

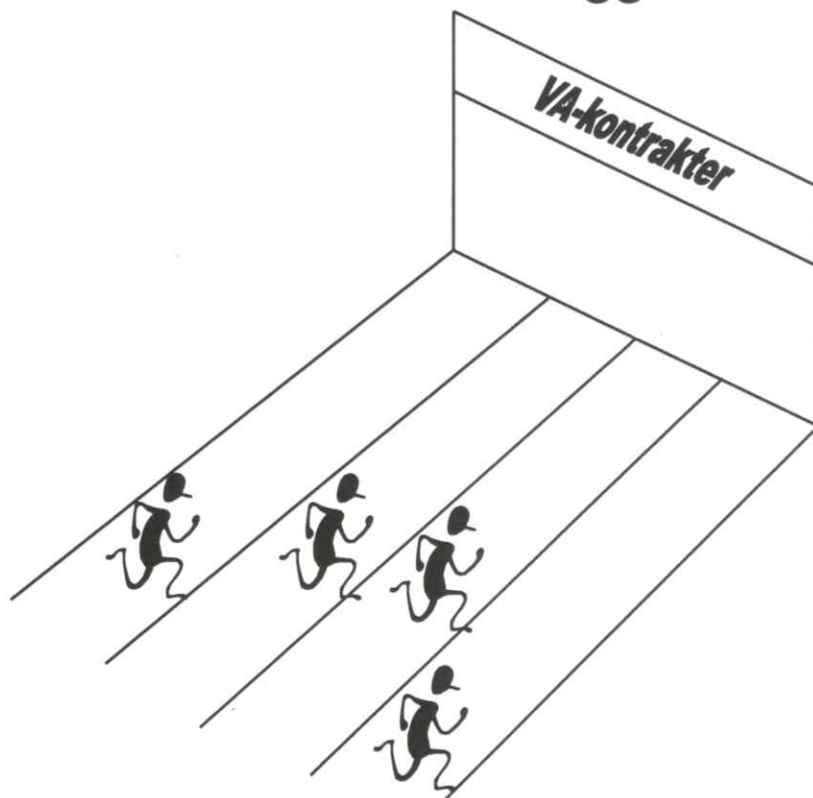
NORVAR

110
2000

Prosjektrapport

Veileder i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold
av VA-anlegg



Norsk VA-verkforening

NORVAR-rapport

Norsk VA-verkforening

Postadresse: Vangsveien 143, 2317 Hamar

Besøksadresse: Vangsveien 143, Hamar

Telefon: 62 55 30 30

Rapportnummer:

110-2000

Dato:

27. oktober 2000

Antall sider (inkl. bilag)

55

Tilgjengelighet:

Åpen: X

Begrenset:

Rapportens tittel:

VEILEDER I KONKURRANSEUTSETTING

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

Forfatter: Jørn Gjennestad, Brager Rådgivning AS

Ekstrakt:

Veiledningen setter fokus på erfaringer i bruk av konkurransemodeller ved organisering av drifts- og vedlikeholdsoppgaver på VA-anlegg. Den behandler alle VA-oppgaver innenfor områdene produksjon av drikkevann, transport av drikkevann og avløpsvann, samt avløpsrensing. Det legges vekt på hvilke oppgaver som er egnet for konkurranseutsetting, hvordan disse bør beskrives for at de skal kunne legges ut for anbudskonkurranse i det åpne markedet, og hva en må legge vekt på for å sikre god styring av de ulike kontraktene.

Sentralt i veiledningen står dermed tips om og erfaringer fra utforming og bruk av arbeidsbeskrivelser og kontrakter. Det er blant annet gitt flere eksempler på beskrivelser av oppgaver som er satt ut i anbudskonkurranse. NORVAR har etablert et dokument på VA-torget på internett der det vil bli lagt inn eksempler på beskrivelser og kontraktsdokumenter for drifts- og vedlikeholdsoppgaver som er konkurranseutsatt, adresse: www.norvar.no under området for VA-erfaringer

Veiledningen behandler også spørsmål om hvordan bestiller-utfører modellen kan etableres og brukes innenfor kommunens organisasjon, og en ser spesielt på erfaringer og tips i forhold til hva som må legges vekt på ved innføring av denne type organisering. Dette gjelder blant annet riktig kompetanse og bemanning, ansvarsfordeling og kommunikasjon mellom enhetene og betydningen av klare og entydige beskrivelser av oppgaver, økonomi, oppfølging osv.

Emneord, norske:
Vann- og avløpskontrakter
Konkurranseutsetting VA
Kontraktstyring VA

Emneord, engelske:

Andre utgaver:

ISBN 82-414-0227-9

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

FORORD

Bakgrunnen for prosjektet er samfunnets stadige krav til effektivisering som har medført at norske kommuner nå oftere drøfter spørsmål om organisering i bestiller-utfører modeller eller andre organiseringsformer. Det er også et økende press fra politisk hold om konkurranseutsetting og eventuell privatisering av tjenesteproduksjon i offentlig sektor.

Vi håper at veiledningen kan være et hjelpemiddel for kommunene og anleggseieren i arbeidet med konkurranseutsetting og evt. utforming av avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg.

Prosjektet er finansiert ved spleiselag med 17 deltagende kommuner.

Arbeidet har vært gjennomført av en prosjektgruppe bestående av

Ole Dan Lundekvam	Bergen kommune
Oddvar Kristoffersen	Moss kommune
Vidar Kristiansen	Trondheim Bydrift
Ragnar Sand Fuglum	Asker kommune
Odd Arne Smestad	Bærum kommune
Kaj Thore Johansen	Bærum kommune
Kjell Johnsen	Sarpsborg kommune
Ernst Georg Hovland	IVAR

Sivilingeniør Jørn Gjennestad i konsulentfirmaet Brager Rådgivning AS, Drammen, har vært faglig veileder og har dessuten skrevet veiledningen. Erik Bøhleng, NORVAR, har vært prosjektleder.

Styret i ledningsnettgruppen i NORVAR har vært styringsgruppe.

NORVAR takker alle bidragsyterne til prosjektet.

Hamar, 27. oktober 2000

Erik Bøhleng

LESERVEILEDNING

<i>For hvem - om hva</i>	Innholdet i veiledningen behandler komplekse problemstillinger om organisering og styring av produksjon. VA-virksomhet har lange tradisjoner som kommunalt tjenesteområde, med egen driftsorganisasjon og begrenset konkurranse i markedet. For å gi tilstrekkelig innsikt i problemstillingene har en lagt vekt på å klargjøre viktige begreper og forutsetninger for å få til aktuelle og hensiktsmessige endringer.
<i>Avgrensninger</i>	Veiledningen vil beskrive forhold som er almenngyldige og uavhengige av kommunestørrelse. Det vil imidlertid være store variasjoner mellom kommuner og regioner på hvor stort omfang av tjenestene som kan konkurranseutsettes i markedet, eller som kan kjøpes av egen organisasjon i konkurranse <i>med</i> markedet. Begge forholdene vil bli gjennomgått.
<i>Muligheter og begrensninger</i>	Kommunene har ulikt utgangspunkt for bruk av organisasjonsmodellen «bestiller-utfører», eller for å kjøpe tjenester i en eller annen form for anbudskonkurranse. Kjøp etter anbudskonkurranse og styring gjennom kontrakter krever gode beskrivelser av hvilke tjenester som skal leveres. Slike beskrivelser er uavhengig av organisering. Skal imidlertid kommunens egen driftsorganisasjon delta i konkurransen, krever dette en del viktige organisatoriske tilpasninger. Veiledningen vil derfor drøfte muligheter og begrensninger både med hensyn til anbudsbeskrivelser og anbudskonkurranse i sin alminnelighet, og organisatoriske forutsetninger for at <i>kommunen selv</i> skal være en aktør i konkurransen. Alle kommuner som leser veiledningen vil dermed kunne hente nyttige tips for bedre bruk av konkurransevirkemiddelet.
<i>Oppgaver og egnetet</i>	Innholdet i veiledningen vil i stor grad drøfte hvilke <i>oppgaver</i> som er <i>hensiktsmessige</i> for kontraktstyring og eventuelt konkurranseutsetting, og vil forklare hvordan kommunen kan utarbeide konkrete beskrivelsestekster og anbudsf formularer, hvilke hensyn som bør tas, og konsekvenser av aktuelle valg.
<i>Ikke om selskapsform</i>	Veiledningen vil ikke drøfte spørsmål om selskapsform for kommunens egen produksjonsenhet (utfører), dvs hvilken formelle status denne kan ha (Resultatenhet, Kommunalt Foretak eller AS), og hvilke konsekvenser dette har for konkurranseutsetting og kontraktstyring med bindende prisavtaler. Forhold knyttet til organisering gjennom interkommunale selskap vil derimot bli berørt.
<i>Behov for hjelp?</i>	Gjennom de metoder og vurderinger som gis vil det være mulig for den enkelte kommune å utvikle beskrivelser og avtaleformularer, eller søke nærmere hjelp i NORVAR.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

Veiledningens oppbygging:

Veiledningen skal først og fremst gi råd til kommunene om spørsmål som er relevante i debatten om bruk av kontraktstyring og konkurranseutsetting. Den vil ikke være utfyllende for alle problemstillinger, og vil heller ikke gi entydige svar. Hensikten er å beskrive forhold med betydning for temaet, og dermed gjøre kommunene i stand til selv å foreta riktige valg av løsninger.

Veiledningen kan deles i følgende hoveddeler:

- Generell del om forutsetninger for konkurranseutsetting, organisering og styring (kap. 2 - 6)
- Spesiell del om oppgaver og egnethet for kontraktstyring av VA-oppgaver (kap. 7 - 8)
- Avsluttende del om huskereglar og erfaringer (kap. 9 - 10).

Veiledningen behandler ledningsnett og anlegg fortløpende under ett, bortsett fra i kapittel 8 «Oppgaver innen vann- og avløpsvirksomhet», der oppgavene presenteres hver for seg.

INNHOLDSFORTEGNELSE

1. SAMMENDRAG	8
2. SITUASJONEN I KOMMUNENE	9
2.1 Vann og avløp som kommunalt tjenesteområde	9
2.2 Presset på effektivitet	9
2.3 Rammebetingelser	9
3. GRUNNLEGGENDE DEFINISJONER OG BEGREPER	10
4. TILRETTELEGGING FOR KONKURRANSEUTSETTING	14
4.1 Kjøp av tjenester eller utføre selv ?	14
4.2 Forutsetninger for kjøp i konkurranse	15
4.3 Etablering og utvikling av kommunal utførerenhet	15
4.3.1 Virkemidler og mål for styring	16
4.3.2 Motiv for deling av den kommunale organisasjon	16
4.3.3 Bestiller-utfører i egen kommune - plassering av grensesnitt	18
4.3.4 Fra aktivitetsstyring til kontraktstyring	18
4.3.5 Spesielt om avtaler med egen kommunal produksjonsenhet (internavtaler)	18
5. ANSVARSFORDELING MELLOM BESTILLER OG UTFØRER	19
5.1 Grensesnitt	19
5.1.1 Grensesnitt og ansvar	19
5.1.2 Tekniske grensesnitt	20
5.1.3 Oppgavemessige grensesnitt	21
5.1.4 Forvaltningens ansvar for abonnent og behov for tilstandsdata	21
6. STYRING GJENNOM AVTALER	22
6.1 Økonomistyring i et kontraktstyringssystem	22
6.1.1 De ulike økonomifunksjonene	23
6.1.2 Avregningsformer	23
6.1.3 Separat økonomisystem for kommunal utfører	24
6.1.4 «Når budsjettet ikke strekker til»	24
6.1.5 Endringer i kontrakter	24
6.2 Beredskap og kundeservice	24
7. KONTRAKTSTYRING OG KONKURRANSEUTSETTING	25
7.1 Oppbygging av kontraktsdokumenter	25
7.1.1 Rammer	25
7.1.2 Antall kontrakter	25

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

7.1.3	Varighet	25
7.1.4	Kontraktsform og avregning	25
7.1.5	Initiering av utførelse	26
7.1.6	Grensesnitt mot andre kontrakter	26
7.2	Sammenheng mellom detaljeringsgrad i avtaledokument og priskonkurranse	26
7.3	Avtaledokumenter som styringsverktøy	28
7.4	Oppbygging av beskrivelsestekster for oppgaver og produkter	29
8.	OPPGAVER INNEN VANN- OG AVLØPSVIRKSOMHET	31
8.1	Hovedinndeling av oppgaver og grensesnitt	31
8.1.1	Oppgavemessige grensesnitt	31
8.1.2	Fysiske (tekniske) grensesnitt	31
8.1.3	Egnethet for kjøp (med eller uten konkurranse)	32
8.2	Kommunale kjerneoppgaver	32
8.2.1	Myndighetsoppgaver	32
8.2.2	Forvaltningsoppgaver	33
8.3	Produksjonsoppgaver	34
8.3.1	Vannproduksjon	34
8.3.2	Transport	37
8.3.3	Avløpsrensing	39
8.3.4	Støttefunksjoner	41
8.4	Kjerneoppgaver for en aktiv eier	41
8.5	Eksempler på beskrivelsestekster og kontraktsbetingelser	41
8.5.1	Produksjon av rent vann	42
8.5.2	Drift av vannforsyning	42
8.5.3	Spyling av vannledninger	43
8.5.4	Reparasjon av vannlekkasjer	44
8.5.5	Drift av avløpspumpestasjoner	45
8.5.6	Rensing av avløpsvann	46
8.5.7	Slambehandling	47
8.5.8	Andre eksempler	47
9.	ALT KAN KJØPES FOR PENGER, HVA ER LURT Å GJØRE SELV - OG HVORFOR ?	48
9.1	Opplegg for intern drøfting	48
9.2	Fordeler og ulemper. Valg av strategi	48
9.3	Sjekkliste	49
9.4	Alternative modeller for effektivisering og utvikling	50
9.5	Nyttige tips ved konkurranseutsetting av egen virksomhet	50
9.6	Kritiske faktorer	51
10.	ERFARINGER	52

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

10.1	Norske kommuner. Status	52
10.2	Noen erfaringer fra de som har kommet i gang	52
10.2.1	Rolleforståelse og eierskap til infrastruktur	53
10.2.2	Kontraktskultur	53
10.2.3	Økonomiforståelse, fakturering og styring	53
10.2.4	Rapportering og kontroll	53
10.2.5	Endret kundefokus	54
10.2.6	Eierroller	54
10.2.7	Organisatorisk handlefrihet	54
10.3	Erfaringer fra Sverige	54
10.3.1	Utviklingstrekk	54
10.3.2	Referanser i Sverige	55

1. SAMMENDRAG

VA-virksomhet omfatter hovedoppgavene vannproduksjon, transport av rent vann og avløpsvann, samt avløpsrensing. I dag løser kommunene oppgavene med egne ressurser i kombinasjon med private leverandører. Utviklingen legger imidlertid et stadig økende press på kommunen som leverandør av tjenestene til abonnentene, og en søker å ta i bruk nye virkemidler for å forbedre pris og tjenestekvalitet.

Når kommunen skal organisere gjennomføring av arbeidsoppgavene finnes mange muligheter:

- man kan drive anleggene med egne ressurser
- man kan leie inn supplerende tjenester til egen organisasjon
- man kan kjøpe avgrensede tjenester av private
- man kan organisere deler av oppgavene i interkommunale selskap

Anbudskjøp av drifts- og vedlikeholdstjenester fra private er ikke spesielt utbredt, mens nyanlegg og rehabiliteringer kjøpes i privatmarkedet etter anbudskonkurranse. Dersom kommunen vil utnytte konkurransevirkemiddelet for å redusere kostnader innen drift og vedlikehold, må det utvikles beskrivelser som setter aktuelle leverandører i stand til å beregne pris, og som deretter gjør det mulig å opprette avtaler som kan styres, uten at det går ut over kvalitet eller avtalt pris.

Noen forhold er spesielt viktige:

- Oppgavene som skal inngå i avtalen må være tydelig avgrenset både når det gjelder tekniske anlegg og oppgavemessig ansvar.
- Oppgavene må kunne beskrives med krav til kvaliteter og funksjonsegenskaper.
- Resultatet må så langt som mulig være objektivt målbart (mengde).
- Avtalen må være avgrenset i tid.
- Avtaledokumentene må inneholde tilstrekkelige bestemmelser som regulerer forholdet mellom kommunen som kjøper og leverandøren.

Den enkelte kommune kan også velge nye virkemidler for styring av egen utførerorganisasjon. Det forutsetter at kommunen skiller produksjonsoppgavene og -organisasjonen fra forvaltningen i en såkalt bestiller-utførermodell. Deretter kan egen utfører enhet foreta en forhåndsprising av tjenestene etter samme prinsipper som eventuelle private leverandører ville gjort. Etter at avtale er opprettet vil styringen skje med utgangspunkt i beskrivelsen og avtalens formelle regler. Dette kalles kontraktstyring, og skal i utgangspunktet være like forpliktende for egen utfører som for private leverandører.

Kommunen kan i tillegg også velge at egen utførerorganisasjon skal konkurrere med private i en og samme konkurranse, der alle aktuelle leverandører gir bindende pris på samme oppgave.

Alle VA-oppgavene er ikke like godt egnet for kontraktstyring og/eller konkurranseutsetting, men dersom oppgavene blir satt sammen på en gjennomtenkt måte, er imidlertid mulighetene større enn man tidligere har antatt. Det er flere gode eksempler på at oppgaver som tradisjonelt har vært forbeholdt egen organisasjon, kan beskrives rimelig entydig. Problemet er om det finnes et reelt marked som kan skape nødvendig konkurranse, og om det er strategisk riktig av kommunen å gi fra seg viktig kompetanse som forvalter av store verdier.

2. SITUASJONEN I KOMMUNENE

2.1 Vann og avløp som kommunalt tjenesteområde

En betydelig del av teknisk virksomhet i kommunene er knyttet til vannforsyning og avløpsbehandling. Tjenestene er selvfinansiert gjennom spesielle gebyrer, og vil derfor ikke være en belastning på kommunens frie skatteinntekter. Dette har i mange år gitt VA-virksomheten et større økonomisk handlingsrom enn annen virksomhet i kommunene. Imidlertid vil abonnenten gjennom sin betaling av gebyrene til en hver tid kunne vurdere tjenestekvalitet mot pris og endringer i prisnivå. Dette fører selvsagt til stor interesse for størrelsen av gebyret - eller prisen på varen.

Kommunene er stort sett alene om å levere tjenestene, og bestemmer derfor hvilke private leverandører som kan delta i produksjonsprosessen gjennom kjøp av definerte tjenester. Ansvaret for finansieringen ligger imidlertid hos den enkelte kommune. VA-produksjonen er dermed i det alt vesentlige en offentlig monopolvirksomhet.

2.2 Presset på effektivitet

Både kommunepolitikerne, publikum og ulike organisasjoner bruker gebyrnivået som barometer for kommunal produktivitet. Denne synligheten av pris gjør at man stiller større krav til kostnadseffektivitet mer enn for andre offentlige tjenester. De styrende, politiske organer har derfor sett det som en stor utfordring å finne virkemidler for effektivisering av virksomheten.

Det er spesielt kommunens *egen* produksjon som er utsatt for dette presset, selv om deler av den *samlede* produksjonen allerede er kjøpt i markedet. Den konkurranseutsatte delen gjelder imidlertid først og fremst anleggsoppgaver og tyngre rehabilitering, mens ettersyn, service, reparasjon, vedlikehold og de såkalte «blålysoppgavene» utføres av en egen driftsenhet i de fleste kommuner.

