

Vänervatten

Samverkan vattentjänster Hammarö och Karlstad kom- muner

10 oktober 2013

Anders Lingsten

Innehållsförteckning

	Sida
0. Sammanfattning	3
1. Inledning och bakgrund	4
2. Varför samverka	5
2.1 Drivkrafter för samverkan	5
2.2 Motkrafter mot samverkan	8
2.3 Referensobjekt för samverkan inom VA	8
2.4 Samverkanstrappan	10
3. Nulägesbeskrivning	11
3.1 Organisation	11
3.2 Teknik	12
3.3 Personal	14
3.4 Ekonomi	15
3.5 Taxa	16
3.6 Inställning till samverkan	18
4. Förutsättningar för samverkan inom VA i Hammarö och Karlstad	19
4.1 Kompetensförsörjning	19
4.2 VA-verksamhetens integration med andra verksamheter	20
4.3 Ekonomi	22
5. Vänervatten	23
5.1 Vision	23
5.2 Koncernbildning med aktiebolag - modell Roslagsvatten	23
5.3 Koncernbildning med aktiebolag - modell Mittsverige Vatten	26
5.4 Enbart driftbolag	27
5.5 Kommunalförbund	28
5.6 Gemensam nämnd	29
5.7 Jämförelse av associationsform	29
5.8 Tjänstemannaorganisation	31
5.9 Konsekvenser	32
5.10 Fördelar med gemensam driftorganisation	34
5.11 Nackdelar med gemensam driftorganisation	36
6 Bilagor	37
6.1 Medverkande personer	37

0. Sammanfattning

Kommunerna Hammarö och Karlstad har beslutat att göra en utredning som beskriver fördelar och nackdelar med en gemensam organisation för vatten- och avlopp. Denna utredning beskriver hur en sådan organisation kan se ut och möjliga organisationsformer för ett sådant samarbete.

Mycket talar för att det är rätt tid att göra en strukturförändring av VA- verksamheten i kommunerna. En förändring stämmer väl med samhällsutvecklingen samtidigt som framförallt Hammarö kommun står inför en generationsväxling bland personalen. I Karlstad har en stor del av generationsväxlingen redan genomförts. Kommunerna kommer förmodligen att få svårt att rekrytera och bibehålla kvalificerad personal för att sköta vatten- och avloppsförsörjningen på ett bra sätt. Detta gäller framförallt Hammarö. 20 personer av totalt 73 personer inom dessa verksamheter i Hammarö och Karlstad kommer att gå i pension inom 10 år.

Den viktigaste drivkraften för samverkan är att bilda en organisation med hög kompetens genom att vara en attraktiv arbetsgivare som underlättar rekrytering. Som en följd av detta blir även organisationen konkurrenskraftig. Analys av nyckeltal för kommunerna samt diskussioner med tjänstemännen visar att det finns en ekonomisk rationaliseringspotential genom att gå över till en gemensam driftorganisation, åtminstone på sikt.

De stora fördelarna kommer att märkas genom en säkrare och effektivare VA- organisation, som är väl rustad för att möta framtidens ökade krav på denna viktiga del av ett modernt samhälles infrastruktur.

De båda kommunerna har tillsammans ca 102 000 invånare. En förutsättning för arbetet har varit att det lokala inflytandet skall bestå genom att varje kommun är suverän att bestämma över VA-taxa och investeringar medan driften av anläggningarna överläts till den gemensamma driftorganisationen. Organisationsmodeller som gör detta möjligt kan vara i aktiebolagsform, kommunalförbund, eller som gemensam nämnd. Goda erfarenheter av samverkan på detta sätt, framförallt i aktiebolagsform, finns i Sverige. Bland annat på grund av detta föreslås i första hand en organisation i aktiebolagsform men även för att den är mer flexibel och passar bättre för detta ändamål än kommunalförbund.

Vänervatten, som är arbetsnamn på samverkansorganisationen, bör på sikt (år 10 och framåt) medföra en kostnadsminskning på 5-10 % jämfört med om Hammarö och Karlstad fortsätter med nuvarande organisation för VA- verksamheten och med oförändrad ambitionsnivå.

En gemensam driftorganisation för VA måste göras på ett klokt sätt så att det nödvändiga samarbetet med övriga kommunala aktörer inom samhällsbyggandet inte försämras.

I Sverige finns ett stort antal organisationer för samverkan inom hela eller delar av vatten- och avloppsverksamheten. Erfarenheterna från dessa är goda och ingen samverkansorganisation har rivits upp genom att de deltagande kommunerna har återtagit verksamheten i kommunal regi.

Denna förstudie föreslås nu överlämnas till kommunerna för politisk behandling. Om detta utfaller positivt för samverkanstanken är avsikten att en genomförande-process ska påbörjas.

1. Inledning och bakgrund

Lingsten Konsult har fått i uppdrag av Hammarö och Karlstad kommuner att utföra en utredning för att undersöka förutsättningarna för gemensam organisation för VA-verksamheten. Som ombud för beställaren har servicechef Johan Rosqvist, Hammarö och VA-chef Eva-Lena Beiron, Karlstad fungerat. Utredningsarbetet har utförts av civ. ing. Anders Lingsten.

Utredningsarbetet har utförts genom faktainsamling under våren 2013 samt intervjuer med nyckelpersoner i varje kommun. Som nyckelpersoner har räknats: politiskt ansvarig, teknisk chef (motsvarande), och va-chef. Totalt har 9 personer intervjuats (bilaga 6.1). Insamling av data har skett genom att Svenskt Vattens driftstatistik nivå 1 ur VASS har använts, kompletterat med några ytterligare uppgifter. Arbetet har letts av en arbetsgrupp bestående av chefstjänstemän. Arbetsgruppen har sammanträtt den 24 maj, 27 juni och 20 september. Styrgruppen, som består av politiska företrädare, har träffats den 27 juni och diskuterat samverkansarbetet utifrån ett koncept till rapport.

Rapporten består av ett inledande teoretiskt kapitel med generell information om samverkan inom vatten och avlopp och avfall i Sverige. Kapitel 3 är en redovisning av de fakta som inhämtats från kommunerna samt en redovisning av några enkla nyckeltal som beräknats. Den begränsade tiden för utredningen har inte tillåtit en djupare analys av nyckeltalen varför dessa får läsas med viss försiktighet eftersom basdata innehåller en del olikheter som inte har kunnat nollställas. Nyckeltalen skall ses som ett smakprov på vad en noggrannare bench-marking kan ge. Kapitel 4 analyserar förutsättningarna för ett djupare samverkansarbete och kapitel 5 beskriver lämplig organisation för en fullständigt genomförd samverkan i de båda kommunerna.

Naturligtvis är de slutsatser och värderingar som framförs i rapporten uttryck för konsultens uppfattning med hänsyn taget till det som framkommit i arbetet och den erfarenhet som finns inom företaget från många liknande uppdrag. Riktigheten i basdata svarar respektive kommun för.

2. Varför samverka

Sverige är för närvarande indelat i 290 kommuner. Kommungränserna utgör administrativa gränser som bildats genom de kommunsammanslagningar som ägde rum under 1950- och 1960-talen. Trots att vattnets kretslopp inte alls bryr sig om kommungränser är nästan alla kommuner huvudman för vatten- och avlopp. F.n. har vi 265 huvudmän för vatten och avlopp i vårt land. Denna indelning är inte på något sätt optimal utan en mycket bättre avgränsning skulle kunna åstadkommas utan hänsyn tagen till kommungränserna. En effektivare indelning kan åstadkommas genom frivillig samverkan mellan kommunerna. En annan möjlighet är genom lagstiftning.

I Sverige finns en mängd olika samverkansorganisationer inom VA. Många har bildats under de senaste åren och andra är på gång.

Naturligtvis finns det betydande stordriftsfördelar i VA-verksamheten. Det anses från vissa håll, bl.a. från SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) att ett befolkningsunderlag på minst 50 000 invånare bör finnas för att kunna bedriva en rationell VA-verksamhet som kan uppfylla framtidens allt hårdare krav från abonnenter och myndigheter.

2.1 Drivkrafter för samverkan

De viktigaste drivkrafterna för samverkan inom vatten- och avloppsverksamheten är:

- **Kompetensförsörjning**

En mycket stor del av personalen inom svenska VA- verk är födda på 1940-och 1950-talet. Därför måste ett stort antal personer rekryteras de närmsta åren för att ersätta pensionsavgångar. Eftersom det är konkurrens om unga välutbildade personer måste verken framstå som en attraktiv arbetsgivare med goda utvecklingsmöjligheter för den enskilde. Detta är lättare att åstadkomma i en större organisation.

- **Ökade krav från huvudmän och abonnenter**

De politiska företrädarna i kommunerna ställer allt högre krav på VA-verksamheten. Abonnenterna har svårt att förstå och acceptera varför de skall betala högre avgifter för samma tjänst än vad man gör i grannkommunen. Skillnaden i VA-taxa är ofattbar stor i Sverige. För ett normalt småhus är skillnaden 3,6 ggr mellan Sveriges billigaste kommun (Stockholm/Huddinge) och den dyraste (Tjörn).

- **Stordriftsfördelar**

Det finns ett ganska tydligt samband mellan VA-taxans nivå och antal kommuninvånare på så sätt att ju högre invånarantal desto lägre VA-taxa. Självklart är det många andra parametrar som också påverkar kostnaden såsom befolkningstäthet, antal tätorter, geologi, topografi mm.

- **Komparativ konkurrens**

Eftersom VA-verksamhet är ett s.k. naturligt monopol utan möjlighet till reell konkurrens kan i någon mån komparativ konkurrens uppväga denna brist. Komparativ konkurrens innebär att man jämför sin verksamhet med grannkommuner eller andra utvalda kommuner. Man behöver inte endast jämföra VA-taxan utan också olika, både ekonomiska och tekniska, s.k. nyckeltal för verksamheten. Om detta görs på ett systematiskt sätt genom att man tar lärdom av "bäst i klassen" kallas det för benchmarking. Svenskt Vatten har genom det web-baserade statistiksystemet VASS underlättat att få till stånd komparativ konkurrens. Svenskt Vatten håller för närvarande på att utveckla ett hållbarhetsindex som ska vara ett komplement till de olika ekonomiska nyckeltalen. I kapitel 3 redovisas några enkla nyckeltal för Hammarö och Karlstad.

- **Stora investeringskrav**

De flesta samverkansorganisationer för vatten och avlopp i Sverige är bildade i samband med att stora investeringar måste göras i vattenverk, avloppsreningsverk, eller andra anläggningar. Därför är många samverkansorganisationer gamla och flera bildades vid ny- eller utbyggnad av avloppsreningsverk på 1970-talet. De organisationer som bildats under de senaste årtiondena har ofta en ökad effektivitet som mål.

- **EU:s ramdirektiv**

Inom EU har bestämts, genom ett särskilt ramdirektiv för vatten, att vattenvården skall administreras enligt vattnets avrinningsområden utan hänsyn taget till administrativa gränser. Därför är nu Sverige indelat i 5 vattendistrikt och vattenmyndigheter för administrationen har byggts upp. De 5 vattendistrikten är sedan uppdelade i ett stort antal mindre avrinningsområden. Målsättningen är att alla avrinningsområden skall uppvisa god ekologisk vattenkvalité. I sådana vattenområden som har lägre kvalité skall åtgärder vidtas utan hänsyn taget till kommungränser. För närvarande pågår arbete med åtgärdsplaner så att de vattenområden som inte har god status skall förbättras.

