

---

**Svenskt Vatten**

UTVECKLING

**Rapport**  
Nr 2024-9

---

# Organisering för stärkt vattenförsörjning

---

Kapaciteter, hållbarhet, samarbete, samordning och samverkan

---

Robert Jonsson  
Sara Gustafsson  
Brita Hermelin

---

# 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](mailto:svensktvatten@svensktvatten.se)

[www.svensktvatten.se](http://www.svensktvatten.se)

---

RAPPORTENS TITEL	Organisering för stärkt vattenförsörjning. Kapaciteter, hållbarhet, samarbete, samordning och samverkan
TITLE OF THE REPORT	Organization for strengthened water supply: Capacities, sustainability, cooperation, coordination and collaboration
FÖRFATTARE	Robert Jonsson, Sara Gustafsson och Brita Hermelin, Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier, CKS
RAPPORTNUMMER	2024-9
ANTAL SIDOR	32
SAMMANDRAG	Vilken kapacitet har kommunerna i dag för att klara av en långsiktigt hållbar vattenförsörjning – och vad vore önskvärt? Vilken typ av interaktion med andra kommuner behövs med tanke på de kapaciteter som krävs? Rapporten delar in kapaciteterna i politiska, institutionella, kompetensmässiga, finansiella och samhälleliga. Interaktionsformerna som studeras är samarbete, samordning och samverkan. Studien är en del av projektet Stärkt vattenförsörjning för Göteborgsregionen (SVAR).
SUMMARY	What capacity do the municipalities have today to manage a long-term sustainable water supply – and what would be desirable? What kind of interaction with other municipalities is needed in terms of the capacities required? The report divides the capacities into political, institutional, competence-related, financial and societal. The forms of interaction studied are cooperation, coordination and collaboration. The study is part of the project Strengthened water supply for the Gothenburg region (SVAR).
SÖKORD	Kommunal VA, organisering, kapaciteter, hållbarhet, samarbete, samordning och samverkan
KEYWORDS	Municipal water, organization, capacities, sustainability, cooperation, coordination and collaboration
MÅLGRUPPER	VA-organisationer, kommuner (tjänstepersoner och politiker), konsulter, forskare och andra som är intresserade av modeller för samverkan avseende stärkt kapacitet för vattenförsörjning
RAPPORT	Finns att hämta hem som pdf från Vattenbokhandeln. <a href="https://vattenbokhandeln.svensktvatten.se/">https://vattenbokhandeln.svensktvatten.se/</a>
UTGIVNINGÅR	2024
UTGIVARE	@Svenskt Vatten AB
REFERENS	Jonsson R., Gustafsson S. och Hermelin B. (2024). <i>Organisering för stärkt vattenförsörjning. Kapaciteter, hållbarhet, samarbete, samordning och samverkan</i> . SVU-rapport 2024-9. Stockholm: Svenskt Vatten.

### Om projektet

PROJEKTNUMMER	22-109
PROJEKTETS NAMN	Samverkansmodell för regional vattenförsörjning
PROJEKTETS FINANSIERING	Svenskt Vatten Utveckling

---

# Förord

Resultaten som presenteras i denna rapport om organisering för stärkt vattenförsörjning utgör en av två delar i projektet *Samverkansmodell för regional vattenförsörjning (22-109)*, finansierat av Svenskt Vatten Utveckling. Den andra delen handlar om en metod för leveranssäkerhetsanalys som kommer att redovisas i en separat SVU-rapport: *Leveranssäkerhetsanalys för dricksvattensystem. För utvärdering av risker och nyttan med åtgärder*.

SVU-projektet har i sin tur varit en del av det övergripande projektet *Stärkt vattenförsörjning för Göteborgsregionen (SVAR)*, finansierat av de ingående kommunerna och Länsstyrelsen i Västra Götaland med medel från Havs- och vattenmyndigheten. SVAR-projektets syfte är att bidra till en mer robust och hållbar vattenförsörjning i ett förändrat klimat genom att ta fram modeller för samverkan, samt undersöka ekonomiska fördelningsprinciper för ett utökat mellankommunalt samarbete och ett effektivt regionalt nyttjande av råvattenresurser, dricksvattenproduktion och -distribution.

Den studie som presenteras i den här rapporten fokuserar på den första delen i det övergripande syftet, det vill säga att ta fram modeller för samverkan avseende stärkt vattenförsörjning. Begreppet modell för tankarna till ett direkt användbart verktyg, men i den här rapporten syftar ordet modell på ett ramverk och inte på ett verktyg. I slutet av rapporten integreras de två ramverken som presenteras i rapporten och en samverkansmodell för regional vattenförsörjning presenteras.

En empirisk studie har genomförts och två typer av empiriskt material har använts. Formella dokument i form av årsredovisningar och budgetar har studerats och intervjuer med representanter för Göteborgsregionens medlemskommuner har genomförts. Samtidigt som den empiriska studien handlar om kommunerna i Göteborgsregionen har vi för vårt arbete haft ambitioner att bidra med kunskaper som är av relevans för svenska kommuner mer generellt.

Den systematiska och professionella projektledningen genom Göteborgsregionen integrerat med kommunernas delaktighet för forskningsintervjuer och för interaktiva möten under projektets gång har varit en central grund för oss forskare som varit involverade för delstudien. Dessutom har tjänstepersoner från Svenskt Vatten medverkat och bidragit med synpunkter och sitt perspektiv på vattenförsörjning. Slutsatserna och resultaten i rapporten är författarnas egna bedömningar och ansvar. Vi hoppas dock att det resultat och de slutsatser om förutsättningar för samverkansformer för vattenförsörjning som vi presenterar i den här rapporten kan vara till nytta för kommunstrategiska överväganden inom det här området.

Författarna

---

# Innehåll

Förord .....	2
Sammanfattning .....	4
Summary .....	5
<b>1 Inledning .....</b>	<b>6</b>
1.1 Studiens syfte .....	7
1.2 Avgränsningar och studiens kunskapsanspråk .....	8
1.3 Disposition .....	8
<b>2 Metod .....</b>	<b>9</b>
<b>3 Tidigare studier och analysram .....</b>	<b>11</b>
3.1 Samverkan – ett komplext begrepp som behöver specificeras .....	11
3.2 Samverkan och kommunal VA – bakgrund och tidigare forskning .....	12
3.3 Kapaciteter för att skapa säker och hållbar vattenförsörjning .....	13
3.4 Summering .....	14
<b>4 Samverkan för långsiktigt hållbar vattenförsörjning .....</b>	<b>15</b>
4.1 Politisk kapacitet .....	15
4.2 Institutionell kapacitet .....	18
4.3 Kompetens .....	19
4.4 Finansiell kapacitet .....	20
4.5 Samhällelig kapacitet .....	22
4.6 Sammanfattning av studiens resultat .....	23
<b>5 Avslutande reflektioner och slutsatser – kapaciteter och samverkan .....</b>	<b>25</b>
Referenser .....	27
Bilaga A Guide för intervjuer om säker och hållbar vattenförsörjning .....	31

---

# Sammanfattning

**Vilken kapacitet har kommunerna i dag för att klara av en långsiktigt hållbar vattenförsörjning – och vad vore önskvärt? Vilken typ av interaktion med andra kommuner behövs med tanke på de kapaciteter som krävs? Rapporten delar in kapaciteterna i politiska, institutionella, kompetensmässiga, finansiella och samhälleliga. Interaktionsformerna som studeras är samarbete, samordning och samverkan. Studien är en del av projektet Stärkt vattenförsörjning för Göteborgsregionen (SVAR).**

Studien ska bidra med underlag för att konkretisera modeller för samverkan till stöd för att skapa kapaciteter för hållbar vattenförsörjning. I rapporten presenteras ramverk för kapaciteter och interaktionsformer samt en samordningsmodell för regional vattenförsörjning. SVU har även finansierat en annan delstudie inom SVAR-projektet. Den studien handlar om en metod för leveranssäkerhetsanalys för dricksvattensystem och redovisas i en separat SVU-rapport.

Bakgrunden till SVAR-projektet är utmaningar gällande vattenförsörjning som kommuner i Sverige står inför. Utmaningarna är bland annat kopplade till underhållsskuld och klimatförändringar, men också till ökade krav på kvalitet i de tjänster som kommunerna ansvarar för. Tidigare studier har visat att framför allt mindre kommuner har haft svårt att skaffa sig de resurser som krävs för att möta sådana utmaningar. Ett sätt för kommunerna att skapa kapacitet för att upprätthålla hållbar vattenförsörjning är att samverka med andra kommuner.

Studien har utförts av forskare vid Linköpings universitet. De har bland annat studerat kommunala dokument i form av årsredovisningar och budgetar, och de har intervjuat representanter för Göteborgsregionens medlemskommuner. Projektet har ambitionen att bidra med kunskaper som är av relevans för kommunernas hantering av vattenförsörjning i hela Sverige. Studien bygger på tidigare forskning om organisering och styrning av kommuner och deras VA-verksamhet.

Studiens resultat är sorterade utifrån två ramverk, det ena över kommunernas kapacitet att organisera för vattenförsörjning, det andra över interaktionsformer mellan kommuner. Bilden blir att den *politiska kapaciteten* har stärkts under senare år eftersom intresset har ökat från förtroendevalda för VA som verksamhet och ekonomi. *Institutionell kapacitet* handlar till stor del om att säkerställa ett kontinuerligt arbete som inte förlitar sig alltför mycket på enskilda individer, och där kommunikation är nödvändig. *Kompetens* är en viktig fråga som behöver stärkas i många kommuner, och där interaktion mellan kommunerna i regionen kan bidra. *Finansiell kapacitet* handlar om investeringar och underhållsskuld, men även om olika geografiska förutsättningar. *Samhällelig kapacitet* innebär att kommunerna är måna om att ha bra dialog med medborgare och företag.

Studiens ramverk för interaktionsformer omfattar samarbete, samordning och samverkan. I *samarbete* utbyter organisationerna information för att nå sina individuella mål. *Samordning* mellan organisationer handlar om att strukturera och organisera, och kräver mål som överensstämmer med varandra. För *samverkan* krävs det gemensamma ansträngningar mot gemensamma mål, och det är vanligt att parterna upprättar kontrakt och formella överenskommelser.

Rapporten presenterar också en summerande modell där de två ramverken integreras i en samordningsmodell för regional vattenförsörjning.

---

# Summary

What capacity do the municipalities have today to manage a long-term sustainable water supply – and what would be desirable? What kind of interaction with other municipalities is needed in terms of the capacities required? The report divides the capacities into political, institutional, competence-related, financial and societal. The forms of interaction studied are cooperation, coordination and collaboration. The study is part of the project Strengthened water supply for the Gothenburg region (SVAR).

The study will provide a basis for concretizing models for collaboration to support the creation of capacities for sustainable water supply. The report presents a framework for capacities and forms of interaction as well as a “interaction” model for regional water supply. SVU has also funded another sub-study within the SVAR-project. This study is about a method for security of supply analysis for drinking water systems and is presented in a separate SVU report.

The background to the SVAR-project is the challenges regarding water supply that municipalities in Sweden are facing. The challenges are linked to maintenance debts and climate change, but also to increased demands for quality in the services for which the municipalities are responsible. Previous studies have shown that smaller municipalities have had difficulty acquiring the resources required to meet such challenges. One way for municipalities to create capacity to maintain sustainable water supply is to collaborate with other municipalities.

The study has been carried out by researchers at Linköping University. Among other things, they have studied municipal documents in the form of annual reports and budgets, and they have interviewed representatives of the Gothenburg region’s member municipalities. The project has the ambition to contribute knowledge that is of relevance to the municipalities’ management of water supply throughout Sweden. The study is based on previous research on the organization and governance of municipalities and their water and wastewater activities.

The results of the study are sorted based on two frameworks, one on the municipalities’ capacity to organize for water supply, the other on forms of interaction between municipalities. The picture is that the *political capacity* has been strengthened in recent years because interest has increased from elected representatives in water and wastewater as a business and economy. *Institutional capacity* is largely about ensuring continuous work that does not rely too much on individuals, and where communication is necessary. *Competence* is an important issue that needs to be strengthened in many municipalities, and where interaction between the municipalities in the region can contribute. *Financial capacity* is about investments and maintenance debt, but also about different geographical conditions. *Societal capacity* means that municipalities are keen to have a good dialogue with citizens and businesses.

