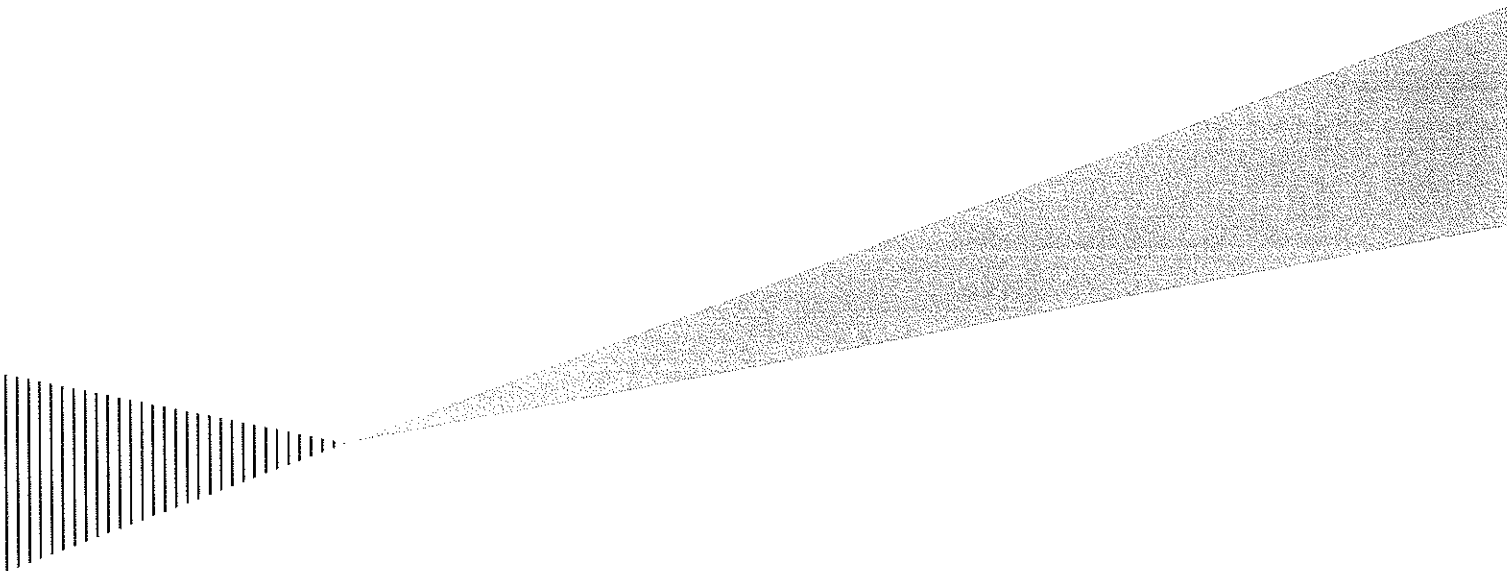


Stenungsunds kommun

Granskning av VA-försörjning



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor.....	3
2.3. Avgränsning.....	3
2.4. Revisionskriterier	4
2.5. Ansvarig nämnd.....	4
2.6. Metod.....	4
3. Organisation	5
3.1. Politisk organisation.....	5
3.2. Förvaltningsorganisation.....	5
4. Styrning, uppföljning och kontroll	8
4.1. Mål.....	8
4.2. Styrdokument.....	9
4.3. Verksamheten.....	11
4.4. Ekonomisk styrning.....	13
4.5. Kompetensförsörjning	16
4.6. Intern kontroll.....	17
4.7. Uppföljning.....	17
4.8. Bedömning	17
5. Samlad bedömning	20
5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	20
5.2. Slutsats.....	22
5.3. Identifierade förbättringsområden/rekommendationer	22

Bilagor:

Bilaga 1 Bakgrund

Bilaga 2 Revisionskriterier

Bilaga 3 Dokument- och intervjuförteckning

1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Stenungsunds kommun har EY granskat VA-försörjningen (Vatten- och avloppsförsörjningen) i kommunen. Granskningen avser kommunstyrelsen.

Granskningen visar att kommunens VA-anläggning i vissa delar är åldersdigert. Föregående år redovisade VA-kollektivet ett negativt resultat till följd av ökade kostnader för drift- och underhåll av ledningsnätet och läckage från vattenledningsnätet. Vidare framgår att det läcker in mycket vatten i spillvattennätet, vilket innebär onödig belastning på reningsverken.

Det framgår av granskningen att det saknas flera för VA-verksamheten viktiga styrdokument. Exempelvis saknas DUF-planer (drifts-, underhålls- och förnyelseplaner). Granskningar visar också att underhåll- och förnyelsearbetet främst avser att åtgärda akuta fel och brister. Avsaknaden av DUF-planer innebär att det inte går att följa upp om verksamhetens underhålls- och förnyelsetakt är tillräcklig för att säkerställa långsiktighet i VA-anläggningen.

Av granskningen framkommer vidare att kommunstyrelsen på lång sikt vidtagit åtgärder för att säkerställa vattenförsörjningen, exempelvis genom en planerad sammankoppling med Kungälv's kommuns ledningsnät. Enligt vår bedömning arbetar kommunstyrelsen ändamålsenligt med planering av avloppsförsörjning genom en saneringsplan, men att det är väsentligt att ut- och inläckage från ledningsnätet åtgärdas.

Därtill framgår av granskningen att kommunen saknar en dokumenterad strategi för att hantera dagvatten, exempelvis för att planera med hänsyn till klimatförändringar och risk för översvämningar. Nu sker kommunens planering av dagvattenhantering inom ramen för de respektive detaljplanerna.

Granskningen visar också att det råder brist på utbildad och erfaren arbetskraft inom VA-området samtidigt som kommunen saknar en strategi för kompetensförsörjning som inkluderar VA-kompetens. Till följd av personalbristen var kommunens kostnader för konsulttjänster knappt 2 mnkr över VA-verksamhetens budget 2015, samtidigt som personalkostnaderna underskred budget med drygt 1 mnkr.

Utifrån granskningens syfte och revisionsfrågor, uppställda revisionskriterier och grunderna för ansvarsprövning är vår samlade bedömning och slutsats att kommunstyrelsen bör stärka styrning, uppföljning och kontroll av VA-försörjningen. Identifierade förbättringsområden/rekommendationer framgår av kapitel 5.3.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Revisorerna har utifrån årets risk- och väsentlighetsanalys beslutat att genomföra en granskning av arbetet med VA-försörjning¹ i kommunen. Bakgrunden till granskningen beskrivs närmare i bilaga 1.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

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?
- ▶ Hur har kommunstyrelsen säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom ramen för kommunens vatten- och avloppsverksamhet?
- ▶ Hur har kommunstyrelsen säkerställt en tillfredställande styrning, uppföljning och kontroll av vatten- och avloppsverksamheten?
 - ▼ Hur säkerställer kommunstyrelsen tillräcklig tillgång till dricksvatten av god kvalitet?
 - ▼ Hur säkerställer kommunstyrelsen en ändamålsenlig hantering av dagvatten?
 - ▼ Hur sker planering av reinvestering i och underhåll av kommunens befintliga VA-verksamhet?
- ▶ Har kommunstyrelsen antagit investerings- och underhållsplaner för att säkerställa drift och underhåll av vatten- och avlopps nätet?
 - ▼ Hur säkerställer kommunstyrelsen uppföljning av drift, underhåll och investeringar i VA-verksamheten?

2.3. Avgränsning

Granskningen avser arbetet med att försörja kommunen med dricksvatten och hantera avlopp och dagvatten. Granskningen omfattar inte myndighetsutövning och tillsynsarbete som teknisk myndighetsnämnd och Miljö och Hälsoskydd ansvarar för. Granskningen är inriktad på en övergripande nivå av kommunens VA-verksamhet och omfattar exempelvis inte hur styrning, uppföljning och kontroll fungerar i respektive enhet, exempelvis har vi inte granskat egenkontroller som genomförs i kommunens reningsverk.

¹ "VA" är en förkortning på vatten och avlopp.

