Rapport Nr 2017-15

Organisering och styrning av kommunal VA-verksamhet

– En studie av förmågor, brister och förbättrings-potential

Robert Jonsson

Svenskt Vatten Utveckling

Svenskt Vatten Utveckling

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

Dricksvatten
Rörnät & Klimat
Avlopp & Miljö
Management

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

Anna Linusson, Ordförande	Svenskt Vatten
Daniel Hellström, Utvecklingsledare	Svenskt Vatten
Lena Blom	Kretslopp och vatten, Göteborgs Stad
Tove Göthner	Sveriges Kommuner och Landsting
Bertil Johansson	Norrvatten
Stefan Johansson	Skellefteå kommun
Johan Olanders	Ovanåkers kommun
Lisa Osterman	Örebro kommun
Hans Bertil Wittgren	Sweden Water Research/VA SYD
Carl-Olof Zetterman	SYVAB

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

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

Svenskt Vatten
Utveckling

Bibliografiska uppgifter för nr 2017-15

Rapportens titel:	Organisering och styrning av kommunal VA-verksamhet – En studie av förmågor, brister och förbättringspotential
Title of the report:	Organization and management of municipal water and sewage – A study of abilities, shortcomings and improvement potential
Författare:	Robert Jonsson, Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier
Rapportnummer:	2017-15
Antal sidor:	56
Sammandrag:	Rapporten beskriver vilka förmågor och brister som svenska kommuner uppvisar när det gäller att utveckla långsiktiga planer, strategier och processer för sin VA-verksamhet. Den förklarar vilka orsaker som ligger bakom dessa förmågor och brister, och den presenterar kommunernas förbättringspotential på det här området.
Abstract:	The purpose of this study is to (a) describe the abilities and shortcomings of municipalities in developing long-term plans, strategies and processes for their water and sewage services, (b) to explain the reasons behind these abilities and shortcomings, and (c) to present the potential for improvement in this area.
Sökord:	Kommunal VA, långsiktig strategisk planering, aktivt ägarskap och strategisk personal
Keywords:	Municipal water and sewage. long term planning, active ownership and strategic staff
Målgrupper:	Tjänstemän och politker i kommunledning samt inom VA-sektorn
Omslagsbild:	Vattenkran. © Terry Duchene – stock.adobe.com
Rapport:	Finns att hämta hem som PDF-fil från Svenskt Vattens hemsida www.svensktvatten.se
Utgivningsår:	2017
Utgivare:	Svenskt Vatten AB © Svenskt Vatten AB
Om projektet	
Projektnummer:	15-119
Projektets namn:	Styrning, ledning och organisering av kommunal VA-verksamhet
Projektets finansiering:	Svenskt Vatten Utveckling

Layout: Bertil Örtenstrand, Ordförrådet AB.

Förord

Den här studien bygger på fallstudier av olika kommuner i Sverige. Studiens syfte är (a) att beskriva vilka förmågor/brister som kommunerna uppvisar avseende att utveckla långsiktiga planer, strategier och processer för sin VA-organisation, (b) att förklara vilka orsaker som ligger bakom dessa förmågor/brister, samt (c) att presentera kommunernas förbättringspotential på detta område.

De kommuner som ingår i studien är Skellefteå och Laxå samt NSVA (Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp) som är ett kommunalt driftsbolag inom VA-sektorn där följande kommuner är delägare: Bjuv, Båstad, Helsingborg, Landskrona, Svalöv och Åstorp. Utan medverkan från personer engagerade i nämnda kommuner och kommunala bolag hade studien inte blivit av. Jag vill därför tacka de som ställt upp på intervjuer och diskuterat organisering och styrning av långsiktigt hållbar kommunal VA-verksamhet med mig och som därmed bidragit till innehållet i den här rapporten.

Robert Jonsson

Innehåll

Sammanfattning **6**

Abstract **7**

1 Inledning – Organisering och styrning av kommunal VA-verksamhet **8**

1.1 Metod 10

1.2 Disposition 11

2 Hållbarhetsindex – ett verktyg för långsiktigt hållbar VA **12**

2.1 Förmågor/brister och förbättringspotential 14

3 Tidigare studier – långsiktigt hållbar kommunal VA **16**

3.1 Organisationsformer för kommunal VA 17

3.2 Förmågor/brister och förbättringspotential 19

4 Skellefteå – organisering och styrning av VA-verksamheten **21**

4.1 En kris och en ny vattenförsörjning 25

4.2 Skellefteå – Förmågor 26

4.3 Skellefteå – Brister 29

4.4 Skellefteå – Förbättringspotential 30

5 Laxå – organisering och styrning av VA-verksamheten **32**

5.1 Laxå – Förmågor och brister 33

5.2 Laxå – Förbättringspotential 37

6 NSVA – organisering och styrning av VA-verksamheten **39**

6.1 NSVA – Förmågor 41

6.2 NSVA – Brister 43

6.3 NSVA – Förbättringspotential 46

7 Reflektioner och slutsatser **48**

Referenser **51**

Sammanfattning

Rapporten beskriver vilka förmågor och brister som svenska kommuner uppvisar när det gäller att utveckla långsiktiga planer, strategier och processer för sin VA-verksamhet. Den förklarar vilka orsaker som ligger bakom dessa förmågor och brister, och den presentera kommunernas förbättringspotential på det här området.

Många kommunala VA-organisationer har brister när det gäller att organisera och styra sin VA-verksamhet så att den långsiktigt kan ge medborgarna säker dricksvattenförsörjning och avloppsvattenrening som uppfyller miljökraven.

Den studie som rapporten bygger på har genomförts av Robert Jonsson vid Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier (CKS). Reflektioner och slutsatser baseras dels på tidigare studier om kommunernas utmaningar och hur de har försökt lösa dessa genom att hitta alternativ till förvaltningsformen, dels på fallstudier av tre VA-organisationer: Skellefteå med traditionell VA-förvaltning, Laxå Vatten AB som är ett kommunalt bolag, samt NSVA (Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp) som är ett kommunalt driftbolag med sex kommuner som delägare (Bjuv, Båstad, Helsingborg, Landskrona, Svalöv och Åstorp). De här tre organisationerna valdes dels därför att de i Svenskt Vattens hållbarhetsindex 2015 visade upp både förmågor och brister, dels därför att de var intresserade av att delta i interaktiv forskning.

Fallstudierna visar att två interna förhållanden är särskilt viktiga för VA-verksamhetens långsiktiga hållbarhet: aktivt ägarskap samt personalens motivation och kompetens. Det aktiva ägarskapet ska se till att VA-verksamheten bedrivs i enlighet med god ekonomisk hushållning. Både den politiska och den administrativa ledningen ska skapa förutsättningar för att VA-verksamheten kan bedrivas på ett långsiktigt hållbart sätt. Utan motiverad och kunnig driftpersonal samt personal med strategisk kompetens blir detta svårt. Studien visar att den strategiska kompetensen inte alltid har prioriterats, vilket har medfört problem med underhållet av befintliga anläggningstillgångar och med strategisk planering. Fokus har då i stället hamnat på den dagliga driften.

Studien visar på betydelsen av prioriteringar. När både den politiska och den administrativa ledningen prioriterar underhåll i enlighet med god ekonomisk hushållning och hållbar samhällsbyggnad skapas förutsättningar för att hitta former för en långsiktigt hållbar organisering och styrning av kommunal VA-verksamhet. Rapportens budskap är att kommunerna var och en på sitt sätt måste skapa förutsättningar för aktivt ägarskap och för strategisk planering. Utan aktivt ägarskap som ser till att det finns nödvändiga finansiella och personella resurser och förmåga att planera strategiskt tappas fokus på långsiktigt hållbar VA-verksamhet. Fallstudierna av både Laxå Vatten AB och NSVA visar att kommunalt VA i framtiden blir mer regionalt orienterat och att samarbete mellan kommuner ger förbättrad strategisk kompetens och större möjlighet att genomföra nödvändiga investeringar.

Abstract

The background to this study is that many Swedish municipal water and sewage organizations demonstrate shortcomings in developing long-term plans, strategies and processes. A major challenge for many municipalities is, therefore, how to organize and manage long-term sustainable municipal water and sewage services. The purposes of this study were, therefore, (a) to describe the abilities and shortcomings of municipalities in developing long-term plans, strategies and processes for their water and sewage services, (b) to explain the reasons behind these abilities and shortcomings, and (c) to present the potential for improvement in this area.

The study has been conducted by Dr. Robert Jonsson at Linköping University.

The reflections and the conclusions presented in the report are based on previous relevant studies and on case studies of Skellefteå, Laxå and NSVA (Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp). Criteria for the selection of cases are presented in the report.

Two internal factors became apparent when studying the abilities and shortcomings that municipalities demonstrate in organizing and managing long-term sustainable municipal water and sewage services. These factors are active ownership and skilled employees. Active ownership is required when organizing and managing long-term sustainable municipal water and sewage services. Active ownership ensures that municipal water and sewage services are provided in accordance with good economic principles. Both the political and administrative management create the conditions required for municipal water and sewage services to operate in a long-term sustainable manner. Motivated and skilled operating personnel with strategic skills are necessary for the ability to conduct long-term sustainable municipal water and sewage operations. The study shows that strategic skills have not always been given priority, which has led to problems with the maintenance of fixed assets and strategic planning.

The ability to set priorities emerged as a crucial factor in the causes of the abilities and shortcomings revealed by the study. When both the political and administrative management give priority to maintenance in accordance with good economic principles, favorable conditions are created for the long-term sustainable organization of water and sewage services.

One practical conclusion that can be drawn from this report is that municipalities must create conditions that are favorable for active ownership and strategic planning. Without active ownership that provides the necessary financial and human resources and the ability to plan strategically, it is difficult, if not impossible, to focus on long-term sustainable municipal water and sewage services.

1 Inledning – Organisering och styrning av kommunal VA-verksamhet

För att kunna erbjuda kommunernas medborgare säkert vatten och reningsverk som uppfyller dagens miljökrav krävs väl fungerande VA-anläggningar och organisationer. I kommunerna finns sedan några år tillbaka finansiella och verksamhetsmässiga mål med inriktning mot god ekonomisk hushållning som stöd för att bedriva kommunala verksamheter av god kvalitet på kort och lång sikt. I kommunerna utvecklas och tillämpas olika verktyg och metoder för att följa upp och säkra kvalitet över tid. Ett sådant exempel är Svenskt Vattens verktyg *Hållbarhetsindex*, som syftar till att hjälpa kommunerna att analysera och utveckla VA-verksamheten.

Svenskt Vattens Hållbarhetsindex består av fjorton parametrar som var och en bygger på ett antal frågor som ställs till de kommunala VA-organisationerna. Under i stort sett varje parameter ryms frågor som bygger på kommunernas uppskattning av i vilken mån de antagit planer eller strategier, eller har utvecklat processer för att hantera de frågor som kan uppstå i en VA-organisation. Exempel på sådana planer är VA-plan, nödvattenplanering, förnyelseplan eller system för uppföljning av klagomål.

2014 samt 2015 års Hållbarhetsindex visar att många kommunala VA-organisationer har en väl fungerande drift. Samtidigt framkommer brister vad gäller de kommunala VA-organisationernas förmåga att utveckla långsiktiga planer, strategier och processer av det slag som nämns ovan. Att det långsiktiga perspektivet, som skapar förutsättningar för hållbar kommunal VA-verksamhet saknas har på senare år uppmärksammats i media vid flera tillfällen. En sådan beskrivning rör VA-anläggningarnas status i Älmhult. Den pensionerade VA-chefen i Älmhult hävdar att stora delar av VA-ledningarna är i så dåligt skick att de borde bytas ut omgående. Han framför att omsättningshastigheten på VA-ledningarna i kommunen är 200 år, vilket ska jämföras med den tekniska livslängden som är på 50 år (http://www.smp.se/almhult/om-folk-visste-skulle-de-inte-dricka-vattnet/ sited 161103). Jonsson och Syssner (2016) som via studier av dokument, årsredovisningar och budgetar, studerat demografianpassad infrastruktur i svenska kommuner som haft minskande befolkning under en längre tid visar att det som den pensionerade VA-chefen i Älmhult beskriver utgjorde en realitet även i andra kommuner.

Till skillnad mot tidigare års Hållbarhetsindex har Svenskt Vatten i 2016 års index genomfört analyser utifrån kommunstorlek och organisationsform. Hållbarhetsindex 2016 visar att mindre kommuner har svårare att klara av strategisk planering och att underhålla anläggningstillgångar i enlighet med god ekonomisk hushållning. Förklaringen till detta beskrivs vara att mindre kommuner saknar den organisatoriska kapaciteten för att mäkta med den långsiktiga strategiska planeringen. Sammantaget finns det således många ”pekare” mot att det finns brister och därmed även förbättrings-

potential gällande hur svenska kommuner organiserar och styr långsiktigt hållbar kommunal VA-verksamhet.

I rapporten uppmärksammas därför vari brister består gällande att organisera och styra långsiktigt hållbar kommunal VA och varför de uppkommit. I rapporten uppmärksammas även förbättringsförslag genom att organisatoriska förmågor som möjliggör långsiktigt hållbar VA-verksamhet synliggörs.

En utgångspunkt för rapporten som baseras på kunskap om kommunal organisering och styrning inom andra verksamhetsområden är ett antagande om att dessa förmågor/brister kan vara ett resultat av flera omständigheter. Dessa omständigheter kan vara av såväl extern som intern karaktär. Exempel på externa omständigheter som kan vara till men för en kommuns förmåga att utveckla långsiktiga planer, strategier och väl fungerande processer är svaga incitament i form av otydliga nationella riktlinjer eller bristfällig uppföljning, eller en generellt låg kunskapsnivå (inkluderat svårigheter att rekrytera kompetent personal). Exempel på interna omständigheter är politisk och administrativ förmåga. Politisk förmåga handlar om förmåga att identifiera tydliga mål, hantera intressemotsättningar, göra tydliga prioriteringar, att ställa tydliga krav på förvaltningen/bolaget/samverkanslösningen och att komma till beslut. Administrativ förmåga handlar bland annat om förmåga att skapa handlingsenighet, verkställa beslut och genomföra uppföljningar. Denna förmåga kan i sin tur påverkas av organisationens struktur (ledningssystem, förvaltningsorganisation) och dess resurser (personal, ekonomi, kompetens). En pragmatisk inriktning på politisk och administrativ förmåga handlar om vilka stödjande respektive förhindrande institutioner som finns i en kommunal organisation för att främja respektive försvåra en gynnsam utveckling. Mot bakgrund av studiens upplägg, fallstudier och dokumentstudier av tidigare presenterade studier och resultat, kommer fokus i rapporten att vara på omständigheter av intern karaktär.

Mot bakgrund av den påtagliga samhällsrelevansen att öka kommunernas förmåga att organisera och styra långsiktigt hållbar kommunal VA är rapportens syfte att beskriva vilka förmågor/brister som kommunerna uppvisar avseende att utveckla långsiktiga planer, strategier och processer för sin VA-organisation, (b) förklara vilka orsaker som ligger bakom dessa förmågor/brister, samt (c) att presentera kommunernas förbättringspotential på detta område.

Mot bakgrund av ett flertal utmaningar (kompetensförsörjningsbehov, begränsade resurser och behov av effektiviseringar, miljöhot etcetera) har svenska kommuner börjat söka efter alternativa organisationsformer till den traditionella förvaltningsformen. Under 2010-talet har det bland svenska kommuner blivit allt vanligare att organisera och styra kommunal VA via bolag eller olika former av samverkan (Thomasson, 2013). Den vanligaste organisationsformen för kommunal VA utgörs dock av förvaltningsformen (Hållbarhetsindex, 2016).

Genom att studera olika fall, Skellefteå (förvaltning), Laxå (Laxå vatten AB, kommunalt bolag) samt NSVA (Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp) som tillsammans representerar en flora av olika organisationsformer som svenska kommuner valt vid organisering och styrning av kommunal VA-verksamhet kan ökad förståelse och pragmatiska kunskaper uppnås, vilket är i linje med studiens syfte.

NSVA bildades 2009 och utgör ett driftbolag i form av ett aktiebolag i nordvästra Skåne. Dess ägare, sex stycken kommuner, Helsingborg, Landskrona, Båstad, Bjuv, Åstorp och Svalöv, har lika mycket inflytande i styrelsen. NSVA utgör ett exempel på hur kommuner valt att organisera och styra kommunal VA-verksamhet. Ett annat exempel är Skellefteå kommun som valt att organisera sin VA-verksamhet på ett mer traditionellt sätt, det vill säga inom ramen för kommunens förvaltningsverksamhet. Ett ytterligare exempel är Laxå Vatten AB som är ett helägt kommunalt bolag.