- **Lag om allmänna vattentjänster**

Den nya VA-lagen, lagen om allmänna vattentjänster, trädde i kraft 1 januari 2007. Enligt lagen skall kommuner eller kommunala bolag vara huvudmän för VA-verksamheten. En kommun kan även bedriva VA-verksamhet i annan kommun utan att komma i konflikt med den s.k. lokaliseringsprincipen i kommunallagen. Denna verksamhet skall då bedrivas på affärsmässiga villkor utan hänsyn tagen till självkostnadsprincipen som gäller för ordinarie VA-verksamhet. Denna uppdragsverksamhet kan alltså bedrivas med ekonomiskt överskott eller underskott. Uppdragsverksamheten måste ekonomiskt hållas avskild från den ordinarie verksamheten som utförs i egenskap av huvudman.

Vattentjänstlagen och förarbetena till denna betonar att samverkan är ett viktigt verktyg för att effektivisera vatten och avloppsverksamheten. Citat ur betänkandet "Allmänna vattentjänster" (SOU 2004:64) som föregick propositionen om den nya lagen:

”Som redan framhållits finns det goda skäl för en utveckling mot ökad regionalisering med större och färre nationella VA-företag. Regional samverkan mellan kommunala VA-företag kan främja en sådan utveckling. Dessutom behöver framförallt mindre kommuner samarbeta med andra för att komma med i ett större sammanhang där de kan komma åt specialkompetens som de själva inte har underlag för att bygga upp och där det även i övrigt finns utrymme och praktiska möjligheter för effektivisering genom samordning av resurser och drift i större skala.”

”Samarbetet kan etableras i såväl privaträttsliga som offentligrättsliga former”.

”Kommunal samverkan genom en privaträttslig juridisk person sker vanligtvis i ett aktiebolag. Denna bolagsform anses vara ändamålsenlig för drift av sådan kommunal affärsverksamhet som renhållning och vattenverk.”

”Kommunal samverkan i offentligrättslig form kan ske genom en gemensam nämnd eller i ett kommunalförbund.”

”Gemensam nämnd utgör ingen ny juridisk person utan skall ingå i en av de samverkande kommunerna, ”värdkommunen”, som vilken annan nämnd som helst.”

”Kommunalförbundet är en offentligrättslig juridisk person med egen rättskapacitet.”

”Kommunalförbundet kan organiseras antingen med fullmäktige och styrelse eller på ett enklare sätt med en förbundsledning. Direktionsmodellen dominerar bland nya förbund.”

- **Ökade samhällskrav**

Framförallt inom dricksvattenproduktion blir kraven från myndigheter och allmänhet, för att säkerställa kvalitén, allt hårdare. Detta har accentuerats efter den senaste tidens problem med otjänligt vatten bl.a. i Östersund och Skellefteå.

Utsläppskraven på våra avloppsreningsverk blir allt hårdare. Det krävs hög kompetens och tillräckliga resurser för att leva upp till dessa. Omhändertagande av avloppsslam är en fråga som ej har lösts på ett småskaligt sätt. Mycket talar för att utvecklingen går mot stora regionala förbränningsanläggningar där slammet kan brännas. En ny slamförordning kommer inom kort att ges ut av Naturvårdsverket. Denna kommer att medföra ytterligare kvalitetskrav på slammet för att få spridas på åkermark.

- **Förändrat samhälle**

Det pågår en allmän förstärkning av den regionala nivån i vårt samhälle. I Skåne och i Västra Götaland har flera tidigare län och landsting slagits ihop till regioner som har betydligt mer kraft än de tidigare organen. Den s.k. ”Ansvarsutredningen” som letts av Mats Svegfors har föreslagit en ny struktur av den primärkommunala nivån, dvs. kommuner och landsting. Den svenska regeringen har därefter gett klartecken för bildande av några nya regioner medan några andra skall utredas ytterligare.

I Danmark har nyligen genomförts kommunsammanslagningar så att varje kommun har ett befolkningsunderlag av minst 30 000 invånare.

2.2 Motkrafter mot samverkan

En förändring i form av ett regionalt samarbete ger upphov till att motkrafter till förändringen uppstår. Av olika skäl finns det alltid motståndare till förändringar. En del av dessa listas nedan. Erfarenheten säger att ofta är entusiasmen stor för samverkan i ett initialt skede. När det sedan så småningom blir dags att ta ställning blir motkrafterna allt tydligare och starkare. Ofta är de motkrafter som då uppkommer grundade i en oro för förändringar och inte rationellt betingade. För att överbygga motkrafterna, säger erfarenheten, att det krävs ett tydligt starkt och professionellt ledarskap framförallt från politiskt håll men även från viktiga chefspersoner. Här nedan visas exempel på motkrafter som kan uppkomma i förändringsarbete:

Generellt:

- VA- verksamhet är skyddad på olika sätt: naturligt monopol, liten marknadskonkurrens, avgiftsfinansierad (ej samma besparingstryck som skattefinansierad), liten kostnadspost i hushållsbudgeten

Personal:

- all förändring ses som ett hot
- lågt förändringsintresse hos den befintliga personalen (40- och 50-talisterna)
- drömmen om att allt skall vara som det varit
- allt bortom kommungränsen är skrämmande territorium

Chefer:

- rädsla för att få mindre att säga till om
- rädsla att inte räkna till
- ingen annan än jag förstår våra speciella problem
- tänk om någon annan förstör det jag byggt upp
- vem kommer att bli chef?

Kommunpolitiker:

- organisationen blir så stor och stark att vi tappar möjligheten att påverka
- storebrorskomplex hos de mindre kommunerna
- utanför kommungränsen råder djungelns lag
- demokratin i fara genom stort avstånd mellan medborgare och beslutsfattare
- kommer någon annan att tjäna mer än vi på det här?
- bolag ska vi inte ha

2.3 Referensobjekt för samverkan inom VA

I Sverige har ett stort antal samverkansorganisationer inom framförallt VA bildats de senaste åren. Detta har lett till följande förteckning över organisationer i Sverige som bedriver fullständigt vatten och avlopp i mer än en kommun och som, i vissa fall, även är huvudman.

Namn	Org.form	Deltagande kommuner
Roslagsvatten AB	Koncern med ett gemensamt driftbolag och ett dotterbolag för varje kommun	Vaxholm, Österåker, Knivsta, Vallentuna
Stockholm Vatten AB	AB (bildat genom fusionering)	Stockholm, Huddinge
MittSverige Vatten AB	Koncern med ett bolag för varje kommun som tillsammans äger ett driftbolag	Sundsvall, Timrå, Nordanstig
Bergslagens Kommunalteknik	Kommunalförbund	Hällefors, Lindesberg, Ljusnarsberg, Nora
Norra Västmanlands Kommunalteknikförbund	Kommunalförbund	Fagersta, Norberg
Gästrik Vatten AB	Koncern med ett gemensamt driftbolag och dotterbolag för varje kommun	Gävle, Hofors, Ockelbo, Älvkarleby
MTG Kommunalteknik	Gemensam nämnd	Mariestad, Töreboda, Gullspång
VA-Syd	Kommunalförbund	Lund, Malmö
Vatten och Miljö i Väst AB	Koncernbildning	Falkenberg, Varberg
Sörmland Vatten och Avfall AB	Bolag för VA och avfall	Flen, Katrineholm, Vingåker
Nordvästra Skåne Vatten	Driftbolag	Bjuv, Båstad, Helsingborg, Landskrona, Svalöv, Åstorp
Hälsinge Vatten AB	Driftbolag	Bollnäs, Ovanåker
Dala Vatten och Avfall AB	Koncernbildning	Gagnef, Leksand, Rättvik
Norra Dalarna Vatten & Avfall AB	Driftbolag	Mora, Orsa, Älvdalen
Laholmsbuktens VA	Gemensam nämnd	Halmstad, Laholm
Västvatten AB	Koncernbildning	Färgelanda, Munkedal, Uddevalla

Tabell 1: Organisationer för vatten och avlopp i mer än en kommun

I Sverige finns också ett antal organisationer som bedriver delar av VA-verksamheten i samverkan mellan kommuner. Bland dessa kan nämnas:

- Kommunalförbundet Norrvatten (norra Stor-Stockholm) som bildades redan 1927

- Sydvatten AB i Skåne
- Skaraborgs vattenverksförbund
- Käppalaförbundet (norra Stor-Stockholm)
- SYVAB (Sydvästra Stockholmsregionens VA-verksaktiebolag)
- GRYAAB (Göteborgsregionens Ryaverksaktiebolag)
- KGVF (Karlstad-Grums vattenverksförbund)

Det som är värt att observera är att samtliga VA-organisationer för hela eller delar av VA-verksamheten måste betraktas som lyckade. Ett bevis för detta är att ingen organisation har lagts ned genom att kommunerna återtagit ansvaret för verksamheten.

2.4 Samverkanstrappan

En ofta använd modell för samverkansarbete är den s.k. samverkanstrappan:

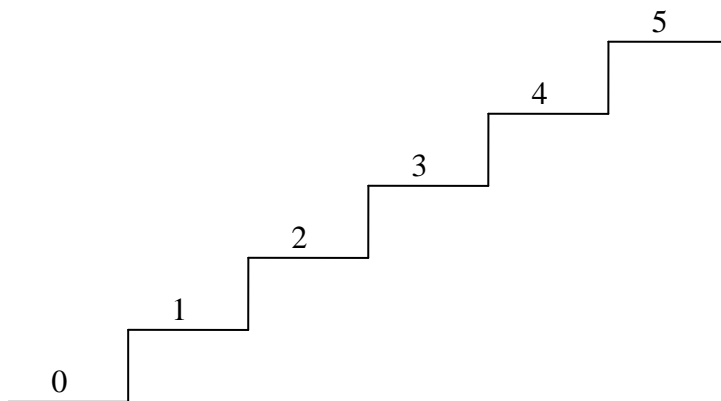


Fig.1 Modell för samverkansprocessen

De olika stegen i trappan betyder:

- 0 - ingen samverkan
- 1 - erfarenhetsutbyte
- 2 - utbyte av resurser
- 3 - gemensam upphandling
- 4 - specialisering/arbetsuppdelning
- 5 - gemensam organisation, fusion

Trappan illustrerar att det bästa sättet att nå en god samverkan är att ta trappan i lagom stora steg. Det är svårare att gå uppför trappan i bara ett kliv. De flesta kommuner anser att de har tagit något eller några steg i trappan när det gäller VA-samverkan med grannkommuner.

Vid diskussion med företrädare för Hammarö och Karlstad kommuner anser dessa att samarbetet befinner sig på steg 2 eller i vissa avseenden på steg 3.

Det sista steget (fusion) är svårt att uppnå spontant - all erfarenhet från samverkansarbete säger att det krävs ett starkt ägarengagemang för att komma ända upp i trappan.

