

Granskning av underhåll i avloppsanläggningar

Ystads kommun



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande och avgränsning	4
2.4. Revisionskriterier	4
3. Granskningsresultat	5
3.1. Organisation	5
3.2. Målsättningar och styrande principer för VA-underhållet	5
3.3. Utredning av underhållsbehov i avloppsanläggningarna	9
3.4. Planering av underhåll i avloppsanläggningar	12
3.5. Uppföljning av underhållsarbete	13
4. Slutsats	15
5. Källförteckning	17
6. Revisionskriterium	18
Kommunallagen (2017:725)	18
Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster	18
Plan- och bygglagen (2010:900)	18
Vägledning för kommunal VA-planering, Havs- och vattenmyndigheten	18
Samhällsbyggnadsnämndens reglemente	19

1. Sammanfattning

Denna granskning har omfattat samhällsbyggnadsnämndens styrning av VA-underhållet och har särskilt omfattat avloppsnätet och reningsverk. Granskningen utgår från rekommendationer från Havs- och vattenmyndigheten och Svenskt Vatten. Därtill beaktas även det som kommunfullmäktige har beslutat om.

Enligt samhällsbyggnadsnämndens reglemente ansvarar nämnden för kommunens avloppsförsörjning. Det åligger därmed nämnden att säkerställa att det finns strukturer och ett arbetssätt som medger att den inriktning som fullmäktige antagit också införlivas. Baserat på granskningsresultatet konstateras att fullmäktiges mål och riktlinjer inte på ett tydligt sätt utgör grunden för planeringen av VA-underhållet. Det har även noterats att det inte skett någon uppföljning i den utsträckning som framgår av beslutade planer.

VA-verksamheten bedriver ett aktivitet arbete med att utreda behov i ledningsnätet genom filmningar vilket är positivt. Därtill finns en god uppsikt och tillgång till data och driftstörningar för ledningsnätet, som utgör grund för prioritering av åtgärder. Bedömningen är dock att det saknas en strategisk och långsiktig planering avseende VA-underhållet för avloppsanläggningarna. Därtill bör nämnden i högre utsträckning dokumentera i form av drift-, underhålls- och förnyelseplaner för anläggningarna.

Med bakgrund av granskningsresultatet rekommenderas samhällsbyggnadsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att fullmäktiges målsättningar och riktlinjer är styrande för VA-verksamheten.
- ▶ Fastställ principer, arbetssätt och prioriteringsgrunder för underhållplaneringen.
- ▶ Upprätta drift-, underhålls- och förnyelseplan på kort och lång sikt.
- ▶ Följa upp, utvärdera och revidera tillämpliga delar av vattenplanen.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

En ändamålsenlig styrning och kontroll av kommunens infrastruktur är väsentlig ur såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt perspektiv. Brister i underhåll utgör en risk för kapitalförstörelse och därmed försämrad hushållning av gemensamma resurser. Kommunens VA-ledningsnät kräver löpande såväl som periodiskt underhåll för att bevara sitt värde och sin funktion.

Om underhållsnivån är otillräcklig kan detta leda till ett uppdämt behov av underhållsåtgärder som ackumuleras samt att investeringsbehovet måste tidigareläggas. Ytterligare en konsekvens är att VA-ledningsnätet riskerar att få en försämrad standard. Det finns även en risk att eftersatt underhåll medför akuta underhållsåtgärder och tillfälliga lösningar vilket medför ökade kostnader för kommunen.

Såväl hushåll som industrier är kopplade till avlopps nätet. Nätet hanterar spillvatten (avlopp) och dagvatten (så som regnvatten och smältvatten från gator och vägar). Till största del leds dagvatten ut i sjö eller vattendrag medan spillvatten leds till reningsverk.

Beroende på ledningsnätets standard sker en viss mängd in- och utläckage från avlopps nätet. Inläckage innebär att vatten som inte ska avledas till reningsverk tränger in i ledningsnätet. Detta medför i sin tur en ökad påfrestning på reningsverkens kapacitet. Ett högt inläckage kan därför innebära att det uppstår kapacitetsbrist i anläggningarna. Av denna anledning är det av vikt att kontinuerligt inventera behovet av att förnya och åtgärda skador på avloppsledningsnätet. Likaså att det finns upprättade planer och strategier för att minimera inläckaget.

Revisorerna har bedömt det vara angeläget att granska hur nämnden arbetar med att inventera, planera, åtgärda och följa upp underhållet på VA-ledningsnäten med särskilt fokus på inläckage.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden har en tillräcklig styrning och kontroll avseende underhåll av VA med fokus på avlopps nätet. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns målsättningar för underhållet av avlopps nätet?
- ▶ Genomförs bedömningar av avlopps anläggningars¹ kapacitet?
 - Finns mätningar avseende inläckage i avloppsledningsnätet?

¹ Avlopps anläggningar är ett samlingsord för de komponenter som tillsammans leder, behandlar och samlar upp avloppsvatten. I denna granskning avgränsas anläggningar till ledningsnät, reningsverk och pumpstationer.

- ▶ Finns en dokumenterad planering avseende underhåll av avloppsnätet?
- ▶ Sker en tillräcklig uppföljning av avloppsnätets underhåll?

2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen har gjorts genom dokumentstudier och intervjuer med ansvariga tjänstepersoner i förvaltningen. Förvaltningschef har även faktakontrollerat rapportens innehåll.

