
Svenskt Vatten

UTVECKLING

Rapport

Nr 2021-3

Samverkan 2.0

**Hinder och möjligheter för bildande av regionala
samverkansorganisationer**

Anna Thomasson

Svenskt Vatten

UTVECKLING

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

Författarna är ensamt ansvariga för rapportens innehåll, varför detta ej kan åberopas såsom representerande Svenskt Vattens ståndpunkt.

Svenskt Vatten Utveckling

Svenskt Vatten AB

POSTADRESS BOX 14057, 16714 Bromma

BESÖKSADRESS Gustavslundsvägen 12, 16751 Bromma

TELEFON 08-506 002 00

E-MAIL svensktvatten@svensktvatten.se

www.svensktvatten.se

RAPPORTENS TITEL	Samverkan 2.0. Hinder och möjligheter för bildande av regionala samverkansorganisationer
TITLE OF THE REPORT	Collaboration 2.0. Hurdles and possibilities in forming regional organizations
FÖRFATTARE	Anna Thomasson, Lunds universitet, Ekonomihögskolan
RAPPORTNUMMER	2021-3
ANTAL SIDOR	34
SAMMANDRAG	För att de kommunala VA-organisationerna ska klara sina uppgifter i framtiden är det en fördel om de samverkar. Men vad händer i en gemensam organisation efter några år? Vad är nästa steg i samverkan? Är nästa steg en regionalisering eller en fördjupning av samverkan i form av gemensamma investeringar? Projektet har undersökt möjligheterna och hindren för en utveckling och fördjupning av samverkan inom ramen för en gemensam organisation.
SUMMARY	For municipal water and sewerage organizations to be able to carry out their tasks in the future, collaboration is necessary. But what happens in a jointly owned and governed organization after a few years? What is the next step in the collaboration? Is the next step a regionalization or a deepening of collaboration in the form of joint investments? This study investigates the possibilities and obstacles for developing as well as deepening collaborations.
SÖKORD	Samverkan, regionala organisationer, investeringar, forskning och utveckling
KEYWORDS	Collaboration, regionalization, investments, research and development
MÅLGRUPPER	Beslutsfattare i kommuner och aktiva inom VA-sektorn
RAPPORT	Finns att hämta hem som pdf från Vattenbokhandeln. https://vattenbokhandeln.svensktvatten.se/
UTGIVNINGÅR	2021
UTGIVARE	© Svenskt Vatten AB
REFERENS	Thomasson A. (2021) Samverkan 2.0. Hinder och möjligheter för bildande av regionala samverkansorganisationer. SVU-rapport 2021-3. Stockholm, Svenskt Vatten.

Om projektet

PROJEKTNUMMER	20-101
PROJEKTETS NAMN	Samverkan 2.0: Är regionalisering nästa steg för VA?
PROJEKTETS FINANSIERING	Svenskt Vatten Utveckling

Förord

Föreliggande rapport har utförts på uppdrag av Svenskt Vatten och har tagits fram av Anna Thomasson, Ekonomihögskolan, Lunds universitet. Rapporten bygger på tidigare studier kring samverkan som publicerats i Svenskt Vatten Utvecklings rapportserie och har som syfte att *med fokus på samverkan inom svensk VA-sektor studera förutsättningar samt hinder och möjligheter för en utveckling mot en ökad regionalisering av kommunal VA-verksamhet.*

Som underlag till denna rapport har en litteraturstudie av befintlig forskning kring samverkan, såväl svensk som internationell, gjorts. Utöver det har flertalet intervjuer gjorts med ledande politiker och tjänstemän i fem olika samverkansorganisationer. Författaren till den här rapporten vill därför tacka alla som medverkat med sin tid och sin kunskap och därmed möjliggjort att den här studien kunde genomföras.

Innehåll

Förord.....	2
Sammanfattning.....	4
Summary	5
1 Inledning.....	6
1.1 Studiens bakgrund	6
1.2 Behovet av samverkan framöver	6
1.3 Syfte och frågeställningar	7
2 Metod	8
2.1 Studiens genomförande	8
3 Litteratur- och kunskapsöversikt.....	9
3.1 Varför kommuner samverkar	9
3.2 Hur kommuner samverkar	10
3.3 Effekterna av samverkan	11
3.4 Utmaningar med samverkan.....	12
3.5 Sammanfattning av kunskapsläget	15
4 Nästa steg i samverkan och vari utmaningarna ligger – två exempel	16
4.1 Att växa – hur, när och hur mycket?	16
4.2 Forskning, utveckling och växtvärk?	19
5 Analys.....	27
5.1 Verksamheten och effekter av samverkan.....	27
5.2 Utmaningar och vägen framåt.....	28
5.3 Sammanfattning av analys	30
6 Slutsatser	32
Referenser.....	33

Sammanfattning

För att de kommunala VA-organisationerna ska klara sina uppgifter i framtiden är det en fördel om de samverkar. Men vad händer i en gemensam organisation efter några år? Vad är nästa steg i samverkan? Är nästa steg en regionalisering eller en fördjupning av samverkan i form av gemensamma investeringar? Projektet har undersökt möjligheterna och hindren för en utveckling och fördjupning av samverkan inom ramen för en gemensam organisation.

Studien baseras på tidigare svensk och internationell forskning kring samverkan i kommuner samt på intervjuer med politiker och tjänstemän i fem svenska samverkansorganisationer: aktiebolaget Sydvatten (17 ägarkommuner), kommunalförbundet VA Syd (fem medlemskommuner), driftbolaget NSVA (åtta ägarkommuner), forsknings- och utvecklingsbolaget Sweden Water Research (ägt av Sydvatten, VA Syd och NSVA), samt driftbolaget Vakin (tre ägarkommuner). Resultaten visar att VA får mer och mer karaktären av en regional angelägenhet. Klimatförändringar, ökade krav på investeringar och alltmer omfattande miljökrav är inte något som en kommun själv kan hantera, utan ett större regionalt perspektiv behövs i både planering av åtgärder och genomförandet av dessa. Inte minst krävs det samverkan när det gäller förnyelse och utbyggnad av befintlig infrastruktur.

Till **fördelarna** med samverkan hör att resurstillgången ökar så att organisationen blir mindre sårbar och bättre rustad att hantera kriser, och att det är lättare att rekrytera och behålla personal. Samverkan ökar också förmågan att arbeta med forskning och utveckling, med investeringar och förnyelse av infrastruktur. Samverkan behövs därför i såväl tätbefolkade områden som i glesbygd.

Utmaningarna med samverkan är emellertid flera. Samverkan inom VA ställer stora krav på samordning mellan kommuner i beslutsfattande och samhällsplanering. Här krävs det kompromisser för att samverkan ska fungera samt att de kommuner som samverkar har samma ambitionsnivå och samma mål med samverkan. Samverkan måste även upplevas som rättvis för att fungera. Detta är i sin tur resurs- och tidskrävande. Ytterligare en utmaning är hur man tar hänsyn till lokala intressen. Då samverkan kräver samordning och kompromisser mellan kommuner, finns det en risk att den lokala förankringen går förlorad. Samverkan kräver således förutom koordinering även att beslutsfattare balanserar behovet av lokal förankring med regionala intressen och behov. För detta behöver rutiner och former tas fram och implementeras.

Olika organisatoriska lösningar (exempelvis kommunala bolag och kommunalförbund) skapar olika förutsättningar för att växa och ta in fler medlemmar, men alla befintliga lösningar har en gräns. Frågan är därmed hur man inom ramen för befintliga organisationsformer kan växa utan att arbetet med koordinering och förankring bakåt till kommunerna blir för omfattande och resurskrävande.

Trots att samverkan är resurskrävande, behövs den. Samverkan gör att organisationerna blir mindre sårbara och bättre rustade att hantera kriser. Samverkan är således det sätt på vilket de behov som idag finns inom VA-sektorn i Sverige kan hanteras framöver.

Summary

For municipal water and sewerage organizations to be able to carry out their tasks in the future, collaboration is necessary. But what happens in a jointly owned and governed organization after a few years? What is the next step in the collaboration? Is the next step a regionalization or a deepening of collaboration in the form of joint investments? This study investigates the possibilities and obstacles for developing as well as deepening collaborations.

This study takes the point of departure in previous research on inter-municipal collaborations. The analysis and the results presented in this study are based on previous research combined with interviews with leading politicians and officials in five jointly owned organizations in Sweden. The organizations are: the limited liability company Sydsvatten (17 owner municipalities), the statutory joint authority VA Syd (5 member municipalities), the limited liability company NSVA (8 owner municipalities), the research and development company Sweden Water Research (owned by Sydsvatten, VA Syd and NSVA), and the limited liability company VAKIN (3 owner municipalities). The results from the study show that water and sewage services is increasing becoming a regional matter. Challenges related to climate change, increased demands on investments and new regulations are not something that a municipality can handle itself but require a regional perspective in the planning as well as the development of the infrastructure.

Among the advantages of collaboration, we find an increase resource base, including increased access to competence. With a larger resource base, the organization becomes less vulnerable and better equipped to manage crises. Collaboration also increases the ability to work with research and development, with long term strategic goals and investments. Collaboration is therefore needed in densely populated areas as well as in sparsely populated areas.

Collaboration is however also challenging. For one, collaboration places great demands on coordination between municipalities especially when it comes to urban planning. Here, compromises are required for collaboration to work. In addition, municipalities who collaborate need to have a similar level of ambition and goals. For collaboration to work, it also needs to be perceived as fair to all partner involved. Yet another challenge is how to take local interests into account. As collaboration requires coordination and compromises between municipalities, there is a risk that accountability is not secured. Collaboration is thus resource- and time consuming. It also requires that decision-makers manage to balance regional interest against local needs and interests.

Different organizational solutions (for example the limited liability company and the statutory joint authority) have different possibilities to grow and invite new members. The question is thus how one can grow within a framework of existing organizational solutions, without coordination of interests becomes too cumbersome.

All in all, collaboration makes organizations more resilient and thus better equipped to manage crises. Collaboration is thus the way forward when it comes to challenging the need that currently exist in the water and sewerage sector in Sweden. Consequently, although collaboration is resource- and time consuming, it is needed.

1 Inledning

1.1 Studiens bakgrund

I Kommnutredningens betänkande (SOU 2020: 8) lyfter man fram behovet av samverkan mellan kommuner, så kallad interkommunal samverkan, för att kommunerna på sikt ska klara av de utmaningar de står inför och leva upp till de krav som idag ställs på kommunala verksamheter. Samverkan ses som en lösning då en större organisation med en större resursbas är mindre sårbar och har bättre förutsättningar att möta ökade krav på de verksamheter som kommunerna ansvarar för. Att samverkan behövs för att lösa framtida behov och krav är också något som lyfts fram i Dricksvattensutredningen som tydligt pekar på behovet av samverkan inom VA-området. Denna bild stärks av resultaten från Svenskt Vattens årliga Hållbarhetsindex som visar på att kommuner som samverkar är mindre sårbara och lever i större utsträckning upp till de regleringar och krav som ställs på verksamheten. En rapport som nyligen publicerats av Svenskt Vatten avseende behovet av investeringar i infrastruktur, poängterar även den behovet av interkommunal samverkan för att hantera behovet av investeringar framöver (Svenskt Vatten, 2020). Samverkan behövs således och det speglas i det ökade antalet interkommunala samarbeten inom VA-sektorn i Sverige.

Den utveckling vi ser är inte unik för Sverige. Även i andra länder i Europa samt i USA (Jaeger, 2016; Steiner, 2013; Lieberherr, 2011; Kalu, 2012; Keast och Mandell, 2014) är kommunal samverkan vanligt förekommande. Även där är motiven bakom samverkan att säkra framtida försörjning genom att med samverkan skapa bättre förutsättningar att rekrytera och behålla kompetens, få en större resursbas och skapa förutsättningar för stordriftsfördelar. I Europa kan vi även se tendenser till regionalisering. Till exempel har Nederländerna sedan många år tillbaka haft regionala vattenförbund som förser invånarna inom en region med dricksvatten (Thomasson, 2005). På senare tid har Scottish Water bildas, ett offentligt ägt bolag som förser hela Skottland med dricksvatten.

1.2 Behovet av samverkan framöver

Givet hur situationen ser ut för kommunala VA-organisationer finns det inget som pekar på att samverkan kommer att minska i omfattning. Snarare tvärtom. Befintliga gemensamägda VA-organisationer (oavsett juridisk form) på flera håll runt om i landet växer och får fler medlemmar efterhand som fler och fler mindre kommuner upplever svårigheter att ensamma säkerställa framtida försörjning. Utvecklingen beror framförallt på att utmaningarna för sektorn sedan flera år tillbaka har varit många och situationen tycks inte förbättras. Snarare tycks utmaningarna bli allt mer påtagliga (Sievers, 2017; Thomasson, 2015). Behoven av investeringar i befintlig infrastruktur men även utbyggnad och nybyggnad ökar och därmed även behovet av att säkerställa såväl kompetens som kapacitet. Till det kommer behovet och förväntningarna på att kommuner och inte minst VA-verksamheten ska lösa de allt mer komplexa problem som samhället står inför idag i form av anpassning till förändringar i klimat och kraven på mer hållbar samhällsbyggnad i termer av inte enbart miljömässig hållbart, utan även ekonomiskt och socialt hållbara samhällen (Pearson et al., 2014; Brorström et al., 2018). Flertalet av dessa utmaningar är sådana till karaktären att de inte löses lokalt, utan kräver regional samordning (Thomasson, 2013; Thomasson, 2018a). Framförallt för mindre kommuner och kommuner i glesbygd upplevs det som svårt att säkerställa att man framöver kommer att klara sitt uppdrag inom VA. Allt detta sammantaget gör att intresset för och behoven av samverkan inom VA ökar bland kommuner.

I ljuset av ovan beskrivna situation är det således inte konstigt att andelen kommuner som samverkar ökar och inte heller att de organisationer som ägs av flera kommuner växer

såväl geografiskt som till medlemsantalet. En ökad regionalisering av tjänster på dricks-
vattensidan tycks således vara att vänta framöver. Vad detta innebär har vi emellertid
begränsade kunskaper om.