3. Nulägesbeskrivning

En del grundläggande data för kommunerna framgår av nedanstående tabell:

	ant. inv. 12-12-31 (pers.)	anslutna. pers. VA 12-12-31 ¹⁾ (pers.)	yta (km ²)	befolkn.- täthet (pers/km ³)
Hammarö	15 061	13 000	59,6	253
Karlstad	86 929	82 110	1 169	74
Summa/medelvärde	101 990	95 110	1 229	83

¹⁾ Antal anslutna är medeltalet av anslutna till vatten och anslutna till spillvatten

Tabell 2: Grundläggande data för kommunerna

Under 2012 ökade befolkningen i Hammarö med 118 personer och i Karlstad med 520 personer. Framförallt Hammarö har ett stort antal fritidsboende.

3.1 Organisation

Hammarö

I Hammarö är serviceförvaltningen ansvarig för VA, renhållning, gata, park, idrottsanläggningar, måltidsverksamhet, fastigheter m.m. Förvaltningen leds av Johan Rosqvist.

Förvaltningen har enheter för:

- fastigheter
- fritid
- gator
- kost
- lokalvård
- stab

VA-verksamheten sorterar under gatuenheten där Emilia Carlman är chef och William Healy Strömgren är VA-ingenjör. Serviceförvaltningen har ca 133 årsarbetare och omsättningen 2012 var ca 215 Mkr varav VA omsatte c:a 35 Mkr.

Karlstad

Teknik- och fastighetsförvaltningen (TFF) ansvarar för VA-försörjningen i Karlstad kommun. Förvaltningen har avdelningar för:

- samhällsbyggnad
- lokalförsörjning
- drift
- service
- entreprenad
- stab

TFF leds av Hans Wennerholm. Ansvarig för VA-verksamheten som beställare är Eva-Lena Beiron. Driftavdelningen sköter drift av VA-anläggningarna och Entreprenadavdelningen anlägger nya anläggningar om detta görs i egen regi och ansvarar även för drift av ledningsnätet (den s.k. VAD-gruppen). Förvaltningen har för närvarande c:a 470 anställda och omsätter c:a 1 000 Mkr varav VA c:a 180 Mkr 2012.

Sedan 1 oktober 2013 har avdelningarna enl. ovan för drift och entreprenad slagits ihop till en produktionsavdelning VA. Detta betyder att all drift av VA-anläggningarna numera sköts av Produktion VA. Nyanläggning av ledningar i egen regi utförs av Produktion Gata.

3.2 Teknik

Vatten

	ytvattenverk (st)	grundvattenverk (varav med konstgjord infiltration) (st)	tryckstegstationer (st)	ledningslängd vatten (km)	reservoarer (st)	vattenläckor (st)
Hammarö	0	1 (0)	2	133	1	20
Karlstad	1	²⁾ 5 (1)	5	604	9	20
Summa	1	6 (1)	7	737	10	40

²⁾ Karlstad drifftar även 2 små grundvattenverk på uppdrag av KGVF och ett ytvattenverk åt Central-sjukhuset..

Tabell 3: Basdata för infrastrukturen för vatten 2012

Som framgår av ovanstående tabell är grundvatten det vanligaste i regionen. Karlstad förser stora delar av Hammarö med vatten från Sörmoverket som är ett stort vattenverk uppbyggt för infiltration av ytvatten från Väneren. De övriga vattenverken är relativt små.

Kommunerna har inga påtalade problem med vattenförsörjningen vare sig när det gäller kvantitet eller kvalitet. Hammarö har en anmärkningsvärt stor andel icke debiterat vatten.

	prod. och köpt vatten (m ³)	deb. vatten i kommunen (m ³)	icke deb. vatten (%)
Hammarö	1 758 037	776 468	56
Karlstad	6 447 316	5 455 390	15
Summa/mv	8 205 353	6 231 858	24

Tabell 4: Kvantiteter för vattendistributionen i kommunerna 2012

Avlopp

	ledn.längd spillvatten (km)	varav ledn.längd kombinerad (km)	ledn.längd dagvatten (km)	avlopps- pumpst. spillv. (st)	avlopps- renings- verk (st)	därav >2 000 pe (st)
Hammarö	129	0	91	47	4	2
Karlstad	518	0	422	92	³⁾ 9	4
Summa	647	0	513	139	13	6

³⁾ Driftar även en fordonsgasanläggning (ej VA-finansierad)

Tabell 5: Basdata för avlopp i kommunerna 2012

Sjöstads avloppsreningsverk i Karlstad har krav på kvävereduktion.

	renat avlopp (m ³)	deb. avlopp i kommunen (m ³)	Renat avl/ prod. vatten
Hammarö	2 738 802	776 468	1,56
Karlstad	11 694 498	5 273 407	1,81
Summa	14 433 300	6 049 875	1,76

Tabell 6: Kvantiteter för avloppsreningen 2012

Båda kommunerna har stor andel tillskottsvatten.

Nyckeltal

	vatten- ledn/ ansluten (m)	spillv.- ledn/ ansluten (m)	specifik deb.v- för- brukn. (l/pd)	sålt/ lev. vatten (%)	sålt av- lopp/ beh. av- lopp (%)
Hammarö	10,2	9,9	164	44	28
Karlstad	7,4	6,3	184	85	45
Summa/mv	7,7	6,8	180	76	42

Tabell 7: Nyckeltal för VA-verksamheten 2012

Det kan vara intressant att nyckeltalen i tabell 7 för Hammarö och Karlstad, med medelvärdena i Sverige för kommuner av samma storlek. Dessa medelvärden framgår av nedanstående tabell.

Invånare- antal 1 000- tal	vattenledn/ ansluten (m)	spillv.ledn/ ansluten (m)	specifik deb.v- förbrukn. (l/pd)	sålt/lev. vatten (%)	sålt avl./beh. avlopp (%)
10-25	17,8	14,4	203	71	43
50-100	9,4	7,5	188	76	44

Tabell 8: Genomsnittliga nyckeltal i olika kommunstorlekar i Sverige 2012

I tabell 7 är de nyckeltal som är "sämre" än landets medelvärde för motsvarande kommunstorlek markerade med gul färg. Båda kommunerna har relativt lite ledningsnät per ansluten vilket indikerar tät bebyggelse och högt exploaterade bostadsområden med mycket samfälligheter. Anmärkningsvärt är att andelen icke debiterat vatten (svinn och egenförbrukning) är mycket högre än genomsnittet i Hammarö. Andelen tillskottsvatten är också hög, framförallt i Hammarö, vilket tyder på att mycket dag- och dräneringsvatten leds till avloppsreningsverken.

IT-system

De viktigaste IT-systemen som kommunerna för närvarande använder framgår av nedanstående tabell:

	Driftöver- vakning	Kartverk/ GIS	Kundtjänst Fakturering	Ekonomi- system	Personal- system
Hammarö	Cactus UniView	Solen Pro (Car- tesia)	EDP Future	Incit Xpand (Summarum)	PS Själv- service
Karlstad	Cactus UniView	Esri: Geosecma, ArcCadastre, AutoKa vy	EDP Future	Agresso	Heroma

Tabell 9: De vanligast använda IT-systemen i kommunerna

Kommunerna använder samma system för de "tunga" systemen: driftövervakning och kundtjänst/fakturering vilket underlättar vid ett ev. samgående. De andra systemen är olika men konvertering av data från ett system till ett annat vid byte, brukar kunna göras utan alltför mycket arbete förutom kartsystem som kan vara arbetskrävande.

3.3 Personal

Den befintliga personalen i kommunerna framgår av nedanstående tabell. Som årsarbetare räknas av kommunen/kommunalt bolag anställd personal som arbetar helt eller delvis med VA. Om anställningen är delad med annan verksamhet uppskattas andelen som är VA och summeras med andra liknande befattningar.

	årsarb. va (pers.)	varav drift- personal	varav 55+	andel av personalen 55+ (%)	bered- skap va (pers.)	årsarb/ 1000 an- slutna	beredsk/ 1000 ansl.
Hammarö	14	10,5	6,5	46	3	1,1	0,23
Karlstad	⁴⁾ c:a 60	c:a 40	13	22	6	0,73	0,07
Summa	74	50,5	19,5	26	9	0,78	0,09

⁴⁾ I Karlstad ingår inte del av tjänster inom IT, kommunikation, ekonomi och personal, ej heller c:a 6 vakanta tjänster

Tabell 10: Befintlig VA-personal i kommunerna 2012

Som framgår av tabell 10 kommer 26 % av personalstyrkan att gå i pension inom c:a 10 år. Om övertalighet skulle uppkomma som en följd av ny organisation kan detta lösas med naturlig avgång.

Personaltätheten i genomsnitt i Sverige beroende på kommunstorlek för VA framgår av nedanstående tabell:

Invånare- antal 1 000-tal	Personaltäthet Årsarbetare/1000 ansl.
0-10	2,1
10-25	1,0
25-50	0,7
50-100	0,9
> 100	0,5

Tabell 11: Genomsnittlig personaltäthet inom VA-organisationer år 2012

Hammarö har högre personaltäthet än kommuner i samma storleksklass har i medeltal. Karlstad har lägre personaltäthet än jämförbara kommuner. Detta förklaras av att del av administrativ personal ej medräknats samt att det finns ett antal vakanta tjänster för närvarande. Personaltätheten är ett trubbigt nyckeltal för effektivitetsjämförelser eftersom nyckeltalet beror mycket på hur stor andel kommunen gör i egen regi resp. köper av tjänsteföretag och entreprenörer.

3.4 Ekonomi

Viktiga ekonomiska basdata för VA i kommunerna för 2012 framgår nedan.

	tot. in- täkter (tkr)	avskriv- ningar ⁵⁾ (tkr)	ränte- kostna- der (tkr)	drifts- kostn. (tkr)	total kostn. (tkr)	resultat (tkr)
Hammarö	35 568	4 149	3 599	19 958	27 606	4 863
Karlstad	179 347	27 744	16 338	116 055	160 137	2 872
Summa	214 915	31 893	19 937	136 013	187 743	7 735

⁵⁾ Hammarö skriver av ledningar på 70 år och Karlstad använder 33 eller 50 år.

Tabell 12: Ekonomiska basdata för kommunernas VA 2012

	kap.kostn /tot.kostn (%)	eget kapital (tkr)	bokfört värde 1/1 13 (tkr)	investe- ring 2011 (tkr)	investe- ring 2012 (tkr)	invest. budget 2013 (tkr)
Hammarö	28	- 791	158 985	10 294	25 632	⁶⁾ 34 293
Karlstad	28	2 872	522 292	76 369	62 305	⁶⁾ 211 135
Summa/medel	28	2 081	681 277	86 663	87 937	245 428

⁶⁾ Ett flertal projekt som inte påbörjades under tidigare år samt flera projekt som inte kommer att slutföras 2013, kommer rulla över till 2014

Tabell 13: Ekonomiska basdata för kommunernas VA

Om vi använder data i tabell 12 (för att kunna jämföra med riksgenomsnittet) kan vi få fram följande intressanta nyckeltal:

	total kostnad/ ansluten (kr)	total kostnad/ såld m ³ (kr)	driftskostn/ ansluten (kr)	drifts- kostn/ såld m ³ (kr)
Hammarö	2 124	35,55	1 528	25,57
Karlstad	1 950	29,35	1 413	21,27

Tabell 14: Ekonomiska nyckeltal för VA-verksamheten 2012

Invånare- antal 1 000-tal	total kostnad/ ansluten (kr)	total kost- nad/ såld m ³ (kr)	driftskostn/ ansluten (kr)	drifts- kostn/ såld m ³ (kr)
0-10	2 598	37,33	1 931	27,86
10-25	2 398	33,69	1 777	24,67
25-50	1 801	25,48	1 311	18,45
50-100	1 776	23,26	1 308	17,10
>100	1 293	16,60	980	12,63

Tabell 15: Ekonomiska nyckeltal i genomsnitt i Sverige år 2012

Karlstad har högre kostnader/ansluten än genomsnittet i Sverige för kommuner av motsvarande storlek. Båda kommunerna har även högre kostnader/såld m³ än genomsnittet.

