



Granskning av kommunens vatten- och avloppsförsörjning

Revisionsrapport

Tjörns kommun

KPMG AB

2021-02-15

Antal sidor: 23

Antal bilagor: 1



KPMG AB

Granskning av kommunens vatten- och avloppsförsörjning

2021-02-15

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och rekommendationer	2
2	Bakgrund	4
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Roll- och ansvarsfördelning för kommunens vatten- och avloppsverksamhet	6
3.2	Efterlevnad av gällande lagstiftning och kommunfullmäktiges mål	7
3.3	Investerings- och underhållsplaner för att säkerställa vatten- och avloppsnätet	18
3.4	Hänsyn till tidigare slutsatser och rekommendationer	20
4	Sammanfattande bedömning och slutsatser	22
5	Bilaga 1 Utdrag ur delegationsordning	24

1 Sammanfattning och rekommendationer

KPMG har av Tjörns kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om samhällsbyggnadsnämnden bedriver en ändamålsenlig verksamhet för att säkerställa vatten- och avloppsförsörjningen i kommunen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om samhällsbyggnadsnämndens ledning, styrning och uppföljning har varit tillräckligt tillfredsställande för att säkerställa en ändamålsenlig verksamhet gällande VA-försörjningen i kommunen. Vår sammanfattande bedömning är att den inte har varit det.

Vi bedömer att:

- Samhällsbyggnadsnämnden i huvudsak har säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning för kommunens vatten- och avloppsverksamhet. Nämnden bör dock säkerställa att det finns beslutade uppdragsbeskrivningar omfattande respektive enhets ansvarsområde.
- Samhällsbyggnadsnämnden för VA-försörjningen i huvudsak efterlever gällande lagstiftning, men lever inte upp till fullmäktiges ekonomiska mål för verksamheten. Vidare framgår det inte tillräckligt tydligt vad nämndens bedömning av sin uppfyllelse av fullmäktiges inriktningsmål om "Hållbar och effektiv utveckling av vatten och avlopp" baseras på.
- VA-verksamheten har tillräckliga rutiner och arbetssätt, bland annat i form av planering och kontroller, för att i huvudsak säkerställa efterlevnaden av lagen om allmänna vattentjänster (LAV). För att säkerställa att nämnden uppnår fullmäktiges mål behöver den dock förtydliga sin styrning och uppföljning med fokus på resultat.
- Den långsiktiga styrningen inom VA-området behöver förtydligas. Styrningen i form av olika styrdokument inom VA-området brister i tydlighet, liksom i kännedomen om och uppföljningen av dem. Samhällsbyggnadsnämnden bör se över styrdokumentet rörande VA-försörjningen och så långt möjligt förtydliga och förenkla så att de hänger samman på ett konsekvent sätt, samt ange hur genomförandet och efterlevnaden ska följas upp och återrapporteras.
- Nämnden i större utsträckning bör använda sin interna kontroll av VA-verksamheten för att säkerställa en "rimlig försäkrans" om att målen uppnås bland annat vad gäller en effektiv och ändamålsenlig verksamhet, tillförlitlig ekonomisk rapportering och information om verksamheten.
- Samhällsbyggnadsnämnden delvis antagit ändamålsenliga investerings- och underhållsplaner för att säkerställa drift och underhåll av vatten- och avloppsnätet.
- Förvaltningen har sedan 2019 utvecklat planeringen av underhåll och investeringar på kort respektive lång sikt, bland annat med stöd av simuleringar av investeringar i relation till olika taxenivåer vilket nu uppges utgöra ett bra beslutsunderlag. Det saknas dock en tydlig underhållsplan omfattande det samlade underhållsbehovet på kort och lång sikt. Vidare omfattar otydligheterna i

styrdokumenten inom VA-området även underhåll och investeringar och det saknas en årlig rapportering till nämnden utifrån fastslagen VA-plan.

- Samhällsbyggnadsnämnden har tagit hänsyn till och svarat upp emot flera, men inte alla, förbättringsområden och rekommendationer som lyftes fram i den revisionsgranskning som genomfördes 2015.

Med utgångspunkt från våra iakttagelser och bedömningar lämnar vi följande rekommendationer:

- Att samhällsbyggnadsnämnden säkerställer att det finns beslutade uppdragsbeskrivningar omfattande ansvarsområdena för enheterna på VA-avdelningen.
- Att samhällsbyggnadsnämnden säkerställer en systematisk ekonomisk planering och uppföljning för att uppnå målet om en fullt ut avgiftsfinansierad VA-verksamhet.
- Att samhällsbyggnadsnämnden förtydliga sin styrning och uppföljning utifrån fullmäktiges inriktningsmål om "Hållbar och effektiv utveckling av vatten och avlopp med fokus på resultat.
- Att samhällsbyggnadsnämnden ser över sin internkontrollplan som grund för att säkerställa att målen uppnås för VA-verksamheten vad gäller en effektiv och ändamålsenlig verksamhet, tillförlitlig ekonomisk rapportering och information om verksamheten.
- Att samhällsbyggnadsnämnden säkerställer tydliga och konsekventa styrdokument samt rutiner för redovisning och rapportering av genomförande och resultat för VA-verksamheten. Det bör bland annat omfatta fastställande av en underhållsplan för VA-försörjningen som grund för nämndens styrning och uppföljning, årlig rapportering till nämnden utifrån fastslagen VA-plan, samt genomförda kontroller inklusive resultat och sammanfattande slutsatser av dem.

2 Bakgrund

KPMG har av Tjörns kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om samhällsbyggnadsnämnden bedriver en ändamålsenlig verksamhet för att säkerställa vatten- och avloppsförsörjningen i kommunen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Kommunen har enligt lagen om allmänna vattentjänster (LAV) ansvar för att i vissa fall ordna vatten och avlopp för befintlig och blivande bebyggelse. Kommunens uppdrag är att verka för en god försörjning enligt gällande lagar, föreskrifter och direktiv.

Kommunrevisionen har i tidigare granskningar år 2013 och 2015 uppmärksammat brister i kommunens arbete med att säkerställa vatten- och avloppsförsörjningen. Sammanfattningsvis har det handlat om bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten. Vidare förekommer fortsatt problem med otjänligt vatten i vissa perioder och delar av kommunen, samtidigt som Tjörns kommun har bland de högsta vatten- och avloppsavgifterna i landet.

I den revisionsgranskning av kommunens vatten- och avloppsförsörjning som genomfördes 2015 konstaterades att det fanns brister i kommunstyrelsens säkerställande av VA-försörjningen i kommunen. Bl.a. fanns behov av att säkerställa en tydlig roll- och ansvarsfördelning, liksom styrning, ledning, uppföljning och kontroll av vatten- och avloppsverksamheten, bl.a. genom en kommunövergripande underhållsplan.

Sedan 2019 ansvarar samhällsbyggnadsnämnden för VA-verksamheten i kommunen. Enligt nämndens arbetsordning finns ett särskilt VA-utskott med uppgift att bereda ärenden avseende kommunens ansvar för vatten- och avloppsfrågor. Utöver aktuell lagstiftning är en viktig utgångspunkt kommunfullmäktiges inriktning om "hållbar och effektiv utveckling av vatten och avlopp" med tillhörande indikatorer.

Kommunrevisionen bedömer mot bakgrund av sin risk- och väsentlighetsanalys att det finns behov av att granska om samhällsbyggnadsnämnden bedriver en ändamålsenlig verksamhet för att säkerställa vatten- och avloppsförsörjningen i kommunen.

2.1.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om samhällsbyggnadsnämndens ledning, styrning och uppföljning har varit tillräckligt tillfredsställande för att säkerställa en ändamålsenlig verksamhet gällande VA-försörjningen i kommunen.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Har samhällsbyggnadsnämnden säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning för kommunens vatten- och avloppsverksamhet?
- Efterlevs gällande lagstiftning och kommunfullmäktiges mål?
- Har samhällsbyggnadsnämnden antagit ändamålsenliga investerings- och underhållsplaner för att säkerställa drift och underhåll av vatten- och avloppsnätet?
- Har hänsyn tagits till tidigare slutsatser och förslag till rekommendationer?

2.1.2 Avgränsning

Granskningen har primärt omfattat samhällsbyggnadsnämndens säkerställande av VA-verksamheten fr.o.m. 2019.

