Au § 5

Dnr KS 0008/2016

Granskning av underhåll inom VA-verksamheten, Bergslagens kommunalteknik

Ärendebeskrivning

Revisionen för Bergslagens kommunalteknik har inkommit med granskning daterad den 7 december 2016 av underhåll inom VA-verksamheten. Granskningen grundar sig på en revisionsrapport från KPMG AB daterad den 1 december 2016. Revisorerna önskar kommentarer till gjorda iakttagelser vid granskningen senast den 20 februari 2017.

Allmänna utskottets beslut

Allmänna utskottet hänskjuter ärendet till kommunstyrelsen.

BERGSLAGENS KOMMUNALTEKNIK
Revisionen

2016-12-07

BERGSLAGENS KOMMUNALTEKNIK
2016 -12- 20
Dnr.....

Till:
Direktionen för Kommunalförbundet
Bergslagens Kommunalteknik

För kännedom:
Kommunfullmäktige Nora kommun
Kommunfullmäktige Lindesbergs kommun
Kommunfullmäktige Ljusnarsbergs kommun
Kommunfullmäktige Hällefors kommun

Granskning av underhåll inom VA-verksamheten

Revisorerna i Bergslagens Kommunalteknik har genomfört en granskning av underhållet inom VA-verksamheten i de olika medlemskommunerna. I granskningsarbetet har vi biträtts av konsulter från KPMG.

Projektets *syfte* har varit att bedöma om kommunalförbundet och medlemskommunerna har en tillfredsställande intern kontroll avseende underhåll av VA-verksamheten.

Efter genomförd granskning bedömer vi att BKT har ändamålsenlig dokumentation avseende kort- och långsiktiga underhållsbehov samt att den strategiska planeringen inom processen VA-ledningsnät är ändamålsenlig.

I förbundsordningen stipuleras att förbundet ska tillhandahålla den information som medlems-kommunerna begär. Mot den bakgrunden anser vi att det är viktigt att kommunalförbundet är lyhört för medlemskommunernas önskemål. Det är enligt vår mening viktigt att kommunikationen mellan förbundet och medlemmarna främst fokuserar på dialog snarare än kontroll.

Av BKT:s årsredovisning 2015 framgår att förnyelsetakten av ledningsnät behöver ökas. Det finns dock inget uttalat mål om vilken förnyelsetakt BKT ska ha. Enligt vår mening bör förbunds-direktionen i BKT verka för att respektive medlemskommuns fullmäktige fastställer ett faktiskt mål att arbeta mot när det gäller förnyelsetakten. Då sakkunskapen inom området finns inom BKT bör BKT således ta fram förslag som respektive medlemskommuns fullmäktige får ta ställning till.

Revisorerna önskar att direktionen inkommer med kommentarer till iakttagelserna senast 20 februari 2017.

För revisionen

Gunilla Carlsson, ordförande

Bergslagens Kommunalteknik

Granskning gällande underhåll inom VA-verksamheten
Revisionsrapport

Advisory
KPMG AB
1 december 2016
Antal sidor: 13

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig nämnd/styrelse	3
7.	Metod	3
8.	Projektorganisation	4
9.	Resultat	4
9.1	Organisation	4
9.2	Ansvarsfördelning	6
9.3	Uppsikt, information och dialog	7
9.3.1	Underhållsplanering	9
9.4	Driftaspekter: målsättningar och nyckeltal	12
9.4.1	Verksamhetsmål	12
9.4.2	Ovidkommande vatten och utläckage	12
9.4.3	Ledningsnätets förnyelsetakt	12

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

1. Sammanfattning

Vi har av revisorerna i Bergslagens Kommunalteknik (BKT) fått i uppdrag att genomföra en granskning gällande underhållet inom VA-verksamheten i de olika medlemskommunerna.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunalförbundet och medlemskommunerna har en tillfredsställande intern kontroll avseenden underhåll av VA-verksamheten.

Den lagstadgade kommunaltekniska verksamheten vatten och avlopp har överlåtits till förbundet. Ägandet av ledningsnät och anläggningar ligger dock hos respektive medlemskommun. Ansvarsfördelningen innebär att det är BKT som ser till att det finns en tillräcklig kontroll och uppföljning av att underhåll sker så att värden och funktion bevaras. Uppdrag och ansvarsfördelning är desamma för varje medlemskommuns anläggningar och har inte förändrats sedan kommunalförbundet bildades.

Eftersom det är medlemskommunerna som äger VA-anläggningarna och ledningsnäten är det de som fastställer investeringsutrymmet. Det är även fullmäktige i respektive medlemskommun som fastställer taxorna.

Enligt vår bedömning har BKT ändamålsenlig dokumentation avseende kort- och långsiktiga underhållsbehov genom den samlade bild som erhålls av ledningsnätets status etc. med hjälp av de olika arbetssätt, dokument och verksamhetssystem som presenteras närmare i avsnitt 9.3.1. Vår bedömning är därmed att den strategiska planeringen inom processen VA-ledningsnät är ändamålsenlig. Dock tolkar vi det som att såväl kommunalförbundet som medlemskommunerna fortsatt bör fokusera på att utveckla dialogen kring underhålls- och investeringsbehov eftersom det förefaller finnas vissa brister i kommunikationen.