1.1 Metod

Bakgrunden till att valda kommunala VA-organisationer, Skellefteå, Laxå samt NSVA, studerades var att de ingick i Svenskt Vattens hållbarhetsindex 2015 och att de visade på såväl förmågor som brister när det gällde att utveckla långsiktiga planer, strategier och processer för kommunalt VA. Bakgrunden till valet av Skellefteå, Laxå Vatten AB samt NSVA var också att de visade intresse av att vara med att bedriva interaktiv forskning. Vid några tillfällen under forskningsprocessen presenterades tentativa sammanställningar och resultat – resultat som också diskuterades med verksamhetsföreträdare och forskare.

Med hjälp av semistrukturerade individuella intervjuer (se nedan vilka som intervjuades) ställdes öppna frågor om organisationens/kommunens strategiska förmåga. Intervjuerna syftade till att fånga informanternas upplevelse av den egna organisationens/kommunens förmågor och brister. De frågor som ställdes var öppna och skapade utrymme för reflektion och eftertanke hos informanterna. Några av frågorna som ställdes var också framåtsyftande.

Studiens informanter utgjordes i första hand av VA-chef eller vd/chef för det aktuella bolaget. Andra aktörer som intervjuades var ekonomichef, samhällsbyggnadschef alternativt teknisk chef samt politiker med ansvarsområde samhällsbyggnad och/eller VA. Utöver detta intervjuades även några andra tjänstemän av betydelse för organisering och styrning av kommunal VA. Vid varje fall gjordes en bedömning utifrån en diskussion med VA-chef eller vd/chef för det aktuella VA-bolaget gällande vilka övriga aktörer som var lämpliga[1] att intervjua. I rapporten benämns alla informanter i egenskap av position.

Förutom intervjuer studerades även VA-planer och andra kommunala dokument av betydelse för organisering och styrning av långsiktigt hållbar kommunal VA. Exempel på dokument som studerades var årsredovisningar för åren 2014, 2015 samt 2016 samt budgetar för åren 2016 och 2017 samt principdokument avseende VA-verksamhet som exempelvis dagvattenstrategi, vattenförsörjningsplan, dricksvattenplan och spillvattenplan. Dokumenten beskriver hur kommunen formaliserat sina planer på att hantera VA-verksamheten inkluderat dess tillgångar och utgör därmed betydelsefull information vid sidan av genomförda intervjuer.

[1] De skulle vara insatta i VA-verksamheten utifrån ett samhällsbyggnadsperspektiv samt var intresserade av att delta i studien.

Utöver intervjuer och dokument av betydelse för organisering och styrning av långsiktigt hållbar kommunal VA studerades Svenskt Vattens Hållbarhetsindex (se nedan) samt tidigare studier och redovisade resultat av relevans för studien. Under avsnittet Tidigare studier – långsiktigt hållbar kommunal VA presenteras tidigare forskning av relevans för att kunna synliggöra förmågor och brister samt föreslå områden för förbättring.

1.2 Disposition

I fortsättningen av rapporten presenteras Hållbarhetsindex[2] och då med fokus på förmågor och brister samt förbättringspotential avseende att organisera och styra långsiktigt hållbar kommunal VA. Därefter följer tidigare studier samt tre fallbeskrivningar avseende Skellefteå, Laxå samt NSVA (Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp). Även här är fokus på organisering och styrning av långsiktigt hållbar kommunal VA. Rapporten avslutas med reflektioner och slutsatser gällande kommunernas förmågor och brister att organisera och styra långsiktigt hållbar kommunal VA.

[2] 2014, 2015 och 2016 års Hållbarhetsindex.

2 Hållbarhetsindex – ett verktyg för långsiktigt hållbar VA

I inledningen av rapporten beskrevs att bakgrunden till studien är att Svenskt Vattens Hållbarhetsindex under de senaste åren visat att svenska kommuner har en relativt väl fungerande driftsorganisation när det gäller kommunal VA men att de samtidigt är mindre bra på att utveckla långsiktiga planer, strategier och processer som exempelvis VA-plan, nödvattenplanering och förnyelseplan. Att Hållbarhetsindex indikerar detta är oroande, inte minst eftersom det redan sedan 1950-talet i Sverige har betonats i kommunallagen att varje generation ska bära sina kostnader. Sedan cirka 10 år tillbaka har denna ”princip”[3] förstärkts då kommunerna idag måste kunna presentera såväl finansiella som verksamhetsmässiga mål med inriktning mot god ekonomis hushållning (se exempelvis Knutsson et al, 2006; Brorström et al, 2014).

Svenskt Vattens Hållbarhetsindex 2015 består av fjorton parametrar som var och en bygger på ett antal frågor som ställs till de kommunala VA-organisationerna. Parametrarna[4] är uppdelade i tre teman och dessa utgörs av Hållbara tjänster för brukare, Miljömässig hållbarhet samt Hållbara resurser. Under i stort sett varje parameter ryms frågor som bygger på kommunernas uppskattning av i vilken mån de antagit planer eller strategier, eller har utvecklat processer för att hantera de frågor som kan uppstå i en VA-organisation.

Eftersom innevarande studie utgår från att det finns förbättringspotential bland Svenska kommuner gällande förmågan att organisera och styra kommunal VA på ett långsiktigt hållbart sätt har studien särskilt utgått från de parametrar som indikerade att det finns förbättringspotential. I en sammanfattning av Hållbarhetsindex 2015 framförs att:

”Resultatet från 2015 års hållbarhetsindexundersökning visar precis som förra årets undersökning att vatten- och avloppstjänster har god status idag, men ökade strategiska åtgärder och investeringar krävs för att trygga den långsiktiga hållbarheten. Till exempel är kommuner med rött (se nedan för innebörden av rött i Hållbarhetsindex) för parametrarna hälsomässigt säkert vatten, leveranssäkerhet samt klimatanpassning och översvämningssäkerhet främst beroende på av avsaknad av åtgärder för långsiktig hållbarhet och inte status idag. En närmare analys av resultatet för frågorna under personalresurser och kompetens visar på ett liknande mönster: kompetens och personalresurser är goda i de flesta kategorier som kan hänföras till drift, men resurserna är mer bristfälliga för långsiktigt strategiskt arbete. VA-organisationerna är många gånger huvudsakligen driftsorganisationer med bristande resurser för det strategiska och långsiktiga uppdraget” (Hållbarhetsindex, 2015, sid 7).

[3] Varje generation ska bära sina kostnader.

[4] Hälsomässigt säkert vatten, Vattenkvalitet, Leveranssäkerhet, VA-planering, Klimatanpassning och översvämningssäkerhet, Nöjda brukare, Kommunikation, Hushållning med ändliga resurser, Hushållning med energi, Miljökrav, Vattentillgång, Anläggningens status, Driftsstabilitet samt Personalresurser och kompetens.

Vidare framkommer i den sammanfattande analysen att de kommunala VA-organisationernas största utmaning ligger i att upprätthålla och förbättra anläggningarnas status. Den parameter som ”lyser rödast” i Hållbarhetsindex är nämligen anläggningarnas status. I Hållbarhetsindex 2015 framkommer att anledningen till att hela 85 % av de 124 kommunerna som deltog i arbetet med Hållbarhetsindex har placerats som röda, vilket innebär att de inte når upp till en nivå som innebär långsiktig hållbar kommunal VA, är att parametern anläggningarnas status ställer krav på ekonomisk framförhållning i form av investeringsplaner. Planer som inkluderar finansieringsplaner samt statusbeskrivningar av anläggningstillgångarna. Hållbarhetsindex resultat avseende parametern anläggningarnas status stämmer väl överens med de resultat som Jonsson & Syssner (2016) visar avseende krympande kommuners förmåga att vårda och demografianpassa kommunernas anläggningstillgångar. Jonsson & Syssners studie visar att kommuner med vikande befolkningsunderlag uppvisade brister i att beskriva anläggningarnas status, underhållsnivåer samt investeringsplaner och redovisning av genomförda investeringar. I de fall kommunerna beskrev något gällande anläggningarnas status och underhåll så handlade det uteslutande om att underhållet varit bristfälligt under en längre tid och att det förväntades stora framtida underhållsinsatser och reinvesteringar för att kunna hålla anläggningarna i brukbart skick.

Att anläggningarnas status mestadels var röd förklarades i Hållbarhetsindex genom att:

> *”Resultatet är en kombination av att man inte uppfyller krav på ekonomisk framförhållning för investeringar och att många kommuner inte analyserat sitt förnyelsebehov samtidigt som förnyelsetakten är låg. Det finns dock tecken till förbättringar i de underliggande frågorna, även om det inte fått så stort genomslag i det övergripande utfallet för parametern” (Hållbarhetsindex, 2015, sid 6).*

Även om det var en till synes dyster bild som framtonade i Hållbarhetsindex 2015 framkom tecken till förbättringar.

> *”Flera kommuner har förbättrat den ekonomiska planeringen, förnyelseplaneringen respektive förnyelsetakten för vattenledningsnätet. Den stora andelen rött och det faktum att nödvändiga förbättringsåtgärder är resurskrävande gör att parametern Anläggningarnas status förmodligen är vattentjänstorganisationernas största utmaning” (Hållbarhetsindex 2015, sid 6).*

De frågeställningar som låg till grund för utvärderingen i Hållbarhetsindex byggde på processer som tar tid att genomföra. Det innebär att det vanligen tar flera år att förbättra en enskilds kommuns resultat. I Hållbarhetsindex 2015 framkommer att en del åtgärder kräver politiska beslut och att ekonomiska resurser behöver skjutas till.

Svensk Vatten (2015) noterade några positiva trender under de senaste åren. Det handlade om att fler kommuner börjat sitt arbete med att säkerställa hälsomässigt säkert vatten genom att arbeta med barriärer och analyser, att fler kommuner börjat planera för nödvatten samt att fler kommuner börjat genomföra långsiktig ekonomisk planering avseende VA-anläggningar. Det sistnämnda är en förutsättning för att säkerställa långsiktigt hållbar kommunal VA-verksamhet.

Svenskt Vattens Hållbarhetsindex 2016 visar ett liknande mönster som tidigare års (2014, 2015) Hållbarhetsindex.

”Den största utmaningen ligger i att upprätthålla och förbättra anläggningens status. Denna parameter har flest röda resultat och att vända dessa kommer att kräva resurser. Även här ser man en koppling till utfallet för parametern personalresurser och kompetens: deltagande kommuner har större brister i kategorier knutna till den kommunala beställarrollen (utredning-upphandling-projektledning-byggledning) jämfört med drift. Att höja investeringsnivån kommer därför inte endast kräva förstärkning av investeringsbudget utan även personalförstärkningar knutna till beställarroll och projektledning” (Hållbarhetsindex 2016, sid 7).

I Hållbarhetsindex 2016 har även analyser gjorts utifrån kommunstorlek och organisationsform. Indexet visar att mindre kommuner har svårare att klara av strategisk planering och att underhålla anläggningstillgångar i enlighet med god ekonomisk hushållning. Mindre kommuner som samverkar klarar av strategisk planering avseende VA samt underhåll av anläggningstillgångar på ett bättre sätt jämfört med de som bedriver VA-verksamheten i egen regi. Förklaringen beskrivs handla om organisatorisk kapacitet hos VA-organisationen och kommunen som sådan.

”För många små kommuner med VA i egen regi är organisationens kapacitet som beställare en begränsande faktor för att planera och genomföra de åtgärder som krävs för att förbättra anläggningens status. Det räcker inte att höja investeringsbudgeten, organisationen behöver också ses över” (Hållbarhetsindex 2016, sid, 11).

2.1 Förmågor/brister och förbättringspotential

Hållbarhetsindex 2015 visar tydligt att kommunerna upplevde att de klarade av att leverera vatten- och avloppstjänster på ett bra sätt, men att den röda flaggan hade hissats i många kommuner gällande framtida möjligheter till att kunna leverera dess tjänster på ett acceptabelt vis. Förklaringen till oron, här kallad den röda flaggan, handlar om att VA-verksamheten är anläggningstung och att det krävs strategisk planering och årligt underhåll i enlighet med god ekonomisk hushållning för att säkerställa VA-verksamheten på lång sikt. Här visar Hållbarhetsindex att det rådde uppenbara brister. Brister som uppkommit på grund av en oförmåga att underhålla och reinvestera i en sådan takt som är förenlig med god ekonomisk hushållning. I Hållbarhetsindex framkommer även att VA-verksamheterna utvecklats till driftsorganisationer med bristande resurser för det strategiska och långsiktiga uppdraget. Saknas strategisk kompetens med förmåga att planera för en långsiktigt hållbar VA-verksamhet, en verksamhet som i sin karaktär är långsiktigt, förstås att fokus hamnar på det kortsiktiga. Att klara av sina åtaganden under dagen, närmaste veckan, månaden och året står då i fokus.

Med hjälp av Hållbarhetsindex (2015; 2016) går det att synliggöra brister avseende långsikt hållbar organisering och styrning av kommunal VA då det handlar om 1, avsaknaden av bristande resurser för strategisk planering samt

2, att kommunerna underlåtit att underhålla sina anläggningstillgångar inom VA-sektor i enlighet med god ekonomisk hushållning under en längre tid. Beträffande förbättringspotential framkommer att flera kommuner insett allvaret med anläggningstillgångar med dålig status. Flera kommuner har på senare år ökat budgeten för planerat och eftersatt underhåll samt förbättrat den strategiska planeringen, vilket på sikt kommer få genomslag då det borgar för en långsiktigt hållbar kommunal VA.

Hållbarhetsindex 2016 synliggör att framför allt mindre kommuner har större utmaningar för att trygga den långsiktiga hållbarheten. Mindre kommuner som samverkar i ett gemensamt bolag eller via ett kommunalförbund har dock uppvisat en förbättrad strategisk kapacitet och bedöms ha bättre förutsättningar för att kunna genomföra nödvändiga investeringar.

3 Tidigare studier – långsiktigt hållbar kommunal VA

I det följande avsnittet vänds blicken mot tidigare studier för att skapa förståelse för sammanhanget (organisering och styrning av kommunal VA). Genom att synliggöra kontexten kommuner och kommunal VA ökar förståelsen för vilka förmågor/brister som kommunerna uppvisar avseende att utveckla långsiktiga planer, strategier och processer för sin VA-organisation. Att vända blicken mot tidigare studier för att därigenom synliggöra en historia är viktigt då kommunal VA är en verksamhet av långsiktig karaktär. Den tekniska livslängden är lång på stora delar av anläggningstillgångarna inom VA (Fjertorp, 2010; Haraldsson; 2015).

Utblicken mot tidigare studie visar att kommunernas ökade organiseringsfrihet bidragit till att kommunerna skiljer sig åt organisatoriskt. Tidigare studier visar också att samverkan blivit allt vanligare inom kommunal VA-verksamhet även om förvaltningsformen är dominerande. Innevarande studie visar att flera av kommunerna befinner sig i en samhällsbyggnadsfas och ett begrepp som börjat aktualiseras i samband med detta är det aktiva ägarskapet, inte minst eftersom det handlar om ett långsiktigt ansvarstagande.

I början av 1990-talet fick kommunerna ökad organiseringsfrihet. Fram till 1992 då den nu gällande kommunallagen togs i bruk, bestämde staten hur kommunernas ledningsorganisationer skulle se ut (Jonsson och Arnell, 2006). När den nya kommunallagen började tillämpas fick kommunerna ökad frihet att bestämma över ledningarnas utformning. Avregleringen syftade till att kommunerna skulle få ökad frihet till lokal anpassning. Detta skulle skapa effektivare organisering (Prop. 1990/91:117; Brorström et al, 2014). Tidigare hade organiseringen reglerats på en högre hierarkisk nivå, det vill säga av staten. I och med att kommunerna fick ökad organiseringsfrihet har utvecklingen med förändrad organisering och styrning fortgått (Jonsson, 2013).

Att kommunerna fått ökad organiseringsfrihet skall ses mot bakgrund av den historiska utvecklingen i Sverige. 1862 års kommunalförfattning anses vara grunden till det vi idag benämner som kommuner (Hansson och Blomqvist, 1993; Svenska kommunförbundet, 1998). Sedan dess har kommunerna växt till moderna ”förvaltningskolosser” (Tarschys, 1983). Det var främst mellan åren 1960 och 1980 som den kommunala sektorn ökade, vilket också avspeglade sig inom VA-området. Den kommunala VA-verksamheten ökade markant i omfattning mot bakgrund av alla samhällsbyggnadsprojekt som genomfördes i Sverige under 1960-talet och tidigt 1970-tal. Expansionen medförde att välfärdssverige byggdes fram och att kommunerna blev allt mer differentierade. Antalet politiska nämnder och utskott ökade och antalet förvaltningar och avdelningar inom tjänstemannaorganisationen blev fler. I och med att kommunernas uppgifter ökade och att verksamheten blev större och mer komplex anställdes allt fler professionella aktörer (Stjärnquist och Magnusson, 1988). Denna utveckling bekräftas av

Adolfsson och Solli (2009) som beskriver hur kommunerna utvecklats till stora samhällsorganisationer med differentierade organisationsstrukturer.

