

Att driva VA i egen förvaltning – den lilla kommunens erfarenheter och utmaningar

Anna Thomasson



Svenskt Vatten Utveckling

Svenskt Vatten Utveckling (SVU) är kommunernas eget FoU-program om kommunal VA-teknik. Programmet finansieras i sin helhet av kommunerna. Programmet lägger tonvikten på tillämpad forskning och utveckling inom det kommunala VA-området. Projekt bedrivs inom hela det VA-tekniska fältet under huvudrubrikerna:

Dricksvatten
Rörsnät & Klimat
Avlopp & Miljö
Management

SVU styrs av en kommitté, som utses av styrelsen för Svenskt Vatten AB. För närvarande har kommittén följande sammansättning:

Anna Linusson, Ordförande
Daniel Hellström, Utvecklingsledare
Per Ericsson
Tove Göthner
Tage Hägerman
Stefan Johansson
Kristina Laurell
Annika Malm
Lisa Osterman
Kenneth M. Persson
Carl-Olof Zetterman

Svenskt Vatten
Svenskt Vatten
Norrsvatten
Sveriges Kommuner och Landsting
Smedjebacken
Skellefteå kommun
Formas
Kretslopp och vatten, Göteborgs Stad
Örebro kommun
Sydvatten AB
SYVAB

Författaren är ensam ansvarig för rapportens innehåll, varför detta ej kan
åberopas såsom representerande Svenskt Vattens ståndpunkt.

Svenskt Vatten Utveckling
Svenskt Vatten AB
Box 14057
167 14 Bromma
Tfn 08-506 002 00
Fax 08-506 002 10
svensktvatten@svensktvatten.se
www.svensktvatten.se

Svenskt Vatten AB är servicebolag till föreningen Svenskt Vatten.

Rapportens titel:	Att driva VA i egen förvaltning – den lilla kommunens erfarenheter och utmaningar
Title of the report:	In-house solutions for water and sewage services – Experiences and challenges in small municipalities
Författare:	Anna Thomasson, Ekonomihögskolan, Lunds universitet
Rapportnummer:	2015-23
Antal sidor:	70
Sammandrag:	Studien består av en kartläggning av de utmaningar och erfarenheter av att driva VA i egen förvaltning som mindre kommuner har gjort. Studien hanterar även frågan varför mindre och medelstora kommuner väljer denna lösning istället för t.ex. samverkan.
Abstract:	The study focuses on the challenges and experiences from in-house production made by smaller municipalities. The study focuses also on the question of why smaller municipalities chose in-house solutions instead of for example inter-municipal cooperation.
Sökord:	Egen förvaltning, utmaningar, samverkan, politisk styrning
Keywords:	In-house solutions, challenges, inter-municipal cooperation, political governance
Målgrupper:	Politiker i kommunala nämnder och styrelser, tjänstemän inom VA och teknisk infrastruktur, aktörer inom VA-sektorn.
Omslagsbild:	Kommunkontorsskylt i Heby. Foto: Anna Thomasson, Ekonomihögskolan, Lunds universitet
Rapport:	Finns att hämta hem som PDF-fil från Svenskt Vattens hemsida www.svensktvatten.se
Utgivningsår:	2015
Utgivare:	Svenskt Vatten AB © Svenskt Vatten AB
Om projektet	
Projektnummer:	14-120
Projektets namn:	Vad innebär det att bedriva VA i egen kommunal förvaltning
Projektets finansiering:	Svenskt Vatten Utveckling

Förord

Denna rapport har tagits fram av forskare knutna till Ekonomihögskolan vid Lunds universitet, där det sedan i början av 1990-talet bedrivits ett antal forskningsprojekt inriktade mot organisering, styrning och finansiering av lokal teknisk infrastruktur. Miljön vid Ekonomihögskolan vid Lunds universitet har sedan många år tillbaka ett nära samarbete med Svenskt Vatten och detta projekt är ett av flera som forskare vid Ekonomihögskolan genomfört med hjälp av finansiering från Svenskt Vatten Utveckling (SVU).

Syftet med den här studien har varit att studera villkor och förutsättningar för små kommuner runt om i Sverige att driva VA i egen förvaltning. Projektet utgör en fortsättning på tidigare gjorda organisationsstudier inom ramen för SVU. Gemensamt för dessa studier är att undersöka förutsättningar och villkor för kommuner runt om i Sverige att bedriva VA och hur olika organisatoriska lösningar kan stödja kommunerna i deras arbete med att klara av denna uppgift samt anpassa sig till nya krav och kommande utmaningar. Tidigare rapporter som skrivits på detta tema inom ramen för av SVU finansierade projekt är bl. a. "Organisering för ökad uthållighet" (SVU 2013-13). Denna rapport fokuserar på hur kommuner genom samverkan över verksamhetsgränser alternativt i Multi-Utility bolag kan skapa stordriftsfördelar och därmed också förutsättningar för en mindre sårbar verksamhet. Utöver detta är SVU arbetet med att utveckla ett hållbarhetsindex för branschen kopplat till arbetet med organisation och management-frågor.

Rapporten är författad av Anna Thomasson, docent i företagsekonomi vid Ekonomihögskolan, Lunds universitet.

Slutligen, ett stort tack till de kommuner som ställt upp med sin tid utan vars hjälp detta projekt inte kunnat genomföras.

Anna Thomasson, Docent
Ekonomihögskolan, Lunds universitet

Innehåll

Förord.....	3
Sammanfattning	6
Summary.....	7
1 Inledning	9
1.1 Studiens bakgrund.....	9
1.2 Studiens syfte	9
1.3 Studiens genomförande och upplägg.....	10
1.4 Rapportens upplägg.....	11
2 Kunskapsöversikt	12
2.1 Ett utforskat område.....	12
2.2 Vad vet vi då?	12
3 Att bedriva VA i egen förvaltning – förutsättningar och utmaningar.....	15
3.1 Den lilla kommunen	15
3.2 Den medelstora kommunen	21
4 Analys av resultat.....	24
5 Avslutande reflektioner	29
6 Referenslista.....	31
Bilagor	33
Bilaga 1: Heby Kommun	33
Bilaga 2: Hammarö kommun	38
Bilaga 3: Oskarshamn	41
Bilaga 4: Skövde kommun	47
Bilaga 5: Tomelilla och Simrishamn.....	52
Bilaga 6: Sotenäs kommun.....	57
Bilaga 7: Perstorp.....	62

Sammanfattning

Vilka erfarenheter har små och medelstora kommuner av att driva VA i egen förvaltning? Vilka utmaningar möter de i det dagliga arbetet med att tillhandahålla vatten- och avloppstjänster till sina abonnenter? Erfarenheter och utmaningar har kartlagts av Anna Thomasson, Ekonomihögskolan vid Lunds universitet, i en studie som svarar på följande frågor:

- Varför bedriver kommuner VA i egen förvaltning?
- Vilka är fördelarna och nackdelarna med att driva VA i egen förvaltning?
- Hur förhåller sig fördelar och nackdelar med att driva VA i egen förvaltning till andra organisatoriska lösningar, framför allt samverkan med andra kommuner?
- Hur väl rustade är kommuner som bedriver VA i egen förvaltning att möta de utmaningar som VA-sektorn står inför?

Anna Thomasson har studerat sammanlagt åtta små och medelstora kommuner med olika geografiska förutsättningar: Heby, Sotenäs, Tomelilla, Simrishamn, Perstorp, Skövde, Oskarshamn och Hammarö. Hon har prioriterat att fånga erfarenheter från flera kommuner framför att gå på djupet i varje enskilt fall. Studien visar att små och medelstora kommuner har liknande utmaningar. Men det finns en tendens att medelstora kommuner är något bättre rustade eftersom de har lite mer resurser och därmed är mindre sårbara. Några viktiga utmaningar som studien pekar på för både små och medelstora kommuner är problem med kompetensförsörjning och tillsynsmyndigheters roll, samt att det saknas politiskt stöd och resurser att utreda frågan om samverkan.

Problem med kompetensförsörjning och stor personalomsättning på grund av arbetsmiljön är en utmaning, med mycket ensamarbete och krav på flexibilitet både på tjänstemannanivå och i driften. Det är inte alltid chefen för den förvaltning där VA ingår är kunnig och väl insatt i VA-frågor. Organisationerna är alltså sårbara. Tillsynsmyndigheternas roll lyfts fram som viktig, både den tillsyn som sker av den egna kommunens miljö- och hälsokontor och den som sker hos länsstyrelsen. Ofta saknas kompetens även inom tillsynsmyndigheterna. Det innebär att brister inte lyfts fram.

Det finns en tendens att det saknas politiskt stöd för att möta VA-sektorns utmaningar. Det kan bero på bristande förståelse eller behov av att prioritera andra verksamheter som också lider av att kommunen är liten och resurstillgången knapp. Här skulle tillsynen kunna vara ett stöd. Om tillsynsmyndigheterna lyfte fram brister i sin granskning skulle det stödja tjänstemännens strävan att sätta VA på agendan. I de kommuner där det finns gehör från politiken har det ofta föregåtts av någon typ av problem eller brist i verksamheten. Men måste något akut hända för att VA ska uppmärksammas?

Många vill samverka för att förbättra situationen men saknar resurser eller politiskt stöd för att utreda frågan. Vissa kommuner samverkar i mindre omfattning och i begränsade delar. Det kan vara ett sätt att komma framåt. Det verkar finnas en vilja att lämna den befintliga organisatoriska lösningen till förmån för en annan som skulle innebära att organisationen blir mindre sårbar.

Summary

The focus of this study is on the small- and middle size municipalities in Sweden and the type of challenges they face in their strive to deliver water and sewage services to customers. More specifically, the purpose of the study has been to investigate different types of in-house solutions for water and sewage services as well as the motives behind the why in-house solutions are chosen. The study has aimed towards answering the following questions:

- Why municipalities do chose in-house solutions?
- What are the advantages and disadvantages with in-house solutions and how does these relate to other types of organizational solutions (especially inter-municipal cooperation)?
- To what extent are municipalities that have chosen an in-house solution prepared to meet the challenges the water and sewage sector is facing?

In order to respond to the purpose and the above raised questions eight different case studies have been made. The case studies have consisted of small and middle sized municipalities with different geographical prerequisites. The municipalities included in the study are: Heby, Sotenäs, Tomelilla, Simrishamn, Perstorp, Skövde, Oskarshamn and Hammarö. The priority has been to capture the experiences from different municipalities rather than going into depth in each case study.

The results from the case studies show how the small and middle sized municipalities face similar challenges. The only difference is the tendency to in the middle-sized municipalities have access to more resources which makes these municipalities less vulnerable than the smaller once. However, to summarize the most prominent challenges facing small and middle sized municipalities are the following once (the list is not exhaustive):

- *Recruitment, access to the right type of competence and high turnover among staff:* There is generally a problem in these municipalities concerning how to attract staff with the right competence and also how to afford to hire staff with the right competence. Also, due to the lack of resources the working environment is challenging which leads to high turnover among staff. Combined this makes the organization vulnerable to small changes and unforeseen situations.
- *The relationship with regulators and health- and environmental inspectors (at the local as well as the regional level):* The staff working for the regulatory bodies often lacks the right type of competence since they also suffer from lack of resources and difficulties attracting the right type of competence to their organizations. Consequently problems with quality and level of compliance with regulation are not reported.
- *Lack of political support/understanding for water and sewage related issues:* There seems to be a general lack of understanding or support from the political governance for water and sewage related issues. One possible explanation is that all services in small municipalities suffer from the scarcity of resources and which makes it difficult for the politicians to prioritize. Another reason is the lack of knowledge or insight into the regula-

tions concerning water and sewage services. The latter can be improved if the civil servant responsible for the issues have interest in and knowledge about water and sewage services and thus can pursue these issues and put them on the political agenda. This is not always the case. In some municipalities' water and sewage services have gained attention recently but then often due to problems recently experienced such as insufficient water quality or flooding. Is it necessary with a scandal in order for water and sewage services to gain attention?

- Several smaller municipalities expressed an interest in investigating and/or pursuing inter-municipal cooperation in order to solve the increasing pressure on daily operations caused by lack of resources. However, support from the political governance level is lacking and/or they do not have resources enough to pursue such an investigation. Some municipalities have solved this by cooperating with neighboring municipalities regarding specific issues.

1 Inledning

1.1 Studiens bakgrund

På senare år har mycket fokus kommit att riktas mot olika alternativa organisatoriska lösningar till den traditionella förvaltningsformen för drift av VA-verksamheten i våra kommuner. Framförallt har olika former för samverkan lyfts fram och studerats. Samverkan lyfts ofta fram som ett bra sätt för kommuner att möta de behov verksamheten har och de utmaningar VA-sektorn står inför och därmed också som ett sätt att säkerställa att kommunen klarar sitt uppdrag.

Trots detta bedriver fortfarande majoriteten av svenska kommuner VA i egen förvaltning. Med drift i egen förvaltning avses här att en kommun har organiserat såväl strategisk planering samt drift av va-verksamheten inom ramen för den kommunala förvaltningen. Alternativ till att bedriva VA i egen förvaltning är att förlägga verksamheten i ett kommunalt bolag som antingen ägs av en kommun eller av flera. Det senare alternativet innebär att VA bedrivs i samverkan med andra kommuner. Att bedriva VA i samverkan med andra kommuner kan också ske inom ramen för ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd (se Thomasson, 2013 för en närmre beskrivning av dessa former).

Flertalet av de kommuner som bedriver VA i egen förvaltning är mindre till kommuner, vilket innebär att de inte har möjlighet att inom ramen för den egna verksamheten skapa de stordriftsfördelar eller samordningsvinster som det är möjligt att skapa i större organisationer och som också är en av de främsta drivkrafterna bakom samverkan kommuner emellan (Thomasson, 2013). Frågan är därför varför det ser ut på det här viset? Kan det vara att det trots allt upplevs av många kommuner som fördelaktigt att driva VA i egen kommunal förvaltning? Eller är det helt enkelt på det viset att en organisationsförändring, trots dess potentiella fördelar, upplevs som allt för resurskrävande? Eller finns förklaringen någon annanstans?

I litteraturen finns det ytterst lite skrivet om att bedriva verksamhet i egen kommunal förvaltning. Majoriteten av forskningen har inriktats mot studier av alternativ till förvaltningsformen, det vill säga förvaltningsformen ses som utgångspunkten och avstamp tas därför i denna form istället för att studera förvaltningsformen per se. Även senare gjorda studier av organisationsformer inom VA-sektorn har främst fokuserat på studiet av alternativ till förvaltningsformen (se t.ex. Thomason, 2013). Det finns därför inget aktuellt material i vilket svar på ovan nämnda frågor kan sökas.

1.2 Studiens syfte

Det övergripande syftet med den här studien är att undersöka formerna för drift av VA i egen kommunal förvaltning samt motiven bakom detta val. Mer specifikt ämnar studien att svara på följande frågor:

- Varför bedriver kommuner VA i egen förvaltning?
- Vilka är för- respektive nackdelarna med att driva VA i egen förvaltning?
- Hur förhåller sig för- respektive nackdelarna med att driva VA i egen förvaltning till andra organisatoriska lösningar (framförallt samverkan)?
- Hur väl rustade är kommuner som bedriver VA i egen förvaltning att möta de utmaningar VA-sektorn står för?

Syftet med studien är inte att gå på djupet och göra en mer djuplodande organisationsstudie, utan att göra en systematisk jämförelse av motiven bakom, formerna för samt för- respektive nackdelar som egen kommunal förvaltning som organisatorisk lösning upplevs ha i olika kommuner. Att fånga erfarenheter från fler kommuner prioriteras därför framför att gå på djupet i varje enskilt fall.

1.3 Studiens genomförande och upplägg

Studien har genomförts i fyra olika steg. Det *första steget* bestod av en litteraturstudie. Syftet med litteraturstudien var att kartlägga tidigare forskning kring organisering och dokumenterade erfarenheter av drift i egen förvaltning. Kartläggningen av tidigare forskning gjordes brett och syftade inte bara på att skapa en bild av forskningsläget i Sverige, utan täckte även in internationella studier och då företrädesvis studier gjorda i Europa. Resultaten av denna litteraturstudie utgör bakgrunden till rapporten och utgör också grunden för analysen i rapportens fjärde och femte kapitel.

I studiens *andra steg* låg fokus på att söka efter och kontakta kommuner som kunde vara lämpliga att ingå i studien. Detta arbete skedde i dialog med Svensk Vatten. Val av kommuner skedde bl. a. utifrån dess storlek och geografiska läge. Anledningen till detta är att fokus för studien som tidigare nämnts är mindre kommuner då dessa antas ha svårare att själv klara VA-uppdraget. För att kunna göra en jämförelse samt analysera vilken betydelse kommunens storlek i termer av invånarantal faktiskt har valdes utöver mindre kommuner, tre medelstora kommuner ut. Med mindre kommun avses här kommuner med en befolkningsmängd på upp till 15 000 invånare och med medelstor kommun avses en kommun med en befolkningsmängd på 15 000 – 60 000 invånare. Intervallerna utgör ingen absolut sanning utan är valda baserat på var brytpunkten går mellan de kommuner som ingår i den här studien. Vidare ansågs geografiskt läge ha betydelse för möjligheten till rekrytering, behov av klimatanpassning, påverka driftens förutsättningar samt möjligheterna till samverkan.

Ytterligare en faktor som vägdes in i samband med val av kommun var i vilken grad kommunen köpte in tjänster från externa aktörer (privata konsulter, andra kommuner, kommunalförbund eller kommunala bolag). Syftet var att sträva efter en variation avseende graden av extern samverkan.

Utifrån ovan nämnda kriterier valdes följande kommuner att ingå i studien: Heby kommun, Hammarö kommun, Tomelilla kommun, Simrishamns kommun, Sotenäs kommun, Perstorps kommun samt Skövdes och Oskarshamns kommuner.

Tredje steget i studien utgjordes av att besöka kommunerna och göra intervjuer med såväl ansvariga politiker som tjänstemän i de åtta kommunerna. Då det i stora delar handlar om att fånga inblandade parter erfarenheter och det som studeras är svårt att mäta genomfördes fallstudierna genom att intervjuer gjordes med inblandade parter i de utvalda fallorganisationerna. Syftet med intervjuerna var att kartlägga såväl motiv som drivkrafter bakom att bedriva VA i egen kommunal förvaltning samt upplevda effekter av denna organisationsform. Målet var även att öka kunskapen om organisationsformen i sig.

Hur många som intervjuades i respektive kommun varierade något och denna variation berodde främst på hur organisationen av verksamheten såg ut. I alla kommuner intervjuades emellertid VA-chefen.

I det sista och *fjärde steget* av studien sammanställdes och analyserades materialet. I samband med analysen stod det klart att förutsättningarna och utmaningar som samtliga av de studerade kommunerna redogjorde för gick att härleda till fyra olika dimensioner. Dessa fyra dimensioner är: geografi, demografi, organisation/verksamhet samt politik. Såväl presentationen av resultaten som analysen av dessa kommer därför att ta sin utgångspunkt i dessa fyra dimensioner. Analysen av resultaten från fallstudierna har varit komparativ, d.v.s. de olika fallen har jämförts med varandra.

1.4 Rapportens upplägg

I nästa kapitel, d.v.s., i rapportens andra kapitel presenteras resultaten av litteraturstudien. Därefter följer i kapitel tre en redogörelse för studiens resultat. Denna redogörelse är uppdelad i två delar. Först presenteras resultaten från fallstudierna i de mindre kommunerna och därefter resultaten av studierna av de medelstora kommunerna. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av resultaten. I rapportens fjärde kapitel analyseras resultaten och dess kosekvenser diskuteras. Rapporten avslutas med några reflektioner kring resultaten och dess innebörd vilka presenteras i kapitel 5.

I bilagorna till rapporten kan den läsare som så önskar mer i detalj läsa om de kommuner som ingick i fallstudien och hur VA-verksamheten är organiserad i respektive kommun.