Tidigare forskning som genomförts i såväl Sverige som internationellt visar på att sam-
verkan har flera fördelar. Bland annat kan samverkan leda till såväl stordriftsfördelar
som andra samordningsvinster (Thomasson, 2013; Smith och Thomasson, 2015; 2016;
Johnston, et al., 2010referens). Vad studier kring samverkan emellertid också visar är att
samverkan påverkar såväl den politiska styrningen av kommunal verksamhet som med-
borgares relation till denna verksamhet (Thomasson, 2017; Skelcher et al., 2011; Jeffares,
och Skelcher, 2011; Durose et al., 2015; Edelenbos et al., 2014; Bryson, 2006). När flera
kommuner samverkar krävs det till exempel att kompromisser sker på central nivå och i
samråd mellan företrädare för olika kommuner, utan kompromisser och ett givande och
tagande fungerar inte samverkan.

Kompromisser kan emellertid påverka medborgares möjlighet till inflytande då de
enbart röstar i en kommun, men påverkas av utvecklingen i andra kommuner med vilka
samverkan sker. Ansvarsutkrävande i gemensamt ägda organisationer är således mer
komplex. Likaså är styrningen mer komplex då den involverar flera kommunledning
och kräver koordinering med övriga kommunala verksamheter i medlemskommunerna.
För att samverkan ska ge stordriftsfördelar krävs även en mer långtgående integrering av
verksamheter i form av gemensamma investeringar, enhetliga taxekonstruktioner och sam-
manbyggda ledningsnät (Thomasson, 2018b; Blaeshke och Haug, 2018). Detta är frågor
som kommuner som samverkat under längre tid brottas med. Samverkan har således för-
delar, men även utmaningar. Hur dessa utmaningar ser ut, inte minst när samverkan sker
i större omfattning och mellan flera kommuner i en region, är emellertid mindre kända. Vi
vet således lite om hur samverkan påverkar styrning och ledning som ansvarsutkrävande.
Vi har även begränsad kunskap kring problem som kan uppstå kring mer specifika frågor
som taxor och gemensamma investeringar.

När Sverige nu står inför en utveckling som pekar på att vi får allt fler regionala
VA-organisationer som ägs och styrs av flera kommuner i samverkan finns det ett behov
av att studera konsekvenserna av en sådan utveckling närmre. Vi behöver veta mer om
vad det innebär samt vilka hindren och möjligheterna för en regionalisering är samt vilka
konsekvenser det kan förväntas få för de kommuner som ingår i en sådan samverkan.

1.3 Syfte och frågeställningar

Med bakgrund i ovan beskrivna situation har följande syfte för den här studien formulerats:

*Syftet med studien är att med fokus på samverkan inom svensk VA-sektor studera förutsätt-
ningar samt hinder och möjligheter för en utveckling mot en ökad regionalisering av kommunal
VA-verksamhet.*

Studiens syfte kan i sin tur delas upp i följande frågor vilka avses besvaras eller undersökas:

- Vad säger forskningen (nationellt såväl som internationellt) om samverkan?
- Vilka är erfarenheterna hittills från samverkan i organisationer med många medlemmar
som verkar inom ett större geografiskt område?
- Hur ser företrädare (tjänstemän såväl som politiker) för VA-organisationer på en regi-
onalisering av VA? Skiljer sig behoven av samverkan åt mellan kommuner i glesbygd
jämfört med kommuner i storstadsregioner? Påverkar detta i så fall vad man samverkar
om och kring?

Tanken med studien är inte att först och främst hitta ett svar på om VA-verksamheten i
Sverige ska bedrivas i större regionala organisationer. Utan studien avser främst undersöka
möjligheter och hinder för en sådan utveckling samt analysera eventuella effekter en sådan
utveckling skulle kunna få för VA-organisationerna och dess företrädare.

2 Metod

Studien är, vilket såväl syfte som frågeställningar ger för handen, empiridriven. Vilket innebär att den inte utgår ifrån något i förväg fastställt teoretiskt perspektiv eller analysmodell. Däremot kommer utgångspunkt att tas i tidigare forskning kring samverkan och den kunskap som finns såväl nationellt som internationellt kring samverkansfrågor.

2.1 Studiens genomförande

I fokus för den här studien är kommunal VA och förutsättningarna för att bedriva VA i samverkan. Mer specifikt syftar studien till att undersöka förutsättningarna för regional VA-drift i Sverige. För att göra en sådan undersökning krävs dels studier av såväl nationell som internationell forskning på området samverkan och regionalisering i offentlig sektor, dels att intervjuer görs med företrädare för VA-organisationer och kommuner i Sverige. Med utgångspunkt i detta består studien av två delar.

Studiens första del utgörs av en litteraturstudie där fokus är att samla in och ta del av tidigare forskning kring samverkan och regionalisering i Sverige och internationellt. Denna del av studien presenteras i rapportens tredje kapitel och kommer att ligga till grund för studiens analys.

Studiens andra del består av intervjuer med företrädare för större VA-organisationer med många kommuner som medlemmar och/eller som har ett verksamhetsområde som täcker en större geografisk yta. De organisationer som valdes ut att ingå i studien är fyra organisationer i Skåne med tydlig koppling till varandra och ett utarbetat samarbete sinsemellan samt med universitet. Dessa fyra organisationer är Sydvatten, VA Syd, NSVA och deras gemensamma forskningsbolag Sweden Water Research (SWR). Utöver dessa fyra organisationer har även Vatten- och Avfallskompetens i Norr (Vakin) studerats. Genom att inkludera Vakin i studien möjliggörs en jämförelse mellan kommuner i glesbygd och kommuner i regioner med kortare avstånd och fler invånare, vilket svarar mot studiens fjärde forskningsfråga.

3 Litteratur- och kunskapsöversikt

Samverkan mellan kommuner, interkommunal samverkan, är långt ifrån ett nytt fenomen (Ansell och Gash, 2007). Samverkan mellan kommuner har förekommit länge och inte bara i Sverige, utan även i flera europeiska länder samt i USA (Jaeger, 2016; Steiner, 2013; Lieberherr, 2011; Kalu, 2012; Keast och Mandell, 2014). Trots att interkommunal samverkan är vanligt förekommande, är forskningen på området begränsad och därmed också vår kunskap. Den forskning som finns ger oss emellertid en bild av varför kommuner samverkar och hur de samverkar (Previtali, 2015; Elston et al., 2018). Vi har även viss kunskap kring effekterna av samverkan samt vilka utmaningar samverkan skapar (Ansell och Gash, 2007; Bel och Warner, 2015; Warner, 2011; Previtali, 2015).

Vad vi däremot vet mindre om är hur samverkan mellan kommuner utvecklas över tid samt vilka hinder och möjligheter det finns för kommuner att utveckla samverkan över tid, antingen genom att fördjupa befintlig samverkan eller genom att bjuda in fler kommuner till en redan etablerad samverkan. Det är därför denna rapport fokuserar på hinder och möjligheter i att utveckla och fördjupa befintlig interkommunal samverkan. Det är emellertid viktigt att en studie med det här fokuset tar sin utgångspunkt i tidigare gjord forskning på området. Detta eftersom det utgör en bra utgångspunkt för analysen av den empiriska data som presenteras i rapportens nästa kapitel. Av den anledningen är fokus i det här kapitlet att ge en översyn och sammanfattning av befintlig forskning inom området samverkan med fokus på interkommunal samverkan.

I avsnitten nedan kommer en redogörelse att ges av vad vi vet avseende varför kommuner samverkar. Detta följs av en översikt över hur kommuner kan samverka och väljer att samverka. Därefter kommer vi att skifta fokus och gå igenom vad vi vet kring effekterna av samverkan för att sedan som en övergång till redogörelsen av den empiriska studien beskriva utmaningarna med samverkan. Men innan vi kan göra detta ska vi först ge en definition av begreppet samverkan och interkommunal samverkan.

3.1 Varför kommuner samverkar

Vi vet således att kommuner i Sverige såväl som internationellt samverkar av en rad olika skäl. Men varför väljer kommuner att samverka? En anledning som ofta återkommer i studier av samverkan är effektivitet och då med fokus på ekonomisk effektivitet (Feiock et al., 2009; Elston et al., 2018; Kalu, 2012). Genom samverkan kring olika delar av en verksamhet är tanken att uppnå skalekonomi, dvs man ska producera mer till flera (Feiock et al., 2009; Warner, 2011; Bel och Warner, 2015; Bel och Gradus, 2017). Med större skala finns det möjlighet att öka effektiviteten och sänka kostnaden i produktionen eftersom fler avnämare är med och delar på de fasta kostnaderna. I de studier där ekonomisk effektivitet nämns som skäl till samverkan lyfts samverkan inte sällan upp som ett alternativ till såväl outsourcing som kommunsammanslagningar (Bel och Gradus, 2017; Warner, 2011).

Samverkan är ett alternativ till sammanslagning då samverkan kan skapa en större resursbas för driften av verksamheter som en enskild och ofta mindre kommun inte själv kan skapa (Steiner, 2013). Ett liknande resonemang förs i det betänkande som Kommunitredningen lämnade (SOU 2020:8). Av samma skäl ses samverkan som ett alternativ till outsourcing eftersom en privat aktör med verksamhet i flera kommuner kan uppnå en större skala i sin produktion än vad en enskild mindre kommun kan. I de fall det finns ett ideologiskt motstånd eller det finns verksamhetsrelaterade skäl till att inte

lämna över ansvaret för en verksamhet kan därför samverkan upplevas som ett attraktivt alternativ för en kommun. Utöver ekonomisk effektivitet som ett motiv till samverkan lyfts behovet av att samverka för att lösa mer komplexa problem upp (Guarneros-Meza och Martin, 2016). Exempel på komplexa problem som kräver samverkan är hantering av klimatförändringar i form av översvämningar eller torka.

Utöver en strävan efter ökad ekonomisk effektivitet lyfts ofta behovet av tillgång till andra kritiska resurser och möjligheten att stärka kvaliteten i de tjänster som levereras, upp som ett motiv till samverkan (Holum, 2016; Previtali, 2015; Jakobsen och Kiland, 2017). En sådan kritisk resurs som ofta nämns i såväl svensk som internationell forskning är kompetens (Holum, 2016; Thomasson, 2018a). Att säkerställa kompetensen i organisationen anses bidra till att säkerställa kvaliteten i verksamheten. Exempel på kritiska resurser utöver kompetens är resurser som krävs för själva produktionen av en vara eller tjänst. När det handlar om VA-verksamhet är dricksvatten en sådan viktig resurs. Här kan samverkan kring dricksvattenförsörjning ha stor betydelse för såväl leveranssäkerhet som kvalitet.

Utöver de ovan nämnda motiven nämns även det faktum att samverkan genom att bilda gemensamma organisationer medför att verksamheten blir mindre sårbar (Thomasson, 2013; 2018a). En större organisation med mer resurser står bättre rustade när något händer. Oavsett om det är en pandemi där många riskerar att bli sjuka eller en översvämning eller mer vardagliga orsaker har en större organisation med fler anställda, mer kompetens och en mer robust ekonomi bättre förutsättningar att hantera en kris eller incident. En större organisation som arbetar inom ett större geografiskt område är även bättre rustad till att hantera komplexa problem som till exempel klimatförändringar, då den här typen av problem ofta kräver att man arbetar mer regionalt (Guarneros-Meza och Martin, 2016; Elston et al., 2018). Vatten är typiskt en fråga som kan kräva ett mer regionalt samarbete för att lösa såväl dricksvattenförsörjning som översvänningsproblematik.

En intressant observation man kan göra är att det över tid har skett en viss förskjutning vad det gäller motiven bakom samverkan. I tidigare studier lyftes ofta den ekonomiska aspekten fram och fokus var på att genom samverkan uppnå ekonomisk effektivitet genom att öka skalan i produktionen (exempelvis Feiock et al., 2009; Warner, 2011). I senare studier lyfts istället kompetensfrågan och behovet av att lösa komplexa problem upp som ett av de mer framträdande motiven bakom samverkan (exempelvis Holum, 2016; Jakobsen och Kiland, 2017; Elston et al., 2018). Att motiven skiftat över tid kan bero på att behoven skiftat över tid, alternativt att det är svårt att se vilken effekt samverkan har på effektiviteten och verksamhetens ekonomi. Det senare är något som kommer att diskuteras längre fram i det här kapitlet.

3.2 Hur kommuner samverkar

Det finns olika sätt på vilka kommuner kan välja att samverka. Om man tittar internationellt skiljer sig formerna för samverkan åt mellan länder och detta beror, dels på vilka juridiska former det finns i ett land som kommuner kan välja mellan, dels på tradition och historia. Gemensamt för länder är emellertid att samverkan kan vara mer eller mindre formaliserad (Bel och Warner, 2015; Warner, 2011; Jakobsen och Kiland, 2017). Den minst formaliserade typen av samverkan är den som sker i syfte att utbyta kompetens och kunskap, vilket ofta görs i nätverk inom en profession. Nästa steg är att kommuner ingår avtal med varandra. Avtal kan ingås i syfte att göra en avgränsad gemensam investering exempelvis ett reningsverk. Samverkan via avtal kan även syfta till att dela på en resurs exempelvis en tjänst med specialistkompetens, administrativt stöd eller liknande. Samverkan via avtal är således en samverkan som är mer avgränsad i sin omfattning och rör en begränsad del av en verksamhet. Den här typen av samverkan har således också en begränsad effekt på resten av verksamheten inklusive ekonomin.

Att bilda en gemensam organisation innebär en ytterligare formalisering av samverkan. Olika grader av formalisering av samverkan finns således i de flesta länder där interkommunal samverkan förekommer. Mer specifikt för Sveriges del har kommuner möjlighet att ingå avtal med varandra eller att skapa en gemensam organisation i form av en gemensam nämnd, ett kommunalförbund eller ett gemensamt bolag. De olika organisationsformerna har olika för- och nackdelar. Dessa för- och nackdelar bör man ha i åtanke när man väljer organisationsform¹. Formen är emellertid inte det viktiga utan vad man gör inom ramen för den formen, dvs hur samverkan utformas, styrs och leds samt hur kommunikation och tillit ser ut mellan de kommuner som samverkar. Vi kommer därför att gå närmre in på detta i det här kapitlets kommande avsnitt.

