
RAPPORT

NORRTÄLJE KOMMUN

VA-utredning Norrtälje - Organisation

UPPDRAGSNUMMER 13007053



SLUTVERSION

2019-05-06

STHLM VA SYSTEM

MAGNUS MONTELIUS
ANNE ADRUP

Sweco Environment

Sammanfattning

Sweco har på uppdrag av Norrtälje kommun utrett hur kommunens VA-organisation bör se ut.

Norrtälje är en kommun som växer och omvandlas. VA-verksamheten i kommunen har expanderat kraftigt, både på grund av nya bostäder åt en växande befolkning och utbyggnad till befintlig bebyggelse. Samtidigt ställs allt fler krav på kommunernas VA-verksamhet, såväl för miljö som informationssäkerhet och trygghet i leveranser. Det behövs längre planeringshorisonter och kraftfullare beställarorganisationer för att klara investeringsbehovet. Detta gäller över hela Sverige, men blir särskilt tydligt för kommuner som Norrtälje med expanderande VA-verksamhet.

VA-systemen behöver byggas ut och anpassas till nya bostadsområden och till omvandlingsområden¹ som ska anslutas behöver det befintliga systemet förnyas. Nyckeltal för drift visar på att den dagliga leveransen fungerar bra, men som för så många andra VA-organisationer räcker inte resurserna till för långsiktig planering.

I den nuvarande organisationen kan man se både styrkor och svagheter.

Styrkor

- Det finns en stark kompetens och bemanning för både drift och genomförande av projekt i organisationen. När vi jämför bemanning och kompetens med andra kommuner i Sverige av liknande storlek ser vi dock förutsättningarna som relativt goda i Norrtälje.
- En särskild controller för VA gör att man har bra underlag för prognoser om investeringar, i den mån dessa är identifierade.
- En jurist som ägnar sig åt VA-frågor är en bra och inte helt vanlig kompetens att förfoga över för en kommun av Norrtäljes storlek.
- Upphandlingsenhetens starka roll är positiv, inte minst att man även arbetar med entreprenadjuridik.
- Vid de flesta av de intervjuer vi genomfört har vi fått intrycket att det råder en positiv hållning till den genomförda förändringen (att återta driften i kommunal regi och inkludera Veolias lokala driftpersonal.)

Svagheter

- Forskning och erfarenheter från branschen visar att en av de viktigaste framgångsfaktorerna är en tydlig kommunikation mellan verksamhetsledare och politiska beslutsfattare. Det behövs en ägarinstans (bolagsstyrelse, nämnd eller motsvarande) som är välinformerad om verksamheten i dess helhet, de utmaningar man står inför och de samlade behoven av åtgärder. Det är, liksom för all verksamhet, en fråga om god ägarstyrning. Därför betraktar vi nuvarande

¹ Befintliga områden som inte tidigare haft kommunalt VA men där utbyggnad av vatten- och/eller avlopp ska ske.

uppdelning i beslutsgång mellan Kommunstyrelse och Teknik och klimatnämnd som den kanske svagaste punkten för en utveckling av verksamheten. Det behövs en instans (styrelse eller nämnd) med ansvariga beslutsfattare som kan följa verksamheten i dess helhet. Därutöver har KS och KF viktiga funktioner för övergripande politiska beslut kring taxa och verksamhetens inriktning, men kan inte följa verksamheten på det sätt som krävs i en kommun av Norrtäljes storlek.

- Det finns ett stort behov av att konsolidera nya verksamheten efter att drift återgått i kommunal regi. En lång period där viktiga funktioner befunnit sig i ett motsatsförhållande som två kontraktsparter måste nu integreras fullt ut och här återstår det en del arbete.
- I delar av VA-verksamheten har det periodvis varit en alltför stor personalomsättning. Detta har påverkat organisationen menligt och en del brister vi ser kan hänföras till detta. Den framtida organisationen måste inte bara vara attraktiv för nyanställningar utan även för att få personal att stanna. I
- Funktionerna kopplade till olika former av VA-planering behöver alltid vara väl integrerade med andra delar av såväl VA-verksamheten som övriga kommunala förvaltningar. Vår samlade bild är att detta i vissa avseenden är en svaghet i nuvarande organisation. Det behövs en starkare koppling och konkret samverkan med såväl arbetet med nyanslutningar och investeringsprojekt som kommunens övergripande planering. Vår bedömning är att denna svaghet delvis är en effekt av stor personalomsättning samt eventuellt tidigare oklara roller under tiden med driftentreprenad.
- Förnyelseplanering av ledningsnätet är en stor och ekonomiskt mycket viktig funktion. Den kräver att arbetet med underhåll, planering och projekt integreras där information kanaliseras och hanteras i ett samlat system. Här behövs en organisationsutveckling med tydligare ansvar.

När vi analyserat alternativ för en framtida organisation har vi utgått ifrån de utmaningar vi identifierat i lägesanalysen och slutsatserna av lägesanalysen: hur kan vi ta vara på identifierade styrkor och samtidigt adressera vad vi uppfattar som viktiga svagheter?

Sweco har beaktat samtliga möjligheter för en framtida organisation. Vi har sett till samverkan med andra funktioner i kommunen, samverkan med andra kommuner och flerägda kommunala bolag, organisationsform samt möjliga effekter av att återgå till en mer långtgående driftentreprenad.

Vi har utgått ifrån slutsatser av läges- och funktionsanalyserna samt de styrkor och svagheter vi ser i nuvarande organisation. En viktig slutsats har varit vad vi ser som ett starkt konsolideringsbehov och ett behov av att sätta en starkare organisation i det kortare tidsperspektivet. Samtidigt ser vi att man kan komma att vilja utveckla organisationslösningen vidare i framtiden.

När vi anger vår rekommendation i prioritetsordning nedan kan den även ses som en möjlig utveckling över tid (ett VA-bolag där man i ett senare skede kan lägga till avfallsverksamhet och/eller ingå i ett flerägt bolag). Detta är dock inget man behöver ta ställning till nu utan kan fokusera på att konsolidera och utveckla verksamheten i vald organisationsform. På så vis kan vår rekommendation även ses som att konsolidera verksamheten snabbt men samtidigt behålla en stor flexibilitet för vidareutveckling av framtida lösningar.

Framtida VA-organisation i Norrtälje – alternativ i prioritetsordning

1. Ett kommunalt bolag för VA-verksamheten

Vi ser sammantaget starka alternativ för att lägga VA-verksamheten i ett bolag helägt av Norrtälje kommun som ett fjärde bolag i nuvarande koncernen Norrtälje kommunhus AB. Det vanliga är att huvudmannskapet, det vill säga ägandet av anläggningen, kvarstår i kommunen.

Huvudskälet är att vi ser att det har bäst förutsättningar att skapa en stark ägarstyrning samt konsolidera och utveckla verksamheten i det kortare perspektivet (1-5 års sikt).

För att denna lösning ska bli optimal föreslår vi även:

- Att stor omsorg läggs på ägardirektiv för att tydliggöra VA-verksamhetens roll i den kommunala utvecklingen, behovet av samverkan med kommunens förvaltningar och andra bolag samt att man måste arbeta långsiktigt med att vårda och utveckla anläggningstillgångarna.
- En ny tjänst inrättas i kommunens Samhällsbyggnadsavdelningen med ett övergripande ansvar för kommunens VA-planering och att denna person fungerar som löpande kontaktperson mellan VA-bolag och den kommunala förvaltningen.
- Controllern som nu arbetar med VA-frågor och även kommunens jurist för VA-frågor följer med in i bolaget.
- Bolaget bör även fortsättningsvis nyttja kommunens upphandlingsenhet som stöd i upphandlingsjuridik.

2. Ett kommunalt bolag för VA och renhållning

Motsvarar alternativ 1 men man lägger även avfallsverksamheten i bolaget.

Här finns möjliga synergier (administration, kundhantering, register), dessa ligger dock primärt inte inom de frågor som behöver utvecklas: VA-planering, genomförande av investeringsprojekt etc. Vi gör vår analys och våra rekommendationer i första hand från ett VA-perspektiv i första hand. Alternativ 2 kan förstås bli aktuellt om kommunen även vill bryta ut renhållningsverksamheten i ett bolag och därför vill göra ett samlat bolag av det. Vi rekommenderar dock att detta i så fall inte fördröjer processen.

Ett argument mot alternativ 2 jämfört med alternativ 1 kan vara något mindre flexibelt om man senare vill ta in verksamheten i ett flerägt bolag.

I övrigt gäller samma rekommendationer för att optimera lösningen som för alternativ 1.

3. Ingå i ett flerägt bolag

Det finns tre möjliga alternativ för samverkan (se 4.2) som var och en är möjlig och har flera fördelar. Att bedriva VA i samverkan har visat sig vara positivt i de flesta studier och analyser i Sverige. Anledningen att vi trots detta inte sätter detta alternativ främst är behovet av konsolidering och tidsaspekten. Det finns ett starkt behov av att bygga en ny stark VA-organisation så snart som möjligt och integrera de olika delar som tidigare legat under förvaltning respektive entreprenad. Att hitta och besluta om en samverkanslösning kräver en hel del utredande och inte minst är det en fråga som ägs av samtliga ägarkommuner.

Dock utesluter vi inte på något sätt att den organisation man nu skapar i framtiden kan uppgå i ett flerägt bolag på några års sikt, det är tvärtom en positiv och till och med trolig utveckling.

Alternativ 4 (kvarstå i kommunal förvaltning) ser vi inte lika många fördelar med som de tre första. Alternativ 5 (sammanslagning med energibolaget i ett multiutility) respektive alternativ 6 (återgång till en lösning med driften på entreprenad) avråder vi ifrån (se avsnitt 5 för detaljer).

Innehållsförteckning

1	Bakgrund	1
2	Lägesanalys	1
2.1	Befolkningsprognos och bostadsbyggande	1
2.2	Drift	2
2.2.1	Inledning	2
2.2.2	Dricksvattenkvalitet	2
2.2.3	Leveranssäkerhet	3
2.2.4	Avlopp och miljöprestanda	3
2.2.5	Slam och biogas	3
2.2.6	Kartor och dokumentation	3
2.2.7	Anläggningens status	3
2.3	Planering	4
2.4	Investeringsbehov	5
2.5	Omsättning och taxa	7
2.6	Slutsatser lägesanalys	9
3	Funktionsanalys	10
3.1	Nuvarande VA-organisation	10
3.2	Tidigare driftentreprenad	12
3.3	VA-verksamhetens funktioner	12
3.3.1	Principiella huvudfunktioner	12
3.3.2	Hur det för närvarande fungerar inom VA-avdelningen i Norrtälje	14
3.4	Samverkan inom kommunen	16
3.4.1	Upphandlingsenheten	17
3.4.2	Renhållningsavdelningen	17
3.4.3	Hållbarhetsstrateg	17
3.4.4	Planavdelningen	18
3.4.5	Bygg- och miljönämnden/Bygg- och miljökontoret	18
3.4.6	Övrig intern samverkan	18
3.5	Kommunala bolag i Norrtälje	19
3.6	Slutsatser funktionsanalys	19
4	Alternativ för framtida organisation	22
4.1	Integrera VA med andra kommunala verksamheter eller bolag	22
4.2	Samverkan med andra kommuner	23
4.2.1	Uppsala Vatten och Avfall AB	24
4.2.2	Gästrike Vatten	25

4.2.3	Roslagsvatten	25
4.2.4	Slutsatser	25
4.3	Alternativa organisationsformer	27
4.4	Driften i entreprenadform	28
5	Jämförelse av huvudalternativ	29
6	Rekommendation	32
7	Referenser	33

1 Bakgrund

Sweco har på uppdrag av Norrtälje kommun utrett hur kommunens VA-organisation bör se ut. Slutsatser och rekommendationer presenteras i föreliggande rapport.