I förbundsordningen stipuleras att förbundet ska tillhandahålla den information som medlemskommunerna begär. Mot den bakgrunden anser vi att det är viktigt att kommunalförbundet är lyhört för medlemskommunernas önskemål. Det är enligt vår mening viktigt att kommunikationen mellan förbundet och medlemmarna främst fokuserar på dialog snarare än kontroll.

Beträffande nyckeltal konstaterar vi att processen VA-ledningsnät för 2016 har ett (1) fastställt verksamhetsmål vilket lyder "Antal vattenläckor, avloppsstoppar och källaröversvämningar ska minska, baserat på tidigare årsstatistik." Målet följs upp i delårsbokslut och årsredovisning och rapporteras till medlemskommunerna inom ramen för dessa.

Av BKT:s årsredovisning 2015 framgår att förnyelsetakten av ledningsnät behöver ökas. Det finns dock inget uttalat mål om vilken förnyelsetakt BKT ska ha. Enligt vår mening bör förbundsdirektionen i BKT verka för att respektive medlemskommuns fullmäktige fastställer ett faktiskt mål att arbeta mot när det gäller förnyelsetakten. Då sakkunskapen inom området finns inom BKT bör BKT således ta fram förslag som respektive medlemskommuns fullmäktige får ta ställning till.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

2. Bakgrund

Revisorerna har i revisionsplaneringen för 2016 uppmärksammat risker beträffande underhållet inom VA-verksamheten inom kommunalförbundets medlemskommuner.

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

Syftet med granskningen har varit att klarlägga vem som har ansvar för vad samt hur det säkerställs att det finns en tillräcklig kontroll och uppföljning av att underhåll sker så att värden och funktion bevaras. Granskningen har också syftat till att bedöma huruvida underhållet är tillräckligt eller om det innebär risker för såväl medlemskommunerna som kommunalförbundet i ett ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv.

3. Syfte

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunalförbundet och medlemskommunerna har en tillfredsställande intern kontroll avseenden underhåll av VA-verksamheten.

I syftesformuleringen ingår att besvara följande:

- Vem ser till att det finns en tillräcklig kontroll och uppföljning av att underhåll sker så att värden och funktion bevaras?
- Hur sker styrning, ledning och ansvar beträffande underhåll av ledningsnät?
    - Är uppdrag och ansvarsfördelning tydliga och desamma för varje medlemskommuns anläggningar?
    - Är uppdraget och ansvarsfördelningen stabil över tid eller förändras detta?
    - Har BKT förutsättningar att utföra sitt uppdrag?
- Vilka målsättningar finns? Hur lever medlemskommunerna och BKT upp till sina respektive målsättningar och åtaganden?
- Vilken statistik och vilka nyckeltal följer direktionen respektive medlemskommunerna?
- Finns aktuella underhållsplaner för ledningsnätet?
- Hur är förnyelsetakten på ledningsnät i förhållande till beräknad livslängd?
- Finns dokumentation avseende kort- och långsiktiga underhållsbehov?
- Vilken samordning sker mellan gata/VA vid ledningsgrävningar?

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

- Driftaspekter:
  - avloppsstopp
  - vattenläckor
  - ovidkommande vatten (inträngning)
  - utläckage (svinn) och övrigt svinn dvs. det som inte sker via utläckage

4. Avgränsning

Granskningen har omfattat VA ledningsnät. I och med att det i våra intervjuer har diskuterats frågeställningar som har med VA-anläggningarna att göra kommer vi i vissa delar av rapporten även att beröra sådant som har med anläggningssidan att göra. Anläggningssidan berörs dock mycket kortfattat då avgränsningen gäller underhåll av ledningsnätet.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om verksamheten uppfyller

- Kommunallag
- VA-lagen (Lag om allmänna vattentjänster)
- Förbundsordning för Bergslagens Kommunalteknik

6. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har avsett förbundsdirektionen i Bergslagens Kommunalteknik samt kommunstyrelserna i medlemskommunerna Lindesbergs kommun, Nora kommun, Hällefors kommun och Ljusnarsbergs kommun.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän i kommunalförbundet och medlemskommunerna
  - Ekonomichef och fastighetskoordinator i Hällefors kommun

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

- Kommunchef i Lindesbergs kommun
- Kommunchef och ekonomichef i Ljusnarsbergs kommun
- Kommunchef i Nora kommun
- Kvalitetsledare VA-ledningsnät i Bergslagens Kommunalteknik
- Förbundschef i Bergslagens Kommunalteknik

Samtliga intervjuade har sakgranskat rapporten.

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Andreas Wendin, kommunal revisor, och Kristian Gunnarsson, certifierad kommunal yrkesrevisor.

9. Resultat

Bergslagens Kommunalteknik (BKT) bildades den 1 januari 2003. Medlemskommunerna är Hällefors, Lindesberg, Ljusnarsberg och Nora. Ändamålet med förbundet är att medlemmarna "överlåter de lagstadgade kommunaltekniska verksamheterna vatten och avlopp, avfall och gata/trafik till förbundet." Dessutom överlåts en del icke-lagstadgad verksamhet.