2.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier (för att läsa mer om revisionskriterierna se bilaga 6):

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Plan- och bygglagen (2010:900)
- ▶ Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster
- ▶ Råd och riktlinjer, Svenskt Vatten
- ▶ Vägledning för kommunal VA-planering, Havs- och vattenmyndigheten
- ▶ Ystad kommuns VA-plan

3. Granskningsresultat

3.1. Organisation

I Ystads kommun ansvarar VA-enheten för drift, underhåll och investeringar i den allmänna VA-anläggningen. VA-enheten ryms inom den tekniska avdelningen och arbetar på uppdrag av samhällsbyggnadsnämnden. Inom tekniska avdelningen finns även Projekt- och gatuenheten som samverkar med VA-enheten i vissa projekt, exempelvis i samband med arbete på ledningsnätet.

År 2021 avslutade dåvarande VA-chef sin tjänst efter 20 år. Därefter var en viss vakans innan en ersättare tillträdde i mars 2022 som sedan avslutade sin tjänst i januari 2023. Vid tiden för granskningen är rekrytering för positionen pågående. Avsaknaden av en VA-chef har påverkat mål- och uppföljningsarbetet negativt enligt de intervjuade.

Ystad kommuns avloppssystem består av totalt 270 km ledningar, 58 avloppspumpsstationer och de tre avloppsreningsverken Sjöhög (Ystad reningsverk), Kåseberga och Sövestad. Reningsverket Sjöhög behandlar i viss mån även avloppsvatten från Skurups kommun. Dagvattensystemet utgörs av 157 km ledningar, 8 dagvattenpumpstationer och 15 dagvattenmagasin.

3.2. Målsättningar och styrande principer för VA-underhållet

Övergripande målsättningar VA-policy

- ▶ Utveckla kommunens VA-anläggningar för att säkerställa en trygg och långsiktigt hållbar dricksvattenförsörjning och avloppsvattenhantering.
- ▶ Förvalta kommunens VA-anläggningar för att tillhandahålla en driftsäker och effektiv VA-försörjning med hög kvalitet och god arbetsmiljö.
- ▶ Det ska finnas tydlighet i vilka behov som VA-försörjningen ska tillgodose och vilka resurser som behövs för att uppfylla detta.
- ▶ Prioritera åtgärder där de gör störst nytta för människors hälsa och för miljön.
- ▶ Arbetet ska planeras på ett sätt så att det bidrar till att uppnå kommunens miljömål och minimera den negativa påverkan på vår närmiljö och vattenförekomster.
- ▶ De berörda aktörerna ska samverka och samarbeta för att nå en långsiktig och hållbar VA-försörjning.
- ▶ Förse invånarna med tydlig och enhetlig information angående befintlig och/eller möjlig VA-försörjning.

I Ystad kommuns VA-policy beskrivs övergripande målsättningar för en långsiktigt hållbar VA-försörjning (se ovan). Målsättningarna har därefter brutits ned i riktlinjer som ska vara styrande i arbetet med åtgärder. VA-policyn är en del av Ystad kommuns vattenplan.

Den gällande vattenplanen för Ystads kommun antogs av kommunfullmäktige 2016 och sträcker sig fram till 2030. Det anges att vattenplanen ska revideras varje mandatperiod med start år 2019. Det framkommer i granskningen att det inte skett någon revidering sedan planen antogs år 2016.

Vattenplanen består av fyra delar:

- ▶ VA-översikt
- ▶ VA-policy
- ▶ VA-plan
- ▶ Genomförandeplan

I VA-planen beskrivs hur VA-försörjningen ska utvecklas och förvaltas. Den grundas på VA-översiktens beskrivningar och VA-policyns riktlinjer. Vidare anges att planen ska betraktas som ett verktyg för kommunens samordnade planering inom VA-området. VA-planen ska följas upp årligen i samband med budgetarbetet. Av intervjuer framgår att planen inte följts upp.

Av VA-planen framgår även vilka delar av VA-policyns riktlinjer som är styrande inom specifika områden. Riktlinjerna är formulerade i punktform och kan liknas vid målformuleringar (se avsnitt 3.2.1 och 3.2.2).

För att uppnå målsättningar och följa riktlinjerna har flertalet åtgärder tagits fram och dokumenterats i en genomförandeplan. Genomförandeplanen ska vara ett styrande arbetsdokument för VA-enheten och innehåller beskrivningar av de åtgärder som ska genomföras under perioden 2016-2030. I genomförandeplanen anges att åtgärderna kommer behöva omprioriteras och uppdateras. VA-enheten ansvarar för upprättande, uppföljning och uppdatering av genomförandeplanen. Uppföljning och revidering ska ske årligen. Resultatet ska föredras för samhällsbyggnadsnämnden. Det framkommer vid intervjuer att detta inte har skett.

Det uppges att VA-verksamheten har genomfört delar av de åtgärder som framgår av planen. Det framgår dock inte hur genomförandeplanen omsätts till aktiviteter för verksamheten eller hur detta följs upp. Vid intervjuer uppges att genomförandeplanen håller på att revideras av en extern konsult.

Vid intervju framgår att målsättningarna i vattenplanen inte är kända i verksamheten. De intervjuade hänvisar till att en tidigare VA-chef har ansvarat för att planen tillämpas och att aktiviteter utförs. Vid tiden för granskningen har VA-chefspositionen varit vakant i omgångar och en ny VA-chef planeras att tillträda under år 2023.

