



# Granskning av planering och underhåll av vatten och avlopp

Rapport

Sätters kommun

KPMG AB

2020-06-01

Antal sidor 11

Antal bilagor 0



**Sätters kommun**

Granskning av planering och underhåll av vatten och avlopp

2020-06-01

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Styrning och roller	5
3.2	Samordning mellan gata och VA	6
3.3	Dokumentation	7
3.4	Reinvesteringstakt och statistik	8
4	Slutsats och rekommendationer	10
4.1	Rekommendationer	11

## 1 Sammanfattning

Vi har av Sätters kommuns revisorer fått i uppdrag att granska rutinerna kring kommunens planering och underhåll av vatten och avlopp. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Syftet med granskningen är att bedöma om samhällsbyggnadsnämndens underhåll av VA-anläggningar och nät är tillräcklig eller om det innebär risker för kommunen ur ett ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv.

Samhällsbyggnadsnämndens uppdrag från fullmäktige är tydligt och dokumenterat. Roller och avgränsningar per verksamhetsområde inom förvaltningen är enligt vår bedömning tydlig. Däremot är nämndens mål inom VA-området vagt formulerat och omöjligt att mäta. Det finns också brister i hur mål dokumenteras och följs upp. Till exempel har tjänstemännen uppgett att det finns ett mål om 80 års förnyelsetakt för ledningsnätet, men den uppgiften kan inte styrkas av innehållet i VA-enhetens verksamhetsplan.

Mindre underhållsarbeten gör nämnden i egen regi och till de större används upphandlade leverantörer av entreprenadtjänster. Vi bedömer att det finns brister i rapporteringen från entreprenörerna vilket gör det svårare för nämnden att fördela kostnaderna mellan skatte – och avgiftskollektiven.

Underhållet av ledningsnätet försvåras av att det saknas information om nätet i vissa delar. Den saknade informationen gör det svårt för nämnden att planera underhållet på ett effektivt sätt avseende prioriterade arbeten. Även planeringen för underhållet av ledningsnätet på kort sikt har brister jämfört planeringen av underhållet för anläggningarna.

Vi kan konstatera att det finns underlag med konsekvensbeskrivningar på investeringar över 500 tkr. Vi anser dock att det finns brister i hur resonemanget kring driftskostnader är utformat i investeringsförslaget.

Enligt investeringsplanen kommer budgeten för investeringar inom VA att dubblas så snart som 2023 och i det scenariot är inte ens åtgärderna för att byta ut de slitna reningsverken med. Dessa omfattande investeringar kräver en organisation som matchar den.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi samhällsbyggnadsnämnden att:

- Nämnden bör förbättra målen avseende vatten och avlopp så att de är mätbara och relevanta.
- Nämnden bör ställa sådana krav på rapporteringen från entreprenörerna att fördelningen av kostnader mellan skatte- och avgiftskollektivet underlättas.
- Nämnden bör göra ansträngningar för att dokumentera ledningsnätets beskaffenhet på ett långsiktigt hållbart sätt i de delar där osäkerhet råder.
- Nämnden bör utveckla planerna för underhållet av ledningsnätet på kort sikt.

- Nämnden bör förstärka dokumentationen i investeringsförslagen i de delar som avser driftskostnaderna.
- Nämnden bör utveckla sin organisation inom investering och drift för att säkerställa ett ändamålsenligt arbetssätt under kommande stora investeringar inom VA.

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av Säters kommuns revisorer fått i uppdrag att granska rutinerna kring kommunens planering och underhåll av vatten och avlopp. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Revisionen upplever att det finns ett behov av att klarlägga ett antal frågeställningar avseende investeringar, drift och underhåll och vad det kan innebära för kommunen i ekonomiskt- och verksamhetsmässigt perspektiv.

Med anledning av ovanstående har kommunens revisorer dragit slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens rutiner avseende kommunens arbete med planering och underhåll av vatten och avlopp behöver granskas.

