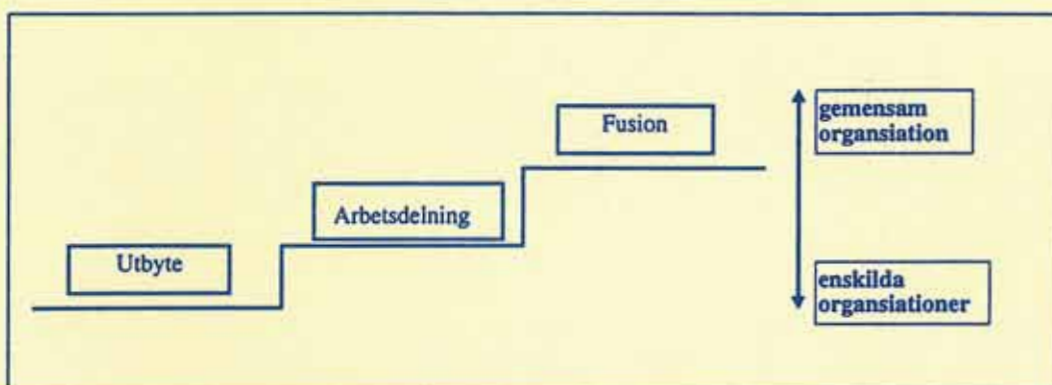




Regional VA-samverkan  
– Potential och principer

Lennart Hansson  
Ola Mattisson

**Regional va-samverkan**  
**- potential och principer**



# 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 år 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
Tekn dr Jan Hultgren	Stockholm Vatten AB
Kommunalråd Caisa Hörberg	Lidingö
Thure Larsson	Visby
Tekn chef Peeter Maripuu	Lysekil
VA-chef Bengt L Persson	VA-verket Malmö
Sektionschef Jan Söderström	Sv kommunförbundet
Lars Jansson	VAV
VD Håkan Westerlund	VAV
Forskningsledare Jan Falk, sekreterare	VAV

Författarna är ensamma ansvariga för rapportens innehåll, varför detta ej kan åberopas såsom representerande VAVs ståndpunkt.

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

Rapport nr 1995-06



Regional VA-samverkan  
– Potential och principer

Lennart Hansson  
Ola Mattisson

# VA-FORSKs rapportserie

---

<b>Rapportens titel:</b>	Regional VA-samverkan – Potential och principer
<b>Title of the report:</b>	Regional cooperation in the water and sewage industry
<b>Rapportens beteckning Nr i VA-FORSK-serien:</b>	1995-06
<b>ISSN-nummer:</b>	1102-5638
<b>ISBN-nummer:</b>	91-88392-63-5
<b>Författare:</b>	Lennart Hansson, Ekonomihögskolan vid Lunds Universitet, Ola Mattisson, Ekonomihögskolan vid Lunds Universitet
<b>Utgivare:</b>	Svenska vatten- och avloppsverksföreningen, VAV
<b>VA-FORSK projekt nr:</b>	94-103
<b>Projektets namn:</b>	Regional VA-samverkan – Hur stor är rationaliseringspotentialen?
<b>Projektets finansiering:</b>	VA-FORSK
<b>Rapporten beställs från:</b>	Svensk Byggtjänst, Litteraturtjänst, 171 88 Solna, tel 08-734 51 00
<b>Rapportens omfattning Sidantal:</b>	80
<b>Format:</b>	A4
<b>Upplaga:</b>	1500
<b>Sökord:</b>	Samverkan, regionalisering, strategisk omorientering
<b>Keywords:</b>	Cooperation, regionalisation, strategic reorientation
<b>Sammandrag:</b>	Rapporten presenterar en analys över alternativa samverkansformer inom VA-sektorn
<b>Abstract:</b>	The report presents an analysis of alternative forms for cooperation in the water and sewage industry
<b>Målgrupper:</b>	VA-aktiva i svenska kommuners tekniska förvaltningar Leverantörer i den kommunala teknikbranschen Konsulter för kommunal teknik Berörda departement
<b>Utgivningsår:</b>	1995
<b>Pris 1995:</b>	150 kr, exkl moms

# SAMMANFATTNING

I denna rapport behandlas förutsättningar för inter-kommunal samverkan inom va-sektorn. Intresset riktas mot samverkan som princip och dess förmåga att i praktiken fungera för organisering av va-verksamhet. Framför allt fokuseras analysen kring vilka fördelar som potentiellt kan finnas i en utökad samverkan. Konkret analyseras två frågor i rapporten (kapitel 3):

- Inom vilka områden finns en ekonomisk rationaliseringspotential att nå genom att samverka inter-kommunalt i va-verksamheten?
- Kan andra icke-kvantifierbara potentialer identifieras och i så fall inom vilka områden?

Under projektets gång har det utöver de båda grundfrågorna tillkommit ett antal delfrågeställningar av mer teknisk karaktär men med anknytning till inter-kommunal va-samverkan:

- Hur långt får man gå - vad säger lagen? (Kapitel 4)
- I vilken associationsform skall samverkan drivas? (Kapitel 5)
- Hur skall en beställarfunktion utformas? (Kapitel 6)
- Hur skall gemensamma kostnader fördelas? (Kapitel 7)

I rapporten används den s k samverkanstrappan för att illustrera olika steg att ta mot en allt mer utvecklad samverkan mellan kommuner. Utifrån trappan identifieras tre olika kategorier av samverkan; **utbyte**, **arbetsdelning** samt **fusion**. Dessa representerar olika steg mellan en situation där va-verksamheten utföres helt självständigt i de enskilda kommunerna och en situation där hela verksamheten drives i en för de samverkande kommunerna gemensam organisation.

Analysen indikerar att samtliga kategorier innehåller potentialer av både kvantitativ och kvalitativ karaktär. På kort sikt kan va-kostnaderna sänkas något genom utbyten i form av gemensamma inköp m m. Ytterligare kostnadssänkningar kan uppnås genom att skapa en gemensam produktionsorganisation. På längre sikt framstår det emellertid som den riktigt stora ekonomiska potentialen ligger i att skapa förutsättningar för att kunna koordinera de fasta anläggningarna i samband med nyinvesteringar. Genom att initialt samarbeta i mindre omfattande skala skapas förutsättningar för att på sikt kunna realisera allt mer av fördelarna av ett integrerat fysiskt system.

## SUMMARY

This report focuses on the conditions of inter-municipal co-operation in the water and sewage sector. The interest is focusing on co-operation as a principle and its ability to structure and organise the operations in practice. The analysis especially focuses on potential advantages to gain from regional co-operation between municipalities. On a concrete level the analysis addresses two questions:

- In what fields can co-operation between several municipalities be economically advantageous?
- Is it possible to identify other, non-quantitative, advantages and in what fields?

During the project the initial two questions have been complemented by four other questions of a more technical nature:

What options are legal - where are the borderlines?	(Chapter 4)
What forms are suitable for a common organisation?	(Chapter 5)
How can a purchaser function be organised?	(Chapter 6)
How can common costs be divided?	(Chapter 7)

In the report different stages of co-operation is characterised as a stair in three steps containing; **Exchange, Job sharing and Merger**. These represent different steps between operations individually managed within each municipality and all activities collected into one common (merged) organisation.

The analysis indicates that all three categories contain potentials of both quantitative and qualitative nature. In the short run the water and sewage costs can be slightly lowered by exchanges, for example through common purchasing of chemicals. The costs can be lowered further by merging all activities into a single production organisation. However, in the long run the largest potential seems to be realised by co-ordinating the use of the stationary works and other capital investments. Initial small scale co-operation opens for realising the large potentials when being able to integrate the physical systems as time comes for new capital investments.

# FÖRORD

---

På Institutet för Ekonomisk Forskning i Lund bedrivs ett omfattande forskningsarbete inriktat mot det kommunaltekniska området. Detta sker i nära 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. Förutom traditionella forskningsprojekt bedrivs olika former av utredningsuppdrag och utbildningsinsatser. Detta är viktiga delar i forskarmiljöns roll som resurs för den kommunal tekniska sektorns utveckling.

Föreliggande rapport har utarbetats på uppdrag av VA-FORSK. Rapporten är författad av docent Lennart Hansson samt civilekonom Ola Mattisson. Båda är kopplade till Institutet för ekonomisk forskning vid Lund universitet.

Lund april 1995

Lennart Hansson   Ola Mattisson

**Institutet för ekonomisk forskning**

**Box 7080**

**220 07 Lund**

**Telefon: 046-222 49 60**

**Telefax: 046-222 42 16**





# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Regionalisering inom va-sektorn</b>	
1.1	Egen regi - en ifrågasatt organisationsprincip	1
1.2	En studie om potentialen i en samverkansprincip	3
1.3	Rapportens uppläggnings	6
<b>2</b>	<b>Regional samverkan på tre sätt</b>	
2.1	Regionala ambitioner på sex ställen	7
2.2	Malmöhus län	7
2.3	Hälsinge va-grupp	9
2.4	SAMTEK- gemensamt bolag i Bergslagen	11
2.5	TreVA - gemensam va-produktion i Trestad	13
2.6	TENK - fyra smålandskommuner	14
2.7	NV Skåne	17
<b>3</b>	<b>Strategi och potential kan variera</b>	
3.1	Alternativa samverkansambitioner	19
3.2	Samverkan genom utbyte	21
3.3	Samverkan genom arbetsdelning	23
3.4	Samverkan genom fusion	26
3.5	Ingen samverkan om anläggningskapitalet	29
<b>4</b>	<b>Juridiska aspekter på samverkan</b>	
4.1	Va - ett lagreglerat verksamhetsområde	31
4.2	Rätten att bilda samverkansorgan	31
4.3	Samverkansorganets befogenheter	32
4.4	Samverkansorgan och LOU	33
<b>5</b>	<b>Alternativa former för samverkan</b>	
5.1	Form efter behov	37
5.2	Samverkansformer för utbyte och anpassning	37
5.3	Samverkan genom fusion	38
<b>6</b>	<b>Beställarfunktionen vid va-samverkan</b>	
6.1	En fråga vid fusioner	43
6.2	Behoven varierar	44
6.3	Beställarfunktionens delar	46
6.4	Behovet av beställare i olika situationer	49

## **7 Fördelning av gemensamma kostnader**

7.1	Gemensamma kostnader måste fördelas	53
7.2	Tillämpade principer	55
7.2.1	Finansiering och gemensamma medel	55
7.2.2	Ett pris med flera komponenter	57
7.2.3	Rörligt pris i förhållande till förbrukning	60
7.3	Gererella principer och fördelningsgrunder	61

## **8 Samverkan som strategiskt val**

8.1	Tre principiellt olika alternativ	65
8.2	Potential på kort och lång sikt	67
8.3	En fråga om: Mycket av lite eller lite av mycket	68
8.4	Samverkan som princip	70

### **Bilaga 1**

# Kapitel 1

## REGIONALISERING INOM VA-SEKTORN

### 1.1 Egen-regi - en ifrågasatt organisationsprincip

#### Krav på besparingar öppnar upp för nya ideer

Den primärkommunala sektorn har under en lång följd av år befunnit sig i en mycket besvärlig ekonomisk situation. Behovet av kommunal service har ökat oavbrutet samtidigt som mängden tillgängliga resurser reellt minskat. Situationen har tvingat fram drastiska besparingsåtgärder och öppnat upp kommunerna för olika 'nya lösningar'. Reformeringsivern har också på många håll varit omfattande. De reformer som provats har varit av skiftande karaktär. Ett mönster som vuxit sig allt starkare under de senaste åren har emellertid varit strävan efter att finna marknadsliknande arrangemang.