3.2.1. Reningsverk och pumpstationer

Riktlinjer avloppsreningsverk och pumpstationer VA-plan

- ▶ VA-anläggningarna ska drivas och förändras på ett sätt så att människa och miljö inte utsätts för risker, vare sig idag eller för kommande generationer.
- ▶ För en hållbar utveckling ska kommunens VA-anläggningar förnyas i en takt som anpassas till anläggningens livslängd och kondition.
- ▶ Kommunens arbete med frågor som rör VA-försörjningen ska möjliggöra en långsiktigt hållbar bebyggelseutveckling.
- ▶ VA-försörjningen ska anpassas utifrån de krav som ställs på verksamheten och det ska framgå vilka resurser som behövs samt vem som ansvarar för att nödvändiga åtgärder genomförs.
- ▶ Resursanvändningen ska optimeras och restprodukter hålla en sådan kvalitet att de kan utnyttjas i kretsloppet.

En åtgärd som framgår av genomförandeplanen är modernisering av utrustning i pumpstationer som styr och kommunicerar med det övergripande övervakningssystemet. Detta arbete är färdigställt och har bidragit till att verksamheten har en bättre överblick över avloppsanläggningarna. Exempelvis larmas det direkt från pumpstationerna vid fel.

I intervju uppges att det vara oklart på vilket sätt målsättningar och aktiviteter i vattenplanen är styrande för arbete inom reningsverk och pumpstationer. Det framgår att verksamheten upplever att den främsta målsättningen är att uppfylla kraven i Länsstyrelsens miljötilstånd. Det innebär att säkerställa att avloppsanläggningen klarar av att rena vattnet samt att arbetsmiljön är säker.

3.2.2. Spill- och dagvattennät

Riktlinjer dagvatten och spillvatten VA-plan

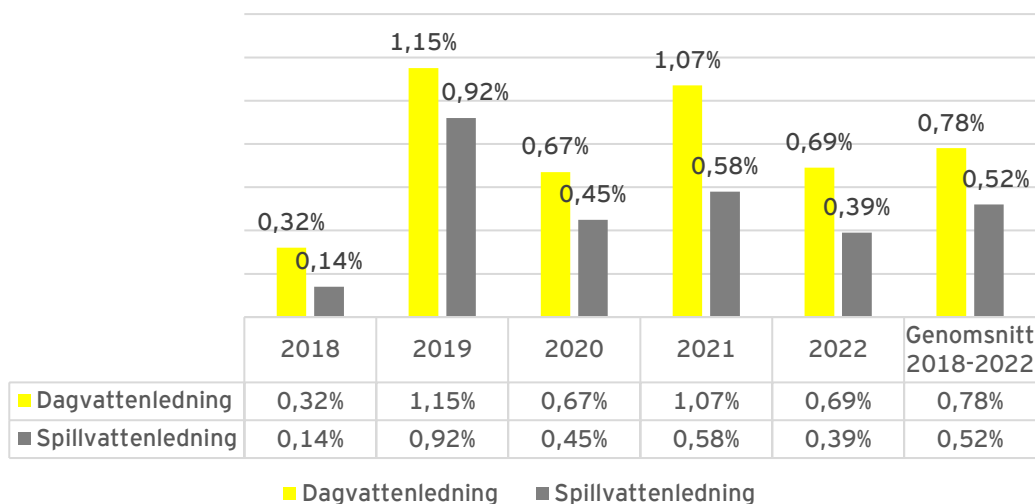
- ▶ Resursanvändningen ska optimeras och restprodukter hålla en sådan kvalitet att de kan utnyttjas i kretsloppet
- ▶ För en hållbar utveckling ska kommunens VA-anläggningar förnyas i en takt som anpassas till anläggningens livslängd och kondition.
- ▶ Kommunens arbete med frågor som berör VA-försörjningen ska möjliggöra en långsiktigt hållbar bebyggelseutveckling.
- ▶ Resursanvändningen ska optimeras och restprodukter ska hålla sådan kvalitet att de kan utnyttjas i kretsloppet

I genomförandeplanen anges att förnysetakten för spillvattennätet bör uppgå till 100 år, vilket motsvarar att 1 procent av ledningsnätet förnyas per år. Detta motsvarar den nivå som Svenskt Vatten rekommenderar att kommunerna följer. För att uppnå detta bör anslaget för förnyelseåtgärder öka till 8 mnkr per år, enligt den bedömning som gjordes vid planens upprättande år 2016. De intervjuade

uppges att budgetanslaget har ökat, vilket också framgår vid genomgång av de senaste årens budgettilldelning². Budget för förnyelseinvesteringar i avlopp år 2023 uppgår till 8 mnkr. I sakkontrollen framkommer även det att framtida investeringar i avloppsnätet kommer att öka på grund av identifierade behov. Avseende dagvattenhanteringen anger planen att förnyelseinvesteringarna ska uppgå till 4 mnkr per år, vilket också framgår av budgettilldelningen.

Under perioden 2018-2022 uppgick förnyelsetakten i genomsnitt till 0,52 procent för spillvattennätet och 0,78 procent för dagvattennätet (se nedan diagram). Som en jämförelsepunkt var förnyelsetakten för vattenledningsnätet i genomsnitt 1,44 procent under motsvarande period. I intervju framkommer att verksamheten har kännedom om att ambitionen är att uppnå en förnyelsetakt om 1 procent.