När det gäller kommunal VA kan konstateras att under 2000-talet har en rad olika exempel avseende organisering och styrning blivit en realitet. Enligt Thomasson (2013) finns det två betydande anledningar till att kommunerna sökt efter alternativa organisationsformer när det gäller kommunal VA. En anledning handlar om kommunernas behov av kompetens. Inom den offentliga sektorn har det sedan tidigt 2000-tal pågått ett betydande generationsskifte i och med 40-talisternas uttåg från arbetsmarknaden. En annan anledning rör begränsade finansiella resurser i relation till ökad efterfrågan och tilltagande krav. För kommunerna har det under 2000-talet blivit allt mer uppenbart att efterfrågan på tjänster och ökade statliga krav har att hanteras utifrån begränsade resurser. Den ökade organiseringsfriheten i kombination med kompetensbrist och problem avseende hur kommunerna ska hantera ökade krav utifrån begränsade resurser har medfört att kommunerna sökt olika lösningar för att organisera och styra kommunal VA (Thomasson, 2013).

3.1 Organisationsformer för kommunal VA

Vilka lösningar har då kommunerna i huvudsak valt för att organisera kommunal VA-verksamhet några år in på 2010-talet? Utifrån Thomassons (2013) studie framkommer att aktiebolagsformen och då kommunala bolag blivit vanligt förekommande inom VA-området. Beträffande kommunal VA och bolagsformen finns det kommuner i Sverige som är ensamägare till ett kommunalt VA-bolag och det finns också kommunala VA-bolag som ägs av flera kommuner. Vidare enligt Thomasson (2013) förekommer det kommunala bolag där VA-verksamheten utgör ett av flera tekniska verksamhetsområden. Sådana bolag benämns multi-utility bolag. Ett multi-utility bolag kan också ägas av flera kommuner och utgör i så fall ett gemensamt kommunalt bolag. Som förstås när det gäller multi-utility bolag är ofta samverkan i fokus. Samverkan inom multi-utility bolag handlar om samverkan mellan olika tekniska verksamhetsområden och liknar därmed den traditionella förvaltningsformen. Den vanligaste organisationsformen för kommunal VA utgörs av förvaltningsformen (Hållbarhetsindex 2016).

När en kommun bolagiserar VA-verksamheten förflyttas det operativa och det finansiella ansvaret till bolaget. Bolaget utgör därefter en egen juridisk person. Vid bolagisering förändras därmed kommunens roll i relation till den bedrivna verksamheten och det medför även förändringar i relationerna mellan verksamheten och medborgarna/kunderna. I en tidigare studie av VA-bolaget NSVA (se Thomasson, 2013, sid 21) framförs att när NSVA bildades valde kommunerna att ha en beställarfunktion[5] i varje ägarkommun. NSVA blev *”leverantör av vatten- och avloppstjänster till kommunerna som är delägare i bolaget och kommunerna är därför kund till NSVA. Beställarens roll är att sköta relationen till NSVA för kommunens räkning.”*

[5] NSVA har ändrat benämningen beställare till kontaktpersoner. Benämningen beställare gjorde att en del misstog det för att vara en beställar-utförare förhållanden, vilket det inte är.

Samverkansformerna när det gäller kommunal VA är dock flera som exempelvis gemensam nämnd eller kommunalförbund. Skillnaden mellan ett kommunalförbund och en gemensam nämnd ligger i att en gemensam nämnd är en *”egen organisation som bedrivs fristående från de kommuner som är medlemmar i förbundet” (Thomasson, 2013, sid 13)*. Utöver de organisationsformer som nämnts ovan (förvaltningsformen, kommunalt bolag (enskilt eller samverkansbolag), multi-utility, kommunalförbund eller gemensam nämnd) förekommer det att kommuner handlar upp VA-verksamheten. Även detta sätt att organisera och styra kommunal VA kan ske enskilt, av den egna kommunen, eller det kan ske tillsammans med andra kommuner.

Även om förvaltningsformen utgjorde det vanligaste sättet att organisera kommunal VA har samverkan blivit vanligare (Hållbarhetsindex 2016). Vilka har då motiven varit till samverkan inom kommunal VA? Ett huvudsakligt skäl till kommunal samverkan inom VA-området har utgjorts av uppkomna problem och tron på att samverkan löser dessa. Ett exempel på detta utgörs av svårigheter med att enskilt skapa planeringsresurser för kommunal VA och framtida miljökrav. Ett annat skäl har handlat om tron på att samverkan leder till besparingar och rationaliseringar. *”När flera kommuner tillsammans driver en verksamhet finns det även möjlighet att fördela kostnaderna på fler aktörer, vilket kan innebära besparingar för den enskilda kommunen” (Thomasson, 2013, sid 18)*.

Ett ytterligare skäl för samverkan inom kommunal VA handlar om att säkerställa kompetens. När organisationer går samman som vid bildande av bolag eller kommunalförbund kan personalkostnader delas mellan kommuner. För mindre kommuner som har svårt att bära kostnader för personal med exempelvis specialistkompetens kan delandet av kompetensen och kostnaderna vara en framkomlig lösning. I vissa sammanhang kan också en större organisation uppfattas som en mer attraktiv arbetsgivare via ökad status och prestige samt ökade möjligheter till kompetensutveckling. Förhåller det sig på detta sätt underlättas rekrytering där konkurrensen om arbetskraften är betydande. Förutom skälen att hantera problem, skapa stordriftsfördelar, vara en attraktiv arbetsgivare för att därigenom säkerställa kompetens har tidigare studier även lyft fram betydelsen av att utveckla VA-verksamheten. Verksamhetsutveckling inom kommunal VA kan exempelvis uppnås genom *”att gemensamma investeringar görs i anläggningar eller ny teknik. Investeringar som den enskilda kommunen inte själv har möjlighet att finansiera” (Thomasson, 2013, sid 18)*.

Tidigare studier har även lyft fram erfarenheter och effekter av kommunal samverkan (kommunal VA). Ett skäl till att samverkan beskrevs vara att skapa stordriftsfördelar som då ofta förväntas medföra kostnadsbesparingar. Det finns dock studier som visat att kommunal samverkan inte medfört någon besparing (se exempelvis Danemark och Kullberg, 1999; Anell och Mattisson, 2009). En förklaring som anges är att det tenderar att se enklare ut på skrivbordet med samverkan än vad det är i verkliga livet. En annan förklaring kan handla om när besparing sker och när utvärdering sker.

Förutom de i huvudsak positiva effekterna av samverkan såsom enklare med kompetensförsörjning, stordriftsfördelar och möjligheter till effektivi-

seringar så visar tidigare studier (se exempelvis Danemark och Kullberg, 1999; Anell och Mattisson, 2009) även på risker med kommunal samverkan. Det är framför allt tre risker som framträder när det gäller kommunal samverkan. En risk handlar om ökat avstånd. Det kan handla om att medborgare, men även att tjänstemän kan uppleva ett ökat avstånd mellan dem och den organisation som levererar tjänsten. En annan risk handlar om ansvarsfrågan. Vem är ansvarig för verksamheten när inte kommunen själv har hand om verksamheten. Den tredje risken handlar om det politiska inflytandet och risken för att det minskar för kommunens politiker, när politiker från flera kommuner ska styra en gemensam organisation. När det gäller skapande av större organisationer ökar komplexiteten och det finns både för- respektive nackdelar som behöver beaktas (Anell och Mattisson, 2009).

Oavsett organisationsform synliggör tidigare studier det aktiva ägarskapet som viktigt för långsiktigt hållbar verksamhet. Med aktivt ägarskap avses aktörer med mandat att skapa förutsättningar för att verksamheter ska bedrivs på ett långsiktigt hållbar sätt (Brulin och Svensson, 2012). I det aktiva ägarskapet ingår därmed att intressera sig för hur insatser och aktiviteter omvandlas till önskvärda prestationer och effekter, men det handlar även om hur forskning och utveckling organiseras för att långsikt hållbar verksamhet ska kunna bedrivas. Det aktiva ägarskapet i en kommunal kontext innefattar således både den politiska ledningen som den administrativa ledningen (Jonsson och Jannesson, 2014; Jannesson och Jonsson, 2015). Att det aktiva ägarskapet i en kommunal kontext både innefattar den politiska ledningen och den administrativa ledningen skapar en komplexitet då de båda ledningssystemen utgår från olika logiker (se exempelvis Jonsson och Arnell, 2006; Adolfsson och Solli, 2009).

Översatt till kommunal VA-verksamhet handlar det aktiva ägarskapet om att den kommunala ledningen tillsammans med ledningen för kommunal VA säkerställer att anläggningstillgångarna hanteras i enlighet med god ekonomisk hushållning och tillser att det finns personella och finansiella resurser för strategisk planering och investeringsverksamhet.

3.2 Förmågor/brister och förbättringspotential

Utifrån beskrivningen av tidigare studier konstateras att kommunernas organiseringsfrihet medfört att kommunerna skiljer sig åt organisatoriskt. Utöver detta skiljer sig kommunerna åt avseende storlek, geografisk hemvist, politiska förhållanden, växande eller krympande etcetera (se även Erlingsson och Wänström, 2015). Sammantaget innebär detta ett behov av att uppmärksamma och bejaka kontextens betydelse.

Även om en kontextanpassning bör ske finns det fog för, att precis som denna rapport gör, lyfta fram förmågor, brister och förbättringspotential av betydelse för långsiktigt hållbar kommunal VA. Tidigare studier har visat att kommunal samverkan blivit allt vanligare och att det finns risker med sådan samverkan. Riskerna har framför allt handlat om ökat avstånd, ansvarsfrågan samt minskat lokalt politiskt inflytande. Även om det finns risker med kommunal samverkan har samverkan inom kommunal VA visats sig stärka

kompetensen inom VA, minskat sårbarheten samt medfört stordriftsfördelar (se Thomasson, 2013). Via tidigare studier har vi även kunnat synliggöra vad aktivt ägarskap innebär och betydelsen av detta vid kommunal samhällsbyggnad och vad det innebär för att klara av att organisera och styra långsiktig hållbar kommunal VA.

4 Skellefteå – organisering och styrning av VA-verksamheten

Skellefteå är en kommun som är belägen i norra Sverige vid kusten intill Bottenviken. Skellefteå är till ytan en stor kommun (7200 kvadratmeter). Därmed är kommunen Sveriges åttonde största kommun till ytan. Centralorten är Skellefteå. Kommunen har under de senaste åren haft en positiv befolkningsutveckling. Antalet invånare i kommunen var vid ingången till år 2016 drygt 72 000 invånare och ambition beskrevs vara att fortsätta växa, vilket tydliggjordes i visionen som beskrev att Skellefteå år 2030 ska vara en kommun med 80 000 invånare. I årsredovisningen 2015 framkom att medianinkomsten i Skellefteå är något högre jämfört med genomsnittet i Sverige samt att arbetslösheten är något lägre än genomsnittet för Sverige.

I årsredovisningen 2015 beskrevs att den politiska styrningen består av ett majoritetsstyre där socialdemokraterna innehar 34 mandat av totalt 65. Det ekonomiska utfallet för kommunkoncernen[6] blev 963 mkr, varav kommunen bidrog med ett positivt resultat på 130 mkr. Skellefteå beskrevs ha en stark soliditet då den låg på 70 %. Kommunens mål är att soliditeten på lång sikt ska vara 60 %. Enligt vad som beskrevs i årsredovisningen möjliggör detta att kommunen kan låna medel till investeringar utan att försämra möjligheterna att nå det långsiktiga soliditetsmålet. Sammantaget uppvisade Skellefteå en god ekonomi.

”I 2015 års bokslut redovisar kommunen (läs kommunkoncernen) en betalningsförmåga på lång sikt (soliditet) på omkring 70 %, att jämföra med kommunens långsiktiga mål på 60 %. Kommunen klarar också de långsiktiga målen om inlåning genom att kommunen fortfarande inte har börjat låna pengar för investeringar i kommunen. Enligt nuvarande investerings- och likviditetsplan kommer kommunen att börja med extern inlåning i början på år 2017” (Skellefteå årsredovisning 2015, sid 22).

Beskrivningen som framkom i årsredovisningen 2015 avseende soliditeten och kommunens investeringsplaner bekräftades av ekonomichefen i Skellefteå. Ekonomichefen betonade att Skellefteå under de senaste åren alltmer växlat över från att vara förvaltande till att vara en samhällsbyggande kommun.

”Under en längre tid låg kommunens (kommunkoncernens) investeringsnivå på runt 250 Mkr per år. Alla dessa investeringar har självfinansierats vilket medfört att Skellefteå har en hög soliditet (runt 70 %). Från år 2014 skedde en markant investeringsökning och under åren 2015 till 2018 kommer kommunen (kommunkoncernen) att investera för runt 1 miljard kr per år. I detta ligger exempelvis skolinvesteringar på 1.5 miljarder, större investeringar inom VA och ett nytt kulturhus för att nämna några investeringar. Efter 2018 kommer investeringstakten gå ner något, men kommer att fram till år

[6] Kommunens verksamheter i förvaltningsform samt kommunens verksamheter som bedrivs via kommunala bolag.

2022 ligga på en hög nivå för att därefter stabiliseras runt 350 mkr per år" (Ekonomichefen).

Ekonomichefen beskrev att det fanns en tydlig finansieringsplan samt en tydlig investeringsbudget som kommunen i huvudsak följde.

"Även om planen och budgeten finns så sker varje år en översyn, vilket brukar resultera i några justeringar. Politiskt är man överens om den långsiktiga investeringsbudgeten, vilket innebär en hög sannolikhet för att planerna kommer realiseras" (Ekonomichefen).

Samhällsbyggnadschefen beskrev i likhet med ekonomichefen[7] att den stora skillnaden mellan Skellefteå idag och för ett antal år sedan är att Skellefteå år 2016 är samhällsbyggande och vårdande. Enligt samhällsbyggnadschefen var Skellefteå för några år sedan en mindre bra förvaltande organisation, där man inte förstod eller ville förstå betydelsen av att sköta planerat underhåll. Skellefteå fick under den perioden lägga mycket insatser och aktiviteter på akuta underhållsåtgärder, åtgärder som ofta handlade om att ordna till brukligt skick för stunden, men inte utifrån ett långsiktigt hållbart sätt. Samhällsbyggandschefen framförde att det hade skett en identitetsförändring i Skellefteå och till skillnad mot tidigare ansågs det år 2016 viktigt att underhålla anläggningstillgångar i enlighet med god ekonomisk hushållning.

"Det är tydligt att politiken i Skellefteå börjar förstå att det är viktigt att vårda det vi har. Stora delar av den infrastruktur vi idag har i Skellefteå härstammar från 1960- och 1970-talet. Den infrastrukturen ska inte tas för given, utan den kräver underhåll. Det har börjat bli en stolthet i att vårda det vi har. Den insikten och stoltheten lever parallellt med att vi bygger samhället. Att vårda det vi har kräver strategisk kompetens och det kräver systematiserat planarbete. Kring detta börjar vi bli bra. Fördelen med att ha tydliga planer som bygger på professionella underlag är att det är enklare för ny personal att komma in i verksamheten. Det är svårare för ny personal att skolas in i organisationer där allt bygger på tyst kunskap. I Skellefteå finns det idag planer och det innebär att vi vet vad som ska göras" (Samhällsbyggnadschefen).

VA-chefen beskrev också att Skellefteå utvecklats till en organisation där betydelsen av att vårda anläggningstillgångarna betonades. Ett konkret exempel på den inriktningen handlade om att minska läckage från ledningsnäten. Vid omfattande läckage från ledningsnäten påverkas energiförbrukningen för att leverera vatten och då går det åt mer energi till att pumpa vattnet i ledningarna. VA-chefen hävdade att det var viktigt utifrån ett hållbarhetsperspektiv att kommunen använde så lite energi som möjligt för att pumpa vattnet. VA-chefen beskrev att kommunen under senare år filmat ledningsnäten i större utsträckning för att därigenom kontrollera ledningarnas status och utifrån det arbeta fram underhålls- och reinvesteringsplaner.

"På senare år har vi också studerat våra ledningsnät allt mer. Vi har filmat för att kontrollera dess status och vi har sett över olika kopplingar. Det är allvarligt om det finns felkopplingar för då kan exempelvis avloppsvatten rinna ut i en sjö eller en älv utan att ha renats" (VA-chefen).

[7] Även VA-chefen och utvecklingschefen beskrev en liknande utveckling.

Enligt VA-chefen hade de senaste årens förändrade inriktning mot ett fokus på att reinvestera, investera och underhålla befintliga anläggningstillgångar medfört organisationsförändringar. VA-chefen framförde:

”Förr i tiden, under förvaltartiden, fanns sektioner. En sektionschef för produktion och en sektionschef för ledningsnät. Under dessa fanns några arbetsledare och någon form av ingenjör. Sammantaget var det sex personer som utgjorde tjänstemannaöverbyggnad inom VA - år 2004. Idag är det 12 personer som utgör tjänstemannaöverbyggnad inom VA. Det rör sig om en fördubbling och det kan låta mycket, men om vi säger så här. År 2004 och flertalet år innan det låg underhållet på en låg nivå. Sedan några år tillbaka underhåller vi betydligt mer samt att vi i investeringsverksamheten har cirka 40 projekt som rör vatten och avlopp.”

