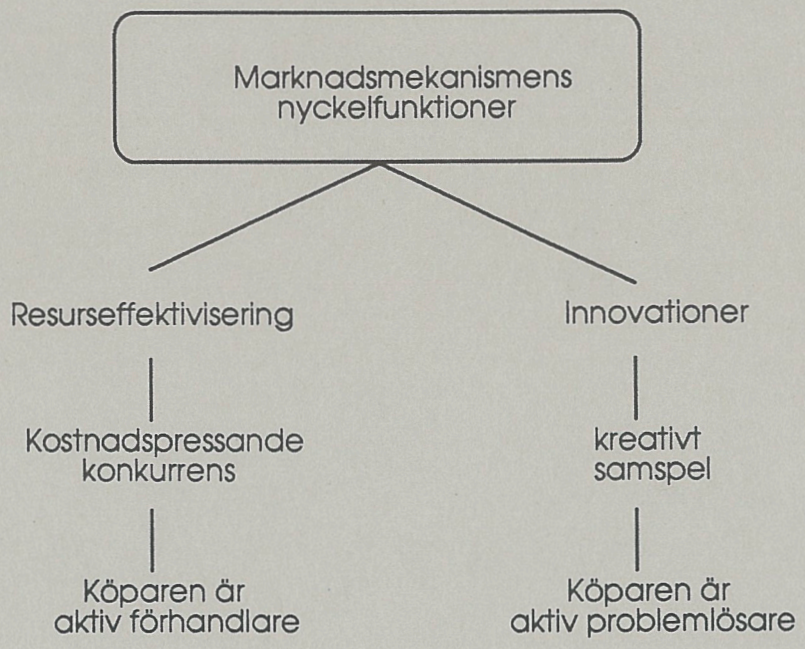
Rapport nr 1993-14

VAV • VA-FORSK

Drömmen om att allt skall förbli som det var

– några reflexioner om konkurrens och strategier för förändring inom va-branschen

Lennart Hansson
Ola Mattisson



Rapport utgiven av Svenska vatten- och avloppsverksföreningen, VAV

VA-FORSK

VA-FORSK är kommunernas eget FoU-program om kommunal va-teknik. Programmet finansieras i sin helhet av kommunerna, vilket är unikt på så sätt att statliga medel tidigare alltid använts för denna typ av verksamhet. FoU-avgiften är för närvarande en krona per kommuninnevånare och år. Avgiften är frivillig och intresset från kommunernas sida har varit mycket stort. Nästan alla kommuner är med i programmet, vilket innebär att budgeten årligen omfattar drygt åtta miljoner kronor.

VA-FORSK initierades gemensamt av Kommunförbundet och VAV. Verksamheten påbörjades 1990. Programmet lägger tonvikten på tillämpad forskning inom det kommunala va-området. Projekt bedrivs inom hela det va-tekniska fältet under huvudrubrikerna:

Dricksvatten
Ledningsnät
Avloppsvattenrening
Ekonomi och organisation
Utbildning och information

VA-FORSK styrs av en kommitté, som utsetts gemensamt av VAV och Kommunförbundet. Kommittén är underställd VAVs styrelse. Under perioden 1993-1995 har kommittén följande sammansättning:

Hans Mattsson, ordförande	Södertälje
Professor Peter Balmér	GRYAAB, Göteborg
Driftchef Sture Bergström	Gatukontoret, Skellefteå
Kommunalråd Bert-Ove Bäckman	Lycksele
Avdelningschef Jane Cederqvist	Sv kommunförbundet
Tekn dr Jan Hultgren	Stockholm Vatten AB
Kommunalråd Caisa Hörberg	Lidingö
Ordf i tekniska nämnden Thure Larsson	Gatukontoret, Visby
Tekn chef Peeter Maripuu	Lysekil
Va-chef Bengt L Persson	Gatukontoret, Malmö
Vd Lars Jansson	VAV
Forskningsledare Jan Falk, sekreterare	VAV

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

Rapport nr 1993-14

VAV • VA-FORSK

Drömmen om att allt skall förbli som det var

– några reflexioner om konkurrens och strategier för förändring inom va-branschen

Lennart Hansson
Ola Mattisson

Rapport utgiven av Svenska vatten- och avloppsverksföreningen, VAV

VA-FORSKs rapportserie

Rapportens titel:	Drömmen om att allt skall förbli som det var — Några reflektioner om konkurrens och strategier för förändring inom va-branschen
Title of the report:	The dream of keeping everything as it once was – A few reflections concering competition and strategies for change in the water and sewage industry
Rapportens beteckning	
Nr i VA-FORSK-serien:	1993-14
ISSN-nummer:	1102-5638
ISBN-nummer:	91-88392-64-3
Författare:	Lennart Hansson, Ekonomihögskolan, Lunds Universitet Ola Mattisson, Ekonomihögskolan, Lunds Universitet
Utgivare:	Svenska vatten- och avloppsverksföreningen, VAV
VA-FORSK projekt nr:	91-115
Projektets namn:	Tekniska kontorens organisation, administration och ekonomi
Projektets finansiering:	VA-FORSK, Kommunförbundet, Byggforskningsrådet, MOVIUM
Rapporten beställs från:	Svensk Byggtjänst, Litteraturtjänst, 171 88 Solna, tel 08-734 51 00
Rapportens omfattning	
Sidantal:	32 sidor
Format:	A4
Upplaga:	1500
Sökord:	Konkurrens, upphandlingsmodeller, strategisk förändring
Keywords:	Competition, purchasing, strategic change
Sammandrag:	Rapporten presenterar översiktligt va-systemen i England, Frankrike och Tyskland för att identifiera alternativa sätt att öka inslaget av konkurrens inom va-sektorn.
Abstract:	The report briefly presents the administrative systems for water and sewage in England, France and Germany. The purpose is to identify alternative ways to increase competition in the Swedish water and sewage industry.
Målgrupper:	Va-aktiva i svenska kommuners tekniska förvaltningar Leverantörer i den kommunala teknikbranschen Konsulter för kommunal teknik Berörda departement
Utgivningsår:	1993
Pris 1993:	110 kr, exkl moms

Sammanfattning

De politiska vindarna blåser idag starkt mot ökade marknadsinslag i de kommunala verksamheterna. Inom va-sektorn har den nuvarande drömmen om att låta allt vara som det är utmanats av drömmen om ökad konkurrens från politikerhåll.

Konkurrens uppstår inte automatiskt och kräver ett flertal förutsättningar för att fungera. Dessa förutsättningar är emellertid begränsade för drift och underhåll inom va-sektorn. Innebörden är att en ökad grad av konkurrens kräver ett medvetet agerande från upphandlarens sida för att utnyttja de möjligheter som faktiskt finns.

Genom en översiktlig genomgång av systemen för drift och underhåll av va i England, Frankrike och Tyskland hämtas inspiration till att konstruera alternativa organisationsmodeller för att öka graden av konkurrens inom va-branschen i Sverige.

Två pricipiellt olika modeller identifieras, koncessionsmodellen och aktivitetsmodellen.

- Koncessionsmodellen.
  Inom ett geografiskt område ansvarar ett företag för drift och underhåll av va-verksamheten. Komparativ konkurrens uppstår genom reglerande prisjämförelser samt vid eventuella byten av koncessionsinnehavare.

- Aktivitetsmodellen.
  Modellen bygger på en uppdelning av verksamheten i flera moment eller funktioner vilka kan utföras av olika företag. Genom flera upphandlingar ökar möjligheterna att stimulera konkurrens mellan flera aktörer.

Bortsett från konnkurrensaspekten diskuteras avslutningsvis några andra skäl till att stimulera nya och andra aktörer än kommunerna att etablera sig inom va-sektorn.

FÖRORD

På Institutet för Ekonomisk Forskning i Lund bedrivs ett antal forskningsprojekt inriktade mot det kommunaltekniska området. Detta sker i samarbete med gatu- och trafiksektionen inom Svenska kommunförbundet, VA-FORSK inom Vatten och avloppsverksföreningen, MOVIUM samt BFR. Ambitionen är att bygga upp en forskarmiljö runt frågor av ekonomi- och organisationskaraktär som berör den kommunaltekniska verksamheten.

Arbetet inom ett av fou-områdena, "Teknikområdets branschstruktur", är inriktat mot sektorns strategiska framtidsfrågor. Ambitionen är att inom delprogrammet följa och dokumentera utvecklingstendenser i Sverige och internationellt. Målet för treårsperioden är att scenarier om olika alternativa framtidssituationer arbetas fram. Som ett led i detta arbete har projektet "Kommunalteknik i Europa - en internationell jämförelse" bedrivits. Resultatet av detta har avrapporterats i fyra delrapporter:

- **Teknisk service i Europa, Kommentus förlag.**
- **Kommunalteknisk organisation och finansiering i Tyskland, rapport nr 19.**
- **Kommunalteknisk organisation och finansiering i England och Wales, rapport nr 17.**
- **Kommunalteknisk organisation och finansiering i Frankrike, rapport nr 18**

Arbetet inom fou-området pågår för närvarande med studier av konkurrenssituationen för tekniska verksamheter i Sverige. I samband med detta projekt har en analys av problematiken inom va-området påbörjats. Föreliggande rapport är en första avrapportering av detta arbete. En slutrapport beräknas föreligga under våren 1994.