2.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna i denna granskning utgörs i huvudsak av:

- ▶ Kommunallagen (1991:900) som bland annat innehåller bestämmelser om styrelse och nämnders ansvar, interna kontroll samt god ekonomisk hushållning.
- ▶ Lag om allmänna vattentjänster (2006:412) som bland annat innehåller regler om kommunernas ansvar inom vatten- och avloppsområdet.
- ▶ Vägledning för kommunal VA-planering – för hållbar VA-försörjning och god vattenstatus (Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:1)

Revisionskriterierna beskrivs närmare i bilaga 2.

2.5. Ansvarig nämnd

Granskningen omfattar kommunstyrelsen.

2.6. Metod

Granskningen har genomförts som en dokument- och intervjustudie. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att faktagranska rapporten. Intervjuade och dokumentförteckning framgår av bilaga 3.

3. Organisation

Detta kapitel ges en inledande beskrivning av den politiska organisation och förvaltningens organisation i kommunen.

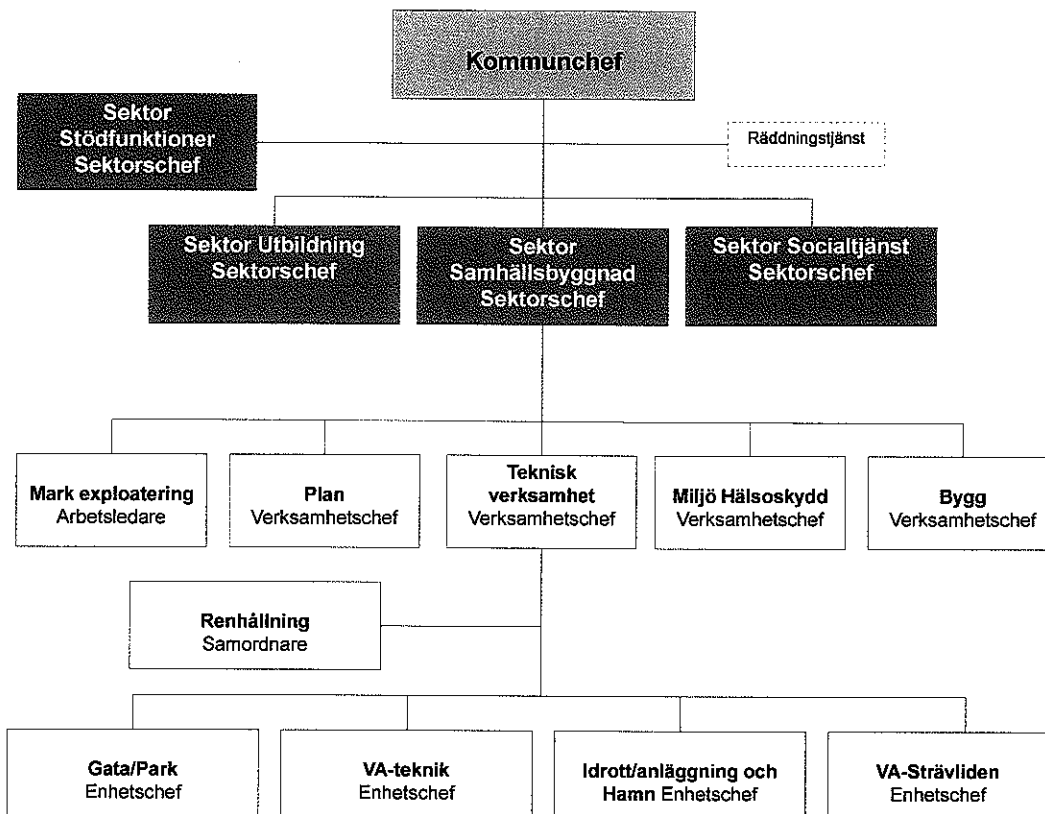
3.1. Politisk organisation

Kommunstyrelsen har ansvar över VA-försörjningen i Stenungsunds kommun. Enligt kommunstyrelsens reglemente ska styrelsen fullgöra uppgifter som enligt lag åligger kommunen i fråga om utbyggnad och förvaltning av den allmänna vatten- och avloppsanläggningen.

Samhällsbyggnadsutskottet arbetar på uppdrag av kommunstyrelsen och har beslutanderätt i vissa frågor som rör planändringen, teknisk verksamhet och VA. Enligt kommunstyrelsens delegation till utskotten har samhällsbyggnadsutskottet rätt att besluta fördelning av investeringsramen per investeringsobjekt för de taxefinansierade enheterna (där VA ingår). Vidare har utskotten beslutsrätt om anslutning till kommunal VA-anläggning där avståndet till anslutningspunkten överstiger 100 meter.

3.2. Förvaltningsorganisation

I Stenungsunds kommun finns fyra sektorer. Sektor samhällsbyggnad är den förvaltning som ansvarar för VA-försörjningen i kommunen. Inom sektorn finns de fem verksamheterna Plan, Bygg, Mark och exploatering, Miljö och Hälsoskydd samt Teknisk Verksamhet. Verksamhetsindelningen inrättades februari av kommunchefen. VA-frågorna finns samlade under Teknisk verksamhet, som innan omorganisationen hette Mark och Teknik.



Figur: Förvaltningsorganisation. Mörkgrått: kommunövergripande sektorsorganisation, ljusgrått: sektor samhällsbyggnad, vitt: teknisk verksamhet.

Teknisk verksamhet är i sin tur fördelad på fem verksamheter med fyra enhetschefer och en samordnare enligt bild ovan. VA-teknik har en samordnande roll för VA-försörjningen samt är beställare avseende drift och underhåll av kommunens VA-anläggning (exklusive reningsverken). Gata/Park är utförare av drift och underhåll av VA-anläggningen (rörnät genom byggnation och utbyte av VA-ledningar, löpande skötsel och underhåll, inklusive läcksökning och akuta åtgärder av VA-nätet). VA-Stråvliden ansvarar för driften av kommunens reningsverk. Kommunstyrelsen har genom delegationsordning givit verksamhetschef rätt att besluta i en rad VA-frågor, exempelvis att besluta om ansökningar om att ansluta till det kommunala VA-nätet utanför VA-verksamhetsområdet.²

Utöver delegationsordning finns en så kallad "delegationsmatris" för enheten Teknisk verksamhet som VA-chefen har beslutat om. Den förtydligar roll- och ansvar inom enheten avseende ett antal arbetsuppgifter, exempelvis att följa upp att vattenmätare monteras, att granska bygglov samt art upprätta underhålls- och förnyelseplaner.

Det finns rutiner avseende roll- och ansvarsfördelning, exempelvis arbetsfördelning mellan beställare (VA-Teknik) och utförare (Gata/park) ska arbeta. Det finns ett antal återkommande möten och forum för där roll- och ansvarsfördelning tydliggörs:

² En allmän VA-anläggnings verksamhetsområde och dess gränser fastställs av kommunerna. Beslutet ska visa vilka fastigheter som ingår i området. Utanför verksamhetsområdet har VA-huvudmannen inga skyldigheter att tillhandahålla VA-tjänster.

- ▶ Veckovisa uppföljningsmöten inom VA-Teknik. På dessa möten behandlas förra veckans aktiviteter, kommande veckas aktiviteter, relevanta politiska beslut, rekryteringsläget mm.
- ▶ Månadsvisa planeringsmöten inom VA-teknik. Aktuella projekt, detaljplaner inom VA lyfts på dessa möten och enheten planerar verksamheten de närmaste månaderna.
- ▶ Månadsvisa ledningsgruppsmöten för Teknisk verksamhet. Syftet är att hantera såväl strategiskt långsiktiga frågor som operativa frågor. På dessa möten deltar VA-Teknik, VA Stråvliden och Gata/Park.
- ▶ Veckovisa ledningsgruppsmöten för Sektor samhällsbyggnad. Här hanteras exempelvis projekt, operativa frågor och detaljplaner.

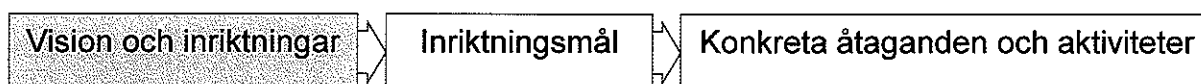
VA-teknik delar lokaler med Tjörns kommuns tjänstemän för VA. Syfte med samlokaliseringen är enligt Mark och tekniks verksamhetsplan att säkerställa robusthet i VA-systemet, säkra rätt kompetens och kostnadseffektivitet. De intervjuade lyfter även ökade möjligheter till kollegialt samarbete och bättre förutsättning för rekrytering.

