

# Anläggningstillgångar inom VA - hur beskrivs de i budgetar och årsredovisningar?

*Robert Jonsson*  
*Anna Thomasson*





## Svenskt Vatten Utveckling

Svenskt Vatten Utveckling (SVU) är kommunernas eget FoU-program om kommunal VA-teknik. Programmet finansieras i sin helhet av kommunerna. Programmet lägger tonvikten på tillämpad forskning och utveckling inom det kommunala VA-området.

Författaren är ensam ansvarig för rapportens innehåll, varför detta ej kan åberopas såsom representerande Svenskt Vattens ståndpunkt.

Svenskt Vatten Utveckling  
Svenskt Vatten AB  
Box 14057  
167 14 Bromma  
Tfn 08-506 002 00  
Fax 08-506 002 10  
svensktvatten@svensktvatten.se  
www.svensktvatten.se  
*Svenskt Vatten AB är servicebolag till föreningen Svenskt Vatten.*

<b>Rapportens titel:</b>	Anläggningstillgångar inom VA - hur beskrivs de i budgetar och årsredovisningar?
<b>Title of the report:</b>	Management and development of fixed assets within water and sewer - descriptions based on budgets and annual reports
<b>Författare:</b>	Robert Jonsson, Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier, Anna Thomasson, Lunds universitet, Rådet för kommunalekonomisk forskning och utbildning
<b>Rapportnummer:</b>	2019-6
<b>Antal sidor:</b>	36
<b>Sammandrag:</b>	Hur beskrivs förvaltning och utveckling av anläggningstillgångar inom vatten och avlopp i kommunernas budgetar och årsredovisningar? Beskrivs de tydligt, och finns det ett livscykelperspektiv på en av samhällets viktigaste verksamheter? Rapporten visar att VA-verksamheten har en undanskymd roll i de svenska kommunernas mest formella dokument.
<b>Abstract:</b>	The purpose of the report is to study whether and how the municipalities in budget and annual reports describe the management, status and maintenance and development of fixed assets within water and sewer from a life cycle perspective.
<b>Sökord:</b>	Kommunal VA, förvaltning, utveckling, investeringar och livscykelperspektiv
<b>Keywords:</b>	Municipal water and sewage. assets management, development, investments and life cycle perspektive
<b>Målgrupper:</b>	Tjänstemän och politiker i kommunledning samt inom VA-sektorn
<b>Omslagsbild:</b>	Svenskt Vatten
<b>Rapport:</b>	Finns att hämta hem som PDF-fil från Svenskt Vattens webbplats <a href="http://www.svensktvatten.se">www.svensktvatten.se</a>
<b>Utgivningsår:</b>	2019
<b>Utgivare:</b>	Svenskt Vatten AB © Svenskt Vatten AB
<b>Om projektet</b>	
<b>Projektnummer:</b>	18-105
<b>Projektets namn:</b>	VA-investeringar utifrån ett livscykelperspektiv - en dokumentstudie av kommunernas mest formella dokument.
<b>Projektets finansiering:</b>	Svenskt Vatten Utveckling

# Förord

Den här studien bygger på dokumentstudier med fokus på förvaltning och utveckling av anläggningstillgångar inom VA. Exempel på detta är vattenverk, pumpstationer och VA-ledningar. Tio tillväxtkommuners mest formella dokument, budget och årsredovisning har studerats. Syftet med studien är att synliggöra och diskutera i vilken mån kommunernas budgetar och årsredovisningar är sammanhang där kommunerna beskriver förvaltning och utveckling av sina anläggningstillgångar inom VA utifrån ett livscykelperspektiv. Strategier kan finnas i andra dokument, men budget och årsredovisningar är för kommunerna tvingande dokument som underställs kommunfullmäktige varje år. I dessa dokument ska kommunerna inför medborgarna redogöra på vilket sätt de svarar upp mot kraven på god ekonomisk hushållning.

Studien synliggör att det bland de studerade kommunerna var ovanligt med beskrivningar rörande förvaltning och utveckling av anläggningstillgångar inom VA i såväl budget som årsredovisningar. Framför allt var det ovanligt med beskrivningar rörande status och underhåll. Resultatet medför också svårigheter för kommunen och dess intressenter att kunna bedöma huruvida kommunen hanterar VA-verksamheten i enlighet med god ekonomisk hushållning. Avsaknaden av information torde även medföra svårigheter för kommunen att styra VA-verksamheten strategiskt eftersom såväl budgeten och årsredovisningen är för kommunen tvingande och styrande dokument. Några kommuner har emellertid kommit längre i arbetet med att synliggöra förvaltning och utveckling av anläggningstillgångar inom VA, vilket också presenteras i rapporten.

Rapporten avslutas med en diskussion kring hur rapportens resultat kan ligga till grund för fortsatt arbete. Det finns i nuläget inga formella krav på hur kommuner ska använda sig av budget och årsredovisning för att kommunicera hur de förvaltar och underhåller sina anläggningstillgångar, vilket också speglas i studiens resultat där vi tydligt kan se att kommuner hanterar detta på olika sätt. Vi föreslår därför att studiens resultat kan användas som utgångspunkt för en diskussion kring om och hur kommuner bör lyfta upp anläggningstillgångarna i ovan nämnda dokument.

*Robert Jonsson och Anna Thomasson*



# Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>6</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>8</b>
1.1 Den kommunala budgeten och årsredovisningens ändamål .....	8
1.2 Redovisning med god ekonomisk hushållning och livscykelperspektivet som ledord.....	10
1.3 Studiens syfte .....	11
1.4 Disposition.....	11
<b>2 Metod</b> .....	<b>13</b>
2.1 Urval av kommuner .....	13
2.2 En studie med interaktiva inslag.....	14
2.3 Studiens frågor.....	14
2.4 Förtydliganden.....	15
<b>3 Resultat</b> .....	<b>16</b>
3.1 Status för anläggningstillgångar.....	16
3.2 Underhåll av anläggningstillgångar .....	17
3.3 Att anpassa anläggningstillgångar till förändrad demografi.....	18
3.4 Investeringsbudget .....	20
3.5 Sammanfattning av studiens resultat .....	24
<b>4 Avslutande reflektioner och förslag till fortsatt forskning</b> .....	<b>27</b>
4.1 Förvaltning - status och underhåll.....	27
4.2 Utveckling - strategiska planer och investeringsekonomi .....	28
4.3 Förslag till fortsatt forskning.....	29
<b>5 Referenser</b> .....	<b>31</b>

# Sammanfattning

Hur beskrivs förvaltning och utveckling av anläggningstillgångar inom vatten och avlopp i kommunernas budgetar och årsredovisningar? Beskrivs de tydligt, och finns det ett livscykelperspektiv på en av samhällets viktigaste verksamheter? Rapporten visar att VA-verksamheten har en undanskymd roll i de svenska kommunernas mest formella dokument.

VA är en central del i samhällsbyggnadsarbetet och en viktig del i arbetet med klimatanpassning. VA-verksamheten omfattar för samhället centrala anläggningstillgångar som i sig har stort finansiellt värde och dessutom producerar vårt viktigaste livsmedel. En tydlig plan för hur dessa anläggningstillgångar ska förvaltas och förnyas borde finnas i alla kommuner, och borde enligt rapportförfattarna synas i budgetar och årsredovisningar.

Studien har genomförts av Robert Jonsson, Centrum för kommunstrategiska studier vid Linköpings universitet, och Anna Thomasson, Ekonomihögskolan vid Lunds universitet. De har studerat budgetar för 2017 och 2018 samt årsredovisningar för 2016 och 2017 för tio tillväxtkommuner i landet. Kommunerna har olika organisationsstrukturer, storlek och geografiskt läge. De befinner sig alla i en samhällsbyggnadsfas.

Ökande befolkning, förändrade bosättningsmönster och ett stort behov av att förnya infrastrukturen har på senare år ändrat villkoren för kommunerna. Samhällsbyggande har blivit allt viktigare. Ett livscykelperspektiv på VA-investeringar handlar om hur underhåll har skett eller planeras för att anläggningstillgången ska vara funktionell under hela sin livstid. Det inkluderar också hur organisationen har förutsättningar att hantera förändrade förutsättningar när det gäller ekonomi, miljö och demografi. Verksamheten ska vara resiliant, det vill säga klara av förändringar och tryck från omvärlden.

Studien visar att det i de studerade kommunerna var ovanligt med beskrivningar av förvaltning och utveckling av VA-anläggningar i både budgetar och årsredovisningar. Framför allt var det ovanligt med beskrivningar av status och underhåll. Det här gör att det blir svårt att kunna bedöma om kommunen hanterar VA-verksamheten enligt god ekonomisk hushållning. Det blir också svårt att styra VA-verksamheten strategiskt när det saknas viktig information.

Några kommuner hade kommit längre än de andra. Det finns i dag inga riktlinjer för hur förvaltning och utveckling av anläggningstillgångar inom VA ska beskrivas i budgetar och årsredovisningar. Kanske behövs det riktlinjer i framtiden.