2.1.3 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som används vid granskningen för att avgöra om kommunens arbete sker ändamålsenligt och effektivt. Revisionskriterierna i denna granskning har utgjorts av:

- Kommunallagen, 6 kap § 6
- Lag om allmänna vattentjänster (2006:412)
- Kommunens budget 2020
- Tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut

2.1.4 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har avsett samhällsbyggnadsnämnden samt kommunstyrelsen (i egenskap av ledningsorgan och ansvarig för uppsikt över nämnder).

2.1.5 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Anna Giotas Sandquist, verksamhetsrevisor. Liz Gard, certifierad kommunal revisor, har kvalitetssäkrat uppdraget.

2.1.6 Metod och utgångspunkter

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier samt intervjuer med följande förtroendevalda och ansvariga tjänstepersoner:

- Ordförande samhällsbyggnadsnämnden och tillika VA-utskottet
- Enhetschef VA planering

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens faktainnehåll.

3 Resultat av granskningen

Nedan besvaras revisionsfrågorna med utgångspunkt från dokumentgranskningen och de genomförda intervjuerna.

3.1 Roll- och ansvarsfördelning för kommunens vatten- och avloppsverksamhet

Nedan beskrivs roll- och ansvarsfördelningen för VA-verksamheten på politisk och tjänstepersonsnivå.

3.1.1 Politisk ansvarsfördelning

Sedan 2019 ansvarar samhällsbyggnadsnämnden i enlighet med sitt reglemente för den allmänna vatten- och avloppsanläggningen i Tjörns kommun. I enlighet med nämndens arbetsordning finns ett VA-utskott (samhällsbyggnadsnämndens VA-utskott) som ska bereda ärenden avseende kommunens ansvar för vatten- och avloppsfrågor. I den mån inte annat framgår av nämndens delegationsordning eller av nämnden delegerad beslutanderätt i enskilda ärenden är utskottets uppgift att bereda ärenden inför nämndens beslut.

I praktiken innebär detta att samhällsbyggnadsnämnden är beslutande organ. Enligt uppgift från förvaltningen sker inför nämndmötena en beredning med nämndens presidium där ärendena behandlas innan de går till beslut i nämnden. Då större VA-ärenden bereds sammankallas istället VA-utskottet, som består av ledamöter från nämnden. VA-ärenden av stor dignitet, såsom taxor, planer, eller motioner, bereds av samhällsbyggnadsnämnden för vidare handläggning i kommunkansliet inför beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

3.1.2 Ansvarsfördelning på förvaltningsnivå

På förvaltningsnivå ansvarar samhällsbyggnadsförvaltningens VA-avdelning för arbetet. Avdelningen leds av kommunens VA-chef. Avdelningen har två enheter med ansvar för planering respektive driftverksamheten. De leds av varsin enhetschef. Förvaltningsorganisationen upplevs i huvudsak som tydlig och välfungerande. Det finns dock inte någon dokumenterad uppdragsbeskrivning omfattande enheternas ansvarsområden, vilket det i intervjuerna framkommer behov av. Det finns också behov av att tydliggöra rollerna när det gäller vissa frågor "i gränslandet", vilket VA-avdelningens chefer arbetar med.

I enlighet med samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning är förvaltningschefen delegat för att "bevilja eller avslå starttillstånd inom VA-verksamhet upp till 500 000 kr" (investeringsprojekt). Vidare är förvaltningschefen, som framgår i bilaga 1, delegat med rätt att vidaredelegera inom ett stort antal ärendegrupper. I enlighet med förvaltningschefens beslut om vidaredelegation inom samhällsbyggnadsnämndens delegationer 2020 har en rad ärendegrupper vidaredelegerats framför allt till VA-chef och enhetschefer, men även nyckelfunktioner såsom projektledare. Det innebär att många beslut fattas på delegation i verksamheten och enligt förvaltningen "inte når förvaltningschef eller nämnd".

I revisionsgranskningen 2015 beskrevs ett behov av att utveckla relationen mellan de förtroendevalda och medarbetarna på förvaltningen. Bakgrunden var att det förekom att medarbetare kontaktades av politiker som misstuckte med beslut som de fattat i egenskap av tjänstepersoner. I denna granskning framkommer att det är stor skillnad när det gäller relationen och kommunikationen mellan nämndens förtroendevalda och förvaltningen jämfört med 2015. Relationen har förbättrats och nämnden upplever att den nu "alltid får svar på frågor, att det finns en stor öppenhet och är enkelt att jobba med VA-verksamheten nu." Samtidigt framkommer på förvaltningsnivå att det fortfarande förekommer kontakter av det slag som beskrevs 2015 vilket VA-verksamheten försöker möta genom att förbättra kommunikationen med de förtroendevalda ytterligare. Det handlar om kontinuerlig information till nämnden om vad som är på gång och tänkbara konsekvenser av det, bland annat utifrån en förståelse av att de förtroendevalda ofta får frågor från medborgarna med anledning av olika beslut. En ambition är därmed att nämnden alltid ska informeras före information går ut till invånarna.

3.1.3 Bedömning

Vår bedömning är att samhällsbyggnadsnämnden i huvudsak har säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning för kommunens vatten- och avloppsverksamhet. Nämnden bör dock säkerställa att det finns beslutade uppdragsbeskrivningar omfattande respektive enhets ansvarsområde. Det finns också ett behov av att fortsätta utveckla relationen mellan de förtroendevalda och medarbetarna på förvaltningen bland annat genom kontinuerlig kommunikation som skapar transparens och tillit.

3.2 Efterlevnad av gällande lagstiftning och kommunfullmäktiges mål

Nedan sammanfattas gällande lagstiftning och fullmäktiges mål för vatten- och avloppsverksamheten, följt av våra iakttagelser baserade på dokumentgranskning och intervjuer.

3.2.1 Gällande lagstiftning

Lagen om allmänna vattentjänster (LAV) reglerar kommunens ansvar att ordna med vattenförsörjning och avloppshantering för sina invånare. Det innebär att kommunen har ansvar för att ordna med vatten och avlopp för de boende i ett område om det behövs för att skydda människors hälsa eller miljön. Enligt vattentjänstlagen ansvarar kommunen för att inrätta ett verksamhetsområde för vatten, avlopp eller dagvatten. LAV reglerar också att kommunen kan ta ut avgifter enligt fastlagd taxa för sina kostnader.

Huvudmannen som äger och ansvarar för den allmänna va-anläggningen kan vara kommunen eller ett kommunalt bolag. Huvudmannen har ansvaret för att ordna de vattentjänster som verksamhetsområdet omfattar. Det omfattar bl.a. att ta hand om dagvattnet inom verksamhetsområdet, d.v.s. ansvar för att dagvattnet som avvattnas från kvartermark och allmän plats tas om hand genom den allmänna va-anläggningen. Om dagvattnet behöver avledas med hänsyn till människors hälsa eller miljön i ett större sammanhang inom en befintlig eller blivande samlad bebyggelse, ska verksamhetsområde för dagvatten inrättas särskilt.

Kommunfullmäktige ska precisera ansvarsförhållandena i ett samlat dokument, kallat *allmänna bestämmelser om användande av allmänna vatten- och avloppsanläggningar* (ABVA). Det reglerar förhållandet mellan huvudmannen och VA-kunderna i kommunen och omfattar föreskrifter/bestämmelser för användningen av den allmänna VA-anläggningen.

3.2.2 Kommunfullmäktiges styrning och uppföljning av VA-verksamheten

Fullmäktiges styrning omfattar dels långsiktiga styrdokument, dels den årliga styrningen och uppföljningen i budget och bokslut. Detta beskrivs närmare nedan.

3.2.2.1 VA-plan för Tjörns kommun

Fullmäktige antog 2006 VA-plan 2005 - 2025 för Tjörns kommun. Den ska bland annat utgöra ett långsiktigt planeringsunderlag för utbyggnaden av VA-försörjningen i kommunen. Den ska också skapa förutsättningar för helhetslösningar ur teknisk och ekonomisk synpunkt, samt minska behovet av kortsiktigt akuta åtgärder. Av den revisionsgranskning som genomfördes 2015 framgick att arbete pågick med att utarbeta en ny VA-plan som skulle antas 2016. Bakgrunden var att VA-planen behövde omarbetas för att beakta tekniskt arbete som åren innan genomförts i VA-nätet. Som beskrivs närmare i avsnitt 3.2.3.1 antog samhällsbyggnadsnämnden 2019 en ny VA-strategi, vilken dock inte har beslutats av kommunfullmäktige.