2 Kunskapsöversikt

2.1 Ett outforskat område

En bred sökning efter studier gjorda med fokus på drift i egen förvaltning och strategi för drift i egen förvaltning i offentlig sektor ger inte mycket för handen. Detta gäller såväl om man söker på svensk som internationell litteratur. Fokus i tidigare studier tycks istället ha varit på att studera alternativ till drift i egen förvaltning. Med andra ord har fokus kommit att riktas mot frågor kring bolagisering, drift på entreprenad och privatiseringar av offentliga verksamheter. När egen förvaltning diskuteras och belyses är det ofta i relation till och i jämförelse med dessa mer marknadsorienterade alternativ. Konsekvenserna av detta är att det finns en rad studier som belyser bolagiseringens för- respektive nackdelar samt för- respektive nackdelarna med entreprenad i förhållande till drift i egen förvaltning. Däremot är det få om någon studie som tar sin utgångspunkt i egen förvaltning och diskuterar förutsättningar och strategiutveckling inom ramen för en sådan driftsorganisation.

2.2 Vad vet vi då?

Genom att gå dels till studier som fokuserar på bolagisering, dels till studier som undersöker driftentreprenader kan man skapa sig en bild vad som generellt anses vara fördelarna med drift i egen förvaltning i förhållande till andra alternativen.

Om vi inleder med att redogöra för vad studier av bolagisering ger för handen är den generella bilden den att bolagisering till skillnad från drift i egen förvaltning bl. a. skapar effektivare beslutsvägar och styrning (Mattisson och Thomasson, 2011; Thomasson, 2013). I de fall en verksamhet ingått i samma förvaltning som andra verksamheter kan en bolagisering bidra till ökat fokus på verksamhetens förutsättningar, dess ekonomi samt investeringsbehov och verksamheten får en styrelse som enbart kan ägna sig åt frågor kring den verksamhet som bolagiseras (Mattisson och Thomasson, 2011). Vidare upplevs bolag vara en mer attraktiv arbetsgivare. Nackdelarna med bolagsformen är avståndet till den politiska organisationen och de eventuella problem med brist på insyn och kontroll som detta avstånd kan leda till (Luke, 2010; Mattisson och Thomasson, 2014; Erlingsson et al., 2015). Avståndet till den kommunala organisationen kan också skapa problem när det gäller samarbete med övriga kommunala förvaltningar.

Om vi går vidare och tittar närmre på de fördelar som en driftentreprenad enligt tidigare studier anses ha handlar dessa fördelar främst om möjligheten att få tillgång till resurser som inte finns i den egna organisationen. Med resurser avses här framförallt specialistkompetens och möjligheten för entreprenören att genom att sköta driften i olika kommuner skapa stor-driftsfördelar som ger den enskilda kommunen lägre kostnader (Domberger och Jensen, 1999; Mattisson, 2000; et al., 2003).

Problem med driftentreprenad som förs fram i forskningen är relaterade till nivån på kvaliteten i de tjänster som entreprenören levererar och att det från kommunens sida krävs aktiv styrning och en upphandlarkompetens vilket det inte alltid finns och vilken det är kostsamt att bygga upp (Mattisson och Thomasson, 2007; Bance, 2003). Det finns även indikationer på att entreprenaden på sikt inte blir billigare än egen regi alternativet (Van Syke, 2003; Ohlsson, 2003; Iseki, 2010; Hansen, 2010).

Om man tittar på resultaten från tidigare studier kan man således se att fördelar med drift i egen förvaltning är att det ger insyn och kontroll, men att det kan uppstå problem med att en verksamhet bara är en bland flera andra och därmed inte ges det fokus den kanske ska ha. Vidare kan det vara svårt att inom den egna förvaltningen ha den kompetens och de resurser som krävs. Framförallt i en mindre organisation.

Det är inte bara i offentlig sektor som olika organisatoriska lösningar har studerats. Utan frågan om drift i egen organisation alternativt outsourcing är något som det gjorts omfattande undersökningar av inom privat sektor (Grant, 2013; Johnson et al., 2008). Framförallt för ett antal år sedan då det var vanligt förekommande att företag valde att outsource i stor utsträckning. Syftet med outsourcing var att kunna fokusera på det som var kärnverksamheten och överlåta till andra att göra det som inte var företagets specialitet. Tanken var dels att utveckla kompetensen inom kärnverksamheten, dels minska företagets kostnader genom att handla upp det man inte själva var bra på av någon som var bättre på det och därmed också mer effektiv (Grant, 2013). Ofta handlade det om att outsource stödfunktioner och delar av produktionen (Johnson et al., 2008). Vad man däremot inte outsource i privat sektor är strategiskt viktiga aktiviteter som utgör centrala delar i den egna produktionen och därmed också är avgörande för slutprodukten kvaliteten. Den här typen av aktiviteter tenderar man att vilja ha kvar i egen regi för att säkerställa kontroll och inflytande över processerna. Vad som inte heller brukar outsource är de aktiviteter som det är dyrare att köpa på en marknad än vad egen regi alternativet kostar (Grant, 2013; Johnson et al., 2008). Det är emellertid ofta svårt att avgöra de faktiska kostnaderna för egen regi.

2.2.1 Nätverk och samverkan

Utöver fokus på alternativa driftsformer har det i forskning kring offentlig verksamhet under de senaste åren kommit att riktas allt mer intresse mot olika nätverkslösningar och styrning av nätverk. Med begreppet nätverk avses samarbets- och samverkans konstellationer mellan olika aktörer i syfte att lösa ett gemensamt problem (Meerkerk och Edelenbos 2014; Rigg och O'Mahony 2013; Emerson et al. 2011; Johnston et al. 2010). Genom att bilda ett nätverk kan kompetens och resurser från flera olika aktörer samlas, vilket underlättar hanteringen av ett problem eller leveransen av en tjänst och möjliggör optimering av resursanvändningen (Vangen och Huxham 2003; Bryson et al. 2006; Lieberherr 2011; Steiner 2013; Meerkerk och Edelenbos 2014). Vilka aktörer som ingår i nätverket avgörs av problemets art och aktörerna kan ha sitt ursprung i såväl offentlig som privat sektor. Arbetet i nätverket behöver emellertid inte leda till bildandet av en gemensam organisation.

Bildandet av gemensamma organisationer i syfte att lösa gemensamt upplevda problem eller hantera utmaningar har därmed under senare år varit vanligt förekommande i Sverige inom bl.a. VA-sektorn men även inom avfall och andra verksamheter förekommer samverkan (Anell och Mattisson, 2009; Thomasson och Grossi, 2013). Det är emellertid inte bara i Sverige som samverkan sker i ökad grad mellan kommuner, utan en liknande utveckling kan ses inom VA-sektorn i andra Europeiska länder t.ex. Schweiz (Steiner, 2013; Lieberherr, 2011) och även i Italien (Grossi et al., 2011)

Studier av samverkan som alternativ till drift i egen förvaltning visar på att den här typen av organisatorisk lösning möjliggör stordriftsfördelar inom såväl drift som i stödfunktioner (Thomasson, 2013; Anell och Mattisson, 2009). Vidare finns det möjlighet att utveckla kompetens och anställa specialister då fler kommuner är med och delar på kostnader (Thomasson, 2013). Själva rekryteringsprocessen upplevs också som lättare i en större organisation än i en mindre kommun. Samverkan möjliggör även samarbete avseende problem som är av regional karaktär och som den enskilda kommunen inte själv kan hantera, t. ex när det gäller frågor om klimatanpassning (Thomasson, 2013).

Det är inte enbart i offentlig sektor man använder sig av olika nätverkslösningar och slår samman organisationer, utan detta förekommer även i privat sektor. I privat sektor talar man då istället om strategiska allianser och joint ventures (Jarillo, 1988; Chatterjee, 1992; Cartwright och Cooper, 1995; Schweiger och Very, 2003; Johnson et al., 2008). Syftet med att skapa allianser eller slå samman organisationer är att öka resursbasen eller få tillgång till resurser som saknas i en organisation (Grant, 2013; Johnson et al., 2008). Ytterligare syften kan vara att ta sig in på en ny marknad och därmed öka kundbasen och sprida riskerna.

3 Att bedriva VA i egen förvaltning – förutsättningar och utmaningar

I detta rapportens tredje kapitel kommer en redovisning att göras av resultaten av fallstudierna. Denna redovisning kommer att göras utifrån fem olika dimensioner vilka i samband med analysen av fallstudierna framträtt som relevanta områden för att beskriva såväl de förutsättningar som de utmaningar dessa kommuner har. De fyra dimensionerna är:

- Geografi
- Demografi
- Organisation och verksamhet
- Politik

En beskrivning kommer nedan att göras av den lilla respektive den medelstora kommunens förutsättningar och utmaningar avseende att bedriva VA i egen förvaltning. Beskrivningen baseras på de fallstudier som gjorts. Kapitel avslutas med en jämförande analys av förutsättningar och utmaningar i kommuner med olika storlek som bedriver VA i egen förvaltning.

3.1 Den lilla kommunen

Vad som i den här rapporten avses som en liten kommun är kommuner med upp till ca 15 000 invånare. När VA bedrivs i egen förvaltning i kommuner av den här storleken tycks det vanligtvis vara på det viset att VA samlas tillsammans med andra verksamheter inom området teknik, service och samhällsbyggnad i en och samma förvaltning. Exempel på sådana verksamheter är gata och park, renhållning, fastigheter samt service i form av städning och kost och måltider. Namnet på denna förvaltning varierar mellan kommuner. Vanligtvis benämns den för samhällsbyggnadsförvaltning eller teknisk förvaltning eller motsvarande.

Sammansättningen av verksamheter varierar emellertid från kommun till kommun. I en del kommuner är t.ex. avfall inte längre en del av förvaltningen utan har gått upp i en större organisation som ägs och drivs i samverkan med andra kommuner. I kustkommuner är det också vanligt att ansvar för hamnen och badplatserna också ingår i denna nämnd. Det intressanta är emellertid kanske inte exakt vilka typer av verksamheter som ingår utan snarare det faktum att VA när det bedrivs i egen förvaltning tenderar att samorganiseras med skattefinansierad verksamhet som har andra förutsättningar än VA som är avgiftsfinansierad.

3.1.1 Geografi

När det gäller de geografiska förutsättningarna och dess inverkan på VA-verksamheten i en kommun är det en faktor som kommunen å ena sidan inte kan påverka och å andra sidan inte kan bortse ifrån. I flera fall är det också något som driver upp kostnaderna för VA-verksamheten då det kräver anpassning och/eller dyrare teknik. Vilka geografiska förhållanden som

inverkar på en kommuns VA-verksamhet och hur de inverkar skiljer sig givetvis åt från en kommun till en annan. Exempel på geografiska förutsättningar som skapar utmaningar är kustersträckor, bergiga områden och långa avstånd mellan byar och tätorter. I kustnära kommuner krävs t.ex. anpassning till att havsnivån kan variera och dessa kommuner tenderar därför att ha problem med översvämningar och upplever klimatförändringar som en stor framtida utmaning.

Kustnära kommuner är också ofta attraktiva semesterorter på sommaren och har således många fritidshus vilket innebär en befolkningsökning på sommaren. Såväl Sotenäs i Bohuslän som Simrishamn på Österlen i Skåne, vilka båda ingår i den här studien, upplever en kraftig ökning av befolkningen på sommarhalvåret. Att det finns många sommarstugeområden kan också innebära ett det finns många fastigheter som på kort eller lång sikt kommer att behöva införlivas i det kommunala VA-nätet. Att projektera och utföra anslutningar i omvandlingsområden utgör omfattande projekt som mindre kommuner sällan klarar av med de resurser som finns i organisationen (i form av kompetens och personal). För att hantera den här typen av projekt krävs det vanligtvis att mindre kommuner anlitar konsulter.

Många kustnära kommuner har också problem med att landskapet är bergigt. Det är t.ex. fallet med Sotenäs kommun som ligger i Bohusläns skärgård. För denna kommun handlar det inte bara om anpassning till de utmaningar havet innebär utan även om att förse öar och klippiga/bergiga områden med VA. I en sådan kommun driver de geografiska förutsättningarna upp kostnaderna för VA-verksamheten. Liknande erfarenheter finns i Hammarö kommun som också är en kommun med strandnära tomter och ett bergigt landskap.

Kostnaderna för omvandling av fritidsområden kan p. g. a. de geografiska förutsättningarna bli omfattande och i flera kommuner diskuteras därför särtaxa för dessa områden. Motiveringen är att hela VA-kollektivet inte ska behöva bära kostnaden för omvandlingen. Att införa särtaxa är emellertid inte helt okomplicerat och leder i flera fall till diskussioner bland såväl invånare i omvandlingsområdena som politiker.

Även i kommuner som inte har berg eller kuststräcka kan geografin vara en utmaning. Detta är t.ex. fallet i kommuner med mycket glesbyggd eller där det inte finns någon centralort utan istället flera mindre byar. Att ansluta fastigheter till det kommunala VA-nätet under sådana förutsättningar tenderar att bli kostsamt då överföringsledningarna blir långa. Alternativt har kommunen många verk på såväl vatten som avloppssidan för att försörja alla mindre orter. Detta är t.ex. fallet i Tomelilla kommun som trots att kommunen inte har fler än 13 000 invånare har fem vattenverk. Anledningen är att flera av de mindre orterna har egna verk. Den här typen av anpassningar av infrastrukturen till förutsättningarna i en glesbygdskommun är något som driver upp kostnaderna för verksamheten och även påverkar förutsättningarna under vilka personalen arbetar. Ofta har en liten kommun inte många anställda, vilket innebär att de anställda får åka runt mellan de olika verken. I Tomelilla har man valt att lösa det genom att inte dela upp driftteknikerna på vatten- respektive avloppsverk, utan istället fördela ansvarsområden på personalen efter de olika kommundelarna.

Geografiska förutsättningar är således något som kan påverka förutsättningarna för VA-verksamheten i en kommun samt driva upp kostnaderna för densamma. Hur de påverkar och vilka anpassningar som görs är emellertid något som varierar beroende på hur geografin ser ut och därmed också vilka utmaningar den ger för handen.

3.1.2 Demografi

När det gäller de demografiska förutsättningarna och utmaningar utgörs de främst av hur befolkningsökningen ser ut samt befolkningens sammansättning. I de kommuner som expanderar krävs det att kapaciteten vad det gäller ledningar och anläggningar samt tillgången på dricksvatten ses över. I en del kommuner är anläggningarna dimensionerade med en viss överkapacitet och i dessa fall kanske expansionen klaras av utan att befintligt nät och anläggningar byggs ut. I andra kommuner kräver expansion och utbyggnad att nya anläggningar och ledningar byggs.

Det handlar inte enbart om hur kapaciteten ser ut i befintligt nät och infrastruktur, utan även hur dessa är placerade i förhållande till de områden som exploateras. I Heby kommun har det t.ex. skett exploatering i områden där det inte finns något befintligt VA-nät att ansluta till. Exploatering i sådana områden kostar mer. Exploatering är också något som kräver samverkan mellan VA och övriga verksamheter inom samhällsbyggnadsfrågor i en kommun. Inte bara för att säkerställa utbyggnaden av VA, utan även för att diskutera klimatanpassning av nybyggda områden och hantera frågor kring dagvatten och avrinning. Utmaningen här tycks ligga i att förena kommunpolitikernas intresse av en expansion med förutsättningarna för att bedriva en bra och hållbar VA-verksamhet.

Ett annat problem kan vara om befolkningen minskar i antal. Kostnaderna för att bedriva VA-verksamheten är till stor del fasta och inte i någon större utsträckning förknippade med nivån på förbrukningen. Detta innebär att även om befolkningmängden minskar kvarstår mycket av kostnaderna för att bedriva VA-verksamheten. Vad som däremot händer är att andelen abonnenter på vilken kostnaderna ska fördelas minskar.

När det gäller befolkningens sammansättning kan även det vara en faktor som påverkar förutsättningarna för hur VA-verksamheten bedrivs. Ett sådant exempel som också nämndes under avsnittet om geografiska förutsättningar är om befolkningens storlek varierar mellan årstiderna. Detta kan t.ex. vara fallet i kustnära kommuner men även i kommuner med skid-anläggningar eller andra typer av turistområden. Även om befolkningens storlek varierar över året, är kostnaderna för att bedriva VA-verksamhet i stort sett desamma. I kommuner med stor andel fritidsboende är det därför vanligt förekommande att en relativt stor andel av den totala taxan utgörs av en fasts avgift. Detta för att säkerställa att kostnaderna för att bedriva verksamheten täcks oavsett nivå på förbrukningen.

I kommuner med stor andel fritidshus kan det också, vilket även nämndes i föregående avsnitt, komma att uppstå behov av omvandling för anslutning till det kommunala VA-nätet. Även detta är såväl kostnads- som resursmässigt en utmaning för mindre kommuner och något som i flera kommuner föranlett diskussioner om behov av särtaxa för dessa områden.

3.1.3 Organisation och verksamhet

En av fördelarna med att organisera VA i egen förvaltning är enligt majoriteten av de intervjuade närheten till andra verksamheter, inte bara inom den egna förvaltningen, utan inom hela kommunen. I flera av de kommuner som ingår i studien har denna närhet lyfts fram som en faktor som underlättar samarbete och samverkan i olika frågor däribland samhällsbyggnadsfrågor. Närheten till andra verksamheter såväl inom den egna förvaltningen som i andra förvaltningar skapar enligt flera en gemenskap som i sin tur ger upphov till en lojalitet och en kultur som präglas av att man hjälps åt. Det faktum att kommunen är liten innebär också att det är lätt att skaffa sig en överblick och ta hänsyn till helheten när beslut fattas eller åtgärder genomförs.

När VA organiseras i egen förvaltning är det vanligt förekommande, vilket också nämndes i inledningen av det här kapitlet, att VA, gata och park ligger i samma förvaltning. Denna samlokalisering av VA, gata och park i samma förvaltning har i flera av de studerade kommunerna inneburit ett nära samarbete mellan dessa verksamhetsområden. Framförallt sker samarbetet på rörnäts- och anläggningssidan där det är vanligt att man delar på personal och maskiner. Hur långtgående samarbetet är varierar emellertid från kommun till kommun.

Samverkan mellan gata och park, VA är ett sätt skapa någon form av stordriftsfördelar inom ramen för den egna förvaltningen. Genom att samorganisera verksamheterna kan personalresurserna användas mer effektivt över tid. Utöver denna samorganisation delar ofta VA när det bedrivs i förvaltningsform kundtjänst och övrig administration och ekonomitjänster med andra verksamheter inom förvaltningen eller kommunen. Några andra möjligheter till att skapa stordriftsfördelar tycks inte finnas inom ramen för den lilla kommunen.

En av utmaningarna med att vara en liten kommun är konkurrensen om arbetskraft och inte allt för sällan upplever man att konkurrensen är hård samt att grannkommuner rekryterar personal från varandra. I flera kommuner upplever man emellertid att situationen är något bättre nu än vad den var för några år sedan. Hur svårt det är att rekrytera beror till viss del på det geografiska läget. En kommun som Sotenäs som ligger ute i skärgården och en bra bit från en större väg upplever att det är svårt att hitta personal med rätt kompetens, medan man i Heby strax utanför Uppsala och med relativt goda pendlingsmöjligheter inte upplever det vara lika svårt.

Även om tillgången på personal med rätt kompetens blivit bättre de senaste åren kvarstår det faktum att arbetssituationen i den lilla kommunen är krävande. Ofta är organisationen för VA liten med få anställda och kapaciteten hos personalen utnyttjas fullt ut. Utöver det kräver arbetet i den lilla kommunen att de som anställs klarar av att arbeta självständigt samt att vara involverad i flera olika områden samtidigt. I de flesta fall måste de som anställs vara beredda på att arbeta med såväl dricksvatten som avlopp. Med andra ord, i den lilla kommunen behöver man vara generalist och har inte möjlighet att bli specialist. I små kommuner upplever man därför att det är extra svårt att rekrytera då inte alla med rätt kompetens har intresset av att arbeta under de förutsättningar som verksamheten och den lilla organisationen kräver.

I många kommuner har det också varit problem att hantera pensionsavgångar då det inte funnits resurser till att dokumentera kunskapen innan personer som arbetat länge inom organisationen lämnar. Bland de som tillträtt efter pensionsavgångarna tycks även personalomsättningen vara relativt hög i en del kommuner. I Hammarö kommun har den som varit anställd längst inom verksamheten arbetat där i ca fem år. Att personalomsättningen är hög har antagligen sin förklaring i dels konkurrensen från mer välbetalda arbeten, dels det faktum att personalen inom VA i många kommuner upplever att arbetsbelastningen är hög och att organisationen har för lite resurser.