2.3 Rammebetingelser

Virksomheten er regulert av en rekke lover og forskrifter, og disse faller innenfor 4 grupper:

- Krav til kvalitet, f.eks. drikkevannsforskriften og utslippstillatelsene.
- Krav til inntektssystem gjennom lov om vann og kloakkgebyrer.
- Generelle lover og forskrifter, delegert fra staten til kommune som myndighetsutøver, f.eks. gjennom forurensningsloven, plan og bygningsloven o.l.
- Krav til servicenivå, vedtatt av den enkelte kommune.

Kvalitetskravene gir sterke føringer for hvilke tiltak og standarder som må gjennomføres. Kommunen er i tillegg gitt myndighet av staten til å behandle spørsmål som griper inn i enkeltpersoners og bedrifters hverdag.

Hvilket lov- og regelverk som gjelder blir *ikke* presentert i denne veiledningen, men det er svært viktig å være klar over regelverkets ulike hensikter, og hvilke konsekvenser dette har for organisering av virksomhet og konkurranseutsetting av oppgaver.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

3. GRUNNLEGGENDE DEFINISJONER OG BEGREPER

I denne veiledningen forklares noen viktige begrep på følgende måte:

Begreper som gjelder oppgaver

Myndighetsoppgaver Oppgaver knyttet til vedtak og beslutninger med hjemmel i lover og forskrifter, så som enkeltvedtak og pålegg overfor innbyggere og næringsliv.

Forvaltningsoppgaver Utvikling av tjenestetilbudet overfor brukerne. Planlegge, skaffe til veie ressurser, utøve samspill med politisk nivå i kommunen, inngå avtaler om levering, foreslå gebyrnivå osv. En hensiktsmessig inndeling av de mange forvaltningsoppgavene kan være

- Planlegging av oppgaver som skal gjøres, *bestille* utførelse.
- Ivaretagelse av eieransvar for å opprettholde verdi og funksjonsevne og utvikle infrastruktur og anlegg, herunder overvåking av tilstand og vurdering av behov.
- Kundekontakt gjennom abonnentavtaler og informasjon.

Produksjonsoppgaver Leverer fastlagte og definerte tjenester eller produkter, bygge og vedlikeholde tekniske anlegg, drifte produksjonsanleggene.

Produksjonsoppgavene kan deles opp i flere undergrupper:

Spesielt om Drift *Betegnelse på en type oppgave som inneholder elementer av både forvaltning og produksjon (se nedenfor). En deling av driftsoppgavene er vanskelig, og bør i tilfelle fordeles ved at «drift - tilsyn» legges til forvaltning mens «drift - tiltak» legges til produksjon. Presisering av forskjellene vil framgå av etterfølgende:*

Drift tilsyn Forstås som å overvåke og føre tilsyn og kontroll med tilstand, prosesser og systemer i fellesanlegg og ledningsnett og *initiere* (besørge iverksatt) tiltak dersom det registreres avvik. *Dermed faller den inn under forvaltningsoppgavene.*

Drift tiltak Forstås her som å følge opp og justere produksjonsprosesser i tekniske anlegg, og *gjennomføre nødvendige tiltak* som gjør at anleggene fungerer i henhold til *spesifiserte krav*. *Oppgavene initieres av drift-tilsyn (se over).*

Vedlikehold og reparasjon Tiltak på eksisterende anlegg for å opprettholde funksjonsevne og hindre forfall. For å holde prosessene i gang må anleggene være i teknisk tilfredsstillende stand. Ved oppdaget avvik er det nødvendig å foreta service, reparasjoner, vedlikehold og utskifting av tekniske elementer.

Rehabilitering og nye anlegg Fornye eksisterende tekniske anlegg og gjenvinne tapt funksjonsevne, eller endre egenskaper ved eksisterende anlegg, f.eks i form av utvidelse eller oppgradering. Dessuten etablering av nye anlegg.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

Prosjektering- og planlegging

En rekke tiltak må dimensjoneres og detaljutføres før de blir iverksatt. Dette er også en del av forberedelsene for å vedta bevilgninger til tiltaket. I utgangspunktet regnes oppgaven som en produksjonsaktivitet, men med gråsoner til kommunens forvalterrolle som ansvarlig for utvikling av infrastruktur og standard.

Begreper som gjelder organisatoriske forhold

Organisasjonsmodell

Viser hvordan arbeidsoppgaver og ansvar fordeles og grupperes mellom personer og interne enheter i organisasjonen, og hvilke rutiner som skal benyttes i samarbeidet mellom ulike enheter (administrativ planlegging og styring).

Selskapsmodell

Angir virksomhetens formelle status som organisasjon fastlagt ved lov. F eks aksjeselskap, stiftelse, kommunal etat, kommunalt foretak, eller interkommunalt selskap.

BU-modell bestiller - utfører

Spesiell modell for organisering av kommunal virksomhet som krever et organisatorisk skille mellom de som kjøper/bestiller tjenester og de som utfører tjenestene. Bestillerfunksjonen er en forvaltningsoppgave. Modellen kalles derfor også for «Forvaltning – Produksjonsmodellen».

Ansvar

Med ansvar forstås at en organisasjonsenhet skal levere et etterspurt (bestilt) produkt ved selv å velge tiltak og ressursinnsats som fører til at det bestemte produktet leveres. Det er opp til enheten å foreta interne valg og prioriteringer mellom tiltak, metode og ressursmengde. *Samtidig må enheten bære konsekvensene hvis det etterspurte produktet ikke leveres.*

Grensesnitt

Brukes som betegnelse for ansvarsfordeling mellom *to parter*. Grensesnitt kan beskrives fysisk, f eks som en kum, et målepunkt eller en an boring på et ledningsnett, eller oppgavemessig der bestemte oppgaver kun legges på den ene eller den andre parten. Man skiller altså mellom tekniske (fysiske) og oppgavemessige grensesnitt.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

Begreper som gjelder roller og styring

Eier av virksomhet	Eier skal legge til rette for at <i>produksjonsvirksomheten</i> på en mest mulig effektiv måte kan ivareta de daglige oppgavene slik disse er definert og tildelt. Eieren skal <i>stille krav</i> til effektivitet og produktivitet i virksomheten.
Eier av infrastruktur kfr. forvaltningsoppgaver	Eierskap til infrastruktur innebærer ansvar for å utvikle og forvalte kapital som er nedlagt i anlegg og eiendommer knyttet til VA-virksomheten. Eierskap til infrastruktur er ikke det samme som eierskap til produksjonsvirksomhet (se foregående), og kan ivaretas av den enkelte kommune eller i et felles eiendomsselskap.
Kjøper av tjenester (bestiller)	Kjøpsrollen blir ivaretatt av en bestillerfunksjon i kommunen (del av forvaltningsoppgavene). I prinsippet kan imidlertid kjøpet foretas enten av kommunens bestillerenhet eller av den enkelte abonnent. Så lenge det er kommunen som fastsetter gebyrregulativet (prisen for varen) er det naturlig at kommunen opptrer som kjøper.
Styringsorganer og arenaer	Vil være flere og avhengig av organisering og selskapsmodell. Styringen utøves fra bestemte organer som ivaretar styringsoppgavene. Eksempler er kommunestyre, ledergruppe, styre for virksomhet eller lignende. Arenaer - der styring skjer - kan være kommunestyrets budsjettmøte, bedriftsstyrets generalforsamling osv.
Styringsområder	Beskrivelse av hvilke områder styringen skal omfatte. Eksempler er økonomi, personell, resultater, kvalitet, måloppnåelse, strategi osv.
Styringsverktøy	Beskrivelse av teknikker og fastlagte prosedyrer for samhandling som benyttes for at styringen skal bli som forutsatt, f eks planer og plankrav, innsyns- og kontrollrutiner, rapporteringsrutiner, hjelpemidler for dokumentasjon etc.
Kontraktstyring	Innebærer at de oppgavene som skal utføres er beskrevet i en bindende avtale/kontrakt, og at kjøperen bruker kontraktens formularer og bestemmelser for å styre mot avtalt <i>produktkvalitet og pris</i> , uten selv å bestemme ressursinnsats og valg av løsninger for gjennomføring.
Aktivitetsstyring	Betyr at man styrer og fordeler arbeidsinnsats til forskjellige aktiviteter uten spesiell forhåndsavtale om kvalitet eller pris.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

Konkurranseutsetting	Betyr at flere aktører skal konkurrere på pris/kvalitet om å få utføre en eller flere definerte oppgaver. Den tilbyder som foretrekkes og velges skal deretter levere de bestilte oppgavene til den pris og kvalitet som er beskrevet etter at avtale er inngått. Konkurranseutsetting fører til <i>kontraktstyring</i> i gjennomføringsfasen.
Priseksponering	Er et uttrykk som benyttes når en sammenligner en tilbudt pris fra <i>en</i> leverandør med kjente priser som kan tilbys fra andre leverandører. Et annet uttrykk for det samme er <i>markedstesting</i> .
Nøkkeltall	Er et tall som komprimerer vesentlig informasjon for en virksomhet eller oppgave i hensikt å forklare en situasjon og foreta sammenligninger. Nøkkeltall uttrykker alltid forholdet mellom to størrelser.
Benchmarking	Sammenligne pris (først og fremst) for en leveranse med hva den beste leverandøren i markedet leverer den samme varen for. Forveksles ofte med nøkkeltall, men er altså <i>sammenligning med den beste</i> .
Privatisering	Begrep som forstås ulikt avhengig av hvem som vurderer. I utgangspunktet betyr privatisering at kommunen ikke lenger tilbyr tjenesten, og at innbyggerne må henvende seg til private leverandører for å få dekket et aktuelt behov. Ofte brukes «privatisering» også som betegnelse når private leverandører overtar oppgaver som kommunen tidligere har utført, selv om kommunen fremdeles har ansvaret for budsjett og tjenestekvalitet. Dette vil kunne være en konsekvens av at en kommunal utfører taper en konkurranse.

4. TILRETTELEGGING FOR KONKURRANSEUTSETTING

4.1 Kjøp av tjenester eller utføre selv ?

Om kommunen skal produsere tjenesten selv eller kjøpe den fra eksterne leverandører (private, interkommunale) er et grunnleggende spørsmål som kan ha mange svar, og det er god grunn for en hver kommune å drøfte dette fra tid til annen.

I utgangspunktet påtar kommunen seg ansvaret for å levere tjenestene til innbyggerne ved definerte leveringspunkter (grensesnitt), men det betyr nødvendigvis ikke at kommunen må *produsere* dem. Det er full anledning til å kjøpe deler av de arbeidsoppgavene som skal gjøres før drikkevannet er hos kunden eller avløpsvannet er renset.

Det er ulike grunner til at en kommune kjøper VA-relaterte tjenester i markedet:

- Kommunen får ikke anledning til å ansette nye medarbeidere, enten fordi det er stillingsstopp eller man ønsker å redusere egne lønnskostnader. Kommunen mister dermed produksjonskapasitet, og kompenserer dette med å kjøpe tilsvarende tjenester i markedet.
- Kommunen mener at det ikke er grunn til å ha egne medarbeidere og kompetanse for oppgaver der det er et godt tilbud i det private markedet. En begrunnelse kan f.eks. være at det krever for mye ressurser internt for å opprettholde tilfredsstillende kompetanse gjennom opplæring og bruk av ny teknologi.
- Kommunen får ikke (vil ikke) utvikle egen kompetanse og anskaffe spesialutstyr på områder der private kan levere tjenester. Dette gjelder f.eks. kapitalkrevende maskiner og andre driftsmidler som binder kommunens egenkapital.
- Kommunen ønsker å effektivisere produksjonen ved å kjøpe tjenester i et *konkurransemarked*.
- Kommunens ledelse mener den har større handlefrihet med en *liten* egenbemanning. Med handlefrihet menes at kommunen ikke binder for store deler av sine budsjetter til lønn og utstyr til egen organisasjon, og på den måten lettere og hurtigere kan skaffe riktig kompetanse og kapasitet uten at dette krever store interne omstillingstiltak.
- Det er mange private leverandører som vil konkurrere om oppgavene, og i slike tilfeller er det et ønske at kommunens egen produksjonsenhet kan vise sin konkurranseevne. Konkurranse forutsetter imidlertid flere tilbydere i markedet; private monopoler fremmer ikke konkurranseevne.

Det er vanlig å kjøpe nyanlegg og tyngre vedlikeholdsoppgaver ved konkurranseutsetting i markedet, mens kjøp til drift og vedlikehold først og fremst skjer ved innleie. Veiledningen vil derfor ta for seg alle oppgaver innen *drift og vedlikehold* av VA-anlegg som kan egne seg for kjøp, enten fra private leverandører eller fra en *egen kommunal utførerenhet*.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

4.2 Forutsetninger for kjøp i konkurranse

Det er to grunnleggende forutsetninger for at kommunen som bestiller kan kjøpe tjenester gjennom konkurranse (konkurranseutsette produksjonsoppgaver):

- det må være et marked der flere utførere kan levere tjenestene
- det må være mulig å definere hva man ønsker å kjøpe og som det skal konkurreres om.

I dag er det en reell kompetansedeling mellom ulike aktører som leverer tjenester til VA-virksomheten. For drift av ulike VA-anlegg er konkurransen imidlertid begrenset, og kommunens egne driftsorganisasjon er en dominerende monopolist med ansvar for svært mange oppgaver.

Konkurranseutsetting av disse oppgavene forutsetter at det kan etableres et marked, og at arbeidsoppgavene kan defineres gjennom beskrivelser. Av dette følger også det viktige spørsmålet om kommunens driftsorganisasjon selv skal være deltager i konkurransen.

4.3 Etablering og utvikling av kommunal utførerenhet

4.3.1 Virkemidler og mål for styring

Mange kommuner ønsker å ta i bruk nye modeller for organisering og styring av den kommunale virksomheten. Begrunnelsene kan være flere, og en kan se for seg 2 aktuelle mål for en slik omstilling:

Mål A. Synliggjøre kostnader

Man ønsker en mye tydeligere *synliggjøring* av sammenhengen mellom kvalitet og kostnad for enkelte produkter og deloppgaver. For å få til dette er det en forutsetning at den som kjøper evner å beskrive oppgaven/produktet, og at utføreren klarer å prisen den, eller følge opp ressursforbruket for den aktuelle tjenesten/produktet på en slik måte at samtlige utgifter kommer fram (også fellesutgifter, overhead osv). Etterfølgende styring og effektivisering vil da få mye sterkere fokus mot endringer i kvalitet og mengde enn det tilfelle er i dag.

Mål B. Press på effektivitet

Bruk av *konkurransevirkemiddelet* legger press på utføreren, og fører til større oppmerksomhet på utnyttelse av ressurser og kapasitet i utførerorganisasjonen. En monopolist er ikke utsatt for dette presset, men en kan skape et tilnærmet press ved å *sammenligne pris* med andre organisasjoner som produserer eller kjøper samme type tjeneste. Dette gjøres gjennom nøkkeltall eller benchmarking (se definisjon kap. 3).

Uavhengig av hvilket mål som legges til grunn må forvaltningen være tydelig på hva som ønskes levert, og bestilleren må derfor utarbeide gode arbeids/produktbeskrivelser for de oppgaver og tjenester som skal leveres.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

4.3.2 Motiv for deling av den kommunale organisasjon

En kommune kan ta i bruk begge virkemidlene som er skissert foran, men dersom målet også er å effektivisere *egen* produksjonsvirksomhet må det gjøres en del organisatoriske grep for å skille kommunens ulike roller.

I en tradisjonell kommunal etatsorganisasjon er det tette bånd mellom de som bestemmer kvalitet og de som gjennomfører driftsoppgavene og forbruker ressursene. Det er vanskelig å fordele ansvar mellom de ulike aktørene, og sammenhengen mellom pris og kvalitet kan være diffus.

For å etablere tydeligere ansvarsdeling mellom de som skal bestemme tjenestenes kvalitet og de som skal sørge for at utførelsen blir mest mulig effektiv, kan man dele organisasjonen etter de roller som skal ivaretas. Det er denne to-delingen som gjør det mulig å innføre nye styringsformer, jfr foregående kapittel, og som blir betegnet som «bestiller-utfører»modell.

4.3.3 Bestiller-utfører i egen kommune - plassering av grensesnitt

Etablering av bestiller-utførermodell innenfor kommunens organisasjon kan gjøres på mange måter, og med tilsvarende ulike muligheter for bruk av virkemidler i styringen.

Det er altså ikke nok å gjøre en organisatorisk deling av personell og praktiske arbeidsoppgaver, man må også beskrive forholdet *mellom* bestiller- og utførerorganisasjonen og interne ansvarsforhold i hver av dem.

En intern drøfting av muligheter og valg kan grupperes i tre deler:

- 1) En må beskrive grensesnitt, både oppgavemessig og fysisk, mellom forvaltningsorganisasjonen og utføreren. En rekke arbeidsoppgaver vil falle på plass av seg selv, mens andre har store konsekvenser for styringen. F eks gjelder dette oppgavene *drift tilsyn* og *drift tiltak* (se definisjon kap 3), og retten eller plikten til å gjennomføre tiltak (bruke ressurser). Fysiske grensesnitt kan f eks skille ledningsnett fra pumpestasjoner, eller avløpstransport fra avløpsrensing.
- 2) En må bestemme seg for hvordan forvaltningen vil organisere sine bestillinger, spesielt fra egen utfører, og om det er forvaltningen eller egen utførerorganisasjon som skal foreta tjenestekjøp fra private. Et valg av bestillingsform og omfang er f eks avgjørende for hvor i organisasjonen bestillerkompetansen sitter, og dernest hvilke forpliktelser egen utførerorganisasjon skal ha overfor forvaltningen.
- 3) Til sist må en ta standpunkt til hvordan konkurransevirkemiddelet skal brukes. Sett fra bestillerens ståsted vil ethvert direkte kjøp - uansett fra hvem - bli underlagt en vurdering av om dette er en riktig/rimelig og forpliktende pris. Det samme vil være tilfelle overfor en egen utførerenhet, og mulighetene er flere:
 - spesiell vurdering av pris mot prisbank/erfaringstall fra tilsvarende oppgaver innenfor kommunen.
 - spesiell vurdering av pris eller priselementer mot andre potensielle leverandører (benchmarking eller markedstesting).
 - vurdering gjennom konkurranse mellom flere likeverdige leverandører der best/billigst er vinneren.

Det er viktig for bestilleren å foreta slike vurderinger før utfører blir valgt.

