsidan finns det ändå också en viss återhållsamhet. Det är svårt att få lönsamhet i verksamheten och personal som skulle kunna användas mer flexibelt genom att kunna utnyttjas andra entreprenader har inte kunnat användas på detta sätt eftersom konjunkturen varit så dålig under senare år. Detta accentueras genom att det finns en ovana och ovilja hos den kommunala personalen att arbeta i andra kommuner med till exempel extra restider som följd.

En målsättning som man i vissa kommuner kan skymta har varit att kommunen genom att lägga ut verksamheter på entreprenad velat gynna lokala entreprenörer. Detta har inte lyckats i någon högre grad.

Både på utbuds- och på efterfrågesidan finns det alltså problem och man kan konstatera att *marknaden en bit in på 90-talet avsevärt har mattats*. Till detta bidrog med stor sannolikhet också att många kommuner vid 1994 års val växlade till socialdemokratiskt styre varvid den politiska viljan att privatisera minskade.

Övergången

Motiv för förändringar sägs vara att öka effektiviteten i verksamheten. Det verkar emellertid tydligt vara så att de enskilda kommunerna varit medvetna om att det funnits en övertalighet bland personalen som man inte har kunnat handskats med. De har genom att entreprenadisera trots att de på detta sätt skulle kunna lösa sitt övertalighetsproblem⁵. Övergången har varit smärtsam, konflikter har uppstått. Det är troligt att längden på övergångsperioden gör processen svårare. Solna som definitivt klippte banden och gjorde det på jämförelsevis kort sikt har haft den lättaste övergången.

Jämförelsen med östra Tyskland är intressant. I Rostock som vi studerat tvingades man in i förändringen genom att man hade omoderna anläggningar och dåligt med kapital samt brist på kompetens framför allt inom managementområdet. Det man inte hade tvingades man således att köpa in. Man fick en fransk/tysk entreprenör och en lång kontraktstid. Priset på vattnet har liksom kvalitén ökat. Däremot löste Rostock sina övertalighetsproblem före övergången som inte blev speciellt problemfylld.

En sak som gjort övergången och personalförändringarna svåra är att så många olika fackföreningar blivit inblandade. Det är svårt att skapa ett nytt anställningsavtal när tre till fyra olika fackföreningar skall förhandla. Hur tar man med sig anställningstiden i kommunen utan att konflikter uppstår med entreprenörens personal? Hur säkrar man ett utbildningsprogram? Ett annat problem är svårigheten att informera. Från kommunens ledning har det gjorts ambitiösa försök att informera berörd personal. Det har inte hjälpt, alla som vi har intervjuat bland de kollektivanställda har känt sig dåligt informerade - de har mer eller mindre också känt sig överkörda. Den stora

⁵ Problemet för kommunen är att även om man entreprenadiserar och därmed minskar personalen i själva verksamheten finns den övertaliga personalen kvar som kommunens ansvar. Totalt sett har kostnaderna för kommunen på detta sätt inte minskat.

ovissheten är svår att bära. Kommunerna har i de flesta fall löst problemen temporärt genom att ge personalen tjänstledigt från kommunen för att arbeta hos entreprenören under kontraktstiden.

Övergångsfasen från kommunal drift till entreprenaddrift är problematisk. *Den absolut övervägande delen av problem som uppstår under övergången är sådana som berör personalen. Korta övergångstider är därför att föredraga.*

Kontrakt och verksamhet

Kommunerna har i vissa fall använt sig av specialgjorda kontrakt och i vissa fall av tillrättalagda versioner av AB. I inga fall tycks kontrakten än så länge ha vållat några stridigheter. Det tycks också som om det vore onödigt med specialgjorda kontrakt eller med ett nytt format för drift- och underhålls-entreprenader så länge som AB92 är användbart som kontraktsunderlag. Avtalen är i många fall utformade som samarbetsavtal och det har de än så länge också fungerat som.