3.2.2.2 Allmänna bestämmelser för Tjörns kommuns allmänna vatten- och avloppsanläggning (ABVA)

Kommunfullmäktige beslutade i december 2009 om s.k. ABVA för kommunen, som gäller sedan 2010. Av dessa framgår att kommunen är huvudman för den allmänna vattenanläggningen och att huvudmannaskapet utövas av kommunstyrelsen. Vidare omfattar ABVA vad som gäller för inkoppling till den allmänna anläggningen, användning av den allmänna dricksvattenanläggningen respektive den allmänna avloppsanläggningen.

Enligt samhällsbyggnadsnämndens VA-strategi skulle ABVA omarbetas under 2020 för att ta ett större grepp om kommunala VA-tjänster och göra dem mer lättillåtna. Vidare sägs att ABVA behöver göras tydligare och prioritera främst vattenkunderna. Vid vattenbrist ska det göras skillnad utifrån livsmedelsverkets riktlinjer.

Det har under granskningen framkommit att det pågår ett samarbete mellan kommuner i Göteborgsregionen för att ta fram en gemensam "grund-ABVA" som respektive kommun ska kunna utgå från. Den ska vara klar 2021 och kommer sedan att ligga till grund för framtagande av ny ABVA för Tjörns kommun.

3.2.2.3 VA-taxa

Enligt samhällsbyggnadsnämndens VA-strategi som presenteras närmare i avsnitt 3.2.3.1 ska den "allmänna VA-verksamheten ha en förutsägbar taxeutveckling genom långsiktig ekonomisk planering för att klara kommande behov av drift, underhåll och utbyggnader av anläggningen." Vidare är VA-taxans uppgift enligt strategin "att ta höjd för samtliga omkostnader så att ett nollresultat uppnås under en treårsperiod."

Kommunfullmäktige beslutade i februari 2020 om VA-taxa för Tjörns kommuns allmänna vatten- och avloppsanläggning, vilken gäller från och med mars 2020. Beslutet innebär bland annat en justering av befintlig VA-taxa utöver årlig indexreglering omfattande en höjning av bruksavgifter med 9 procent och anläggningsavgifter med 5 procent. Höjningen motiverades med att det förelåg "ett stort behov av justering av befintlig VA-taxa för att komma ikapp ökande kapitalkostnader som effekt av avslutade investeringsprojekt." Enligt intervju föreslog förvaltningen med utgångspunkt från gjorda simuleringar att taxan redan då skulle höjas med 22 procent i syfte att täcka kostnaderna för VA-verksamheten. I samband med nämndbehandlingen landade dock den politiska majoriteten i att gå vidare med taxehöjning i två steg.

I december 2020 beslutade kommunfullmäktige om ytterligare höjning av VA-taxan från januari 2021. Utöver årlig indexreglering höjs såväl den rörliga som den fasta bruksavgiften med 15 procent. Höjningen motiverades i tjänsteutlåtandet av det negativa resultat som VA-verksamheten redovisat under flera år. Där konstateras att den höjning av bruksavgifter som fullmäktige beslutade i början av 2020 inte var tillräckliga för att VA-verksamhetens ekonomi skulle komma i balans.

Enligt LAV får avgifter för allmänna vattentjänster inte överskrida det som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för att ordna och driva VA-anläggningen. I tjänsteutlåtandet från kommunjuristen bedöms en höjning av bruksavgifterna till den nivå som föreslås av samhällsbyggnadsnämnden vara godtagbar under en kortare period för att kompensera de underskott som VA-verksamheten redovisat de senaste åren. Det kan dock bli nödvändigt att sänka avgifterna inom några år beroende på utvecklingen av VA-verksamhetens resultat.

Fullmäktige gav i sitt beslut även samhällsbyggnadsnämnden i uppdrag "att tillsammans med andra relevanta aktörer, exempelvis kommunens ekonomiavdelning och kommunjurist genomföra en översyn av kommunens VA-taxa i syfte att utreda den allmänna VA-verksamhetens avgiftsfinansiering. Uppdraget ska särskilt inrikta sig på eventuell utvecklingspotential vad gäller avgifternas effektivitet, proportionalitet och ändamålsenlighet". Uppdraget omfattar bland annat också att:

- kontrollera att endast sådant som hör till den allmänna va-anläggningen regleras i taxan
- kontrollera om avgifterna är fördelade på det sätt som föreskrivs i lagen om allmänna vattentjänster
- säkerställa att de som tillhandahåller vattentjänster genom allmän va-anläggning inte finansierar verksamhet som inte ingår i allmän va-anläggning
- kontrollera att de kostnader som ligger till grund för avgifterna i VA-taxan är möjliga att beakta vid bestämmande av avgifterna.

Slutligen gav fullmäktige förvaltningen i uppdrag att anpassa VA-verksamhetens kostnader så att den skuld till skattekollektivet som uppstått genom verksamhetens underskott betalas tillbaka inom den kommande 3-årsperioden.

Sammanfattningsvis innebär den nya VA-taxan enligt intervjuerna att målbilden i VA-strategin kommer att uppnås från och med 2021. Förvaltningens bedömning är att den nya taxan kommer att täcka både drift och de investeringar som planeras fram till 2031,

om det inte händer något oväntat: ”Det känns som om vi har hittat en bra och rimlig investeringstakt både för nyanläggningar och underhåll av det befintliga nätet inom ramen för den nya taxan.”

3.2.2.4 *Kommunens budget och årsredovisning*

Styrmodellen i Tjörns kommun bygger på målstyrning, där målkedjan börjar med kommunens vision. Den bryts ner i strategiska områden. Inför varje mandatperiod formulerar fullmäktige 4-åriga inriktningsmål utifrån visionen och de strategiska områdena. Inriktningsmålen beslutas av fullmäktige och delas ned till nämnder och styrelser. Inriktningsmålen bryts ner i 1-åriga prioriterade mål per nämnd och styrelse. Till alla inriktningsmål kopplas en eller flera indikatorer med angivet målvärde. Om kommunfullmäktige inte angivit prioriterade mål ska nämnderna utforma prioriterade nämndmål utifrån givna ekonomiska resurser och de tilldelade inriktningsmålen. De ska också besluta om indikatorer för nämndens mål i samband med sitt beslut om detaljbudget.

Kommunens budget innehåller denna mandatperiod ett särskilt inriktningsmål för vattenförsörjning, vilket delats till samhällsbyggnadsnämnden: ”Hållbar och effektiv utveckling av vatten och avlopp”. Vidare framgår i fullmäktiges budget för 2019 och 2020 att:

”Kommunen vill arbeta strategiskt och långsiktigt för att kunna möta framtida behov av vattenförsörjning och säkra en långsiktigt hållbar grundvattennivå. För långsiktig hållbarhet krävs samverkan med närliggande kommuner.

I det strategiska arbetet ska verksamheterna beakta såväl de som har kommunalt vatten och avlopp och de som har enskilt vatten och avlopp. Dricksvatten som produceras i vattenreningsverket men inte når konsument på grund av läckage i ledningsnätet innebär kostnader för kommunen både som produktionskostnad och i form av behov av åtgärder i ledningsnätet. Den långsiktiga ambitionen är att minska läckage av dricksvatten i ledningsnätet, under de kommande åren.

En strategi ska tas fram som ska vara klar under mandatperioden.

Ovidkommande vatten som kommer till avloppsreningsverken innebär ofta en betydande kostnad för kommunen då det ofta krävs ombyggnation av ledningsnätet för att åtgärda. Den långsiktiga ambitionen är att under de kommande åren minska andelen ovidkommande vatten och i kommunens ledningsnät.

Ambitionen är att öka andelen befintliga bostäder anslutna till kommunalt vatten och avlopp och att nybyggda bostäder i så stor utsträckning som möjligt ska anslutas till kommunalt vatten och avlopp. Viktigt att detta sker, både ur miljösynpunkt och för att skapa en stabil VA-ekonomi.”

I **2019 års budget** fanns en målsatt indikator till inriktningsmålet: *”Ökning av VA-anslutna befintliga fastigheter, antal per år.* I kommunens **årsredovisning för 2019** bedömdes målet i hög grad vara uppfyllt och trenden mot måluppfyllelse ökande. Uppföljningen innehöll dock inte någon redovisning för uppfyllelsen av den målsatta indikatorn eller kommentar kring vad den bedömda måluppfyllelsen baserades på.

