

**Bräcke kommuns
revisorer**

Bräcke kommun
Kommunstyrelsen

För kännedom: Kommunfullmäktiges
presidium

2019-12-03

Revisionsrapport ”Granskning av underhållsplanering för VA-ledningsnät”

Revisionen har via KPMG genomfört granskning av kommunens underhållsplanering för VA-ledningsnät.

Revisionen hemställer om att kommunstyrelsen lämnar synpunkter avseende de rekommendationer och förslag som lyfts fram i rapportens sammanfattning.

Revisionen emotser svar senast den 9 mars 2020.

För Bräcke kommuns revisorer



Göran Näslund
Ordförande



Mats Eriksson
Vice ordförande



Granskning av underhållsplanering för VA-ledningsnät

Rapport

Bräcke kommun

KPMG AB

2019-12-03

Antal sidor 10



Bräcke kommun
Granskning av underhållsplanering för VA-ledningsnät

2019-12-03

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Organisation och styrning	5
3.2	Ekonomisk redovisning	8
4	Slutsats och rekommendationer	10
4.1	Rekommendationer	10

1 Sammanfattning

Vi har av Bräcke kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens underhållsplanering för VA-ledningsnät. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Syftet med granskningen är att bedöma om underhållet av VA-ledningsnät bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

Cirka hälften av befolkningen servas av den kommunala VA-verksamheten. Verksamheten består av 14 vattenverk, 15 reningsanläggningar, cirka 190 km ledningsnät och cirka 700 000 kbm dricksvatten levereras årligen.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunen inte har en tillräcklig planering gällande framtida utveckling samt framtida underhållsbehov av de kommunala vatten- och avloppsanläggningarna.

Vi uppfattar att arbetet med planering har varit inriktad på löpande drift och återkommande underhållsåtgärder, och att arbetet med strategisk planering samt flerårig åtgärdsplanering inte genomförts systematiskt.

Genom att uppgifter delvis finns i ostrukturerad form medför det svårigheter att ta fram en sammanställning och redovisning av underhållsbehovet över tid. Vi uppfattar inte heller att någon sådan sammanställning tagits fram, vilket skulle vara ett stöd för både ekonomisk och verksamhetsmässig planering.

Vi bedömer därför att såväl övergripande planering (motsvarande VA-plan) som förnyelseplanering är eftersatt och behöver utvecklas. Vi anser att det är väsentligt för att kunna bedriva en säker och effektiv verksamhet över tid, möjliggöra allokering av nödvändiga resurser och en systematisk prioritering mellan åtgärder och över tid.

Vi bedömer att särredovisning görs i enlighet med lagen om allmänna vattentjänster. Vi bedömer vidare att det finns ett behov av att säkerställa att resurser finns tillgängliga för genomförande av framtida åtgärder, där fond kan vara ett möjligt alternativ liksom justering av taxor.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Utveckla den strategiska planeringen, exempelvis genom att utarbeta en VA-plan, se avsnitt 3.1.
- Utveckla och tydliggöra åtgärdsplanering på kort sikt utifrån befintliga uppgifter, se avsnitt 3.1.1.
- Säkerställa finansiering av framtida åtgärdsbehov, se avsnitt 3.2.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Bräcke kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens underhållsplanering för VA-ledningsnät. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Att löpande planera och utföra underhåll av kommunens VA-ledningsnät spelar en avgörande roll för kommunen att erbjuda tjänster utan avbrott till medborgarna så som förstklassigt vatten och fungerande avlopp. Ur ekonomiskt perspektiv är det viktigt att rätt insatt och utförd underhåll ger förlängd livslängd så att anläggningarnas standard bibehålls och kostsamma akutåtgärder förebyggs. Underhållsinsatserna är därmed ett viktigt instrument för kommunens förutsättningar att leva upp till begreppet god ekonomisk hushållning.