Den normala driften upplever de kommuner som ingår i studien att de klarar av inom ramen för de resurser de har tillgängliga. Problemet ligger i att man inte hinner med att arbeta strategiskt och långsiktigt och att hantera stora projekt är något som inte ryms inom ramen för den lilla kommunen. Att det är få anställda inom VA i en liten kommun gör verksamheten sårbar i samband med oförutsedda händelser. Sjukdomar och föräldraledighet kan vara svårt att hantera. I stort sett alla kommuner som ingår i studien använder man sig därför av konsulter för projektering, utredningar, att skriva VA-plan och för att klara av genomförandet av större projekt som t.ex. omvandling av områden. Att använda sig av externa konsulter är en fördel då det ökar tillgången på kompetens, men kan också upplevas som en nackdel då den enskilda kommunen blir beroende av konsulterna och deras kompetens.

Ett alternativ till att anlita konsulter är att samverka med andra kommuner inom vissa specifika områden som kräver specialistkompetens. I del av de kommuner som ingår i studien sker det också en viss samverkan med grannkommunerna inom angränsande områden. Det kan handla om beredskap och krishantering, att ha en gemensam vattentäkt eller att samordna utbildningar för personalen. Ofta handlar det emellertid om att VA-chefer i grannkommuner har bildat ett nätverk inom ramen för vilket de utbyter erfarenheter.

En intressant aspekt under denna dimension som lyfts av flera av de studerade kommunerna är relationen mellan verksamheten och tillsynsmyndigheten. Såväl den egna tillsynsmyndigheten inom kommunen som den på Länsstyrelsen upplevs inte alltför sällan sakna såväl resurser som kompetens. Vidare upplevde man i flera kommuner att tillsynsmyndigheten allt som oftast såg genom fingrarna och hade overseende med att det var en liten kommun. Det senare upplevdes som en fördel i de fall där en samplanering av åtgärder kunde göras som var anpassad till resurserna inom VA-verksamheten. Problemet var när krav inte ställdes trots att åtgärder behövdes. Speciellt med tanke på att kraven från tillsynsmyndigheterna eventuellt kan bidra till en förbättring av verksamheten och ett argument gentemot politiken att ge VA-verksamheten mer resurser.

Ett annat problem i relationen till Länsstyrelsen var att myndigheten saknade resurser att hantera tillstånd och planer i den takt som krävs. Detta har inneburit att man i flera kommuner har drabbats av förseningar vad det gäller utbyggnad av infrastruktur och även att planer inte antagits i tid.

3.1.4 Politik

Den politiska dimensionen är av intresse då det ytterst är på den politiska nivån som VA-verksamhetens tillgång till resurser beslutas. Förståelsen för

VA-verksamheten på politisk nivå är därför av yttersta vikt. Bland de studerade kommunerna finns det en tydlig skiljelinje mellan de kommuner där politikerna har en förståelse för och prioriterar VA-verksamheten och de kommuner där VA-verksamheten ofta nedprioriteras till förmån för övrig kommunal verksamhet. Risken med detta agerande är att VA anläggningarna successivt och över tid blir eftersatta och underhållet dyrt.

I de kommuner där tjänstemännen som företräder VA får gehör hos politikerna är det inte ovanligt att det beror på att problem av något slag har uppstått. Det kan t.ex. vara att kommunen har haft problem med dålig vattenkvalitet eller med översvämningar. Oavsett anledning har problemen föranlett att politiskt intresse riktats mot verksamheten.

En annan anledning till att VA får gehör hos politikerna enligt de som tillfrågats i studien är att det finns en tjänsteman, VA-chefen eller chefen för ansvarig förvaltning som är intresserad och kunnig i frågorna och därmed också har förmågan att göra dem relevanta och intressanta för politikerna. Alternativt att det finns en politiker som är intresserad av vattenfrågor. Problemet med att VA organiseras i förvaltning i kombination med att det är en liten kommun och att flera verksamheter ingår i samma förvaltning är att det på chefsnivå kanske saknas specialistkunskap inom VA. Speciellt med tanke på problemen små kommuner kan ha att rekrytera. Det senare innebär att det kanske upplevs som tillräckligt att den som anställs som förvaltningschef har kompetens och erfarenhet inom övriga verksamheter som bedrivs inom ramen för förvaltningen.

3.1.5 Den lilla kommunens utmaningar – en sammanfattning

Den lilla kommunens utmaningar sammanfattas i punktform Tabell 3-1, men mer generellt kan den sammanfattas som varandra ett resultat av resursbrist och svårigheter att inom ramen för en liten organisation säkerställa kompetensförsörjning. Utmaningarna består även i att lyfta upp VA på den politiska agendan och synliggöra verksamhetens behov för att därigenom få tillgång till ökade resurser för klara såväl investering som drift och underhåll.

Konsekvenserna blir att den lilla kommunen blir sårbar för har svårt att mäta med aktiviteter som ligger utanför den dagliga driften. Följden blir att den lilla kommunen blir beroende av konsulter för att klara av projekt och strategisk planering samt i många fall saknar den struktur och framförhållning som krävs för att säkerställa att verksamheten på längre sikt lever upp till lagkraven. Undantaget är de kommuner där VA har en tydlig prioritering hos politikerna och därmed ges de resurser som krävs.

Fördelen är med att driva VA i egen förvaltning i en liten kommun är närheten till övrig verksamhet, möjligheten att ha helhetsbilden, kortare kommunikationsvägar och nära samverkan inom samhällsbyggnadsfrågor.

Tabell 3-1 Den lilla kommunens utmaningar

Utmaning	Orsak	Konsekvens
Kompetensförsörjning	Liten kommun, arbetsförhållandena speciella och arbetsmiljön krävande. Brist på finansiella resurser och för små.	Hög personalomsättning. Grannkommuner konkurrerar om samma personer. Beroende av konsulter
Klara uppdraget	Lite gehör/förståelse från politikerna för VA-frågor. VA-chefen ensam med kunskap och kompetens. Sårbar organisation med knappa resurser.	Sårbar organisation. Vill samverka men saknar resurser att driva frågan. Svårt att argumentera för höjd taxa och andra behov.
Kvalitetshöjande arbete, anpassning till lagkrav och klimatförändringar	Svårt att få gehör för mer resurser från politiskt håll. Saknar kompetens och/ eller tid inom organisationen. Inget stöd från tillsynsmyndigheterna (såväl den egna kommunen som länsstyrelserna) då dessa har samma resursbrist som VA i den lilla kommunen.	Verksamhetsutveckling och kvalitetshöjande arbete eftersatt. Likaså arbete med planer, strategisk planering och klimatanpassning.
Taxesättning	Olika geografiska förutsättningar i olika delar av kommunen och omvandlingsområden.	Försök görs med särtaxa för att hantera skillnaderna. Men en utmaning såväl gentemot politiker som abonnenter.
Tillsyn	Den kommunala tillsynsmyndigheten i den lilla kommunen lider av samma problematik som VA-verksamheten – brist på resurser och svårt att rekrytera rätt kompetens.	Försvarar möjligheten att få gehör för VA-verksamhetens behov på politisk nivå då stöd från tillsynen när det gäller att peka på behov saknas.
Gehör från politiskt håll	VA tenderar att inte vara prioriterat i en liten kommun. Alla verksamheter har utmaningar i form av resursbrist i en liten kommun och många slåss därför om uppmärksamheten. Kompetens/vilja/ intresse saknas.	Svårt att få mer resurser alternativt få stöd för att samverka eller hitta andra lösningar för driften. Skapar en inlåsning i befintlig lösning.

3.2 Den medelstora kommunen

Även i den medelstora kommunen är de fyra dimensionerna geografi, demografi, organisation och verksamhet samt politik relevanta och beskrivningen av situationen i den medelstora kommunen kommer därför även den att ta sin utgångspunkt i dessa dimensioner.

När det gäller den medelstora kommunen ser den övergripande strukturen likadan ut som i den lilla kommunen. När VA är organiserat i egen förvaltning är VA-verksamheten ofta organiserad i samma förvaltning som övriga tekniska och/eller samhällsbyggnadsfrågor. Den exakta sammansättningen av verksamheter varierar, men precis som i fallet med den lilla kommunen samorganiserar VA med skattefinansierad verksamhet. Namnet på förvaltningen varierar från en kommun till en annan men vanligt är att den kallas för samhällsbyggnads- eller teknisk förvaltning/ sektor.

Om vi går över och tittar på de fyra dimensionerna ser förutsättningarna och utmaningar inom de *geografiska och demografiska* dimensionerna ser det ungefär likadant ut i den lilla och medelstora kommunen. Möjligtvis att den mellanstora kommunen har det något lättare att hantera de kostnaderna utmaningarna inom dessa dimensioner medför då deras VA-kollektiv är större.

När det gäller dimensionen som rör *organisation och verksamhet* är även här förutsättningarna likartade. Detta trots att den medelstora kommunen har fler anställda och fler abonnenter att fördela kostnaderna på. Trots det har även kommuner av denna storlek svårt att få resurserna att räcka till och har inte heller möjlighet att anlita spetskompetens. Kommunerna av den här storleken måste därför även de till stor del förlita sig på konsulter när

det gäller projektering och genomförande av större projekt samt för en del utredningar. En viss skillnad finns det emellertid avseende möjligheterna till strategisk planering och möjligheten till att bedriva utvecklingsprojekt. Möjligheterna till detta tycks vara något större i en medelstor kommun än i en liten kommun. Även i medelstora kommuner kan det emellertid vara problematiskt att skapa utrymme för utvecklingsprojekt om inte extra resurser tillförs genom att pengar söks externt eller att projektet genomförs i samverkan med ett företag.

Det intressanta med att ta den medelstora kommunens perspektiv är att denna kommun ofta har mindre kranskommuner som är i behov av att samverka. Mellan Skövde och dess kranskommuner förekommer det t.ex. en hel del samverkan och utbyten över kommungränserna. Ett exempel på sådan samverkan är den som Skövde har tillsammans med delar av kranskommunerna är att de tillsammans bildat ett kommunalförbund som sköter tillsynsverksamheten. Genom denna samverkan har kompetensen och tillgången till resurser hos kommunernas egen tillsynsverksamhet förbättrats vilket i sin tur skärpt kraven som ställs på VA-verksamheten. I förlängningen är detta något som gynnar verksamhetens kvalitet då kraven som ställs kräver utveckling och förbättring. Utmaningen är emellertid samverkan mellan VA i den enskilda kommunen och den gemensamma tillsynsmyndigheten och att skapa ett samförstånd för utvecklingen av verksamheten. I Skövde har man t.ex. behövt skapa en dialog med tillsynsmyndigheten i samband med att de granskat enskilda avlopp i områden som ligger inom planen för omvandling. Risken var annars att fastighetsägare som inom en snar framtid ska anslutas till det kommunala nätet investerar i ny dyr utrustning.

Den medelstora kommunen har det något lättare att rekrytera personal med rätt kompetens men återigen har det geografiska läget en stor betydelse. Även i den medelstora kommunen finns det få möjligheter att specialisera sig och det krävs därför att de som anställs är villiga att arbeta inom flera områden.

När det gäller möjligheten till stordriftsfördelar är dessa begränsade också i den medelstora kommunen. I de kommuner som studerats förekommer det nära samarbete med gata och park avseende personal inom rörläggning och anläggning. Likaså utnyttjas kommungemensamma resurser avseende administration, ekonomi och kundtjänst. Det tycks emellertid finnas större möjligheter att i den medelstora kommunen att ha egen ekonom och kundstjänst på förvaltningen.

Avseende den *politiska dimensionen* är erfarenheterna också likartade. I den medelstora kommunen är utmaningen precis som i den mindre kommunen att skapa förståelse för och få gehör för VA-verksamhetens behov. När VA-verksamheten är organiserad i en förvaltning tillsammans med andra verksamheter tenderar denna att, oavsett kommunens storlek, nedprioriteras.

3.2.1 Den medelstora kommunens utmaningar – en sammanfattning

Utmaningarna i den medelstora kommunen liknar således i mångt och mycket det som den lilla kommunen står inför. Med andra ord är sam-

manfattningen i Tabell 3-1 tillämpbar även när det gäller den medelstora kommunen. Att andelen invånare går från ca 10 000 till drygt 20 000 eller till och med drygt 50 000 som är fallet i Skövde tycks således inte få någon större betydelse för förutsättningarna att bedriva VA i egen förvaltning. Detta är en intressant observation som väcker frågan om hur stora enheter som behövs för att det inom ramen för en VA-verksamhet ska finnas resurser för att klara av såväl drift som långsiktig planering. Till viss del handlar det om ambitionen på politiskt nivå, men ytterst är det en fråga om att skapa förutsättningar för att bedriva en effektiv verksamhet. Skillnaden mellan den lilla och medelstora kommunen är att resurstillgången är något bättre. Å andra sidan finns det en viss förväntan från grannkommunerna på att få stöd från den större kommunen i en region/geografiskt område.

4 Analys av resultat

I detta kapitel kommer resultaten av studien att diskuteras. Som utgångspunkt för diskussionen ligger de fyra frågor som ställdes i inledningskapitlet i anslutning till studiens syfte. Nämligen varför kommuner bedriver VA i egen kommunal förvaltning. Vilka för- respektive nackdelarna är med att driva VA i egen förvaltning samt hur dessa förhåller sig till andra organisatoriska lösningar med fokus på samverkan och slutligen hur väl rustade kommuner som bedriver VA i egen förvaltning är att möta de utmaningar sektorn står inför. Frågorna kommer i detta kapitel att behandlas var för sig och diskussionen under respektive fråga baseras på en sammanställning av resultaten från de olika fallstudierna samt vad som framkom i litteraturstudien.

4.1 Varför bedriv kommuner VA i egen kommunal förvaltning?

Förklaringen till att VA organiseras i egen kommunal förvaltning tycks i de flesta kommuner bestå av en kombination av historia och medvetna beslut. I en del kommuner organiseras VA i egen förvaltning för att det alltid varit på det viset. I andra kommuner har diskussioner om samverkan förekommit men har runnit ut i sanden då ingen överenskommelse kommit till stånd på politisk nivå. Orsaken till detta tycks vara en ovilja från politiskt håll att släppa ifrån sig kontrollen över VA-verksamheten. Det senare är intressant då det kan liknas vid hur företag i privat sektor fattar beslut om att outsource en viss verksamhet. Som nämndes under litteraturstudien outsourcar företag sällan kärnverksamhet. Inte heller outsourcas verksamhet som är av specifik betydelse för företaget och över vilken man behöver ha kontroll över kvaliteten.

Förklaringen till att man i vissa kommuner väljer att behålla VA i egen regi kan således vara att från politiskt håll har man uppfattning att VA är en kärnverksamhet och vill ha kontroll över den och över kvaliteten på tjänsterna. Denna förklaring stärks ytterligare av det faktum att i flera av de studerade kommunerna sker samverkan inom avfallssidan, men inte på inom VA. Detta kan vara ett tecken på att samverkan i sig inte ses som en dålig lösning, utan snarare att man från politiskt håll inte ser det som ett alternativ för VA-verksamheten i kommunen eller hittat rätt förutsättningar för att åstadkomma en sådan. Detta skulle i sin tur kunna vara en konsekvens av att man inte fullt ut ser behoven av att samverka, d.v.s. man upplever inte från politiskt håll situationen som varande tillräckligt problematisk eller resursbristen tillräckligt stor för att motivera samverkan. Det tycks således finnas en brist på förståelse från politiskt håll för den verklighet VA-chefer brottas med. Undantaget tycks vara de kommunerna där det finns en ansvarig med VA-kompetens som dessutom brinner för frågorna och har energi att driva dem gentemot politikerna.

En annan förklaring som lyftes fram i litteraturstudien till varför man väljer produktion inom den egna organisationen var att det saknades en väl fungerande marknad för det man behövde få producerat. Det blev med

andra ord dyrare att köpa än att göra det själv. Även denna förklaring stämmer in på vissa av kommunerna i studien där man upplever att det saknas fullvärdiga alternativ till drift i egen förvaltning.

Skillnaden mellan kommunerna är på vilken nivå i organisationen som diskussionerna kring organisationsformen sker. I en hel del kommuner tycks det främst vara på tjänstemannanivå som diskussionerna förs medan det i ett fåtal kommuner sker diskussioner bland såväl tjänstemän som politiker. Bilden som fallstudierna ger är att i de kommuner där diskussionen förs på såväl politisk som tjänstemannanivå är valet av egen förvaltning oftast ett medvetet sådant och där finnas också en vilja från politikerna att satsa på VA och skjuta till resurser där det behövs. Med andra ord, man ser VA som en kärnverksamhet som är central för kommunen och man värdesätter kvaliteten på tjänsterna. I dessa kommuner upplevs VA-verksamheten fungera väl och ha tillräckliga resurser även i de fall kommunen är liten. Ofta tycks den politiska medvetenheten vara ett resultat av att det funnits/finns tjänstemän som drivit VA-frågorna och synliggjort dem gentemot politiken. Eller att det uppstått allvarliga problem med kvaliteten på dricksvattnet eller med översvämningar. Frågan är emellertid om det verkligen ska behövas att en akut situation eller att en kris uppstår i en kommun för att VA ska hamna på dagordningen?

4.2 Vilka är för-r espektive nackdelarna med att driva VA i egen förvaltning?

Fördelarna med egen förvaltning som lyfts fram är framförallt närheten till övrig kommunal verksamhet och möjligheten till att ha en helhetssyn, att det underlättar samverkan kring samhällsbyggnadsfrågor då VA ofta är samlokaliserat med övrig teknisk verksamhet och de förvaltningar som sköter samhällsbyggnadsfrågorna. Det finns ytterligare en fördel med den lilla kommunen och det är att det finns en lojalitet mellan de anställda och att det är möjligt att ha en insyn i vad som sker i övriga delar av kommunen.

En utmaning med att driva VA i egen förvaltning som lyfts fram är rekrytering och innehållet i tjänsterna. När VA bedrivs i egen förvaltning i en mindre kommun kräver det att personalen är generalister. Som anställd i en sådan mindre organisation behöver man vara beredd och ha kompetens för (eller vilja att lära sig) att arbeta med hela processen från råvatten till recipient samt att arbeta självständigt. Detta ställer krav på vem som rekryteras och har också bidragit till att personalomsättning i vissa av de studerade organisationerna varit relativt hög. Det gör också organisationen sårbar då kunskapen sitter hos ett fåtal individer.

Sårbarheten är också en av de främsta nackdelarna med att i en liten kommun driva VA i egen förvaltning. Det finns inga extra resurser och möjligheten att täcka upp för varandra vid t.ex. sjukdom är begränsad. Det tycks också vara vanligt förekommande att inga resurser ges till att anställa personal som arbetar med mer långsiktig planering och strategisk utveckling. Konsekvenserna av den här typen av organisation blir således att fokus är på att klara av den dagliga driften och allt annat prioriteras bort eller utförs av externt inhyrd personal. I vissa kommuner tycks det därför finnas en risk för att VA-verksamheten på längre sikt inte kommer att kunna leva upp till de

krav som ställs på den. Speciellt med tanke på att förutsättningarna för att arbeta långsiktigt och med framförhållning saknas i de kommuner där organisationen är "slimmad" och där det finns ett mindre intresse från politiskt håll för VA-frågorna. Med andra ord tycks det i nuläget finnas kommuner där VA-verksamheten och anläggningarna efter hand som tiden går blir mer eftersatta. Erfarenheten från en del av de studerade kommunerna visar att för att VA-frågor ska prioriteras i en liten kommun krävs det att det finns tjänstemän som är kunniga inom området (vilket inte alltid är fallet då de ledande tjänstemän ofta ansvar för all teknisk verksamhet) eller att något allvarligt inträffar som kräver fokus läggs på VA-frågor.