Eftersom planen uttryckte att Skellefteå kommun ska fortsätta att investera och exploatera i hög takt de nästkommande åren hävdade samhällsbyggnadschefen att det kommer fortsätta krävas betydligt mer av kommunen (dess politiker, chefer och personal) jämfört med när kommunen befann sig i en förvaltande fas. Samhällsbyggnadschefen framförde att eftersom de hade kontroll från planering till leverans inom de områden som ingår i samhällsbyggnad (VA är ett av dessa områden) innebar det att kommunen hade möjligheten att styra och organisera verksamheterna inom ramen för kommunen som organisatorisk gräns.

”Jag vill påstå att det är svårt för en kommun som befinner sig i en samhällsbyggnadsfas att ha en organisationsstruktur som innefattar ett flertal kommunala bolag. De kommunala bolagen blir, av naturliga skäl, fokuserade på sitt och inte på kommunen som helhet, vilket inte är att föredra när en kommun bygger samhälle. Det blir för snuttifierat. Vid samhällsbyggande fungerar inte snuttifiering eftersom verkligheten är för komplex. Vid samhällsbyggande krävs en förmåga att se till helheten och en förmåga bland olika kommunala verksamheter att förstå sin del i helheten” (Samhällsbyggnadschefen).

VA-verksamheten bedrevs inom ramen för samhällsbyggnadsförvaltningen, men särredovisades. Enligt VA-chefen utgjorde det en stor fördel för VA-verksamheten att den var en del i samhällsbyggnadsförvaltningen med hänsyn till ambitionen att arbeta ifatt eftersatt underhåll samt alla pågående och planerade investerings-. reinvesterings- och exploateringsprojekt. Fördelarna som VA-chefen lyfte fram handlade om VA-verksamheten som en del av kommunen och dess rådande kultur, i vilken inkludering var viktig.

”Jag som VA-chef pratar aldrig i termer av kommunen som någon annan organisation. Arbetar man med kommunal VA-verksamhet, oavsett om det rör sig om ett bolag, en del i en förvaltning eller någon annat, är man en del av en kommun och arbetar med en viktig kommunal angelägenhet som är vatten och avlopp. Jag har kollegor, det vill säga VA-chefer/VDar i andra kommuner där det är vanligt förekommande att någon i kommunen pekar mot VA-chefen/VDn/bolaget och säger att detta måste ni lösa. Här i Skellefteå gör vi det tillsammans. Ett VA-problem är sällan enbart relaterat till VA-verksamheten, även om det rimligtvis är VA-verksamheten som problemet i huvudsak berör” (VA-chefen).

I Skellefteå utgjorde VA-verksamhetens politiska överbyggnad av den tekniska nämnden. VA-chefens uppfattning var att i princip alla ärenden som gick vidare till kommunstyrelsen och sedermera även till kommunfullmäktige beslutades i enlighet med det som hade beslutas i den tekniska nämnden. Beslutet i tekniska nämnden byggde i sin tur vanligtvis på underlag från tekniska kontoret. Enligt samhällsbyggnadschefen hade samhällsbyggnadsförvaltningen erhållit bra status, framför allt under de senaste åren när samhällsbyggnad och att vårda befintliga anläggningstillgångar varit i fokus.

VA-chefen hävdade att det fanns en stringens i hur ärenden hanterades i den tekniska nämnden, vilket innebar en förutsägbarhet. VA-chefen framförde även att det fanns en nackdel med att vara en verksamhet bland flera som ingår i en samhällsbyggnadsförvaltning/teknisk nämnd. Nackdelen handlade om styrträngsel, att det kan uppstå situationer när VA-frågor inte får den uppmärksamhet som de borde ha. Även om VA-frågan kunde bli nedprioriterad utifrån VA-chefens perspektiv ansågs fördelarna överväga nackdelarna. En viktig fördel var att VA-verksamheten och även de andra tekniska verksamheterna såsom gata och park, hamn och service etcetera alltid placerades i en helhet – en samhällsbyggnadskontext. Både samhällsbyggnadschefen och VA-chefen framförde att detta var speciellt viktigt i det läge Skellefteå befann sig i.

VA-chefen var dock tydlig med att även om han och flera andra chefer inom Skellefteå ansåg att man var på rätt väg och hade hittat en organisationsstruktur som uppfattades ändamålsenlig så framförde han att det säkerligen finns andra organisatoriska lösningar som passar andra kommuner bättre.

”Jag inser att även om vi i Skellefteå tycker att vi har hittat ett bra sätt för att organisera kommunen, samhällsbyggnad och VA-verksamheten när samhällsbyggande står i fokus så har jag full respekt för andra organisatoriska lösningar. Olika organisatoriska lösningar har sina styrkor och Sveriges kommuner har idag väldigt olika förutsättningar” (VA-chefen).

Enligt VA-chefen var processen med att arbeta fram dagvattenstrategin ett uttryck för Skellefteås förmåga att samverka och planera för framtiden.

”Dagvattenstrategin är för mig en symbolhandling för att kommunen och specifikt de tekniska områdena har en förmåga att samarbete för att ta fram strategiska och långsiktiga dokument med substans för kommunen och dess olika verksamheter” (VA-chefen).

VA-chefen beskrev att kommunen inte har någon VA-plan, men att han ansåg att dagvattenstrategin var ett så pass levande dokument att de inte saknade VA-planen.

”Vi har ingen VA-plan, men vi har som sagt var andra viktiga planer. Den enda nackdelen jag kan se när det gäller att vi inte har en VA-plan är att vi inte har ett formaliserat verktyg som vid exploateringssammanhang berättar om vilka exploateringsområden som VA-verksamheten i Skellefteå prioriterar” (VA-chefen).

4.1 En kris och en ny vattenförsörjning

I årsredovisningen (2015) framkom att ett av kommunens viktigaste framtidsprojekt berörde samhällsbyggnad och specifikt VA-verksamheten. Det stora samhällsbyggnadsprojektet handlade om en ny vattenförsörjning för Skellefteå centralort med närliggande samhällen. Syftet med den nya vattenförsörjningen beskrevs vara att säkerställa en långsiktigt hållbar vattenförsörjning för en majoritet av kommunens invånare.

”Dagens ytvattenbaserade vattenförsörjning via vattenverket Abborren är sliten och råvattnet hämtas direkt ur älven. Sveriges vattenproducenter strävar generellt efter att i så hög grad som möjligt använda råvatten som i stället är grundvatten eller har grundvattenkaraktär. Projektet är i dagsläget inne i fas 2, som innebär detaljprojektering av alla delar som projektet innefattar. Under hösten 2016 planeras fas 3 ... Därefter följer ... Fas 4 ... Våren 2019 planeras VA-kunderna i Skellefteå centralort med omnejd att kunna ha tillgång till ett dricksvatten från den nya vattenförsörjningen i Medleområdet” (Skellefteå, årsredovisning 2015, sid 50).

VA-chefen framförde att en väckarklocka för Skellefteå till att börja vårda anläggningstillgångarna och att söka efter långsiktigt hållbara VA-lösningar var ett problem, en kris som uppstod år 2011 och som i allra högsta grad rörde VA-verksamheten.

”År 2011 uppstod problem med Cryptosporidium i Skellefteå och det var vårt stora vattenverk (Abborreverket) som var drabbat, vilket innebar att över 40 000 abonnenter drabbades. Problemet blev en väckarklocka för Skellefteå och sedan dess har Skellefteå arbetat seriöst med VA-verksamhetens anläggningstillgångar. Efter händelsen infördes UV-anläggningar till vårt stora verk och det har vi även gjort vid sex mindre vattenverk” (VA-chefen).

Enligt såväl VA-chefen som samhällsbyggnadschefen hade Skellefteå en väl fungerande VA-verksamhet några år innan 2020-talet, även om det nya vattenverket inte var färdigställt. VA-chefen beskrev att kommunens vattenproduktion fungerade väl, men samtidigt ansågs det viktigt att förbereda sig inför framtiden, inte minst med tanke på eventuella miljöförändringar. Förutom krisen som uppstod år 2011 utgjorde idéer om att skapa hälsomässigt säkert vatten en viktig drivkraft för att börja vårda befintliga tillgångar samt investera. VA-chefen beskrev att de redan år 2013 var långt framme med projekteringen av det nya vattenverket, men konstruktiv kritik medförde att kommunen gjorde ett omtag.

”Vi var nära att trycka på knappen år 2013 till det nya stora vattenverket, men en av de konsultfirmor vi arbetade med började ställa konstruktiva frågor som vi inte kunde svara på och då ställdes vid mot väggen. Det uppstod ett svårt läge. Vi hade arbetat med en investeringslösning i flera år och så fick vi frågor om hur vi i framtiden skulle säkra hälsomässigt säkert vatten och vi kunde inte svara. Frågorna handlade bland annat om hur vattenverket skulle kunna hantera förändringar i järnhalt, manganhalt och vad som händer vid ett varmare klimat och ett vatten med mer organiskt innehåll? Både jag och Skellefteås politiker förstår att för konsulterna handlar det om att ju mer avancerat vattenverk vi bygger desto bättre för dem, men deras frågor,

som vi inte kunde svara på, var konstruktiva. Investeringsärendet var framskrivet till nämnden och investeringen låg på drygt 300 mkr, men vi valde att avbryta och ta ett omtag. Vi gjorde det med tanke på att ska vi säkerställa hälsomässigt säkert vatten för lång tid framåt måste vi kunna hantera de krav som konsultbolaget ställde till oss, för de hade tänkt mer komplett än vad vi hade gjort" (VA-chefen).

VA-chefen beskrev att det var smärtsamt för honom, berörda medarbetare och för kommunen att erkänna att de inte hade tänkt på allt och att de därför behövde göra ett omtag för att förbereda kommunen inför framtiden och för att säkerställa hälsomässigt säkert vatten.

"Det blev en – för oss som arbetat med ärendet – smärtsam process. Vi trodde vi var framme och det är aldrig roligt att erkänna att vi inte hade tänkt på allt, även om vi trodde det. Vi behövde tänka helt nytt. Vi behövde ta ett omtag. Vi började fundera på om vi skulle ta grundvatten eller ytvatten. Vad är bäst för Skellefteå? Efter ytterligare ett års arbete med diverse analysarbeten kom vi fram till lösningar. Vi kom fram till att det finns kvalitetsfördelar att skicka grundvatten via en ås, men att vi inte kan förlita oss helt och hållet på åsen. Blir det exempelvis mer organiskt vatten i framtiden och en mängd vatten skickas in i en ås kan det bli för mycket organiskt medel i åsen och vattenkvalitén kan därmed försämras. Vi kom fram till att efter att vattnet skickats via åsen ska vi ha ett vattenverk som klarar av att rena vattnet ytterligare om problem uppstår. Av ett medelstort vattenverk, blev det ett stort vattenverk. Investeringen ökade från 320 mkr till 610 mkr. Sammantaget rör det sig om en väldigt stor investering, men det framtida vattenverket kommer stå sig bra utifrån ett hållbarhetsperspektiv och verket kommer kunna leverera ett hälsomässigt säkert vatten" (VA-chefen).

VA-chefen framförde att Skellefteå några år in på 2010-talet har kemisk rening, UV ljus samt klorering, men att kommunen i framtiden, via det nya vattenverket kommer ha ännu mer barriärer för att därmed klara olika typer av utmaningar om dessa skulle uppstå. Enligt VA-chefen höll således Skellefteå på att göra sin läxa för att kunna leverera hälsomässigt säkert vatten. VA-chefen betonade att för att säkerställa hälsomässigt säkert vatten så räcker det dock inte med ett toppmodernt vattenverk utan det handlar också om att ha ordning på sina ledningsnät och att ledningarna är rätt kopplade. Med ordning avsågs också att man vet om dess status och följer spolplaner och sköter om det planenliga underhållet.

4.2 Skellefteå – Förmågor

Som beskrevs ovan var det tydligt att Skellefteå några år in på 2010-talet påbörjat en utveckling som handlar om att vårda befintliga anläggningstillgångar och samtidigt bygga samhälle. Den identitetsförändring som Skellefteå genomgått bottnade i ett uppvaknande av att det inte är möjligt att tillhandahålla säkra och effektiva anläggningstillgångar om inte tillgångarna vårdas och anpassas till förändrade demografiska förutsättningar. Hade Skellefteå inte ställt om och förändrat sitt beteende, att vårda befintliga anlägg-

ningstillgångar samt att investera och reinvestera är det troligt att nedanstående text främst handlat om brister. Nu är inte det fallet utan Skellefteå har på senare år visat på ett flertal förmågor avseende att organisera och styra kommunal VA på ett långsiktigt hållbart sätt. Nämnas bör att studien fokuserat på organisering och styrning av kommunal VA, men eftersom VA-verksamheten i Skellefteå utgjorde en del av samhällsbyggnadsförvaltningen är det rimligt att synliggöra samhällsbyggnad och VA-verksamheten som en integrerad del. I de fall VA-verksamheten behöver uppmärksammas särskilt tydliggörs det i texten.

4.2.1 Aktivt ägarskap

Beskrivningen av Skellefteås organisering och styrning av VA-verksamheten visade att det fanns ett aktivt ägarskap,[8] där såväl den övergripande politiska som administrativa ledningen börjat inse betydelsen av att underhålla anläggningstillgångar samt att reinvestera och investera för att kunna bedriva en långsiktigt hållbar kommunal VA-verksamhet.

Beskrivningen visade också att Skellefteå ansåg det som en betydande fördel att ha kontroll över hela processen, det vill säga från källa till tappkran och vidare till reningsverken. Alla delmoment för att leverera hälsomässigt säkert vatten organiserades och styrdes av kommunen och därmed låg verksamheten inom ramen för kommunen som organisation.

4.2.2 Strategisk personal

I början av 2010-talet fanns en oro bland cheferna inom samhällsbyggnad att kommunen skulle få problem att attrahera kompetenta medarbetare. Såväl VA-chefen som samhällsbyggnadschefen konstaterade att oron hitintills, i början av år 2017, var obefogad.

> *”För att vi chefer i Skellefteå ska klara av alla samhällsbyggnadsprojekt som pågår och samtidigt klara av att hantera driften och det eftersatta underhållet behöver vi ha kompetenta chefer, projektledare och det har vi, vilket underlättar avsevärt. Skellefteå kommun har lyckats attrahera högskoleutbildade och engagerade medarbetare” (Samhällsbyggnadschefen).*

Nyckeln till att kunna arbeta fram strategiska planer samt att underhålla anläggningstillgångar på ett professionellt sätt beskrevs vara kompetent arbetskraft med engagemang och förståelse för Skellefteå. När det gällde den markanta ökningen av investerings- och reinvesteringsprojekt hade projektledare anställts för att de skulle samordna projekt samt utgöra en länk mellan projektet och den ordinarie verksamheten samt mellan olika projekt i sig. Såväl samhällsbyggnadschefen som VA-chefen var tydliga med att utan möjligheten att anställa projektledare och anlita konsulter i samband med att en kommun befinner sig i en samhällsbyggnadsfas skulle det blir för arbetsamt för den ordinarie personalen.

> *”För att ta ett exempel på hur komplext arbetet kan vara för en projektledare för något stort investeringsprojekt, så låt mig säga så här. Det nya vattenverket kommer att medföra att vi i Skellefteå kommer behöva gräva ner en*

[8] Se tidigare i rapporten under Rubriken Tidigare studier – långsiktig hållbar kommunal VA.

ny ledning på 15 km genom hela Skellefteå och detta ska ske under en tid då staden ska arrangera SM i skidor. Det är med andra ord mycket som ska planeras för att samhällsbyggandet ska bli bra på sikt, men samtidigt utgöra så lite störning som möjligt i den dagliga ”driften”” (VA-chefen).

4.2.3 Driftspersonalen i egen regi

VA-chefen betonade även betydelsen av att ha ”hjärtat” i organisationen som en viktig förmåga för att kunna bedriva en långsiktigt hållbar kommunal VA-verksamhet. Med ”hjärtat” avsågs egen personal inom områdena el, styr- och regleringsteknik. Samhällsbyggnadschefen framförde detsamma, men hade ett vidare perspektiv och avsåg även egen kompetens inom områden som fastigheter och gata. Anledningen till att betydelsen av att ha egen personal inom underhållsverksamheten betonades, och att inte lägga ut nämnda verksamhet på entreprenad, var en oro för att tappa kontrollen över anläggningarnas status och arbetet med underhållet. VA-chefen framförde:

”För att ta kontrollen över det planerade underhållet var det viktigt att vi återtog ”hjärtat” i styrningen. Med detta menar jag att vi i vår personalstat har personer som kan el, styr och maskin och som kan hantera verken. Jag anser att det är för viktig kompetens för att ha på entreprenad. Vi som kommun behöver ha nämnda kompetens i vår egen organisation för att kunna säkerställa hälsomässigt säkert vatten.”