Kontrakten innebär oftast att entreprenören för en viss summa tar över maskiner och redskap. Däremot förblir anläggningarna i kommunens ägo. Det är tveksamt om kommunen genom att sälja anläggningarna kan lösgöra pengar för andra verksamheter. Förmodligen bör dessa pengar i sådana fall betalas ut till va-kollektivet

Det är betydelsefullt att skapa starka beställarorganisationer - både för kommunens skull och för entreprenörens skull. Då kommunerna är för små finns inte resurser för en stark beställarorganisation⁶. Kommuner med cirka femtiotusen innevånare, dvs kommuner av Solnas storlek tror vi kan skapa sådana beställarorganisationer, mindre kommuner borde förmodligen försöka gå samman med grannkommuner för att bli tillräckligt resursstarka i sin roll som beställare.

Att entreprenadisera drift- och underhåll betraktas således i högre grad än vanliga "byggnadsentreprenader" som samarbetsprojekt. Personalen tycks emellertid generellt ha en viss rädsla över att bli anställda av ett privat företag. Men när entreprenören tagit över har man dock tappat rädslan för "det privata arbetslivet" och verksamheten fungerar efter någon tid lika bra som tidigare. I vissa fall lever det kvar en dålig stämning från det som hänt under övergångsperioden. Ofta får politikerna därvid stå i skottgluggen. Kunderna - kommuninnevånarna - har inga klagomål⁷ "hälsan tiger still".

Det har varit svårt att utvärdera verksamheten. I en kommun - Herrljunga - har taxan sänkts. I de andra kommunerna ligger taxan på samma nivå som tidigare och det råder olika uppfattningar om kommunen sparar något eller ej.

I de flesta kommuner fungerar verksamheten bra efter övergången. Detta gäller ur såväl de anställdas och entreprenörens som ur kommuninnevånarnas synvinkel.

⁶ Här kan man fundera över VAV:s roll. Kan VAV stärka enskilda kommuners beställarkompetens?

⁷ Med undantag av de som av ideologiska skäl fortfarande efter det att entreprenören har tagit över är kritiska.

Vad händer sedan?

Gemensamt för de kontrakt som blivit genomförda i Sverige är att de löper på tämligen kort tid - 3-4 år⁸ med möjlighet till förlängning ytterligare två år. I vissa fall finns det möjlighet för kommunen att gå tillbaka till egenregi-verksamhet efter kontraktstidens utgång. Eftersom det än inte finns en riktigt fungerande marknad för denna typ av tjänster är det osäkert vad som kommer att hända. Det är många faktorer som spelar in. Ser entreprenörerna fortfarande detta som något att satsa på, ser kommunerna fortfarande detta som en effektiviseringsmöjlighet? Det investeringsbehov som finns i kommunerna kan ha en viss betydelse för att skapa incitament för entreprenörer att ge sig in på denna marknad.

Om ett större antal kommuner går över till va-verksamhet på entreprenad uppstår så småningom ett problem med överföring av kunskap inom Va-Sverige. Är den private entreprenören lika intresserad av att sprida sin kunskap som en kommun? VAV:s roll i denna fråga bör observeras. I VAV är ju enbart kommuner medlemmar.

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

⁸ På grund av investeringsbehov och därmed kapitalbehov gjordes entreprenadtiderna i Rostock långa. Däremot kan man fråga sig varför Malmö valde att gå ut med en sådan lång kontraktsperiod i sitt förslag.