3.3 Effekterna av samverkan

Tidigare studier av samverkan kan inte påvisa att samverkan har några tydliga effekter på ökad effektivitet och därmed inte heller att samverkan per automatik leder till minskade kostnader (Feiock et al., 2009; Bel och Warner, 2015; Kalu, 2012). Vad man istället kan se är att resultaten av dessa studier är tvetydiga såtillvida att i vissa fall kan man påvisa effekter på kostnadsbilden, i andra inte. I studier där man undersökt effekterna samverkan har på kostnaderna för en bedriva en verksamhet är det vanligt att man tar sin utgångspunkt i transaktionskostnadsperspektivet (Feiock et al., 2009; Kalu, 2012). Kort beskrivet är utgångspunkten för detta perspektiv att samverkan sker i de fall kostnaderna för att samverka inte överstiger de vinster som samverkan kan ha/få. I de fall det kostar mer att samverka än att driva något i egen regi skulle således inte samverkan vara ett alternativ. Frågan man då ställer sig är naturligen vad det är som i en samverkansrelation genererar kostnader. Vad som framförallt anses generera kostnader i en samverkansrelation är relationen mellan de parter som samverkar och det arbete som krävs för att ingå en relation och upprätthålla den. Det innefattar allt från avtal, att hantera specifika investeringar som samverkan eventuell kräver till att upprätthålla en god relation mellan kommunerna. Detta senare kräver att man har en god dialog, och därmed kan hantera eventuella faktorer som kan ha en negativ inverkan på denna tillit. Däribland ojämna maktrelationer som uppstår då en kommun är större än en annan eller har tillgång till resurser som båda kommunerna har behov av.

Transaktionskostnadsteorin är framtagen för att förklara relationer på en marknad i konkurrens. I en sådan situation lär inte en transaktion bli av om den upplevs som för tidskrävande och kostsam. I en offentlig kontext är det emellertid inte, som vi också tog upp ovan, enbart kostnadseffektivitet som är motivet till samverkan. Snarare är effektivitet bara ett av flera skäl till att samverkan sker. Faktorer som tillgång till kritiska resurser och kvalitet är istället mer framträdande (Thomasson, 2018a; Jacobsen och Kiland, 2017; Holum, 2016; Previtali, 2015). Samverkan kan därför i en offentlig kontext komma till stånd och också fortgå utan att den är ekonomiskt lönsam för en eller flera av parterna så länge övriga motiv bakom samverkan uppfylls. Att använda transaktionskostnadsperspektivet för att förstå samverkan i offentlig sektor är därför tveksamt och det är också tveksamt att tala i termer om kostnadseffektivitet när man studerar samverkan. Från studier gjorda i en svensk kontext syns detta tydligt då samverkan ofta visar sig leda till att VA-taxan höjs eller förblir oförändrad, snarare än minskar för de kommuner som går in i samverkan (Thomasson, 2018a; 2013). Låt oss därför lämna fråga om effektivitet och besparingar och gå över till de motiv som framförallt på senare år kommit att dominera beslutet om samverkan för att se i vilken utsträckning samverkan har haft effekt när det gäller bland annat kvalitet och möjligheten att säkra tillgång till kritiska resurser.

¹ Vilka dessa är ingår det inte inom ramen för den här rapporten att redogöra för. Men den som är intresserad kan läsa vidare i bland annat Anell och Mattisson, 2009.

När det gäller att säkra tillgången till kritiska resurser har samverkan uppvisat goda resultat. Framförallt när det gäller kompetensförsörjning har samverkan goda effekter (Thomasson, 2018a). En större organisation kan ha fler anställda och har också lättare att rekrytera och behålla personal då det finns tydligare karriärvägar och en annan typ av kollegial samvaro än i en mindre kommun. En större organisation är även en mer attraktiv arbetsgivare då en sådan har större möjlighet att arbeta med kompetensutveckling och utveckling av verksamheten, vilket i sig gör arbetet med intressant och stimulerande. Slutligen har en större organisation där kostnaderna kan fördelas på fler kommuner större möjligheter att anställa personer med expertkunskaper. Det senare är något som visat sig viktigt inom VA och med stor sannolikhet kommer att bli allt viktigare framöver i takt med ökade regleringar och miljökrav.

Med ökad kompetens i en organisation och med fler anställda ökar också möjligheterna att arbeta långsiktigt och strategiskt samt att genomföra investeringar och underhåll mer systematiskt (Thomasson, 2018a). Med fler anställda och en ökad kompetens i organisationen finns det således möjligheter att utveckla kvalitet och utbud. Genom att samla resurser från flera mindre organisationer i en större organisation ökar således resursbasen, vilket i sin tur kan bidra till att kapaciteten kan höjas.

Större organisationer är även mindre sårbara, såväl vid kriser som vid mer vardagliga händelser. En större organisation får således en ökad resursbas vad det gäller såväl tillgång till finansiella resurser som kompetens och dessa tillsammans skapar nya förutsättningar för organisationen att arbeta med kvalitetshöjande åtgärder som en mindre organisation inte klarar av (Thomasson, 2013; 2018a). Utöver finansiella resurser och kompetens har en större organisation också tillgång till andra resurser som är kopplade till produktionen som gör att den större organisationen blir mer robust än den lilla.

Effekterna av samverkan kan sammanfattas i enlighet med tabell 1 nedan som utgör en sammanfattning av vad tidigare forskning på området kommit fram till.

Typ av effekt	Resultat
Kostnadseffektivitet	Ökad effektivitet samt samordningsvinster är begränsade
Kompetensförsörjning	Förbättrade möjligheter att rekrytera och behålla personal Större kunskapsbas
Lösa komplexa problem	Om man arbetar över kommungränser och mer regionalt ökar förutsättningarna.
Tillgång till kritiska resurser	En större organisation har en ökad resursbas. Mindre sårbar

Tabell 3.1
Effekter av samverkan.

3.4 Utmaningar med samverkan

Som diskuterats i avsnittet ovan finns det således många fördelar med samverkan. Inte minst avseende möjligheten att med en ökad och många gånger mer stabil resursbas åstadkomma kvalitetshöjningar och skapa mindre sårbara organisationer. För att dessa fördelar ska kunna uppnås krävs emellertid att samverkan fungerar, vilket tidigare studier visar att den inte alltid gör då utmaningarna med att samverka är flera. Ansell och Gash (2007) har i en artikel sammanställt de utmaningar som i internationella studier lyfts fram som de vanligast förekommande när det gäller samverkan. I sin studie har Ansell och Gash (2007) inkluderat alla former av samverkan och således inte enbart interkommunal samverkan. Då utmaningarna emellertid tycks vara desamma oavsett vem man samverkar med finns det anledning att inte enbart lyfta erfarenheter från interkommunal samverkan utan att ta med erfarenheter även från andra studier av samverkan.

Den första utmaningen med samverkan är att hitta rätt partner att samverka med. Här spelar olika faktorer roll för vem man väljer att samverka med men också för hur

relationen parterna emellan utvecklas över tid. Vad parterna har för relation sedan tidigare är därför viktigt att väga in i beslutet avseende vem man ska samverka med. Tidigare konflikter kan till exempel försvåra samverkan om man inte adresserar dessa innan samverkan. Exempel på faktorer, kopplade till relationen mellan parter som samverkar som potentiellt kan inverka på hur väl samverkan fungerar, som nämns i litteraturen är kommunernas storlek, tillgång till kritiska och för verksamheten centrala resurser eller tidigare erfarenheter av samverkan som inte fungerat (Elston et al., 2018; Ansell och Gash, 2007; Kaou, 2012; Ansell och Gash, 2008; Holum, 2016). Framförallt storleken och tillgången till för verksamheten centrala resurser kan resultera i att den ena parten får mer makt och inflytande än den andra. Relationen blir då vad som i litteraturen benämns som asymmetrisk (Holum, 2016). Om ena parten känner sig i underläge eller att den inte har lika mycket inflytande som den andre kan ha en negativ inverkan på förtroendet parterna emellan. Förtroende och väl fungerade relationer är något som ofta nämns i forskningen som central för att samverkan ska fungera (Guarneros-Meza and Martin, 2016; Huxham, 2003).

När det gäller interkommunal samverkan styr geografin ofta val av partner. Vidare konstaterades det i föregående avsnitt att tillgång till för verksamheten kritiska resurser är ett vanligt förekommande motiv till samverkan. Då man inte alltid kan välja vem man samverkar med samt att samverkan ofta bygger på att få ökad tillgång till viktiga och kritiska resurser krävs det således att samverkan organiseras och styrs så att konflikter på grund av en ojämlig relation undviks (Holum, 2016). Centralt blir att skapa förtroende om sådant inte redan finns. Gemensamma mål, insyn och uppföljning är således av betydelse och kan säkerställas genom styrning och bör vara något man tar med in i konstruktionen av den gemensamma organisationen (Holum, 2016; Ansell och Gash, 2007).

Enligt litteraturen handlar det då om att säkerställa att alla parter upplever att de har insyn och möjlighet till kontroll (Koppell, 2005; Huxham, 2003). Här blir till exempel fördelningen av poster i en styrelse eller direktion centrala. Likaså olika typer av uppföljning och rapportering kring hur den gemensamma organisationen lever upp till ägarnas förväntningar är viktig. För att den ska fungera krävs det att tydliga mål för verksamheten tagits fram av ägarna och att ägarna är överens om dessa samt att dessa följs upp regelbundet. Här återkommer vi således till vikten av att ha en gemensam ambitionsnivå. I litteraturen nämner man i det här sammanhanget vikten av "små vinster" (Huxham, 2003; Ansell och Gash, 2007). Med det avses att inblandande parter regelbundet ska känna att de får ut det de förväntar sig av samverkan.

Det är även viktigt att säkerställa att det finns en god dialog mellan samverkande parter. Detta kräver att det finns en tydlig struktur och plan för hur kommunikationen ägarna emellan ska se ut (Ansell och Gash, 2007). Detta är inte minst viktigt då ägarnas bild av samverkan och ambitionsnivå kan ändras över tid. Speciellt efter val då den politiska sammansättningen inte sällan förändras. Beslut i en kommun kan komma att påverka den verksamhet som bedrivs gemensamt och det är därför även viktigt med en tydlig förankring bakåt in i respektive ägarkommun (Guarneros-Meza and Martin, 2016).

Här är det viktigt att ansvarsfördelningen tydliggörs och att det är tydligt vilka förväntningar ägarna har på organisationen samt vem det är som ansvarar för uppföljning och rapportering och vem som ska ta del av denna rapportering. Om detta inte tydliggörs finns det en risk att ansvarsutkrävande inte fungerar (Koppell, 2005).

Ansvarsutkrävande är centralt i en demokratiskt styrd verksamhet, men upplevs ofta som problematiskt vid interkommunal samverkan (Spicer, 2017). All samverkan, inklusive interkommunal samverkan, kräver kompromisser för att fungera (Huxham, 2003; Ansell och Gash, 2007; Kalu, 2012). Det är ett givande och tagande som det kan vara svårt att vinna acceptans för i hemkommunen. Politiker som ingår i samverkan och ansvarar för styrningen av gemensamma organisationer kan därför lätt hamna i en intressekonflikt där kommunala intressen ställs mot mer regionala sådana (Spicer, 2017). Det som är bäst för den gemensamma organisationen kanske inte alltid är till gagn

för den enskilda kommunen (Jakobsen och Kiland, 2017). I dessa fall kan det uppstå intressekonflikter för de politiker som är med och styr i samverkan som i sin tur kan ha en negativ inverkan på förtroendet för den gemensamma organisationen ute i kommunerna, vilket i sin tur riskerar att försvåra alternativt skada samverkan.

För att ansvarsutkrävande ska fungera fullt ut krävs det således en struktur på plats som säkerställer insyn och uppföljning samt en kontinuerlig dialog parterna emellan. Ju fler kommuner det är som är med i samverkan desto mer svårstyr tenderar samverkan (Kalu, 2012). Detta lyfts också upp i litteraturen där man talar om bimodal och multimodal samverkan (Kalu, 2012). Som begreppen antyder så har en bimodal samverkan två medlemmar och en multimodal tre eller flera (Kalu, 2012). Ju fler medlemmar en samverkan har, desto svårare tenderar det att bli att säkerställa att alla känner sig delaktiga, vilket kräver ett kontinuerligt arbete och tydliga kommunikationsvägar.

Det räcker således inte med att skapa förutsättningar för god styrning och ansvarsutkrävande inför att samverkan etableras, utan samverkan kräver ständigt arbete för att fungera (Ansell och Gash, 2007; Huxham, 2003). Utöver de ovan nämnda utmaningarna finns det således utmaningar som måste hanteras kontinuerligt inom ramen för en samverkan. En sådan har vi redan nämnt och det är att säkerställa att man är överens om ambitionsnivå och målbild och att samverkan upplevs som rättvis av alla parter. Detta görs genom kontinuerlig uppföljning och en strukturerad dialog mellan ägarna.

Utöver det kräver samverkan för att nå full potential att man klarar av att överbrygga tidigare organisatoriska gränser. Vid interkommunal samverkan handlar det om att kunna tänka utanför den egna kommunens geografiska område vid olika beslut och fatta beslut som är till nytta för det större området som den gemensamma organisationen verkar inom samt verksamheten som helhet (Thomasson, 2018b). Det kan till exempel handla om att fatta beslut om att göra en gemensam investering i infrastruktur som flera kan nyttja, istället för att rusta upp befintlig infrastruktur i någon av de samverkande kommunerna. Det handlar även om att ledningen för den gemensamma organisationen kan fördela resurser över alla kommuner för att på så sätt nå ett optimalt resursutnyttjande. Det kan exempelvis handla om hur personalen är organiserad och att förändra arbetsformer och anpassa dessa till nya geografiska förutsättningar (Thomasson, 2018b). Vinsten av samverkan över tid torde stå att finna i att kunna tänka i termer av det nya geografiska området inom alla verksamhetens områden och på alla nivåer i organisationen. Den här typen av verksamhetsrelaterade fördelar med samverkan är enligt Ansell och Gash (2007) det som tar längst tid och är svårast att uppnå.