Däremot framgick av årsredovisningen att samhällsbyggnadsnämnden under året arbetat med åtgärder för att säkra vattentillgången i kommunen på kortare och längre sikt. Bland annat nämndes att stora arbeten gjorts för att pumpa vatten från andra

vattentäkter i området, vilket innebär vatten som tidigare inte kunnat tas tillvara på samma sätt. Det har bidragit till en kraftigt ökad vattentillgång. Vidare beskrivs arbetet med att bygga nya ledningar samt ökning av underhåll och utbyte av befintliga ledningar. Det framgår också att det fortsatt kommer att finnas behov av stora investeringar för nya ledningar, samt byte och lagning av ledningar.

Vidare redovisades ett urval "uppfyllda prioriterade" mål för samhällsbyggnadsnämnden, såsom:

- Vi ska anta långsiktig VA-plan/strategi där prioriteringar görs årsvis för bästa effekt och ekonomi långsiktighet som är i harmoni med helheten för Tjörns kommun.
- Vi ska ge förslag till ny/reviderad taxa för VA och avfall.
- Vi ska samlokalisera VA-organisationen till Vallhamn för gemenskap och effektivt gemensamt arbete.

Enligt fullmäktiges årsredovisning hade vatten- och avloppsverksamheten 2019 ett budgetunderskott på -7,2 miljoner kronor. Det uppgavs framför allt bero på en obalans i relation till VA-taxan som inte följt med de föregående årens stora investeringar. Lägre anslutningsavgifter och bruksavgifter, bland annat på grund av bevakningsförbud 2018, än budgeterat påverkade också resultatet negativt.

I **2020 års budget** fanns tre målsatta indikatorer till inriktningsmålet: *Minskat läckage av dricksvatten i ledningsnätet (%)*, *Minska bräddningar avlopp (antal)* samt *Ökad tillgång av råvatten (kbm)*.

I kommunens **delårsbokslut per augusti 2020** gjordes bedömningen att målet om "Hållbar och effektiv utveckling av vatten och avlopp" delvis var uppfyllt och att trenden mot måluppfyllelse var "ökande". Uppföljningen innehöll dock inte någon redovisning av prognos för målets tre målsatta indikatorer.

Vidare framgick att samhällsbyggnadsnämnden för perioden hade en negativ budgetavvikelse för vatten och avlopp på -3,7 mkr. Avvikelsen förklaras av att beslut om ny taxa hösten 2019 inte till fullo motsvarat det ekonomiska tillskott som krävdes för budget i balans.

I intervjuerna framkom en hög medvetenhet om att VA-verksamheten inte levt upp till fullmäktiges mål när det gäller ekonomin. Enligt de intervjuade har dock det utvecklingsarbete som inleddes 2019 för att förbättra planeringen av underhåll och investeringar resulterat i tillförlitliga beslutsunderlag och lagt grunden för en budget i balans från 2021.

Vidare är de intervjuades bild att verksamheten i stort sett svarar upp emot lagstiftningens krav om att ordna vattenförsörjning och avloppshantering för sina invånare. Det finns dock fortsatt behov av att minimera risken för det slags läckor som till exempel uppstod i Skärhamn i januari 2021, men också av att vid störningar förbättra kommunikationen såväl internt med nämndens och förvaltningens ledning som externt med invånarna.

3.2.3 Samhällsbyggnadsnämndens styrning och uppföljning av VA-verksamheten

Samhällsbyggnadsnämndens styrning och uppföljning inom VA-området omfattar dels långsiktiga styrdokument, dels den årliga styrningen och uppföljningen i budget och bokslut. Detta beskrivs närmare nedan.

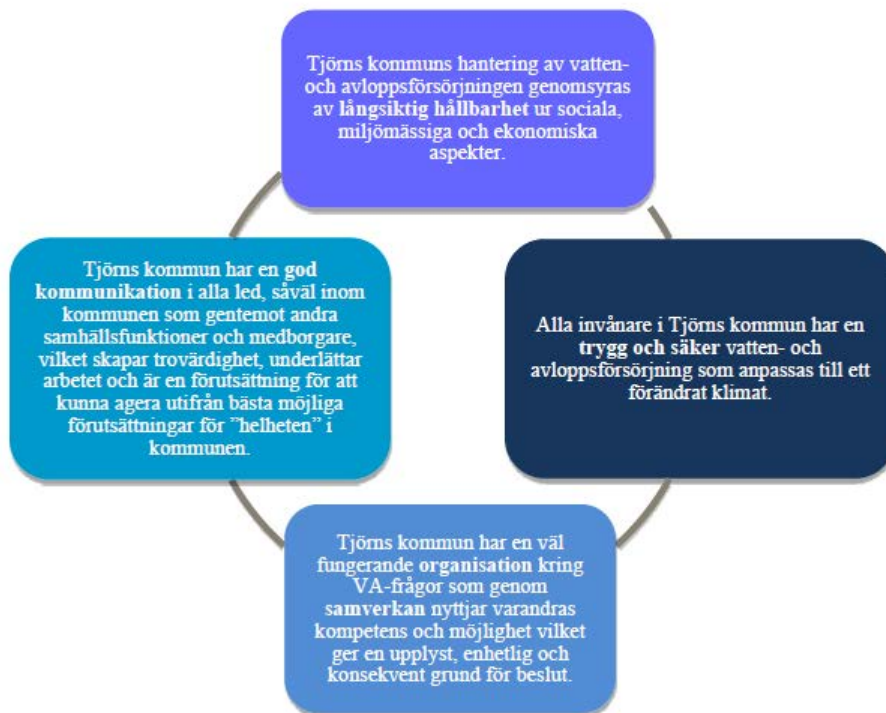
3.2.3.1 VA-strategi

Samhällsbyggnadsnämnden beslutade hösten 2019 om en VA-strategi för Tjörns kommun. På det dokument daterat 2019-11-19 som vi fått del av anges att strategin är fastställd också av fullmäktige. Av nämndens årsredovisning för 2019 framgår dock att "VA-strategi och översikt samt VA-plan har lyfts och antagits i samhällsbyggnadsnämnden. Vidare beslut ska nu tas i KF under 2020." Inledningsvis sägs i strategin att den utgör kommunens "strategiska VA-plan", men det framgår inte på vilket sätt den förhåller sig till kommunens av fullmäktige antagna VA-plan för åren 2005 - 2025 (se avsnitt 3.2.2.1).

I VA-strategin sägs att den ska vara "ett strategiskt dokument för långsiktig försörjning av vatten och avlopp i Tjörns kommun", där fokus ligger på "hur Tjörns kommun ska agera för att på bästa sätt, givet de förutsättningar som finns, uppnå målet om en vatten- och avloppsförsörjning som är långsiktigt hållbar." VA-strategin omfattar försörjningen av dricksvatten, spillvatten och dagvatten både inom och utanför verksamhetsområdet för allmänt VA.

Vidare sägs att beslut om VA-försörjningen i kommunen ska grundas på de riktlinjer/regler som finns i strategin, tillsammans med kunskap om vad som fungerar bra och mindre bra samt myndighetskrav. Sammantaget ska det avgöra vilka åtgärder som behöver göras och i vilken ordning. Genom att följa VA-strategin i alla beslut ska kommunen nå målet om en framtida hållbar vatten- och avloppsförsörjning.

Strategin innehåller följande målbild för kommunens VA-försörjning:



För att uppnå målbilden behöver "beslut som rör vatten- och avloppsförsörjningen tas med hjälp av strategierna" i VA-strategin. Strategierna omfattar följande områden:

- Driftsäkerhet
- Reservvatten och nödvatten
- Dagvatten och nödvatten
- Enskilda VA-anläggningar och anslutning till kommunalt VA
- Organisation och samarbete
- Kommunikation

Som exempel omfattar driftsäkerhet följande:

- HACCP1 ska vara genomarbetad och inarbetad i daglig drift
- Anläggningarna ska vara säkerhetsklassade
- IT-säkerheten ska vara hög

¹ **HACCP** (Hazard Analysis and Critical Control Points eller på svenska riskanalys och kritiska styrpunkter) är en standardiserad arbetsmetod som beskriver hur man systematiskt kartlägger, bedömer och kontrollerar faror i livsmedelsproduktionen med syfte att livsmedel såsom vatten ska vara säkra för konsumenten.