Referenser

- Boman, C., Edström, U. och Sellström, O., *Utvärdering av entreprenadverksamhet i Åre kommun*, Trygghetsfonden för kommuner och landsting, Stockholm 1991.
- Donahue, J.D., *Den svåra konsten att privatisera*, SNS Förlag Stockholm 1992.
- Fredriksson, G., Lannblad, B., Larsson, B. och Mattsson, Å., *VA på entreprenad*, VAV, Rapport nr 1993-11.
- Hansson, L., *Entreprenadandel ett dåligt mått*, Stadsbyggnad 1:94 sid20-23.
- Hilberth, U. och Löwhagen, P., *Svensk VA-verksamhet på nytt sätt*, Institutionen för byggnadsekonomi CTH, Examensarbete 1992:8.
- Hansson, L. och Mattisson, O., *Regional samverkan - Potential och principer*, VAV, Rapport nr 1995-06.
- Hådel, P., *Behov av samverkan inom VA-branschen* Stadsbyggnad 1-94 sid6-8.
- Kommunaktuellt, *Härnösands mödosamma väg till den stora entreprenaden*, nr 36 november 1994 sid 10-14.
- Losman, S. och Löfving, C., *Kommunala driftsformer*, Publica, Göteborg 1992.
- Löfving, C., *Kommunal upphandling - En kortfattad handbok*, Publica, Angered 1993.
- Nilsson, L., *Roslagsvatten: Slagkraftigt kommunalt alternativ*, VAV.nytt 1/93, s4-5.
- SAF, *Entreprenadhandbok*, Civilien, Halmstad 1991.
- Svenska kommunförbundet, *Drift och underhåll - olika entreprenadformer*, 1990.
- Svenska kommunförbundet, *Det kommunal underhållsberget - Delrapport Vatten och avlopp*, 1991.
- Svenska kommunförbundet, *Kommunalt bolag*, 1991.
- Svenska kommunförbundet, *Mot decentraliserad tekniska förvaltning*, 1989.
- VAVs Årsmöte 1991, *Föredrag vid årsmötet den 28-29 maj 1991*.

