



ÖREBRO

ÖREBRO KOMMUN
Stadsrevisionen

2019-02-12

Till
Tekniska nämnden för yttrande,
Kommunfullmäktiges presidium för kännedom

Revisionsrapport ” Granskning av kommunens underhåll avseende VA”

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Örebro kommun granskat underhåll av kommunens VA-anläggningar. Granskningen avser tekniska nämnden.

Granskningen visar att tekniska nämnden genom den organisation som finns på plats genomför utredningar och analyser avseende VA-anläggningens status, men att det saknas en sammanställning där framtida behov av underhåll och förnyelse framgår. Vidare har tekniska nämnden inte beslutat om riktvärden för förnyelse på kort eller lång sikt.

Nämnden har heller inte antagit någon underhålls- eller förnyelseplan. Vidare framkommer det av granskningen att nämnden inte har efterfrågat analyser och behovsutredningar med tillhörande kostnadsberäkningar som del i budgetprocessen.

Bristerna i underhållet av kommunens VA-nät innebär att det skapas en stor underhållsskuld. Risken finns att detta kommer att leda till drastiska höjningar av VA-taxan. Enligt vår mening krävs en långsiktig plan för att underhållet ska komma i paritet med behovet.

Utifrån granskningens syfte och resultat är vår sammantagna bedömning att tekniska nämnden inte har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll avseende den allmänna VA-anläggningen och att tekniska nämnden brister i sin styrning och planering av underhåll- och förnyelsearbete på det befintliga VA-ledningsnätet.

I granskningen har ett antal utvecklingsområden identifierats och mot bakgrund av dessa rekommenderas tekniska nämnden att:

- Upprätta metoder för systematiska analyser av VA-anläggningens underhåll- och förnyelsebehov.
- Upprätta en strategi för den kort- och långsiktiga förnyelsen av VA-anläggningen i syfte att behålla värde och tekniska funktion.



ÖREBRO

ÖREBRO KOMMUN
Stadsrevisionen

2019-02-12

- Säkerställa att resurser till underhåll och reinvesteringar på VA-anläggningen grundas på utredningar och analyser av det totala underhåll- och förnyelsebehovet.
- Tillse att prioriteringar av förnyelseprojekt föregås av risk- och konsekvensanalyser.
- Stärka uppföljningen av genomförda underhåll- och förnyelseinsatser för att utvärdera om arbetet är tillräckligt i förhållande till bedömt behov.
- Denna granskning har varit avgränsad till tekniska nämndens arbete med underhåll och förnyelse av den kommunala VA-anläggningen och har inte omfattat övergripande styrning av den långsiktiga VA-försörjningen. Iakttagelser under granskningen indikerar dock risker att väsentliga styrdokument för långsiktig VA-försörjning saknas eller behöver kompletteras.

Mot bakgrund av detta rekommenderas tekniska nämnden även att:

- Genomföra en översyn av befintliga styrdokument och utifrån resultatet av översynen vidta åtgärder om väsentliga styrdokument saknas eller behöver kompletteras.
- Vidare rekommenderar vi att kommunstyrelsen säkerställer att kommunikationen och samordningen mellan framtida exploateringar och planeringen av utbyggnaden av VA-nätet stärks.

Vi emotser tekniska nämndens yttrande över denna skrivelse och bilagd rapport senast 2019-05-12.

Britta Bjelle
Ordförande

Lars Östring
Revisor

Revisionsrapport

Granskning av kommunens underhåll avseende VA

Örebro kommun

Said Ashrafi
Malin Ringedal

Februari 2019

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Örebro kommun granskat underhåll av kommunens VA-anläggningar. Granskningen avser tekniska nämnden.

Granskningen visar att tekniska nämnden genom den organisation som finns på plats genomför utredningar och analyser avseende VA-anläggningens status, men att det saknas en sammanställning där framtida behov av underhåll och förnyelse framgår. Vidare har tekniska nämnden inte beslutat om riktvärden för förnyelse på kort eller lång sikt. Nämnden har heller inte antagit någon underhålls- eller förnyelseplan. Vidare framkommer det av granskningen att nämnden inte har efterfrågat analyser och behovsutredningar med tillhörande kostnadsberäkningar som del i budgetprocessen.