# Abstract

With an increasing population in Sweden, combined with increasing urbanization and an extensive need to renew existing infrastructure, the conditions under which Swedish municipalities work with and plan for water and sewage activities have drastically changed. This has resulted in that urban planning and development has been brought to the fore resulting in an increasing amount of investment in urban development projects. The purpose with this study is therefore to investigate and discuss to what extent municipalities in budgets and annual reports, and from a life cycle perspective, describe how they manage and develop their assets.

By adopting a life-cycle perspective, the aim is to illustrate how maintenance and development is planned and carried out in order to secure efficient and effective management of assets during their lifetime. A life-cycle perspective also includes the notion of resilience as it allows for a discussion regarding how municipalities given the status of current assets are able to be adjusted to changes in the environment. Resilience is thus a concept that refers to the ability to create organizations that are able to handle external pressure on the organization due to changing conditions in the environment.

The researchers' responsible for this study is PhD Robert Jonsson, Linköping University and CKS (Centrum för kommunstrategiska studier) and Associate Professor Anna Thomasson, Lund University School of Economics and Management and KEFU (Rådet för kommunalekonomisk forskning och utbildning).

The result here presented is based on studies of formal documents in ten different Swedish municipalities. Focus has been on how assets and infrastructure within water and sewage sector is described in annual reports (years 2016, 2017) and budgets (years 2017 and 2018). The municipalities selected for this study are all municipalities that currently are expanding and thus more likely to invest in existing infrastructure. Criteria for how municipalities has been selected are presented in the report.

Based on the documents studied four observations have been made:

- Descriptions of the current state of assets are unusual for water and sewage.
- Descriptions of maintenance of water and sewage infrastructure is unusual.
- There is a varying degree to what extent municipalities has developed strategic plans for water and sewage.
- There is a varying degree to what extent municipalities has developed how they describe investment in water and sewage infrastructure.

# 1 Inledning

En ökande befolkning i Sverige, förändrade bosättningsmönster och ett omfattande behov av att förnya infrastrukturen, inte minst på grund av att reningsverk, vattenverk och ledningsnät byggdes ut på 1960-talet och 1970-talet, har alltmer ändrat villkoren för de svenska kommunerna. Samhällsbyggande har blivit viktigare, vilket synliggörs i kommunernas allt mer omfattande (beloppsmässigt) investerings-, och exploateringsbudgetar (se exempelvis Dagens Samhälle, 2018, nr 36).<sup>1</sup>

En central del i samhällsbyggnaden är vårt vatten och avloppssystem (VA). Hälsomässigt och säkert dricksvatten och en god hantering av avloppsvatten och väl fungerande avrinning är centrala för att våra samhällen ska fungera. Individer, företag och samhällsfunktioner är beroende av denna infrastruktur, vilket blivit tydligt då omfattande regn drabbat städer med dålig avrinningskapacitet eller när exempelvis stora vattenverk inte klarar av att leverera hälsomässigt och säkert dricksvatten. Infrastrukturen kring VA i våra samhällen utgör en central del i samhällsbyggandet i våra kommuner och därmed också i hanteringen och anpassningen av våra samhällen till klimatförändringar. Frågan vi ställer oss i den här rapporten är om den bilden även speglas i hur kommuner redovisar förvaltning och utveckling av anläggningstillgångar inom VA i sina budgetar och årsredovisningar?

## 1.1 *Den kommunala budgeten och årsredovisningens ändamål*

Den kommunala budgeten och årsredovisningen utgör tillsammans de mest formella dokument en kommun årligen arbetar fram. Den kommunala budgeten har anor från den moderna kommunens födelse (1862 års kommunalförordning) och utgör det dokument som det ligger mest arbete bakom. Den kommunala budgeten beskriver hur kommunen planerar att hantera resurser inom det nästkommande året och de därpå två följande åren. I den kommunala budgeten beskrivs även investerings- och exploateringsbudgeten. Den kommunala budgeten och framför allt de finansiella- och verksamhetsmässiga målen med inriktning mot god ekonomisk hushållning ligger till grund för den återkoppling som sker och som presenteras i årsredovisningen (Knutsson et al, 2006; Dietrichson & Ellegård 2014; Brorström et al, 2014). Sedan år 2005 har svenska kommuner krav på sig att upprätta mål som ska relateras till god ekonomisk hushållning. Studier av Brorström et al, (2009) samt Dietrichson & Ellegård (2014) visar på att efterlevnaden av upprättandet av finansiella mål med inriktning mot god ekonomisk hushållning varit god. Däremot har efterlevnaden avseende upprättandet av verksamhetsmässiga mål med inriktning

<sup>1</sup> I Dagens Samhälle 2018, nr 36 presenteras en rubrik "Investeringar på rekordnivå". 165 miljarder kr var de svenska kommunernas investeringsvolym 2017. VAs andel av detta var 9 % (15 miljarder kr). Källa: Kommuninvest.

mot god ekonomisk hushållning inte varit lika god då två tredjedelar av kommunerna ännu inte upprättat nämnda mål vid en undersökning år 2009 (Brorström, et al, 2009).

I årsredovisningen ska kommunen beskriva hur kommunen hanterat målen inom ramen för god ekonomisk hushållning samt presentera den ekonomiska ställningen. Årsredovisningen har en viktig roll att spela när det handlar om transparens, kommunikation och organisatoriskt lärande. Årsredovisningen syftar till att för medborgare och intressenter beskriva kommunens finansiella och verksamhetsmässiga status, hur kommunen skött sina åtaganden under det gångna året samt även tydliggöra kommunens framtidsplaner (Donatella 2011; Brorström et al, 2014). Den kommunala årsredovisningen utgör emellertid inte enbart en viktig utgångspunkt för ansvarsutkrävande utan den kan även fungera som ett verktyg för mellankommunalt lärande. Det finns därmed flera skäl till att ställa höga krav på kommunala årsredovisningar.

Sedan början av 1990-talet har allt mer kommunala verksamheter börjat bedrivas i andra former än den traditionella förvaltningsformen. Framför allt har det blivit vanligt med kommunala bolag, men även kommunalförbund förekommer inom den kommunala organisationskartan. Inom VA-sektorn förekommer olika organisatoriska lösningar där förvaltningsformen är den vanligaste, men det är även vanligt med kommunala bolag i form av egna kommunala VA-bolag, VA-bolag som ägs av flera kommuner där samverkanslösningen står i fokus samt Multi-utility där samverkan sker över verksamhetsgränser (Thomasson, 2013). Enligt Carlsson et al, (2016) ligger numera en betydande andel av kommunernas tillgångar, åtaganden och kostnader utanför den traditionella förvaltningsorganisationen. För kommunerna är det därför viktigt att vid uppföljning och redovisning presentera den samlade ekonomin och resurshushållningen för kommunen. Carlsson et al, (2016) visar dock att den sammanställda redovisningen kännetecknas av betydande kvalitetsbrister.

Oavsett organisationsform för den kommunala VA-verksamheten är det betydelsefullt att beskriva förvaltning och utveckling av anläggningstillgångar inom VA i budget och årsredovisning. Revisorer, medborgare och andra intressenter ska kunna granska förvaltning och utveckling av kommunala verksamheter, inte minst mot bakgrund på det lagstadgade kravet om god ekonomisk hushållning. Utan beskrivningar av förvaltning och utveckling av anläggningstillgångar inom VA är det svårt att bedöma om det finns en underhållsskuld eller är på väg att uppstå en sådan, hur kommunen avser utveckla VA-verksamheten inom ramen för den kommunala samhällsbyggnaden och huruvida VA-taxan är rimlig. Ytterst handlar det således om möjligheten till ansvarsutkrävande, vilket är ryggraden i demokratiskt styrda organisationer.

## 1.2 Redovisning med god ekonomisk hushållning och livscykelperspektivet som ledord

Strategier kan finnas i andra dokument, men budget och årsredovisningar är för kommunerna tvingande dokument som underställs kommunfullmäktige varje år. I dessa dokument ska kommunerna inför medborgarna redogöra för på vilket sätt de svarar upp mot kraven på god ekonomisk hushållning. Att varje års invånare ska betala sin rättmätiga del av vad den kommunala verksamheten kostar har varit en bärande idé i kommunsvetige sedan lång tid tillbaka. På 1950-talet betonades god ekonomisk hushållning i SOU 1952: 14 (Kommunallagskommittén) enligt följande:

*”Såsom en allmänt erkänd norm för kommunernas ekonomiska förvaltning gäller, att en generation icke har rätt att förbruka vad föregående generationer hopbragt till sina efterkommandes gagn” (SKLs ekonomiska rapport (2015b: s. 35).*

Sedan några år in på 2000-talet har kommunerna även krav på sig att definiera god ekonomisk hushållning, vilket inkluderar finansiella- och verksamhetsmässiga mål med inriktning mot god ekonomisk hushållning (Knutsson et al, 2006; Brorström et al, 2009).

