

För beslut i:
Kommunstyrelsen, Kungälv kommun

För kännedom till:
Kommunfullmäktige, Kungälv kommun

Granskningsrapport "Utökad grundläggande granskning av kommunens VA-verksamhet"

De förtroendevalda revisorerna i Kungälv kommun har givit Ernst & Young i uppdrag att genomföra en utökad grundläggande granskning av kommunens VA-verksamhet. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen säkerställt ett ändamålsenligt underhållsarbete avseende VA, övertagande av föreningars VA-anläggningar samt beredning av ny VA-taxa.

I bifogad rapport har det lämnats en beskrivning av gjorda iakttagelser. Revisorerna översänder här rapporten för kännedom och behandling i enlighet med fastslagen rutin för avrapportering av revisionens granskningar. Revisionens bedömning är att:

- Kommunstyrelsen i huvudsak har säkerställt ett ändamålsenligt underhållsarbete avseende VA
- Kommunstyrelsen inte säkerställt ett ändamålsenligt övertagande av föreningars VA-anläggningar
- Kommunstyrelsen inte fullt ut säkerställt tydlig beredning av ny VA-taxa

Bedömningen grundar sig i att det övergripande finns en tydlig styrning av investerings- och underhållsarbetet men att styrningen kan stärkas genom tydligare förnyelseplan samt drifts- och underhållsplan. Vidare grundar sig bedömningen på att kommunen beslutat att frångå Lagen om offentlig upphandling (LOU)/Lag om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) vid alternativ utbyggnad av VA, men att kommunen vid övertagande arbetar efter en fastställd metodik för värdering. Bedömningen grundar sig slutligen på att kommunen kan stärka sin hantering och beredning av beslut om VA-taxan.

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Säkerställa att kommunen vid alternativ utbyggnad av VA-nätet följer krav på upphandling utifrån LOU/LUF.
- Säkerställa att VA-taxan framledes hanteras och bereds på ett sammanhållet och tydligt sätt.
- Tillsä tillse att de ekonomiska kalkylerna, bedömningarna och konsekvenserna avseende kostnader för verksamheten är tydliga i beredningen inför beslut kopplade till VA-verksamheten.

Kommunrevisionen önskar, senast den 31 mars 2021, få ett skriftligt svar på vilka åtgärder som kommunstyrelsen planerar att vidta med anledning av bifogad rapport och de områden som uppmärksammats ovan.

Kungälv den 4 december 2020
För Kommunrevisionen


Göran Johansson
Ordförande

KOMMUNREVISIONEN

**KUNGÄLV
KOMMUN**



ADRESS Stadshuset · 442 81 Kungälv
TELEFON 0303-23 80 00 vx
FAX 0303-182 59
E-POST kommun@kungalv.se
HJEMSIDA www.kungalv.se

Utökad grundläggande granskning av kommunens VA-verksamhet

Kungälv kommun



Building a better
working world

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1. Inledning.....	4
1.1. Bakgrund.....	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	4
1.3. Revisionskriterier	5
1.4. Metod	5
1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd.....	5
2. Underhållsarbetet	6
2.1. Kommunens ambitioner kommer att driva ytterligare investeringar	6
2.2. Utvecklingsarbete pågår vad gäller styrning av underhållsarbetet.....	6
2.3. VA-verksamheten är uppdelad på två organisatoriska enheter	7
2.4. Uppföljning och kontroll.....	8
2.5. Bedömning	9
3. Övertagande av VA-anläggningar från föreningar.....	10
3.1. Föreningarna initierar arbetet med övertagande	10
3.2. Antalet enskilda VA-anläggningar är betydande.....	11
3.3. Övertaganden riskerar leda till ökade kostnader för kommunen.....	11
3.4. Kommunen har beslutat att frångå LOU/LUF vid alternativ föreningsutbyggnad	11
3.5. Bedömning	12
4. Beredning inför beslut om VA-taxan i december 2019.....	13
4.1. VA-taxan är uppdelad i två delar	13
4.2. VA-taxa för föreningar.....	14
4.3. Föreningarna belastades inte för den fulla kostnaden med tidigare taxekonstruktion .	14
4.4. Simulering visade ett behov av att höja taxan med 10 procent under 2020.....	14
4.5. Två ärenden har hanterats parallellt.....	15
4.6. Beslut om VA-taxan har överklagats.....	15
4.7. Bedömning	16
5. Samlad bedömning.....	18
5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	18
5.2. Slutsatser.....	19
Bilaga 1 – Källförteckning.....	21

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kungälv kommun utökat den grundläggande granskningen med att granska kommunens VA-verksamhet. Syftet med granskningen har varit att granska om kommunen har säkerställt ett ändamålsenligt underhållsarbete avseende VA, övertagande av föreningarnas VA-anläggningar samt beredning av ny VA-taxa.

Granskningen visar i huvudsak följande:

- ▶ Det finns en tydlig investeringsplan och en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Vi noterar att det saknas fastställd förnyelseplan samt drifts- och underhållsplan. Arbete pågår dock för framtagande av dessa styrdokument.
- ▶ Det finns en tydlig styrning av övertagande av enskilda VA-anläggningar. Kommunen har tydliga policys och riktlinjer som anger hur arbetet ska gå till. Vidare visar granskningen att kommunen värderar anläggningarna efter en fastställd metodik och att detta görs av sakkunniga inom förvaltningen som vid behov kan anlita externa värderare.
- ▶ I alternativ utbyggnad av VA har kommunstyrelsen i sin beredning frångått den juridiska bedömningen och föreslagit att kommunen inte ska tillämpa LOU/LUF vid alternativ utbyggnad av VA-nätet. Vi menar att tillämpning av LOU/LUF inte är valbart men noterar att rättsläget är osäkert.
- ▶ VA-taxan har hanterats genom två olika ärenden, ett avseende principbeslut av fast avgift för enskilda VA-anläggningar och ett avseende taxans numeriska värden. Detta har enligt vår bedömning bidragit till att VA-taxan i sin helhet har varit svår att överblicka. Enligt vår mening kan även beslutsunderlagen stärkas genom tydligare ekonomiska kalkyler och bedömningar.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att

- ▶ Kommunstyrelsen i huvudsak säkerställt ett ändamålsenligt underhållsarbete avseende VA
- ▶ Kommunstyrelsen inte säkerställt ett ändamålsenligt övertagande av föreningars VA-anläggningar
- ▶ Kommunstyrelsen inte fullt ut säkerställt tydlig beredning av ny VA-taxa