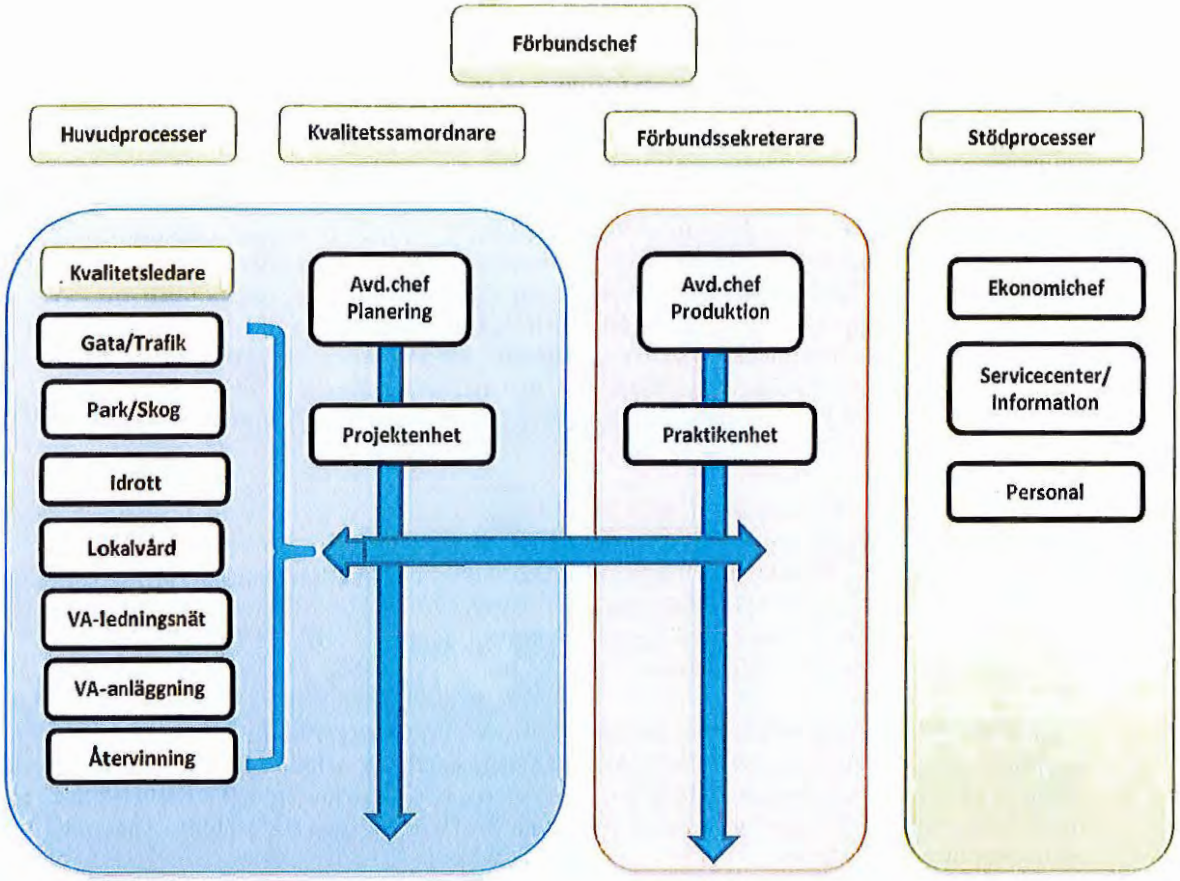
Förbundsdirektionen består av nio ledamöter med lika många ersättare. Bland ledamöterna och ersättarna finns ett kommunalråd från varje medlemskommun, vilket enligt våra intervjuer med företrädare för BKT upplevs som positivt eftersom det indikerar att kommunerna prioriterar frågorna och anser det angeläget med en delaktighet på högsta politiska nivå.

9.1 Organisation

BKT gick in i en ny organisation från 2015-07-01, se organisationsskiss nedan. Den nya organisationen är en matrisorganisation bestående av två avdelningar och sju huvudprocesser. Avdelningarna är Planering och Produktion medan processerna är Gata/Trafik, Park/Skog, Idrott, Lokalvård, VA-ledningsnät, VA-anläggning samt Återvinning. Varje huvudprocess leds av en kvalitetsledare. Kvalitetsledaren för processen VA-ledningsnät är underställd chefen för planeringsavdelningen men har det yttersta ansvaret för hela processen, från planering till produktion. Enligt förbundets budget 2016 är syftet med den nya organisationen att "optimera samverkan inom organisationen och därmed öka kundnyttan."

I våra intervjuer har framkommit att det bland annat var samverkan mellan gata och VA man ville förbättra i och med att de har många beröringspunkter i det praktiska arbetet. Exempelvis uppges VA och gata årligen stämma av sina respektive underhållsplaneringar och samplanera dessa så långt som möjligt. När det gäller samarbetet mellan VA och gata uppges det finnas en teoretisk modell för fördelning av kostnader mellan VA (avgiftsfinansierat) och gata (skattefinansierat).

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.



Inom processen VA-ledningsnät är det totalt 16 anställda varav sex hör till avdelning Planering och tio hör till avdelning Produktion. Inom processen ingår dessutom OH-kostnader för Service-center, Upphandling, Ekonomi samt avdelningschefer.