Rapporten har framarbetats av Ekonomie doktor Lennart Hansson och civ.ek. Ola Mattisson. Båda verksamma vid Institutet för ekonomisk forskning vid Lunds universitet.

Lund september 1993

Lennart Hansson

Institutet för ekonomisk forskning
Box 7080
220 07 Lund
Telefon: 046-10 49 60
Telefax: 046-10 42 16

Innehållsförteckning

1 Kraven på förändring 1

Konkurrerande drömmar 1
Förutsättningar för positivt verkande konkurrens finns inte alltid 2
Visst är konkurrens en dröm 3
Att förekomma eller förekommas 4
Att se möjligheterna 4

2 En internationell utblick 5

2.1 Anläggning på entreprenad 5

2.2 Varierande system för drift och underhåll 5
England 5
Frankrike 7
Tyskland 9

3 Möjlighet för Konkurrens i va-branschen? 10

3.1 Alternativa modeller 10

3.2 Koncessionsmodellen 11

3.3 Aktivitetsmodellen 13

3.4 Konkurrens erbjuder enbart små möjligheter 14

4 Behov av strukturrationalisering? 16

4.1 Andra skäl för fler aktörer 16

4.2 Marknadslösningens logik 16

4.3 Några alternativa framtidsscenarier 19

4.4 Några frågor 21

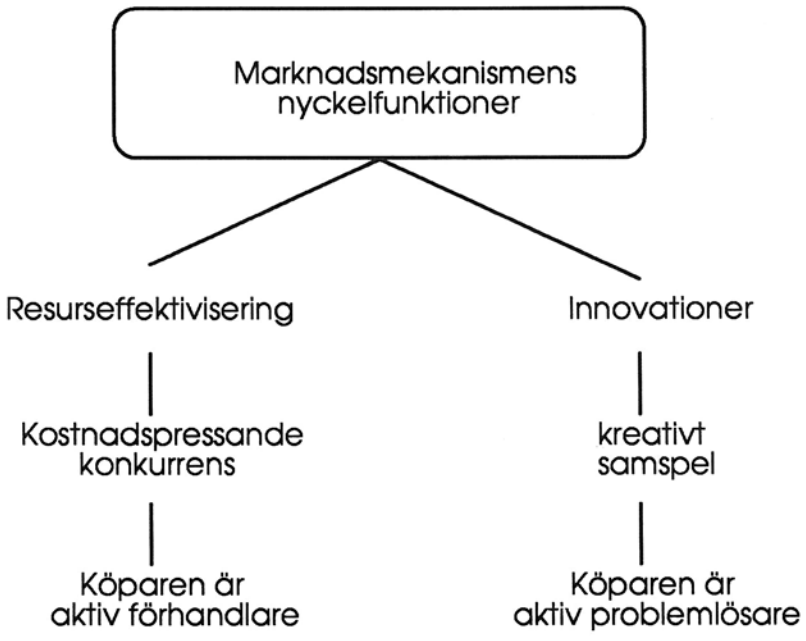
5 En avslutande reflektion 23

1 KRAVEN PÅ FÖRÄNDRING

Konkurrerande drömmar

Alla har vi våra drömmar och drömmar är viktiga. Men drömmar kan också vara farliga om vi fångas av dem och låter dem göra oss blinda för verkligheten runt oss. Förmodligen är vi alla i grunden konservativa, i meningen att vi ogärna förändrar oss. Drömmen är att allt skall förbli som det är nu. Och varför inte? Vi har naturligtvis alla gjort så gott vi kunnat och tycker oss ha rätt att sitta ned ett tag och njuta av våra livsverk.

När fransmännen nu knackar på politikernas dörrar och erbjuder sina tjänster utmanas den existerande **drömmen om vidmakthållande** av den nya tidens dröm, **drömmen om konkurrens**. Drömmen får ett ansikte och tycks bli gripbar. Och denna dröm är stark idag och håller alla delar av vårt samhälle i ett järngrepp. Och visst kan konkurrens vara något positivt och i högsta grad reelt. Både som medel att skapa kostnadspress och som bas för innovationer.



Figur 1: Konkurrensens nyckelfunktioner

Förutsättningar för positivt verkande konkurrens finns inte alltid

Men konkurrens fungerar inte av sig själv och inte i alla situationer. I debatten blandas ofta konkurrens samman med byte av huvudman och man hävdar att bara kommunen avvecklar sin nuvarande produktionsorganisation och lägger över uppgifterna på privata företag så kommer produktiviteten och/eller innovationstakten att öka. Det finns emellertid anledning att hålla isär om skiftet av producent sker därför att det är ett politiskt mål att avveckla den kommunala produktionsorganisationen eller om skiftet sker därför att man vill få till stånd en ökad konkurrens. Den samlade erfarenheten från studier av producentbyten är att ägarformen är av underordnad betydelse[1]. Det som främst avgör om producentbyten till exempel ökar produktiviteten är om konkurrensen ökar eller inte. Konkurrensen ökar emellertid inte enbart genom att kommunen avvecklar sin organisation och att privata företag tar över uppgifterna, vilket tycks vara en utbredd uppfattning idag.

En grundförutsättning för att konkurrensen skall öka är att **antalet aktörer** ökar och att dessa aktörer **agerar självständigt** i förhållande till varandra. Erfarenheter från en studie från sjukvårdens område[2] visar till exempel att det krävs uppemot tio aktörer för att en verklig konkurrenssituation skall kunna etableras. Är antalet aktörer färre uppstår olika former av marknads-uppdelningar och konkurrensen existerar i praktiken inte. Konkurrens förutsätter således bl.a att marknaden ger underlag för ett relativt stort antal producenter. Denna förutsättning säger oss att möjligheterna att etablera marknader där konkurrensen fungerar varierar med geografiskt område. Det är framförallt runt storstäderna som verksamheten kan ge tillräckligt underlag för att en marknad skall kunna bildas som ger utrymme för ett flertal aktörer. För att ett antal aktörer skall kunna etableras krävs också att de initiala investeringskostnader som en etablering kräver inte är allt för höga. Skall **aktörerna** kunna **finnas kvar** som självständiga aktörer krävs dessutom att det inte finns allt för mycket av skalfördelar.

---

[1]För en lättillgänglig sammanfattning av de empiriska studier som gjorts se t.ex.Jonsson, E., (1991), 'Effekter av konkurrens i offentlig tjänsteproduktion', ingår i "Valfrihet och konkurrens i sjukvården", Arvidsson, G. & Jönsson, B. (edit), SNS Förlag. eller Donahue, D., (1992), 'Den svåra konsten att privatisera', SNS Förlag.

[2]Robinson, J. & Harold, S., (1988), Competion, regulation and hospital costs, 1982 to 1986, The Journal of the American Medical Association 260, sid 2627-2681.

Visst är konkurrens en dröm

I debatten glöms ofta dessa förutsättningar bort och ageranden baseras på drömmar om konkurrens snarare än på realistiska bedömningar av vilka förutsättningar olika verksamheter bjuder för konkurrens. Att den perfekt fungerande konkurrensen är en dröm även för de privata företagen illustreras på ett tydligt sätt av Rombach i en artikel i Kommunaktuellt (nr 7 1993).

- Idén om otrogna kunder.....kunder är trogna
- Idén om faktasökande kunder.....kunder dras till utanverket
- Idén om goda kunder.....kunder är egoister
- Idén om den starka kunden.....kunder är ofta i underläge
- Idén om den goda säljare.....säljare gör det man tjänar på
- Idén om priskonkurrens.....alla tjänar på att hålla uppe priset
- Idén om lika villkor och rent spel.....vilkoren är aldrig lika
- Idén om mångfald.....man söker imitera
- Idén om konkurrens som ett stabilt tillstånd.....konkurrens undviks alltid

Figur 2: Idéer om marknaden

Nu kan vi naturligtvis ironisera över de verklighetsbilder vi låter oss styras av. Det är emellertid viktigt att inse att verklighetsbilderna inte bara är ord utan just bilder med starkt styrande inverkan på de ageranden som sker och som vi dessutom anser vara nödvändiga ageranden.

Drömmen om den perfekt verkande konkurrensen kan inte ses isolerat från den ideologi som dominerar vår tankevärld idag. Konkurrensdrömmen är ett av flera teman i den marknadsideologi som är den förhärskande när det gäller kommunal organisation och styrning. Idéerna om marknadsorientering har normativt tagit sig uttryck i tre centrala krav på utveckling av den kommunala verksamheten:

- Den kommunala verksamheten måste drivas **mer kundorienterat**, det vill säga utgångspunkten för den verksamhet som bedrivs och det utbud som erbjuds kommuninvånarna skall vara invånarnas efterfrågan. Kan ses som en reaktion mot ett allt för starkt inflytande för specialister och en allt för stark benägenhet att sätta produktionsapparatens behov före kommuninvånarnas. Kan också ses som ett reaktion mot att politikerna varit allt för styrda av tjänstemännens bedömningar och värderingar.