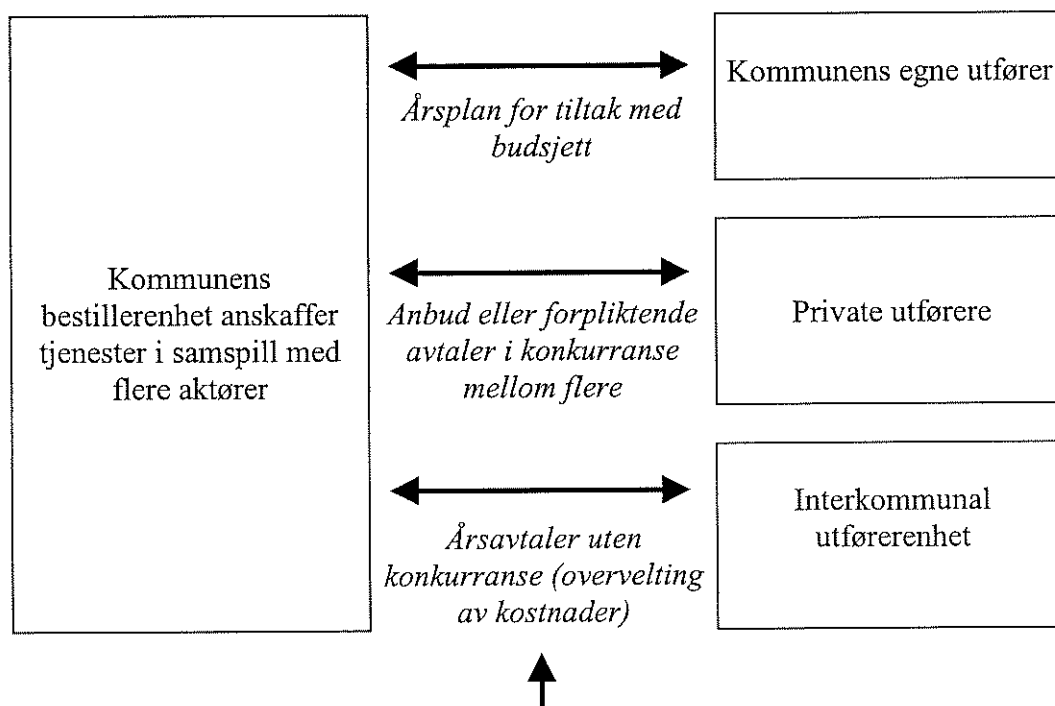
Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

Like viktig er det å være sikker på at *levert* pris/kvalitet blir den samme som *tilbudt* pris/kvalitet. Her kommer kontrakter og avtaler inn i bildet, og ikke minst utførers rammebetingelser og evne for å inngå og oppfylle sine forpliktelser i en bindende avtale.

Her ser man en viktig prinsipiell forskjell mellom en privat leverandør som egen juridisk person og en kommunal utførerenhet med en eller annen status som selvstendig enhet.

Bestillingsform og ansvarsfordeling mellom bestiller og ulike utførere slik den normalt fungerer i dag kan illustreres slik:



Kjøpsform som grunnlag for styring og som funksjon av grensesnitt

De viktige spørsmålene som må besvares er

- skal kommunens utfører styres etter samme type avtaler som private ?
- skal kommunens utfører delta i anbudskonkurranser sammen med private ?
- skal kommunens utfører være den som bestiller på vegne av kommunens forvaltningsenhet ?
- skal interkommunale enheter underlegges samme type styring som egen og private ?
- skal kommunens bestiller utvide oppgaveområdet som det skal konkurreres om slik at alle dagens leverandører behandles likt ?

Selv om valgmulighetene er mange er det uansett viktig at ansvarsfordeling og grensesnitt mellom forvalter/bestillerorganisasjonen og utførerorganisasjonen er tydelige og gjennomtenkte.

Veiledningen vil i senere kapitler drøfte hensiktsmessighet ved ulike valg.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

4.3.4 Fra aktivitetsstyring til kontraktstyring

Kommunens tradisjonelle produksjonsstyring belaster løpende ressursbruk (timer, vare- og tjenestekjøp) på ulike aktivitetsområder. Enhetskostnader og/eller kostnader for delprodukter er vanligvis mindre tydelige. Normalt er også en rekke fellesutgifter unntatt fra den løpende styringen.

Innleie av eksterne (private) ressurser, f.eks kjøp av timetjenester, styres ofte på samme måte og «kjøpsavtalen» begrenses til enhetspris for ulike typer utstyr som så disponeres av kommunen etter behov (regningsarbeid).

Anbudskjøp i markedet forutsetter beskrivelse av produktmengder og produktegenskaper, hvorefter aktuelle leverandører forhåndsberegner kostnader og kalkulerer pris for det aktuelle produktet. Prisen bindes så ved å opprette formell avtale (kontrakt), hvorefter styringen først og fremst skjer på produktkvalitet og mengde, og ikke på løpende utgifter. Dette er den mest benyttede formen for ulike typer planleggbare anleggs- og vedlikeholdsoppgaver.

Disse to formene kan betegnes som henholdsvis aktivitetsstyring og kontraktstyring. Når det fremsettes ønske om ny styringsform for kommunens produksjonsvirksomhet, kan nettopp den tydelige fokuseringen på produktbeskrivelse, pris og forpliktende avtale være drivkraften. *Denne forpliktelse kan også oppnås ved at den kommunale utføreren binder forhåndspris og produktkvalitet.*

4.3.5 Spesielt om avtaler med egen kommunal produksjonsenhet (internavtaler)

Fram til i dag har det ikke vært lagt ned mye arbeid med å formalisere et forpliktende samarbeid mellom kommunens forvaltning og driftsavdeling. Enkelte arbeids- og ansvarsbeskrivelser finnes nok i en form for internavtale, mens prisen for gjennomføringen er lite konkret og langt mindre forpliktende. Avregningen skjer i de fleste tilfeller som dokumentert regningsarbeid, i praksis ved belastning av regnskapet, eventuelt med en øvre økonomisk ramme (budsjett).

Konsekvensen av en slik avtaleform er at bestilleren selv må engasjere seg i utførers ressursbruk for å styre kostnader, med mindre utføreren skal bestemme løpende kvalitet. Dette var i utgangspunktet ikke hensikten med ansvarsdelingen.

Dersom en egen, kommunal utførerenshet skal gi pris ut fra en produktbeskrivelse med etterfølgende opprettelse av *bindende* avtale, eventuelt også i konkurranse, må man sørge for å legge tydelige forpliktelser på utføreren, på samme måte som man behandler eksterne leverandører. Ved å binde pris til en gitt kvalitet vil ansvaret for ressursutnyttelse (effektivitet) fullt og helt bli lagt på utfører. Samtidig vil en slik binding også påføre utføreren en risiko.

5. ANSVARSFORDELING MELLOM BESTILLER OG UTFØRER

5.1 Grensesnitt

Når en organisasjonsenhet samhandler med en annen, er det viktig at partene er klar over gjensidige krav og forventinger, og hva partene hver for seg og i fellesskap har ansvaret for. Jo tydeligere dette ansvaret er definert, jo bedre. Begrepet «gråsoner» brukes ofte som betegnelse for tilfeller der ansvaret ikke er tydelig, eller hvor partene har overlappende interesser. Gråsoner er problematiske og bør unngås.

Når kommunens egen VA-organisasjon deles i enheter med ulike roller og ansvar, oppstår det et behov for å etablere grensesnitt mellom enhetene. En kommunal forvaltnings- og bestillerenhet og en *annen* kommunal utførerenshet krever tydelige avgrensninger av partenes ansvar i forhold til hverandre, selv om begge parter er en formell del av kommunen. De to viktigste avklaringene må knyttes til oppgavens (produktens) kvalitet (omfang, egenskaper) og pris, slik en normalt gjør overfor private kontraktsparter.

5.1.1 Grensesnitt og ansvar

En organisasjonsenhet blir tillagt en rekke ulike oppgaver, og samarbeider ofte med andre enheter som har ansvar for andre oppgaver slik at helheten blir ivaretatt.

I kontraktstyring må det være samsvar mellom kontraktens innhold og utførerens mulighet for å gjøre nødvendige oppgaver for å tilfredsstille kontraktens krav. Dersom ikke dette skjer, vil utføreren være avhengig av andre for å tilfredsstille kravene, og dette kan føre til ansvarsfraskrivelse eller ansvarspulverisering. Forholdet er like viktig om utføreren er privat eller kommunal.

Videre må det være klart hvem som står ansvarlig ved manglende utførelse av beskrevet og avtalt oppgave, dvs hvem som må betale for oppretting, eventuelt stå til ansvar dersom forholdet har konsekvenser for 3. person.

Med oppgaver menes ikke bare det fysiske tiltaket, men de oppgavene som ligger *forut for* tiltaksgjennomføring, som f.eks registrering av tilstand som utløser tiltaket, planlegging av gjennomføringen, muligheter for å rekvirere andre aktører som skal støtte opp under tiltaksgjennomføringen osv.

Oppgavemessige grensesnitt må være i samsvar med tekniske grensesnitt (se neste kapittel).

5.1.2 Tekniske grensesnitt

Teknisk grensesnitt er et *fysisk definerbart* punkt(er) der partenes ansvarsområder møtes. Innenfor vann- og avløpsvirksomheten finnes mange mulige tekniske grensesnitt. I teorien kan disse legges hvor som helst, men det er en utfordring å finne det/de grensesnitt som er mest hensiktsmessige for styring, og som samtidig har naturlig sammenheng med oppgavemessige grensesnitt (neste kap).

Her gis noen eksempler på tekniske grensesnitt, og noen betraktninger om hvilke konsekvenser det aktuelle grensesnittet kan gi:

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

- Utførerens ansvar defineres til å omfatte ledninger men ikke kummer. Grensesnittet er da plassert i veggiliv, og det som skjer innenfor kumveggene omfattes ikke av ansvaret. Siden kum og ledning henger sammen i en transportkjede blir det derfor viktig å beskrive partenes gjensidige ansvar overfor hverandre, og hva som kan tillates å «passere» gjennom veggilivet.
- Utførerens ansvar kan være knyttet til bestemte ledningstyper, f.eks. begrenset til hovednett, men ikke fordelingsnett. Dette krever en tydelig beskrivelse av hver enkelt lednings funksjon, og at overgangen og «hendelser» i overgangen mellom ledningstypene er klarlagt.
- Utførerens ansvar kan omfatte *både ledninger og kummer*, men ikke de installasjonene som er *inne i kummene*. Konsekvensen av slik fordeling mellom partene er at den enes feil eller manglende utførelse påvirker den andres ansvarsområde. I så fall må dette avklares i avtalene.
- Utføreren kan ha ansvaret for *alt* mellom vannverk/behandlingsanlegg og an boring for abonnentledning (vann) og *alt* fra tilknytning av avløpsledning til samleledning fram til mottaksrist på renseanlegg. Dette gir tydelig avklaring av ansvar, men samtidig fører det til stor risiko for utføreren. Det er derfor et spørsmål om et slikt grensesnitt er hensiktsmessig.
- Utfører kan ha ansvaret for hele renseprosessen fra inntakspunkt på renseanlegg til utslippsledning. Man kan f.eks. avgrense ansvarsområdet ved å legge grensesnittet *etter* slamprosessen og la en annen utfører ta ansvar for slamtransport.
- Utfører kan ha fullt og helt ansvar for levering av rent vann ved kommunegrensen eller et bestemt målepunkt (f.eks. et interkommunalt selskap), men uten ansvar for hva som skjer med vannet i den videre distribusjonen fram til abonnent.

Ved opprettelse av et avtaleforhold mellom en bestiller (kommunens forvaltning) og en utfører (entreprenør eller egen produksjonssenheter), må det gis en presis beskrivelse av hvilken del av anleggene den aktuelle utføreren skal ha ansvar for, og dermed også hvilke anlegg eventuelle andre skal ha ansvar for. Der utførerens ansvar opphører, overtar bestilleren ansvaret. At bestilleren legger dette til en annen utfører, fritar ikke bestilleren for ansvar overfor den første.

Disse eksemplene viser betydningen av tekniske grensesnitt, og at dette er en av de viktigste utfordringene for bestilleren i arbeidet med kontrakter, arbeidsbeskrivelser og konkurranseutsetting.

5.1.3 Oppgavemessige grensesnitt

Når flere ulike arbeidsoppgaver henger sammen i en «kjede», er det nødvendig å beskrive grensesnitt også mellom disse. Det vil si at kjedene «brytes» og at det er nødvendig å gi klare direktiver for hva den ene parten skal melde for at den andre kan fortsette. *Ved etablering av grensesnitt må en sørge for best mulig sammenheng mellom funksjonsmessige forhold og oppgaver.*

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

Her er eksempler på noen viktige *oppgavemessige* grensesnitt som gjelder VA-virksomheten:

- Bestilleren er avhengig av ulike typer tilstandsdata for infrastrukturen som grunnlag for å planlegge nye tiltak. Tilstandsovervåking og -kontroll kan gjøres som egne kontrolloppgaver (TV-kjøring o.l.), men også ved gjennomføring av fysiske oppgaver på ledningsnettet. Det er ingen selvfølge at utføreren gir slike opplysninger. Følgelig må bestilleren beskrive og kontraktsfeste hvilke tilstandsdata som skal meldes og hvilke krav som stilles for disse, med mindre bestilleren vil skaffe disse til veie gjennom eget kontrollopplegg uavhengig av utføreren.
- Publikum vil ha behov for å gjøre henvendelser til sin VA-leverandør ved f.eks klage på manglende leveranse (trykk, farge, lukt osv). Publikum må få klar beskjed om *hvem* de skal henvende seg til; normalt skal det være til bestilleren (se definisjon av forvaltningsoppgavene i kapittel 3), og det er i så fall bestilleren som skal fortelle utføreren hva som er galt, eventuelt hva som skal iverksettes. Man kan imidlertid velge å la utføreren reagere direkte på henvendelser fra publikum, men da er det viktig at kontrakten avgrenser hvilke oppgaver utfører skal kunne iverksette og til hvilken pris. Uansett må man være svært tydelig på hvem som skal ha ansvar ved akutte feilleveranser eller lignende tilfeller der det er nødvendig å varsle andre enn de direkte berørte (f.eks melding til næringsmiddelbedrifter om avvik i vannkvalitet).
- Det stilles flere myndighetskrav til virksomheten, og det skal foretas jevnlig rapportering til myndighetene om vannkvalitet, slamkvalitet osv. Dersom utfører skal stå ansvarlig for at kravene holdes, kan kontrolloppgavene av oppnådd kvalitet i forhold til eksterne myndighetskrav velges overlatt til utfører slik at avbøtende tiltak kan iverksettes straks ved oppstått avvik, mens selve rapporteringen til myndighet gjøres av bestilleren basert på opplysninger gitt av utføreren. Avvik vil kunne føre til sanksjoner fra myndighetsorganet til bestilleren (kommunen) mens bestilleren fører dette videre mot utføreren, f.eks ved trekk i avregning.
- Bestilleren vurderer og planlegger framtidige tiltak på ledningsnettet, mens utføreren vedlikeholder og reparerer de samme ledningene uten å få beskjed. Det er viktig å sikre gjensidig informasjon mellom bestiller og utfører, eventuelt mellom bestiller og flere ulike utførere, som hindrer unødvendig ressursbruk.

5.1.4 Forvaltningens ansvar for abonnent og behov for tilstandsdata

Det er forvaltningens ansvar å sørge for at abonnentene får levert produkt eller tjeneste på en optimal måte, både under hensyntagen til pris, kvalitet og leveringssikkerhet.

Når det oppstår avvik eller mangler må det iverksettes tiltak, samtidig som det må skaffes ressurser (budsjettmidler) for å finansiere tiltakene. Dessuten skal tiltaket forberedes for gjennomføring.

Jo større deler av oppgavene som blir lagt til utførere «utenfor» bestiller (forvaltningen), *jo viktigere er det at bestiller beskriver og etablerer et system som sikrer informasjon om tilstand og leveringskvalitet*. Dette kan ivaretas gjennom egne, separate undersøkelser, løpende rapportering og kontroll av utførelse, laboratorieprøver eller gjennom systematisk registrering av hendelser og klager.

6. STYRING GJENNOM AVTALER

6.1 Økonomistyring i et kontraktstyringssystem

6.1.1 De ulike økonomifunksjonene

Økonomistyring består av mange funksjoner, og disse er viktige både for bestiller og utfører. Hver av partene vil ha ulike hensikter med hvordan de sikrer seg tilstrekkelig oversikt over økonomiske forhold og ressursbruk. Økonomidata som er viktige for *en* part bør nødvendigvis ikke være like viktige for den *andre*, og behovet for detaljeringsgrad og presentasjonsform for økonomiske data kan være svært ulike.

Deloppgaver i økonomistyring og interesse for økonomiske data i et avtaleforhold kan grupperes i tre kategorier etter formål med oppgaven:

A: Økonomidata der bestilleren og leverandøren har felles interesse når det gjelder

- prising av tjenester og kontroll av prisnivå
- avregning/rapportering av tjenesteproduksjon

Her bruker begge partene *prisen på tjenesten* som et felles utgangspunkt for å få riktig avregning, men for videre bruk har partene ulike hensikter: bestilleren vil styre sitt budsjett ved at utgiftene er verdi av innkjøpte tjenester, mens utfører vil følge opp om prisen gir dekning for påløpte utgifter.

B: Intern økonomistyring hos henholdsvis utfører og bestiller kan være forskjellig, og kreve uavhengige regler for

- attestasjon og fullmakter
- regnskapsføring og betalingsrutiner; ansvar og omfang
- resultatregnskap og regnskapsdokumentasjon

Slike interne økonomifunksjoner krever ingen felles regler eller samhandling mellom bestiller og utfører.

C: Normalt har en bestiller ikke innsikt i leverandørens interne regnskap. Dersom utføreren er en kommunal enhet, blir det imidlertid vanskelig å hindre bestilleren i å ha innsikt i utførers økonomi. Spørsmålet er hvilken *åpenhet* det skal være med hensyn til

- innsyn og offentlighet mht utførers resultatoppnåelse; hvem skal ha tilgang til denne
- behandling av resultatet (over- eller underskudd)

Innsyn i utførers regnskap og resultater og etterfølgende behandling er bare et forhold mellom eierne og produksjonseenheten, og har ingen relevans for bestilleren i kommunens organisasjon. Her må det legges til at et eventuelt overskudd i en kommunal utførerenhet ikke kan disponeres fritt; jfr. forskrifter for VA-gebyrer og krav til selvkost og avsetninger av overskudd til formålet.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

6.1.2 Avregningsformer

Avregning skjer i samsvar med arbeidsbeskrivelse, rekvisisjon eller andre angitte betingelser i selve bestillingen.

Arbeidsavtaler/kontrakter vil normalt benytte følgende avregningsformer:

- | | |
|--------------------|--|
| Etter medgått tid: | Avtalte timesatser for personell, transport og eventuelle maskiner benyttes for det antall timer som oppgis som utført for oppdraget. Timetallet skal dokumenteres, også de fra eventuelle underleverandører. Forbruksmateriell som ikke inngår i prisavtalen skal dokumenteres særskilt. |
| Etter avtalt pris: | Utførte arbeidsoppgaver der det er avtalt forhåndspris for utførelse skal avregnes med avtalebeløpet med mindre det er skjedd endringer i volum eller endringer i prisforutsetningene. Prisavtale for langvarige oppdrag kan avregnes som a konto inntil hele oppdraget eller oppdragsperioden er gjennomført og sluttavregning kan foretas. |
| Etter enhetspris: | Avregning skjer etter utført mengde med den enhetsprisen som er fastsatt i avtalen. Ved endringer i mengde vil normalt ikke enhetsprisen forandres med mindre endringene er vesentlige. I såfall skal partene bli enige gjennom spesiell endringsavtale. |

6.1.3 Separat økonomisystem for kommunal utfører

Utføreren skal foreta avregning i henhold til kontraktens bestemmelser, og fakturert mengde blir ført som utførerenhetens inntekt. Samtidig føres løpende oversikt over utgifter. Sammenligning mellom inntekt og utgift blir enhetens resultat, og er en viktig indikator på utførerenhetens effektivitet.

For bestilleren skal det ikke være interessant å vite utførerenes bruk av timer for maskiner og mannskap med mindre dette er en avtalt avregningsform (f.eks. ved regningsarbeid). Det er avtalt produktpris (utførerenes inntekt) med tilhørende kvalitet som skal dokumenteres.