4. Styrning, uppföljning och kontroll

I detta kapitel ges en beskrivning av styrning och uppföljning av VA-verksamheten, VA-verksamheten och dess utmaningar samt kompetensförsörjning. Verksamheten beskrivs utifrån områdena vattenförsörjning, avlopps-försörjning, ledningsnät samt dagvattenhantering. Kapitlet avslutas med vår bedömning.

4.1. Mål

Kommunens styrmodell finns beskriven i Strategisk plan 2016-2018 som innehåller budget för 2016. I denna framgår en målkedja där kommunfullmäktige fastställer inriktningsmål utifrån två övergripande visioner och inriktningar. Samtliga inriktningsmål ska ha mätbara indikatorer. Kommunens sektorer har därefter i uppgift att arbeta fram konkreta åtaganden och aktiviteter, vilka sedan beslutas i kommunstyrelsens verksamhetsplan.



Figur: Målkedja

För 2016 finns följande två inriktningsmål som avser VA-försörjningen.³

Inriktningsmål	Indikator	Aktivitet och åtagande
Samtliga enskilda avlopp i kommunen ska inventeras och registreras innan utgången av 2018.	Sedan en tid inventeras och registreras samtliga avlopp i kommunen med uppgifter om rening. 2014 var 80 % inventerade och registrerade. Målet är att nå 100 % innan utgången av 2018.	Miljö och Hälsa Verksamheten kommer under 2016 att fortsätta med avloppsinventeringen i enlighet med fastställd plan. Verksamheten kommer även att ta fram förslag på uppdelning av inventering i behovs- och tillsynsplaner 2017-2018.
Stenungsunds vatten och avlopp ska bli mer hållbart.	Stenungsunds kommun vill att utläckaget av producerat dricksvatten ska minska.	Mark och Teknik Verksamheten kommer att ta fram en underhålls- och förnyelseplan för VA. Det innebär bland annat inmatning i VA-banken av befintligt vattenledningsnät, lagning av läckor och andra arbeten utförda på vattenledningsnätet samt plan för underhåll.

Utöver målen som framgår i budget och verksamhetsplan finns ett antal övriga mål som styr VA-verksamheten:

³ Det första målet är riktat till Miljö- och hälsoskydd, vars verksamhet inte omfattas av denna granskning. Vidare finns även ett antal mål som inte är direkt kopplade till VA, men har fått en aktivitet och åtagande som berör VA, exempelvis att ta fram företagsspecifik information på VA-sidan i syfte att uppfylla mål om bättre företagsklimat.

- ▶ Mål i VA-saneringsplan (för beskrivning se avsnitt 4.3.1. *Avloppsförsörjning*).
- ▶ Mål i kommunens översiktsplan ÖP 06, där det bland annat framgår ställningstagande om fortsatt sanering av bebyggelseområden med VA-problem.
- ▶ Mål i regional vattenförsörjningsplan.
- ▶ Kommunfullmäktiges miljömål 2017 för Stenungsunds kommun.
 - Här framgår mål om att utläckaget skall vara max 15 % av producerat dricksvatten till 2017 samt mål om inventering av enskilda avlopp och dagvattenbrunnar.
- ▶ Intern planering och handlingsplaner
 - VA-chefen lyfter att de interna dokument som tas fram kan innehålla delmål och processer.

4.2. Styrdokument

Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket har tagit fram en vägledning för kommunal VA-planering.⁴ Enligt vägledningen kan en kommun ha flera styrdokument som är relaterade till VA-planeringen. Exempel på övergripande styrdokument illustreras nedan.

Vattenförsörjningsplan

Beskriver en prioritering av naturgivna vattenresurser med syftet att säkra tillgången på dricksvatten på lång sikt

VA-plan

Beskriver hur prioriteringar i VA-planeringen ska göras.

Vattenplan

Beskriver kommunens målsättningar för vattenmiljöerna, exempelvis för rekreation eller dricksvattentäkt

Översiktsplan

Ger vägledning för beslut om hur kommunens mark- och vattenområden ska användas och hur den bebyggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras

Figur. Exempel på planer för kommunal VA-planering.

Undantaget 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 detta avsnitt främst hur kommunen arbetar med framtagandet av en VA-plan.

⁴ Se bilaga 1 revisionskriterier för mer information.

I Stenungsunds kommun saknas en komplett VA-plan i enlighet med de kriterier som Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket formulerat i myndighetens vägledning. Vi har sammanställt de planer som vägledningen lyfter fram nedan samt status för dessa dokument i Stenungsunds kommun.

Plan/styrdokument som framgår i komplett VA-plan	Status i Stenungsunds kommun	Vidare läsning
Dagvattenstrategi	Saknas, men är under framtagning.	Avsnitt 4.3.4.
Drifts- underhålls- och förnyelseplaner	Saknas, men är under framtagning.	Avsnitt 4.4.4.
VA-utbyggnadsplan	Saknas.	Avsnitt 4.4.3.
Vattenförsörjningsplan	Saknas rent formellt, men finns på regional nivå och genom enskilda dokument som enligt VA-chefen utgör ett ramverk som är att betrakta som vattenförsörjningsplan.	Avsnitt 4.3.1.
Strategi för enskilt VA	Finns i form av "VA-saneringsplan" som är antagen av kommunfullmäktige.	Avsnitt 4.3.2.

Det saknas ett politiskt beslut om att arbeta fram en komplett VA-plan. Enligt verksamhetschefen finns inte heller någon handlingsplan inom förvaltningen för att uppnå detta. Anledningen är att verksamheten har haft personalbrist i cirka två år. VA-chefen bedömer dock att en komplett VA-plan som var politiskt antagen skulle underlätta för verksamhetens arbete med VA-försörjningen och stärka styrningen.

4.2.1. Verksamhetsplaner

Kommunstyrelsen har antagit en verksamhetsplan för 2016. I denna ingår sektor samhällsbyggnads verksamhetsplan. I samhällsbyggnads verksamhetsplan framgår kommunfullmäktiges inriktningsmål och de konkreta aktiviteterna och åtaganden som beskrivits i avsnitt 3.3.1.

Även Teknisk verksamhet har upprättat en verksamhetsplan. Den syftar till att beskriva verksamhetens uppdrag, mål, och budget för arbetet under det kommande året. Av verksamhetsplanen framgår en rad utmaningar inom VA-området såsom:

- ▶ Åldersdigert ledningsnät och stora underhållsbehov
- ▶ Stora utbyggnadsbehov i samband med expansion
- ▶ Sanering av omvandlingsområden
- ▶ Ökade myndighetskrav inom färskvatten- och avlopp
- ▶ Omfattande generationsväxling och brist på VA-utbildad kompetens

Vidare framgår att två tjänster planeras att tillsättas (VA-projektledare och rörnätsingenjör), att VA-samverkan med Tjörns kommun kommer att fortsätta samt att fokus kommer att läg-

gas på att ta fram nödvändiga underlag för en underhålls- och förnyelseplan för ledningsnätet. Underlagen består bland annat av filmning av spillvattennätet samt framtagande av teoretiska dricksvatten- och spillvattenmodeller (se *avsnitt 4.3.3. Ledningsnät*).

4.2.2. Övriga styrdokument

Nedan följer en sammanställning på de ytterligare planer, riktlinjer och rutiner som finns inom kommunen avseende VA.

- ▶ Arbetsgång för anslutning till kommunalt VA inom verksamhetsområde
 - Klargör roll- och ansvarsfördelning inom sektor samhällsbyggnad efter att ansökan om VA-anslutning inkommit.
- ▶ Allmänna bestämmelser för användande av Stenungsunds kommuns allmänna vatten- och avloppsanläggning
 - Reglerar förhållandet mellan kommunen och VA-abonenterna.
- ▶ Material- och arbetsbeskrivning för anläggning av VA
 - Innehåller anvisningar som ska följas av entreprenörer, konsulter och kommunens personal vid anläggning av VA.
- ▶ Intentionsavtal med Kungälv kommun (se *avsnitt 4.3.1. Vattenförsörjning*)
- ▶ Taxa för Stenungsunds kommuns allmänna vatten- och avloppsanläggning
 - Reglerar taxa för VA-abonenterna.