I princip borde den allmänna kommunalekonomiska situationen inte påverka va-verksamheten i någon större grad. Va-verksamheten försörjer ett från kommunen avgränsat kollektiv och verksamheten skall i princip finansieras via taxor<sup>1</sup>. I praktiken är dock situationen en annan. Det är inte speciellt svårt att finna exempel på att va-verksamheten svepts med i kommunernas allmänna besparings- och reformeringsiver.

#### Entreprenadiseringar leder till ifrågasättande av egen-regi

Ett centralt tema i kommunernas marknadsreformer har varit sökandet efter konkurrenslösningar. Inom va-området har också den del av verksamheten som drivs av från kommunen fristående producenter ökat under de senaste åren. I ett antal kommuner har dessutom privata entreprenörer tagit över ansvaret för driften av hela va-verksamheten.

Även om erfarenheterna hittills är begränsade finns indikationer på att det ökade inslaget av konkurrensupphandlad verksamhet åtminstone inte ökat kostnaderna för verksamheten. I upphandlingar har det också visat sig att de privata aktörerna i många fall kunnat lämna lägre priser än de kommunala.

Det är inte alldeles enkelt att finna förklaringarna till varför privata entreprenörer kan erbjuda lägre priser. De tolkningar som görs varierar också. Något tillspetsat kan vi säga att marknadsföreträdarna drar slutsatsen

---

<sup>1</sup>Under 1993 var va-verksamheten i Sverige taxefinansierad till c a 92%.

att privat ägande ger effektivare driven verksamhet, medan marknadsmotståndarna hävdar att prisskillnaderna beror på att de privata aktörerna medvetet underprissätter för att kunna bryta in på va-marknaden och inte agerar långsiktigt.

Även om tolkningarna således varierar har skillnaderna lett till att den organisationsprincip som hittills dominerat va-området, egen-regi börjat ifrågasättas. Allt fler har börjat att fråga sig om det kanske är så, att en organisation som baseras på att varje enskild kommun bygger upp och vidmakthåller en produktionsorganisation för det egna territoriet, inte ger de bästa förutsättningarna för att kunna erbjuda va-abonnenterna en högkvalitativ va-verksamhet till låga kostnader.

De entreprenörer som lyckats slå sig in på va-marknaden framhåller också att deras framgång inte står att finna i att de har bättre personal eller att ägarformen i sig skulle ge fördelar. Istället lyfter de vanligen fram möjligheterna att agera mer flexibelt än en kommunala utförarorganisation som en av de viktigaste framgångsfaktorerna. Det är främst två olika faktorer som ger det privata företaget möjligheter att agera mer flexibelt. En viktig faktor är att uppdrag från flera huvudmän, offentliga såväl som privata, kan kombineras på ett sätt som inte en kommun kan. En andra faktor handlar om att en privat aktör inte är bunden till kommungränsen varför produktionsresurserna kan användas mer flexibelt i meningen ökade möjligheter att anpassa det geografiska verksamhetsområdet. Genom att anpassa verksamhetsunderlaget kan därmed befintliga resurser utnyttjas bättre vilket ger lägre totala kostnader.

### **Regional samverkan - ett alternativ?**

Erfarenheter från entreprenadiseringar som upplevts som framgångsrika indikerar således att det kan finnas fördelar att basera va-verksamheten på andra organisationsprinciper än egen-regi. Frågan är då om alternativet står att finna i den marknadsprincip som under de senaste åren dominerat debatten. Enligt denna skall verksamheten bjudas ut på en marknad genom en konkurrensumsatt upphandling. Principen innebär att organisationsutformningen slutligen bestäms av vad som visar sig vara konkurrenskraftigt, dvs marknadsmekanismerna identifierar vad som är lämpliga gränser för verksamheten och vilka aktörer som kan erbjuda dessa.

Från sektorns nuvarande aktörer har ett alternativ till marknadsprincipen lanserats. Alternativet baseras på en samverkansprincip. Denna princip bygger på att de nuvarande kommunala produktionsorganisationerna genom att samverka ska kunna tillgodogöra sig de fördelar som följer av att planera

och dimensionera en verksamhet för ett större geografiskt område. En större verksamhetsvolym kan då realisera skalfördelar och ge ett bättre underlag för specialistkompetenser.

### **Efter marknaden - regionaliseringsyran?**

Idéerna om att basera den framtida va-verksamheten på en samverkansprincip har politiskt fallit i god jord. I den politiska retoriken har regionaliseringsmöjligheter kommit att framstå som ett alternativ till marknadslösningar och konkurrens som medel att finna nya och bättre förutsättningar för offentlig verksamhet. Samverkan och regionalisering har blivit en central ingrediens i den återställardebatt som vuxit fram som en reaktion på de borgerliga regimernas uttalade marknadsambitioner.

Idén att basera organisationer på en regional samverkan är också väl synkroniserad med den diskussion kring regioners betydelse som vuxit fram i samband med EU-anslutningen. Inom många verksamhetsområden har behovet av att agera inom större geografiska områden diskuterats. Inom företagsvärlden handlar det om att söka en ökad avsättning för de produkter man utvecklar. Inom samhällsplaneringen är det svårt att koordinera investeringar i infrastruktur mellan flera mindre enheter som t ex kommuner. Kommungränsen framstår i allt fler sammanhang som en administrativ restriktion snarare än en lämplig indelningsgrund för att planera och utföra en verksamhet.

### **Fungerar samverkan som organisationsprincip i praktiken?**

Utifrån en politisk retorik framstår det således som att de möjligheter som ryms i att samverka är mycket stora, dvs det finns en outnyttjad potential att nå genom ett större mått av inter-kommunalt samarbete. Som idé är samverkan också i det närmaste definitionsmässigt något positivt. Frågan är emellertid om samverkan som princip för organisering av va-verksamhet även fungerar i praktiken.

## **1.2 En studie om potentialen i en samverkansprincip**

### **Samverkan är ingen ny företeelse**

Samverkan mellan flera kommuner för att uppnå en säker och effektiv försörjning är ingen ny företeelse. Ur ett historiskt perspektiv finns flera exempel på områden där kommuner valt att agera gemensamt. Framför allt har detta varit en tendens i samband med investeringar i gemensamma anläggningar. Vad gäller anläggningar för energi och avfall finns många

olika exempel på att flera kommuner, även tillsammans med andra aktörer, har gjort gemensam sak med framgång. I va-sektorn finns flera olika exempel på att kommuner valt att samverka. Det äldsta exemplet på samverkan utgörs av kommunalförbundet Norrvatten som bildades 1926 av tre kommuner som gemensamt ville skapa en trygg vattenförsörjning med vatten från Mälaren. Därefter har verksamheten successivt utvecklats till att idag ansvara för vattenförsörjning till 13 kommuner.

Norrvattens verksamhet har fått flera efterföljare i meningen att flera kommuner gått samma och bildat en gemensam organisation med uppgift att svara för försörjningen i en hel region.<sup>2</sup> Dessa organisationer är huvudsakligen bildade för att på bästa sätt tillgodogöra sig en gemensam naturtillgång på ett ansvarsfullt sätt. I samband med förväntad befolknings- och konsumtionsökning i slutet på 1950-talet upplevde man behov av modernisering och ytterligare kapacitet i systemen för vatten och avlopp. Käppala och SYVAB tillkom för att säkra en tillfredsställande hantering av den ökande mängden avloppsvatten i Stockholmsregionen och motsvarande gäller för GRYAAB i Göteborg. I Skåne riskerade bl a Malmö att lida brist på färskvattenförsörjning varför Sydvatten AB bildades för att via en tunnel hämta vatten från Småland.

Därmed kan vi konstatera att samverkan funnits tidigare. De befintliga exemplen på samverkan inriktas dock enbart på uppförande och drift av en gemensam anläggning, d v s processdelen av verksamheten. Varje kommun har med en egen organisation ansvarat för de lokala distributionsnäten inom sitt geografiska område. Dagens samverkansdebatt har emellertid också kommit att inriktas kring potentialen i att agera tillsammans inom hela fältet av aktiviteter kring va-försörjningen. Vilka fördelar kan realiseras genom att organisera även andra delar av va-verksamheten för att försörja en större region?

### **Två grundfrågor**

I denna rapport är intresset helt koncentrerat på samverkansprincipen och fråga om samverkansprincipens förmåga att i praktiken fungera som princip för organisering av va-verksamhet.

Projektet som rapporten baseras på har initierats och finansierats av Svenska Vatten- och avloppsverksföreningen, VAV. Inom VAV upplevs det som viktigt att få en fördjupad analys av samverkan som organisationsprincip för

---

<sup>2</sup>Inom va-området finns bl a följande exempel på denna form av samverkan: Kommunalförbundet Käppala (Stockholmsregionen), Sydvatten AB (Skåne), SYVAB (Stockholmsregionen) samt GRYAB (Göteborgsregionen).

va-verksamhet. Särskilt var man intresserad av att få ett klagörande av vilka fördelar som potentiellt kan finnas i en utökad samverkan. Denna kunskap bedöms som central för att kunna identifiera alternativa strategier för hur va-sektorn aktörer framöver skall agera. Konkret ställde VAV två frågor:

- Inom vilka områden finns en ekonomisk rationaliseringspotential att nå genom att samverka inter-kommunalt i va-verksamheten?
- Kan andra icke-kvantifierbara potentialer identifieras och i så fall inom vilka områden?

### **Ett projekt i två steg**

Vilken potential det finns i inter-kommunal samverkan inom va-området är en i grunden empirisk fråga, dvs svaret måste baseras på analys av vad som sker i praktiken. Det saknas emellertid praktiska exempel på samverkan inom va-området. Projektet har därför drivits i två steg. I ett första steg har ett antal exempel på hur regional samverkan kan gestalta sig arbetats fram. Dessa 'regionala utredningar' har därefter legat till grund för en mer generell analys av samverkan som organisationsprincip.

### **Regionala utredningar**

Sammanlagt har projektet omfattat fem regionala utredningar. Dessa har valts ut genom att va-företrädare inom de regioner som gentemot VAV visat intresse för samverkan och regionalisering inbjöds att delta i projektet. Varje regionutredning omfattar dels en beskrivning av ett samverkanskoncept d v s inom vilka verksamhetsområden och genom vilka former en samverkan i regionen skulle kunna drivas, dels en bedömning av konceptets ekonomiska och kvalitativa effekter. Representanterna för de olika regionerna har självständigt fått utforma det samverkanskoncept man velat arbeta med. Resultaten från respektive region presenterats i den regionvisa rapportering<sup>3</sup> som skett inom projektets ram.

### **Generella analyser**

Utgångspunkten för den generella analysen har varit att sammanfatta och tolka de slutsatser som dragits i respektive region angående potentialen i regional va-samverkan. Av särskilt intresse har varit att få en bild av potentialens storlek och av vilka områden som är mest lämpade för regional samverkan.