Vad som också upplevs saknas är kompetens och stöd från tillsynsmyndigheten. I de fall specialistkunskap saknas i den egna kommunen hade det varit ett stöd om det fanns sådan kompetens hos de som utövar tillsynen. Problemet är att om resurser och kompetens saknas inom VA-verksamheten saknas det troligtvis också inom tillsynsfunktionen i den egna kommunen. Även Länsstyrelsen upplevs av många som en funktion som saknar resurser. En stark och kompetent tillsynsmyndighet som kan lyfta bristerna och kräva att de åtgärdas skulle emellertid vara en viktig del i att få upp VA-frågorna på agendan och få mer resurser till verksamheten och därmed förbättra kvaliteten på tjänsterna. I Skövde med grannkommuner har man löst detta problem genom att bilda ett gemensamt kommunalförbund som har tagit över ansvaret för kommunernas tillsyn av VA-verksamheten. Detta har inneburit att de kunnat anställa personer med specialistkompetens och fått till en bättre tillsynsfunktion.

4.3 Hur förhåller sig för- respektive nackdelarna med att driva VA i egen förvaltning till andra organisatoriska lösningar och sektorns utmaningar?

De utmaningar som VA-sektorn står inför är bl. a. frågan om klimatanpassning och hur framtida investeringar och re-investeringar i infrastrukturen ska finansieras. Utöver det upplevs kompetensförsörjning och möjligheten till långsiktig strategisk planering vara områden som behöver förbättras. I tidigare studier av olika organisationsformer (se t.ex. Thomasson, 2013) har samverkanslösning belysts. Studier visar att genom att samverka inom samma verksamhetsområde och bilda större organisatoriska enheter ges möjlighet till stordriftsfördelar i såväl drift som stödfunktioner (Thomasson, 2013). Detta frigör resurser till att arbeta med strategiska frågor och utvecklingsfrågor. Vidare ger samverkan möjlighet att anställa specialistkompetens då resurser till detta finns och rekryteringen av personal med rätt kompetens underlättas då en större organisation med fler karriärmöjligheter tenderar att utgöra en mer attraktiv arbetsgivare.

Genom samverkan och genom att bilda en större organisation som bara fokuserar på VA höjs ofta ambitionsnivån och VA-frågor hamnar på den politiska agendan på ett annat sätt då det finns politiker i styrelsen för samverkansorganisationen som bara fokuserar på VA-frågor. Det senare tycks öppna upp för att mer resurser ges till VA då verksamheten inte längre på samma sätt konkurrerar med övrig kommunal verksamhet om uppmärksamhet och resurser (Thomasson, 2013). Samverkan regionalt innebär även

att kommuner tillsammans kan identifiera och hantera hot från klimatförändringar (Thomasson, 2013). Samverkan har således många fördelar och sammantaget ger en sådan lösning kommuner en god möjlighet att hantera de utmaningar sektorn står inför. Däremot krävs det mer arbete för att få till stånd en bra dialog och samverkan med de förvaltningar som driver samhällsbyggnadsfrågor. Anledningen är att det tenderar att uppstå ett avstånd mellan ett kommunalförbund eller gemensamt aktiebolag och de verksamheter som drivs i kommunal förvaltning i de olika samverkanskommunerna. Det blir också fler parter som organisationen måste samverka med.

Att driva VA i egen förvaltning tycks däremot göra verksamheten mer sårbar och mindre rustad att möta sektorns utmaningar. Det finns också en större risk att VA när det bedrivs i egen förvaltning inte prioriteras utan hamnar i skymundan i förhållande till övrig kommunal verksamhet. Speciellt i de fall då det saknas en tjänsteman som är insatt i och därmed också kan driva VA-frågor gentemot den politiska ledningen. I dessa fall finns det utifrån resultaten av fallstudierna att döma en risk att verksamheten blir eftersatt och detta kan i sin tur på längre sikt leda till att kvaliteten på tjänsterna minskar. Undantaget är de kommuner där det finns en uttalad vilja från politiskt håll att prioritera VA och att denna vilja följs upp med att VA ges ökade resurser.

Verksamheten tycks vara något mer sårbar i de mindre kommunerna och mer uthållig i de medelstora kommunerna, men det finns också medelstora kommuner där man upplever att man saknar framförhållning på grund av bristande resurser. I några kommuner tycker man att verksamheten fungerar bra trots att man är liten. I dessa kommuner tycks anledningen till detta framförallt vara den att det finns stöd och gehör för VA-frågor hos den politiska ledningen. Det politiska stödet innebär inte bara att VA frågorna är med på agendan utan också att de prioriteras och ges resurser.

Som en konsekvens av att de som sköter VA-verksamheten i de mindre och medelstora kommunerna upplever att de har svårt att klara av uppdraget på lång sikt har diskussioner om alternativ till egen förvaltning diskuterats. Framförallt i de mindre kommunerna med en befolkningstäthet runt 10 000 invånare upplever man resursbristen som ett stort problem. Alternativet som då lyfts fram är samverkan med en eller flera av grannkommunerna antingen i kommunalförbund eller i bolag.

I flera kommuner har samverkan diskuterats i omgångar. Men har ofta runnit ut i sanden då den strandat på det politiska planet. På tjänstemannanivå tycks det emellertid i de flesta av de studerade kommunerna finnas en tydlig vilja att samverka. Anledningen till att man från tjänstemännens sida i dessa kommuner vill samverka är att man upplever att man inte har tillräckligt med resurser. I flera av de studerade kommunerna sker samverkan istället i en begränsad omfattning. Det senare är ett sätt att hantera delar av problemen och kan också vara en väg till fördjupat samarbete.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det finns således tydliga paralleller mellan resultaten i den här rapporten och det som lyftes fram i litteraturstudien avseende motiven till varför organisationer (privata såväl som offentliga) väljer att ingå i allianser, bilda nätverk eller samverka på

något annat sätt. I den här studien precis som i tidigare studier söker man efter alternativa organisatoriska lösningar för att tillskansa sig resurser och kompetens och/eller för att lösa gemensamt upplevda problem.

5 Avslutande reflektioner

Baserat på den här studiens resultat finns det tydliga indikationer på att mindre kommuner som bedriver VA i egen kommunal förvaltning är sårbara för förändringar och också dåligt rustade att möta sektorns framtida utmaningar. Orsaken är att det i mindre kommuner ofta saknas resurser för att verksamheten på längre sikt ska kunna utvecklas. Även om det i en del kommuner finns politiskt stöd är det inte ekonomiskt försvarbart eller ens praktiskt möjligt att inom ramen för den lilla kommunens verksamhet anställa den typen av kompetens som verksamheten behöver. Vad studien också visar är att det inte bara är de små kommunerna som upplever sig sårbara utan liknande erfarenheter redovisas i de medelstora kommuner som ingår i studien. Resultaten i form av utmaningarna för såväl små- som medelstora kommuner stämmer väl överrens med sammanfattningen som gjordes i Tabell 3-1 tidigare i rapporten. Varför denna tabell återges i detta avsnitt som en sammanfattning av studiens resultat.

Ett intressant resultat från studien var att i de kommuner som ingick i studien där översvämningar eller problem med vattenkvaliteten uppstått, upplevde man att det fanns ett tydligt gehör och en förståelse från politiskt håll för VA-verksamheten. Kris- och akutsituationer sätter således VA på den politiska agendan. Frågan man ställer sig i ljuset av detta är emellertid om det måste ske en kris för att någon förändring ska komma till stånd?

En annan intressant aspekt som lyfts i den här studien är tillsynsmyndigheternas roll (såväl de på kommunal nivå som de hos länsstyrelsen) när det gäller utvecklingen av en verksamhet och kvaliteten på tjänsterna. Från fallstudierna framgick det tydligt att tillsynsmyndigheternas roll har stor betydelse. De resurser och den kompetens som tillsynsmyndigheten har av stor betydelse för hur VA-verksamheten i kommunerna utvecklas. En studie med fokus på tillsynsmyndighetens roll för utvecklingen av VA-verksamheten i en kommun skulle därför vara intressant.

Ytterligare en intressant observation att lyfta fram är hur resursbristen och den många gånger ansträngda arbetssituationen leder till en hög personalomsättning som i sin tur ytterligare bidrar till att försvåra ett mer långsiktigt arbete i de mindre kommunerna.

Givetvis har den här studien sina begränsningar då den enbart baseras på studiet av ett begränsat antal kommuner. Det är emellertid svårt att tänka sig att situationen skiljer sig speciellt mycket åt kommuner emellan. Speciellt med tanke på att sektorns utmaningar är ungefär de samma över hela landet och med tanke på att det finns tydliga kopplingar mellan resultaten från den här studien och tidigare gjorda studier.

Vad studiens resultat också ger för handen är att det tycks finnas ett behov av att närmre studera förutsättningarna för samverkan mellan VA och övriga verksamheter och myndigheter med samhällbyggnadsansvar. Framförallt utifrån det perspektivet att det i kommande utbyggnader och expansioner finns ett intresse av att mer aktivt arbeta med att anpassa samhället till klimatförändringar. Studien visar på att en tydlig fördel med egen förvaltning

Tabell 5-1 Den lilla och medelstora kommunens utmaningar

Utmaning	Orsak	Konsekvens
Kompetensförsörjning	Liten kommun, arbetsförhållandena speciella och arbetsmiljön krävande. Brist på finansiella resurser och för små.	Hög personalomsättning. Grannkommuner konkurrerar om samma personer. Beroende av konsulter
Klara uppdraget	Lite gehör/förståelse från politikerna för VA-frågor. VA-chefen ensam med kunskap och kompetens. Sårbar organisation med knappa resurser.	Sårbar organisation. Vill samverka men saknar resurser att driva frågan. Svårt att argumentera för höjd taxa och andra behov.
Kvalitetshöjande arbete, anpassning till lagkrav och klimatförändringar	Svårt att få gehör för mer resurser från politiskt håll. Saknar kompetens och/ eller tid inom organisationen. Inget stöd från tillsynsmyndigheterna (såväl den egna kommunen som länsstyrelserna) då dessa har samma resursbrist som VA i den lilla kommunen.	Verksamhetsutveckling och kvalitetshöjande arbete eftersatt. Likaså arbete med planer, strategisk planering och klimatanpassning.
Taxesättning	Olika geografiska förutsättningar i olika delar av kommunen och omvandlingsområden.	Försök görs med särtaxa för att hantera skillnaderna. Men en utmaning såväl gentemot politiker som abonnenter.
Tillsyn	Den kommunala tillsynsmyndigheten i den lilla kommunen lider av samma problematik som VA-verksamheten – brist på resurser och svårt att rekrytera rätt kompetens.	Försvårar möjligheten att få gehör för VA-verksamhetens behov på politisk nivå då stöd från tillsynen när det gäller att peka på behov saknas.
Gehör från politiskt håll	VA tenderar att inte vara prioriterat i en liten kommun. Alla verksamheter har utmaningar i form av resursbrist i en liten kommun och många slåss därför om uppmärksamheten. Kompetens/vilja/ intresse saknas.	Svårt att få mer resurser alternativt få stöd för att samverka eller hitta andra lösningar för driften. Skapar en inlåsning i befintlig lösning.

i en liten kommun är att det underlättar samarbetet på samhällsbyggnads- sidan. Något som visat sig vara svårare att få till stånd i större organisationer och i bolags- och kommunalförbunds konstellationer. Det senare torde därför vara ett område som är intressant att fördjupa sig, speciellt med tanke på att samverkan kommuner emellan i övrigt framstår som ett bra sätt för sektorn att möta framtida utmaningar.

6 Referenslista

- Anell, A. och Mattisson, O. (2009). Samverkan i kommuner och landsting – En kunskapsöversikt, Lund: Studentlitteratur.
- Bance, G. (2003). Opening up public services to competition by putting them out to tender, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 74:1 pp. 33–61.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. och Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the literature, *Public Management Review*, Special issue, pp. 44–55.
- Cartwright, S. och Cooper, C. L. (1995). Organizational marriage: ‘hard’ versus ‘soft’ issues?, *Personal Review* 24:3, pp. 32–42.
- Chatterjee, S. (1992). Sources of value in takeovers: synergies or restructuring-implications for target and bidding firms, *Strategic Management Journal*, 13, pp. 267–286.
- Dijkgraaf, E. Gradus, R.H.J.M och Melenberg, B. (2003). Contracting out refuse collection, *Empirical economics*, 28 pp. 553–570.
- Domberger, S. och Jensen, P. (1997). Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects, *Oxford Review of economic policy*, 13 (4).
- Emerson, K., Nabatchi, T. och Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, pp. 1–29.
- Erlingsson, G., Fogelgren, M., Olsson, F., Thomasson, A. och R. Öhrvall. (2014). Hur styrs och granskas kommunala bolag? Erfarenheter och lärdomar från Norrköpings kommun. Centrum för Kommunstrategiska studier, Linköpings universitet, Rapport 2014:6.
- Grant, R. M. (2013). *Contemporary Strategy Analysis*, 8th ed. Storbritannien: Wiley.
- Grossi, G; Thomasson, A och Argento, D. (2011). Comparing governance solutions for water service management in Italy and Sweden. *Corporate Ownership and Control*, 8 (3) pp. 188–195.
- Hansen, M. B. (2010). Marketization and economic performance, *Public Management Review*, 12 (2) pp. 256–274.
- Iseki, H. (2010). Effects of contracting on cost efficiency in US fixed-route bus transit service, *Transportation Research Part A*, 44, pp. 457–472.
- Jarillo, C. J. (1988). On Strategic Networks, *Strategic Management Journal*, 9, pp. 31–41.
- Johnson, G., Scholes, K. och Whittington, R. (2008). *Exploring Corporate Strategy*, 8th ed. England: Pearson Education.
- Johnston, E. W., Hicks, D., Nan, N. och Auer, J. C. (2010). Managing the Inclusion Process in Collaborative Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, pp. 699–721.
- Lieberherr, E. (2011). Regionalization and water governance: a case study of a Swiss wastewater utility, *Procedia Social and Behavioral Science* 14, pp. 73–89.

- Luke, B. (2010). Examining Accountability Dimensions in State-Owned Enterprises. *Financial Accountability and Management*, 26, pp. 134–162.
- Mattisson, O. och Thomasson, A. (2014). The corporatization process: An owner perspective, *Public Policy and Administration Review*, 2 (2).
- Mattisson, O. och Thomasson, A. (2011). *Fastigheter i bolag: Steg för steg i bolagiseringen av kommunal fastighetsförvaltning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Mattisson, O. och Thomasson, A. (2007). The strategic process and its impacts on the outcome of a tender, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 78 (3), pp. 439–454.
- Mattisson, O. (2000). *Kommunala huvudmannastrategier för kostnadspress och utveckling*. Lund: Lund Business Press.
- Meerkerk, van I. och Edelenbos, J. (2011). The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: findings from survey research on urban development projects in the Netherlands, *Policy Science*, 47, pp. 3–24.
- Ohlsson, H. (2003). Ownership and Production Costs: Choosing between Public Production and Contracting-out in the case of Swedish refuse collection, *Fiscal Studies*, 24 (4), pp. 451–476.
- Rigg, C. och O'Mahony, N. (2013). Frustrations in collaborative working: Insights from institutional theory, *Public Management Review* 15 (1), pp. 83–108.
- Schweiger, D. M. och Very, P. (2003). Creating Value through merger and acquisition integration, *Advances in Mergers and Acquisitions* 2, pp. 1–26.
- Steiner, R. (2013). The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland, *Public Administration Review*, 5(4), pp. 551–571.
- Syke, van D. M. (2003). The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services, *Public Administration Review*, 63 (3), pp. 296–315.
- Thomasson, A. (2004). Hur kommer framtidens VA-organisationer att se ut?- Två exempel samverkan och entreprenad. VA-forsk rapportserie nr 2004-16
- Thomasson, A. (2013). *Organisering för ökad uthållighet – En studie av olika organisationsformer inom den svenska VA-sektorn*. SVU-rapport 2013-13. Stockholm: Svenskt Vatten.
- Thomasson, A. (2013). *Styrning av offentligt ägda bolag*. Lund: Studentlitteratur.
- Thomasson, A. och Grossi, G. (2013). Governance and Accountability of Joint Ventures: A Swedish Case Study in Valkama, P.; Bailey, S. and Anttiroiko, A-V. 2013, *Organizational innovation in public services: Forms and governance*, pp. 221–237, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Vangen, S. och Huxham, C. (2003). Nurturing Collaborative Relations: Building Trust in Interorganizational Collaboration, *Journal of Applied Behavioral Science* 39 (5).

Bilaga 1: Heby Kommun

Information om kommunen

Heby kommun är en liten kommun utanför Uppsala med knappt 13 500 invånare. Det är geografiskt sett en stor kommun, utan centralort men med flera mindre orter. VA-verksamheten i Heby ligger under samhällsbyggnadsnämndens ansvarsområde och är en verksamhet inom ramen för samhällsbyggnadsförvaltningen. Denna förvaltning har en samhällsbyggnadschef och under denna chef är förvaltningens olika verksamheter organiserade. VA är en av dessa verksamheter och ansvaret för denna verksamhet ligger på kommunens VA-chef. Utöver VA ansvarar nämnden bl.a. för: anläggning, utbyggnad, förvaltning samt drift och underhåll av kommunens gator, vägar, parker och andra allmänna platser, trafikanläggningar, planteringar, lekplatser och gaturenhållning och renhållning i övrigt utomhus.

Hela tekniska sidan av kommunen genomgick en omorgansering 2003 och då lades allt ut på entreprenad utom VA. Problemet var att man då även blev av med all kunskap i kommunen. Det tog lång tid att återskapa detta när samhällsbyggnadsförvaltningen bildades.

Geografi

Att kommunen är utspridd geografiskt innebär att de har många reningsverk och vattenverk samt mycket ledning. Kommunens storlek och avsaknaden av någon centralort är således en utmaning i sig och en faktor som driver upp kostnaderna för verksamheten och för ledningsnätet. En utmaning för Heby specifikt är därför att man i förhållande till antalet kunder har ett stort avloppsnät. Det är kostnad som verksamheten måste bära. Förutsättningarna skulle vara de samma även om man hade en annan organisationsform. En organisationsförändring löser inte problemen med hur geografin och näten ser ut och vilka kostnader VA-kollektivet måste bära. Kostnaden per meter ledning skulle vara densamma. Det geografiska läget kan de inte ändra på utan det sitter de fast i oavsett hur verksamheten är organiserad. Kommunen ligger emellertid bra till ekonomiskt och har en lägre VA-taxa än många jämförbara kommuner och ligger bra till i en jämförelse av nyckeltal. Inte heller är det nödvändigtvis på det viset att en större kommun har mer specialistkompetens anställd. Även större kommuner måste köpa in vissa tjänster. Däremot har de fler anställda och också fler VA-ingenjörer. En större organisation blir kanske därför mindre bräcklig, samtidigt som helhetsperspektivet för individen minskar i och med ökad specialistkompetens? I en liten kommun är det svårt att ha någon back-up och täcka upp för varandra över lång tid. Men det är något verksamheten kan arbeta med så att riskerna minimeras. Det handlar också om att veta hur prioritering mellan arbetsuppgifter ska göras. I en större kommun med en större organisation finns det antagligen fler möjligheter att täcka upp för varandra om någon t.ex. skulle bli sjuk. Risken med att gå in i samverkan med en större kommun är att Heby skulle riskera att hamna i skymundan och sist i prioriteringen i en sådan organisation. På individnivå ökar dessutom risken för

att tappa helhetsperspektivet. Helhetsperspektivet finns hos personalen och det mynnar i stort ansvarstagande och engagemang, vilket betyder mycket för verksamheten och för arbetsklimatet.

Demografi

Heby är en kommun som expanderar och planerar för inflyttning och nybyggnation och detta kräver så klart också resurser. Man har haft turen att ha en överkapacitet i ledningsnätet och verken. När de byggdes planerades det att Heby skulle växa mer än vad kommunen gjort. Detta har inneburit att man inte haft problem med översvämningar eller har problem nu när kommunen vill växa.

Utmaningen med expansionen i kommunen består kanske främst i de fall där man från kommunens sida väljer att släppa fram nya bostadsområden som ligger en bit från tätorterna och där det inte finns någon befintlig infrastruktur i närheten att ansluta till. Utifrån ett VA-perspektiv blir det dyrt att anlägga VA i sådana områden. Trots att detta kostar en del har kommunen valt att bygga ut i mer glesbebyggda områden.