4.3. Verksamheten

Nedan följer en beskrivning av VA-verksamheten och dess utmaningar där vi har valt att dela upp verksamheten utifrån vattenförsörjning, avloppsförsörjning, ledningsnät och dagvattenhantering.

4.3.1. Vattenförsörjning

Under 2015 producerade/köpte kommunen 1540 tm³ vatten, varav 24 procent (373 tm³) av vattnet läckte ut ur ledningarna innan det nådde VA-abonenterna. Stenungsunds kommun köper dricksvatten av Vattenfall, som producerar vattnet och ansvarar för driften i ett samägt vattenverk. Det finns endast en vattentäkt i kommunen. Enligt de intervjuade är vattenförsörjningen i kommunen ansträngd. VA-nätet har under en längre tid utökats med flera VA-abonnenter samtidigt som kommunens vattentäkt och vattenverk börjat nå sina begränsningar avseende resurser och produktionskapacitet. Det finns dessutom en väsentlig risk med att VA-anläggningen endast har en vattentäkt, exempelvis om den skulle bli förgiftad.

Kommunstyrelsen godkände ett intentionsavtal 2014-08-18 med Kungälv kommun som syftar till att komplettera nuvarande vattenförsörjning och tillgodose ett långsiktigt behov för den bebyggelseutveckling som kommunen planerar. Stenungsunds och Kungälv VA-nät förväntas vara sammankopplade under 2019 vilket innebär tillgång till fler vattentäkter.

Kommunen saknar vattenförsörjningsplan, men enligt verksamhetschefen finns ändå tillräckligt med underlag för att planera vattenförsörjningen. Dels har kommunen låtit en extern konsult utreda vattenförsörjningsbehovet och genomföra en behovsanalys för vilka investeringar som behövs. Dels finns en regional vattenförsörjningsplan beslutad av fullmäktige i Göteborgsregionen. Sammantaget bedömer verksamhetschefen att konsultutredningen, den regionala vattenförsörjningsplanen och intentionsavtalet med Kungälv utgör tillräckligt ramverk för att hantera kommunens vattenförsörjning. När sammankopplingen med Kungälv är genomförd bedömer verksamhetschefen att kommunens vattenförsörjning är tryggad till cirka år 2070.

4.3.2. Avloppsförsörjning

En stor utmaning enligt VA-chefen är ovidkommande vatten som hamnar i ledningsnätet för spillvatten. Konsekvensen blir att kommunen renar dagvatten (exempelvis regnvatten). Det innebär en onödig belastning på reningsverken. Enligt kommunens årsredovisning 2015 utgjordes den största andelen vatten i spillvattennätet av just ovidkommande vatten (52 procent). Enligt verksamhetschefen innebär det att kommunen överskridit vissa tillstånd och begränsningar för verket.

Sektor samhällsbyggnad har tagit fram en VA-saneringsplan som antogs av kommunfullmäktige 2015-06-01. Syftet är att skapa ett underlag för planering av VA-utbyggnad i områden som är i behov av VA-sanering.⁵ Planen ska även fungera som ett vägledande dokument vid prövning av enskilda ärenden. Målet är att uppnå en god ekologisk status, vilket skall ske genom en successiv minskning av utsläpp av främst fosfor och kväve till sjöar, vattendrag och hav samt att säkra drickvattenkvalitet för kommuninvånarna fram till och med år 2021. Saneringsplanen innehåller en lista av faktorer som ska påverka beslut om huruvida ett område (eller enskilda fastigheter) bör anslutas till kommunalt VA, exempelvis lagstiftning, miljöbelastning i området och framtida exploateringsstryck enligt översiktplan. I planen finns även prioritering om vilka områden som bör anslutas till det kommunala VA-verksamhetsområdet utifrån en rad olika uppdelningar:

- ▶ Klass 1-område (inom 5 år från planens antagande ska klass 1-områden anslutas till VA-verksamhetsområdet).
- ▶ Klass 2-område (inom 10 år från planens antagande ska klass 2-områden anslutas till VA-verksamhetsområdet).
- ▶ Områden som på sikt kan komma att anslutas till kommunalt VA-verksamhetsområde.
- ▶ Områden där VA-utbyggnad kan ske i samband med utbyggnad av exploateringsområden.

⁵ Begreppet VA-sanering betyder enskilda avlopp som ersätts med anslutning till den kommunala VA-anläggningen.

4.3.3. Ledningsnät

I sektor samhällsbyggnads verksamhetsplan lyfts att ledningsnätet är ålderdigert och VA-chefen beskriver läget som att nätet börjat kollapsa. Ledningsnätets skick märks bland annat genom att en fjärdedel av producerat dricksvatten läcker ut ur ledningarna innan det når kund och över hälften av vattnet i spillvattennätet som når reningsverket är dagvatten som läckt in i ledningarna. Vidare har flera ventiler slutat fungera vilket gör det svårare att stänga av strategiskt utvalda delar av nätet vid löpande underhåll och olyckor.

Det saknas drift- underhålls och förnyelseplaner (DUF-planer) som omfattar ledningsnätet. Enligt verksamhetschefen är detta en stor brist för verksamheten. Förvaltningen arbetar dock på att ta fram DUF-planer genom en konkret aktivitet och åtagande. En del i detta arbete handlar om att arbeta fram underlag till den kommande planen. Exempel på detta underlag är:

- ▶ Filmning av ledningsnätet för att hitta brister.
- ▶ Upprätta en teoretisk dricksvattenmodell där vattenflödet simuleras i ett datorprogram i syfte att förstå belastningen på ledningsnätet och därmed vilka behov som finns (en motsvarande modell genomförs för närvarande på spillvattennätet).
- ▶ Dokumentera samtliga underhållsarbeten i verksamhetssystemet VA-banken i syfte att kartlägga ledningsnätets kvalitet.

4.3.4. Dagvattenhantering

De intervjuade lyfter dagvattenfrågan i kommunen som en utmaning. För närvarande hanteras planering av dagvatten genom detaljplanerna. VA-chefen bedömer att dagvattenhanteringen fungerar väl inom detaljplanområden, men ser behov av dagvattenstrategi som beskriver hur frågan ska hanteras även utom plan.

Det saknas en antagen dagvattenstrategi för kommunen som behandlar dagvattenhantering vid nybyggnad, ombyggnad, ändrad markanvändning samt drift och underhåll av byggnader och anläggningar. Samhällsbyggnadsutskottet har dock beslutat 2015-04-07 att ge enheten VA-teknik i uppdrag att upprätta riktlinjer för dagvattenhantering inom Stenungsunds kommun. Syftet med uppdraget är skapa en grund för genomtänkta, miljöanpassade och kostnadseffektiva metoder för hantering av dagvatten i samhällsplaneringen. Uppdraget ska mynna ut i ett konkret styrdokument som riktar sig till politiker, kommunala tjänstemän, exploatörer, medborgare m fl. VA-chefen bedömer att dokumentet kommer att vara färdigställt om ungefär ett år.

4.4. Ekonomisk styrning

4.4.1. Ekonomiskt läge

VA-kollektivet hade vid antagande av budget 2016 ett eget kapital om -230 tkr. Under 2015 redovisade VA-enheten ett underskott om 1,89 mnkr. Enligt årsredovisning 2015 beror un-

derskottet bland annat på ökade kostnader för drift- och underhåll av ledningsnätet och ökade kostnader till följd av stort utläckage från vattenledningsnätet. VA-chefens bedömning är att det kommer att behövas en taxehöjning. Av intervju med kommunstyrelsen samt samhällsbyggnadsutskottet framgår att det råder delade meningar inom politiken om huruvida en taxehöjning behövs för att kunna finansiera framtida investeringar- och underhåll av VA-nätet. Till följd av redovisat underskott för VA 2015 beslutade kommunstyrelsen 2015-11-02 att ge förvaltningen i uppdrag att se över taxan utifrån ett långsiktigt perspektiv. Det resulterade i att kommunfullmäktige 2016-06-20 beslutade att höja taxan med 10 procent efter förslag från samhällsbyggnadsutskottet och kommunstyrelsen. Av beslutet framgår också att det ska ske en årlig översyn av taxan för att hålla budgeten i balans. Detta ska ske utifrån ett rullande 5-årsperspektiv. På så sätt kan kommunen analysera om det finns behov att justera taxan och därigenom skapa bättre förutsättningar för budget i balans.