- **Antalet aktörer** som arbetar med den kommunala verksamheten måste **öka.** Önskan om fler aktörer kan ses som ett uttryck för att man vill luckra upp den kommunala produktionsapparatens monopolställning. Tanken är att en konkurrenssituation skall kunna etableras som innebär att produktiviteten ökar och/eller att incitament byggs in för att nya idéer skall utvecklas. Detta kan också ses som ett uttryck för en politisk strävan att minimera den kommunala produktionsapparaten.

- De kommunala aktörerna måste ges **mer företagslika förutsättningar**. Nyckelbegreppen är här *konkurrensutsättning*, det vill säga de kommunala producenterna skall inte ha någon garanti för produktionsuppdrag, *företagsekonomiska målsättningar*, det vill säga produktionsorganisationen skall inte ta några samhällsekonomiska hänsyn samt *prestationsbaserad ersättning*, det vill säga resurser skall tillföras producenterna i förhållande till utförda prestationer.

Att förekomma eller förekommas

Visst kan man försöka hålla kvar drömmen om vidmakthållande och med kraft argumentera utifrån ett överlägset professionellt kunnande. Risken är emellertid att den som alltid håller fast och hävdar att allt är bra som det är så småningom blir överkörd. Vi lever inte som isolerade öar, oberoende av de värderingar som omger oss. Och ideerna om marknadsorientering är de som för tillfället sköljer över oss och är de värderingar som för tillfället ställer krav på och anger vad som är önskvärda ageranden.Visst kan man hävda att "dessa nymodigheter inte är något för oss" och att det gäller att med alla medel motarbeta dess intåg i verksamheten. Frågan är emellertid om det inte är en visare strategi att gripa initiativet och visa på de möjligheter som finns och som utifrån professionella värderingar kan accepteras. Alternativet är förmodligen att någon annan annars bestämmer utan att lyssna eller beakta de argument som baseras på professionella värderingar.

Att se möjligheterna

Den fråga man borde ställa sig är; vilka möjligheter ryms i marknadsideologin? Finns det något vi kan ta till oss och som förutom att ge oss legitimitet även kan bidra till utvecklingen av verksamheten? Något uttömmande svar på dessa frågor kan inte vi som observatörer ge. All äkta förändring måste komma inifrån och det är således va-branschens aktörer som själva måste identifiera och välja att se möjligheterna.

Ambitionen i detta korta 'paper' är alltså inte att ge svaren utan primärt att ställa frågorna. Huvudfrågan vi ställer oss är om det finns några skäl som talar för att det skulle vara önskvärt att få in fler aktörer i va-verksamheten. Då konkurrensskälet normalt är av central betydelse skall vi göra en analys av de förutsättningar som finns att öka graden av konkurrensinslag i va-branschen. Vi avgränsar oss emellertid inte till detta skäl utan ser också närmare på några andra skäl som kan ha betydelse. Vi tar avstamp i en bild av hur va-försörjningen bedrivs i några andra länder och hur man här försöker få in ökade inslag av konkurrens. Avsnittet bygger på den internationella jämförelse[3] vi gjort av hur kommunalteknik organiserats i England, Frankrike och Tyskland.

---

[3] Projektet har i sin helhet avrapporterats i "Teknisk Service i Europa" - Organisation och finansiering av kommunalteknisk verksamhet - en studie av nuläge och utvecklingstendenser i Sverige, Storbritannien och Tyskland, 1993, Kommentus förlag

2 EN INTERNATIONELL UTBLICK

2.1 Anläggning på entreprenad

Ett gemensamt tema i de tre länder vi studerat är att alla arbetar utifrån en ambition att få in ökade inslag av konkurrens inom alla tekniska verksamhetsområden. Några heltäckande system som garanterar fullt verkande konkurrens finns emellertid inte i något av länderna och situationen kan närmast karakteriseras med att man söker efter möjligheter. Situationen är likartad för alla tekniska delverksamheter.

Koncentrerar vi oss på va-försörjningen kan vi finna ett klart mönster i att merparten av nyanläggningsarbetena utförs av privata entreprenörer. I varje land finns ett antal privata aktörer som ser va-anläggning som ett av flera verksamhetsområden. Vanligen är det företag som specialiserat sig inom byggbranschen. Byggbranschen fungerar på samma sätt i övriga länder som i Sverige även om marknaden ute i Europa naturligtvis är mycket större.

2.2 Varierande system för drift och underhåll

De stora skillnaderna mellan länderna finner vi på drift- och underhållsområdet. På detta område har varje land valt sitt delvis unika system. Extremerna representeras å ena sidan av Sverige och å andra sidan av England. I Sverige är det kommunerna som är ansvariga för verksamheten och i stort både äger och driver alla anläggningar, medan såväl ansvaret för verksamheten som ägandet är privat i England. Tyskland och Frankrike representerar två mellanlägen. Det tyska systemet liknar det svenska. Frankrike påminner till sin struktur om England, i den meningen att inslagen av privata företag är mycket stort. Till skillnad från England har man emellertid i Frankrike valt att i stor utsträckning dela upp verksamheten på olika aktörer medan man i England samlat verksamheten till en aktör.

England

Vatten- och avloppsverksamheten i England har under de senaste årtiondena genomgått stora strukturella förändringar. Fram till 1970-talet var verksamheten ett primärkommunalt ansvar och det fanns en stor flora av kommunala förvaltningar och privata företag som svarade för verksamheten. Under 1974 förstatligades verksamheten. Förstatligandet innebar att hela va-branschen omstrukturerades. Ansvaret överfördes till statliga vattenmyndigheter kompletterade med ett tjugotal privata företag. Under 1989 antogs en ny lag (Water Act 1989) som innebar att vattenmyndigheterna

gjordes om till börsbolag. Omstruktureringen innebar att landet delades in i tio regioner inom vilka respektive bolag hade fullt ansvar för avloppshanteringen. Man ansvarade även för viss dricksvattenförsörjning inom området men kompletterades av ett tjugotal mindre företag vilka enbart arbetade med dricksvatten. Varje aktör fick sig tilldelat ett koncessionsområde inom vilket man ansvarade fullt ut för att konsumenterna var tillfredsställda med den service som erbjöds.

Syftet med systemet var att införa friast möjliga konkurrens mellan ett antal oberoende parter. Genom att företagen har monopol gentemot slutkonsumenten inom sina koncessionsområden ansågs från statligt håll att prissättningen måste regleras för att inte konsumenterna skulle "brandskattas". För att kontrollera vattenföretagens verksamhet upprättades därför en statlig regleringsmyndighet, Office of Water Services (OFWAT), som har till uppgift att bevaka konsumenternas intresse gentemot respektive vattenföretag. OFWAT är den myndighet som reglerar va-företagens taxor gentemot konsumenterna. Årligen görs en revision av företagens verksamhet och kommande behov. När OFWAT förhandlar med respektive förtag tar man hänsyn till verksamheten i de andra företagen och försöker därigenom skapa någon form av **komparativ konkurrens** där de olika företagen "spelas ut mot varandra". Företagen måste argumentera för prishöjningar och OFWAT tillåter inte höjningar i ett företag av skäl som ett annat företag har klarat av att hantera utan att höja priserna. Genom att jämföra produktivitet och verksamhet mellan vattenföretagen vill OFWAT tvinga fram förbättringar i de företag som presterar sämst. Ett exempel på att OFWAT vill markera vikten av sin ställning utspelades 1991 när alla va-företagen utom ett ålades att sänka sina priser.

Va-företagen har ingen rätt att konkurrera om kunder inom andra koncessionsområden än sitt eget. Däremot har man skyldighet att tillhandahålla vatten- och avloppsservice till gamla såväl som nya bostäder inom området. Den geografiska indelningen ger emellertid upphov till möjligheter att konkurrera vid "gränsområden" eller då överlappningar uppstår till följd av att städer växer över till ett annat koncessionsområde. I dessa fall kan företagen lägga in anbud på att få koncessionen på utbyggnadsområdet, vilket sker i konkurrens med andra företag som också lägger bud.

Ett problem som myndigheterna har mött till följd av den nya vattenlagstiftningen är att de mindre dricksvattenföretagen blir uppköpta eller slår sig samman. När den nya strukturen skapades fanns 29 va-företag. 1991, det vill säga 18 månader efter systemet startades, hade antalet reducerats till 24. Under 1992 var antalet företag under 20. Vatten-

myndigheterna har emellertid reagerat på denna koncentrationstendens och markerat att fler uppköp/sammanslagningar inte kommer att beviljas. Det anses vara konkurrensbegränsande om antalet aktörer ytterligare reduceras och anses ge kvarvarande aktörer för stor makt på marknaden.