The study’s framework for forms of interaction includes cooperation, coordination and collaboration. In *cooperation*, the organisations exchange information to achieve their individual goals. *Coordination* between organizations is about structuring and organizing and requires goals that are consistent with each other. Collaboration requires joint efforts towards common goals, and it is common for the parties to draw up contracts and formal agreements.

---

# 1 Inledning

Vatten är inte bara en livsnödvändig resurs; det utgör även en viktig grundsten för samhällsutveckling och ekologisk balans. Vattenförsörjning är därmed en global utmaning och central för hållbar utveckling. Ett av de globala målen i Agenda 2030 berör vikten av tillgång till rent vatten (mål 6), exempelvis genom delmålen 6.1 (säkert dricksvatten för alla) och delmål 6.3 (förbättra vattenkvalitet och avloppsrening samt öka återanvändning). Men eftersom de globala målen är odelbara finns det många kopplingar till de övriga 16 målen, som till exempel mål 2 (ingen hunger), mål 3 (god hälsa och välbefinnande) samt mål 13 (bekämpa klimatförändringarna). Det understryker ytterligare vikten av att strategier för hållbar vattenförsörjning är del av ett integrerat angreppssätt för hållbar utveckling.

Enligt svensk reglering är det kommunerna som har ansvaret för vattenförsörjning. Det betyder att det är kommunerna som behöver hantera rådande utmaningar inom det här området. Utmaningarna är bland annat kopplade till klimatförändringar, ökad vattenförbrukning, ett försämrat säkerhetsläge samt skärpta lagar inom området. För det senare är EU:s nya dricksvattendirektiv antaget 2020 avgörande. Det omfattar skärpta bestämmelser om dricksvattenkvalitet, ökad tillgång till dricksvatten och förbättrad information till allmänheten.

För att uppnå rådande miljökrav krävs väl fungerande anläggningar för vattenförsörjning. Kommunernas organisering för vattenförsörjning sker integrerat i området för vatten och avlopp (VA) antingen inom förvaltning eller genom kommunalt ägda bolag. Trots att den här studien är avgränsad till kommunernas vattenförsörjning innebär integrering av detta inom VA-området att rapportens mer generella diskussioner refererar till området i sin helhet.

I kommunerna utvecklas och tillämpas olika verktyg och metoder för att följa upp och säkra kvalitet över tid. Ett sådant exempel är Svenskt Vattens verktyg Hållbarhetsindex, som syftar till att hjälpa kommunerna att analysera och utveckla VA-verksamheten. Senare års Hållbarhetsindex (2022) visar att många kommunala VA-organisationer har en väl fungerande drift. Samtidigt visar denna mätning att det finns brister vad gäller de kommunala VA-organisationernas förmåga att utveckla långsiktiga planer, strategier och processer för hållbar vattenförsörjning. Svenskt Vattens Hållbarhetsindex 2022 visar att kommuner fortfarande har svårt att klara av strategisk planering och att underhålla anläggningstillgångar i enlighet med god ekonomisk hushållning som är ett krav på kommunerna. Sedan ett antal år tillbaka har kommunerna därmed infört finansiella och verksamhetsmässiga mål med inriktning mot god ekonomisk hushållning som stöd för att bedriva kommunala verksamheter av god kvalitet på kort och lång sikt. Efterlevnaden av nämnda mål har visat sig vara god (Brorström et al. 2009).

Att det finns brister när det gäller det långsiktiga perspektivet har på senare år uppmärksammats på olika sätt. En studie av kommunala styrdokument omfattande årsredovisningar och budgetar, synliggör att det är ovanligt att krympande kommuner beskriver strategisk tillgångsforvaltning, underhåll och investeringar och att när det beskrivs handlar det ofta om att kommunen har en underhållsskuld (Jonsson & Syssner 2016). En liknande studie avseende tillväxtkommuner visar att det är ovanligt med beskrivningar av strategisk tillgångsforvaltning och att det är vanligt förekommande med en underhållsskuld (Jonsson & Thomasson 2019).

Det finns även en studie som visar att kommunerna förbättrat sin planering för investeringar inom VA samtidigt som en låg genomförandegrad kvarstår. Kommunerna har generellt blivit bättre på att arbeta fram VA-planer och investeringsbudgetar i vilka investeringar motiveras med hänsyn till olika verksamhetsbehov och till olika hållbarhetsdimensioner. Att genomförandegraden är låg innebär att många beslutade och



---

planerade investeringar skjuts på framtiden eller inte genomförs (Haraldsson 2019).

Även om det går att utläsa en förbättring avseende planering av VA-investeringar och underhåll är det fortfarande så att det finns förbättringspotential inom detta område. Det finns fortfarande kommuner, framför allt mindre kommuner, som saknar kapaciteten för att genomföra den långsiktiga strategiska planeringen. Sammantaget finns det således mycket som pekar mot att det finns brister och därmed även förbättringspotential gällande hur svenska kommuner organiserar och styr långsiktigt hållbar kommunal VA-verksamhet.

Under senare år, inte minst mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget, har regeringen tillsatt en utredning (Kommittédirektiv Dir. 2022:127, sid 1) som handlar om att *”stärka förmågan att leverera vattentjänster vid händelser av kris, höjd beredskap och då ytterst krig samt utifrån de nya förutsättningar som följer av ett förändrat klimat”*. Vad utredningen kommer att landa i är i skrivande stund inte klart då utredningen ska slutredovisas senast den 30 november 2024. Att regeringen har tillsatt nämnda utredning kan ses som ett uttryck för att man ser behov av att förstärka långsiktigt hållbar VA-verksamhet i Sverige.

En sådan förstärkt VA-verksamhet förutsätter att kommunerna har kapacitet att skapa detta och motiverar att begreppet ”kapacitet” används som en viktig dimension av studiens analysram. Stöd för detta finns i tidigare studier av organisatorisk kapacitet för vattenförvaltning som visar att det här är ett multidimensionellt begrepp (de Loë et al. 2002; Alm et al. 2021). De dimensioner av kapacitet som uppmärksammas i den här rapporten relaterar till lokal politik, institutioner, kompetens, finansiering och samhällsrelationer. Samtidigt som var och en av dessa dimensioner varierar från organisation till organisation, är de relaterade till varandra och påverkar varandra och organisationens förmåga att uppnå sina mål.

Kommunerna i Göteborgsregionen, som den här studien utgår från, står inför många av de rådande utmaningarna för vattenförsörjning som beskrivits ovan. Göteborgsregionen har under många år haft en stark tillväxt, och räknar med en fortsatt stor befolkningsökning. De senaste åren har vattenbrist förekommit i flera av kommunerna, i många fall med vattenrestriktioner och bevattningsförbud som följd. Klimatmodeller talar för att detta i framtiden är att betrakta som en allt större utmaning. Samtidigt har stora delar av Göteborgsregionen direkt eller indirekt ett stort beroende av Göta älv, som är en starkt riskutsatt vattentäkt. Även dessa risker, såsom skred och mikrobiell förorening, ökar med klimatförändringarna.

## 1.1 Studiens syfte

Den här rapporten redovisar en studie inom projektet *Stärkt vattenförsörjning för Göteborgsregionen* (SVAR). Detta är ett regionalt projekt för att möta vattenbehovet hos en växande befolkning i ett förändrat klimat och världsläge. Projektet skapar en övergripande bild av behov och möjligheter för robust och hållbar vattenförsörjning inom Göteborgsregionen. SVAR syftar till att konkretisera modeller för samverkan, samt undersöka ekonomiska fördelningsprinciper för ett utökat mellankommunalt samarbete och ett effektivt regionalt nyttjande av råvattenresurser, dricksvattenproduktion och -distribution.

De övergripande effektmålen för SVAR-projektet är:

1. att ge en samlad bild av regionens behov av råvatten- och dricksvattenförsörjning
2. att skapa en helhetsplan för hur framtida behov kan tillgodoses
3. att ta fram modeller för hur kommuner kan samverka kring vattenförsörjning i framtiden.

---

Den här rapporten är en sammanställning av resultaten som bidrar till det tredje effektmålet ovan och fokuserar på mellankommunal och regional samverkan kring vattenförsörjning.

Syftet med delstudien är att bidra med underlag för att konkretisera modeller för samverkan till stöd för att skapa kapaciteter för hållbar vattenförsörjning. I innevarande rapport syftar ordet modell främst på ramverk. Ramverken som presenteras i rapporten utgör stöd för att analysera och förstå strategiska insatser för långsiktigt hållbar kommunal vattenförsörjning.

Samverkan är ett begrepp som kan förstås på olika sätt, och den här studien bidrar till förståelsen för att det finns olika former av samverkan, eller interaktionsformer som vi väljer att benämna det. I den breda diskussionen om samverkan kan detta syfta på olika former för interaktion omfattande allt från kommunikation, dialog och informationsutbyte till samskapande och samorganisering. I den här studien fokuserar vi särskilt på interaktionsformerna samarbete, samordning och samverkan och vad de kan ha för betydelse för kommuners kapaciteter för att hantera en långsiktigt hållbar vattenförsörjning. Se vidare i Tabell 3.1 som utgör ett ramverk för olika interaktionsformer.

## **1.2 Avgränsningar och studiens kunskapsanspråk**

Den empiriska studien behandlar kommunerna i Göteborgsregionen men har ambitioner att bidra med kunskaper som är av relevans för svenska kommuner. Mot bakgrund av detta bygger den här studien även på tidigare presenterad forskning avseende organisering och (hållbarhets)styrning av kommuner och deras VA-verksamhet.

## **1.3 Disposition**

Den här rapporten består av fyra kapitel. Första kapitlet ger en inramning till studien och beskriver dess bakgrund, utgångspunkter och syfte. I nästa kapitel beskrivs studiens tillvägagångssätt. Den huvudsakliga metoden har varit kvalitativa forskningsintervjuer, men även dokumentstudier av årsredovisningar och budgetar ingår samt interaktiva möten med tjänstepersoner och politiker i Göteborgsregionen samt med experter från Svenskt Vatten och med andra forskare som varit involverade inom SVAR. I kapitel tre sammanfattas tidigare studier om kommunernas organisering för vattenförsörjning samt den här studiens analysram som integrerar ramverk för kapaciteter och för interaktionsformer. I kapitel 4 redovisas resultaten av studien utifrån det analytiska ramverket. Rapporten avslutas med avslutande reflektioner och slutsatser (kapitel 5).

---

## 2 Metod

SVAR-projektet har genomförts i samverkan mellan kommunerna i Göteborgsregionen. Representanter från Göteborgsregionens medlemskommuner har deltagit i projektets aktiviteter, bistått med relevanta underlag och därmed varit avgörande för projektets genomförande. Det har även inneburit regelbundna avstämningar med chefsnätverket för VA och avfall inom Göteborgsregionen samt med politiska företrädare för Göteborgsregionens kommuner som har deltagit i möten för att ge inspel till arbetet. Det övergripande projektledningsansvaret har legat på Kretslopp och vatten (Göteborgs stad).

För studien som redovisas i den här rapporten har två typer av empiriskt material använts; det är dels dokument omfattande kommunerna årsredovisningar (för 2021) samt kommunernas budget (för 2023), dels intervjuer som genomförts genom videosamtal med representanter för Göteborgsregionens medlemskommuner. Vidare har olika steg av avrapportering genom workshoppar med förtroendevalda och tjänstepersoner i Göteborgsregionen genomförts. Totalt har det under projektet hållits fem workshoppar där preliminära resultat har stämts av och där det har kommit fram viktiga inspel till det fortsatta arbetet. Därutöver har regelbundna möten med projektledning och med den utökade projektgruppen varit till stöd för design av studien såväl som analys av resultatet.

