

fi.remissvar@regeringskansliet.se
kopia: fi.ofa.k.remiss@regeringskansliet.se

Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget - Slutbetänkande av Kommunutredningen (SOU 2020:8)

Diarienummer Fi2020/00647/K

Sammanfattning

- Svenskt Vatten anser att utredaren har gjort ett mycket bra arbete. Genomlysningen av kommunernas utmaningar som huvudmän för VA har blivit väl belysta i utredningen. En sammanslagning av VA-huvudmän eller långtgående samverkan dem emellan är en förutsättning för kommunerna att klara ansvaret att leverera Vattentjänster i framgent, det visar Svenskt Vattens Hållbarhetsindex (HBI)¹.
- Vi tillstyrker förslaget om att regeringen tar initiativ till att utreda behovet av ändringar i speciallagstiftning om grundläggande infrastruktur för att underlätta samverkan mellan kommunerna. Det är av avgörande betydelse för VA-sektorn att det i lagstiftningen underlättas för samverkan och samgående. vidare utredning behövs avseende hur huvudmannaskapet för VA ska fördelas i framtiden.
- Regionalisering av ansvaret för vatten och avloppsfrågorna bör utredas. Många lokala organisationer är idag för små och resursfattiga för att axla ansvar och behov. För att samhället ska kunna fortsätta att tillhandahålla långsiktigt hållbara vattentjänster krävs en samverkan på regional nivå för att säkra dricksvattenförsörjningen, rena avloppsvattnet och möjliggöra de mest effektiva åtgärderna för att anpassa städerna till ett förändrat klimat.
- Vi tillstyrker förslaget om att en kommundellegation inrättas i Regeringskansliet. En ökad samverkan inom VA-sektorn behöver främjas och en dialogprocess är ett viktigt steg i detta. *Svenskt Vatten ser gärna att VA-sektorn går före som pilotområde då detta är avgränsat och avgiftsfinansierat i förhållande till annan kommunal verksamhet.* Svenskt Vatten erbjuder sig att ingå i delegationen för att identifiera behov och förslag till ytterligare åtgärder i syfte att stärka VA-

huvudmannens förutsättningar och långsiktigt hållbar utveckling av de lokala vattentjänsterna.

- Vi tillstyrker förslaget om ett riktat statsbidrag till kommuner. Vi ser positivt på att bidraget inte begränsas till de kommuner som genomför en frivillig sammanläggning utan även kan komma till del till de kommuner som vill bedriva utvecklingsarbete inriktat på att åstadkomma en mer strategisk samverkan. Det är avgörande att bidragen även inkluderar avgiftsfinansierad verksamhet så som VA och inte bara kommunalt skattefinansierad verksamhet.
- Vi tillstyrker förslaget om att staten tar över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanläggningar. Vi understryker dock VA-sektorns utmaning att hitta samordningsvinster vid långa avstånd och att det tar tid att bygga upp nya organisationer. Vi instämmer i att ytterligare utredning behövs för att närmare analysera de tekniska/juridiska aspekterna av förslaget. Vidare måste ett sådant förslag inkludera översyn av speciallagstiftning så att denna inte motverkar önskvärd effekt. Vattentjänstlagen ger idag begränsade förutsättningar i sin definition av VA-kollektiv och kommunsamverkan.
- Vi föreslår att de kommuner som samverkar i en gemensam VA-organisation får en möjlighet att tillämpa samma VA-taxa. Idag skiljer sig VA-avgifterna markant (300 %) mellan den kommun som har högst avgifter jämfört med den som har lägst avgifter. Det finns naturliga förklaringar till dessa skillnader och Svenskt Vatten bedömer att dessa skillnader kommer att öka framöver. Med en gemensam taxa sker en utjämning och ger en möjlighet att höja standarden i de kommuner som inte i tillräcklig mån har haft möjlighet att utveckla och underhålla VA-anläggningen.
- Vi tillstyrker att Tillväxtverket ges i uppdrag att i samverkan med Boverket, Trafikverket och regionerna stödja strategisk planering i kommunerna. Det är särskilt viktigt för VA-sektorn att komma in tidigt i planeringsprocesserna. Åtgärder för klimatanpassning ställer särskilda krav på mellankommunal samverkan i samhälls- och VA-planering.
- Vi tillstyrker att regeringen tar initiativ till att Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) får i uppdrag att samverka med statliga tillsynsmyndigheter kring att utveckla statistik som mäter kvalitet i kommunernas verksamheter. Svenskt Vattens Hållbarhetsindex visar bl.a. att det krävs ekonomisk framförhållning och planering för underhåll av ledningsnät och VA-verken. Svenskt Vatten föreslår att VA utgör pilotområde för ett sådant utvecklingsarbete, vilket också kan kopplas till inrättandet av kommundelegation. Svenskt Vatten erbjuder sig att bidra i ett sådant arbete.
- Vi tillstyrker att Myndigheten för digital förvaltning, DIGG, får ett nytt digitaliseringsuppdrag och menaratt stödet från DIGG kan främja arbetet med att utforska nya digitala lösningar och användas mer inom VA-området.