Utifrån granskningens syfte och resultat är vår sammantagna bedömning att tekniska nämnden inte har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll avseende den allmänna VA-anläggningen och att tekniska nämnden brister i sin styrning och planering av underhåll- och förnyelsearbete på det befintliga VA-ledningsnätet. I granskningen har vissa utvecklingsområden identifierats och mot bakgrund av dessa rekommenderas tekniska nämnden att:

- Upprätta metoder för systematiska analyser av VA-anläggningens underhåll- och förnyelsebehov.
- Upprätta en strategi för den kort- och långsiktiga förnyelsen av VA-anläggningen i syfte att behålla värde och tekniska funktion.
- Säkerställa att resurser till underhåll och reinvesteringar på VA-anläggningen grundas på utredningar och analyser av det totala underhåll- och förnyelsebehovet.
- Tillse att prioriteringar av förnyelseprojekt föregås av risk- och konsekvensanalyser.
- Stärka uppföljningen av genomförda underhåll- och förnyelseinsatser för att utvärdera om arbetet är tillräckligt i förhållande till bedömt behov.
- Denna granskning har varit avgränsad till tekniska nämndens arbete med underhåll och förnyelse av den kommunala VA-anläggningen och har inte omfattat övergripande styrning av den långsiktiga VA-försörjningen. Iakttagelser under granskningen indikerar dock risker att väsentliga styrdokument för långsiktig VA-försörjning saknas eller behöver kompletteras.

Mot bakgrund av detta rekommenderas tekniska nämnden även att:

- Genomföra en översyn av befintliga styrdokument och utifrån resultatet av översynen vidta åtgärder om väsentliga styrdokument saknas eller behöver kompletteras.
- Vidare rekommenderar vi att kommunstyrelsen säkerställer att kommunikationen och samordningen mellan framtida exploateringar och planeringen av utbyggnaden av VA-nätet stärks.

Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
1.1.	Bakgrund.....	3
1.2.	Syfte och revisionsfråga	3
1.3.	Revisionskriterier	3
1.4.	Kontrollmål.....	3
1.5.	Avgränsning och ansvarig nämnd.....	3
1.6.	Metod	4
2.	Granskningsresultat	5
2.1.	Styrning av VA-underhåll och underhållsplanering	5
2.2.	Kostnadsbedömningar för förnyelse- och underhållsbehov på VA-ledningsnätet	8
2.3.	Samordning vid planerad utbyggnad av VA-ledningsnätet	11
3.	Sammanfattande bedömning	13
3.1.	Bedömning av kontrollmål	13
3.2.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer.....	14
	Bilaga 1 – Revisionskriterier	16
	Bilaga 2 – Dokumentförteckning	18

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Anläggningstillgångar kräver underhåll för att behålla sitt värde. Om underhållsnivån är otillräcklig kan det leda till ett uppdämt behov av underhållsåtgärder som ackumuleras samt att investeringar- och reinvesteringar måste tidigareläggas. Risker är att planerat underhåll bortprioriteras till förmån för akut underhåll. Örebro kommun är en befolkningsmässigt växande kommun, det innebär också att behovet av kommunal service ökar, däribland VA. Det finns också aspekter kring vattenförsörjningen och planering för framtida behov som behöver tas hänsyn till för en växande kommun.

Ytterligare konsekvenser av en otillräcklig underhållsnivå är att anläggningarna får en försämrad standard, vilket leder till sämre dricksvattenkvalitet samt kritik och eventuellt sanktioner från myndigheter. Det är därför av stor betydelse att styrning och planering av underhållet fungerar väl.

Örebro kommuns förtroendevalda revisorer har utifrån sin riskanalys beslutat att granska om tekniska nämnden har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av den kommunala VA-anläggningen.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Granskningens syfte är att bedöma om tekniska nämnden säkerställer en ändamålsenlig styrning och kontroll avseende underhåll och förnyelse av det kommunala VA-ledningsnätet.

