

Dato: 27. november 2003

Byrådsak 284/03

Byrådet

Omgjøring av vann- og avløpsetaten til kommunalt foretak. Forslag til vedtekter

EVTA BMBY-0327-200302621-
27

Hva saken gjelder:

Byrådsavdeling for byutvikling gjennomgår en omstrukturering. Som et ledd i dette arbeidet har en også vurdert dagens organisatoriske tilknytning mellom vann- og avløpsetaten og byrådsavdeling for byutvikling.

Byrådet vil anbefale at deler av dagens VA-etat omgjøres til kommunalt foretak etter kommunelovens kapittel 11.

VA etableres som foretak med unntak for eieransvaret, dvs. at både eierfunksjoner og forvaltningsansvar ligger til byrådet. Byrådet har således det overordnede ansvaret for leveransene av vann- og avløpstjenestene. Ansvarsdelingen er ikke til hinder for at byråden kan avtale med foretaket om å ivareta "eierfunksjoner", slik som oppgaver innenfor planlegging, byggherrefunksjoner, med mer. Slike oppgaver vil kunne kjøpes av foretaket. Det må inngås avtaler om dette.

Foretaket foreslås etablert fra 01.07.04. Frem til dette tidspunktet avklares åpningsbalanse, prosedyrer for samhandling, rutiner, med mer.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

1. Vann- og avløpsetaten etableres som foretak etter kommunelovens kapittel 11, med unntak for eieransvaret, dvs. eierfunksjoner og forvaltning ligger til byrådet.
2. Følgende vedtekter for foretaket vedtas

§1 Navn

Foretakets navn er Bergen Vann KF, benevnes også BV KF.

§2 Kontorkommune

Foretakets kontor er Bergen kommune

§3 Formål og ansvarsområde

Foretakets formål er å sørge for en god, tilstrekkelig og sikker vannforsyning, og en god og miljømessig riktig avløpshåndtering.

§4 Styret

Styret har 5 medlemmer med personlige varamedlemmer. Dette inkluderer 1 representant valgt av, og blant, de ansatte.

§5 Daglig leder

Byrådet ansetter daglig leder

§6 Øvrige bestemmelser

Styrets budsjettfullmakter begrenses av de til enhver tid gjeldende budsjettfullmakter for Bergen kommune.

Bergen kommunes personalpolitiske retningslinjer gjelder for foretaket.

Avtaler som gjelder for Bergen kommune binder foretaket, med mindre det i den enkelte avtale er gjort eksplisitt unntak for dette.

For øvrig gjelder den til enhver tid gjeldende kommunelov.

3. Foretaket etableres med regnskapsmessig virkning fra 01.07.04.

Monica Mæland
byrådsleder

Lisbeth Iversen
byråd for byutvikling

Saksutredning:

Byrådet vil føre en politikk for å gjøre kommunens drift billigere. Et virkemiddel for dette er å konkurranseutsette driftstjenester.

Etableringen av et kommunalt foretak for deler av vann- og avløpsetaten er i tråd med byrådets intensjon om økt konkurranse.

1. Om vann- og avløpsetaten

VA har et klart ansvars- og arbeidsområde som leverandør av vann- og avløpstjenester. Virksomheten er teknisk rettet, og andelen av rene forvaltningsoppgaver og myndighetsutøvelse er begrenset.

Store deler av va har et klart forretningsmessig preg og er ”upolitisk”. Denne delen av virksomheten er egnet i en foretaksmodell.

Etaten utøver noe myndighet iht plan- og bygningsloven, forurensingsloven og en rekke ulike forskrifter. I tillegg utøver kommunen sin eierfunksjon (av det offentlige vann- og avløpsnett) når det gjelder private som ønsker seg påkoblet til det offentlige nettet, samt til anlegg som skal overtas til offentlig drift og vedlikehold.

Det er normalt få kontroversielle politiske forhold i virksomheten. Virksomheten er i stor grad styrt gjennom lover og forskrifter med tilhørende rapporteringskrav til tilsynsmyndighetene.