Genom dokumentstudien har det eftersökts beskrivningar av strategier och insatser inom området för vattenförsörjning och som är förknippat med tillvägagångssätt för hållbar kommunal VA-verksamhet. Mer konkret har dokumenten granskats med avseende på hur VA-frågor lyfts fram i förorden underskrivna av den högsta politiska ledningen i respektive kommun och genom eftersökning av mer detaljer om hur strategier och investeringar i relation till VA beskrivs. Dokumentstudien fyller två funktioner; dels att ge en bild av nuläget i Göteborgsregionen, dels som bakgrund för formulering av intervjuguide.

Genom studien har det genomförts 17 intervjuer med intervjupersoner från 12 av de 13 kommunerna i Göteborgsregionen. Den kommun som inte är med i intervjustudien hade vakanser på de relevanta posterna och valde därför att inte medverka. I fem av kommunerna har två intervjuer gjorts. Intervjupersonerna har haft olika befattningar och benämningar för sina anställningar. I rapporten benämns de som enhetschef samt förvaltningschef. Även en kommundirektör har intervjuats, då vederbörande hade en bakgrund inom samhällsbyggnad och VA. Det innebär att intervjuer har skett med tjänstepersoner med specialiserade uppdrag mot VA-frågor såväl som tjänstepersoner med ansvar för mer övergripande strategiska frågor för samhällsbyggnad och lokal utveckling. Intervjupersonerna har fått kodnummer, med en siffra per kommun. Studien är avgränsad från att intervjua förtroendevalda (se Tabell 2.1). I kapitel fyra hänvisar vi till intervjupersoner i enlighet med det som framkommer i Tabell 2.1.

Intervjuperson	Den intervjuades funktion
1	Förvaltningschef
2a	Förvaltningschef
2b	Enhetschef
3a	Förvaltningschef
3b	Förvaltningschef
4a	Enhetschef
4b	Kommundirektör
5	Förvaltningschef
6a	Förvaltningschef
6b	Förvaltningschef
7	Enhetschef
8	Enhetschef
9	Förvaltningschef
10a	Förvaltningschef
10b	Förvaltningschef
11	Enhetschef
12	Enhetschef

**Tabell 2.1**

Översikt av studiens intervjupersoner.

Inför intervjuerna skickades det ut information om formerna för genomförandet av dessa inklusive en intervjuguide för att informera om frågorna (se Bilaga A). Intervjuerna genomfördes under våren 2023 och varade i 30–60 minuter. I de allra flesta fall genomfördes intervjuerna av två forskare, där en hade huvudansvar för att ställa frågorna och den andra tog anteckningar. Intervjuerna dokumenterades genom anteckningar som renskrivits och skickats tillbaka till intervjupersonerna med möjligheter att korrigera. Intervjuerna har uppehållit sig kring frågor om respektive kommuns kapacitet för att skapa säker och hållbar vattenförsörjning och betydelsen av samverkan för dessa kapaciteter. Strukturen för intervjuerna har gett en stomme även för hur redovisningen av resultatet strukturerats.

Intervjupersonerna informerades om att de i avrapporteringen av resultatet inte kommer att förekomma med namn eller kommuntillhörighet. Samtidigt som vi bedömer att det skapat en grund för att ta upp olika perspektiv på kommunernas strategier för vattenförsörjning, förstår vi att intervjupersonerna också kan undvika att fördjupa frågor som uppfattas som svåra att hantera och som kan kopplas till situationer där aktörer gör olika bedömningar. Den öppenhet som också funnits kring att berätta om konflikt-punkter antar vi delvis berör sådana konflikter ”man är överens om” – det vill säga om frågor där man står för olika bedömningar och prioriteringar och man är öppen med det. Intervjuerna kan till och med uppfattas, förstår vi, som ett sätt att kommunicera det perspektiv man står för inom Göteborgsregionen och i vidare sammanhang.

## 3 Tidigare studier och analysram

### 3.1 Samverkan – ett komplext begrepp som behöver specificeras

Samverkan är ett av nyckelbegreppen för hållbar utveckling och det är något som också tydligt understryks i Agenda 2030 (FN 2015). Men det är ett begrepp som kan tolkas på olika sätt och inte sällan användas synonymt med begrepp som till exempel samarbete och samordning (Gustafsson 2022). Det är viktigt att nyansera samverkan som begrepp och vad det innebär i specifika interaktioner, såväl inom som mellan organisationer. Ett sätt att göra detta är att särskilja mellan olika typer av interaktionsformer, inte minst för att skapa tydlighet med vilket syftet är och vilka förväntningar man har på interaktionen. Tabell 3.1 ger en översikt över olika interaktionsformer och är baserad på sammanställningar av flera litteraturstudier som undersökt begreppen (till exempel MacNamara 2012; Castañer & Olivera 2020). Den representerar inte den enda specificeringen av dessa begrepp, men kan betraktas som en grund för att diskutera förväntningar och utgångspunkter för en interaktion.

Hur varje enskild individ eller organisation definierar de olika begreppen för interaktion är inte av största vikt, det är snarare medvetenheten om att begreppen kan ha olika innebörd för olika organisationer och individer som är viktigt att ha i åtanke. Med andra ord, genom att tidigt diskutera exempelvis förväntningar och förhoppningar samt mål med en interaktion kan man underlätta för en ändamålsenlig process med förutsättningar att uppnå önskat resultat. På ett övergripande plan är begreppen samordning, samarbete och samverkan ofta återkommande i diskussionen om att utveckla ett integrerat hållbarhetsarbete och detta är aspekter som man i många fall har otillfredsställande kunskap om (Gustafsson 2022). De kan uppfattas som vardagliga begrepp för organisering och därmed leda till att man inte ser vilka förutsättningar som krävs för att dessa blir verkningsfulla. Att det finns något slags internt arbete och samarbete kring hållbarhetsfrågorna kan ses som en förutsättning då det interna arbetet i viss utsträckning ”banar väg” för det externa arbetet. Det krävs alltså någon form av intern förankring, transparens och legitimitet för att skapa kapacitet för att externt hållbarhetsarbete ska fungera.

**Tabell 3.1**

Ett ramverk för olika interaktionsformer och deras huvudkaraktäristika baserat på Castañer och Olivera (2020) och MacNamara (2012).

	Samarbete	Samordning	Samverkan
Aktivitet	Informationsutbyte	Strukturera, organisera	Gemensamma ansträngningar
Typ av mål	Individuella mål	Överensstämmande mål	Gemensamt formulerade mål
Organisation	Autonom	Semi-autonom	Påverkas av samverkan
Relationer	Informellt, inte så personberoende	Formella roller	Kontrakt, formella överenskommelser

Enligt definitionen i Tabell 3.1 innebär *samarbete* att organisationer eller enheter utbyter information för att uppnå sina individuella mål. I denna interaktionsform krävs inte att organisationerna eller enheterna ändrar sina mål för att samarbeta, och det är inte heller så personberoende. *Samordning* å andra sidan handlar om att strukturera och organisera, fortfarande utifrån organisationernas individuella mål. Skillnaden från samarbete är att samordning kräver överensstämmande mål för att vara meningsfull, annars finns det ingen anledning att samordna. Rollerna i en samordningsinteraktion är mer formella, eftersom det krävs en samordnare, och det innebär att man är mer beroende av andra organisationer för att uppnå sina mål.

---

Den tredje interaktionsformen i tabellen är *samverkan*. För att samverka krävs gemensamma ansträngningar mot gemensamma mål. För att uppnå dessa mål och för en effektiv samverkan måste man vara beredd att se över organisationen. I samverkansinteraktioner är det vanligt att parterna upprättar kontrakt och formella överenskommelser för att säkerställa förväntningar och målsättningar.

Det är viktigt att betona att ingen av de nämnda interaktionsformerna är överlägsen någon annan. Olika situationer kräver olika former av interaktioner. Ibland är det de yttre ramarna för interaktionen, såsom lagstiftning, direktiv, mandat och roller, som avgör vilken interaktionsform som är mest lämpad. Organisationers förmåga att upprätthålla relationer med sin omvärld är något som berörs i studier kring mellankommunal samverkan. Bland dessa finns Silva et al. (2018), en studie av portugisiska kommuners kapacitet att styra samverkansinitiativ, och studien av Holum (2016) som visar hur förmågan att samverka över organisatoriska gränser kan bidra till att stärka den egna organisationens kapacitet.

### **3.2 Samverkan och kommunal VA – bakgrund och tidigare forskning**

Enligt svensk reglering är det kommunerna som har ansvar för vattenförsörjning och som behöver mobilisera sin kapacitet inom detta område för att möta rådande utmaningar. Två avgörande faktorer som lyfts fram som viktiga för långsiktig hållbarhet inom VA i kommuner är aktivt ägarskap och kompetent personal (Jonsson 2017). Vidare betonas vikten av att prioritera underhåll i enlighet med god ekonomisk hushållning och hållbar samhällsbyggnad för att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar organisering och styrning av kommunal VA. Då VA-verksamhet är beroende av annan (kommunal) verksamhet är samverkan och samordning inom kommunorganisationen angeläget.

Tidigare har studier kring organisering och styrning av kommunal vattenförsörjning visat att samverkan mellan kommuner kan bidra till kompetensförstärkning och leda till effektivare utnyttjande av resurser inom VA. Mellankommunal samverkan kan även leda till såväl stordriftsfördelar som andra samordningsvinster (Thomasson 2013; Smith & Thomasson 2016). Studier kring samverkan visar också att samverkan påverkar såväl den politiska styrningen av kommunal verksamhet som medborgares relation till denna verksamhet (Thomasson 2018a; Thomasson 2018b). Ett exempel på detta är hur kommuner i sydvästra Sverige gått samman och skapat ett driftsbolag för VA-verksamheten (NSVA, Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp) och därigenom lyft upp VA-frågan till den övergripande politiska nivån samtidigt som bolaget erhållit ökade resurser för att hantera relationer till medborgare. Studier har visat att mer långtgående integrering av verksamheter i form av gemensamma investeringar, enhetliga taxekonstruktioner och sammanbyggda ledningsnät bidrar med värden och stordriftsfördelar (Blaesche & Haug 2018).

Samverkan är komplext och medför olika typer av utmaningar. En utmaning är problematiken med att komma överens om ambitionsnivå och målsättningar. Ett exempel är svenska kommuners och deras VA-organisationers krishantering (Thomasson 2019). VA-verksamheten, som i stor utsträckning är beroende av andra kommunala verksamheter, är ett exempel på verksamhet för vilken kommuner ska utarbeta en beredskapsplan för att hantera extraordinära händelser. I och med att kommunerna i stor utsträckning samverkar med andra kommuner, myndigheter och privata aktörer, så förutsätter arbetet med krisberedskap både intern och extern samverkan.

Framför allt mindre kommuner har svårt att skaffa sig de resurser som krävs för att hantera dessa utmaningar. Ett sätt för kommuner att säkerställa tillgången till kritiska resurser är genom mellankommunal samverkan (Elston et al. 2018). Samverkan inom VA ställer stora krav på samordning mellan kommuner i beslutsfattande och

samhällsplanering (Thomasson 2019). Det kan krävas kompromisser gällande ambitionsnivå för att samverkan ska fungera samt att de kommuner som samverkar har samma ambitionsnivå och samma mål med samverkan. Ytterligare en utmaning är hur man tar hänsyn till lokala intressen då det finns en risk att den lokala förankringen går förlorad när man samverkar med andra kommuner (Thomasson 2021).

Samverkan kräver således förutom samordning även att beslutsfattare balanserar behovet av lokal förankring med regionala intressen och behov. Det finns också fördelar med samverkan inom kommunal VA och en sådan handlar om att tillgången till resurser ökar, vilket medför att organisationen blir mindre sårbar och bättre rustad att hantera kriser. Det har också visat sig att samverkan underlättar vid rekrytering och att behålla personal samt att arbeta med utveckling och forskning (Thomasson 2021).