Diagram 1. Förnyelsetakt och genomsnittlig förnyelsetakt på dag- och spillvattenledning 2018-2022.



En dagvattenstrategi och tillhörande plan ska upprättas enligt genomförandeplanen. Vid intervju fanns ett utkast till plan och policy som antagits av samhällsbyggnadsnämnden. Planen omfattar kommunens övergripande inställning, riktlinjer för rening och fördröjning av dagvatten, rutiner för arbetsgången i form av checklistor för berörda processer och verksamheter. Vid sakkontrollen uppges att planen antagits av kommunfullmäktige.

Övriga planer som ska tas fram är exempelvis skyfallsplan och saneringsplan. I intervju uppges att det fattades beslut av samhällsbyggnadsnämnden år 2019 om att upprätta en skyfallsplan men att arbetet försenats. Arbetet med skyfallsplanen ska enligt uppgift pågå under 2023. Av granskningen framkommer det fortsatt saknas en saneringsplan.

² Investeringsmedel har uppgått till 8 mnkr år 2020-2023 bortsett från år 2022 då budgeten uppgick till 5 mnkr.

3.2.3. *Bedömning*

Fullmäktige har antagit mål, riktlinjer och fastställt åtgärder som ska gälla för VA-försörjningen. Bedömningen är dock att det inte är tydligt hur detta är styrande för VA-verksamheten i praktiken. De antagna styrdokument som finns är tydliga och tillräckliga men bedöms inte i tillräcklig grad utgöra en grund för planeringen av VA-verksamheten. Det finns således ingen tydlig koppling mellan de övergripande styrdokumenterna och den verksamhet som bedrivs avseende VA-underhåll.

Det bedöms vara en brist att nämnden inte säkerställt att mål, riktlinjer och planer följts upp i enlighet med det som framgår av beslut. Utöver att det finns ett behov av att följa upp och revidera vattenplanen i sin helhet behöver nämnden också tillse att det finns strukturer som säkerställer att mål och åtgärder utgör en del av den ordinarie verksamheten för VA.

3.3. Utredning av underhållsbehov i avloppsanläggningarna

3.3.1. *Reningsverk och pumpstationer*

Ystad reningsverk (Sjöhög) genomgick en större ombyggnation under år 2016 och de intervjuade bedömer att underhållsbehoven är förhållandevis små. Avseende de mindre reningsverken i Sövestad och Kåseberga finns planer på nedläggning varpå inga större underhållsåtgärder vidtas.

I syfte att bedöma reningsverkens funktion sker regelbundna mätningar och provtagningar. Enligt intervjupersonerna syftar mätningarna till att analysera det renade avloppsvattnet och säkerställa att kvaliteten motsvarar lagstiftningskrav och miljötillstånd. Provtagningar görs varje vecka och skickas till laboratorium för analys innan resultatet rapporteras in till Svenskt Vatten.

Vid intervju framkommer att kapaciteten i huvudsak kontrolleras utifrån två krav i miljötillståndet. I tillståndet regleras maximal belastning och maximal genomsnittlig veckobelastning mätt i personekvivalent (pe)³. Därtill regleras även kvaliteten i det renade vattnet. I Ystads reningsverk, Sjöhög, har miljötillståndets belastningstak överskridits sedan 2019. År 2020 skickade Länsstyrelsen in en åtalsanmälan som sedermera lades ner då överträdelsen bedömdes vara oavsiktlig. Problematiken med för höga halter av reglerade ämnen i avloppsvattnet har därmed varit känd i organisationen under en längre tid.

Samhällsbyggnadsnämnden behandlade ett ärende rörande Sjöhögs reningsverk i juni 2022. I tjänsteskrivelsen framgår att den ökade belastningen kommer från fetter och att Länsstyrelsen har förlagt kommunen att inkomma med en gemensam handlingsplan med berörda parter (Ystad-Österlens miljöförbund och Skurups kommun).

³ Personekvivalent, pe, är en term inom avloppsrening som anger schablonmässig föroreningsbelastning per person och dygn.

Vid intervjuer uppges att det sker inventering av ledningsnätet för att hitta en eventuell källa. Intervjupersonerna uppges att problemet sannolikt är kommunövergripande, men att fortsatt utredning krävs för att säkerställa att rätt åtgärder sätts in. Enligt uppgift pågår ett arbete tillsammans med flera kommunala verksamheter för att ta fram underlag avseende hur hantering av fettavskiljare ska ske. Bland annat har det skickats ut frågor till verksamhetsutövare och fastighetsägare för att få svar på hur de hanterar sina fettavskiljare.

Intervjuade uppges att problemet med överbelastning också påverkar den framtida planeringen då en eventuell nyansökan om tillstånd är en omfattande process. Därtill innebär nedläggningsplanerna för de två mindre reningsverken, i kombination med utbyggnadsplaner, ytterligare belastning på Sjöhögs reningsverk.

Totalt finns 58 pumpstationer i bruk inom avloppsnätet. Pumpstationerna uppges vara i varierande skick och behoven bedöms i vissa fall vara akuta. Behoven uppges dels vara kopplade till maskinell utrustning och framtida anslutningar men också på grund av arbetsmiljöproblem. De intervjuade uppges att de system som övervakar pumpstationerna och larmar om fel fungerar på ett bra sätt.