Utifrån granskningen lämnar vi nedanstående rekommendationer. Rekommendationerna syftar till att utveckla kommunstyrelsens arbete kopplat till granskningens område. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att kommunen vid alternativ utbyggnad av VA-nätet följer krav på upphandling utifrån LOU/LUF
- ▶ Säkerställa att VA-taxan framledes hanteras och bereds på ett sammanhållet och tydligt sätt, exempelvis genom tydligare ekonomiska och juridiska bedömningar
Tillse att de ekonomiska kalkylerna, bedömningar och konsekvenserna avseende kostnader är tydliga i beredningen inför beslut kopplade till VA-verksamheten

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Det har i kommunrevisionens risk- och väsentlighetsanalys uppkommit risker inom ramen för Kungälv's kommuns vatten- och avloppsverksamhet (VA). Kommunrevisionen har särskilt uppmärksammat tre risker:

1. Kommunen behöver genomföra betydande reinvesteringar för att byta ut äldre VA-anläggningar. Detta på grund av problem med inläckage av grund- och ytvatten samt läckage och missfärgat vatten i dricksvattenledningar.
2. VA bland annat i kustzon byggs ut och kommunen kan överta driften av VA-anläggningar från enskilda föreningar. Dessa anläggningar ska värderas i samband med övertagandet.
3. Kommunfullmäktige har beslutat om ny taxa för VA. Beslutet har fått uppmärksamhet och skapat upprördhet bland kommuninvånare. Beslutet har exempelvis överklagats till förvaltningsrätten.

Revisorerna har utifrån sin väsentlighets- och riskbedömning därför sett det som väsentligt att utöka den grundläggande granskningen med ett särskilt fokus på kommunens VA-verksamhet. I detta ingår kommunens underhållsarbete, övertagande av anläggningar samt beredning av ny taxa.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med den utökade grundläggande granskningen är att granska om kommunen har säkerställt ett ändamålsenligt underhållsarbete avseende VA, övertagande av föreningarnas VA-anläggningar samt beredning av ny VA-taxa.

Granskningen inriktas på att besvara följande revisionsfrågor:

- ▶ Hur bedrivs underhållsarbetet inom ramen för VA-verksamheten?
 - ▶ Finns investerings- och underhållsplaner för att säkerställa drift och underhåll av VA-verksamheten?
 - ▶ Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom ramen för VA-verksamheten?
 - ▶ Vilken uppföljning och kontroll genomförs av VA-verksamheten?
- ▶ Hur genomförs arbetet med att överta VA-anläggningar av föreningar?
 - ▶ Hur värderas föreningars VA-anläggningar vid övertagande av kommunen?
 - ▶ Hur många VA-anläggningar har kommunen övertagit av föreningar?
- ▶ Vilka underlag låg till grund för beredning inför beslut om VA-taxan i kommunfullmäktige i december 2019?
 - ▶ Har ekonomiska och juridiska aspekter belysts i beredningen?
 - ▶ Vilka domslut har förvaltningsrätten och eventuella övriga instanser fattat beslut om utifrån den laglighetsprövning avseende beslutet om VA-taxan som inkom till förvaltningsrätten?

1.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallag (2017:725) 6 kap om styrelsens ansvar
- ▶ Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster (LAV) 39-40 § om inlösen av enskilda anläggningar
- ▶ Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna
- ▶ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling
- ▶ Kommunspecifika policyer och riktlinjer inkl. budget.

1.4. Metod

Granskning genomförs som en dokument- och intervjustudie. Inför intervjuer har även skriftliga svar inhämtats. Dokument som granskas är exempelvis underhållsplaner och beslutsunderlag inför beslut om ny VA-taxa. Intervju genomförs med sektorchef för Samhälle och utveckling samt verksamhetschef för teknik. Källförteckning framgår av bilaga 1.

1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd

Uppdraget avgränsas i enlighet med ställda revisionsfrågor samt till att avse kommunstyrelsen.

2. Underhållsarbetet

I detta kapitel besvaras revisionsfrågan om hur underhållsarbetet bedrivs inom ramen för VA-verksamheten. Kapitlet avslutas med vår bedömning.

2.1. Kommunens ambitioner kommer att driva ytterligare investeringar

Enligt kommunens VA-utbyggnadsplan har det under flera år pågått ett omfattande arbete med att bygga ut kommunalt VA. Kommunfullmäktige beslutade exempelvis under 2008 om projektering av genomförande av de områdena i kustzon med stort behov av åtgärder för förbättrad VA-lösning.¹ De intervjuade uppger att det huvudsakliga motivet till utbyggnaden är miljöskäl och att invånarna ska få dricksvatten med god kvalitet.

Kommunen har en tidplan för VA-utbyggnaden som sträcker sig till 2034. I tabell 1 nedan framgår tidplan för VA-utbyggnad fram till och med 2024. Planen håller enligt uppgift på att revideras.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aröd	→							
Nordkroken	→							
Tjuvkil	→							
Håffrekullen		→						
Instön (norra)			→					
Ulvesund				→				
Kornhall					→			
Arntorp					→			

Tabell 1 – Plan för VA-utbyggnad, 2017-2024, Kungälv kommun.

För att klara tillkomsten av ytterligare hushåll och exempelvis utbyggnad av Kungälv sjukhus har kommunen även investerat i ett nytt vattenverk.

För perioden 2017-2024 har cirka 1 400 miljoner kronor avsatts inom avgiftskollektivet², varav i princip hela summan avser VA. De intervjuade uppger att ökade investeringar medför ökade driftskostnader. Eftersom detta bärs av avgiftskollektivet uppges att taxorna även framledes kommer att höjas till följd av VA-utbyggnaden.

2.2. Utvecklingsarbete pågår vad gäller styrning av underhållsarbetet

Enligt de skriftliga svaren bedrivs underhållsarbetet på två sätt: dels akut, dels planerat. Det akuta underhållet uppkommer oplanerat, exempelvis vid läckage. Det planerade underhållet är ett mer systematiskt underhåll, exempelvis löpande utbyte av VA-nätet. Enligt uppgift uppgår förnyelsetakten av kommunens VA-nät till cirka en halv procent per år.

¹ De sex område som berördes var Aröd, Ödsmålsmosse/Rörtången, Tjuvkil Marstrand/Koön, Instön och Kovikshamn.