### 3.3 Kapaciteter för att skapa säker och hållbar vattenförsörjning

Genom att knyta an till den litteratur som handlar om kommuners kapacitet att utföra offentliga tjänster skapas möjligheter att bidra med förståelse för den komplexitet det innebär att klara av att bedriva långsiktigt hållbar vattenförsörjning. Begreppet organisatorisk kapacitet har använts för att studera VA-verksamhet tidigare (de Loë et al. 2002; Alm et al. 2021). Tydligt är att organisatorisk kapacitet är ett multidimensionellt begrepp (de Loë et al. 2002). Flera forskare har, i olika studier, konceptualiserat begreppet i en uppsättning faktorer som teknisk, finansiell, institutionell, politisk och social (Alm et al. 2021) eller i olika dimensioner som ägardimensionen, intressenter, finansiell dimension, styrdimension och politisk dimension (Thomasson 2004). Dessa faktorer eller dimensioner är relaterade till varandra och påverkar varandra. En pågående studie visar att olika kapaciteter så som finansiell, teknisk, institutionell, politisk samt social kapacitet påverkas på olika sätt vid samverkan mellan kommuner avseende VA (Thomasson & Jonsson – kommande). Studien visar att den sammantagna kapaciteten för att bedriva robust och hållbar verksamhet stärks vid samverkan, men att det är viktigt att uppmärksamma att sådana effekter är beroende av kommunernas olika ledningssystem och dess logiker (se Jonsson & Arnell 2006).

I den här studien tar vi vår utgångspunkt i specificeringen av olika kapaciteter från tidigare forskning. För den indelning i olika typer av kapaciteter vi använder oss av har social kapacitet tolkats som samhällelig kapacitet. Det ramverk vi har utvecklat specificerar fem kapaciteter enligt Tabell 3.2.

**Tabell 3.2**

Ett ramverk över de kapaciteter som är viktiga för långsiktigt hållbar kommunal vattenförsörjning.

Kapacitet för att skapa säker och hållbar vattenförsörjning	Förklaring av respektive kapacitet
Politisk	Politiskt engagemang, ambitioner för hållbar utveckling (exempelvis Agenda 2030).
Institutionell	Ändamålsenlig organisering, administration och dokumentation för VA. Ledarskap att driva organisering/om-organisering, "risk-acceptans".
Kompetens	Specialiserad kunskap kopplat till lösningar för vattenförsörjning.
Finansiell	Realkapital, vattensystem/naturgeografi. Budget för underhåll och investeringar. Ekonomistyrning, taxor.
Samhällelig	Dialoger med brukare, näringsliv och medborgare.

För att inleda med ett resonemang om *politisk kapacitet* är det viktigt att beakta situationen av konkurrens mellan olika verksamhetsområden på den politiska arenan i en kommun (Alm et al. 2021). Detta är en viktig bakgrund för att förstå hur den politiska kapaciteten för hållbar vattenförsörjning mobiliseras. Vi har valt att placera den politiska kapaciteten högst upp i vårt analyschema eftersom den politiska ledningen och

---

politiska prioriteringar har övergripande påverkan på andra former för kapacitet såsom teknisk, finansiell och institutionell, och också på hur kommuner strategiskt förhåller sig till olika interaktionsformer. De beslut, policyer och planer som politiken beslutar om sätter ramar och riktning för lokalsamhällets utveckling. En viktig aspekt i detta är om och i vilken utsträckning den politiska ledningen är villig och kan anamma en bred systemsyn och ett integrerat hållbarhetsperspektiv (Emilsson & Hjelm 2009). Detta för att underlätta och uppmuntra horisontella och vertikala länkar inom och utanför den kommunala organisationen. Den politiska kapaciteten i den här studiens sammanhang handlar således om kännedom om vattenfrågor hos de förtroendevalda integrerat med engagemang och ambitioner för hållbar utveckling eftersom vattenförsörjning är en central fråga för en långsiktigt hållbar utveckling.

*Institutionell kapacitet* är ett brett begrepp som kan handla om såväl den institutionella miljön inom vilken organisationen verkar som om den interna organiseringen (de Loë et al. 2002). En institutionell miljö formas av lagar, regler, förordningar, maktförhållanden och rutiner och kan därför såväl explicit som implicit påverka en organisations kapacitet. Vad gäller den interna organiseringen så handlar det om institutionella arrangemang som skapats av organisationen själv, såsom planer, policyer och strategier (de Loë et al. 2002). I den här studien fokuserar vi framför allt på det senare perspektivet. Detta innefattar att se till vad det finns för kapacitet att organisera sig på ett sätt som gynnar långsiktigt hållbar vattenförsörjning.

Att ha rätt och tillräcklig *kompetens* är en grundläggande kapacitet och en förutsättning för kommuners långsiktiga vattenförsörjning. Kompetens har betydelse för i vilken utsträckning en kommun har möjlighet att bedriva teknisk verksamhet (de Loë et al. 2002). Tekniska faktorer som påverkar kapacitet är kopplade till förmågan att arbeta med strategisk tillgångsförvaltning. Tillgången på utbildad personal med specialkunskaper och informerade förtroendevalda är av avgörande betydelse för en organisations kapacitet. Det krävs även att den aktivt används av såväl anställda som styrande politiker samt att organisationen har förmåga att förvalta och använda den kunskap som externa aktörer (inklusive konsulter) bidrar med (Jonsson 2017).

Den *finansiella kapaciteten* i en organisation utgörs av de resurser som finns tillgängliga inom organisationen (de Loë et al. 2002). Till exempel så påverkar storleken på budgeten, inklusive drifts-, investerings- och exploateringsbudgeten, hur stora resurser en kommun kan lägga på investering av infrastruktur (Alm et al. 2021). Utöver detta är kommunernas ekonomi en dimension som påverkar då VA-verksamheten får subventioneras med skatter, och kommuner har här olika förutsättningar beroende på bland annat skattesats och kommunens soliditet.

När det kommer till *samhällelig kapacitet* så har den här studien definierat det som kommunens interaktion kring vattenfrågor, med medborgare och lokala aktörer som industrier och samfälligheter. Det handlar i stor utsträckning om medborgarnas intresse för ämnet och möjlighet att påverka (Alm et al. 2021), och om kommunens struktur för kommunikation och dialog med lokala aktörer. Vidare är den samhälleliga kapaciteten även kopplad till kommuners ambition om transparens i vad som händer och som planeras inom samhällsbyggandet, något som ställs på sin spets då säkerhetsläget ändrats.

### 3.4 Summering

Diskussionen ovan är en reflektion över kapacitet för hållbar långsiktig vattenförsörjning och hur den kan påverkas av interaktionsformer. Litteraturoversikten visar på betydelsen av att förhålla sig konstruktivt till interaktionsformer (se Tabell 3.1) där samverkan är en av flera, samt att arbeta med flera organisatoriska kapaciteter (se Tabell 3.2).



---

## 4 Samverkan för långsiktigt hållbar vattenförsörjning

I det här kapitlet redovisas resultatet av den empiriska studien. Redovisningen följer analys-schemat för olika kapaciteter för hållbar vattenförsörjning. Genom redovisningen konkretiseras reflektioner från tidigare kapitel, exempelvis om komplexiteten, utmaningen i tidsperspektivet där verksamheten ska hanteras på kort och lång sikt, implikationer av varierande geografiska förutsättningar, samt utmaningar i att få tillgång till kompetens. Redovisningen av finansiell kapacitet inleds med en mer övergripande redovisning av kommunernas ekonomi i relation till ekonomin för VA. Vid interaktiva diskussioner med företrädare för Göteborgsregionen, experter från Svensk Vatten och från kommunerna som ingick i studien framfördes betydelsen av att rama in VA-ekonomin i sitt organisatoriska sammanhang.

### 4.1 Politisk kapacitet

Vad gäller reflektioner om den politiska kapaciteten återkommer intervjupersonerna till betydelsen av det politiska engagemanget för vattenfrågor och beskriver att tidigare bristande engagemang är en del av förklaringen till eftersatt underhåll (intervjuperson 12; se Tabell 2.1). Man beskriver att utbildningsinsatser riktade till den politiska ledningen för VA-verksamhet har genomförts (intervjuperson 4a). Förståelse och engagemang för vattenfrågor samspelar och skapar en politisk kapacitet till stöd för långsiktigt hållbar vattenförsörjning. Genom att studera kommunala styrdokument (Budget och Årsredovisning) har vi försökt att identifiera på vilket sätt frågor om vattenförsörjning är en uppmärksam fråga för de olika kommunerna i Göteborgsregionen. Ett citat från *Budget för Kungsbacka kommun* beskriver att detta behöver vara ett prioriterat område:

*”Vi har höga ambitioner gällande vårt avlopps- och dricksvatten. Dessa viktiga samhällsfunktioner måste ligga till grund för vår framtida samhällsutbyggnad.” (Kungsbacka, Budget 2023, sid 5)*

Ett sätt att förstå bakgrunden till de förtroendevaldas engagemang för frågan om hållbar vattenförsörjning är att identifiera hur detta område samspelar med andra ansvarsområden för de förtroendevalda och med olika politiska målsättningar. Sådana ansvarsområden och politiska mål med tydlig koppling till vattenförsörjning omfattar kommunernas tillväxtplaner, frågor om ekonomi och strategier för hållbar utveckling.

För att börja med att diskutera hur intresset för vattenfrågor ökar bland förtroendevalda utifrån ansvaret för kommunens ekonomi uttrycks detta genom intervjuerna (intervjuperson 8) och går också att spåra i de granskade dokumenten. Den politiska uppmärksamheten förstärks i situationer då de förtroendevalda står inför beslut om omfattande investeringar och/eller förändrade taxor. Exempel på pågående investeringar bland de kommuner som deltagit i intervjustudien omfattar vattenverk och satsningar kopplade till miljöanpassning som att bygga högvattenskydd.

I Mölndal sker investeringar i vattenverk genom den taxefinansierade verksamheten:

*”Under åren 2023–2025 planeras nettoinvesteringar på närmare 300 mnkr inom VA-verksamheten och 40 mnkr för renhållningsverksamheten. Exempel på större investeringar inom den taxefinansierade verksamheten är utbyggnad av vattenverk samt återvinningscentral Lindome.” (Mölndal budget 2023, sid 16)*

---

Även Ale (Årsredovisning 2021), Härryda (Härryda vatten och avfall Årsredovisning 2021) och Kungsbacka (Årsredovisning 2021) beskriver stora kommande investeringar. För Lerum (Årsredovisning 2021) och Mölndal (Årsredovisning 2021) beskriver man avsättning av medel i investeringsfond för framtida kostnader:

*"I december beslutade kommunfullmäktige att medge avsättning av medel i investeringsfond inom ramen för lag (2006:412) om allmänna vattentjänster för att möta framtida kapitalkostnader för nytt vattenverk." (Lerum årsredovisning 2021, sid 44)*

Digitalisering av tekniken skapar behov av investeringar och som beskrivs för Partille:

*"En övergång till digitala vattenmätare har påbörjats. Inköp av mätarna har gjorts under hösten 2021 och mätarna börjar monteras ut i februari 2022. Genom att läsa av faktisk förbrukning direkt från mätarna behövs inte längre manuella avläsningar från abonnenterna." (Partille årsredovisning 2021, sid 36)*

Vad gäller justeringar av taxan för vatten har flera av kommunerna i Göteborgsregionen höga nivåer jämfört med kommuner i övriga Sverige. Detta omfattar exempelvis Tjörn, Lilla Edet, Öckerö, Kungälv och Ale. En av dessa kommuner med höga taxor beskrev genom intervjun att VA-verksamheten föreslagit till den politiska ledningen en ännu högre höjning än den som kom att bli det politiska beslutet (intervjuperson 7). I kontrast till detta, och för en kommun med mer genomsnittliga taxa för landets kommuner, har taxehöjningar kunnat genomföras i samstämmighet med politisk ledning (intervjuperson 10b). Stenungsund är en kommun som genom sin Budget (2023) beskriver en kommande taxehöjning på 12 procent som motiveras utifrån att stora investeringar kommer att genomföras:

*"Arbete med ny taxa och ny VA-plan har varit viktiga frågor under året liksom projektet med färskvattenledning från Kungälv." (Stenungsund Årsredovisning 2021, sid 61)*