3.3.2. *Spill- och dagvattennät*

I verksamhetssystemet VA-banken finns all information om ledningsnätet samlat. I systemet läggs identifierade problem och åtgärder in. Exempelvis uppgifter om pågående driftstörningar så som stopp eller vattenläckor i ledningsnätet. Även filmningar, spillschema, rökschema läggs in kontinuerligt. Systemet uppdateras dagligen. Enligt intervjupersonerna fungerar verksamhetssystemet väl.

Det sker löpande filmningar av ledningsnätet. Enligt statistik från Svenskt Vatten ligger Ystad kommun över medelvärdet för riket sett till andelen spill- och dagvattenledningar som rörinspekterats årligen. Baserat på de iakttagelser som görs vid filmningar poängsätts underhållsbehoven mellan 1-5. Filmning och bedömning av kommunens ledningar följer Svenskt Vattens publikation P93 och sköts i huvudsak av anställda på VA-enheten. De intervjuade uppges att skicket på ledningarna bland annat baseras på graden av sprickor eller förekomsten av rötter i ledningsrören.

I vattenplanen anges att en förnyelseplan för ledningsnätet behöver tas fram. Förnyelseplanen ska tydliggöra strategi och arbetsgång för ledningsförnyelsen och därtill innehålla mål, arbetssätt, tillvägagångssätt, prioriteringslista och kostnadsbedömningar. En sådan plan som innefattar dessa delar finns inte vid tiden för granskningen.

3.3.3. *Inläckage*

Kommunens kombinerade ledningsnät beskrivs i VA-planen som ett problem för både avlopps- och dagvattenhanteringen. Vid skyfall eller långvariga perioder med regn blir belastningen på avloppsanläggningarna för stort. Detta leder till att

avloppsvatten måste bräddas⁴ vilket innebär att orenat vatten släpps ut direkt i havet. Att öka takten för separering av dag- och spillvattenledningar anges i VA-planen som ett viktigt och prioriterat arbete för kommunen. Vid intervju framkommer att kommunen under en längre tid har arbetat med att separera det kombinerade nätet men att arbete, främst i stadens centrala delar, kvarstår.

Det framgår av driftstatistik att Ystad kommun har en högre mängd tillskottsvatten än rikssnittet. Av genomförandeplanen från 2016 framgår att en inledande kartläggning genomförts var det konstaterats att Ystads tätort troligtvis står för 88 procent av kommunens tillskottsvatten. Enligt intervjupersonerna saknas dock tillförlitlig statistik över mängden tillskottsvatten i ledningssystemet då det inte finns installerade flödesmätare.

Det pågår enligt de intervjuade ett arbete med att mäta omfattningen av bräddning i pumpstationerna vilket ska medföra att inläckage upptäcks. Vidare används rökning och täthetskontroller som metoder för att upptäcka möjligt inläckage. De intervjuade uppger att detta är en särskild satsning, i syfte att minska inläckage i ledningsnätet.

Enligt genomförandeplanen ska en saneringsplan för tillskottsvatten tas fram. Syftet är att redovisa mängderna tillskottsvatten och sedermera prioritera områden och åtgärder. Vid granskningen framkommer att det inte finns någon saneringsplan.

3.3.4. *Bedömning*

Det sker kontinuerliga mätningar och avvägningar gällande kapacitet och underhållsbehov i VA-anläggningarna. Det ses som positivt att det finns ett aktivt arbete med filmning av ledningsnätet. Dock saknas dokumenterade riktlinjer för vad som ska utgöra grunden för bedömning av underhållet i anläggningarna, såväl för reningsverk som ledningsnät. Det bör tydliggöras vilka styrande principer och arbetssätt, med grund i fullmäktiges vattenplan, som ska gälla för VA-underhållet. Detta är sådant som enligt genomförandeplanen ska framgå av förnyelseplan för ledningsnät.

Vidare bedöms det vara av vikt att väsentliga förutsättningar utreds i enlighet med vattenplanen, så som flödesanalyser avseende tillskottsvatten. I detta avseende är det positivt att det sker en särskild satsning i syfte att minska mängden inläckage i ledningsnätet.

Gällande förutsättningarna för reningsverket i Ystad bedöms det vara angeläget att det vidtas åtgärder för att komma ner på de nivåer som miljötillståndet tillåter.

⁴ Bräddning innebär att avloppsvatten släpps ut obehandlat till recipienten vid förhållanden då avloppsledningsnätets eller avloppsreningsverkets kapacitet överskrids, till exempel vid extrema skyfall.

3.4. Planering av underhåll i avloppsanläggningar

3.4.1. *Reningsverk och pumpstationer*

Det finns i dagsläget ingen dokumenterad underhållsplan för kommunens reningsverk. Vid intervju framkommer att det har påbörjats ett arbete med att ta fram en underhållsplan för Sjöhog. Eftersom reningsverket nyligen renoverats har behovet av en underhållsplan inte aktualiserats tidigare enligt de intervjuade.