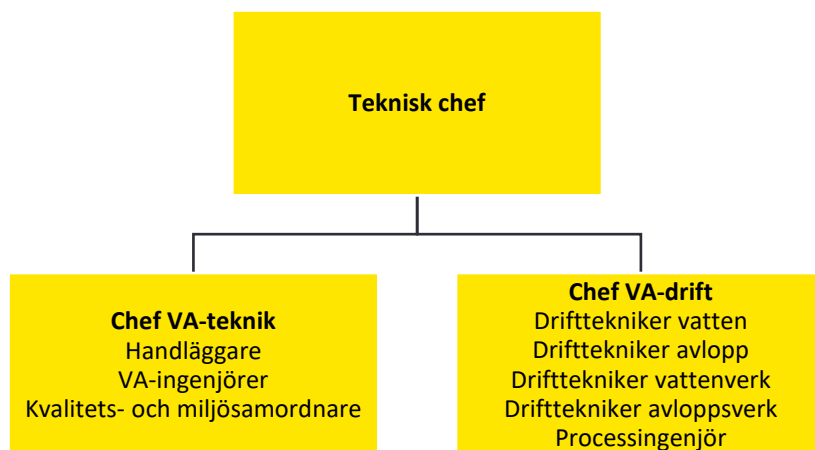
² Med avgiftskollektiv avses de verksamheter som i sin helhet är avgiftsfinansierade. I Kungälv kommun består avgiftskollektivet av dels renhållning, dels VA.

De intervjuade uppger att Kungälv har ett förhållandevis ungt och väl underhållet VA-nät. Detta medför att kommunen inte behöver förnya det befintliga ledningsnätet i samma takt som kommuner i närområdet.

Kommunen har trots detta vissa förnyelsebehov. Kommunen har exempelvis fått förelägganden avseende delar av dricksvattennätet.³ Verksamhetschef Teknik har därför beslutat om att en förnyelseplan ska tas fram. I förnyelseplanen ska en detaljerad riskanalys göras på samtliga ledningar, exempelvis vad gäller ålder och material. Enligt uppdragsdirektivet påbörjades arbetet med förnyelseplan under 2019 och ska slutredovisas senast mars 2021. Det pågår även arbete med att ta fram en drift- och underhållsplan. Drift- och underhållsplanen sker på uppdrag av kommunen tillsatt styrgrupp infrastruktur. Arbetet utgår enligt uppgift från den arbetsprocess som framarbetats av Svenskt vatten.⁴

2.3. VA-verksamheten är uppdelad på två organisatoriska enheter

Ansvar för VA-frågor återfinns inom verksamhetsområde Teknik som i sin tur är placerat inom Sektor Samhälle och utveckling. Verksamhetsområde teknik har delat upp ansvaret på två organisatoriska enheter; en för drift och en för teknik.



Figur 1 – EY:s tolkning av VA-verksamhetens organisationsstruktur och funktioner

Enligt organisationsbeskrivningen har VA-teknik 11 medarbetare som ansvarar för frågor som exempelvis budget, taxor, debiteringar av anläggningsavgifter, detaljplanearbete och föreningsanslutningar. Inom VA-drift återfinns 25 medarbetare som ansvarar för drift av vattenverk, avloppsverk, vattenreservoarer, avloppspumpstationer, tryckstegringsstationer samt ledningsnätet.

³ Enligt uppgift har de flesta förelägganden hanterats, exempelvis avseende Aröd. Andra förelägganden har planerade åtgärder, exempelvis Tjuvkil.

⁴ Svenskt vatten är en branschorganisation som företräder kommunala vattentjänstföretag.

Kommunstyrelsens delegation till tjänstepersoner framgår av delegationsordning. Enligt delegationsordningen har enhetschef för VA-teknik mandat att:

- Sluta avtal om anslutande abonnenter utanför VA-verksamhetsområde
- Sluta avtal om mottagande av och leverans av vatten
- Sluta avtal om mottagande av och leverans av slam
- Sluta övriga avtal med stöd av Lagen om allmänna vattentjänster (LAV) och Allmänna bestämmelser för brukade av kommunens allmänna vatten- och avloppsanläggningar
- Uppsägning eller hävande av avtal avseende vatten- och avloppsverksamhet som ej är av principiell beskaffenhet

Kommunstyrelsen har utöver ovan inte delegerat ytterligare VA-frågor till tjänsteperson.

2.4. Uppföljning och kontroll

EY:s notering: På grund av den sekretess som råder inom området kommer vi enbart att redogöra för uppföljningen på en övergripande nivå och inte granska vilka kontroller som görs av ledningsnät och dricksvatten samt vad dessa visar.

De intervjuade uppger att investeringsprojekt följs upp inom ramen för kommunens projektmodell. Styrgruppen för infrastruktur hanterar budgetar och uppföljning av investeringsprojekt löpande. Projektmodellen anger bland annat att varje investeringsprojekt planeras, följs upp och att en slutrapport fastställs. Styrgruppen ansvarar för att dessa moment genomförs. Kommunstyrelsen följer upp hela investeringsportföljen två gånger per år. De intervjuade menar att Kungälv's styrning utgår ifrån ett portföljtänk där kommunstyrelsen styr helheten och olika styrgrupper respektive projekt.

Egenkontroller av verksamheten genomförs med hjälp av ramverket HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point). Utifrån ramverket identifieras de faror som utgör störst risk och kategoriseras utifrån ett antal på förhand givna kategorier. Därefter upprättas exempelvis övervakningssystem och korrigerande åtgärder. Denna del av verksamheten kontrolleras även av kommunens Miljöenhet samt Länsstyrelsen.

Ekonomisk uppföljning av investeringsprojekt sker enligt uppgift löpande. Kommunstyrelsens utskott för samhälle och utveckling har enligt utskottshandlingarna för 2020 följt upp ekonomi i maj och september. Kommunstyrelsen har enligt styrelsehandlingarna följt upp ekonomi i april, maj, augusti och september. Investeringarna följs även upp mer samlat i samband med delårs- och årsbokslut. Uppföljningen ligger därefter till grund för den årliga revideringen av taxorna.

De intervjuade uppger att kommunen har en generellt god uppföljning och kontroll vad gäller VA-verksamheten. De intervjuade menar att en utmaning är att kondensera all nödvändig information på ett pedagogiskt sätt till kommunstyrelsens uppföljning.