En annan utmaning är att planprocesserna ska gå fortare (enligt det nya regelverket) vilket gör att det finns mindre tid för förarbeten och planering och att skicka ut planerna på samråd och diskutera konsekvenserna. Ks är den instans som detaljplanelägger. KS skickar ut planerna på samråd till nämnderna inklusive barn- och utbildningsförvaltningen och vård och omsorgsförvaltningen. Då processtiden kan vara enbart 3–6 månader lång är det i sig en utmaning att hinna med att yttra sig och att hinna med att ta med utbyggnaderna i investeringsplanen och justera taxan efter behov. I nuläget är investeringsplanerna sjuåriga. De korta planprocesserna kräver antagligen på sikt en anpassning av investeringsplanerna. Det kräver också att det finns en vilja att höja taxan för att det ska finnas en korrelation mellan beslut och åtgärder. Vad som också krävs är en diskussion avseende vem som ska ta risken om beslut om utbyggnad sker och investeringar görs men det sedan inte blir någon utbyggnad/inflyttning och det därmed inte betalas någon anslutningsavgift. Här är det inte rimligt att det är VA-kollektivet som ska stå den risken. Den diskussionen måste ske i anslutning till att beslut om utbyggnad sker. Trycket på utbyggnad av kommunen är något som skett på senare år då det tidigare inte var något tal om att kommunen skulle bygga ut och expandera. Frågor i relation till denna problematik har därför inte varit aktuella tidigare. Det måste vara tydligt vad det är som gäller och vem som är ansvarig. Detta måste vara väl förankrat.

Utöver det har de en plangrupp fyra gånger per år där tjänstemännen från olika förvaltningar träffas. På de här mötena lyfter de och diskuterar pågående ärenden och informerar varandra om detta. Syftet är att försöka fånga upp frågor som annars riskerar att hamna mellan stolarna.

Ett problem man upplever är de tröga processerna med tillstånd, planer och beslut hos bl.a. länsstyrelsen och Lantmäteriet. Heby har t.ex. fått kritik för att de inte har uppdaterade vattenskyddsområden med gällande föreskrifter, trots att kommunen har skickat in dessa till länsstyrelsen redan 2012. Orsaken till att några godkända dokument inte finns, är att Länsstyrelsen inte hunnit med att processa de dokument som skickats in.

Organisation och verksamhet

På kontoret arbetar förutom en VA-chef även en VA-ingenjör, driftsansvarig samt kundtjänst. Kundtjänst har en heltidsanställd samt en deltidsanställd som arbetar enbart med frågor som rör VA. Tidigare delade VA och avfall såväl kundtjänst och chef (VA-chefen var då även chef för avfall) och då var kundtjänst bemannat med två heltidstjänster. Avfall är emellertid numera något som kommunen inte sköter själva utan den verksamheten sköts numera av VAFAB (ett samverkansbolag i vilket bl.a. Enköping och Västerås är delägare). Det enda man har valt att behålla är slammet som egentligen tillhör avfall. Anledningen till det är att man anser att det är ett område med utvecklingspotential som man vill ha full rådighet över samt att allt slam idag behandlas på reningsverken.

Utöver ovan nämnda personal består organisationen av sex driftstekniker. Driftsteknikerna arbetar självständigt inom sitt respektive område. Driftsteknikerna har en speciell arbetssituation och många har arbetat där i många år. För att driva ett verk krävs en helhetssyn och en kunskap som man bara kan skaffa sig genom många års erfarenhet. Vad som också är speciellt med Heby och driftsteknikernas arbetssituation är att de har ansvar för hela processen från råvatten till recipient. Därför har de också lagt ned stor vikt vid nyrekryteringar för att säkerställa att rätt personal anställs och att de som anställs är införstådda med vad som krävs av dem. Även befintliga anställda är delaktiga i anställningsprocessen och får träffa sökande och tycka till. Det kan vara en utmaning att rekrytera när man är en liten kommun, men det beror också på vilken typ av tjänst som är utlyst.

Det man har valt att handla upp är framförallt grävarbete (manskap plus maskiner) samt en del konsulttjänster t.ex. i samband med utredningar. De har emellertid bestämt att de ska anställa personal för att sköta grävningen i egen regi (ska fortsätta att hyra maskiner). Anledningen till detta är att de behöver och vill ha kompetensen internt för att i framtiden säkerställa god kvalitet på arbetena genom att vara på plats och inte enbart agera som kontrollanter.

Man har i Heby sedan 2009 arbetat med att öka upp kompetensen i organisationen och anledningen till det är främst att leva upp till krav från miljölagstiftning och annan lagstiftning. Resursmässigt har detta inte varit något problem utan kostnaderna har rymts inom budgeten. Utöver satsning på kompetens har man fokuserat på att renovera verken och investerat i ny teknik. Hittills har investeringarna inte krävt några större taxehöjningar. I fokus för investeringarna som gjorts i anläggningarna har varit att byta ut gamla anläggningar och förnyat och uppdaterat anläggningarna för att göra systemet mer pålitligt. Däremot har man valt att vänta med renovering av ledningsnätet då det har varit i ett hyfsat skick. Nästa steg är dock att ta itu med ledningsnätet. Målet är att ha en förnyelsetakt för kommunens äldre del av ledningsnätet på 35 år. Trots de investeringar som gjorts i nutid har man inte behövt höja taxan något nämnvärt och planerar inte att höja den alls nästa år.

En av de främsta fördelarna med en liten organisation är de snabba beslutsvägarna. En större kommun är inte nödvändigtvis mer effektiv. Det finns kommuner som är större till storleken och borde ha mer stordrifts-

fördelar men som har högre taxa än Heby. I Heby har man en geografi som driver upp kostnaderna och man har på senare år gjort en hel del investeringar i anläggningarna trots det har man en förhållandevis låg taxa i Heby. Kostnader som uppkommer p.g.a. kommunens geografi är inte heller lätta att påverka, om ens alls.

En annan fördel med en liten kommun är närheten till andra chefer inom kommunen och till medarbetarna inom den egna verksamheten. Detta gör att alla tar stort ansvar och vet vems ansvar en fråga är. Utöver det fungerar informationsflödet väl. Papper och dokument kompletteras med kommunikation. I stora kommuner måste dokumenten vara utförliga för där finns ingen kompletterande dialog. I den lilla kommunen har man nära till varandra, beslutsvägarna är kortare och man kan ha en helhetssyn. Vidare upplever VA-chefen att det är stimulerande och roligt att få möjlighet att arbeta med hela processen.

Å andra sidan kan arbetssituationen också vara en utmaning. För att arbeta i en liten kommun krävs det att man är generalist och att man tycker om att arbeta med olika saker och ha många bollar i luften samtidigt. Vidare krävs det att man arbetar i ett team och att man är flexibel och anpassar sig till varandra och till behoven.

De intervjuade anser att det finns utvecklingsmöjligheter i en liten kommun. Det finns mycket nytänkande inom personalen och ett driv framåt. Det faktum att de anställda måste vara självständiga i sitt arbete är en fördel då det skapar frihet och möjlighet att styra sitt eget arbete men även det skapar delaktighet och engagemang. Det finns utrymme i hela enheten att tänka nytt. Har någon ett förslag är man öppen för att diskutera detta och också att låta de anställda åka iväg och göra studiebesök och titta på nya projekt och utveckling av ny teknik som görs på andra ställen. Att man får och att viljan till utveckling finns gör att det går. Då skapar man ett engagemang och får fram kreativa idéer som gör att man kan bli mer effektiv. Vad som också underlättar är att det i nuläget finns utrymme i ekonomin att göra den här typen av aktiviteter. Det handlar också om hur man väljer att prioritera. Som kvitto på att arbetsklimatet trots allt skapar produktivitet och effektivitet är att Heby kommun är högt upp i kundnöjdhet (75 %) enligt SCBs statistik.

Politik

Från politiskt håll är man tveksam till att höja taxan då man ligger ganska högt med kommunalskatten och därmed vill man inte öka trycket ytterligare. Utöver det kan man fundera på om inte en större andel av taxan borde vara fast med tanke på att majoriteten av kostnaderna finns där oavsett hur stor förbrukningen är. Anläggningar och infrastruktur måste skötas och drivas oavsett hur mycket vatten som förbrukas.

Organisationsfrågan

I Heby kommun är det enbart ekonomerna som väckt frågan om bolagisering förutom en diskussion som väcktes någon gång under 90-talet samt fråga om ev. samverkan i forum med kommunchefer inom Uppsala län för något år sedan. Frågan har inte drivits från VA-verksamhetens eller samhälls-

byggnadsförvaltningens sida eller från politikerhåll. Frågan är vad bolagsformen skulle ge för fördelar för just Heby kommun och också hur man skulle kunna bemanna en bolagsstyrelse i en liten kommun med begränsat antal aktiva politiker.

Däremot sker samverkan med grannkommunerna när det gäller enskilda frågor och i enskilda projekt. Det finns också ett väl fungerande och upparbetat nätverk med grannkommunerna. Vet vem som är långt framme i vilka frågor och därmed vem man kan ringa och be om råd. De intervjuade anser att det är en förmån att få välja sina samarbetspartners utifrån projekt och att samarbete utan icke tvingande karaktär skapar mervärden.

Bilaga 2: Hammarö kommun

Kommuninformation

Hammarö är en kommun med ca 15 200 invånare. Kommunen består av en ö och är belägen i norra delen av Vänern utanför Karlstad. Till ytan är kommunen en av Sveriges minsta kommuner. Huvudorten i kommunen heter Skoghall. VA-verksamheten i kommunen är organiserad under Serviceförvaltningen. Utöver VA ansvarar denna förvaltning bl.a. för renhållning, gator och fastigheter, idrotts och fritidsanläggningar, måltider och lokalvård.

Geografi

Till ytan är Hammarö en av landets minsta kommuner, vilket borde innebära att man har bra möjligheter till samordning och begränsa längden på nätet. Problemet är att i flera av de områden där de omvandlar och expanderar i nuläget är de geografiska förutsättningarna sådana att det är svårt att få en bra samordning eftersom det är strandnära områden, bergiga områden och glesbyggda områden.

När det gäller frågan om klimatanpassning upplever man det svårt att vilken nivå man ska lägga sig på då förutsättningarna ändras hela tiden. Det finns emellertid på kommunal nivå en dialog om hur de ska hantera frågan om att anpassa verksamheterna efter förändringar i klimatet. Förhoppningsvis leder detta till en att frågan blir något tydligare.

Frågan om klimatanpassning: svårt att ta höjd. Ser ut som förutsättningarna ändras hela tiden. Har en dialog på kommunnivå och försöker ta höjd för dimensioneringen framförallt. Hoppas att det de gör ska ge resultat. Ligger bland de högsta i VA taxan i landet och hoppas på att de satsningar de gjort ska ge utdelning.

Demografi

Hammarö är en växande kommun och har utöver det många omvandlingsområden. Det är framförallt i omvandlingsområdena som de ser en utmaning och det är också här det finns ett stort intresse från allmänheten och de boende. Merparten av anslutningar som görs är för att de har förlorat mot länsstyrelsen och statens VA-nämnd. Från VA-verksamheten sida har man inte ansett att dessa områden är lämpliga att bygga på då geografin försvårar en utbyggnad. Likaså har de tvingats gå in i områden som inte är detaljplanlagda, vilket gör att det är svårt att ta fram en finansieringskalkyl som är rimlig.

Omvandlingsområdena är p. g. a. geografin svårbyggda och det göra att utbyggnaden blir dyr i dessa områden. Detta får konsekvenser för hur man sätter taxan och vilka anslutningsavgifter man tar ut. När det gäller frågorna kring taxa och anslutningsavgifter finns en stor skillnad mellan utredningen baserad på självkostnadsprincipen och det slutgiltiga beslutet i fullmäktige.

Verksamhet och organisation

Inom VA har man fyra anställda på reningsverkssidan (inklusive arbetsledning), fyra på rörläggningssidan (inklusive arbetsledning), en projektledare, en gatu- och VA- chef (på del av tid) och sedan förvaltningschefen (på än mindre del av tid). Totalt två strategiska tjänster. Några av de som arbetar på rörläggningssidan och reningsverkssidan är splittrade på andra tjänster. Dimensioneringen på personalsidan är sådan att i nuläget klarar man av den dagliga verksamheten men inte topparna. När det gäller vattenförsörjningen köper de in vatten och har därför ingen personal anställd inom det området.

I och med att de är ganska få har alla anställda viktiga funktioner som det är svårt att ersätta. Detta är något de har fått erfara då personalomsättningen har varit stor de senaste åren och den som har arbetat längst i organisationen har varit där i ca 5 år. En av anledningarna till den höga personalomsättningen är den stora arbetsbördan. Utöver det har kommunen expanderat och invånarna är aktiva och engagerade i samhällsbyggnadsfrågor, vilket också kräver personalens tid.

För att hantera arbetsbördan har det anställts en ny arbetsledare på halvtid samt en GIS ingenjör. Den senare arbetar framförallt med dokumentation vilket är ett område som varit eftersatt. Däremot har inte chefen för serviceförvaltningen upplevt några svårigheter med att rekrytera personal.

Ett annat område som till viss del är eftersatt är investering och anpassning av verksamheten till nya miljökrav på ledningar och verk. I nuläget har de förnyelsetakt på 100 år när det gäller ledningsnätet.

För att hantera arbetsbördan i samband med utbyggnad i omvandlingsområden har de under en tid haft en strategisk partnering med en entreprenör med tillkopplade konsulter för att få tillgång till spetskompetens och då framförallt vad det gäller juridiska och ekonomiska frågor.

Trots att kommunen är liten är den i allmänhet utvecklingsbenägen och detta gäller även inom VA-området. De åker ofta runt och gör studiebesök för att lära av hur andra gör. En fråga som är under utredning är möjligheten till att utveckla en teknik för att eluppvärmda ledningar. Utvecklingen har framförallt drivits av allmänheten i en grupp som kallar sig Hammarö VA förening.

Utöver det har de utvecklat verksamheten inom reningssidan och byggt ett nytt reningsverk. Tanken var från början att det skulle vara det nordligaste reningsverket med biologisk rening. Det visade sig emellertid att de var tvungna att göra vissa kemtillskott men lyckades ändå få bidrag från EU för detta projekt.

Utöver det arbetar man med kvalitet och miljöcertifiering på anläggningsjobb och Hammarö är den första kommun som dragit i gång en sådan process med så kallad CEEQUAL certifiering.

Politik

Överlag har man från förvaltningens sida en bra dialog med politiker i nämnden och de är mycket intresserade av VA-frågor. Utöver det finns det en opinionsgrupp i kommunen som driver frågor avseende bl.a. taxorna i omvandlingsområdena. Detta har bidragit till att lyfta VA-frågorna på den politiska dagordningen.

Organisationsfrågan

Det finns funderingar på samverkan med Karlstad kommun. Ursprungligen lyftes frågan av tjänstemännen. En samverkan mellan Hammarö och Karlstad är naturlig då kommunerna redan delar infrastruktur. Frågan ligger emellertid på träda bland annat på grund av en ny politisk inriktning i kommunen.

Det finns emellertid fördelar med att driva VA i förvaltningsform i en liten kommun och det är att det finns ett nära samarbete mellan gata och VA. Detta innebär att man kan samordna såväl personalresurser som gräv-arbeten.

Nackdelen med den lilla kommunen är avsaknaden av spetskompetens vilket gör att man blir beroende av externa konsulter. Utöver det har man inte möjlighet att skapa stordriftsfördelar i driften.

Bilaga 3: Oskarshamn

Information om kommunen

Oskarshamn är en kustkommun som ligger i östra delarna av Småland. Kommunen har drygt 26 000 invånare och består av, förutom Oskarshamn, ni mindre tätorter. Kommunen har en lång kuststräcka och det är där flertalet bor. Den delen av kommunen som är inland är mer glest befolkad och har mindre tätorter. Ansvaret för vatten och avloppsverksamheten ligger under gatukontoret som även ansvarar för avfall och återvinning, trafik och parkering samt gata och park samt kost och service. Från och med den 1 januari 2015 har emellertid renhållningen övergått till KSRR, d.v.s. Kalmarsundsregionens renhållning och håller på att flyttas över. I detta kommunalförbund ingår Kalmar, Nybro, Mörbylånga, Torsås och Oskarshamn.

De områden som finns inom ramen för den tekniska förvaltningen är olika till sin karaktär och har olika förutsättningar, bland annat när det gäller hur de finansieras. Inom förvaltningen finns det därför olika typer av styrning, dels mellan de avgiftsfinansierade och skattefinansierade men även inom ramen för de verksamheter som skattefinansieras förekommer det skillnader. Det finns också fördelar med att vara samorganiserade i en förvaltning och det är möjligheten att utbyta erfarenheter och ta stöd i varandra i frågor som rör samhällsbyggnad och gemensamma utmaningar för verksamheterna.

Geografi och demografi

Kusten som Oskarshamn har är på sina ställen bergig, vilket medför att det kommer att bli dyrt att bygga ut nätet till sommarstugeområden. Detta kräver en diskussion kring taxekonstruktionen och särtaxa har tagits ut på de områden som hittills byggts ut. Utöver det har kommunen under några år höjt anläggningsavgiften. Det gjordes en utredning för några år sedan som visade att man endast hade 50 % kostnadstäckning på VA-anläggning. Sommarstugeområdena blir också ofta dyrare än nybyggnation då husen ligger mer glest vilket medför längre ledningar samt då geografin kräver att man spränger en hel del för att kunna ta sig igenom berg. Det kan komma att bli en utmaning att förklara varför anslutningen kostar så mycket som de gör. Speciellt då många har ett enskilt avlopp som i nuläget kostar relativt lite. Det kan bli svårt att få boende att förstå att det inte är kommunen som ytterst är ansvarig för dessa beslut utan att det bakom dem ligger ett lagkrav.

I Oskarshamn finns tillgång till vatten som gör att man klarar av det dagliga behovet. Om det däremot händer något eller om det uppstår stora läckor klarar de inte av att försörja staden med rent vatten.

De stora utmaningarna framöver anser VA-chefen är frågorna kring klimatanpassning och vattenförvaltning inom distriktet. När det gäller det senare känner VA-chefen att hon har stöd i det arbete som Svenskt Vatten gjort samt de riktlinjer branschorganisationen ger. Detta eftersom Oskarshamn med de begränsade resurser VA-verksamheten har där inte själv har möjlighet till att sätta sig in i allt förarbete och alla utredningar själva.

Ytterligare en utmaning är taxekonstruktionen. Denna fråga är relativt ny för VA-chefen och det kräver en del erfarenhet kring hur man ska räkna på såväl taxan som anläggningskostnader och hur taxan ska konstrueras. Det optimala hade varit att inte behöva ha särtaxa, utan på sikt kunna ha samma taxa i hela kommunen. Detta då administrationen kring flera taxor är resurskrävande.

Organisation och verksamhet

Ansvarig för tekniska kontoret är en teknisk chef och VA utgör ett eget ansvarsområde och har en egen chef under den tekniska chefen. Det politiska ansvaret för frågorna har den tekniska nämnden. VA-avdelningen har 15 stycken anställda och sedan ligger drift, underhåll och förnyelse av VA-nätet på gatuavdelningen. På gatuavdelningen finns därför projekteringsingenjör och rörläggare. Totalt sett är det tre anställda på gatusidan som bara håller på med VA och sedan rörläggare som även har icke VA-relaterade arbetsuppgifter och således inte arbetar heltid med VA. Personalen och kompetensen för den här typen av arbete ligger således på gatusidan och det är även de som följer upp och statusen på näten och hanterar eventuella klagomål och vattenläckor. Mycket av kundfrågor som kommer avseende ledningsnätet kommer således till gatuavdelningen.

Utöver de egna anställda det anlitar man konsulter för att projektera och arbeta med större projekt. Som exempel kan nämnas att man använder konsulter som extra resurs när man nu planerar ombyggnationen av två reningsverk och en ny överföringsledning. Konsulter används då för utredning och för att hjälpa till att söka miljötillstånd. Den egna organisationen används till vattenproduktionen och avloppsreningen, d.v.s. den dagliga verksamheten. Även om konsulter används för att hantera större projekt kräver dessa projekt också ett engagemang från den egna organisationen eftersom det är dem som ska driva anläggningar när de är klara.