Det framkommer vid intervju att det under år 2018 utarbetades en åtgärdsplan för kommunens pumpstationer. Flera pumpstationer bedömdes vara i dåligt skick och i stort behov av underhåll. Arbetsmiljön vid vissa pumpstationer bedömdes därtill vara undermålig, exempelvis förekom asbest. Det framkommer av intervjuer att verksamheten inte tilldelats medel för att utföra åtgärderna förens år 2023. Enligt intervjupersonerna kommer planeringen att behöva ses över eftersom den baseras på uppgifter från år 2018.

3.4.2. *Spill- och dagvattennät*

VA-enhetens åtgärdsplan för förnyelseprojekt gäller för perioden 2023-2025. Planen beskriver var underhåll- och förnyelseåtgärder ska utföras, vad åtgärden avser, om det är omläggning eller separering av vatten-, avlopps- eller dagvattenledningar samt hur många meters ledning åtgärden avser. Planen anger även en uppskattad tidsåtgång i antal timmar för respektive projekt, start- och slutmånad, kostnad samt prioriteringsgrad (se avsnitt 3.4.2).

Det sker samordning inom tekniska avdelningen rörande underhållsarbete på ledningsnätet. VA-enheten samordnar projekt med Gata och park och planerar åtgärder baserat på kommunens asfaltplan. Prioritering av åtgärder utförs av projektledare inom VA-enheten. Vid intervju uppges att omfattningen av åtgärderna anpassas till budgettilldelningen.

Enligt de intervjuades bedömning har standarden på ledningsnätet blivit bättre på senare år, särskilt gällande vattenläckor. Tidigare var underhållsarbetet av ledningsnätet präglat av provisoriska lagningar vilket innebar att ledningarna ofta gick sönder. Numera byts fler dåliga ledningar ut i större utsträckning. Underhåll- och förnyelsearbeten utförs i stor uträkning i egen regi med egna rörläggare. Kommunen har även ett ramavtal där de köper in tjänster för grävmaskin.

3.4.3. *Bedömning*

Det bedöms finnas en viss dokumentering av planer för underhållet av VA-anläggningarna. Dock är denna inte tillräcklig. Enligt havs- och vattenmyndighetens vägledning bör det finnas en planering för det strategiska förnyelsebehovet på längre sikt samt en planering avseende konkreta åtgärder i form av drifts- underhålls- och förnyelseplaner (DUF). Åtgärdsplaner har tagits fram för pumpstationer och ledningsnät. Det saknas dock för reningsverken samt att planen för pumpstationerna inte är uppdaterad. Vidare bedöms det vara en

brist att planeringen enbart är kortsiktig. Detta bör kompletteras med en långsiktighet som motsvarar den i vattenplanen.

Nämnden behöver stärka styrningen av det planerade underhållet och dokumentera underhållsplaner på såväl kort som lång sikt. Detta bör finnas för ledningsnät, pumpstationer och reningsverk för att tillse att helheten beaktas inför beslut om åtgärder. Därtill är det av vikt att utgångspunkter för prioritering av åtgärder tas fram för att säkerställa att resurser allokeras enligt fastställda principer.

3.5. Uppföljning av underhållsarbete

Nämnden följer upp måluppfyllelsen vid delår samt helår. Uppföljningen innefattar kortare redogörelser avseende aktiviteter som kan kopplas till underhållsarbetet. Exempelvis status för framtagande av skyfallsplan och dagvattenplan. Därtill återspeglaras enskilda större investeringsprojekt. De intervjuade uppger att nämnden inte följer statistik eller nyckeltal rörande VA-anläggningarnas status.

Varje år sammanställer Svenskt Vatten en rapport avseende ett hållbarhetsindex för Sveriges kommuner (177 kommuner deltar år 2022). Indexen är indelat i tre kategorier som har 14 tillhörande parametrar:

- ▶ Hållbara tjänster för brukare
- ▶ Miljömässig hållbarhet
- ▶ Hållbara resurser

Varje parameter får en bedömning enligt bra (grönt), bör ses över (gult) eller måste åtgärdas (rött). Bedömningen baseras på flertalet frågor som antingen besvaras med statistik, nyckeltal eller information i text.

Av totalt 14 parametrar bedöms två som gröna; leveranssäkerhet och VA-planering. Sex parametrar bedöms som gula. Resterande bedöms som röda:

- ▶ VA-anläggningens status
- ▶ Driftstabilitet
- ▶ Vattenkvalitet
- ▶ Klimatanpassning och översvämningssäkerhet
- ▶ Nöjda brukare
- ▶ Hushållning med ändliga resurser

Enligt de intervjuade läggs alla driftstörningar in i kommunens system för VA-ledningar. Detta ligger sedan till grund för planeringen av drifts- och underhållsåtgärder samt i förnyelsearbetet.

Avseende reningsverken har det rapporterats till nämnden under 2022 (se avsnitt 3.3.1) avseende problematiken rörande miljötillståndet. I nämndens årsredovisning 2022 framförs att höga halter av fett i avloppsvattnet riskerar att ge kommunen åtalsföreläggande.

Inom ramen för granskningen har det inte framgått att uppföljning skett av fullmäktiges vattenplan, eller någon av dess olika delar. I intervju uppges att en

extern konsult har anlåtats för att revidera och uppdatera genomförandeplanen. Det finns inte någon beskrivning av detta arbete eller en tidsplan för färdigställande.