4.4.2. Drift- och underhåll

Löpande underhåll ryms inom den budgeterade drift- och underhållskostnader. För 2015 redovisades drift- och underhållskostnader om 18,15 mnkr (budget var 17,77 mnkr). Som tidigare nämnt beställer VA-teknik tjänster avseende ledningar under jord av Gata/Park. VA Strävriden ansvarar för avlopp och ledningar ovan jord. Enligt VA-chefen saknas strukturerat arbetssätt för att planera drift- och underhåll. För närvarande handlar underhållsarbetet om att åtgärda akut uppkomna fel i VA-anläggningen. Förhoppningen är att DUF-planen ska stärka styrningen.

4.4.3. Investeringar

En investering innebär enligt kommunens definition anskaffande av inventarier eller anläggningar som har en ekonomisk livslängd på minst tre år och en total utgift på minst 25 tkr. Investeringar inom VA planeras genom en investeringsbudget och plan för avgiftsfinansierade verksamheter för innevarande år och två år framåt. Investeringsbudget- och plan fastställs årligen av kommunfullmäktige som beslutar om en ram för samtliga investeringsprojekten tillsammans. Samhällsbyggnadsutskottet ansvarar för att fördela ramarna till de enskilda projekten. För 2016 har kommunfullmäktige beslutat om ram för totalt åtta VA-projekt samt tolv exploateringsområden (där VA-utbyggnad ingår). För årets investeringsbudget har 49,67 mnkr avsatts 2016, 20,9 mnkr har avsatts för år 2017. För år 2018 har en intäkt till följd av inbetalda anläggningsavgifter på 20,2 mnkr budgeterats.

Enligt VA-chefen kan beredning av de olika investeringarna inom VA-försörjningen delas in i fyra kategorier enligt tabellen nedan. För varje kategori har Teknisk verksamhet tagit fram interna planeringsdokument i syfte att planera sin verksamhet och tydliggöra intern roll- och ansvarsfördelning. Nedan följer en sammanfattning av de fyra olika investeringarna och vilka planer som tillämpas för att planera dem.

Typ av VA-investering	Beskrivning	Teknisk verksamhetsplaner
Investering kopplade till exploatering	Utgår från kommunens exploateringsplan. Innan nytt område i exploateringsplan ska byggas behandlar sektorns verksamhetschefer projektet på ledningsgruppsmöte (som sker månadsvis). Ledningsgruppen tillsätter en projektgrupp med representanter för de enheter som ska vara involverade i exploateringsprojektet, exempelvis från bygglov och plan. VA-teknik finns representerade i samtliga projektgrupper. Teknisk verksamhet gör då bedömning i enskilda fall om vilka behov aktuella exploateringsområden har avseende VA. En person i ledningsgruppen är projektägare och aktuella projekt följs upp månadsvis vid ledningsgruppsmötena.	Teknisk verksamhet använder egna planer för bostadsområden respektive industriområden utifrån kommunens exploateringsplan. Dokumenten är till för att Teknisk verksamhet ska kunna planera sina resurser på ett effektivt sätt. Avstämning sker månadsvis.
Områden i saneringsplan	I saneringsplanen finns olika prioritering av saneringsområden (exempelvis vilka områden som ska saneras inom fem respektive tio år). Verksamhetschefen använder saneringsplanen när äskanden till investeringsbudget ska göras.	Saneringsplan samt egen plan för intern planering.
Re-investeringar	I VA:s investeringsbudget finns en pott om tre mnkr för reinvesteringar som fördelas av en tjänsteman inom VA-teknik. Enligt verksamhetschefen har dessa medel inte använts på det mest effektiva sättet då förvaltningen inte haft kännedom om var behoven för reinvesteringar är störst. Kunskapen om var behov av reinvestering finns har dock ökat.	VA-teknik använder en egen plan för att specificera vad potten på tre miljoner ska användas till.
Övriga investeringar	Utöver ovanstående typ av investeringsprojekt äskar verksamhetschefen för specifika projekt som inte ingår i ovan nämnda investeringar. Det kan exempelvis handla om investering av nytt IT-system.	De specifika projekt som blivit beviljade i investeringsplanen samlas i intern plan.

4.4.4. Drift- underhåll och förnyelseplan

I kommunen saknas som tidigare nämnt DUF-plan för VA-verksamheten. De intervjuade tjänstemännen bedömer att det är väsentligt att DUF-plan kommer på plats och att det är en brist för verksamheten att det saknas planer. Det leder exempelvis till att det är svårt att planera VA-verksamheten och veta hur den ska prioriteras. Det har saknats framförhållning och planering för såväl investeringar som underhåll. Enligt VA-chefen bedrivs underhållsarbetet främst genom att hantera akuta lagningar allteftersom ledningsnätet går sönder. Det pågår för närvarande ett arbete med att ta fram underlag till den kommande DUF-planen genom filmning av näten, dokumentera utföra åtgärder i VA-banken samt simulera flöden i ledningsnäten. Vidare har avsaknad av DUF-plan inneburit att kommunen inte har någon beräkning över underhållsskuld eller förnyelsetakt (hur många år det skulle ta att byta ut hela lednings-

nätet med nuvarande takt). Enligt VA-chefen behöver kommande DUF-plan innehålla en mer strukturerad bild av hur kommunen ska hantera det ovidkommande vattnet och vilka områden som måste prioriteras. VA-chefen bedömer att kommunen skjuter skulden framför sig och att den med nuvarande underhålls- och förnyelsetakt växer för varje år, detta går dock inte att slå fast eftersom det inte gjorts någon beräkning.

4.4.5. Behov av ytterligare dokument

Förutom att det saknas en DUF-plan har ett antal andra förbättringsområden lyfts vid våra intervjuer. Exempelvis är exploateringsprocessen inte dokumenterad. En processkartläggning för exploatering påbörjades i kommunen, men blev inte klar. VA-chefen anser att det saknas struktur för uppföljning av kostnaderna för exploateringsprojekten. Det saknas en VA-utbyggnadsplan, som visar vilka områden som ska prioriteras för utbyggnad av den allmänna VA-anläggningen (I VA-saneringsplan framgår dock utbyggnadsplanerna för områden med ett omfattande antal enskilda avlopp). VA-chefen bedömer att en VA-utbyggnadsplan skulle underlätta planeringsarbetet, men att det först och främst behövs DUF-plan för att se vilka områden som är prioriterade.

4.5. Kompetensförsörjning

Kompetensförsörjning är utmaning för kommunen som de intervjuade lyft. För närvarande är positionen som enhetschef för VA-teknik vakant och rekrytering pågår. Enligt uppgift är det svårt att rekrytera personer med rätt kompetens inom VA-området. Kommunchef och sektorchef påtalar att det varit brist på VA-ingenjörer i cirka 5-10 år. Enligt VA-chefen är en konsekvens av långvariga vakanser att kommunen hyrt in konsulter. Enligt kommunens årsredovisning köpte kommunen in konsulttjänster inom VA för 2,41 mnkr år 2015, vilket är 1,98 mnkr över VA-verksamhetens budget och över en fördubbling mot året innan. Samtidigt underskred personalkostnaderna budget med 1,07 mnkr.

Kommunen har enligt de intervjuade saknat ett strukturerat arbete för kompetensförsörjningen och det saknas kompetensförsörjningsplan. Enligt kommunchef och sektorchef har kommunen nu påbörjat ett kommunövergripande strategiskt arbete. Inom lönebildningen har kommunen genomfört satsningar på ett antal yrkesgrupper där det finns personalbrist, däremot inte för grupper inom VA-området.