Mål och riktlinjer för skötsel av anläggningar är viktigt för att upprätthålla en hög kvalitet i underhåll och reinvestering. Realistiska underhållsplaner utifrån behoven är också en nödvändig utgångspunkt.

Revisorerna bedömer att det finns en risk för eftersatt underhåll i kommunens anläggningar. Revisorerna anser att det är väsentligt att kommunen erbjuder tjänster utan avbrott samt att inte framtida medborgare behöver betala för en tidigare upparbetad underhållsskuld.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om underhållet av VA-ledningsnät bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- om processen för och rutinerna kring framtagande av underhållsplaner är tydliggjord och känd samt om det finns rutiner för att uppdatera underhållsplanerna i samband med att åtgärder utförs?
- om kommunens budget för underhåll överensstämmer med bedömt underhållsbehov?
- om kommunens kostnader för VA-ledningsnätet särredovisas i enlighet med lagen om allmänna vattentjänster?
- om det sker en löpande utvärdering och uppföljning av underhållsplanerna?

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster
- Tillämpbara interna regelverk och policys



Bräcke kommun

Granskning av underhållsplanering för VA-ledningsnät

2019-12-03

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av relevanta dokument så som
 - Reglemente
 - Årsredovisningar och ekonomisk delårsuppföljning
 - Egenkontrollprogram
 - Svenskt Vattens Hållbarhetsindex – enkätsvar Bräcke
 - Arbetsmaterial avseende åtgärdsplanering
- Intervjuer med berörda tjänstepersoner - VA-chef, VA-ingenjör, ekonom och ekonomiassistent.

Rapporten har faktakontrollerats av VA-chef, VA-ingenjör och redovisningsekonom.

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation och styrning

Kommunstyrelsen är ansvarig för kommunens vatten- och avloppshantering. VA-enheten är placerad vid teknik- och infrastrukturavdelningen, och ansvarar för drift och skötsel av ledningsnät samt vatten- och avloppsanläggningar. VA-enheten består av VA-chef, VA-ingenjör samt arbetsledare och fyra drifttekniker. Enheten har även stöd av en entreprenadingenjör och en infrastrukturingenjör inom avdelningen.

Verksamheten finansieras via en av fullmäktige fastställd VA-taxa. Cirka hälften av kommunens invånare servas av den kommunala VA-verksamheten. Verksamheten består av 14 vattenverk, 15 reningsanläggningar, cirka 190 km ledningsnät och cirka 700 000 kbm dricksvatten levereras årligen.

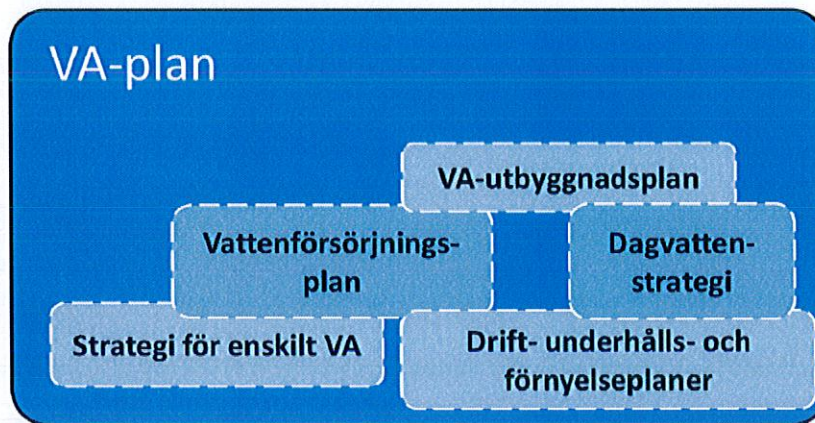
Det finns ett dokument som beskriver inriktning och mål för VA-verksamheten, "VA 2050", enligt uppgifter framtaget år 2013. Det används enligt intervjuade inte aktivt som styrande för verksamheten, och följs heller inte upp. I kommunplanen¹ berör ett av miljömålen dricksvatten, men målet är av inriktningskaraktär. Däremot sker en redogörelse av bl.a. måluppfyllelse i den årliga redovisningen av VA-verksamheten. De fyra redovisade målen har varit samma de senaste två åren, och är enligt uppgifter inte fastställda av kommunstyrelsen. Enligt intervjuade är ambitionen att under vintern se över och revidera övergripande inriktning och mål.