3.5 Taxa

Taxan möter alltid ett stort intresse även om det är ett nyckeltal som måste användas med stor försiktighet eftersom stora olikheter finns inom kommunerna när det gäller:

- Kommunstruktur (många verksamhetsområden och gles befolkning medför högre taxa)
- Industrieförbrukningens storlek

- Redovisningsmetoder
- Ambitionsnivå
- Fördelning av OH-kostnader
- mm.

	kostnad typhus A 2013 (kr/år)	rang- ordn.	kostnad typhus A 2003 (kr/år)	rang- ordn.	förändr. 2013-2003 (%)
Stockholm-Huddinge (billigast)	2 960	1	3 115	36	-5
Vägt mv (alla)	5 276		3 772		40
Karlstad	6 100	127	3 779	84	61
Median	6 231	137	4 379	145	42
Hammarö	7 660	233	4 941	201	55
Tjörn (dyrast)	10 670	274	5 903	275	81

Tabell 16: VA-taxor för typhus A (normalt småhus som förbrukar 150 m³ per år)

Båda kommunerna har en taxa som medför att kostnaden för typhus A är högre än medelvärdet för kommunerna i Sverige. Karlstad har hög taxa om man jämför med kommuner av samma storlek (23 plats av 33 kommuner som har mellan 50 000 och 100 000 inv).

För en lägenhet i typhus B, som är ett flerfamiljshus bestående av 15 lägenheter och en sammanlagd förbrukning av 2 000 m³, ser den årliga avgiften ut enligt nedan:

	kostnad lägenhet i typhus B 2013 (kr/år)	rang- ordn. 2013	kostnad lägenhet i typhus B 2003 (kr/år)	rang- ordn. 2003	förändr. 2013-2003 (%)
Stockholm-Huddinge (billigast)	1 492	1	1 785	36	-16
Karlstad	3 095	59	2 249	84	38
Vägt mv	3 253		2 419		34
Median	3 929	137	2 859	145	37
Hammarö	6 601	272	3 533	201	87
Tanum (dyrast)	7 283	274	7 255	290	0,3

Tabell 17: VA-taxor för typhus B

Karlstad har en kostnad för en lägenhet i typhus B som understiger landets medelvärde och är relativt sett billigare för typhus B än typhus A. Hammarö har en kostnad som överstiger medelvärdet av liknande kommuner och har endast två kommuner i landet som är dyrare (av de 274 som redovisat sin taxa). På 10 år har kostnaden för typhus B ökat med 87 % medan typhus A ökat med 55 % i Hammarö medan motsvarande siffror i Karlstad är 38 % resp. 61 %. Dessa taxeökningar är större än landets medelvärden.

3.6 Inställning till samverkan

De båda kommunerna har sedan länge arbetat med samverkan bland annat inom gymnasieskolan och IT-drift. Kommunerna har även ett gemensamt kommunalförbund för räddningstjänst.

På VA-sidan har man regelbundna träffar för VA-chefer för länets kommuner.

Kommunerna har därför kommit upp en bit i samverkanstrappan enligt fig. 1, sid. 10. Denna utredning handlar om att åstadkomma en längre gående samverkan med slutmålet en gemensam organisation (fusion).

Företrädare för kommunerna uttrycker en positiv inställning till samverkan inom VA. Detta gäller framförallt politiker och högre tjänstemän. Bland personal som arbetar med VA-drift på Hammarö, kan skönjas en viss rädsla för ett samgående som skulle innebära längre resor och mindre lokalkännedom. Här märks det att det finns en viss rivalitet mellan kommunerna och att det existerar ett "storebrorskomplex". Mycket av detta beror dock på att informationen om samgåendet har varit otillräcklig.

De politiska företrädarna för båda kommunerna har uttryckt preferenser för någon form av bolagsbildning om VA-samverkan Hammarö och Karlstad blir verklighet.

Det verkar finnas en samsyn om att VA-verksamheten ska utvecklas. Om detta kan göras i regional form blir det enklare, särskilt för den lilla kommunen. Företrädare för båda kommunerna har visat stort intresse och engagemang för att åstadkomma detta.

4. Förutsättningar för samverkan inom VA i Hammarö och Karlstad

Mycket talar för att tidpunkten för att arbeta med fördjupad samverkan är lämplig. I framförallt Hammarö kommer inom kort många av den befintliga personalen att lämna sina befattningar på grund av ålderspension.

Inom VA-Sverige pågår för närvarande en diskussion om storleken på framtidens huvudmän. Det är mycket som talar för att ett underlag av minst 50 000 invånare behövs för att bedriva en effektiv VA-verksamhet i framtiden.

I kapitel 2.1 redogörs för trenden som råder i dagens svenska samhälle med en förstärkning av den regionala nivån.

Den region som de båda kommunerna representerar har drygt 100 000 invånare som underlag. Geografiskt sett är regionen ganska homogen med ett längsta avstånd på ca 5 mil. En lyckad organisation för VA-samverkan kan intressera ytterligare närliggande kommuner att ansluta sig. På lång sikt borde hela Värmlands län utgöra ett bra befolkningsunderlag för en effektiv VA-organisation.

4.1 Kompetensförsörjning

För närvarande arbetar ca 75 årsarbetare med vatten och avlopp i de båda kommunerna. Av dessa kommer 20 st. (26 %) att pensioneras under den närmaste 10-årsperioden. Ett antal nyckelbefattningar bland tjänstemännen är eller kommer inom kort bli vakanta. Av ovanstående kan vi konstatera att en väl fungerande kompetensförsörjning är en kritisk faktor för att verksamheterna skall fungera väl. Rekryteringsläget bedöms vara relativt bra för medarbetare "på fältet" men betydligt svårare för ingenjörer och chefer.

Självklart medför bildandet av en större organisation att rekrytering av nya medarbetare underlättas samt att kommunerna får bättre tillgång till spetskompetenser. Beroendet av konsulter kommer därför avsevärt att minska.

Karlstad har idag ingen kompetens inom VA-projektering utan köper detta av konsulter. Ett samgående med Hammarö bör medföra att projekteringskapacitet för "ordinära ledningsprojekt" byggs upp inom organisationen.

4.2 VA-verksamhetens integration med andra verksamheter

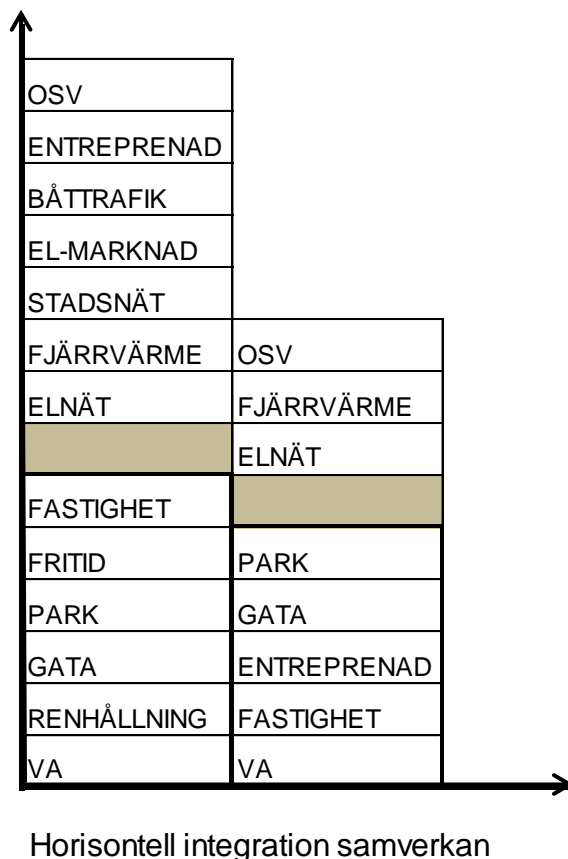
När det gäller samverkan skiljer man på två olika huvudriktningar (fig. 2):

- Vertikal integration (innebär samverkan med andra fackområden inom samma geografiska område)
- Horisontal integration (samverkan inom samma fackområde inom ett större geografiskt område)

Denna utredning beskriver en längre gående horisontal integration. Det är oundvikligt att en ökad horisontell integration medför att den vertikala integrationen försämras. Det är mycket viktigt att den horisontella samverkansorganisationen görs på ett klokt sätt så att försämringen minimeras.

En utbrytning av VA skulle medföra svårigheter för de affärsområden som blir kvar att behålla kompetens inom ledning, projektering, ekonomi, kundtjänst mm.

Vertikal integration (samverkan)



Figur 2: Olika principer för integration

Samhällsbyggnad

VA-verksamheten är en mycket viktig beståndsdel i samhällsbyggnadsprocessen. Vid nya exploateringsområden, där utredning visar att VA-försörjningen bäst löses genom utvidgning av den allmänna anläggningen, är ofta planeringen av VA-

ledningarna och verk avgörande för en klok och ekonomisk exploatering. Representanter för VA-verket måste därför beredas möjlighet att vara en aktiv aktör i planprocessen. Detta underlättas naturligtvis om det finns en fysisk närhet mellan aktörerna.

Båda kommunerna uppger att samarbetet med de som arbetar med fysisk planering är mycket gott.

En gemensam organisation för VA i de båda kommunerna medför att medverkan i respektive kommuns samhällsbyggnadsprocess måste noga beaktas vid uppbyggnad av organisation och dimensionering. Om detta görs på ett klokt sätt behöver försämringen av samarbetet ej bli påtaglig. Till exempel bör samarbetet mellan VA-organisationen och de som arbetar med fysisk planering, stödjas genom att utse en "kommunansvarig" planerare för resp. kommun. Förvaltningschefen för samhällsbyggnad eller motsvarande bör adjungeras till viktiga möten inom VA-organisationen,

Drift, underhåll och byggande av ledningsnät

Drift, underhåll och byggande av ledningsnät är av tradition starkt integrerat med väghållning i Sveriges kommuner. Det gäller särskilt för beredskapen där samma personal ofta svarar för akuta åtgärder på ledningsnät, gator, vägar och parker. I Hammarö och Karlstad är den tekniska verksamheten organiserad enligt 3.1 ovan.