Norrtälje är en kommun som växer och omvandlas. VA-verksamheten i kommunen har expanderat kraftigt, både på grund av nya bostäder åt en växande befolkning och utbyggnad till befintlig bebyggelse. Samtidigt ställs alltför krav på kommunernas VA-verksamhet, såväl för miljö som informationssäkerhet och trygghet i leveranser. Det behövs längre planeringshorisonter och kraftfullare beställarorganisationer för att klara investeringsbehov. Detta gäller över hela Sverige, men blir särskilt tydligt för kommuner som Norrtälje med expanderande VA-verksamhet.

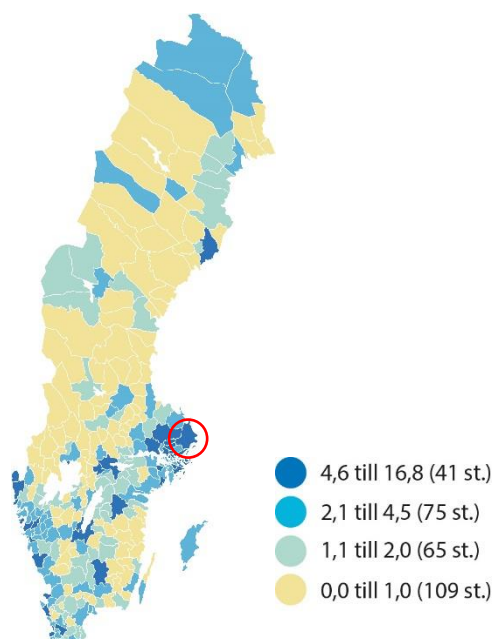
2002-2018 bedrevs driften av VA-verksamheten i Norrtälje i entreprenadform. Kommunen ser nu ett behov av att utreda hur VA-verksamheten kan bedrivas på långsiktigt bästa sätt.

2 Lägesanalys

2.1 Befolkningsprognos och bostadsbyggande

Norrtälje kommun är en av landets snabbast växande kommuner med hög befolkningsökning och omfattande bostadsbyggande. Idag är befolkningen närmare 61 000 och en prognos anger att den förväntade befolkningen år 2025 är närmare uppåt 70 000, en ökning med ca 14%. Den förväntade befolkningsökningen sker främst inom befintliga verksamhetsområden för kommunalt VA. Störst är ökningen i Norrtälje tätort, Norrtälje södra randzon och Drottningdal.

Som framgår av Figur 2-1 är Norrtälje en av Sveriges snabbast växande kommuner sett till bostadsbyggande.



Figur 2-1 Bostadsbyggande i Sverige 2013-2017, årsgenomsnitt färdigställda lägenheter och småhus per 1000 invånare (källa Sveriges nya geografi 2018)

Kommunstyrelsens mål gällande bostadsbyggande under perioden 2018 - 2020 är att antalet bostadsenheter i antagna detaljplaner skall uppgå till 1000 stycken/år (KS 2017-06-19 § 159).

2.2 Drift

2.2.1 Inledning

Anslutningsgraden till kommunalt verksamhetsområde för vatten och avlopp är drygt 60% (Källa VASS Drift², år 2015). Det senaste som är inlagt i VASS Drift är från 2015, varför nedanstående nyckeltal för driften inte kan ses som helt aktuella.

2.2.2 Dricksvattenkvalitet

Under 2015 anslöts Norrtälje till Norrvattens ledningsnät och ca 2/3 av vattenförsörjningen inom verksamhetsområdet försörjs numera med vatten från Norrvatten.

Klagomål, andel kemiska respektive mikrobiologiska undersökningar med resultatet *tjänligt med anmärkning* låg högre under perioden 2011 – 2015 än Sverigemedel. Sedan dess har dock vattenkvaliteten blivit jämnare efter anslutning till Norrvatten.

² Årlig undersökning från Svenskt Vatten

2.2.3 Leveranssäkerhet

Det finns tolv reservvattenverk i Norrtälje kommun, varav fyra kan sättas i drift tämligen omgående. Norrvatten har övertagit drift och underhåll för fyra vattenverk samt nyttjanderätten för anslutande grundvattentäkter. Det innebär att redundansen är god i Norrtälje.

Leveransavbrotten på huvudledningsnätet låg i medel på 4,83 minuter per brukare och år under åren 2011 – 2015, vilket är lägre än Sverige-medel.

2.2.4 Avlopp och miljöprestanda

Det finns nitton avloppsreningsverk inom verksamhetsområdet i Norrtälje kommun. Det största, Lindholmen, är under ombyggnad för att öka kapaciteten. I flera av de övriga avloppsreningsverken finns stora begränsningar i kapaciteten och flera projekt pågår för att förbättra detta. De flesta verken har problem med tillskottsvatten, det vill säga vatten som inte hör hemma i spillvattennätet (dag-, drän- och grundvatten).

2.2.5 Slam och biogas

Den biogas som produceras i Lindholmen och Rimbo facklas (dvs energin nyttjas ej). Avloppsreningsverken är inte Revaq-certifierade. Båda dessa faktorer är en konsekvens av ett stort antal mindre verk, det blir svårare att genomföra åtgärder vid samtliga.

2.2.6 Kartor och dokumentation

Det kart- och dokumentationssystem som Norrtälje kommuns VA-avdelning i huvudsak använder för att dokumentera sin anläggning (framförallt ledningsnätet) är VA-banken som levererats av VA-utveckling. Den information som idag finns tillgänglig i VA-banken är inte komplett vilket försvårar bedömningen av behov vid drift och underhållsarbete och planering av nybyggnad och förnyelse. Ett arbete med att ta fram en plan för utveckling och förvaltning av geodata för kommunens VA-avdelning påbörjades under 2017. Målsättningen med arbetet är att identifiera organisationens behov när det gäller utveckling och förvaltning av geodata samt att identifiera åtgärder för att tillgodose behovet.

För anläggningarna finns objektregister som Veolia tog fram på uppdrag av Norrtälje samt underhållssystem.

2.2.7 Anläggningens status

Behov av åtgärder på anläggningar och verk samlas till en lista över planerat underhåll.

Anslutningen till Norrvatten har inneburit att mindre verk kunnat läggas ner och vattenkvaliteten har blivit jämnare. Statusen på avloppsreningsverken har förbättrats under de senaste fem åren efter en medveten satsning. När det gäller ledningsnäten saknas förnyelseplaner och det finns behov av åtgärder.

I Norrtälje finns ca 80 samfälligheter med gemensamhetsanläggningar anslutna via en förbindelsepunkt till det allmänna VA-systemet. Anslutning har erbjudits i vissa tätbebyggda områden utanför verksamhetsområdet, där det funnits behov men där kommunal VA-utbyggnad inte prioriterats. Storleken på samfälligheter varierar från tre till drygt 150 fastigheter. Anläggandet av gemensamhetsanläggningen ska utföras enligt kommunens tekniska standard.

2.3 Planering

Svenskt Vattens verktyg hållbarhetsindex mäter verksamhetens hållbarhet genom en lång rad frågor som VA-organisationerna besvarar själva. Frågorna handlar om både drift och mer strategiska frågor. Verktöget är särskilt bra på att fånga upp status och kapacitet på långsiktig planering.

Hållbarhetsindex utgår ifrån 14 parametrar. Under varje parameter ligger i sin tur ett antal frågor. Frågorna kan sägas utgöra indata i hållbarhetsindexundersökningen. Frågorna ger upphov till ett färgindex grönt (bra), gult (bör förbättras) eller rött (måste åtgärdas) och parametrarna värderas utifrån samma färgindex genom en sammanvägning av underliggande frågor. På Svenskt Vattens hemsida finns mer information om verktöget.

I tabell 2-1 presenteras en sammanställning av Norrtäljes resultat i undersökningen med kommentarer. Resultatet visar att det finns ett antal viktiga planer som inte är genomförda, även om det finns en VA-plan. Det är viktigt att notera att vissa av planerna har inte VA-verksamheten ensam rådighet över utan förutsätter samarbete inom kommunen (t ex Sårbarhetsanalys) eller andra kommuner eller Länsstyrelsen (Regional vattenförsörjningsplan).

Tabell 2-1 Status för strategisk planering³. Norrtäljes resultat i Svenskt Vattens hållbarhetsindex.

	Hållbarhets-index 2018	Kommentarer
Mikrobiologisk Barriäranalys		Kräver att en MBA gjorts för samtliga verk
Nödvattenplanering		
Sårbarhetsanalys för extrema skyfall		En fråga som VA-verksamheten inte ensam har rådighet över.
VA-plan		Norrtäljes plan uppdateras och är levande.
Uppströmsarbete		
Miljö tillstånd		
Regional vatten-försörjningsplan		Beror inte bara av kommunen utan förutsätter att flera kommuner samverkar, vanligen på initiativ av länsstyrelsen
Flerårsbudget (3-4 år)		Det finns dock en tämligen detaljerad projektplanering med ekonomiska bedömningar och ett aktivt arbete
Ekonomisk tioårsplan		Brukar tas fram baserad på förnyelseplan
Utrett förnyelsebehov nät		Arbete påbörjat.

2.4 Investeringsbehov

Trycket på investeringar i kommunalt VA är stort i Norrtälje kommun och består av flera delar:

Det snabba bostadsbyggandet innebär många **nyexploateringar** som behöver VA.-anslutningar. Exploaterings- och detaljplaneprojekt ingår som planeringsunderlag i VA-planen, men målen för antagande av detaljplaner är högre satta än vad VA-huvudmannen ser sig kunna tillgodose med kommunal VA-försörjning.

Kommunens karaktär med omfattande tidigare fritidsboenden som permanentas, skyddsvärd miljö och strängare krav leder till ett stort tryck på anslutning av befintlig bebyggelse till kommunalt VA, så kallade **omvandlingsområden**. Till dessa kommer ca 2000 fastigheter i kommunen som är anslutna via samfälligheter. Det finns risk för att

³ Källa: Hållbarhetsindex 2018 kompletterat med intervjuer

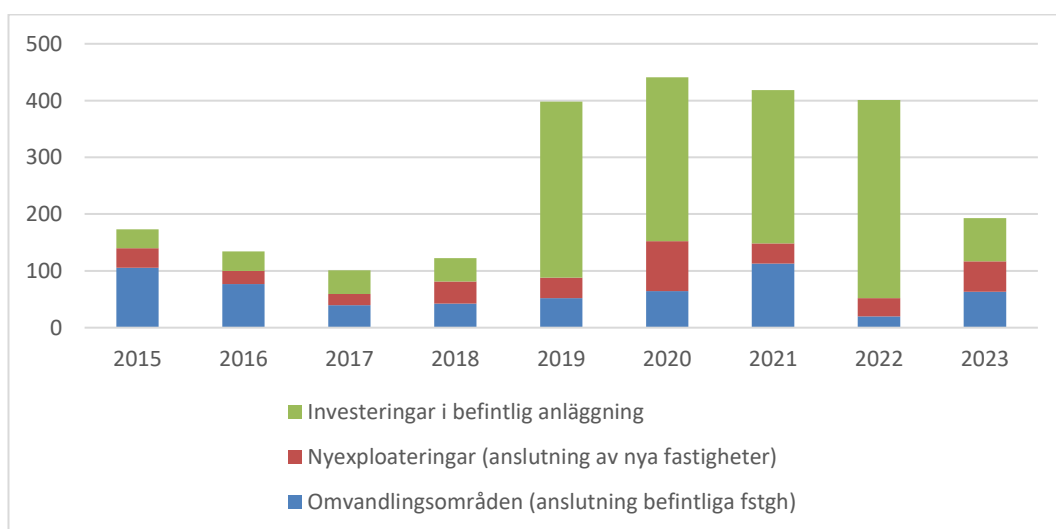
kommunen i många fall tvingas överta huvudmannskapet av anläggningar vars status är okänd, vilket skulle vara ekonomiskt, administrativt och tekniskt betungande.

