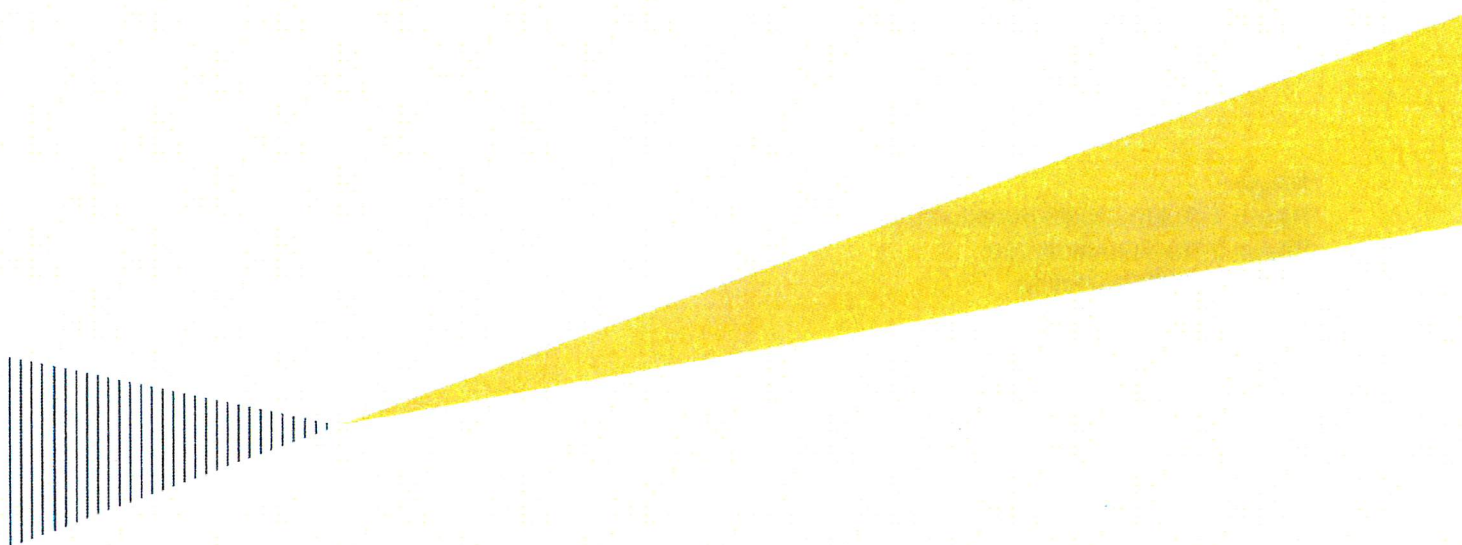


GRÄSTORPS KOMMUN	
2018 -01- 15	
Diarienumr.	67/2018

Grästorp kommun

Granskning av VA-försörjning



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning.....	2
2. Inledning.....	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och frågeställningar.....	3
2.3. Revisionskriterier	3
2.4. Metod.....	3
2.5. Avgränsning.....	3
3. VA-försörjning i Grästorps kommun	5
3.1. Mål och styrdokument.....	5
3.2. Drift, underhåll och förnyelse	8
3.3. Uppföljning och kontroll.....	9
4. Samlad bedömning.....	11
4.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	11
4.2. Slutsats.....	12

Bilagor:

Bilaga 1 Bakgrund till granskningen

Bilaga 2 Revisionskriterier

Bilaga 3 Källförteckning

1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Grästorps kommun har EY genomfört en granskning av vatten- och avloppsförsörjningen (VA) i kommunen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av VA-verksamheten i kommunen.

Granskningen visar att kommunen under de senaste åren har antagit ett antal styrdokument inom VA-området. Kommunfullmäktige har antagit en VA-plan bestående av tre separata dokument. Granskningen visar att det finns mål för VA-området i budget och i VA-policy. Målen i VA-policyn bryts ner till åtgärder i VA-åtgärdsplan. Däremot framgår att målen och styrdokumenten i dagsläget inte är förankrade på medarbetarnivå. Medarbetarna saknar i flera fall kännedom om arbetet med mål och åtgärdsplan.

I kommunen finns DUF-plan delvis inom ramen för VA-åtgärdsplan som innehåller konkreta åtgärder för underhåll och förnyelse. Däremot saknas tydlig plan för driften. Det sker inte heller någon beskrivning av det strategiska förnyelsebehovet på längre sikt. I åtgärdsplanen saknas en redovisning av åtgärder med koppling till kostnader och tidplan utifrån prioriteringar och behov. Av budget kan vi inte heller utläsa att sådan redovisning görs i eller att investeringsåtgärder specificeras. Vi kan inte heller utläsa att investeringsbudgeten baseras på det faktiska investeringsbehovet. Av granskningen framgår att det pågår arbete för att utveckla åtgärdsplanen.