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om samhällsbyggnadsnämndens underhåll av VA-anläggningar och ledningsnät är tillräcklig eller om det innebär risker för kommunen ur ett ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Hur sker styrning, ledning och ansvar beträffande underhåll av anläggningar och ledningar för VA?
- Finns aktuella underhållsplaner för anläggningar och ledningar för VA?
- Hur är förnyelsetakten på ledningsnät i förhållande till beräknad livslängd (anslagsutveckling över tid)?
- Finns dokumentation avseende kort- och långsiktiga underhållsbehov (konsekvensbeskrivningar/beslutsunderlag)?
- Vilken samordning sker mellan gata/VA vid ledningsgrävningar (skattekollektivt respektive avgiftskollektivt)?
- Sker det en kostnadsfördelning mellan skatte- och avgiftskollektivt vid samordning enligt ovan?
- Använder kommunen statistik och nyckeltal för jämförelser och bedömning av kommunens egen status?

Granskningen avgränsas till verksamhetsåret 2020.

Granskningen avser samhällsbyggnadsnämnden.

## 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

— Kommunallagen 6 kap § 6

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

— Studier av följande dokument:

- Gemensamt reglemente och reglementen för styrelsen och nämnder i Sätters kommun, KF 2018-12-13, § 47
- Kommentarer till investeringsbudget 2021-2023, 2020-03-19
- Förvaltningens förslag Investeringsbudget 2020 – 2022
- Delegationsordning för samhällsbyggnadsnämnden, 2020-01-16
- Investeringsförslag under perioden 2017-2020
- Enhetsplan VA-enheten 2020
- VA-verk underhåll och renovering 2019-2021
- Driftsplanering ledningsnät
- Översiktlig förnyelseplan VA-ledningar, Kotekma AB 2017-11-29
- Budgetteknik 2020-2022

— Intervjuer med följande befattningar:

- Samhällsbyggnadschef
- VA- och renhållningschef

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportutkastet för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden. Inga synpunkter har lämnats.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Styrning och roller

- Hur sker styrning, ledning och ansvar beträffande underhåll av anläggningar och ledningar för VA?

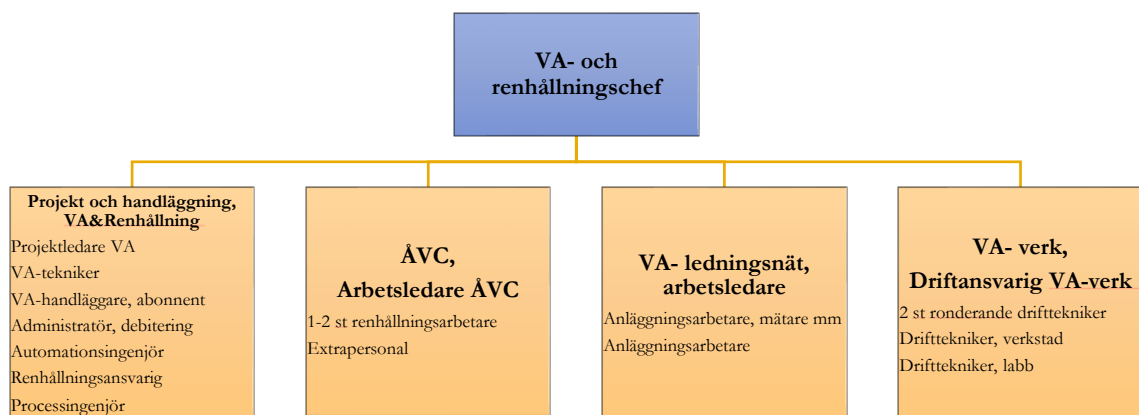
#### 3.1.1 Iakttagelse

Av reglementet för samhällsbyggnadsnämnden framgår det bl.a. att nämnden är kommunens VA-huvudman, att nämnden bevakar, driver, förvaltar och underhåller det allmänna intresset enligt fastighetsbildnings-, anläggnings- och ledningsrättslagarna och att nämnden ska svara för kommunens lagstadgade skyldigheter vad gäller allmänna vattentjänster.

Inom nämnden är VA-arbetet organiserat tillsammans med renhållningsarbetet på VA- och avfallsenheten som leds av VA- och renhållningschefen. Nämndens delegationsordning ger VA- och renhållningschefen befogenhet att fatta beslut inom områdena VA och avfall. Utan mellanchef leder chefen en stab av bl.a. projektledare, tekniker och ingenjörer som arbetar med projekt och handläggning. Inom områdena avfall, VA-ledningsnät och VA-anläggningar finns arbetsledare och driftsansvariga för respektive område.