Dagens kommunale system for økonomistyring er basert på registrering av ressursbruk, og ikke på produktpriser. Derfor er det ikke uten videre mulig å behandle de to partenes *ulike behov* for økonomistyring innenfor ett, felles kommunalt regnskapssystem.

I tillegg betinger hele bestiller-utførermodellen med kontraktstyring som styringsform at ressursbruk på tiltak er uinteressant for bestilleren. I forholdet mellom kommunen og private leverandører er dette skillet en selvfølge.

KOSTRA-systemet gir nye muligheter for kontering og gruppering av interessante regnskapsdata for begge parter, men så lenge en vil ønske å legge opp til felles bruk av grunnlagsdata og lik tilgang til registrene, vil det derav følgende innsynet i KOSTRA neppe være tilfredsstillende i et konkurranseforhold.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

6.1.4 «Når budsjettet ikke strekker til»

En undertegnet avtale skal forplikte begge partene, og må inneholde bestemmelser for hvordan priser og andre forhold kan reguleres.

Dersom *bestiller* får endrede økonomiske rammebetingelser (uavhengig av årsak) som f.eks. reduksjoner i budsjetter, er det nødvendig å påvirke produksjonskostnadene. Men i et avtaleforhold kan det nå bare gjøres ved å regulere mengde eller kvalitet. Man kan i utgangspunktet ikke overlate ansvaret for disse reduksjonene til utføreren, enten denne er privat eller kommunal. Det er selvfølgelig mulig å reforhandle en pris, men utføreren er ikke forpliktet til å gjøre dette.

6.1.5 Endringer i kontrakter

En konsekvens av kontraktstyring er at endringer i forhold til inngått avtale må behandles like formelt som opprettelse av avtalen. Det innebærer bruk av endringsavtaler i styringen mellom bestiller og utfører.

6.2 Beredskap og kundeservice

Når en velger å kjøpe tjenester av eksterne eller egne utførere gjennom kontrakter, må en bestemme seg for hvordan en vil ivareta beredskap og kundeservice.

Beredskap er et viktig ansvar for bestilleren (kommunen), og er direkte knyttet til den forpliktelsen kommunen har overfor den enkelte abonnent med hensyn til leveringssikkerhet og -kvalitet. I tillegg er beredskap en nødvendighet for å ivareta miljøkrav.

To viktige deloppgaver må bearbeides og sikres i avtalene:

- registrering av hendelser, vurdering av aktuelle tiltak og initiering av valgt tiltak
- rask utrykning for å gjennomføre selve tiltaket, midlertidig eller permanent.

Den første deloppgaven bør fortrinnsvis være bestillerens ansvar, både fordi vurdering og tiltaksvalg påvirker kostnader, og fordi det er kommunen som står ansvarlig overfor abonnentene.

Den andre deloppgaven kan kjøpes av utføreren, og legges inn som betingelser i kontrakten, f.eks. i form av utrykningstider o.l.

Uansett vil bestilleren sikre seg mot uheldige konsekvenser av akutte avvik fra en normaltilstand ved å etablere et system som kan fange opp avvikene snarest mulig, helst før de inntreffer og fører til skader. Til dette benyttes ulike metoder, f.eks. lekkasjesøking, fjernovervåking, analyser av råvann/rentvann og utslipp, inspeksjoner og henvendelser fra publikum. Det kan være aktuelt å legge noen av disse oppgavene til utføreren, og samtidig stille visse krav til hva utføreren skal foreta seg når det oppstår avvik.

Beredskap bør beskrives som egne poster i kontraktsdokumentene med tydelige krav til adferd og oppfølging, men selv om utfører pålegges å iverksette tiltak ved akutte hendelser etter fastlagte prosedyrer, fritar ikke dette bestilleren for ansvar i henhold til lover og forskrifter.

7. KONTRAKTSTYRING OG KONKURRANSEUTSETTING

7.1 Oppbygging av kontraktsdokumenter

7.1.1 Rammer

Når kommunen skal vurdere bruk av konkurranse eller andre former for kjøp i markedet må det foretas en del valg og avveininger av hvordan avtaledokumentene skal bygges opp slik at kommunen som bestiller har tilstrekkelig kontroll, både med økonomi og kvalitet.

Det er bestiller i forvaltningen som bestemmer

- hvordan kontraktene skal bygges opp,
- hva de skal inneholde,
- hvilke grensesnitt som skal gjelde,
- hvordan kontraktens priser skal behandles,
- hvordan anskaffelsen skal organiseres,
- hvordan avtalene skal reguleres og/eller endres i avtaleperioden.

Det må dessuten foretas grundige avveininger om avtalenes status dersom *egen utførerenhet* blir invitert som mulig utfører i konkurranse med eksterne. Likedan hvor forpliktende en avtale med kommunens utfører skal være, f.eks reaksjonsmønster ved manglende utførelse eller endringer i økonomiske forhold.

7.1.2 Antall kontrakter

En kontrakt vil være avgrenset med hensyn til oppgaver, tekniske grensesnitt og varighet. Å legge alle oppgaver i en kontrakt gir bestilleren forholdsvis enkel kontraktsadministrasjon. Imidlertid begrenses konkurransen til den ene gangen. Dersom kontraktstiden i tillegg er lang, vil ikke markedet bli tilstrekkelig stimulert, og man styrer egentlig mot en monopolsituasjon. Derfor er det en fordel med mange kontrakter og mange konkurransesituasjoner med sjanser for mange leverandører å vinne.

For driftskontrakter kan man f.eks sikre mangfold ved å dele kommunen i flere geografiske soner, eventuelt med ulike grensesnitt. Samtidig må man være klar over at mange kontrakter fører til mer arbeid for bestilleren.

7.1.3 Varighet

Hensiktsmessig varighet for en kontrakt er først og fremst bestemt av oppgavens egenart. Bygge- og rehabiliteringskontrakter begrenses av oppgavens omfang. Driftskontrakter vil derimot ofte knyttes til et budsjettår eller budsjettperiode. Avtaler kan med fordel ha ulik varighet, men må avveies mot utførers behov for investeringer i kompetanse og utstyr. Dersom en velger langsiktige avtaler, må kontraktsbestemmelsene ta høyde for justeringer av kontraktsbeløpet i samsvar med eventuelle budsjettjusteringer slik at en inngått avtale ikke låser budsjettet.

7.1.4 Kontraktsform og avregning

Oppdelingen kan også ha utgangspunkt i avregningsform. Det er gjerne lite heldig å blande regningsarbeider og stykkprisoppgaver fordi det kan gi utydelige ansvarsforhold og føre til dårlig styring for bestiller. Det kan også være gunstig å se prisavregning i forhold til risiko. Flere oppgaver med ulik risiko gir mindre sjanser for overprising; tap på en oppgave kan veies opp mot gevinst på en annen.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

7.1.5 Initiering av utførelse

Det er viktig at utførerens avhengighet til bestilleren er mest mulig entydig med hensyn til ansvar for å initiere tiltaksgjennomføring. «Hvem skal trykke på knappen» kan styres gjennom beskrivelsene. Spørsmålet er om de enkelte arbeidsoppgavene skal initieres etter en bestemt tilstand, eller om tiltaket skal gjøres etter bestemte frekvenser.

7.1.6 Grensesnitt mot andre kontrakter

Ved opprettelse av mange kontrakter med tilhørende flere (mange) utførere, må en sørge for færrest mulig direkte avhengigheter mellom de ulike avtalene. Mange bindinger og tilknytningspunkter kompliserer styring og koordinering og kan gi uklart ansvar.

7.2 Sammenheng mellom detaljeringsgrad i avtaledokument og priskonkurranse

Et viktig motiv for å bestille tjenester gjennom arbeidsbeskrivelser og priser er å fokusere på kvalitet og egenskaper ved produkt/tjeneste, og overlate ressursdisponeringen til utføreren. Dette gir utføreren ønsket handlefrihet til å disponere mannskap og maskiner for ulike produksjonsaktiviteter, gjerne på tvers av tradisjonelle funksjonsområder.

Dersom bestilleren beskriver i detalj hvordan oppgaven skal utføres, reduseres handlefriheten for utføreren. Det er med andre ord en balansegang mellom detaljeringsgrad og forventet ressursbruk. Dersom bestilleren klarer å beskrive det «ferdige produkt» framfor å beskrive hvor ofte/hvor lenge og hvilket utstyr som skal benyttes, blir det opp til utføreren å planlegge gjennomføringen slik at ressursbruken blir lavest mulig.

For driftsoppgaver, som gjerne har beredskapsmessig karakter, er det stor usikkerhet forbundet med forutsigbarhet for iverksettelse. Styringen mellom bestiller og utfører legges opp slik at observasjon av en bestemt tilstand gir grunnlag for å iverksette tiltak, gjerne umiddelbart, men uten unødig risiko for store økonomiske konsekvenser for bestiller som skal betale.

Eksempelvis vil brudd i ledningsnettets kunne kreve umiddelbare, midlertidige tiltak samtidig som en vil kunne avvente videre tiltak, avhengig av de konsekvensene bruddet fører til. Eller for vannbehandling, der desinfeksjonssvikt i prosessen vil kreve umiddelbare tiltak fordi det er et ufravikelig krav at drikkevann skal være desinfisert og hygienisk betryggende.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

Etterfølgende eksempler tar for seg to aktuelle oppgaver, og drøfter hvordan to alternative nivåer for detaljering vil gi ulik handlefrihet, risiko og mulighet for styring.

Eksempel 1: Drift av pumpestasjoner

Beskrivelse, alternativ A	Beskrivelse, alternativ B
<i>Pumpestasjon X med pumper og overløp skal til enhver tid fungere</i>	<i>Pumpestasjon X med pumper og overløp skal til enhver tid fungere.</i>
Ved oppdaget driftsavbrudd eller risiko for avbrudd skal det iverksettes nødvendige tiltak. Posten skal dessuten dekke tømning og renhold av pumpeump inkl. frakt av slam, teknisk service og reparasjon samt eventuelle materialleveranser for deler.	Oppgaven omfatter: Pris pr. år for • ukentlig inspeksjon kr • service 2 ganger pr. år kr • tømme sump og overløp og fjerne slammet kr • reparasjon pr. gang kr • 1 gang årlig hovedrenhold kr • utrykninger pr. stk
Sum pris pr. år kr:	Sum pris pr. år: kr:

Eksempel 2: Produksjon av vann

Beskrivelse, alternativ A	Beskrivelse, alternativ B
<i>Fra kildene A, B og C skal vann transporteres til behandlingsanlegg, renses og leveres på nett ved stasjon X</i>	<i>Fra kildene A, B og C skal vann transporteres til behandlingsanlegg, renses og leveres på nett ved stasjon X</i>
Oppgaven omfatter alle aktiviteter som er nødvendig for å levere fastsatt kvantum vann med forskriftsmessig kvalitet til kommunens nett målt ved målestasjon X. Avregnes som pris pr. m3 levert mengde.	Oppgaven omfatter: • Overvåking av kilder og nedbørfelt, inspeksjon, nødvendig opprydding. kr • Transport av råvann, drift av siler, pumper og pumpehus, inkl energi. kr • Årlig inspeksjon og rensk av råvannstunnel. kr • Rensing av vann i hht egen spesifisering, inkl forbruk av kjemikalier kr • Transport og pumping av rentvann til målestasjon X Prisen skal regnes om til m3 basert på antatt mengde 1 mill m3. Avregnes pr. m3 levert vann.
Pris pr. m3 kr:	Sum pris pr. m3: kr:

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

Felles for begge eksemplene er at de beskriver teknisk grensesnitt, samt krav til funksjonsevne (kvalitet). Derimot skiller de seg tydelig fra hverandre når det gjelder presisering av innhold, og alternativ B er enklere å styre dersom det oppstår avvik i deloppgavene enn alternativ A.

Alternativ B kan presiseres ytterligere ved å gjøre hver av deloppgavene *regulerbare*, f.eks. ved stk-pris for inspeksjon, m³-pris for tømning eller rensing osv.

Alternativ A gir større risiko for utfører enn B, og vil sannsynligvis gi høyere pris.

Utførerens handlefrihet er «uendelig» for A, mens den begynner å bli begrenset i B, f.eks. ved at det fastsettes tidsregulerte rutiner for inspeksjon, enten det er behov for dette eller ikke.

Detaljeringsgrad kan utvikles videre ved å angi utstyrskrav, maskintyper eller normert timeforbruk, men dette reduserer handlefriheten ytterligere.

Avtaleform og oppbygging av avtaledokumentene legger derfor et viktig grunnlag for hvilke eventuelle gevinster en kan oppnå gjennom å konkurranseutsette oppgaven:

- Dersom hele oppgavebeskrivelsen kun etterspør timer og avregningen skal skje etter medgått tid, vil konkurransemomentet begrenses til produksjonstidprisen.
- Dersom oppgavebeskrivelsen er knyttet til en produsert enhet med gitte egenskaper, vil både tidsforbruket og produksjonstidprisen være utslagsgivende for konkurransen.

En må også merke seg nær sammenheng mellom prisingen og avregningen. I en rekke tilfeller vil det være fristende å be om forhåndspris for deretter å fakturere etter medgått tid. Dette forekommer ofte i avtaler med egen utførerorganisasjon.

7.3 Avtaledokumenter som styringsverktøy

Et hvert avtaledokument må inneholde bestemmelser som regulerer både selve konkurransen (og prisingen), og den etterfølgende samhandlingen mellom partene når prisen er avtalt.

De *generelle kontraktsbestemmelsene* kan i utgangspunktet være like for alle typer oppgaver som skal konkurranseutsettes. Dersom disse ikke er tilstrekkelig eller hensiktsmessige for en spesifikk kontrakt, kan man supplere med *spesielle bestemmelser* i den aktuelle kontrakten. Disse vil i såfall gjelde foran de generelle bestemmelsene.

Norsk Standard (NS) bør være norm for alle avtaledokumenter, spesielt overfor eksterne utførere. Hvorvidt NS også skal gjelde for en intern utfører er avhengig av flere forhold, ikke minst hvilken formelle, selskapsmessige status egen enhet har (selskapstype, blir ikke berørt i denne veilederen).

Noen av de viktigste norske standarder som gjelder kontrakter og anbudskonkurranser er:

NS 3400	Regler for anbudskonkurranse. Gir bestemmelser for hvordan selve konkurransen arrangeres.
NS 3410	Formular for <i>kontrakt</i> (avtaledokument) om utførelse av bygg og anleggsarbeider
NS 3420	Beskrivelsestekster for bygg- og anleggsarbeider. Denne omfatter først og fremst nye anlegg eller større ombyggingsarbeider.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

- NS 3430 Alminnelige kontraktsbestemmelser for bygg og anleggsarbeider.
Gir bestemmelser om partenes ansvar og forpliktelser, og hva som bør omtales i en konkret kontrakt.
Bestemmelsene er generelle og vil normalt bli gjort tydeligere gjennom «Spesielle kontraktsbestemmelser» som opprettes for hver enkelt avtale.

For drift og vedlikehold av VA-anlegg er det nødvendig å utvikle et sett nye beskrivelsestekster. Et godt grunnlag for arbeidsbeskrivelser og kvalitetskrav er:

- Drikkevannsforskriften
- VA-miljøblader som utgis av NORVAR og NKF
- Kvalitetssikring for VA-oppgaver, Norsk Rørsenter.

IK-forskrifter og andre forskrifter som gjelder vannproduksjon og forurensningsbehandling vil selvsagt også danne et viktig underlag for kvalitetskrav og beskrivelse av ansvar.

Dersom en velger å forenkle anbefalingene i NS og etablere egne formularer, bør en som et minimum fastsette kontraktsvilkår på følgende områder:

1. Avtaleparter og partenes representanter.
2. Avtalens varighet.
3. Oversikt over kontraktsdokumenter.
4. Beskrivelse av de arbeidsoppgavene og delproduktene som omfattes av kontrakten.
5. Tilgrensende avtaler (grensesnitt).
6. Kontraktens ansvarsområde - tekniske grensesnitt (gjerne kart, tegninger).
7. Samordningsaktiviteter og -ansvar med andre avtaleparter ved grensesnitt.
8. Pris- og reguleringsbestemmelser innenfor avtaleperioden.
9. Rapportering og kontroll.
10. Ansvarsfordeling mellom partene (oppgavedelingen).
11. Garantier, ansvar og forsikringer.
12. Tvister.

Dersom det opprettes kontrakt med egen utførerenhet (eid av kommunen) vil det være flere punkter som ikke er relevante, eller som kan være problematiske å praktisere. Det gjelder f.eks. garantier og forsikringer samt hvordan eventuelle tvister skal løses. Dette er imidlertid avhengig av enhetens formelle selskapsmessige status.

7.4 Oppbygging av beskrivelsestekster for oppgaver og produkter

Anbuds- og avtaledokumentet legger grunnlag for utførers prisberegning og etterfølgende gjennomføring, samt hvordan partene skal oppføre seg overfor hverandre ved gitte hendelser. Det bør ikke være forskjell mellom en beskrivelsestekst for private utførere og egen utførerenhet.

Det er gjennom arbeids- og produktbeskrivelsene i avtale/anbudsdokumentet at rammene fastsettes, både med hensyn til grensesnitt, kvalitet, pris, omfang og egenskaper for øvrig.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

Hver enkelt deloppgave som beskrives bør om mulig inneholde følgende momenter:

Tekst	Tekstlig del som beskriver oppgaven eller produktet og egenskaper ved denne, som f eks • teknisk grensesnitt - hva oppgaven omfatter, • krav til kvalitet og egenskaper ved utførelsen • begrensninger ved gjennomføring (om nødvendig), • grensesnitt mot andre oppgaver
Enhet og omfang	Hvilken enhet oppgavemengden skal måles etter, og antall enheter eller mengde som forventes utført. Dersom ikke tradisjonelle mengdeenheter kan benyttes kan man beskrive <i>funksjon</i>, og overlate til utfører å bestemme aktivitet og ressursbehov for å opprettholde denne funksjonen.
Måle- og avregningsregler	Hvordan omfanget av gjennomføring skal måles (henført til enhet), om mengden som er antydnet er fast eller om den skal reguleres ved opptelling.
Pris	Plass for pris, samt hvilke faktorer som eventuelt skal gi grunnlag for å regulere pris dersom dette er ønskelig eller nødvendig.
Avviksbehandling	Vil kunne gjelde forhold som skal rapporteres dersom beskrevet kvalitet eller andre egenskaper ikke tilfredsstilles, og som eventuelt skal gi grunnlag for trekk i oppgjør (knyttet til ansvar).

8. OPPGAVER INNEN VANN- OG AVLØPSVIRKSOMHET

8.1 Hovedinndeling av oppgaver og grensesnitt

Kommunen er ansvarlig for å levere VA-tjenester til abonnentene. Bak leveransen ligger en rekke deloppgaver, mer eller mindre avhengig av hverandre. Oppgavene karakteriseres, og det finnes en del basisregler for hvordan de enkelte oppgavene kan grupperes og skilles fra hverandre ved å definere ulike grensesnitt. Se kapittel 3 Begreper og kapittel 5 om Grensesnitt.

Dette kapittelet vil gi en oversikt over hvilke arbeidsoppgaver som kan inngå i avtaler, hvilke egenskaper som gjør oppgaven egnet eller uegnet for kontraktstyring og i noen grad hvilke forutsetninger og muligheter som er knyttet til den enkelte oppgaven for å kunne håndtere den i et kontraktsforhold.

En gjør oppmerksom på at selv om tabellene indikerer egnethet for kontraktstyring er ikke det ensbetydende med at den egner seg for konkurranseutsetting.