- *Har tekniska nämnden säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens VA-anläggningar?*

1.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisorernas analyser, slutsatser och bedömningar. I bilaga 1 till rapporten beskrivs de huvudsakliga revisionskriterierna aktuella i denna granskning.

1.4. Kontrollmål

För att besvara revisionsfrågorna har följande kontrollmål formulerats:

- Det finns underhållsplaner och de uppdateras löpande.
- Kostnadsbedömningar baseras på fakta och relevanta bedömningar.
- Planerad utbyggnad av VA-ledningsnätet samordnas med kommande exploateringar.

1.5. Avgränsning och ansvarig nämnd

Granskningen avser tekniska nämndens arbete med underhåll och förnyelse av den kommunala VA-anläggningen. I denna granskning avser begreppet underhåll

åtgärder på VA-ledningsnätet för att det ska bibehålla sitt värde och tekniska funktion över tid. Avhjälpande underhåll innebär åtgärder när fel på VA-ledningsnätet har upptäckts. Förebyggande underhåll avser åtgärder för att förebygga att ett fel inträffar. Med förnyelse avses ett planlagt utbyte av ledning eller andra delar på VA-ledningsnätet och även åtgärder för att förbättra kapaciteten. I övrigt avgränsas granskning i till ställda kontrollmål.

1.6. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Granskad dokumentation framgår av dokumentationsförteckningen i bilaga 2. Följande funktioner har intervjuats:

- Verksamhetschef för vatten och avlopp, tekniska förvaltningen
- Enhetschef för planering VA, tekniska förvaltningen
- Enhetschef för ledningsnät VA, tekniska förvaltningen

De intervjuade har givits möjlighet att sakgranska rapporten.

2. Granskningsresultat

2.1. Styrning av VA-underhåll och underhållsplanering

2.1.1. Iakttagelser

Organisation av kommunens VA-verksamhet

Tekniska nämnden är enligt reglemente ansvarig för den kommunala VA-anläggningen i Örebro kommun. Tekniska nämnden ingår i programområde samhällsbyggnad där programnämnd sammhällsbyggnad genom reglemente ansvarar för att inom sitt programområde ange budgetförutsättningar, svara för resursfördelning samt ekonomisk uppföljning. Det är således programnämnden som ska besluta om drift- och investeringsbudget för VA-verksamheten utifrån fullmäktiges tilldelade ram.

Verksamhetens tjänstemannaorganisation består av tekniska förvaltningens VA-verksamhet. Verksamheten är indelad i sex¹ enheter. *Ledningsnät* ansvarar för drift, skötsel, underhåll och ombyggnad av kommunens vatten-, spillvatten- och dagvattenledningar. Enheten *planering VA* har till uppgift att planera, projektera och bygglada ny- och återinvesteringar i kommunens VA-anläggning. Ansvarsfördelningen mellan enheterna är inte dokumenterad, men de intervjuade framhåller att förvaltningsorganisationen i huvudsak upplevs tydlig.

Styrdokument för VA-underhåll

Kommunfullmäktige har fattat beslut om en vattenplan för Örebro kommun. Planen beslutades 2010 i syfte att ge en tydlig styrning och planering för vattenfrågorna, bidra till effektiva samarbeten och ansvarsfördelning samt genom angivna mål och åtgärder bidra till att miljö kvalitetsnormer för vatten samt nationella miljömål kan uppnås. Vattenplanen kan kompletteras med andra styrdokument. Kommunfullmäktige har därtill beslutat om riktlinjer och bedömningsgrunder för vatten- och avloppsplanering samt en utbyggnadsplan för kommunalt vatten i bebyggelseområden med befintlig bebyggelse. Enligt de förstnämnda riktlinjerna utgör dessa två dokument kommunens VA-plan².