Ytterligare en utmaning som kan uppstå när man samverkat ett tag är frågan om att växa, det vill säga att släppa in fler medlemmar. Att ta in nya medlemmar är resurskrävande och kräver en anpassning och förändring av såväl organisationen som styrningen och ledningen av denna. Frågor rörande allt från fördelning av poster i styrelsen/direktion, hur fördelning av kostnader ska se ut till hur den nya kommunens verksamhet ska fusioneras med den befintliga organisationen behöver besvaras. Ansell och Gash (2007) föreslår därför att organisationer som planerar att växa har en tydligt utarbetad struktur för hur det ska ske.

Resultatet av tidigare forskning kring utmaningarna med samverkan kan sammanfattas i enlighet med tabell 3:2 nedan. Tabell 3:2 tar sin utgångspunkt i Ansell och Gash artikel från 2007 där författarna sammanfattar vad som krävs för att få samverkan att fungera. Utöver det som Ansell och Gash presenterar i sin artikel innehåller tabell 3:2 även utmaningar som senare studier visat påverkar samverkan och styrning av samverkan. Tabell 2 är uppdelat efter vilken typ av faktorer det är. Först har vi ingångsvärdena, det vill säga vad som vid själva ingången i samverkan påverkar processen. Dessa följs av institutionella och strukturella faktorer, det vill säga faktorer kopplade till lagstiftning, verksamheten och organisationsform samt även hur styrningen utformas i avtal och liknande styrande dokument. Slutligen har vi processrelaterade faktorer och dessa handlar om hur man skapar den rättvisa Ansell och Gash (2007) talar om. Dessa faktorer är de

som är enklast att påverka även efter det att samverkan inletts och den gemensamma organisationen är etablerad.

Ingångsvärden	Institutionella och strukturella faktorer	Processrelaterade faktorer
<p>Maktbalansen mellan partners som ingår samverkan. Denna påverkas av:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Storlek • Tillgång till kritiska resurser • Asymmetri i tillgång till kunskap och information <p>Motiv till samverkan</p> <p>Parternas historia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kommunernas historia och tidigare relation till varandra? • Har man samverkat tidigare? Med samma partner eller andra? • Personliga relationer på ledningsnivå <p>I vilken utsträckning kan man välja partner?</p>	<p>Lagstiftning och typ av verksamhet</p> <p>Val av organisationsform</p> <p>Struktur för styrning och dialog</p> <ul style="list-style-type: none"> • fördelning av platser i styrande organ • förutsättningar för inflytande och delaktighet i processer • vem styr och vem ansvarar för vad – grunden för ansvarsutkrävande <p>Aktivt ledarskap och aktiv ägarstyrning</p>	<p>Förtroendeskapande åtgärder</p> <p>Synliggörande av beroendeförhållanden</p> <p>Kontinuerliga resultat av samverkan "small wins"</p> <p>Kontinuerlig dialog kring:</p> <ul style="list-style-type: none"> • problemdefiniering, • förväntningar • ambitionsnivå, • gemensamma mål och värden. <p>Säkerställa ansvarsutkrävande genom:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dialog och förankring i politiken i respektive kommun • Uppföljning och utvärdering av resultat i relation till förväntningar • Skapa kunskap i kommuner och hos medborgare om verksamheten <p>Den gemensamma organisationen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hur den utformas för att anpassas till parternas behov. • Hur man arbetar gränsöverskridande – över kommungränser och skapar nya processer baserade på regionala behov.

Tabell 3.2
Faktorer som påverkar samverkan.

3.5 Sammanfattning av kunskapsläget

Såväl internationella som svenska studier visar på samverkan har flera fördelar. Bland de mest framträdande effekterna hittar vi de positiva fördelar som en ökad resursbas ger upphov till. Dessa effekter motsvarar ofta de behov och motiv som finns bakom samverkan. För att samverkan ska ha de effekter som avses krävs emellertid att de kommuner som samverkar kan hantera de utmaningar som kommer med en samverkan. Bland utmaningarna finner vi behovet av att skapa en gemensam målbild, säkerställa tillit och förtroende parterna emellan genom tydlig styrning, uppföljning och ansvarsfördelning. Detta i sin tur lägger grunden för det ansvarsutkrävande som är centralt i offentlig sektor, men ofta upplevs som svårt att uppnå vid samverkan. Utöver det är det tydligt att samverkan inte är en "quick fix" utan kräver att man ständigt arbetar med den gemensamma organisationen och styrningen av den gemensamma organisationen. Vikten av att skapa en jämlik relation där alla parter upplever att det finns en rättvis fördelning av kostnader och vinster är central. Generellt handlar det enligt Ansell och Gash (2007) om att samverkan för att fungera kräver att parterna upplever relationen som rättvis.

Vad tidigare forskning emellertid inte utvecklar närmre är hur effekterna av samverkan ser ut över tid. Hur kan samverkan utvecklas och vad är potentialen i att samverka under en längre tid i en gemensam organisation? Uppstår det nya fördelar när man samverkat länge? I så fall vilka är de? Vilka är möjligheterna att fortsätta bygga på och utveckla samverkan och vilka är hindren för en sådan utveckling? Hur ser möjligheterna till att gemensamma organisationer växer och blir regionala ut? Vilka är de eventuella hindren för en regionalisering? Syftet med den här rapporten är som tidigare nämnts att försöka fylla en del av den kunskapsluckan som finns.

4 Nästa steg i samverkan och vari utmaningarna ligger – två exempel

I det här kapitlet kommer två fall av interkommunal samverkan att beskrivas. I båda fallen handlar det om samverkan mellan kommuner som pågått under en tid och hur samverkan kan utvecklas. Det finns emellertid en rad skillnader också. Den första organisationen som beskrivs är Vakin. Vakin är ett exempel på interkommunal samverkan som har funnits några år och nu håller på att växa från två kommuner till i första hand tre, men framöver kommer organisationen sannolikt att ta in flera. Frågan är om det finns en potential att växa och blir mer regional och i vilken utsträckning organisationen kan arbeta med forskning och utveckling?

Det andra fallet utgörs inte av en organisation, utan egentligen om fyra. Det handlar om tre stora VA organisationer i Skåne och hur de gemensamt bildat en fjärde organisation med fokus på forskning och utveckling. De tre organisationerna har funnits länge och har således en längre historia än Vakin. Vidare har de tre organisationerna gjort delar av den resa Vakin står i beredskap att göra, inte minst när de tillsammans bildade det fjärde bolaget, det vill säga forskningsbolaget. Icke desto mindre brottas även dessa organisationer med frågor som rör regionalisering och möjligheten att ta in nya medlemmar samt även hur man ska nå den fulla potentialen i samverkan.

4.1 Att växa – hur, när och hur mycket?

Vakin står för Vatten- och Avfallskompetens i Norr AB. Vakin bildades 2016 när Umeå och Vindelns kommuner slog samman sina respektive VA verksamheter och bildade det gemensamma driftsbolaget Vakin. Utöver det gemensamma driftsbolaget, eller kompetensbolaget som det benämns, fanns från början två anläggningsbolag. Det ena var Vindelns Vatten och Avfall och det andra Umeå Vatten och Avfall. Sedan januari 2021 är även Nordmaling med som delägare. Det har därför tillkommit ytterligare ett anläggningsbolag. Vindelns Vatten och Avfall AB äger 5% av andelarna, Nordmaling Vatten och Avfall AB äger 5% av andelarna och slutligen, Umeå Vatten och Avfall AB är de resterande 90%. Anläggningsbolagen äger anläggningarna i respektive kommun och det är även i styrelsen för anläggningsbolagen som beslut fattas om investeringar i respektive kommun. 2020 hade Vakin 165 anställda.

4.1.1 Bakgrund

Initiativet till samverkan var från början Vindelns. Vindelns är en liten kommun med ca 4500 invånare. Som liten kommun upplevde Vindelns svårigheter att driva VA verksamheten. Vad man framförallt upplevde var svårigheter med kompetensförsörjningen. Detta var anledningen till att kommunstyrelsens ordförande i Vindelns kommun tog kontakt med Umeå. Umeå var redan från början positiva till en samverkan. Speciellt då Umeå VA redan sedan tidigare diskuterat möjligheten att bidra med kompetens till andra kommuner i regionen och det fanns inskrivet i Umeå VA:s ägardirektiv att verka för att vara en regional resurs. VA var det som var i fokus för samverkan, men då Umeå hade vatten och avfall i samma organisation blev det så att samverkan inte bara kom att omfatta VA utan även avfall. I efterhand upplever man emellertid från Vindelns sida att det var en bra idé att ta med avfall då lagstiftning och reglering har ändrats och behov av mer kompetens ökat även inom avfallsområdet.

Vindelns med sina 4500 invånare är mycket mindre än Umeå med sina 90 000. Umeå var ändå den kommun man vände sig till när man insåg att man behövde samverkan med någon och anledningen till detta var att andra kommuner i närområdet är ungefär lika stora som Vindelns och upplever därför också liknande problem. Från Vindelns sida såg man därför inte att man kunde få någon hjälp från dessa kommuner. Ytterligare en förklaring är att tidigare försök till samverkan med andra mindre kommuner i närområdet runnit ut i sanden.

Storleksskillnaden har inte heller visat sig vara något större problem och inte heller att ägarandelarna skiljer sig mycket åt mellan kommunerna. Detta då Vindelns redan från början upplevde att de inte enbart skulle få in mer resurser i verksamheten, utan också att de trots att de var mindre skulle få ett stort inflytande över verksamheten. Detta har förstärkts genom att man har ett roterande system för vem som är ordförande respektive vice ordförande i styrelsen.

4.1.2 Effekter av samverkan

Från Vindelns sida upplever man goda effekter av samverkan. Det handlar såväl om förbättrade möjligheter till framtida kompetensförsörjning som mer omedelbara effekter av en ökad tillgång till kompetens i och med att man ingick samverkan med en större organisation. Detta upplevs såväl från politiskt håll som ute i verksamheten. Samverkan har också medfört att man har kommit i kapp med en hel del av de delar som man inför samverkan upplevde att man hade problem med i Vindelns. Generellt sett är en större organisation mindre sårbar och ger anställda andra möjligheter till utveckling. Att ingå i en större organisation har inneburit att man har haft mer resurser att arbeta med i olika områden som ligger inom uppdraget. Fortfarande kvarstår det emellertid en del att göra vad det gäller investeringar i Vindelns kommun. Från Vindelns sida upplever man även att det nu finns bättre möjligheter att arbeta mer strategiskt och även planera för framtida behov. Man upplever även positiva effekter inom avfallsområdet även om inte avfall primärt upplevdes som ett problem för kommunen.

Även från Umeå VA:s sida har man upplevt fördelar med samverkan. Även om man inte hade samma utmaningar som Vindelns vad det gäller kompetensförsörjning hade Vindelns kommit längre vad det gäller i sitt arbete med vattenskyddsområden men även användningen av UV filter för rening. Att med hjälp av den nya tekniken och digitala lösningar utveckla verksamheten är något man ser som lättare att göra när man är fler kommuner som är med och delar på riskerna men även fördelarna. Det finns också en möjlighet att digitalisering och teknikutveckling på sikt kan överbrygga de stora avstånden som i norr utgör en begränsning för samverkan. Det finns således potential i att vara en större organisation även när det handlar om att ta in ny teknik och arbeta med utveckling av verksamheten. Digitalisering är även det ett av målen som finns med i Vakins nuvarande affärsplan. Här kan mindre kommuner vara till stöd för de kommuner i samverkan som är större. Umeå som växer har inte heller möjlighet att hela tiden vara den som drar utvecklingen framåt, utan har behov av att samarbeta med andra kommuner. Samverkan inom regionen bygger således på att alla är med och bidrar. Detta bidrar även till att skapa en jämvikt i relationen mellan kommunerna.

Utöver det ingår Umeå i ett större sammanhang och är tillsammans med de mindre grannkommunerna en del av en gemensam arbetsmarknadsregion. Om mindre kommuner har en bra kommunal service gynnar det därför på sikt även Umeå. Det fanns således något som båda kommunerna kunde lära och dra nytta av vid samverkan. Framförallt handlar det också om en process där man över tid lär känna varandra och på det viset utvecklas samverkan genom ökat förtroende.

4.1.3 Utmaningar

Genom samverkan har det blivit tydligt att kommunerna har olika kultur och olika sätt att arbeta på. Detta är något såväl Umeå som Vindelns sett och som man arbetar med

och förhåller sig till. Vad man också uppmärksammat genom samverkan är vikten av att upprätthålla en god kommunikation med ägarkommunerna och övriga politiker i kommunen. Detta för att säkerställa insyn och delaktighet, men även förståelse för samverkan och behovet av samverkan. I Vindeln har denna fråga hanterats genom att antalet platser i Vinvas styrelse (styrelsen för anläggningsbolaget) har utökats för att fler partier ska vara representerade och därmed delaktiga i de beslut som rör den egna kommunen. Upplevelsen är att detta också har skapat en bättre politisk förankring ute i kommunen.

Samverkan har också tydliggjort att kommunerna har olika utmaningar och därmed också olika områden som man vill lägga fokus på. I Umeå handlar det mycket om utbyggnad av staden, medan det för Vindelns del framförallt handlar om att klara av investeringar och få upp investeringstakten. Att Vindeln är en mindre kommun märks också i att avståndet till medborgarna blir mindre och det kräver en tätare dialog med medborgarna än vad man i Umeå är van vid att ha. Att fokus skiljer sig åt mellan kommunerna ställer krav på verksamheten och koordineringen. Detta är också något som organisationen över tid lär sig att arbeta med.

Ytterligare en utmaning är att hantera frågan om taxa. Optimalt är att ha liknande taxekonstruktion i kommunerna som ingår i Vakin. Där har man än så länge inte nått hela vägen fram och så länge det är kommunfullmäktige i respektive kommun som beslutar om taxan är det något man inom ramen för samverkan behöver förhålla sig till.