I kommunen sker uppföljningen av VA-verksamheten till kommunstyrelsen genom en särredovisning en gång per år i samband med årsredovisningen. Vidare sker uppföljning i delårsrapport och årsredovisning.

Granskningen visar att risker avseende VA-området beskrivs i flera dokument samt att hantering gällande flera av riskerna beskrivs i åtgärdsplanen. Däremot saknas en samlad riskanalys och hantering av risker. I den antagna internkontrollplanen saknas även kontrollmoment avseende VA-området.

Utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning bedömer vi att kommunstyrelsen bör stärka styrning, uppföljning och kontroll av VA-försörjningen.

Utifrån granskningens resultat har vi identifierat ett antal förbättringsområden och vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Förankra arbetet utifrån mål och styrdokument på medarbetarnivå
- ▶ Säkerställa en ändamålsenlig planering av VA-verksamheten, exempelvis genom att upprätta DUF-plan
- ▶ Säkerställa att investeringsbudgeten för VA-verksamheten baseras på det faktiska investeringsbehovet samt specificerar investeringsåtgärder
- ▶ Stärka den interna kontrollen genom en samlad riskanalys och hantering av risker
- ▶ Säkerställa uppföljning av fullmäktiges mål för VA-verksamheten

2. Inledning

2.1. Bakgrund

De förtroendevalda revisorerna i Grästorps kommun har i samband med sin risk och väsentlighetsanalys identifierat risker kopplade underhåll av VA och tillhörande infrastruktur. Bakgrunden till granskningen beskrivs i bilaga 1.

2.2. Syfte och frågeställningar

Granskningens övergripande syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av vatten- och avloppsverksamheten i kommunen.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Vilka mål, riktlinjer och rutiner finns framtagna för VA-verksamheten i kommunen?
- ▶ Har kommunstyrelsen antagit drift- underhålls- och förnyelseplaner för att säkerställa drift och underhåll av vatten- och avloppsnätet?
- ▶ Hur säkerställer kommunstyrelsen uppföljning och kontroll av VA-verksamheten inklusive drift, underhåll och investeringar i VA-verksamheten?

2.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier som är aktuella i granskningen är bland annat kommunallagen och lagen om allmänna vattentjänster. Samtliga revisionskriterier beskrivs i bilaga 2.

2.4. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer, se källförteckning i bilaga 3. Samtliga intervjuade har haft möjlighet att faktagranska ett utkast på rapporten.

2.5. Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsens styrning och uppföljning av VA-verksamheten i kommunen. Granskningen avser arbetet med att försörja kommunen med dricksvatten, avlopp samt hantering av dagvatten. Granskningen omfattar inte kommunens tillsynsarbete avseende vatten och avlopp.

Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket har tagit fram en vägledning för kommunal VA-planering¹. Enligt vägledningen kan en kommun ha flera styrdokument som är relaterade till VA-planeringen såsom översiktsplan, VA-plan och vattenförsörjningsplan. Undantaget

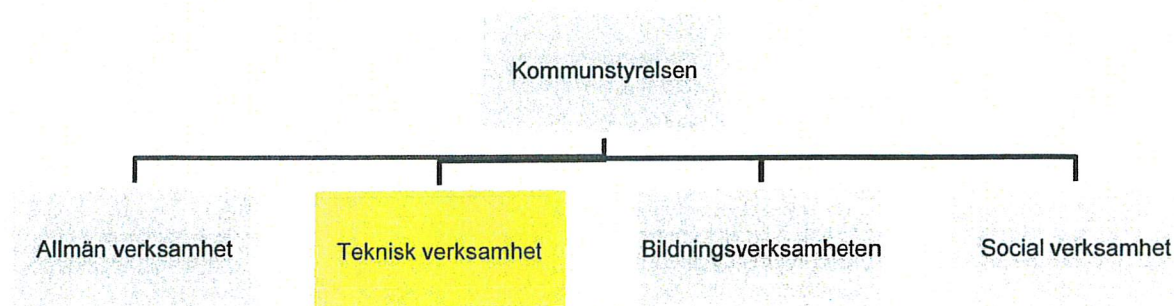
¹ Se bilaga 2 revisionskriterier för mer information.

översiktsplanen krävs inga av styrdokumenterna ovan enligt Vattentjänstlagen, miljöbalken eller plan- och bygglagen. Styrdokumenterna ska ses som kommunens styrmedel för att VA-verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt. Enligt vägledningen bör varje kommun utarbeta en VA-plan som beskriver hur VA-försörjningen ska ordnas i kommunen. VA-planen kan i sin tur också bestå av flera olika styrdokument. Då granskningen syftar till granska hur VA-försörjningen i kommunen säkerställs belyser vi i granskningen främst hur kommunen arbetar med VA-plan.