2.5. Bedömning

Enligt vår bedömning har kommunstyrelsen i huvudsak säkerställt att underhållsarbetet inom ramen för VA-verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Vår bedömning grundar sig på att investeringsplaner finns, att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning samt att tillräcklig uppföljning och kontroll genomförs.

Granskningen visar att det finns investeringsplaner för att säkerställa drift av VA-verksamheten. Vi noterar att kommunens ambitionsnivå med fortsatt VA-utbyggnad sannolikt kommer medföra återkommande höjningar av VA-taxan. Granskningen visar emellertid också att det i nuläget saknas fastställd förnyelseplan samt drifts- och underhållsplan. Enligt vår mening skulle kommunstyrelsens styrning stärkas av tydligare drifts- och underhållsplaner. Vi noterar att arbete pågår med framtagande och att dessa väntas vara slutförda i närtid.

Vidare finns enligt vår mening en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom ramen för VA-verksamheten. Organiseringen består av två tydliga enheter med avgränsade ansvar och mandat.

Slutligen visar granskningen att uppföljning sker av investeringsprojekten inom ramen för kommunens projektmodell och att kommunstyrelsen erhåller övergripande ekonomisk uppföljning. Uppföljning sker även inom förvaltningen vad gäller vattnets kvalitet.

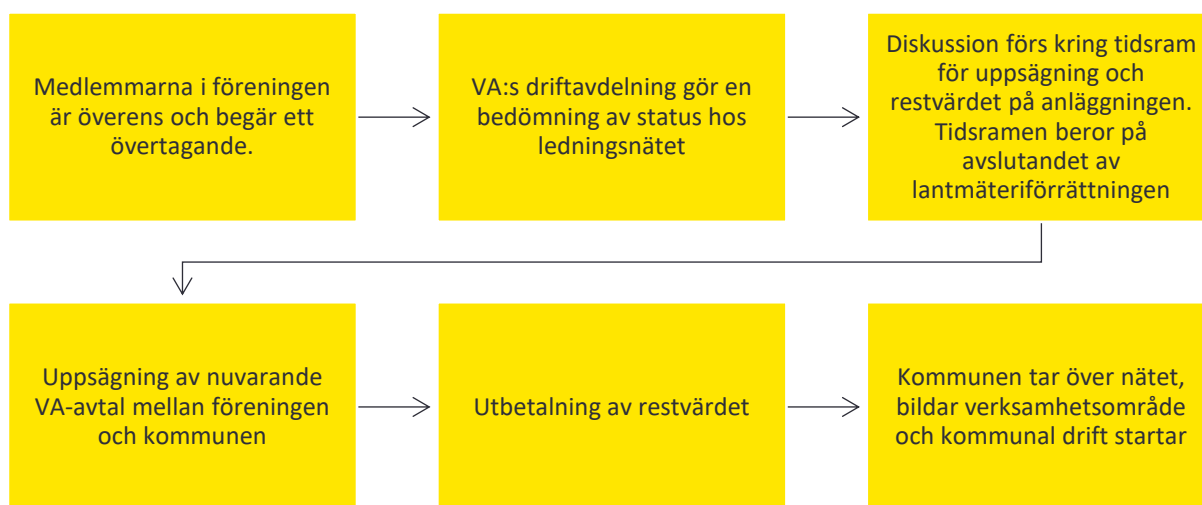
3. Övertagande av VA-anläggningar från föreningar

I detta kapitel besvaras revisionsfrågan om hur arbetet med att överta VA-läggningar av föreningar genomförs. Kapitlet avslutas med vår bedömning

3.1. Föreningarna initierar arbetet med övertagande

Enligt kommunens hemsida inleds ett övertagande med att föreningen begär att kommunen ska ta över anläggningen.⁵ Av lag (2006:412) om allmänna vattentjänster (LAV) 39-40 §§ framgår att om det för en fastighet inom en allmän VA-anläggnings verksamhetsområde finns en enskild anläggning som kan användas av den allmänna VA-anläggningen, är den som äger den enskilda anläggningen skyldig att, om huvudmannen begär det, mot skälig ersättning låta den enskilda anläggningen ingå i den allmänna VA-anläggningen.

Enligt policy, för ersättningar för enskilda VA-anläggningar, är huvudregeln att ersättningen beräknas utifrån bruksvärdesprincipen.⁶ Detta innebär att ersättningen beräknas utifrån nyanskaffningsvärdet med avdrag för art, ålder och skick. Det framgår exempelvis att avskrivningstiden avgör avdraget för ålder. Kommunen kan göra undantag från värderingen, exempelvis utgår ingen ersättning för anordning utöver vattenförsörjning och avlopp.



Figur 2 – EY:s tolkning av process för övertagande av VA-förening enligt kommunens hemsida

Enligt de intervjuade genomför VA-ingenjör en teknisk besiktning av anläggningen i samband med övertaganden. Utifrån anläggningens tekniska status fastställs därefter ett värde. De intervjuade uppger att det uppskattade värdet för många anläggningar har varit lägre än föreningarna väntat sig. Det rör sig ibland om en köpeskilling som snarare är att betrakta som symbolisk. I de fall kommunen och föreningarna inte är eniga om värdet anlitas en extern värderare. Enligt uppgift är det ovanligt att kommunen och föreningar inte kommer överens.

⁵ <https://www.kungalv.se/Bygga--bo--miljo/vatten-och-avlopp/kommunalt-allmant-vatten-och-avlopp/va-foreningar-informationssida/> hämtad 2020-10-15

⁶ Policy för ersättningar för enskilda VA-anläggningar, antagen av kommunfullmäktige 2017-04-20

3.2. Antalet enskilda VA-anläggningar är betydande

I Kungälv kommun finns enligt uppgift drygt 180 VA-anläggningar som inte drivs av kommunen men är inkopplade på kommunens nät. Av dessa är 55 att betrakta som större med ett flertal hushåll inkopplade.

Enligt uppgift har kommunen tidigare övertagit cirka en VA-anläggning varje eller vartannat år. Under 2020 har kommunen övertagit en anläggning och arbete pågår för övertagande av ytterligare nio anläggningar.