Frankrike

I Frankrike finns en lång tradition av att privata företag sköter vatten- och avloppsförsörjningen. Va-försörjningen är enligt lagen ett ansvar för kommunerna. Normalt agerar emellertid kommunen främst som beställare och sluter avtal med privata företag som svarar för utförandet av verksamheten. För närvarande uppskattas cirka 75% av dricksvatten-försörjningen utföras av privata företag medan motsvarande siffra för avloppsverksamheten uppgår till ungefär 50%.

Frankrike har cirka 36 000 kommuner med stor spridning i invånarantal (0 invånare upp till 4 miljoner) och flertalet är mycket små. För att få en rimlig skala på verksamheten har kommunerna gått samman i sk syndikat, vilket närmast motsvarar vad vi i Sverige benämner kommunförbund. Syndikat grundas antingen för en specificerad verksamhet eller för hela det kommunaltekniska fältet. Således är det vanligt att företagen har kontrakt med ett syndikat som representerar flera kommuner.

En kommun kan vara medlem i flera olika syndikat som vart och ett består av olika kommuner, beroende på vilken verksamhet som avses att drivas gemensamt. Någon fullständigt entydig bild av hur va-verksamheten är uppbyggd i Frankrike är inte möjlig att ge då variationen är mycket stor. Intressant att notera är emellertid att det inte är ovanligt att va-försörjningen delas upp på delaktiviteter och utföres av fristående aktörer. I dessa uppdelningar skiljer man mellan fyra olika aktiviteter, **dricksvatten-produktion**, **dricksvattendistribution**, **avloppsdistribution** samt **rening av avloppsvatten**. Därefter kan kommunen/syndikatet välja vilka delar man vill utföra själv samt vilka man köper upp från den privata marknaden. Systemet illustreras genom nedanstående exempel som beskriver hur man i Caen valt att bygga upp verksamheten.

Kommunen i Caen (cirka 100 000 invånare) har löst va-försörjningen genom ett antal olika samarbeten. Kommunen utnyttjar två vattenverk som båda sedan länge drivs i syndikatform. Ett i norr som drivs tillsammans med fyra norrliggande kommuner och ett i söder som drivs tillsammans med fyra andra, söderliggande, kommuner. Syndikaten har tecknat kontrakt med privata företag att sköta driften. Kommunen, som länge drivit distributions-nät för dricksvatten i egen regi har nyligen kontrakterat ett privat företag för

att sköta driften av ledningsnätet men endast inom kommunens område. I avtalet överlåter man under kontraktstiden kommunens rättigheter i vattentäkterna åt den private entreprenören. Avloppsnätet har på liknande sätt lagts ut på ett annat företag. För rening av avloppsvatten deltar kommunen i ett syndikat bestående av 28 kommuner som har byggt ett gemensamt reningsverk. Driften av verket har emellertid uppdragits åt en entreprenör som ansvarar för rening av vatten från alla 28 kommunerna.

Alla de fyra aktiviteterna inom vattenhanteringen utförs således av privata företag och det finns ett antal intressanta iakttagelser att notera:

- Enbart i vissa fall är kommunen själv direkt kontraktspart (de både distributionsnäten) vilket innebär att systemet inte hanteras som en helhet utan varje delaktivitet beaktas som en egen verksamhet.
- Kommunens vattenhantering är intimt förknippad med vattenförvaltningen i andra områden då en gemensam punkt (vattenverk & avloppsverk) delas mellan flera kommuner som var för sig sköter distributionsnäten. Således har ingen aktör en bild över hela systemet, utan var och en sköter sin del.
- Kontrakten för respektive delverksamhet har slutits vid olika tidpunkter vars förfallodatum inte sammanfaller. Till exempel baseras kommunens dricksvattenförsörjning på tre kontrakt som alla slutits vid olika tidpunkter och kommunen har endast varit kontraktspart i ett eftersom de andra två utförts genom syndikaten.
- Avloppsnätet i kommunen samt det gemensamma avloppsverket sköts av samma företag men har inte handlats upp samtidigt. Kommunen har själv endast handlat upp distributionsdriften medan driften av avloppsverket har hanterats via syndikatet.
- All dricksvattenhantering sköts av samma företag (inom samma koncern som avloppsverksamheten) men kommunen är endast kontraktspart för distributionsdriften. Produktionen har handlats upp via syndikaten.
- Det pris som vattenföretagen debiterar kunden specificeras i avtalet med kommunen tillsammans med bl a procedurer för hur kostnader för re- och nyinvesteringar skall fördelas.

Fransmännen hävdar själva att systemet med uppdelning av verksamheten på olika delverksamheter ger möjligheter att skapa en sund konkurrenssituation mellan oberoende företag. Detta är emellertid inte helt oproblematiskt då det i Frankrike under en lång följd av år pågått en stark koncentrationstendens. Den stora flora av oberoende företag som funnits har i stort reducerats till fyra stora företag, där två är konglomerat som agerar över hela världen. När vi besökt Frankrike har heller ingen som är verksam i vattenbranschen kunnat ge något exempel på en kommun som samtidigt hade kontrakt med flera vattenföretag samtidigt. Även om kommunen har kontrakt med företag som är självständiga juridiska personer ingår de vanligen i en och samma koncern. Ytterligare en kritisk faktor är kontraktstiden. Denna varierar

vanligen mellan 20 och 30 år. Genom att avtalen varar så länge är graden av konkurrens mycket liten under långa perioder. Även om verksamheten splittrats upp i flera mindre och av varandra oberoende kontrakt tyder den starka bindningen till ett och samma företag på att kommunernas val är begränsat. Valet förefaller bestå i vilken verksamhet som skall behållas i egen regi och vilken som skall bli föremål för upphandling.

Tyskland

Det tyska systemet är mycket likt det svenska. Den stora skillnaden är att vatten och avlopp är helt skilda verksamheter i Tyskland. **Vattenförsörjningen** är en kärnverksamhet i den tyska kommunalförvaltningen. Det står emellertid kommunerna fritt att driva verksamheten i egen regi, tillsammans med andra kommuner i vattenförbund eller att sluta ett koncessionsavtal med ett privat företag. Uppskattningsvis 85% av vattenförsörjningen bedrivs i offentlig regi. Den vanligaste formen för de kommunala organisationerna är affärsdrivande verk, som drivs som en del av den kommunala förvaltningen eller i förbund med andra kommuner. Dessa vattenverk är ibland sammanslagna med energiförsörjningen (el, gas och värme) i tekniska verk. Det finns också bolagsformer med en varierande grad av samhällsägande.

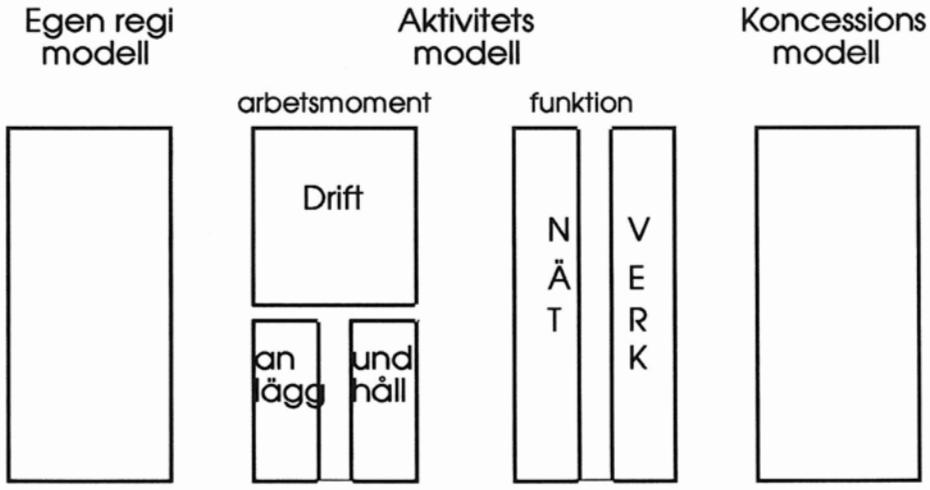
Enligt lagstiftningen ingår även **avloppshanteringen** i det kommunala ansvarsområdet som en obligatorisk uppgift. Kommunen kan överlåta åt en entreprenör att sköta driften, men måste alltid behålla det övergripande ansvaret. Vissa industrier har också fått tillstånd att driva egna avloppsreningsanläggningar, med åtföljande ansvar. I genomsnitt är 92% av befolkningen i västra Tyskland anslutna till kommunalt avlopp. I de nya delstaterna i östra Tyskland är motsvarande andel emellertid endast 58%. I de mindre kommunerna är det vanligt att man även anlitar privata entreprenörer för underhållet av ledningsnätet. Driften av avloppsverken är emellertid i kommunal regi, endast 8 kommuner har privata avloppsreningsverk.