3. VA-försörjning i Grästorps kommun

Enligt kommunstyrelsens reglemente ska styrelsen fullgöra uppgifter inom utbyggnad och förvaltningen av den allmänna vatten- och avloppsanläggningen enligt lag. I Grästorps kommun finns fem verksamheter under kommunstyrelsen. Den tekniska verksamheten ansvarar för VA-verksamheten i kommunen.

Figur 1. Organisationskiss



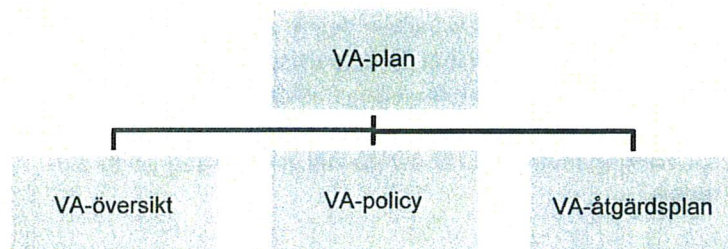
Källa: Framtagen av EY.

3.1. Mål och styrdokument

I Grästorps kommuns verksamhetsplan i budget 2017 med ekonomiska plan för 2017-2018 finns sju övergripande mål med tillhörande mått och målvärde. Ett mål är att vara en attraktiv kommun med ett ökat bostadsbyggande för att kommunens invånare ska stanna kvar och för att kunna ta emot individer och familjer som vill flytta till kommunen. Målet har ett mått med koppling till VA-verksamheten. Måttet avser antal nya VA-abonnenter utanför verksamhetsområde (innehavande år) och har ett målvärde på 50 stycken.

Kommunfullmäktige antog 2016 en ny översiktsplan för Grästorps kommun. Under 2016 påbörjade kommunen även ett arbete med en VA-plan utifrån genomförd VA-översikt. Av dokumentstudier och genomförda intervjuer framgår att en VA-plan är framtagen men arbetet med utveckling av VA-planen är fortsatt pågående. VA-planen utgörs av tre separata dokument, en VA-översikt, en VA-policy och en VA-åtgärdsplan.

Figur 2. VA-plan



Källa: Framtagen av EY.

Syftet med VA-planen är att utgöra grund för en handlingsplan för att säkra VA-försörjningen i kommunen framöver. Va-planen ska också bidra till att god status uppnås i vattenförekoms-terna. Syftet anges vidare vara att skapa en helhetsbild av VA-försörjningen i kommunen. VA-planen beskriver vilka planer som finns kring VA-utbyggnad och utveckling av områden. Enligt kommunens VA-policy möjliggör VA-planeringen en långsiktig ekonomisk planering som vidare ska resultera i att åtgärder genomförs på ett metodiskt och effektivt sätt. Av dokumentet framgår att uppföljning och eventuellt revidering av planen i sin helhet ska göras vart fjärde år. Enligt intervju med verksamhetschef och VA-chef uppdateras kommunens VA-översikt och VA-åtgärdsplan varje år. Detta eftersom de är verktyg för det löpande arbetet och för att dokumenten kan bli inaktuella. De områden som kan bli inaktuella uppges främst vara det som avser behov och åtgärder i kommunen. Därför är det också ett av kommunens mål att VA-översikten och VA-åtgärdsplanen ska användas som arbetsdokument och verktyg som uppdateras kontinuerligt utan att beslutas politiskt. I tabellen nedan beskrivs dokumenten i VA-planen.

Styrande dokument i VA-planen	Beskrivning	Ansvar
VA-översikt	I översikten görs en sammanställning av de föreskrifter och dokument som påverkar VA-planeringen i kommunen. Dokumentet ger en överblick av hela kommunens VA-försörjning. Vidare redovisas behov av satsningar för att nå krav som ställs i gällande föreskrifter och för att säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt.	Verksamheten uppdaterar dokumentet årligen.

VA-policy	Dokumentet innehåller mål och strategier som godkänts av kommunfullmäktige. VA-policyn består av totalt 22 mål. Det finns sju övergripande mål. Exempelvis framgår att kommunen ska sträva efter en långsiktigt hållbar VA-försörjning, ur sociala, ekonomiska och miljömässiga aspekter. Utöver de sju övergripande målen är övriga mål är fördelade på tre områden.	Kommunfullmäktige beslutar om VA-policyn och den ska revideras vart fjärde år.
VA-åtgärdsplan	Planen fokuserar på utredning av eventuell VA-utbyggnad. Planer angående den allmänna anläggningen ² behandlas översiktligt. Åtgärdsplanen innehåller inga kostnads kalkyler eller detaljerade tidplaner då det görs årligen i samband med budgetering. Planen innehåller vidare åtgärder kopplade till samtliga 22 mål i policyn.	Verksamheten uppdaterar dokumenten årligen.