4.1.4 Vägen framåt

I Vakin framtida strategi ingår det att ta in fler kommuner i samarbetet. Det finns också i aktieägaravtalet utrymme för att bli totalt sett fem delägare och där regleras också hur man när nya ägare kommer in ska hantera fördelning av bland annat ägarandelar och ordförande och vice ordförande poster ska rotera. Redan idag finns det en utbredd samverkan inom Västerbotten. Vindeln och Nordmaling är inte ensamma om att ha problem med att, som ensam och mindre kommun, leva upp till de krav som idag finns på VA-verksamheten. Framför allt handlar det om ett behov av att säkerställa kompetensförsörjning och att underhålla långa ledningsnät. Västerbotten är emellertid stort till ytan och avstånden är långa. Frågan om hur man samverkar i en gemensam organisation där samutnyttjande av personal är det främsta motivet, är en utmaning och en fråga som man på sikt kan behöva förhålla sig till. Samverkan i en gemensam organisation bygger i stora delar på att man ligger relativt nära geografiskt, men det kan finnas olika sätt att hantera avstånden på. Detta samtidigt som den lokala förankringen är viktig i den lilla kommunen.

En annan utmaning med att växa är att säkerställa delaktighet och inflytande. Det är viktigt att ingen kommun känner sig förfördelad om man tar in fler medlemmar. Detta är en utmaning man måste förhålla sig till när man växer. En annan är hur man kan växa i en lagom takt för att verksamheten ska hinna med. En erfarenhet man gjorde när är Vindeln och Umeå VA slogs ihop var att det tar tid att konsolidera en ny organisation. Generellt har man nytta av lärdomarna man gjorde när Vindeln och Umeå VA gick samman i en organisation när man framöver tar in nya kommuner i samverkan.

Redan 2021 kommer Nordmaling med som ny ägare i Vakin. Nordmaling har med runt 2500 invånare också svårt att utan samverkan säkerställa såväl kompetensförsörjning som kvaliteten i VA-verksamheten. Precis som Vindeln kommer Nordmaling att även föra över avfallsverksamheten till Vakin. Att både VA och avfall ska vara med i samverkan är något som Vakin lyfter fram som viktigt för relationen mellan ägarna. Att sitta i samma styrelse men bara vara delaktig i delar av ärendena tror man på sikt kan skapa en obalans i relationer och möjligheter till inflytande, vilket man vill undvika.

Utöver att växa finns det inom Vakin en ambition och vilja att arbeta med utveckling av kunskap genom att driva forsknings- och utvecklingsprojekt inom den gemensamma organisationen och i samarbete med universitet. Det finns även inskrivet i ägardirektivet att bolaget ska arbeta med forskning och utveckling. Att arbeta med att utveckla kunskap

lokalt och utifrån de behov som mer nordliga kommuner har skulle vara en styrka och till fördel för de kommuner som ingår i samverkan då dessa skulle få ta del av den kunskap som utvecklas i form av högre kvalitet på de tjänster som Vakin erbjuder.

4.1.5 Sammanfattning

Vakin är en relativt ny organisation med ambitioner att fortsätta utvecklas. Viljan att utvecklas tar sig uttryck på framförallt två sätt. Det ena handlar om att växa i regionen genom att ta in flera medlemmar. Det andra handlar om att bygga en plattform för utveckling och forskning inom organisationen. Dessa båda utvecklingsområden är något som bolaget planerar att jobba med parallellt och finns även inskrivna i ägardirektiven. Utmaningarna ligger i hur man som bolag kan växa på ett smart sätt. Med smart avses här dels att kunna växa och bli större samtidigt som alla delägare känner sig delaktiga och lokala intressen kan tillvaratas. Detta är en utmaning som även lyfts i litteraturen kring samverkan och som ytterst handlar om att säkerställa såväl tillit som ansvarsutkrävande. Att växa smart innebär även att överbrygga de geografiska begränsningar som finns i form av stora avstånd i regionen. Här kan bland annat digitalisering vara ett stöd. Ett annat stöd är att utveckla arbetet inom med forskning och utveckling och tillämpning av ny teknik. Att arbeta med utveckling kan här ses som ett sätt att fördjupa samverkan och också öka potentialen i samverkan. Här handlar det dels om att med fler kommuner öka resursbasen och därmed också möjligheten till att arbeta med utveckling, dels om att få kunskap kring lokala förutsättningar som kan höja kvaliteten i den verksamhet som bedrivs.

Ytterligare en intressant aspekt att ta med sig från det här exemplet är att de likheter och skillnader som finns mellan kommunerna i Vakin. Å ena sidan är det stora skillnader i storlek och därmed också vad det gäller tillgången till resurser. Även kulturellt verkar det finnas skillnader mellan de kommuner som samverkar inom Vakin. Vidare har inte kommunerna samma utmaningar då det är de små kommunerna och inte Umeå som har problem med kompetensförsörjning, samtidigt som Umeå brottas med andra problem. Skillnader i storlek, resurstillgång och incitament till samverkan är alla tre faktorer som i litteraturen anses försvåra samverkan. Samtidigt tycks parterna uppleva ett ömsesidigt beroende av varandra som medlemmar i samma region och även de små har kunskap att bidra med. Det tycks således finnas en "win-win" i samarbetet och en balans i relationen även om relationen på pappret är asymmetrisk. Att behålla denna balans kan bli en utmaning när organisationen växer.

4.2 Forskning, utveckling och växtvärk?

Till ytan är Skåne som region/län förhållandevis litet. Trots det finns det i Skåne 33 kommuner. Detta innebär att avstånden mellan kommuner är relativt litet. När före detta Kristianstad län och Malmöhus län slogs ihop och bildade region Skåne ändrades även förutsättningarna för lokaltrafiken och i takt med att den utvecklades inom regionen ökade även rörligheten inom regionen. Idag är Skåne nästa att betrakta som en arbetsmarknad och pendlingen mellan kommunerna är omfattande.

Det finns således inom regionen goda förutsättningar för samverkan och samverkan sker också i stor utsträckning mellan kommunerna i Skåne. Samverkan inom Skåne tenderar emellertid att centreras kring Skånes fyra hörn: sydvästra, nordvästra, sydöstra och nordöstra. Inom dessa fyra geografiska zoner har samverkan gradvis kommit att växa fram mellan skånska kommuner inom en rad olika områden. När det gäller interkommunal samverkan inom vatten och avlopp är den största bland kommuner i de två västra hörnen av Skåne, dvs Skåne nordväst och Skåne sydväst. Det finns även utbyte och samverkan mellan dessa båda västra hörn på ett sätt som inte har sin motsvarighet i de östra kommunerna. Dessa fyra organisationer är Sydvatten, VA

Syd, NSVA och deras gemensamma forsknings och utvecklingsbolag Sweden Water Research (SWR). Var och en av dessa kommer att presenteras nedan med fokus på effekter och utmaningar med samverkan för de enskilda organisationerna såväl som för klustret som helhet.

4.2.1 Sydvatten AB

Bakgrund

Sydvatten har en lång historia och bildades redan 1966. Sydvatten ägs av 17 skånska kommuner och är en av Sveriges största dricksvattensproducenter. Sydvatten levererar vatten till sina ägarkommuner som sedan distribuerar dricksvatten till VA-abonnenterna i de olika kommunerna. Dessa kommuner är: Bjuv, Burlöv, Båstad, Eslöv, Helsingborg, Höganäs, Kävlinge, Landskrona, Lomma, Lund, Malmö, Skurup, Staffanstorps, Svalöv, Svedala, Vellinge och Ängelholm. Styrelsen består av 13 ordinarie ledamöter och 15 suppleanter. Om man ser på såväl ordinarie ledamöter som suppleanter är alla ägare representerade, men alla ägare har inte en ordinarie ledamot i styrelsen.

Sydvatten bildades ursprungligen av fem av de idag 17 delägarkommunerna, närmre bestämt Malmö, Helsingborg, Landskrona, Lund och Eslöv. Syftet var då att säkra den framtida dricksvattenförsörjningen i västra Skåne genom att bland annat bygga en tunnel från sjön Bolmen. Syftet med samverkan var således från början att gemensamt bygga ut infrastruktur för dricksvattenförsörjning i Skånes västra delar. Sedan dess har samverkan utökats och fler kommuner har kommit in som delägare och arbetet med att bygga ut infrastruktur har fortsatt.

Verksamheten och effekter av samverkan

Sydvatten levererar således dricksvatten till kommungränsen och tar betalt av kommunerna för kostnaderna att producera det dricksvatten som levereras till kommunerna. Denna kostnad blir sedan en del i kommunernas VA-taxa. Därefter är det kommunernas ansvar att säkerställa leverans till abonnenterna. Beslut om investeringar i infrastruktur samt andra satsningar som Sydvatten gör tas av bolagets styrelse. Vid beslut om investeringar redovisas alltid vilken effekt investeringen kommer att få på VA-avgiften i ägarkommunerna.

När Sydvatten bildades var det diskussioner kring om bolaget skulle ansvara även för leveransen av dricksvatten till hushållen, men kommunerna var inte redo att släppa ifrån sig den delen av försörjningsledet. Den här typen av diskussioner har återkommit även på senare tid då det finns fördelar med att det är en organisation som har rådighet över hela kedjan från produktion till leverans till slutkund. Frågan om en ändring av uppdelningen i ansvar mellan Sydvatten och ägarkommunerna har därför återkommit, men ännu har inte konsensus funnits i frågan.

Organiseringen av den kommunala dricksvattenförsörjningen samt avloppshandlingen har de skånska kommunerna valt att lösa på lite olika sätt. Flera av dem har emellertid valt att samverka. Detta har resulterat i att två stora organisationer för hantering av dricksvattenförsörjning och avloppsrening har kommit att växa fram, en i Skånes sydvästra del, VA Syd och en i Skånes nordvästra del, NSVA². Att kommunerna ansvarar för leverans av dricksvatten från kommungräns till abonnent skapar behov av samordning mellan Sydvatten och ägarkommunerna i frågor som rör befintlig såväl som ny infrastruktur. Sydvatten har därför en nära relation till såväl NSVA som VA Syd. Denna relation har underlättats av att det under långa perioder har funnits en personunion mellan styrelserna i NSVA och VA Syd och den i Sydvatten. Det vill säga att politiker som har suttit som ordförande eller vice ordförande i NSVA och VA Syd även suttit i Sydvattens styrelse. Utöver det har under långa perioder dessa politiker

2 Båda dessa organisationer behandlas mer i detalj nedan

även varit ledande politiker i Lund, Helsingborg och Malmö. Resultatet har blivit dels att Sydsvattens styrelsemöten och internat utgjort en arena för dialog mellan ledande politiker i några av de största skånska städerna, dels att förankringen till samarbetsorganisationerna VA Syd och NSVA samt ägarkommunerna under långa perioder fungerat bra. Det har också underlättat för Sydsvattens ledning i deras arbete med att förankra och få igenom beslut samt skapa förtroende för organisationens verksamhet. Vidare har det inneburit ett viktigt komplement till den dialog som tjänstemännen i de olika organisationerna har med varandra.

Utöver att arbeta med att säkra dricksvattenförsörjning har Sydsvatten även på senare tid kommit att satsa på forskning och utveckling i syfte att höja kvaliteten på bolagets verksamhet, öka kunskapen inom branschen vad det gäller dricksvatten samt även sprida denna kunskap. Detta var ett uppdrag som Sydsvatten fick av sin styrelse. För att säkerställa den framtida kvaliteten på dricksvatten samarbetar Sydsvatten även med kommuner kring stora dricksvattentäcker i närområdet, däribland kommunerna runt sjön Bolmen i Småland. Sydsvatten skapade därför en avdelning inom bolaget vars uppgift var att driva forskning och utveckling.

Utmaningar och vägen framåt

Sydsvatten är redan en stor organisation och arbetar inte aktivt för att bli större. Fokus framöver är att fortsätta utveckla infrastrukturen utifrån regionala behov i dialog med ägarkommunerna. Sydsvattnen arbetar även sedan många år tillbaka aktivt med forskning och utveckling och kommer att fortsätta göra det. Det är en viktig del i kompetensförsörjningen, men även för att höja kompetensen inom organisationen.

Samverkan kräver emellertid mycket arbete och tid för att fungera. Organisationen måste aktivt arbeta med styrelsen och med dialogen med ägarna. Detta är viktigt för förtroendet. Att skapa och sprida kunskap om verksamhetens behov och förutsättningar samt kommunicera detta till ägarna och styrelsen är en viktig del i arbetet med att upprätthålla organisationens förtroende och legitimitet. En annan är att vara transparent och att det finns ägardirektiv och konsortialavtal som visar vad ägarna vill och i vilken riktning bolaget ska utvecklas. Från bolagets sida arbetar man mycket med att skapa en bra relation till styrelsen och i styrelsen. Transparens och tydlig redovisning är andra delar som bolaget arbetar aktivt med för att skapa förtroende i relationerna till ägarna.

Arbetet med att skapa och upprätthålla en god dialog och kommunikation med ägarkommunerna underlättades under många år av de personunioner som fanns mellan styrelsen och styrande organ i ägarkommunerna. Då dessa inte längre finns ställs det andra krav på bolagets ledning i arbetet med att upprätthålla en god dialog och kommunikation med ägarna och inte minst säkerställa att de är informerade om Sydsvattens verksamhet och också om vilken roll Sydsvatten har i regionen när det gäller samhällsbyggnad.

Utöver samarbetet med ägarna är det även viktigt att fortsätta samarbetet med övriga aktörer inom VA i regionen. Däribland VA Syd och NSVA. För detta samarbete finns en mer formell plattform och det är SWR, men även informella kontaktytor finns. Dessa relationer är av stor betydelse då NSVA och VA Syd samlar en stor andel av Sydsvattens ägarkommuner och ansvarar för leverans från kommungränserna till abonnent. Samordning mellan dessa stora organisationer krävs således när det gäller frågor rörande befintlig infrastruktur men även dess framtida utveckling. Att VA Syd och NSVA samlar många av Sydsvattens ägarkommuner underlättar samordningen för Sydsvatten samtidigt som beroendeförhållandet mellan organisationerna ökar efterhand som de växer.