De intervjuade menar att det finns tre huvudsakliga skäl till att föreningar önskar att kommunen övertar anläggningar. Det första är att VA-föreningarna huvudsakligen drivs ideellt och det är utmanande att säkerställa kompetens och bemanning. Det andra skälet är att anläggningarna börjar bli gamla. Många föreningar står inför betydande underhåll eller reinvesteringar för att bevara värde och funktionalitet. Det tredje skälet är att lagkraven kring framförallt avloppsanläggningar har förändrats. Lagen ställer nu högre krav jämfört med när många anläggningar byggdes. Detta kommer också att öka föreningarnas kostnader framledes.

3.3. Övertaganden riskerar leda till ökade kostnader för kommunen

De intervjuade uppger att föreningars nät och pumpstationer är konstruerade för småskalighet. De har exempelvis fler men mindre pumpstationer än det kommunala nätet. Pumpstationer och ledningsnät kräver återkommande planerat och akut underhåll.

Ett kommunalt övertagande av föreningarnas anläggningar skulle enligt uppgift medföra att antalet pumpstationer i kommunens ägo mer än fördubblades. Detta medför att kommunen kommer att behöva utöka sitt larmsystem och organisation för att motsvara behoven. Eftersom föreningarnas nät generellt är i behov av underhåll och åtgärder för att säkerställa efterlevnad av lagkraven kan även initiala investeringar behövas. Ökade investeringar och ökad driftorganisation medför risk att kostnaderna för kommunen ökar med anledning av övertaganden.

3.4. Kommunen har beslutat att frånga LOU/LUF vid alternativ föreningsutbyggnad

Kungälv kommun har beslutat om en så kallad "alternativ utbyggnadsmodell för VA". Modellen innebär att någon annan än kommunen bygger ut VA-nätet med ändamålet att kommunen ska överta anläggningen.

Vid kommunstyrelsens behandling i september 2019 framgår i beslutsunderlagen hur den alternativa utbyggnadsmodellen kan tillämpas. Exempelvis framgår att erforderlig upphandling ska ske i enlighet med gällande lagstiftning. Kommunstyrelsen beslutade att frånga den juridiska bedömningen och föreslog för kommunfullmäktige att kommunen inte tillämpar Lagen om offentlig upphandling (LOU)/Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) i samband med alternativ utbyggnadsmodell för VA.

Kommunfullmäktige beslutade i enlighet med kommunstyrelsens förslag.⁷ Enligt uppgift saknas prejudicerande rättsfall på området. Kommunen har i skrivande stund tecknat ett avtal om övertagande enligt alternativ utbyggnad (Tjuvkil 2:67). Två projekt med alternativ utbyggnadsmodell pågår men är inte övertagna; Rishammar (Bonava) och Rollsbo/Västerhöjd (Bokab/Ytterbygg).

3.5. Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsens arbete med övertagande av VA-läggningar från föreningar inte sker på ett ändamålsenligt sätt. Vår bedömning grundar sig på att kommunen inte följer LOU/LUF i samband med alternativ utbyggnadsmodell, men har en tydlig styrning genom riktlinjer och policys för övertagande och värdering.

Granskningen visar att kommunfullmäktige beslutat att inte tillämpa LOU/LUF i alternativ utbyggnad efter att kommunstyrelsen gått emot den juridiska bedömningen i sin beredning av frågan. Kommunen har till dags dato tecknat ett avtal om övertagande enligt alternativt utbyggnadsmodell. Vi kan konstatera att krav på upphandling gäller så till vida inte något undantag föreligger. Exempel på undantag är intern upphandling mellan kommunen och kommunala bolag. Krav på upphandling gäller enligt vår mening vid en byggnation som syftar till att kommunen ska överta anläggningen. Krav på upphandling gäller däremot inte för övertaganden i enlighet med LAV av redan byggd enskild VA-anläggning. Den alternativa utbyggnadsmodellen framstår enligt vår mening som ett försök att kringgå LOU/LUF. Vi vill därför erinra kommunstyrelsen att kommunstyrelsen inte kan välja när LOU/LUF ska tillämpas och inte. Samtidigt noterar vi att det på området inte finns prejudicerande rättsfall. Vi kan därför konstatera att den rättsliga utgången av en eventuell prövning är ovisst.

Granskningen visar även att det är föreningarna som initierar ett övertagande och att detta kan ske av olika skäl. Enligt vår mening finns risk för kostnadsökningar för VA-kollektivet om de övertagande anläggningarna inte motsvarar den standard som krävs för storskalig drift.

Granskningen visar slutligen att kommunen arbetar efter en fastställd värderingsmetodik och att detta görs av sakkunniga inom förvaltningen. Vi noterar att kommunen vid behov kan anlita externa värderare men att detta är ovanligt.

⁷ Kommunfullmäktige den 7 november 2019, § 256/2019, dnr KS2019/0507

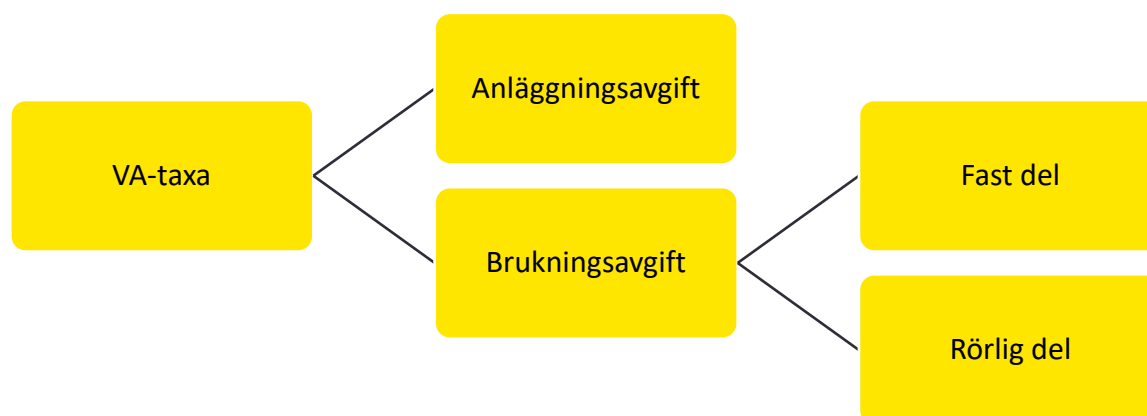
4. Beredning inför beslut om VA-taxan i december 2019

I detta kapitel besvaras revisionsfrågan om vilka underlag som låg till grund för beredning inför beslut om VA-taxan i kommunfullmäktige i december 2019. Kapitlet avslutas med vår bedömning.