För att illustrera kopplingen mellan ökat intresse för vattenfrågor och politiska mål har det politiska engagemanget blivit starkare i samband med kommunernas tillväxtambitioner. Det beskrivs av en intervjuperson att det etablerats en förståelse i den politiska ledningen för att VA-verksamheten är avgörande för kommunens tillväxtmöjligheter (intervjuperson 12). Ytterligare en reflektion om politiskt engagemang kopplat till lokal utveckling beskriver satsningar för utbyggnaden av VA-nätet till kommunens olika delar för att stödja en utveckling på landsbygden (intervjuperson 6a). Det finns också exempel på att man upplever att det uppstår situationer som är en "tuff match" (intervjuperson 7) mellan VA-verksamheten och enheter inom kommunen som arbetar med planering av nya tomter. Nedan följer två citat från styrdokument som kopplar ihop vattenfrågor med mål om tillväxt:

*"Bolagets övergripande mål, att trygga vattenförsörjning och avloppshantering för att möjliggöra en befolkningsökning om minst 1,5 procent per år innebär en utbyggnad och investeringar i både nya detaljplaner och omvandlingsområden men också ny kapacitet i form av vattenverk samt överföringsledningar för att knyta samman hela kommunen." (Härryda vatten och avfall AB årsredovisning, 2021, sid 4)*

*"Den förväntade befolkningsökningen i kommunen medför att vattenproduktionen behöver följa med för att klara den framtida vattenförsörjningen. När kommunen planerar och anlägger för ny produktionskapacitet är det därför naturligt att ta höjd för kommande förbrukning fram till år 2070." (Lerum årsredovisning, 2021, sid 44)*

---

Det här handlar om att man betonar behov av en samordning inom kommunens planering för byggnation och infrastruktur mer generellt och som beskrivs för Kungsbacka:

*”Kommunen måste förbättra sitt strategiska tillväxtarbete genom ökad samordning mellan infrastruktur och planerad nybyggnation. Det gäller verksamheter, VA-utbyggnad, samordning inom kommunen och dess bolag och samordning mellan kommunen och externa investerare.” (Kungsbacka årsredovisning 2021, sid 32)*

Det tredje sammanhanget som vi kan se driver politiskt engagemang och kapacitet för vattenfrågor har sin grund i hållbar utveckling. Intervjupersoner vid intervjuerna erfar att vattenfrågor har blivit mer synliga genom kommunernas hållbarhetsarbete (intervjuperson 5 och 9). Att medvetenheten om vattenfrågor ökar utifrån hållbarhetsmål och arbete med miljöanpassningsfrågor beskrivs ha en bakgrund i tryck ”utifrån” genom stärkt reglering och länsstyrelsens kontakter med kommunerna (intervjuperson 5). En intervjuperson beskriver hur det övergripande miljöprogrammet för kommunen innebär att alla förvaltningar har fått i uppdrag att integrera hållbarhetsmål för sin verksamhet (intervjuperson 3b) och här pekas det ut hur vattenförbrukning, kemikalieförbrukning och energiförbrukning hänger ihop. Kustnära läge ställer kommuner inför konkreta utmaningar vad gäller miljökrav som ska uppnås inom vattenförsörjningen (intervjuperson 6a).

Många kommuner skriver fram kopplingen mellan hållbarhetsfrågor och vattenförsörjning. Detta omfattar Göteborg (Budget 2023), Lerum (Budget 2023) med fokus på frågor om klimatanpassning.

*”Stadsbyggnadsnämnden får i uppdrag att i samverkan med exploateringsnämnden, kretslopps- och vattennämnden och stadsmiljönämnden påskynda genomförandet av åtgärder enligt handlingsplanen för klimatanpassning.” (Göteborg budget 2023, sid 33)*

*”Kommunen måste också redan nu anpassa samhället till klimatförändringar där vi ser torka, fler och värre skyfall med översvämningar som följd. Därför måste kommunens förebyggande beredskap förstärkas, så vattentillgång säkras, översvämning samt skred och rasrisk minimeras.” (Lerum budget 2023, sid 19)*

Sådana investeringar kan också vara pådrivna av Länsstyrelsens tillsyn som beskrivs från Kungälv och där man bedömer att de här kraven har påverkan på kommunens tillväxtpotentialer:

*”Inom VA-verksamheten finns flera förelägganden från Länsstyrelsen och utbyggnaden av VA i kustzon kommer att kräva resurser under de kommande åren. Tillväxten i kommunen behöver balanseras med ekonomiska och personella resurser och förutsättningar.” (Kungälv årsredovisning 2021, sid 47)*

Utbyggnad av vattennätet kan också ske för att en större andel av hushållen och fastigheterna i kommunen har tillgång till kommunalt vatten och som beskrivs för Kungsbacka där det i hög grad är avloppsfrågan som driver för att undvika hälsovådliga utsläpp:

*”Under 2021 fortsatte även arbetet i kommunens olika VA-utbyggnadsområden vilket innebär att fler abonnenter nu har tillgång till det kommunala VA-nätet.” (Kungsbacka årsredovisning 2021, sid 77)*

Ser vi till interaktion mellan kommuner, det vill säga samarbete, samordning och samverkan, och politisk kapacitet ser vi att den politiska kapaciteten i hög grad är en inomkommunal process utifrån de förtroendevaldas mandat och ansvar inom sina

---

politisk-administrativa domäner. Vad gäller den politiska kapaciteten är det viktigt att beakta hur den kan variera över olika perioder för en mandatperiod. Under mandatperioden kan man anta att det sker en succesiv förstärkning av kapaciteten genom förvärvade erfarenheter och kunskap, samt genom att nätverk och relationer etableras. Strukturer för mellankommunal samverkan är inte en fråga som får uppmärksamhet i de politiska styrdokumenterna. I kontrast till detta har frågan om det mellankommunala samarbetet fått betydande utrymme för intervjuerna som varit med tjänstepersoner. Samarbete mellan kommunerna som i hög grad berör de förtroendevalda omfattar avtalsskrivning för ekonomiska överenskommelser om köp/sälj av vatten samt gemensamma investeringar i kapacitet att producera vatten.

## 4.2 Institutionell kapacitet

Under de senaste åren har flera kommuner i Göteborgsregionen genomgått omorganisationer där de har utformat strukturer och processer för att arbeta mer tvärsektorielt jämfört med tidigare. De intervjuade vittnar om att den typen av organisering minskar stuprören, underlättar för strategisk ledning och ger ett mer integrerat synsätt på verksamheten. I en kommun (intervjuperson 10b) har man till exempel fört ihop drifts- och underhållsfrågor för VA med trafik/gata under en och samma ledningsgrupp, vilket gör att det finns en större samsyn och samordning och ger en bra möjlighet för helhetssyn och långsiktig strategisk planering. Vidare beskrev ett flertal intervjupersoner att det är ett förhållande inom Göteborgsregionen som särskiljer regionen från många andra kommuner och regioner i Sverige. När det gäller avloppssidan inom VA finns det inom Göteborgsregionen sedan lång tid tillbaka en institutionaliserad samverkan i form av ett kommunalt bolag vid namn Gryaab (för mer information om Gryaab hänvisas till [www.gryaab.se](http://www.gryaab.se)). De kommuner som inte ingår i Gryaab har en mer traditionell VA-verksamhet och arbetar således både med vatten och avlopp inom den egna kommunen.

Majoriteten av kommunerna betonar dokumentation som en förutsättning för institutionell kapacitet. Flera av de intervjuade kommunerna upplever att dokumentationen kring VA-frågor har varit bristfällig, vilket i en av kommunerna illustreras genom förklaringen att de har haft för stort fokus på resultat i samband med investeringar och exploatering och arbetat för lite med dokumentation (intervjuperson 9). Därutöver upplever kommuner att de inte har haft tillräckligt med strategisk personal. Förutom att det ställs högre krav på kommunerna nu än tidigare vad gäller dokumentation (bland annat i och med krav på att utforma en kommunal vattentjänstplan) så beskrivs dokumentation som viktig för att minska personberoendet. Det beskrivs vara viktigt att hantera de frågor man har att lösa i sin kontext (både internt och externt), för annars finns det en risk att man utvecklar nya lösningar som inte fungerar (intervjuperson 6a).

Tydligare dokumentation beskrivs underlätta kommunikation med till exempel fastighetsägare vilket skapar förutsättningar för ett strategiskt långsiktigt arbete. Någon kommun betonar vikten av att ha ett tydligare arbete med strategier och att se till att strategierna inte blir hyllvärmare utan hålls levande. I en annan kommun där det varit stor personalomsättning, bland annat beroende på pensionsavgångar, och där de flesta har anställts under de senaste tre åren, upplever man utmaningar kopplat till brist på kontinuitet, inte minst kopplat till att man tidigare inte prioriterat att dokumentera arbetet.

I intervjuerna lyfts flera idéer fram kring hur kommunerna i Göteborgsregionen skulle kunna samarbeta för att höja den institutionella kapaciteten och kompetensförsörjningen. Ett förslag var att samordna sig kring utformningen av vattentjänstplaner, till exempel genom att identifiera gemensamma arbetssätt eller utforma dem för att underlätta mellankommunal samverkan.

---

Erfarenhetsutbyte är ett annat område där flera kommuner ser potential i att utveckla det mellankommunala samarbetet. Erfarenheter kan utbytas på många olika sätt, och Göteborgsregionen nämns som en aktör som skulle kunna samordna nätverk etcetera för detta. Ett exempel på område där flera kommuner efterfrågar erfarenhetsutbyte är ny teknik som digitalisering. Men även kommande lagkrav och vad det kommer att innebära och hur man kan möta dem är förslag på områden där kommunerna skulle se en nytta i att utbyta erfarenheter. Ytterligare ett förslag som nämndes under intervjuerna var att dela erfarenheter kring hur man som kommun kan jobba för att ta ifatt sitt eftersatta underhåll.

Att vidareutveckla samarbete kring beredskap var ett annat område som nämndes. En del samarbetar redan kring detta, medan andra saknar beredskap om till exempel en vattenläcka skulle uppstå. Eller om det händer något särskilt i semestertider då den egna personalstyrkan inte är så stor, så menar flera att det skulle kännas tryggt att veta att man kan räkna med att det finns hjälp att få från en grannkommun.

Flera av dessa reflektioner om hur samverkan mellan kommunerna stärker den institutionella kapaciteten överlappar med stärkt kapacitet vad gäller kompetens som diskuteras mer i detalj nedan.

### 4.3 Kompetens

De omorganisationer som genomförts i riktning mot ett mer tvärsektoriellt arbetssätt upplever många är en styrka och kapacitetsskapande. En sådan organisation underlättar utveckling av lösningar utifrån ett bredare perspektiv, för vilket samarbete mellan olika professioner är en viktig grund.

Det finns flera utmaningar i kommunerna kopplat till kompetensförsörjning och i de allra flesta kommuner är det en stor fråga. Medan några erfar att de har bra och tillräcklig kompetens så upplever merparten att kompetens är en stor utmaning. Flera kommuner har svårt att rekrytera personal, särskilt VA-ingenjörer, och intervjupersonerna beskriver kompetensförsörjning inom detta område som ett nationellt problem. Flera upplever att det är stor konkurrens om kompetensen inom regionen, inte bara om VA-ingenjörer utan även rörläggare och drifttekniker. I flera av kommunerna anlitas konsulter för att samordna projekt, bidra till utvecklingen av nya vattenverk etcetera. Man beskriver att det råder konkurrens mellan kommunerna och konsultbranschen i den här frågan. Det finns även en viss rörlighet mellan kommunerna.

Något som flera kommuner reflekterar kring är balansen mellan junior och mer senior VA-personal. De upplever att det kan vara lättare att anställa nyutexaminerade ingenjörer och att mindre kommuner är attraktiva för dem eftersom de då får chansen att arbeta ganska brett. Samtidigt är det viktigt att man även är försörjd med mer senior personal med erfarenhet av att arbeta med VA i en samhällsbyggande kontext. Samspelet mellan de juniora och mer seniora kan bidra till att det går fortare för de juniora att bli självgående samtidigt som det kan bidra med ny kunskap till de mer seniora.