Beträffande den kommunala årsredovisningen framgår av kommunallagen 8 kap. 18–19 §§ att den ska godkännas av fullmäktige. Därefter ska den hållas tillgänglig för allmänheten. Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen är således viktiga målgrupper för årsredovisningen, men informationen är till för kommunmedborgarna och i vid mening alla landets medborgare. Det som framkommer i årsredovisningen påverkar statliga beslut om exempelvis investeringar och omfördelning (Carlsson et al, 2018).<sup>2</sup>

Svenskt Vattens Hållbarhetsindex (2017) samt Jonssons (2017) studie om organisering och styrning av långsiktigt hållbar kommunal VA-verksamhet indikerar att det finns brister avseende långsiktigt hållbar förvaltning och utveckling av VA. Till skillnad mot konsumtionsvaror är det viktigt att kommunerna planerar investeringar utifrån ett livscykelperspektiv eftersom det handlar om god ekonomisk hushållning mellan tidsperioder, vilket i kommunala sammanhang ofta ses som budgetår.

Ett livscykelperspektiv på VA-investeringar handlar om hur underhåll skett/planeras att ske på ett effektivt sätt för att anläggningstillgången ska kunna vara funktionell under dess livstid. Ett livscykelperspektiv inkluderar även hur anläggningstillgångar har förutsättningar att vara resilienta och därmed hantera förändrade förutsättningar i form av ekonomi, miljö och demografi. Med resiliens som begrepp syftar vi här på att skapa verksamheter/organisationer som är motståndskraftiga. Det handlar med andra ord om att säkerställa att organisationer klarar av förändringar och tryck från omvärlden.

<sup>2</sup> Ny modell för den samlade redovisningen av Jörgen Carlsson, Mattias Haraldsson och Niklas Sandell i tidningen Kommunal ekonomi, 2018, nr 1. Nämnda forskare bygger artikeln på tidigare publicerade forskningsrapporter. Se källförteckningen under Carlsson och åren 2016 samt 2017.

### 1.3 Studiens syfte

Det finns således ett behov av att öka förståelsen för hur svenska kommuner planerar för och synliggör förvaltning och utveckling av anläggningstillgångar inom VA. Syftet med den här rapporten är därför att studera huruvida och hur kommunerna i budget och årsredovisningar beskriver status och underhåll av anläggningstillgångar inom VA, samt utveckling av nämnda tillgångar i form av VA-investeringar utifrån ett livscykelperspektiv. Syftet inkluderar hur kommunerna beskriver status och underhåll avseende nämnda anläggningstillgångar samt beskrivningar av investeringar utifrån ett livscykelperspektiv, vilket inkluderar hur anläggningstillgången har förutsättningar att vara resilient och därmed hantera förändrade förutsättningar i form av ekonomi, miljö och demografi. I fokus för vår studie är kommunala årsredovisningar och budgetar.

Det är dokument som har betydelse för ansvarsutkrävande i kommuner. I förlängningen har det således betydelse för den lokala demokratin. Detta sammantaget gör att budget och årsredovisning borde vara de styrdokument där kommunen i första hand beskriver dessa förhållanden.

Utgångspunkter för studien är således följande:

1. Att många av Sveriges kommuner sedan några år tillbaka har en omfattande underhållsskuld<sup>3</sup> att hantera samt befinner sig i en samhällsbyggnadsfas<sup>4</sup> och har att hantera omfattande investerings-, reinvesterings- och exploateringsprojekt utöver den vardagliga driften.
2. Att det är komplext men viktigt att beskriva förvaltning och utveckling av anläggningstillgångar inom VA i kommunernas mest formella dokument utifrån ett livscykelperspektiv eftersom det handlar om god ekonomisk hushållning över tid.
  - a. Att en professionell presentation av förvaltning och utveckling av anläggningstillgångar inom VA i kommunernas mest formella dokument signalerar att kommunen som organisation betraktar VA som ett strategiskt viktigt område i samhällsbyggnadsprocessen.
  - b. Att en professionell presentation av VA-investeringar i kommunernas mest formella dokument signalerar att kommunen som organisation anser det viktigt att informera medborgare och andra intressenter om VA-investeringar utifrån ett livscykelperspektiv för att därmed synliggöra hur resurser är planerade att hanteras inom och mellan tidsperioder.

### 1.4 Disposition

I fortsättningen av rapporten presenteras studiens metod som utgörs av en dokumentstudie och därefter följer en redovisning av resultatet. Resultatredovisningen är strukturerad utifrån studiens frågor och avslutas med en

<sup>3</sup> Se exempelvis Svenskt Vattens Hållbarhetsindex (2017) (<http://www.svensktvatten.se/vattentjanster/organisation-och-juridik/va-statistik/hallbarhetsindex/>) samt tidningen Dialog 2018, nr 3, (<https://kommuninvest.se/wp-content/uploads/2018/10/Dialog-3-2018-Uppslag.pdf>)

<sup>4</sup> Senast Sverige befann sig i en samhällsbyggnadsfas var under 1960-talet och början av 1970-talet.

summering med fokus på förvaltning och utveckling av anläggningstillgångar inom VA. Rapporten avslutas med reflektioner, slutsatser, praktiska implikationer och förslag till fortsatt forskning.

## 2 Metod

Vi har bedrivit dokumentstudier av budgetar (2017, 2018) och årsredovisningar (2016, 2017) i tio av de kommuner som ingått i Svenskt Vattens Hållbarhetsindex och som under senare år haft tillväxt och befunnit sig i en samhällsbyggnadsfas. I urvalet av kommuner beaktade vi en mångfald gällande kommunernas organisationsstrukturer avseende kommunal VA. Urvalet av kommuner skedde tillsammans med Svenskt Vatten.

Med hjälp av dokumentstudier av kommunernas mest formella dokument (budgetar och årsredovisningar) är avsikten att såväl synliggöra som diskutera i vilken mån kommunernas budgetar och årsredovisningar är sammanhang där kommunerna beskriver förvaltning och utveckling av anläggningstillgångar inom VA, inkluderat VA-investeringar utifrån ett livscykelperspektiv. Som jämförelse har bakgrundsdata i form av Svenskt Vattens Hållbarhetsindex studerats.

### 2.1 Urval av kommuner

Studien omfattar tio kommuner i Sverige. Det slutliga urvalet gjordes i samarbete med Svenskt Vatten, och grundade sig på att kommunen har ingått i hållbarhetsindex samt under senare år haft tillväxt och därmed befunnit sig i en samhällsbyggnadsfas. I detta avseende avsågs att kommunerna i fråga skulle ha betydande investerings-, reinvesterings- och/eller exploateringsbehov. I urvalet strävade vi även efter att nå kommuner av olika storlek och geografisk hemvist och med olika driftsformer, en principiell olikhet bejakades således. Gemensamt för de i studien ingående kommunerna var att de bejakade samhällsbyggnadsuppgiften och därmed inte enbart betraktade sig som förvaltare av anläggningstillgångar. Såväl förvaltning som utveckling bedömdes därmed vara av betydelse för de i studien ingående kommunerna. Nedan presenteras en sammanställning av de kommuner som ingår i studien.

Tabell 2.1 En sammanställning av de studerade kommunerna inom ramen för studien.

	Befolkningsmängd 2015	Befolkningsmängd 2017	Befolkningsutveckling 2015-2017	VA-organisation	Geografiskt läge
Norrköping	137 000	140 900	2,8 %	Eget VA-bolag	Mellersta
Helsingborg	137 900	143 300	3,9 %	Ett VA-bolag tillsammans med andra kommuner	Söder
Halmstad	97 000	99 700	2,8 %	Gemensam nämnd med en annan kommun	Söder
Östersund	61 100	62 600	2,5 %	Förvaltning	Norr
Skellefteå	72 000	72 700	1 %	Förvaltning	Norr
Motala	42 900	43 500	1,4 %	Förvaltning	Mellersta
Sigtuna	44 700	47 100	5,4 %	Eget VA-bolag	Mellersta
Västervik	36 000	36 500	1,4 %	Eget multiutility bolag	Mellersta
Båstad	14 400	14 800	2,8 %	Ett VA-bolag tillsammans med andra kommuner	Söder
Strömstad	12 900	13 200	2,3 %	Förvaltning	Mellersta

Data gällande befolkningsstatistik hämtades från Statistiska Centralbyrån (SCB, sited 2018-10-26) <http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/#>

## 2.2 *En studie med interaktiva inslag*

Att bedriva en studie med interaktiva inslag innebär att studiens design, resultat och slutsatser diskuteras och prövas under studiens gång. Interaktivitet i samhällsvetenskapliga studier bidrar till att studiens design och resultat granskas under processen, vilket borgar för en ökad samhällsrelevans (Syssner et al, 2016). Konkret har det i arbetet med den här rapporten inneburit att studiens upplägg och rapportens innehåll presenterats och diskuterats i olika sammanhang.

Ett sådant tillfälle var det seminarium som Svenskt Vatten arrangerade i maj 2018. På detta seminarium diskuterades studiens upplägg och innehåll. Framför allt behandlades studiens upplägg, tentativa resultat och möjliga slutsatser. Medverkade på seminariet gjorde såväl forskare inom närliggande forskningsprojekt, VA chefer från olika svenska kommuner samt representanter från Svenskt Vatten. Under forskningsprocessen har studien även presenterats och diskuterats vid ett forskningsseminarium vid Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier (CKS). Nämnade seminarier innebar att såväl tjänstepersoner som forskare kommenterade och bidrog med konstruktiv kritik till studien och dess resultat. Utöver det har författarna till rapporten haft en dialog med av Svenskt Vatten utsedda referensperson för projektet. Referenspersonen i fråga har haft möjlighet att bidra med konstruktiv kritik på rapportens innehåll.