Som beskrivs ovan finns övergripande styrdokument och mål för VA-verksamheten i kommunen. Dokumenten är framförallt framtagna under de senaste åren. De intervjuade uppger att det sker ett aktivt arbete utifrån styrdokumentet på verksamhetsledningsnivå. Däremot framgår att styrdokumentet och de mål som finns i budget och VA-policy inte är förankrade på medarbetarnivå eller nedbrutna i tydliga aktiviteter. Av intervjuerna framgår att medarbetarna i flera fall saknar kännedom om arbetet med mål och åtgärdsplan. Medarbetarna upplever främst lagar nationella mål och riktlinjer som styrande. Verksamhetschef och VA-chef uppger att det planeras åtgärder för att förankra arbetet utifrån kommunens mål och styrdokument. Det uppges att målarbetet ska förankras genom att upprätta aktiviteter för verksamheten som är kopplade till målen.

Utöver de övergripande styrdokumentet finns lokala rutiner, mallar, checklistor för att kvalitetssäkra arbetet inom VA-verksamheten. Av genomförda intervjuer framgår det dock att medarbetare upplever visst behov av tydligare dokumenterade arbetsbeskrivningar inom VA-verksamheten för att minska personberoende och sårbarhet vid personalomsättning.

3.1.1. Vår bedömning

I lag om allmänna vattentjänster (Vattentjänstlagen) framgår att kommunen ansvarar för att tillgodose en allmän VA-anläggning. Kommunstyrelsen har enligt kommunallagen ansvar att se till att VA-verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. För att uppnå en långsiktighet i VA-försörjningen är det väsentligt att tillse att det finns planer för de viktigaste delarna inom VA-verksamheten. Havs- och vattenmyndigheten

² En VA-anläggning över vilken en kommun har ett rättsligt bestämmande inflytande och som har ordnats och används för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt lagen om allmänna vattentjänster.

och Naturvårdsverket har tagit fram en vägledning som föreslår vilka styrdokument och planer som behövs.

Granskningen visar att kommunen under de senaste åren har antagit ett antal styrdokument inom VA-området. Kommunfullmäktige har antagit en VA-plan bestående av tre separata dokument. Granskningen visar att det finns mål för VA-området i budget och i VA-policy. Målen i VA-policyn bryts ner till åtgärder i VA-åtgärdsplan. Vi ser positivt på det pågående utvecklingsarbetet gällande styrdokument för VA-verksamheten i kommunen. Däremot framgår att målen och styrdokumenten i dagsläget inte är förankrade på medarbetarnivå. Medarbetarna saknar i flera fall kännedom om arbetet med mål och åtgärdsplan. Enligt vår bedömning har kommunstyrelsen i huvudsak säkerställt mål och styrdokument för VA-verksamheten. Däremot bedömer vi att kommunstyrelsen inte i tillräcklig utsträckning har förankrat arbetet utifrån mål och styrdokument på medarbetarnivå. En bristande förankring begränsar möjligheten att verksamheten genomförs i enlighet med mål och styrdokument.

3.2. Drift, underhåll och förnyelse

Enligt Havs- och vattenmyndighetens vägledning för kommunal VA-planering avser begreppet drift-, underhålls- och förnyelseplan (DUF) verksamhetsplaner för den allmänna anläggningen. Dessa dokument kan bidra till att VA-verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt. Förnyelseplan för den allmänna VA-anläggningen är tänkt att beskriva både det strategiska förnyelsebehovet på längre sikt och planering av konkreta förnyelseåtgärder. Det kan avse både ledningsnät och andra delar av anläggningen. Ett annat begrepp som används är saneringsplan. En saneringsplan avser åtgärder för att minska bräddningar och tillskottsvatten till avloppsreningsverk men begreppet kan också syfta på åtgärder för att ansluta enskilda avlopp.

Teknisk verksamhet har antagit en saneringsplan. I intervju med verksamhetschef och VA-chef har det framkommit att den drift- och underhållsplan som finns är VA-åtgärdsplanen. Åtgärdsplanen beskriver åtgärder kopplade till underhåll inom VA-verksamheten. Planen beskriver även konkreta förnyelseåtgärder utifrån nuvarande förnyelsebehov. Däremot framgår inte mer långsiktiga förnyelseåtgärder. I planen saknas en redovisning av åtgärder med koppling till kostnader och tidplan utifrån prioriteringar och behov³. Vi har inte heller kunnat utläsa att sådan redovisning görs kopplat till investeringsbudgeten. I investeringsbudgeten specificeras inte vilka investeringar inom VA-verksamheten som kommer att genomföras. Det går inte heller att utläsa att investeringsbudgeten baseras på det faktiska investeringsbehovet i verksamheten. Det framgår att investeringsbeloppet varit detsamma för 2016 och 2017 samt planeras att vara detsamma för 2018 och 2019 (1,8 mnkr).

Av genomförd intervju med verksamhetschef och VA-chef framgår att åtgärdsplanen ännu inte är komplett. Exempelvis har det framkommit att det pågår ett arbete med en mer detaljerad förnyelseplan som ska inkluderas i åtgärdsplanen.