Vad gäller potentialen att stärka det mellankommunala samarbetet kopplat till kompetens så pratade en del intervjupersoner om möjligheten att vidareutveckla samarbete kring spetskompetens och att kunna dela en spetskompetenstjänst mellan flera kommuner. Någon var inne på mer strukturella frågor om att titta till hela försörjningskedjan av kompetens och pekade på behovet av att utforma en gymnasial yrkesutbildning som är nischad för VA-sektorn och att informera om vad ett arbete inom VA-sektorn egentligen innebär. Det upplevs finnas en utbredd missuppfattning om att yrken inom VA-branschen (som rörläggare och drifttekniker) är ”smutsiga”, vilket skulle kunna vara en orsak till att inte så många väljer den yrkesbanan. Genom att tydliggöra vad den här typen av yrken faktiskt innebär genom information och marknadsföring samt genom att erbjuda en attraktiv utbildning skulle nämnda uppfattning kunna motverkas.

---

## 4.4 Finansiell kapacitet

VA-verksamheten är anläggningstung och därmed är strategisk tillgångsförvaltning av betydelse för vilken kvalitet verksamheten kan leverera på kort och lång sikt. Det här är en verksamhet som särskiljer sig från andra kommunala verksamheter då kravet på särredovisning är extra tydligt när det gäller vatten och avlopp. Det sistnämnda innebär att VA-verksamheten kan betraktas som en verksamhet som har en egen ekonomi som i huvudsak är finansierad av avgifter. Samtidigt utgör VA-verksamheten en del av den totala kommunens/kommunkoncernens ekonomi, vilket är tydligt när man pratar om soliditet. Enligt kommunallagen är det möjligt för skattekollektivet att tillskjuta medel till VA kollektivet, men tvärtom är inte möjligt. Att VA-verksamheten finansieras via avgifter och har krav på särredovisning utgör institutionella arrangemang som såväl VA-verksamheten som kommunen måste förhålla sig till.

Sedan början av 2000-talet har kommunerna krav på att definiera finansiella mål med inriktning mot god ekonomisk hushållning samt verksamhetsmässiga mål med inriktning mot god ekonomisk hushållning (Knutsson et al. 2006). Kravet på kommunerna är att god ekonomisk hushållning ska upprättas på övergripande kommunnivå. Efterlevnaden av att upprätta nämnda mål har visat sig vara hög (Brorström et al. 2009). Studier (exempelvis Jonsson & Sysner 2016; Jonsson & Thomasson 2019) har visat att det är ovanligt att strategisk tillgångsförvaltning ingår som en del i god ekonomisk hushållning. Däremot är det vanligt förekommande att soliditeten för kommunen alternativt kommunkoncernen inkluderas i hur god ekonomisk hushållning definieras. Det sistnämnda innebär att även om VA-verksamheten ”kan sägas utgöra egen ekonomi” då den är avgiftsfinansierad och det finns krav på särredovisning så är nämnda verksamhet och dess ekonomi även en del av kommunen/kommunkoncernen och dess ekonomi. När större VA-investeringar behöver genomföras påverkar det kommunens ekonomi och framför allt då via soliditeten, men även den finansiella planeringen påverkas.

En genomgång av GR-kommunernas årsredovisningar för år 2021 och budgetar för år 2023 visar att majoriteten av kommunerna beskriver en befolkningstillväxt och därmed en expanderande verksamhet. Det framkommer att i många kommuner har det under en längre tid funnits ett tryck på att exploatera och därmed bygga ut VA-verksamheten. Några kommuner beskriver att de har en underhållsskuld som uppkommit under en längre tid och att det därför finns betydande underhållsbehov och investeringsbehov. Via intervjustudien framkom att en betydande majoritet av kommunerna inom Göteborgsregionen har en underhållsskuld, vilket stämmer överens med den allmänna bilden i Sverige.

Beträffande strategiska tillgångsförvaltningen avseende VA beskrivs den dock på relativt olika sätt i de dokument vi granskat (budget samt årsredovisningar). Några av de studerade kommunerna är sparsamma när det gäller att synliggöra strategisk tillgångsförvaltning. Andra kommuner gör tydliga kopplingar mellan utvecklingen av VA och Agenda 2030. Här framkommer exempelvis att underhållsarbete och framtida investeringar handlar om att skapa en långsiktigt hållbar VA verksamhet och specifikt en säker vattenförsörjning. Ett exempel är hur kommunstyrelsens ordförande i förordet i en årsredovisning synliggör VA-verksamheten i termer av strategisk tillgångsförvaltning och betydelsen av långsiktigt hållbar vattenförsörjning:

*”Det långsiktiga arbetet med att renskola vattenledningarna påbörjades. Under 2021 påbörjades tester för att anlägga en grundvattentäkt i den gamla grustäkten i Gråbo vilket också skulle säkra dricksvattentillgången i kommunen för framtiden.” (Lerums årsredovisning 2021, sid 4)*

Dokumentstudien tillsammans med intervjustudien synliggör att en del kommuner har genomfört betydande investeringar inom VA-området medan andra kommuner

---

står inför omfattande investeringar och därmed påverkan på kommunens soliditet. Den generella bilden för kommunerna inom Göteborgsregionen, men även för svenska kommuner generellt är att många kommuner inte har tillräckligt bra status på sina anläggningstillgångar och att det finns en underhållsskuld och ett omfattande investeringsbehov. När det gäller behovet av underhåll och framtida investeringar för att säkerställa en långsiktigt hållbar VA-verksamhet och specifikt en säker vattenförsörjning, så ser behovet olika ut bland kommunerna som är medlemmar i Göteborgsregionen. I det följande synliggörs olika utgångspunkter och förutsättningar för strategisk tillgångsförvaltning bland kommunerna inom regionen.

En enhetschef (intervjuperson 11) framförde betydelsen av kommunens naturgeografi och att den påverkar verksamhetens ekonomi. Vederbörande beskrev att det finns många öar i kommunen dit det inte finns broar och det blir då dyrt att arbeta med VA under sådana förutsättningar. I kommunen finns det dessutom mycket berg och därmed behöver kommunen spränga mycket för att kunna arbeta med VA-infrastruktur. VA-chefen beskrev vidare att för att minska utgifterna valde kommunen att lägga vattenledningen högre upp. Detta sågs på kort sikt som en framgångsfaktor. Topografin beskrev VA-chefen som småkuperad och att det medför många pumpstationer, vilket också är kostnadsdrivande.

En förvaltningschef (intervjuperson 9) beskrev att kommunens litenhet avseende den geografiska ytan tillsammans med att politiken varit intresserad av frågor som rör vatten har bidragit till att man har relativt väl underhållna ledningsnät, ett nytt vattenverk och en relativt låg taxa.

En enhetschef (intervjuperson 2b) beskrev problematiken med underhållsskulden och det ekonomiska läget. Vederbörande framförde att kommunen under lång tid haft en låg VA-taxa och att kommunen under många år gjort lite underhåll. VA-chefen beskrev vidare att kommunen sedan en tid tillbaka förstår allvaret med underhållsskulden, och strategin för att få ner kostnader och klara av underhållet är att minska antalet vattenverk och skapa överföringsledningar. Även om kommunen har en strategi för tillgångsförvaltning så är finansieringen av arbetet med underhåll, reinvesteringar och investeringar en stor utmaning inte minst mot bakgrund av förhöjd ränta och ökade kostnader för energi samt att aktiveringar av investeringar, bland annat mot bakgrund av införandet av komponentavskrivningar medfört ett ökat kostnadsläge.

En kommundirektör (intervjuperson 4b) synliggjorde VA-verksamheten i relation till kommunens ekonomi. Vederbörande beskrev att kommunen hade ett eftersatt underhåll i ledningsnätet och att det berodde på att man under lång tid inte prioriterat i tillräckligt hög grad att arbeta med underhåll. En anledning till detta beskrevs vara att kommunen exploaterat mycket under lång tid och att man prioriterat att arbeta med ledningar ut till nya bostadsområden. Förutom den problematiken så ansåg kommundirektören att kommunen hade en bra verksamhet och ekonomi. Vederbörande framförde att kommunens ekonomi var god och att kommunen hade en befolkning med hög utbildning, sysselsättningsgraden var hög och att skattebasen var god. Kommundirektören framförde sammanfattningsvis att kommunen var välmående med god ekonomi och kapacitet att växa.

Stadsbyggnadsdirektören i en kommun (intervjuperson 3b) framförde att staden har ett ambitiöst miljö- och klimatprogram med tuffa målsättningar. Detta i kombination med att staden årligen växer och att företag vill etablera sig medför ett stort behov av ekonomiskt kapital eftersom utvecklingen innebär en omfattande investerings- och exploateringsverksamhet där VA-verksamheten är viktig. Vid etableringen av en stor fabrik ifrågasatte kommunen fabriken behov av dricksvatten då det motsvarade en stad på cirka 100 000 invånare. För att kunna leva upp till miljö- och klimatprogrammet samt hantera ekonomin har man valt att utveckla tekniskt renat vatten. Det här visar att man står inför lite olika utmaningar vad gäller kostnader och att kommunerna kommit olika långt när det gäller att underhålla ifatt samt genomföra VA-investeringar.

---

Förutom detta framkommer att det finns olika samverkanskluster mellan kommuner inom Göteborgsregionen där man exempelvis via avtal köper och säljer vatten. Att komma överens om avtalstider och priser vid affärer gällande vatten har visat sig vara svårt. Kommunerna gör olika tolkningar avseende teknisk och ekonomisk livslängd för anläggningstillgångar inom VA. Att kommunerna gör olika tolkningar avseende detta kan vid en första anblick tyckas märkligt, men med tanke på att kommunerna har olika geografiska förutsättningar och olika tillväxtprognoser så medför det olika förutsättningar för ekonomisk livslängd. Till detta ska läggas att kommunerna under senare år har infört komponentavskrivning. När det gäller införandet av komponentavskrivning har kommunerna haft frihet att utifrån lokala förutsättningar utveckla den egna kommunens komponentavskrivning, vilket medfört att hur man skriver av anläggningstillgångar inom VA skiljer sig åt.

Via intervjustudien framkommer att några kommuner står inför omfattande investeringar gällande reningsverk vilket kommer påverka VA-taxan samt kommunens ekonomi. En förvaltningschef (intervjuperson 5) berättade om en betydande investering som var planerad gällande reningsverk. Vederbörande beskrev att länsstyrelsen gett besked om att kommunen får bygga ut och släppa ut det renade vattnet i en fjord och att detta beslut kan bli vägledande för resten av Sverige avseende utsläppsnivåer. I en annan kommun pågick arbete med att planera ett nytt reningsverk och att det rörde sig om en omfattande investering (intervjuperson 2b).

## 4.5 Samhällelig kapacitet

Det råder generellt sett stor enighet bland dem vi intervjuat om att vattenfrågor inte är något de upplever ett stort medborgarengagemang för. Man återkommer till att förväntningarna är att vattenförsörjning är något som man förutsätter ska fungera. Emellertid kan man erfara att intresset för vattenfrågor kan uppstå när det blir tal om taxehöjningar. Därför har flera kommuner upplevt ett ökande behov av att kommunicera kring vattenfrågor för att skapa större medvetenhet kring vattenförbrukning men också för att kommunicera och förklara vad som händer inom vattenverksamheten som kan ha påverkan för konsumenterna. Det kan handla om att beskriva nuläget för att skapa en medvetenhet kring behovet av investeringar som får till följd att taxan kan komma att behöva höjas, men det kan också handla om att informera om tillfälliga leveransavbrott och driftstörningar.

Kommunerna har utvecklat kanaler och strukturer för att lättare nå sina kunder och bli mer tillgängliga. Ett exempel på det är att en kommun har inrättat ett kundcenter (intervjuperson 8). I en annan kommun har man utformat en hemsida och tydliga kontaktvägar för sina kunder (intervjuperson 4a) och man har även anställt en kommunikatör för att det ska vara lätt att både komma i kontakt och att nå ut till sina kunder och informera om sin verksamhet. Man har även etablerat olika kommunikationskanaler som sms-utskick för krismeddelanden och leveransstörningar för att snabbt kunna nå ut till dem som berörs.