8.1.1 Oppgavemessige grensesnitt

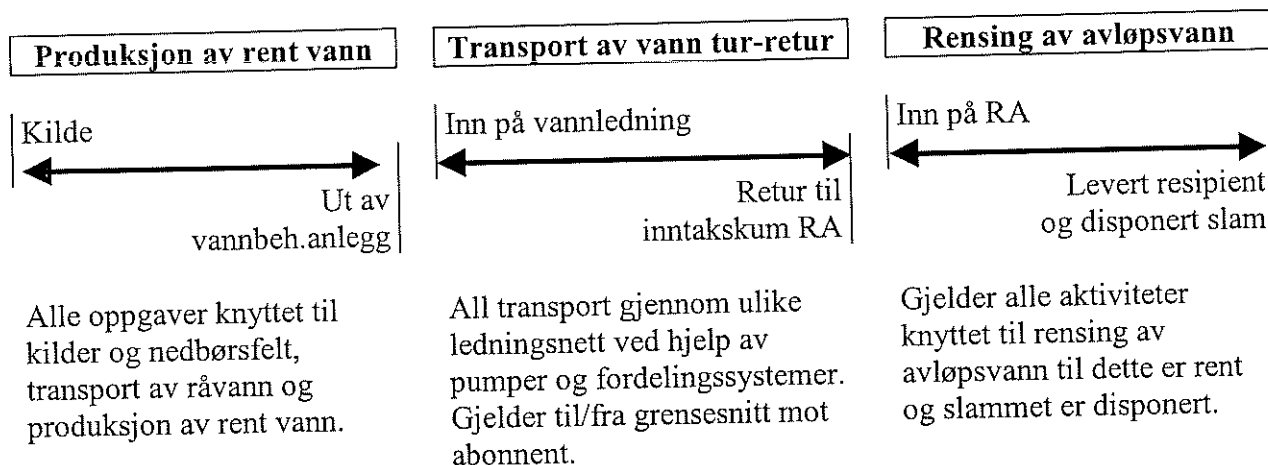
I utgangspunktet kan alle typer oppgaver fordeles mellom



Denne oppgavefordelingen har først og fremst til hensikt å definere ansvar og roller mellom ulike organisasjonsenheter (f eks mellom bestiller og utfører), og har hver sine spesielle kjennetegn. Det er alment akseptert at oppgaver under kategorien Myndighet og Forvaltning må være en oppgave for kommunen, gjerne kalt kjerneoppgaver, mens Produksjonen kan gjøres av andre; egen enhet i kommunen eller av leverandører utenfor kommunen (andre kommuner, interkommunalt selskap, private).

8.1.2 Fysiske (tekniske) grensesnitt

Vann- og avløpsvirksomheten kan deles inn i tre hovedgrupper adskilt med fysiske (tekniske) grensesnitt:



Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

8.1.3 Egnethet for kjøp (med eller uten konkurranse)

Kjøp av tjenester kan gjøres på mange måter og med ulike konsekvenser for både bestiller og utfører. Fra et direkte kjøp av en tjeneste med få krav til oppfølging og risiko, til konkurranseutsetting med mange aktuelle utførere er det en stor forskjell på bestillerens mulighet for styring:

- Direktekjøp, f.eks. etter forhandling, er en enkel form som er lite arbeidskrevende. Imidlertid er det kjent at slikt direktekjøp ikke gir garanti for at avtalt pris blir lavest mulig.
- Kjøpets priselement er en annen og like viktig side; bindes prisen som fast *før* arbeidet utføres, eller foretas oppgjør etter den ressursmengde som er medgått.

For at en oppgave skal egne seg for *konkurranseutsetting der prisen er en del av konkurransen*, må det være mulig å beregne *forhåndspris* og binde denne i en *forpliktende avtale*. Dette stiller en del krav knyttet til *oppgavens* karakter:

- Oppgaven må kunne beskrives entydig med hensyn på egenskaper og kvalitet slik at alle tilbydere oppfatter oppgaven likt.
- Beskrivelsen må være tydelig slik at utfører kan *forhåndsberegne* ressursbruk (pris) uten å påføre seg selv unødig risiko eller legge inn unødig kompensasjon for mulig risiko.
- Ferdig utført oppgave eller levert produkt må kunne kontrolleres og etterprøves mot fastsatte krav.
- Det bør være mulig å beskrive avvik og toleranser, og eventuelle konsekvenser av avvik med hensyn til ansvar og vederlag (og erstatning).
- Det må være overensstemmelse mellom beskrevet enhet for mengde og den enhet/mengde som registreres som utført (måleregler).

Egnethet er imidlertid avhengig av flere forhold, blant annet av ansvar og grensesnitt, hva kommunen ønsker å oppnå (mål) osv. Veiledningens vurdering av *egnethet* må derfor sees i lys av dette. Om dette vises til kapitlene 4 og 9.

8.2 Kommunale kjerneoppgaver

8.2.1 Myndighetsoppgaver

Myndighetsutøvelse er knyttet til ulike deler av VA-virksomhetens 3 hovedgrupper (kfr 8.1.2), og blant de viktigste oppgavene (kan variere fra kommune til kommune) er:

- Utarbeide lokale forskrifter for innretning av gebyr og årlig forberedelser til gebyrvedtak i politiske organer.
- Lokal godkjenning av utførende og kontrollerende rørleggere (avhengig av arbeidsdeling internt i kommunen; VA eller Plan/byggesak).
- Funksjonen som vassdragsteknisk ansvarlig (VTA).
- Godkjenningsprosessen for vannforsyningssystem.
- Sanitærteknisk byggesaksbehandling.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

- Gi pålegg om diverse tiltak på private ledninger.
- Byggesaksbehandling av hovedledningsanlegg.
- Gi pålegg om tilknytning til offentlig nett.
- Behandle utslippstillatelser og uttale seg til slike.
- Gi pålegg om tiltak ihht forurensningsloven, eventuelt med ilegging av gebyr (straff).
- Gi pålegg om separering og spesielle tiltak for avløpsbehandling (separatløsninger).

Selv om en rekke av disse oppgavene kan kjøpes, er de mindre egnet for kontraktstyring og konkurranseutsetting. Det er heller ikke riktig at kommunen gir fra seg myndighetsutøvelsen.

8.2.2 Forvaltningsoppgaver

Oppgavene er mange og griper til dels inn i hverandre, men kan deles i 3 hovedgrupper.

Forvaltning og eierskap av infrastruktur

- Planlegge tiltak av alle kategorier som sikrer at produksjonen skjer innenfor fastsatte normer.
- Skaffe nødvendige ressurser (bl a gjennom gebyrfastsettelse) for gjennomføring av oppgaver og utvikling av tilbudet, herunder langstidsbudsjett og årsbudsjett (både drifts- og investeringsmidler).
- Utarbeide kontroll- og overvåkingsrutiner.
- Utarbeide beredskaps- og handlingsplaner.
- Utvikle og ajourholde kvalitets- og internkontrollsystem.
- Planlegge og anbefale behandlingsopplegg for vannforsyning, avløpsbehandling, slamproduksjon osv.
- Utvikle og klausulere vannforsyning, kilder, reservekilder mm.
- Overvåke kilder og iverksette tiltak i nedslagsfelt iht gitte klausuler.
- Utvikling og prosessoptimalisering av anlegg for vannbehandling og avløpsrensing.
- Utvikle ledningsnett og anlegg i forhold til framtidig utvikling, utarbeide hovedplaner e.l. (strategisk planlegging).
- Følge opp teknisk tilstand og registrere behov for tiltak for å utvikle infrastrukturen.
- Utarbeidelse og ajourhold av ledningskartverk og dataregistre.

Kundebehandling - abonnenter

- Tegne abonnement, inngå leveringsavtale og følge opp abonnentregister.
- Kreve inn gebyrene i henhold til fastsatte retningslinjer (gjennom kommunekassen).
- Motta alle typer henvendelser fra publikum og abonnenter og behandle disse.
- Gi nødvendig informasjon og service til publikum.

Bestillerfunksjonen

- Utarbeide kvalitetsstandarder for ulike produkter og tjenester.
- Utarbeide byggeplaner for enkelttiltak.
- Utarbeide innkjøpsdokumenter og anbuds- og arbeidsbeskrivelser.
- Ta initiativ til at nødvendige og bestemte tiltak blir iverksatt.
- Oppfølging og kvalitetskontroll av utførelse.
- Økonomioppfølging i forhold til årsbudsjett og mot tiltak som kjøpes.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

Selv om en rekke deloppgaver under forvaltning kjøpes av eksterne (konsulenter f.eks) er oppgavene under forvaltning mindre egnet for beskrivelser, kontraktstyring og konkurranseutsetting. Det er dessuten viktig for kommunen som eier av anleggene, at den har kompetanse innen egen organisasjon om de forhold som oppgavene gjelder (forvaltning av realverdier og betjening av innbyggerne med VA-tjenester).

8.3 Produksjonsoppgaver

VA-prosessen består av en rekke produksjonsoppgaver med ulikt omfang og ulike særegenheter. Noen kan løses som en frittstående oppgave, mens andre er sterkt avhengige av hverandre.

I etterfølgende tabeller foretas en gjennomgang av en rekke forskjellige oppgaver i prosessen. Hensikten er å gi innspill til hvor vidt oppgaven isolert sett er egnet for styring gjennom avtaler, dvs kontraktstyring, *men nødvendigvis ikke egnet for konkurranseutsetting.*

Et viktig kriterium for *egnethet* er at det kan utarbeides en mest mulig presis og entydig kvalitetsbeskrivelse med tilhørende mulighet for å gi bindende pris, enten prisen er knyttet til en mengdeenhet (stk-pris) eller en tidsperiode.

Egenskaper og egnethet (se tabellene) blir angitt i stikkordsform for hver enkelt oppgave. I en aktuell kontrakt vil det imidlertid være naturlig å beskrive flere sammenhengende eller avhengige oppgaver innenfor samme arbeidsbeskrivelse og kontrakt. Ved å endre grensesnitt vil også ansvarsforhold og styrbarhet endres (se kapittel 5 og 7).

Oppgavebeskrivelsene er delt i de tre hovedgruppene

- vannproduksjon
- transport
- avløpsrensing

som beskrives i hvert sitt kapittel.

For hver av hovedgruppene har en så sortert enkeltoppgaver mellom *drift-tilsyn* og *drift-tiltak* (hver for seg), reparasjon og vedlikehold samt for fornyelse og nyanlegg.

For transport, som omfatter to typer ledningsnett, er oppgavene for vannledningsnett og avløpsnett beskrevet hver for seg.

Alle enkeltoppgavene er nødvendigvis ikke med, og oppdelingen i de enkelte tabellene må ikke oppfattes som forslag til oppbygging av avtaledokumenter.

8.3.1 Vannproduksjon

Omfatter hele produksjonsprosessen fra kilde til vannet har tilfredsstillende kvalitet for levering ut i transportsystemet.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

Oppgave	Egenskaper mht beskrivelse	Grad av egnethet for kontraktstyring
Alle oppgaver er ikke med, kontraktstyring er ikke ensbetydende med konkurranseutsetting.		
Drift - tilsyn vannproduksjon:		
Beredskap	Utløser ingen aktivitet på anleggene, men kan beskrives med krav til tilgjengelighet (tid).	Dårlig egnet (jfr innhold i beredskap), men kan knyttes sammen med tiltak.
Tilsyn i nedbørfelt og kilder	Fastsatte rutiner og frekvenser med angivelse av hva tilsynet omfatter. Prises pr. gang eller etter areal.	Egnet.
Vannprøver og analyser	Kan beskrive omfang og hyppighet. Kan prises.	Egnet. Viktig kontrolloppgave som bør gjøres uavhengig av produksjonsoppgaver.

Oppgave	Egenskaper mht beskrivelse	Grad av egnethet for kontraktstyring
Alle oppgaver er ikke med, kontraktstyring er ikke ensbetydende med konkurranseutsetting.		
Drift - tiltak vannproduksjon		
Utrykning ved hendelser i felt	Uforutsigbar, både med hensyn til omfang og hyppighet.	Lite egnet; må avtales hver gang.
Opprydding i felt og kilder	Kan avgrenses, både med hensyn til omfang og hyppighet.	Middels egnet; men bør normalt avtales hver gang.
Regulering av vann.	Uforutsigbar, både med hensyn til omfang og hyppighet.	Lite egnet; må avtales hver gang.
Rensk av rister, ledninger og overløp	Kan beskrives med frekvenser og omfang. Kan prises pr. stk.	Egnet.
Service på pumper og installasjoner.	Kan beskrives med rutiner og frekvenser, og kan prises. Omfang kan variere.	Egnet.
Drift av vannbehandlingsanlegg.	Omfatter mange enkelttiltak, men kan beskrives med prosedyrer og frekvenser. Reaksjoner ved avvik kan holdes utenfor pris.	Egnet, men avhengig av type prosess (kompleksitet) og kompetanse. Kan avregnes pr produsert, rensert m3.
Drift i tilknytn. til bygg og konstruksjoner	Kan planlegges og beskrives. Enkeltaktiviteter kan prises.	Egnet hvis en baserer seg på regulerbare mengder.
Drift av veger, vinter/sommer	Kan planlegges og beskrives. Enkeltaktiviteter kan prises.	Egnet hvis en baserer seg på regulerbare mengder.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

Oppgave	Egenskaper mht beskrivelse	Grad av egnethet for kontraktstyring
Alle oppgaver er ikke med, kontraktstyring er ikke ensbetydende med konkurranseutsetting.		
Vedlikehold og reparasjon vannproduksjon		
Gjerder, skilt, . veger, bommer, FDV i bygninger mm,	Uforutsigbar reparasjonsdel. Må avtales fra gang til gang. Vedlikehold pr. mengde.	Middels egnet.
Rengjøring og ettersyn av prosessutstyr; pumper ol.	Kan beskrives med rutiner, men innsatsmengde er usikker. Prising pr. gang pr. installasjon.	Middels egnet.
Service og rep. av tekn. install. i vannbehandlings anlegg.	Uforutsigbar reparasjonsdel. Må avtales fra gang til gang. Vedlikehold pr. mengde.	Middels egnet.
Ledninger, dammer, over- våkingsanlegg ol	Uforutsigbar reparasjonsdel. Må avtales fra gang til gang. Vedlikehold pr. mengde.	Middels egnet.

Oppgave	Egenskaper mht beskrivelse	Grad av egnethet for kontraktstyring
Alle oppgaver er ikke med, kontraktstyring er ikke ensbetydende med konkurranseutsetting.		
Fornyelse og nye anlegg vannproduksjon		
Utskifting av elementer i produksjons- systemet	Kan planlegges og beskrives i forlengelsen av midlertidige tiltak, eventuelt i et fornyelsesprogram.	Egnet. Kan prises med utgangspunkt i anleggets karakter og mengdebeskrivelser.
Nye elementer eller anlegg	Kan prosjekteres og beskrives nøyaktig for hvert enkelt tiltak.	Egnet.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

8.3.2 Transport

Oppgave	Egenskaper mht beskrivelse	Grad av egnethet for kontraktstyring
Alle oppgaver er ikke med, kontraktstyring er ikke ensbetydende med konkurranseutsetting.		
Drift - tilsyn vanntransport		
Beredskap	Utløser ingen aktivitet på nettet, kan beskrives med krav til tilgjengelighet.	Dårlig egnet (jfr innhold i beredskap), men kan knyttes sammen med tiltak.
Signalanlegg og utstyr for fjernovervåking	Gjelder først og fremst bruk av utstyret. Kan beskrives med funksjonalitet, men vanskelig å forutse pris.	Dårlig egnet. Bør vurderes som element i bestillerens beredskap.
Lekkasjesøking og rørinspeksjon	Kan beskrives for ulike metoder og omfang, og kan prises.	Egnet. Resultatet av oppgaven er rapport om tilstand, evt. fulgt opp med krav om iverksetting av tiltak.
Trykkprøving og kontroll	Kan beskrives med ulike metoder og omfang, og kan prises.	Egnet. Bør gjøres av annen utfører enn ansvarlig for drift av nett.
Tilsyn med trykkøkn.stasj., reduksj.ventiler, målestasjoner	Kan beskrives med funksjonalitet, frekvenser og omfang/prosedyrer, men kan være vanskelig å prisregulere.	Egnet. Bør vurderes sammen med andre oppgaver på vannledningsnettet.
Tilsyn med høydebasseng	Kan beskrives med frekvenser og omfang/prosedyrer	Egnet. Kan knyttes til annen aktivitet.
Drift - tilsyn avløpstransport		
Signalanlegg og utstyr for fjernovervåking	Gjelder først og fremst bruk av utstyret. Kan beskrives med funksjonalitet, men vanskelig å forutse pris.	Dårlig egnet. Bør vurderes som element i bestillerens beredskap.
Rørinspeksjon	Kan beskrives med metode og omfang.	Egnet. Resultatet av oppgaven er rapport om tilstand, evt. fulgt opp med krav om iverksetting av tiltak.
Tilsyn med pumpestasjoner og overløp	Kan beskrives med frekvenser og omfang/prosedyrer	Egnet.

De to gruppene tilsynsoppgaver som er beskrevet foran kan egne seg for kontraktstyring, men siden det er elementer av usikkerhet i mengdeanslag, må en utfører vurdere risiko ved prisfastsettelsen.

Dette gjør disse oppgavene mindre egnet for konkurranseutsetting der priselementet gjøres mer bindende. Dessuten er disse tilsynsoppgavene viktige for forvaltningen, og en bør derfor nøye overveie om de skal høre til forvaltningsorganisasjonen, eventuelt legges som egen kontrakt i nær kontakt med forvaltningsenheten.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

Oppgave	Egenskaper mht beskrivelse	Grad av egnethet for kontraktstyring
Alle oppgaver er ikke med, kontraktstyring er ikke ensbetydende med konkurranseutsetting.		
Drift - tiltak vanntransport		
Utrykning ved brudd, inkl. feilsøking og reparasjon	Ikke forutsigbar mengde, men tiltaket kan spesifiseres med hva som skal gjøres når hendelse oppstår. Vanskelig og lite hensiktsmessig å forhåndskalkulere pris.	Middels egnet. Utvalg enhetspriser for ulike typer deloppgaver og omfang. Risiko bør prises for alternative omstendigheter, f eks feilsøketid, trafikkforhold o.l.
Omkobling ved brudd	Ikke forutsigbar, men prosedyrer kan beskrives og prises.	Lite egnet.
Spyling og pluggkjøring av vannledninger	Kan beskrives med omfang og frekvens.	Egnet.
Service på alle typer installasjoner på nettet.	Kan beskrives, men materialforbruk og deler kan være problematisk. Bør splittes på ulike deloppgaver.	Middels til egnet avhengig av type installasjon.
Renhold kummer/pumpehus.	Kan beskrives med omfang og frekvens.	Egnet.
Rengjøring av høydebasseng	Kan beskrives med mengder og kvalitet.	Egnet. Sett med enhetspriser for ulike typer deloppgaver og volum.
Inst. og utsk. av priv. vannmålere	Kan beskrives og gi forskjellige enhetspriser.	Egnet
Vannprøver og analyser.	Kan beskrives med enhetspriser pr. prøve eller prøveserie.	Egnet. Kontroll som bør gjøres uavhengig av tiltak i andre avtaler.
Drift - tiltak avløpstransport		
Spyling av ledninger ved stopp	Ikke forutsigbar mengde men tiltaket kan spesifiseres med hva som skal gjøres når hendelse oppstår. Ulike metoder kan beskrives og prises.	Middels egnet. Sett med enhetspriser for ulike typer deloppgaver og volum. Risiko bør prises for alternative omstendigheter, f eks feilsøketid, trafikkforhold o.l.
Service på alle typer installasjoner på nettet.	Kan beskrives, men materialforbruk og deler kan være problematisk. Bør splittes på ulike deloppgaver.	Middels til egnet, avhengig av type installasjon.
Renhold av pumpestasjoner og overløp	Kan beskrives med omfang og frekvens.	Egnet. Kan ha variable priser som følge av størrelse o.l.
Tømming av sandfang, p.st, overløp, slamavskillere o.l.	Kan beskrives, enten basert på tilstand eller som rutine. Kan være lite forutsigbar hva gjelder antall tilfeller.	Egnet. Kan prises som volumavhengig. Kan kobles til andre tømmeavtaler.
Rensk av bekkeinntak	Kan beskrives som rutine med frekvens og tiltaksvolum. Vanskelig å forhåndsprise.	Egnet ved f eks årlig helsjekk, middels ved hendelser i perioden.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

Oppgave	Egenskaper mht beskrivelse	Grad av egnethet for kontraktstyring
Alle oppgaver er ikke med, kontraktstyring er ikke ensbetydende med konkurranseutsetting.		
Vedlikehold og reparasjon av transportsystem for vann og avløp		
Reparasjon av ødelagte ledninger	Ikke forutsigbar, må avtales fra gang til gang.	Middels. Kan være et sett med enhetspriser som anvendes i det aktuelle tilfellet.
Reparasjon av pumper og andre installasjoner	Uforutsigbar og svært variabel mht omfang og kompleksitet.	Dårlig egnet med mindre den knyttes sammen med andre oppgaver, f eks i en funksjonskontrakt.
Vedlikehold, dvs planlagte og forutsigb. tiltak	Kan forhåndsbeskrives og prissettes som sammensatte oppgaver.	Egnet.
Fornyelse og nye anlegg i transportsystem		
Utskifting av ledningsstrek, kummer og hydranter	Kan planlegges og beskrives i forlengelsen av et midlertidig tiltak, eventuelt i fornyelsesprogram.	Egnet. Kan prises med utgangspunkt i anleggets karakter og mengdebeskrivelser.
Utskifting av pumper og andre install. på nettet	Beskrives nøyaktig for hvert enkelt tiltak.	Egnet.
Nye anlegg	Beskrives nøyaktig for hvert objekt.	Egnet.