4.1. VA-taxan är uppdelad i två delar

Enligt underlagen för beslut om ny VA-taxa består taxan dels av en anläggningsavgift, dels en brukningsavgift. Anläggningsavgiften ska finansiera utbyggnaden av VA-anläggningar. Anläggningsavgiften är en engångsavgift och betalas då en fastighet ansluter sig till kommunens VA-anläggning. Avgiften är generell och ett genomsnitt av anslutningskostnaden.

Brukningsavgiften i sig består av en rörlig del och en fast del. Den fasta avgiften baseras på dels avgift för vattenmätare, dels avgift för dagvatten⁸. Den rörliga delen utgörs av en kostnad per kubikmeter vatten och spillvatten. Taxans utformning följer enligt uppgift i stort hur Svenskt Vatten utformat sitt typförslag.



Figur 3 – EY:s tolkning av VA-taxans konstruktion

Kommunens vatten och avlopp är enligt kommunens hemsida taxefinansierad. Detta betyder att alla kostnader för VA-verksamheten ska täckas av VA-taxan. Enligt självkostnadsprincipen i kommunallagen får kommuner inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna. Av detta följer enligt de intervjuade att kommunen behöver justera sin taxa om det behövs för att verksamheten sett över en treårsperiod ska redovisa ett nollresultat.⁹

⁸ Avrinnande vatten på markytan.

⁹ Med nollresultat menas att intäkter och kostnader går jämnt ut. Det är även möjligt, under vissa omständigheter, att avsätta driftsöverskott till en investeringsfond för att därigenom inte justera taxan utifrån treårsperioden.

4.2. VA-taxa för föreningar

För VA-föreningar som är inkopplade på det kommunala VA-nätet men som ligger utanför det kommunala verksamhetsområdet¹⁰ skrivs avtal mellan kommunen och föreningarna. Avgiften har historiskt enbart baserats på förbrukningsvolym (rörlig del av brukningsavgift). Den årliga avgiften har därmed baserats på mätaren i inkopplingspunkten och inte på antalet anslutna fastigheter, vilket är en skillnad mot hanteringen inom det kommunala verksamhetsområdet. Detta har inneburit att brukningsavgifter för föreningarna har understigit brukningsavgifterna för fastigheter inom det kommunala verksamhetsområdet.

4.3. Föreningarna belastades inte för den fulla kostnaden med tidigare taxekonstruktion

Enligt beslutsunderlag inför beslut kopplade till *alternativ VA-utbyggnad* framgår att 80 till 85 procent av kommunens kostnader utgörs av fasta kostnader. De fasta kostnaderna utgörs exempelvis av kostnader för vattenverk och avloppsverk.

Vidare framgår att de fasta kostnaderna finansieras av den del i VA-taxan som inte är rörliga, det vill säga taxan som inte baseras på förbrukningsvolymen. Föreningarnas avgift baseras i nuläget enbart på förbrukningsvolym. Föreningarna betalar enligt uppgift därmed inte fullt ut för nyttjade tjänster. Detta innebär enligt underlagen att föreningarna nyttjar tjänster för motsvarande cirka 6 miljoner kronor som i dagsläget belastar övriga delar av VA-kollektivet.

Kommunfullmäktige beslutade i november 2019 att den fasta delen av brukningsavgiften tas ut av varje fastighet som ingår i en förening enligt gällande VA-taxa. Eftersom föreningarna sköter drift och underhåll av sina egna anläggningar beslutade kommunfullmäktige i december 2019 att reducera den fasta delen av brukningsavgiften med 20 procent.

Kommunfullmäktige beslutade i juni 2020 att upphäva beslut om att ta ut den fasta delen av brukningsavgiften från november 2019.

4.4. Simulering visade ett behov av att höja taxan med 10 procent under 2020

Vid beräkning av VA-taxan använder förvaltningen en simuleringsmodell. Modellen tar hänsyn till flera faktorer, bland annat antagen inflation, nya investeringar, låneskuld samt uppräkningskostnader. Simuleringen utgår ifrån att ingen taxejustering görs och ger därmed ett prognostiserat resultat. Simuleringen prognostiserar resultat för 8 år framåt. Utifrån det prognostiserade resultatet kan förvaltningen beräkna behov av årlig taxejustering.

Simuleringen inför fastställande av VA-taxa 2020 visade att det fanns ett behov av att öka taxorna med 10 procent för 2020. Det huvudsakliga skälet för höjningen berodde enligt underlagen på att Kungälv's nya vattenverk och kringliggande ledningsnät var färdigställt och dessa kostnader kommer att belasta VA-kollektivets ekonomi under 2020 och framåt.

¹⁰ Det kommunala verksamhetsområdet är inom det område som kommunen är skyldig att tillhandahålla en eller flera VA-tjänster.

Av det totala behovet om 10 procent avgiftshöjning kunde cirka hälften finansieras genom att ta ut en avgift för den fasta delen av brukningsavgiften från föreningar, vilket kommunfullmäktige beslutade om i november 2019. Taxehöjning för VA-kollektivet kunde därmed beräknas till 5 procent.

4.5. Två ärenden har hanterats parallellt

Kommunfullmäktiges handlingar och protokoll visar att den samlade VA-taxan har hanterats genom två olika ärenden.

Det första ärendet hanterades av kommunfullmäktige i november 2019 och avsåg alternativ utbyggnadsmodell samt principbeslut om uttagande av fast brukningsavgift från föreningsanslutna fastigheter.¹¹ Av beslutsunderlagen framgår ekonomisk konsekvensbeskrivning. Det framgår bland annat att nuvarande konstruktion medför att föreningarna underfaktureras cirka 6 miljoner kronor per år. Det framgår ingen juridisk bedömning av uttag av fast avgift för föreningsanslutningar i detta ärende.

Det andra ärendet hanterades av kommunfullmäktige i december 2019 och avsåg de numeriska värdena i taxan.¹² Av beslutsunderlagen framgår ekonomisk och juridisk bedömning. Enligt den juridiska bedömningen följer utformningen branchorganisationens normalförslag och är kontrollerad utifrån kravet på rättvis och saklig grund. Av den ekonomiska bedömningen framgår att taxorna behöver öka med 5 procent under 2020 och cirka 6 procent per år kommande två år. Det framgår även att ytterligare fastigheter kommer ansluta sig till kommunalt VA i exempelvis Aröd och Tjuvkil. Detta kommer att innebära ökade intäkter och ingår i den uträkning som genomförts.