VA-chefen känner inte till kommunens kompetensförsörjningsarbete och upplever att det finns en otydlighet avseende hur rekryterande chefer ska förhålla sig till rekrytering av bristyrken. Exempelvis bedömer VA-chefen att rekryteringsbehovet åtminstone delvis skulle kunna lösas om kommunen kan erbjuda konkurrenskraftiga löner, men eftersom det saknas riktlinjer avseende lönebildning och kompetensförsörjning blir VA-chefens mandat kring detta otydligt. VA-chefen bedömer att den största kostnadsbesparingen kan genomföras om omfattningen av konsulttjänsterna minskar och vakanserna tillsätts.

Flera av de intervjuade lyfter det kompetensförsörjningsarbete som görs inom Göteborgsregionen där det pågår satsningar på att uppmärksamma yrken inom VA-sektorn.

4.6. Intern kontroll

Kommunstyrelsen har antagit en intern kontrollplan för 2016 innehållande tio riskområden och kontrollmoment. Det saknas dock riskområden och kontrollmoment som avser VA-verksamheten. Kommunstyrelsen har ännu inte följt upp internkontrollplanen, utan detta sker årsvis. För närvarande sker ingen samlad riskanalys och hantering av risker avseende VA-området. Däremot sker kontroller på enhetsnivå, exempelvis avseende tekniska kontroller av vattenkvaliteten vid avloppsreningsverket. VA-chefen bedömning är att internkontrollen är tillräcklig inom VA Stråvliden, men att det saknas kontroller inom Gata/parks verksamhet. Enheten för VA-teknik saknar också enhetsspecifika interna kontroller i verksamheten.

4.7. Uppföljning

VA-verksamhetens mål och ekonomi följs upp av samhällsbyggnadsutskottet och kommunstyrelsen tertiälvís genom delårsbokslut och årsredovisning (dock sker ingen måluppföljning vid första delårsbokslutet). Av årsbokslut 2015, redovisas måluppföljning för kommunfullmäktiges inriktningsmål, ett antal nyckeltal för verksamheten samt de mest väsentliga händelserna under året. Det enda inriktningsmålet 2015 relaterat till VA-verksamhet avsåg att samtliga enskilda avlopp i kommunen ska inventeras och registreras innan utgången av 2017. Detta bedömdes vara delvis uppfyllt med 90 procent av kommunens enskilda avlopp inventerade och registrerade 2015.

Investeringsbudget följs upp vid årsredovisning. För årsredovisning 2015 redovisade VA-verksamheten en positiv budgetavvikelse av investeringsbudget med 13 mnkr.⁶ Enligt verksamhetschefen beror detta på vakanser bland personalen, då det saknats personal som kan planera och driva investeringsprojekten. Vi kan konstatera, utifrån protokollgranskning, att samhällsbyggnadsutskottet och kommunstyrelsen vidtagit åtgärder under 2015 och 2016 till följd av VA-verksamhetens underskott under 2015. De löpande investeringsprojekten som är kopplade till exploateringsprocessen följs upp månadsvis vid ledningsgruppsmöte enligt verksamhetschefen. Verksamhetschefen bedömer dock att uppföljning av investeringar och kostnadsuppföljning är ett utvecklingsområde och konstaterar att det saknas struktur för uppföljning av exploateringsprojekt.

4.8. Bedömning

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. Vidare har kommunfullmäktige beslutat att Stenungsunds vatten och avlopp ska bli mer hållbart. Kommunstyrelsen har det yttersta ansvaret enligt kommunallagen att se till att 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. Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket har till-

⁶ Det fanns 24,3 mnkr budgeterade och ett utfall på 11,3 mnkr.

sammans tagit fram en vägledning som ger konkreta råd om hur VA-planeringen kan komma igång och föreslår vilka planer som behövs.

För att kunna tillgodose en VA-anläggning som uppfyller de krav som lagen om allmänna vattentjänster ställer samt kommunfullmäktiges beslut om att kommunens VA ska bli mer hållbart är det väsentligt att kommunstyrelsen säkerställt en strategisk och långsiktig planering av verksamheten. Underhåll, förnyelse och utbyggnad av en VA-anläggning kräver god förberedelse. Om kunskap om nuvarande anläggningens underhållsbehov eller framtida verksamhetsområdets kommande behov inte är tillräcklig finns risk att underhålls-, förnyelse- och utbyggnadsbehovet blir mer omfattande än vad kommunen kan hantera. För att uppnå en långsiktighet i VA-försörjningen är det väsentligt att tillse att det finns planer för de viktigaste delarna inom VA-verksamheten. Där ingår drift-, underhålls och förnyelseplaner (DUF-planer), vattenförsörjningsplan, VA-utbyggnadsplan och dagvattenstrategi. Kompetensförsörjning är därtill en förutsättning för att säkerställa en fungerande VA-försörjning.

Stenungsunds kommuns VA-anläggning är i vissa delar åldersdigert. Föregående år redovisade VA-kollektivet ett negativt resultat till följd av ökade kostnader för drift- och underhåll av ledningsnätet och ökade kostnader till följd av stort utläckage från vattenledningsnätet. Kommunstyrelsen har inte tillsett att det finns DUF-planer för ledningsnätet eller övriga delar av VA-anläggningen. Det underhåll- och förnyelsearbete som sker avser främst att åtgärda akuta fel och brister. Vi bedömer att avsaknad av planer är en väsentlig brist i styrning och ledning över verksamheten. De innebär också brister i uppföljning VA-försörjningen eftersom det saknas underlag om underhållsbehovets omfattning. Det innebär också en risk att omfattning av underhållsbehovet (den så kallade underhållsskulden) ökar med åren, vilket kan innebära kraftiga kostnadsökningar för kommunens taxekollektiv och försämrad kvalitet för VA-abonenterna.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen bör stärka den interna kontrollen avseende VA-verksamheten. I den antagna internkontrollplanen saknas kontrollmoment och det genomförs ingen samlad riskanalys och hantering av risker avseende VA-området.

Vi bedömer att kommunstyrelsen uppföljning av VA-verksamheten bör stärkas. Uppföljning sker främst genom delårsbokslut och årsredovisning där mål och övergripande ekonomi följs upp. Enligt vår bedömning utgör avsaknad av DUF-plan en brist vad gäller uppföljning. För närvarande saknar kommunstyrelsen underlag om kommunens underhålls- och investeringsbehov inom VA. På så sätt går det inte att följa upp om verksamhetens underhålls- och förnyelsetakt är tillräcklig för att säkerställa långsiktighet i VA-anläggningen. Vidare har det framkommit att det saknas struktur för kostnadsuppföljning av genomförda investeringar.

Vad gäller vattenförsörjningen bedömer vi att det finns väsentliga risker eftersom kommunen endast har en vattentäkt och kommunens vattenverks produktionskapacitet kan beskrivas som ansträngd. Vi bedömer dock att kommunstyrelsen på lång sikt vidtagit åtgärder för att kunna säkerställa en god vattenförsörjning. Det saknas en kommunal vattenförsörjningsplan, men finns en plan för Göteborgsregionen som omfattar Stenungsund. Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsen säkerställa att den regionala planen tillsammans med övrigt befintligt

underlag är tillräckligt för planering av kommunens vattenförsörjning. Vidare bedömer vi att det är väsentligt att utläckaget av producerat dricksvatten minskar för att säkerställa god vattenförsörjning i framtiden. En förutsättning för att kunna arbeta på ett strukturerat sätt med att minska utläckaget är enligt vår bedömning att utgå från DUF-plan.

Avseende avloppsförsörjning är vår bedömning att kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig planering av VA-sanering. Det finns en saneringsplan som uttrycker behov, risker och prioriteringsordning för olika områden. Vi bedömer dock att kommunstyrelsen bör säkerställa att mängden ovidkommande vatten i spillvattennätet minskas. En förutsättning för detta bedöms vara en ändamålsenlig DUF-plan.

Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsens hantering av dagvatten stärkas. Det saknas för närvarande en dagvattenstrategi. Kommunens planering av dagvattenhanteringen sker inom ramen för i de respektive detaljplanerna. Vår bedömning är att detta arbete skulle stärkas av en fastställd dagvattenstrategi som förtydligar den långsiktiga strategi avseende dagvattenhantering för kommunen i helhet. En dagvattenstrategi kan exempelvis förtydliga roll- och ansvarsfördelning mellan det allmänna och enskilda och innehålla en långsiktig strategi med hänsyn till klimatförändringar och risk för översvämningar etc.