---

<sup>3</sup>Regionbeskrivningarna har presenterats i enskilda rapporter enligt den förteckning som presenteras i bilaga 1.

Under projektets gång har det utöver de båda grundfrågorna tillkommit ett antal delfrågställningar av mer teknisk karaktär men med anknytning till inter-kommunal va-samverkan:

- Hur långt får man gå - vad säger lagen?
- I vilken associationsform skall samverkan drivas?
- Hur skall en beställarfunktion utformas?
- Hur skall kostnadsfördelning mellan samverkande kommuner ske?

Arbetet med dessa fyra delfrågor samt den sammanfattande analysen har utförts vid Institutet för ekonomisk forskning, vid Lunds universitet.

### **1.3 Rapportens uppläggning**

Rapporten består av två delar. En del som omfattar korta sammanfattningar av de sex regionutredningar som gjorts (kapitel 2) och en sammanfattande analys av vilken potential dessa visar (kapitel 3). En del i vilken de olika delfrågorna analyseras (kapitel 4-7). De slutsatser vi anser att man kan dra av utredningen sammanfattas i kapitel 8.



## Kapitel 2

# REGIONAL SAMVERKAN PÅ TRE SÄTT

### 2.1 Regionala ambitioner på sex ställen

Erfarenheterna från kommunal va-samverkan är idag förhållandevis begränsade. Inom ramen för detta projekt har därför sex olika regioner med samverkansambitioner fått i uppdrag att utveckla ett samverkanskoncept. Varje region har sedan analyserat 'sitt' koncept med avseende på vilka ekonomiska och andra fördelar som kunnat identifieras. Nedan sammanfattas de viktigaste iakttagelserna från respektive region med avseende på de bedömningar som gjorts om potentialen regional va-samverkan. För en fullständig presentation hänvisas till det material som arbetats fram i respektive region (se förteckning i bilaga 1).

### 2.2 Malmöhus län

Inom Malmöhus län har under det senaste året startats fyra olika grupper inriktade på regional va-samverkan<sup>1</sup>. Grupperna har initierats av Kommunförbundet Malmöhus som agerat för ett ökat utbyte mellan medlemmarna. Kommunförbundet anordnar bl a två träffar årligen för va-ansvariga i kommunerna.

#### Regionen kring Malmö

En regional va-grupp har under 1994 bildats kring Malmö<sup>2</sup>. Sedan tidigare förekommer samarbeten av mindre omfattning inom vissa områden. Dels lånar va-verket i Malmö ut resurser till några av de mindre omgivande kommunerna, dels tar Malmö även emot avloppsvatten från grann-kommuner. Ambitionen med de regionala grupperna är låta olika arbetsgrupper undersöka ytterligare möjligheter att genom ett gemensamt agerande kunna öka kvaliteten och sänka kostnaderna. Till följd av den omdiskuterade upphandlingen i Malmö stad avstannade arbetet under en tid i avvaktan på ett avgörande. För närvarande har emellertid de va-ansvariga tjänstemännen i Malmö stad

---

<sup>1</sup>Förutom grupperna kring Malmö och Helsingborg har ytterligare två grupper bildats. Eslöv, Hörby, Höör, Kävlinge och Svalöv utgör en. Den andra består av: Hörby, Höör, Sjöbo, Skurup, Simrishamn, Tomelilla och Ystad.

<sup>2</sup>I gruppen ingår: Burlöv, Lomma, Lund, Malmö, Staffanstorps, Svedala, Trelleborg och Vellinge.

ett uppdrag från politikerna om att undersöka möjligheterna att effektivisera genom att samverka med omgivande kommuner.

Arbetet i samverkansgruppen har hittills inriktats på att identifiera intressanta områden att arbeta vidare med. Vi har valt att indela de olika potentiella samverkansområdena i två kategorier, ekonomiskt kvantifierade och kvalitativt beskrivna.

#### \* Kvalitativt beskrivna potentialer

Inom denna kategori handlar det främst om att samutnyttja olika resurser, dels för att sänka kostnader, dels för att koordinera insatser i flera kommuner. Genom att flera parter samutnyttjar teknisk utrustning med begränsad användning delas investeringskostnaden på flera parter samtidigt som möjligheterna till specialisering ökar.

Genom att samutnyttja olika former av spetskompetens kan dessutom insatserna i flera kommuner samordnas för att minska risken för suboptimeringar. Miljökonsekvensutredningar samt planering av reserv-vattentäkter och recipientbelastning utgör exempel på områden där ett större geografiskt område lämpligen beaktas.

#### \* Ekonomiskt kvantifierade potentialer

Vid en jämförelse av inköpspriser för kemikalier visade det vara stora prisskillnader mellan kommunerna. En uppskattning visade att inköpskostnaden för fällningskemikalier sannolikt kan sänkas med ca 5% genom samordnade inköp för alla kommuner i gruppen.

Vidare har även kostnaderna kring beredskapsorganisationerna analyserats till viss del. Det finns indikationer på att kostnaderna kan sänkas med upp till 25% genom att inrätta en gemensam beredskapsorganisation som kompletteras med lokala stödpersoner. Konceptet kräver emellertid ytterligare bearbetning och analys varför siffran bör tolkas med stor försiktighet.

### **Regionen kring Helsingborg - NV Skåne**

Samverkansgruppen kring Helsingborg<sup>3</sup> har fungerat på liknande sätt som i Malmö och ett antal arbetsgrupper har tillsatts.

---

<sup>3</sup>De kommuner som deltar är: Bjuv, Helsingborg, Höganäs, Landskrona, Klippan, Åstorp och Ängelholm.

#### \* Kvalitativt beskrivna potentialer

Ett konkret resultat som redan uppnått är att de deltagande kommunerna har utvecklat en gemensam miljöpolicy för utsläpp från industri. Dokumentet har rönt viss uppmärksamhet och kommer sannolikt att bli en förebild för andra geografiska områden. Vidare har bl a gemensamma utbildningsinsatser och erfarenhetsutbyte identifierats som intressanta områden att arbeta vidare med.

#### \* Ekonomiskt kvantifierade potentialer

Vid en sammanställning av inköpen visade det sig även här föreligga stora skillnader i prisnivå, både vad gäller fällningskemikalier och annat va-material. Inom kemikaliesidan förefaller en kostnadsbesparing kring 4% rimlig att nå genom gemensamma inköp. Vad gäller annat material råder stora prisskillnader (nästan faktor 3 för vissa varor). Inom gruppen råder emellertid tveksamhet om att samordna alla materialinköp eftersom det innebär risk för att försämra konkurrensen i leverantörsledet. Hittills har beslut endast tagits om att utbyta prislistor i samband med upphandlingar.

## 2.3 Hälsinge va-grupp

### Viss samverkan sedan tidigare

I Hälsingland finns sedan tidigare ett kommunalt samarbete inom ramen för Hälsinge va-grupp<sup>4</sup> som motsvarar ungefär 145 000 invånare. Samtliga kommuner i gruppen deltar också sedan starten i inköpssamverkan i Norrland från vilket erfarenheterna är positiva. Den nuvarande samverkans-processen startade i samband med att VAV 1992 utvecklade en lärobok om drift av ytvattenverk. Boken väckte önskemål om att en kurs i ämnet anordnades regionalt. Resultatet idag är att ett knappt tiotal kurser inom olika ämnen har genomförts. Den regionala prägeln har varit mycket uppskattad då det ansetts mycket värdefullt att lära känna och ta del av erfarenheter från närliggande kommuner.

Under 1994 producerade också hälsingegruppen en gemensam broschyr om "Vattnet i vår kommun" som riktades till samtliga abonnenter i regionen för att ge en tydlig bild av va-försörjningen. Erfarenheterna av de gemensamma insatserna har hittills varit mycket

---

<sup>4</sup>I gruppen ingår: Bollnäs, Hudiksvall, Ljusdal, Nordanstig, Ovanåker och Söderhamn.

goda varför man beslutade att undersöka möjligheter att gå vidare i en gemensam utredning.

Nio områden identifierades som intressanta att i detalj analysera med avseende på vilken potential ett samarbete kan medföra. Inom fyra områden kunde man identifiera en påvisbar ekonomisk besparingspotential genom en samordning. Som en biprodukt identifierades också ett antal kvalitativa fördelar.

### **Fyra kvantifierade besparingsområden<sup>5</sup>**

- *Inköp av kemikalier.* Inköpsamverkan Norrland innefattar inte alla kemikalier. Genom att samverka inom Hälsingekommunerna för resterande sortiment uppskattas besparingspotentialen till ungefär 4% av den totala volymen för kemikalieinköp.<sup>6</sup>
- *Inköp av rörmaterial.* Genom samordnade inköp av rörmaterial kan en kostnadssänkning nås för alla parter. Initialt förefaller effekter uppemot 10% inte som orimliga. Erfarenheter från andra samordnade upphandlingar inom området pekar på detta. En genomsnittlig kostnadssänkning på 5% förefaller emellertid vara en mer rimlig uppskattning av förhållandena över tiden.
- *Samordnad upphandling av driftassistans.* Genom en samordning av insatserna för driftassistans kan kostnadssänkningar uppnås genom två alternativa vägar eller en kombination därav. Antingen handlas denna typ av kompetens upp gemensamt eller kan de befintliga resurserna fördelas över hela regionen. Engångseffekterna kan initialt bli mycket stora genom ett bättre utnyttjande av befintliga anläggningar. Långsiktigt ligger emellertid potentialen i att uppnå varaktigt lägre driftskostnader samtidigt som arbetsmiljön förbättras. En initial effekt runt en halv miljon tillsammans för alla kommunerna förefaller inte omöjlig att nå. De långsiktiga effekterna har emellertid ansetts svåra att uppskatta.
- *Gemensam upphandling av laboratorieanalyser.* Idag finns en viss analyskapacitet inom några kommuner. Trots detta måste många vanliga analyser upphandlas externt. Genom ett gemensamt inköp

---

<sup>5</sup>Förutom de områden som nämns i texten analyserades också: rörinspektion, vattenmätarrevison, reservdelshållning, periodiska besiktningar samt projektering. Dessa områden ansågs emellertid innehålla en mindre potential.

<sup>6</sup>Kommunerna anser sig ha förhållandevis fördelaktiga villkor i inköpsamverkan Norrland varför man väljer att fortsätta att delta inom den ramen. Beräknad kostnadssänkning på de kemikalier som faller utanför norrlandsarbetet uppgår till 9% vilket motsvarar 4% av den totala inköpsvolymen för kemikalier.

uppskattar man en besparingspotential till ungefär 8% av analyskostnaderna.

### **Kvalitativt beskrivna fördelar**

- En *samordnad planering av rörinspektion* skulle möjliggöra ett bättre utnyttjande av den tekniska utrustningen genom att en bättre planering kan minska transporttiden, d v s tid när utrustningen inte kan användas.
- Utan att samordna reservdelshållningen kan ett visst *informationsutbyte om lagerstatus* vara lämpligt. Framför allt poängteras nyttan vad gäller mer udda reservdelar som därmed eventuellt skulle gå att nå snabbare och närmare.
- En samordnad insats för *driftassistans* innebär bättre underlag för fler specialiserade kompetenser. Kontinuitet och samordning mellan flera kommuner nämns i detta sammanhang som viktiga faktorer att uppnå i samband med specialistinsatser. Antingen det sker i egen regi eller genom upphandling anses helhetsansatsen vara värdefull.