- Vattenverket ska ha olika barriärer för att klara fler typer av föroreningar

Enligt strategin ska det också finnas en **VA-översikt** som beskriver nuvarande och framtida förutsättningar för VA-försörjningen i kommunen. Enligt uppgift från förvaltningen finns inte ett fastställt dokument med den benämningen utan VA-översikten "motsvaras av VA investeringsplanering".

Vidare ska det enligt VA-strategin finnas en **VA-plan**, som ska utgöra "det tredje dokumentet i kommunens strategiska VA-planering, där strategins ställningstaganden och riktlinjer ska ligga till grund för hur åtgärder ska ske för all typ av vatten- och avloppsförsörjning i Tjörns kommun." VA-planen ska enligt strategin vara en handlingsplan där det också ska ingå en tidplan för alla åtgärder. Det framgår dock inte på vilket sätt denna VA-plan förhåller sig till kommunens av fullmäktige antagna VA-plan för åren 2005- 2025. Då vi inom ramen för granskningen upprepade gånger efterfrågat denna VA-plan som dokument har vi istället fått fullmäktiges VA-plan 2005 – 2025. Vid intervju framkom dock att ett förslag till VA-plan för 2019 – 2050 har tagits fram i enlighet med VA-strategin. Den ska "utgöra en fortsättning på VA-plan 2005". För att ge den nytillträdde VA-chefen möjlighet att sätta sig in i den har den inte lagts fram för politiskt beslut ännu, men ligger till grund för förvaltningens pågående planering av VA-investeringar fram till 2050.

Kopplat till VA-planen som beskrivs i VA-strategin hänvisas även till nedanstående dokument, vilka vi heller inte fått del av tidigare.

- Ställningstaganden om allmän vatten- och avloppsförsörjning åtgärder som innefattas i en **plan för drift och underhåll**.
- En **vattenförsörjningsplan** och ställningstaganden om VA-utbyggnad ger underlag för en **VA-utbyggnadsplan**.

Förslaget till VA-plan är uppdelad i sex delplaner, omfattande bland annat dricksvattenförsörjningsplan och VA-utbyggnadsplan. Däremot saknas en plan med benämningen *plan för drift och underhåll*.

Det framgår inte av VA-strategin hur genomförandet och efterlevnaden av målbilden och strategierna ska följas upp. Strategin innehåller inte några krav på eller riktlinjer för uppföljning eller rapportering av genomförandet.

Vid intervju uttrycktes behov av att se över styrdokumentet inom VA-området för att skapa en tydligare, konsekvent styrning som utifrån ett övergripande mål för kommunens VA-försörjning ger utrymme för att vid behov justera planeringen. Vidare uttrycktes att former för uppföljning och rapportering behöver slås fast.

3.2.3.2 Budget och bokslut

Samhällsbyggnadsnämndens **budget för 2019** innehöll samma skrivningar om inriktningsmålet och samma målsatta indikator som i fullmäktiges budget (se avsnitt 3.2.2). Därutöver hade nämnden följande mål för 2019: *Vi ska anta långsiktig VA plan- strategi där prioriteringar görs årsvis för bästa effekt och ekonomi långsiktighet som är i harmoni med helheten för Tjörns kommun samt Vi ska skapa förutsättningar för projekt kring Vatten i balans ihop med näringsliv och föreningar. VA-avdelningens verksamhet ska vara helt intäktsfinansierad, vilket framgår nedan.*

Samhällsbyggnadsnämnden Avdelningar	Intäkter	Kostnader	Summa	Kommunbidrag 2019
Stab	500	-6 451	-5 951	5 951
Miljöavdelningen	2805	-5 433	-2 628	2 628
Byggavdelningen exkl BOA	4800	-6 221	-1 421	1 421
Bostadsanpassning	0	-2 013	-2 013	2 013
Planavdelningen	7830	-11 681	-3 851	3 851
Trafikenheten	1 100	-9 131	-8 031	8 031
Vatten och avlopp	70 086	-70 086	0	0
Avfall	34 296	-34 296	0	0
Gata/Park	0	-2 204	-2 204	2 204
Summa	121 417	-147 517	-26 100	26 100

Av nämndens **årsredovisning för 2019** framgår att dess uppfyllelse av inriktningsmålet bedömdes som "helt uppfyllt" och trenden när det gäller måluppfyllelse som "ökande". Det saknas dock utfall för den målsatta indikatorn och bedömningen är "inget värde angivet". Det framgår därmed inte vad nämndens bedömning av måluppfyllelsen baseras på. Dock bedömdes också de båda nämndmålen som helt uppfyllda och trenden för deras måluppfyllelse som "ökande". För det förstnämnda nämndmålet kommenterades att: "VA-strategi och översikt samt VA-plan har lyfts och antagits i Samhällsbyggnadsnämnden. Vidare beslut ska nu tas i KF under 2020." Beträffande måluppfyllelsen för Projekt Vatten kommenteras möjligheter att tillvarata utgående processvatten från Ängholmens reningsverk och regnvatten i privata hushåll som föreningar.

Som tidigare nämnts redovisade VA-verksamheten 2019 ett underskott på 7,2 miljoner kronor, vilket motsvarar en negativ avvikelse mot budget på 11,5 procent. Det förklaras bland annat av att ökade kapitalkostnader på grund av stora investeringar inte täckts av årets taxenivå.

Det finns även en särskild **årsredovisning för vatten- och avloppsverksamheten**.

Den innehåller inte någon uppföljning av indikatorer och beskrivning av arbete som genomfördes 2019 såsom att ta fram VA-översikt, -strategi och -plan, höja VA-taxan, förnya råvattenledningarna inom huvudvattentakten för att säkra dricksvattentillgången på längre sikt, samt komma till rätta med läckage av ovidkommande vatten

Samhällsbyggnadsnämndens **budget för 2020** innehöll också samma skrivningar om inriktningsmålet och samma målsatta indikatorer som i fullmäktiges budget (se avsnitt 3.2.2). Därutöver hade nämnden följande prioriterade mål för 2020: *Säkerställa vattentillgång*. Av budgeten framgår att det omfattar: "Fortsatt arbete med att säkerställa vattentillgång både utifrån nuvarande behov och framtida behov. Minska och/eller fördröja utflöde av dagvatten till havet utifrån ett hållbarhetsperspektiv. Ta tillvara och hitta innovativa lösningar för användningen av tekniskt vatten. Minska läckor i ledningsnäten och ovidkommande vatten i spillvattennätet för resursoptimering och ekonomisk hållbarhet."

Också 2020 hade nämnden *Vatten i balans-projekt tillsammans med näringsliv och föreningar* som prioriterat mål. Nämndens budget innehöll dock varken fullmäktiges målsatta indikatorer för inriktningsmålet eller några egna indikatorer för uppföljning.

Vid intervjuerna framkom att nämndens styrning och uppföljning upplevs fungera väl. När det gäller ekonomin finns rutiner som bland annat innebär att nämnden vid redo-

visningen av de ekonomiska månadsrapporterna får en specificering för VA-verksamheten där också prognos för årets utfall ingår. Nämnden har i samband med detta inte gett några särskilda uppdrag till VA-verksamheten för att komma till rätta med underskotten, då den gjort bedömningen att verksamheten redan gjort de åtgärder som bedömts vara möjliga att genomföra, såsom översyn av organisationen. Vidare bedömer de intervjuade att VA-verksamheten nu har en ändamålsenlig planeringsprocess, bland annat med stöd av ett nytt simuleringsprogram där investeringar prövas i relation till olika taxenivåer. De tidigare bristfälliga underlagen uppges därmed ha ersatts av tydliga beräkningar där de ekonomiska konsekvenserna av olika förslag framgår. Enligt intervju omfattar detta initial kostnad och kapitalkostnad, samt kommande kostnader för drift och underhåll.

3.2.3.3 Intern kontroll av VA-verksamheten

Alla nämnder i Tjörns kommun ska ha en internkontrollplan som ska vara utformad för att ge ledningen en "rimlig försäkran" om att målen uppnås inom följande områden:

- Effektiv och ändamålsenlig verksamhet
- Tillförlitlig ekonomisk rapportering och information om verksamheten
- Efterlevnad av tillämpliga lagar, förordningar och regler

2019 var en av nämndens prioriterade risker i internkontrollplanen "obalans drift och ekonomi VA". Enligt den årliga internkontrollrapporten för 2019 genomfördes kontroll av fakturering för att säkerställa att nyanslutna kunder till VA-nätet blivit fakturerade enligt rätt taxa utan att några avvikelser framkom. Vidare genomfördes kontroll av att kapitalkostnaden för investeringsprojekt som slutredovisats och redovisats i nämnden, aktiverats av förvaltningens ekonom. Under den aktuella perioden hade nio VA-projekt aktiverats, men det framgår inte av uppföljning hur stor andel av de totala slutredovisade VA-projekten som detta utgör och huruvida det bedöms som tillfredsställande eller inte.