Bräcke kommun ingår i Bottenhavets vattendistrikt. Under år 2016 beslutade Vattendelegationen för Bottenhavets vattendistrikt om en förvaltningsplan och ett åtgärdsprogram för distriktets vattenförekomster för förvaltningsperioden 2016-2021. En av åtgärderna som berör kommunerna är att upprätta och utveckla vatten- och avloppsplaner (åtgärd 7)². Som stöd för framtagande av en VA-plan finns *Vägledning för kommunal VA-planering*³. Figuren nedan är hämtad ur vägledningen och är en principiell bild med exempel på innehåll i en VA-plan.

¹ Kommunplan 2019-2021, sid 20.

² Förvaltningsplan 2016-2021 för Bottenhavets vattendistrikt, del 4, åtgärdsprogram 2016-2021 – åtgärder riktade till myndigheter och kommuner samt konsekvensanalys.

³ Vägledning för kommunal VA-planering, Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:1.



Vägledningen innehåller även ett förslag till arbetsgång, där VA-planerna utformas stegvis för att ge ett så välbyggt beslutsunderlag som möjligt. Figuren nedan är hämtad ur vägledningen.

Dagvatten						
Spillvatten						
Dricksvatten		Steg 1	Steg 2	Steg 3	Steg 4	Steg 5
		Att starta VA-planeringen	VA-översikt	VA-policy	VA-plan	Implementering och uppföljning
Inom	Inom nuvarande verksamhetsområde	Tydligt (politiskt) uppdrag	Känd information	Strategiska vägval	Plan för allmän VA-försörjning	Beslut i budget-process
Inom	Inom framtida verksamhetsområde		Nuläge			
Utanför	Utanför framtida verksamhetsområde		Förutsättningar		Riktlinjer	Plan för VA-försörjning utanför nuvarande verksamhetsområde
		Förvaltningsövergripande arbetsgrupp	Strategiska frågor	Prioriteringsgrunder	Uppdatering	

Sammantaget uppfattar vi att det i stort sett saknas en aktuell strategisk styrning och planering motsvarande VA-plan enligt ovan.

Bräcke kommun har också sedan några år deltagit i Svenskt Vattens undersökning Hållbarhetsindex, som är ett verktyg som kommuner kan använda som stöd för att

Bräcke kommun

Granskning av underhållsplanering för VA-ledningsnät

2019-12-03

analysera och förbättra sin verksamhet. Det nationella resultatet⁴ visar att status på de kommunala vatten- och avloppstjänsterna är god idag, men många kommuner behöver öka kapaciteten för långsiktig planering och investeringar. Små kommuner står inför särskilt stora utmaningar och samverkanslösningar är en viktig faktor för att möta framtidens utmaningar. Vi bedömer att de nationella resultaten stämmer även väl in på Bräcke kommun.

Bräcke kommun deltar i ett samarbete med länets kommuner, där bl.a. VA-cheferna har regelbundna träffar. Det har även anordnats en driftteknikerträff inom länet, vilket planeras ske varje halvår. Det finns även planer på liknande träffar för VA-ingenjörer. Vidare finansieras en gemensam resurs för stöd och samordning av bl.a. kurser och utbildningar.

Kompetensförsörjning bedöms av intervjuade vara en stor utmaning, och Bräcke har därför bidragit med praktikplatser vid yrkeshögskoleutbildning för drifttekniker.