Det er i dag 145 ansatte i va-etaten.

For 2003 er de totale årsgebyr budsjettert til 526 mill. Gjenanskaffelseskostanden for VAs eiendomsportefølje anslås til 13 milliarder kr.

VA er organisert i 3 avdelinger: Service og abonnement, prosjektavdelingen og driftsavdelingen. I tillegg er det noen oppgaver i en stabsfunksjon.

2. utfordringer og trender i va-sektoren

Det er mange utfordringer i va-sektoren, blant disse finner en økt fokus på helse og miljø (eks. ren mat og rent vann), internasjonale direktiv med konsekvenser for va-sektoren, sterkere fokus på sikkerhet, nye krav til effektivisering, liberalisering og stordrift, med mer.

VA-sektoren i Norge møter disse utfordringene på noe ulik måte, men det er enkelte trender.

Et fellestrekk med de ulike organisatoriske løsningene som etableres innen va-sektoren er større enheter, enten dette er gjennom frivillig samarbeid, eller gjennom etablering av større selskaper. Selskapene kan enten være rene va-selskap, eller de kan også inkludere andre forretningsområder, slik som eksempelvis energi og renovasjon.

Utviklingen av større og mer selvstendige VA-selskaper (enten som foretak eller aksjeselskap) betyr også at det stilles nye krav til kommunene som ”eier”. Det må utvikles kunnskap om denne rollen, både hva gjelder den faglige kunnskapen i forhold til å foreta gode

faglige bestillinger, sette krav, osv, samt en styringsmetodikk som sikrer en formålstjenlig relasjon mellom selskap og kommune.

Byrådet imøteser en situasjon hvor det etableres markeder og konkurranse innenfor VA-sektoren. Det er viktig å også forberede egen organisasjon på de endringene dette vil gi både selskap og eier.

Hensikten med å etablere VA som selskap er både å skape en forretningsmessig enhet, som gjennom foretakets rammebetingelser gis muligheter til å drive effektivt og godt. For byrådet er det også viktig å etablere både et selskap og eierfunksjoner som kan møte en fremtidig marked med flere leverandører.

I første omgang etableres selskapet i et marked som bygges opp. Selskapet vil derfor i realiteten være i en monopolsituasjon overfor kommunen. I løpet av noen år forventes det imidlertid at selskapet vil få konkurranse, og kan konkurrere om leveranser overfor andre.

Denne utviklingen vil forsterkes av de forestående endringene i reglene om momskompensasjon. Fra 1. januar 2004 vil det gis kompensasjon for merverdiavgift, således at en likestiller kjøp fra private med egenproduksjon rent økonomisk for kommunen. Dette kan gi en situasjon hvor aktører kan se et marked i å levere driftstjenester innen va til kommunen.

VA-selskapet vil i praksis være i en monopolsituasjon overfor kommunen. Så selv om byrådet primært ønsker etablert et aksjeselskap, gjør monopolsituasjonen det nødvendig å etablere et kommunalt foretak. Dette vil gi selskapet tilnærmet de samme rammebetingelsene som en finner for private selskaper.

3. En eiermodell. Vann- og avløpsetaten som kommunalt foretak

Det er eierskapet til anleggene (infrastrukturen) og verdiene i disse som er avgjørende for mulighetene for styring og konkurranse.

Byrådet foreslår en foretaksmodell for VA-etaten som både tydeliggjør foretakets og byrådets ansvar. Byrådet ønsker etablert dagens VA som foretak med unntak for ansvaret for eieroppgavene og forvaltningsfunksjonene som legges til byrådet. Det samme gjelder ansvaret for byggherrefunksjoner og overordnet planlegging. For disse oppgavene er det viktig å ha direkte politisk styring og kontroll. Ansvaret for dette tilligger byråden.