I kommunen arbetar man även i nuläget med att skaffa en ny vattentäkt. Anledningen till detta är att befintliga täkter inte håller tillräcklig kvalitet. Att investera i en ny vattentäkt är emellertid kostsamt för en liten kommun. Det kommer minst att kosta 50 miljoner. Samtidigt arbetar kommunen med att bygga om två reningsverk. För närvarande är således investeringsbudgeten omfattande. Utöver det pågår det planer på ett stort exploateringsprojekt norr om Oskarshamn. Exploateringsprojektet ställer emellertid krav på vattenresurserna som i nuläget inte är tillräckliga för den typen av expansion som planeras.

När det gäller arbetet på reningssidan ligger de i framkant och söker tillstånd innan kraven har kommit från tillsynsmyndigheten. Problemet som kommunen upplever är att Länsstyrelsen inte har kapacitet att pröva om tillstånden inom tidsram de själva satt. När det gäller verksamheten upplever VA-chefen att man i Oskarshamn ligger bra till och klarar av de krav som i nuläget ställs på verksamheten. Vad man däremot inte har hunnit med är att arbeta med klimatanpassnings frågor. Framförallt upplever man att det känns svårt att greppa vad en sådan anpassning innebär samt när i tid som den ska ske och när det är kostnadseffektivt att göra dessa investeringar. Likaså är det svårt att ta höjd för oförutsedda frågor som kan dyka

upp. Ett senare exempel på en sådan fråga är problemen med brandskum och hur ämnen i detta förorenar vattnet. Att den här typen av akuta frågor dyker kräver att det finns utrymme i organisationen att kunna hantera dessa frågor.

På den senaste tiden mycket fokus kommit att hamna på VA då arbete med VA-planen pågår och det har varit diskussioner om förutsättningarna för att driva VA i kustnära områden. I planen ligger att arbeta med att ansluta omvandlingsområden och planen är att klara av 1-2 områden per år i 15 år. Det finns även en del invånare som inte bor längs kusten som har enskilt avlopp, men det är de kustnära områdena som prioriteras. Prioriteringar krävs då resurserna är begränsade och personalen inte räcker till.

Arbetet med dessa planer har även inneburit att allmänhetens intresse för VA-frågor har väckts, speciellt i de områden där anslutningar till den kommunala infrastrukturen ska göras. I vilken utsträckning förståelsen finns bland medborgarna för att det är Länsstyrelsen och miljökraven som innebär att kommunen gör de här anslutningarna och att det inte är kommunens beslut ytterst. Då det kostar mycket pengar att göra anslutningar i kustnära områden har man i Oskarshamn ofta särtaxa för de områden som omvandlas.

För att finansiera investera lånar VA-verksamheten från kommunens pengar och verksamheten betalar sedan av skulden till kommunen efterhand som kostnaderna täcks av taxorna som kommer in framöver. Intäkterna sätts således av och matchas sedan mot kapitalkostnaderna. På detta sätt har man arbetat de senaste tio åren.

Taxemässigt planerar de 10 år framåt framförallt för att kunna klara av investeringar. När det gäller verksamheten och planeringen för denna har mycket fokus legat på tillstånden för utbyggnadsområden och lite mindre tid har funnits att lyfta blicken.

Framtida utmaningar är bland annat personalförsörjningen. När det gäller drifttekniker konkurrerar de till viss del med industrin och kärnkraftverket och här har de problem då löneläget i industrin är ett annat än vad kommunen kan erbjuda. Från kommunens sida har man märkt att det finns en fördel i att inte ha allt för stor omsättning på personalen då det tar tid att bygga upp en kunskap om anläggningarna. Arbetet kräver att de som är anställda kan fatta beslut självständigt, speciellt de som har jour måste kunna fatta beslut om problem uppstår utanför ordinarie arbetstider. Personalen måste kunna vara självgående. Däremot har de inte i nuläget några större pensionsavgångar då detta skifte redan skett och de som är anställda idag är i stor utsträckning yngre personer i 30-årsåldern. Däremot kanske de yngre är mer benägna att byta arbetsgivare och i och med att det finns andra arbetsgivare i regionen finns det en konkurrens. Det finns även en viss konkurrens från gemensamma VA-bolag i länet som även de till viss del har ett annat löneläge och andra arbetsuppgifter och utvecklingsmöjligheter som de kan erbjuda. Bolagen kan också erbjuda en annan typ av personalpolitik än vad kommunen kan där ansvaret ligger på en personalavdelning som ansvarar för all personal inom kommunens olika verksamheter.

De senaste åren har de i allt större utsträckning arbetat med VA-planering. Det har inom loppet av ett fåtal år blivit allt större krav från myn-

digheternas sida på att enskilda avlopps ska anslutas till den kommunala infrastrukturen. Detta arbete har i sin tur krävt samarbete med tekniska kontoret och samhällsbyggnadskontoret och etablerandet av en VA-grupp som arbetat med att ta fram en VA-plan och en tidplan och en plan över vilka områden som är kommunalt ansvar och som ska byggas ut inom planperioden. Planperioden är till 2030 och antalet områden som ska byggas ut är drygt 20 stycken. För att hantera detta har bl.a. gatuavdelningen anställt ytterligare en projekteringsingenjör. Det är många frågor som kommer att dyka upp framöver när det gäller det här arbetet. Till exempel är samarbetet mellan tekniska kontoret och samhällsbyggnadskontoret nytt. Samarbetet är emellertid en förutsättning om man ska se till allt VA i hela kommunen. Vad som också kommer att dyka upp i detta arbete är plan- och byggfrågor och frågor om dagvatten etc. Det finns således en rad frågor som framöver kommer att bli aktuella när det gäller vattenfrågor som kommer att kräva ett fördjupat samarbete mellan samhällsbyggnads- och tekniska kontoret. Här kan det vara en fördel att de båda är organiserade i förvaltning och ligger inom kommunens organisation. Hittills har man dragit ut de stora penseldragen, men många detaljer kvarstår att lösa.

När det gäller utveckling av verksamheten har de en processingenjör och delar av dennes arbetsuppgifter är att arbeta med utveckling av processer och driva projekt med fokus på att förbättra såväl kvalitet som minska kostnader. Det som de inte själva hinner med ger de i uppdrag till konsulter. De har upphandlade ramavtal med olika kategorier av konsulter som de anlitar för projekt efterhand som behov uppstår.

Utöver det har de inlett ett samarbete med övriga kommuner i norra delen av länet och tillsammans med en konsultfirma när det gäller hanteringen och utveckling av hanteringen av slam och uppströmsarbete.

I Oskarshamn har man ett problem bestående i att det funnits en nickel-kadmium fabrik i kommunen i 100 år och kopplat till detta finns det en hel del gamla synder som lever kvar. Även om fabriken inte nu släpper ut några mängder att tala om. Däremot finns det kvar rester som gör att slammet inte går att använda för spridning på åkrar. När det gäller hantering av slam saknas det tydlig styrning från myndighetshåll. Det sägs att slammet ska kunna spridas på åkrarna men gränserna är så pass höga att det är svårt att klara av. Mindre kommuner behöver riktlinjer att förlita sig på då de inte har resurser att bedriva egen forskning eller ta risker och investera i anläggningar eller tekniker som sedan inte visar sig vara gångbara.

Politik

Det finns en förståelse från politiskt håll, framförallt med den ordförande de har nu, att en satsning på VA behövs och att det kräver en justering av avgifterna. Förra ordföranden däremot var mer inriktad på att avgifterna skulle hållas nere.

Utöver det ovan nämnda hade man under en period problem med dricksvattenkvalitet en period i Oskarshamn samt problem med algblomning som påverkat produktionen av dricksvatten. Detta har lett till att man sedan 2000-talets början satsat pengar på investeringar i förbättringar av dricksvatten produktion och leverans och att intresset från politiken successivt

ökat för frågorna. Pengar till investeringar har det således inte varit svårt att få utan problemen har varit att få miljötillstånd för de investeringar man vill göra. Att miljötillståndet har dragit ut på tiden har inneburit att man i nuläget sätter i gång flera projekt samtidigt.

Vad som också bidragit till den ökande förståelsen är också att man från tjänstemännens sida argumenterar bättre nu för behoven. Här är kriserna i Östersund och Skellefteå bidragit till att göra frågan om vatten kvalitet aktuell. Likaså har miljöfrågor gjort att VA frågor kommit att få ökat fokus från politiskt håll och även om man inte gillar det har man förståelse för att behovet av att höja taxan. Däremot har man tydligt signalerat från KS att man inte är intresserad av att skattesubventionera VA, utan det finns andra verksamheter som prioriteras före VA när det gäller hur skattepengar ska användas.

De senaste åren har taxan höjts och de har gått på plus i några år för att kunna hantera alla de investeringar de nu står i begrepp att göra. Men på sikt är det inga större höjningar planerade. Taxeberäkningar är kopplade till VA-planen som de beräknar tas av fullmäktige innan semestrarna. Planen anger inriktningen på verksamheten de kommande åren och därmed också behovet av storleken på taxan. Det strategiska arbetet är således kopplat till taxan och berör utvecklingen av denna.

Organisationsfrågan

Ytterligare en utmaning är organisationsfrågan. VA-organisationen i Oskarshamn är relativt liten och kanske kommer man att behöva se över möjligheten till samverkan med grannkommunerna. Hittills har VA-chefen varit upptagen med att lösa den dagliga driften och verksamhetens andra utmaningar och inte hunnit fundera möjligheterna till samverkan. Vad som kanske framförallt är intressant är möjligheten till samverkan kring specialistfunktioner. Speciellt med tanke på att avstånden är ganska långa med 7 mil till Kalmar och 7 mil till Västervik och österut finns det ingen utan där ligger havet. Avstånden begränsar således möjligheterna till att på ett rimligt sätt samverka. På senare tid har det inte förts någon diskussion vad VA-chefen känner till avseende samverkan. Däremot var det för några år sedan en diskussion avseende samgående med Oskarshamns energibolag. Ett bolag som är 50 % kommunal och till 50 % ägs av EON, men detta var innan den nya vattenlagen kom som begränsar privat ägande av VA-anläggningar och nu är det inte aktuellt.

För ca tio år sedan hade man en diskussion om samverkan med Högsby och Mönsterås inom bland annat VA och i samband med det gjordes det en inventering av möjligheter till samverkan kring beredskap och kris. Men detta rann ut i sanden och nu samverkar Högsby med Hultsfred i ett kommunalteknikförbund.

VA-chefen tror emellertid att det framöver kommer att behövas någon form av samverkan givet de utmaningar som kommunerna har när det gäller VA. Det vore inte rimligt att vara och en uppfinnar hjulet utan det rimliga borde vara att man delar åtminstone på kompetens och kunskap. Till exempel skulle man kunna ha gemensamma utvecklings- och utbildningsdagar med kommuner i samma region/län. Det pågår en del sådant arbete redan

bland kommunerna i de södra delarna av länet och här har Oskarshamn fått in en fot i detta nätverk trots att de egentligen tillhör de norra delarna.

Fördelen med att ha VA i egen förvaltning är möjligheten till överblick över verksamheterna och att man kan samordna gränsöverskridande frågor över förvaltnings- och verksamhetsgränserna. I en mindre kommun med färre anställda kan sådan samverkan vara lättare. Detta möjliggör samverkan kring samhällsbyggnadsfrågor och möjliggör att VA kommer in i diskussionen kring dessa frågor.

Bilaga 4: Skövde kommun

Kommuninformation

Skövde har ungefär 52 000 invånare och ligger mellan Vänern och Vättern i regionen Skaraborg. VA-verksamheten i Skövde bedrivs i egen regi i förvaltningsform. VA är organiserat under sektor service och sektor service har en sektors chef som är huvudansvarig. Under denna sektor ligger fastighetsservice, fastighetsförvaltning, arbetsavdelning (med basbemanning för grävarbeten, snöröjning samt utförande för gata- och park mm), måltidsavdelningen, fiber och VA. Sektorn är en ren utförarnämnd med VA som en liten udda fågel.

Runt 2011/2012 gick man över till en processorganisation. Detta var för att spegla att på VA sidan är verksamheten stor men personalgruppen liten. Tidigare har man delat upp efter personalgrupper och sedan har verksamheten följt på det. Vad man nu istället gjorde var att dela upp verksamheten och utsåg verksamhetsansvariga. På det viset fick det en ansvarig för hela kedjan med dricksvatten, en för kedjan med spill- och dagvatten och en som fick kundkontakter. Det senare togs tidigare på flera håll i verksamheten och det fanns ingen samlad funktion som höll ihop kundbiten och vattenmätardelen.

Geografi och demografi

Utmaningar framöver består delvis i klimatanpassning och de har haft problem med översvämningar någon gång varje år i Skövde. VA-chefen ser det som när det gäller att planera för samhällsbyggnad för klimatanpassning är det en fördel för VA att vara en del i en förvaltning för då kan man vara med från början i planeringsskedet för att vara med och planera lösningar för spillvatten och dagvatten redan från början.

Som det ser ut nu expanderar Skövde och bygger många nya bostäder och områden och därför finns behovet. Samarbetet mellan avdelningar i kommunen fungerar bättre och bättre, men är beroende av fysisk närhet. Bara det faktum att man nu sitter på samma våningsplan istället för olika våningar i samma hus har gjort att samverkan har blivit bättre mellan verksamheterna.

Organisation och verksamhet

I Skövde är man 22–23 anställda på avdelningen, men har stöd från kringliggande avdelningar. Till exempel arbetsavdelningen som gör allt rönnätsarbete samt driften av näten. De använder sig även lite av kommunens gemensamma funktioner avseende ekonomi och dylikt. Detta gör att det faktiskt är svårt att säga exakt hur många anställda de är. Handlar det om hur många som är anställda som jobbar med VA eller hur många det krävs för att sköta hela verksamheten.

En annan intressant aspekt är i relationen till att VA ska bära sina egna kostnader. Speciellt så som det ser ut i Skövde där man bygger upp gemen-

samma funktioner för alla verksamheter i kommunen vad det gäller t.ex. IT och annan typ av administrativa tjänster.

För Skövdes del har man inte upplevt att det varit någon kris att hitta personal de senaste åren. Men konkurrensen hårdnar hela tiden. Utifrån Skövdes perspektiv har det därför inte varit jätteangeläget att samverka och då när intresset är lågt i övrigt har det blivit att man inte drivit något. Däremot säljer de tjänster till Hjo och Tibro vad det gäller programmering och även sålt expertkunskaper.

När det gäller dricksvattenförsörjningen sker den via ett kommunalförbund, Skaraborgvatten. Detta kommunalförbund levererar dricksvatten till Skövde, Falköping och Skara. I nuläget diskuterar de möjligheterna att gemensamt utveckla en lösning för nödvattenförsörjningen. Tanken är att man inom regionen Skaraborg ska kunna låna vatten av varandra. De talar också om att personal från olika kommuner ska jobba ihop för att lösa större projekt och att kunna täcka upp för varandra om någon kommun skulle få personalbrist.

I kommunen har man två företag, Arla mejeri och ett slakteri. Båda dessa verksamheter utgör en stor belastning på kommunens reningsverk, vilket ställer krav på den kapacitet kommunen har i reningsverket. Under en period expanderade Arla och byggde ut sin produktion i Skövde. Utbyggnaden krävde att kommunen anpassade sin kapacitet i nätet och reningsverket och sökte nya miljötillstånd. Nu, några år senare har emellertid Arla beslutat att lägga ned sin produktion i Skövde och det kommer att innebära att kommunen står med överkapacitet. Detta illustrerar här svårplanerad en anpassning till industrin är för en kommun. Att planera för hushåll är lättare och mer förutsägbart.

Det finns också en otakt i planeringen när det gäller avloppen. Där Miljösamverkan Skaraborg är ute och går igenom avloppen i område för område och dömer ut dem efterhand då många har gamla avlopp och får då krav på sig att byta. Samtidigt håller nya VA-planen på att tas och i den ingår att göra verksamhetsområden av delar av de områden som nu blir utdömda. Att göra verksamhetsområden tar emellertid tid och då ska de som bor där helst inte hunnit bygga nya anläggningar för då måste kommunen lösa in dem innan VA-planen är tagen. Här har man behövt diskutera hur man ska arbeta för att lägga bättre i fas med varandra och här har man kommit en bra bit på vägen när det gäller regelverk för verksamhetsområde kontra miljösamverkan. Förutsättningarna för det här är att man har en bra kontakt och en god dialog. Samverkan har därmed krävt att man utvecklat en bra dialog samtidigt som den har inneburit att man fått en mer kompetent tillsynsmyndighet. Länsstyrelsen är däremot inte speciellt aktiva när det gäller att ställa krav eller se till regionen som helhet.

Under de senaste åren har man ökat personalstyrkan relativt mycket. Tidigare var de underbemannade och gjorde inte allt som de skulle. Nu är de emellertid nära att ligga rätt när det gäller personalresurserna och har en bra kompetens i organisationen.

I Skövde har man också haft fördelen att få behålla en hel del personal. De som kommit in efter generationsskiftena har stannat kvar i organisationen. Det är inte nödvändigtvis så att alla ser det som en fördel att arbeta i en

större organisation där man får specialisera sig. Det finns de som vill arbeta mer på bredden och med olika frågor och därmed söker sig till en mindre organisation. Alla vill inte vara specialister utan en del vill kunna bredda sin kompetens. Även om man inte är många inom VA är man många inom sektorn service och där har man också ett utbyte och kollegor.

När det gäller arbete med biogas har man ett bolag, Skövde Biogas AB. Bolaget ägs till 51 % av Göteborgs Energi och till 49 % av Skövde kommun. Bolaget producerar biogas baserat på substrat från slakteriet och mejeriet m.fl. VA levererar sin rågas upp till biogasen och de uppgraderar sedan denna och säljer som fordons gas. Utöver det finns det ett driftavtal mellan bolag och VA-avdelningen där VA-avdelningen har en driftentreprenad på biogas. Detta innebär att VA-personal gör jobb på biogasavdelningen (totalt sett 1 tjänst).

Har arbetat med ett utvecklingsprojekt kopplat till EU. De har nu ett projekt av mindre omfattning där de testar ny teknik i rötkammare som de har fått bidrag från energimyndigheten att göra. Från politiken uppmuntrar man utveckling om man hittar pengar och det ligger inom verksamheten. I visionen står det att Skövde ska ligga i framkant i regionen, vilket översatt innebär att de ska testa nya idéer och tekniker för att stötta utvecklingen i hela regionen. Regionen är viktigare än staden för att bli livskraftig och dra utvecklingen framåt. Tänk region snarare än kommun. Måste också vara en motvikt till den stora Göteborgsregionen.

Verksamheten hade under många år 10 miljoner i investeringsbudget. Nu 2015 är investeringsbudgeten 15 miljoner och de kommande åren är prognosen den att den kommer att ligga på mellan 50–60 miljoner. Orsaken är framförallt att kommunen expanderar mycketkräver en anpassning av kapaciteten i ledningsnätet. Tanken är att nu när de får en fastlagd plan på utbyggnadsarbetet så ska personalen på utförarsidan dimensioneras upp för att klara detta och begränsa mängden externa som anlitas. Enligt VA-chefen underlättar det att ha verksamhet och bedriva projekt i egen regi för då kan man ha mer kontroll över vad som sker och vad som görs.

Nästan all förnyelse som sker på spill- och dagvatten utförs av externa så i pengar räknat är det ungefär jämt fördelat mellan externa och det som görs i egen regi. Men det beror lite på vad det gäller för aktiviteter och mycket har berott på att de inte haft någon flerårsplan. Med en sådan plan ska man kunna dimensionera personalen bättre och därmed minska andelen externa aktörer.