Kommentarer

VA-lagen medger inte att medel överförs från VA-kollektivet till skattekollektivet. Därmed är det viktigt att det finns principer för att hålla isär intäkter och kostnader för VA och gata. Mot den bakgrunden ser vi positivt på att det inom BKT finns fastställda riktlinjer/principer för kostnads-fördelning i gemensamma projekt mellan VA och gata.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

9.2 Ansvarsfördelning

Vid tidpunkten för granskningen, hösten 2016, gällde den förbundsordning som trädde i kraft 2015-01-01. Från och med 2017-01-01 träder en ny förbundsordning i kraft. Enligt den vid tidpunkten för granskningen gällande förbundsordningen "överlåter [medlemmarna] de lagstadgade kommunaltekniska verksamheterna vatten och avlopp, avfall och gata/trafik till förbundet." Enligt vår granskning finns ansvarsfördelningen inte dokumenterad på något annat sätt än i förbundsordningen.

Ägandet av ledningsnät och anläggningar ligger hos respektive medlemskommun medan ansvaret för drift och underhåll överlämnats till BKT. Ansvarsfördelningen innebär att det är BKT som ser till att det finns en tillräcklig kontroll och uppföljning av att underhåll sker så att värden och funktion bevaras. Uppdrag och ansvarsfördelning är desamma för varje medlemskommuns anläggningar och har inte förändrats sedan kommunalförbundet bildades. Eftersom det är medlemskommunerna som äger VA-anläggningarna och ledningsnäten är det de som fastställer investeringsutrymmet. Det är även fullmäktige i respektive medlemskommun som fastställer taxorna.

I våra intervjuer med företrädare från BKT framförs att det ställs krav på bland annat vattenkvalitet från tillsynsorganisationer som Länsstyrelsen och Bergslagens Miljö- och Byggnämnd (BMB). För att klara gränsvärden och andra krav måste BKT underhålla ledningsnät och anläggningar och se till att dessa är i tillräckligt bra skick. Bland annat mot den bakgrunden menar man från BKT att kommunerna kan känna sig trygga i att BKT gör vad de kan för att bevara funktion och värden i kommunernas anläggningar.

I praktiken följer kommunalförbundet upp underhålls- och investeringsbehov varefter man hos respektive medlemskommun äskar om medel utifrån det underhålls- och investeringsbehov som identifierats. Därefter är det upp till medlemskommunerna att avgöra hur mycket medel som ska anslås. Se avsnitt 9.3.1 nedan för mer information om BKT:s arbete med att identifiera underhålls- och investeringsbehov.

I våra intervjuer framkommer att denna uppdelning av ansvar där den ena parten äger anläggningarna medan den andra parten ansvarar för drift och underhåll på det stora hela upplevs som tydlig och oproblematisk. Dock har det i våra intervjuer framkommit synpunkter som gör gällande att det finns otydligheter i ansvarsfördelningen. Det har även framförts kritik mot BKT:s förmåga att utföra sitt uppdrag. Den negativa kritik som framförts kommer i första hand från Hällefors kommun. Den dominerande bilden som ges i våra intervjuer är dock att BKT har goda förutsättningar att utföra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt.

Kommentarer

Som framgår ovan ligger ansvaret på BKT att se till att det finns en tillräcklig kontroll och uppföljning av att underhåll sker så att värden och funktion bevaras. Uppdrag och ansvarsfördelning är desamma för varje medlemskommun och har sett ut på samma sätt sedan BKT bildades.

Bedömningen av om BKT har förutsättningar att utföra uppdraget görs utifrån om ansvarsfördelningen är tydliggjord och om det finns fungerande samarbetsformer mellan medlemskommunerna och kommunalförbundet.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Utifrån intervjuerna gör vi bedömningen att ansvarsfördelningen på det stora hela uppfattas som tydlig. Vi anser dock att medlemskommunerna och kommunalförbundet bör överväga att dokumentera innebörden av ansvarsfördelningen mer ingående än det som framgår av förbundsordningen, vilket är att medlemskommunerna "överlåter de lagstadgade kommunaltekniska verksamheterna vatten och avlopp, avfall och gata/trafik till förbundet." Samarbetet och kommunikationen mellan medlemskommunerna och kommunalförbundet tas upp i avsnitt 9.3 nedan.

9.3 Uppsikt, information och dialog

Enligt kommunallagen 6 kap. 1 § har medlemskommunernas styrelser uppsiktsplikt över kommunalförbundets verksamhet. Enligt punkten 11 i förbundsordningen framgår att förbundet därför ska "tillhandahålla den information dessa efterfrågar på det sätt var och en av dem begär." I det konsortialavtal som undertecknades inför att BKT skulle bildas framgår vidare under punkten 10 att kommunstyrelserna i organiserade former ska "samråda i alla frågor som rör deras relation till förbundet och dem emellan samt samverka för att medverka till att effektiviteten i förbundets verksamhet optimeras." Även punkten 5 i förbundsordningen tar upp samverkan: "Förbundet ska i sin styrning regelbundet samråda med företrädare för kommunstyrelserna i medlemskommunerna."

Med konsortialavtalet och förbundsordningen som bedömningskriterier har det enligt våra intervjuer varit vissa brister när det gäller den typ av organiserade samråd/samverkan som nämns i styrdokumenten. Representanterna från de olika medlemskommunerna anser i varierande grad att det finns en fungerande samverkan med och informationsflöde från kommunalförbundet. Det är främst Hällefors kommun som riktat kritik mot hur samverkan och informationsflöde hanteras.