VA-foretaket, som forretningsmessig enhet, skal ha sterk fokus på kjerneproduktet, og optimalisere organisasjonen ut fra dette. Utfordringene for foretaket vil være god drift og vedlikehold av VA-nettet, gjennomføring av reinvesteringer samt å utvikle bruken av teknologi for å jobbe smartere/mer effektivt. For VA-tjenestene innebærer dette etableringen av en enhet som i sin helhet har direkte fokus på selve vann- og avløpsleveransen til innbyggerne. I nasjonal sammenheng vil foretaket være en av de større aktørene i markedet.

Eieren har eieransvaret til infrastrukturen og dermed abonnementsansvar, og ansvaret for anleggsutvidelser og fornyelser, samt myndighetsutøvelse. I dette ligger også ansvaret for å stille eierkrav til private som ønsker å koble seg på det offentlige nettet.

Modellen er ikke til hinder for at byråden kan avtale med foretaket om å ivareta enkelte funksjoner. Slike oppgaver vil kunne kjøpes av foretaket. Det må i så fall inngås avtaler om dette.

Modellen fokuserer både foretak og eier. Foretaket gis rammer for å utvikle organisasjonen, samt erfaring med å forholde seg til eksterne bestillere. For eier utvikles en god og profesjonell eierstyring gjennom kompetanse innen kravsetting, forhandling, bestilling, med mer. Evalueringer av ”bestiller-leverandørmodellen” i tidligere tekniske tjenester (jf b-sak 134/03) har vist at dette er nyttig kompetanse, særlig i forhold til en fremtidig situasjon hvor foretaket kan få konkurranse av alternative leverandørorganisasjoner.

Erfaringene så langt med BBE KF tilsier også en langt større fokus på rollene til både foretaket og eier enn det som har vært praksis frem til i dag.¹ Det er en utfordring for eier å ikke bli for avhengig av leverandøren, således at det blir foretaket som setter premissene for eiers krav.

Ansvar for utøvelse av myndighet vil i denne modellen i sin helhet ligge hos eier. Utøvelse av myndighet i et foretak kan gi uryddige styringslinjer mellom foretaket, byrådet og bystyret (klagenemnden), og kan fort føre til en prosessstyring av foretaket, snarere enn overordnet eierstyring av foretaket.

Oppsummert

Ved å skille eiers ansvar og rolle fra foretakets forretningsmessige oppgaver er intensjonen at en skal oppnå:

- Sterk fokus på kjerneproduktet. Foretaket skal kunne optimalisere organisasjonen innenfor leveringen av vann- og avløpstjenester
- Det etableres et tydelig ansvar for både myndighetsutøvelse og eierskapsstyringen.
- Det etableres et tydelig styringsansvar, uavhengig av løpende leveringsansvar.
- Eier forvalter gebyrmidlene. Foretaket finansieres gjennom gebyrmidlene.
- Eier har ansvaret for utøvelsen av all myndighet og eierkrav
 - Dette gir ryddige styringslinjer mellom foretaket, byrådet og bystyret
 - En unngår at de økonomiske kravene som stilles til drift av va-nettet skal få konsekvenser for den praksis en har vedr. påkoblingen av va-nettet.

Byrådet har i bystyresak 189/03 drøftet spørsmålet om tydelighet rundt regnskapene til va-etaten. Ved en omgjøring av va til foretak vil det være eier som håndterer de gebyrbaserte inntektene, og anvender disse innenfor regelverkets bestemmelser.

4. Om kommunalt foretak

Organisasjonsformen ”kommunalt foretak” er etablert i kommuneloven for å gi en lovgivning som sikrer at den kommunale virksomheten, som kan utføres i andre former enn gjennom de tradisjonelle forvaltningsorganer, kan skje på en måte som muliggjør effektiv drift og forretningsmessig uavhengig.