4.2.2 VA Syd

Bakgrund

VA Syd bildades 2008 av Lund och Malmö när Lunds VA-organisation gick samman med VA och avfall i Malmö. Redan från början var ambitionen att VA Syd efter det att organisationens bildats och etablerats som en egen verksamhet, skulle växa genom att

bjuda in kommuner i närområdet till samverkan. Ambitionen har varit att växa med en till två kommuner per mandatperiod och det har man till stora delar lyckats med. VA Syd har idag utöver Lund och Malmö ytterligare tre kommuner som medlemmar och dessa är Burlöv, Eslöv och Lomma. Totalt sett har VA Syd 400 anställda.

När VA Syd bildades fanns det krav från de mindre partierna i framförallt Lunds kommun att alla partier skulle ha en möjlighet till insyn i förbundet. Konsekvensen av detta krav blev att VA Syd idag styrs av ett förbundsfullmäktige som är det högsta politiska organet. Sedan har de även en förbundsstyrelse som ansvarar för den löpande verksamheten och även ägarnämnder, en ägarnämnd för varje medlemskommun. Syftet med ägarnämnderna är att säkerställa att organisationen och den verksamhet som den bedriver har en lokal förankring.

Verksamheten och effekter av samverkan

Syftet med bildandet av VA Syd var bland annat att säkra kompetensförsörjningen för den VA-verksamhet kommuner ansvarar för samt att skapa en mer solid och mindre sårbar organisation. På VA Syds hemsida kan man också läsa att de arbetar under devisen ”ensam är inte stark”, vilket även är något som lyfts fram under de intervjuer som gjorts. Genom bildandet av VA Syd har man skapat en större organisation som till mångt och mycket lever upp till motiven bakom organisationens bildande. Kommunerna har inom VA Syd byggt upp en kompetens som de enskilda kommunerna inte själva skulle ha kunnat åstadkomma. Vidare innebär organisationens storlek att verksamheten är mer robust och mindre sårbar och har kapacitet att göra investeringar i nät och infrastruktur i en utsträckning enskilda kommuner, med undantag för Malmö, inte hade kunnat klara av att åstadkomma på egen hand. Detta i sin tur innebär ju att de tjänster och produkter VA-abonenterna betalar för håller en högre kvalitet.

För att få gå in som medlem i kommunalförbundet kräver VA Syd att den kommun som går in är villig att göra investeringar i sin infrastruktur i linje med de riktlinjer och krav som finns på verksamheten idag. Detta har inneburit att en del av de kommuner som varit på väg in i samarbetet valt att inte gå in som medlem i organisationen då de helt enkelt tyckt att det blivit för dyrt. VA Syd har emellertid fortsatt målet att växa och även att fortsätta driva forskning och utveckling inom området för att säkerställa god kvalitet i tjänster och produkter och att pröva och utveckla nya tekniker. Detta är alla mål som finns med i den affärsplan som togs för perioden 2019–2030.

Hur mycket organisationen kan växa beror på flera faktorer. Vad som nämns i intervjuer är bland annat vilket förtroende verksamheten har och därmed också vilka personer det är som leder organisationen. Vad som också påverkar möjligheten att växa är organisationens struktur och hur mycket organisationen klarar av att bli större. Flera av de som vidtalats i samband med den här studien pekar på att VA Syds konstruktion med ett fullmäktige, en styrelse och flera ägarnämnder är tungrodd och kräver mycket tid och engagemang av såväl politiker som tjänstemän. Det finns därför indikationer på att det kan finnas begränsningar i VA Syds organisatoriska modell som gör att det framöver kan bli svårt för organisationen att ta in fler medlemmar.

Utmaningar och vägen framåt

Att kunna växa beror på vem som leder organisationen och hur relationerna ser ut och också hur fort en organisation mår med att växa. Förtroende är centralt för att kunna växa. Förtroende är också något som VA Syd aktivt behöver arbeta med även i relation till befintliga medlemmar. Detta då organisationen i vissa kommuner inte ses som en del av kommunens verksamhet och det kan då vara svårt att förankra de satsningar som VA Syd gör i de olika medlemskommunerna. Framförallt när det gäller större investeringar. Det finns också tendenser till att medlemmar ibland vill prioritera den egna kommunens behov framför de mer regionala intressena när det gäller utbyggnad av infrastruktur. Att gå med i en större organisation innebär att man behöver kompromissa och att man

måste ge upp en del av den egna rådigheten över verksamheten för att kunna samverka. En ovilja till att ge upp rådigheten över verksamheten och att gå upp och försvinna i en större organisation är också den förklaring som mindre kommuner som valt att stå utanför samarbetet ger till valet att fortsätta i egen regi.

I VA Syd finns det således en konflikt mellan gemensamma intressen och lokala intressen när det gäller gemensamma satsningar. Även behov av att höja VA-taxan för att öka standarden på ledningsnät i kommuner som går in som medlemmar har blivit ifrågasatt. Det finns även en misstro mot de större kommunerna från de mindre kommunernas sida då det finns en rädsla av att de stora kommunernas intressen ska komma att dominera. Ytterst handlar det således om att skapa förtroende för det VA Syd gör, men även kunskap kring de behov VA-verksamheten har.

4.2.3 NSVA

Bakgrund

NSVA (Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp) är ett kommunalt bolag som bildades 2009 av Helsingborg, Båstad, Landskrona, Svalöv och Åstorp. 2010 gick Bjuvs kommun med och sedan 2020 är även Perstorps kommun delägare i bolaget. Bolaget har således växt sedan bildandet 2009 och gått från fem till sju ägare. Under 2021 får NSVA ytterligare en delägare i form av Örkelljunga och då har man åtta ägare.

NSVA är ett driftbolag och ansvarar för drift av VA-verksamheten i delägarkommunerna. Huvudmannaskapet ligger således kvar i kommunerna och VA-kollektiven i respektive kommun hålls separerade. Detta innebär även att taxan skiljer sig åt mellan kommunerna samt att respektive kommun själv beslutar om investeringar, verksamhetsområde och beslutar om ABVA för sin kommun. Syftet med samverkan inom NSVA är att säkerställa kompetensförsörjning och få till en mer effektiv drift av VA verksamheten samt planera och genomföra investeringar såväl inom som över kommungränser. NSVA kan även som en större organisation med större resursbas på ett annat sätt än enskilda kommuner driva investeringsprojekt och säkerställa att verksamheten lever upp till de krav som finns i lagar och förordningar.

Verksamheten och effekter av samverkan

NSVA har för delägarna inneburit att de fått tillgång till kompetens och resurser de inte hade i den egna kommunen. Det har inneburit att kommunerna som är delägare i NSVA har fått andra möjligheter att arbeta med underhåll och investeringar och lever nu i större utsträckning än tidigare upp till de krav som ställs på VA-verksamheten. Detta är också synligt i de mätningar som görs i Svenskt Vattens Hållbarhetsindex. NSVA ställer även krav på kommuner som går med i bolaget att de på sikt måste komma upp i samma standard som övriga medlemskommuner. Det är således viktigt att de kommuner som går med i NSVA är villiga att investera i VA.

Utmaningar och vägen framåt

NSVA är ett driftbolag och huvudmannaskapet för VA-verksamheten ligger kvar hos respektive kommun. Att NSVA är ett driftbolag gör att de har färre styrande politiska organ än VA Syd som är ett kommunalförbund med ägarnämnder, fullmäktige och styrelse. Detta gör att NSVA upplevs som mindre tungrota än VA Syd. Icke desto mindre ställer det krav på ledningen i NSVA när antalet ägare ökar. Man behöver säkerställa att dialogen med ägarna fungerar och att beslut förankras lokalt även när man växer och blir fler. Frågan är hur mycket en organisation som NSVA kan växa samt hur man på ett bra sätt anpassar organisationen och styrelsens utformning och sammansättning när man blir fler ägare. Framförallt är utmaningen den att behålla den lokala förankringen samtidigt som man arbetar med ett regionalt fokus.

Kopplat till detta är utmaningen med att taxan bestäms lokalt av respektive kommuns fullmäktige vilket gör att kommunerna i NSVA har olika taxor vilket i sin tur skapar en

asymmetri mellan delägarna. En enhetstaxa hade kunnat bidra till att jämna ut dessa skillnader och även på sikt leda till att de flesta abonnenterna inom NSVA:s geografiska område hade fått en lägre taxa då kostnaderna hade kunnat slås ut på flera hushåll. En sådan förändring skulle emellertid kräva omfattande ändringar i lagstiftningen. Det finns däremot inget som hindrar kommunerna från att själva komma överens om en gemensam taxekonstruktion. Hur taxan sätts är således ytterligare ett exempel på hur organisationer som ansvarar för VA i flera kommuner behöver balansera lokala intressen mot regionala.

Det är emellertid inte enbart på ledningsnivå som det ställs krav när organisationens växer, utan även ute i organisationen då en ny kommun innebär nya medarbetare och kanske även nya arbetssätt. Det är viktigt att hantera detta i organisationen. Nya kommuner som kommer in i verksamheten har ofta delar som är eftersatta. Det är en av anledningarna till att man går med i NSVA. Detta måste hanteras och balanseras och kräver också en förståelse hos såväl de som arbetat i den kommun som kommer in som bland NSVA:s personal kring varför det är på det viset.

Ytterligare en utmaning är att då NSVA inte är huvudman är det respektive ägarkommun som har tillstånden som krävs för att bedriva den verksamhet som NSVA i praktiken bedriver. Detta är en konsekvens av samverkan och den organisatoriska lösning man valt för NSVA och är ett exempel på hur den kommunala strukturen som vi byggt upp VA kring såväl organisatoriskt som i lagstiftningen inte fullt ut är anpassad för de regionala samverkansbehov som VA har idag.

En annan utmaning när NSVA såväl som Sydvatten och VA Syd växer är behovet av samordning mellan dessa tre organisationer men även deras ägare. Det regionala perspektivet kräver samordning men återigen även förankring lokalt hos ägarna. De tre VA-organisationerna i västra Skåne har också ett utbrett samarbete sinsemellan. Inte minst genom sitt gemensamma forskningsbolag SWR (se nedan). Men även inom andra områden. Utöver det förekommer även samverkan med andra skånska VA-organisationer, däribland SBVT₃ som även inkluderar Olofströms kommun som ligger i Blekinge. Bland annat arbetar man med att ta fram en gemensam ABVA för kommunerna i Skåne. Något som på sikt ska underlätta den regionala samordningen. Utöver det har NSVA samarbete med LBVA i Halland när det gäller investeringar i infrastruktur för norra Skåne och södra delen av Halland.

4.2.4 Sweden Water Research (SWR)

Bakgrund

Sweden Water Research bildades 2013 av Sydvatten, NSVA och VA Syd. Vid den tiden hade Sydvatten länge arbetat med forskning och utvecklingsfrågor inom ramen för sin egen organisation, och även NSVA och VA Syd hade egna avdelningar för forsknings- och utvecklingsfrågor. Det fanns emellertid ett intresse och en vilja vid den tidpunkten att de tre organisationerna skulle fördjupa sitt samarbete och diskussioner fördes kring hur detta skulle kunna ske. Detta var vid en tidpunkt då det fanns en tydlig personunion mellan de tre organisationerna då ledande politiker i Malmö, Lund och Helsingborg satt i styrelsen för antingen NSVA eller VA Syd samtidigt som de satt i Sydvattens styrelse. Detta lade grunden för god kommunikation och relation mellan ägarna.

I diskussioner kring hur samarbetet mellan de tre organisationerna kunde fördjupas landade man i forskning. Alla tre organisationer avsatte pengar till forskning, men med en gemensam satsning skulle man kunna åstadkomma mer. SWR bildades med denna finansiering som grund och därefter har forskningsmedlen utökats med hjälp av externa anslag, vilket ytterligare bidragit till SWR:s utveckling och möjlighet att generera och sprida kunskap kring VA-frågor.

Ytterligare en anledning till detta var att de tre organisationerna konkurrerade med varandra när det gällde arbetskraft och kompetens. Västra Skåne är till ytan tillräckligt liten för att utgöra ett arbetsmarknadsområde och pendlingsmöjligheterna är goda. Att gemensamt arbeta för kompetensutveckling och säkerställa kompetensförsörjningen var således något som alla tre organisationerna kunde dra nytta av. Speciellt då forskningen inom VA i Sverige behövde utvecklas och det framförallt behövdes kunskap kring hur man löser framtida utmaningar kring vattenförsörjning och rening.

SWR konstruerades som ett bolag med en styrelse som är sammansatt av ledamöter från styrelserna i Sydvatten, NSVA och VA Syd. Detta stärkte ytterligare kopplingen mellan de tre organisationerna på politisk nivå. Utöver det valde man initialt att låta VD-posten för SWR rotera mellan de verkställande direktörerna i de tre bolagen. Efterhand som SWR kom att etableras som ett forskningsbolag och fick fler aktiva doktorander och forskare kom verksamheten i SWR även att stärka relationen mellan personal som arbetar ute i de olika verksamheterna i de tre organisationerna. Detta då forskningsprojekt utförs i samarbete och med nära anknytning till de anläggningar som Sydvatten, NSVA och VA Syd ansvarar för och doktorander och forskare rör sig därför mellan organisationerna.

Kopplingarna mellan Sydvatten, VA Syd och NSVA som SWR bygger på olika nivåer i de tre organisationerna är tillsammans med de forskningsresultat som kommer ägarna till del viktigt för den legitimitet och därmed även den plattform som SWR behöver ha för att fungera som ett forskningsbolag.

Verksamheten och effekter av samverkan

SWR bedriver som redan nämnts forskningsprojekt och engagerar i dessa såväl doktorander som mer seniora forskare. Syftet med verksamheten är att stärka kompetensen i den verksamhet som bedrivs av de tre ägarna. Detta görs inte minst då forskning sker ute i organisationerna och på de anläggningar som NSVA, VA Syd och Sydvatten ansvarar för och driver och att denna forskning sker i nära samarbete med anställda inom de tre organisationerna. Kunskap om SWR:s arbete sprids även genom den årliga forskningsdag som SWR anordnar där bland annat doktorander får presentera sin forskning och dess resultat. Utöver det är syftet även att stärka VA-forskningen och dess roll i Sverige och även bygga på och sprida forskningsresultat internationellt.