Av intervju och en översiktlig granskning av sammanträdesprotokoll förstås att tekniska nämnden inte har upprättat några ytterligare strategiska styrdokument för VA-verksamheten. Till exempel drift-, underhåll- och förnyelseplan (DUF-plan), som enligt en vägledning för kommunal VA-planering framtagen av Havs- och vattenmyndigheten³, bör beskriva både det strategiska förnyelsebehovet av VA-anläggningen på längre sikt och planering av konkreta förnyelseåtgärder. En

¹ Verksamheten vatten och avlopp omfattar enheterna planering va, kundservice va, ledningsnät, reningsverk, laboratoriet och vattenverket.

² Huruvida VA-planen uppfyller kriterier som anges i Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket vägledning har inte ingått i denna granskning, men vid översiktlig genomgång noteras att det finns en risk att exempelvis konkreta handlingsplaner för identifierade förändringsbehov inte är beskrivet i varken utbyggnadsplanen eller riktlinjerna.

³ Havs- och vattenmyndigheten rapport 2014:1 - Vägledning för kommunal VA-planering

dagvattenstrategi antogs av tekniska nämnden år 2005, men redogör inte för strategier avseende drift och underhåll av VA-ledningsnätet.

Politiska målsättningar och direktiv för VA-underhåll

Den politiska målkedjan i Örebro kommun utgår från fyra strategiska områden beslutade av fullmäktige. Till respektive strategi knyts en rad målområden och mål som gäller för perioden 2016-2018. Tekniska nämnden har i uppgift att göra anpassningar av mål och indikatorer till det specifika verksamhetsuppdraget i en årlig verksamhetsplan. Förvaltningen ansvarar för att genomföra verksamhet som bidrar till måluppfyllelse.

I tekniska nämndens verksamhetsplan för 2018 framgår ett antal utvecklingsuppdrag med koppling till att säkra vattenförsörjningen i ett växande Örebro. Ett uppdrag är att fortsätta med förnyelsen av VA-ledningsnätet i enlighet med fastställt investeringsprogram, vilket anger förnyelse av VA-ledningsnätet i ekonomiska termer. Tekniska nämnden har inte beslutat om något riktvärde avseende vilken förnyelsetakt som ska tillämpas för VA-anläggningarna på kort och lång sikt.

Förnyelse- och underhållsplanering

Kommunens VA-ledningsnät består av 184 mil ledningar uppdelat i ca 73 mil vattenledning, ca 61 mil spillvattenledning, ca 47 mil dagvattenledning samt ca 4 mil råvattenledning. En stor del av VA-ledningsnätet i Örebro kommun är lagd under 60- och 70-talet då en kraftig nybyggnation skedde. Hur gammal en ledning är, materialet den är gjord av samt vilka markförhållanden den ligger i är exempel på faktorer som påverkar ledningens livslängd. Enligt intervjuer är den genomsnittliga avskrivningstiden på ledningarna 80 år, där avskrivningstiden motsvarar förväntat livslängd.

Utredningar och analyser avseende VA-nätets status och behov av underhåll/förnyelse

I verksamhetssystemet VA-banken finns kommunens VA-ledningsnät kartlagd och den används för att illustrera och tillföra fakta om nätet. Till exempel kan information utläsas om när ledningar byggdes, vilket material som använts, hur ledningar och serviser är kopplade. Driftstörningar på VA-ledningsnätet registreras löpande i VA-banken med information om när störningen inträffade, orsak och hur den avhjälpes. Genom fritext kan uppfattning om ledningens skick dokumenteras. På så vis skapas en kunskapsbank över ledningarnas status. Som del i kartläggningen av status på dag- och spillvattennäten genomförs invändig inspektion genom kamerafilmning och spolning. Samtliga ledningar är dock inte inspekterade genom filmning. Detta genomförs i förbyggande syfte och/eller vid behov för att upptäcka läckor samt utvärdera ledningarnas skick. Dricksvattennätet är mer komplicerat att inspektera genom filmning och andra metoder används för att ge prognos på kvarvarande livslängd, till exempel mätning av sprickor och spänningar.