Enligt intervju med verksamhetschef och VA-chef har åtgärder kopplade till drift, underhåll och förnyelse inom VA-verksamheten prioriterats i kommunen mot bakgrund av den översvämning

³ Detta med undantag för ett fåtal områden där prioriteringsordning finns.

som skedde i kommunen under hösten 2014. Det uppges att genomförda kartläggningar av status samt underhålls- och förnyelsebehov avseende kommunens VA-nät och reningsverk har varit viktiga åtgärder. Dessa ligger även till grund för VA-planen.

3.2.1. Vår bedömning

Enligt Havs- och vattenmyndigheten vägledning för kommunal VA-planering bör en VA-plan innehålla en drift-, underhålls- och förnyelseplan (DUF).

I kommunen finns DUF-plan delvis inom ramen för VA-åtgärdsplan som innehåller konkreta åtgärder för underhåll och förnyelse. Däremot saknas tydlig plan för driften. Det sker inte heller någon beskrivning av det strategiska förnyelsebehovet på längre sikt. I åtgärdsplanen saknas en redovisning av åtgärder med koppling till kostnader och tidplan utifrån prioriteringar och behov. Av budget kan vi inte heller utläsa att sådan redovisning görs i eller att investeringsåtgärder specificeras. Vi kan inte heller utläsa att investeringsbudgeten baseras på det faktiska investeringsbehovet. Av granskningen framgår att det pågår arbete för att utveckla åtgärdsplanen. Vi ser positivt på att en åtgärdsplan har fastställts och att det pågår arbete med att utveckla planen. Vi bedömer däremot att kommunstyrelsen inte i tillräcklig utsträckning har antagit DUF-plan. Enligt vår bedömning har kommunstyrelsen inte heller i tillräcklig säkerställt att investeringsbudgeten baseras på det faktiska investeringsbehovet i verksamheten.

3.3. Uppföljning och kontroll

I kommunen sker uppföljningen av VA-verksamheten till kommunstyrelsen främst genom en särredovisning en gång per år i samband med årsredovisningen. Regelverket för särredovisning av VA-verksamheten finns i lagen om allmänna vattentjänster 2006:412. Syftet med särredovisningen av VA-verksamheten är att lämna information till VA-kollektivet att avgifterna för verksamheten är riktiga ur lagens definition samt att redovisningen även kan utgöra ett beslutsunderlag för prissättningen. I särredovisningen sker en övergripande beskrivning av VA-verksamheten i kommunen samt redogörelse för viktiga händelser under året och framtida utmaningar och utvecklingsbehov. Vidare sker en redovisning av det ekonomiska resultatet för verksamheten. I intervju med verksamhetschef och VA-chef uppges däremot att särredovisningen är relativt ny och kan utvecklas med tydligare koppling till VA-planen. Exempelvis saknas en redovisning av genomförda åtgärder utifrån målen i VA-policyn. De intervjuade uppges däremot att kommunstyrelsen aktivt styr och vidtar åtgärder utifrån rapporteringen avseende VA-verksamheten.

En övergripande årlig rapport sker även till Länsstyrelsen med rapportering gällande bland annat utsläpp. Uppföljningen av verksamheten och kommunfullmäktiges mål sker även i IT-stödet för verksamhetsstyrning och rapporteras i samband med delårsrapport och årsredovisning. I delårsrapporten sker ingen redovisning av antalet nya VA-abonnenter. Det framgår att måttet redovisas per helår. Däremot görs prognos om att måttet kommer att nås.

Kommunstyrelsen har för 2017 antagit en intern kontrollplan för teknisk verksamhet. Internkontrollplanen innehåller däremot inga kontroller avseende VA-verksamheten⁴. För närvarande sker ingen samlad riskanalys och hantering av risker avseende VA-området. Däremot framgår att risker inom VA-området beskrivs i kommunens verksamhetsplan, översiktsplan, VA-översikt och i särredovisningen. I dokumenten och framförallt i åtgärdsplanen beskrivs åtgärder för flera av riskerna.

I intervju med verksamhetschef och VA-chef beskrivs underhåll av gamla ledningar som ett fortsatt riskområde. Verksamheten har rekryterat två nya medarbetare och genomfört flera underhållsåtgärder avseende ledningsnätet. Det framgår även att verksamheten är sårbar på grund av risk för vattenläckor. Om det sker ett kraftigt brott på ledning klarar vattenreservoarerna endast drygt ett dygn vilket förutsätter snabb åtgärd. För att hantera riskerna uppges att verksamheten har arbetat förebyggande med ledningarna genom inventering av nätet och i samband med detta vidtagit åtgärder gällande felkopplingar. Det pågår även utredning för att på sikt ska hantera riskerna kring för stor belastning på dagvattennätet.