Samhällsbyggnadschefen berättade att det är en ständig pedagogisk uppgift att förklara betydelsen av att vårda det man har. Han berättade att han själv och andra chefer inom samhällsbyggnadsförvaltningen sneglat mot statliga verk för att på en generell nivå beskriva hur man inte bör göra samt på industrin för att visa hur det bör gå till.

”Innan de stora statliga verken inom samhällsbyggnad började lägga ut verksamhet på entreprenad hade de tydliga underhållsplaner, vilket inkluderades i vad det årligen kostade att ”drifta” verksamheter. När det blev modernt att lägga ut verksamhet på entreprenad glömde man bort (eller villa glömma bort) att räkna med underhållet i driften (man hade inte specat underhållet i förfrågningsunderlagen) och självklart blev det billigare på kort sikt. Därför såg det ut som att det blev mindre kostsamt att låta den egna produktionen konkurrera med privata aktörer. I efterhand kan vi konstatera att det finns ett omfattande underhållsberg som måste arbetas ifatt. Inom industrin vet man att akuta driftstopp är oerhört kostsamma och därför vågar man inte chansa med ett undermåligt underhåll. I dagens Skellefteå vill vi undvika akut underhåll och vi strävar efter att ha bra kontroll över våra anläggningstillgångar och utifrån det arbeta fram underhålls- och reinvesteringsplaner” (Samhällsbyggnadschefen).

Förutom det aktiva ägarskapet, kontrollen över hela processen från källa till tappkran och vidare till reningsverk och naturen, tillgång till kompetent arbetskraft och därmed förmågan att utveckla strategiska planer samt betydelsen av att vårda befintliga anläggningstillgångar utgjorde även viljan och förmågan att ta till sig samt bidra till ny forskning en viktig förmåga för Skellefteå.

4.2.4 FoU

VA-chefen beskrev att Skellefteå är en kommun med god ekonomi och som anser det viktigt med kompetensutveckling. VA-chefen upplevde det som stimulerande att få arbeta i en kommun som bidrar till att utveckla kommunen och Sverige avseende säkert vatten.

”Skellefteå är med och stöttar Svenskt Vatten och Avfallssverige. Förutom detta är vi med och stöttar några klusterarbeten där olika forskare från exempelvis Luleå, men även från andra universitet och högskolor medverkar. Detta är stimulerande och som VA-chef känner man att utvecklingen är påtaglig.”

Samhällsbyggnadschefen och utvecklingschefen bekräftade att FoU är viktigt för Skellefteå. Det handlar om att vara en aktiv part i att utveckla effektivare kommuner och samhällsbyggare. VA-chefen framförde att om en chef eller medarbetare kommer till honom och har väl grundade argument för att vidareutbilda sig, till gagn för vederbörande, VA och Skellefteå ska det mycket till om det inte går att ordna. Vidareutbildning och deltagande i forsknings- och utvecklingsarbeten beskrevs bidra till ett vitaliserande förhållningssätt.

4.3 Skellefteå – Brister

Även om det några år innan 2020-talet var mycket som fungerade väl i Skellefteå kommun och att det går att peka på ett flertal förmågor i kommunen som gör att verksamheten (Samhällsbyggnad och VA) bedrevs på ett långsiktigt hållbart sätt är det möjligt att påtala några brister – brister som de intervjuade cheferna var medvetna om.

4.3.1 Eftersatt underhåll

En brist som inte går att åtgärda på kort tid handlar om gamla synder, nämligen eftersatt underhåll. Det eftersatta underhållet medförde budgeteringsproblem. Innan Skellefteå arbetat ifatt det eftersatta underhållet behöver kommunen budgetera för planenligt underhåll, men också för eftersatt underhåll inkluderat akut och avhjälpande underhåll för att säkerställa anläggningstillgångarnas funktionalitet. Som cheferna (ekonomichefen, samhällsbyggnadschefen och VA-chefen) beskrev hade Skellefteå arbetat ifatt en del under 2010-talet, men arbete återstod. Eftersatt underhåll utgör alltid en ”brist” då det innebär att nuvarande och framtida års invånare måste betala för något som tidigare års invånare skulle ha betalat för. När det eftersatta underhållet blivit så påtagligt att det akuta underhållet kräver stora resurser och åsamkar stora samhällsstörningar aktualiseras betydelsen av att arbeta ifatt och dessutom vårda de anläggningstillgångar som är i kommunens ägo.

4.3.2 En fråga om helhet, del och styrträngsel

När VA-verksamheten utgör en del i samhällsbyggnadsförvaltningen och har en politisk överbyggnad i form av en teknisk nämnd finns det två olika överbyggnader, en politisk och en administrativ. (I Skellefteå benämndes

förvaltningen för samhällsbyggnadsförvaltningen och dess politiska överbyggnad för den tekniska nämnden.) Båda dessa överbyggnader utgör kommunala ledningsgrupper med strategiska uppdrag. Flera av de verksamheter som ingår i en samhällsbyggnadsförvaltning och som har en politisk överbyggnad i form av en teknisk nämnd är omfattande verksamheter med betydelse för medborgare. Fungerar inte snöröjningen tillfredställande får kommunen ta emot klagomål. Finns det skollokaler med undermålig luftkvalité utgör det en källa till negativ legitimitet. När det gäller VA uppstår stora problem om kommunens medborgare inte får tillgång till hälsomässigt säkert vatten. Av beskrivningen förstås att varje område inom de så kallade tekniska verksamhetsområdena är viktiga och behöver var och en sitt utrymme i ledningsgrupperna för att verksamheterna ska kunna fungera. När flera omfattande verksamhetsområden ska behandlas inom ramen för en nämnd respektive ledningsgrupp kan styrträngsel uppstå, vilket innebär att de olika verksamheterna inte kan få den uppmärksamhet de förtjänar och behöver.

Samtidigt, när en kommun befinner sig i en samhällsbyggande fas krävs ett ”helikopterperspektiv” över de tekniska verksamhetsområdena och det krävs väl fungerande samverkan dem emellan och med kommunledningen. Att organisera VA-verksamheten som en del i en förvaltning utgör således en brist, styrträngsel kan uppstå samtidigt som det utgör en tillgång/förmåga då det skapar överblickbarhet och minskad gränsproblematik. De tekniska verksamhetsområdena ingår i en förvaltning och med det finns förutsättningar för en låg gränsproblematik.

4.4 Skellefteå – Förbättringspotential

Beskrivningen av Skellefteås organisering och styrning av kommunens VA-verksamhet visade på ett flertal förmågor och få brister avseende långsiktigt hållbar kommunal VA. Vad innebär detta i termer av förbättringspotential?

4.4.1 Fortsätt på den inslagna vägen

Den stora utmaningen för Skellefteå är att fortsätta vårda befintliga anläggningstillgångar, hantera omfattande samhällsbyggnadsprojekt och samtidigt hantera den ordinarie verksamheten i enlighet med god ekonomiskt hushållning. Hade inte Skellefteå klarat av att utgöra en attraktiv arbetsgivare hade det varit svårt för kommunen att växla om till en samhällsbyggande kommun som dessutom sätter värde i att vårda befintliga anläggningstillgångar.

Att organisera en organisation är ett ständigt pussel. Det därför rimligt att betänka det forskningsresultat som Brorström och Siverbo (2008) visar utifrån studier av framgångsrika kommuner. De menar att en vägvinnande strategi är att lyckas balansera kontinuitet med förändringsbenägenhet. Kontinuiteten utgör vägvisaren gällande var kommunen är på väg. Förändringsbenägenheten handlar om förmågan att hålla sig uppdaterad och samtidigt ha förmågan att konstruktivt ifrågasätta nuvarande sätt att organisera och styra för att därigenom optimera förutsättningarna för att

bedriva en bra verksamhet i samklang med en god ekonomi. Med tanke på att vårda befintliga anläggningstillgångar är en viktig del i god ekonomisk hushållning bör den befintliga strategin vara något att slå fast. Att vårda anläggningstillgångar bör därför utgöra en viktig utgångspunkt i Skellefteås kontinuitet. När det gäller förändringsbenägenheten handlar det om att inte slå sig till ro utan fortsätta följa och delta i forskningsprojekt för att därigenom sträva efter det Brorström och Siverbo (2008) benämner som att vara konstruktiv och förändringsbenägen.

För Skellefteås del handlar det också om att uppmärksamma stad och land. Skellefteå är en stor kommun till ytan varav huvudparten av medborgarna är bosatta i centralorten Skellefteå samt i ett antal mindre orter. Befolkningstätheten på landsbygden är låg. Samhällsbyggnadschefen hävdade att Skellefteå har en fördel i att det är en kommun som har kontrollen över ett stort geografiskt område och att det hitintills medfört att majoriteten av Skellefteås medborgare tillhandahåller vatten av god kvalité. Att säkerställa hälsomässigt säkert vatten till medborgare inom ett så stort geografiskt område som Skellefteå utgör är en utmaning. Balansen mellan stad och land är således en utmaning när det gäller hantering av anläggningstillgångar och leverans av hälsomässigt säkert vatten.

5 Laxå – organisering och styrning av VA-verksamheten

Laxå är en kommun belägen i Närke. Kommunen har under de senaste åren haft en svagt positiv befolkningsutveckling, tack vara de överenskommelser kommunen tecknat med Länsstyrelsen gällande flyktingmottagande. I årsredovisningen 2015 framkommer att även om befolkningen ökat något de senaste åren, har Laxå varit en kommun med vikande befolkningsunderlag sedan många år tillbaka. År 1974 var befolkningen i Laxå 8 781 och i slutet av år 2015 var antalet invånare i Laxå cirka 5 600 (Jonsson & Syssner, 2016).

Den politiska styrningen består av en politisk koalition där Kristdemokraterna, Moderaterna, Centerpartiet, Miljöpartiet och Liberalerna ingår. Det ekonomiska utfallet för kommunkoncernen i vilken VA-bolaget ingår blev 18.6 mkr, vilket enligt förordet var något bättre resultat än förväntat. Enligt förordet i årsredovisningen (2015, sid 6) gav det *”större och ökade möjligheter för kommunen att förbättra soliditeten och kunna satsa extra resurser på en ökad utveckling. Detta överskott är helt nödvändigt för att motverka tidigare års underskott och skapa en positiv soliditet som fram till årets resultat varit landets sämsta.”*

Sedan några år in på 2000-talet bedrivs VA-verksamheten i ett bolag, Laxå Vatten AB. Enligt kommunens ägardirektiv ska Laxå Vatten AB *”producera och distribuera dricksvatten, omhänderta och rena avloppsvatten samt driva annan förenlig verksamhet inom Laxå kommun. Detta ska ske på ett miljövänligt och ekonomiskt sätt”* (Årsredovisningen, 2015, sid 35).

Laxå Vatten AB utgjorde ett helägt kommunalt bolag som förutom att hantera VA-verksamheten i Laxå även levererade dricksvatten till Lekebergs kommun och specifikt Mulhyttan. Under år 2015 producerade Laxå Vatten AB 0,5 miljoner kubikmeter dricksvatten och cirka 1,7 miljoner kubikmeter vatten renades i bolagets reningsverk.

I årsredovisningen (2015, sid 35) framkommer att underhåll och förnyelsetakten avseende VA-anläggningarna utgjorde en prioriterad fråga, inte minst mot bakgrund av många års eftersatt underhåll. *”Under 2015 satsades cirka 1 miljon kr på förnyelse, detta motsvarar en förnyelsetakt på cirka 450 år. Målet är att komma ned till en förnyelsetakt på 200 år.”* Vidare beskrevs att under 2016 ska VA-nätet byggas ut i ett område där det finns 13 enskilda avloppsanläggningar som dömts ut av miljöförvaltningen.

VA-bolagets ekonomi ansågs vara bra, då soliditeten i bolaget vid slutet av år 2015 var drygt 22 % vilket var bättre än kommunkoncernen som vid samma tidpunkt hade en soliditet på knappa 5 %. Resultatet för VA-bolaget var positivt för år 2015 då det blev ett överskott på drygt en halv miljon kronor utifrån en omsättning på nästan 19 miljoner kronor. Även om resultatet för såväl kommunen som för VA-bolaget var positivt för år 2015 har kommunen en historia som visar att det varit många år sedan mitten av 1970-talet med minusresultat som urholkat kommunens förmögenhetsställning, därav den låga soliditeten i kommunen och kommunkoncernen.

Redan under slutet av 1990-talet blev VA-verksamheten en egen resultatenhet som särredovisades. Politikerna i kommunen var måna om att VA-verksamheten skulle bära sina egna kostnader och det fanns ett politiskt stöd för särredovisning. Enligt VDn för det kommunala VA-bolaget var en dålig ekonomi något som präglat kommunen sedan tidigt 2000-tal då kommunen började uppmärksamma problematiken. Det blev speciellt påtagligt när kommunen fick problem med en råvattentäckt och snabbt behövde hitta en ny sådan och samtidigt lösa finansieringen för ett sådant projekt. För att klara av att börja använda den nya råvattentäkten behövdes en investering på cirka 10 miljoner kronor genomföras. VDn för det kommunala VA-bolaget beskrev att det var nämnda problematik som för VA-verksamheten utgjorde en utlösande faktor till att verksamheten bolagiserades. Kommunen bedömde det som enklare att finansiera en ny råvattentäckt via ett kommunalt VA-bolag.[9] När politikerna såg alla investeringsbehov som förelåg och ställde dem i relation till de begränsade ekonomiska resurserna blev det ett naturligt steg att omvandla VA-verksamheten från en resultatenhet till ett kommunalt bolag. VA-bolaget kunde därmed på egen hand låna och finansiera den nya vattentäkten.

5.1 Laxå – Förmågor och brister

Som beskrevs ovan var det tydligt att Laxå några år innan 2020-talet utgjorde en kommun som under en längre tid präglats av en ansträngd ekonomi och med vikande befolkningsunderlag. Den gemensamma bilden som framträder via dokument och intervjuer är tydlig. Det är rimligt att Laxås befolkningsstorlek kommer vara relativt konstant de närmaste åren och därmed finns inget tryck på en omfattande demografianpassning av infrastrukturen. Även om det saknades ett demografiskt tryck i Laxå fanns det ändå ett tryck på att stärka samhällsbyggnadsverksamheten. Laxå kommun beskrevs stå inför omfattande reinvesteringsbehov, vilket också gällde VA-verksamheten.

Den främsta förmågan för Laxå utgjordes av vetskapen om det utmanande läget. Utan den förmågan skulle det vara en övergripande risk att Laxås kommunala VA-verksamhet skulle råka ut för en systemkollaps. Vetskapen om det utmanande läget är en avgörande förmåga att ta sig an de brister som framkommer. Den följande texten fokuserar därför på brister och förbättringspotential.

5.1.1 Avsaknad av ett aktivt ägarskap och en styrmodell för långsiktighet

När VA-bolaget tillskapades i början av 2000-talet skedde även andra bolagiseringar. Enligt VDn för VA-bolaget uppstod snabbt en kultur i Laxå som innebar att de kommunala bolagen skulle sköta sig själva. En bild som bekräftades av kommunchefen och kommunsekreteraren. Enligt VDn medförde inställningen att bolagen skulle sköta sig själva, problem utifrån ett långsiktigt hållbarhetsperspektiv.

[9] Kommunchefen och kommunsekreteraren beskrivningar var likvärdiga med vad VDn beskrev gällande bildandet av bolaget.

”Man förstod inte att den kommunala planeringen innefattar många av de verksamheter som bolagiserats. Sedan tidigt 2000-tal har Laxå inte behövt bygga samhälle i så stor utsträckning, men ändå. Ibland behöver infrastrukturförändringar genomföras och industrimark behöver exploateras. Här har det inte funnits någon samlad bild, ingen planering. De olika delarna, inte minst VA-verksamheten, är beroende av att kommunen arbetar med samhällsplanering” (VDn för VA-bolaget).

En brist för att klara av att styra och organisera för en långsiktig hållbar VA-verksamhet var således avsaknaden av en styrmodell för att hålla samman alla organisatoriska enheter och framför allt för att kunna planera för framtiden. VDn för VA-bolaget hävdade att om det enbart handlade om att förvalta skulle det vara rimligt att ha den omfattande uppdelning av kommunen som var en realitet några år innan 2020-talet.

”Vid en organisering och styrning för framtiden så krävs en sammanhållande kraft. Vid planering för framtiden innefattas samverkan mellan olika kommunala verksamheter såsom miljösidan, VA-verksamheten, gata och park, skolan, fritid och så vidare. I Laxå saknas en sammanhållande kraft och den har inte funnit sedan inledningen av 2000-talet” (VDn för VA-bolaget).