Planer för det löpande underhållet på VA-ledningsnätet

Tekniska nämnden har, som tidigare nämnts, inte upprättat DUF-plan för VA-ledningsnätet. Enligt de intervjuade finns olika typer av återkommande tillsyns- och underhållsåtgärder, bland annat invändig inspektion på spillvattenledningar och rensning av galler och utlopp på dagvattenledningar. Långsiktiga underhållsplaner används begränsat i verksamheten. Främst eftersom denna metod upplevs svår att upprätthålla i praktiken då det inte är ovanligt att underhållsbehov uppenbarar sig först när problematik påträffats. Ett spelrum för att kunna hantera och omprioritera underhållsbehov anser de intervjuade vara nödvändigt.

Förnyelseplanering

Förnyelse av VA-ledningsnätet, det vill säga planlagt utbyte av ledning eller anläggning som ger ledningssträckningen nyvärde, projekteras och leds av enheten *planering*. År 2014 informerades tekniska nämnden om att en beräkning av förnyelsetakten uppgår till 0,51 procent per år för spillvattenledningar och 0,73 procent per år för vattenledningar. Tekniska nämnden har inte beslutat om någon målsättning för förnyelsetakt av VA-ledningsnätet eller plan som beskriver det strategiska förnyelsebehovet vare sig på kort- eller lång sikt. Av intervjuer framgår att det i dagsläget inte finns dokumenterat riskbedömningsunderlag för prioriteringar av förnyelseåtgärder. Av tekniska nämndens delårsrapport per augusti 2018 beskrivs att en ny arbetsmetod för att prioritera förnyelseobjekt är under framtagande. Fokus ska flyttas från individuellt upplevda problem till en mer samlad bedömning av samtliga ledningar där varje enskild ledning riskbedöms.

I tabellen nedan redogörs resultatet av förnyelseåtgärder på VA-ledningsnätet åren 2014-2017. Förnyelsetakten beräknas genom de förnyade ledningarnas omfattning i relation till det totala VA-ledningsnätet (ca 181 mil exklusive råvattenledning).

Tabell 1: Förnyelsetakt åren 2014-2017⁴

Resultat av förnyelse per år	2014	2015	2016	2017
<i>Vattenledningsnät</i>	3,1 km	4,6 km	3,1 km	2,3 km
<i>Spillvattenledningsnät</i>	2,6 km	2,1 km	1,6 km	1,9 km
<i>Dagvattenledningsnät</i>	1,4 km	1,1 km	1,1 km	0,7 km
Totalt	7,1 km	7,8 km	5,8 km	4,9 km
<i>Förnyelsetakt i procent</i>	0,39 %	0,43 %	0,32 %	0,27 %
<i>Förnyelsetakt år</i>	255 år	232 år	312 år	369 år

Den genomsnittliga förnyelsetakten under perioden uppgår till 0,35 procent, eller 292 år.⁵ Utfallet av förnyelse på ledningsnätet avviker från den beräknade

⁴ Källa: Uppgifter från förvaltningen, egen sammanställning

⁵ Den genomsnittliga förnyelsetakten per ledningsslag under perioden är: Vattenledning – 0,45 procent, spillvattenledning – 0,34, dagvattenledning – 0,23 procent.

förnyelsetakten 2014 på 0,51 respektive 0,73 procent. Utfallet avviker också från den genomsnittliga förväntade livslängden på 80 år.

Enligt de intervjuade har förnyelse skett inom ramen för vad ekonomiska anslag tillåtit och kan vara en förklaring till att förnyelsetakten inte har motsvarat den beräknade nivån under perioden. I investeringsbudgeten är medel avsatta för förnyelseåtgärder, men till skillnad från en förnyelseplan innehåller investeringsplanen endast en sammanställning av objekt som redan är i behov av åtgärder.

2.1.2. Bedömning

Kontrollmål: Det finns underhållsplaner och de uppdateras löpande.

Tekniska nämndens ansvar för den allmänna VA-anläggningen innebär att nämnden ska säkerställa en tillräcklig styrning avseende underhåll- och förnyelseplanering för att VA-anläggningen ska kunna upprätthålla sin tekniska funktion över tid.