3.3.1. Vår bedömning

I kommunallagen framgår att nämnderna ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså ska nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett övrigt tillfredställande sätt. Av lag om allmänna vattentjänster framgår att kommunen ansvarar för att tillgodose en allmän VA-anläggning inom det verksamhetsområde som vattenförsörjning eller avlopp behöver ordnas i ett större sammanhang. Kommunen ansvarar för att VA-anläggningen uppfyller de krav som kan ställas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön och god hushållning med naturresurser.

I kommunen sker uppföljningen av VA-verksamheten till kommunstyrelsen genom en särredovisning en gång per år i samband med årsredovisningen. Vidare sker uppföljning i delårsrapport och årsredovisning. Vi bedömer att kommunstyrelsen inte i tillräcklig utsträckning har säkerställt uppföljning av kommunfullmäktiges mål i VA-policyn och genomförda åtgärder gällande drift, underhåll och förnyelse utifrån åtgärdsplanen.

Granskningen visar att risker avseende VA-området beskrivs i flera dokument samt att hantering gällande flera av riskerna beskrivs i åtgärdsplanen. Däremot saknas en samlad riskanalys och hantering av risker. I den antagna internkontrollplanen saknas även kontrollmoment avseende VA-området. Enligt vår bedömning kan kommunstyrelsen stärka den interna kontrollen genom en samlad riskanalys och hantering av risker avseende VA-området.

⁴ I internkontrollplanen finns en kontroll med koppling till VA-verksamheten. Denna avser dock tillsyn utifrån miljö- och byggnämndens ansvarsområde.

4. Samlad bedömning

I detta kapitel lämnas en samlad bedömning utifrån revisionsfrågorna.

4.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
Vilka mål, riktlinjer och rutiner finns framtagna för VA-verksamheten i kommunen?	Enligt vår bedömning har kommunstyrelsen i huvudsak säkerställt mål och styrdokument för VA-verksamheten. Däremot bedömer vi att kommunstyrelsen inte i tillräcklig utsträckning har förankrat arbetet utifrån mål och styrdokument på medarbetarnivå.
Har kommunstyrelsen antagit drift- underhålls- och förnyelseplaner för att säkerställa drift och underhåll av vatten- och avloppsnät?	Enligt vår bedömning har kommunstyrelsen inte i tillräcklig utsträckning antagit en DUF-plan. Kommunstyrelsen har heller inte säkerställt att investeringsbudgeten baseras på det faktiska investeringsbehovet i verksamheten.
Hur säkerställer kommunstyrelsen uppföljning och kontroll av VA-verksamheten inklusive drift, underhåll och investeringar i VA-verksamheten?	Enligt vår bedömning har kommunstyrelsen inte i tillräcklig utsträckning säkerställt uppföljning av kommunfullmäktiges mål i VA-policy och genomförda åtgärder gällande drift, underhåll och förnyelse utifrån åtgärdsplanen. Enligt vår bedömning kan kommunstyrelsen även stärka den interna kontrollen genom en samlad riskanalys och hantering av risker avseende VA-området.

4.2. Slutsats

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av VA-verksamheten i kommunen. Utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning bedömer vi att kommunstyrelsen bör stärka styrning, uppföljning och kontroll av VA-försörjningen.

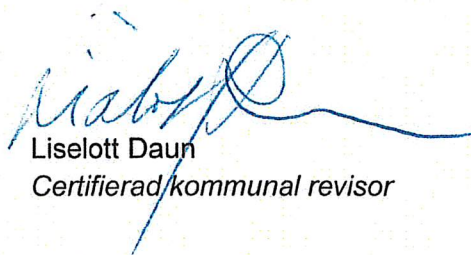
Utifrån detta rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Förankra arbetet utifrån mål och styrdokument på medarbetarnivå
- ▶ Säkerställa en ändamålsenlig planering av VA-verksamheten, exempelvis genom att upprätta DUF-plan
- ▶ Säkerställa att investeringsbudgeten för VA-verksamheten baseras på det faktiska investeringsbehovet samt specificerar investeringsåtgärder
- ▶ Stärka den interna kontrollen genom en samlad riskanalys och hantering av risker
- ▶ Säkerställa uppföljning av fullmäktiges mål för VA-verksamheten

Göteborg den 11 december 2017



Christoffer Henriksson
Verksamhetsrevisor



Liselott Daun
Certifierad kommunal revisor

Bilaga 1 – Bakgrund till granskningen

Kommunen har enligt lag (2006:412) om allmänna vattentjänster ansvar för att i vissa fall ordna vatten och avlopp för befintlig och blivande bebyggelse. Enligt lagen ansvarar kommunen för att ordna med vatten och avlopp (VA) för de boende i ett område om det behövs för att skydda människors hälsa eller miljön. Det är kommunstyrelsen i Grästorps kommun som ansvarar för vatten- och avloppsförsörjningen samt underhåll och drift av kommunens VA-nät. I likhet med annan kommunal infrastruktur så har VA-nätet en lång levnadslängd såväl som planeringshorisont. Underhållet kräver löpande åtgärder för att nå både krav i lagstiftning men även för att upprätthålla kvaliteten i befintligt nät. Vid avsaknad av underhåll och förnyelse riskerar kommunen att inte leva upp till sina skyldigheter enligt lagen om allmänna vattentjänster.