## 2.3 *Studiens frågor*

Eftersom studien avser bidra med att synliggöra om och i så fall hur kommunerna beskriver förvaltning och utveckling av anläggningstillgångar inom VA, inkluderat VA-investeringar utifrån ett livscykelperspektiv i dess mest formella dokument, budgetar och årsredovisningar, utgick vi från följande frågor.

De två förstnämnda frågorna rör framför allt förvaltning, medan de två sistnämnda frågorna framför allt rör utveckling av anläggningstillgångar inom VA. Sammantaget bidrar frågorna till att det går att uttala sig om VA-investeringar utifrån ett livscykelperspektiv. Frågorna som ställdes till materialet var:

- Finns beskrivningar av VA-anläggningarnas status? Hur beskrivs i så fall denna status?
- Finns beskrivningar av underhåll, specifikt planerat och avhjälpande underhåll för anläggningstillgångarna inom VA? Hur beskrivs i så fall detta underhåll? (Se nedan för ett förtydligande gällande underhåll av anläggningstillgångar inom VA.)
- Finns beskrivningar av hur kommunen avser anpassa sina anläggningstillgångar inom VA till en förändrad demografi, växande befolkning



men även i relation till förändrad ekonomi och miljökrav och hur synliggörs i så fall detta?

- Finns en gedigen beskrivning av VA-investeringarna i budgeten och årsredovisningen, och hur synliggörs i så fall detta? Med gedigen beskrivning avses i detta fall en tydlighet avseende den totala investeringsbudgeten, men också att respektive VA-investering beskrivs i termer av bakgrund, syfte och hur investeringen ska kunna vara resilient. Med resilient som begrepp syftar vi här på att skapa verksamheter/organisationer som är motståndskraftiga. Det handlar med andra ord om att säkerställa att organisationer klarar av förändringar och tryck från omvärlden.

## 2.4 Förtydliganden

Underhåll är de åtgärder som syftar till att vidmakthålla anläggningstillgångens värde, tekniska funktion och skick. Inom kommunerna är det vanligt att man skiljer mellan planerat och avhjälpande underhåll, där planerat underhåll innebär planerliga underhållsåtgärder medan avhjälpande underhåll utgör en budgetpost som avser att täcka upp för kostnader som uppstår när problem uppkommer. Generellt gäller att för nya anläggningstillgångar, exempelvis ett nytt vattenverk och dess ingående komponenter, är det planerade underhållet lågt och det avhjälpande underhållet i princip obefintligt. För äldre anläggningstillgångar som underhållits enligt plan är det planerade underhållet högre jämfört med när anläggningen var ny och det är även vanligt förekommande att det finns budgeterade medel för avhjälpande underhåll. Å andra sidan är kapitalkostnader lägre för äldre anläggningstillgångar jämfört med nya dito. För anläggningstillgångar som inte underhållits enligt plan är det rimligt att räkna med omfattande resurser till avhjälpande underhåll (SKL, 2006; Haraldsson, 2015).

Kommunerna som ingår i studien använder olika förkortningar gällande miljoner kronor respektive miljarder kronor. I rapporten använder vi genomgående mkr för miljoner kronor samt att vi i de fall vi använder miljarder kronor skrivs detta ut. Tusen kronor förkortas med tkr.

## 3 Resultat

I det här kapitlet redogör vi för studiens resultat. I denna redogörelse tar vi vår utgångspunkt i de frågor och det upplägg av studien som presenterades i kapitel 1 respektive 2 ovan. Följaktligen har vi när vi studerade tillväxtkommunernas årsredovisningar och budgetar utgått från frågan om kommunerna beskrev VA anläggningarnas status. Visade det sig att de beskrev detta intresserade vi oss för hur detta synliggjordes. Detsamma gällde för underhåll av anläggningstillgångarna inom VA eftersom nämnda fråga indikerar hur VA-tillgångarna kommer att kunna stå sig i framtiden. Eftersom vårt fokus var på kommuner med ökande befolkningsunderlag var vi intresserade av om dokumenten vittnade om någon form av utveckling gällande anläggningstillgångarna inom VA. Beskrev kommunen i fråga någon strategi för hur man avsåg anpassade och/eller utveckla kommunens anläggningstillgångar inom VA till en ny demografisk situation?

Den första delen i resultatredovisningen är således fokuserad på huruvida de studerade kommunerna beskriver statusbeskrivningar av dess anläggningstillgångar inom VA. Efter det synliggörs huruvida kommunerna tydliggör underhållet av dess VA tillgångar. Vidare beskrivs om och i så fall hur kommunerna synliggör strategier för utveckling av kommunens anläggningstillgångar inom VA, vilket kan bidra till att ge oss en bild av hur anläggningstillgångarna har förutsättningar att vara resilienta och därmed hantera förändrade förutsättningar i form av ekonomi, miljö och demografi. Avslutningsvis presenteras hur kommunerna beskrev investeringsekonomi då den är av betydande vikt för utveckling och för att hantera en ökande befolkning.

### 3.1 Status för anläggningstillgångar

Den första frågan i vår studie handlar om huruvida det i dokumenten finns redogörelser för anläggningarnas status inom VA, och hur denna status i så fall beskrivs. Sammantaget visar vår genomgång att i sju av de tio studerade kommunernas mest formella dokument saknas beskrivningar gällande VA-anläggningarnas status. I tre<sup>5</sup> av de tio studerade kommunernas mest formella dokument presenteras texter som gör det möjligt för läsaren att få en antydan av statusen på VA-anläggningarna. I dessa fall framkommer texter som antyder att statusen inte är bra eller att omfattande åtgärder genomförts under senare år för att säkerställa vattenförsörjningen i kommunen. De tre kommunerna där läsaren får en viss inblick i VA-anläggningarnas status är Båstad, Strömstad samt Halmstad. Denna beskrivning var dock begränsad vilket också framkommer av redogörelsen nedan.

I Båstads två senaste årsredovisningar (2016, 2017) samt budgetar (2017, 2018) presenteras ingen explicit text om VA-anläggningarnas status. I

<sup>5</sup> Båstad, Halmstad och Östersund

budgeten (2018) framkommer dock att Båstad under senare år investerat mycket inom VA-verksamheten för att förbättra VA-nätet för en tryggare VA-försörjning. En annan orsak är den höga graden av exploatering i kommunen. I budgeten för 2018 framkommer även att kommunen avser att fortsätta ligga kvar på höga nivåer för att fortsätta förbättra anläggningstillgångarna inom VA i syfte att trygga den framtida vattenförsörjningen.

Det saknas explicita beskrivningar av VA-anläggningarnas status i Strömstads mest formella dokument (budgeten 2017, 2018 och årsredovisningen 2016, 2017). Det går dock att utläsa att under 2016 genomfördes nedskrivningar av anläggningstillgångar inom VA med 790 tkr mot bakgrund av att det rörde sig om gamla objekt (från 1970- och 80-talen) som det saknades information om (Strömstads årsredovisning, 2016). I årsredovisningen 2016 framkommer även att kommunen upprättat en VA-försörjningsplan för åren 2016–2050.

Inte heller i Halmstads senare års årsredovisningar och budgetar presenteras några explicita texter som beskriver VA-anläggningarnas status. Det som framkommer är (årsredovisningen 2016, förordet) att Halmstad har bytt ut stora delar av ledningsnätet för VA och också säkrat dagvattenhanteringen i centrala Halmstad med en ny modern anläggning.

I Östersunds senare års budgetar (2017, 2018) och årsredovisningar (2016, 2017) presenterades inga beskrivningar av VA-anläggningarnas status. Under miljöredovisningen i årsredovisningen (2016) kan man dock utläsa att Miljö och hälsa vid tillsyn uppmärksammat problem vid Lits vattenverk, men att det är åtgärdat – ett nytt UV-ljus installerades.

### **3.2 Underhåll av anläggningstillgångar**

Den andra frågan vi ställde i vår studie handlade om huruvida det i materialet går att finna beskrivningar av planerat och avhjälpande underhåll för anläggningstillgångarna inom VA, och hur detta underhåll i så fall beskrivs. I nio av de tio studerade kommunernas mest formella dokument (årsredovisning och budget) saknas beskrivningar av underhåll, specifikt planerat och avhjälpande underhåll för anläggningstillgångar inom VA. I en av de tio kommunerna, Strömstads kommun, framkommer emellertid information som gör det möjligt för den intresserade läsaren att få en inblick i hur kommunen arbetar med underhåll av anläggningstillgångar inom VA.