Från kommunalförbundets sida framförs å andra sidan att de olika medlemskommunerna har olika rutiner när det gäller de olika samverkansformer som i dag finns. Exempelvis nämns att representanter från kommunalförbundet ska träffa representanter från medlemskommunerna för samråd kring budgetprocessen och uppföljning. Här beskrivs relationen med vissa kommuner fungera jättebra medan relationen med andra kommuner upplevs mer problematisk. Ett annat exempel gäller vem eller vilka på tjänstemannasidan i de olika kommunerna som kommunalförbundets tjänstemän ska informera i olika frågor. Från kommunalförbundet upplevs det som väldigt tydligt gällande vissa kommuner medan det motsatta gäller för andra kommuner.

Vissa brister gällande kommunikationen och informationsflödet har alltså påpekats från både representanter från medlemskommunerna och representanter från kommunalförbundet. Från kommunalförbundets sida uppger man sig dock vara angelägen om att få till en väl fungerande dialog med respektive medlemskommun. I våra intervjuer lyfts förbundets värdeord fram som något som ska prägla såväl dialogen som arbetet i övrigt. Värdeorden är Förtroende, Öppenhet, Respekt, Engagemang (FÖRE). Öppenhet innebär bland annat att förbundet ska kommunicera öppet och delge medlemskommunerna den information som efterfrågas. Exempelvis har man valt att tydligare kommunicera det långsiktiga underhålls- och investeringsbehovet genom att man numera regelbundet bjuder in till träffar i början på varje år där man går igenom en femtonårig investeringsplan, se stycke 9.3.1 för mer information gällande femtonårsplanen. Inom processen VA-ledningsnät har man utifrån förbundets värdeord tagit fram de tre ledorden delaktighet, kommunikation och information. Arbetssättet utifrån dessa tre ledord uppges syfta till att det ska bli en ökad öppenhet och att de medarbetare som vill ska få en ökad insyn i den långsiktiga planeringen. De tre ledorden inom processen VA-ledningsnät präglar främst det interna arbetet,

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

men från BKT vill man, enligt våra intervjuer, att arbetssättet även ska gälla kommunikationen med medlemskommunerna.

När det gäller budgetprocessen arbetar BKT med treårsplanering, i enlighet med kraven i kommunallagen (8 kap 5 §). Från Hällefors kommun efterfrågas dock en femårig plan eftersom Hällefors kommun arbetar med femårig planering. Av kommunens Verksamhets- och ekonomistyrningspolicy framgår att kommunens budget ska innehålla en plan för ekonomin för en period av fem år. Mot den bakgrunden är man från Hällefors kommun kritisk mot att kommunalförbundet inte förser dem med den information de efterfrågar. Som vi närmare beskriver under avsnitt 9.3.1 nedan får medlemskommunerna numera del av en femtonårig planering när det gäller just VA.

Vid sidan av träffarna inom ramen för budgetprocesserna uppges det sedan 2015 även ske träffar med medlemskommunerna för en genomgång av investeringar, pågående och kommande. Dessa träffar uppges äga rum vår och höst.

När medlemskommunerna så begär förekommer det dessutom andra typer av möten och avstämningar.

Som framgår av stycke 9.2 ovan träder en ny förbundsordning i kraft 2017-01-01. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av ett förslag till ny förbundsordning. Enligt förslaget sker ett förtydligande när det gäller dialogen mellan förbundet och medlemskommunerna. Förbundsordningen kompletteras med att dialog med medlemskommunerna ska ske enligt fastställd dialogplan. Dialogplanen ska tas fram i samråd med respektive kommun.

Kommentarer

Enligt vår bedömning handlar mycket av den kritik vi stött på i denna granskning om upplevda brister i kommunikationen och informationen. Det handlar i första hand om vilken information kommunalförbundet ger och på vilket sätt den delges, men också hur medlemskommunerna mottar och hanterar den information som delges. Vi vill i detta sammanhang betona att det är kommunstyrelsen i respektive medlemskommun som måste säkerställa att de har tillräcklig information för att kunna fullgöra sin uppsiktsplikt.

Vi vill också poängtera att kritiken från medlemmarna mot kommunalförbundet i första hand kommer från Hällefors kommun medan Lindesbergs kommun, Ljusnarsbergs kommun och Nora kommun i grunden är positiva. Samtidigt vill vi även förtydliga att kommunalförbundet å sin sida upplever att medlemskommunernas tydlighet gentemot förbundet varierar.

Vi ser positivt på uppgifterna från BKT om att man fokuserar mycket på öppenhet och tydlig kommunikation. Om BKT fullt ut arbetar på det sätt de uppger sig sträva efter anser vi att det finns goda förutsättningar för ett väl fungerande samarbete mellan förbundet och medlemmarna. Vi vill dock poängtera att det är viktigt att kommunalförbundet är lyhört för medlemskommunernas önskemål för att fullt ut leva upp till förbundsordningen. Detta mot bakgrund av att det i förbundsordningen stipuleras att förbundet ska tillhandahålla den information som medlemskommunerna begär.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Det är enligt vår mening viktigt att kommunikationen mellan förbundet och medlemmarna främst fokuserar på dialog snarare än kontroll.

Eftersom det har framförts viss kritik såväl mot kommunalförbundet som från kommunalförbundet när det gäller delar av kommunikationen och dialogen anser vi att berörda parter bör gå igenom vad som upplevs som problematiskt i syfte att få till en bättre samverkan.