VA-verksamheten drivs till största del i egen regi med egen personal. Maskintjänster i samband med markarbeten hyrs in av entreprenörer. Elinstallationer hyrs in av entreprenör. Drift, underhåll och en del renoveringar av verksamhetens maskinella utrustning sköts av egen personal.

På enheten finns två grupper med beredskapstjänstgöring. På Va-verken finns en grupp med fyra personer som har beredskap för VA-anläggningar. En grupp med sex personer (varav tre anställda på VA-enheten) har beredskap för gator & ledningsnät.



Målet "vatten och avlopp för framtiden" är samhällsbyggnadsnämndens mål avseende VA under 2020. Den aktivitet som omfattar underhåll av VA är "minska driftstörningar på verk".<sup>1</sup>

### 3.1.2 Bedömning

Samhällsbyggnadsnämndens uppdrag från fullmäktige är tydligt och dokumenterat. Utan att bedöma kvalitén på nämndens delegationsordning kan vi konstatera att den ger VA- och renhållningschefen befogenhet att fatta beslut inom områdena VA och avfall. Roller och avgränsningar per verksamhetsområde inom förvaltningen är enligt vår bedömning tydlig.

Nämndens mål inom VA-området anser vi vara vagt formulerat och omöjligt att mäta.

## 3.2 Samordning mellan gata och VA

- Vilken samordning sker mellan gata/VA vid ledningsgrävningar (skattekollektivt respektive avgiftskollektivt)?
- Sker det en kostnadsfördelning mellan skatte- och avgiftskollektivt vid samordning enligt ovan?

### 3.2.1 Iakttagelse

När det gäller ledningsgrävningar så finns det ett samarbete mellan olika delar av kommunen och andra ledningsägare på flera nivåer. Nämndens ansvarsområde omfattar även gata och park och ansvariga tjänstemän samordnar sitt arbete i en gemensam ledningsgrupp. Ledningsgruppen träffas veckovis. Utöver detta kallar gatukontoret till "mullvadsmöten" tre gånger per år där alla ledningsägare går igenom investeringarna för tre år framåt i syfte att samordna sitt arbete.

Kostnadsfördelningen mellan skatte- och avgiftskollektivt görs i varje projekt där förvaltningen går igenom de moment som utförts och kostnadsför dem på rätt ställe. Förvaltningen använder inte schabloner för detta. Av intervjuerna framgår det att tjänstemännen upplever att de arbeten som genomförs i egen regi är bättre dokumenterade än de som utförs av entreprenörer. Således är det enklare för förvaltningen att fördela kostnaderna i ett projekt som genomförts i egen regi.

### 3.2.2 Bedömning

Vi kan konstatera att det sker en samordning mellan gata och VA vid ledningsgrävningar. Det är vår bedömning att förvaltningen har verkat för en god samordning, inte bara inom kommunen utan också mellan andra ledningsägare.

Kostnadsfördelningen görs i varje projekt utan schablon vilket vi bedömer som positivt. Som vi uppfattar det görs endast mindre arbeten i egen regi och till de större använder nämnden upphandlade leverantörer av entreprenadtjänster. Vi bedömer att det finns en

---

<sup>1</sup> Enhetsplan VA 2020

brist i rapporteringen från entreprenörerna vilket gör det svårare för nämnden att fördela kostnaderna mellan skatte – och avgiftskollektiven. Vi anser därmed att nämnden bör ställa sådana krav på rapporteringen från entreprenörerna att fördelningen underlättas.

### 3.3 Dokumentation

- Finns aktuella underhållsplaner för anläggningar och ledningar för VA?
- Finns dokumentation avseende kort- och långsiktiga underhållsbehov (konsekvensbeskrivningar/beslutsunderlag)?

#### 3.3.1 Iakttagelse

Förvaltningen har en detaljerad plan för underhåll och renovering av anläggningar på kort sikt. Planen omfattar nuvarande behov och tre år framåt och åtgärderna är indelade i tre prioriteringsnivåer, en för varje år. När arbetet är utfört klarmarkeras åtgärden. För ledningsnätets del finns det en driftplanering för ett ännu kortare perspektiv som omfattar mer akuta eller enklare åtgärder.