Nämndens internkontrollplan för 2020 innehåller inga identifierade risker kopplat till verksamhetens innehåll eller resultat inom VA-området. Tre av de fyra prioriterade riskerna rör stödprocesser och en rör hanteringen av färdtjänst.

Sammanfattningsvis framgår inte samtliga identifierade risker av internkontrollplanerna för 2019 och 2020, utan bara de risker som beslutats av nämnden. Analys och grund för bedömningen av riskerna, både för de prioriterade och de som inte prioriterats, saknas också.

Enligt intervju skulle nämndens interna kontroll i större utsträckning kunna användas för att säkerställa processer inom VA-verksamheten. Ett exempel är rutiner för fakturering där bland annat en "fadäs" hösten 2020 med en felaktig faktura på ett betydande belopp till en vägförening för kostnader relaterat till dagvattenhantering visat på allvarliga brister.

3.2.3.4 Andra kontroller av VA-verksamheten

Utöver den interna kontroller genomförs en rad andra kontroller av VA-verksamheten.

Som grund för kontroller inom VA-området finns en provtagningsplan som antogs 2013 och senast revideras i december 2016. Planen redovisar antal provtagningar per år från råvattentäkter, utgående vatten från Tolleby vattenverk och hos användaren. Den

omfattar också provtagningsfrekvens, provtagningspunkter, rutiner vid provresultat samt checklistor till stöd för de olika slagen av provtagning. Vidare tar förvaltningen fram årliga provtagningsplaner omfattande de planerade provtagningarna vecka för vecka. Fortfarande genomförs kontrollerna i huvudsak manuellt där medarbetarna åker ut för att ta prover, men enligt intervjuerna pågår ett arbete med att öka andelen kontroller som genomförs digitalt.

Sammanfattningsvis genomförs:

- riskbedömningar för de kommunala vattenverken för att säkerställa att vattnets egenskaper av livsmedel är säkert för konsumenten. Utgångspunkten är aktuella föreskrifter, allmänna råd och vägledningar som utfärdas av Livsmedelsverket som central kontrollmyndighet.
- regelbundna kontroller av vattenkvaliteten i ledningsnäten samt de vattentäcker som kommunen använder.
- andra kontroller i enlighet med kommunens VA-plan 20025 - 2025 såsom kapacitetsprov i vattennätet.

Alla kontroller dokumenteras och rapportering sker till driftsenheten som får en sammanställning av resultaten. I den revisionsgranskning som gjordes 2015 framgick det som ett utvecklingsområde att sammanställa de kontroller som dåvarande tekniska avdelningen utförde inom ramen för VA-området för att underlätta uppföljning och kontroll. Vi har i granskningen efterfrågat en årlig sammanställning av genomförda kontroller och resultaten av dessa inom VA-området för 2019, men inte fått del av någon sådan. Enligt intervjuerna finns fungerande rutiner för återrapportering till nämnden vid större avvikelser av exempelvis utsläpp och vid vitesförelägganden från länsstyrelsen.

3.2.4 Bedömning

Vår bedömning är att samhällsbyggnadsnämnden för VA-försörjningen i huvudsak efterlever gällande lagstiftning. Vi bedömer dock att nämnden inte levt upp till fullmäktiges ekonomiska mål för verksamheten. Det framgår inte heller tillräckligt tydligt vad nämndens bedömning av sin uppfyllelse av fullmäktiges inriktningsmål baseras på. Sammanfattningsvis finns behov av att förtydliga och utveckla styrningen och uppföljningen av VA-verksamheten.

Enligt LAV ansvarar kommunen för att ordna med vatten och avlopp för de boende om det behövs för att skydda människors hälsa eller miljön. Det omfattar även att kommunen kan ta ut avgifter enligt fastlagd taxa för sina kostnader och att precisera ansvarsförhållandena i *allmänna bestämmelser om användande av allmänna vatten- och avloppsanläggningar* (ABVA). Vår bedömning är att VA-verksamheten har tillräckliga rutiner och arbetssätt, bland annat i form av planering och kontroller, för att i huvudsak säkerställa efterlevnaden av LAV.

Som nämns ovan har samhällsbyggnadsnämnden hittills inte uppnått fullmäktiges ekonomiska mål för VA-verksamheten, som ska vara helt avgiftsfinansierad. Nämnden redovisade 2019 ett betydande underskott. Förvaltningen bedömer att nämnden också 2020 kommer att redovisa ett underskott i förhållande till budget. Det bedöms dock bli hälften så stort som 2019 och förvaltningen bedömer att verksamheten från och med 2021 kommer att hålla sig inom sin taxefinansierade ram. Utifrån förvaltningens nya investeringsplanering och de två beslut om taxehöjningar som fattats under 2020

bedöms den nya VA-taxan täcka både den drift och de investeringar som planeras fram till 2031. Sammanfattningsvis är vår bild att förvaltningen lagt grunden för en systematisk planering på såväl kort som lång sikt för att VA-verksamheten ska klara sig inom sin avgiftsfinansierade ram. Samtidigt vill vi understryka vikten för nämnden av att, som fullmäktige uttrycker det i sitt uppdrag till den, fortsatt ”kontrollera att de kostnader som ligger till grund för avgifterna i VA-taxan är möjliga att beakta vid bestämmande av avgifterna.”

2019 och 2020 fanns ett särskilt inriktningsmål för vattenförsörjning som delats till samhällsbyggnadsnämnden: ”Hållbar och effektiv utveckling av vatten och avlopp”. 2019 hade fullmäktige en målsatt indikator till inriktningsmålet och 2020 tre stycken. Samhällsbyggnadsnämnden bedömde 2019 att den uppnått fullmäktigemålet och att trenden mot måluppfyllelse var ”ökande”. Det framgick dock inte vad nämndens bedömning av måluppfyllelsen baserades på. 2020 innehöll nämndens budget varken fullmäktiges målsatta indikatorer eller några egna indikatorer för uppföljning. Mot denna bakgrund är vår bedömning att nämnden utifrån fullmäktiges mål behöver förtydliga sin styrning och uppföljning med fokus på resultat.

Vi bedömer också att nämnden i större utsträckning bör använda sin interna kontroll av VA-verksamheten för att säkerställa en ”rimlig försäkran” om att målen uppnås bland annat vad gäller en effektiv och ändamålsenlig verksamhet, tillförlitlig ekonomisk rapportering och information om verksamheten.

Vidare bör den långsiktiga styrningen inom VA-området förtydligas. Granskningen visar på stora brister kopplat både till beslut om, innehåll och konsekvens i och kännedom om de övergripande styrdokumenterna för VA-verksamheten. Samhällsbyggnadsnämnden beslutade hösten 2019 om en VA-strategi. På det dokument som vi fått del av anges att den är fastställd av fullmäktige, men kring detta råder osäkerhet inom förvaltningen och nämnden. Vi har heller inte fått del av något fullmäktigebeslut om VA-strategin. Inledningsvis sägs i strategin att den utgör kommunens ”strategiska VA-plan”, men det är oklart hur den förhåller sig till den av fullmäktige antagna VA-planen för åren 2005 - 2025.

Sammanfattningsvis är vår bedömning att styrningen i form av olika styrdokument inom VA-området brister i tydlighet, liksom i kännedomen om och uppföljningen av dem. Samhällsbyggnadsnämnden bör se över styrdokumenterna rörande VA-försörjningen och med utgångspunkt från denna granskning så långt möjligt förtydliga och förenkla så att de hänger samman på ett konsekvent sätt. Det bör bland annat tydligt framgå hur de förhåller sig till varandra och fullmäktiges VA-plan 2005-2025, benämning av dokument bör vara konsekvent för att säkerställa genomförande och uppföljning, samtidigt som det bör anges ange hur genomförandet och efterlevnaden ska följas upp och återrapporteras.

3.3 Investerings- och underhållsplaner för att säkerställa vatten- och avloppsnätet

I enlighet med VA-strategin ska behovet av investeringar i vatten- och avloppsförsörjningen i kommunen vara tydligt för alla berörda. Kommunen ska eftersträva att re-/investeringar inom vatten- och avloppsförsörjning ger största möjliga nytta i förhållande till kostnaden.