3 MÖJLIGHET FÖR KONKURRENS I VA-BRANSCHEN?

3.1 Alternativa modeller

I inledningsavsnittet konstaterades att en väl fungerande konkurrens förutsatte att det finns ett antal potentiella aktörer och att dessa aktörer agerar självständigt. Vidare konstaterades att bevarandet av en konkurrenssituation förutsatte att det inte fanns skalfördelar. Ser vi hur utvecklingen varit i de studerade länderna finner vi att VA-området inte erbjuder speciellt goda förutsättningar för ett etablerande av marknader där konkurrensen har en möjlighet att fungera fullt ut. Möjligheterna att arbeta med parallella aktörer är uppenbart begränsade för stora delar av verksamheten. Driften av vatten- och avloppsverk liksom distributionen är naturliga monopol genom de enorma investeringskostnader som alternativa verk och nät skulle kräva. Möjligheterna att bibehålla en flora av aktörer verkar också vara små. I både Frankrike och England finns en tydlig utveckling mot koncentration till färre och större aktörer. Detta indikerar att det finns skalfördelar i verksamheten. Vari dessa ligger är oklart och underlag för en närmare analys saknas. Det tycks emellertid föreligga skalfördelar såväl i finansiell styrka och management som i produktionsorganisationen.

Den internationella jämförelsen visar emellertid att det finns alternativa sätt att bygga upp system och att dessa skiljer sig åt i meningen att de ger olika goda förutsättningar för konkurrensinslag.



Figur 3: Alternativa organisationsmodeller

Figur 3 ovan illustrerar de principiellt olika vägar som finns att tillgå om man vill öka konkurrensinslaget. Antingen väljer man en **koncessionsmodell**, vilken innebär att en aktör skild från huvudmannen under en tidsbegränsad

period får ett helhetsansvar för verksamheten eller också väljer man en **aktivitetsmodell**, vilken innebär att verksamheten styckas upp i delaktiviteter som var och en utföres av olika aktörer. I figuren illustreras också två alternativa aktivitetsmodeller, en som bygger på en uppdelning av verksamheten i olika arbetsmoment och en som bygger på en uppdelning i olika funktioner. Principiellt är det möjligt att identifiera ett stort antal olika aktivitetsmodeller där grupperingen av aktiviteter sker utifrån olika principer[4]. De två vi illustrerar i figur 3 ovan framstår emellertid som de främsta alternativen inom va-området. Ett tredje alternativ skulle möjligen vara en gruppering där avlopp skiljs från renvatten, det vill säga det tyska systemet. Principerna kan naturligtvis också kombineras på olika sätt. För enkelhetens skull håller vi oss emellertid till de rena formerna.

3.2 Koncessionsmodellen

Möjligheterna till konkurrens kommer vid en koncessionsmodell in i tre sammanhang:

- komparativ konkurrens
- konkurrens om gränskunder
- konkurrens via byten av koncessionsinnehavare

Komparativ konkurrens, det vill säga konkurrens genom jämförelse är inget unikt för koncessionsmodellen utan kan i princip uppnås i alla modellerna. De taxe- och kostnadsjämförelser som bl.a. VAV och Kommunförbundet genomför kan ses som ansatser att på frivillig väg tillämpa en form av komparativ konkurrens. Det kritiska för att denna konkurrens form skall vara effektiv är främst möjligheterna att likställa för skillnader i icke påverkbara förutsättningar. Inom va-området vet vi till exempel att tätortsgrad och geologiska förutsättningar är av stor betydelse för kostnadsnivån. Finner man inte vägar att hantera dessa skillnader förlorar jämförelsen i intresse och trovärdighet och härmed förlorar också formen sin potentiellt styrande inverkan.

Det engelska systemet kan sägas representera en koncessionsmodell även om tidsperioden inte är begränsad. Det intressanta i det engelska systemet är just inslagen av komparativ konkurrens. Genom inrättandet av OFWAT har man institutionaliserat den komparativa konkurrensen och dessutom gett formen en stark maktställning. Maktmedlet är primärt att OFWAT godkänner eller underkänner företagens pris- och investeringsförslag.

---

[4]I organisationsteorin identifieras ett stort antal grupperingsprinciper. Som exempel skiljer en av de mer framträdande forskarna på området mellan sex olika grupperingsprinciper; kunskap, funktion, tid, produkt, kund och plats. Mintzberg, H., (1983), 'Structure in fives', Prentice Hall.

Genom att jämföra produktiviteten mellan de olika företagen och ta hänsyn till investeringsbehov görs en rimlighetsbedömning över de priser företagen önskar ta ut. Genom att använda de bästa (mest effektiva) företagen som utgångspunkt tvingas de mindre effektiva att rationalisera verksamheten för att kunna generera vinst då de inte tillåts att höja priserna.

Hur utbredd **konkurrensen** kan vara **om gränskunder** är naturligtvis starkt beroende av hur stora man gör koncesssionsområdena. Skalfördelar indikerar emellertid att det aldrig kan bli tal om annat än en marginell konkurrens utan egentlig betydelse. Sett ur konsumenternas perspektiv är alltså koncessionsinnehavaren lika hög grad monopolist som dagens kommunala egen-regi organisationer.

Graden av konkurrens som en koncessionsmodell kan erbjuda blir således till stor del beroende av hur aktiva huvudmännen är vid **byte av koncessionsinnehavare**. Va-verksamhetens karaktär gör emellertid att konkurrens via byten inte är alldeles oproblematisk att uppnå i praktiken. Det finns idag ingen skara av kompetenta aktörer som står och väntar på sysselsättning och va-branschen kommer förmodligen aldrig att bli en bransch med höga vinstmarginaler. Nu är aktörsbristen delvis ett "moment 22". Lämnas ingen verksamhet ut på entreprenad finns heller inga förutsättningar för alternativa aktörer att existera. Bristproblemet skall heller inte överdrivas. Sker en övergång till entreprenad successivt kommer även antalet aktörer att successivt växa fram. Redan idag finns också potentiella koncessionsinnehavare såväl i de existerande kommunala aktörerna som i byggbolagen. Dessutom finns internationella aktörer i både Frankrike och England som med stort intresse skulle vilja bryta sig in på den svenska va-marknaden.

Mer kritiskt för möjligheten att etablera konkurrens via byten är förmodligen det realistiska i att arbetat med annat än långa kontraktstider. Erfarenheter från Frankrike visar t. ex. att man hamnar i 20 till 30 åriga kontrakt och att det i realiteten inte sker några omfattande byten av aktörer, trots att det här finns etablerade alternativ att välja mellan. Orsakerna bakom valet av de långa kontraktstiderna vore intressant att närmare analysera. Mycket talar emellertid för att behoven av långsiktighet i underhållet av rörnäten i kombination med problem att dokumentera status på näten tvingar fram långa kontraktstider. Detta hämmar naturligtvis den konkurrens som kan etableras. Ökar kontraktstiden minskas antalet potentiella byten och dessutom blir banden mellan parterna starkare. Nu är det förmodligen inte bytet av aktör i sig som är det intressanta, utan snarare hotet om att byte kan ske. Frågan är emellertid hur reel hotbilden kan bli om byten enbart sker när

en aktör uppenbart misskött sig och om affärsrelationen baseras på drygt 20-åriga kontrakt.

3.3 Aktivitetsmodellen

Koncessionsmodellen har hittills inte tillämpats i någon större utsträckning för va-verksamhet i Sverige. Istället är det aktivitetsmodellen som de svenska aktörerna utnyttjat sig av i försöken att skapa konkurrens. Tillämpningen har emellertid varit begränsad till enstaka **arbetsmoment**. Som vi illustrerat ovan har man gått mycket längre i t.ex Frankrike och även tillämpat entreprenad för **funktioner**. Medan vi i Sverige främst konkurrensutsatt nätverksamheten (anläggning och planerat underhåll) har man i Frankrike även skilt ut vatten- och avloppsverken.

Ser vi på va-verksamhetens olika arbetsmoment är det primärt de som redan idag är konkurrensutsatta i Sverige som med fördel kan konkurrensutsättas i en aktivitetsmodell. Nyanläggning och planerat underhåll representerar väl avgränsade aktiviteter som relativt lätt kan beskrivas i avtal och skiljas ut från annan verksamhet. För akutunderhållet gäller att det av allt att döma finns klara fördelar att arbeta med en eller i de största storstadsområdena ett fåtal leverantörer. Det som begränsar en längre driven uppdelning är främst att producenten måste ha mycket god kännedom om rörnätet och detta förutsätter kontinuitet och långa kontrakt. Driften av vatten- och avloppsverk är naturliga monopol och alternativet för dessa är en koncessionsmodell med samma karakteristik som vi diskuterat ovan.