9.3.1 Underhållsplanering

Medlemskommunernas uppsikt över kommunalförbundets verksamhet och informationen från kommunalförbundet till medlemskommunerna handlar till stor del om den långsiktiga planeringen, som i sin tur hänger ihop med ledningsnätets och anläggningarnas behov av underhåll. Därav kommer detta stycke om underhållsplanering som ett underavsnitt till stycket om Uppsikt, information och dialog.

Den främsta källan till information gällande ledningsnätets underhållsbehov uppges vara verksamhetssystemet VA-banken, vilket beskrivs närmare nedan. Den samlade bilden av underhållsbehovet får BKT genom de arbetssätt, dokument och verksamhetssystem som presenteras nedan.

Modell för beräkning av taxor
För att beräkna vilken nivå taxorna behöver ligga på används inom BKT en modell som innebär att investeringsbehov på 15 års sikt läggs in. Modellen räknar då ut på vilken nivå taxorna behöver ligga. Eftersom det är svårt att uppskatta den exakta summan för en investering som ligger 10-15 år fram i tiden handlar det om uppskattningar och en relativt grov planering. Ju närmare i tid man kommer investeringen desto mer träffsäker blir dock uppskattningen av kostnaden. Syftet med att ha en planering, om än en grov sådan, på så lång sikt som 15 år är att taxehöjningen då blir jämnare. Enligt våra intervjuer revideras modellen i början av varje år, varefter planen kommuniceras med medlemskommunerna.

Enligt våra intervjuer har BKT arbetat med denna modell i ungefär tio års tid. Det uppges dock vara först det senaste året som man inom BKT beslutat sig för att regelmässigt kommunicera denna långsiktiga planering med medlemskommunerna. Detta som ett led förbundets strävan efter öppenhet. Från BKT:s sida ser man dock en risk för att medlemskommunerna kan ta siffrorna svart på vitt. Därför anser man det vara ytterst viktigt att i kommunikationen vara tydlig med att den långsiktiga planeringen endast handlar om uppskattningar.

Utbyggnads- och sambyggnadsplan
Direktionen fastställer årligen en *Utbyggnads- och sambyggnadsplan VA* som är en planering dels för utbyggnad av det kommunala VA-nätet, dels för ersättning av mindre kommunala VA-anläggningar. Planeringen baseras på verksamhetens egen planering, politiska beslut om utbyggnad av det kommunala VA-nätet samt ålägganden från Länsstyrelsen om utbyggnad av kommunalt VA. När det gäller BKT:s egen planering nämns att det inom BKT:s område finns 25 vattenverk och 23 reningsverk. Ett litet vattenverk ska klara samma miljökrav som ett större. Därtill måste det skrivas miljörapporter på reningssidan och årsrapporter på vattensidan på varje enskilt verk vilket leder till mycket jobb med så många anläggningar. BKT tittar därför på att bygga överföringsledningar för att på så vis bygga bort en del av de mindre anläggningarna.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Åtgärdsprogram ledningsnät
BKT har en utredargrupp som bland annat har till uppgift att kontrollera att samtliga fastigheters stuprör är korrekt kopplade till ledningsnätet. Utredargruppen leds av en VA-utredare. Takavrinningen ska vara kopplad till ledningsnätet för dagvatten. I vissa fall är takavrinningen dock kopplad till ledningsnätet för spillvatten (avloppsvatten) i stället, vilket innebär tillskottsvatten i ledningsnätet. En stor andel tillskottsvatten kan resultera i bräddningar[1] och i vissa fall källaröversvämningar i samband med häftiga regn. Om en fastighet har felkopplade ledningar skickas ett brev med krav på att åtgärda felet. Enligt uppgift skickas alltid kravbrev till fastighetsägarna på våren, varefter de får sommaren på sig att åtgärda felkopplingen. BKT har dokumentation på vilka fastigheter som inventerats, vilka som fått krav samt vilka som åtgärdat felkopplade stuprör. Detta följs upp kontinuerligt och om en fastighetsägare inte åtgärdar felet efter att de fått krav tas ny kontakt med fastighetsägaren. Från BKT framförs att denna modell för inventering och dokumentation är helt unik och att man genom detta arbetssätt ligger i frontlinjen gällande detta.

Förutom felkopplade ledningar kan tillskottsvatten i ledningsnätet för spillvatten även uppstå om ledningarna är otäta. I och med att dagvattenledningarna alltid ligger ovanför spillvattenledningarna (i samma rörgrav) kan inträngning av dagvatten då ske. Även grundvattennivån i kombination med landskapets kupering uppges påverka hur mycket vatten som tränger in i ledningsnätet. Den största mängden tillskottsvatten uppges dock komma från dräneringsflöden eftersom fastigheternas dränering kopplas till ledningsnätet för spillvatten. BKT följer mängden nederbörd vilket gör att de har relativt god kontroll på hur mycket tillskottsvatten som kommer från dräneringsflöden.