I flera andra kommuner har man genomfört kampanjer för att öka medvetenheten kring vattenförbrukning i syfte att bidra till beteendeförändringar (intervjupersoner 5, 10b och 12). Som stöd för det har ett par kommuner använt sig av Svenskt Vattens informationsmaterial. Flera av kommunerna betonar att kommunikation och dialog är viktig inte bara med privatkunder utan även med de företag som kommunen levererar vatten till och att den diskussionen behöver utvecklas ytterligare för att säkerställa att dricksvatten används på ett ändamålsenligt sätt och att en del industriprocesser skulle kunna använda annat slags vatten.



---

## 4.6 Sammanfattning av studiens resultat

Den här studien har undersökt kommunernas kapaciteter för långsiktigt hållbar vattenförsörjning och hur samverkan kan vara en faktor i arbetet med att utveckla robusta strategier för att möta dagens och morgondagens vattenutmaningar. Genom att analysera och sammanställa resultaten från kommunerna i Göteborgsregionen ger detta sammanfattande kapitel en övergripande bild av resultatet från den aktuella studien.

Den sammantagna bilden avseende *politisk kapacitet* är att den stärkts under senare år och att det i sin tur medfört en positiv utveckling för de andra kapaciteterna också. Utifrån de genomförda intervjuerna och dokumentstudierna i Göteborgsregionens kommuner framkommer tydligt att de ökande kostnaderna för VA-verksamheten, tillsammans med fattade och kommande investeringsbeslut, har bidragit till ökat intresse från förtroendevalda för VA som verksamhet och ekonomi. Vattenfrågan samspelar även med många andra kommunala angelägenheter och när kommuner bygger samhälle blir vattenfrågan en del i samhällsutvecklingen.

Vad gäller den *institutionella kapaciteten* handlar det till stor del om att säkerställa ett kontinuerligt arbete som inte förlitar sig alltför mycket på enskilda individer. För att kunna interagera såväl inom som mellan kommuner beskrivs dokumentationen vara nödvändig. Dokumentation är viktigt för att upprätthålla och möjliggöra vidareutveckling av det interna arbetet (det minskar personberoendet och underlättar kommunikation). Men dokumentation är även viktig för att underlätta insyn i varandras anläggningsregister och anläggningarnas status. Den pågående digitaliseringen har också medfört att dokumentation av anläggningstillgångar och ärendeprocesser är nödvändiga. Det försämrade säkerhetsläget har medfört att dokumentation blir extra viktigt, men samtidigt har säkerhetsläget medfört att viss information behöver säkerhetsklassas och det i sin tur påverkar vilken dokumentation som kan delas.

Ser vi till hur kommunerna i Göteborgsregionen utvecklats avseende *kompetens* inom samhällsbyggnad och VA så visar studien att kompetens är en fråga som är viktig och som också är ett område som flera uttrycker ett behov av att stärka och där interaktion mellan kommunerna i regionen kan bidra. Flera står inför liknande utmaningar (eller möjligheter) kopplat till mobilitet av personal mellan kommuner samt mellan kommuner och konsultbranschen. Det finns olika utmaningar och fördelar med att arbeta i en stor eller i en liten kommun. I en stor kommun är arbetsuppgifterna ofta mer specialiserade kopplat till VA, medan i mindre kommuner arbetar man ofta mer brett med dessa frågor. Flera av kommunerna har under de senaste åren genomgått omorganiseringar för att utveckla ett mer tvärsektorielt arbete, något som upplevs bidra till att nyttja kommunorganisationens kompetens på ett bättre sätt.

Beträffande *finansiell kapacitet* är det tydligt att vissa kommuner har investerat i exempelvis nya vattenverk, medan andra står inför omfattande investeringar i exempelvis reningsverk. Ett annat generellt förhållande är att många kommuner inom Göteborgsregionen har en underhållsskuld när det gäller sina anläggningstillgångar inom VA. Detta innebär att tidigare års invånare inte betalat sin rättmätiga del av vad verksamheten kostar. Till detta ska läggas att kommunerna inom Göteborgsregionen har olika geografiska förutsättningar för att bedriva kostnads-effektiv VA. Vissa kommuner har exempelvis en liten geografisk yta, vilket medför färre kilometer med ledningsnät jämfört med en kommun med stora geografisk yta. Kommunerna har själva kunnat definiera vad som är en komponent och också bestämma avskrivningstid baserat på teknisk och ekonomisk livslängd. När det gäller den ekonomiska livslängden kan den ibland understiga den tekniska vilket exempelvis kan bero på att det finns planer på att omvandla områden till något annat innan den tekniska livslängden är slut.

---

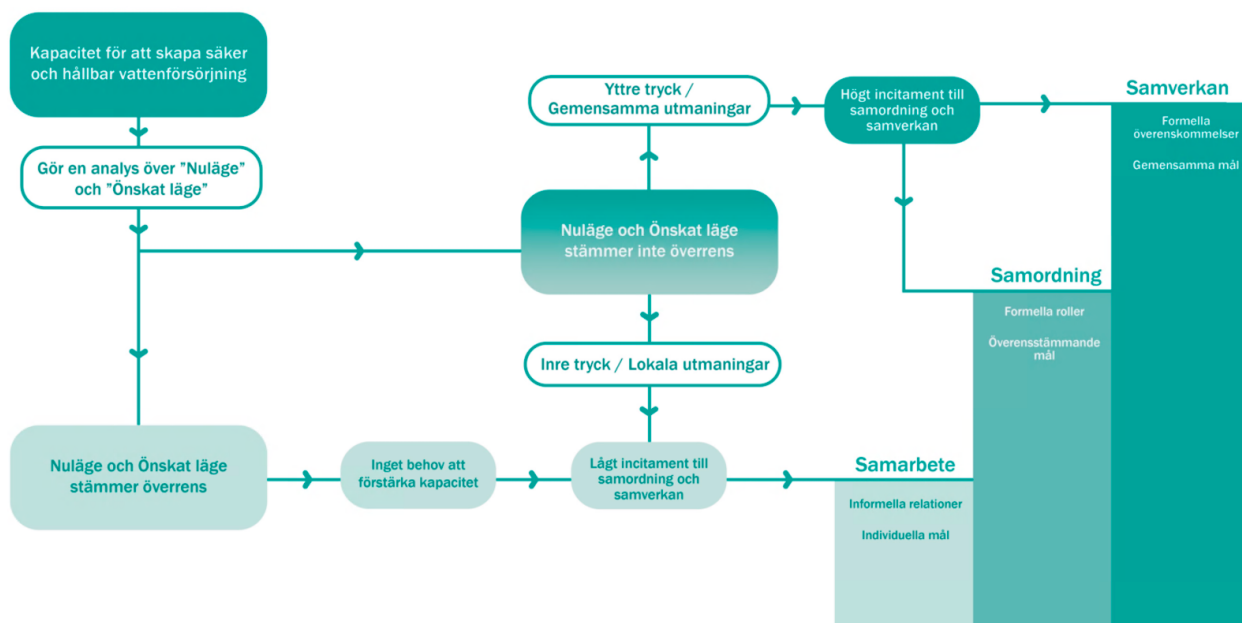
*Samhällelig kapacitet* hänger ihop med flera av de andra kapaciteterna och i de intervjuer vi genomfört är det tydligt att kommunerna är måna om att ha en bra dialog med såväl medborgare som företag. Det handlar dels om att informera om verksamheten för att skapa en förståelse för taxehöjningar, dels om att skapa medvetenhet och beteendeförändringar för att minska vattenförbrukning.

## 5 Avslutande reflektioner och slutsatser – kapaciteter och samverkan

Enligt svensk reglering är det kommunerna som har ansvaret för vattenförsörjning. Det betyder att det är kommunerna som behöver hantera rådande utmaningar inom det här området. Utmaningarna är bland annat kopplade till klimatförändringar, ökat vattenbehov, ett försämrat säkerhetsläge samt skärpta lagar inom området. Med det som utgångspunkt presenterar den här rapporten en studie som resonerar om hur kommunerna i Göteborgsregionen betraktar sin kapacitet inom området och på vilket sätt samverkan är en del av detta.

Syftet med studien har varit att bidra med underlag för att konkretisera modeller för samverkan till stöd för att skapa kapaciteter för hållbar vattenförsörjning. I rapporten syftar ordet modell främst på ramverk. De ramverk som arbetats fram i enlighet med syftet är ramverket för interaktionsformer (se Tabell 3.1) och för kapaciteter (se Tabell 3.2) som är viktiga för långsiktigt hållbar kommunal vattenförsörjning. Nämda ramverk utgör stöd för att analysera och förstå strategier och insatser för långsiktigt hållbar kommunal vattenförsörjning. I det följande presenteras en summerande modell i vilken nämnda ramverk integreras i en samordningsmodell för regional vattenförsörjning (Figur 5.1).

**Figur 5.1**  
Samordningsmodell för regional vattenförsörjning.



Samordningsmodellen bygger på ramverket om kapaciteter som är viktiga för långsiktigt hållbar kommunal vattenförsörjning och på ramverket för olika interaktionsformer. Som stöd till samordningsmodellen finns en fråga som fokuserar på nuläge och önskat läget (se nedan). Utifrån den analysen kan ett eventuellt behov av kapacitetsförstärkning identifieras. När det gäller att interagera för hållbar kommunal vattenförsörjning så visar samordningsmodellen att olika kapacitetslägen och olika inre och yttre tryck skapar olika incitament till att interagera i form av att samarbeta, samordna och/eller samverka. Två pragmatiska frågor relaterade till samordningsmodellen är:

- 
- Hur ser kapacitetsläget ut idag och vad är det önskvärda läget för att klara av en långsiktigt hållbar kommunal vattenförsörjning?
  - Med utgångspunkt i kapacitetsanalysen, vilka typer av interaktioner (samordning, samarbete och samverkan) med andra kommuner behövs för att klara av en långsiktigt hållbar kommunal vattenförsörjning?

Studiens material indikerar att vågen av generella förändringar (exempelvis ökade miljökrav och ett försämrat säkerhetsläge) av betydelse för vattenförsörjning skapar en grund till att perspektiven för vattenförsörjning breddas till att betraktas i ett bredare samhällsperspektiv och sätts i längre tidsperspektiv.

Vad gäller kommunernas förhållningssätt till att ingå i olika interaktionsformer vill vi också lyfta fram hur dessa formeras över tiden, genom hur dialoger och kunskapsöverföring sker. I det här sammanhanget är det viktigt att framhålla att vår erfarenhet från SVAR-projektet är att dess effekter behöver betraktas utifrån den process den har bidragit till såväl som att kunskap har sammanställts. Genom SVAR-projektet – där den här studien är en del – har kommunerna involverats i samtal, dialoger och diskussioner där aspekter på beroendeförhållanden mellan kommuner och mellan tidsperioder lyfts fram, och genom vilka forskningsresultat som identifierar gemensamma såväl som olika utmaningar för kommunerna har beskrivits. Dialoger kan betraktas som en nödvändig process för att identifiera gemensamma mål och för att skapa förtroende till gagn för motivation att ingå i samverkan. Detta har en påverkan på hur legitimitet för samverkan etableras. Genom arbetet med den här studien har vi uppfattat att legitimitet för att samverka för vattenförsörjning varierar mellan kommuner men att den är långt ifrån statisk utan förändras över tid.

För att analysera legitimitet för samverkan har diskussionen gjort åtskillnad mellan det vi har benämnt ”yttre” respektive ”inre” tryck för att stärka kapaciteter för vattenförsörjning. I det sammanhanget är en central slutsats från arbetet med den här studien att det ”yttre” trycket har skärpts påtagligt sedan en kort tidsperiod tillbaka. Det här omfattar skärpta miljö- och säkerhetskrav i kombination med teknisk utveckling. I de fall kommunerna upplever att de ”yttre” trycken på kapacitetsförstärkning dominerar – och därmed att man står inför likartade utmaningar i hela kommunsektorn – kan detta påverka kommunernas legitimitet för samverkan. Under projektets gång har vi (genom intervjuer och genom dialoger organiserade av Göteborgsregionen) fått ta del av reflektioner över att en fördjupad samverkan är önskvärd, och som kan tolkas som en indikation på legitimiteten bland Göteborgsregionens kommuner för samverkan avseende vattenförsörjning. Fördjupad kunskap om hur legitimitet för samverkan skapas och på vilket sätt den kan organiseras för att ändamålsenligt bidra med de kapaciteter kommunerna är beroende av för sin vattenförsörjning är ett viktigt forskningsområde för fortsatta studier.