3.1.1 Planering av underhåll och förnyelse

Inom VA-området används olika begrepp för olika typer av planerade åtgärder. Underhållsåtgärder används för återkommande uppgifter, t ex spolning av ledningar, rotskärning och motionering av ventiler. Förnyelseåtgärder innebär att antingen att ledningsdelar byts ut mot motsvarande standard och kapacitet eller att kapaciteten förbättras.

Bräcke kommun har ett egenkontrollprogram avseende dricksvattenförsörjning⁵. I programmet ingår rutiner för underhåll, och avser bl.a. återkommande kontroller, provtagning och åtgärder vid vattenverk och ledningsnät. Enligt intervjuade följs dessa rutiner. För det löpande arbetet sker planering inom enheten på månadsmöten. I huvudsak har tillgängliga resurser enligt intervjuade använts till att genomföra löpande drift- och återkommande underhållsåtgärder. Huvuddelen av dessa åtgärder sker i egen regi.

Även gällande förnyelseåtgärder har vissa åtgärder genomförts, exempelvis ledningsbyten. Vad gäller underlag för planering finns ledningsnätet för vissa tätorter inlagt i kartdatabas, medan det i övrigt finns inlagda på kartor i "pappersformat". Även driftstörningar och klagomål finns i huvudsak dokumenterade, men inte kopplat till systemstöd utan hanteras manuellt. Intervjuade menar att det systemstöd som finns tillgängligt inom teknik- och infrastrukturavdelningen inte upplevs anpassat för VA-verksamheten. Filmning av ledningar görs vid behov, och används som ett underlag för framtida åtgärder. En annan aspekt för prioritering av åtgärder är samplanering med vägrenovering. Vidare har en nulägesanalys gällande vattenverk och reningsverk nyligen genomförts, och kommer att användas som underlag för prioritering och planering av åtgärder.

Vid intervjuer beskrivs att planeringsarbetet haft fokus på att hantera löpande arbete och mer akuta åtgärdsbehov. Det finns inte någon dokumenterad planering för förnyelseåtgärder, men en lista över kända åtgärdsbehov finns inom VA-enheten. Vi

⁴ www.svensktvatten.se/vattentjanster/organisation-och-juridik/va-statistik/hallbarhetsindex/. Redogörelsen avser Resultatrapport 2018.

⁵ Fastställt av KS §159/2017.

uppfattar att det även ingår åtgärder avseende återkommande underhåll i denna lista. Åtgärdsbeskrivningar liksom att status och kommentarer uppdateras i viss mån löpande, men det finns en uttalad osäkerhet i att uppgifterna är fullständiga och uppdaterade kring samtliga åtgärder. Vidare saknas kostnadsbedömning för respektive åtgärd. Sett till kostnader uppges att åtgärdsbehov avseende avloppsverk samt övervakningssystem är de enskilt största områdena.

3.1.2 Bedömning

Vi uppfattar att arbetet med planering har varit inriktad på löpande drift och återkommande underhållsåtgärder, och att arbetet med strategisk planering samt flerårig åtgärdsplanering inte genomförts systematiskt.

Genom att uppgifter delvis finns i ostrukturerad form medför det svårigheter att ta fram en sammanställning och redovisning av underhållsbehovet över tid. Vi uppfattar inte heller att någon sådan sammanställning tagits fram, vilket skulle vara ett stöd för både ekonomisk och verksamhetsmässig planering.

Vi bedömer därför att såväl övergripande planering (motsvarande VA-plan) som förnyelseplanering är eftersatt och behöver utvecklas. Vi anser att det är väsentligt för att kunna bedriva en säker och effektiv verksamhet över tid, möjliggöra allokering av nödvändiga resurser och en systematisk prioritering mellan åtgärder och över tid.

3.2 Ekonomisk redovisning

Enligt lagen om allmänna vattentjänster (2006:412) ska verksamheten bokföras och redovisas enligt god redovisningssed där resultat- och balansräkningar redovisas särskilt och där det framgår hur kostnader som är gemensamma med andra verksamheter har fördelats. Enligt lagen ska redovisningen även finnas tillgänglig när den är fastställd, motivet är att tillgodose behovet att kontrollera att rätt VA-avgifter tas ut (§ 50). Avgifterna får inte överskrida de kostnader som är nödvändiga för att driva verksamheten (§ 30).