Vi bedömer att avsaknad av strategi för kommunens kompetensförsörjning, såsom kompetensförsörjningsplan, innebär stora risker för VA-verksamheten eftersom bristen på utbildad och erfaren arbetskraft är omfattande. Eftersom VA-verksamheten upplevt brist på vissa yrkesgrupper i mellan 5-10 år bedömer vi att kommunstyrelsen bör stärka det kompetensförsörjningsarbetet vad gäller exempelvis strategier för rekrytering, lönebildning för bristyrken och vidareutbildning av befintlig personal inom VA.

5. Samlad bedömning

I detta kapitel ges en samlad bedömning utifrån granskningens revisionsfrågor. Därefter framgår vår slutsats utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprovning samt de rekommendationer som lämnas till kommunstyrelsen.

5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
Vilka mål, riktlinjer och rutiner finns framtagna för VA-verksamheten i kommunen?	<p>Kommunfullmäktige har beslutat om två inriktningsmål för VA-verksamheten. Ett av dessa mål handlar om att kommunens VA ska bli mer hållbart och att utläckaget av producerat dricksvatten ska minska. Verksamheten ska uppnå målet bland annat genom att ta fram en underhålls- och förnyelseplan för VA.</p> <p>Kommunstyrelsen har tagit fram verksamhetsplan där målarbetet finns beskrivet. Inom sektor samhällsbyggnad finns VA-verksamheten, för vilken det finns ett antal dokumenterade riktlinjer och rutiner för, exempelvis VA-saneringsplan, arbetsgång för anslutning till kommunalt VA och material- och arbetsbeskrivning för anläggning av VA.</p>
Hur har kommunstyrelsen säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom ramen för kommunens vatten- och avloppsverksamhet?	<p>Enligt vår bedömning kan kommunstyrelsen stärka roll- och ansvarsfördelningen avseende VA-verksamheten. Organisationen är ny sedan februari. Det finns en delegationsmatris som tydliggör ansvarsfördelning inom enheten VA-teknik och därtill finns rutinbeskrivning över beställar/utförarmodellen mellan VA-teknik och Gata/Park. Det genomförs även återkommande möten där roll- och ansvarsfördelning tydliggör, både på enhets-, verksamhets- och sektornivå. Däremot saknas tydlig rutinbeskrivning över väsentliga områden inom VA-försörjningen, exempelvis avseende exploateringsprocessen där många olika verksamheter ska samverka. Enligt vår bedömning innebär en avsaknad över dokumenterad roll- och ansvarsfördelning avseende exploateringsprocessen en risk för bristande styrning och uppföljning av kommunens utbyggnad av VA-nätet.</p>
<p>Hur har kommunstyrelsen säkerställt en tillfredsställande styrning, uppföljning och kontroll av vatten- och avloppsverksamheten?</p> <p>• Hur säkerställer kommunstyrelsen tillräcklig tillgång till dricksvatten av god kvalitet?</p>	<p>Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsen stärka styrning, uppföljning och kontroll avseende VA-verksamheten. VA-försörjning kräver långsiktig planering. För att säkerställa en tillräcklig styrning av VA-försörjningen kan en VA-plan (enligt Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverkets definition) vara ett användbart verktyg. Det finns för närvarande ingen konkret planering för att arbeta fram en VA-plan. Avsaknad av en komplett VA-plan innebär enligt vår bedömning att styrning, ledning och uppföljning inom väsentliga delar av VA-försörjningen försvåras. Exempelvis saknas DUF-plan, dagvattenstrategi och VA-utbyggnadsplan. Det genomförs ingen dokumenterad riskanalys över VA-området och det saknas struktur för exempelvis kostnadsuppföljning av investeringar.</p> <p>• Kommunstyrelsen säkerställer dricksvattenförsörjning genom det intentionsavtal och planerade sammankoppling med Kungälv kommun. För</p>

<p>» Hur säkerställer kommunstyrelsen en ändamålsenlig hantering av dagvatten?</p> <p>» Hur sker planering av reinvestering i och underhåll av kommunens befintliga VA-verksamhet?</p>	<p>närvarande finns dock väsentliga risker eftersom kommunen endast har en vattentäkt och kommunens vattenverks produktionskapacitet kan beskrivas som ansträngd. Om kommunens vattentäkt skulle förorenas saknas tillgång till tillräckligt reservvatten. Mot bakgrund av detta bedömer vi att kommunstyrelsen beslut att ansluta VA-nätet till fler vattentäkter genom intentionsavtal med Kungälv kommun säkerställer ökad tillgång till dricksvatten. Vidare bedömer vi att det är väsentligt att utläckaget av producerat dricksvatten minskar för att säkerställa god vattenförsörjning i framtiden. En förutsättning för att kunna arbeta på ett strukturerat sätt med att minska utläckaget är enligt vår bedömning att utgå från en DUF-plan, där ledningsnätets underhålls- och förnyelsebehov tydligt prioriteras. För närvarande saknas DUF-plan, vilket är en väsentlig brist. Det är dock positivt att verksamheten nu prioriterar att arbeta fram en DUF-plan.</p> <p>» Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsens hantering av dagvatten stärkas genom att anta en dagvattenstrategi. För närvarande hanteras planering av dagvatten i de respektive detaljplanerna. Vår bedömning är att detta arbete skulle stärkas av en fastställd dagvattenstrategi som förtydligar den långsiktiga strategi avseende dagvattenhantering för kommunen i helhet. En dagvattenstrategi kan exempelvis förtydliga roll- och ansvarsfördelning mellan det allmänna och enskilda tydliggörs och en långsiktig strategi med hänsyn till klimatförändringar, risk för översvämningar etc.</p> <p>» Vi bedömer att planering av reinvestering och underhåll av kommunens befintliga VA-verksamhet bör stärkas. Fram till nu har reinvestering av VA-verksamheten inte föregåtts av en strategisk planering, utan utgjorts av en lika stor pott från år till år, vars medel fördelats löpande under året. För att säkerställa en strategisk planering och en effektiv användning av resurser är vår bedömning att det behövs en prioriteringsordning över underhåll- och förnyelsebehovet utifrån samlad analys. Det är därför positivt att det pågår ett arbete med att ta fram DUF-plan. Vår bedömning är att avsaknaden över strategisk planering varit en väsentlig brist, men att det arbete som påbörjats är positivt. Exempelvis pågår filmning av ledningsnätet, dokumentation av underhållsarbete i VA-banken samt simulering av ledningsnätets belastning. Denna information kan utgöra underlag till den kommande DUF-planen.</p>
<p>Har kommunstyrelsen antagit investerings- och underhållsplaner för att säkerställa drift och underhåll av vatten- och avloppsnetet?</p>	<p>Kommunstyrelsen har inte antagit någon DUF-plan för VA-ledningsnätet. VA-ledningsnätet i Stenungsunds kommun är åldersdigert och i behov av underhåll eller förnyelse. Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsen säkerställa att en DUF-plan snarast arbetas fram.</p>
<p>Hur säkerställer kommunstyrelsen uppföljning av drift, underhåll och inve-</p>	<p>Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsen stärka uppföljning av drift, underhåll och investering av VA-verksamheten. Underhåll av VA-ledningarna dokumenteras i VA-banken och investeringsprojekt. Vår bedömning är att det är svårt att följa upp drift, underhåll och investeringars påverkan på VA-</p>

steringar i VA-verksamheten?	försörjning utan en DUF-plan där VA-försörjningens behov har kartlagts och analyserats, exempelvis genom beräkning av underhållsskuld och/eller förnyelsetakt.
------------------------------	--

5.2. Slutsats

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av vatten- och avloppsverksamheten i kommunen. Utifrån granskningens syfte och revisionsfrågor, uppställda revisionskriterier och grunderna för ansvarsprövning bedömer vi att kommunstyrelsen bör stärka styrning, uppföljning och kontroll av VA-försörjningen. Flera väsentliga styrdokument och planer saknas och det finns brister inom uppföljning och intern kontroll. Delar av kommunens VA-anläggning har omfattande underhålls- och investeringsbehov samtidigt som utbyggnadsbehovet av VA-anläggningen är omfattande till följd av flera exploateringsprojekt och befolkningsökning. Det pågår dock ett arbete för att stärka styrningen av VA-försörjningen, exempelvis sammankoppling av dricksvattenledning med Kungälv kommun, planerad VA-sanering, framarbetande av DUF-planer, kartläggning av ledningsnäten och framtagandet av dagvattenpolicy. Det är enligt vår bedömning väsentligt att kommunstyrelsen följer det utvecklingsarbete som sker inom VA för att säkerställa att styrning, uppföljning och kontroll av VA-försörjningen stärks.