3.5.1. *Bedömning*

I samband med uppföljning av mål och aktiviteter återges information om underhållsarbetet. Nämndens uppföljning av avloppsanläggningarna kan dock utvecklas. Åtterrapporeringen kan stärkas genom att följa nyckeltal och vedertagna index som indikerar anläggningarnas status.

Det bedöms vara en brist att fullmäktiges vattenplan och tillhörande genomförandeplan inte har följts upp sedan den antogs år 2016. Som tidigare påtalats behöver nämnden säkerställa att fullmäktiges riktlinjer och principer är styrande för VA-verksamheten. Nämnden ska därför också följa upp och utvärdera verksamheten med utgångspunkt i detta.

4. Slutsats

Granskningen har omfattat samhällsbyggnadsnämndens styrning och kontroll avseende underhåll av VA, med fokus på avlopps nätet. Slutsatsen är att nämndens styrning inte i tillräcklig utsträckning säkerställer att fullmäktiges intentioner och principer följs. Därtill behöver kontroll och uppföljning stärkas.

Nämnden behöver stärka styrningen genom att fastställa styrande principer för underhålls arbetet som tydliggör hur arbetet ska bedrivas för att uppnå intentionerna i fullmäktiges vattenplan. En av de fullmäktiges övergripande målsättningarna är att VA-anläggningarna ska förvaltas för att tillhandahålla en driftsäker och effektiv VA-försörjning med hög kvalitet och god arbetsmiljö. Samhällsbyggnadsnämnden har ansvaret för att förvalta anläggningarna och behöver då tillse att denna målsättning är styrande för underhålls arbetet.

Det arbete som sker avseende utredning av underhålls behov i avloppsledningsnätet bedöms vara tillräckligt i flera avseenden. Dock bedöms underhållsplaneringen vara kortsiktig. Nämnden bör säkerställa att det finns en planering avseende väsentliga delar av avlopps anläggningarna även på strategisk och långsiktig nivå. Detta minst motsvarande långsiktigheten i vattenplanen

Bedömningen är därtill att nämnden har brustit i sitt uppföljningsansvar rörande fullmäktiges vattenplan. Det har inom ramen för granskningen inte förekommit att det skett någon dokumenterad uppföljning eller revidering i enlighet med det som framgår av genomförandeplanen. I detta avseende är det positivt att det nu sker ett arbete med att uppdatera genomförandeplanen men bedömningen är fortsatt att nämnden måste säkerställa att detta sker systematiskt framöver.

Revisionsfråga	Svar
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Finns målsättningar för underhållet av avlopps nätet 	<p>Delvis.</p> <p>Det finns antagna målsättningar och riktlinjer beslutade av fullmäktige. Det är dock inte tydligt hur dessa är styrande för underhålls arbetet och VA-verksamhetens övriga planering.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Genomförs bedömningar av avlopps anläggningars kapacitet? <ul style="list-style-type: none"> ○ Finns mätningar avseende inläckage i avloppsledningsnätet? 	<p>Ja.</p> <p>Dock saknas dokumenterade riktlinjer för vad som ska utgöra grunden för bedömning av underhållet i anläggningarna, såväl för reningsverk som ledningsnät.</p> <p>Inläckage mäts inte, däremot mäts omfattning och bräddning.</p>

<ul style="list-style-type: none"> ▶ Finns en dokumenterad planering avseende underhåll av avloppsnätet? 	<p>Delvis.</p> <p>Det finns en åtgärdsplan för ledningsnätet. Den strategiska planeringen för underhållet av VA-anläggningarna är dock inte tillräckligt omfattande</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sker en tillräcklig uppföljning av avloppsnätets underhåll? 	<p>Nej.</p> <p>Nämnden följer inte upp underhållet avseende avloppsnätet i tillräcklig utsträckning. Det saknas även uppföljning och revidering av fullmäktiges vattenplan. Vid tiden för granskningen pågår dock en revidering av genomförandeplanen.</p>

Vi rekommenderar samhällsbyggnadsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att fullmäktiges målsättningar och riktlinjer är styrande för VA-verksamheten.
- ▶ Fastställ principer, arbetssätt och prioriteringsgrunder för underhållplaneringen.
- ▶ Upprätta drift-, underhålls- och förnyelseplan på kort och lång sikt.
- ▶ Följa upp, utvärdera och revidera tillämpliga delar av vattenplanen.

Emmy Lundblad
EY

Max Blomberg
EY

5. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Teknisk chef
- ▶ Övergripande projektledare inom VA-enheten
- ▶ Projektledare för planering av ledningsförnyelse
- ▶ Driftschef för reningsverken
- ▶ Abonnentingenjör

Analyserade dokument

- ▶ Beslut antagande av vattenplan
- ▶ Budget och utfall 2020-2022
- ▶ Budget 2023 och ekonomiplan för 2024-2026
- ▶ Driftstatistik 2020-2022
- ▶ Genomförandeplan 2016-2030
- ▶ Hållbarhetsindex kommunrapport 2020-2022
- ▶ Projektplan för skyfallsplan
- ▶ Sammanställning av investeringar samt behov av upprustning
- ▶ Sammanträdesprotokoll samhällsbyggnadsnämnden juni 2022
- ▶ Statistik avseende nyläggning, omläggning och renovering 2022
- ▶ Tjänsteskrivelse av BOD-belastning Sjöhögs avloppsreningsverk
- ▶ Uppföljning av intern kontroll 2022
- ▶ VA-plan
- ▶ VA-policy
- ▶ VA-översikt
- ▶ VA-driftbudget 2023
- ▶ Årsredovisning 2022
- ▶ Åtgärdsplan för ledningsnätet

6. Revisionskriterium

Kommunallagen (2017:725)

Kommunallagens 6 kap 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster

Enligt 6 a-6 b §§ ska det finnas en aktuell vattentjänstplan i varje kommun. Den ska innehålla kommunens långsiktiga planering av hur allmänna vattentjänster ska tillgodoses. Vidare ska den innehålla kommunens bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna VA-anläggningarna ska fungera vid en ökad belastning på grund av skyfall.