Kommunchefen berättade att bolagen i Laxå i princip levt sina egna liv på gott och ont. Den tidigare KS-ordföranden[10] (under tidigt 2000-tal när bolagiseringarna skedde) beskrev att det egentligen är naturligt att det blev så, fast de inte tänkte så när bolagen bildades. I början av 2000-talet när det blev uppenbart att Laxås ekonomi var ansträngd valde kommunen att prioritera skola, vård och omsorg. *”Det blev som ett mantra i kommunen”* berättade den tidigare KS-ordföranden. Under den tiden såg vi inga större problem med nämnda prioriteringar, men vis av erfarenhet så tappade vi mycket planeringskompetens i kommunen genom nämnda prioriteringar och bolagen fick sköta sig själva.

För kommunchefen innebar Laxås prioriterade områden att frågorna som rörde kommunen blev snävare. Kommunchefen pratade i termer av att styrträngseln var hanterbar tack vare att många av frågorna som rörde de verksamheter som bolagen hanterade avhandlades hos bolagen och nådde aldrig kommunens ledningsgrupp. Kommunchefen var dock bekymrad över inriktningen då en kommun måste ta ett helhetsgrepp över den strategiska planeringen.

”Förhållningssättet är att bolagen hanterar sina verksamheter och rapporterar till kommunen. Det som inte är bra med att de lever sina egna liv handlar om avsaknaden av ett aktivt ägarskap och därmed avsaknaden av möjligheten att strategiskt planera för hela kommunen på längre sikt” (Kommunchefen).

Kommunchefen berättade att eftersom Laxå inte befann sig i en samhällsbyggnadsfas så fanns inget tryck på att ta tillbaka bolagsverksamheterna till kommunen.

[10] KS-ordföranden under tidigt 2000-tal arbetade under perioden för studien som kommunsekreterare.

”Det vore bättre och enklare att överblicka om de kommunala bolagen togs tillbaka till Laxå kommun och var organiserade inom ramen för en förvaltning. Förvaltningsformen har fördelen att gränserna blir mindre. Vid kommunal planering och vid samhällsbyggande är det viktigt att kunna samla kompetensen för att kunna tänka och agera strategiskt. Mot bakgrund av att det i Laxå inte finns något större tryck på samhällsbyggnad så har jag inte lyft frågan” (Kommunchefen).

VDn för VA-bolaget beskrev att det underlättat arbetsmiljön för honom och personalen att styrelsen inte varit aktiv i sitt ägarskap. Samtidigt såg VDn ett behov av att styrelsen går in och agerar som aktiva ägare. Avsaknaden av ett aktivt ägarskap har både varit en tillgång och en brist. En tillgång då det skapat arbetsro för ledningen och personalen samt en brist då avsaknaden av ett aktivt ägarskap försvårat en långsiktigt hållbar VA-verksamhet.

”Laxå Vatten har haft en väldigt snäll styrelse. De har inte ställt några direkta krav utan vi som bolag har kunnat sköta oss väldigt mycket själva. Jag som VD anser att detta är både och. Å ena sidan har detta varit väldigt ändamålsenligt eftersom det varit jag och bolaget som skött om verksamheten och styrelsen har varit nöjda med de rapporter som tillhandahållits. Å andra sidan skulle det varit bra med en aktiv styrelse som ställt krav på strategisk planering. Det har saknats en aktiv ägare att kunna bolla med, och utifrån ett långsiktigt perspektiv är detta en brist” (VDn för VA-bolaget).

Enligt VA-chefen kan det i efterhand ses som förväntat med politiker som inte ställt några krav på bolaget eftersom VA-verksamheten till stora delar har fungerat och det ska ställas i relation till andra problem som Laxå har behövt hantera över åren.

”I Laxå har det varit så många andra problem med exempelvis vikande befolkningsunderlag och en ansträngd ekonomi så att det som har fungerat har politiken inte velat lägga sig i. VA-verksamheten i sin karaktär är dock långsiktig och därför måste det till en förmåga att tänka och agera strategiskt och detta har varit och är fortfarande en brist i Laxå. Det positiva är att politikerna efter att VA-bolaget under flera år påtalat att underhållet är för lågt har börjat ”vakna”. VA-bolaget har lagt fram ett förslag på ökade underhållsmedel och styrelsen har ställt sig positiv till detta” (VA-chefen).

Kommunsekreteraren tillika KS-ordföranden under tidigt 2000-tal framförde att det varit bra att VA-bolaget levt sitt eget liv även om det inte varit optimalt utifrån ett kommunstrategiskt perspektiv. Förklaringen till att det varit bra för VA-bolaget att styras som ett eget bolag handlade om kommunens historia. Kommunchefen berättade att under 1990-talet och tidigt 2000-tal var VA-verksamheten en del i Laxås tekniska förvaltning. Enligt såväl kommunchefen som VDn för VA-bolaget var Laxå tidigt ute med att särredovisa VA-verksamheten, men när det handlade om kommunala investeringar var det svårt för politiken att göra någon skillnad mellan investeringar i förskolor, äldreboenden och i anläggningstillgångar som rörde VA-verksamheten. Kommunchefen beskrev att det rimligtvis var så att VA-verksamheten blev åsidosatt under den tiden. VA-investeringar uteblev på grund av att politiken valde att prioritera andra investeringsprojekt

(beskrivningen bekräftades av den tidigare KS-ordföranden). Enligt såväl kommunchefen som VDn för VA-bolaget var det på sätt och vis naturligt med tanke på Laxås begränsade investeringsutrymme (svårt att få driftsekonomin att gå ihop samt låg soliditet), men samtidigt betonade nämnda chefer att det inte ska vara så. VA-verksamheten är taxefinansierad och det är taxekollektivet som ska betala för investeringarna i anläggningstillgångar som tillhör VA.

Den nytillträdda VA-chefen[11] delade bilden av att det varit en passiv styrelse och att VA-verksamheten inte varit en aktuell fråga i Laxå. Under en period, hösten 2016 och några år framåt tills VDn går i pension är planen att VA-bolaget ska vara bemannat med en VD och en VA-chef. Förklaringen till detta är att VDn succesivt ska trappa ner sitt arbete och gå i pension och Laxå vatten vill göra ett bra överlämnande, vilket ansågs viktigt mot bakgrund av att ett strategiskt eftersatt behov.

5.1.2 Personalen – både en förmåga och en brist

Den största tillgången för VA-bolaget var personalen enligt VDn. Samtidigt som den personal som arbetade vid bolaget betraktades som en betydande tillgång utgjorde den personella situationen också en brist. Den personal som arbetade vid bolaget utgjordes till stora delar av driftspersonal. Det rörde sig i huvudsak om äldre män som arbetat i kommunen och sedermera VA-bolaget under en längre tid. Driftspersonalen var lojal och kunde anläggningarna inkluderat ledningsnätet *”på sina fem fingrar”*. Kommunchefen berättade att såväl han som kommunen var väldigt stolta över sitt VA-bolag då man visste att VDn för bolaget var seriös och kunnig inom VA-området och man visste också att personalen inom VA-bolaget var lojala och kunniga inom sitt gebit.

Samtidigt som VDn och driftspersonalen fick mycket beröm så framhöll såväl kommunchefen, kommunsekreteraren som VDn för VA-bolaget att det saknades strategisk personal såväl i kommunen som i VA-bolaget. Avsaknaden av strategisk personal ansågs bero på det ansträngde ekonomiska läget och att det var svårt att få driftsekonomin att gå ihop. Kommunsekreteraren som under 2000-talet var en av de ledande politikerna, KS-ordförande under flera år, i Laxå hävdade att det olyckligtvis hade uppstått en bieffekt av att politiken i Laxå valt att prioritera skola, vård och omsorg. Den välutbildade tekniska personalen hade upplevt att Laxå inte prioriterade deras område och sökt sig vidare. Laxå hade då valt att lyfta upp duktiga medarbetare – som var vana att hantera driften. Problemet var att i många fall saknades en bakomliggande utbildning i strategisk planering. Både kommunchefen och VDn menade att avsaknaden av strategisk kompetens inte är långsiktigt hållbart då det blir för stort fokus på det dagliga arbetet och den nästkommande perioden. Att styra verksamheten på ett långsiktigt hållbart sätt ansågs svårt mot bakgrund av avsaknaden av strategisk kompetens.

> *”Vi har kompetent personal och vi klarar i grund och botten de åtaganden vi har. Nämnas bör dock att det handlar om att förvalta det som är. VA-bolaget saknar resurser, kompetens och tid att arbeta med utvecklingsinriktat arbete.*

[11] VA-chefen tillträdde tjänsten hösten 2016.

Vi saknar en del personal, framför allt för att arbeta strategiskt. Medföljden blir att vi inte har tid att räkna på vissa saker utan vi får gå på magkänslan och köra och det brukar bli bra" (VDn för VA-bolaget).

VDn framförde att som en konsekvens av avsaknad av strategiska resurser i Laxå och i bolaget saknas vissa strategiska planer. Den plan bolaget hade arbetat fram var vattenförsörjningsplanen.

"Den plan vi har tar upp hur vi ska säkra vattentillförsel. Vi tycker att vattenförsörjningsplanen är bra. När vi byggde upp den tog vi fasta på hur man har gjort i Västra Götaland. Det finns nämligen ingen regionplan i vår region" (VDn för VA-bolaget).

VA-chefen[12] framförde att sedan hon började arbeta som VA-chef hösten 2016 har hon dels haft fokus på driften och dels haft fokus på det strategiska som VA-bolaget rår över. VA-chefen beskrev att det bolaget har kontroll över fungerar relativt väl. Det som måste drivas från kommunen som exempelvis framarbetandet av en väl förankrad VA-plan ligger kommunen efter med. Enligt VA-chefen har inte kommunen fokus på dessa frågor och därför händer inget avseende långsikt hållbar kommunal VA. Behovet av strategiska resurser är således inte enbart en fråga för VA-bolaget utan även för kommunen som helhet.

Enligt VDn hade bolaget uppmärksammat styrelsen och kommunen avseende behovet att arbeta fram en VA-plan. Kommunen hade även uppmärksammats på betydelsen av att det upprättas ett åtgärdsprogram för förnyelsebehov och att det behöver upprättas en dagvattenstrategi.

"Tar inte kommunen initiativ till ovanstående behöver vi inom kort uppmärksamma kommunen på nytt och ligga på så att arbetet kommer igång, eftersom det är helt nödvändigt" (VDn för VA-bolaget).

VA-chefen betonade att det är viktigt att få till stånd en bättre kommunikation mellan kommunen och kommunala bolag i Laxå, inte minst eftersom kommunen står inför reinvesteringar där samverkan mellan kommunledning och olika kommunala bolag gynnar långsiktigt hållbara lösningar. Genom att stärka kommunens strategiska kompetens på den tekniska sidan via exempelvis en utredare/utvecklingsstrateg torde nämnda arbete underlättas.

5.2 Laxå – Förbättringspotential

Beskrivningen av Laxås organisering och styrning av kommunens VA-verksamhet synliggjorde att man var stolt över sitt VA-bolag och att man var medveten om dess kunniga och engagerade personal. Beskrivningen av Laxå visade också att såväl kommunledningen som ledningen för VA-bolaget var medveten om det utmanande läget. Beskrivningen visade på ett flertal brister avseende långsiktigt hållbar kommunal VA. Vad innebär detta i termer av förbättringspotential?

[12] Intervjun med VA-chefen genomfördes i slutet av studien (våren 2017). VA-chefen tog del av ett arbetsmaterial till rapporten. VA-chefen instämmer i beskrivningen av fallet Laxå.

Det är framför allt ett aktivt ägarskap kombinerat med mer strategiska resurser och en ökad kapacitet för att genomföra nödvändiga reinvesteringar och investeringar som kommer att krävas för att säkerställa långsiktig hållbar kommunal VA. Även om Laxå rimligtvis inte kommer att stå inför omfattande demografiska förändringar under de närmaste 10 åren behövs ett aktivt ägarskap eftersom det finns reinvesteringsbehov och behov att arbeta fram långsiktiga strategiska planer. VA-bolaget behöver en aktiv styrelse och en aktiv kommunledning för att tillsammans kunna arbeta fram nödvändiga långsiktiga planer, exempelvis VA-plan.

Beskrivningen av Laxå visar att prioriteringen skola, vård och omsorg som varit vägledande sedan i början av 2000-talet har bidragit till att tekniska verksamhetsområden fokuserat på driftsverksamheten. Det råder brist på strategisk personal som förmår kommunen och VA-bolaget att lyfta blicken och planera och agera strategiskt. Fallet visar att det finns mycket tyst kunskap bland driftspersonalen, men med enbart tyst kunskap är en organisation sårbar. Ett aktivt ägarskap i kombination med ökade strategiska resurser möjliggör förutsättningar för en långsiktigt hållbar kommunal VA. Det räcker dock inte med detta utan det kommer även krävas mer finansiella resurser till planerat och eftersatt underhåll samt till reinvesteringar. Vänds blicken mot Brorström och Siverbos (2008) teori gällande strategier för att skapa framgång i en kommunal kontext behövs kontinuitet, det vill säga en riktning som handlar om ett aktivt ägarskap kombinerat med strategiska och finansiella resurser som möjliggör underhåll och reinvesteringar i enlighet med god ekonomisk hushållning.

Några år innan 2020-talet bedrev Laxå sin kommunala VA i ett eget bolag. Huruvida det är den optimala lösningen kan diskuteras då VA-frågan är av regionalt intresse. Under hösten 2017 väntas Laxå ta ett beslut om kommunen ska medverka i en stor satsning på en ny vattenförsörjning där vattnet ska tas från Vättern. I nämnda satsning är det flera kommuner med Örebro i spetsen som planerar att ha Vättern som vattentäkt. Projektet benämns ”Vätternvatten”. Enligt VA-chefen i Laxå kommer beslutet innebära en ny inriktning för Laxå. Antingen går man med och då blir den nuvarande vattentäkten reservvatten eller så går man inte med och då behöver Laxå hitta en ny reservvattentäkt. Oavsett val av vattentäkt och organisatorisk lösningen kommer det krävas ett aktivt ägarskap som tillskapar strategiska och finansiella resurser för att därigenom möjliggöra långsiktigt hållbar kommunal VA.

6 NSVA – organisering och styrning av VA-verksamheten

NSVA (Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp) är en driftsorganisation som ansvarar för vatten och avloppsverksamheten i kommunerna Helsingborg, Båstad, Landskrona, Svalöv, Åstorp och Bjuv. VDn för NSVA framförde att bolaget bildades år 2009 mot bakgrund av att de enskilda kommunerna hade problem att 1, attrahera kompetens. Enligt VDn hade till och med Helsingborg som är en stor stad problem att attrahera kompetent personal. Behovet av kompetens var således en viktig utgångspunkt för NSVA. Ett annat uppmärksammat problem handlade om 2, kommunernas förmåga att klara av framtida utmaningar och inte minst då gällande miljö. Genom att samverka och därigenom skapa en större, mer kompetent och mindre sårbar VA-organisation var idén att via ett bolag med hög kompetens skulle framtiden och dess utmaningar kunna mötas på ett professionellt sätt. Utöver behovet att attrahera kompetent personal och därigenom öka förmågan att möta morgondagens krav var det 3, regionala perspektivet närvarande när NSVA bildades. Enligt VDn var alla dessa tre bakomliggande motiv fortfarande aktuella år 2016.

”Flera Skånekommuner bedömde att de skulle ha svårt att klara av framtida utmaningar, bland annat gällande miljö, om de inte arbetade tillsammans inom VA-verksamheten. VA-verksamheten i Skåne är en regional fråga i flera avseende och NSVA agerar utifrån det” (VDn för NSVA).

Projektingenjören i Båstad, tillika ansvarig beställare av VA-tjänster framförde utöver ovanstående motiv att det fanns behov av att arbeta ifatt underhåll. För att klara av att skapa förutsättningar för detta behövde VA-frågan lyftas upp på en högra politisk nivå, vilket man ansåg skulle ske om NSVA bildades.

Motivet till att NSVA bildades för att utgöra en kompetent VA-organisation var påtaglig några år efter bildandet av bolaget. I och med att det var sex kommuners VA-verksamheter som bildat NSVA hade bolaget utvecklat en kompetensmässig tyngd.

”När bolaget bildades märktes en tydlig förändring och förhållningsättet har fortsatt att fungera. Tidigare kunde någon enskild tjänsteman eller VA-chef ha framfört betydelsen av att genomföra någon åtgärd för att säkerställa säkert vatten, men då skedde inte per automatik några åtgärder. NSVAs uttalanden har skapat en tyngd i VA-frågor och samtidigt utgjort en viktig röst och en incitamentsstruktur för ägarkommunerna att verka för att medborgarna har tillgång till säkert vatten” (VDn för NSVA).