Enligt uppgift från förvaltningen finns det inga särskilda investerings- eller underhållsplaner för kommunens VA-försörjning utan dessa motsvaras av investeringsbudgeten. Samhällsbyggnadsnämnden har fattat beslut om VA-investeringar omfattande både underhåll och nyanläggning fram till 2025. För närvarande pågår framtagande av motsvarande plan för 10 år, med detaljerad planering för de närmaste fem åren och mer övergripande planering för de senare fem åren.

Utifrån fullmäktiges investeringsbudget har nämnden i sin detaljbudget också beslutat om en detaljerad planering av investeringsprojekt för åren 2019 - 2023. Den omfattar pågående projekt, planerade projekteringar och planerade genomföranden. Uppföljning och rapportering av genomförandet görs genom löpande information om status för projekten från planeringschefen på nämndens möten. Däremot görs inte rapporteringen i relation till VA-planen. Det innebär att nämnden inte får en rapportering av "om vi bygger enligt VA-planen eller inte", vilket skulle kunna utvecklas i form av en årlig redovisning.

Sammanfattningsvis menar de intervjuade att underlagen förbättrats de senaste åren och nu ger en tillräckligt tydlig och ändamålsenlig planering och uppföljning av underhåll och investeringar för att säkerställa VA-nätet. VA-avdelningen fastställde 2019 också en teknisk handbok "för att säkerställa att VA-kollektivet i kommunen får ett hållbart och robust system på lång sikt." I den finns projekterings- och anläggningsanvisningar för att säkerställa kvalitetstänk vid byggande av VA-system. Kommunen ska använda material och produkter med känd och väl beprövad teknik för att undvika oproportionerliga tekniska svårigheter och kostnader för kommande drift och underhåll.

3.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att samhällsbyggnadsnämnden delvis antagit ändamålsenliga investerings- och underhållsplaner för att säkerställa drift och underhåll av vatten- och avlopps nätet.

Förvaltningen har utvecklat planeringen av underhåll och investeringar på kort respektive lång sikt, bland annat med stöd av simuleringar av investeringar i relation till olika taxenivåer. Som tidigare framgått uppger de intervjuade att det har ökat tillförlitligheten i nämndens beslutsunderlag. Vår bedömning är att nämnden nu också har beslutat om ändamålsenliga investeringsplaner på kortare och längre sikt.

Samtidigt saknas en samlad underhållsplan. Det är viktigt att nämnden säkerställer beslutsunderlag som fångar det faktiska underhållet, liksom uppföljning av genomfört underhåll (såväl planerat som akut) i förhållande till vad som planerats. Det bör göras genom en för VA-försörjningen fastslagen underhållsplan som beslutas av nämnden. Där bör tydligt framgå vad som ligger till grund för prioritering och beslut om underhåll inom VA-området.

Det finns även en rad otydligheter i de befintliga styrdokumenterna för VA-verksamheten, vilka även rör underhåll och investeringar. Ett exempel är de tre olika planerna som betecknas VA-planer varav en ligger till grund för pågående planering av investeringar och reinvesteringar, utan att ha beslutats av nämnden. Det speglar en bristande ordning och reda både när det gäller beslut om och innehåll i olika styrdokument. Sammanfattningsvis behöver tydliga och konsekventa styrdokument samt rutiner för redovisning och rapportering av genomförande och resultat fastställas. Bland annat bör en årlig rapportering till nämnden göras utifrån fastslagen VA-plan.

3.4 Hänsyn till tidigare slutsatser och rekommendationer

Syftet med den revisionsgranskning av kommunens vatten- och avloppsförsörjning som genomfördes 2015 var att bedöma om kommunstyrelsen vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa VA-försörjningen i kommunen. I granskningen identifierades ett antal förbättringsområden som grund för rekommendationer till kommunstyrelsen.

Enligt reglementet har kommunstyrelsen utöver sitt ansvar för att kontinuerligt följa verksamheten i övriga nämnder ansvar för och till uppgift att samordna vattenvårdsfrågor i kommunen. Som redan nämnts överfördes 2019 dock ansvaret för kommunen VA-försörjning från kommunstyrelsen till samhällsbyggnadsnämnden. Nedan redovisas därför i huvudsak samhällsbyggnadsnämndens genomförande av rekommendationerna från 2015 års granskning.²

3.4.1 Säkerställande av arbetsordning samt utskotts roll och ansvarsområde i enlighet med kommunallagen.

I revisionsgranskningen 2015 konstaterades att kommunstyrelsens tidigare miljö- och samhällsbyggnadsutskott (KMSU) i strid med kommunallagen var ansvarig för kommunens myndighetsutövande, verkställande uppgifter inom VA-området samt politiskt ansvar för den dåvarande förvaltningen. Bedömningen var att KMSU givits ett alltför långtgående ansvar som mer liknade ansvaret hos en nämnd än ett utskott.

Av samhällsbyggnadsnämndens arbetsordning framgår att det nuvarande VA-utskottet endast har en beredande funktion. Vidare framgår av delegationsordningen att nämnden i enlighet med kommunallagen bland annat inte kan delegera ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet, liksom ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

3.4.2 Ökad systematik i uppföljningen inom VA-området

I den förra revisionsgranskningen fick kommunstyrelsen rekommendationen att öka systematiken i uppföljningen inom VA-området i syfte att tillförsäkra sig en löpande rapportering av arbetet utifrån VA-planen. Som framgått i tidigare avsnitt får samhällsbyggnadsnämnden löpande information om VA-verksamheten på sina sammanträden, men det saknas rapportering i relation till VA-planen.

En annan rekommendation var sammanställa de kontroller som genomförs inom VA-området samt resultaten av dem på ett tydligt och överblickbart sätt för att underlätta uppföljning och kontroll. Vi har i granskningen efterfrågat en årlig sammanställning av genomförda kontroller och resultaten av dessa inom VA-området för 2019, men inte fått del av en sådan. Enligt intervju förekommer inte någon sådan redovisning till nämnden, men en rapportering av genomförda kontroller samt resultat och sammanfattande slutsatser skulle kunna vara värdefull för nämndens uppföljning och analys.

² En av rekommendationerna rörde inventeringen av enskilda avlopp. Då ansvaret för det inte ligger inom VA-verksamheten utan på miljöavdelningen har granskningen inte omfattat denna rekommendation.

3.4.3 Styrning och planering av underhåll

I den förra revisionsgranskningen rekommenderades kommunstyrelsen att utveckla den långsiktiga styrningen och planeringen av underhållsinsatserna inom VA-området. Som konstaterades i avsnitt 3.3.1 har planeringen av underhåll och investeringar utvecklats på både kort och lång sikt och upplevs enligt intervjuerna nu utgöra ett bra beslutsunderlag. Fortfarande saknas dock en samlad underhållsplan.

3.4.4 Utveckling av relationen mellan politiker och tjänstepersoner

Som framgår i avsnitt 3.1.2 har relationen mellan de förtroendevalda och medarbetarna på förvaltningen kraftigt förbättrats. Det finns dock fortfarande utvecklingsbehov och för fortsatt transparens och ökad tillit är det viktigt att bygga vidare på den kontinuerliga kommunikation som grundlagts på senare år.

3.4.5 Bedömning

Vår bedömning är att samhällsbyggnadsnämnden har *tagit hänsyn till och svarat upp emot* följande tidigare förbättringsområden och rekommendationer:

- Kommunstyrelsen bör säkerställa att den antagna arbetsordningen är utformad i enlighet med kommunallagen.
- Kommunstyrelsen bör se över KMSUs roll och ansvarsområde i förhållande till kommunallagen.

Vi bedömer samtidigt att samhällsbyggnadsnämnden *har tagit hänsyn till och delvis svarat upp emot* följande förbättringsområden och rekommendationer:

- Kommunstyrelsen bör utveckla den långsiktiga styrningen och planeringen av underhållsinsatserna inom VA-området.
- Kommunstyrelsen bör öka systematiken i uppföljningen inom VA-området i syfte att tillförsäkra sig en löpande rapportering av arbetet utifrån VA-planen.
- Kommunstyrelsen bör utveckla relationen mellan politiker och tjänstemän.