8.3.3 Avløpsrensing

Renseprosessen er gjerne avgrenset til spesielle tekniske anlegg av ulik størrelse og teknisk løsning, og omfatter altså ikke transport av avløpsvann fram til anlegget.

Oppgave	Egenskaper mht beskrivelse	Grad av egnethet for kontraktstyring
Alle oppgaver er ikke med, kontraktstyring er ikke ensbetydende med konkurranseutsetting.		
Drift - tilsyn avløpsrensing		
Overvåking av renseprosess	Kan beskrives med rutiner og frekvenser. Kan gjøres avhengig av tilførsel.	Middels egnet. Vanskelig å regulere omfang.
Overvåking av resipienter og vassdrag	Kan beskrives med rutiner og frekvenser.	Middels egnet, fører til myndighetsaksjoner før eventuelle tiltak.
Analyser og prøvetaking i renseprosessen	Faste rutiner og krav, omfang kan beskrives og prises.	Egnet. Kan reguleres med enhetspriser.

Som for transport er denne type oppgaver nært knyttet til forvaltningsansvaret til kommunen, og aktivitetene kan med fordel styres direkte av forvaltningsorganisasjonen.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

Oppgave	Egenskaper mht beskrivelse	Grad av egnethet for kontraktstyring
Alle oppgaver er ikke med, kontraktstyring er ikke ensbetydende med konkurranseutsetting.		
Drift – tiltak avløpsrensing		
Behandling og fjerning av ristgods, fett og sand, transport	Lite forutsigbart omfang, men kan beskrives rimelig entydig og prises pr. mengdeenhet.	Egnet.
Drift av renseprosess, styring, dosering, rengjøring mv.	Kan beskrives med faste prosedyrer, men omfang er uforutsigbar. Kan prises pr. mengde eks kjemikalier.	Middels egnet. Usikkert mht forbruk av kjemikalier, men ressursinnsats kan styres.
Drift av slambehandl.anl.	Kan beskrive prosedyrer, men omfang er vanskelig å forutsi og prise.	Middels egnet.
Transport av slam til bruker	Kan beskrives og prises pr. behandlet og transportert enhet.	Egnet.
Fjerning av lukt	Kan beskrives med prosedyrer, vanskelig å prise.	Middels egnet.
Drift i tilknytn. til bygg og konstruksjoner	Kan planlegges og beskrives. Enkeltaktiviteter kan prises.	Egnet hvis en baserer seg på regulerbare mengder.

Oppgave	Egenskaper mht beskrivelse	Grad av egnethet for kontraktstyring
Alle oppgaver er ikke med, kontraktstyring er ikke ensbetydende med konkurranseutsetting.		
Vedlikehold og reparasjon av avløpsrenseanlegg		
Rengjøring og ettersyn av prosessutstyr; pumper, motorer ventiler, skraper osv.	Kan beskrives med rutiner, men mengde er usikkert. Prising pr. gang for hver enkelt installasjon.	Middels egnet.
Service og rep. av teknisk prosessutstyr	Ikke forutsigbart omfang; må avtales fra gang til gang. Styres av faste prosedyrer.	Lite egnet.
FDV i bygninger	Kan beskrives. Vil være mange aktiviteter med faste rutiner.	Egnet.

Oppgave	Egenskaper mht beskrivelse	Grad av egnethet for kontraktstyring
Alle oppgaver er ikke med, kontraktstyring er ikke ensbetydende med konkurranseutsetting.		
Fornyelse og nye anlegg for avløpsrensing		
Utskifting av elementer i renseprosessen	Kan planlegges og beskrives i forlengelsen av midlertidige tiltak, eventuelt i et fornyelsesprogram.	Egnet. Kan prises med utgangspunkt i tekn. Spesifikasjoner og mengder.
Nye elementer eller anlegg	Kan prosjekteres og beskrives nøyaktig for hvert enkelt tiltak.	Egnet.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

8.3.4 Støttefunksjoner

Under produksjonsoppgavene er det gjerne aktuelt å holde lager og forvalte maskinpark, men siden dette ikke er kjerneoppgaver men *støttefunksjoner til produksjonen* er de ikke tatt med i opplistingen.

8.4 Kjerneoppgaver for en aktiv eier

Tabellene foran viser egnethet i forhold til beskrivelser og kontraktstyring for enkeltoppgaver. Som tidligere nevnt vil egnethet kunne påvirkes ved sammensetning av flere oppgaver i en avtale.

Dette blir belyst i etterfølgende kapitler, og det vises dessuten til kap. 7.

At en oppgave er egnet for kontraktstyring og tilfredsstillende krav til beskrivelser og målbarhet er ikke ensbetydende med at det er hensiktsmessig å la andre enn kommunen selv stå for gjennomføringen.

Når kommunen påtar seg en leveringsforpliktelse overfor abonnentene, og samtidig har et ansvar for at leverte tjenester og produkter tilfredsstillende eksterne kvalitetskrav, må kommunen sikre seg nødvendig oversikt og kontroll i egen organisasjon for å treffe riktige beslutninger. Alternativet er at man er prisgitt informasjon fra ulike utførere (kommunal eller private).

Samtidig eier kommunen all infrastruktur, og vil være interessert i en riktig kapitalforvaltning. Det er først og fremst oppgavene under *drift-tilsyn* som gjør kommunen i stand til å utvikle anleggene og opprettholde funksjonsevne, og ikke minst gi tilfredsstillende informasjon til abonnentene om forhold ved leveransen.

Veiledningen antyder at flere av *drift-tilsynsoppgave* er egnet for kontraktstyring. Dette innebærer imidlertid ikke en *anbefaling* om å sette bort disse oppgavene på kontrakt. Hvis en likevel velger å overlate disse kjerneoppgavene til eksterne utførere, må disse knyttes nært til forvaltningsorganisasjonen gjennom åpne samhandlingsrutiner basert på tillit.

8.5 Eksempler på beskrivelsestekster og kontraktsbetingelser

Etterfølgende kapitler viser et utvalg eksempler på beskrivelser for noen typer oppgaver. Eksemplene er ikke komplette, men viser i stikkords form hvordan de er utformet med hensyn på grensesnitt, ansvar, oppdeling av aktiviteter/deloppgaver, prising samt etterfølgende måling.

Komplette dokumenter vil bli tilgjengelige på NORVARs hjemmeside på internett : www.norvar.no under området VA-erfaringer

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

8.5.1 Produksjon av rent vann

Eksempel fra Bærum som har opprettet et eget aksjeselskap for vannproduksjon fra en bestemt kilde. Bærum kommune har så opprettet en kontrakt om drift og vedlikehold av anlegget, *inkludert kapitalkostnader*. Avtalens varighet er derfor satt til 20 år.

Avtalens navn:	Produksjon og levering av vann fra Aurevann		
Avgrensning av ansvar for:	Avtalen omfatter ikke nedslagsfelt, men avgrenses til inntaksarrangement i Aurevann, behandlingsanlegget med administrasjonsbygg, hovedledning til definert målekum på kommunens nett samt diverse tilhørende installasjoner og signalanlegg.		
Ansvar for initiering:	Bærum Vann AS i henhold til forsyningskrav, krav til bassengoppfylling samt beskrevne vannkvaliteter.		
Beskrivelse av oppgavens kvalitet og utførelse		Omfang/enhet	Måling/avregning
Kapitalkostnader for vannbehandlingsanlegg basert på avtalte beløp, rentesats osv.		Hele anlegget	Nedbetaling over 20 år.
Fast driftsbidrag som skal dekke: lønn driftspersonale, vedlikehold/drift av egne anlegg.		Fast årspris	Månedssater, indeksreguleres.
Tilsyn med og drift og vedlikehold av <i>kommunens</i> anlegg i nedbørfelt, dammer og osv. knyttet til Aurevann.		Spesiell vedlikeholdsplan og avtalt pris	Budsjett for år basert på vedlikeholdsplan.
Vannproduksjon med levering av vann til målepunkt			
• alternativ A: full vannbehandling		Angitt m3 pr. time, døgn og år	Avregnes pr. m3 i målepunkt
• alternativ B: redusert vannbehandling		Angitt m3 pr. time, døgn og år	Avregnes med redusert pris pr. m3 i målepunkt
Kommentar	Avtalen har tydelige grensesnitt for ansvar, og enkle avregningsregler. Kontrakten angir Bærum Vann AS fullt ansvar innenfor avtalt område, inkl eierskap til vannbehandlingsanlegget. Derfor er avtalens varighet 20 år.		

8.5.2 Drift av vannforsyning

Drammen kommune har skilt ut VA-drift som egen resultatenhet. Bestilleren har utarbeidet beskrivelse for alle aktiviteter fra kilde til rent vann levert på fysiske stasjoner på hovednettet, enten målekum eller høydebasseng.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

Avtalen er omfattende. Etterfølgende eksempel er et utdrag av beskrivelsen og gjelder trykkøkingsstasjoner og høydebasseng.

Avtalens navn og omfang:	Vannproduksjon Hele avtalen omfatter ansvar for nedslagsfelt, råvannstransport, produksjon av rent vann og levering fram til definerte punkter på kommunalt nett.
Avgrensning av ansvar for:	Deloppgave trykkøkingsstasjoner og høydebasseng. Gjelder drift og vedlikehold av stasjoner og høydebasseng på kommunens ledningsnett (som andre har ansvar for).
Ansvar for initiering:	Ansvaret er lagt på utføreren med utgangspunkt i tilstandsbeskrivelser eller frekvenser, samt ved utkalling initiert fra omgivelser, egne observasjoner eller fra bestiller.

Beskrivelse av deloppgavens kvalitet og utførelse	Omfang/enhet	Måling/avregning
Høydebasseng med • tiltak i bygninger og konstruksjoner, • ettersyn og service av tekniske installasjoner	8 bygg, pr stk/år 8 install, pr. stk/år	Endres kun ved annet antall basseng
Rengjøring, spyling og desinfisering	m3, bassengvolum	m3 faktisk rengjort
Trykkøkingsstasjoner eks. energikostnader:		
Drift; ettersyn og service inkl reparasjon av pumper	12 stasj, pris/stk/år	pr stasjon for året
Reservedelslager etter egen spesifikasjon	Rund Sum for alt	RS årspris
		Poster avregnes hver for seg

Kommentar	Beskrivelsen og bestemmelsene er formet som om den kunne være lagt ut for åpen konkurranse, men det er en forhandlet kontrakt med egen utfører som eneste tilbyder. Avtalen er bindende og avregningen skal være reell.
------------------	---

8.5.3 Spyling av vannledninger

Bærum har opprettet en rekke avtaler med sin *egen* utførerenhet. Etterfølgende eksempel viser avtalen for spyling av vannledninger.

Avtalens navn:	Spyling av vannledninger		
Avgrensning av ansvar for:	Avtalen gjelder kun spyling, og omfatter vår- og høstspyling og spyling etter klager.		
Ansvar for initiering:	Initieres av bestiller.		
Beskrivelse av oppgavens kvalitet og utførelse		Omfang/enhet	Måling/avregning
Utførelsen skal ta hensyn til publikum, og nattspyling kan forlanges når bestilleren vurderer dette som hensiktsmessig. Spyleplan skal følges teknisk og tidsmessig, og abonnenter skal varsles.		Omfang i henhold til årsplan.	Avregning skjer etter medgått tid og med avtalt timepris.
Kommentar	Dette er en regningsavtale der bestilleren har styring med aktivitetens omfang. Utførers økonomiske forpliktelse og ansvar er begrenset ved at det betales for reelt ressursforbruk.		

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

8.5.4 Reparasjon av vannlekkasjer

Trondheim kommune har opprettet Trondheim Bydrift som en stor, kommunal utførerenhet. Det er denne enheten som sørger for opprettelse av avtaler med private utførere, med mindre de velger å utføre oppgaven med egne ansatte, og med prissammenligning med private dersom det er mulig (markedstesting eller benchmarking).

Etterfølgende eksempel gjelder reparasjon av vannlekkasjer. Avtalen er rettet mot det private markedet for å supplere kommunens egen kapasitet for lekkasjegraving og reparasjon av brudd på vannledninger.

Avtalens navn	Reparasjon av vannlekkasjer		
Avgrensning av ansvar for deloppgaven:	Lekkasjeutbedringene er knyttet til 3 typer; • type A: Reparasjon med bandasjemuffe, lengde inntil 2 m • type B: innkapping av rørbit, lengde inntil 6 m • type C: utskifting av hel rørlengde. 6 meter Kommunen har ansvar for påvisning av gravepunkt, data for stikkledninger, stengning av hovedledning, eventuell utkjøring av vann, varsling av grunneier hvis graving på privat grunn, mens entreprenør har ansvar for kabelpåvisning, varsling av abonnenter, gravemelding, trafikk osv.		
Ansvar for initiering	Melding om lekkasje gis av bestiller. Entreprenøren skal ha beredskap utenom ordinær arbeidstid med maksimal utrykningstid på 2 timer.		
Beskrivelse av oppgavens kvalitet og utførelse		Omfang/enhet	Måling/avregning
Rigg og drift (varsling, trafikk) for ca 140 lekkasjer		Rund Sum pr. lekk.	Pr. lekkasje
Beredskapskostnader for avtaleperioden		2 år	RS fordeles over år
Rydding/rensk ulike typer (A,B og C) og gravedybder		Anslår antall stk	Telles, pris pr. stk
Graving ulike typer, ulike dybder med og uten grøftekasser		Anslår antall stk	Telles, pris pr stk
Vintertillegg		Anslår 15 lekkasjer	Telles, RS pr stk
Reparasjon etter type A, B og C		Anslår stk. pr. type	Telles, stk-pris
Gjenfylling opp til midlertidig dekke, fordelt på type/dybde		Anslår ant pr type	Telles, pris pr. stk
			Avregn. skjer pr lekkasje med et definert antall poster avh. av type.
Kommentar	Dette er en ren stk-priskontrakt med to års varighet, der entreprenøren påtar seg risiko ved at forhåndsprisene er bindende og knyttet til bruddets beskaffenhet og ikke til gravingens omfang og kompleksitet. Med det relativt høye antallet lekkasjer som kan påregnes vil en gjennomsnittsbetraktning på sammenheng mellom type og pris jevne seg ut. Det gis særskilt tillegg for arbeider i sentrum og for vinter.		

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

8.5.5 Drift av avløpsspumpestasjoner

Eksempel fra Trondheim kommune der Trondheim Bydrift kjøper tjenester ved konkurranseutsetting i markedet. Egen produksjonsenhet følger samme beskrivelse, og oppnådd pris i denne blir sammenlignet med beste markedspris (benchmarking).

Eksempelen er et utdrag fra Drift og vedlikehold av avløpsspumpestasjoner:

Avtalens navn:	Drift og vedlikehold av avløpsspumpestasjoner Avtalen omfatter 20 stasjoner i en bydel, og gjelder tilsyn og kontroll, drift, forebyggende og korrigerende vedlikehold samt nødvendig rapportering. Teknisk grensesnitt: pumpeump og sand/steinfang, overløp, pumpeinstallasjoner og maskinelt utstyr, el.installasjoner med automatikk og fjernovervåkingsanlegg, overbygg og utomhusanlegg.		
Avgrensning av ansvar for:	Deloppgavene Tilsyn og kontroll Gjelder rengjøring/spyling, tømning, pumpene, varme- og ventilasjonsanlegg, nødoverløp og stein- og sandfang.		
Ansvar for initiering:	Lagt på entreprenøren og fastsatt i beskrivelsen som ukentlig tilsynsrutine, og med initiering av en rekke oppgaver etter behov, dvs ved vurdering av en definert tilstand, tilsyn med spylemagasiner og testkjøring av alarmanlegg.		
Beskrivelse av oppgavens kvalitet og utførelse		Omfang/enhet	Måling/avregning
Ukentlig tilsyn omfatter følgende arbeider og krav:			
• Avlesning og kontroll av gangtid			
• Kontroll styreorganer, spyle ved behov			
• Tømning pumpeump ved tvangskjøring			
• Justering av start/stoppnivå etter kriterier på nivå/antall			
• Kontroll varme og ventilasjonsanlegg, drift			
• Kontroll overløp/nødutløp, spyling ved behov			
• Kontroll stein/sandfang, tømning ved behov			
Oppgavene er relatert til hver enkelt pumpestasjon uten å skille aktivitetsmengde mellom stasjonene.		20 stk, pris for hver enkelt stasjon	Pris pr stasjon pr. år
Tilsyn og sjekk av pumpest. etter definert sjekklister		20 stk like pst.	pris pr. stk pr. år
Funksjonskontroll elektrisk utstyr etter definert sjekklister		20 stk like install.	pris pr. stk pr. år
			Avregnes som årspris pr. stasjon
Kommentar	Oppgaven som er vist må sees i sammenheng med andre poster i kontrakten som ikke er spesifisert her, men som i hovedsak er • drift som omfatter spyling, tømning og energikostnader • vedlikehold som omfatter service og reparasjon av selve pumpene Det er med andre ord en meget spesifisert arbeidsbeskrivelse, med detaljert og nøyaktig angivelse av egenskaper, avregningsvilkår og avvik, og prisen er fastlagt etter åpen konkurranse.		

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

8.5.6 Rensing av avløpsvann

Drammen kommune har opprettet ulike utførerorganisasjoner, enten som kommunalt foretak (KF) eller egen resultatenheter.