4.6. Beslut om VA-taxan har överklagats

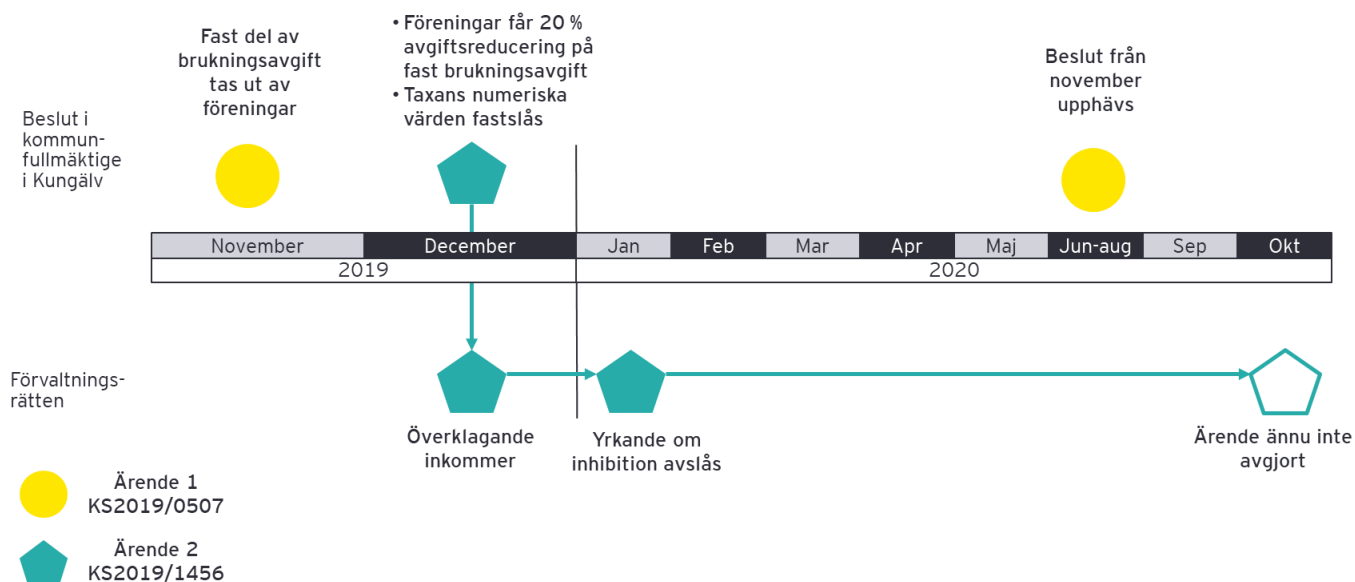
Kommunfullmäktige beslutade i december 2019 om det ovan omnämnda andra ärendet som avsåg taxan numeriska värden. Kommunfullmäktige beslutade i december 2019 även att införa en avgiftsreduktion om 20 procent på den fasta brukningsavgiften som kommunfullmäktige beslutade om att införa för föreningsanslutna hushåll i november 2019.

Beslutet har överklagats till Förvaltningsrätten i Göteborg (hädanefter Förvaltningsrätten). Klaganden har yrkat på dels att beslutet ska upphävas, dels på inhibition av beslutet, det vill säga att beslutet till dess att förvaltningsrätten avgjort målet inte ska gälla. Klaganden anförde bland annat att taxan strider mot likställighetsprincipen i kommunallagen. Klaganden menade även att kommunen genom brukningsavgiften tar ut avgift för samtliga drifts- och underhållskostnader hela vägen till deras fastigheter – trots att kommunen vare sig bedriver drift eller underhåll fram till den enskilda anläggningens förbindelsepunkt. Förvaltningsrätten avslog i januari 2020 yrkandet om inhibition.

¹¹ KS2019/0507

¹² KS2019/1456

Kommunen yttrade sig i ärendet under juni 2020. Kommunen menar att beslutet är förenligt med lag, exempelvis eftersom LAV inte är tillämpligt på förhållandet mellan kommunen och klagandena samt att taxan uppfyller kraven i LAV.



Figur 4 - EYs bild av överklagandeprocessen

Förvaltningsrätten har vid tiden för granskningen, oktober 2020, inte avgjort ärendet.

4.7. Bedömning

Vår bedömning är att kommunen inte fullt ut säkerställt en tydlig hantering och beredning inför beslut om justering i VA-taxan. Vår bedömning grundar sig på att två ärenden hanterats parallellt som är tätt sammanhängande samt att underlagens utformning kan stärkas.

Granskningen visar att kommunstyrelsen har hanterat VA-taxan i två olika ärenden. Det första som rör uttagande av den fasta delen av brukningsavgiften och den andra om taxans numeriska värden. Enligt vår uppfattning kan denna uppdelning ha inneburit otydligheter. Ett tecken på detta är att kommunfullmäktige redan på kommande sammanträde reviderade sitt beslut. Vi menar att kommunstyrelsens beredning skulle stärkas genom att hantera VA-taxan i sin helhet eftersom dessa båda aspekter påverkar varandra väsentligt.

Enligt vår mening finns viss generell utvecklingspotential vad gäller hur kommunen utformar sina tjänsteskrivelser. Vi noterar exempelvis att den juridiska bedömningen presenteras innan ärendet har presenterats, medan exempelvis den ekonomiska bedömningen presenteras efter. Vi menar även att det inte är tydligt vad som är rubriker eller underrubriker. Kommunstyrelsens beredning skulle enligt vår mening stärkas genom tydligare mall för beslutsunderlag.

Enligt beslutsunderlagen belastas inte föreningarna för den fulla kostnaden för nyttjade tjänster. Enligt vår mening framstår argumentationen som rimlig. Skälet för detta är att brukningsavgifterna skulle kunna sägas finansiera själva driften av verksamheten medan kommunen har ytterligare kostnader, exempelvis kapitalkostnader. I granskningen har inte ingått en granskning eller kvalitetssäkring av kommunens beräkningar. Vi menar ändå att kommunstyrelsens fortsatta hantering av ärendet skulle stärkas genom att tydligare redogöra för vad det kostar att tillhandahålla VA-tjänster för föreningar utanför kommunalt verksamhetsområde samt vad föreningarna betalar för dessa tjänster.