Granskningen visar att tekniska nämnden inte beslutat om förnyelsetakt på VA-ledningsnätet och därtill finns det inte några andra politiska målsättningar vad gäller underhåll och förnyelse. Vi bedömer följaktligen att det saknas en tydlig ambitionsnivå för underhåll- och förnyelsearbete på VA-ledningsnätet.

Vidare är vår bedömning att tekniska nämnden inte har säkerställt en tillräcklig strategisk styrning av frågan. Granskningen visar att verksamheten genomför utredningar och analyser avseende VA-anläggningarnas status, men att det saknas en sammanställning av framtida behov av underhåll och reinvesteringar. Nämnden har enligt vår bedömning inte kartlagt den totala underhållsskulden. Om kunskapen om den befintliga underhållsskulden inte är tillräckligt finns en risk att det framtida behovet blir mer omfattande än vad som är ekonomiskt möjligt att hantera.

Fram till nu har reinvesteringar på ledningsnätet utgjorts av en summa pengar som fördelas löpande under året och inte i tillräcklig omfattning från långsiktig planering och systematiska behovsanalyser. Enligt vår bedömning medför detta också svårigheter för nämnden att strukturerat följa upp om arbete är tillräckligt.

2.2. Kostnadsbedömningar för förnyelse- och underhållsbehov på VA-ledningsnätet

2.2.1. Iakttagelser

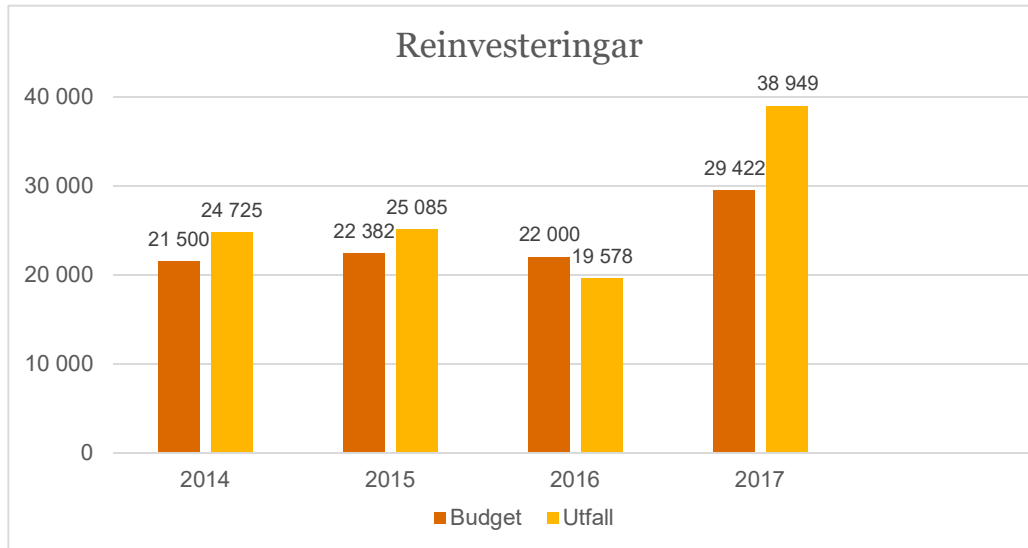
VA-verksamheten finansieras genom bruks- och anslutningsavgifter och verksamheten är friställd de skattefinansierade verksamheterna i kommunen. VA-verksamhetens budget fastställs således inom ramen för intäkterna från VA-kollektivet och debiterade avgifter ska täcka drift-, investerings- och kapitalkostnader. För att möta ökade drift- och kapitalkostnader har kommunfullmäktige beslutat att höja taxan vid två tillfällen sedan 2013. Den 1 januari 2017 höjdes bruksavgiften 6,4 procent och anslutningsavgiften 18

procent. Från och med 1 januari 2019 höjdes bruksavgiften ytterligare 5,1 procent.

Investeringsbudget för förnyelse av VA-ledningsnätet

Budgetram för reinvesteringar (förnyelse på VA-ledningsnätet) har justerats över tid. I nedan diagram redogörs budget och utfall för reinvesteringar på VA-ledningsnätet åren 2014-2017.