Utmaningar och vägen framåt

SWR har funnits i sju år och är ett etablerat forskningsbolag med hög legitimitet hos ägarna. Utmaningarna framöver ligger i att fortsätta upprätthålla verksamheten och även att utveckla den. Styrelsens sammansättning i såväl SWR som i Sydvatten, VA Syd och NSVA ändras över tid och det gör att SWR hela tiden måste arbeta för att upprätthålla en god dialog med sina ägare och sin styrelse och synliggöra nyttan med den verksamhet de bedriver. Att arbeta med att kombinera forskning och praktisk tillämpning är också en utmaning då forskningens behov och verksamheternas behov inte alltid går hand i hand. Forskning ska vara internationellt publicerbar och hålla en nivå som gör att SWR kan fortsätta ansöka om och erhålla externa forskningsmedel samtidigt som den är relevant och tillämpbar ute i verksamheterna.

4.2.5 Sammanfattning

NSVA, VA Syd, Sydvatten och deras gemensamma forskningsbolag SWR är ett intressant exempel på hur samverkan över tid kan utvecklas i en region. Över tid har tre stora organisationer växt fram i västra Skåne som har långtgående samarbeten med varandra och andra mindre VA-organisationer i Skåne. Samarbetet i Skåne visar tydligt på hur VA-frågor inte bara behöver hanteras utifrån ett mer regionalt perspektiv för att stärka mindre kommuners resursbas, utan även på att VA i sig är regionala frågor och inte kommunala. Framförallt kräver kompetensförsörjning, infrastrukturutbyggnad och

klimatfrågor regionala lösningar. Exemplet från hur samverkan växt fram och tagit form i Skåne visar också tydligt på de utmaningar som finns mellan de regionala behoven och det lokala styret samt på vilka begränsningar dagens organisatoriska lösningar och juridiska förutsättningar har för att utöka det regionala samarbete. Detta samtidigt som exemplet från Skåne visar på potentialen i samverkan inte bara för att stärka kvaliteten i verksamheten utan även för att bygga kunskap och kompetens och forskning inom VA.

Samverkan mellan kommunerna i Västerbotten har ännu inte fullt ut hunnit utvecklas på samma sätt som samverkan mellan de skånska kommunerna. En naturlig förklaring till det är att Vakin än så länge enbart funnits som organisation sedan 2016 och att samverkan i regionen är ny. Trots det brottas Vakin med delvis samma utmaningar som de skånska organisationerna gör. Framförallt delar man utmaningar kring hur en organisation kan växa och ta in nya medlemmar utan att bli för svårstyrd. Organisatoriska och juridiska utmaningar är således desamma för såväl Vakin som VA-organisationerna i Skåne.

Man delar även utmaningarna kring hur man kan balansera lokala intressen gentemot regionala sådana i en samverkan. Utöver det finns det så klart även skillnader mellan organisationerna. En sådan är att geografin och klimatet skiljer sig åt mellan norra och södra Sverige. Trots att Skåne är en region med korta avstånd finns där tre stora organisationer. Kanske behöver det finnas fler VA-organisationer i den region Vakin befinner sig i för att hantera avstånden? Kanske är inte lösningen ett stort Vakin utan flera större organisationer som samverkar med varandra som Sydvatten, VA Syd och NSVA gör i Skåne?

Utöver de mer övergripande likheterna och skillnaderna mellan organisationerna finns det anledning att mer i detalj jämföra organisationerna som ingår i den här studien och göra det genom att ställa resultaten av studierna av de här organisationerna mot de resultat som redovisas i tidigare forskning kring samverkan. Detta kommer därför att göras i analysen nedan.

5 Analys

5.1 Verksamheten och effekter av samverkan

Organisationerna som utgör exemplen ovan har lite olika historia och olika livslängd. Den organisationen med kortast livslängd är Vakin. I Vakin kan vi trots dessa något kortare historia hitta flera av de effekter som tidigare forskning kring samverkan lyfter fram och som sammanfattades i tabell 3:1. Vad vi framförallt ser är effekter på kompetensförsörjning och tillgången till en ökad resursbas och därmed att organisationen blir mindre sårbar än vad framförallt den lilla kommunens organisation hade varit. När det gäller organisationens förmåga att lösa mer komplexa problem och ta sig an regionala utmaningar är detta något som ligger i linje med ambitionerna Vakin har, både vad det gäller geografisk expansion och även satsningarna som görs på forskning och utveckling. Det finns ännu inga tydliga effekter på detta område, men det är inte omöjligt att det över tid kommer att synas effekter även inom detta område om man fortsätter arbeta i den riktning man angett i sin affärsplan.

När det gäller organisationerna i Skåne är de mer etablerade än Vakin och det är tydligt också när man analyserar effekterna. Sydvatten är den organisation som funnits längst. Sydvatten visar på tydliga effekter vad det gäller att hantera regionala utmaningar kring dricksvatten. Redan från start har Sydvatten arbetat med att göra investeringar som kan komma flera kommuner till del och efterhand som bolaget har växt har dessa möjligheter ökat. Då Sydvatten funnits sedan 1966 har de under en lång tid kunnat arbeta över kommungränser med utveckling av infrastruktur på ett sätt som det är svårt att se att kommunerna var och en för sig kunnat göra mer kostnadseffektivt. Det är även tveksamt om kommunerna själva lyckats åstadkomma den typen av infrastrukturutveckling på en mer regional nivå om denna del drivits av kommunerna själva. Detta baseras emellertid enbart på antaganden då det är svårt att säga något om hur utvecklingen hade sett ut om Sydvatten inte bildats.

Att dricksvattenförsörjningen genom Sydvattens arbete vilar på en infrastruktur som redan från början byggdes med ett regionalt perspektiv har i sin tur medfört att såväl kvaliteten som tillgången till vatten inom regionen kunnat säkras över tid. Utöver det har Sydvatten genom sin satsning på forskning och utveckling i kombination med sin långa historia byggt upp en kunskap och kompetens inom organisationen som bidrar till att öka kvaliteten och servicen till kommunerna såväl nu som framöver.

Även organisationerna VA Syd som funnits sedan 2008 och NSVA som funnits sedan 2009 visar på hur en större organisation på ett annat sätt än en mindre kan arbeta med kompetensförsörjning och bygga upp kunskap och kompetens inom organisationen som kommer ägarna/medlemmarna till del. I båda organisationerna kan vi även se hur ambitionsnivån har ökat i takt med att tillgången till resurser ökat, vilket innebär att organisationen kan göra mer i form av investeringar och underhåll i infrastruktur än vad en mindre kommun kan klara av. Vidare innebär den större organisationen och den utökade resursbasen att verksamheten blir mindre sårbar.

Att ambitionsnivån ökar innebär även att det har funnits behov av att öka taxan, det är därför svårt att säga i vilken utsträckning som samverkan i dessa båda fall bidragit till att minska kostnaderna i kommunerna. Snarare handlar det om att kvaliteten ökar och möjligheten att leva upp till krav och regleringar förbättras i och med att kommunerna samverkar. Det finns dessutom tecken på att en större organisation kräver mer arbete och även en större överbyggnad. Detta är inte minst tydligt i VA Syd där det finns flera utsagor om att organisationen är tungrodd och svår att styra. En större organisation driver således upp overhead och kräver mer byråkrati. Med 400 anställda på fem medlemskommuner är det en mycket stor organisation och detta i sin tur påverkar hur

verksamheten kan bedrivas. Å andra sidan är VA Syd till skillnad från NSVA huvudman och har andra möjligheter att driva kommunövergripande projekt och investeringar, vilket i sin tur kräver en annan typ av organisation. Hur kostnadseffektiva dessa båda organisationer är, är därför svårt att avgöra. Vad man däremot tydligt ser är att olika organisatoriska lösningar har olika effekter och ger olika möjligheter. Vilka dessa är får vi tillfälle att återkomma till nedan när vi tittar på utmaningar och vägen framåt.

5.2 Utmaningar och vägen framåt

I tidigare forskning kring samverkan lyfts flera faktorer upp som var för sig har möjlighet att påverka samverkan och hur väl samverkan fungerar. Dessa faktorer är sammanfattade i tabell 3.1 ovan. Vi kommer i detta avsnitt att se hur dessa faktorer har influerat samverkan i de organisationer som är i fokus för den här studien. Vi kommer emellertid inte att gå igenom alla de faktorer som nämns i tabell 3.2, utan fokusera på de som varit mer framträdande och även i de fall det förekommer lyfta faktorer som inte identifierats i tidigare forskning.

5.2.1 Utmaningar i form av ingångsvärden

När det gäller ingångsvärdena och hur de påverkar relationen kommunerna emellan är det tydligt att storleksskillnaderna och tidigare relationer är mest framträdande i VA Syd. Detta trots att storleksskillnaderna kommunerna emellan är större i Vakin än i VA Syd. Vakin är å andra sidan en yngre organisation och det kan vara så att vissa saker blir tydligare över tid. Vidare är Vakin precis som NSVA en driftorganisation där integrationen av kommunernas verksamhet är begränsad. I VA Syd som är ett kommunalförbund och huvudman är integrationen mer långtgående och den enskilda kommunens möjlighet att påverka mer begränsad, vilket i sin tur kan accentuera känslan av att man som kommun får underordna sig de större kommunernas vilja. Organisationsform tycks således ha betydelse för vilken betydelse de olika ingångsvärdena får för samverkan längre in i processen.

Val av organisationsform tillhör ju de institutionella och strukturella förutsättningarna och exemplet ovan visar tydligt på vilka effekter den kan få för hur samverkan fungerar längre fram. Organisationsform får inte bara effekter för hur relationen mellan parterna ser ut i den gemensamma organisation som skapas utan även vad som kan åstadkommas inom ramen för samverkan och då framförallt i vilken utsträckning organisationen kan arbeta med att göra gemensamma investeringar och därmed arbeta mer regionalt. Där är det skillnad mellan en driftorganisation och en organisation som VA Syd som har ett mer utökat uppdrag.

En annan intressant faktor som lyfts i samband med den här studien är betydelsen av tidigare relationer mellan ledande politiker och tjänstemän samt personunioner. Den samverkan som idag finns mellan NSVA, VA Syd och Sydvatten i form av SWR har sin grund i att det under många år har funnits en kommunikation mellan organisationerna. Till grund för denna kommunikation har varit att politiker som haft en ledande och central roll i ägarkommunerna suttit i styrelsen för inte en, utan ofta två av organisationerna. Således har det under många år förekommit att en och samma politiker suttit i presidiet eller haft en ledande roll inom VA Syd eller NSVA även suttit i Sydvattens styrelse och där i det sammanhanget etablerat en relation. Denna personliga relation mellan ledande politiker har sedan enligt många varit förutsättningen för samarbetet mellan de tre organisationerna och bildandet av SWR. Personliga relationer och historiska således inte underskattas, vilket också är något som bland andra Ansell och Gash (2007) lyfter fram i sin artikel.

5.2.2 Institutionella och strukturella faktorer

Utöver organisationsform faller även lagstiftning och regleringar under de institutionella och strukturella faktorerna. I alla de fall som studerats inom ramen för den här studien är det tydligt att befintliga regelverk begränsar möjligheten att fullt ut integrera verksamheterna. I alla fallen lyfts taxan och taxekonstruktionen som en utmaning. Att kunna ha en enhetlig taxa i de kommuner som samverkar lyfts fram som något som hade förenklats såväl samarbetet som ökat möjligheterna att fullt ut arbeta över kommungränserna och därmed få ut den fulla potentialen i samverkan. Taxekonstruktionen har även en viktig symbolisk funktion då det kan vara svårt att motivera att taxan är olika i de kommuner som samverkar. Inte minst för de abonnenter som får betala olika för vad som tillsynes är likartade tjänster.

En annan strukturell faktor som blir synlig i fallen är hur infrastruktur historiskt sett byggts fram med den egna kommunens geografi i åtanke. Detta kan begränsa möjligheterna att arbeta regionalt då infrastrukturen i sig kan vara sådan att den begränsar en verksamhet till en viss kommun eller försvårar möjligheten att transportera vatten mellan kommuner och reningsverk. På sikt kan dessa strukturella hinder byggas bort genom att gemensamma investeringar görs i exempelvis matarledningar och gemensamma reningsverk. Sådana satsningar kan öka kvaliteten då det ökar leveranssäkerheten och skapar mindre sårbarhet i verksamheten då alternativa lösningar finns inom ramen för ett system. Att bygga ihop tidigare separata infrastrukturer tar emellertid tid och kan stöta på politiskt motstånd då finansieringen av investeringar i en verksamhet konkurrerar med finansiering av investeringar i annan verksamhet inom kommunen. Att göra investeringar driver även upp kostnader. Finansiering av investeringar och taxor är således exempel på strukturella och institutionella faktorer som inverkar begränsande på vilka effekter man kan få ut av samverkan som inte diskuterats i tidigare forskning.

Kommunstrukturen har inte enbart betydelse för hur infrastrukturen byggts ut över tid, utan utgör även grunden för den lokala demokratin. Politiker som sitter med i den gemensamma organisationens styrande organ har således att hantera en konflikt mellan den egna kommunens intressen och de gemensamma intressena som organisationen arbetar för. Detta kan vara en förklaring till varför det uppstår svårigheter att i samverkan.

5.2.3 Processrelaterade faktorer

När det gäller processrelaterade faktorer är det framförallt de som har med säkerställande av ansvarsutkrävande och dialog med ägarna/medlemmarna som är synliga i fallen ovan. Framförallt syns de i de organisationer som arbetar direkt mot kommunerna och levererar tjänster till abonnenterna, dvs NSVA, VA Syd och Vakin. I såväl VA Syd som NSVA kan man se att efterhand som organisationerna växer och tar in fler ägare desto svårare blir det också att säkerställa dialog med ägarna. I VA Syds fall är detta speciellt tydligt då organisationen upplevs som tungrodd och har en stor politisk överrock. VA Syd är även den organisation där ifrågasättandet av de beslut som fattas och gemensamma satsningar är som mest tydligt.