VA-nätet i Säter är dokumenterat i systemet VA-banken, på papperskartor eller inte alls. Enligt uppgifter från intervjuade tjänstemän har VA-banken underutnyttjats historiskt sett och i vissa fall stämmer inte data i systemet med verkliga förhållanden. Det förekommer även fel i ledningskartor arkiverade på papper. På vissa håll inom kommunens geografiska omfattning finns ledningsnät som inte är dokumenterade alls.

När det gäller det långsiktiga underhållsbehovet (längre än tre år framåt) så finns det en investeringsplan som sträcker sig sex år framåt. Denna är dock inte lika detaljerad som planen med treårsperspektivet utan innehåller bara rubrik och budget för den enskilda investeringen.

På investeringar över 500 tkr upprättar nämnden ett underlag för investering där mallen för detta innehåller en rad rubriker under vilka tjänstemannen ska beskriva projektet. Konsekvenserna av att projektet uteblir är en av dessa rubriker. Granskningen har tagit del av flera underlag för investering mellan åren 2017-2020 och gemensamt för dem som avser VA är att beskrivningen av driftskostnaderna som kommer av investeringen ofta är knapphändiga eller i enstaka fall saknas helt. Enligt dokumentet "budgetteknik 2020-2022" som ger anvisningar om hur t.ex. investeringsförslag ska dokumenteras, ska en kalkyl över investeringens inköpsvärde samt årliga driftskostnader bifogas investeringsredogörelsen.

#### 3.3.2 Bedömning

Vi bedömer att det finns en plan för underhåll av anläggningar på kort sikt. Vi anser att planeringen för underhållet av ledningsnätet inte är tillräcklig. Underhållet av ledningsnätet försvåras även av att det saknas information om nätet i vissa delar. Den saknade informationen gör det svårt för nämnden att planera underhållet på ett prioriterat sätt. Vi anser att nämnden bör göra ansträngningar för att dokumentera ledningsnätets beskaffenhet i de delar där osäkerhet råder. Det är också viktigt att



dokumentationen sker på ett sätt som är långsiktigt hållbart och lätt för tjänstemännen att använda. Även planeringen kring underhållet av ledningsnätet bör förbättras.

Vi kan konstatera att det finns underlag med konsekvensbeskrivningar på investeringar över 500 tkr. Vi anser dock att det finns brister i hur resonemanget kring driftskostnader är utformat i investeringsförslaget.

### 3.4 Reinvesteringstakt och statistik

- Hur är förnyelsetakten på ledningsnät i förhållande till beräknad livslängd (anslagsutveckling över tid)?
- Använder kommunen statistik och nyckeltal för jämförelser och bedömning av kommunens egen status?

#### 3.4.1 Iakttagelse

I intervjuerna anger tjänstemännen att det finns ett mål om 80 års förnyelsetakt på VA-ledningsnätet och att förnyelsetakten för närvarande är ca 100 år. Påståendet har inte kunnat verifieras i varken verksamhetsplan<sup>2</sup> eller årsredovisning<sup>3</sup>.

Diagrammet nedan visar budget och utfall för VA-investeringar totalt över en utvald period. Budget och utfall för investeringar inom avfall har rensats ut vilket har givit en märkbar effekt i diagrammet på åren 2018 och 2019 då stora investeringar gjordes i en återvinningscentral och sopbil. Skillnaden mellan budget och utfall åren 2016 och 2017 jämfört 2018 och 2019 är påtaglig.

Av investeringsplanen med sexårsperspektivet framgår det att redan år 2023 kommer budgeten för VA-investeringar att ligga på mer än 44 mnkr vilket är mer än en fördubbling jämfört t.ex. 2018. Tjänstemännen uppger att kommunen kommer att rekrytera ytterligare en projektledare för att säkerställa en acceptabel genomförandegrad. Själva arbetet i fält kommer att genomföras av entreprenörer.