### **Total ekonomisk bedömning**

Inom de fyra identifierade samarbetsområdena uppskattas att besparings-potentialen ligger någonstans i intervallet 1,1 till 1,5 miljoner kronor. Detta motsvarar ungefär 2% i förhållande till de totala driftskostnaderna. Av de totala kostnaderna utgör besparingspotentialen en knapp procent. Samtidigt pekar den gjorda utredningen på att det på längre sikt kan finnas ytterligare potential vid mer omfattande samverkan t ex i samband med större investeringsbeslut.

## **2.4 SAMTEK - gemensamt bolag i Bergslagen**

En grundläggande utgångspunkt i projektet i Bergslagen var att skapa en gemensam produktionsorganisation för kommunaltekniken. Ambitionen var att kommunerna Hällefors, Lindesberg, Ljusnarsberg och Nora skulle bilda ett gemensamt produktionsbolag för verksamheterna gata, park och va. Tillsammans har de fyra kommunerna ungefär 50 000 invånare.

Idén innehåller ett gemensamt konkurrensutsatt produktionsbolag som ansvarar för verksamheten åt respektive kommun som agerar i egenskap av beställare. Varje kommun behåller ägande och

huvudmannaskap för alla anläggningar men köper utförartjänsterna av det gemensamma bolaget, SAMTEK AB. I denna rapport är det emellertid svårt att presentera enskilda siffror för va-verksamheten eftersom det projekt som gjorts inte beaktat denna specifikt.

### **Ekonomiskt kvantifierad potential**

Den analys av potentialen som gjorts utgår ifrån effekterna för kommunerna som beställare. Tre olika besparingseffekter har identifierats.

- *Separeringseffekten* består egentligen av två olika effekter. En besparing i storleksordningen 5% av totala kostnader för inköpta tjänster från den kommunala leverantören. En beställar/utförarmodell medför en mer noggrann bestämning av produkter och kvalitetsnivåer vilket leder till ett effektivare resursutnyttjande. Besparingen på 5% äts emellertid upp av de ökade transaktionskostnader som beställar/utförarmodellen innebär. Den sammanlagda effekten på kostnadsnivån bedöms därför som oförändrad för kommunen.
- *Konkurrens-effekt* följer av att produktionsorganisationens monopol-situation försvinner. Genom att verksamheten konkurrensutsätts ökar incitamenten att anstränga sig för att effektivisera, vilket sammantaget förväntas ge ungefär 15% besparing.
- *Marknadspresseffekt* uppstår genom att det uppstår ytterligare en aktör på marknaden vilket förväntas pressa prisnivån hos de befintliga aktörerna. Effekten bedöms maximalt uppgå till 5%.

Med utgångspunkt från produktionsbolaget har tre olika funktioner detaljanalyserats med avseende på kostnadseffekter av en integrerad organisation.

En *central verkstad* (för närvarande finns fyra) skulle innebära lägre kostnader trots ett visst mått av ökade transporter. Totalt uppskattas besparingspotentialen av en gemensam verkstadsfunktion till knappt 400.000 kr. Detta motsvarar 12% besparing i förhållande till de totala kostnaderna för verkstadsfunktionen i de fyra kommunerna.

Ett *centralt förråd* (för närvarande finns fyra) förefaller kunna ge mindre besparingsmöjligheter under vissa förhållanden.

*Gemensam upphandling* av varor och tjänster från externa leverantörer uppskattas generellt kunna innebära en kostadsreducering med 8-10% på den totala volymen.

### **Kvalitativa fördelar**

Förutom de rent ekonomiska övervägandena har ett antal kvalitativa fördelar med ett regionalt produktionsbolag identifierats.

- Upprätthålla god teknisk service med begränsade resurser
- Skapa konkurrensförmåga på en hård marknad
- Flexiblare organisation vid svängningar i verksamheten
- Förbättrade förutsättningar för kvalitets- och kompetensutveckling

### **En samlad bedömning av den ekonomiska potentialen**

Samtliga de siffror som presenterats från utredningen i Bergslagen innefattar hela det kommunaltekniska området, d v s verksamheterna gata, park och va. Den avgränsade effekten inom va-verksamheten är därmed väsentligt mindre. Många av de identifierade fördelarna bygger på att alla de kommunaltekniska verksamheterna inkluderas i en samordning. Den totala rationaliseringspotentialen för de tre kommunaltekniska verksamheterna uppskattas till 1,5-2 miljoner kr årligen, motsvarande ungefär 5% av de totala kostnaderna.

## **2.5 TreVA - gemensam va-produktion i Trestad**

Ambitionen i TreVA-projektet är att skapa en gemensam produktionsorganisation för drift och underhåll av vatten och avlopp i kommunerna Trollhättan, Vänersborg och Uddevalla. Utgångspunkten har varit att undersöka vilka eventuella potentialer som kan realiseras genom att endast dimensionera en produktionsorganisationen för regionens drygt 136 000 invånare.

Mellan kommunerna finns en historia av flera olika försök att samarbeta. Det senaste försöket inom va-verksamheten inriktades på en gemensam vattenförsörjning. Projektet föll bl a på att parterna inte kunde enas om värderingen av de befintliga anläggningar som respektive part skulle överföra till ett gemensamt system.

För att undvika samma misstag igen valdes att utgå ifrån att varje kommun behåller huvudmannaskap och ägande i kommunal regi inom

en beställarfunktion. Beställaren kan därefter köpa såväl drift som investeringar från den gemensamma produktionsorganisationen. Därmed kan produktionen dra nytta av fördelarna av att vara organiserade i en större region utan att den enskilda kommunen förlorar inflytande över sina anläggningar.

## **TreVA**

Inom TreVA-projektet har man utvecklat ett koncept för hur en regional produktionsorganisation kan utformas. Det förslag som tagits fram bygger på att verksamheten organiseras i fyra avdelningar som arbetar över hela regionen med vattenproduktion, rörnät, avloppshantering samt laboratorium. Tanken är att varje delverksamhet ska bemannas med ett minibehov för löpande drift. Denna bemanning kompletteras sedan med olika former av servicepooler för underhåll och mindre reparationer.

De områden som anses vara speciellt lämpliga att placera i ett regionalt sammanhang är bl a beredskap samt styrning och övervakning. Det krävs emellertid omsorgsfulla analyser för att ta ställning till hur dessa funktioner byggs upp med tanke på t ex insatstider. Inom andra verksamheter poängteras också att ett större verksamhetsunderlag ger ökade möjligheter till specialisering. Den regionala organisationens verksamhetsunderlag medger flera specialistkompetenser. Därmed förbättras också förutsättningarna för att hänga med i utvecklingen och tillgodogöra sig nya koncept.

Inom ramen för TreVA har också behovet av att på lång sikt samordna investeringar och anläggningar diskuterats. Efterhand som befintliga anläggningar behöver genomgripande förändringar kan TreVA som gemensam organisation utgöra något av en central för information. I rapporteringen pekas på behovet av att på sikt också införliva förvaltning av anläggningar i den gemensamma organisationen. Endast genom att låta en part ta ett övergripande ansvar kan regionens väförsörjning hanteras via ett system som integrerats fysiskt.

## **Ekonomiskt kvantifierad potential**

Grovt sett uppskattas effektiviseringspotentialen inom produktionsverksamheten till mellan 10 och 15 tjänster. Initialt finns risk för att kostnaderna för styrning och övervakning stiger till följd av vissa investeringar. Samtidigt krävs att respektive kommun inrättar en beställarfunktion som ansvarar för huvudmannaskap och anläggningar.



Detta innebär att en försiktig uppskattning av nettobesparingen endast bedöms till 3-5 tjänster.

Förutom personal förväntas TreVA också kunna medföra andra besparingspotentialer, t ex genom samordnade inköp. En försiktig uppskattning av dessa indikerar besparingsmöjligheter på 1-2 miljoner kr årligen.

Vid en jämförelse mellan befintliga kostnader och de uppskattningar som gjorts inom ramen för TreVA indikerar att den totala besparingspotentialen kan uppgå till 5-8 miljoner. Procentuellt motsvarar detta 7-11% av kostnaderna för drift och underhåll, vilket motsvarar 4-6% av de totala va-kostnaderna.

## **2.6 TENK - fyra smålandskommuner**

### **TENK-projektet**

Redan 1991 började samverkan att diskuteras i fyra kommuner i sydöstra Småland. Gatuchoferna i Torsås, Emmaboda, Nybro och Kalmar startade då ett det s k TENK-projektet. Kommunerna har tillsammans en folkmängd kring 95 000. Utgångspunkten var att de enskilda tekniska förvaltningarna på sikt behövde stärka sin konkurrenskraft. Fem olika steg i en samverkansprocess identifierades och det sista steget innebar att de fyra kommunerna skapade ett gemensamt produktionsbolag. Den huvudsakliga ambitionen var att förändra den grundläggande strukturen och förut-sättningarna för produktionen. Man nådde emellertid inte fram till ett gemensamt bolag. Däremot resulterade projektet i kontakter på flera nivåer mellan de fyra kommunala förvaltningarna samt i ett antal konkreta samarbeten där upphandling av va-material utgör ett exempel.

### **TENK- ett scenario**

I samband med detta projekt var TENK-kommunerna intresserade av att delta med ett scenario baserat på erfarenheter hos driftspersonalen. Två maskinister från vardera kommun deltog i projektgruppen. Arbetet koncentrerades kring drift av alla verk och pumpstationer i regionen vilket sammanlagt innebär 126 anläggningar. Uppgiften var att uppskatta eventuella besparingsmöjligheter genom att bortse från kommungränserna och hantera alla anläggningar inom samma organisation.

En potential som projektgruppen lyfter fram ligger i en samordning av beredskap och driftövervakning. Till exempel anger man att de tekniska möjligheterna kan tillvaratas i form av ökad datoranvändning i driftövervakningen. I en integrerad organisation är därmed behovet av standards och enhetlighet större. Befintliga system måste kompletteras och integreras vilket dock är mindre kostnadskrävande på sikt. Väljer man att även beakta beredskap i detta sammanhang konstateras att potentialen sannolikt inte är så stor i en regional organisation. Istället anses potentialen vara större om man samordnar beredskapen för va med beredskapen för andra verksamheter inom en enskild kommun.

Inom ramen för det ursprungliga TENK-projektet visade sig gemensamma inköp ge fördelaktiga effekter. De upphandlingar som gjorts omfattar emellertid endast en begränsad del av inköpen. En samordning av samtliga inköp av kemikalier och material kan därmed ge upphov till ytterligare kostnadsreduceringar.

Ytterligare ett antal områden har identifierats som eventuellt intressanta att arbeta vidare med i en regional organisation. I dagsläget föreligger emellertid inte någon uppskattning av de ekonomiska effekterna för respektive alternativ. Framför allt är det två olika områden som framhålls. Det ena är laborativ verksamhet där det ständigt ställs ökade krav bl a till följd av miljöskäl. Dessutom utgör denna verksamhet ett viktigt instrument för att styra produktionsprocessen. Därmed kan det visa sig fördelaktigt att utveckla lab-verksamheten i t ex Kalmar så att den klarar flertalet av behoven i TENK-kommunerna.