Alternativet är alltså att välja en funktionsmodell typ som används i Frankrike. Här skiljer man mellan funktionerna distribution av färskvatten, distribution av avloppsvatten, drift av vattenverk samt drift av avlopps-reningsverk. Genom funktionsuppdelningen kan verksamheten indelas i fyra separata delar där varje del kan upphandlas för sig från olika producenter. Funktionsuppdelningen öppnar alltså upp för möjligheter att engagera fler aktörer. Dessa kommer emellertid fortfarande att vara monopolister och det enda konkurrensinslag som modellen erbjuder är konkurrens via byten. Som vi kunnat konstatera ovan sker emellertid inte dessa byten i någon större utsträckning. Huvudmännen tycks visa en mycket stark trohet till sin leverantör.

Det kritiska för om en funktionsmodell skall tillämpas eller ej är om det finns produktionsfördelar med att ha verk och nät integrerade i samma organisation. De svenska va aktörerna har starkt hävdat detta. Erfarenheterna från Frankrike visar också att det vanligen är samma företag som svarar för alla funktionsdelar även om upphandligen sker separat.

Orsakerna bakom detta känner vi inte. Är skälet att företagen söker efter integrationsfördelar mellan delfunktionerna indikerar detta att en funktionsuppdelning är olämplig.

3.4 Konkurrens erbjuder enbart små möjligheter

De möjligheter till ökad konkurrens inom va-branschen som vår analys indikerar kan sammanfattas i tre punkter.

- **Förstärkt komparativ konkurrens**, förutsätter att en modell utvecklas som likställer för skillnader i förutsättningar. En utgångspunkt för en sådan modell kan vara den engelska prismodellen som OFWAT arbetar med. Frågan är också om fördelarna kan utvinnas på frivillig väg eller om jämförelsen måste institutionaliseras.
- **Nya aktörer via koncession**, koncessionsförfarande skulle inte innebära att verksamhetens monopolkaraktär ändrades. Förfarandet skulle emellertid öppna upp för fler aktörer och härmed potentiellt för nya idéer. Potentiellt finns också en möjlighet att få in konkurrens genom byten av leverantör. Det kritiska är emellertid om detta hot kan göras reelt.
- **Uppdelning av delfunktioner på skilda aktörer**, har samma karakteristik som koncessionsförfarandet ovan. Skulle emellertid dessutom öppna upp för en funktionsspecialisering. Mot detta måste dock ställas de fördelar som eventuellt finns i att integrera delfunktionerna.

Det är naturligtvis alltid önskvärt att få in konkurrens, men enbart om denna har förutsättningar att fungera. Stora delar av va-verksamheten drivs idag av kommunala aktörer i monopol och som vår korta analys ovan visar kommer det även framöver att vara svårt att ändra på detta. Det finns helt enkelt inga enkla vägar att inplantera konkurrens i va-branschen.

Innebörden av detta faktum är inte att de nuvarande producenterna skall slå sig till ro. Det innebär enbart att vi aldrig kan komma i den situationen att vi kan lämna marknaden åt sig själv och låta den osynliga handen styra verksamheten. Det måste alltid vara ett mål för VA-verksamhetens huvudmän att på olika sätt försöka locka in fler aktörer i verksamheten. Även om vi aldrig hamnar i en perfekt fungerande marknad kan ökade marknadsinslag var ett steg i en medveten strävan att öka produktiviteten i verksamheten. För att detta skall vara meningsfullt krävs emellertid att den kommunala beställaren har en medveten strategi för hur den begränsade konkurrensen kan utnyttjas. Även med enbart två aktörer kan en skicklig

upphandlare spela ut dessa mot varandra och vinna fördelar. Vi bör i detta sammanhang också observera att den viktigaste strategin för att upprätthålla någon form av konkurrens kan vara att bibehålla och kanske t.o.m. stärka den kommunala produktionsorganisationen. Det vore heller inte helt ointressant om till exempel ett franskt privat företag kom in i en eller några kommuner och tog över driften. Konkurrensen skulle visserligen inte öka men förmodligen skulle ändock ett spel utspela sig mellan dessa nya aktörer och de övriga som kan vara av intresse för utvecklingen av verksamheten.

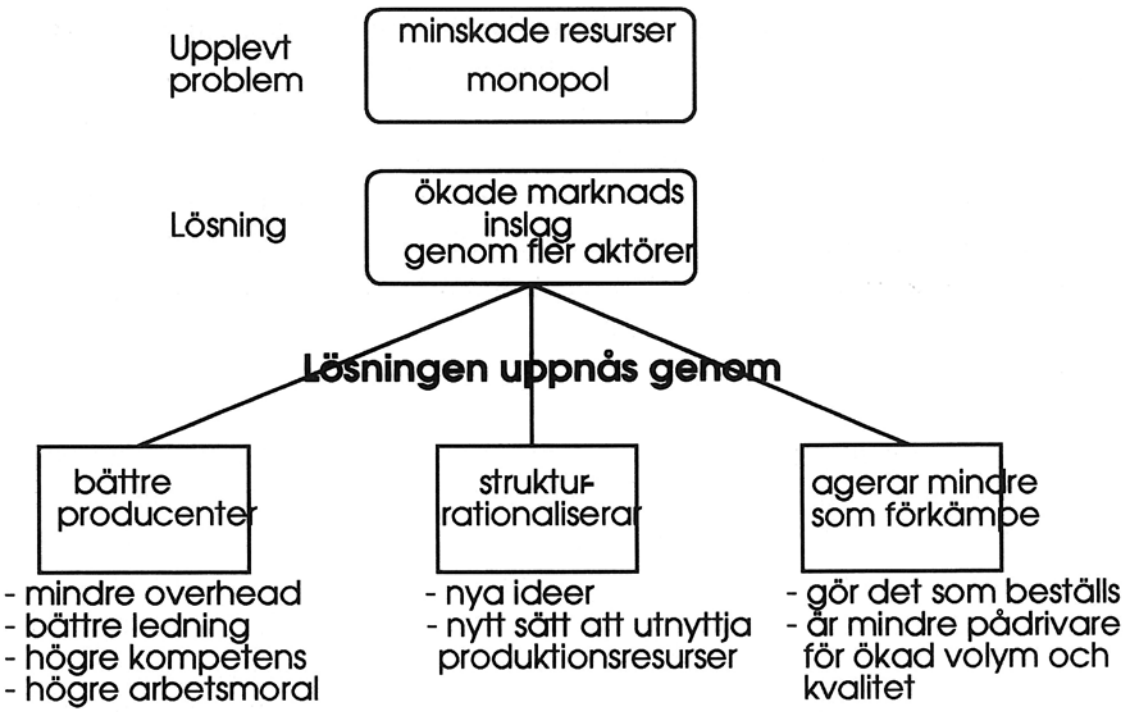
4 BEHOV AV STRUKTURRATIONALISERING?

4.1 Andra skäl för fler aktörer

Även om vi inte skall undervärdera de potentiella fördelar som kan finnas i en begränsad konkurrenssituation framstår inte konkurrensskälet som ett starkt skäl för att öka antalet aktörer i va-branschen. Fråga är emellertid om det inte finns andra skäl som talar för en utveckling mot fler och nya aktörer i branschen. För att analysera detta skall vi se närmare på den logik som kan tänkas ligga bakom önskan om ökade marknadsinslag genom fler aktörer. Vi skall därefter skissera några möjliga framtidsscenarier där de nuvarande aktörerna bemöter den renodlade marknadslösningen genom att själva försöka exploatera de fördelar marknadslösningen bygger på.

4.2 Marknadslösningens logik

Att kort redogöra för de tankar och idéer som kan tänkas ligga bakom ambitionen att finna ökade marknadsinslag är inte helt enkelt. Förmodligen är förklaringarna många och inte alltid baserade på omsorgsfulla analyser. Följer vi debatten vet vi också att skälen många gånger är baserade på ideologi och främst av symbolisk natur. Vi skall emellertid göra ett försök att kort redogöra för hur vi uppfattar de **instrumentella skälen** för att medvetet försöka få in fler och nya aktörer på en marknad. Uppfattningen beskriver det perspektiv vi arbetar med i det sk konkurrensprojektet. Detta är ett projekt som relativt nyligen påbörjats och som omfattar en analys av konkurrensförutsättningarna i olika teknikbranscher. Att projektet fortfarande befinner sig i ett inledande stadie återspeglas också i att den analys vi kan presentera är tentativ. Den modell vi för närvarande arbetar med sammanfattas i figur 4 nedan.



Figur 4: Marknadslösningens instrumentella logik

Det centrala utgångspunkten för vår analys är att vi ser strävan mot att öka antalet aktörer som primärt baserad på en ambition att minska resursåtgången. Normalt tänker man sig att inslag av tävlan mellan alternativa producerande aktörer, det vill säga konkurrens, är möjlig att uppnå och ökar ju fler aktörer det finns som tävlar om en given mängd uppgifter. Normalt är det också tävlingsmomentet som lyfts fram som det främsta skälet till att markandslösningar är produktivitetsfrämjande. Den fråga vi ställer oss är emellertid om marknadslösningar kan ha en instrumentell betydelse utöver att införa ett tävlingsmoment.