---

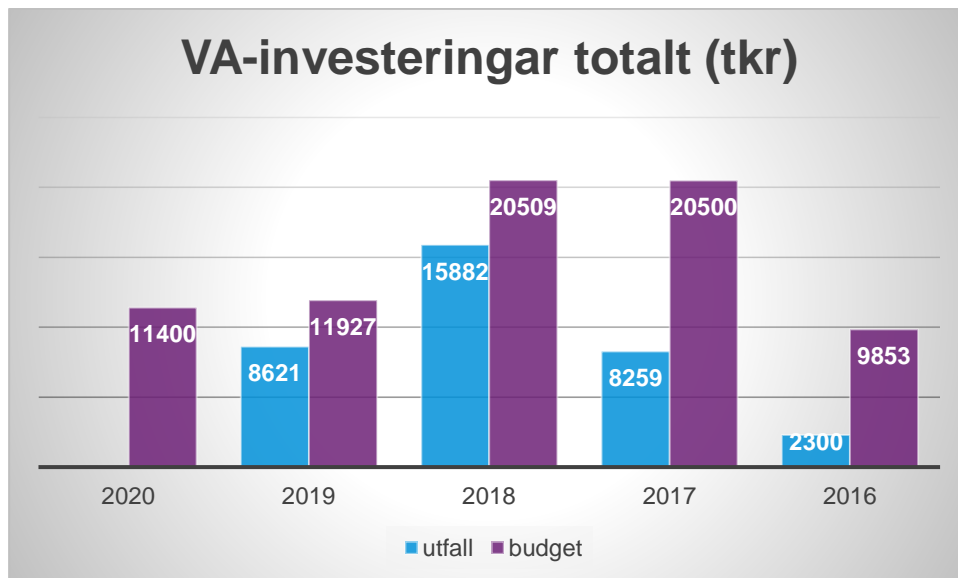
<sup>2</sup> Verksamhetsplan för VA-enheten 2020

<sup>3</sup> Årsredovisning Sätters kommun 2019

## Sätters kommun

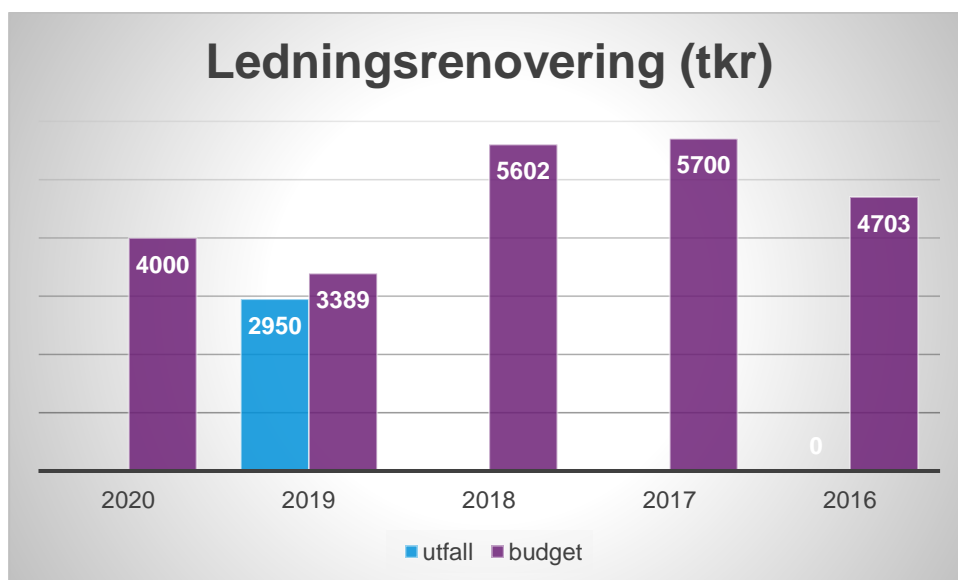
Granskning av planering och underhåll av vatten och avlopp

2020-06-01



Källa: Sätters kommun, årsredovisningar 2016-2019

I diagrammet nedan har budget och utfall för ledningsrenoveringar lyfts ut ur diagrammet för totala VA-investeringar. Värt att notera är att utfallet varit noll under åren 2016-2017 för att år 2018 öka till 17 tkr och därefter nästan 3 mnkr år 2019.