Det andra området med eventuell potential ligger inom samordning av olika typer av verkstadsfunktioner för t ex pumpar och elutrustning. En samordning kan då innebära att man skapar mobila gemensamma enheter som ambulerar mellan alla anläggningar i regionen.

### **En samlad bedömning av ekonomisk potential**

Inom utredningsgruppen har inte enskilda besparingsposter analyserats var för sig. Gruppen uppskattar emellertid den sammanlagda besparingspotentialen till 15% i förhållande till de kostnader man idag har för drift och underhåll av verk och pumpstationer. I förhållande till de totala kostnaderna för va-verksamheten motsvarar detta i storleksordningen 8% total besparing.

## 2.7 Nordvästra Skåne

Inom gruppen för va-samverkan i nordvästra (NV) Skåne (se avsnitt 2.2) har också ett scenario genomförts. Utgångspunkten var bemanna en driftsorganisation för hela regionen<sup>7</sup> utan att beakta de sju kommunernas inbördes gränser. Totalt omfattar denna region ungefär 248 000 invånare. Scenariot bygger på att varje kommun behåller ägande av anläggningar och huvudmannaskap för verksamheten.

### Gemensam driftsorganisation

Det förslag på organisation som har tagits fram innebär en flödesorienterad organisation med fyra avdelningar; Vattenverksdrift, vattenmätning, va-nätsdrift samt avloppsvattenrening. Avdelningarna kommer att ledas av en driftledning (inklusive ekonomi- och personalfrågor) bestående av 4-5 personer.

- Drift av vatten- och avloppsverk. En fortlöpande utbyggnad av fjärrövervakning innebär att hela regionen på sikt samlas till en driftcentral. Förutom minibemanning vid respektive anläggning skapas en central reparationsgrupp för alla verkan.
- Drift av va-näten. Tillsyn och löpande skötsel av va-näten sker lämpligen via lokala arbetsgrupper. Däremot inrättas en central styrka som ansvarar för "punktinsatser" inom hela regionen.

Beredskapen organiseras i två beredskapsområden (jämfört med dagens sju) med beredskap inom vattenverk, va-nät samt avloppsreningsverk.

### Gemensam beställare

En gemensam driftsorganisation för alla sju kommuner skulle innebära goda förutsättningar för uppbyggnad av kompetens. Den enskilda kommunen riskerar därmed att hamna i förhandlingsunderläge. Därför har man valt att också skapa en gemensam beställarfunktion för hela regionen.

En gemensam beställarorganisation kan då bestå av en ansvarig chef, ekonomiansvarig, en utredningsgrupp samt en funktion för abonnenttjänst. Utredningsgruppen fungerar som gemensam konsultgrupp för hela regionen då man har ett helhetsansvar för den allmänna va-försörjningen. Bland annat innebär detta ansvar för

---

<sup>7</sup>De kommuner som deltar är: Bjuv, Helsingborg, Höganäs, Landskrona, Klippan, Åstorp och Ängelholm.

kartverk och driftuppföljning. Resterande uppgifter för den enskilda kommunen hanteras lämpligen av t ex en teknisk chef.

En gemensam beställare med kvalificerad kompetens kan på sikt innebära lägre driftskostnader. Genom en väl avvägd planering av ny- och reinvesteringar kan de löpande kostnaderna hållas nere. En gemensam funktion för denna planering inom regionen ger på sikt också förutsättningar för en samordning av alla anläggningar. Sannolikt innebär detta också potential för lägre kostnader.

### **En fråga om kompetens**

Genom ett större verksamhetsunderlag ges bättre förutsättningar att utveckla och bibehålla en hög kompetens. Det finns en risk att mindre enskilda kommuner inte har möjlighet att kompetensmässigt följa med i utvecklingen inom områden som t ex kemi och datortillämpningar. En samlad hög kompetens i hela regionen är också värdefull ur miljösynpunkt. Genom att koordinera insatserna kan en bättre effekt uppnås på de insatser som görs.

### **En samlad bedömning av ekonomisk potential**

En jämförelse av den ovan skisserade organisationen med de befintliga förhållandena innebär en minskning av personalbehovet med ungefär 20 personer, vilket motsvarar ca 15%. Ytterligare kostnadssänkningar förväntas också av gemensamma inköp samt av gemensam förrådshållning.

Utan att samordna ägande och anläggningar bedöms därmed den sammanlagda besparingspotentialen för hela regionen till ungefär 10 miljoner kr. Detta innebär att en gemensam driftorganisation för hela regionen kan innebära en besparing motsvarande 5% av driftskostnaden alternativt 3% av den totala va-kostnaden.

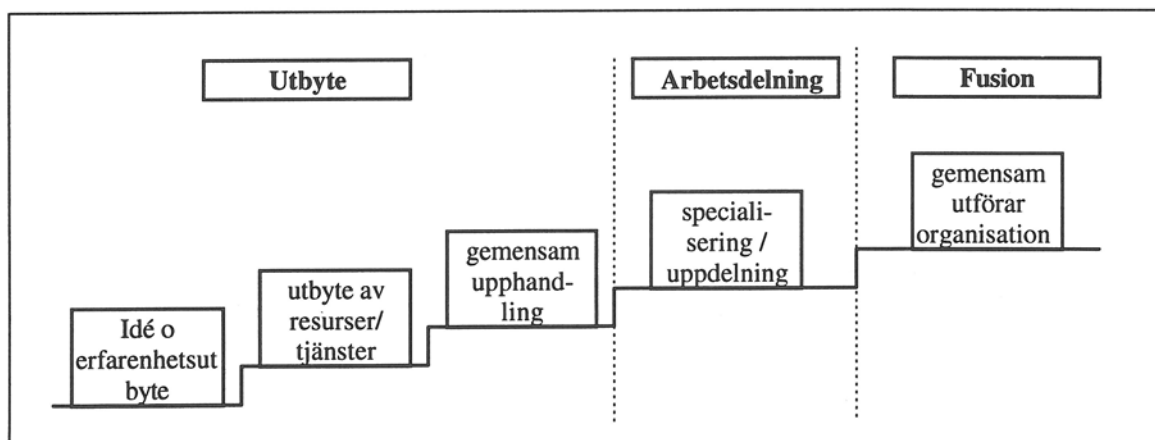
## Kapitel 3

# STRATEGI OCH POTENTIAL KAN VARIERA

### 3.1 Alternativa samverkansambitioner

#### Samverkan ett mångdimensionellt fenomen

Samverkan kan drivas olika långt och ges mycket olika form. Detta har tydligt illustrerats inte minst av de regionförsök vi beskrivit i kapitel 2 ovan. Även om samtliga dessa regionförsök utgör exempel på samverkan finns det mycket stora skillnader mellan dem. Innan vi går vidare i vår analys kan det därför finnas anledning att se närmare på olika samverkansalternativ. I analysen tar vi utgångspunkt i den sk samverkanstrappan, som ursprungligen framarbetades i samband med TENK-projektet. Denna har blivit ett populärt sätt att illustrera de olika alternativ som står till buds i diskussioner inom den kommunaltekniska sektorn. Samverkanstrappan illustreras i figur 3.1 nedan.



Figur 3.1: Samverkanstrappan - enligt TENK-projektet

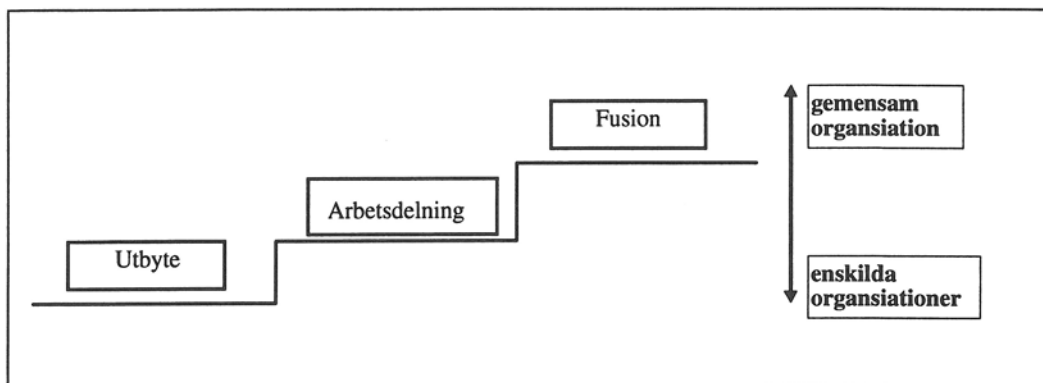
#### Varierande ambitioner

Samverkanstrappan, så som den utvecklades i samband med det sk TENK-projektet, beskrev samverkan som en process där parterna allt eftersom erfarenheter och kunskaper växte kunde utveckla en allt mer omfattande samverkan. I denna process identifierades ett antal steg som vart och ett representerar olika omfattande samverkans ambitioner. I TENK-projektet fann man det meningsfullt att skilja mellan de fem steg som framgår av figur 3.1 ovan.

Ser vi närmare på de olika stegen utifrån ett mer generellt perspektiv kan det finnas anledning att skilja mellan de första stegen och de två sista. Ur ett principiellt perspektiv representerar dessa skilda kategorier:

- **Utbyte**, vid de tre inledande stegen har varje kommun kvar sin egen ledning och sin egen arbetsorganisation och denna är anpassad efter den enskilda kommunens arbetsunderlag och ambitioner. Samverkan består av utbyten och innebär i princip att kommunerna ställer sina existerande resurser till övriga kommuners förfogande i mån av utrymme.
- **Arbetsdelning**, väljer man att gå från det tredje till det fjärde steget får samverkan ett nytt inslag, arbetsdelning. Varje kommun bibehåller visserligen en egen ledning och en egen arbetsorganisation, men organisationen anpassas efter det gemensamma arbetsunderlaget och den arbetsfördelning man kommit överens om skall gälla mellan kommunerna. Samverkan omfattar således inte längre enbart ett gemensamt utnyttjande av existerande resurser i den mån det finns utrymme. Samverkan omfattar nu också en medveten och ömsesidig anpassning av respektive organisations dimensionering och inriktning efter varandra samt en fördelning av arbetsuppgifterna.
- **Fusion**, det femte och sista steget i samverkansstegen kan vid en första anblick framstå som det största steget att ta. Fusionering betyder sammansmältning och innebär att flera fristående organisationer sammanförs till en. Skillnaden mellan en långt driven arbetsdelning och en fusionering behöver emellertid inte vara stor. Principiellt är skillnaden främst att även ledningsfunktionen och härmed ledningsansvaret vid en fusionering blir gemensam för den arbetsorganisation som skall svara för va-försörjningen i de samverkande kommunerna.

Sammanfattningsvis har vi utifrån samverkanstrappan kunna urskilja tre kategorier av samverkan. Dessa representerar olika steg mellan en situation där va-verksamheten utföres helt självständigt i de enskilda kommunerna och en situation där hela verksamheten drives i en för de samverkande kommunerna gemensam organisation. Resonemanget sammanfattas i figur 3.2 nedan.