Rapporter utgivna i VA-FORSK-serien

- 1992-01 Hydraulisk analys av vattenledningsnät, *Lennart Andersson*
- 1992-02 Samverkan mellan avloppsnät och reningsverk, *Claes Hernebring*
- 1992-03 Lukt- och smakstörningar i dricksvatten, *Kjell Kihlberg, Roger Sävenhed*
- 1992-04 Artificial Groundwater Recharge – State of the Art, *Cristina Frycklund*
- 1992-05 Analysmetod för klordioxid, klorit och klorat, *Mats Lindgren, Einar Pontén*
- 1992-06 Undersökning av förfilter för järn- och manganreduktion vid dricksvattenrening, *Tibor Nemeth, Åke Elgemark*
- 1992-07 Inventering av datorbaserade system för övervakning och styrning inom kommunal teknik, *Bengt Zagerholm*
- 1992-08 Bräddning – Problemets omfattning i svenska tätorter, *Mats Andreasson, Johan Larsson*
- 1992-09 Lokal dagvattenhantering — Erfarenheter från några anläggningar i drift, *Eva Jansson, Bo Lind, Björn Malbert*
- 1992-10 PRISEK Prioritering Samhällskonsekvenser Ekonomi – Ekonomisk modell och systematisk effektreddovisning för värdering och prioritering av va-åtgärder, *Bertil Gustafsson, Gilbert Svensson*
- 1992-11 Konditionsstabilitet hos avloppsledningar av betong, *Viveka Lidström*
- 1992-12 Skadefall på nylagda betongledningar, *Ann-Christin Sundahl*
- 1992-13 Konstgjord grundvattenbildning, *Bertil Sundlöf, Lars Kronqvist*
- 1992-14 Trädrötter och ledningar, *Örjan Ståhl*
- 1992-15 Naturliga system för avloppsrening och resursutnyttjande i tempererat klimat, *HB Wittgren, Kenth Hasselgren*
- 1992-16 Vattenboken – En bok för mellanstadiet om vårt svenska vatten, *Accurat Information AB, VAV*
- 1992-17 Vattenboken – Lärarboken, *Accurat Information AB, VAV*
- 1992-18 Utvärdering av VA-FORSK, *Björn Svedinger*
- 1992-19 Hårdgöring av dricksvatten med krita-kolsyra – ett alternativ till kalk-kolsyra, *Dan Göthe, Bertil Israelsson*
- 1993-01 Alternativ va-teknik – Exempelsamling, *Per-Arne Malmqvist, Agneta Samuelsson*
- 1993-02 Luft- och sedimentansamlingar i tryckledningar – Inledande studie, *Lennart Jönsson*
- 1993-03 Algtoxiner i dricksvatten – en undersökning vid två svenska vattenverk samt litteraturstudie, *Heléne Annadotter*
- 1993-04 Simulering av hydrologin inom urbana områden. Metodikmanual – MouseNAM, *Lars-Göran Gustafsson*
- 1993-05 Användning av klordioxid — Reaktorstudier och halter i distributionssystemet vid nio vattenverk, *Mats Lindgren, Einar Pontén*
- 1993-06 Slamspridning på åkermark, *Per-Göran Andersson, Peter Nilsson*
- 1993-07 Analys av tillförselgrad till avloppsverk — svårigheter och möjligheter. Tillämpning på tillrinningen till Tivoliverket i Sundsvall, *Claes Hernebring*
- 1993-08 Indirekt nederbördspåverkan i spillvattensystem, *Hans Bäckman, Björn Marklund, Rune Olsson, Bengt-Lennart Peterson, Tore Wästlin*
- 1993-09 Franska va-driftentreprenader, *Lise-Lotte Nilsson*
- 1993-10 Generell kravspecifikation för styr- och övervakningssystem, *Bengt Zagerholm*
- 1993-11 Va på entreprenad, *Gösta Fredriksson, Bo Lannblad, Bengt Larsson, Åke Mattsson*
- 1993-12 Renovering av avloppsledningar. Riktlinjer för dokumentering och kvalitetskontroll, *Björn Borstad, Inge Faldager, Thomas Johansson*
- 1993-13 Simulering av vattenledningsnät med Piccolo — en utvärdering, *Krister Törneke*
- 1993-14 Drömmen om att allt ska förbli som det var — några reflexioner om konkurrens och strategier för förändring inom va-branschen, *Lennart Hansson, Ola Mattisson*
- 1993-15 Kostnader för drift av avloppsreningsverk, *Peter Balmér, Bengt Mattsson*
- 1993-16 Rötkammars förmåga att bryta ned organiska föreningar i slam, *Hans Ring*
- 1994-01 Va-ledningars kondition, *Peter Stahre, Ann-Christin Sundahl, Viveka Lidström*
- 1994-02 Tillämpning av kvicksilverfri COD-analys inom va-tekniken, *Evy Axén, Gregory M Morrison*
- 1994-03 Drifterfarenheter med biologisk kvävereduktion, *Magnus Emanuelsson*
- 1994-04 Bestämning av nitrat i kommunalt avloppsvatten — en metod lämpad för automatiserad övervakning och kontroll, *Christer Björklund, Bo Karlberg, Maikael Karlsson*
- 1994-05 Vattenförbrukningens dygnsvariation, *Lars Nikell*
- 1994-06 Dagvattnets sammansättning, recipientpåverkan och behandling, *Thomas Larm*
- 1994-07 Svavelväteproblem i avloppsledningar — praktiska drifterfarenheter och tillämpbara anvisningar, *Anders Ledskog, Sven-Gunnar Larsson, Bo Göran Lindqvist*
- 1994-08 Konstgjord grundvattenbildning — Processtudier vid inducerad infiltration och bassänginfiltration, *Cristina Frycklund, Gunnar Jacks, Per-Olof Johansson, Kerstin Lekander*
- 1994-09 Desinfektion/oxidation som förbehandling av ytvatten, *Mats Engdahl*
- 1994-10 Kontroll av bräddavlopp, *Bertil Forsberg*
- 1994-11 Dagvattnets sammansättning, *Per-Arne Malmqvist, Gilbert Svensson, Caroline Fjellström*
- 1994-12 Kortbedömning av TV-inspekterade avloppsledningar, *Olle Nilsson, Peter Stahre*
- 1994-13 Utjämningsmagasin. Erfarenheter i svenska avloppsnät, *Rolf Mansfeldt, Mats Andréasson, Bertil Svensson*
- 1994-14 MIKE SHE I Urban Miljö, Tillämpningsexempel Vittskövle, *Stefan Winberg, Lars-Göran Gustafsson, Lars Bengtsson*
- 1994-15 Avskiljare för lätta vätskor och fett, *Fred Nyberg*
- 1994-16 Datorstödd simulering av aktivslamprocessen – Försök vid 5 svenska reningsverk, *Jes la Cour Jansen, Dines Thornberg, Anders Finnson*