När NSVA bildades ansågs det betydelsefullt att skapa delaktighet i bolaget. Enligt VDn skapades NSVA som ett driftsbolag och utgjorde ett sådant även några år innan 2020-talet. NSVA var ansvarig för driften av vatten- och avloppsverksamheten i ägarkommunerna. Att NSVA enbart hanterade driften innebar att det var ägarkommunerna som var ägare av anläggnings-

tillgångarna. För att klara av kommunikationen mellan NSVA och respektive kommun hade varje ägarkommun en utsedd ansvarig kontaktperson. VDn framförde att NSVAs struktur i många avseende liknade kommunernas tidigare förvaltningsstrukturer.

> *”Vi är ett rent driftsbolag. Egentligen är det en relativt likvärdig struktur som tidigare då VA-verksamheten bedrevs i förvaltningsform i de olika kommunerna. NSVA rapporterar respektive kommuns VA-verksamhet till respektive kommuns nämnd. Förutom att rapportera till kommunernas ansvariga nämnder är det fyra styrelsemöten per år samt två ägardialoger samt att jag som VD är någon gång per år i ägarkommunerna och dess kommunstyrelse och pratar om VA-verksamheten och om VA-taxan” (VDn för NSVA).*

Enligt Thomasson (2013) utgör NSVA ett exempel på en bolagslösning där samverkan står i centrum. Innebörden av detta är att ägarkommunerna äger lika stor del av bolaget och har lika stort inflytande i styrelsen (se även www.nsva.se, sited 170116).

Den ansvarige beställaren i Båstad beskrev att hans tjänst innebär att ha ett samordnande ansvar gentemot NSVA. Beställaren framförde att han får förslag från NSVA gällande drift, underhåll, reinvesteringar och investeringar avseende VA-verksamheten. Enligt beställaren var det viktigt att den egna kommunen också hade arbetat fram förslag på motsvarande för att vara en aktiv part i diskussioner med NSVA. Beställare från Helsingborg beskrev detta på ett liknande sätt.

När det gäller exploateringar och andra samhällsbyggnadsprojekt beskrev beställaren att det var det omvända förhållandet, det vill säga att det var Båstad kommun som ansvarade för detta. Vid exploateringsverksamhet och samhällsbyggnadsprojekt som inte utgjorde VA-projekt, men som berörde VA utgjorde NSVA en representant för kommunal VA i kommunen.

Beställaren av VA-tjänster i Helsingborg tillika avdelningschefen för drift och underhåll vid stadsbyggnadsförvaltningen beskrev att kommunen är expansiv och att det präglat hans och stadsbyggnadsförvaltningens arbete de senaste åren. När det gällde samhällsbyggnadsprojekt inkluderat exploateringsprojekt beskrev beställaren att det är stadsbyggnadsförvaltningen i Helsingborg som ansvarar för projekten. *”Det är Helsingborgs stadsbyggnadsförvaltning som sköter projektledningen vid samhällsbyggnadsprojekt. NSVA kommer in tidigt i varje projekt, i likhet med de andra tekniska områdena som berörs.”*

Beställaren i Helsingborg beskrev att de formaliserade träffarna mellan Helsingborg och NSVA utgjordes av fyra årliga träffar (se även vad VDn beskrev ovan). Vid dessa möten behandlas de stora frågorna såsom stadens respektive NSVAs planer avseende drift och underhåll, men även Helsingborgs planerade samhällsbyggnadsprojekt. Beställaren beskrev att utöver detta har han som ansvarig beställare betydligt flera träffar med NSVA. För att exemplifiera upplevelsen av en närhet till NSVA framförde beställaren att *”det är en stor skillnad mellan NSVA och det kommunala energibolaget. Energibolaget är betydligt mer fristående jämfört med VA-bolaget.”* Enligt beställaren betraktas NSVA som ett fristående bolag, men också som en del av Helsingborgs kommun.

6.1 NSVA – Förmågor

Som beskrevs ovan var det tydligt att NSVA utgjorde ett VA-bolag som medfört en ökad kompetens. Texten som följer handlar således om NSVAs förmågor att organisera och styra långsiktigt hållbar kommunal VA. Förmågorna kan sammanfattas i kompetent personal, förmåga att arbeta fram strategiska planer, underhålla i enlighet med god ekonomisk hushållning, agera i ett regionalt sammanhang samt ha förmågan att medverka i och följa forskning och utveckling.

6.1.1 Kompetent personal och strategiska VA-planer

Enligt de intervjuade[13] hade NSVA bidragit till alltmer strategiska VA-planer. Förklaringen till det låg i bolagets kompetens, men det handlade också om stordriftsfördelar. Hade en strategisk plan, exempelvis en VA-plan arbetats fram för en kommun gick det till viss del att återanvända nämnda plan i en annan kommun förutsatt kontextanpassning. Enligt beställaren i Båstad var det tydligt att det inom detta område, att arbeta fram planer avseende kommunal VA, fanns betydande stordriftsfördelar. *”Har en expert vid NSVA organiserat en planprocess har det konceptet kunnat tas vidare till en annan av ägarkommunerna inom NSVA. Självfallet har en kontextanpassning behövts men arbetet i de andra kommunerna har inte behövt starta från scratch.”*

Överlag betonades NSVAs kompetens och dess bidrag till strategisk planering. VDn för NSVA framförde en övertygelse om att utan NSVA hade det saknats VA-planer i flera av ägarkommunerna.

> *”Min bedömning är att det inte hade funnits några VA-planer i NSVAs ägarkommuner om inte vi hade funnits och drivit planerna framåt. Möjligtvis hade Helsingborg haft en VA-plan eftersom det är en stor kommun med resurser att orka driva större planarbeten. Det skulle även ha kunnat vara någon drivande politiker inom stadsbyggnad/miljösidan som medverkat till att VA-planer hade arbetats fram, men då hade det varit avhängigt att någon person velat driva frågan” (VDn för NSVA).*

Även om det var tydligt att NSVA bidragit till förbättrade planer gällande kommunal VA framkom fortsatta utmaningar. VDn för NSVA beskrev att arbete återstår när det gäller klimatanpassning. Bilden han och beställarna i Helsingborg och Båstad beskrev var att de kommit en bit på vägen – inte minst tack vare det med Sydvatten och VA SYD gemensamma forskningsbolaget Sweden Water Research med placering i Lund och via kontinuerlig kontakt med Svenskt Vatten. VDn för NSVA reflekterade enligt följande avseende klimatanpassning.

> *”När det gäller klimatanpassningsfrågan är vi röda i hållbarhetsindex. Det beror på att man måste ha färdiga planer för att inte vara röda. Vi håller på att arbeta fram en klimatanpassningsplan för Helsingborg, Landskrona och Båstad. Vi har således börjat med de kustnära kommunerna. För inlandskommunerna är klimatanpassningsplanen inte lika avancerad då det i dessa kommuner mer är dagvattenplanen som utgör grunden för klimatanpass-*

[13] VDn för NSVA och de ansvariga beställarna av VA-tjänster i Helsingborg och Båstad.

ningsplanen. När det gäller kustkommunerna så handlar det bland annat om på vilken nivå över havet som man får exploatera på i framtiden."

En idé som låg bakom bildandet av NSVA var som beskrevs tidigare behovet av att skapa en VA-organisation som var attraktiv för kompetent personal. Beställaren i Helsingborg framförde att det förvisso var relativt enkelt att attrahera kompetent personal för Helsingborg, men att det även för en så stor stad fanns tjänster inom VA-området där det var fördelaktigt att vara flera kommuner som delade på en viss typ av specialistkompetens. Den stora förtjänsten gällande NSVA som en kompetent VA-organisation låg dock hos de mindre kommunerna. Via det gemensamma bolaget fick samtliga ägarkommuner tillgång till en kompetens som skulle ha varit betydligt mer kostsam att tillhandahålla i den egna kommunen.

VDn beskrev att bolaget haft tillgång till kompetent personal sedan bildandet. Han framförde även att organisationen varit bra på att formalisera kunskaper så att kunskaperna inte enbart finns hos några få i form av tyst kunskap.

"Visst har även vi sådana utmaningar, men vi arbetar som sagt med att formalisera kunskaperna. Ett bra exempel på en utmanande situation som handlar om att formalisera tyst kunskap är en person som arbetat i 50 år vid reningsverket i kommun X. Hen kan varenda mutter i reningsverket, men inget finns nerskrivet ..."

Via personal med gedigen VA-kompetens och förmåga att sätta tyst kunskap på pränt hade bolaget sedan dess bildande arbetat med att formalisera kunskaper för att därigenom skapa en balans mellan organisatorisk kunskap och individers kompetens och engagemang.

"Inom NSVA arbetar vi för att arbetssätt ska bli funktionsdrivna och inte drivna av personer. Fortfarande är det dock så att vissa frågor/arbetssätt är persondrivna och det kommer man aldrig bort ifrån fullt ut eftersom det krävs personligt engagemang för att organisationer ska blomstra, men samtidigt är det viktigt att det finns standarder/funktioner etcetera som medverkar till att organisationer hanterar planer och arbetssätt" (VDn för NSVA).

6.1.2 Att underhålla och planera för att uppnå god ekonomisk hushållning

Sedan NSVA bildades av ägarkommunerna har bolaget arbetat systematiskt med underhåll av anläggningstillgångar och bolaget har även arbetat systematiskt med planer avseende reinvesterings- och investeringsbehov. VDn beskrev att när NSVA bildades för drygt fem år sedan var det framför allt i de mindre kommunerna som stora delar av anläggningstillgångarna var riktigt nergångna. *"Vi fick börja med att ta tag i alla surdegar. Nu när vi har gjort det, är statusen ungefär lika bra i alla våra ägarkommuner."*

Beställaren i Helsingborg bekräftade bilden av att sedan NSVA tog över driften av VA-verksamheten har anläggningstillgångarnas status förbättrats. Samtidigt framhöll han att det i centrala Helsingborg finns ett omfattande reinvesteringsbehov. Beställaren beskrev att det finns ledningar som är över 100 år gamla och som behöver bytas ut mot mer moderna ledningar.

Enligt VDn arbetade NSVA långsiktigt med investeringsplaner. I bolaget fanns det investeringsplaner på upp mot 20 år. Enligt VDn var det långsiktiga perspektivet viktigt för att synliggöra vad som årligen kommer krävas för att hålla en bra kvalité på anläggningstillgångarna. Samtidigt var VDn medveten om att även om bolaget har långsiktiga planer så tillkommer det årligen investeringar då företag etableras, avvecklas eller att nya exploateringsområden tillkommer.

Förutom att ha arbetat fram en reinvesteringsplan hade NSVA valt att klassificera investeringar i nyinvesteringar respektive reinvesteringar. VDn menade att nyinvesteringar diskuteras med politikerna eftersom det då ofta handlar om att utöka VA-verksamheten mot bakgrund av att någon av ägarkommunerna har växt. Reinvesteringar är främst en angelägenhet för NSVA eftersom det handlar om att upprätthålla befintliga anläggningstillgångar i funktionsdugligt skick. VDn framförde:

”Givetvis informerar vi om reinvesteringar och presenterar tydliga underlag, men reinvesteringar handlar om att investera i anläggningar därför att det är nödvändigt för att behålla det som är och det mandatet har i princip NSVA eftersom bolaget ska verka för att säkerställa säkert vatten till medborgarna i medlemskommunerna.”

Ett ytterligare sätt att kategorisera investeringar som NSVA använde sig av var en uppdelning i Föb och Kuf. Enligt VDn innebar Föb förebyggande och Kuf innebar kör till ur funktion.

”Vissa saker får inte lov att gå sönder och där måste man ligga ett steg före (Föb), medan andra anläggningstillgångar kan man köra tills de går sönder och då byter man ut dem (Kuf)” (VDn för NSVA).

6.1.3 NSVA – ett ”regionalt” bolag med intresse för FoU

En bakomliggande idé till att bilda NSVA var att VA-verksamheten är en regional angelägenhet och den idén var påtaglig i NSVA några år efter bildandet. Betydelsen av att betona NSVA som en kompetent VA-organisation i kombination med det regionala perspektivet möjliggjorde satsningar på omvärldsbevakning och forskning och utveckling. VDn för NSVA framförde att NSVA låg väl framme när det gällde att ta till sig samt medverka till forskning och utveckling.

”När det gäller omvärldsbevakning ligger NSVA bra till eftersom vi har vårt forskningsbolag i Lund med bland annat ett tiotal doktorander och flera postdoktorer. Detta tillsammans med att vi är med i Svenskt Vatten och har ett nära samarbete i regionen gör att vi håller oss uppdaterade kunskapsmässigt samtidigt som vi även är en samhällsaktör som medverkar till att arbeta fram ny kunskap” (VDn för NSVA).

6.2 NSVA – Brister

Även om NSVA visade upp ett flertal förmågor för att kunna bedriva långsiktigt hållbar kommunal VA framträdde även några brister. De kan samman-

fattas i termer av problem relaterade till organisatoriska gränser, svårigheter vid samhällsbyggnadsprojekt och behov av kompetenta kontaktpersoner i ägarkommunerna.

6.2.1 NSVA och samhällsbyggnad

VDn för NSVA beskrev att även om bolaget tillsammans med ägarkommunerna arbetat aktivt med att underhålla ”ifatt” och genomföra reinvesteringar fanns det ett uppdämt investeringsbehov. VDn beskrev att även om bolaget strävar efter en jämn investeringskurva är det svårt att realisera den idén eftersom många VA-investeringar skedde under slutet av 1950-talet och fram till mitten av 1970-talet och att det skapat en ”puckeleffekt” som påverkar dagens investeringsbehov.

”När det gäller stora investeringar har vi ett antal sådana framför oss. Vi ska täcka över reningsverket i Helsingborg, vilket är en investering på 200 mkr. Vi ska även bygga ett nytt vattentorn i Helsingborg, vilket är en investering på 150 mkr. Vi ska bygga ett nytt vattenverk och reningsverk i Laholm och ett nytt vattenverk Bjuv/Årstorp för 70 mkr. Idag ligger vi på en årlig investeringsnivå på cirka 350 mkr. För fem år sedan låg vi på 70 mkr” (VDn för NSVA).

När det gäller ledningsnätet beskrev VDn att bolaget följer den teoretiska modell som Svenskt Vatten arbetat fram.

”Även om vi följer reinvesteringstakten ”by the book” när det gäller ledningsnäten diskuterar vi mycket om det är rätt nivå. Vad är rätt nivå? Bolagsekonomiskt är det inte lönsamt att byta en ledning förens man har cirka sex till åtta läckor per år, men hur skulle det se ut! Kunderna skulle rimligen tappa allt förtroende för VA-verksamheten för att inte tala om de samhällsekonomiska kostnader som skulle uppstå” (VDn för NSVA).

Utöver den dagliga driften och att vara en aktiv part vid kommunal investeringsverksamhet var även NSVA en betydande part vid exploateringsverksamheten. VDn för NSVA beskrev att vid framarbetande av exploateringsplaner och vid kommunernas arbete med översiktsplaner var bolaget med som en part bland flera kommunala verksamheter.

Beställaren i Helsingborg var enig med VDn gällande att samarbetet mellan kommunen och bolaget överlag fungerade bra vid samhällsbyggnadsarbete. Beställaren betonade att Helsingborg kan ta hänsyn till både gata och VA vid samhällsbyggnadsprojekt, vilket medför att arbete koordineras för att minska kostnader och minimerar störningar för allmänheten.

”Ska exempelvis Helsingborg bygga om gator i staden för att skapa en snabb busstrafik, görs en översyn över ledningarnas status, de ledningar som finns under och i anslutning till de gator som berörs” (Beställaren i Helsingborg).

Beställare i Båstad framförde också att NSVA utgjort en professionell partner vid investerings- och exploateringsverksamhet och att det varit viktigt för Båstad, inte minst eftersom kommunen betraktades som attraktiv och växte befolkningsmässigt. Beställaren berättade att det pågår en del exploateringsarbeten och att kommunen nyligen färdigställt två nya tågstationer. Enligt beställare hade NSVA medverkat i alla dessa projekt och agerat som

en kompetent aktör, inte minst eftersom bolaget varit noga med att verka för att nya investeringar ska hålla NSVA-standard.

Även om mycket hade fungerat bra när det handlat om att arbeta fram investeringsplaner samt agerat som en part bland flera vid exploateringsverksamhet, beskrevs beställaren i Båstad att det geografiska avståndet ibland utgjorde ett problem. Beställaren framförde att vid exploateringar och andra samhällsbyggnadsprojekt är det Båstad kommun som ansvarar för detta och i det fallet kommer NSVA in som en representant för kommunal VA i kommunen. Att NSVA har sitt säte i Helsingborg och inte har kontor i Båstad har över åren gjort skillnad.

”Vid exploateringar och andra samhällsbyggnadsprojekt tillkommer ofta ett behov av snabba möten mellan olika representanter och då är geografisk närhet att föredra” (Beställaren i Båstad).