I Strömstads årsredovisning (2016) framkommer att:

*”Behovet av sanering och utbyte i ledningsnäten är stort och pågår löpande. Det är en begränsning årligen hur mycket som kan utföras i förhållande till fastställd brukningstaxa. Under 2016 har saneringar utförts motsvarande 8.3 mkr, vilket är högre än 2015 då kostnaden uppgick till 7.5 mkr”. (Strömstads årsredovisning, 2016, sid (första sidan under verksamhetsberättelse för tekniska nämnden (sidnummer saknas)).*

I Båstads kommuns senare års årsredovisningar (2016, 2017) samt budgetar (2017, 2018) framkommer ingen explicit text gällande underhåll av

anläggningstillgångarna inom VA. Det framkommer emellertid att kommunen planerar för omfattande investeringar inom VA för att säkerställa den framtida VA-försörjningen. I budgeten för 2018 lyfts det fram att investeringsnivåerna när det gäller VA; *”även framöver fortsätter ligga kvar på höga nivåer i budgeten för 2018 – 2020 beror på att arbetet med att trygga kommunens framtida vattenförsörjning fortsätter samtidigt som anslutningar till nya exploateringsområden fortsätter”* (Båstads budget, 2018, sid 12).

I dokument från Östersunds kommun framkommer att god ekonomisk hushållning innebär att underhåll sker på ett sätt som inte försämrar värdet på anläggningstillgångar. Inte i några av dokumenten (årsredovisningen och budgeten) kan man utläsa någon beskrivning av underhåll för anläggningstillgångar inom VA. Noterbart är att det enbart är fastigheter som nämns i årsredovisningen (2016, 2017) när det gäller underhåll i enlighet med god ekonomisk hushållning.

*”Underhållet på kommunens fastigheter sker på ett sätt som inte försämrar värdet på dem”* (Östersunds årsredovisning, 2016, sid 10).

I Motalas senare års årsredovisningar och budgetar framkommer att god ekonomisk hushållning är viktigt utifrån ett generationsperspektiv. Det beskrivs vara viktigt att varje års invånare ska betala sin rättmätiga del av vad den kommunala verksamheten kostar. Även om denna inriktning framkommer presenteras inga texter som tydliggör hur anläggningstillgångarna inom VA förvaltas.

Även i Halmstad betonas rättvisa mellan generationer. I budgeten (2018) presenteras Halmstads vision. I Visionen finns det två meningar som syftar på miljömässig och ekonomisk hållbarhet. De uttrycks enligt följande:

*”Halmstads kommuns utveckling ska vara långsiktigt hållbar. Det innebär att utvecklingen tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose”* (Halmstads budget, 2018, sid 3).

Även om nämnda mål är centrala i Halmstad framkommer inga explicita beskrivningar gällande underhållet av anläggningstillgångar inom VA. I förordet till årsredovisningen 2016 framförs dock att Halmstad bytt ut stora delar av ledningsnätet för VA och att kommunen säkrat dagvattenhanteringen i centrala Halmstad med en ny modern anläggning.

### **3.3 Att anpassa anläggningstillgångar till förändrad demografi**

Den tredje frågan i vår studie handlar om huruvida materialet innehåller beskrivningar av hur kommunen avser anpassa sina anläggningstillgångar till en förändrad demografi. Frågan har rests mot bakgrund av att befolkningstillväxt visat sig driva på investeringar (Wetterberg, 2011; Fjertorp, 2013).

Den generella bilden som framkommer utifrån studien är att i fem av de tio studerade kommunernas mest formella dokument (årsredovisning och budget) saknas beskrivningar av hur kommunen avser anpassa sina anlägg-

ningstillgångar inom VA till en förändrad demografi i form av en växande befolkning. Det saknas emellertid i dessa dokument även beskrivningar av hur en anpassning ska ske i relation till förändrad ekonomi och nya miljökrav. I fyra<sup>6</sup> av de tio studerade kommunerna presenteras beskrivningar av hur kommunen avser anpassa sina anläggningstillgångar inom VA till en förändrad demografi, växande befolkning samt i relation till förändrad ekonomi och miljökrav. I en av kommunerna presenteras övergripande planer på hur investeringar ska anpassas till hållbarhet (demografisk, ekonomisk och miljömässig). I den kommunen<sup>7</sup> saknas dock en tydlig koppling till VA.

Skellefteå är en av kommunerna där beskrivningar av hur anpassningar till förändringar i demografi samt miljö och ekonomi planeras ske. Den generella planen utgår från att alla investeringar över 20 mkr ska föregås av en livscykelanalys. Att större investeringar ska föregås av en livscykelanalys beskrivs vara ett centralt mål för Skellefteå, men det framkommer även att man hitintills inte klarat av att uppnå målet fullt ut.

I senare års budgetar (2017, 2018) står det även att läsa att Skellefteå har en vision om att växa. Det framkommer också att VA-verksamheten håller på att anpassas utifrån nämnda vision. I budgeten (2017) kan man läsa följande:

*”Va-verksamheten står inför stora utmaningar de kommande åren. I första hand att påbörja och genomföra projektet av en ny vattenförsörjning för Skellefteå centralort och omkringliggande samhällen” (Skellefteås budget, 2017, sid 39).*

I Motala kommuns senare års årsredovisningar och budgetar tydliggörs att kommunen planerar för omfattande investeringar och exploateringar under de närmaste åren. När det gäller strategier för att utveckla kommunens anläggningstillgångar inom VA så går det dock inte att utläsa något i nämnda dokument.

I Halmstads budget 2018 beskrivs att kommunen *”ska, inte minst vid ny- och ombyggnationer, genomföra smarta och innovativa lösningar för rening, återanvändning samt minskning av vattenförbrukningen” (Halmstads budget, 2018, sid 43).*

I budgeten för Halmstad framförs att en planerad befolkningsökning kommer ställa omfattande krav på utvecklingen av en hållbar vattenförsörjning.

*”Tillgången till rent dricksvatten och ett fungerande system för vatten och avlopp är en grundförutsättning för ett fungerande samhälle. Befolkningsökningen kommer att ställa stora krav på utvecklingen av en hållbar vattenförsörjning” (Halmstads budget, 2018, sid 43).*

I Båstads senare års årsredovisningar som budgetar beskrivs en medvetenhet om att kommunen växt under senare år och planerar fortsätta växa. Under budgetförutsättningar (budgeten, 2018) framkommer att:

<sup>6</sup> Halmstad, Båstad, Strömstad och Skellefteå

<sup>7</sup> Norrköping

*”Den växande befolkningen och behovet av att renovera eller ersätta äldre lokaler och anläggningar har inneburit kontinuerligt växande investeringar. Den utvecklingen ser ut att fortsätta” (Båstads budget, 2018, sid 8).*

I budgeten 2018 för Båstad beskrivs även att framtida anläggningstillgångar inom VA inte ska finansieras med hjälp av skattemedel utan av VA-kollektivet via VA-avgifterna. Likaså beskrivs att Båstad kommer fortsätta ligga på höga investeringsnivåer avseende VA för att trygga kommunens framtida vattenförsörjning.

### **3.4 Investeringsbudget**

Den fjärde och sista frågan i vår undersökning handlar om huruvida det i materialet finns en gedigen beskrivning av VA-investeringar i budgeten och årsredovisningen. Med gedigen beskrivning avses i detta fall en tydlighet avseende den totala investeringsbudgeten, men också att respektive investeringsprojekt beskrivs i termer av bakgrund och syfte. Den avslutande frågan är motiverad då investeringsverksamheten är av betydande vikt för utveckling och för att hantera en ökande befolkning och resiliens.

Tre<sup>8</sup> av de tio kommunerna som ingick i studien presenterar relativt utvecklade investeringsbudgetar och redovisningar av investeringsverksamheten, vilket innebär möjligheter för läsaren att skapa sig en inblick i den totala investeringsverksamheten, men också gällande varje VA-investering i sig, varför den genomfördes, skulle genomföras och vad för anläggningstillgång det rörde sig om. I två kommuner<sup>9</sup> fanns det vissa beskrivningar av VA-investeringar, men att uttrycka att nämnda investeringar var väl utvecklade är att fara med osanning.

I fem kommuner beskrivs investeringsverksamheten på en generell nivå, vilket medför svårigheter att förstå vilka investeringar som beslutats och varför. Via nämnda kommuners senare års budgetar och årsredovisningar går det därmed inte att få förståelse för hur kommunernas investeringar skulle bidra till att anpassa anläggningstillgångarna till det ökande befolkningsunderlaget och för att skapa resiliens.

I Skellefteås årsredovisning (2016) framkommer att kommunen befinner sig på historiskt höga investeringsnivåer och att planen är att kommunen ska fortsätta investera mycket under de närmaste åren. I årsredovisningens förord beskriver ordföranden för kommunstyrelsen detta samt den stora pågående investeringen i ett nytt vattenverk.