Vidare bedömer vi att samhällsbyggnadsnämnden *inte tagit hänsyn till och svarat upp emot* följande förbättringsområden och rekommendationer:

- Kommunstyrelsen bör tillse att de kontroller som genomförs inom VA-området samt resultatet av dessa sammanställs på ett tydligt och överblickbart sätt. Detta för att underlätta arbetet med uppföljning och kontroll.

4 Sammanfattande bedömning och slutsatser

KPMG har av Tjörns kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om samhällsbyggnadsnämnden bedriver en ändamålsenlig verksamhet för att säkerställa vatten- och avloppsförsörjningen i kommunen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om att samhällsbyggnadsnämndens ledning, styrning och uppföljning har varit tillräckligt tillfredsställande för att säkerställa en ändamålsenlig verksamhet gällande VA-försörjningen i kommunen. Vår sammanfattande bedömning är att den inte har varit det.

Vi bedömer att:

- Samhällsbyggnadsnämnden i huvudsak har säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning för kommunens vatten- och avloppsverksamhet. Nämnden bör dock säkerställa att det finns beslutade uppdragsbeskrivningar omfattande respektive enhets ansvarsområde.
- Samhällsbyggnadsnämnden för VA-försörjningen i huvudsak efterlever gällande lagstiftning, men lever inte upp till fullmäktiges ekonomiska mål för verksamheten. Vidare framgår det inte tillräckligt tydligt vad nämndens bedömning av sin uppfyllelse av fullmäktiges inriktningsmål om "Hållbar och effektiv utveckling av vatten och avlopp" baseras på.
- VA-verksamheten har tillräckliga rutiner och arbetssätt, bland annat i form av planering och kontroller, för att i huvudsak säkerställa efterlevnaden av lagen om allmänna vattentjänster (LAV). För att säkerställa att nämnden uppnår fullmäktiges mål behöver den dock förtydliga sin styrning och uppföljning med fokus på resultat.
- Den långsiktiga styrningen inom VA-området behöver förtydligas. Styrningen i form av olika styrdokument inom VA-området brister i tydlighet, liksom i kännedomen om och uppföljningen av dem. Samhällsbyggnadsnämnden bör se över styrdokumentet rörande VA-försörjningen och så långt möjligt förtydliga och förenkla så att de hänger samman på ett konsekvent sätt, samt ange hur genomförandet och efterlevnaden ska följas upp och återrapporteras.
- Nämnden i större utsträckning bör använda sin interna kontroll av VA-verksamheten för att säkerställa en "rimlig försäkrans" om att målen uppnås bland annat vad gäller en effektiv och ändamålsenlig verksamhet, tillförlitlig ekonomisk rapportering och information om verksamheten.
- Samhällsbyggnadsnämnden delvis antagit ändamålsenliga investerings- och underhållsplaner för att säkerställa drift och underhåll av vatten- och avloppsnätet.
- Förvaltningen har sedan 2019 utvecklat planeringen av underhåll och investeringar på kort respektive lång sikt, bland annat med stöd av simuleringar av investeringar i relation till olika taxenivåer vilket nu uppges utgöra ett bra beslutsunderlag. Det saknas dock en tydlig underhållsplan omfattande det samlade underhållsbehovet på kort och lång sikt. Vidare omfattar otydligheterna i styrdokumentet inom VA-området även underhåll och investeringar och det saknas en årlig rapportering till nämnden utifrån fastslagen VA-plan.

- Samhällsbyggnadsnämnden har tagit hänsyn till och svarat upp emot flera, men inte alla, förbättringsområden och rekommendationer som lyftes fram i den revisionsgranskning som genomfördes 2015.

Med utgångspunkt från våra iakttagelser och bedömningar lämnar vi följande rekommendationer:

- Att samhällsbyggnadsnämnden säkerställer att det finns beslutade uppdragsbeskrivningar omfattande ansvarsområdena för enheterna på VA-avdelningen.
- Att samhällsbyggnadsnämnden säkerställer en systematisk ekonomisk planering och uppföljning för att uppnå målet om en fullt ut avgiftsfinansierad VA-verksamhet.
- Att samhällsbyggnadsnämnden förtydliga sin styrning och uppföljning utifrån fullmäktiges inriktningsmål om "Hållbar och effektiv utveckling av vatten och avlopp med fokus på resultat.
- Att samhällsbyggnadsnämnden ser över sin internkontrollplan som grund för att säkerställa att målen uppnås för VA-verksamheten vad gäller en effektiv och ändamålsenlig verksamhet, tillförlitlig ekonomisk rapportering och information om verksamheten.
- Att samhällsbyggnadsnämnden säkerställer tydliga och konsekventa styrdokument samt rutiner för redovisning och rapportering av genomförande och resultat för VA-verksamheten. Det bör bland annat omfatta fastställande av en underhållsplan för VA-försörjningen som grund för nämndens styrning och uppföljning, årlig rapportering till nämnden utifrån fastslagen VA-plan, samt genomförda kontroller inklusive resultat och sammanfattande slutsatser av dem.

Datum som ovan
KPMG AB



Anna Giotas Sandqvist
Verksamhetsrevisor

Liz Gard
Certifierad kommunal revisor
Kundansvarig

5 Bilaga 1 Utdrag ur delegationsordning

Nedan följer ett utdrag ur samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning.

72 Vatten och avlopp

Nr.	Ärendegrupp	Lagrum	Delegat	Anm.
72.1	Avtal med fastighetsägare om särskilda villkor för användning av en allmän VA-anläggning	LAV 2006:412 § 22	Förvaltningschef med rätt att vidaredelegera	
72.2	Teckna anslutningsavtal med fastigheter utanför VA- verksamheten		Förvaltningschef med rätt att vidaredelegera	
72.3	Bestämma förbindelsepunkt för fastighet	LAV 2006:412 § 12	Förvaltningschef med rätt att vidaredelegera	
72.4	Besluta om ersättning för inlöst eller onyttigbliven anläggning	LAV 2006:412 §§ 39-40	Förvaltningschef med rätt att vidaredelegera	
72.5	Besluta om vattenvstängning efter skriftligt samråd med miljöavdelningen	LAV 2006:412 § 43	Förvaltningschef med rätt att vidaredelegera	
72.6	Tolka och tillämpa Vattentjänstlagen, VA-taxan och ABVA	LAV 2006:412	Förvaltningschef med rätt att vidaredelegera	
72.7	Vid över- och underdomstolar, exekutionssäten och övriga myndigheter i Sverige anhängiggöra, utföra och bevaka kommunens talan samt anta eller förkasta förlikning		Förvaltningschef med rätt att vidaredelegera	Under 200 000 kronor
72.8	Rätt att företräda kommunen gällande servitutsavtal/ledningsrättsavtal		Förvaltningschef med rätt att vidaredelegera	
72.9	Avtal med fastighetsägare om rensningsåtgärder för bäckar och diken		Förvaltningschef med rätt att vidaredelegera	
72.10	Medge anstånd med betalning av anläggningsavgift enligt VA- taxan		Förvaltningschef med rätt att vidaredelegera	

Nedan följer ett utdrag ur förvaltningschefens beslut om vidaredelegation inom samhällsbyggnadsnämndens delegationer 2020.

72 Vatten och avlopp

Nr.	Ärendegrupp	Delegat	Anm.
72.1	Avtal med fastighetsägare om särskilda villkor för användning av en allmän VA-anläggning	VA-chef	
72.2	Teckna anslutningsavtal med fastigheter utanför VA- verksamheten	VA-chef	
72.3	Bestämma förbindelsepunkt för fastighet	VA-chef Enhetschef Projektledare VA-ingenjör	
72.4	Besluta om ersättning för inlöst eller onyttigbliven anläggning	VA-chef Enhetschef Projektledare	
72.5	Besluta om vattenavstängning efter skriftligt samråd med miljöavdelningen	VA-chef Enhetschef	
72.6	Tolka och tillämpa Vattentjänstlagen, VA-taxan och ABVA	VA-chef Enhetschef Abonnenttekniker	
72.7	Vid över- och underdomstolar, exekutionssäten och övriga myndigheter i Sverige anhängiggöra, utföra och bevaka kommunens talan samt anta eller förkasta förlikning	VA-chef	Under 200 000 kronor
72.8	Rätt att företråda kommunen gällande servitutsavtal/ledningsrättsavtal	VA-chef Enhetschef Projektledare	
72.9	Avtal med fastighetsägare om rensningsåtgärder för bäckar och diken	VA-chef Enhetschef	
72.10	Medge anstånd med betalning av anläggningsavgift enligt VA- taxan	VA-chef	