5. Samlad bedömning

5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
<p>Hur bedrivs underhållsarbetet inom ramen för VA-verksamheten?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Finns investerings- och underhållsplaner för att säkerställa drift och underhåll av VA-verksamheten? • Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom ramen för VA-verksamheten? • Vilken uppföljning och kontroll genomförs av VA-verksamheten? 	<p>Vår bedömning är att kommunstyrelsen i huvudsak har säkerställt att underhållsarbetet inom ramen för VA-verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Vår bedömning grundar sig på att investeringsplaner finns, att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning samt att tillräcklig uppföljning och kontroll genomförs. Bedömningen grundas även i att det i nuläget saknas fastställd förnyelseplan samt drifts- och underhållsplan. Vi noterar att arbete pågår med framtagande av förnyelseplan samt drifts- och underhållsplan.</p>
<p>Hur genomförs arbetet med att överta VA-anläggningar av föreningar?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hur värderas föreningars VA-anläggningar vid övertagande av kommunen? • Hur många VA-anläggningar har kommunen övertagit av föreningar? 	<p>Vår bedömning är att kommunstyrelsens arbete med övertagande av VA-läggningar från föreningar inte sker på ett ändamålsenligt sätt.</p> <p>Vår bedömning grundar sig på att kommunstyrelsen i sin beredning frångått den juridiska bedömningen och föreslagit att kommunen inte ska tillämpa LOU/LUF vid alternativ utbyggnad av VA-nätet. Kommunen har till dags dato tecknat avtal om ett alternativt utbyggnadsprojekt. Vi noterar att rättsläget är osäkert avseende hanteringen av alternativ utbyggnad.</p> <p>Vår bedömning är även att kommunen har en tydlig styrning genom riktlinjer och policys för övertagande och värdering. Vidare baseras bedömningen på att kommunen arbetar efter en fastställd värderingsmetodik och att detta görs av sakkunniga inom förvaltningen som vid behov kan anlita externa värderare. Granskningen visar att kommunen under 2020 övertagit en VA-anläggning och har påbörjat arbete för övertagande av ytterligare nio.</p>

<p>Vilka underlag låg till grund för beredning inför beslut om VA-taxan i kommunfullmäktige i december 2019?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Har ekonomiska och juridiska aspekter belysts i beredningen? • Vilka domslut har förvaltningsrätten och eventuella övriga instanser fattat beslut om utifrån den laglighetsprövning avseende beslutet om VA-taxan som inkom till förvaltningsrätten? 	<p>Vår bedömning är att kommunen inte fullt ut säkerställt en tydlig hantering och beredning inför beslut om justering i VA-taxan. Vår bedömning grundar sig på att VA-taxan hanterats genom två olika ärenden samt att underlagens utformning kan stärkas. Den parallella hanteringen har enligt vår uppfattning inneburit att VA-taxan i sin helhet varit svår att överblicka. Vi noterar även viss generell utvecklingspotential vad gäller beslutsunderlags utformning. Granskningen visar också att Förvaltningsrätten i januari 2020 avslagit yrkandet om inhibition. Förvaltningsrätten har per oktober 2020 inte avgjort ärendet avseende VA-taxan.</p>
--	---

5.2. Slutsatser

Granskningens syfte har varit att granska om kommunen har säkerställt ett ändamålsenligt underhållsarbete avseende VA, övertagande av föreningarnas VA-anläggningar samt beredning av ny VA-taxa.

Vår bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att Kommunstyrelsen i huvudsak säkerställt ett ändamålsenligt underhållsarbete avseende VA. Vidare är vår bedömning att kommunstyrelsen inte har säkerställt ett ändamålsenligt övertagande av föreningars VA-anläggningar. Slutligen bedömer vi att kommunstyrelsen inte fullt ut säkerställt en tydlig hantering och beredning av ny VA-taxa.

Bedömningen grundar sig i att det övergripande finns en tydlig styrning av investerings- och underhållsarbetet men att styrningen kan stärkas genom tydligare förnyelseplan samt drifts- och underhållsplan. Vidare grundar sig bedömningen även på att kommunen beslutat att inte följa LOU/LUF vid alternativ utbyggnadsmodell, men att övertagande sker efter en fastställd metodik för värdering. Bedömningen grundar sig slutligen på att kommunen kan stärka sin hantering och beredning av beslut om VA-taxan.

Utifrån granskningen lämnar vi nedanstående rekommendationer. Rekommendationerna syftar till att utveckla kommunstyrelsens arbete kopplat till granskningens område. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att kommunen vid alternativ utbyggnad av VA-nätet följer krav på upphandling utifrån LOU/LUF
- ▶ Säkerställa att VA-taxan framledes hanteras och bereds på ett sammanhållet och tydligt sätt, exempelvis genom tydligare ekonomiska och juridiska bedömningar
- ▶ Tillse att de ekonomiska kalkylerna, bedömningar och konsekvenserna avseende kostnader är tydliga i beredningen inför beslut kopplade till VA-verksamheten

Göteborg, den 4 december 2020



Aron Larsson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Karin Knutsson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Hans Gavin
Certifierad kommunal yrkesrevisor och auktoriserad revisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1 – Källförteckning

Dokument

- ▶ Skriftliga svar på revisionsfrågor, 2020-07-10
- ▶ Handlingar och protokoll i ärende KS2019/0507
- ▶ Handlingar och protokoll i ärende KS2019/1456
- ▶ Yttranden och avgöranden i mål 108-20 om överklagan av beslut om taxor
- ▶ Organisationsbeskrivning för Verksamhetsområde teknik
- ▶ Beskrivning av funktioners ansvar inom VA-drift och VA-teknik
- ▶ Policy för ersättningar för enskilda VA-anläggningar, KS2019/2038
- ▶ Riktlinjer för komponentavskrivningar
- ▶ VA-utbyggnadsplan, KS2013/1902
- ▶ Tidplan för VA-utbyggnadsområden
- ▶ Budget 2020
- ▶ Investerings- och driftsprogram, 2016-2035
- ▶ Vattenförsörjningsplan, KS2019/2054
- ▶ Simuleringsmodell för beräkning av taxa för 2019-2026
- ▶ Uppdragsbeskrivning avseende förnyelseplan

Intervju

- ▶ Sektorchef samhälle och utveckling tillsammans med verksamhetschef teknik, 2020-10-05