Et kommunalt foretak er først og fremst kjennetegnet ved at foretakets styre har all myndighet som angår foretakets virksomhet innenfor foretakets formål. Foretaket er gjennom loven gitt en normalkompetanse. Delegasjonsprinsippet, som ellers gjelder i kommuneloven er således snudd om, slik at det er begrensningene i styrets fullmakter som positivt må angis. Innenfor

¹ Byrådet har nylig gjennomført en gjennomgang av BBE, og vil legge denne frem for bystyret.

rammene til lover og forskrifter, budsjettet, og avtaler som gjelder for kommunen har styret frihet. Styret ansetter daglig leder, oppretter og nedlegger stillinger, og treffer avgjørelser i personalsaker innenfor rammene av tariffavtaler og fullmakter. Dersom kommunen ønsker å innskrenke den formelle myndigheten styret har etter loven, budsjett og regnskapsforskriftene må dette gjøres i kommunens økonomireglement, i vedtektene eller ved instruks.

Et kommunalt foretak er hjemlet i kommunelovens kapittel 11.

Byrådet finner det ikke nødvendig å gjenta lovens bestemmelser i vedtektene, men velger å legge kommunelovens kapittel 11 med som trykt vedlegg til vedtektene.

I det følgende gis en kortfattet beskrivelse av lovverket rundt det kommunale foretaket.

Opprettelse av kommunalt foretak (§62)

Det er bystyret selv som vedtar etableringen av det kommunale foretaket. Foretaket er en del av kommunen som juridisk person. Bystyret kan vedta at byrådet velger styret. Når slikt vedtak er fattet, slik som i Bergen (jf. B-sak 79/00) trer byrådet inn i bystyrets sted i forhold til bestemmelsene i kommunelovens kapittel 11. Dette med unntak av spørsmålet om å endre vedtektene, som skal gjøres av bystyret selv.

Vedtekter (§63)

Det stilles noen krav til hva vedtektene skal inneholde:

- Foretakets firma
- Foretakets formål
- Kommunen hvor foretaket skal ha sitt forretningskontor
- Antallet styremedlemmer
- Annet som etter lov krever vedtektsbestemmelse.

Forslag til vedtekter er utarbeidet i henhold til kommunelovens krav, og tilfredsstillende de krav som stilles til registrering i Foretaksregisteret.

Foretakets ledelse (§64)

Foretaket ledes av et styre og en daglig leder.

Styrets sammensetning (§65)

Styret skal ha minst tre medlemmer. Daglig leder kan ikke være medlem av styret. Et flertall av de ansatte ved foretaket kan kreve at inntil en femtedel av styrets medlemmer med varamedlemmer velges blant de ansatte. Byrådet foreslår 5 medlemmer i styret.

Styrets leder og nestleder velges av byrådet selv.

Valgperioden for styremedlemmer (§ 66)

Valgperioden er 2 år med mindre annet er fastsatt i vedtektene, Valgperioden kan ikke fastsettes lenger enn 4 år. I tråd med lovens hovedregel foreslår byrådet at valgperioden settes til 2 år.

Styrets myndighet (§67)

Styret har myndighet til å treffe avgjørelser i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet. Eventuelle innskrenkninger i beslutningsmyndighet må vedtas spesifikt. For øvrig

fastsetter bystyret gjennom den årlige budsjettbehandlingen de økonomiske rammene for driften, herunder foretakets aktivitet og investeringer.

Styrets myndighet omfatter også myndigheten til å opprette og nedlegge stillinger, og til å treffe avgjørelser i personalsaker. Byrådet legger til grunn at foretaket innretter seg etter de retningslinjer som gjelder for kommunens personalpolitikk.

Styremøter (§68)

Denne paragrafen inneholder en detaljering av hvordan styremøter skal avvikles. Kommunelovens hovedregel er at styrets møter er lukket.

Vedtak som må godkjennes av bystyret (§69)

Det kan vedtaksfestes at styrets vedtak i nærmere angitte saker må godkjennes av bystyret. Byrådet vil i utgangspunktet at foretaket skal ha færrest mulig begrensninger i sin handlefrihet, men legger til grunn at foretaket må være undergitt de samme begrensninger som gjelder for byrådets myndighet til å treffe beslutninger i eiendomssaker, slik dette er nærmere angitt i kommunens budsjettfullmakter.