En gemensam organisation för VA i kommunerna ändrar givetvis på förutsättningarna för detta. Integrationen inom drift och underhåll inom VA och andra nyttigheter som väghållning mm, har inte gått så långt utan båda organisationerna har "VA-folk" både under ordinarie arbetstid och under beredskapstid som sköter VA-anläggningarna. En samverkan innebär att personalen får operera inom ett större geografiskt område utan hänsyn taget till kommungränser. Detta medför en ökad specialisering vilken kan medföra en del fördelar genom kompetenshöjning.

I samverkansorganisationen bör inte finnas några stora egna resurser för byggande av VA-ledningar inom nyexploateringsområden. Inom detta område finns inom regionen en fungerande marknad bestående av privata entreprenörer som kan utnyttjas för att ta toppar av denna ofta ojämna arbetsvolym. Bemanning för byggande av ser-viser, mindre projekt, sanerings- och förnyelsearbeten skall anpassas efter ekonomiska resurser och behov.

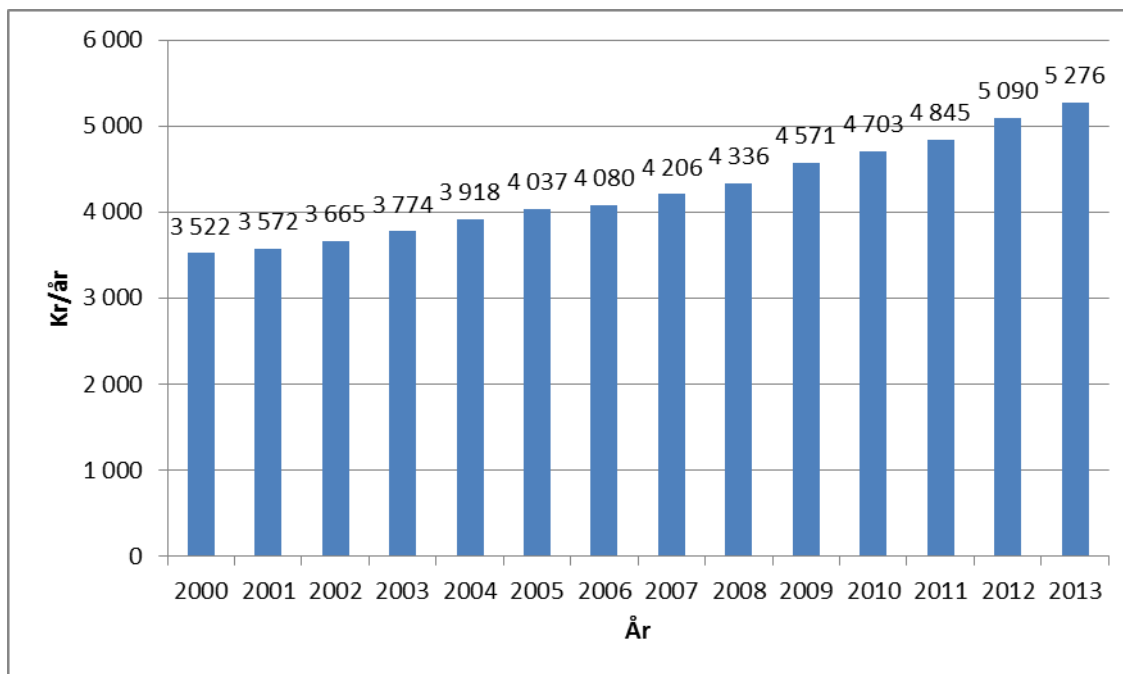
Kundtjänst

I Hammarö kommun sker samarbete om felanmälan o dyl. mellan de olika verksamheterna som ingår i Serviceförvaltningen: väghållning, parkskötsel, fritidsanläggningar, fastigheter, renhållning och VA.

I Karlstad finns ett centralt kontaktcenter som tar emot samtal om felanmälan mm och slussar dessa vidare. 2 personer tar emot samtal om VA-fakturor och likande.

4.3 Ekonomi

Kostnadsutvecklingen inom VA-verksamheten i Sverige har under de senaste decennierna överstigit inflationen. Nedanstående diagram redovisar utveckling av kostnaden för det s.k. typhus A (viktat medelvärde).



Figur 3: Kostnadsutvecklingen för typhus A 2000-2013

Kostnadsökningen som medelvärde i landet för typhus A har varit 40 % mellan 2003-2013. Kostnadsutvecklingen i de båda studerade kommunerna har varit 55 % i Hammarö och 61 % i Karlstad under samma tid. Båda kommunerna har alltså haft en snabbare ökning för typhus A än landets medelvärde. Inflationen, mätt som KPI, har under samma period varit 13 %.

Forskning som bedrivits vid Ekonomihögskolan i Lund har visat att produktivitetsutvecklingen inom VA-området är lägre än den för t.ex. väghållning. Detta beror på den olikhet som finns i finansieringen, där väghållning är skattefinansierad och VA-verksamhet taxefinansierad. Väghållning, och även parkskötsel, får konkurrera med de prioriterade områdena barn, skola och omsorg. Denna konkurrens har lett till att man fått klara sin verksamhet med betydligt lägre resurser som i sin tur har tvingat fram effektiviseringar. Liknande utveckling finns inte inom VA- området beroende på att finansieringen är ordnad och om det erfordras, görs en taxe-höjning.

Förutsättningarna att driva en effektiv VA- verksamhet är goda i Hammarö och Karlstad. Kommunerna är relativt tätt befolkade, har en stark recipient i Vänern för avloppsutsläpp och bra förutsättningar för konstgjord grundvattenbildning. Trots dessa gynnsamma förutsättningar har Karlstad "sämre" kostnadsnyckeltal än kommuner i medeltal av motsvarande storlek. Hammarö har högre kostnad/såld m³ än kommuner av samma storlek.

Enligt min mening finns det en betydande rationaliseringspotential inom kommunerna. Denna är lättare att ta hem i samverkan med andra än genom eget arbete. Ett samgående inom VA ger en möjlighet till en nystart som ofta kan vara främjande för effektiviteten.

5. Vänervatten

5.1 Vision

Det är viktigt att man i allt förändringsarbete har en vision som, om möjligt alla, kan samlas kring. En vision skall vara ett mål som ligger långt fram i tiden. I vissa fall är visionen svår eller till och med omöjlig att uppnå (Jfr Vägverkets noll-vision om trafikdödade). Det är ändå viktigt att formulera en vision. En gemensamt beslutad vision innebär att alla aktörer skall vidta åtgärder som bidrar till visionens uppfyllelse. Åtgärderna kan utgöras av små steg men alla steg måste tas i rätt riktning. Inga åtgärder som motverkar visionens uppfyllelse får vidtas. Ett förslag till vision redovisas nedan:

- Vänervatten bildas för att ansvara för VA- verksamheten i kommunerna Hammarö och Karlstad.
- Vänervatten upplevs som en attraktiv arbetsgivare vilket medför att många unga välutbildade kan rekryteras.
- Företaget blir en förebild för ett lyckat regionalt samarbete där stordriftsfördelar tas tillvara utan att försämra den lokala förankringen i resp. kommun.
- Vänervatten är ett fullständigt VA- företag med alla erforderliga kompetenser inom företaget.
- Arbetsställen för driftpersonal finns i anslutning till de större verken i båda kommunerna.
- Flera närliggande kommuner kommer med som delägare efter ett antal år.

5.2 Koncernbildning med aktiebolag –modell Roslagsvatten

En lämplig organisation av Vänervatten AB kan vara en koncernbildning enl. modell Roslagsvatten. Strukturen för denna organisation blir då enligt nedan:

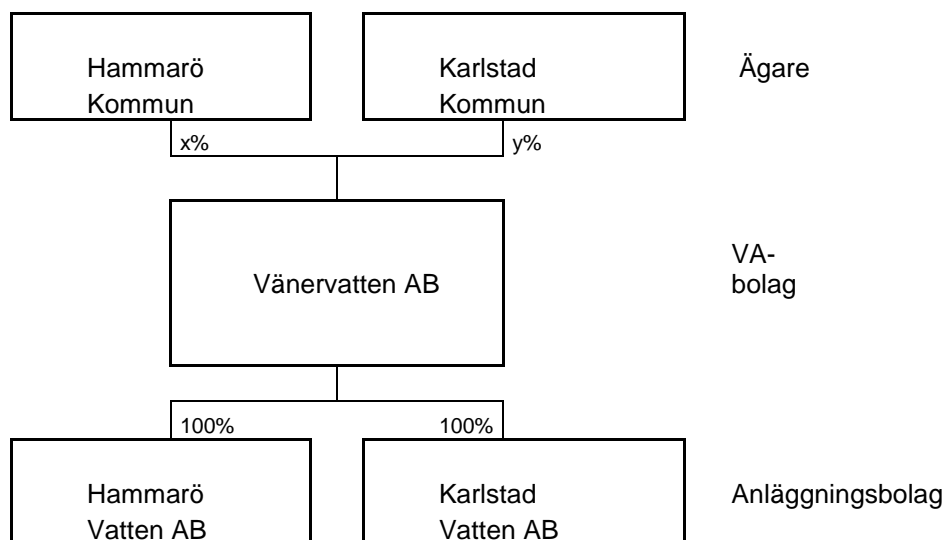


Fig. 4: Tänkbar organisation för Vänervatten AB

Modellen, som tillkom år 1994 när Vaxholms kommun bildades genom en delning av Österåker kommun, bygger på att ett gemensamt driftbolag bildas som moderföretag. Till detta bolag överförs all personal och utrustning som behövs för drift av VA-anläggningarna. Moderbolaget ägs gemensamt av de ingående kommunerna. Principen för ägarandelen får överenskommas. Ägarandelen kan t.ex. vara proportionell mot invånare, ekonomisk omsättning för VA eller bokförda värdet på anläggningstillgångarna i resp. kommun. Moderbolaget får ansvar för drift och underhåll av de allmänna VA-anläggningarna.

Ägarandelen har ingen stor betydelse eftersom bolaget arbetar efter VA-lagens självkostnadsprincip och därför inte kommer att dela ut några vinster till ägarerna.

För varje kommun bildas ett dotterbolag som äger de allmänna VA-anläggningarna i respektive kommun. Dotterbolagen har ingen egen personal. Kommunerna säljer dotterbolagen till moderbolaget och får betalt genom revers eller reglering genom att dotterbolaget lånar upp kapiatlet och ett antal aktier i moderbolaget.

Om en kommun vill kliva av den gemensamma organisationen kan man köpa tillbaka sitt dotterbolag och betala med aktier i och lån till moderföretaget och VA-verksamheten är tillbaka där det började.

Moderbolagets uppgift

Moderbolagets uppgift är att sköta all VA-verksamhet på dotterbolagens anläggningar i de båda kommunerna. Kostnaden för detta fördelas så långt möjligt efter tidsskrivning. Vissa kostnader som gemensam administration fördelas efter lämplig schablon. Fakturering av kund för VA sker på uppdrag av dotterbolagen och enligt för varje dotterbolag gällande taxa.