Mängden tillskottsvatten räknas fram genom att dividera mängden behandlat avloppsvatten med debiterad mängd vatten. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av statistik över mängden tillskottsvatten vid BKT:s reningsverk under 2015. Denna statistik visar att mängden varierar från 58 % till 92 % vid de olika reningsverken.[2] Även om sådant som grundvattennivå och landskapets kupering påverkar hur mycket vatten som tränger in i ledningsnätet ger andelen tillskottsvatten en indikation på ledningsnätets status och kommunernas utmaningar. Om mängden tillskottsvatten minskas frigörs kapacitet i reningsverken vilket leder till minskad miljöbelastning och minskad risk för bräddningar.

När utredargruppen är ute och kontrollerar så att fastigheternas takavrinning är korrekt kopplad spolar de även igenom ledningarna i området samt kontrollerar ledningsnätets status, exempelvis med hjälp av kamera. Att kontrollera samtliga fastigheter i ett helt område samt kontrollera ledningsnätets status i området uppges ta väldigt lång tid. Inventeringen av samtliga områden inom medlemskommunerna kommer därför att ta mycket lång tid. I dokumentet *Åtgärdsprogram ledningsnät* finns en prioritering för inventeringsarbetet. Prioriteringslistan baseras på bräddningsmängder samt byggnadsår av bostadsområden. Dock har prioriteringslistan inte fullt ut kunna följas eftersom det sedan prioriteringslistan togs fram uppstått problem som gjort att prioriteringen har varit tvungen att ändras.

[1] En bräddning innebär ett tillfälligt utsläpp av orenat avloppsvatten till följd av att ledningsnät eller reningsverk är överbelastat och vattenmängden är större än vad VA-systemet klarar av.

[2] BKT ansvarar för slamtömning av enskilda avlopp vilket också påverkar mängden tillskottsvatten. Detta eftersom dessa fastighetsägare har egna brunnar (ingen debiterad vattenmängd) medan avloppsvattnet behandlas av BKT. I kommuner med mycket landsbygd finns det i regel en relativt stor andel fastigheter med enskilt avlopp vilket också ger en större påverkan på mängden tillskottsvatten jämfört med kommuner med större andel stadsbebyggelse.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Det övergripande målet med dessa kontroller är "att minska miljöpåverkan på recipient från ledningsnätet samt minimera antalet översvämningsdrabbade fastigheter."

Enligt våra intervjuer har dokumentet *Åtgärdsprogram ledningsnät* presenterats för direktionen i BKT. Enligt kvalitetsledaren för processen VA-ledningsnät kan det vara aktuellt att även presentera dokumentet för medlemskommunerna. Samtidigt påpekas att direktionens ledamöter har ett stort ansvar att till den egna kommunen vidareförmedla den information som delges på direktionens sammanträden.

Verksamhetssystem
Inom BKT används verksamhetssystemet VA-banken vilket enligt tillverkaren bland annat innehåller "funktioner för att bokföra faktauppgifter om ledningsnätet, driftstörningsrapporter, planering, prioritering och statusutvärdering." Enligt våra intervjuer läggs det dagligen in fel (driftstörningsrapporter) i systemet. I VA-banken får man därmed, via en kartbild, en överblick av var driftstörningar uppstår. Det går även att se var insatser har gjorts tidigare. Detta innebär att BKT har ett kartverktyg som kan visa var det varit och var det för tillfället är mest driftstörningar. Mycket av den information gällande ledningsnätets status som BKT samlar in genom olika arbetssätt läggs enligt uppgift in i VA-banken. Vidare uppges verksamhetssystemet utifrån den informationen exempelvis lämna förslag på ledningsnätssträckor att byta.

Flödesmätare
Inom BKT har det enligt uppgift byggts upp ett system med flödesmätare kopplade till de olika vattenverken i medlemskommunerna. Kontroll av flödesmätarna uppges ske dagligen. Mätarna registrerar flödet den aktuella dagen samt två dagar tillbaka i tiden och visar hur flödet varierat över dygnet. Genom att ha kontroll på det aktuella flödet, i kombination med erfarenheten av hur mycket vatten som normalt produceras i de olika vattenverken, framförs att man får en tidig indikation om det uppstår en läcka. Flödesmätarna uppges dessutom ha "larmgränser" vilket innebär att det går ett larm om flödet överstiger en viss nivå.

Andra faktorer som påverkar behovet av underhåll
I vår granskning har framkommit att BKT tvingats begära tilläggsbudgetering 2017 för åtgärder i såväl ledningsnät som anläggningar i Hällefors kommun. En av orsakerna som uppges ligga bakom att BKT inte förutsett detta behov inom ramen för sin långsiktiga planering har att göra med den stora mängden asylsökande som kom under 2015. Många av de asylsökande placerades på boenden inom områden kopplade till mindre VA-anläggningar. En anläggning som tidigare har haft ett relativt litet flöde måste helt plötsligt rena vatten i en helt annan utsträckning vilket gör att såväl anläggningar som ledningsnät inte klarar av att hantera den mängden spillvatten. Dessutom uppges det ökade flödet medföra ökade krav från tillsynsmyndigheterna vilket gjort att BKT tvingats till åtgärder med kort varsel.