---

# Referenser

- Alm J., Paulsson A. och Jonsson R. (2021). Capacity in municipalities: Infrastructures, maintenance debts and ways of overcoming a run-to-failure mentality, *Local economy*, Vol 0 (0), ss. 1–17.
- Biermann F., Kanie N. och Kim R.E. (2017). Global governance by goal-setting: the novel approach of the UN sustainable development goals. Current opinion in *Environmental Sustainability*, Vol 26–27, ss. 26–31.
- Blaeschke F. och Haug P. (2018). Does intermunicipal cooperation increase efficiency? A conditional metafrontier approach for the Hessian wastewater sector. *Local Government Studies*, 44 (1), ss. 151–171.
- Brorström B., Donatella P. och Petersson H. (2009). *På rätt väg: Mål för god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*. KFI-rapport NR 99.
- Castañer X. och Oliveira N. (2020). Collaboration, Coordination, and Cooperation Among Organizations: Establishing the Distinctive Meanings of these Terms Through a Systematic Literature Review. *Journal of Management*, 46(6), ss. 965–1001.
- Emilsson S. och Hjelm O. (2009). Towards Sustainability Management Systems in three Swedish Local authorities. *Local Environment*, 14(8), ss. 721–732.
- Elston T., MacCarthaigh M. och Verhoest K. (2018). Collaborative cost-cutting: productive efficiency as an interdependency between public organisations. *Public Management Review*, 30 (12), ss. 1815–1835.
- FN (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs. <https://sdgs.un.org/2030agenda>
- Gustafsson S. (2022). *Omställning till ett hållbart samhälle – vikten av samarbete, samverkan och samordning*. I Hermelin (red) (2022). *Kommunerna och hållbar utveckling – demokrati, välfärd och lokal utveckling*. Centrum för kommunstrategiska studier. Rapport 2022-8. Linköpings universitet.
- Haraldsson M. (2019). *Planering och genomförande av VA-investeringar*. SVU-rapport 2019-18. Stockholm: Svenskt Vatten.
- Holum M. L. (2016). Governance of a public sector joint venture: the control challenges of dominated owners, *Local Government Studies*, 42 (6), ss. 1004–1023.
- Jain A., Courvisanos J. och Subramaniam N. (2020). Localisation of the Sustainable Development goals in an emerging nation. *Public Administration Development*, 41, ss. 231–243.
- Jonsson L. (2008). Ideas on Organizing Municipalities, *Public Management Review*, 10 (4), ss 539-558.
- Jonsson L. och Arnell S-I. (2006). *Att organisera kommunernas ledning – Att förena svärförenliga institutioner!*. Nora, Nya Doxa.
- Jonsson R. (2013). *Organisatoriska bakslag – Mer än 10 år av förändringar i två svenska kommuner*, akademisk avhandling i företagsekonomi, Linköpings universitet.
- Jonsson R. (2017). *Organisering och styrning av kommunal VA-verksamhet – En studie av förmågor, brister och förbättringspotential*. SVU-rapport 2017-15. Stockholm: Svenskt Vatten.

- 
- Jonsson R. och Syssner J. (2016). Demografianpassad infrastruktur – Om hantering av anläggningstillgångar i kommuner med minskande befolkningsunderlag. *Nordisk administrativt tidskrift*, vol 3, ss.45–64.
- Jonsson R. och Thomasson A. (2019). *Anläggningstillgångar inom VA – hur beskrivs de i budgetar och årsredovisningar*. SVU-rapport 2019-6. Stockholm: Svenskt Vatten.
- Kommuninvest. (2021). *Styrning i finansiell balans - En mer effektiv ekonomistyrning i kommunsektorn*. Fokusrapport.
- Krantz V. och Gustafsson S. (2023). Regional collaboration for the sustainable development goals: Experiences from developing a multi-actor platform in Sweden. *Sustainable Development*, <https://doi.org/10.1002/sd.2580>
- Krantz V. och Gustafsson S. (2021). Localizing the sustainable development goals through an integrated approach in municipalities: early experiences from a Swedish forerunner. *Journal of Environmental Planning and Management*, 64(14), ss. 2641–2660.
- Leavsley A., Trundle A. och Oke C. (2022). Cities and the SDGs: Realities and possibilities of local engagement in global frameworks. *Ambio*, 51, ss. 1416–1432.
- McNamara M. (2012). Starting to Untangle the Web of Cooperation, Coordination and Collaboration: A Framework for Public Managers. *International Journal of Public Administration*, 35(6), ss. 389–401.
- Magnusson D. och Grundel I. (2022). Gammalt möter nytt – infrasystem i krympande kommuner bland förändrade logiker och nya utmaningar. I: Stenbacka S. och Hermelin B. (red.) *Hållbar samhällsplanering för landsbygden*. Malmö: Gleerups.
- Svenskt Vatten (2022). Resultatrapport för *Hållbarhetsindex 2022*. Stockholm: Svenskt Vatten.
- Svenskt Vatten (2023). Asset Management inom VA. <https://www.svensktvatten.se/vattentjanster/organisation-och-juridik/verksamhetsstyrning/asset-management-inom-va/> (2023-10-27).
- Quitza M.B., Gustafsson S., Hoffman B. och Krantz V. (2022). Sustainability coordination within forerunning Nordic municipalities – Exploring structural challenges across departmental silos and hierarchies. *Journal of cleaner production*, 335, 130330.
- Silva P., Teles F. och Ferreira J. (2018). Intermunicipal Cooperation: The Quest for governance capacity, *International Review of Administrative Science*, vol 84 (4).
- Smith E. och Thomasson A. (2016). The use of the partnering concept for public-private collaboration: how well does it really work? *Public Organization Review*, vol 18, ss. 191–206.
- Welford R. (1998). Editorial: Corporate environmental management, technology and sustainable development: postmodern perspectives and the need for a critical research agenda, *Business Strategy and the Environment*, 7, ss. 1–12.
- Zeemering E. (2018). Sustainability management strategy and reform, *Public Management Review*, 20; <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1293148>.
- Syssner J. och Jonsson R. (2020). Understanding Long-Term Policy Failures in Shrinking Municipalities: Examples from Water Management System in Sweden, *Scandinavian Journal of Public Administration*, 24(2), ss. 3–19.
- 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. (2018a). *Samverkan för ökad resursbas – för vem och hur?* SVU-rapport 2018-1. Stockholm: Svenskt Vatten.

Thomasson A. (2018b). *Studie av mellankommunal samverkan utifrån ett effektivitetsperspektiv med fokus på transaktionskostnader – en kunskapsöversikt.* Underlagsrapport till Kommunutredningen.

Thomasson A. (2021). *Samverkan 2.0: Hinder och möjligheter för bildandet av regionala samverkansorganisationer.* SVU-rapport 2021-3. Stockholm: Svenskt Vatten.

Thomasson A. och Jonsson R. (Kommande artikel, submittad till tidskriften Governance). *Inter-municipal cooperation: A strategy for more sustainable development of critical infrastructure.*

---

# Bilaga



---

# Bilaga A Guide för intervjuer om säker och hållbar vattenförsörjning

## För projektet ”Stärkt vattenförsörjning för Göteborgsregionen, SVAR”

- Projektet SVAR syftar till att bidra till en mer robust och hållbar vattenförsörjning i ett förändrat klimat genom att ta fram modeller för samverkan.
- Datainsamling sker genom intervjuer och via dokumentstudier.
- Projektet avrapporteras kontinuerligt vid GR-möten samt i en SVU-rapport (Svenskt Vatten Utveckling).

### Om intervjuerna och hur vi kommer att hantera data

Forskarna som arbetar med den här studien är Robert Jonsson, Sara Gustafsson, Brita Hermelin. Vi är forskare vid Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier (CKS). Robert är kontaktperson och nås via [robert.jonsson@liu.se](mailto:robert.jonsson@liu.se). Målsättningen är att genomföra *forskningsintervjuer med representanter för alla kommuner i Göteborgsregionen*.

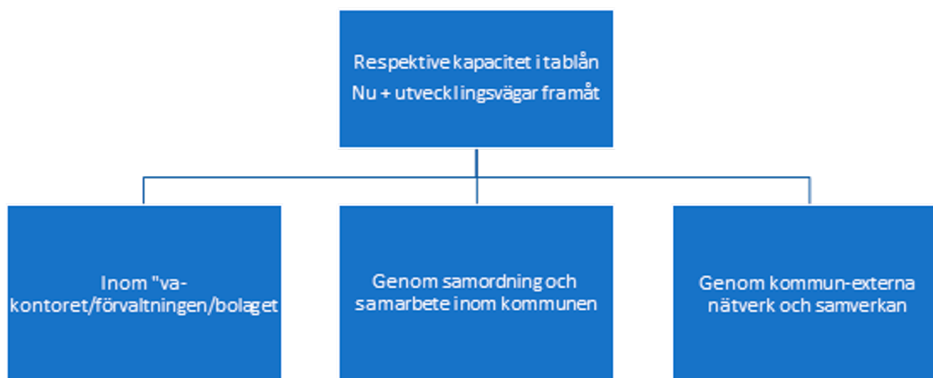
Vi räknar med att intervjuerna tar 1 timme. Deltagandet för intervjun är frivilligt och kan när som helst avbrytas. Vi kommer att *ta anteckningar under intervjun* som vi sammanställer och skickar tillbaka till den vi intervjuat. Det erbjuder en möjlighet för den som intervjuats att föreslå justeringar och kompletteringar till de anteckningar vi sammanställt.

*Studiens resultat* kommer att dokumenteras genom en SVU-rapport (Svenskt Vatten Utveckling). I resultatet kommer vi att ange kommun och funktion för de vi intervjuat – vi anger inte personnamn. Det innebär att vi inte kan garantera anonymitet för intervjupersonerna i relation till de läsare som har god kännedom om kommunerna i Göteborgsregionen. Rapporteringen från studie görs med mål om att sprida resultatet till projektets samverkanspartners, avnämare och andra intresserade. Vidare innebär forskningsprocessen framöver att det empiriska materialet analyseras för forskningspublikationer riktade till forskarsamhället.

### Frågor för intervjun

1. Om den som är intervjuad har frågor om projektet, former för intervjun, resultat-spridning, etc.
2. Introduktion av den som är intervjuad (roll/primära arbetsuppgifter, tid i organisationen, tidigare erfarenheter).
3. Frågor om kapacitet och samverkan för säker och hållbar vattenförsörjning. Den här frågan utgår från figuren och tablån nedan.
  - a. Vad är statusen i din kommun för respektive kapacitet (i tablån)? Vad är den rådande tyngdpunkten för respektive kapacitet i olika ”boxar”?
  - b. Vilka förändringar är under utveckling? Är förskjutningar mellan olika ”boxar” i figuren en del av framväxande förändringar med mål om säker och hållbar vattenförsörjning?

4. Kapacitet för att skapa säker och hållbar vattenförsörjning	Förklaring av respektive kapacitet
Fysiska anläggningar och tillgång till vatten + finansiell kapacitet	Realkapital, vattensystem/naturgeografi. Budget för underhåll och investeringar. Ekonomistyrning, taxor.
”Sektorsspecifik” kunskap	Specialiserad kunskap kopplat till lösningar för vattenförsörjning.
Politisk kapacitet	Politiskt engagemang, ambitioner för hållbar utveckling (Agenda 2030, etc.).
Institutionell kapacitet + ”processledning”	Ändamålsenlig organisering och administration för VA. Ledarskap att driva organisering/om-organisering, ”risk-acceptans”.
Social/samhällelig	Dialoger med brukare och medborgare.



5. Fler dimensioner för kapacitet och samverkan och annat med betydelse för säker och hållbar vattenförsörjning vi glömt att fråga om.

**Tack för din medverkan!**

# 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](mailto:svensktvatten@svensktvatten.se)

[www.svensktvatten.se](http://www.svensktvatten.se)