*”Kommunens investeringsnivåer är just nu mycket höga och kommer så vara ett antal år framöver ... Här kan nämnas den stora investeringen som sker inom vattenområdet och som vi genomför för att invånarna ska få en hållbar vattenförsörjning under många år framöver” (Skellefteå, Årsredovisning, 2016, sid 4).*

<sup>8</sup> Skellefteå, Strömstad och Båstad

<sup>9</sup> Norrköping och Östersund

En sammanställning över pågående och färdigställda investeringar i kommunen (över 20 mkr) presenteras också i Skellefteås årsredovisning (2016). Av dessa rör två VA och förutom ny VA-försörjning av centralorten och omkringliggande samhällen presenteras ett pågående projekt i form av ny VA-försörjning Drängsmark med en budget på 25 mkr. Det framkommer att prognosen är att Drängsmark kommer bli 3,2 mkr dyrare jämfört med budget. I nämnda årsredovisning tydliggörs att ett större investeringsprojekt som har betydande budgetavvikelser kommenteras i årsredovisningen och därför kommenteras den nya VA-försörjningen i Drängsmark enligt följande:

*”Genom att anlägga nya dricksvatten och spillvattenledningar mellan Drängsmark och Frostkåge kan vattenverket och avloppsreningsverket i Drängsmark avvecklas” (Skellefteås årsredovisning, 2016, sid 52).*

Den totala investeringsredovisningen presenteras också i årsredovisningen (Skellefteå) och här framkommer att vatten och avloppshantering haft investeringsutgifter på 175,2 mkr och inkomster på 19,3 mkr under 2016, vilket medfört nettoinvesteringar på 155,9 mkr.

Förutom ovanstående beskrivningar av VA-investeringar i Skellefteå framkommer att kommunen utarbetat styrprinciper för hur Skellefteå ska hantera investeringar. I budgeten (2017) framkommer att i kommunfullmäktiges policy för god ekonomisk hushållning regleras när och hur en investering uppstår inom Skellefteå kommun. Det framkommer också att det är nämnda styrprinciper som reglerar hur ett investeringsprojekt ska genomföras och vad som gäller vid uppföljning och kontroll. Rubriker som presenteras är:

*”Start av investeringsprojekt, Avslut av investeringsprojekt, Beslutsunderlag för investeringar samt Vilka utgifter får inte ingå i ett investeringsprojekt” (Skellefteås budget 2017, sid 66-68).*

Beträffande start av investeringsprojekt beskrivs att projekt namnges, tilldelas ett projektnummer och erhåller en budget i ekonomisystemet. Det framkommer att det är antingen kommunfullmäktige eller en nämnd som tilldelar ovanstående. Nämnden kan ta beslut inom ramen för tilldelad investeringsram. Innan ett investeringsprojekt kan starta måste utredning och projektering för att avgöra hur något ska uppföras ha påbörjats. Även principer av hur investeringsprojekt ska avslutas presenteras. I beskrivningen framkommer att ett investeringsprojekt ska avslutas och aktiveras i balansräkningen när det i anspråkstas. Slutbesiktningen beskrivs vara viktig för att avgöra vad som återstår och att ett investeringsprojekt får vara ett projekt fram till nästkommande årsskifte.

I Skellefteås budget 2017 presenteras även vad som krävs när kommunen ska genomföra en investering som innebär en utgift på 20 mkr eller mer. Varje investering som överstiger nämnda belopp ska motiveras i termer av syfte, varför investeringen ska genomföras och vad investeringen förväntas medföra, samt vad kommunen uppnår med hjälp av investeringen. Utöver

detta beskrivs att nämnda investeringar ska presenteras i termer av social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet.

*”Social hållbarhet handlar om att bygga långsiktigt stabilt och dynamiskt samhälle där grundläggande mänskliga behov uppfylls. Underlaget ska innehålla en beskrivning om på vilket sätt investeringen bidrar till att öka den sociala hållbarheten” (Skellefteås budget, 2017, sid 66 – 68).*

Beträffande ekonomisk hållbarhet framkommer att det handlar om att hushålla med mänskliga och materiella resurser på lång sikt. Vidare beskrivs att ett underlag inför beslut gällande investering alltid ska innehålla en beskrivning över investeringens ekonomiska hållbarhet. Vad detta innebär tydliggörs med hjälp av några rubriker; total investeringsutgift, start och slut, driftkonsekvens samt samhällsekonomiska effekter. Beträffande investeringsutgiften så ska investeringsbidrag anges om det är aktuellt. Vad investeringen medför för samtliga kommunala verksamheter ska presenteras och likaså ska en beskrivning finnas med som tydliggör investeringens samhällsekonomiska effekter.

Ekologisk hållbarhet beskrivs handla om att *”långsiktigt bevara vattnets, jordens och ekosystemens produktionsförmåga och att minska påverkan på naturen och människans hälsa till vad de ”klarar av”.* Underlaget ska innehålla en beskrivning om på vilket sätt investeringen kan bidra till att öka kommunens ekologiska hållbarhet” (Skellefteås budget 2017, sid 66–68).

Förutom nämnda styrprinciper för investeringar i Skellefteå tydliggörs särskilda redovisningsprinciper för VA-investeringar i årsredovisningen (2016). I principerna framkommer att för en investering gäller en livslängd på tre år och ett värde som uppgår till minst ett halvt prisbasbelopp. Det framkommer även att Skellefteå infört komponentavskrivningar och att avskrivningsmetoden är linjär.

I Strömstads årsredovisning (2016) presenteras samtliga investeringsprojekt i tabellform samt att ett antal investeringar kommenteras i termer av bakgrund till investeringen. I beskrivningarna finns det tydliga kopplingar till ekonomisk och ekologisk hållbarhet.

I ovan nämnda årsredovisning beskrivs att kommunstyrelsen tagit ett investeringsbeslut som handlar om byggnation av Österröds avloppsreningsverk. Det synliggörs att projektet förväntas pågå i tre år och att budgeten är 190 mkr. Det framkommer även att syftet med projektet är en kapacitetsökning. Det handlar om att kunna möta behovet av framtida nybyggnation av bostäder. I förordet till Strömstad budget (2018) lyfte kommunstyrelsens ordförande fram att kommunen investerar i ett nytt stort reningsverk med miljövänlig teknik.

Noterbart är att i Strömstads budgetar 2017 och 2018 presenteras VA-investeringarna i huvudsak i tabellform, medan det i årsredovisningarna 2016 och 2017 även finns beskrivningar gällande bakgrund och vad som genomförts/ska genomföras.

I Båstads senare års årsredovisningar och budgetar, se exempelvis budgeten 2018, presenteras beskrivningar av varför kommunen genomför och pla-



nerar för omfattande VA-investeringar. Bakgrunden beskrivs vara att skapa en tryggare VA-försörjning samt att kommunen växer befolkningsmässigt.

I Båstads budget (2018) presenteras en sammanställning i form av en tabell där VA-investeringarna är placerade under några rubriker. Nämnda rubrik är:

*”Reinvesteringar, Landsbygdsinvesteringar, Nyinvesteringar, Exploatering VA samt Anslutningsavgifter” (Båstads budget, 2018, sid 21-22). Respektive investering beskrivs dock enbart utifrån sin rubrik i sammanställningen.*

Båstad planerar för omfattande investeringar, totalt och beträffande VA.

*”I både kommuner och landsting är investeringstrycket stort. Den växande befolkningen och behovet av att renovera eller ersätta äldre lokaler och anläggningar har inneburit kontinuerligt växande investeringar. Den utvecklingen ser ut att fortsätta. Det innebär ökade kostnader för avskrivningar och räntor som gör ekvationen ännu svårare att få ihop” (Båstads budget, 2018, sid 8).*

*”Att investeringsnivåerna avseende VA även framöver fortsätter ligga kvar på höga nivåer i budgeten för 2018–2020 beror på att arbetet med att trygga kommunens framtida vattenförsörjning fortsätter samtidigt som anslutningar till nya exploateringsområden fortsätter. Investeringar inom VA-verksamheten ska inte finansieras med hjälp av skattemedel utan av VA-kollektivet via VA-avgifterna” (Båstads budget, 2018, sid 12).*

I årsredovisningen (2016) för Båstad tydliggjordes hur mycket kommunen investerat och hur mycket av den totala investeringsutgiften som avsåg VA-investeringar.

*”Årets nettoinvesteringar uppgick till 121 mkr, jämfört med 115 mkr året innan, varav 44 mkr avsåg VA-investeringar” (Båstad årsredovisning, 2016, sid 8).*

I Båstads kommuns budget (2018) synliggörs att kommunen har två finansiella mål varav det ena handlar om investeringar. Målet tydliggör kommunens förhållningssätt till VA-investeringar.

*”Investeringar (exklusive VA-investeringar) ska finansieras till 100 procent med skattemedel. Undantag kan göras för finansiellt lönsamma investeringsprojekt” (Båstads budget 2018, sid 5).*

Noterbart är att Båstad framhåller att soliditeten beräknas minska på grund av VA-investeringar. Båstad beskriver att man inte lånar till investeringar som rör skattefinansierad verksamhet, men att man däremot gör det till VA-investeringar (Båstads årsredovisning 2016, 2017).

I Motalas årsredovisningar (2016, 2017) och budgetar (2017, 2018) framkommer en tydlig bild av att god ekonomisk hushållning är viktigt utifrån ett generationsperspektiv. I nämnda dokument presenteras även tydliga principer för investeringar. Likaså presenterades ett flertal investeringar och

exploateringar på ett tydligt sätt (inkluderat varför, vad och hur). När det gäller VA-investeringar finns dock inga utvecklade beskrivningar.