Rapporter utgivna i VA-FORSK-serien

- 1995-01 Ringar på vattnet – VA-verken och Agenda 21, *Anna Helmrot, Gunnel Jonsson, Örjan Eriksson*
- 1995-02 Transport av föroreningar i avloppssystem. Beräkningsmöjligheter med MouseTRAP, *Clæs Hernebring, Cecilia Appelgren*
- 1995-03 Alternativa avloppssystem i Bergsjön och Hamburgsund. Delrapport från ECO-GUIDE-projektet, *Per-Arne Malmqvist, Hans Björkman, Majlis Stenberg, Ann-Carin Andersson, Anne-Marie Tillman, Erik Kärrman*
- 1995-04 Utvärdering av biologisk fosforavskiljning vid Öresundsverket i Helsingborg – Processtekniska och mikrobiologiska aspekter, *Magnus Christensson, Karin Jönsson, Natuschka Lee, Ewa Lie, Per Johansson, Thomas Welander, Kjetill Østgaard*
- 1995-05 Internkontroll vid VA-verk. Arbetsbok för upprättande och genomförande av internkontrollprogram för arbetsmiljön vid va-verk, *Ingvar Borgström, Anders Karlsson*
- 1995-06 Regional VA-samverkan – Potential och principer, *Lennart Hansson, Ola Mattisson*
- 1995-07 Hårdhetshöjning av dricksvatten med krita-kolsyra, ett alternativ till kalk-kolsyra – Fullskaleförsök vid Öxsjöverket Lerum, *Dan Göthe, Bertil Israelsson*
- 1995-08 Våtmarksrening vid Landsbro ARV, *Leif Lorentzon, Göran Nilsson, Yvonne Gunnevik, Carl Odelberg, Thomas Svensson*
- 1995-09 Tvättmedel – Effekter på reningsverk och miljö, *Cajsa Wahlberg*
- 1995-10 Utvärdering av VAVs läckagestatistik, *Ann-Christin Sundahl, Åse Hasselkvist*
- 1995-11 Trädrötter och avloppsledningar. En fördjupad undersökning av rotproblem i nya avloppsledningar, *Örjan Stål, Jörgen Rosenlöf*
- 1995-12 Renovering av vattenledningar. Riktlinjer för metodval, dimensionering och utförande, *Thomas Johansson, Per Romdal, Øistein Torgersen*
- 1995-13 Nya kemikalier – En utmaning för kommunala reningsverk. Förstudie, *Björn Frostell, Bengt Hultman, Jonas Röttorp, Peter Solyom*
- 1995-14 CD-ROM inom VA, *Leif W Linde, Gunnar Petersson*
- 1995-15 Kvalitetssäkerhet och leveranssäkerhet i distributionssystem för dricksvatten, *Bengt Zagerholm, Rolf Bergström*
- 1995-16 Försöksrapport från biologisk fosforavskiljning vid Jämshögs reningsverk, Olofströms kommun, *Carl-Johan Legeth*
- 1996-01 Organiskt avfall som växtnärsresurs. Potential och förslag till forsknings- och utvecklingsinsatser, *H B Wittgren*
- 1996-02 Rotinträngning i avloppsledningar. En undersökning av omfattning och kostnader i Sveriges kommuner, *Örjan Stål*
- 1996-03 Källsorterad humanurin i kretslopp – Förstudie i tre delar, *Håkan Jönsson, Anna Olsson, Thor Axel Stenström, Gunnel Dalhammar*
- 1996-04 VA sett på nytt sätt – Driftentreprenader i några kommuner, *Gösta Fredriksson, Bo Lannblad, Bengt Larsson, Åke Mattsson*