I den utveckling som pågår idag i kommuner och landsting kan vi se hur allt fler söker marknadslösningar även inom områden där konkurrensen rimligtvis måste antas vara begränsad. Normalt förklaras denna iaktagelse genom att marknaden som myt och mode lyfts fram och marknadsidéns symboliska värden betonas. Vi menar emellertid att en marknadslösning kan vara instrumentellt intressant även i situationer där konkurrensinslagen är begränsade. Åtminstone kan vi inte utesluta denna möjlighet. Logiken bakom detta beskrivs i figur 4 ovan. Här identifierar vi tre huvudkategorier av skäl till att ökade marknadsinslag genom fler och nya aktörer kan vara kostnadsbesparande, **"bättre producent"**, **"struktur rationaliserar"** samt **"mindre förkämpe"**.

Traditionellt har man i analyser av alternativa institutioners kostnadsövertag främst betonat den första kategorin, **"bättre producent"**. När vi ser på teknikområdets aktörer kan vi också finna de som har kostnadsövertag genom framför allt lägre overheadkostnader. Merparten av aktörerna är emellertid mycket stora företag och har knappast mindre administrativ överbyggnad än de nuvarande kommunala aktörerna. Dessutom belastas de av krav på avkastning och kostnader för marknadsföring, vilket ger de kommunala självkostnadsbaserade organisationerna ett potentiellt kostnadsövertag.

Inte heller kategorin **"mindre förkämpe"** framstår som ett starkt argument inom va-området. Principiellt finns visserligen skäl anta att en huvudman som inte samtidigt är producent är mindre benägen att låta produktionsapparatens behov av sysselsättning ställa krav på resurser. Som analysen i föregående avsnitt indikerade blir emellertid den som får uppdraget inom va-branschen i stort alltid monopolist och detta för en verksamhet som finansieras via avgifter från svagt organiserade konsumentgrupper med liten förhandlingsstyrka. Skärps inte den komparativa konkurrensen finns alltså inga yttre krafter som driver producenten att minska på resursefterfrågan. Bygger man inom kommunen upp separata beställarfunktioner som skall företräda konsumenterna kan man förvänta sig att dessa fortsätter att agera som förkämpar i samma utsträckning som idag. Genom konstruktionen med en separata va-taxa som enbart kan utnyttjas för va-verksamhet finns heller ingen konkurrens om resurserna från andra verksamheter inom kommunen. Det finns alltså som vi uppfattar det ingen anledning att förvänta sig att kostnaderna skall minska av denna kategori av skäl.

Det som skulle tala för ökade inslag av marknadslösningar är alltså främst kategorin **"struktur rationaliserar"**. Denna kategori är svår att analysera. Några möjligheter att bedöma hur stort behovet är av detta är inte möjligt, inte heller att bedöma vilken strukturförändring som är önskvärd. Finessen med en marknad är också att denna skall söka efter nya lösningar och premiera de som visar sig kostnadseffektiva.

Det finns emellertid flera indikationer på att en strukturrationalisering kan vara tänkbar och möjlig. En indikation vi kan se på detta är att det tycks finnas en lönsamhet för privata företag som ger sig in i branschen. Nu kan det vara vanskligt att tolka vad detta står för. Det som stärker vår uppfattning att det finns en strukturrationaliseringspotential är att vi i analyser av entreprenader finner att kostnadsövetag i stort baseras på att personalresursen kan utnyttjas på ett annat sätt hos de nya aktörerna än vad som skedde i kommunen. Personalen kan utnyttjas för fler arbetsuppgifter än

de traditionella och inom större geografiska områden. De nya aktörerna tycks också ha enklare att anpassa produktionsapparatens storlek efter de faktiska behoven.

Att det potentiellt kan finnas ett behov av förändring indikeras också av att verksamhetens inriktning delvis är på väg att förändras. Analysen vi gjort i den internationella jämförelsen visar att va-sektorns framtidsfrågor främst tycks ligga i de reinvesteringsbehov man ser framför sig. I samtliga länder upplever man sig ha ett eftersatt underhåll av ett allt mer förslitet rörnät. Systemen byggdes i huvudsak under samma tidsperiod och står inför samma problem vad gäller val av material och dimensionering. Vidare förutsätter ökade miljökrav stora nyinvesteringar på framför allt avloppsverksidan. Alla länder driver en förbättring av avloppshanteringen vad gäller både den tekniska hanteringen och den slutliga förvaringen.

Problemet tycks emellertid inte vara tekniskt utan främst finansiellt. En intressant tendens i detta sammanhang är sökandet efter nya sätt att finansiera investeringar via privat kapital. Bl.a. pågår försök med detta i Tyskland. Detta tillvägagångssätt har också varit det som varit det vanliga i Frankrike. De stora franska vattenföretagen byggdes upp med denna filosofi som bas. Ett huvudskäl bakom privatiseringen i England var också att regeringen genom en privatisering såg en möjlighet att få in privat kapital för finansieringen av det mycket eftersatta va-systemet. **Ett eventuellt fjärde argument bakom en ökad marknadsinslag skulle alltså kunna vara finansiellt.** Ser vi på de argument som de franska företagen idag erbjuder de svenska politikerna är också finansieringsargumentet framträdande. Med nuvarande lagstiftning framstår emellertid argumentet som mindre viktigt, även om lagen kan kringås, till exempel genom att företagen ger kommunen fördelaktiga lån. Underförstått mot att man får ansvaret för va-verksamheten.

4.3 Några alternativa framtidsscenarier

Den korta analys vi kunnat göra i föregående avsnitt indikerar alltså att det utöver de fördelar som potentiellt kan ligga i en förstärkt konkurrens även kan finnas främst strukturrationaliseringsskäl bakom en önskan att öka marknadsinslaget i branschen genom nya aktörer. **Finns det då några möjligheter för de nuvarande aktörerna att själva driva utvecklingen mot struktur rationalisering och härigenom exploatera de kostnads-fördelar som detta potentiellt kan ge?**

Detta är som vi ser det den för närvarande mest centrala strategiska frågan va-aktörerna idag har att ta ställning till vid sidan av frågan om konkurrens.

Hur man väljer att förhålla sig till frågan kommer förmodligen att avgöra branschens framtida utveckling. I grunden finns två alternativa strategier. Antingen förhåller man sig passiv och avvaktande och hoppas att ingen upptäcker möjliga rationaliseringar eller också försöker man bemöta utmaningen genom att aktivt söka efter nya lösningar.

Den passiva strategin framstår som vansklig med tanke på det förändringstryck som all offentlig verksamhet är utsatt för och av allt att döma även framöver kommer att utsättas för. Att allt inte behöver förbli vid det invanda kan vi också se spår av i den utveckling som redan idag pågår. Vi kan teckna fyra framtidsscenarier som alla baseras på vad som just nu pågår runt omkring i våra svenska kommuner.

- **Vallentuna modellen**, sedan några år tillbaks har Vallentuna kommun lagt ut merparten av den kommunala tekniken på en privat entreprenör. Scenariet illustrerar situationen där det privata företaget som vill bredda sitt verksamhetsområde tar ett helhetsgrepp på en kommuns samlade tekniska verksamhet. Ansatsen baseras på att det finns samordningsfördelar att vinna genom att koppla ihop olika tekniska verksamheter och samtidigt bredda området på vilket produktionsresurserna kan utnyttjas. Motsvarande ansats kan vi också finna bl.a. i Herrljunga och Vårgårda.

- **Borlängemodellen**, i Borlänge kommun har man delat på va-verksamhetens nät- respektive verkdel. Näten sorterar under gatukontoret medan verken utgör en del av det kommunala bolaget Borlänge Energi. Ansatsen baseras på att det är möjligt att klara samordningen av nät och verk verksamheterna utan organisatorisk samordning. Lösningen öppnar upp för nya kombinations möjligheter, bl.a. stark koppling mellan energi och avloppshanteringen samt samutnyttjande av kritisk kompetens mellan traditionellt skilda verksamheter (process ingenjörer).

De ovanstående scenarierna bygger båda på att va-verksamheten i större eller mindre omfattning samordnas med annan teknisk verksamhet. Va hanteras alltså inte separat utan utgör en del i en helhetslösning. Ett alternativ är naturligtvis att va-verksamheten förblir sammanhållen i organisationer som specialiserat sig på va området. De två avslutande scenarierna illustrerar hur detta kan ske.

- **Vaxholmsmodellen**, Vaxholmskommun har tidigare arbetat efter samma koncept som Vallentuna gör idag. Från och med i år har man emellertid valt en annan lösning. Vaxholms kommun har i princip lämnat ut va-verksamheten på koncession till Roslagsvatten AB. Scenariet illustrerar

situationen där en va-specialist, i detta fall ett kommunalt vattenbolag, blir koncessionsinnehavare för grannkommunen. Lösningen baseras på att det finns skalfördelar i att samordna flera huvudmänns va-verksamhet och ge det en gemensam organisatorisk ram.