Dotterbolagens uppgift

Dotterbolagen är enligt vattentjänstlagens mening huvudman för den allmänna VA-anläggningen i resp. kommun. Dotterbolagets styrelse föreslår en taxa (som fastställs av kommunfullmäktige) som skall gälla inom kommunens verksamhetsområde för vatten och avlopp. Taxan bestäms så att den täcker verksamhetens nödvändiga kostnader. Dotterbolagen upphandlar i princip drift och underhåll, planering, utveckling, kundtjänst mm av moderbolaget. Denna "upphandling" sker inom koncernen och avser tjänster inom de s.k. försörjningssektorerna. För dessa sektorer (vatten, energi, transport och telekommunikationsområdena) finns ett undantag i "lagen om offentlig upphandling inom försörjningssektorerna, LUF" som medför att formell upphandling i konkurrens inte behöver ske när det gäller upphandling av "anknutna företag" vilket här är fallet.

Dotterbolagen har, som redan nämnts, ingen personal utan är endast förvaltningsbolag. Ledamöter i dotterbolagets styrelse är företrädare för resp. kommun som utses av kommunfullmäktige. Av praktiska skäl kan det vara lämpligt att verkställande direktören i moderbolaget (och dotterbolaget) adjungeras till styrelsen. Respektive kommun äger 1 aktie direkt i resp. anläggningsbolag i syfte att kunna åberopa hembud i händelse av försäljning.

Fördelar med modellen

Modellen löser på ett elegant sätt framförallt två stötestenar som finns vid regionalt samarbete. Den första är värderingen av anläggningstillgångarna som alla parter måste vara överens om vid en fusion. I Roslagsmodellen har värderingen inte så stor betydelse eftersom anläggningarna läggs i "det egna" dotterbolaget. Den andra är taxan där inte behovet finns att ha samma taxa inom det samverkande området. Eftersom taxorna är olika i kommunerna innebär samma taxa att det uppstår vinnare och förlorare som kan skjuta samverkansprojektet i sank. Varje kommun har fortfarande, åtminstone formellt, ett stort inflytande på samhällsbyggnadsprocessen inom sin kommun. Om ett dyrt och därmed riskfullt område skall exploateras tas risken och investeringarna i det egna dotterbolaget och påverkar inte det andra dotterbolaget.

Det finns en stor flexibilitet i modellen. Vid en uppstart kan t.ex. anläggningarna i varje kommun skötas som idag utan behov av att säga upp ev. entreprenadkontrakt och annat. Så småningom kan man effektivisera driften, utan stor dramatik, och utan hänsyn taget till kommungränser. Det medför inga stora problem att utöka ägarkretsen och därmed antal dotterbolag. Självklart är det dock så att de kommuner som har varit med från början har större möjligheter att påverka moderbolagets organisation och bemanning. När man ansluter senare får bolaget ta ställning till hur stor del av befintlig personal som behöver övertas för att klara driften av de nya anläggningarna.

Motsatt finns det också goda möjligheter för en kommun att kliva av och köpa tillbaka anläggningstillgångarna. Risken finns dock att det blir svårt att locka över den ursprungliga personalen från bolaget till kommunen.

Nackdelar med modellen

Erfarenheterna från Roslagsvatten är huvudsakligen mycket goda. Det är ingen tvekan om att modellen är lämplig för att använda vid regional VA-samverkan. De nackdelar som har kunnat identifieras är framförallt den lokala förankringen. Det blir lätt så att moderbolaget blir det centrala och dotterbolagen blir enbart formella pappersbolag. Detta kan leda till suboptimering när bolagets intresse inte sammanfaller med kommunens intresse. Vi tror dock att det finns goda möjligheter att överbrygga detta bland annat genom att förstärka dotterbolagens inflytande och se till att det finns bra kommunikation mellan kommunen och bolaget bl.a. genom att lämplig chefstjänsteman från kommunen adjungeras till styrelsemöten i dotterbolagen och ev. även i moderbolaget. Dessa frågor bör noggrant beskrivas i aktieägar- och samarbetsavtalet i samband med bolagets bildande.

Modellen innebär att anläggningstillgångarna i resp. kommun ägs tillsammans av de kommuner som äger moderbolaget. Detta kan leda till att en grannkommun blir största ägare av anläggningstillgångarna i den egna kommunen. Detta har visat sig vara ett problem även om det är mest av "akademisk art" eftersom det inte betyder något i verkligheten.

Som ovan nämnts skall VA-verksamheten vara en mycket viktig aktör i planprocessen. Om alla nyckelpersoner är medvetna om detta och beaktar den gränsdragning gällande lagstiftning gör mellan skatte- och VA-kollektiv, så kan samarbetet lösas på ett bra sätt trots att man arbetar i olika organisationer.

5.3 Koncernbildning med aktiebolag - modell MittSverige Vatten

För att betona det lokala inflytandet har Sundsvall, Nordanstig och Timrå kommuner använt en variant av Roslagsvatten - modellen. Omsatt på Hammarö och Karlstad får organisationsplanen följande utseende.

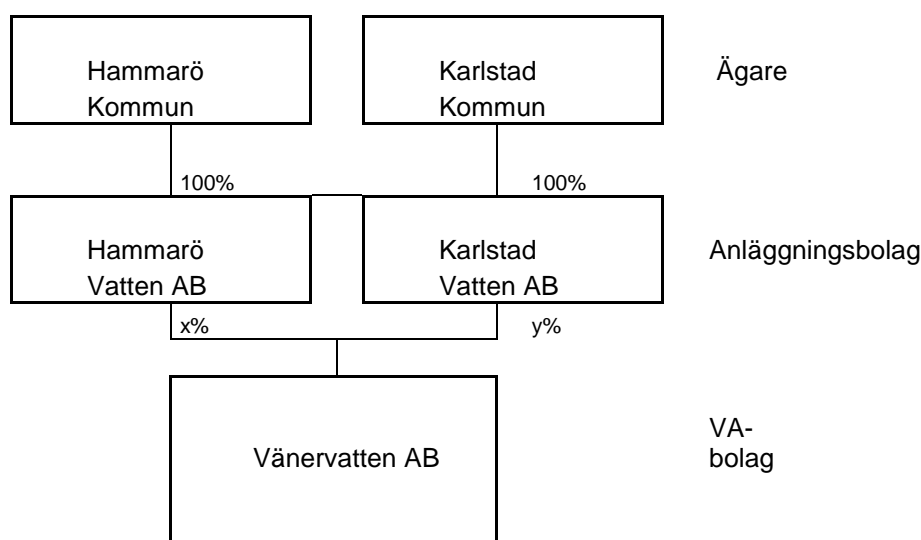


Fig.5: Alternativ organisation för Vänervatten AB

Företagsidén är densamma som för Roslagsvatten-modellen. För att betona den lokala förankringen har man vänt på bilden så att de båda anläggningsbolagen tillsammans äger ett gemensamt driftbolag där verksamheten bedrivs.

Den reella skillnaden, jämfört med Roslagsvatten-modellen, är främst av psykologisk-pedagogisk art. Driftbolagets inflytande tonas ned en aning och anläggningsbolagen förstärks genom att de äger en del av driftbolaget. Detta medför att respektive kommun till fullo äger sina VA-anläggningar, vilket är en fördel jämfört med Roslagsvatten-modellen.

Fördelar

De flesta fördelar som beskrivits under 5.2 ovan, gäller även här.

Många tycker att det känns riktigt att anläggningstillgångarna helt och hållet ägs av respektive hemkommun vilket inte blir fallet i Roslagsvatten-modellen. Annars är den reella skillnaden, jämfört med Roslagsvatten-modellen, främst av psykologisk-pedagogisk art. Driftbolagets inflytande tonas ned en aning och anläggningsbolagen förstärks genom att de äger en del av driftbolaget.

Nackdelar

Den ovan beskrivna risken för suboptimering gäller även här.

5.4 Enbart VA-bolag

En variant av ovanstående organisation är att VA- anläggningarna kvarstår inom kommunen och inga anläggningsbolag bildas. Detta kan vara en smidig lösning för att snabbt få igång samarbetet utan att gå via bolagsbildning.

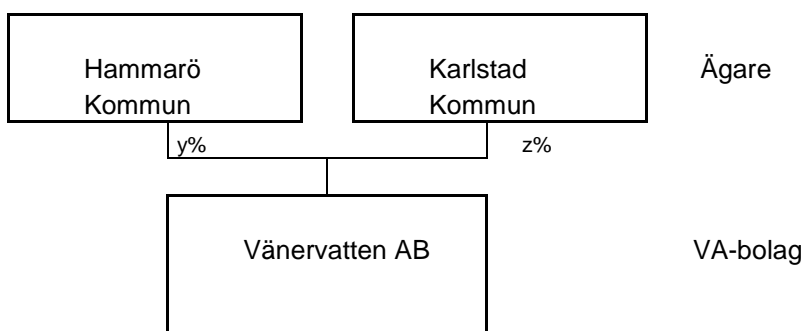


Fig. 6: Alternativ med endast ett driftbolag

Modellen "Gemensamt driftbolag" innebär att de samverkande kommunerna överlämnar den kommunala uppgiften att bedriva drift på kommunernas VA-anläggningar till ett för detta ändamål gemensamt bildat driftbolag. Till driftbolaget överförs all personal och utrustning för driften. Huvudmannskapet i VA-lagens mening samt anläggningstillgångarna ligger kvar i respektive kommun. Kommuner-

na behåller härigenom den absoluta råddigheten över samtliga beslut hänförliga till VA-anläggningarna, såväl beslut om VA-taxor, verksamhetsområden och brukningsbestämmelser samt planeringsfrågor, investeringsbeslut och övriga strategiska frågor.

Fördelar

Modellen är mycket enkel och lätt att förstå. Den kommunala beslutsprocessen ändras inte utan det är enbart utförandet av VA-tjänsten som förändras. Endast ett gemensamt ägt bolag bildas vilket underlättar administrationen i form av styrelser, bokslut, bolagsstämmor, revisioner mm. Den är snabb att etablera och därmed snabb att komma igång med.

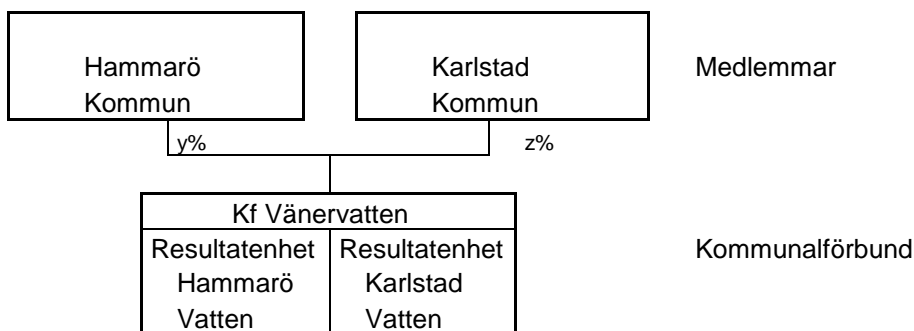
Nackdelar

I denna modell är respektive kommun beställare av VA-tjänsterna. Detta innebär att det måste finnas någon form av VA-kompetens hos beställaren. Dessa "dubbla kompetenser" är en nackdel, men storleken av denna beror mycket på lokala förhållanden och enskilda befattningshavares ambitioner. En förutsättning för att modellen skall fungera bra är att samarbetet på individnivå fungerar väl och att gränssnittet mellan kommun och driftbolag är noggrant beskrivet.