Politik

Från politikens håll inser man vikten av att det måste vara ordning på verksamheten och här har den förre VA-chefen såväl som nuvarande sektorschefen och hur de lyft fram VA-frågorna spelat en stor roll. Framförallt förra VA-chefen var aktiv och argumenterade väl inför KS om vad som behöver göras och behoven och visa på var man inte följde lagen och vad som måste göras för att de skulle nå upp till kraven. De har bl.a. gjort taxemöskningar och höjningar dels för att följa lagen, dels för att kunna bygga. Det är en expansiv kommun och man bygger hela nya stadsdelar och det kostar mycket innan man får intäkterna och det har man insett och man har också

varit beredd att ta den kostnaden från kommunens sida. Detta är ytterligare en anledning till att man utvecklar de tekniska bitarna d.v.s. det krävs för att kunna bygga ut staden. Här har man visionen för kommunen att luta sig mot också och denna är tagen i KF. Likaså har man ÖP att vila sig mot som även den är politiskt förankrad. Dessa dokument varit ett stort stöd i beslutsfattandet. Det är viktigt att ha ett KS och KF som förstår och intresserar sig för VA-frågor och som sköter samordningen och ser till helheten och förstår behoven.

Investeringar är emellertid en sak och driften en annan. Man kan få pengar till investeringar, men kanske inte nödvändigtvis till driften vars kostnader naturligen ökar när omfattningen på anläggningar och infrastruktur ökar. På senare har man successivt ökat taxan som från början låg lågt. Även i detta arbete har sektors-chefen varit ett stort stöd då han säkerställt att de haft ett bra underlag och bra argument när de lyft frågan om taxehöjning till politiken och tydligt visat på framtida behov etc. Det fanns tydliga behov beskrivna och tydlig koppling till vad lagen kräver.

Utmaningen med att driva VA i egen förvaltning är att säkerställa att VA inte blir marginaliserade. Det är lätt att det blir på det viset. Tidigare år har VA varit marginaliserat inom kommunen och problemet då är att det inte finns någon förståelse och utan förståelse kan man inte investera eller utveckla verksamheten.

En annan utmaning är hur VA och VA-kollektivet ska hålla sig till alla andra beslut som tas inom förvaltningen speciellt i de fall de inte ligger i verksamhetens intresse att dessa beslut tas. Detta måste VA förhålla sig till. Det kan också vara svårt att få förståelse för vad det innebär med VA-kollektivet. Det är viktigt att veta att VA-kollektivet lever sitt eget liv och respektera detta. I förvaltningen blir det viktigt att bygga relationer och skapa förtroende och ger VA en plats.

Organisationsfrågan

Chefen för sektorn har uttryckt intresse av att göra VA till en interkommunalverksamhet tillsammans med grannkommunerna. De har redan en viss samverkan med dessa kommuner i ett kommunalförbund, Miljösamverkan Östra Skaraborg. I detta kommunalförbund finns alla miljöinspektörer för Karlsbro, Hjo, Falköping, Tibro, Tidaholm m.fl. Detta har inneburit att istället för att ha 30 % tjänster i någon kommun får man heltidstjänster med kollegor – det är många som aldrig haft kollegor. På det viset blir det lättare att rekrytera, utveckla och få kompetens. Till stor del konkurrerar man med varandra om kompetensen.

Satsningen har varit lyckad och flera har anslutit sig efterhand. Detta är emellertid en ren tjänstesäljande verksamhet utan att äga tillgångar som VA gör. Liknande samarbete finns på räddningstjänsten och för avfallshanteringen. Det är ungefär samma kommuner som samverkar inom alla områden – med viss variation.

Processen med samverkan med de mindre kommunerna har de hållit på under ca en och en halv mandatperiod men det går trögt. Det finns också mindre samverkan kommunerna emellan redan och samverkar avseende enskilda tjänster eller funktioner och ingen känner sig i nuläget beredda att

ta steget fullt ut och samverka fullt ut med grannkommunerna. Däremot hittar man andra former och även former för kunskapsutbyte.

Sammanfattningsvis vill de i nuläget inte gå in i något bolag, inte minst för att en omorganisation tar mycket resurser och tid från personalen och det fungerar inte nu när kommunen expanderar så pass mycket och är inne i ett kritiskt skede. Inriktningen är istället den att hitta sätt att formalisera samverkan med kranskommunerna via avtal. T.ex. skulle kommunerna i regionen genom avtal kunna köpa expertkompetens av varandra. Utifrån dessa avtal och den omfattning de är på skulle man sedan i respektive kommun kunna dimensionera personalen. Men här krävs det att de undersöker vad som är juridisk möjligt och hur det ska lösas rent praktiskt. Det skulle vara en början och ett sätt att bygga upp en bas utifrån vilken fördjupad samverkan kan utvecklas.

Bilaga 5: Tomelilla och Simrishamn

Kommuninformation

Tomelilla är en kommun med ca 13 000 invånare och Simrishamn har ca 19 000 invånare av dessa bor 6 000 i tätorten Simrishamn. Simrishamn och Tomelilla är båda belägna i Sydöstra delarna av Skåne. Simrishamn ligger utmed kusten och har många sommarboende och turister, något som inte Tomelilla har i samma utsträckning. På sommaren fördubblas i stort sett Simrishamn sitt invånarantal. Simrishamns kustnära läge påverkar också tillgången till vatten, vilket är en bristvara i kommunen. Tomelilla å andra sidan har gått om vatten inom kommunen. I Simrishamn utgörs VA av en enhet under samhällsbyggnadsnämnden. Även i Tomelilla är VA en enhet under samhällsbyggnad och ligger direkt under KS.

Geografi

I Simrishamn har man ont om vatten. Framförallt sommartid och då köper de även vatten från Tomelilla för att klara av försörjningen. Bristen på vatten gör också att man har många vattentäkter i Simrishamn eftersom de måste ta det vatten de kan från en tåkt så länge den ger vatten till en bra kvalitet.

I Simrishamn ser man klimatanpassning som en stor utmaning och har fullt upp med att få grepp om hur deras situation ser ut. I Simrishamn har man haft en del problem med översvämningar men framförallt med ovidkommande vatten – ett problem som ofta uppstår när det regnar. Utmaningen i Simrishamn är att det är en kustnära kommun, vilket ställer krav på systemen. Då en del av systemen är gamla är de inte anpassade för trycket för havet. De är i nuläget på gång med planer på att förnya och anpassa anläggningarna och utreder nu vilka åtgärder som måste göras. För detta har de stöd från politikerna.

Även i Tomelilla har man vissa problem med tillskottsvatten. Däremot har de inte någon direkt översvämningssproblematik att tala om.

Demografi

Det faktum att Simrishamn i stort sett fördubblas sitt invånarantal på sommaren har gjort att de har blivit tvungna att bygga ut reningsverket i Kivik eftersom kapaciteten inte längre räcker. I samband med utbyggnaden av det nya reningsverket kommer de att fördubbla kapaciteten från 3 000 till 6 000 pe. På det viset har de även en viss marginal då det enligt ÖP är planerat med 5 000.

Båda kommunerna har en huvudort och mindre byar. Detta innebär att man har många små verk och många verk i förhållande till antal invånare. I Tomelilla har man fem vattenverk och i Simrishamn har man tio stycken. Det är geografin som till stor del avgör. I Simrishamn är det däremot få av anläggningarna som är isolerade utan det är väl i hopbyggt. Andelen verk och anläggningar påverkar också arbetssituationen då det innebär att de anställda får resa runt en del. I Tomelilla har man därför valt att dela upp kommunerna i geografiska områden och fördelat ansvaret därefter.

Organisation och verksamhet

I Tomelilla har man 13 stycken anställda på VA-sidan. Av dessa är 7 stycken drifttekniker, två är ingenjörer, en karttekniker och sedan har de en som arbetar driftlab samt ekonomi. Och så har vi en chef.

I Simrishamn har man 22 anställda. Det är tre stycken drifttekniker på vatten och en arbetsledare, på avloppsverkssidan är det fyra stycken inklusive arbetsledning, sedan är det fem stycken som arbetar med pumpstationer, sedan är det fem på rörläggningssidan inklusive arbetsledare, utöver de har de två VA-ingenjörers tjänster, en som sköter fakturering och kundtjänst och en abonnentsansvarig.

Skillnaden mellan kommunerna är att i Tomelilla har man inte rörläggarna på VA-enheten utan de ligger på gata och park och det är en anledning till att det är färre anställda på VA sidan i Tomelilla. Allt grävarbete och alla vattenläckor etc. sköts således av gata och park i Tomelilla och då anlitar VA enheten gatukontoret för detta. Anledningen till valet av denna organisation är historisk – det har alltid varit så. Sedan är det antagligen också på det viset att om man är mindre är det inte ekonomiskt försvarbart att ha grävarbete fördelade på två enheter inom samma organisation. Av samma anledning har man inte i Tomelilla delat upp driftteknikerna mellan vattenverk och reningsverk, utan de arbetar på båda typer av verk. Istället har man delat upp mellan norra och södra kommunen. I Simrishamn har man uppdelningen på dagtid, men inte under jourtid, utan det är bara en drifttekniker i beredskap.

I Tomelilla har man anlitat en konsult som hjälper dem med VA-planen. Utöver det använder man sig av konsulter för att ta fram förfrågningsunderlag i samband med upphandlingar, vid större ombyggnationer som t.ex. vid den pågående ombyggnationen av reningsverket. Större projekt har man inte resurser att klara av själva.

Även i Simrishamn upplever man att man inte klarar av större projekt själva utan då tar man in konsulter. Även där har man anlitat konsult för hjälp med framtagandet av VA-planen men också i samband med den planerade ombyggnationen av Kiviksverket. Konsulter används också till att göra utredningar. De har en upphandlare på förvaltningen men denna person gör inte allt utan även där tar man stöd från konsulter. De har även för närvarande vakanser på VA-ingenjörssidan då en har slutat och en är föräldraledig. Detta har man valt att göra för att inte tappa fart.

I båda kommunerna är man tidsmässigt hårt pressade och i Tomelilla upplever man att man är väldigt slimmade. Om någon faller bort pga. sjukdom eller föräldraledigt märker man det direkt. Man är således sårbar för minsta lilla påverkan och har inget extra utrymme i organisationen och situationen är liknande i Simrishamn.

När det gäller rekrytering har man det relativt svårt att rekrytera, speciellt att få sökande med längre erfarenhet. Däremot upplever man att situationen delvis har vänt och att det är lättare att rekrytera nu än vad det var för några år sedan. Till viss del konkurrerar man med varandra också. Till viss del handlar det också vilken typ av tjänst man söker personal till.

Möjligheten till att arbeta med planering och utveckling får ofta stå tillbaka i Tomelilla kommun då man inte har resurser att ta itu med dessa. De

får ofta stå tillbaka och prioriteras bort för att ta hand om mer akuta frågor. Det är därför de har en konsult inne för att hantera VA-planen. Likaså är det svårt att hinna med utveckling av verksamheten. I Tomelilla kommun hade man gärna velat Revaq certifiera sig något som Svenskt Vatten också vill att kommunerna ska göra, men de har helt enkelt inte resurser till att mäta med det. Som det är nu har man bra slam i Tomelilla och sprider det på åkrarna. I båda kommunerna hade man också velat ägna mer tid åt uppströmsarbete än vad man gör.

I Simrishamn har man ett projekt tillsammans med IVL på ett reningsverk men det är tack vare samarbetet med IVL som man kan ha detta projekt. Projektet handlar om hantering av läkemedelsrester och de har även ett pilotprojekt kring biogas. Tanken är att ta in slam och fiskrens och göra rening mot läkemedel etc. Förutsättningarna för projektet är emellertid att de har resurser från IVL.

De anställda i Tomelilla och Simrishamn är vana att arbeta tillsammans och träffas med jämna mellanrum i olika frågor. Bland annat har de tagit fram en gemensam vattenförsörjningsplan för Ystad, Sjöbo, Tomelilla och Simrishamn.

Gemensamma samverkans projekt

Vattenbristen i Simrishamns kommun är den främsta orsaken till att kommunerna inlett en samverkan kring den vattentäkt som finns i Brösarp. Den täkt som fanns täckte väl Brösarpsbonas behov, medan behovet på andra sidan kommungränsen dvs. i Simrishamns kommun och då orten Kivik var stort. Utöver det har Tomelilla fått nya bostadsområden i detta område och de behövde anslutas till det kommunala systemet. Projektet inleddes 2007 då Tomelilla ansökte om att lagligförklara vattentäkten i Brösarp som då saknade vattendom. Samtidigt blev en och samma person VA-chef i såväl Tomelilla som Simrishamn. I egenskap av VA-chef i båda kommunerna såg han fördelarna med att samordna detta mellan kommunerna då täkten gav mycket vatten och Kivik saknade vatten. Detta var själva upprinnelsen till tanken att Kivik i Simrishamns kommun skulle förses med vatten från Brösarp i Tomelilla kommun. Då gick man in och gjorde andra undersökningar och ökade upp tillståndet. Därefter har Tomelilla och Simrishamn gått in med en gemensam ansökan om vattendom och gjort en ny brunn som är provpumpad och nu vekar det som om domen kommer att bli klar men överklagande tiden måste väntas ut.

Utöver det har Tomelilla kommun utbyggnad av Brösarp. Det är områden söder om Brösarp som ska byggas och där är områden som har egen vattentäkt i dag som man på sikt tror kommer att behöva införlivas i det kommunala nätet. Därför planerar man idag en ledning från Brösarp till Kivik där Tomelilla kommun får med de nya områdena som de måste försörja. Samtidigt som Kivik får vatten från en ny täkt. Egentligen hade försörjningen av Brösarp klarats av en då men om man utifrån Tomellillas perspektiv ser 10 år framåt så har den by som heter Eljaröd och det är en av öarna i systemet. De har kommunal försörjning men den är lokal och inte knuten till det övriga kommunala nätet. På sikt ser man att för att slippa söka vattendom och söka vattenskyddsområde för en liten by med 80 invå-

nare tänker man sig att om 10–15 år dra en ledning även till Eljaröd och då har de fördel av att göra det projektet de gör nu för att de hade vid den tidpunkten även behövt öka på ledningsnätet.

För Simrishamns del är detta inte bara ett projekt som ska förse Kivik med vatten utan i ett längre perspektiv även Ravlunda, Vitaby och St Olof i området. Detta kommer att ske genom att göra avknoppningar längs vägen. Idag är t.ex. St Olof en isolerad ö vars försörjning är lokal och inte knuten till det övriga systemet i kommunen och reningsverket på orten vill de lägga ned för att det är så litet och de vill hellre samordna detta med Kivik och likaså vill de lägga ned reningsverket i Ravlunda. Det finns således en hel del som kan knytas till det här projektet.

Organisering av detta projekt har de valt att göra så att de har delat upp ansvaret efter kommungränsen. Där Tomelilla ansvarar för projektet och tar kostnaden för och bygger allt som sker fram till gränsen till Simrishamns kommun och där tar Simrishamn över ansvaret. Detta upplevs som det enklaste sättet att hantera det på. Med andra ord var och en bygger i sin kommun och det blir enklare utifrån alla perspektiv även i relation till markägare. Utöver det ses de regelbundet då de har avstämningsmöten med jämna mellanrum för att följa projektet och hur det fortlöper i respektive kommun. Den stora frågan är hur man ska fördela kostnaderna i Tomelilla kommun som delvis uppkommer för Simrishamns nytta. För att hantera detta och fördela själva investeringen ska de ta fram en fördelningsnyckel. Kommunerna arbetar med att ta fram ett avtal för att reglera samarbetet dels under byggnationen, dels för driften.

Utöver detta projekt har de även en samverkan kommunerna emellan i Smedstorp. Även här handlar det om ett vattenverk. Detta vattenverk byggdes gemensamt av Smedstorps kommun och Tommarps kommun innan kommunsammanslagningarna tidigt 70-tal. Tomelilla kommun är huvudman för vattenverket och de har ett avtal med Simrishamns kommun som innebär att Tomelilla säljer vatten per kubikmeter till Simrishamn. Innan var det på det viset att driftskostnaderna skulle fördelas baserat på vattenförbrukningen men då stora delar av kostnaderna inte varierar med förbrukning fungerade inte detta något vidare utifrån Tomelillas perspektiv och därför sa kommunen upp avtalet. De år Simrishamn förbrukade mycket fördelades kostnaderna mer jämt. Problemen var de år då Simrishamn förbrukade lite fick Tomelilla ta en stor del av kostnaden och denna kostnad varierar egentligen inte med förbrukningen. I det nya avtalet fördelas kostnaderna mer jämnt då full täckning tas i avgiften som faktureras per kubikmeter.

Organisationsfrågan

Samverkan har diskuterats över åren dels mellan kommunerna, dels även med Ystad men diskussionerna har varje gång stöpt på den politiska nivån där det inte finns någon vilja till att samverka. De talas återigen om samverkan kommuner emellan och det finns antagligen bättre förutsättningar för detta på tjänstemannanivå än på politisk nivå. VA-chefen i Ystad sammankallade VA-cheferna i sydöstra Skåne för ett tag sedan för att undersöka möjligheterna till samverkan. De såg det som ett startskott och de vill börja diskutera samverkan igen och göra det med ett större antal kommuner.

Anledningen till att man vill samverka är att man är små och därmed måste arbeta brett. Om de var större kunde de specialisera sig i större utsträckning. Kanske ska man landa någonstans mitt emellan och inte bli för specialiserad för till viss del krävs det en helhetssyn, men att inte vara lika spretig som man är idag. Det tar tid att vara spretig och bred.

Samverkan skulle antagligen också innebära att man blev starkare och en starkare aktör. Likaså skulle man kunna få mer resurser i den dagliga driften och kunna hjälpas åt med beredskap etc. Det senare ska inte underskattas med tanke på att det sker mycket samverkan kommuner emellan i Skåne och genom samverkan skulle Österlen få mer att säga till om. Det är också naturligt att samverkan sker mellan dessa kommuner. Samverkan sker också redan på många områden kommunerna emellan.

En risk eller utmaning med en samverkan är att man riskerar att tappa kontakten till övriga förvaltningar i kommunen och detta är något man behöver vara uppmärksam på. I nuläget har man de övriga förvaltningar i samma hus/korridor vilket underlättar samarbete i vardagen.

Bilaga 6: Sotenäs kommun

Kommuninformation

Sotenäs kommun har ca 9 000 invånare och ligger i Bohuslän en bit utanför Uddevalla. Kommunen utgörs av olika kustsamhällen varav Kungshamn är huvudort. Vatten och avlopp i Sotenäs kommun är organiserat i den tekniska avdelningen i kommunstyrelsens förvaltning. Utöver VA sköter denna avdelning, offentlig renhållning, hamnar och badplatser, gata och park, kommunägda lokaler samt kost och städning. Tekniska kontoret har en chef och under denna finns en person som utöver VA även ansvarar för anläggning. Ansvariga politiker sitter i det tekniska utskottet vilket i sin tur lyder under Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige.

Geografi

Geografin i Sotenäs är en utmaning i sig. Det är mycket berg och nära hav. Frågan om klimatanpassning är ytterligare en sådan fråga som de inte maktar med. Däremot arbetar planavdelningen mycket med dessa frågor i arbetet med ÖP och tankarna kring behovet av klimatanpassning finns med i bygglovsbeslut och liknande. Förra året byggde de en ny pumpstation nära havet och var då noga med att arbeta med att säkra den mot översvämningar. Det långsiktiga strategiska har de emellertid inte resurser till.

Översvämningsproblematiken handlar inte bara om risken för översvämning på grund av höjt vattenstånd i havet utan kommunen blev nästan avskuren från omvärlden i oktober på grund av regn. Två av tre vägar in i kommunen var då översvämmade. Då ställs frågan på sin spets. Den gången var det framförallt bygg- och miljö och räddningstjänsten som reagerade och drabbades. Alla tre vägar in i kommunen ägs av Trafikverket och översvämningarna föranledde en hel del kontakter med Trafikverket efter det. Det var ett speciellt läge.

Råvattentäkten är en sjö som ligger på gränsen mellan Sotenäs, Munkedal och Tanums kommuner. Där har Sotenäs ansvar för dammen och regleringen av sjön. I samband med översvämningarna hade de problem då de var tvungna att öppna dammluckan. I ena änden har de dammluckan och i andra råvattenpumpstationen. Pumpstationen ligger så till att om nivån i sjön höjs för mycket dränks pumpen. Detta problem fanns inte när pumpstationen byggdes eftersom sjön då var dämd annorlunda. Detta kan komma att kräva en ombyggnad av pumpstationen på sikt. Kommunen har en vattentäkt till men den är mindre.