- **Malmöhusmodellen**, denna modell finns inte i verkligheten, men återspeglar den debatt som idag bedrivs på flera håll i landet. Ambitionen är att ett flertal kommuner väljer att aktivt söka efter samarbetsmöjligheter över kommungränserna utan att samarbetet ges en organisatorisk ram. Lösningen baseras på att det inom avgränsade områden finns skalfördelar men att huvuddelen av verksamheten med fördel har en stark koppling till respektive huvudman och dessutom en lokal karaktär.

4.4 Några frågor

De skisserade scenarierna är enbart några av många tänkbara och ambitionen har inte varit att ge en heltäckande beskrivning. Scenarierna är intressanta då de ger en fingervisning om vart utvecklingen kan tänkas ta vägen. Åtminstone ger det oss anledning att formulera några frågor som tycks vara viktiga att ta ställning till vid funderingar om va-verksamhetens framtida organisation.

- **Kommunen som gräns för verksamheten**
  I alla fyra scenarierna ifrågasätts det relevanta i att arbeta med kommungränserna som gränser för va-verksamheten. Vari ligger egentligen det önskvärda respektive begränsande i dagens förvaltningsgränser?

- **Skalfördelar**
  Internationellt har vi kunnat se hur utvecklingen inom va-branschen gått mot koncentration. I samtliga scenarier baseras utvecklingen också på ökad skala. Vari ligger egentligen skalfördelarna för va-verksamhet?

- **Samordningsfördelar**
  En central skillnad mellan de två första och två sista scenarierna är hur va-verksamhet integreras både internt mellan olika delfunktioner i va-verksamheten och externt med andra verksamheter. Vilka är integrationsbehoven mellan delfunktionerna och vilka samordningsfördelar finns med andra verksamheter?

- **Transaktionskostnader**
  Det gemensamma är också att va-verksamheten i allt högre utsträckning blir en transaktion mellan en huvudman och en producent. Hur skall kontrakt och kontrollsystem utformas så att transaktionskostnaderna inte blir allt för höga?

- **Beställarkompetens**
  En följd av utvecklingen mot affärstransaktioner är också att huvudmannen måste ha en kompetens att bevaka konsumenetens intresse. Vilken kapacitet och kompetens krävs det att huvudmannen besitter för att kunna var en professionell motpart till producenterna? Behöver kommunerna överhuvudtaget ha någon kompetens och kapacitet?

5 EN AVSLUTANDE REFLEKTION

Temat för detta korta 'paper' har varit konkurrens och va-branschens möjligheter att i större utsräckning än som redan sker konkurrensutsättas. I analyserna har vi emellertid också velat peka på några strategiskt viktiga frågor som debatten om ökad konkurrens väcker. Grundläggande är frågan om hur nuvarande aktörer skall förhålla sig till och bemöta en önskan om ökade marknadsinslag. Vi som sitter som åskådare lite vid sidan om kan naturligtvis tycka att det bästa är att agera och på ett i vårt tycke mer konstruktivt sätt än hitills bemöta signalerna om krav på förändring. Det viktiga är emellertid att branschens aktörer själva tar ställning till hur och om man skall anta de utmaningar som ligger i en förändring i riktning mot ökade marknadsinslag.

Kanske är det en bättre strategi att förekomma än att förekommas. Härigenom skulle man kunna vinna initiativet och förmodligen i större utsträckning kunna påverka såväl omfattning av som riktningen i förändringarna.

> **"Ett strategiskt handlande förutsätter visioner och makt. För att utveckla visioner krävs i princip bara skapande fantasi, men för att förverkliga dem krävs makt, men också insikt i hur förändringar kan genomföras.... Makt är dock inte något statiskt. Den kan erövras och i den kampen kan visioner utgöra en avgörande drivkraft."**
> (sid 12, Gidlund, JE., (1988), 'Periferins renässans', Sekretariatet för framtidsstudier.)

Rapporter utgivna i VA-FORSK-serien – 1993-12-31

1992-01 Hydraulisk analys av vattenledningsnät, *Lennart Andersson*
1992-02 Samverkan mellan avloppsnät och reningsverk, *Claes Hernebring*
1992-03 Lukt- och smakstörningar i dricksvattnet, *Kjell Kihlberg, Roger Sävenhed*
1992-04 Artificial Groundwater Recharge – State of the Art, *Christina Frycklund*
1992-05 Analysmetod för klordioxid, klorit och klorat, *Mats Lindgren, Einar Pontén*
1992-06 Undersökning av förfilter för järn- och manganreduktion vid dricksvattenrening, *Tibor Nemeth, Åke Elgemark*
1992-07 Inventering av datorbaserade system för övervakning och styrning inom kommunal teknik, *Bengt Zagerholm*
1992-08 Bräddning – Problemets omfattning i svenska tätorter, *Mats Andreason, Johan Larsson*
1992-09 Lokal dagvattenhantering – Erfarenheter från några anläggningar i drift, *Eva Jansson, Bo Lind, Björn Malbert*
1992-10 PRISEK Prioritering Samhällskonsekvenser Ekonomi – Ekonomisk modell och systematisk effektredovisning för värdering och prioritering av va-åtgärder, *Bertil Gustafsson, Gilbert Svensson*
1992-11 Konditionsstabilitet hos avloppsledningar av betong, *Viveka Lidström*
1992-12 Skadefall på nylagda betongledningar, *Ann-Christin Sundahl*
1992-13 Konstgjord grundvattenbildning, *Bertil Sundlöf, Lars Kronqvist*
1992-14 Trädrötter och ledningar, *Örjan Ståhl*
1992-15 Naturliga system för avloppsrening och resursutnyttjande i tempererat klimat, *HB Wittgren, Kenth Hasselgren*
1992-16 Vattenboken – En bok för mellanstadiet om vårt svenska vatten, *Accurat Information AB, VAV*
1992-17 Vattenboken – Lärarboken, *Accurat Information AB, VAV*
1992-18 Utvärdering av VA-FORSK, *Björn Svedinger*
1992-19 Hårdgöring av dricksvatten med krita-kolsyra – ett alternativ till kalk-kolsyra, *Dan Göthe, Bertil Israelsson*

1993-01 Alternativ va-teknik – Exempelsamling, *Per-Arne Malmqvist, Agneta Samuelsson*
1993-02 Luft- och sedimentansamlingar i tryckledningar – Inledande studie, *Lennart Jönsson*
1993-03 Algtoxiner i dricksvatten – en undersökning vid två svenska vattenverk samt litteraturstudie, *Hélene Annadotter*
1993-04 Simulering av hydrologin inom urbana områden. Metodikmanual – MouseNAM, *Lars-Göran Gustafsson*
1993-05 Användning av klordioxid – Reaktorstudier och halter i distributionssystemet vid nio vattenverk, *Mats Lindgren, Einar Pontén*
1993-06 Slamspridning på åkermark, *Per-Göran Andersson, Peter Nilsson*
1993-07 Analys av tillförselgrad till avloppsverk – svårigheter och möjligheter. Tillämpning på tillrinningen till Tivoliverket i Sundsvall, *Claes Hernebring*
1993-08 Indirekt nederbördspåverkan i spillvattensystem, *Hans Bäckman, Björn Marklund, Rune Olsson, Bengt-Lennart Peterson, Tore Wästlin*
1993-09 Franska va-driftentreprenader, *Lise-Lotte Nilsson*
1993-10 Generell Kravspecifikation för styr- och övervakningssystem, *Bengt Zagerholm*
1993-11 Va på entreprenad, *Gösta Fredriksson, Bo Lannblad, Bengt Larsson, Åke Mattsson*
1993-12 Renovering av avloppsledningar. Riktlinjer för dokumentering och kvalitetskontroll, *Bjørn Børstad, Inge Faldager, Thomas Johansson*
1993-13 Simulering av vattenledningsnät med Piccolo, slutrapport, *Krister Törneke*
1993-14 Drömmen om att allt skall förbli som det var, – några reflexioner om konkurrens ch strategier för förändring inom va-branschen, *Lennart Hansson, Ola Mattisson*
1993-15 Kostnader för drift av avloppsreningsverk, *Peter Balmér, Bengt Mattsson*
1993-16 Rötkammares förmåga att bryta ned organiska föreningar i slam, *Hans Ring*

Övrig Publicering

Video Vatten och Avlopp för låg- och mellanstadiet
Påverkan på vattenkvaliteten i Stångån för utsläpp inom Linköpings tätort, Stadsb 2, 1991
Plats för regn. VA-FORSK och MOVIUM, 1990
Klororganiska föreningar från disk- och blekmedel. Naturvårdsverket Rapport 4009, 1992
Kartläggning av förekomsten av legionella i svenska vattensystem, Byggforskningsrådet R9:1993
Förbättrad behandlingsteknik för tvättvatten från bilvårdsanläggningar, IVL B 1093
Grundvatten – teori & tillämpning, Svensk Byggtjänst, 1993