Samtidigt finns stora behov av **investeringar i befintlig anläggning**. Det saknas en förnyelseplan för ledningsnätet och förnyelsetakten är relativt låg. Erfarenhetsmässigt skulle en systematiskt genomförd förnyelseplan innebära en högre förnyelsetakt. Det finns även växande problem med dagvatten, både i befintliga områden och vid nyexploateringar. Den befintliga allmänna VA-anläggningen har begränsad kapacitet och vissa av avloppsreningsverken klarar i dagsläget inte gällande utsläppskrav. Planeringen för den befintliga allmänna VA-anläggningen har inte samordnats med utbyggnadstakt i befintlig bebyggelse och kommande exploateringar. Framförallt avloppsreningsverk men även vattenverk har stora investeringsbehov.

Av de planerade utbyggnadsområdena (exploateringsområden och omvandlingsområden) är majoriteten beroende av att åtgärder i den befintliga allmänna VA-anläggningen genomförs. Detta leder till att ett projekts möjlighet till genomförande kan bero av flera andra projekts genomförande. Beroende på utbyggnadsområdets komplexitet tar det upp till något år från projektstart till möjlig byggstart (entreprenad) och upp till ett par, tre år från projektstart till entreprenadavslut. Detta innebär att det från det angivna årtalet till dess att de allmänna VA-tjänsterna kan nyttjas kan ta flera år.

2019-2022 ökar investeringarna kraftigt i befintliga anläggningar på grund av de stora investeringarna i Kapellskärs ARV samt utbyggnad av Lindholmens ARV.

Figur 2-2 beskriver genomförda investeringar 2015 – 2017 samt prognos för investeringar 2018 – 2023. Underlaget till prognosen 2018 - 2023 är VA-planen och är en uppskattning av när själva investeringen sker, inte när den är klar och ska aktiveras.



Figur 2-2 Investeringar i VA åren 2015 - 2023 - genomförda och prognos.

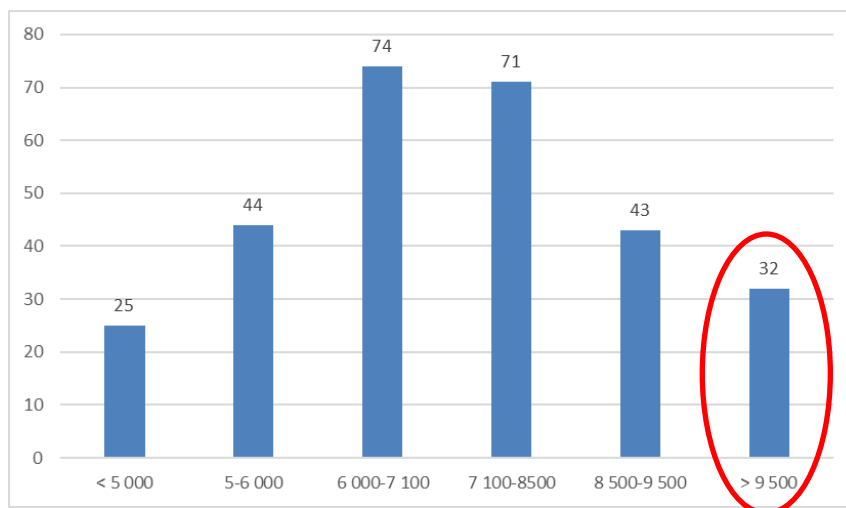
2.5 Omsättning och taxa

Den totala kostnaden för VA-verksamheten är ca 180 miljoner per år. Norrtälje har till följd av sina speciella förutsättningar relativt höga VA-avgifter. Bruknings- respektive anläggningsavgiften för en normalvilla respektive flerfamiljshus framgår av Tabell 2-2:

Tabell 2-2 Bruknings- och anläggningsavgifter Norrtälje samt Sverige-median

	Norrtälje	Median Sverige
Brukningsavgift typhus A (normalvilla)	11 438	7 131
Brukningsavgift typhus B (flerfamiljshus)	115 086	68 404
Anläggningsavgift typhus A	221 566	135 521
Anläggningsavgift typhus B	752 922	410 600

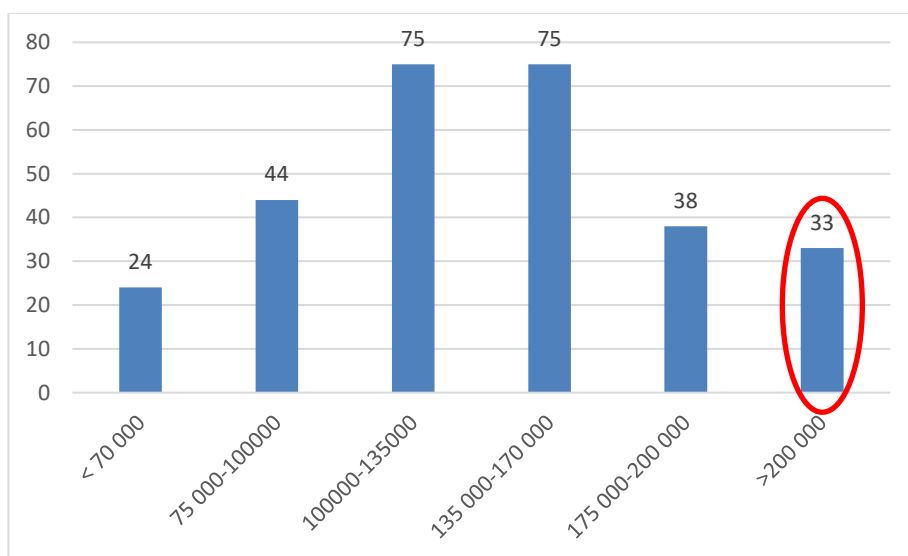
Brukningsavgifter är en periodisk avgift för drift- och underhållskostnader, kapitalkostnader för investeringar eller andra nödvändiga kostnader för att tillhandahålla vattentjänsterna. Högre avgifter beror på högre totala kostnader.



Figur 2-3 Spridning av brukningsavgifter för en normalvilla (typhus A) mellan kommuner

Norrtälje är en typisk högkostnadskommun med fler olika verksamhetsområden över en större yta och skärgård. Det behövs mycket infrastruktur per betalande och skärgården kräver speciallösningar. Därför är de högre brukningsavgifterna (figur 2-3) förväntade.

Den stora spridningen i anläggningsavgifter mellan svenska kommuner beror däremot inte främst på skillnader i kostnader för att ansluta fastigheter, utan i första hand hur stor andel av denna kostnad som kommunen väljer att ta genom anläggningstaxan. De allra flesta kommuner finansierar den resterande kostnaden genom att i praktiken skjuta till medel från framförallt intäkter från brukningsavgifter. Det är således främst de olika graderna av finansiering genom anläggningsavgifter som förklarar den stora spridningen (figur 2-4).



Figur 2-4 Spridning av anläggningsavgifter för en normalvilla (typhus A) mellan kommuner

Kommuner som precis som Norrtälje har jämförelsevis högre anläggningstaxor (högre täckningsgrad) utgörs huvudsakligen av kranskommuner i storstadsområden och/eller attraktiva kust- och skärgårdsområden. Här är trycket på att ansluta sig till kommunalt VA i så kallade omvandlingsområden (fritidshusområden som blir helt eller delvis permanentboende) stort. Om kommuner som Norrtälje inte hade hög täckningsgrad i anläggningstaxan (och därmed hög avgift) skulle resterande mellanskillnad få tas genom brukningstaxan och brukningsavgifterna skulle öka ytterligare. I resultaträkningen utgjorde intäkterna från anläggningsavgifter 9% av de totala avgiftsintäkterna. Det är förhållandevis högt och innebär att en lägre täckningsgrad skulle få en märkbar effekt på brukningsavgifterna.

Det finns således ingenting anmärkningsvärt med Norrtäljes förhållandevis höga VA-avgifter, men det är en faktor att ta med i analysen av en framtida organisation. Den nuvarande höga nivån tillsammans med trycket på ökande investeringar kommer alltid innebära ett stort behov av dialog mellan verksamhetsansvariga och politiska beslutsfattare på olika nivåer.

Återanskaffningsvärdet för VA-anläggningen uppskattas till 17,8 miljarder men det bokförda värdet är 1,4 miljarder. En stor del av anläggningstillgångarna är avskrivna och

tillkommande investeringar kan förväntas påverka taxan procentuellt markant. Detta förhållande gäller dock de flesta kommunerna i Sverige.

2.6 Slutsatser lägesanalys

Norrtälje är en växande kommun med de problem som brukar följa med detta. Samtidigt som VA-systemen behöver byggas ut och anpassas till nya bostadsområden och till omvandlingsområden som ska anslutas behöver det befintliga systemet förnyas. Nyckeltal för drift visar på att den dagliga leveransen fungerar bra, men som för så många andra VA-organisationer räcker inte resurserna till för att kunna planera för reinvesteringsbehovet.

3 Funktionsanalys

I Norrtälje kommun finns följande nämnder: barn- och skolnämnden, bygg- och miljönämnden, kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden, socialnämnden, sjukvårds- och omsorgsnämnden, teknik- och klimatnämnden, utbildningsnämnden samt val- och demokratinämnden.

Kommunstyrelsen (KS) ansvarar för utveckling av den tekniska infrastrukturen och Teknik- och Klimatnämnden (TKN) för drift och förvaltning av kommunal vatten- och avlopps försörjning. Denna uppdelning av ansvaret är relativt ovanlig och har enligt uppgift sin historiska förklaring i uppgörelser vid formering av politiska majoriteter.

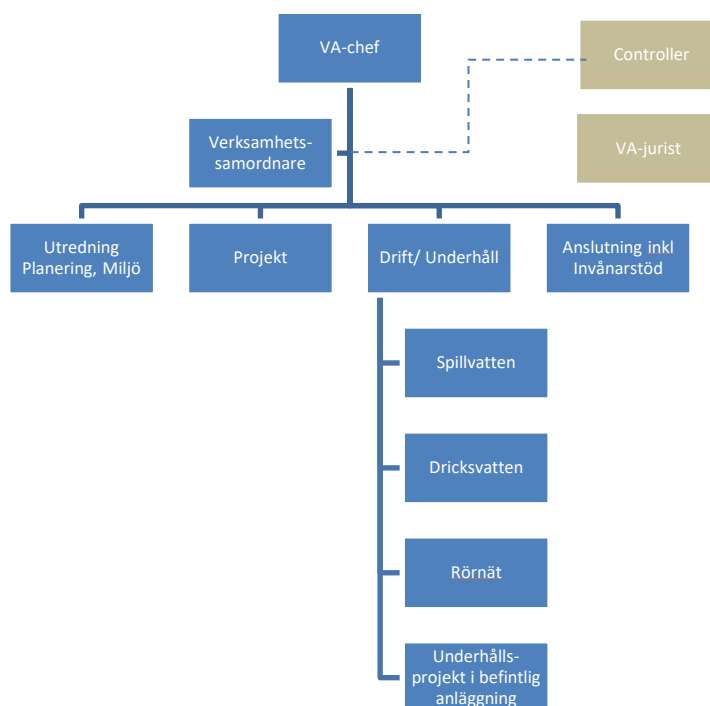
VA-avdelningen inom samhällsbyggnadsavdelningen under kommunstyrelsekontoret verkställer huvudmannaskapet för den allmänna VA-anläggningen. I det ingår sammanfattningsvis:

- planering av VA-verksamheten, VA-utbyggnad och förnyelse av den allmänna anläggningen
- framtagande av underlag för VA-verksamhetens finansiering
- verkställande av utbyggnads- och reinvesteringsbeslut
- drift och underhåll av den allmänna VA-anläggningen

3.1 Nuvarande VA-organisation

Den 1 januari 2019 bildades en ny VA-organisation genom en sammanslagning av tidigare VA-avdelningen med ansvar för planering och projekt och Veolias driftorganisation. Man kan säga att kommunen i och med avslutandet av entreprenaden absorberade Veolias organisation för entreprenaden.