Som nämnts ovan under rubriken Utbyggnads- och sambyggnadsplan uppges att det inom BKT:s område finns 25 vattenverk och 23 reningsverk. Små anläggningar innebär ökad risk för kapacitetsproblem, vilket exemplet med den stora mängden asylsökande under 2015 visar. Kopplat till problem kring anläggningarnas kapacitet blir även gällande miljökrav ett större problem vid mindre anläggningar. Med många små reningsverk blir det också svårare att tillmötesgå de ökande miljökraven och kraven på teknisk utrustning som dessa miljökrav medför.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Kommentarer

Vår bedömning är att BKT har ändamålsenlig dokumentation avseende kort- och långsiktiga underhållsbehov genom den samlade bild som erhålls av ledningsnätets status etc. med hjälp av de olika arbetssätt, dokument och verksamhetssystem som presenteras ovan. Vår bedömning är därmed att den strategiska planeringen inom processen VA-ledningsnät är ändamålsenlig.

9.4 Driftaspekter: målsättningar och nyckeltal

9.4.1 Verksamhetsmål

Processen VA-ledningsnät har för 2016 ett (1) fastställt verksamhetsmål vilket lyder "Antal vattenläckor, avloppsstoppar och källaröversvämningar ska minska, baserat på tidigare årsstatistik." Målet följs upp i delårsbokslut och årsredovisning och rapporteras till medlemskommunerna inom ramen för dessa.

Medlemskommunerna har inga egna målsättningar inom VA-området.

Vare sig direktionen eller medlemskommunernas styrelser följer regelmässigt upp någon annan statistik eller några andra nyckeltal gällande VA-verksamheten. Dock uppges direktionen få information om sådant som kan vara aktuellt. Om det exempelvis skulle göras en stor utredning gällande inläckage (tillskottsvatten) skulle direktionen få information om det och aktuella nyckeltal. Därefter är det upp till direktionens ledamöter att informera den egna kommunen.

9.4.2 Ovidkommande vatten och utläckage

Ovidkommande vatten (tillskottsvatten) berördes under rubriken Åtgärdsprogram ledningsnät i avsnitt 9.3.1 ovan. När det gäller utläckage följs det främst med hjälp av de flödesmätare som också togs upp i avsnitt 9.3.1 ovan. Enligt uppgift följde BKT tidigare nyckeltalet producerad mängd vatten i förhållande till debiterad mängd vatten vilket ger information om utläckagets storlek. Sedan installationen av flödesmätare följs dock inte dessa nyckeltal på samma sätt. Därav har vi inte fått del av någon statistik gällande förhållandet mellan producerad mängd vatten och debiterad mängd vatten. I våra intervjuer framförs att BKT har väldigt god kontroll på utläckaget genom att flödet vid de olika vattenverken följs kontinuerligt.

9.4.3 Ledningsnätets förnyelsetakt

Livslängden på ledningsnätet påverkas bland annat av faktorer som ledningarnas ålder och material, förhållandet i omgivande mark, invändig korrosion, belastningens storlek och metod för sammanfogning av ledningar. Det är således inte enbart ledningarnas ålder som avgör behovet av förnyelse.

Enligt BKT:s årsredovisning 2015 behöver förnyelsetakten av ledningsnät ökas. Det finns dock inget uttalat mål om vilken förnyelsetakt BKT ska ha. Inom ramen för granskningen har vi därmed inte heller fått något svar på hur stort anslag per år för förnyelse som skulle behövas för att komma upp i den förnyelsetakt som anses nödvändig.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Svenskt Vatten gjorde år 2011 bedömningen att förnyelsetakten för hela Sveriges vattenledningsnät bör ligga på 0,7 % fram till år 2080. Bedömningen gällande avloppsledningsnätet var att förnyelsetakten bör ligga på ca 0,6 % under motsvarande period. Omräknat i hur många år denna förnyelsetakt motsvarar blir behovet av förnyelse av Sveriges vattenledningsnät i genomsnitt ca 142 år. För avloppsledningsnätet motsvarar det ca 167 år.

Inom ramen för granskningen har vi fått del av statistik gällande förnyelsen av BKT:s ledningsnät och kan utifrån denna statistik konstatera att den förnyelse som skedde under år 2015 motsvarade en förnyelsetakt på 154 år. Siffran gäller både vatten- och avloppsledningsnätet. I våra intervjuer har det dock framförts att en del av rörläggningen år 2015 avser nyläggning vilket innebär att förnyelsetakten egentligen är långsammare än 154 år. Det tar med andra ord längre tid än 154 år att byta ut hela ledningsnätet med den takt som man hade år 2015.

Kommentarer

Vi kan konstatera att förnyelsetakten på BKT:s ledningsnät ligger relativt nära den bedömning av behovet av förnyelse som Svenskt Vatten gjorde år 2011. Det är dock viktigt att komma ihåg att Svenskt Vattens bedömning avsåg genomsnittet för hela landet. Behovet av förnyelse av ledningsnätet inom BKT:s område skulle kunna vara ett helt annat än riksgenomsnittet.

Eftersom BKT i sin årsredovisning uppger att förnyelsetakten behöver ökas anser vi att direktionen bör verka för att respektive medlemskommuns fullmäktige fastställer ett faktiskt mål att arbeta mot. Då sakkunskapen inom området finns inom BKT bör BKT således ta fram förslag som respektive medlemskommuns fullmäktige får ta ställning till. Om det fanns fastställda mål för förnyelsetakten skulle BKT i sin långsiktiga planering tydligare kunna motivera behovet av anslag per år för förnyelse av ledningsnätet.

Datum som ovan
KPMG AB

Andreas Wendin
Kommunal yrkesrevisor

Kristian Gunnarsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.