Källa: Sätters kommun, årsredovisningar 2016-2019

När det gäller statistik och nyckeltal så uppger tjänstemännen i intervjuer att nämnden rapporterar in statistik till VASS som är ett statistikverktyg tillhandahållet av Svenskt Vatten<sup>4</sup>. VASS är förbehållet ledningsägare, men det finns öppen statistik som omfattar Sätters kommun att hämta från trovärdiga källor på internet. I intervjuerna uppger

<sup>4</sup> Branschorganisation för livsmedelsproducenter och miljövärdhetsföretag i Sverige

tjänstemännen att nämnden inte har efterfrågat statistiska jämförelser med andra, jämförbara kommuner.

I intervjuerna uppger tjänstemännen att ett av kommunens reningsverk är i dåligt skick och att kommunen sannolikt behöver byta ut verket helt. Påståendet om verkets skick och förväntade utbyte bekräftas av fördjupad översiktsplan för Gustafs tätort<sup>5</sup>. Kommunen arbetar för närvarande med en vägvalsutredning avseende flera reningsverk och när nämnden har fattat beslut om vägval kan nämnden överväga om kommunen ska fondera medel från VA-taxan till den nya lösningen.

### 3.4.2 Bedömning

Målet om 80 års förnyelsetakt har inte kunnat styrkas genom dokumentation. Inte heller status som uppgetts till 100 års förnyelsetakt har kunnat styrkas. Därför kan vi inte bedöma om nämnden har mål för detta eller måluppfyllelsen för den delen.

Det är för det mesta svårt att göra rättvisa jämförelser när det gäller budget och utfall för investeringar eftersom enstaka projekt kan påverka jämförelsen. Det finns dock några saker som vi anser klarlagt i diagrammen ovan. Genomförandegraden inom VA-investeringar totalt har varit god under 2018 (77 %) och 2019 (72 %) vilket vi bedömer som positivt. Även för ledningsreoveringarna specifikt har genomförandegraden varit god 2019 (87 %). Dock är det låga utfallet åren 2016-2018 bekymrande och risken finns att år 2019 var en avvikelse.

Enligt investeringsplanen kommer budgeten för investeringar inom VA att dubblas så snart som 2023 och i det scenariot är inte ens åtgärderna för att byta ut de slitna reningsverken med. Dessa omfattande investeringar kräver en organisation som matchar den. Det är positivt att VA-enheten ska rekrytera en projektledare och vi anser att nämnden bör utveckla sin organisation så snabbt som möjligt för att möta behovet av kompetens och bibehålla den goda genomförandegraden.

Vi kan konstatera att nämnden inte använder statistik och nyckeltal för jämförelser och bedömning av kommunens egen status.

## 4 Slutsats och rekommendationer

Syftet med granskningen är att bedöma om samhällsbyggnadsnämndens underhåll av VA-anläggningar och ledningsnät är tillräcklig eller om det innebär risker för kommunen ur ett ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att nämnden har ett fungerande underhåll av VA-anläggningar och nät på kort sikt. Det finns dock vissa brister avseende målformulering, krav på entreprenörer, dokumentation av ledningsnätet, innehållet i investeringsförslagen och tjänstemannaorganisationens kapacitet inför stundande stora investeringar.

<sup>5</sup> Fördjupad översiktsplan, Granskningshandling maj 2018, Gustafs tätort 2018- 2030

## 4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi samhällsbyggnadsnämnden att:

- Nämnden bör förbättra målen avseende vatten och avlopp så att de är mätbara och relevanta.
- Nämnden bör ställa sådana krav på rapporteringen från entreprenörerna att fördelningen av kostnader mellan skatte- och avgiftskollektivet underlättas.
- Nämnden bör göra ansträngningar för att dokumentera ledningsnätets beskaffenhet på ett långsiktigt hållbart sätt i de delar där osäkerhet råder.
- Nämnden bör utveckla planerna för underhållet av ledningsnätet på kort sikt.
- Nämnden bör förstärka dokumentationen i investeringsförslagen i de delar som avser driftskostnaderna.
- Nämnden bör utveckla sin organisation inom investering och drift för att säkerställa ett ändamålsenligt arbetssätt under kommande stora investeringar inom VA.

Datum som ovan

KPMG AB

Karin Helin-Lindkvist  
*Certifierad kommunal revisor*

Johan Malm  
*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.