Den nyskapade VA-organisationen har ca 80 medarbetare och organisationsdiagrammet presenteras i Figur 3-1 nedan.



Figur 3-1 Nuvarande VA-organisation

Enheten för utredning, planering och miljö (10 anställda) hanterar långsiktiga planer, samordnar med kommunens planavdelning i frågor kring översikts- och detalplaner, genomför utredningar och sköter rapportering.

Projektenheten (14 anställda) ansvarar för att genomföra projekt med utbyggnad, anslutningar reinvesteringar i befintlig anläggning. Här finns det avgränsningar då drift kan genomföra mindre underhållsprojekt och anslutningsenheten hanterar nya anslutningar.

Drifts- och underhållsenheten (41 anställda) sköter driften av hela VA-anläggningen och ansvarar för mindre underhållsarbeten.

Anslutningsenheten har elva anställda och sköter allt i gränssnittet mot kund/abonnent:

- Fakturering av både anläggnings- och brukaravgifter
- Utreder förfrågningar nya anslutningar tillsammans med enheterna för planering respektive projekt.
- Handlägger nya anslutningar både administrativt och tekniskt.
- Genomför mindre utbyggnadsprojekt, upp till 3-5 hus.
- Kundservice för frågor knutna till kommunalt VA (inom VO).

Enheten sköter alla intäkter och kundkontakter.

Tre **verksamhetssamordnare** arbetar direkt under VA-chef med bland administration och ekonomiuppföljning.

Dessutom finns en **jurist** och en **controller** som organisatoriskt är placerade på andra enheter men som arbetar i stort sett uteslutande med VA.

3.2 Tidigare driftentreprenad

Mellan åren 2002 – 2018 sköttes driften av Norrtäljes VA-anläggning av Veolia Vatten AB. Det första kontraktet upphandlades för 10 år och förlängdes med två år fram till 2013-12-31. Ett nytt 10-årskontrakt upphandlades därefter, med avstämning december 2017, om entreprenören då inte uppfyllt beställarens ambitioner och de krav som ställts skulle kontraktet avslutas 2018-12-31.

I uppdraget ingick ansvar för driften av den allmänna VA-anläggningen, att redovisa behov av underhåll- och förnyelseåtgärder samt att delge VA-avdelningen sin syn på prioritering av åtgärderna. De ansvarade även för att ta fram underlag för miljörapportering, fakturering av bruksavgifter och kundservice. Entreprenaden var en funktionsentreprenad där Norrtälje kommun angav vad som skulle åstadkommas men lämnade åt Veolia att bestämma hur arbetet skulle utföras. Veolia skulle bereda förslag till åtgärder så långt att Norrtälje kunde ta ställning till om och hur de ska genomföras.

Enligt tidigare Veolia-anställda har fördelar med entreprenaden bland annat varit att Veolia drivit ett arbete med att inventera anläggningarna och med att löpande följa upp arbetet. Nackdelarna med arbetssättet har upplevts som att det tagit tid med formaliteter kring entreprenaden, med avstämningar och med att fatta beslut för större åtgärder, eftersom det först skulle redovisas för Norrtälje som sedan skulle fatta beslut.

Vid revisionen i slutet av 2017 rekommenderade konsulten att kontraktet skulle avslutas eftersom brister upptäckts som inte uppfyllde beställarens krav. Norrtälje kommun valde därefter att avsluta kontraktet och den personal som tidigare varit anställda vid Veolia erbjöds att övergå till Norrtälje kommun.

3.3 VA-verksamhetens funktioner

3.3.1 Principiella huvudfunktioner

Man kan betrakta VA-verksamheten utifrån tre principiella huvudfunktioner:

- Drift och underhåll
- Långsiktig planering och strategiskt arbete
- Beställarfunktioner

Drift och underhåll	<p>Drift och underhåll är verksamhet som krävs för att tillse att anläggningen uppfyller avsedd funktion. Underhållet kan följas upp och analyseras med mätbara storheter som vattenkvalité, vattenförluster, utsläppsvärden, leveransavbrott etc. Daglig drift ställer krav på organisationen 24/7 och inkluderar även beredskap. För att underhållet ska kunna fungera behövs grundfakta om systemet som karta, VA-databas, övervakningssystem, mätdata etc. Detta måste löpande uppdateras med driftstörningar, problem, insatser och annat som sedan ligger som grund för fortsatt planering.</p>
Långsiktig planering och strategiskt arbete	<p>VA-verksamheten kräver en mängd långsiktiga planer och strategier för att kunna garantera att man kan fortsätta leverera hållbara vatten och avloppstjänster samt anpassa dessa efter kommande förändrade omständigheter (ändringar befolkningsmängd, nya bostäder, åldrande infrastruktur, nya krav, effekter av klimatförändringar, investeringar, beredskap för risker). Långsiktig planering inom kommunalt VA inkluderar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kommunal VA-plan • Utbyggnadsplan. (Som en del av VA-plan) • Dagvattenstrategi • Sårbarhetsanalys extrema skyfall med handlingsplan • Genomgång av nödvändiga reningssteg vid vattenverk (MBA) • Nödvattenplan • Förnyelseplaner för ledningsnät och anläggningar • Systematiskt uppströmsarbete • Uppföljning av tillståndskrav med rapportering • Regional vattenförsörjningsplan <p>Även ekonomiska aspekter som:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Flerårsbudget • Långsiktiga ekonomiska prognoser och planer • Utformning av taxa med analys och underlag för beslutsfattare

Beställarfunktioner	<p>För att genomföra investeringar i anläggningen, både i form av ny infrastruktur och ersättningsinvesteringar, krävs ett antal kompetenser och funktioner.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utredning av investeringsbehov inklusive val av lösningar • Projektering • Projektledning • Granskning av handlingar • Upphandling enligt LUF/LOU • Byggledning • Kontroll av entreprenadarbeten <p>En del av dessa funktioner kan läggas ut på externa aktörer som konsulter, men även med stort inslag av upphandlad extern hjälp behövs en kritisk massa av beställarkapacitet i den egna organisationen.</p>
----------------------------	---

Notering: VA-organisationen kan inte själv råda över alla planeringsfunktioner. VA-plan och dagvattenstrategi är förvaltningsövergripande och innefattar mer än kommunalt VA. Regional vattenförsörjningsplan förutsätter deltagande av fler kommuner och tillkommer normalt på initiativ av Länsstyrelsen. Dock är VA-organisationen en mycket viktig part för framtagande av samtliga dessa planer och måste därför ha den nödvändiga kompetensen - men även kapaciteten - att arbeta med frågorna.

Utöver dessa behövs mer administrativa funktioner för ekonomiuppföljning, fakturering, HR etc.

Gränsen mellan dessa tre funktioner är förstås inte skarp. VA-planering är ett viktigt led i att identifiera investeringsbehov. Vidare har underhåll och ersättningsinvesteringar ett gemensamt mål, att upprätthålla VA-anläggningens funktion, och ska sammanvägas. Men som bas för att analysera VA-organisationer är uppdelningen i de tre huvudfunktionerna till stor hjälp. Vad man kan konstatera, både från forskningsprojekt och nationella analyser av Svenskt Vattens hållbarhetsindex, är att svenska VA-organisationer genomgående är bra på drift men att framförallt mindre organisationer har svårare att klara planerings- och beställarfunktioner.

3.3.2 Hur det för närvarande fungerar inom VA-avdelningen i Norrtälje

Följande bild av hur det fungerar baseras på intervjuer med personal.

Personalen som kommer från Veolia är vana med ett strukturerat arbetssätt enligt standarden för Asset Management (ISO 55 000), med rutiner och med möjlighet att följa upp kostnader och tidsåtgång för underhåll.

14(33)

RAPPORT
2019-05-06
SLUTVERSION
VA-UTREDNING NORRTÄLJE - ORGANISATION

Fokus har under flera år legat på att bygga ut Norrtälje och därmed bygga ut VA-systemet. Det befintliga VA-systemet (framför allt ledningsnätet) har fått stå tillbaka.

Avhjälpande underhåll - vattenläcka:

En abonnent ringer in och anmäler en vattenläcka i gatan. Kundtjänst hanterar ärendet och meddelar arbetsledare på Rörrät. Rörrät åker ut och undersöker om det verkligen är en vattenläcka. Är det en vattenläcka stängs vattnet av och om kunder inte kan få vatten via andra ledningar repareras läckan direkt (akut avhjälpande underhåll), i annat fall lagas den som planerat avhjälpande underhåll. Driftstörningen och insatsen noteras i VA-banken av Rörrät.

Om det skulle visa sig att läckan är en i raden av läckor på samma sträcka görs en reparation och därefter läggs ett utbyte/renovering som förslag till PU-listan (planerat underhåll) för fortsatt hantering. När beslut om åtgärd fattats ansvarar oftast enheten Underhålls-projekt för utförandet. Större projekt hanteras av Projektavdelningen, men det finns ingen tydlig gräns för när de ska hantera projekten.

Avhjälpande underhåll – pumpstationer

Tekniker från Spillvatten ansvarar för tillsyn av pumpstationerna. Om de upptäcker brister eller något problem som innebär en större insats än vad de kan lösa på plats tar det detta vidare till UH-projekt och problemet läggs in på PU-listan för fortsatt hantering. Vid mer akuta ärenden går beslutsvägen från tekniker som upptäckt problemet via UH-projekt, UH-avdelningen och sedan för beslut av VA-chef.

Förebyggande underhåll

Rörrät beställer rörinspektion som underlag för det förebyggande underhållet. Akuta fel åtgärdas direkt av Rörrät, när det till exempel är risk för avloppsstopp, genom spolning, rotskärning eller punktreparation. Återkommande avloppsstopp läggs in i PU-listan. Inspektionerna läggs in i VA-banken. Underlag som bör gå vidare till förnyelseplanering finns därmed åtkomligt, men var analysen ska hanteras är för närvarande oklar.

Större projekt avseende förebyggande underhåll kan även skötas av UH-projekt. De hanterade spolningen av dricksvattennätet (med hjälp av entreprenör) när Norrtälje skulle övergå till leverans från Norrvatten.

Förebyggande underhåll – långsiktig planering – arbete med att minska tillskottsvatten:

Tillskottsvatten är ett problem i flera områden i Norrtälje, gränsen för reningsverkens kapacitet är ibland nära eller överskrids på grund av vatten som inte hör hemma i spillvattenledningarna. Dessutom kan tillskottsvattnet orsaka bräddningar till exempel vid stora regn. Höga flöden i avloppsreningsverken samt bräddningar övervakas av enheten för Spillvatten. För närvarande finns ingen strategi för mätningar även om frågan varit uppe ett flertal gånger.