Bakgrund

Regeringen tillsatte utredningen *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget 2017* för att utarbeta en strategi med syfte att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar, samt att utreda förutsättningarna för att ge kommunerna generella möjligheter till avtalssamverkan. Utredningens slutbetänkande är nu på remiss.

Svenskt Vatten har identifierat flera stora utmaningar för kommunerna att hantera sitt ansvar att tillhandahålla allmänna vattentjänster. VA-verksamheten står inför enorma

investeringsbehov den närmsta 15–25 årsperioden (årligen handlar det om uppemot 20 miljarder/år) för att säkerställa dricksvattenproduktion, distribution, avloppsrening och dagvattenhantering. Det är klarlagt att många kommuner idag har större ansvar och behov än resurser, kompetens och finansiering.

Många av Sveriges VA-anläggningar lever på övertid och behovet av underhåll, förnyelse och uppgradering är växande och avgörande för fortsatt tjänsteleverans. Samtidigt är befolkningsökning, förnyade regelverk och förändrat klimat drivande faktorer vilka kräver resurser och kompetens. Även nya finansiella lösningar behövs för VA-organisationerna att klara av framtida investeringar. Ytterligare en utmaning är möjligheten för VA-organisationerna att rekrytera tillräckligt med nya medarbetare då de geografiska olikheterna över landet ökar. Även digitaliseringen och ökat fokus på VA-teknisk innovation måste utforskas och användas mer inom VA-området, vilket ställer nya krav på organisering.

Svenskt Vattens synpunkter

Vi vill understryka att utredningen har gjort ett mycket väl utfört arbete. Betänkandet beskriver och analyserar kommunernas och VA-verksamhetens utmaningar väl. Svenskt Vatten delar utredningens uppfattning om att flera olika åtgärder är nödvändiga för att stärka kommunernas kapacitet för att kommunerna även i framtiden ska kunna fullgöra sina uppgifter. Inom VA-sektorn ser vi flera fördelar med samverkan som redan idag sker genom att kommuner bildar t.ex. VA-bolag och kommunalförbund tillsammans, samtidigt finns det flera större hinder som medför att kommunerna inte i en högre grad samverkar mer.

Positivt med utredning om underlättande av samverkan inom verksamhetsområden med betydande investeringsbehov

Svenskt Vatten välkomnar förslaget om att regeringen föreslås ta initiativ till en utredning om grundläggande infrastruktur, för att underlätta samverkan mellan kommunerna, särskilt avseende vatten- och avloppssystem. Skillnaderna är stora i landet. Exempelvis har kommunerna i Norrland utmaningar med gles bebyggelse och minskat befolkningsunderlag där t.ex. långa, kostsamma rödragningar krävs till skillnad från eller i storstadskommunerna där befolkningen växer i redan tätbebyggda områden och där kapaciteten i VA-verken inte längre räcker till. Det är därför helt avgörande för VA-sektorn att regeringen beaktar de särskilda utmaningar som sektorn står inför mot bakgrund av bland annat föråldrade anläggningar som är i stort behov av renovering, eller att en del kommuner behöver ordna nya kostsamma vattenverk till följd av en ökad befolkningsmängd. Dessutom leder klimatförändringarna till översvämningar och dagvattenproblematik där Svenskt Vatten ser att ett större grepp behöver tas i ett helhetsperspektiv som involverar inte bara samverkan mellan olika kommuner utan även andra aktörer och fastighetsägare.

Svenskt Vatten ser ett behov av att lagen om allmänna vattentjänster ses över då den i dagsläget hindrar sammanslagning av VA-kollektiv inom olika kommuner och därmed inte når full administrativ effektivitet. Svenskt Vatten bedömer att det finns stora skillnader mellan olika kommunernas möjligheter att hantera kommunalt VA. Vi ser att VA-taxorna i landet skiljer sig kraftigt mellan den dyraste och billigaste kommunen, och att dessa skillnader kommer att öka framgent. En liten kommun med gles befolkning över ett stort område har färre abonnenter som betalar för vatten och avlopp. Samtidigt har VA-huvudmännen ökade kostnader för sin verksamhet med stora investeringsbehov till följd av äldre anläggningar som behöver rustas upp och förnyas samtidigt som allt större miljökrav ska uppfyllas. Följden blir

att kostnaderna för drift och underhåll ska fördelas på färre användare. Vi ser att det finns många fördelar med att kommunerna samverkar inom VA-sektorn och det finns därför ett behov av att en utredning tittar närmare på ett utjämningsystem ur denna aspekt.