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. Det är enligt 13 § huvudmannen för den allmänna VA-anläggningen som ska ordna ledningar och andra anordningar för vattenförsörjning till eller avlopp från varje förbindelsepunkt, anordningar för bortledning av vatten som inte sker genom en förbindelsepunkt samt de anordningar som i övrigt behövs för att VA-anläggningen skall kunna fylla sitt ändamål och tillgodose skäliga anspråk på säkerhet.

Plan- och bygglagen (2010:900)

Av 4 kap. 14 § plan- och bygglagen (PBL) framgår att ett byggnadsverk ska hållas i vårdat skick och underhållas så att dess utformning och de tekniska egenskaperna i huvudsak bevaras. Enligt PBL faller ledningar och annan anläggning under termen byggnadsverk.

Vägledning för kommunal VA-planering, Havs- och vattenmyndigheten

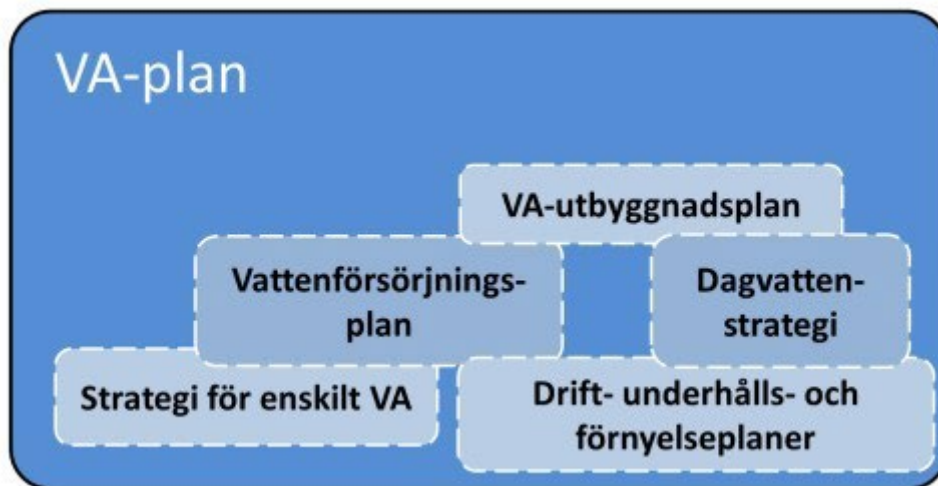
En kommunal VA-planering ska omfatta hela kommunen, inom och utanför verksamhetsområdet för allmänna vattentjänster. VA-planen ska innehålla en beskrivning av VA-försörjningen och dess påverkan på vattenstatus, motsvarande en VA-översikt enligt denna vägledning. Förnyelseplanen för den allmänna VA-anläggningen är ett nödvändigt planeringsverktyg för att upprätthålla en ekonomiskt hållbar VA-försörjning. VA-planen ska innehålla en VA-policy eller motsvarande politiskt beslutad viljeyttring med principer för prioriteringar mellan åtgärder och mellan geografiska områden. VA-planen ska kunna utgöra underlag för beslut om finansiering av föreslagna åtgärder.

Enligt Havs- och vattenmyndigheten bör arbetet med en VA-plan förankras av en VA-översikt som beskriver omvärldsfaktorer, nuläge, förutsättningar och framtida behov för VA-försörjningen. VA-översikten bör innehålla relevanta lagkrav och mål för VA-försörjningen, beskrivning av nuvarande VA-försörjning, ekonomiska och naturgivna förutsättningar samt strategiska frågor av betydelse för kommunens utveckling. Innan VA-planen kan fastställas bör även en VA-policy fastställas med strategiska vägval och prioriteringsgrunder som sammanfattar kommunens ställningstaganden med VA-översikten som underlag.

Utifrån VA-översikten och VA-policyn utarbetas kommunens VA-plan. VA-planen bör innehålla konkreta handlingsplaner för de förändringsbehov som identifierats kunna utgöra underlag för beslut om finansiering av föreslagna åtgärder. Den bör tas fram genom ett förvaltningsövergripande arbete och vara väl politiskt förankrad. VA-planen bör även uppdateras varje mandatperiod, i samband med att översiktsplanen ses över, och kompletteras med nytt underlag efterhand.

Drift-, underhålls- och förnyelseplan (DUF) motsvarar 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.

Illustration 1: Exempel struktur för VA-plan, Havs- och vattenmyndigheten



Samhällsbyggnadsnämndens reglemente

Enligt 10§ i nämndens reglemente ska nämnden ansvara för kommunens vatten- och avloppsförsörjning. Nämnden ska omhänderta spill- och dagvatten inom kommunalt verksamhetsområde för främst hushåll.