Kommunstyrelsens allmänna utskott beslutar om VA-frågor i enlighet med kommunstyrelsens delegationsordning. Kommunens tjänstemannaorganisation för VA-frågor återfinns inom teknisk verksamhet. Grästorps samhälle och Salstad försörjs med dricksvatten från Ryda vattentäkt i Vara. Grästorps kommun saknar en egen vattentäkt såväl som reservvattentäkt. Däremot finns ett avtal med Lidköpings kommun och kommunen köper idag dricksvatten från Vänervatten via Vara kommun. Det är även möjligt för kommunen att köpa in mer vatten vid behov. Runtom i kommunen så finns även ett stort antal vattenbrunnar tillhörande enskilda fastigheter och gårdar.

Det framgår av kommunens budget och översiktsplan att ledningsnätet i kommunen är åldersdigert, att utbyggnadsbehov föreligger samt att myndigheternas krav på dricksvatten och avlopp ökar. Avloppsvatten från Grästorp och Salstad renas i huvudsak i Forshalls reningsverk. Utanför samhället så finns ett stort antal enskilda avlopp. Enligt kommunens översiktsplan så är många av de enskilda avloppen ålderstigna och utgör en miljörisk för Dättern som är primär avrinningskälla för de enskilda avloppen.

Bilaga 2 – Revisionskriterier

Kommunallagen 1991:900

I kommunallagen (6 kap. 7 §) framgår att nämnderna ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså ska nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett övrigt tillfredställande sätt.

Lag om allmänna vattentjänster 2006:412

Av lag om allmänna vattentjänster (LAV) framgår det att kommunen ansvarar för att tillgodose en allmän VA-anläggning inom det verksamhetsområde som vattenförsörjning eller avlopp behöver ordnas i ett större sammanhang. Kommunen ansvarar för att VA-anläggningen uppfyller de krav som kan ställas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön och god hushållning med naturresurser.

Vägledning för kommunal VA-planering (Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:1)

Av rapporten beskrivs begreppet VA-plan som ett styrdokument som beskriver hur VA-försörjningen ska ordnas i hela kommunen det vill säga både inom och utanför kommunalt verksamhetsområde. Vidare framgår att en kommunal VA-plan inte är något som krävs i vattentjänstlagen, miljöbalken eller plan- och bygglagen. Den saknar rättsligt bindande verkan och ska därför ses som kommunens egna styrmedel för att åtgärder ska kunna genomföras på ett effektivt sätt. Rapporten listar ett antal dokument som kan utgöra en VA-plan och vad dessa dokument kan eller bör innehålla, bland annat dessa:

Vattenförsörjningsplan

Begreppet vattenförsörjningsplan har utvecklats inom ramen för det nationella och regionala miljömålsarbetet och har fått stor spridning. Hur vattenförsörjningsplaner kan se ut och hur man kan ta fram dem beskrivs bland annat i rapporter från Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) och Länsstyrelsen i Västra Götalands län. En vattenförsörjningsplan bör beskriva och lyfta fram de naturgivna vattenresurserna samt innehålla en prioritering av de viktiga resurserna med syftet att säkra tillgången på dricksvatten i ett område på lång sikt. Vattenförsörjningsplanen bör sammanställa alla behov av vatten, även för t.ex. bevattning och industriändamål. En vattenförsörjningsplan kan utgöra en del i arbetet med VA-planen, men kan också vara en fristående del som ger ett underlag till VA-planen.

En kommunal VA-plan bör utformas så att den även inrymmer väsentliga delar av det som ska ingå i en vattenförsörjningsplan vad gäller såväl tillgång som behov av vatten. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:1

Drift-, underhålls- och förnyelseplan

Begreppet drift-, underhålls- och förnyelseplan (DUF) avser verksamhetsplaner för den allmänna anläggningen. I en förnyelseplan för den allmänna VA-anläggningen beskrivs både det strategiska förnyelsebehovet på längre sikt och planering av konkreta förnyelseåtgärder. Det kan avse både ledningsnät och andra delar av anläggningen. Ett annat begrepp som används

i detta sammanhang är saneringsplan. En saneringsplan avser ofta åtgärder för att minska bräddningar och tillskottsvatten till avloppsreningsverk men begreppet kan också syfta på åtgärder för att ansluta enskilda avlopp.