**Figur 3.2: Varierande grader av samverkan**

Vi skall nedan närmare beskriva de olika samverkansmöjligheter som rymms i respektive kategori och göra en första analys av vilken potential som kan finnas i dessa. Analyserna baseras på de erfarenheter som framkommit i de sex regionutredningarna.

## 3.2 Samverkan genom utbyte

Utbyten utgör en relativt 'ofarlig' samverkansaktivitet i den meningen att den inte hotar några intressen i de existerande organisationerna. Det motstånd som normalt finns mot alla typer av förändringar måste alltså generellt bedömas bli lågt. I stort framstår utbyten som informationsproblem, dvs kommunerna som samverkar måste ha kunskap om varandra och då särskilt om vilka resurser som finns tillgängliga. Ett systematiskt utnyttjande av de möjligheter som ryms i utbyten kan också kräva samordningsinsatser. Framför allt kan det krävas en samordning i tiden.

Att få till stånd en samverkan som bygger på utbyte framstår således som relativt oproblematiskt. De vinster som kan exploateras genom utbyten måste emellertid också bedömas vara små. Utbyte av resurser/tjänster kan förmodligen ge ekonomiska vinster genom att man slipper betala för de vinstmarginaler en affärsdrivande organisation alltid måste ha. I normalfallet måste emellertid de vinster som härigenom möjliggörs bedömas vara små. Dels genom att självförsörjningsgraden redan idag är hög, dvs flertalet organisationer köper inte resurser i någon större utsträckning, dels genom att tillgången på tillgänglig överkapacitet av allt att döma är liten.

### Inköpssamverkan

Ekonomiskt framstår framför allt inköpssamverkan att vara av intresse. I det empiriska materialet är det främst två typer av inköp som betonas, inköp av fällningskemikalier samt inköp av rörmaterial. Vad gäller kemikaliesidan är

det tre olika grupper som indikerat möjliga kostnadsreduceringar till följd av samverkan. Alla tre grupperna pekar på besparingsmöjligheter på upp till 5% av den totala inköpsvolymen. Erfarenheterna från Norrlands-kommunernas inköpssamverkan pekar också på möjligheter att sänka kostnader genom att ökad förhandlingsstyrka medfört lägre priser. Vad gäller rörmaterial indikerar Helsingegruppens analys motsvarande potential. I NV Skåne har man bedömt att området kan ha potential. Risken för utslagningar i leverantörsledet och sämre konkurrens har emellertid inneburit att man valt att avvakta. Inom TENK-kommunerna har man genomfört en upphandling av rörmaterial som medfört besparingar för alla deltagande kommuner.

I respektive region i kapitel två diskuteras ytterligare områden som potentiellt intressanta att handla upp gemensamt. Vad gäller laboratorietjänster bedömer Helsingegruppen potentialen till mellan 5% och 10% vid gemensam upphandling av de vanligaste analyserna. Vad gäller aktiviteter kring t ex vattenmätare, upphandling av rörinspektion eller periodiska besiktningar anses potentialen tveksam eller mycket liten. I Bergslagsgruppen uppskattas emellertid en generell effekt av inköpsamverkan till 8-10% vid gemensamt inköp inom alla områden för de tre tekniska verksamheterna.

Sammanfattningsvis förefaller det finns en potential att sänka kostnaderna för inköpt material med upp till 5% genom att samverka. Tydligast framträder denna potential för fällningskemikalier. Även vad gäller rörmaterial finns stora skillnader i prisnivåer som bättre hanteras genom att stärka köparens förhandlingsstyrka genom samverkan.

### **Utbyte av personal och resurser**

I de olika regionerna diskuteras i mindre omfattning möjligheterna att utbyta personal och andra resurser. Generellt bedöms det som positivt att kunna tillämpa ett visst mått av arbetsrotation, t ex i samband med kurser som ordnat regionalt. De ekonomiska konsekvenserna är svåra att uppskatta och sannolikt är de inte påtagligt stora. Däremot kan andra värden identifieras dels i form av att det kan ha en motiverande effekt dels kan det utgöra en komponent i en strävan efter att höja kompetens och utbildningsnivå.

Det är även tänkbart att samutnyttja viss specialutrustning eller låta personer med specialistkompetens kunna agera även utanför den egna kommunen. Det finns emellertid inga tecken på att detta kan medföra några omfattande besparingar.



En aspekt som betonas i Skåneregionerna är möjligheterna till en gemensam hållning till andra parter. De kommuner som har etablerat någon form av samverkan har ett instrument för att koordinera sina insatser. Dessa kan t ex handla om att agera gentemot länsstyrelse eller andra myndigheter i samband med miljöfrågor eller remisser av olika slag. Vidare kan kommunerna även agera samordnat gentemot förbrukare som t ex industri. I NV Skåne har ett förslag till gemensam miljöpolicy för utsläpp från industrin tagits fram. Därmed kan kommunerna tillsammans agera på ett konsistent sätt i t ex miljöfrågor som berör en gemensam recipient. En samverkan är därmed dels en fråga om att förmedla information parterna emellan, dels en fråga om att hitta lämpliga instrument för att koordinera aktiviteter inom flera kommuner.

### **Utbyten - medger en mindre ekonomisk potential**

Sammanfattningsvis kan konstateras att potentialen att göra besparingar via ett utbyteskoncept kan anses vara begränsade. Även begränsade besparingsmöjligheter kan självfallet vara av intresse. Ambitionsnivån måste emellertid sättas i paritet med vad som är möjligt att uppnå. Samverkan genom utbyten berör endast en mindre del av den totala kostnadsmassan vilket innebär att effekten på den totala kostnadsnivån är begränsad. Till exempel utgör inköp av kemikalier och material enbart en mindre del av de totala kostnaderna varför en förhållandevis stor besparing inom dessa områden medför en endast måttlig sänkning av den totala kostnadsnivån. Helsinggruppen pekar i sin utredning på en potential för samverkan i den här formen kring 1% av de totala va-kostnaderna. Erfarenheter från den första TENK-utredningen samt från Bergslagen indikerar också att den ekonomiska potentialen av en samverkan som baseras på utbyten ligger på denna storleksordning.

## **3.3 Samverkan genom arbetsdelning**

### **Arbetsdelningens omfattning kan variera**

De ekonomiska möjligheter som ryms i samverkan som baseras på utbyten är som analysen ovan visat begränsad. För att kunna uppnå större vinster krävs att samverkan omfattar en större andel av kommunernas kostnadsmassa. I praktiken innebär detta att arbetsorganisationerna måste anpassas efter det gemensamma arbetsunderlaget, dvs det måste ske någon form av arbetsdelning mellan de samverkande kommunerna. Arbetsdelningar förutsätter att den enskilda kommunen lämnar ambitionen om en 'fullsorterad' verksamhet. Förutom de aktiviteter man specialiserat sig på måste således den enskilda kommunen kunna förlita sig på att köpa resterande (kompletterade) tjänster från övriga samverkanspartners.

På samma sätt som gäller för utbyten så är inte arbetsdelning någon enhetlig kategori då omfattningen i samverkan kan variera väsentligt. Det kan sägas finnas en glidande skala över i vilken utsträckning parterna väljer att anpassa sina verksamheter till varandra. Skalans ena extrempunkt innebär att en kommun väljer att avveckla sina resurser inom någon funktion, t ex mätarreparationer. Istället väljer man att utnyttja kapacitet från någon annan kommun som kunnat utveckla denna verksamhet till följd av ett större underlag.

Skalans andra extrempunkt kännetecknas av att alla resurser som utnyttjas i en verksamhet har koordinerats med en samverkanspartner. De produktionsresurser kommunen bygger upp dimensionerats för behovet inom alla de kommuner som samverkar. Däremot har den enskilda kommunen endast kompetens och resurser inom avgränsade områden. Ur den enskilda kommunens perspektiv karakteriseras situationen av överkapacitet (med hänsyn till behovet inom den egna kommunen) inom vissa funktioner. För andra funktioner finns inga resurser alls eftersom de helt tillhandahålls av de kommuner man samverkar med.

Konceptet arbetsdelning innehåller således flera alternativ att välja mellan vad gäller omfattning och innehåll. Dels måste man ta ställning till vilka delar av verksamheten som är av intresse att arbetsdela, dels är det en fråga om en arbetsdelning ska omfatta hela verksamheten eller endast utvalda delar. I de olika regionala utredningarna i kapitel två har ett antal funktioner/områden identifierats som potentiellt intressanta för arbetsdelning.

### **Förråd och verkstad**

I både TENK och Bergslagsutredningen diskuteras potentialen i att organisera förråd och verkstadsfunktioner gemensamt för flera kommuner. De analyser som görs i dessa utredningar indikerar emellertid att det är svårt att göra några större besparingar inom förrådshållningen. Framst tycks möjligheterna begränsas av de behov som finns av utlokaliserade minilager. Ett centrallager med transporter visar sig inte heller medge några större potentialer till kostnadsreduceringar.

För verkstadsfunktionen kan besparingar däremot göras om funktionen koncentreras till en verkstad, d v s avveckla alla verkstäder utom en vars kapacitetsutnyttjande ökas. I Bergslagen pekar man på en sänkning av verkstadskostnaderna i storleksordningen 10% till följd av en samordning till en enda verkstad. Verkstadsfunktionen diskuteras också som ett lämpligt samverkansområde såväl i TENK som i de skånska regionerna. Några ekonomiska bedömningar presenteras emellertid inte i dessa utredningar.

Sammantaget indikerar således de gjorda utredningarna att verkstadsfunktionen kan vara en funktion det är intressant att samverka om. Någon kvalificerad uppfattning om den ekonomiska potentialens storlek i en sådan samverkan har utredningarna emellertid inte kunnat ge.

### **Beredskap**

En funktion som betonas i de olika regionala materialen är beredskapen. Utformningen av beredskapsorganisationen kan sannolikt ges en mer resurseffektiv utformning om den dimensioneras för ett större geografiskt område. Antingen genom att utforma en stor beredskapsorganisation eller genom att strukturera om flera mindre styrkor. Begränsande i sammanhanget är emellertid att beredskapsfunktionen för va-verksamheten i flera kommuner är samordnad med t ex gata och park. Därmed blir det fråga om att göra en avvägning mellan att strukturera efter verksamhet eller efter geografiskt område. Flera regioner pekar emellertid på beredskapsfunktionen som potentiell källa till rationaliseringar via samverkan.

### **Specialistkompetens**

I samtliga regioner har vikten av ett utökat verksamhetsunderlag påtalats. En stor verksamhetsvolym framhålls som en avgörande faktor för att kunna hålla olika nödvändiga specialistkompetenser. Endast genom att agera i ett större geografiskt område kan verksamheten bära specialistkompetens inom snävare och mer avgränsade områden. Kemi och informationsteknologi nämns som centrala områden som kräver hög och specialiserad kompetens inriktad på en viss verksamhet. En ökad grad av specialisering inom organisationerna generellt innebär också att det är lättare att rikta t ex utbildningsinsatser. Därmed erhålls bättre förutsättningar för att hålla flera personer med olika specialistkompetenser/utbildningar inom verksamheten. Detta gäller såväl i form av yrkeskunskaper som för teoretiska specialiseringar.