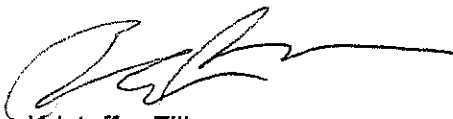
5.3. Identifierade förbättringsområden/rekommendationer

I granskningen har vissa förbättringsområden identifierats och mot bakgrund av dessa rekommenderas kommunstyrelsen att:

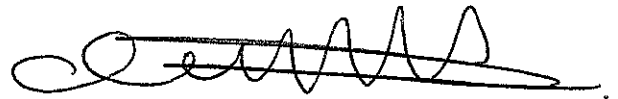
- ▶ Säkerställa att det upprättas planer för de viktigaste delarna av VA-verksamheten i syfte att uppnå långsiktighet i VA-försörjning, exempelvis genom en översyn av befintliga planer och analys av vad som saknas. Vatten- och havsmyndigheten och Naturvårdsverkets rapport kan ge goda exempel på hur man kan arbeta med planering av VA.
- ▶ Säkerställa att det systematiskt samlas in underlag om underhålls och förnyelsebehovet av VA-anläggningen, exempelvis genom DUF-planer.
- ▶ Säkerställa att det sker ett ändamålsenligt arbete för att minska utläckage och inläckage i ledningsnäten.
- ▶ Säkerställa att det genomförs en dokumenteras riskanalys av VA-verksamheten och att riskerna hanteras, exempelvis genom en internkontrollplan.
- ▶ Stärka uppföljningen av underhåll och investeringar, exempelvis genom DUF-plan. För närvarande saknas kunskap om eventuell underhållsskuld och förnyelsetakt. Vidare saknas struktur för kostnadsuppföljning av genomförda investeringar.
- ▶ Säkerställa att befintligt underlag för vattenförsörjning är tillräcklig för planering av kommunens vattenförsörjning, om inte kan det vara relevant att upprätta en kommunal vattenförsörjningsplan.

- ▶ Säkerställa att arbetet med dagvattenhanteringen stärks, exempelvis genom en fastställd dagvattenstrategi som hanterar kommande utmaningar, exempelvis klimatförändringar och översvämningar.
- ▶ Säkerställa att arbetet med kompetensförsörjningen inom VA-området stärks, exempelvis genom kompetensförsörjningsplan som kan innehålla strategier för rekrytering, lönebildning för bristyrken och vidareutbildning av befintlig personal.

Göteborg den 10 oktober 2016



Kristoffer Filipsson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Mikaela Bengtsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB



Hans Gavin
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB

Bilaga 1. Bakgrund

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 som i Stenungsunds kommun ansvarar för vatten- och avloppsförsörjningen samt underhåll och drift av kommunens VA-nät.

På uppdrag av kommunstyrelsen arbetar styrelsens samhällsbyggnadsutskott bland annat med VA-frågor. Detta innebär att utskottet ansvarar för uppföljning på området och för en del beslutsfattande i enlighet med kommunstyrelsens delegationsordning. Kommunens tjänstemannaorganisation för VA-frågor återfinns inom sektor samhällsbyggnad och utgörs av VA-enheten. Från och med 2015 har VA- och avfallsverksamheterna inom Stenungsund och Tjörns kommun samlokaliseras och delar nu lokaler i Stenungsund.

Största delen av Stenungsunds dricksvatten produceras i ett vattenverk som drivs av extern leverantör. Kommunen köper vatten av leverantören men ansvarar för alla ledningsnät för distribution av vattnet. Kommunen har även två mindre vattenverk som drivs i egen regi. Reining av kommunalt avloppsvatten sker i kommunens tre reningsverk som samtliga drivs i kommunal regi.

I tidigare granskningar och förstudier har kommunrevisionen uppmärksammat att kommunens planering av underhåll avseende ledningar i VA-nätet är bristfällig och att kommunen står inför en rad utmaningar inom VA-området. Exempelvis har kommunen vid ett flertal tillfällen inte kunnat leverera tjänligt dricksvatten och reservkapaciteten i dricksvattenförsörjningen är begränsad. Vidare framgår av kommunens budget att ledningsnätet är åldersdiger, att stora utbyggnadsbehov föreligger samt att myndigheternas krav på dricksvatten och avlopp ökar.

De förtroendevalda revisorernas uppdrag är att pröva om den verksamhet som bedrivs av styrelsen och nämnderna sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande samt om den interna kontrollen som görs inom styrelsen och nämnderna är tillräcklig. Revisorerna i Stenungsunds kommun har i samband med sin risk och väsentlighetsanalys identifierat risker kopplade till styrning och uppföljning av kommunens arbete med VA-försörjning. Bland annat finns risk att kommunen inte lever upp till sina skyldigheter enligt lagen om allmänna vattentjänster, att styrelsen inte når de mål fullmäktige satt upp på området samt att verksamheten bedrivs utan tillfredsställande intern kontroll. Mot bakgrund av ovanstående har revisorerna beslutat att genomföra en granskning av arbetet med VA-försörjning i Stenungsunds kommun.

Bilaga 2. Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning kommer i huvudsak att utformas med utgångspunkt från följande:

- ▶ Kommunallagen (1991:900)
 - ▶ Av 6 kap. § 7 framgår att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.
- ▶ Lag om allmänna vattentjänster
 - ▶ Av § 6 framgår att om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse, skall kommunen bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten eller vattentjänsterna behöver ordnas, samt se till att behovet snarast, och så länge behovet finns kvar, tillgodoses i verksamhetsområdet genom en allmän va- anläggning.
 - ▶ Av 10 § framgår att en allmän va-anläggning skall ordnas och drivas så att den uppfyller de krav som kan ställas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön och med hänsyn till intresset av en god hushållning med naturresurser. När det är förenligt med anläggningens huvudsakliga ändamål, bör den ordnas och drivas så att också andra allmänna intressen som har behov av anläggningen kan tillgodoses.
- ▶ 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 d.v.s. 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 dock 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 industri-

ändamål. En vattenförsörjnings-plan 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 dikningsföretag ofta recipient för dagvatten. Ansvarsfördelningen för kommunerna i förhållande till dikningsföretagens 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. Dokument- och intervjuförteckning

Dokumentförteckning:

- ▶ ABVA 07 – Allmänna bestämmelser för användande av Stenungsunds kommuns allmänna vatten- och avloppsanläggning.
- ▶ Arbetsgång för anslutning till kommunalt VA inom verksamhetsområdet
- ▶ Delegationsmatris VA
- ▶ Interna planeringsdokument VA-teknik
- ▶ Intensionsavtal om utbyggnad av VA-system
- ▶ Kommunstyrelsens delegation till utskotten
- ▶ Kommunstyrelsens delegationsordning
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll 2016
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente
- ▶ Material- och arbetsbeskrivning för anläggning av VA
- ▶ Organisationsskiss Teknisk verksamhet
- ▶ Samhällsbyggnadsutskottets protokoll 2016
- ▶ Strategisk plan 2016-2018 – Budget 2016
- ▶ Taxa för Stenungsunds kommuns allmänna vatten- och avloppsanläggning
- ▶ VA-saneringsplan 2014
- ▶ Verksamhetsplan och mål 2016 för verksamheten Mark och Teknik
- ▶ Verksamhetsplaner för Stenungsunds kommun 2016 – Mål och Budget
- ▶ Vägledning för kommunal VA-planering – För hållbar VA-försörjning och god vattenstatus. Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket.

Intervjuförteckning:

- ▶ Kommunstyrelsens presidium
- ▶ Samhällsbyggnadsutskottets presidium
- ▶ Kommunchef och sektorschef samhällsbyggnad
- ▶ Teknisk verksamhets verksamhetschef