Demografi

Trots den stora andelen fritidshus har de inte så många utbyggnader av VA-nätet. Det gjordes en utbyggnad i ett område precis innan nuvarande VA-chef började och där håller de fortfarande på och strider om den särtaxa man då införde. Det ligger för närvarande i VA-nämnden. Kommunen ansåg att där behövdes särtaxa. Utöver det har de ett sommarstugeområde som skrivit

till Länsstyrelsen och bett dem om att förelägga kommunen om att bygga ut. Men än så länge har de inte fått något föreläggande men de vet om att det ligger där och tickar. De har en plan för utbyggnad av 3–4 sådana områden men det går trögt. Det har inte gjorts någon utbyggnad av något sådant område de senaste tre åren utan där har man från politiskt håll valt att stryka den typen av investeringar varje år. Detta trots att de funnits med i planen. Eller rättare sagt verksamheten har själva varit tvungna att välja bort den då investeringsramarna varit sådana att de varit tvungna att prioritera andra saker och framförallt utbyggnader på anläggningar. Däremot ser det ut som att de från och med nästa år inte ska ha några större projekt på anläggningarna utan ska kunna fokusera mer på utbyggnad och projektering för en sådan utbyggnad pågår just nu. Projektering är något de köper in av externa konsulter och gör inte detta själva. En av VA-ingenjörerna är kontaktperson mot projektören.

Verksamhet och organisation

Enligt VA-chefen mäktar den nuvarande VA-organisationen inte med att klara ut alla lagkrav och morgondagens krav och strategitänk. De är för få handläggare. Driftteknikerna är en grupp som är lagom många, de är sex stycken. Rönnätspersonalen är 5–6 stycken totalt med arbetsledare. Detta fungerar så länge alla är på plats. Om större arbeten görs köps det på entreprenad. Problemet är kompetensförsörjningen och resurserna som VA-chefen idag ser att de inte är tillräckligt många huvuden för att klara av. Framförallt inte när det gäller strategi och specialfrågor. Om VA blir kvar i förvaltningsform anser VA-chefen att det måste ske en förändring eftersom det inte är bra som det är och som ansvarig för verksamheten känner VA-chefen att hon behöver mer resurser för att klara av verksamheten. Vad som krävs är fler människor som handlägger och som har tid och skriva råd och anvisningar till ABVA till exempel. Detta skulle underlätta arbetet då det skulle ge dem tydligare strukturer och riktlinjer, men de mäktar inte med att i nuläget skapa denna struktur.

Enligt VA-chefen är detta inte något nytt utan har en förklaring längre bak i tiden. Man har historiskt haft få handläggare då man tyckt att verksamheten har fungerat bra och driften har fungerat och de som arbetar där är duktiga och sköter verken väl. Likaså har driften av rönnät fungerat och man har gjort det man ska. Likaså är investeringstakten okej. Vad som saknats är en övergripande syn. Sedan uppstår det många frågor om plan- och bygg och detaljplanarbete, exploateringar och bygglovsärenden och representanter från VA ska vara med och bevaka VA intressena och detta mäktar de inte med i nuläget. De mäktar inte heller med den långsiktiga planeringen avseende infrastrukturens kapacitet. Ett annat problem är kompetensförsörjningen då det är svårt att få kvalificerade sökande till tjänster de utlyser. Det är en liten kommun som ligger långt ifrån någon större tätort vilket gör det svårt att hitta kompetent personal. Likaså har de svårt att konkurrera lönemässigt med de stora entreprenörerna och det gäller framförallt rörläggare. VA har inte möjlighet att själva i förvaltningsform bestämma löneläget då de konkurrerar med andra kommunala verksamheter om löneökningarna. En förändring behövs, men det behöver inte vara bolag.

Taxan utgår från Svenskt Vattens konstruktion. Det som är skillnaden är att fritidshus har en fast bruksavgift per år och ingen vattenmätning. Den fasta avgiften utgår från en schablonberäkning på 100–150 kubik per år och fastighet. På det viset vet de ganska säkert när det budgeterar vad det ligger på. Mer än hälften av alla småhus är fritidshus i kommunen. På det viset har VA det bra för de får in taxan oavsett. Det är mycket värre med gatan och gatubelysning och offentlig renhållning som ska betalas av skattekollektivet som inte ens är 9 000 invånare och så kommer det 15 000 till och skräpar ned. Detta är en tuff utmaning för kommunen.

I den lilla kommunen är det inte heller lätt att ta risker och utvecklas i form av att ta till sig nya tekniker innan de är väl beprövade, speciellt inte om det kostar mycket pengar. Man tenderar att vara mer försiktig. Det kan också bero på en brist på förståelse.

I och med problemen med översvämningar finns det ett stort intresse och en stor vilja inom organisationen att se över dagvatten situationen, problemet är att de saknar resurser till att göra det. Det är alltid något ärende som är mer akut som pockar på uppmärksamhet och det är detta som är dilemma i den lilla kommunen.

Politik

Vad VA-chefen framförallt anser är att det saknas en politisk förståelse för varför fler personer behövs på kontoret. Från politiskt håll fokuserar man på driften och på att den fungerar och förstår inte behovet av att arbeta med sakfrågor och strategiska frågor och att de inte orkar med att ha full kontroll över alla anslutningar och abonnenter. Den förståelsen för arbetet som krävs för att säkerställa verksamheten långsiktigt saknas hos politiken idag.

När det gäller relationen till politiken upplever man från VA-sidan att man måste konkurrera med övrig kommunal verksamhet. Man konkurrerar även med övrig teknisk verksamhet då det inte är någon i det tekniska utskottet som enbart försvarar/fokuserar på VA-frågor. Det kräver att man har starka tjänstemän som orkar stå emot politiken när de går in och petar i saker. Det är lätt för många politiker att gå in i tjänstemannafrågor och lägga sig i dem. För VA-verksamheten är det stor betydelse hur kommunchefen och tekniska chefen agerar och vilken relation de har till politikerna. I en liten kommun med närheten och det korta avståndet slår den typen av relationer igenom. Det är inte bara inom verksamheten som det kan vara svårt att ersätta folk eller hitta nya att anställa. Även inom politiken kan det vara svårt och andelen äldre politiker i tekniska utskottet är hög och det finns en tendens att man har inställningen ”att vi gör som vi alltid har gjort det har ju fungerat”.

Organisationsfrågan

I de politiska verksamhetsmålen för 2012 står det att Sotenäs kommun ska söka VA-samverkan med Uddevalla kommun, Färjelanda och Munkedal. De tre kommunerna som Sotenäs ville samverka med samverkar redan i en organisation som heter Västvatten och 2012 var detta bolag på väg att bildas. Politiken har således uttryckt en vilja att samverka, men VA-chefen vet inte varför de tog detta beslutet då hon började i organisationen på våren

2012. 2013 kontaktade teknisk chef och VA-chef Västvatten vid denna tidpunkt behövde Västvatten konsolidera sig och hade därför inte möjlighet att ta in ytterligare en kommun. 2014 var läget annorlunda och då ansökte Sotenäs om ett delägarskap. Detta initiativ togs av tjänstemännen på Tekniska avdelningen i början av 2015 och beslut togs därefter i Tekniskt utskott och uppdraget finns att utreda konsekvenserna av ett delägarskap. VA-chefen är den som från kommunens sida försöker hålla ihop detta arbete och de har olika forum för möten organisationerna emellan. Frågan är vad som händer med det som blir kvar när VA försvinner. Mest uppenbart blir detta på anläggningssidan där rör-nät och VA hjälper varandra idag. Om VA försvinner blir anläggningspersonalen kvar själva. Vad som händer med det som blir kvar måste antagligen också lösas. I nuläget är emellertid frågan om samverkan något som drivs av tjänstemännen och inte av politiken utan efter det att uppdraget gavs har politiken släppts. Innan sommaren beställde politiken en konsekvensanalys som redovisades direkt efter sommaren. Politiken har nu på allvar börjat diskutera VA-samverkan. Västvatten har varit på besök till kommunstyrelsens sammanträde 20150909. Inget politiskt beslut är taget om VA-samverkan ännu.

När det gäller samverkan kanske det hade varit bättre för Sotenäs att samverka med Tanum och Lysekil då de har liknande utmaningar. Men utöver likheter med fritidsboende etc. har Sotenäs å andra sidan flera andra utmaningar som de inte heller mår med som de delar med kommunerna i Västvatten vilket motiverar en samverkan med Västvatten.

Fördelarna med att vara liten och driva VA i egen regi är bland annat det att man har lokalkännedom. Kommunen är så liten att man vet vad som händer på olika ställen och inom olika områden. På det viset får man en överblick över andra områden också. Ytterligare en fördel är att det finns en lojalitet inom organisationen och det finns en känsla av att man hjälps åt i hela organisationen. Frågan är om den går att behålla i en större organisation.

I en liten organisation jobbar man med flera olika saker samtidigt och måste ha bredden och det är både en för- och en nackdel. Nackdelen är att man inte har specialister, men fördelen är att det är varierande. Detta ställer även krav på vem man anställer. Man måste kunna ha flera bollar i luften samtidigt. Å andra sidan kan man lätt bli uppäten och ta tag i fler grejer än vad man bör. Det kan vara svårt att se gränserna då de är mer flytande i en liten kommun. Å andra sidan är avsaknaden av gränser positiv då det skapar flexibilitet. Problemet är att i en liten kommun som inte ligger nära en tätort kan man inte välja hur som helst bland de som svarar på utannonserade tjänster. Det kan vara så att de som anställs inte har kompetens för alla de arbetsuppgifter som landar på deras bord då många har en smalare bakgrund.

Inom den tekniska avdelningen är man duktiga på att arbeta tillsammans. Vad de däremot skulle önska är ett bättre/närmre samarbete med plan, bygg och miljösidan. Den biten skulle kunna fungera bättre än vad den gör idag. Den biten skulle kunna fungera bättre än vad det gör idag. Detta trots att de sitter i samma hus.

I slutändan handlar det inte om vilken organisationsform man har utan vilka resurser man har och vilken ambitionsnivå politikerna väljer. Även i

förvaltningsform kan man höja ribban och kvaliteten om viljan finns. VA får i politiska sammanhang i Sotenäs kommun för lite uppmärksamhet, speciellt i relation till andra frågor inom det tekniska utskottet. Dessutom finns det olika grader av samverkan. Man kan arbeta i nätverk och ha kurser tillsammans och det gör man redan till viss del med grannkommunerna. Men det är än så länge bara på den nivån och viljan hos grannkommunerna till att ytterligare fördjupa samarbetet är inte så stort.

Bilaga 7: Perstorp

Kommuninformation

Perstorp är en liten kommun med drygt 7 000 invånare, vilket gör den till Skånes minsta kommun som är belägen i norra Skåne en bit utanför Hässleholm. I Perstorp bedrivs vatten och avloppsverksamheten i egen regi i förvaltning. Verksamheten är organiserad under Tekniska kontoret vilket i sin tur ligger under kommunledningskontoret. Ansvarig för verksamheten har befattningen samhällsbyggnadschef. Verksamheten har fyra anställda på driften. Två stycken arbetar på avloppsreningsverk, en jobbar med vatten och en med rörnät. Detta innebär att det inte har någon över som kan arbeta med dagvatten.

Organisation och verksamhet

Samhällsbyggnadschefen är nyanställd och har arbetat som samhällsbyggnadschef sedan juni 2014, men har varit anställd i kommunen på samhällsbyggnadssidan som ingenjör sedan tidigare.

Utmaningarna för kommunen är flera. En utmaning utgörs av en är den stora bristen på kunskap och dokumentation kring den egna verksamheten och kompetens. Avsaknaden på kompetens är inget nytt i organisationen utan är något som saknats åtminstone sedan 2006. Konsekvenserna av bristen på kompetens är att man gör som man alltid har gjort. Tillsynsmyndigheten har haft överseende med detta och chefen för samhällsbyggnad förstår inte riktigt hur de har tänkt när de inte har anmärkt på hur vatten och avlopp sköts i kommunen och kanske är de väl förstående och tar för stor hänsyn till att Perstorp är en liten kommun med små resurser. Av tillsynsmyndigheten ges de t.ex. möjlighet att själva bestämma tidplanen för det som ska åtgärdas och kan därmed anpassa arbetet till de resurser de har.

Ett exempel på konsekvenserna av kompetensbristen är att de utöver ett stort avloppsreningsverk inne i centrala Perstorp och även har ett i kommunens norra delar. Reningsverket i kommunens norra delar har visat sig vara en aktiv slamanläggning, men det var det ingen som egentligen visste om och anläggningen har således inte utnyttjats. Detta speglar kompetensbristen i kommunen. Man hade en kassun som var gjuten och hade väggar, men ingen visste att det var en aktiv slamanläggning. Detta uppmärksammades och under hösten 2014 startade anläggningen upp och justerades och nu hanterar man slam i anläggningen. När det gäller det stora reningsverket är kapaciteten inte tillräcklig vilket innebär att när det regnar och framförallt när det regnar mycket ligger de alltid i riskzonen för att bredda. Ett annat problem är att det finns en bäck som rinner genom kommunen och om vattenståndet i bäcken höjs finns det en risk att vatten från bäcken breddar in i reningsverket.

Driften av det stora reningsverket har under flera år skötts av en och samma person. Denna person gick i pension för något år sedan och i samband med detta gjordes ingen ordentlig överlämning eftersom det saknades rutiner för detta. Att ingen ordentlig överlämning gjordes har ytterligare försvårat kompetensläget inom kommunen.

På rörnätsidan har de en utmaning som består i att de har mycket tillskottsvatten och det beror dels på att det läcker in grundvatten, dels på att de har problem med felkopplade dagvattenledningar. Däremot har de inte kombinerade system i någon större omfattning.

Slutligen när det gäller dricksvatten har de två vattentäkter. Utmaningen är att vattnet i kommunen har lågt pH. Ett problem är att man lade en ny kalkbädd för att justera pH värdet. Men det hjälpte inte och man förstod inte varför pH-värdet fortsatte att vara lågt. Detta är ytterligare ett exempel på de problem som bristen på kompetens genererar i verksamheten. Utöver det har de hårt vatten i den ena vattentäkten och mjukt i den andra och det finns inte dokumenterat var dessa två källor möts. Med andra ord saknar de flödesmodeller och avsaknad av dokumentation och de har inte kompetens eller resurser inom ramen för verksamheten att idag åtgärda detta problem.

För att täcka upp för en del av resurs- och kompetensbristen anlitar verksamheten konsulter till bland annat utredningar som de inte har resurser att göra själva. Utöver det gör de allt i egen regi. Men enligt samhällsbyggnadschefen är det en tidsfråga innan de måste göra en mer övergripande förändring. Anledningen är att de saknar arbetsledare för VA och de har ingen VA-ingenjör, för att nämna några av bristerna. På sikt innebär detta problem att klara av uppdraget så som det är definierat i lagstiftningen. VA är med andra ord ett område som är på väg att bli eftersatt.

Orsaken till problemen och bristen på kompetens går att hitta längre bak i kommunens historia. Samhällsbyggnadschefen har inte någon tydlig bild över varför det blivit på det här viset, men han tror att det kan bero på att man valt att spara in på VA och att man har tyckt att det har fungerat. Före 2006 fanns det en teknisk chef som bara intresserade sig för VA och hade stor kompetens inom området. Detta är något som organisationen fortfarande lever på. Denna person gjorde allt det som ingen gör idag. När han försvann, försvann också intresset för att driva VA frågor och ingen tog aktivt ansvar för verksamheten. De har nu återigen under nu varande samhällsbyggnadschefens ledning tagit tag i VA-frågorna igen och börjat arbetet med en VA-plan och en klimatanpassningspolicy och saneringsplaner. De är även tagit fram ett dokument som de benämner framtida vatten och det är en vattenförsörjningsplan. Utöver detta ser de över krisvattenhantering och nödvatten för att se om de kan hitta någon källa för detta. De ser även över vattenskyddsområdena och är på gång att handla upp ett GIS system.

Det främsta problemet är nog hur man ska hantera tillskottsvatten samt att söka reda på orsaken till detta problem. Däremot har de inga problem när det gäller underhållet. Det finns film på varje meter av ledningarna och saneringsplanen har de följt och fast den inte är klar än har de åtgärdat alla sträckor som de har haft fel på. En stor anledning till att man har den här typen av kunskap om infrastrukturen är tack vare det arbete som gjordes inom organisationen före 2006 och att allt som gjordes under tiden med den chefen dokumenterades. Problemet är att det inte har hänt något sedan dess. Det har med andra ord bra kontroll över ledningar och bra nivå på underhållet. Tillsynen är god men moderniseringen av anläggningarna är något som släpat efter och det är därför framförallt det som de arbetar med i nuläget.

Det finns en liten biogasanläggning i kommunen. Större delen av gasen facklas ut, men en liten del går till en panna och en liten andel gas levereras ca 50 000 kubikmeter. Det är således små mängder.

Politik

Än så länge har det inte varit någon som lyft frågan till kommunfullmäktige och där angivit att de behöver pengar till investeringar i anläggningarna. Det belopp som behövs för att modernisera anläggningarna är ungefär 20 miljoner kronor. VA ligger under mark och så länge vatten rinner och det går att spola i toaletterna är det ingen som kommer att ta upp frågan. I somras fick vi en översvämning och allting slogs ut. Reningsverket slogs ut på 20 minuter och alla pumpar stannade. Då fick de kalla in alla även räddningstjänsten då vägar var blockerade och många källare var översvämmade. Systemen visade sig under denna översvämning fungera förhållandevis bra. Det mesta i kommunen är konstruerat för så kallade tio års regn. Men företrädaren på chefsposten hade arbetat med något större kapacitet än vad tioårs regn kräver vilket innebär att en del av systemet är dimensionerat för tjugoårs regn.

Organisationsfrågan

När det gäller framtiden tror samhällsbyggnadschefen att då Perstorp är en så pass liten kommun kommer de att behöva samverka med andra kommuner framöver genom att bilda ett större gemensamt bolag för VA alternativt ett kommunalförbund. I nuläget saknar de arbetsledning. Det finns en nivå under samhällsbyggnadschefen, men i nuläget är det han som tar hand om VA. Anledningen till detta är att avlasta chefen på nivån under samhällsbyggnadschefen. Chefen på nivån under ansvarar för fastigheter, städ, VA, gator och park. Då han är nyanställd har det valt att göra på det viset att han i nuläget inte har hand om VA-frågorna bland annat för att han inte är insatt i VA-frågor. Det går inte heller att få tag i någon som är expert på alla de områden som denna chefsposition kräver. Att ha någon anställd som sköter arbetsledningen enbart för VA har de inte resurser eller behov till. Samhällsbyggnadschefen gör uppskattningen att de skulle behöva en VA-ingenjör i en omfattning på ungefär 25–35 %, vilket inte är görligt.

Det de framförallt saknar är informationen i gränssnittet mot medborgarna. Att de hade någon med kompetensen att upplysa medborgare och rättigheter och skyldigheter. Likaså behöver de kompetens inom projektering. Det största problemet är bristen på kompetens i organisationen och då inte hos de som är anställda utan att den kompetens de har inte är tillräcklig.

Själva rekryteringen kan i sig utgöra en utmaning för en liten kommun. Då är det enligt samhällsbyggnadschefen viktigt att tänka på hur man gör och att man försöka hitta andra sätt att rekrytera och skriva annonser än vad de större kommunerna gör. Det handlar också om att anpassa annonser efter målgruppen och fokusera på den målgrupp man har.

När det gäller samverkan med de närmsta grannkommunerna tror samhällsbyggnadschefen att även de behöver hitta former för samverkan för att säkra upp såväl VA-verksamheten som övriga samhällsbyggnadsfrågor. Frågan har lyfts av samhällsbyggnadschefen upp på politisk nivå och har börjat

driva frågan. Än så länge är emellertid förslaget i sin linda, men samhällsbyggnadschefen är öppen för lite olika alternativ och anser att det viktiga är att man ser till vad som är bäst utifrån medborgarnas perspektiv. I nuläget finns det ett samarbete på avfallsidan inom NORAB och kanske hade det varit mest naturligt att bygga vidare på detta samarbete och utvidga det till att även omfatta VA.



Box 14057 • 167 14 Bromma
Tfn 08 506 002 00
Fax 08 506 002 10
svensktvatten@svensktvatten.se
www.svensktvatten.se