I Helsingborgs senare års årsredovisningar (2016, 2017) och budgetar (2017, 2018) presenteras allmänna texter om idéerna bakom kommunens planerade investeringar. I budgeten (2018) presenterades även en tabell över alla investeringar och i nämnda tabell beskrivs syftet/motivet till respektive investeringen med hjälp av förkortningar. Varje investering beskrivs kunna ha flera bakomliggande syften/motiv. A beskrivs handla om attraktiv stad, L står för lagkrav, T för tillväxt, M för miljöeffekter och U för underhåll av befintliga investeringar. Förutom nämnda tabellpresentation framkommer ett stadsutvecklingsprojekt som påverkar VA-investeringarna.

*”Den nya stadsdelen Oceanhamnen ska växa fram i närheten av Helsingborgs reningsverk Öresundsverket. För att detta ska fungera, framför allt med tanke på lukt kommer delar av Öresundsverket att byggas över med grönytor. På så sätt integreras samhällsviktig verksamhet med modern stadsförnyelse. Totalutgiften under perioden är beräknad till 40 mkr för den skattefinansierade verksamheten och är en förutsättning för att genomföra utveckling av området. Även vårt delägda företag NSVA är medfinansierad” (Helsingborgs budget, 2018, sid 91).*

I både årsredovisningen (2017) och budgeten (2018) synliggörs att Helsingborg strävar efter att förbättra stadens förmåga att ta hand om regnet. Det uttrycks genom att staden ska bli blåare.

*”Vi vill stärka upplevelsen av blått och samtidigt stärka stadens förmåga att ta hand om regnet” (Helsingborgs budget, 2018, sid 90).*

### **3.5 Sammanfattning av studiens resultat**

#### **Ovanligt med beskrivningar av status på anläggningstillgångar inom VA**

I tre kommuner, Båstad, Strömstad och Halmstad, av de tio kommunerna beskrivs texter som gör det möjligt för den intresserade läsaren att få en inblick i VA-anläggningarnas status.

#### **Ovanligt med beskrivningar av underhåll avseende anläggningstillgångar inom VA**

I en kommun, Strömstad, av de tio kommunerna beskrivs statusen på anläggningstillgångarna inom VA. I tre kommuner, Båstad, Halmstad och Östersund presenteras texter som gör det möjligt för läsaren att få en antydan av statusen på VA-anläggningarna. I dessa fall framkommer texter som antyder att statusen inte är bra eller att omfattande åtgärder genomförts under senare år för att säkerställa vattenförsörjningen i kommunen.

### **Kommunerna har kommit olika långt avseende beskrivningar av strategiska planer**

I fyra kommuner, Halmstad, Båstad, Strömstad och Skellefteå, presenteras beskrivningar av hur kommunerna avser anpassa sina anläggningstillgångar inom VA till en förändrad demografi, växande befolkning, men även i relation till förändrad ekonomi och miljökrav. I en av kommunerna, Norrköping presenteras övergripande planer på hur investeringar ska anpassas till hållbarhet (demografisk, ekonomisk och miljömässig). I nämnda kommun saknas dock en tydlig koppling till VA.

### **Kommunerna har kommit olika långt avseende beskrivningar av VA-investeringar**

I tre kommuner, Skellefteå, Strömstad och Båstad presenteras relativt utvecklade investeringsbudgetar och redovisningar av investeringsverksamheten, vilket innebär möjligheter för läsaren att skapa sig en inblick i den totala investeringsverksamheten, men också gällande varje VA-investering i sig, varför den genomfördes, skulle genomföras och vad för anläggningstillgång det rörde sig om. I tre kommuner, Norrköping, Östersund och Helsingborg presenteras vissa beskrivningar av VA-investeringar, men att uttrycka att nämnda investeringar presenteras på ett utvecklat sätt är att fara med osanning.

Vid en sammanställning av de ovan redovisade resultaten avseende de fyra frågor vi ställt till materialet, framkommer det att det råder stora skillnader mellan hur man väljer att redovisa och beskriva status på anläggningstillgångarna inom VA. Flertalet kommuner (sju stycken) har valt att inte beskriva statusen på anläggningstillgångarna i budget och årsredovisning och endast tre kommuner har valt att göra detta. Skillnader finns även i hur man bland de tio kommuner som ingår i studien beskriver underhåll av anläggningstillgångar. När det gäller underhåll av VA anläggningar syns detta i årsredovisning och budget endast i en av de kommuner som ingår i studien.

När det gäller redogörelse av anpassningsstrategier för anläggningstillgångar inom VA är det fyra av de tio kommuner som ingår i studien som valt att ta upp dessa i budget och årsredovisning. Även här finns det således en variation. Slutligen, avseende förekomsten av en gedigen redovisning av VA investeringar i budget och årsredovisning visar vår studie på att en sådan återfinns fullt ut i tre av de tio kommuner som ingår i studien och delvis i tre av kommunerna. I fyra av de tio kommunerna kan man således inte finna någon gedigen redovisning av investeringar i budget eller årsredovisning.

Mer specifikt kan man sammanfatta studiens resultat i relation till de fyra frågorna vi ställde inledningsvis på följande sätt: Det är ovanligt med beskrivningar av status på anläggningstillgångar inom VA och likaså är det ovanligt med beskrivningar av underhåll avseende anläggningstillgångar inom VA. Det går också att konstatera att kommunerna har kommit olika långt avseende beskrivningar av strategiska planer och likaså av VA-investeringar.

Den övergripande slutsatsen som kan dras är således att praxis är olika i olika kommuner. Nu är det enbart tio av alla landets kommuner som ingått i den här studien, men den stora variationen i resultat mellan de tio kommunerna indikerar att det finns en sannolikhet att variationen är stor även i landets övriga kommuner. En anledning till de stora variationer kan vara att det i nuläget inte finns någon riktlinje för om och hur en redogörelse för investering, underhåll och status på anläggningstillgångar inom VA ska se ut och ske.

## 4 Avslutande reflektioner och förslag till fortsatt forskning

Vår studie bygger på dokumentstudier av tio växande kommuners senare års årsredovisningar och budgetar. Studien syftade till att synliggöra och diskutera i vilken mån kommunernas budgetar och årsredovisningar är sammanhang där kommunerna beskriver förvaltning och utveckling av kommunala anläggningstillgångar inom VA utifrån ett livscykelperspektiv.

Det finns betydande skäl till att just årsredovisningar och budgetar är dokument där förvaltning och utveckling av anläggningstillgångar inom VA borde beskrivas. Den kommunala budgeten och årsredovisningen är tvingande och strategiska dokument som kommunerna årligen lägger ner mycket tid på att arbeta fram. Vidare utgör dessa dokument en grund för ansvarsutkrävande då de tillsammans ska ge en bild av vad en kommun har arbetat med och val som gjorts.

Vi har här, mer specifikt, intresserat oss för i vilken mån kommunernas budgetar och årsredovisningar är sammanhang där kommunerna beskriver sina anläggningstillgångar inom VA avseende förvaltning, status och underhåll. Vi har också intresserat oss för huruvida kommunerna beskriver strategier för hur anläggningstillgångarna inom VA ska kunna anpassas till en ny demografisk situation och i förhållande till att skapa resilienta verksamheter som kan hantera förändringar och påfrestningar. Vi har även här valt att inkludera såväl social som ekologisk hållbarhet i diskussionen kring vad som utgör en resiliert verksamhet. Studien innebär ett fokus på anläggningstillgångar inom VA utifrån ett livscykelperspektiv eftersom studien fokuserar såväl förvaltning som utveckling. Utifrån det material vi studerat, budgetar (2017, 2018) och årsredovisningar (2016, 2017) i tio tillväxtkommuner – har vi gjort fyra övergripande observationer:

- Ovanligt med beskrivningar av status av anläggningstillgångar inom VA.
- Ovanligt med beskrivningar av underhåll av anläggningstillgångar inom VA.
- Kommunerna har kommit olika långt avseende beskrivningar av strategiska planer gällande VA.
- Kommunerna har kommit olika långt avseende beskrivningar av VA-investeringar.

I det följande kommenteras först de två första övergripande observationerna som handlar om status och underhåll och därefter kommenteras de två sistnämnda övergripande observationerna som handlar om utveckling i form av strategiska planer och investeringsekonomi.

### 4.1 Förvaltning - status och underhåll

Studien har visat att det skiljer sig åt gällande hur kommunerna beskriver förvaltning och utveckling av anläggningstillgångar inom VA i dess bud-

getar och årsredovisningar. När det gäller förvaltning av anläggningstillgångar inom VA framträdde den generella bilden att det var ovanligt med beskrivningar av status och underhåll. Att det förhåller sig på detta sätt medför svårigheter för revisorer och medborgare att förstå om exempelvis det finns en underhållsskuld, om VA-taxan är rimlig och om anläggningstillgångarna inom VA hanteras i enlighet med god ekonomisk hushållning vilket inkluderar att varje års invånare betalar sin rättmätiga del av vad VA-verksamheten kostar.

Att det var ovanligt med beskrivningar av förvaltning av anläggningstillgångar inom VA kan tyckas förvånande med tanke på att god ekonomisk hushållning sedan några år in på 2000-talet tillmätts stor betydelse i den svenska kommunsektorn. Utan tydliga beskrivningar av status och underhåll av anläggningstillgångar inom exempelvis VA i kommunernas budgetar och årsredovisningar är det svårt för revisorer, medborgare och andra intressenter att få en överblickbar bild av VA-verksamheten i en kommunal kontext utifrån god ekonomisk hushållning. Ytterst handlar det således om att säkerställa möjligheten till ansvarsutkrävande.