Svenskt Vatten noterar att utredningen, i likhet med Svenskt Vattens förslag i den tidigare skrivelsen till utredningen, konstaterar att en förändring av regelverket i syfte att möjliggöra gemensam taxa inom de samverkande enheterna skulle kunna underlätta samverkan. Utöver skillnaderna i respektive kommuns VA-taxa försvårar beslut om verksamhetsområde och allmänna bestämmelser av att besluten måste fattas av respektive kommunfullmäktige. Det innebär olika taxor i olika kommuner i samma organisation samt medför en tung administration.

Svenskt Vatten bedömer också att det är väsentligt för en ökad och förbättrad samverkan inom VA-sektorn att en sådan utredning utmynnar i tydligare krav och ökad tillsyn då myndighetsansvaret för vatten och avlopp idag är uppdelat på bland annat Livsmedelsverket, Boverket, Naturvårdsverket och Länsstyrelserna.

Bra att en kommundellegation inrättas i Regeringskansliet

Svenskt Vatten tillstyrker förslaget om att en kommundellegation inrättas i Regeringskansliet och att en dialogprocess startas i syfte att skapa bättre förutsättningar för kommunerna att utföra sina uppgifter, och bland annat stödja kommuner som vill utveckla strategisk samverkan eller gå samman med andra kommuner. Den forskning och de utredningar som Svenskt Vatten utfört och tagit del av talar tydligt för att samverkan har en mycket positiv inverkan på kommuners möjlighet att sköta VA-verksamheten på ett hållbart sätt, även om det givetvis också uppkommer nya problemställningar som behöver lösas. Det krävs aktiva samarbeten och samgående för att skapa robusta VA-organisationer. Svenskt Vattens erfarenhet är att medlemmar som samarbetar bättre klarar av förnyelse av ledningsnät, nödvattenplanering, ekonomisk planering och beslutsunderlag för finansiering av åtgärder. Med klimatförändringarna blir det dessutom allt viktigare att förenkla samverkan med kommunerna och ha en upparbetad dialog med de kommunala VA-organisationerna. Sammantaget är det mycket som talar för att ökad samverkan inom VA-sektorn bör främjas och en dialogprocess är ett viktigt steg i detta. Svenskt Vatten erbjuder sig att ingå i delegationen för att identifiera behov och förslag till ytterligare åtgärder i syfte att stärka VA-huvudmannens förutsättningar att leverera hållbara vattentjänster över tid.

Positivt med stöd och incitament för strategisk samverkan och frivillig sammanläggning av kommuner

Statsbidrag vid strategisk samverkan och arbete inriktat på frivilliga sammanläggningar

Svenskt Vatten tillstyrker utredningens förslag om statsbidrag till kommuner som vill utveckla strategisk samverkan eller som arbetar mot frivillig sammanläggning då vi ser ett behov av större samverkan mellan kommunerna för att kunna säkra tillgång och kvalitet på vatten och avlopp långsiktigt. Det är positivt att detta statsbidrag inte begränsas till frivilliga sammanläggningar utan att även annan typ av strategisk samverkan uppfyller kraven för att kunna ansöka om statsbidraget då det inom VA-sektorn finns möjligheter till andra typer av samverkan än genom kommunsammanläggningar.

Staten tar över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanläggningar

Svenskt Vatten tillstyrker förslaget om att staten tar över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanläggningar men att ytterligare utredning avseende de juridiska och tekniska aspekterna behövs. Erfarenheten från Svenskt Vattens Hållbarhetsindex är att det krävs minst 50 000 invånare som underlag för att driva VA-verksamheten långsiktigt och strategiskt. Samverkan leder till en starkare beställarroll och kapacitet för nödvändiga investeringar. Det finns dock flera hinder på vägen till frivilliga sammanläggningar, bl.a. att det är svårt att hitta samordningsvinster vid långa avstånd och att det tar tid att bygga upp nya organisationer. Det kan vara ett ekonomiskt incitament till att kommuner väljer att gå ihop och samverka men för VA-sektorns del krävs även andra lösningar. Ett stort problem för VA-huvudmän är att hitta en likvärdig samarbetspartner. Skillnaderna kan vara betydande beträffande såväl den ekonomiska statusen som hur pass väl respektive kommun tagit hand om sina anläggningar. Det innebär att utifrån de olika förutsättningarna i de olika kommunerna krävs det en omfördelning av resurser, både personella och ekonomiska. Det leder till en ovilja att anpassa och stötta andra kommuners behov och intressen.