Miljötilstånd

Planering följer upp provtagning och rapporterar resultatet till tillsynsmyndigheten.

Ny bebyggelse – detaljplanearbete:

Detaljplanearbetet initieras av Plan, med regelbundna möten där VA medverkar. Utredning/Planering gör en bedömning av hur förslaget till detaljplan påverkar VA-systemet – är det möjligt att ansluta, finns tillräcklig kapacitet? Om kapaciteten i befintligt ledningsnät behöver utredas har Utredning/Planering ansvar för att det undersöks.

VA lämnar yttrande till detaljplanen. Projektavdelningen ansvarar sedan för utbyggnad av ledningsnät och pumpstationer med mera. I samband med projektering och byggande inhämtas synpunkter från Spillvatten. Projektavdelningen ska även ansvara för att anläggningen uppfyller ställda krav.

Såväl Plan som VA har i intervjuer pekat på att det finns utrymme för förbättringar i hur VA deltar i arbetet med detaljplaner. Kapaciteten i avloppsrening (främst) och i vissa fall vattenförsörjning är ojämnt fördelat i kommunen på grund av många mindre verk med olika grad av ledig kapacitet. Samtidigt växer kommunen snabbt. Därför uppstår situationer där utbyggnad försenas på grund av att lokal kapacitetsbrist identifieras onödigt sent. Det borde vara möjligt att ta fram en snabbare rutin för samverkan Plan och VA.

Anslutning av nya abonnenter

Avdelningen för anslutning ansvarar för fakturering och intäkter, kundfrågor samt handlägger nya anslutningar. När det är aktuellt att ansluta några få hus tar de även hand om de tekniska lösningarna – större områden hanteras av Projektavdelningen. Förfrågningar utreds tillsammans med Plan, ibland med Gata & Park samt Projekt. Även här uppstår ibland fördröjning i hanteringen när det tar tid att få besked om kapaciteten i ledningsnätet är tillräcklig för anslutning.

Åtgärder från VA-planen samt förnyelseplanering:

Bilaga 1 till VA-planen är en lång åtgärdslista där projekten prioriterats utifrån en riskanalys. Listan baseras på PU-listan som i sin tur baseras på observationer från underhållspersonalen. Vid arbetsmöten med deltagare från olika enheter diskuteras problem och prioriteringar. Även förelägganden, utbyggnadsplaner med mera styr prioriteringen.

Förnyelseplaneringen för ledningsnätet har påbörjats men ansvaret för att driva detta är inte tydliggjort.

3.4 Samverkan inom kommunen

Det finns i alla kommuner en mängd kopplingar mellan VA-förvaltningen och andra kommunala förvaltningar. Vi har valt att titta särskilt på ett antal kommunala funktioner vi bedömer har en särskilt stor betydelse för analys av alternativ av framtida organisationslösningar.

3.4.1 Upphandlingsenheten

Kommunens upphandlingsenhet har en central roll i kommunens investeringsprojekt och deltar aktivt i hela upphandlingskedjan. Ungefär 10 personer arbetar på enheten, och man har avsatt en kapacitet mot samhällsbyggnad på 2 personer.

Upphandlingsenheten arbetar inte bara mot hela kommunala förvaltningen utan även mot de tre kommunala bolagen (se 3.5). Processerna är dock lite annorlunda, i den kommunala förvaltningen görs en samordnad planering av upphandlingarna medan stödet till bolagen bedrivs mer på begäran, från upphandling till upphandling.

En annan sak som utmärker enhetens arbete mot till exempel VA-avdelningen är att man även stöttar i entreprenadjuridiken. Detta har stora fördelar både för VA-avdelningen men också för kommunen i stort då entreprenörer vet vad de kan förvänta sig vad gäller till exempel AF-delar. Enligt Swecos erfarenhet är det mer ovanligt att kommunala förvaltningars upphandlingsenheter stöttar även i entreprenadjuridik och efter att ha intervjuat ansvariga vid både upphandlingsenhet och olika delar Samhällsbyggnadsavdelningen förefaller detta vara en stor styrka.

3.4.2 Renhållningsavdelningen

Renhållningsavdelningen ligger under samhällsbyggnadsavdelningen och sköter det kommunala ansvaret för avfallshanteringen i kommunen. Renhållning och VA har en del gemensamma drag och möjliga synergier. Det är avgiftsfinansierade verksamheter som inte får generera överskott och som måste särredovisas. Det finns även olikheter. VA-verksamheten kännetecknas mer av fast infrastruktur och därför byggentreprenader medan avfallshanteringen på tjänsteentreprenader (även om det finns tillgångar som återvinningscentraler och deponi). Ett gemensamt drag är också arbete mot abonnenter/kund. Tidigare har båda utnyttjat kommunens kundcenter, men i och med att Veolias verksamhet gått tillbaka till kommunen har man istället upprättat en egen funktion för kundservice.

3.4.3 Hållbarhetsstrateg

Kommunens hållbarhetsstrateg är placerad på tillväxt- och utvecklingsenheten på kommunstyrelsekontoret. På enheten finns expertfunktioner inom landsbygds- och skärgårdsutveckling, statistik- och omvärldsbevakning, näringslivsutveckling och jämställdhetsarbete mm.

Hållbarhetsstrategen stöttar förvaltningarna i deras hållbarhetsarbete, men det sker ännu inte i några särskilt utpekade processer. Fokus ligger på klimat och miljö.

Hållbarhetsstrategen arbetar även mot de tre kommunala bolagen, men det är svårare att få ett tydligt mandat här. Det finns, menar man, behov av tydligare ägardirektiv, roller och mandat.

3.4.4 Planavdelningen

Planavdelningen ligger under samhällsbyggnadsavdelningen och har 15 medarbetare. Man arbetar bland annat med kommunens översikts- och detaljplaner. Kommunernas planavdelning är alltid en viktig samarbetspart för VA-organisationen, men det gäller kanske i ännu högre grad i kommuner som Norrtälje som både har mycket nya fastigheter och omvandlingsområden. Plan och VA bör arbeta nära i både översikts- och detaljplaneprocess.

Norrtäljes planavdelning medverkar i VA-planeringsarbetet framförallt med kunskap om den översiktliga planeringen, med prognoser för kommunens expansion, pågående detaljplanearbete samt för hantering av recipientfrågor.

Såväl planavdelningens chef som medarbetare på VA-avdelningen har i intervjuer pekat på att det finns förbättringspotential i samarbetet. Det behövs tydligare processer för att identifiera begränsningar i VA-anläggningen i ett tidigt skede. Planavdelningen upplever att det många gånger är svårt att få tydliga besked. Eftersom det finns många mindre vatten- och avloppsverk är kapaciteten ojämn mellan olika delar av verksamhetsområdet vilket ytterligare förstärker behovet av god samverkan.

På avdelningen finns även en vattensamordnare.

3.4.5 Bygg- och miljönämnden/Bygg- och miljökontoret

Bygg- och miljönämnden är enligt miljöbalken tillsynsmyndighet för enskilda vatten- och avloppsanläggningar, gemensamma avloppsanläggningar och allmänna vatten- och avloppsverk med upp till 2000 anslutna personer. De är också tillsynsmyndighet för vattenverk och för vattenförsörjningen i allmänna nät enligt Livsmedelslagstiftningen. Bygg- och miljönämnden deltar i VA-planeringen med kunskap om områden i behov av att lösa vatten- och avloppsfrågan i ett större sammanhang samt i arbetet med att ta fram handlingsplan för områden med enskild VA-försörjning. Bygg- och miljökontoret utför kommunens uppgifter enligt plan- och bygglagen, miljöbalken och annan lagstiftning där bygg- och miljönämnden anges som ansvarig.

3.4.6 Övrig intern samverkan

Mark- och Exploateringsavdelningen ansvarar för den fysiska planeringen på detaljnivå och samverkar med VA-avdelningen i pågående detaljplanearbete.

Gatu- och parkavdelningen arbetar med VA i olika projekt kring utbyggnad av nätet och anslutning av nya abonnenter.

Kommunens kontaktcenter hanterar VA-frågor utanför verksamhetsområdet och fungerar ofta som inlussning av frågor om den kommunala VA-anläggningen vidare in till VA-avdelningens anslutningsenhet

På **Samhällsbyggnadsavdelningens stab** sitter en controller och en jurist som huvudsakligen (närmare 100%) arbetar med VA-frågor.

3.5 Kommunala bolag i Norrtälje

Norrtälje kommunhus AB är moderbolaget i koncernen. De övriga kommunala bolagen som ingår i koncernen är:

- Campus Roslagen AB
- Norrtälje Energi AB
- Roslagsbostäder AB

För att få en bild av förutsättningarna att bedriva verksamhet i bolagsform i Norrtälje kommun studerade vi Norrtälje Energi AB närmare, eftersom vi bedömde det bolaget som mest liknande VA. Dessutom finns här en teoretisk möjlighet till någon form av samverkan. Här finns likheter. Det finns en monopolverksamhet, elnät, som regleras med en koncessionsrätt och har en egen prisreglering. Sedan finns en konkurrensutsatt del, fjärrvärme. Tredje verksamheten är ett fibernät. Störst föremål från politiken. Här ber man om saker, handlar mer om samhällsfunktion. Stora investeringar som är lågavkastande.

Bolagets egen styrelse är en tung instans i beslutsprocessen även om kommunstyrelsen ytterst sätter ramarna. Politikerna i bolagsstyrelsen har normalt inga andra politiska uppdrag utan fokuserar på bolaget.

Samverkan sker på flera olika nivåer. VD sitter i kommunkoncernens ledningsgrupp, tillsammans med t ex samhällsbyggnadsavdelningens chef. I övrigt sker en mängd olika utbyten och det finns otaliga beröringspunkter med den kommunala förvaltningen.

Till skillnad från den kommunala VA-verksamheten har man liten personalomsättning. Man upplever att man har en stark vi-känsla inom personalen och upplevs som kundnära i kommunen.

3.6 Slutsatser funktionsanalys

I den nuvarande organisationen kan man se både styrkor och svagheter.

Styrkor

- Det finns en stark kompetens och bemanning för både drift och genomförande av projekt i organisationen. Norrtälje är en kommun med stark expansion och fortsatt stora investeringsbehov, behoven av starka beställarfunktioner är därför stora. När vi jämför bemanning och kompetens med andra kommuner i Sverige av liknande storlek ser vi dock förutsättningarna som relativt goda i Norrtälje.
- En controller för VA är en bra och nödvändig bemanning. Det märks även på att man har bra underlag för prognoser om investeringar, i den mån dessa är identifierade.
- En jurist som ägnar sig åt VA-frågor är en bra och inte helt vanlig kompetens att förfoga över för en kommun av Norrtäljes storlek.
- Upphandlingsenhetens starka roll är positiv, inte minst att man även arbetar med entreprenadjuridik.

19(33)

- Erfarenheterna från tiden med driftentreprenad (som haft andra nackdelar, se kapitel 3.2) har lyft fram behovet av strukturerad hantering av underhåll och investeringar även om åtgärderna inte är genomförda fullt ut.
- Vid de flesta av de intervjuer vi genomfört har vi fått intrycket att det råder en positiv hållning till den genomförda förändringen (att återta driften i kommunal regi och absorbera Veolias personal.)