Är utgångspunkten att det är viktigt att beskriva förvaltning, status och underhåll av anläggningstillgångar inom VA är det betydelsefullt att öka förståelsen för hur, på vilket sätt revisorer och medborgare ska kunna få en ärlig bild av detta. Att revisorer, medborgare och andra intressenter ska få en tydlig bild av förvaltning av anläggningstillgångar inom VA i kommunernas mest formella och styrande dokument är viktigt, eftersom vatten utgör vårt viktigaste livsmedel. En pragmatisk fråga är om Svenskt Vattens Hållbarhetsindex kan nyttjas för att underlätta beskrivningar av anläggningarnas status? Vattenverks kapacitetsutnyttjande och omsättningstakten för VA-ledningar kan utgöra indikatorer på status och underhåll (se vidare under förslag till fortsatt forskning).

## **4.2 Utveckling - strategiska planer och investeringsekonomi**

När det gäller utveckling av anläggningstillgångar inom VA har studien visat på skillnader mellan hur kommunerna beskrev detta i sina budgetar och årsredovisningar. Några kommuner beskrev strategiska planer för hur anläggningstillgångarna inom VA skulle utvecklas inom ramen för den pågående samhällsbyggnaden medan det i andra kommuners budgetar och årsredovisningar saknades sådana beskrivningar. Några kommuner hade utvecklade investeringsbudgetar där bakgrund och syfte med VA-investeringarna beskrevs i relation till sin kontext likväl som det i några kommuners årsredovisningar fanns tydliga rapporteringar om pågående och avslutade investeringsprojekt. Några kommuner hade enbart summeringar i tabellform när investeringsekonomi redovisades i nämnda dokument. I rapporten har exempel på hur kommuner som valt att beskriva strategier för utveckling av sina anläggningstillgångar inom VA lyfts fram. Likaså har exempel på utvecklade beskrivningar av VA-investeringar utifrån ett livscykelperspektiv lyfts fram i rapporten.

Det talas ju om att VA är en verksamhet som när det gäller den politiska agendan ofta hamnar i skymundan för skola, vård och omsorg. Den bild som ges i den här rapporten kan ses som en bekräftelse av detta. Kommunernas budgetar och årsredovisningar är omfattande, men den generella bilden som framträder i studien är att VA-verksamheten för en undanskymd roll i kommunernas mest formella dokument. Samtidigt är VA en central del i samhällsbyggnadsarbetet och även en viktig del i arbetet med klimatanpassning och också att skapa mer hållbara samhällen. Vidare är VA en verksamhet som omfattar för samhället viktiga och centrala anläggningstillgångar som i sig har ett stort finansiellt värde. Att ha en tydlig plan för hur dessa anläggningstillgångar ska förvaltas och förnyas borde finnas i alla kommuner och den borde även synas i de centrala dokument som här studerats. Det senare är inte minst relevant med tanke på att det handlar om att enligt god redovisningssed ge en rättvisande bild av kommunens tillgångar. Det handlar även om att uppfylla kravet på god ekonomisk hushållning vilket torde kräva en plan för hur investeringar i nya och befintliga anläggningar ska göras de närmsta åren. Slutligen handlar det om att på ett bra sätt förvalta en för samhället central funktion och att göra det på ett ekonomiskt försvarbart sätt genom att utgå från kostnader och nyttjandegrad över tid, det vill säga utifrån ett livscykelperspektiv.

Att svara på vad osynligheten när det gäller att beskriva förvaltning och utveckling av anläggningstillgångar inom VA har för innebörd ligger utanför denna studie. Däremot hävdar vi att det är viktigt att synliggöra VA-verksamheten i kommunernas mest formella dokument, budgeten och årsredovisningen, då det har ett signalvärde. Beskrivs VA-verksamheten i kommunernas budget och årsredovisning i termer av förvaltning och utveckling synliggörs verksamheten. Revisorer, medborgare och andra intressenter får beskrivningar av VA-verksamheten och den blir synlig som en samhällsbyggande verksamhet. Beskrivs däremot inte VA-verksamheten i nämnda dokument tenderar verksamheten att bli osynlig och ”syns man inte finns man inte”.

### **4.3 Förslag till fortsatt forskning**

Studiens resultat indikerar att det är viktigt med framtida studier för att öka förståelsen för om det är viktigt att beskriva förvaltning och utveckling av anläggningstillgångar inom VA i kommunernas mest formella dokument och i så fall varför. Ett sätt att ta studiens resultat vidare skulle vara att man, med utgångspunkt i resultaten från den här studien, vänder sig till företrädare för branschen och ställer frågan till dem om de anser att det bör finnas en redogörelse för investeringar, underhåll och status på anläggningstillgångar i budget och årsredovisning och i så fall om det bör finnas riktlinjer för hur sådana ska se ut. I nuläget finns det som nämndes i avsnitt 3.5 inga sådana riktlinjer.

Är svaret att det är viktigt att beskriva detta är den pragmatiska följdfrågan på vilket sätt ska detta ske. Som indikerades tidigare i rapporten kanske parametrar i Svenskt Vattens Hållbarhetsindex kan användas för att tydliggöra förvaltning av anläggningstillgångar inom VA. Beträffande

utveckling av nämnda tillgångar så handlar det om beskrivningar av strategiska planer och investeringsekonomi i form av budget och uppföljning i årsredovisningar. Innevarande studie har visat att vissa kommuner beskriver utveckling av anläggningstillgångar av VA i sina budgetar och årsredovisningar. Kan nämnda kommuners sätt att tydliggöra utvecklingen av VA-verksamheten även användas av andra kommuner för att synliggöra VA-verksamhetens utveckling och är svaret till delar ja, vad är det då för kontextanpassning som krävs?



## 5 Referenser

- Brorström, Björn., Donatella, Pierre., Petersson, Hans (2009). *På rätt väg! Mål för god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*. (KFI-rapport nr 99).
- Brorström, Björn., Haglund, Anders., Solli, Rolf (2014). *Förvaltningsekonomi*. Lund: Studentlitteratur.
- Carlsson, Jörgen., Ekström, Shirley Chen Ye., Haraldsson, Mattias. & Sandell, Niklas. (2016). *Sammanställd redovisning – En kartläggning av Sveriges kommuners årsredovisningar*. (KEFU:s skriftserie 2016:6).
- Carlsson, Jörgen., Haraldsson, Mattias & Sandell, Niklas. (2017). *Behovet av en utvecklad finansiell analys i kommuners årsredovisningar och en utvecklad kommunal styrning*. (Balans Fördjupning, 2, 9–13).
- Dietrichson, Jens., Ellegård, Lina Maria., (2014). *Budgetprocessens betydelse för god ekonomisk hushållning*. (KEFU Skriftserie 2014:6).
- Donatella, Pierre., (2011). *Den ofrivillige användaren. – om kommunpolitiker och redovisningsinformation*. (KFI-rapport nr 111).
- Fjertorp, Jonas., (2013). *Hur påverkar kommunernas ekonomi av befolkningsförändringar*. (Natkom-rapport nr 17).
- Haraldsson, Mattias., (2015). *Aktiv redovisning av materiella anläggningstillgångar inom VA-branschen*. (Svenskt Vatten Utveckling, Rapport 2015-15).
- Jonsson, Robert., (2017). *Organisering och styrning av kommunal VA-verksamhet – En studie av förmågor, brister och förbättringspotential*. (Svenskt Vatten Utveckling, Rapport nr 2017-15).
- Knutsson, Hans., Mattisson, Ola., Ramberg, Ulf., Tagesson, Torbjörn., (2006). *God kommunal hushållning måste man arbeta för*. Studentlitteratur, Lund.
- Svenskt Vatten Hållbarhetsindex 2014, 2015, 2016 2017.
- Sveriges kommuner och landsting (SKL), 2006, *Underhållsstrategier – Nya synsätt och metoder för underhåll av offentliga byggnader*. FoU-fonden för fastighetsfrågor, Stockholm [www.skl.se](http://www.skl.se), nerladdad 151009.
- Syssner, Josefina., Johansson, Kerstin., Erlingsson, Gissur., Hermelin, Brita., Jonsson, Robert., Thelander, Sabrina., Wänström, Johan., (2016). *Den nyttiga kritiken – om interaktiv metod inom svensk kommunforskning*. (Centrum för kommunstrategiska studier, Rapport 2016:1).
- Thomasson, Anna., (2013). *Organisering för ökad uthållighet – En studie av olika organisationsformer inom den svenska VA-sektorn*. (Svenskt Vatten Utveckling, Rapport nr 2013-13).
- Wetterberg, G., (2011). *Kurvans kraft – en bok om befolkningsfrågan*, Whyler.







Box 14057 • 167 14 Bromma  
Tfn 08 506 002 00  
Fax 08 506 002 10  
[svenskvatten@svenskvatten.se](mailto:svenskvatten@svenskvatten.se)  
[www.svenskvatten.se](http://www.svenskvatten.se)