### **Arbetsdelning - en fråga för stöd- och specialverksamheter?**

Sammanfattningsvis indikerar de analyser som gjorts i regionutredningarna att det enbart finnas begränsade ekonomiska fördelar att vinna genom en samverkan baserad på arbetsdelning. De fördelar som lyfts fram är istället främst av kvalitativ art. Genom att samverkan ökar arbetsunderlaget kan tillgången till olika specialistfunktioner härmed ökas.

Intressant att notera är att arbetsdelningsmöjligheterna som uppfattats finnas enligt regionutredarna är mycket begränsade. I utredningarna har arbetsdelning som samverkansstrategi enbart funnits som intressant att

tillämpa när det gäller stödverksamheter och för att få underlag för en ökad specialistkompetens. Arbetsdelning, i meningen att arbetsuppgifter fördelas mellan de samverkande kommunerna, har däremot inte setts som en möjlighet när det gäller själva kärnverksamheten. Åtminstone har inte någon närmare analys av denna möjlighet gjorts i någon av regionutredningarna. I de regioner där det funnits ambitioner att samverka om kärnverksamheten har istället en fusionsstrategi valts, dvs man har i dessa fall valt att basera samverkan på en gemensam organisation.

### 3.4 Samverkan genom fusion

#### Alternativa fusionsambitioner

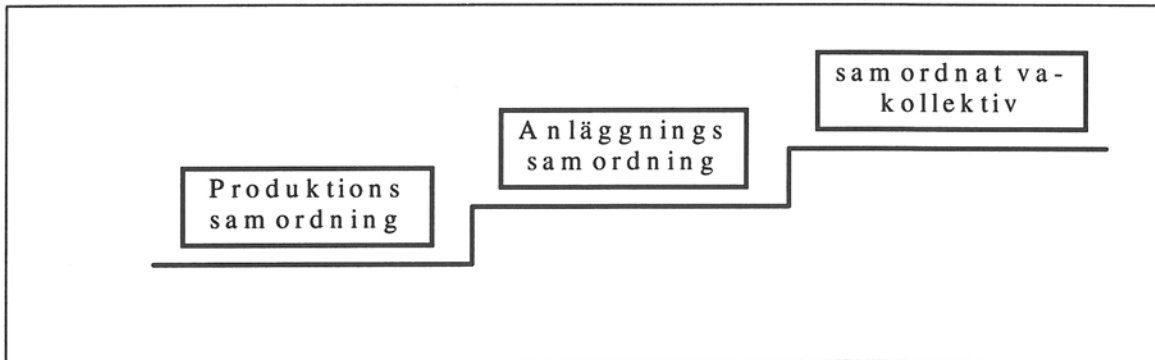
Samverkanstrappan så som den beskrivits i figur 3.1 är hämtad från det sk TENK-projektet. Detta avsåg primärt samverkan av gatuverksamhet. Detta hindrar naturligtvis inte att tankegångarna även är applicerbara på va-verksamhet. Vid diskussioner av va-verksamhet kan det emellertid finnas anledning att utveckla modellen något när det gäller fusionsambitioner.

I TENK-modellen omfattar fusionssteget primärt en **samordning av driftsorganisationer**. Idén är att det finns fördelar att vinna genom att bygga upp en för flera kommuner gemensam driftsorganisation. Detta är självfallet en fullt möjlig samverkansform även för va-verksamhet. I praktiken motsvarar detta vad som sker i de fall verksamheten läggs ut på entreprenad. Skillnaden mot en entreprenad är primärt att entreprenören vid samverkan inte är en från kommunerna helt skild organisation, utan en organisation som ägs gemensamt av kommunerna.

Genom att va-verksamheten omfattar fasta anläggningar i form av pumpstationer, vattenverk, reningsverk etc kan en samordning utökas till att även omfatta anläggningar. Potentiellt skulle en **samordning av anläggningar** öppna upp för möjligheter att åtminstone på sikt även omstrukturera uppbyggnaden av försörjningssystemet och inte som i föregående alternativ enbart omstrukturera driftsorganisationen.

En tredje möjlighet är att ta steget fullt ut och genomföra en **samordning** av de inblandade **va-kollektiven**. Detta skulle i praktiken innebära att de kollektiv som idag finns inom respektive kommun sammanfördes och behandlades som ett kollektiv.

Sammantaget har analysen lyft fram tre principiellt skilda samverkansmöjligheter. Dessa alternativ kan ordnas som en trappa enligt figur 3.3 nedan.



**Figur 3.3** Alternativa former för fusion

Ingen av regionutredningarna diskuterar samordning av va-kollektiven som ett alternativ. Snarare finns erfarenheter från t ex TreVA som pekar på att det är politiskt mycket känsligt att samordna flera kollektiv. De två första stegen i figur 3.3 har emellertid förekommit i olika former i de samverkanskoncept som tagits fram i regionutredningarna.

### **Betoning på produktionssamordning**

I de regionala utredningarna är det främst produktionssamordning som har betonats. Ett samutnyttjande av produktionsresurser inom ett större geografiskt område förväntas ge mer rationella förutsättningar för verksamheten. TreVA utgör ett exempel på denna ambition genom att konceptet bygger på att respektive kommun behåller inflytandet över sina anläggningar och investeringsplaner. Implicit påpekas att det på längre sikt sannolikt vore lämpligt att samordna utnyttjandet av anläggningarna. Erfarenheterna i regionen hittills pekar emellertid på stora svårigheter att samordna anläggningar, främst till följd av svårigheter att värdera tillgångar.

Utredningen i NV Skåne bygger huvudsakligen på en produktionssamordning. Intressant är emellertid att denna kompletteras av att även samutnyttjandet av anläggningarna betonas. Genom att skapa en regional beställaresurs för strategisk planering av va-försörjningen i en region framskymtar en ambition om samordning av anläggningar. På längre sikt innebär en samordning av anläggningarna att dessa resurser kan utnyttjas bättre, d v s en regionalt dimensionerad fysisk struktur för va-försörjning är sannolikt mindre kapitalkrävande. Dessutom kan de löpande kostnaderna för drift och underhåll hållas nere genom väl avvägda investeringar.

En mindre uttalad men liknande strategi diskuteras i TENK och Helsingeutredningarna. I båda fallen diskuterar man, visserligen på olika sätt, fördelar av att inom enskilda aktiviteter samordna insatser även vad gäller anläggningar. Bland annat nämns standardisering av anläggningar i olika former som en fördel. Enligt dessa utredningar skulle fördelar härigenom kunna vinnas både genom att ökade erfarenheter från en typ av teknisk lösning skulle ge bättre förutsättningar att utveckla verksamheten, och genom att likartade frågor skulle kunna hanteras enhetligt och härigenom skapa konsekvens i verksamheten.

### **En fusionslösning har potential**

Även om de regionutredningar som gjorts främst behandlat en relativt begränsad form av fusion, indikerar analyserna att en fusionering kan vara av intresse. Både utredningen kring TreVA och utredningen i NV Skåne indikerar att det finns ekonomiska fördelar att vinna genom att etablera en regional produktionsorganisation. Enligt dessa utredningar är det flera faktorer som sammantaget bygger upp de ekonomiska fördelarna av en fusion.

Båda utredningarna betonar att personalbehovet blir mindre i den gemensamma organisationen än i dagens situation. Scenariot i NV Skåne uppskattar en nettominskning<sup>1</sup> av personalbehovet med ca 15% genom att skapa en gemensam regional organisation. Motsvarande siffra för TreVA beräknas till drygt 5%. Båda koncepten bygger på att varje anläggning stationärt har en absolut minimal bemanning. Övrig personal ingår i centrala enheter för reparationer eller andra punktinsatser. Dessa sk servicepooler kan sedan anlitas över hela regionen där de för tillfället behövs. Därmed kan befintlig kompetens och andra resurser användas på ett mer effektivt sätt.

En gemensam produktionsorganisation får ett större underlag för verksamheten. Därmed blir även det verksamhetsmässiga underlaget för avgränsade specialistkompetenser större, vilket gör att resursutnyttjandet kan ökas. Genom att bilda en gemensam organisation kan därmed verksamheten 'bära' fler specialiserade resurser, antingen de gäller maskiner eller personer. En ökad grad av specialisering, både vad gäller kompetens och maskinell utrustning, antas på sikt kunna innebära väsentliga fördelar. Framför allt genom att befintliga anläggningar och resurser kan utnyttjas effektivare i takt med att ny teknologi och annan kunskap appliceras. För att kunna tillgodogöra sig utvecklingen krävs emellertid en generellt hög kompetens och beredskap för nya produktionskoncept.

---

<sup>1</sup>Siffran utgör den totala tjänstebesparingen. Besparingen inom produktionsorganisationen är lägre men samtidigt bygger konstruktionen på att en beställarorganisation skapas vilket minskar nettobesparingen.

Rationaliseringar och produktivitetsökningar förefaller således möjliga att nå<sup>2</sup>. Genom att dimensionera organisationen för ett större geografiskt område krävs mindre personal. Till dessa effekter har förts mindre och schablonmässiga besparingar till följd av effekter av den typ som vi tidigare diskuterade under utbyten, t ex inköp mm. De gjorda analyserna indikerar att en fusion, konstruerad som en driftentreprenad med en kommungemensam utförare, totalt kan ge besparingar kring 3-5% av de totala kostnaderna.

### **Regionutredningarna antar en beställarfunktion**

Lösningen i TreVA bygger på att varje kommun etablerar en egen beställarfunktion som kan ansvara för anläggningar och huvudmannaskap. I NV Skåne har man istället valt att skapa lokala minibeställare som kompletteras av en för hela regionen gemensam beställaresurs som ska kunna mäta sig med en kompetent utförare. Utifrån resonemanget kan två iakttagelser göras.

Den första är att en del av de besparingar som kan uppnås genom en gemensam utförarorganisationen äts upp av de kostnader som beställarfunktionen medför. Fördelningen av resurser mellan beställare och utförare är beroende av hur arbetsuppgifterna fördelas, d v s hur parternas roller definieras.

En andra iakttagelse är att separata beställarfunktioner innebär att varje kommun agerar som ägare och huvudman för sina anläggningar. Därmed samordnas inte planering för investeringar och förnyelse utifrån ett regionalt perspektiv. I scenariot från NV Skåne har man försökt åtgärda detta genom att skapa en regiongemensam beställaresurs. Fokus för denna är inriktat på planering och dimensionering av anläggningar, men med hela regionen som bas. Därmed kan det vara rimligt att anta att befintliga anläggningar successivt kommer att få en position i ett regionalt baserat försörjnings-system. I en konstruktion av denna typ får beställaren även en roll som samordnare av anläggningar.

## **3.5 Ingen samverkan om anläggningskapitalet**

Analysen har identifierat tre principiellt olika former för samverkan som kräver olika stort engagemang från kommunen. Minst påverkas den egna organisationen av *Utbyten*. En ökad ambitionsnivå kan resultera i en

---

<sup>2</sup>Utredningen i Bergslagen visar också på en potential i en regional organisation. Analysen där omfattar emellertid även verksamheterna gata och park varför materialet inte håller för jämförelser med enbart va-verksamhet.

ömsesidig *arbetsdelning* av resurserna i de kommuner som deltar. Möjligheten finns emellertid också att välja att ta steget fullt ut och genomföra en *fusion*.