Daglig leder (§70)

Lovens hovedregel er at styret ansettes daglig leder. Bystyret har tidligere lagt til grunn at det skal være byrådet selv som ansetter daglig leder i kommunale foretak

Byrådet foreslår ingen endring av denne praksis.

Daglig leders myndighet (§71)

Daglig leder forestår den daglige ledelsen av foretaket. Leder er direkte underordnet styret.

Forholdet til kommunens øvrige administrasjon (§72)

Administrasjonssjefen –i Bergen den ansvarlige byråd - har fullmakt til å instruere foretakets ledelse om at iverksettelsen av en sak skal utsettes til byrådet har behandlet saken.

Representasjonsretten (§§73 og 74)

Styret i foretaket representerer foretaket utad. Styret inngår avtaler på kommunens vegne innenfor foretakets formål. Styret kan ikke binde kommunen dersom en har overskredet sin myndighet

Forskrift om årsregnskap etter regnskapsloven (§75)

I henhold til forskrift om budsjett med mer for kommunale foretak skal foretaket føre regnskap etter de kommunale regnskapsforskriftene. Foretak kan, dersom driftskonseptet i hovedsak må regnes å være forretningsmessig, levere regnskap etter regnskapsloven.

Departementet kan pålegge et foretak å føre regnskap etter regnskapsloven.

5. De ansattes stilling

Et kommunalt foretak er en del av kommunen, og de ansatte er således fremdeles ansatt i Bergen kommune.

Med unntak for foretakets leder, legges til grunn en videreføring av de ansattes ansettelsesforhold ved omdannelsen til kommunalt foretak (kontinuitet). Ansettelse av leder gjøres av byrådet etter særskilt vurdering.

6. Økonomiske konsekvenser av omdanningen til kommunalt foretak

Bystyret vedtar bindende økonomiske rammer for foretakets drift og investeringer.

Byrådet mener det ikke er behov for begrensninger i styrets budsjettfullmakter ut over det som ligger i bystyrets budsjettvedtak, kommunens økonomireglement, og det som følger av loven.

Bergen kommune vil i løpet av 2004 innføre et nytt økonomisystem (FROST). Dette vil være operativt pr. 01.07.04. Det legges derfor til grunn at foretaket etableres ved innføringen av økonomisystemet, således at foretaket etableres pr. 01.07.04. Frem til dette tidspunktet utarbeides åpningsbalanse, nødvendige rutiner, med mer.

7. Tilsyn og kontroll

Krav om tilsyn og kontroll fra offentlige myndigheter vil være uforandret.

Kommunale foretak er en del av kommunen, og kommunerevisjonen vil revidere regnskapene som tidligere.

8. Rettslige konsekvenser av omdanningen

Det kommunale foretaket er en del av kommunen som juridisk person. Bergen kommune hefter således ubegrenset for de forpliktelser foretaket påtar seg.

Offentlighet og forvaltningslov gjelder for foretakets virksomhet.

9. Rammer for styring

Styring av foretaket skjer gjennom vedtektene, økonomireglement eller instruks. Den ansvarlige byråd har anledning til å utsette et vedtak, men det er bare byrådet selv som kan instruere foretaket. I tillegg kommer styringsmuligheten som ligger i å velge styre. Denne retten tilligger byrådet (jf b-sak 79/00).

I praksis vil byrådets myndighet overfor styret bli utøvet av ansvarlig byråd, dvs byråd for byutvikling.

9.1 Finansielle mål

Det skal etableres klare og mest mulig entydige mål for selskapet.

I prinsippet kan det stilles krav til avkastning og utbytte² til et selskap. Et mulig sammenligningsgrunnlag vil være den alternative verdien dersom pengene ble plassert i banken.