Förutom det geografiska avståndet som nämndes som ett problem uppkom även ett problem gällande svårigheter med att hinna med att slutföra planerade investeringar. Beställaren i Båstad framförde att det under det senaste året enbart var cirka hälften av de planerade investeringarna/reinvesteringarna gällande VA som genomförts. Som förklaringar till att en del investeringarna inte genomförts angavs att en del projekt blivit dyrare än planerat och därför skjutits på framtiden. En annan förklaring handlade om att investeringen var en del i något större samhällsbyggnadsprojekt där andra verksamheter blivit försenade och så även VA-investeringen. En ytterligare förklaring handlade om att NSVA inte mäktat med att arbeta med alla projekt på grund av för hög arbetsbelastning.

VDn för NSVA bekräftade att bolaget inte lyckas genomföra alla planerade investeringar. Det beskrevs framför allt handla om skillnader mellan den skattefinansierade gatuverksamheten och den taxefinansierade VA-verksamheten.

”Kommunernas gatuverksamhet är skattefinansierad och vissa år har gatuverksamheten haft svårt att klara sina åtaganden och då får även VA-sidan problem. Vissa år har de däremot mycket pengar över i slutet av året och då genomförs många arbeten. Denna ryckighet försvårar för VA-verksamheten” (VDn för NSVA).

6.2.2 Behov av VA-kompetens hos ägarkommunerna

Beställaren i Helsingborg menade att den organisatoriska lösningen med NSVA var bra utifrån i princip alla perspektiv bortsett från behovet av att ägarkommunerna behövde ha kompetens för att agera kompetenta samtalspartners. Behovet av att vara en kompetent samtalspartner beskrevs som viktigt eftersom det krävs kompetens i den egna kommunen att översätta NSVAs planer och för att kunna föra konstruktiva dialoger mellan kommunen och bolaget. Nackdelen med behovet av egen VA-kompetens i respektive ägarkommun handlade om dubbelarbete och ökade kostnader för personal.

”För att klara av att möta upp NSVAs förslag gällande drift och underhåll måste vi som kommun ha ”beställar”kompetens för att förstå vad det handlar

om, vi måste också ha idéer om vad som blir bäst för kommunen och det gäller såväl det kortsiktiga med drift och årligt underhåll och det mer långsiktiga som handlar om samhällsplanering och investeringar i anläggningstillgångar inkluderat VA. Bedrivs VA-verksamheten i förvaltningsform, det vill säga att kommunen har den egna kompetensen att utreda, skapa planer och hantera driften och underhållet behövs inte den dubbla samhällsbyggnads/VA-kompetensen" (Beställaren i Helsingborg).

6.3 NSVA – Förbättringspotential

Beskrivningen av NSVAs organisering och styrning visade på ett flertal förmågor och få brister avseende långsiktigt hållbar kommunal VA. Vad innebär detta i termer av förbättringspotential?

6.3.1 Fortsätt på den inslagna vägen, men hantera gränsproblematiken

Det framkom tydligt att NSVA bidragit till att ägarkommunerna och bolaget hanterade VA-frågan utifrån idén om god ekonomisk hushållning. NSVA visade på ett flertal förmågor avseende att organisera och styra långsiktig hållbar kommunal VA. De förmågor som framkom handlade om kompetent personal, förmåga att arbeta fram strategiska planer, underhålla i enlighet med god ekonomisk hushållning, agera i ett regionalt sammanhang samt medverka i och följa forskning och utveckling. Alla dessa förmågor behöver fortsätta att vårdas då de bidrar till att hantera långsiktigt hållbar kommunal VA.

De brister som uppmärksammades handlade om organisatoriska gränser som blev uppenbara genom behovet av kompetenta samtalspartners (kontaktperson) i respektive ägarkommun, inte minst vid kommunal samhällsbyggnad. Genom att ägarkommunerna upplevde att NSVA både var en del av kommunen och samtidigt ett fristående bolag blev de organisatoriska gränserna uppenbara. För ägarkommunerna blev det viktigt att ha egna kontaktpersoner inom kommunal VA för att kunna utgöra kompetenta samtalspartners.

Organisatoriska gränser handlar om skiljelinjer mellan de resurser och aktiviteter som organisationer och enheter inom en organisation har för sina respektive verksamheter. För att synliggöra organisatoriska gränser (strukturella) används ofta ett organisationsschema. Organisatoriska gränser bidrar till att ansvarsområden kan begränsas och preciseras. Gränserna hjälper till att skapa tydlighet, styrbarhet, fokusering och ansvarsfördelning. Organisatoriska gränser handlar vid första anblicken om strukturella gränser, men kan även utgöras av konceptuella gränser med vilket avses tankemässiga gränser. Eftersom de brister som NSVA uppvisade avseende att organisera och styra långsiktigt hållbar kommunal VA kan hänföras till strukturella och konceptuella gränser finns anledning att bejaka nämnda gränser och framför allt strävan efter att hantera dessa på ett konstruktivt sätt.

NSVAs VD var medveten om gränsproblematiken och såg hanteringen av organisatoriska gränser som ett viktigt förhållande för att stärka bolagets

och dess ägarkommuners förmåga att organisera och styra långsiktigt hållbar kommunal VA. VDn resonerade enligt följande:

”Nackdelen med NSVA som organisationsform är att man inte siter vid samma fikabord. Nackdelen känner vi till och beaktar. Vi väljer att se det som en utmaning, en utmanings som är bra för demokratin. Beslut och arbetsprocesser blir synliga och formaliserade. Det som på kort sikt kan uppfattas som smidigt då man kan smita in på någons kontor och lösa en fråga i en handvändning behöver inte vara det bästa på längre sikt eftersom lösningar uppkomna i en handvändning ofta inte är nedtecknade och därmed svårt för att andra att sätta sig in i. Ett sätt som vi påpekar för att skapa smidighet är att vi ofta påtalar att vi är ett telefonsamtal bort. Sen är det ju egentligen inga avstånd i Skåne, så även om vi sitter i Helsingborg så är det nära till alla kommunerna som är delägare i NSVA” (VDn för NSVA).

7 Reflektioner och slutsatser

Bakgrunden till rapporten är att ett flertal svenska kommunala VA-organisationer har brister avseende att utveckla planer, strategier och processer som gynnar långsiktig hållbar kommunal VA. En betydande utmaning för många av Sveriges kommuner är därför hur de ska klara av att organisera och styra långsiktigt hållbar kommunal VA.

Syftet med den här rapporten var att beskriva (a) vilka förmågor/brister som kommunerna uppvisar avseende att utveckla långsiktiga planer, strategier och processer för sin VA-organisation, (b) att förklara vilka orsaker som ligger bakom dessa förmågor/brister samt (c) att presentera kommunernas förbättringspotential på detta område.

För att besvara rapportens syfte har en genomgång av Svenskt Vattens Hållbarhetsindex[14] presenterats. Även tidigare forskning av relevans för rapportens syfte har beskrivits. En belysning av Hållbarhetsindex visar att de brister som framkommer avseende kommunernas förmåga att hantera långsiktigt hållbar kommunal VA är förknippade med förhållanden som varat under en längre tid. Dessa kan sammanfattas i bristande underhåll i enlighet med god ekonomisk hushållning och bristande resurser för strategisk kompetens.

En sammanfattning av fallstudierna, Skellefteå, Laxå och NSVA (Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp), visar två tydliga förmågor respektive brister och det handlar om aktivt ägarskap respektive tillgång till kompetent personal. I de fall ”dessa förmågor” fungerade väl ligger förbättringspotentialen i att fortsätta arbeta med dessa förmågor för att möjliggöra långsiktigt hållbar kommunal VA. I de fall ”dessa brister” var uppenbara ligger förbättringspotentialen i att skapa förutsättningar för dessa förhållanden. Det paradoxala är att det är den politiska och administrativa ledningen, det vill säga det aktiva ägarskapet, som har mandat att skapa förutsättningar för ett aktivt ägarskap. Det aktiva ägarskapet utgör ett internt förhållande, vilket innebär att det är kommunen som på egen hand kan skapa förutsättningar för ett långsiktigt hållbart ansvarstagande.

Kompetent personal kan förekomma vare sig det finns ett aktivt ägarskap eller inte, men som fallen visar har ett aktivt ägarskap bidragit till att den kommunala VA-organisationen inte bara har kunnig driftspersonal utan även strategisk personal med förmåga att arbeta fram planer samt hantera kommunal samhällsbyggnad. Avsaknaden av strategisk kompetens visade sig medföra att fokus hamnade på nuet och den närmast kommande tiden, vilket inte gynnar kommunal VA som i sin karaktär är långsiktig. Nämnas bör att tillgången till strategisk personal inom kommunal VA betraktades som ett externt ”bristförhållande”.

I Skellefteå befarades att det skulle bli svårt att attrahera kompetent personal. Farhågan hade dock inte besannats utan kommunen hade lyckat väl med att attrahera kompetent personal. Laxå hade inte skapat ekonomiskt

[14] Främst har Hållbarhetsindex 2015 använts, men även Hållbarhetsindex 2014 och 2016 har använts. Förklaringen till att Hållbarhetsindex 2015 är i fokus beror på studiens tidsomfattning.

utrymme till strategisk personal, bland annat eftersom kommunen valt att under en längre tid prioriterat skola, vård och omsorg och i Nordvästra Skåne var en viktig anledning till att NSVA bildades just förmågan att attrahera kompetent personal.

Studiens pragmatiska budskap är att kommunerna måste förmå skapa förutsättningar för ett aktivt ägarskap och för strategisk planering. Utan ett aktivt ägarskap som tillser nödvändiga finansiella och personella resurser och förmågan att planera strategiskt tappas fokus på långsiktigt hållbar kommunal samhällsbyggnad och VA-verksamhet. När det gäller förbättringspotential går således denna studie i takt med Svenskt Vattens Hållbarhetsindex (2016) där det tydliggörs att kommunerna behöver höja investeringsnivån, förstärka med strategisk personal och därmed även stärka finansieringen för att skapa förutsättningar för långsiktigt hållbar kommunal VA.

Innevarande studie och även tidigare studier visar att kommunerna valt olika sätt att organisera och styra kommunal VA-verksamhet. Det innebär att hur kommunerna ska organisera och styra för långsiktigt hållbar kommunal VA-verksamhet behöver kontextanpassas. Varje enskild kommun måste således hitta sitt sätt att få till stånd aktivt ägarskap och strategisk planering.

Innevarande studie indikerar dock att ”en kritisk massa” underlättar möjligheterna att organisera och styra för långsiktigt hållbar kommunal VA. Vad som avses med en kritisk massa går inte att ge något entydigt svar på. Däremot är det tydligt att de kommunala VA-organisationer som ingått i studien och som haft en kritisk massa eller organiserat för det hade enklare att få till aktivt ägarskap, förvaltningsövergripande samarbete samt klarade av att attrahera kompetent personal och omvandla tyst kunskap till formaliserad dito i form av planer och principer. Idén om betydelsen av kritisk massa är i linje med vad som presenteras i Hållbarhetsindex 2016. I Hållbarhetsindex kan utläsas att framför allt mindre kommuner har större utmaningar för att trygga den långsiktiga hållbarheten. Mindre kommuner som samverkar i ett gemensamt bolag eller via ett kommunalförbund har dock uppvisat en förbättrad strategisk kapacitet och bedöms ha en mer ändamålsenlig organisation för att kunna genomföra nödvändiga investeringar.

Framtida studier behöver fortsätta beforska organisering och styrning av kommunal VA för att synliggöra hur kommunerna hanterar det aktiva ägarskapet och hur de förmår attrahera och behålla strategisk personal. Innevarande studie har pekat ut, det aktiva ägarskapet och strategisk personal som viktiga förmågor för att klara av att organisera och styra långsiktigt hållbar kommunal VA. Framtida studier är viktiga eftersom innevarande studie genomfördes i en brytningstid som innebar att kommunerna blev allt mer samhällsbyggare. Det är uppenbart att nya bosättningsmönster och ett behov av att förnya infrastrukturen har börjat ändra villkoren för de svenska kommunerna. Samhällsbyggande har blivit allt viktigare för såväl växande som krympande kommuner. En anpassning till förändrad demografi, reinvesteringskrav och ett ökat behov av att bygga mer anpassningsbara och hållbara samhällen kräver fokus på samhällsbyggnadsfrågor.

När kommuner organiserar och styr ett flertal samhällsbyggnadsprojekt samtidigt som den ordinarie verksamheten bedrivs, medför det en ökad

organisatorisk komplexitet. I ett sådant läge är det rimligt att det inte uppstår en optimal självorganisering. I en samhällsbyggnadsfas krävs rimligtvis ett aktivt ägarskap som förmår överblicka, koordinera och styra såväl den ordinarie verksamheten som samhällsbyggnadsprojekten och samtidigt skapa förutsättningar för en hållbar samhällsbyggnad. Framtida studier behöver därför beforska kommunal VA som en viktig del i kommunalt och inte minst regionalt samhällsbyggande. Både Laxå och NSVA indikerade att kommunalt VA i framtiden blir allt mer regionalt orienterat och den utvecklingen tillsammans med omfattande samhällsbyggnad innebär nya förutsättningar för organisering och styrning av långsiktigt hållbar kommunal VA.

Referenser

Adolfsson, Petra; Solli, Rolf (2009). *Offentlig sektor och komplexitet, Om hantering av mål, strategier och professioner*. Lund: Studentlitteratur.

Anell, Anders; Mattisson, Ola (2009). *Samverkan i kommuner och landsting – En kunskapsöversikt*. Lund: Studentlitteratur.

Brorström, Björn; Siverbo, Sven (2008). Perspektiv på framgångsrika kommuner, Demokratiska och ekonomiska utmaningar i teori och praktik. Högskolan i Borås och Kfi (Kommunforskning i Västsverige).

Brorström, Björn; Haglund, Anders; Solli, Rolf (2014). *Förvaltningsekonomi*. Lund: Studentlitteratur.

Brulin, Göran; Svensson, Lennart (2012). *Att äga, styra och utvärdera stora projekt*. Lund: Studentlitteratur.

Carlström, Eric (2005). I Skuggan av Ädel – integrering i kommunal vård och omsorg. *Akademisk avhandling*, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Danemark, Berth; Kullberg, Christian (1999) *Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur.

Erlingsson, Gissur; Wänström, Johan (2015) *Politik och förvaltning i svenska kommuner*. Lund: Studentlitteratur.

Fjertorp, Jonas (2010) Investeringar i kommunal infrastruktur – Förutsättningar för en målfokuserad investeringsverksamhet. *Akademisk avhandling*. Lunds universitet.

Haraldsson, Mathias (2015) Aktiv redovisning av materiella anläggningstillgångar inom VA-branschen. Bromma: Svenskt Vatten Utveckling. Rapport Nr 2015-15.

Jannesson, Erik; Jonsson, Robert (2015) Organisering och Styrning av Sociala investeringar. Stockholm: SKL.

Jonsson, Leif; Arnell, Sven-Inge (2006) *Att organisera kommunernas ledning – Att förena svårförenliga institutioner*. Nora: Nya Doxa.

Jonsson, Robert (2013) Organisatoriska bakslag – Mer än tio år av förändringar i två svenska kommuner. Akademisk avhandling. Linköpings universitet.

Jonsson, Robert; Jannesson, Erik (2014) Social investments: A social innovation approach and the importance of active ownership. http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-112598

Jonsson, Robert; Syssner, Josefina (2016) Demografianpassad infrastruktur – Om hantering av anläggningstillgångar i kommuner med minskande befolkningsunderlag. *Nordisk administrativt tidskrift*. vol 3, ss 45 – 64.

Knutsson, Hans; Mattisson, Ola; Ramberg, Ulf; Tagesson, Torbjörn (2006) *God kommunal hushållning måste man arbeta för*. Lund: Studentlitteratur.

Proposition 1990/91:177 om den nya kommunallagen.

Stjernkvist, Nils; Magnusson, Håkan (1988) Kommunal självstyre och jämlika kommuner: ett problem som är till för att lösas. DS, departementserien, Stockholm: Allmänna förlaget.

Svenska Kommunförbundet (1998) Kommunerna i framtiden. En långtidsutredning om behov och resurser till år 2010, Stockholm.

Syssner, Josefina (2014) Politik för kommuner som krymper. CKS-rapport 2014:4. Linköpings universitet.

Syssner, Josefina (2015) Planning for shrinkage? Policy implications of demographic decline in Swedish municipalities, Journal of Depopulation and Rural Development Studies.

Tarschys, Daniel (1983) *Den offentliga revolutionen*. Falköping: Kontenta tiber förlag.

Thomasson, Anna (2013) Organisering för ökad uthållighet – En studie av olika organisationsformer inom den svenska VA-sektorn. Svenskt Vatten Utveckling. Rapport Nr 2013-13.

Övrigt:

Svenskt vatten Hållbarhetsindex 2014, 2015 samt 2016.

Organisering och styrning av kommunal VA-verksamhet – En studie av förmågor, brister och förbättringspotential

Svenskt Vatten

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