En fusionslösning kan bygga på olika långt driven samordning. De exempel som presenteras i regionsutredningarna hamnar alla i den första kategorin, produktionsamordning. Respektive kommun behåller individuell kontroll och planeringsansvar för sina anläggningar medan den löpande produktionen hanteras gemensamt.

Notabelt är emellertid att dessa ambitioner endast innefattar hälften av verksamhetens totala kostnadsmassa, d v s hela besparingen söks inom halva verksamheten. Naturligtvis ökar möjligheterna att finna rationaliseringar om hela verksamheten inkluderas. Det är emellertid både politiskt och praktiskt mycket svårt att sammanföra flera kommuners va-anläggningar. Dels är det politiskt känsligt att blanda en kommuns tillgångar med andras, dels har anläggningarna mycket lång livstid vilket medför att en given struktur består under längre tid.

Det finns emellertid indikationer på att fusion som även innebär en *samordning av va-anläggningarna* på sikt skulle kunna medföra ytterligare besparingar i verksamheten. Därutöver finns ytterligare en principiell kategori av fusioner som, fränsett anläggningarna, även innebär en *samordning av va-kollektiven*. Dessa båda typfall har endast diskuterats bitvis i de olika regionerna varför det empiriska underlaget är sparsamt. Ur verksamhetssynpunkt förefaller det andra steget (anläggningsamordning) att vara det principiellt viktigaste att ta. Frågan är vilka ytterligare potentialer som verksamheten kan tillgodogöra sig genom att också samordna va-kollektiven. Det sista steget kan emellertid vara en politiskt intressant fråga att ta ställning till i samband med de regionaliseringsdiskussioner som bl a förs vad gäller indelning i län och landsting.



## Kapitel 4

# JURIDISKA ASPEKTER PÅ SAMVERKAN

### 4.1 Va - ett lagreglerat verksamhetsområde

Kommunal verksamhet är starkt reglerad av olika lagkomplex. Vid övervägande av samverkanslösningar är det framför allt kommunallagens och konkurrenslagstiftningens regelverk som är väsentliga att beakta. Självfallet är även den speciallagstiftning som finns inom va-området av intresse när samverkan avser detta område. Det är framför allt tre frågor som framstår som intressanta: Kommunens rätt att överföra verksamhet till ett samverkansorgan, samverkansorganets befogenheter samt hur konkurrens-lagstiftningen påverkar relationen mellan kommunerna och ett samverkansorgan. Vi skall nedan kort redogöra för dessa frågor.

### 4.2 Rätten att bilda samverkansorgan

Samverkan mellan kommuner kan ske antingen genom ett avtal eller genom att de inblandade kommunerna bildar en gemensam juridisk person. För att en kommun skall få vara engagerad i en verksamhet krävs att verksamheten har ett kommunalt ändamål. Detta gäller oavsett den form i vilken verksamheten drivs. Va-verksamhet är odiskutabelt ett kommunalt ändamål och att verksamheten drivs tillsammans med andra kommuner innebär i detta avseende ingen förändring. Det finns alltså inga kompetensmässiga hinder för kommuner att samverka om va-försörjning. Sker samverkan genom en juridisk person måste emellertid fullmäktige tillse att den nya juridiska personen blir bunden av det kommunala ändamålet.

Både samverkan genom avtal och genom juridisk person är fullt legala. I praktiken finns också många exempel på båda formerna. Samverkan genom en juridisk person kräver emellertid att ett formellt överlämnande av verksamheten sker från kommunen till den nya juridiska personen. Kommunernas rätt att överlämna verksamhet regleras av kommunallagen (KL). Enligt KL 3 kap 16§ får kommuner efter beslut i fullmäktige lämna över vården av kommunal angelägenhet till annan. Vid överlämnande gäller generellt att detta måste vara till gagn för kommuninvånarna. Finns flera intressenter måste också den

enskilda kommunens engagemang stå i proportion till kommunmedlemmarnas nytta av verksamheten. För va-området gäller motsvarande för de olika va-kollektiven.

Den överlämning av 'vården av kommunal angelägenhet' som sker kan vara olika omfattande. Ett traditionellt entreprenadförfarande där kommuner utnyttjar fristående producenter är oproblemiskt. Innefattas däremot myndighetsutövning i ett överlämnande krävs särskilt stöd i lag.

Inom va-området är den intressanta frågan om det är möjligt att överföra huvudmannskapet för verksamheten. Huvudmannskapet styr vem som har rätt att göra de olika ingrepp som stipuleras i va-lagen. Enligt den nuvarande va-lagen (1970;244) är det den som driver en allmän va-anläggning som är anläggningens huvudman. Det finns inga juridiska hinder för en kommun att överföra huvudmannskapet till annan juridisk person, t ex ett samverkansorgan. För att va-lagen skall gälla krävs dock att den nya juridiska personen ansöker hos länsstyrelsen om att anläggningarna skall bli förklarade allmänna. Kommunen har dock inte helt fria händer. När det gäller va-verksamhet finns en gräns i meningen att kommunen aldrig kan frånhända sig det yttersta ansvaret för va-försörjningen inom sitt territorium. Detta ansvar definieras i 2§ i va-lagen.

En fråga som ofta lyfts fram som särskilt intressant är frågan om taxefastställandet. Det normala vid t ex bolagiseringar tycks vara att kommunen åtminstone på något sätt bibehåller inflytandet över denna. Antingen genom att man direkt fastställer de olika avgifterna eller genom att man fastställer de principer utifrån vilka taxan skall fastställas. Följer vi lagtexten i den nuvarande va-lagen är det emellertid huvudmannen som formellt äger rätten att fastställa och ta ut avgift. Det borde alltså inte vara nödvändigt att kommunen bibehåller inflytandet om annan juridisk person tilldelas huvudmannskapet. Ett skäl till att kommunerna trots allt väljer att inte överföra taxefrågan kan vara att man inte vill att en monopolist skall kunna fastställa sina inkomster och att det anses som politiskt intressant av fördelningsskäl att kunna styra taxepolicyn.

### **4.3 Samverkansorganets befogenheter**

Att en verksamhet överföres i ett organ som omfattar flera kommuners verksamhet ändrar inte de befogenheter/begränsningar verksamheten

har att drivas inom. Även om samverkansorganet är en självständig juridisk person är man alltså bunden av alla de principer som stipuleras i kommunallagen. Befogenhetsmässigt innebär förändringen således enbart att det geografiska verksamhetsområdet utvidgats från den enskilda kommunens territorie till de samverkande kommunernas samlade territorie. Detta gäller oavsett den form samarbetet ges, så länge samtliga samarbetande parter är kommuner. Utvidgas samverkanskretsen till att omfatta andra intressentkategorier blir bilden betydligt mer komplex. Det skulle dock föra för långt att närmare granska de effekter som uppstår när andra ägarkategorier tillkommer.

Sammanfattningsvis visar den analys vi gjort ovan att :

- det är förenligt med gällande lagstiftning för kommuner att sinsemellan samverka om va-verksamhet. Detta gäller samverkan såväl i form av utbyten och arbetsdelning som i form av olika långt drivna fusioner.
- det vid fusioner är juridiskt möjligt att överföra stora delar av de befogenheter och ansvar som idag åvilar kommunen på samverkansorgan. Dock kan kommunen aldrig frånhända sig ansvaret enligt 2§ i va-lagen.
- samverkansorganet i bedrivandet av va-verksamheten är bundet av samma principer som kommunen när det gäller prissättning och frihet att agera på marknader.

## 4.4 Samverkansorgan och LOU

Ett lagkomplex av stort intresse att beakta vid samverkan är Konkurrenslagen och Lagen om offentlig upphandling (LOU). Den grundläggande utgångspunkten för denna lagstiftning är att alla de upphandlingar kommuner och landsting gör skall ske i konkurrens och att grunden för upphandlingen skall vara att den sker affärsmässigt med iakttagande av objektivitet.

- Konkurrenslagen stipulerar två förbud:
  - förbud mot samarbete mellan företag som har till syfte att begränsa konkurrensen
  - förbud mot missbruk av dominerande ställning på marknaden

- I LOU:s huvudregel (§4) stipuleras att:

"Upphandling skall göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn."

En fundamentalistisk tolkning av dessa regler skulle i princip omöjliggöra lösningar som bygger på samverkan eller åtminstone omöjliggöra att ett samverkansorgan utnyttjades utan att en upphandling först skedde. Otvetydigt gäller också att ett samverkansorgan är bundet av reglerna. Detta innebär att samverkansorganet som inköpare i sina upphandlingar måste följa de regler som stipuleras av LOU och i sin egenskap som producent följa konkurrenslagens regler.

Den intressanta frågan är emellertid om LOU och konkurrenslagen även gäller relationen mellan de inblandade kommunerna och samverkansorganet. Konkret avser denna fråga om kommunerna kan anlita samverkansorganet utan föregående upphandling eller om en upphandling måste ske och i så fall följa de regler som lagstiftningen stipulerar.

Det framstår som svårt att ge ett entydigt svar på denna fråga. Reglerna är relativt nya och det är inte alldeles enkelt att med säkerhet fastställa hur regelverken skall tolkas. För närvarande pågår det också en utredning inom regeringskansliet som omfattar bl a denna fråga. Ser vi på de olika samverkansformer vi diskuterat i kapitel 3 framstår det emellertid som troligt att nödvändigheten att genomföra en upphandling varierar med formen. Några fastställanden kan alltså göras.

Samverkan som enbart sker i form av utbyten bör inte omfattas av de regler som LOU stipulerar. I de fall det finns externa leverantörer måste däremot LOU:s regler tillämpas vid arbetsdelning mellan kommuner.

Fullt lika entydigt går det däremot inte att tolka samverkan som sker i form av fusioner. Här varierar förmodligen tillämpningen beroende på vad fusioneringen omfattar. Oavsett hur hårt vi tolkar reglerna framstår det som svårt att undvika att en konkurrensutsatt upphandling sker om samverkan drivs i form av en driftorganisation. I detta fall sker mer eller mindre ofta regelrätta och avgränsningsbara affärstransaktioner mellan skilda juridiska personer (de berörda kommunerna respektive samverkansorganet). Ansvarsfördelningen vid denna form är också sådan att samverkansorganet måste betraktas som likställd en

entreprenör på marknaden. Åtminstone bör detta gälla verksamheter inom områden där det finns externa leverantörer.

Vidare framstår det som sannolikt att upphandling inte behöver ske om samverkan sker i form av en regional huvudmannorganisation, dvs där huvudmannskapet överförs från de enskilda kommunerna till samverkansorganet. I detta fall sker inga transaktioner mellan samverkansorganet och kommunerna. Principiellt vore det möjligt att tolka uppstarten av ett samverkansorgan som en transaktion och att denna händelse av detta skäl borde bli föremål för en regelrätt upphandling. Det framstår dock inte som troligt att detta skulle tolkas som en upphandling.

De ovan beskrivna fallen är emellertid relativt renodlade typfall och det är inte svårt att identifiera ett antal möjliga mellanformer. Det är t ex möjligt för kommunerna att paketera uppdrag så att det inte naturligt finns en marknad. Vad innebär det om samverkansorganet äger anläggningar men de enskilda kommunerna kvarstår som huvudmän? Huruvida det är nödvändigt att genomföra en upphandling eller ej av denna typ av mellanformer är svårt att generellt uttala sig om.