Som grund för VA-avgifter finns *Taxa för allmänna vatten- och avloppsanläggningar*⁶. Avgifterna utgörs av anläggningsavgifter (engångsavgifter) och brukningsavgifter (periodiska avgifter). Därutöver finns *Allmänna bestämmelser för användande av Bräcke kommuns allmänna vatten- och avloppsledning*⁷.

Bräcke kommun gör årligen en separat redovisning av VA-verksamheten. Den finns bl.a. tillgänglig via kommunens hemsida⁸. I denna ingår förvaltningsberättelse, resultaträkning, balansräkning och redovisningsprinciper. Vidare redovisas kostnader som varit gemensamma med andra verksamheter, exempelvis stödfunktioner som ekonomi och IT-system. Det som redovisas som gemensam kostnad kommer enligt uppgift att minska under år 2019 jämfört med tidigare år, då vissa lönekostnader belastar VA-verksamheten direkt istället för som tidigare indirekt.

⁶ KF 2018-11-14, § 128 (senaste ändring, ursprungligen antagen 1995-12-20, § 100).

⁷ KF 2012-06-13, § 42.

⁸ www.bracke.se/kommunochpolitik/ekonomi/arsredovisningar

Vid ingången av år 2019 fanns ett underuttag av brukaravgifter, som under året har korrigerats. Taxorna höjdes med ca 10 procent år 2019, efter att ha varit oförändrade under ett flertal år.

För närvarande upptas lån för investeringsåtgärder inom kommunens låneutrymme. Enligt uppgifter finnas ett stort framtida investeringsbehov, vilket medför kostnadsökningar både i form av kapitalkostnader och resurser. Dels behöver investeringarna finansieras, men VA-verksamheten (kollektivet) måste även ha utrymme för de kostnadsökningar som detta innebär.

Som en del i att hantera frågan har det därför påbörjats interna diskussioner om att bygga upp en fond för investeringar, exempelvis för investering i övervakningssystem. Vattenlagen ger möjlighet för att avsätta medel till en fond för framtida nyinvesteringar.

Det förutsätter att:

- det finns en fastställd investeringsplan,
- avsättningen avser en bestämd åtgärd,
- åtgärderna och de beräknade kostnaderna för den redovisas i planen,
- det av planen framgår när de avsatta medlen är avsedda att tas i anspråk, och
- planen innehåller de upplysningar som i övrigt behövs för att bedöma behovet av avsättningens storlek.

Enligt redovisningen har VA-verksamheten haft ett ekonomiskt noll-resultat de senaste fyra åren. Samtidigt finns, som tidigare nämnts, ett eftersatt förnyelse- och investeringsbehov, bland annat gällande avloppsverk och övervakningssystem, som behöver hanteras framåt.

3.2.1 Bedömning

Vi bedömer att särredovisning görs i enlighet med lagen om allmänna vattentjänster. Vi bedömer vidare att det finns ett behov av att säkerställa att resurser finns tillgängliga för genomförande av framtida åtgärder, där fond kan vara ett möjligt alternativ liksom justering av taxor.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att kommunen inte har en tillräcklig planering gällande framtida utveckling samt framtida underhållsbehov av de kommunala vatten- och avloppsanläggningarna.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Utveckla den strategiska planeringen, exempelvis genom att utarbeta en VA-plan, se avsnitt 3.1.
- Utveckla och tydliggöra åtgärdsplanering på kort sikt utifrån befintliga uppgifter, se avsnitt 3.1.1.
- Säkerställa finansiering av framtida åtgärdsbehov, se avsnitt 3.2.

Datum som ovan

KPMG AB



Lena Medin
Certifierad kommunal revisor



Mikael Lindberg
Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.