NSVA är något smidigare i sin lösning och har också fler medlemmar än VA Syd. Med en styrelse istället för som VA Syd tre styrande organ blir antalet möten i NSVA färre. Likväl innebär det ökade antalet ägare att arbetsbördan för ledningen ökar då det kräver närvaro och dialog med fler kommuner. Vakin som också är ett driftbolag utgör här ett mellanting. Till skillnad från NSVA har inte Vakin en styrelse enbart, utan en styrelse för det gemensamma bolaget och utöver det tre ägarbolag med var sin styrelse. Vakin har ännu inte hunnit växa i den omfattning som VA Syd och NSVA gjort men funderar redan nu på hur kommunikation och dialog med ägarna ska hanteras när bolaget tar in fler ägare.

Varken Sydvatten med sina 17 ägarkommuner eller SWR som ägs av NSVA, VA Syd och Sydvatten har liknande problem. En möjlig förklaring till detta kan vara att dessa

båda bolag arbetar mot en annan organisation (kommun eller bolag) och inte direkt mot abonnenterna. Den politiska konflikten och behovet av prioriteringar blir kanske därför mindre synlig i dessa organisationer.

Sammanfattningsvis kan man således konstatera att i alla tre organisationer som levererar tjänster till abonnenterna är det tydligt att former för dialog med och kommunikation med ägarna är centrala för förtroende och tillit till den gemensamma organisationen. Här ingår tydlig styrning och ansvarsfördelning samt former för hur resultat kommuniceras och följs upp och rapporteras till ägarna. Det senare har betydelse dels för ansvarsutkrävande, dels för att kommunicera och säkerställa ”small wins” vilket i sin tur stärker förtroende och tillit.

Om förtroende och tillit kan säkerställas och en god dialog upprättas med hjälp av vilka processer man bygger upp inom ramen för den organisation som väljs för samverkan kan således problem med såväl lokal förankring, demokrati och insyn förebyggas. Om dessa problem undviks kan det i sin tur underlätta att få till stånd beslut om gemensamma investeringar och taxekonstruktion. Hur väl processerna som skapas tillgodoser behovet av dialog och förankring kan således till viss del kompensera för de strukturella och institutionella utmaningar som finns.

5.3 Sammanfattning av analys

I analysen av de organisationer/konstellationer som ingår i den här studien framkommer det en rad intressanta slutsatser vad det gäller samverkan och vilken potential samverkan har över tid framförallt vad det gäller möjligheterna att dels utöka samverkan, dels fördjupa samverkan. De effekter av samverkan och utmaningar med samverkan som här framkommit överensstämmer till stora delar med tidigare forskning och således den sammanfattning av tidigare forskning som gjorts i tabell 3.1 och 3.2 ovan.

Först och främst kan man konstatera att när det gäller att utöka samverkan finns där begränsningar av olika slag. I fallet Vakin blir de geografiska begränsningarna i form av avstånden tydliga. Däremot är behoven av samverkan desamma. Vilket visar på att även om förutsättningarna för samverkan kan skilja sig åt mellan glesbygd och mer tätbefolkade områden, är behoven likartade. I fallet med samverkan i Skåne tycks begränsningarna snarare ligga på det personliga och historiska planet där samverkan tycks vara utbredd inom framförallt det som tidigare utgjorde Malmöhus län. En möjlig förklaring till detta är tidigare relationer och historien mellan kommunerna i denna västliga del av Skåne.

Utöver geografin finns det även andra strukturella och institutionella begränsningar. En sådan begränsning är befintliga organisationsformer och vilka förutsättningar dessa har att expandera. Här tycks framförallt kommunalförbundet med fullmäktige och styrelse och ägarnämnder vara begränsande då det kräver många möten och flera beslutsinstanser och även en hel del byråkrati. Bolagsformen verkar här vara mer smidig, men även den har sina begränsningar och inget av de bolag som studerats är huvudman och de har således begränsade möjligheter att fatta kommunövergripande beslut. Även regler kring taxan och särredovisning av VA-kollektivens ekonomi utgör en begränsning. Det kan således finnas behov av att se över lagstiftningen för att möjliggöra en fördjupad och utökad samverkan mellan kommuner. Det senare är något som flera utredningar och studier anser vara nödvändigt för att säkerställa kvaliteten på vatten- och avloppstjänster framöver.

Strukturella faktorer i form av hur det demokratiska systemet är uppbyggt innebär också vissa begränsningar och skapar inte minst intressekonflikter mellan det kommunala intresset och de regionala behoven. I viss mån kan utarbetandet av processer för styrning och dialog överbygga dessa problem. Ytterst handlar det om förtroende för den gemensamma organisationen och hur den styrs samt kunskap om verksamhetens

behov. Om förtroende finns ökar viljan att släppa på den egna kommunens intressen och rådighet över verksamheten. Detta förtroende som ytterst vilar på relationer ligger ju till exempel till grund för det samarbete som idag finns mellan Sydvatten, VA Syd och NSVA i form av bland annat SWR. Att bygga förtroende och låta en organisation växa fram på det sätt Sydvatten till exempel gjort tar tid, och enligt en ny studie kring investeringsbehovet samt resultatet av Svenskt Vattens Hållbarhetsindex finns inte den tiden.

Det finns således hinder för att växa och skapa mer regionala organisationer vilket också lyfts av företrädare för NSVA, VA Syd och Sydvatten. Dels handlar det om verksamheternas art och val av organisationsform, dels handlar det om hur man säkerställer lokal förankring och därmed förtroende för den stora gemensamma organisationen. Att gå vidare och fördjupa och utöka samverkan tycks vara enklare i de fall den lokala politiken är lite mer på avstånd från de beslut som den gemensamma organisationen ska fatta. Detta då det innebär en minskad konflikt mellan intressen vilket i sin tur underlättar beslutsfattandet och möjliggör att de gemensamma intressena kan få styra vilka beslut som fattas.

6 Slutsatser

Resultaten från den här studien visar således på det som redan tidigare studier lyft fram som utmaningar när det gäller samverkan. Vad denna studie utöver det gör är att mer specifikt belysa de hinder som uppstår när man efter en tid vill utöka och/eller fördjupa samverkan samt vilka skillnaderna är mellan samverkan i glesbygd och mer tätbefolkade områden. När samverkan lyckas har den här studien såväl som tidigare studier visat på dess effekter vad det gäller kompetensförsörjning, ökad resursbas och förmåga att arbeta med utveckling, forskning och investering och förnyelse av infrastruktur. Detta sammantaget gör organisationerna mindre sårbara och bättre rustade att hantera kriser. Samverkan är således det sättet på vilket de behov som idag finns inom VA-sektorn i Sverige kan hanteras framöver.

För att samverkan ska fungera behövs emellertid ett kontinuerligt arbete och då framförallt inom ramen för vad som i den här studien benämns för processuella faktorer. Inte minst är dessa faktorer viktiga då de kan bidra till att överbygga många (dock inte alla) utmaningar som samverkan har. Samverkan tar emellertid tid att etablera och också tid för att det ska fungera. Studiens resultat och slutsatser sammanfattas nedan.

- Vad denna studie tydligt visar på är att det finns såväl strukturella som organisatoriska eller processrelaterade faktorer att ta hänsyn till i samverkan.
- Den organisatoriska strukturen upplevs som begränsande för de organisationer som vill växa och ta in fler kommuner i samarbetet.
- För att göra gemensamma investeringar krävs att den politiska viljan finns samt att det på ledningsnivå finns kunskap om verksamhetens framtida behov av utveckling och investeringar.
- Förtroende är centralt i samverkan. Hur man arbetar inom ramen för den gemensamma organisationen samt hur man skapar styrning och ledning som säkerställer dialog och transparens är avgörande.
- Samverkan måste upplevas som rättvis av alla inblandade parter. ”Små vinster” kan vara ett sätt.
- Det finns inom samverkan en inneboende konflikt mellan lokala behov och regionala behov, mellan att säkerställa lokalt inflytande samtidigt som beslutsfattande sker på en regional nivå och med hänsyn till regionala intressen.
- Det finns inga tydliga skillnader mellan glesbygd och mer tätbefolkade områden. Kommunikation och dialog mellan organisation är således inte avhängigt den geografiska närheten utan snarare hur man inom ramen för samverkan organiserar och skapar forum för dialog.

Referenser

- Anell, A. och Mattisson, O. 2009. *Samverkan i kommuner och landsting: En Kunskapsöversikt*, Lund: Studentlitteratur.
- Ansell och Gash, 2007, Collaborative Governance in Theory and Practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.
- Ansell och Gash, 2008. Civic festivals and collaborative governance, *International Review of Administrative Sciences*, 2018, 84(1), 185-205.
- Bel and Warner, 2015, Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence, *Public Administration*, 93(1): 52-67
- Blaeshke, F. och Haug, P. 2018. Does inter-municipal cooperation increase efficiency? A conditional metafrontier approach for the Hessian wastewater sector, *Local Government Studies*, 44(1); 151-171.
- Brorström, S., Argento, D., Grossi, G., Thomasson, A. and Almqvist, R. 2018. Translating sustainable and smart city strategies into performance measurement systems, *Public Money and Management*, April, 1-10.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. och Stone, M. M. 2006. The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the literature, *Public Management Review*, (Special issue): 44-55.
- Durose, C., Justice, J. och Skelcher, C. 2015. Governing at arm's length: eroding or enhancing democracy?, *Policy and Politics*, 43(1): 137-153.
- Edelenbos, J., Van Bururen, A och Klijn, E, H. 2013. Connective Capacities of Network Managers: A comparative study of management styles in eight regional governance networks, *Public Management Review*, 15 (1): 132-159.
- Elston, T., MacCarthaigh och Verhoest, K. 2018. Collaborative cost-cutting: productive efficiency as an interdependency between public organisations. *Public Management Review*, 30(12), pp. 1815-1835.
- Feiock, R. C., Steinacker, A, och Jun Park, H. 2009. Institutional collective action and economic development joint ventures, *Public Administration Review*, March/April, 256-270.
- Guarneros-Meza och Martin, 2016. Boundary spanning in local public service partnerships: Coaches, advocates or enforces, *Public Management Review*, 18(2), pp. 238-257.
- Holum M. L. 2016. Governance of a public sector joint venture: the control challenges of dominated owners. *Local Government Studies*, 42(6), pp. 1004-1023.
- Huxham, C. 2003. Theorizing collaborative practice, *Public Management Review*, 5(3), pp. 401-423.
- Jacobsen, D. I., och Kiland, C. 2017. Success with a bitter aftertaste: Success factors in inter-municipal corporation. *Scandinavian Journal of Management*, 21(4), pp. 53-76.
- Jager, N. 2016. Transboundary Cooperation in European Water Governance – A set-theoretic analysis of International River Basins, *Environmental Policy and Governance* 26: 278-291.
- Jeffares, S. och Skelcher, C. 2011. Democratic subjectivities in network governance: A Q methodology study of English and Dutch public managers, *Public Administration*, 89(4): 1253-1273.

-
- Johnston, E. W., Hicks, D., Nan, N. och Auer, J. C. 2010. Managing the Inclusion Process in Collaborative Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21: 699–721.
- Kalu, N.K. 2012. All That Glitters: Competing Narratives and Transaction Costs in Complex Collaborative Environments, *Administration & Society*, 45(4): 420-442.
- Keast, R. och Mandell, M. 2014. The collaborative push: moving beyond rhetoric and gaining evidence, *Journal of Management and Governance*, 18: 9-28.
- Koppell, J. GS. 2005. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountability Disorder”. *Public Administration Review*, 65(1)94-108.
- Lieberherr, E. 2011. Regionalization and water governance: a case study of a Swiss wastewater utility, *Procedia Social and Behavioral Science*, 14: 73–89.
- Person, L. Newton, P. W. och Roberts, P. 2014. *Resilient Sustainable Cities: A future*, New York: Routledge.
- Previtali, P. 2015. The Italian administrative reform of small municipalities: state of the art and perspectives, *Public Administration Quarterly*, winter 2015: 548-568
- Skelcher, C., Klijn, E.H., Kübler, D., Sörensen, E. och Sullivan, H. 2011. Explaining Democratic Anchorage of Governance Networks: Evidence from four European countries, *Administration Theory and Practice*, 33(1): 7-38.
- Sievers, J. 2017. Små kommuner får svårt att klara VA-behov, *Dagens samhälle*, nr 25, 2017.
- SOU 2020:8. Starkare kommuner med kapacitet att klara välfärdsuppdraget, Finansdepartementet.
- Spicer, 2017. Bridging the accountability and transparency gap in inter-municipal collaboration, *Local Government Studies*, 43(3), pp. 388-407.
- Steiner, R. 2013. The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland, *Public Administration Review*, 5 (4): 551–571.
- Svenskt Vatten. 2020. Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp – en analys av investeringsbehov 2020–2040.
- Thomasson, A. 2005. Vatten på holländskt vis - en studie av VA-verksamheten i Nederländerna. VA-forsk rapportserie nr 2005-01
- Thomasson, A. 2013. Organisering för ökad uthållighet – En studie av olika organisationsformer inom den svenska VA-sektorn. SVU-rapport 2013-13. Stockholm: Svenskt Vatten.
- Thomasson, A. 2015. Att driva VA i egen förvaltning – den lilla kommunens erfarenheter och utmaningar. SVU rapport 2015-23.
- Thomasson, A. 2017. Professionalization vs democratic control – are they mutually exclusive in collaboration for local service provision? *Statsvetenskaplig tidskrift*, 2017/1, 137-153.
- Thomasson, A. 2018a. Samverkan för ökad resursbas – för vem och hur? Svenskt Vatten Utveckling, Nr 2018-1.
- Thomasson, A. 2018b. Management Across Boundaries – A Municipal Dilemma, *Financial Accountability & Management*.
- Warner, M. 2011. Competition or cooperation in urban service delivery?, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4), pp. 421-435.
-

Svenskt Vatten

UTVECKLING

Svenskt Vatten Utveckling
Svenskt Vatten AB

POSTADRESS BOX 14057, 167 14 Bromma

BESÖKSADRESS Gustavslundsvägen 12, 167 51 Bromma

TELEFON 08-506 002 00

E-MAIL svensktvatten@svensktvatten.se

www.svensktvatten.se