Etterfølgende eksempel gjelder avløpsrensing, og omfatter hele prosessen fra inntakskum til henholdsvis utslippsledning og levert slam til deponi. Avtalen er opprettet mellom kommunen (bestiller) og resultatenheter VA.

Avtalens navn:	Avløpsrensing ved to komplette renseanlegg Avtalen gjelder alle aktiviteter fra inntakskum til utslipp, men har flere begrensninger ved at bestiller skal dekke visse utgifter selv, blant annet deponiavgifter, energikostnader og ikke minst kapitalkostnader og tyngre vedlikehold. Materialkostnader ved reparasjoner og vedlikehold skal dekkes etter regning. Postene beskrives adskilt for hvert av de to renseanleggene.		
Avgrensning av ansvar for:	Eksempelet tar for seg renseprosessen, der utfører har det fulle ansvaret for tilsyn og drift med renseanleggene, inklusiv slambehandlingsanlegg.		
Ansvar for initiering:	Alt er fastsatt ved frekvenser og ved observasjon av tilstand og avvik fra normert funksjonalitet og prøvetaking.		
Beskrivelse av oppgavens kvalitet og utførelse		Omfang/enhet	Måling/avregning
Uttak, transport og levering av ristgods, sand og fett. Omfatter fjerning, rengjøring, avtrekk, transport mm		Antatt mengde pr år (i tonn).	Avregnes pr. tonn levert deponi.
Rensing av avløpsvann i hht en detaljert beskrivelse av delaktiviteter inkl prøvetaking.		Antatt årsvolum i m3 <i>renset</i> vann	Trekkregler ved avvik. Avr. pr. m3
Produksjon av slam; pumping av slam, fortykking, avvanning, pressing, prøvetaking, transport til deponi.		Antatt årsmengde i tonn.	Avregnes pr. tonn levert deponi.
Drift av varme-, ventilasjons- og trykkluftanlegg		Elementene er beskrevet	Fast årspris
Service og vedlikehold av maskiner og utstyr		Elementene er beskrevet	Fast årspris
Prøvetaking for ekstern rapportering i henhold til oppsatt program og hyppighet.		Uke/måned/stikkpr pr. stk	Stykkpris utført
Ekstraordinære hendelser, lokalisering av feil osv		Etter avtale	Regning hvis ansvaret er eiers
			Avtalen er en regulerbar stk-prisavtale.
Kommentar	All rapportering og journalføring skal inkluderes i prisene. Det samme gjelder nødvendig egenkontroll. Det er bestiller som har ansvaret for avløpsvann levert inn på anleggene. Stor innlekking gir derfor store rensesvolum og høy avregning.		

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

8.5.7 Slambehandling

Eksempelet er hentet fra Trondheim, og avtalen omfatter transport av rist-/silgods, sand og slam fra kommunens 3 avløpsrenseanlegg, og inkluderer også eventuell spredning av slam.

Oppgaven er lyst ut i konkurransemarkedet og har en varighet på 3 år.

Avtalens navn:	Transport av rist-/silgods, sand og slam		
Avgrensning av ansvar for:	Eksempelet tar for seg opplasting av levert slam i renseanlegg, transport til og behandling på mellomlager, samt levering til forbrukersted. Transportør skal ha ansvar for nødvendig kontakt med mottaker, og blant annet sørge for nødvendige mengdeopplysninger til kommunen som skal avregne levert mengde til mottager av slammet.		
Ansvar for initiering:	Tiltaket iverksettes ved tilsigelse etter behov, eller etter faste rutiner når containere er fulle.		
Beskrivelse av oppgavens kvalitet og utførelse		Omfang/enhet	Måling/avregning
Leie av containere avhengig av størrelse		stk/år	stk
Containertransport fra de ulike renseanleggene til mellomlager (avstand bestemt) for • ristgods og sand • silgods • slam (hvis container skal brukes) inkludert rengjøring og retur		pr. stk, antatt årsmengde i antall containere	Avregnes pr. stk transportert container
Transport av slam med bil og henger der dette er beskrevet.		Antatt årsmengde i tonn.	Avregnes pr. tonn registrert på RA.
Behandling; merking og sammenskyvning på mellomlager		Pr. tonn mellomlagret og behandlet.	Avregnes i samsvar med tonn levert anlegget
Opplasting og transport av godkjent slam fra mellomlageret til forbruker med transportavstander i ulike intervall.		Pr. tonn /km transportert	Avregnes etter registrering på vekt.
Spredning hos forbruker med egnet spredevogn.		Pr. tonn levert.	Avregnes som levert/transportert mengde.
			Avtalen er en reg-bar stk-prisavtale.
Kommentar	Alle poster avregnes etter registrerte mengder, og avtalen er i utgangspunktet enkel å styre.		

8.5.8 Andre eksempler

NORVAR har samlet en del eksempler på avtaler som er benyttet. Disse kan hentes ut på NORVAR's hjemmesider på internett under følgende adresse: www.norvar.no under området for VA-erfaringer

9. ALT KAN KJØPES FOR PENGER, HVA ER LURT Å GJØRE SELV - OG HVORFOR ?

9.1 Opplegg for intern drøfting

Kapittelet tar utgangspunkt i veiledningens mange problemstillinger, og søker å legge grunnlaget for en diskusjon i den enkelte kommune om muligheter og begrensninger ved kontraktstyring, konkurranseutsetting, og om konsekvensene ved å organisere egen utførerenhet i kommunen. Det gjøres ingen konklusjoner, og det er opp til den enkelte kommune å foreta valg etter egne vurderinger.

9.2 Fordeler og ulemper. Valg av strategi

Bruk av beskrivelser og avtaler skal først og fremst bidra til at kostnader blir synlige og knyttet til enkeltoppgaver og produkter på en bedre måte enn hva tilfelle er i et kommunalt utgiftsregnskap. Dette fører til en mer presis form for kostnadsplanlegging, oppfølging og styring i forhold til variasjoner i kvaliteter. Konkurranseutsetting er et skritt videre, og skal først og fremst sikre den til en hver tid beste prisen for tjenesten.

Veiledningen drøfter ulike konsekvenser av å styre etter avtaler, med eller uten konkurranse og med eller uten egen organisasjon som deltagende avtalepart. Som det framgår av veiledningen er modellen krevende, men samtidig meget bevisstgjørende. Spesielt dersom en også velger å benytte samme styringsmodell overfor egen utførerorganisasjon.

Mange hevder med en viss rett at bestiller-utfører modellen fører til oppbygging av dobbeltkompetanse i kommunen, og at dette fører til økte kostnader. Spesielt har man bestillerkompetanse i tankene. Dette forholdet har imidlertid flere sider, og en skal ikke se bort fra at det er aktiviteter innenfor planlegging, kontroll og styring som kommunen burde gjort bedre uavhengig av endret organisering.

Kommunen har lagt ned store verdier i infrastruktur. En endring i organisering med overføring av ansvar til en ekstern utfører, må ikke få som konsekvens at verdiene forringes. Dette *kan* skje dersom vedlikeholdsaktiviteter gjøres til et konkurransemoment, eller ved at viktige aktiviteter under drift-tilsyn, varsling og drift-tiltak utsettes eller neglisjeres.

En aktiv og bevisst anleggsleier vil sørge for tilstrekkelig kontroll med sine anlegg for å kunne forebygge forfall og svikt i funksjonalitet. Derfor vil kommunen være interessert i å opprettholde en viss kompetanse og kapasitet for å ivareta visse drifts- og tilsynsfunksjoner.

Kompetansespørsmålet står sterkt når en vurderer bruk av kontraktstyring og bestiller-utførermodellen, men det er viktig å skille mellom ulike type kompetanse:

- Det er liten tvil om behovet for *bestillerkompetanse* og kompetanse i å styre utførere ved hjelp av kontrakter.
- Når det gjelder *driftskompetanse* er det imidlertid nødvendig å være mer nyansert. Å ha driftskompetanse for å være en god bestiller betyr først og fremst at en kjenner hvordan anlegg og prosesser skal fungere, og dermed være i stand til å løse aktuelle problemer knyttet til anleggenes funksjon, mens kunnskap om hvordan ulike arbeidsoppgaver på installasjonene gjøres (utførerkompetanse) har mindre betydning.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

Veiledningen vil ikke trekke klare konklusjoner om dette spørsmålet, men antyde at det påståtte behovet for utførerkompetanse hos bestilleren er noe overdrevet. Et eksempel som understøtter dette er kommunens kjøp av tjenester fra interkommunale selskap uten spesiell oppfølging og kontroll fra den kommunale forvaltningsorganisasjonen.

9.3 Sjekkliste

Som en oppsummering av veiledningen følger en enkel sjekkliste med oversiktlige spørsmål som bør stilles når en i kommunen drøfter innføring av bestiller-utførermodell som organisasjonsform for å styre egen virksomhet etter bindende avtaler, eller konkurranseutsette egen virksomhet mot markedet.

Sjekklista tar for seg noen av de viktigste forholdene, men vil ikke gi svar på spørsmålene; dette er en viktig oppgave for den enkelte kommune, og forholdene vil variere mellom kommuner og i regioner.

Om konkurranseutsetting av oppgaver i markedet
Finnes det et tilstrekkelig antall utførere i markedet som over tid vil kunne tilby de aktuelle tjenestene ?
Fungerer markedet slik at potensielle utførere beveger seg fritt inn/ut av markedet, at informasjonstilgangen er lik for alle, at det ikke foretas konkurransebegrensende reguleringer og samarbeid ?
Har du funnet tydelige og hensiktsmessige grensesnitt for den oppgaven som skal konkurranseutsettes ?
Er avtalen godt definert når det gjelder krav til resultater; kvantum og kvalitet ?
Kan mengdene i avtalen reguleres for endringer i pris og/eller mengde?
Er avtalen avgrenset i tid på en tydelig måte, og har du forberedt overgang til ny avtale ?
Hvilke muligheter har du for at oppgavene gjennomføres ved avbrudd i kontraktsforholdet ?
Er det avhengigheter mellom aktuell kontrakt og andre kontrakter med andre leverandører?

Om bruk av bestiller-utførermodell i egen kommune
Er det tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i kommune til å utvikle og styre interne avtaler ?
Er det tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i kommunen til å fylle de nødvendige rollene i henholdsvis en bestiller- og en utførerenheter ?
Vil andre deler av kommunalteknisk virksomhet bli skadelidende ved at det lages en egen utførerenheter for VA-oppgaver ?
Har egen utførerenheter tilstrekkelig selvstendighet og ansvar for økonomi og ressursbruk ?
Er kontraktene satt sammen slik at ulike utførere til sammen dekker hele oppgaveområdet?
Hvilken kompetanseberedskap vil kommunen ha etter f eks 3 år ?

Om styring og kontroll uavhengig av valgt utfører
Er ansvaret for initiering av oppgaven tydelig, enten basert på tilsigelse eller tilstand ?
Er det etablert et rapporteringssystem som gir god oversikt over utført økonomi ?
Er det satt krav til kvalitetskontroll og -rapportering som gir deg mulighet for å gripe inn ?
Er det klart hvem står ansvarlig dersom det oppstår avvik i forhold fastsatt krav ?

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

9.4 Alternative modeller for effektivisering og utvikling

For mindre kommuner er det vanskelig å dele organisasjonen i adskilte bestiller- og utførerenheter. Videre vil konkurranseutsetting i enkelte regioner med begrenset eller fraværende marked neppe gi ønskede effekter.

I slike tilfeller vil samarbeid mellom kommuner være en interessant modell, og samarbeidet kan utvikles etter ulike modeller:

- Interkommunale selskap er en kjent organisasjonsform med mange fordeler, men samtidig er de monopolvirksomheter med andre krav til styring enn egen virksomhet.
- Nabokommuner kan knytte seg sammen i et nettverk der *en* kommune utvikler f.eks. drift av pumpestasjoner som spesialområde, mens en *annen* spesialiserer seg på vanntransport. Hvorvidt dette skal gjøres som «byttetjenester» eller gjennom prisede kjøpsavtaler er noe en kan drøfte åpent siden det ikke er snakk om konkurranseforhold, kun samarbeid. Denne modellen har først og fremst til hensikt å sikre kompetanse for ulike typer oppgaver.
- Flere kommuner kan gå sammen om å lage større og mer interessante kontrakter for eksterne utførere, og dermed trekke til seg et større antall slike. Den enkelte kommune forblir dermed en bestillerenhet (og tar hånd om alle andre forvaltnings- og myndighetsoppgaver).

9.5 Nyttige tips ved konkurranseutsetting av egen virksomhet

En hver overgang til ny modell stiller krav, både til selve omstillingsprosessen som til oppfølgingen av den. For at omstillingen skal bli suksessfull og gi ønsket effekt, er det enkelte forhold som betyr mer for suksess enn andre:

- Det må opparbeides bestillerkompetanse og -kapasitet i kommunen. Spesielt gjelder dette for nye oppgaver og tjenester der det stort sett bare er kommunen som kjenner krav til kvalitet for de aktuelle produktene.
- Det må utvikles avtaleforhold og arbeidsbeskrivelser. Siden dette har vært gjort i liten grad, må kommunen finne ut hvordan egne avtaler skal utvikles og formes. Når et avtalesystem først er beskrevet, blir senere bruk og behandling enklere.
- Det må etableres gode opplegg for å melde og behandle tilstandsoversikt og driftsdata til kommunen. Her står man overfor en todelt utfordring:
 - * man må utarbeide et hensiktsmessig opplegg for å dekke forvaltningens behov og
 - * man må utvikle systemer og rutiner som utføreren skal bruke i sin registrering og rapportering til forvaltningen.
- Det må etableres tydelige grensesnitt, både for oppgaver (roller) og infrastruktur; modellen er helt avhengig av korrekt og tydelig ansvarsdeling mellom partene fordi utydelighet fører til gråsoner med konsekvenser for styring.
- Man må utvikle styrets rolle som *utføreren*s styre, og det skal ikke drives kommunepolitikk i dette styret. Det er nødvendig å sikre en overordnet styring av bedriften som er annerledes enn tilsvarende styring for bestilleren. I disse organene skal det tas svært ulike typer beslutninger hvis resultat er uavhengig av hverandre.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

9.6 Kritiske faktorer

Mens man legger til rette for og gjennomfører omstillingen i egen organisasjon, må en ha oppmerksomhet mot en rekke detaljer som i utgangspunktet kan virke uvesentlige, men som kan være avgjørende for at modellen skal kunne fungere i henhold til målene.

Noen viktige momenter som kan bli kritiske er:

- Man blir kortsiktige i valg av praktiske løsninger, og utålmodige i forhold til forventet resultat. Det må aksepteres en omstillingsperiode på 3 - 5 år før modellen kan ventes å gi resultater.
- Kontrakter oppfattes som pedantiske og unødvendige, og man opprettholder for stor grad av kollegialitet mellom partene. Man klarer dermed ikke å etablere tilstrekkelig profesjonalitet i rollene.
- Topartsforholdet introduserer behov for ny arbeidskapasitet og kompetanse; administrasjonen øker uten at man ser den potensielle effekten. Flere stillinger er ikke i samsvar med gjengs oppfatning av effektivisering, og man lar derfor være å bruke ressurser på bestilleroppgavene.
- Motreaksjoner fra ansattes organisasjoner fordi foreslått modell kan innebære endringer både for arbeidsplasser og tilvante arbeidsformer. Man legger ikke tilstrekkelig opplæring inn i omstillingen, og de positive utfordringene som ligger i modellen kommer aldri til uttrykk.
- Motreaksjoner begrunnet i at lokalkunnskap og tilstandskompetanse vil bli borte fra forvaltningen. Et viktig synspunkt, men et problem bare dersom anleggene ikke er godt nok dokumentert. Her bør en tenke på om hvordan dagens organisasjon er i stand til å sikre denne kompetansen, og hvor sterkt man er avhengig av enkeltpersoner.
- Motreaksjoner ved at kundenes muligheter for kontakt og service svekkes. Enkelte vil imidlertid hevde at fokus på kunden blir forbedret ved rolledelingen, fordi leveringskrav blir fulgt opp mer tydelig.
- Motreaksjoner ved at den faglige kompetansen i kommunens forvaltning svekkes. Et dilemma som spesielt mellomstore og små kommuner står overfor. Kan sikres gjennom strategier der egen utfører defineres - og aksepteres som - kommunal kompetanse selv om den er organisatorisk adskilt fra forvaltningen.
- Man undervurderer bestillerfunksjonen og ser den som et fordyrende element istedenfor å se nytten av tydeligere planlegging av oppgaver og krav til kvalitet, tid og ressursbruk ved gjennomføring av dem.
- Man ser med skepsis på konsekvensene av mer spesifisert økonomisk rapportering, eventuelt internfakturerings, og at dette øker administrativt arbeid. Mot dette argumentet må en imidlertid vurdere fordelene ved å få større tydelighet om faktisk kostnader, og at en kontraktsfestet økonomisk forpliktelse også kan føre til bedre økonomistyring og lavere ressursbruk.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

- Forvaltningsorganisasjonen frykter at den får redusert mulighet for detaljstyring av aktiviteter, og at det blir vanskelig å få løpende innsikt i anlegg og prosesser. Oppgaver som ønskes utført men som ikke er avtalt, kan ikke iverksettes uten avtale. Dette påstås å redusere forvaltningens handlefrihet, i alle fall i forhold til dagens organisering. Innsyn sikres imidlertid gjennom kontroll og oppfølging, og hindres ikke av modellen som sådan.

Det er viktig for en eventuell utvikling av ny modell for organisering, at de som gis ansvaret for prosessen opprettholder troskap for modellen og de krav den stiller, og at en beholder det langsiktige perspektivet i utviklingsarbeidet.

10. ERFARINGER

10.1 Norske kommuner. Status

En undersøkelse foretatt av Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) i 1996 om konkurranseutsetting i norske kommuner, viser at konkurranseutsetting av tjenester innenfor vannforsyning og avløpsbehandling er forholdsvis lite brukt.

En egen undersøkelse gjennomført i regi av NORVAR i forbindelse med utarbeidelse av denne veiledningen bekrefter dette. Anbudskonkurranser mellom flere anbydere forekommer sjelden for oppgaver under drift og vedlikehold, og er begrenset til enkelte spesialoppgaver.

Likevel er innkjøp av tjenester i markedet forholdsvis stort (mellom 30 og 40%), og dette kan forklares ved at mange kommuner leier biler og maskiner til sin egen organisasjon, og styrer disse sammen med egne fagarbeidere. Pr. definisjon betegnes ikke dette som konkurranseutsetting.

Et fåtall av de kommunene som har svart, oppgir å ha etablert en egen utførerorganisasjon med status som egen resultatenhet som skal utvikles til å konkurrere i markedet.

De kommunene som har drevet dette lengst er kanskje Drammen og Moss der det også forekommer at enheten (eget kommunalt foretak) må konkurrere i åpne anbudskonkurranser. Videre har de kommunene som har deltatt i prosjektet, Asker, Bærum, Trondheim og Bergen foretatt den organisatoriske delingen, men VA-driften styres etter egne internavtaler mellom forvaltningen og utføreren, og gjøres opp etter regning (direktebelastning av regnskap).

VA-virksomheten med vekt på drift og vedlikehold er kanskje den delen av kommunalteknisk virksomhet som står lengst tilbake i utvikling av bestiller-utførermodeller, mens renovasjon og vegdrift topper statistikken for kontraktstyring og konkurranseutsetting i kommunene generelt.