Viktigt med förstärkning av kommunernas planeringsprocesser genom flernivåsamverkan

Svenskt Vatten tillstyrker förslaget att Tillväxtverket får i uppdrag att i samverkan med Boverket, Trafikverket och regionerna stödja strategisk planering i kommunerna för hållbar utveckling i alla delar av landet. VA-sektorn har visat sig ha svårigheter med att komma in tidigt i planeringsprocesserna. Det kan ofta finnas ett stort behov inom kommunerna av att bygga nya områden samtidigt som VA-verksamheten ofta blir en bromskloss, särskilt när det handlar om att bygga ett nytt VA-verk då det är en process som tar lång tid. Ett annat problem är att VA-nätet byggs ut för all framtid medan bostäder i vissa fall behövs mer tillfälligt eller att det inte blev den inflyttningen som det räknades med. VA-huvudmännen står då kvar med stora anläggningar som inte längre behövs.

Svenskt Vatten ser att samverkan underlättar och att det blir desto viktigare mot bakgrund av klimatförändringarna som orsakar såväl översvämningar som torka vilket leder till dricksvattenbrist. Det är därför angeläget att kommunerna och regionerna intar ett helhetsperspektiv och genomför de mest effektiva åtgärderna inom respektive avrinningsområde och inte i varje detaljplan för sig. Det har också blivit tydligare att kommunöverskridande samverkan behövs i frågor om regionala vattenförsörjningsplaner, där en kommun kan ha ett behov av att få tillgång till en annan kommuns vattentäkt. Med klimatförändringarna blir det således allt viktigare att förenkla samverkan med kommunerna och ha en upparbetad dialog med de kommunala VA-organisationerna. Samtidigt är det nödvändigt att staten har en nationell förmåga att hantera dricksvattenkriser.

Stor utmaning med kommunernas personal- och kompetensförsörjning

Svenskt Vatten ser positivt på förslaget om att vidta generella åtgärder på nationell nivå för att bidra till rekryteringen till tjänster inom kommunernas verksamhetsområden där kommunerna själva har begränsad möjlighet att påverka. VA-verksamheter är mycket känsliga för förändringar som personalomsättning. Svenskt Vattens Hållbarhetsindex för 2019 visar att knappt var femte kommun klarar HBI:s krav på personal och kompetens. Många kommuner kämpar med stora svårigheter att rekrytera nyckelpersoner som processtekniker och systemtekniker samt med att klara stora pensionsavgångar. Särskilt utmanande är situationen

i mindre och avlägset belägna kommuner med minskande befolkning. En större VA-organisation där personalen kan utvecklas och specialisera sig har mycket lättare att rekrytera kompetent personal jämfört med en liten organisation där den lilla personalstyrkan måste göra alla uppgifter.

Mätning av kommuners kvalitet i verksamheter och produktivitet

Svenskt Vatten tillstyrker att regeringen tar initiativ till att Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) får i uppdrag att, i samverkan med statliga myndigheter som på nationell nivå utövar tillsyn, utveckla statistik som mäter kvaliteten i kommunernas verksamheter, och verka för att statliga myndigheter som på nationell nivå utövar tillsyn redovisar statistik på kommun- och kommunkategorinivå. Med hjälp av Svenskt Vattens Hållbarhetsindex kan VA-verksamhetens ledning och politiskt ansvariga bland annat identifiera prioriterade åtgärder och investeringar, följa upp förbättringsåtgärder årligen, bredda taxediskussionen, skapa underlag för VA-planer och andra strategiska dokument samt analysera samverkansbehov med andra kommuner. Av årets rapport för 2019 framgår mycket tydligt behovet av ökad samverkan och att stora kommuner klarar sig mycket bättre än små. Den allra största utmaningen ligger i att upprätthålla och förbättra anläggningarnas status. Det krävs alltså mer pengar och ekonomisk framförhållning och planering för underhåll av ledningsnät, vattenverk, avloppsreningsverk och pumpstationer. Det saknas vidare ofta resurser för den långsiktiga planeringen som således brister när det gäller övergripande VA-planering, åtgärds- och förnyelse- och investeringsplaner. Svenskt Vatten ställer gärna HBI-resultaten till förfogande för RKA.

DIGG får nytt digitaliseringsuppdrag

Svenskt Vatten ser positivt på förslaget att Myndigheten för Digital förvaltning (DIGG) får i uppdrag att utveckla stöd till kommunerna och verka för att undanröja onödiga juridiska hinder för digitalisering. Särskilt för mindre kommuner är det svårt att driva digitaliseringsprojekt när det också samtidigt kan finnas bristande tillgång på sådan kompetens. Digitaliseringen samt ökat fokus på VA-teknisk innovation har lett till en situation där det idag är lättare än tidigare att både pröva och utforma nya typer av anpassade lösningar istället för att utgå från att "en lösning passar de flesta". De digitala lösningarna måste utforskas och användas mer inom VA-området, både avseende effektivitet och utökad tjänsteutbud för kunder.

Elisabeth Unell
Ordförande
Svenskt Vatten AB:s styrelse

Pär Dalhielm
VD
Svenskt Vatten AB