Dagvattenstrategi

Dagvattenhanteringen är en viktig fråga som kräver ett långsiktigt perspektiv mot bakgrund av den klimatförändring som sker. Syftet med en dagvattenstrategi är att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar dagvattenhantering med avseende på vattenkvalitet och risk för översvämningar, med hänsyn till ett förändrat klimat. Det är viktigt att komplettera med andra kommunala dokument som kan vara viktiga underlag och ställningstaganden för VA-planeringen såsom risk- och sårbarhetsanalyser och klimatanpassningsplaner.

Dagvattenstrategin bidrar till en enhetlig hantering av dagvattenfrågorna i samhällsplaneringen och vid drift och underhåll. En dagvattenstrategi behandlar dagvattenhantering vid nybyggnad, ombyggnad, ändrad markanvändning samt drift och underhåll av byggnader och anläggningar. Vägval kan då analyseras och övervägas t.ex. om dagvattnet ska hanteras i öppna system eller i kulvert. För hantering i ett öppet system krävs ytor och då kan synergier uppnås i stadsplaneringen så att vattnet också tillförs som ett stadsbyggnadselement. En viktig del i många kommuners dagvattenstrategi är en sammanställning av roll- och ansvarsfördelningen mellan det allmänna och enskilda och vilka de samhällsekonomiska kostnaderna blir för olika lösningar. I många fall utgör diktningföretag ofta recipient för dagvatten. Ansvarsfördelningen för kommunerna i förhållande till diktningföretagens legala status är en viktig fråga i VA-planeringen.

Ett annat begrepp som används i detta sammanhang är dagvattenpolicy, vilket snarare avser riktlinjer och principiella ställningstaganden, analogt med VA-policy enligt denna vägledning. Även begreppet dagvattenplan förekommer, men är inte lika vanligt. En kommunal VA-plan bör utformas så att den även inrymmer allt som ska ingå i en dagvattenstrategi.

VA-utbyggnadsplan

Begreppet VA-utbyggnadsplan avser ofta en plan för utbyggnad av den allmänna VA-anläggningen, utanför nuvarande verksamhetsområde, inom en angiven planeringsperiod. VA-utbyggnadsplanen kan ses som en handlingsplan inom ramen för kommunens VA-plan. Det finns också andra benämningar på denna typ av styrdokument, t.ex. VA-strategi, och i vissa kommuner benämns detta också enbart VA-plan vilket är missvisande då det enbart berör en del av VA-försörjningen i kommunen.

Strategi för enskilt VA

Nästan alla kommuner har riktlinjer eller policydokument för enskilt VA, ofta framtagna av miljöenheten och beslutade av miljö- och hälsoskyddsnämnden. I några kommuner finns strategier för enskilt VA som inte bara är vägledande utan också innehåller roll- och ansvarsfördelning. I vissa kommuners styrdokument finns dessutom uttryckt en viljeinriktning för hur kommunen ska arbeta och en beskrivning av strategiska vägval för att förbättra situationen vad gäller enskilt VA i kommunen.

Ett styrdokument som inte är en del av VA-planen är den kommunala miljönämndens tillsynsplan som beskriver hur nämnden ska arbeta i sin roll som tillsynsmyndighet. Detta dokument är en plan för myndighetsutövning. Den måste därför vara fristående från en kommunal VA-plan även om tillsyn av VA är en viktig del i arbetet med att säkerställa en hållbar VA-försörjning.

En kommunal VA-plan bör utformas så att den även inrymmer de frågor och områden som en strategi för enskilt VA tar upp.

Bilaga 3 Källförteckning

Intervjuer har genomförts med:

- ▶ Gruppintervju med teknisk verksamhetschef och VA-chef
- ▶ Driftledare

Dokumentation:

- ▶ Allmänna bestämmelser för brukande av Grästorps kommuns allmänna vatten och avloppsanläggning samt information till fastighetsägare 2013-10-17
- ▶ Checklista drifrutiner för Grästorps avloppsreningsverk
- ▶ Redovisning av VA-verksamhet – verksamhetsåret 2016
- ▶ Intern kontrollplan, teknisk verksamhet 2017-02-13
- ▶ Verksamhetsplan med budget 2017 – Ekonomisk plan 2018-2019
- ▶ VA-översikt, del 1, 2016-09-21
- ▶ VA-översiktsplan för Grästorps kommun (planeringsförutsättningar) Del 2, 2016-05-25
- ▶ VA-översikt bilaga 1 (principiell karta över det kommunala verksamhetsområdet) 2016-09-21
- ▶ VA-policy 2016-10-17
- ▶ VA-åtgärdsplan, del 3, 2016-12-29
- ▶ VA-åtgärdsplan bilaga 1 (hållbar vattenhantering)
- ▶ VA-åtgärdsplan bilaga 2 (karta över samhälls- och bebyggelse med särskild bestämmelse) 2016
- ▶ Verksamhetens och organisation och ansvarsfördelning Reningsverk

Internetbaserade källor:

- ▶ "Vägledning för kommunal VA-planering för hållbar VA-försörjning och god vattenstatus" - Havs och vatten myndighetsrapport 2014