Svagheter

- Forskning och erfarenheter från branschen visar att en av de viktigaste framgångsfaktorerna är en tydlig kommunikation mellan verksamhetsledare och politiska beslutsfattare. Det behövs en ägarinstans (bolagsstyrelse, nämnd eller motsvarande) som är välinformerad om verksamheten i dess helhet, de utmaningar man står inför och de samlade behoven av åtgärder. Det är, liksom för all verksamhet, en fråga om god ägarstyrning. Därför betraktar vi nuvarande uppdelning i beslutsgång mellan Kommunstyrelse och Teknik och klimatnämnd som den kanske svagaste punkten för en utveckling av verksamheten. Det behövs en instans (styrelse eller nämnd) med ansvariga beslutsfattare som kan följa verksamheten i dess helhet. Därutöver har KS och KF viktiga funktioner för övergripande politiska beslut kring taxa och verksamhetens inriktning, men kan inte följa verksamheten på det sätt som krävs i en kommun av Norrtäljes storlek.
- Även om det, som vi skrev under styrkor, finns intressanta erfarenheter i organisationen från tiden med driftentreprenad och en entusiasm inför den nya organisationen ser vi samtidigt ett stort behov av att konsolidera den nya verksamheten. En lång period där viktiga funktioner befunnit sig i ett motsatsförhållande som två kontraktsparter måste nu integreras fullt ut och här återstår det en del arbete.
- Under driftentreprenadtiden arbetade Veolia med system för uppföljning och något motsvarande finns inte i Norrtälje. Personalen upplever att mer tid krävs nu för att utföra dessa uppgifter, uppgifter som skulle kunna förenklas och förbättras.
- I delar av VA-verksamheten har det periodvis varit en alltför stor personalomsättning. Detta har påverkat organisationen menligt och en del brister vi ser kan hänföras till detta. Den framtida organisationen måste inte bara vara attraktiv för nyanställningar utan även för att få personal att stanna. I stor utsträckning handlar det om utredande funktioner och Norrtälje måste kunna behålla även anställda som bor i norra Storstockholm eller Uppsala. Konkurrensen om denna yrkeskategori är mycket stor i hela Sverige, men inte minst i tillväxtområden.
- Funktionerna kopplade till olika former av VA-planering behöver alltid vara väl integrerade med andra delar av såväl VA-verksamheten som övriga kommunala förvaltningar. Vår samlade bild är att detta i vissa avseenden är en svaghet i nuvarande organisation. Det behövs en starkare koppling och konkret samverkan med såväl arbetet med nyanslutningar och investeringsprojekt som kommunens

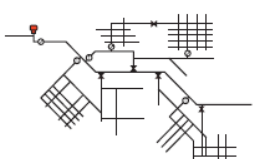
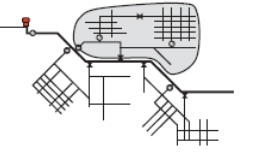
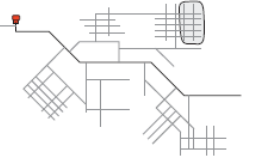



20(33)

RAPPORT
2019-05-06
SLUTVERSION
VA-UTREDNING NORRTÄLJE - ORGANISATION

övergripande planering. Vår bedömning är att denna svaghet delvis är en effekt av stor personalomsättning samt eventuellt tidigare oklara roller under tiden med driftentreprenad.

- Förnyelseplanering av ledningsnätet är en stor och ekonomiskt mycket viktig funktion. Den kräver att arbetet med underhåll, planering och projekt integreras och informationen hanteras i ett samlat system. Här behövs en organisationsutveckling med tydligare ansvar och mandat att fatta beslut.

Planering sker på olika nivåer, se Figur 3-2. Vår bedömning är att planeringen i Norrtälje fungerar bra på den operativa nivån, men att rollerna är otydligare på taktisk och strategisk nivå.

Nivå	Strategisk	Taktisk	Operativ/teknisk
Skala	Hela VA-nätet 	Delsystem, områden, grupper av ledningar 	Anläggningsprojekt/årsplan 
Typ av åtgärd	De stora dragen och strategierna 	Detaljerade beslut 	Genomförande 
Ansvarig	Anläggningsägare (politisk ledning/styrelse/VA-chef)	Ansvarig för VA-nätet	Underhållsansvarig
Resultat	Strategier	Taktiska värderingar	Tekniska planer
Tidshorisont	Lång tid - 10 -20 år - 20 -100 år	Medium tidshorisont (3 -5 år)	Kort tid (1 -2 år)

Figur 3-2 Planering för VA-system sker med olika planeringshorisonter. Bild från Norsk Vann.

4 Alternativ för framtida organisation

När vi analyserat alternativ för en framtida organisation har vi utgått ifrån de utmaningar vi identifierat i lägesanalysen och slutsatserna av lägesanalysen: hur kan vi ta vara på identifierade styrkor och samtidigt adressera vad vi uppfattar som viktiga svagheter?

Swecos uppdrag är att beakta samtliga möjligheter för en framtida organisation. Vi har utgått från följande frågeställningar:

1. Ska VA-verksamheten integreras med andra kommunala verksamheter i en gemensam organisation?
2. Bör Norrtälje ingå i en större samverkan där hela kommunens VA-verksamhet ingår?
3. Ska verksamheten bedrivas i förvaltnings- eller bolagsform?
4. Kan en mer långtgående entreprenad av den typ som just avslutats vara en lösning även för framtiden?

4.1 Integrera VA med andra kommunala verksamheter eller bolag

I Sverige finns ett stort antal exempel på hur VA ingår tillsammans med andra verksamheter i bolag (både för en kommun och flerägda) eller i mer integrerad förvaltningsform.

För Norrtälje skulle förmodligen renhållningen vara den mest naturliga verksamheten att samgå med i någon form av gemensam organisation. Här finns tydliga synergier som till exempel hantering av slam respektive matavfall, kundtjänstfrågor, register och fakturering. Det finns ju även mer allmänna skalfördelar. Det skulle definitivt – rätt utfört - kunna leda till positiva effekter. Men ur andra aspekter är de positiva fördelarna mindre uttalade.

Det skulle även kunna vara aktuellt med någon form av samgående med energibolaget. Det finns flera exempel i Sverige på kommunala bolag med såväl energi- som VA-verksamhet. Även här finns fördelar med till exempel kundtjänstfrågor och fakturering, dessutom kan det finnas möjligheter till exempelvis samordning av system för underhåll, jour, anläggningsarbeten. Men för att till exempel stärka planeringsfunktionerna är de positiva fördelarna inte så självklara. Det finns flera aspekter av verksamheterna som skiljer sig åt, till exempel finns det delar av energibolagets verksamhet som ska gå med vinst. En viktig aspekt är vad kommunen vill med sina bolag, vilka ägardirektiv man ger. Även om man kan se likheter och synergier finns det även betydande skillnader i verksamheternas övergripande mål.

En viktig aspekt av integration med annan kommunal verksamhet är att Sweco rekommenderar att man håller öppet för – eller i alla fall inte försvårar - fortsatta förändringar. Till dem hör möjligheten att i framtiden ingå i flerägda VA-organisationer. En integration med avfallsverksamheten skulle eventuellt kunna försvåra vissa framtida samarbeten, men i de flesta fall inte innebära en komplikation. Att integrera med

22(33)

RAPPORT
2019-05-06
SLUTVERSION
VA-UTREDNING NORRTÄLJE - ORGANISATION

energiverksamheten skulle däremot försvåra en sådan utveckling och med största sannolikhet innebära att man i så fall fick bryta ut VA från den bolagiserade energiverksamheten. Se vidare i avsnitt 5.

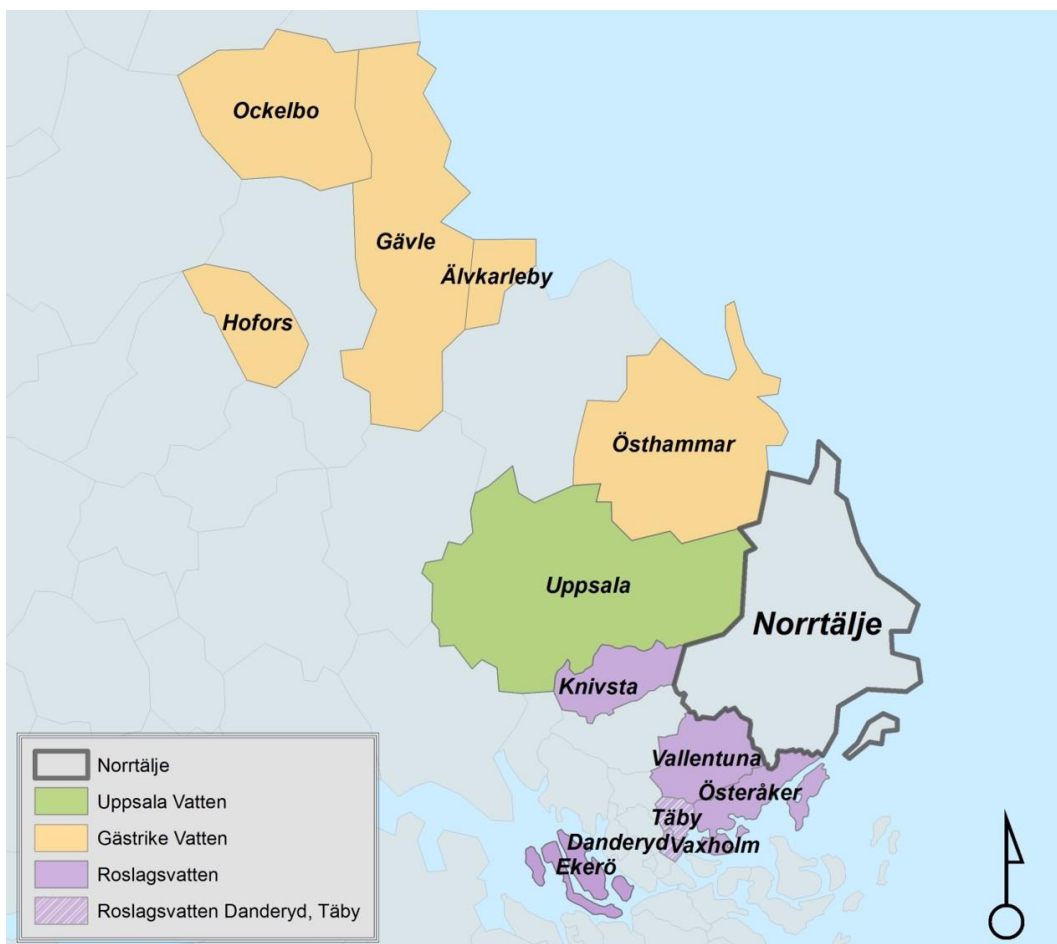
4.2 Samverkan med andra kommuner

I Sverige har intresset för samverkan ökat. Såväl forskningsstudier som analyser utifrån hållbarhetsindex visar att större samverkande organisationer ofta har lättare att ta sig an framförallt planerings- och beställarfunktioner.

Geografiskt finns tre möjliga samverkansmöjligheter (Figur 4-1):

- Uppsala Vatten och Avfall AB
- Gästrike Vatten
- Roslagsvatten

Även Sigtuna gränsar till Norrtälje. Där bedriver man VA-verksamheten inom det egna bolaget Sigtuna Vatten & Renhållning. Bolaget är relativt nybildat och vi bedömer det inte som en kandidat till samverkanslösning i dagsläget.