Det forhold for at VA-foretaket i praksis vil være i en monopolsituasjon overfor eier modererer hensikten med utbytte. Krav om utbytte vil fra foretakets side fort kunne bli møtt med økte priser overfor den kommunale kunde. En må derfor arbeide videre med dette, slik at den foreløpige monopolsituasjonen ikke virker mot hensikten med etableringen av selve foretaket..

² Avkastning er et uttrykk for verdiskapningen, mens utbytte er den delen av avkastningen som tas ut av eier.

Det er også viktig å være oppmerksom på at foretaket i al hovedsak vil finansieres av gebyrmidler, og derfor er nødt til å tilbakeføre til kommunen eventuelle overskudd selskapet måtte få.

Selv om det kan argumenteres for problemer med kravene til både avkastning og utbytte er det likevel riktig å etablere noen langsiktige og finansielle målsettinger for selskapene. Disse skal utarbeides sammen med etableringen av åpningsbalansen.

9.2 Ikke-finansielle mål

For Bergen Vann KF vil eier også sette ikke-finansielle krav. Begrunnelsen for dette er at det kommunale eierskap har en ”mening” ut over det rent finansielle. Selskapet vil nødvendigvis ”representere” kommunen i offentligheten, og ansvarlig byråd vil være ansvarlig overfor bystyret for selskapets aktivitet. Selskapets policy må derfor utvikles innenfor kommunens overordnede rammer. Det er blant annet viktig å unngå suboptimalisering.

Byrådet vil, i samarbeid med selskapet, etablere mål og fokusområder. Disse målene kommer ikke til erstatning for selskapets egne mål.

De ikke-finansielle kravene til selskapet inngår som rammebetingelser for selskapet.

Både selskapene og eiers rolle og oppgaver endres over tid. Det er derfor mulig at målene i etableringsfasen vil være mer omfattende, enn senere når både selskap og eier kjenner hverandres roller, krav og behov.

9.3 Kommunikasjon. Formelle og uformelle arenaer.

Ved etableringen av et selskap endres rollen til byrådet fra å drive prosessorientert styring til å bli foretakseier. Dette krever også nye arenaer for samhandling.

I sak 96/03 ble det signalisert nærmere bruken av egne foretaksmøter mellom eier og foretak. Dette vil være en arena hvor eier og styret møtes, og hvor byråden kan holde seg orientert om situasjonen i selskapet. Slike møter kan arrangeres i forbindelse med tertiærreporteringen fra styret.

I tillegg til formelle møter er det en forutsetning at det er god kontakt utenfor den formelle arena, således at eier sikrer seg tilstrekkelig informasjon om virksomheten. Dette er et viktig element i den normale utøvelsen av eierskapets oppfølgings- og kontrollfunksjon. Enkelte saker vil også kreve samarbeid mellom selskap og eier i forkant av beslutninger.

All rapportering og kommunikasjon skjer til og via ansvarlig byråd. Normalt er det tertiærvis rapportering.

10. Styrets rolle

Styret har en viktig rolle i forholdet mellom selskap og eier. Styret skal både ivareta den strategiske ledelsen av selskapet innenfor rammene som er gitt av eier, og kontrollere ledelsen ut fra gitte målsettinger. Styret vil blant annet være ansvarlig overfor eier hva gjelder strategier, mål, og realisering av mål. Det blir viktig for styret å trekke hensiktsmessige grenser til selskapets administrasjon.

Det er viktig å skape en balanse mellom selskap og eierorganisasjon. Erfaringer viser imidlertid ofte at det er selskapene som blir toneangivende overfor eier. Likeledes viser det seg at selskapets administrasjon ofte blir toneangivende overfor styret. Ved etableringen av selskapet er det viktig at både eierfunksjonen og styrets rolle ivaretas på en god måte.

For å bidra til den nødvendige rolle- og forventningsavklaring vil byrådet gjennomføre et eierseminar for de nylig valgte styrene