10.2 Noen erfaringer fra de som har kommet i gang

På tross av det beskjedne omfanget av bestiller-utførerorganisering er det likevel gjort en del erfaringer knyttet til hvordan modellen fungerer. Det er disse erfaringene som kort refereres her.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

10.2.1 Rolleforståelse og eierskap til infrastruktur

Det viser seg vanskelig å bryte ned tidligere kollegialitet. Utførerne vil fremdeles betrakte seg som en del av forvaltningen, og mener det er bestillerens ansvar å sørge for at rammebetingelsene for de daglige gjøremål blir ivaretatt. På den annen side har bestilleren store vanskeligheter med å betrakte utføreren som «uavhengig», og legger seg stadig opp i utførers disposisjoner.

Videre føler utførerne fremdeles stort ansvar for infrastrukturen, og gjennomfører tiltak som nødvendigvis ikke er bestilt, eller som det burde vært gjort avtale om før iverksetting. Tiltakets kostnad skal jo dekkes inn på en eller annen måte, og selv om utføreren har meget god oversikt over ulike forhold på nettet og vet konsekvensene dersom det ikke blir gjort noe, skal ikke beslutninger hos utfører bestemme hvordan midlene skal brukes.

10.2.2 Kontraktskultur

Mens utførerorganisasjonen tidligere har utført arbeidsoppgaver på innarbeidede rutiner, løpende overvåking og vurdering av behov og ikke minst erfaring og kompetanse, skal oppgavene nå styres av avtaler med definert innhold bestemt av bestilleren. I disse beskrivelsene står det nedfelt ulike typer krav, både til utførelse, kvalitet og dokumentasjon, som kan være fremmede. Dette gjelder både tekniske som økonomiske og administrative forhold. Utførerorganisasjonens ulike medarbeidere og ikke minst ledere må bli mer bevisst på hvordan avtalene skal fungere, og hvilke forpliktelser ulike bestemmelser legger på utføreren.

10.2.3 Økonomiforståelse, fakturering og styring

Utførers oppfatning av og forståelse for økonomi må endres radikalt ved overgang fra forvaltningstenkning til bedriftstenkning. Dette tar nødvendigvis tid. Muligheten for å forsterke dette synet er dessuten vanskelig så lenge utføreren benytter samme økonomisystem som bestilleren. Reell fakturering er dårlig utviklet, og skjer først og fremst gjennom en overvelting av kostnader (belastning av lønnstimer og leiekostnader direkte i bestillerens regnskap). Dermed er det nødvendigvis ikke samsvar mellom avtalens priser på produktnivå og belastet ressursbruk for den utførte tjenesten.

Dette er meget uheldig for begge parter; utføreren får ikke bekreftelse på om ressursbruken er effektiv i forhold til forutsetningene, og bestilleren får ikke oversikt over om avtalens forutsetninger holdes.

10.2.4 Rapportering og kontroll

Bestillerne har innsett nødvendigheten av rapportering fra utføreren. I mange kommuner er det derfor utviklet omfattende opplegg for rapportering; utføreren kan nesten ikke forta seg noe uten at det skal rapporteres, til utførers store frustrasjon. Det er et tankekors at den nye modellen setter i gang mange ganger mer omfattende og detaljert dokumentasjon enn den tidligere forvaltningsorganisasjonen noen gang har hatt.

10.2.5 Endret kundefokus

Modellen endrer kunderelasjonene i VA-virksomheten. Mens abonnentene tidligere var et «felles eie» for alle i virksomheten, er det nå bare bestilleren som skal ivareta kunderelasjonen. Utførers kunde er den som kjøper tjenestene, nemlig bestilleren. Dette er avgjort vanskelig, og kan f.eks. føre til at utførerne blir mer opptatt av å betjene abonnenter enn nødvendig. Dette er selvsagt en vanskelig mental omstilling, men nødvendig.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

10.2.6 Eierroller

Det er kommunen representert ved forvaltningen (bestilleren) som eier infrastrukturen. Utføreren skal i utgangspunktet ikke bry seg med hvordan anleggene fungerer ut over de krav som er stilt i avtalen. Dette eierskapet er styrt fra kommunepolitikkerne, og blir ivaretatt gjennom budsjetter og fastsettelse av gebyrene. Imidlertid krever modellen at det etableres en annen og viktig eierrolle for utførerorganisasjonen. Selv om en ikke gir utførerorganisasjonen status som krever synlig eierskap gjennom styrende organer, er det viktig at noen stiller overordnede krav til utfører, uavhengig av de politiske beslutninger som gjelder VA-virksomheten generelt. Slike beslutninger kan være krav til overskudd, interne krav til effektivisering, interne driftsbudsjetter, investering i driftsmidler osv.

10.2.7 Organisatorisk handlefrihet

Den største svakheten ved modellen slik den praktiseres de fleste steder, er at utføreren er bundet av de samme rammebetingelser som bestilleren - eller en hvilken som helst kommunal enhet. Dette gjelder både i forhold til stillinger (+ og -), regnskap (som er nevnt tidligere), arbeidsavtaler, lønnsfastsettelse, personalsystemer osv.

10.3 Erfaringer fra Sverige

10.3.1 Utviklingstrekk

I Sverige er man ikke lenger like opptatt av konkurranseutsetting og privatisering av tjenesteproduksjon som i Norge. I begynnelsen av 90-årene var imidlertid temaet svært aktuelt også her, mens man nå, i likhet med norske kommuner, i økende grad er opptatt av at mer planlegging, prosjektering og bygging av nye anlegg legges ut på anbud.

Et viktig tema i forbindelse med organisering i Sverige, er hvordan man skal opprettholde kompetanse innen VA-sektoren. En ser betydningen av at den forandringen som kommer til å skje innenfor VA-verkenes organisasjon ikke bare skal komme eierne til gode, men også kunden, personalet og miljøet.

I dag er det ingen ensartet utvikling for organisering av VA-verkene i Sverige.

Tre utviklingstrender har allikevel dukket opp:

Selskapsutvikling

Kommunene danner egne aksjeselskap for den avgiftsbelagte delen av kommunens virksomhet, som vann, avløp og renovasjon. I denne forbindelsen er det også aktuelt å slå sammen andre infrastrukturenheter som energiforsyning og veinett. I aksjeselskapene som blir dannet innenfor f.eks VA- og energiforsyning, er enhetene 100% eid av kommunen, og selskapene har ansvar både for nyanlegg, drift og vedlikehold, samt forholdet til kunden, inkludert fastsettelse og innkreving av gebyrer.

Tilsynsmyndigheten som følger opp og kontrollerer at selskapet følger lover og forskrifter, ligger imidlertid igjen i kommunen.

Veiledning i konkurranseutsetting

Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg

Regionalisering

Flere kommuner innenfor en region etablerer tettere samarbeid innen VA-sektoren. På sikt kan dette føre til at enkelte kommuner spesialisere seg på deler av virksomhetsområdet, og utfører disse tjenestene for resten av regionen. Utviklingen kan også gå i retning av at alle kommunene innen regionen slår sammen sin VA-virksomhet i en enhet. Denne kan også ta hånd om energiforsyningen.

Det kan også bli aktuelt med fusjoner mellom ulike VA-verk, slik det er gjort i Stockholmregionen. Her har Stockholm Vatten AB, heleid av Stockholm kommune, fusjonert med VA-sektor i Huddinge kommune. Dette har ført til større og forhåpentlig mer effektive enheter.

Managementkontrakter

Noen kommuner begynner å ta i bruk managementkontrakter som legges ut på anbud. VA-faget begynner etter hvert å bli både stort og spesialisert, og en ser at deler av støttefunksjonene kan kjøpes i markedet og styres gjennom kontrakter. Eksempelvis har flere svenske VA-verk lagt ut styrings- og reguleringsteknikken av vannverk og avløpsrenseanlegg på anbud som managementkontrakter.

10.3.2 Referanser i Sverige

VAV i Sverige har utarbeidet en rekke rapporter som tar for seg organisering av VA-verkene. Blant de mest sentrale er:

Franska VA-driftsentreprenader

Lise Lotte Nilsson.

VAV-rapport nr. 1993-09

VA på entreprenad

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

VAV-rapport nr. 1993-11

Konkurrensutsättningen av VA-verksamheten i Malmö

Stig Tunestål.

VAV-rapport nr. 1996-13

VA-försörjning i ny skepnad - om konkurrens och strukturomvandling i Vaxholm.

Ola Mattisson.

VAV-rapport nr. 1997-05

Utgitte NORVAR-rapporter

1. Aktuelle metoder for myk start/stopp av store motorer.
2. Betongnedbrytning i kloakkbassenger.
3. Register over industribedrifter tilknyttet offentlig avløpsnett. Forprosjekt for PC-basert registrerings- og rapporteringssystem.
4. Bruk av PC i avløpsanlegg. Eksempel på system for registrering og bearbeidelse av driftsdata.
5. Arbeidsmiljø i kloakkanlegg. Arbeid utført ved HIAS 1982-87.
6. Utgåar.
7. Datasentral og EDB på avløpsanlegg. Forprosjekt.
8. EDB i VA-sektoren. Samordnet innsats.
9. NORVARs årsberetning 1988.
10. NORVARs årsberetning 1989.
11. Forfellingens innflydelse på veksten i et biofilm-anlegg. Forsøk i laboratorieskala ved VEAS.
12. NORVARs årsberetning 1990.
13. Prosess-styresystemer for VAR-anlegg. Forslag til kravspesifikasjoner.
- 13a. Prosess-styresystemer for VAR- anlegg. Funksjonsblokker for vannbehandlingsanlegg.
- 13b. Prosess-styresystemer for VAR- anlegg. Forslag til funksjonsbeskrivelser for avløpsrenseanlegg.
14. Drift av anlegg i VAR-sektoren. Behov for kompetanse og opplæring. Anbefaling fra anleggseierne.
15. Driftsovervåking av aktivert karbonfilter.
16. EDB i VAR-teknikken. FDV – krav-spesifikasjoner.
17. EDB i VAR-teknikken. Driftsdataregninger.
18. EDB i VAR-teknikken. Sensorer og måleutstyr. Forprosjekt.
19. EDB i VAR-teknikken. Økonomistyring. Kravspesifikasjoner. Eksempler.
20. Slambehandling og -disponering ved større kloakkrenseanlegg. Sluttrapport.
- 20a. Slambehandling og -disponering ved større kloakkrenseanlegg. Aerob og anaerob behandling.
- 20b. Slambehandling og -disponering ved større kloakkrenseanlegg. Kalking. Kompostering.
- 20c. Slambehandling og -disponering ved større kloakkrenseanlegg. Slamavvanning.
- 20d. Slambehandling og -disponering ved større kloakkrenseanlegg. Termisk behandling av kloakkslam.
21. NORVAR's årsberetning 1991.
22. EDB i VAR-teknikken. Fase 1 – kravspesifikasjoner m.m. Statusbeskrivelse og forslag til videre arbeid.
- 23a. Internkontroll for VA-anlegg. Mal for internkontrollhåndbok for VA-anlegg.
- 23b. Internkontroll for VA-anlegg. Internkontrollhåndbok for avløpsanlegg. Eks. fra Fredrikstad og omegn avløpsanlegg.
- 23c. Internkontroll for VA-anlegg. Internkontrollhåndbok for vannverk. Eksempel fra Vansjø vannverk.
- 23d. Aktivitetsstyrende håndbok for VA- anlegg. Informasjon, avvik og tiltak, verne- og sikkerhetsarbeid, opplæring.
- 23e. Aktivitetsstyrende håndbok for VA- anlegg. HMS ved vannbehandlings-anlegg.
- 23f. Aktivitetsstyrende håndbok for VA- anlegg. HMS ved avløpsrenseanlegg.
- 23g. Internkontroll for VA-anlegg. Eksempel på driftsinstruks Oltedalen kloakkrenseanlegg.
- 23h. Internkontroll for VA-anlegg. Eksempel på driftsinstruks Smøla vannverk.
- 23i. Internkontroll for VA-anlegg. Internkontroll for VA-transportsystemet. Eks. fra Nedre Eiker kommune.
24. NRV-prosjekt. Korrosjonskontroll ved vannbehandling med mikronisert marmor.
25. Mal for prosessoppfølging av anlegg for stabilisering og hygienisering av slam.
26. Installering av gassmotor for strømproduksjon ved renseanlegg.
27. Mottak og behandling av avvannet råslam ved renseanlegg som hygieniserer og stabiliserer slam i væskeform.
28. Slam på grøntarealer. Erfaringer fra et demonstrasjonsprosjekt.
29. Regnvannsoverløp.
30. Utvikling og uttesting av datasystem for informasjonsflyt i VA-sektoren.
31. PRO-VA, Brukerklubb for prosessstyresystemer, drift- og fjernkontroll for VA-anlegg. Oversikt pr.1993. Leverandører, produkter, konsulenter.
32. Bruk av statistiske metoder (kjemometri) for å finne sammenhenger i analyseresultater for avløpsvann.
33. Evaluering av enkle rensemetoder. Slamavskillere.
34. Evaluering av enkle rensemetoder. Siler/finnister.
35. Kravspesifikasjon og kontrollprogram for VA-kjemikalier.
36. Filter som hygienisk barriere.
37. EU/EØS, konsekvenser for Norges vannforsyning.
38. NORVAR-prosjekter 1992/93.
39. Implementering av EDB-basert vedlikeholdssystem. Erfaringer fra referanseprosjekt knyttet til pilotprosjekt ved Bekkelaget renseanlegg.
40. Driftsassistanser for avløp. Utredning om rolle og funksjon fremover.
41. Metri-tel. Kommunikationsmedium for VA-installasjoner. Erfaringer fra prøveprosjekt i Sandefjord kommune.
42. Industriavløp til kommunalt nett. Evaluering av utførte industrikartleggingsprosjekt.
43. Korrosjonskontroll ved Hamar vannverk.
44. Slam på grøntarealer. Erfaringer fra et demonstrasjonsprosjekt. Vekstsesongen 1994.
45. Forsøk med forfelling og felling i 2 trinn med polyaluminium-klorid høsten 1993. Kartlegging av slam-/slamvannsstrømmer med og uten forfelling 1993-94.
46. Renovering av avløpsledninger. Retningslinjer for dokumentasjon og kvalitetskontroll.
47. Strategidokument for industrikontroll.
48. NORVAR og miljøteknologi. Forprosjekt.
49. Grunnundersøkelser for infiltrasjon – små avløpsanlegg. Forundersøkelse, områdebefaring og detaljundersøkelse ved planlegging og separate avløpsanlegg.
50. Rørinspeksjon i avløpsledninger. Rapporteringshåndbok.
51. Slambehandling.
52. Bruk av slam i jordbruket.
53. Bruk av slam på grøntarealer.
54. Rørinspeksjon av avløpsledninger. Veileder.
55. Vannbehandling og innvendig korrosjonskontroll i vannledninger.
56. Vannforsyning til næringsmiddelindustrien. Krav til kvalitet. Vannverkenes erstatningsansvar ved svikt i vannleveransen.
57. Trykkreduksjon. Håndbok og veileder.
58. Karbonatisering på alkaliske filter.
59. Veileder ved utarbeidelse av prosessgarantier.
60. Avløp fra bilvaskeanlegg til kommunalt renseanlegg.
61. Veileder i planlegging av fornyelse av vannledningsnett.
62. Veileder i planlegging av spyling og pluggkjøring av vannledningsnett.
63. Mal for godkjenning av vannverk.
64. Driftserfaringer fra anlegg for stabilisering og hygienisering av slam i Norge.
65. Forslag til veileder for fettavskillere til kommunalt avløpsnett.

NORVAR-rapporter forts.:

65. Forslag til veileder for fettavskillere til kommunalt avløpsnett.
66. EØS-regelverket brukt på anskaffelser i VA-sektoren.
67. Filter som hygienisk barriere – fase 3.
68. Korrosjonskontroll ved Stange vannverk.
69. Evaluering av enkle rensemetoder, fase 2. Siler/firister.
70. Evaluering av enkle rensemetoder, fase 2. Store slamavskillere samt underlag for veileder.
71. Evaluering av enkle rensemetoder, fase 3. Veileder for valg av rensemetode ved utslipp til gode sjøresipienter.
72. Utviklingstrekk og utfordringer innen VA-teknikken. Sammenstilling av resultatet fra arbeidet i NORVARs gruppe for langtidsplanlegging i VA-sektoren.
73. Etablering av NORVARs VA- infotorg. Bruk av internett som kommunikasjonsverktøy.
74. Informasjon fra NORVARs faggruppe for EDB og IT. Spesialrapport – 5. Utgave. Beskrivelse av 34 EDB-programmer/Moduler for bruk i VA-teknikken.
75. NORVARs faggruppe for EDB og IT. IT-strategi i VA-sektoren.
76. Dataflyt-klassifisering av avløpsledninger.
77. Alternative områder for bruk av slam utenom jordbruket. Forprosjekt.
78. Alternative behandlingsmetoder for fettslam fra fettavskillere.
79. Informasjonssystem for drikkevann. Forprosjekt.
80. Sjekkliste/veiledninger for prosjektering og utførelse av VA-hoved og stikkledninger – sanitærinstallasjoner.
81. Veileder. Kontrahering av VA-tekniske prosessanlegg i totalentreprise.
82. Veileder for prøvetaking av avløpsvann.
83. Rørinspeksjon med videokamera. Veiledning/rapportering.
84. Forfall og fornyelse av ledningsnett.
85. Effektiv partikkelseparasjon innen avløpsteknikken.
86. Behandling og disponering av vannverksslam. Forprosjekt.
87. Kalsiumkarbonatfiltre for korrosjonskontroll. Utprøving av forskjellige marmormasser.
88. Vannglass som korrosjonsinhibitor. Resultater fra pilotforsøk i Orkdal kommune.
89. VA-ledningsanlegg etter revidert plan- og bygningslov.
90. Actiflo-prosjektet ved Flesland ra.
91. Vurdering av «slamfabrikk» for Østfold.
92. Informasjon om VA-sektoren – forprosjekt.
93. Videreutvikling av NORVAR. Resultatet av strategisk prosess 1997/98.
94. Nettverksamarbeid mellom NORVAR, driftsassistanter og kommuner.
95. Veileder for valg av riktige sensorer og måleutstyr i VA-teknikken.
96. Rist- og silgods – karakterisering, behandlings- og disponeringsløsninger.
97. Slamforbränning (VA-forsk 1999-11). (Samarbeidsprosjekt med VAV).
98. Kvalitetssystemer for VA-ledninger. Mal for prosessen for å komme fram til kvalitetssystem som tilfredsstiller kravene i revidert plan- og bygningslov.
99. Veiledning i dokumentasjon av utslipp.
100. Sammenhengen mellom kvalitet, service og pris på kommunale vann- og avløpstjenster.
101. Status og strategi for VA-opplæringen.
102. Oppsummering av resultater og erfaringer fra forsøk og drift av nitrogenfjerning ved norske avløpsrenseanlegg.
103. Returstrømmer i renseanlegg. Karakterisering og håndtering.
104. Nordisk konferanse om nitrogenfjerning og biologisk fosforfjerning 1999.
105. Sjekkliste plan- og byggeprosess for silanlegg.
106. Effektiv bruk av driftsinformasjon på renseanlegg/ mal for rapportering.
107. Utslipp fra mindre avløpsanlegg. Teknisk veiledning. Foreløpig utgave.
108. Data for dokumentasjon av VA-sektorens infrastruktur og resultater.
109. Resultatindikatorer som styringsverktøy for VA-ledelse.
110. Veileder i konkurranseutsetting. Avtaler for drift og vedlikehold av VA-anlegg.