Figur 4-1 VA-organisationer i Norrtäljes omnejd

4.2.1 Uppsala Vatten och Avfall AB

Uppsala Vatten och Avfall AB är ett kommunalt bolag som ansvarar för all kommunal VA-verksamhet och avfallshantering i kommunen. Bolaget har ca 200 medarbetare. Kommunens VA är "självförsörjande" och all produktion av dricksvatten och all avloppsrening sker vid kommunens egna anläggningar. Bolaget strävar efter att bygga verksamheten på egna stödresurser, till exempel har bolaget egen kapacitet för upphandlingsjuridik med bolagsjurist och två upphandlare. Upplåning sköts dock av kommunen. Man har en särskild planeringsavdelning som arbetar mot den kommunala planeringen. På kommunen finns en vattenstrateg man arbetar tillsammans med.

Det är inte uteslutet att man i framtiden kan gå samman med andra kommuner i ett flerägt bolag, men det är en politisk process som det är svårt att förutspå var den skulle landa. Man har diskuterat regional samverkan i allmänna ordalag och styrelsen är positiv.

4.2.2 Gästrike Vatten

Gästrike Vatten är ett flerägt bolag med fem ägarkommuner i Gävleborgs och Upplands län: Gävle, Älvkarleby, Ockelbo, Hofors och Östhammar. Östhammar gick in i bolaget 2017.

Gästrike Vatten är intressant eftersom det gränsar till en kommun med vissa likheter med Norrtälje (Östhammar), även om Norrtälje är större och växer snabbare. Processen att lägga till en kommun har nyligen genomförts och det finns kunskaper om hur en sådan kan skötas.

I princip finns en öppenhet för att växa och ta in fler kommuner i bolaget, men det är en fråga som i så fall måste utredas och sedan beredas och beslutas om i samtliga fem ägarkommuner.

Driften av anläggningarna sköts i varje kommun utifrån lokala kontor och anställda. För beredskap arbetar man med att utveckla mer överlappande funktioner. I dagsläget ligger administrativa och utredande funktioner i Gävle, men detta kan komma att ändras.

Ser man geografiskt på ett samarbete kan man konstatera att med Norrtälje i bolaget skulle det uppstå en ny tyngdpunkt söderut. Kanske skulle det innebära att man förlade fler funktioner lokalt. Detta är dock bara spekulation. Det är hursomhelst svårt att förutspå hur man i de nuvarande ägarkommunerna skulle ställa sig till denna förskjutning av tyngdpunkt.

Avfallshantering ingår inte bolaget och kommer inte göra det inom överskådlig tid. Om Norrtälje vill ha båda dessa verksamheter i samma organisation är det därför inte ett alternativ.

4.2.3 Roslagsvatten

Roslagsvatten ansvarar för VA-verksamheten i Österåker, Vaxholm, Vallentuna, Knivsta, och Ekerö kommun. I Vaxholm och Österåker har Roslagsvatten även uppdraget att sköta den kommunala avfallshandlingen. Bolaget sköter också kundservice, avläsning av vattenförbrukning samt debitering av VA-avgifter i Täby och Danderyd.

En eventuell samverkan mellan Roslagsvatten och Norrtälje har utretts tidigare. Det finns tydliga likheter mellan flera av Roslagsvattens kommuner och Norrtälje: skärgård, snabb befolkningsökning etc. Samtidigt är förstås Norrtälje mer av landsortskommun med större avstånd. Ekerö anslöt sig till bolaget 2014 och det finns en vana av denna typ av process. Roslagsvattens organisationsmodell skulle medge att både avfall och VA respektive endast VA går in i bolaget.

4.2.4 Slutsatser

Samverkan i flerägda bolag har visat sig ha många fördelar. Man skapar en kritisk massa som har större förutsättning att hantera planerings- och beställarfunktioner. Svenskt Vattens budskap, baserat på bland annat resultaten i hållbarhetsindex, är att kommuner med mindre än 50 000 invånare på sikt är för små för att hantera VA:s utmaningar och

bör söka samverkan i flerägda organisationer. Även större kommuner har erfarenhetsmässigt mycket att vinna på samverkan. Denna rapport författare delar denna syn. Norrtälje är med sina 61 000 en större kommun. Man hör till kategorin som är tillräckligt stor för att klara verksamheten, men tillräckligt lite för att ha mycket att vinna på samverkan.

Samtidigt är varje fall unikt och måste analyseras utifrån sina förutsättningar och historik. Å ena sidan finns goda förutsättningar för samverkan. Sweco ser samtliga tre beskrivna organisationer i 4.2.1-4.2.3 som möjliga och bra samverkans kandidater. Men denna rapport författare ser även unika aspekter av Norrtäljes VA som delvis talar emot att *som nästa steg* söka en samverkanslösning.

Vi ser tre avgörande faktorer när en lösning för VA-verksamheten ska identifieras:

1. **Behovet av konsolidering.** Efter 16 år med en långtgående entreprenadlösning finns ett starkt behov att "få ihop" VA-organisationen både internt och i samverkan med andra kommunala funktioner. Det finns goda skäl att hantera detta först.
2. **Tidsaspekten.** En samverkan kräver ytterligare utredning kring olika alternativ. Vilken organisation skulle passa bäst för Norrtälje och vilka organisationer kan vara intresserade? Dessutom behövs ett politiskt beslut inte bara i Norrtälje utan i varje enskild ägarkommun i den organisation man ska samverka med. Detta kommer att ta en längre tid.

En intern lösning inom Norrtälje kommun kan gott och väl genomföras inom loppet av ett år och är ett politiskt beslut kommunen äger ensam. En lösning med samverkan skulle kräva först att effekterna inte bara för Norrtälje utan ägarkommunerna i det bolag man ska ingå i. Eventuellt behöver fler alternativ utvärderas. Därefter kommer en politisk beslutsprocess i var och en av ägarkommunerna. Vi bedömer att detta troligtvis kommer att ta två år ytterligare jämfört interna lösningar. De förändringar och behovet av konsolidering som vi ser i Norrtälje bör inte vänta så länge.

3. **Vidareutveckla interna synergier i kommunen.** De kanske viktigaste funktionerna att utveckla i Norrtäljes VA-verksamhet är att stärka integrationen av VA-planering med övrig kommunal planering och bygga upp en kraftfull beställarorganisation som kan hantera de stora utbyggnads- och investeringsbehoven. Här finns till exempel ett behov av starkt integration med kommunens planerhet och en fortsatt vidareutveckling av den intressanta roll som kommunens upphandlingsenhet har i VA. Detta är i princip fullt möjligt att göra inom ramen för ett flerägt bolag, men givet att man är i en period av konsolidering efter entreprenadtiden kan det vara i det korta till medellånga perspektivet vara något enklare med någon form av egen kommunal organisation.

Därför ser vi primärt nästa steg i utvecklingen av Norrtäljes VA snarare som en egen organisation. Det utesluter inte att samverkan genomförs i olika former, tvärtom. Man bör aktivt söka såväl tekniska som organisatoriska samverkansområden med alla närliggande VA-organisationer. Vidare håller vi det för troligt att man på sikt kan komma att landa i mer långtgående samverkanslösningar. Därför bör Norrtälje undvika lösningar som kan komplicera framtida samverkan. Se vidare under avsnitt 5.

26(33)

RAPPORT
2019-05-06
SLUTVERSION
VA-UTREDNING NORRTÄLJE - ORGANISATION

4.3 Alternativa organisationsformer

I Sverige finns en mängd olika organisationslösningar:

- VA i egen kommunal förvaltning (vanligast)
- VA i ett kommunalt VA-bolag för den egna kommunen
- VA i ett eget kommunalt bolag som även bedriver annan verksamhet som avfallshantering, fjärrvärme, el etc. Denna typ av bolag kallas ofta ett multiutility.
- VA i ett flerägt (mer än en kommun) bolag eller kommunalförbund, för endast VA eller med andra verksamheter.

Samverkan med andra kommuner respektive integration med andra kommunala verksamheter diskuterades tidigare i detta kapitel. Men vad innebär förvaltning respektive bolagisering för skillnad?

Ser man på erfarenheter generellt i Sverige så är frågan om förvaltning respektive bolagsform för VA-verksamheten inte avgörande, man kan inte generellt säga att någon är bättre än den andra. Vissa frågor hamnar under delvis olika lagstiftning och normer (till exempel vad gäller redovisning), men vattentjänstlagen ställer samma krav oavsett organisationsform. Däremot kan man i enskilda fall se för- respektive nackdelar, så även i Norrtälje.

Om VA-verksamheten lades i ett kommunalt bolag skulle det innebära att kommunstyrelsen tillsatte en bolagsstyrelse, upprättade bolagsordning och ägardirektiv. Vi ser följande fördelar:

- En bolagsstyrelse som ansvarar för VA-verksamheten men rapporterar till KS skulle skapa en tydligare och starkare ägarstyrning.
- Att arbeta utifrån ägardirektiv, gärna tydliga, skapar även det en möjlighet att ha en tydlig styrning och dialog mellan ägare och verksamhet.
- Ett bolag skapar inte med automatik en mer attraktiv arbetsgivare, men rätt utförd ger den större frihetsgrader och möjligheter för att bygga ett varumärke gentemot nuvarande och blivande anställda.

Kan man då inte uppnå samma grad av styrning och "varumärkesbyggande" inom ramen för nuvarande förvaltningsform för VA? I teorin, ja. Men i praktiken kommer detta att vara svårare att uppnå jämfört med en ny struktur i bolagsform.

En annan viktig aspekt är att det i Norrtälje kommun finns en befintlig struktur för kommunala bolag och erfarenhet av att hantera dessa. Det är en fördel.

Kan en bolagisering innebära att man tvärtom kommer längre från de övriga kommunala funktioner man behöver samverka med? I princip finns den risken, och upprätthållande och vidareutveckling av samverkan sker inte av sig självt. Om ett kommunalt bolag bildas där VA-verksamheten ingår måste funktionerna för samverkan upprättas från början. Det

bör tydliggöras i ägardirektiv och samverkansfunktioner inrättas från början och stärkas allteftersom. Se vidare under avsnitt 5.

4.4 Driften i entreprenadform

Mellan 2002 och 2018 låg driften av VA-verksamheten av hela VA-anläggningen som en driftentreprenad. Det är den mest långtgående driftentreprenaden som funnits i Sverige under de senaste decennierna. Det finns entreprenadavtal i andra kommuner som omfattar en del av verksamheten, till exempel drift av ledningsnät eller beredskap, men ingen så omfattande som den som nu avslutats i Norrtälje.

Swecos uppdrag är inte att utvärdera hur entreprenören Veolia fullföljt sitt uppdrag och ingenting i denna rapport ska ses som en kommentar i den frågan. Våra synpunkter inskränker sig till konstruktionen som sådan.

Vi ser tre huvudinvändningar mot denna typ av lösning:

1. Driftentreprenader är med nödvändighet begränsade i tiden medan investeringshorisonten är lång, för vissa delar 70 år eller längre. När huvudmannen äger anläggningen men entreprenören ansvarar för drift finns en inbyggd konflikt mellan hur man prioriterar underhåll respektive investeringar. Dessa delar kan dessutom skiljas åt, drift och underhåll är en central del i underlaget för investeringsbedömningar. Svårigheten att få samman detta till en optimal helhet är tydlig i Norrtäljes verksamhet under entreprenadtiden, trots relativt goda resurser och många gånger bra ambitioner på båda sidor.
2. Svensk lagstiftning för VA är inte heller optimal för denna typ av lösningar. Länder där långtgående entreprenader är vanliga (t ex England, Frankrike, Syd- och Östeuropa) har inte vinstförbud i lagstiftningen och istället centrala prisreglerande myndigheter som anger ramar och godkänner avgifter. (Mer i likhet med elmarknaden i Sverige.)
3. En viktig förutsättning för att privata aktörer och konkurrensutsatt verksamhet ska leda till större kostnadseffektivitet är att det är en mogen marknad med flera aktörer som – på nationell basis – konkurrerar. Det är mer tveksamt om detta förhållande råder i Sverige.