5.5 Kommunalförbund

Om man av olika anledningar inte tycker att en bolagsbildning är lämplig, kan verksamheten läggas i ett kommunalförbund. Ett kommunalförbund bildar en ny "kommun" som får ansvar för VA i de båda kommunerna. Kommunalförbundet kan utformas med förbundsfullmäktige, eller det enklare, med direktion, som högsta beslutande organ. Antal ledamöter i förbundsfullmäktige, respektive direktion från varje kommun står i proportion till hur stor del av verksamheten kommunen står för.

För att kunna ha kvar det lokala inflytandet över viktiga beslut som investeringar och taxa måste resultatenheter för varje kommuns verksamhet bildas. Varje resultatenhet styrs av en lokal nämnd med ledamöter från respektive kommun. Kommunalförbundet fördelar driftskostnaderna till respektive resultatenhet på ett kostnadsriktigt sätt enligt tidskrivning eller schablon. Organisationsbilden blir då i princip enligt nedanstående:



Figur 7: Principorganisation av ett kommunalförbund för VA-samverkan

Ett kommunalförbund är en offentligrättslig associationsform som skall följa kommunallagen. Av detta följer att kommunalförbundet inte är skattskyldigt. Eftersom VA-verksamhet enligt nuvarande lagstiftning i princip inte får generera vinster har detta faktum ingen praktisk betydelse.

Kommunalförbundet anses lite mer byråkratiskt och tungrott än ett aktiebolag, detta gäller särskilt organisationen med förbundsfullmäktige.

Uppdelningen i resultatenheter som är nödvändig för att behålla det lokala inflytandet är ganska löslig. Det finns ingen lagstiftning som reglerar resultatenheter utan dessa är en frivillig indelning som väljs för att dela upp redovisningen i mindre enheter. Av detta följer att gränserna mellan resultatenheterna inte är så skarpa som i ett aktiebolag som ju styrs av särskild lagstiftning. För varje resultatenhet skall det finnas ett beslutande organ bestående av respektive kommunfullmäktige tillsatta ledamöter.

5.6 Gemensam nämnd

Ytterligare en offentlig-rättslig associationsform är att kommunerna bildar en gemensam nämnd som får ansvaret för VA-försörjningen i Hammarö och Karlstad kommuner.

En gemensam nämnd är en "vanlig" nämnd som ingår i en av kommunernas politiska organisation. Denna kommun blir då värdkommun. Den gemensamma nämnden är egen myndighet men ingen juridisk person. Nämndens verksamhet regleras genom reglemente och samverkansavtal som fastställs av resp. kommunfullmäktige och som också utser ledamöter i nämnden.

Den gemensamma nämnden får ansvar för VA-försörjningen i de kommuner som ingår. Nämnden är dock inte huvudman utan resp. kommun är huvudman och äger VA-anläggningarna. Driften av anläggningarna och förslag till "normenliga beslut" som VA-taxa, ABVA och Verksamhetsområde tas fram av nämnden (förvaltningen) för att överlämnas till kommunen för beslut i kommunfullmäktige.

Värmlands kommuner har 2010 bildat en gemensam nämnd kallad "drifts- och servicenämnden". Hittills har nämnden arbetat med gemensamma IT-frågor. Möjligen kan denna nämnd även användas för drift av VA-anläggningar.

5.7 Jämförelse av associationsform

Nedan visas skillnader i olika viktiga avseenden mellan en koncernorganisation i aktiebolagsform enligt 5.2, 5.3 och 5.4 (bolaget) och ett kommunalförbund (kommunalförbundet) enligt 5.5 resp. gemensamma nämnden i 5.6.

Värdering

I bolaget behövs ingen exakt värdering av anläggningstillgångarna varken vid inträde eller utträde ur bolaget. Kapitalkostnaderna för anläggningstillgångarnas värde drabbar ju endast det egna VA-kollektivet och påverkar därmed endast den egna taxan. Det vanliga är att anläggningstillgångarna överlåtes till det bokförda värdet. Om värderingen sätts högre kan detta medföra problem i fördelningen av detta övervärde mellan VA-kollektiv och skattekollektiv.

I princip torde värderingsfrågorna hanteras på samma sätt i kommunalförbundet. Bestämmelser för hur detta ska göras vid inträde och utträde måste anges i förbundsordningen. Här måste även anges hur den löpande redovisningen ska ske i de olika resultatenheter. Enligt kommunallagen ska varje kommuns andel i kommunalförbundets tillgångar och skulder anges. Därför behövs en översiktlig gemensam värdering av varje kommuns överlåtna anläggningstillgångar. I bolaget kan denna värdering därför göras betydligt enklare än i kommunalförbundet.

I den gemensamma nämnden behövs ingen värdering eftersom ingen förmögenhet överförs.

När det gäller viktiga frågor som lokalt inflytande, huvudmannaskap, taxesättning och upphandling är de tre organisationsformerna likvärdiga.

Skatter

Kommunalförbundet och den gemensamma nämnden är befriat från skattskyldighet i likhet med en kommun. Organisationen är också redovisningsskyldig för moms vilket innebär att moms på inköpta varor och tjänster får kvittas mot utgående moms på VA- tjänster.

Bolaget blir skattesubjekt och därmed skattskyldigt på eventuell vinst. Med VA-lagstiftningens krav på icke vinstdrivande verksamhet, blir detta i realiteten inget problem. Eventuella tillfälliga överskott i verksamheten kan hanteras genom att överavskrivningar görs.

Insyn och överklagande

Principen om allmänna handlingars offentlighet gäller både för bolaget och för kommunalförbundet.

Eftersom kommunalförbundet är en offentlighetsrättslig organisation kan beslut överklagas genom laglighetsprövning i likhet med kommunernas beslut.

Ett aktiebolags beslut går inte att överklaga förutom beslut om att inte utlämna allmän handling (sekretess).

Normenliga beslut

Beslut i "normenliga ärenden" (VA-taxa, verksamhetsområde, ABVA) ska tas av kommunfullmäktige i resp. kommun för alla associationsformer förutom möjligen kommunalförbund.

5.8 Tjänstemannaorganisation

Moderbolaget i koncernen enl. fig.4, dotterbolaget i fig.5, bolaget i fig. 6, kommunalförbundet i fig.7 och förvaltningen i den gemensamma nämnden, kan t.ex. få en principiell utformning enligt nedanstående figur:

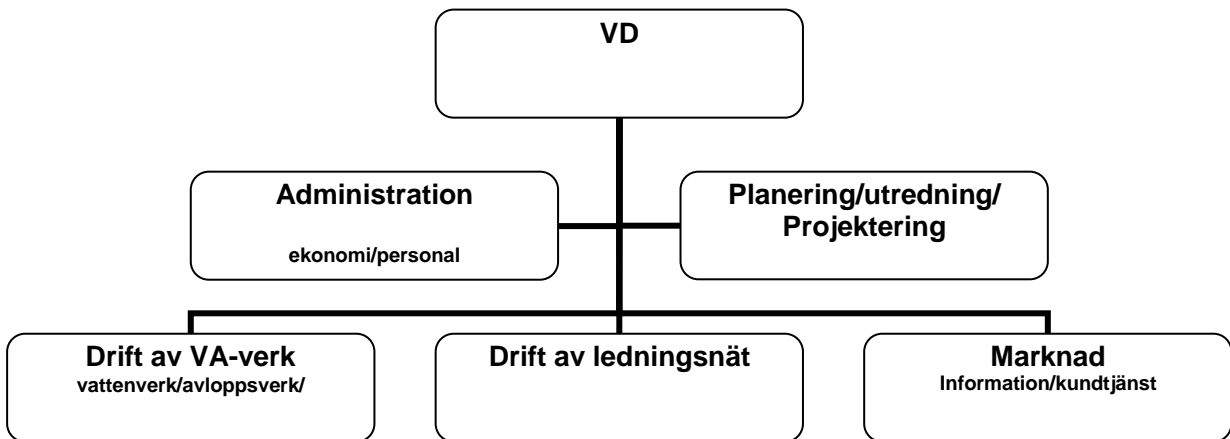
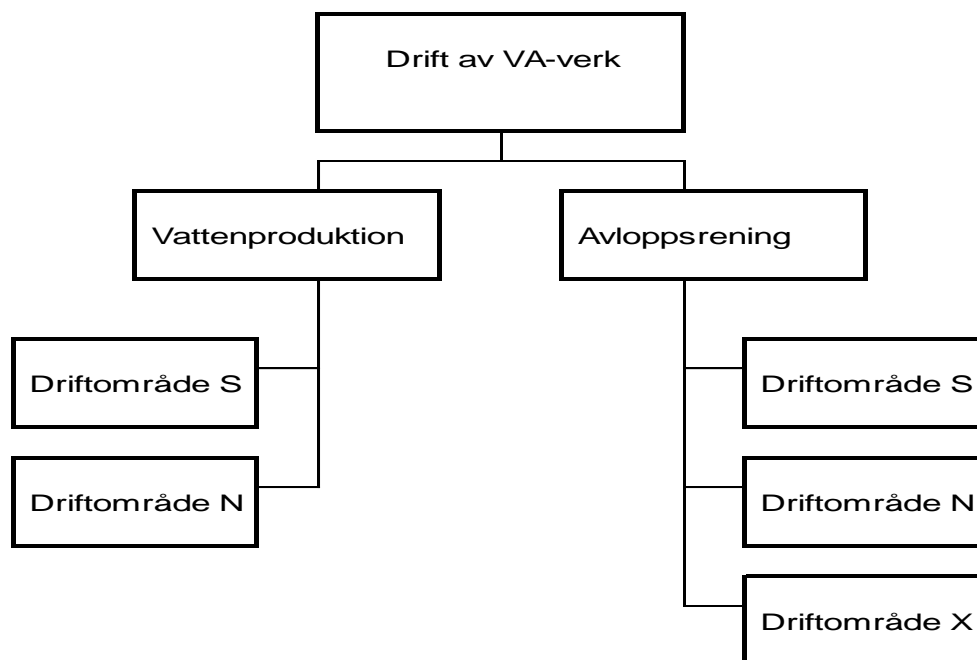


Fig. 8: Principiell utformning av samverkansorganisationen

Samverkansorganisationen föreslås organiseras i linjeavdelningar för drift av VA och marknad. I stab föreslås en administrativ avdelning för ekonomi- och personalstöd mm samt en avdelning för planering/ utredning/ projektering.

Avdelningen för drift av VA-verk kan i princip organiseras som fig 9.



Figur 9: Förslag till principiell utformning av avdelningen för drift av VA-verk

Avdelningen för drift av VA-verk organiseras förslagsvis i sektioner för vattenproduktion och avloppsrening. Dessa verksamheter består av olika professioner varför denna organisation ger möjlighet till djupare kompetens inom varje område. Dessutom är det viktigt ur hygieniska skäl att produktion av vatten, som är ett livsmedel, hålls avskilt så att ej personalen kommer i kontakt med avloppsvatten.