Sammantaget ser vi inte att denna typ av långtgående entreprenad är rätt väg att gå fortsättningsvis i Norrtälje, även om det även lett till en del positiva erfarenheter som man kan ta med sig i nya organisationen (3.2).

Det innebär inte att privata sektorn inte kommer att ha stor betydelse för VA i Norrtälje. Det kommer finnas stora behov av entreprenörer, leverantörer och eventuellt även mer begränsade driftentreprenader. Privata sektorn är helt vital för svensk VA.

5 Jämförelse av huvudalternativ

Nedan listar vi de olika alternativ vi ser *i prioritetsordning* (1 det vi rekommenderar i första hand o s v.):

1. Ett kommunalt bolag för VA-verksamheten

Vi ser sammantaget starka alternativ för att lägga VA-verksamheten i ett bolag helägt av Norrtälje kommun som ett fjärde bolag i nuvarande koncernen Norrtälje kommunhus AB. Det vanliga är att huvudmannskapet, det vill säga ägandet av anläggningen, kvarstår i kommunen.

Huvudskälet är att vi ser att det har bäst förutsättningar att skapa en stark ägarstyrning samt konsolidera och utveckla verksamheten i det kortare perspektivet (1-5 års sikt).

För att denna lösning ska bli optimal föreslår vi även:

- Att stor omsorg läggs på ägardirektiv för att tydliggöra VA-verksamhetens roll i den kommunala utvecklingen, behovet av samverkan med kommunens förvaltningar och andra bolag samt att man måste arbeta långsiktigt med att vårda och utveckla anläggningstillgångarna.
- En ny tjänst inrättas inom Samhällsbyggnadsavdelningen med ett övergripande ansvar för kommunens VA-planering och att denna person fungerar som löpande kontaktperson mellan VA-bolag och den kommunala förvaltningen.
- Däremot tror vi det finns starka skäl att främst kontrollern som nu arbetar med VA-frågor men även kommunens jurist för VA-frågor följer med in i bolaget.
- Bolaget bör även fortsättningsvis nyttja kommunens upphandlingsenhet som stöd i upphandlingsjuridik. Det ger dels en större kritisk massa men även en enhetlighet i upphandlingsunderlag för de entreprenörer som arbetar åt kommunen.

Därutöver har vi följande generella rekommendationer till en framtida organisation som är oberoende av om man bolagiserar verksamheten eller ej:

- VA-organisationen bör fundera igenom vad som är kärnverksamhet eller strategiska uppgifter och som därför bör utföras av egen personal. För det som faller utanför detta kan ta hjälp av andra, om man bedömer att det är en uppgift som inte utvecklar själva verksamheten och som blir billigare att låta andra utföra. Exempel på aktiviteter är läcksökning, rörinspektion, spolbil etc. Resultatet kan också bli att en aktivitet på sikt bör ingå i organisationen, men till att börja med får den utföras av andra. De aktiviteter där bedömningen blir att de med fördel kan utföras av andra kanske kan samordnas med andra VA-organisationer i närheten. Samverkan kan även ske genom till exempel gemensamma upphandlingar.
- Nuvarande organisationsstruktur för VA-avdelningen är ett resultat av sammanslagningen med Veolias lokala organisation. Det kan finnas anledning att

se över den för att bättre integrera underhåll/projekt/VA-planering. MIVA, Miljö och Vatten i Örnsköldsvik AB, är ett kommunalt bolag som 2019-04-01 genomfört en organisationsförändring. Verksamheten har i princip delats i två delar: en strategisk/planeringsenhet och en underhållsenhet. Upplägget är intressant och kan vara värt att studera, det kan vara en lösning även för Norrtälje. Det finns likheter mellan kommunerna, till exempel ett stort antal verk.

2. Ett kommunalt bolag för VA och renhållning

Motsvarar alternativ 1 men man lägger även avfallsverksamheten i bolaget.

Att vi ger den något lägre prioritet beror på att även om vi ser möjliga synergier (administration, kundhantering, register) så ligger de inte primärt inom de frågor som behöver utvecklas: VA-planering, genomförande av investeringsprojekt etc. Renhållningsavdelningens entreprenadavtal är av en annan karaktär och vi tror att synergier här är mer begränsade, snarare har de båda behov av att arbeta nära upphandlingsenheten.

Det bör dock betonas att även om vi i uppdraget tittat på renhållningsenheten så gör vi vår analys och våra rekommendationer från ett VA-perspektiv i första hand. Alternativ 2 kan förstås bli aktuellt om kommunen även vill bryta ut renhållningsverksamheten i ett bolag och därför vill göra ett bolag av det. Vi rekommenderar dock att detta i så fall inte fördröjer processen.

Ett argument mot alternativ 2 jämfört med alternativ 1 är att det trots allt är något mindre flexibelt om man senare vill ta in verksamheten i ett flerägt bolag. Det blir då något mer komplicerat i fallet med Gästrike Vatten som idag inte bedriver avfallsverksamhet.

I övrigt gäller samma rekommendationer för att optimera lösningen som för alternativ 1.

3. Ingå i ett flerägt bolag

Som framgår av 4.2 finns tre möjliga alternativ för samverkan som var och en är möjlig och har flera fördelar. Att bedriva VA i samverkan har visat sig vara positivt i de flesta studier och analyser i Sverige. Anledningen att vi trots detta inte sätter detta alternativ främst är behovet av konsolidering och tidsaspekten. Det finns ett starkt behov av att bygga en ny stark VA-organisation så snart som möjligt och integrera de olika delar som tidigare legat under förvaltning respektive entreprenad. Att hitta och besluta om en samverkanslösning kräver en hel del utredande och inte minst är det en fråga som ägs av samtliga ägarkommuner. Vi bedömer att detta förmodligen tar relativt lång tid (se 4.2.4).

Dock utesluter vi inte på något sätt att den organisation man nu skapar i framtiden kan uppgå i ett flerägt bolag på några års sikt, det är tvärtom en positiv och till och med trolig utveckling.

Att börja med ett eget bolag ger även möjlighet att se hur man vill samordna mot kommunen i övrigt och skapa interna synergier. Här finns ett uppdämt behov efter att den långtgående entreprenadlösningen inneburit otydliga roller och processer under många år.

4. Låta VA ligga kvar i kommunal förvaltning

Det finns många kommunala förvaltningar som fungerar väl i Sverige och det är fullt möjligt att utveckla verksamheten i förvaltningsform även i Norrtälje.

Jämfört med alternativ 1 (VA som kommunalt bolag) ser vi dock att en ny organisation i bolagsform har större möjligheter att skapa stark ägarstyrning. Att skapa motsvarande starka styrning i förvaltningsform skulle kräva betydligt mer genomgripande reformer som berörde en mängd andra verksamheter. Vidare tror vi att ett bolag har större möjligheter att bygga en verksamhet som har lättare att rekrytera och behålla personal jämfört med idag.

De fördelar en förvaltning kan ha i att man sitter i samma organisation och i princip har lättare att samverka med andra förvaltningar är enligt vår bedömning lättare att överkomma i bolagsform än vad det är att lösa nackdelarna med förvaltningsform. Redan idag finns tydliga behov av att söka nya processer för intern samverkan och synergier och rätt genomfört kan en bolagisering bli en fördel genom att framtvinga nya och tydligare processer i samverkan med andra förvaltningar.

5. Låta VA ingå som en del av Norrtälje Energi AB i ett nytt multiutility

Denna typ av lösning finns det flera välfungerande exempel på Sverige. I Norrtäljes fall tror vi dock inte på denna lösning av främst två skäl:

1. När vi ser till verksamheterna så håller vi det för troligt att ägaren – Norrtälje kommun – kommer ha så pass olika mål för verksamheterna att det kan hindra den konsolidering och vidareutveckling vi förordar för VA-verksamheten.
2. Vi ser på medel till lång sikt att en samverkan med andra kommuner i ett flerägt bolag kan vara intressant. Det är åtminstone något man bör hålla öppet för och eftersom ingen av de angränsande bolagen är ett multiutility med energi kommer en sådan lösning försvåra en framtida utveckling mot samverkan med flerägt bolag.

Även om detta inte är en lösning vi rekommenderar ser vi möjligheter till ökad samverkan mellan energi och VA, till exempel vad gäller system för upprätthållande av anläggningstillgångar (Asset management.) Eventuellt kan denna möjlighet bättre nyttjas med alternativ 1 (eller 2) jämfört med dagens organisation eftersom man ligger som bolag i samma koncern, men det är en spekulatio.

6. Lägga ut hela driften på entreprenad

Av de skäl vi redogör för i 3.2 och 4.4 tror vi inte på en återgång till denna lösning. Det är helt enkelt svårt att förena med huvudmannens ägarskap och tidsperspektivet för investeringar samt blir i vissa avseendet komplicerat givet Sveriges institutionella och juridiska ramverk för VA.

Detta ska inte ses som en kommentar på hur entreprenaden utförts utifrån ingångna avtal utan endast på organisationslösningen i sig.

6 Rekommendation

Vi anser att alternativ 1 (VA i ett kommunalt bolag) med föreslagna åtgärder den i nuläget bästa organisationen. Dock är även alternativ 2 (VA och renhållning i ett kommunalt bolag) respektive alternativ 3 (ingå i flerägt bolag) båda utmärkta lösningar. Skillnaden handlar mer om tidsaspekten och vi ser att lösningen kan utvecklas över tid. Om kommunen skapar ett VA-bolag för att konsolidera och utveckla verksamheten på kort och mellanlång sikt är det förstås fullt möjligt att efter några år även lägga in avfallsverksamheten och/eller låta bolaget ingå i ett flerägt bolag. På så vis kan vår rekommendation även ses som att konsolidera verksamheten snabbt men samtidigt behålla en stor flexibilitet för vidareutveckling av framtida lösningar.

Alternativ 4 (kvarstå i kommunal förvaltning) ser vi inte lika många fördelar med som de tre första. Alternativ 5 (sammangående med energibolaget i ett multiutility) respektive alternativ 6 (återgång till en lösning med driften på entreprenad) avråder vi ifrån.

7 Referenser

Lena Blad, VD Gästrike Vatten

Sigrid de Geyter, VD Uppsala Vatten och Avfall

Sören Karlsson, tf VD Roslagsvatten

Tomas Karlsson, VD Norrtälje Energi

Norrtälje kommun

Peder Stenström, upphandlingschef

Helena Purmonen, planchef

Hanna Leife, hållbarhetsstrateg

Lise Lundh, enhetschef Drift/underhåll

Andreas Nordenborg, arbetsledare Spillvatten

Emil Sjöberg, arbetsledare Rörsnät

Joakim Lirfeldt, arbetsledare Underhållsprojekt i befintlig anläggning

Anders Gelande, VA-chef

Ludvig Lagercranz, kommunjurist

Lars Ekman, Renhållningschef

Kenneth Eriksson, biträdande Samhällsbyggnadsdirektör (vid tiden för intervjun)

Datunderlag

Hållbarhetsindex (Svenskt Vatten)

VASS Drift (Svenskt Vatten)

VASS Taxa (Svenskt Vatten)

Sveriges nya Geografi 2018