Indelningen i driftområden inom resp. sektion görs på lämpligt sätt med hänsyn taget till driftställena och att resor för personalen inte blir alltför omfattande. Till en början kan det vara lämpligt att varje kommun utgör ett driftområde.

Avdelningen för drift av ledningsnät kan organiseras på liknande sätt.

5.9 Konsekvenser

Omfattning

All verksamhet i Hammarö och Karlstad som berör VA läggs i den gemensamma organisationen.

Personal

Ett försök till *uppskattning* av erforderlig personal för en gemensam driftorganisation år 3 och år 10 efter start visas nedan. Dimensioneringen bygger på erfarenhet och nyckeltalen som är angivna i 3.3. Med nedanstående bemanning blir personaltätheten 0,75 årsarbetare på 1000 anslutna år 3 och 0,72 år 10. Detta är lägre än motsvarande genomsnittssiffra för kommuner av jämförbar storlek. Det kan möjligen vara lite låga siffror beroende på att i nulägeskarteringen som vi utgått från ingår inte all administrativ personal och inte heller vakanta tjänster. All erfarenhet från andra samverkansorganisationer säger att en viss reducering av personalstyrkan kan förutses genom stordriftsfördelar. Detaljerad bemanningsplan skall tas fram i kommande detaljutredning.

	Nuläge (2013)	Vänervatten år 3	Vänervatten år 10
Driftpersonal, VA	50,5	50	48
Övrig personal, VA	23,5	21	20
Summa personal	74	71	68

Tabell 18: Personalstyrkan idag, år 3 och år 10 efter start

De begränsade personalminskningarna är inga svårigheter att lösa med naturlig avgång eftersom en stor del (26 %) av nuvarande personal är över 55 år varför många medarbetare kommer att gå i pension de närmaste åren. I takt med att VA-anläggningarna blir alltmer automatiserade, styr- och övervakningssystem standardiseras och det förebyggande underhållet intensifieras kommer drift- och underhåll av anläggningarna att kunna bedrivas med mindre personal.

Även personalbesparingar inom administration, marknad, utredning och projektering (fig. 8) kan påräknas genom att parallella verksamheter slås ihop. Däremot är potentialen för personalminskning inom driften ganska begränsad så länge alla anläggningar är i drift.

På längre sikt (mer än 3 år efter start) finns det rationaliseringsvinster även inom driftorganisationen framförallt genom att driftområdenas geografiska utsträckning optimeras, några verk kan kanske läggas ned genom byggande av överföringsledningar samt att vinster kan göras på driftövervakning och beredskap.

Ekonomi

En sammanslagning av VA-verksamheten i Hammarö och Karlstad medför en möjlighet att sänka kostnaderna genom att stordriftsfördelar tas hem. Nyckeltalen i tabell 15 visar entydigt sambandet mellan befolkningsunderlag och kostnader.

En sammanslagning innebär dock, att under de första åren kan kostnaderna öka genom vissa omställningskostnader, framförallt av administrativ och teknisk art. Här kan nämnas kostnader för nya lokaler, standardisering av IT-system och nyrekrytering av viss personal. Genom utnyttjande av befintliga lokaler och en indelning i driftområden där det redan idag finns personallokaler, kan kostnaderna hållas nere. På kort sikt skall man därför inte påräkna några stora kostnadssänkningar.

På lite längre sikt, från år 3 och framåt, finns möjlighet att sänka kostnaderna för VA-verksamheten.

Den minskade personalstyrkan medför lägre personalkostnad även om man får räkna med att lönerna för personalen förmodligen kommer att öka något genom ökad specialisering och därmed krav på ökad kompetens. Möjligheter finns också att minska kostnaderna för personal i beredskap genom att antalet kan minskas.

Inköp av konsulttjänster bedöms att kunna sänkas genom kompetenshöjning och bättre samlade resurser. Övriga driftkostnader bör också kunna minskas genom effektivare drift och förmånligare upphandlingar.

Bättre upplåning bör medföra att räntekostnaderna kan sänkas. Kapitalkostnaden kan dock totalt öka genom investeringar i överföringsledningar för att minska antalet verk.

På sikt (år 10 och framåt) bör den sammanslagna organisationen medföra en kostnadsminskning på 5-10 % jämfört med om Hammarö och Karlstad fortsätter med nuvarande organisation för VA-verksamheten och med oförändrad ambitionsnivå.

Det är viktigt att i detta sammanhang påpeka att de verksamheter som blir kvar inom framförallt serviceförvaltningen i Hammarö men även i mindre grad, i Teknik- och fastighet i Karlstad med stor sannolikhet, kommer att få något högre kostnader

genom en mindre bas att fördela kostnader för ledning, stabsfunktioner och beredskap.

Planerade investeringar

Inga planerade investeringar, såsom kommunspezifika anläggningar inom VA, motverkar att samverkan inom de båda kommunerna vidareutvecklas.

Prioriterade arbetsuppgifter i en gemensam organisation

De viktigaste arbetsuppgifterna när en gemensam driftorganisation har "satt" sig och börjat fungera tror vi är följande:

- Utvecklingsfrågor: Representanter för kommunerna har uttryckt farhågor för att utvecklingsarbete inte prioriteras tillräckligt i dagens organisationer. Det finns helt enkelt inte resurser till detta utan vardagens problem tar över. På lång sikt är detta till stor skada för VA-verksamheten men även för kommunernas samhällsbyggnad.
- Upprätta en strategi för att minska antalet vatten- och avloppsreningsverk genom byggande av överföringsledningar. Kostnaderna för drift av små verk ökar relativt sett mer än övriga delar inom VA-branschen.
- Utveckla ett gemensamt system för driftövervakning så att alla anläggningar i kommunerna är kompatibla. Personalen som är i beredskap bör kunna "ta med kontrollrummet hem" genom uppkoppling via lap-top i bostaden. All beredskapspersonal bör på sikt ha samma information och på sätt kunna arbeta i team trots att de befinner sig på olika adresser och på sätt åstadkomma en säkrare och effektivare VA-försörjning under icke arbetstid som ju är 76 % av tiden.
- Utveckla system för verksamhetsledning och kvalitetsstyrning såsom ISO 9001 och/eller 14001, för att bl.a. säkerställa att dricksvattenkvaliteten uppfyller myndigheternas krav.

5.10 Fördelar med gemensam driftorganisation

En långtgående samverkan genom bildande av en gemensam driftorganisation medför att de båda kommunerna får en organisation som är skapad för att möta framtidens krav på svensk VA-försörjning enligt kap. 2. Bl.a. följande fördelar kan identifieras:

- **Vänervatten** blir en stor och komplett aktör och därmed en stark aktör i Sverige samtidigt som det blir ett föredöme för ett lyckat regionalt samarbete helt i linje med myndigheternas önskemål.

- Ökad kompetens för en allt komplexare verksamhet**
 Framtidens VA- verksamhet kommer att ställa allt högre krav på huvudmännen genom påtryckningar från myndigheter och kunder. Hög medelålder på såväl driftspersonal som tjänstemän, framförallt i Hammarö, medför att många kommer att pensioneras de närmsta åren. Den nya organisationen blir en attraktiv arbetsgivare varför rekrytering av ny personal fungerar väl.
- Effektivitet (lägre kostnader)**
 Oberoende av att det är monopolföretag krävs en effektiv förvaltning. Taxan för VA utnyttjas ofta som jämförelse och mått på effektivitet. Gemensam VA-verksamhet innebär lägre kostnader för abonnenterna genom stordriftsfördelar. På denna översiktliga utredningsnivå är det svårt att ange hur mycket som sparas i absoluta tal men erfarenheten säger att en sammanslagning torde på sikt, år 10 och framåt, sänka kostnaderna med 5-10 % jämfört med nuvarande organisation och med oförändrad ambitionsnivå.

Ofta är de ekonomiska vinsterna med en samverkan ganska små på kort sikt. De stora vinsterna kommer på längre sikt när infrastrukturen i form av nya anläggningar skall förnyas och möjlighet därmed uppkommer att tänka i helt nya banor.
- Krav på helhetssyn enligt EU´s ramdirektiv**
 Förändringar och erforderliga utredningar kan samordnas och utnyttjas på ett effektivare sätt. Samma synsätt på vattenvården råder inom Hammarö och Karlstad kommuner. Gemensamma föreskrifter avseende tillrinningsområden, vattentäkter, recipienter blir avsevärt enklare.
- Regionala nivån förstärks i samhället**
 En gemensam driftorganisation för vatten och avlopp ligger helt i linje med samhällsutvecklingen med en förstärkning av den regionala nivån. Hammarö och Karlstad kommuner har idag mycket gemensamt inom olika områden.
- Leveranssäkerhet**
 En större leveranssäkerhet uppnås genom att organisationen blir större med mer resurser i form av personal, reservdelar m.m. att ta till i krislägen. Erfarenheten från en kommun kan komma till nytta i en annan.
- Bättre miljö**
 Miljöbelastningen på grund av en gemensam driftorganisation bör minska jämfört med nuläget genom bättre resurser och högre kompetens som medför effektivare processer. Även den inre miljön - arbetsmiljön blir bättre på grund av samma skäl vilket bidrar till bättre möjligheter att rekrytera eftertraktad personal.

5.11 Nackdelar med gemensam driftorganisation

De nackdelar som uppkommer vid bildandet av en gemensam driftorganisation är följande:

- **Den vertikala integrationen försvagas:** Alla kommuner har mer eller mindre utvecklad vertikal integration med andra tekniker inom resp. kommun. En utbrytning av VA-verksamheten gör att detta samarbete försvagas och i stället förstärks det interkommunala samarbetet. Kostnaden för framförallt beredskapsorganisationen ökar för väghållning och parkverksamhet. Kostnaden för en del gemensamma funktioner såsom ledning, ekonomi och projektering/projektledning ökar för kvarvarande affärsområden.
- Risk för att **VA-verksamhetens inflytande i samhällsbyggnadsprocessen försvagas:** Detta är en viktig del som måste beaktas i genomförandeutredningen. Här är det särskilt viktigt att metoder för att säkra VA-verksamhetens inflytande och skyldigheter i samhällsplaneringen skrivs in i aktieägar- och samarbetsavtal.
- Risk för att **den regionala organisationen blir en "stat i staten"** med andra spelregler och dålig samverkan och låg samsyn med kommunerna. Detta kan leda till suboptimeringar. För att motverka detta krävs en aktiv och kompetent ägarstyrning som kan utövas bl.a. genom ägardirektiv.
- **Närheten försvinner** och mycket tid går till resor och samordnande sammanträden. Detta gäller framförallt för personal i Hammarö.
- **Mera byråkrati** eftersom organisationen blir större framförallt för Hammarö.

Skadeverkningarna av ovan angivna nackdelar går att minimera genom att vara medveten om farorna. Vid upprättandet av detaljorganisationen kan mycket av nackdelarnas negativa inverkan minskas genom kloka lösningar.

6. Bilaga

6.1 Intervjuade personer

Hammarö kommun:

Lennart Långren

Torsten Bill

Johan Rosqvist

Olle Åström

Mats-Erik Kvassman

Karlstads kommun:

Henric Lander

Hans Wennerholm

Eva-Lena Beiron

Patrik Nielsen