Diagram 1: Budget och utfall i tkr för reinvesteringar i VA-ledningsnätet



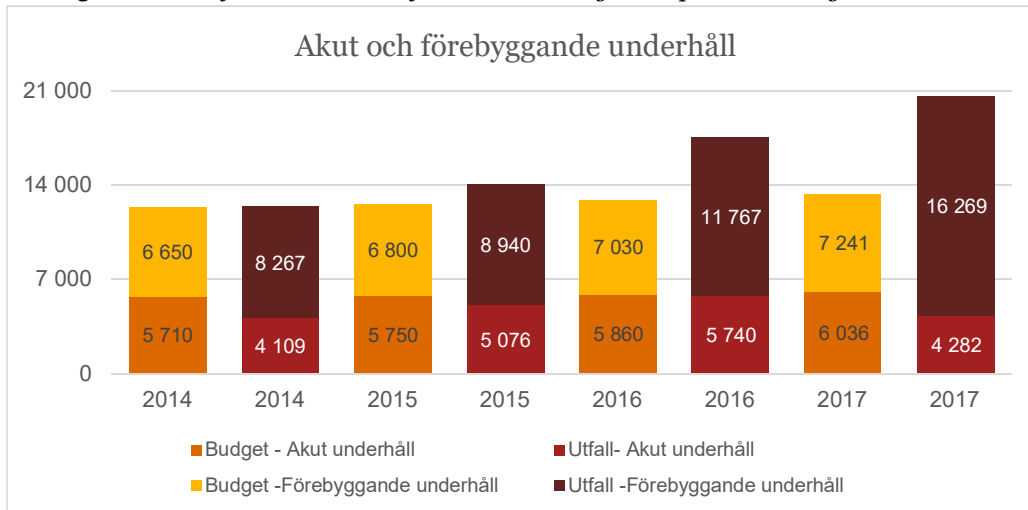
Av intervju förstås att tekniska nämnden inte efterfrågar en reinvesteringsplan som motiverar äskande av ekonomiska medel till förnyelse av VA-ledningsnätet. Under 2014 framkom att förnyelse av VA-ledningsnätet blivit allt mer eftersatt. Detta föranledde en muntlig information från verksamheten till tekniska nämnden med en grov uppskattning om att det framtida reinvesteringsbehovet uppgick till 47,3 mnkr årligen, till skillnad från de 21,5 miljoner kronor som fanns budgeterat år 2014. Vid nämndens januarisammanträde 2016 informerades på nytt att det kalkylerade reinvesteringsbehovet uppgick till ca 47 miljoner kronor. Uppskattningen grundas på en beräkningsmodell framtagna av branchorganisationen Svenskt Vatten och utgår från åldersstruktur och ledningsmaterial. Kostnadsberäkning inkluderas i Tekniska nämndens förslag till investeringsplan 2019.

De intervjuade anser att beräkningsmodellen ger en tillförlitlig uppskattning av framtida förnyelsekostnader på övergripande nivå. I samband med att processen för prioriteringar av förnyelseåtgärder ses över uppger de intervjuade att framtida riskbedömningar av enskilda ledningar kan utgöra kompletterande information till ledningsnätets ålder och material och därmed förbättra processen att kostnadsberäkna den kort- och långsiktiga underhållsskulden med hänsyn till särskilda förhållande på VA-ledningsnätet.

Driftbudget för akut och förebyggande underhåll

Akut och förebyggande underhåll på VA-ledningsnätet, som inte klassificeras som en investering, redovisas som driftkostnader och budgeteras inom driftbudgeten. Vad gäller budgeterade medel till det förebyggande underhållet finns i dagsläget en begränsad koppling till tydligt dokumenterade underlag. Exempelvis underhållsplaner för VA-ledningsnätet. Istället utgår budgeterade medel till stor del från historiska värden, vilka är i nivå med budgeterade medel föregående år. Diagram 2 återspeglar omfattningen av driftbudget och utfall 2014-2016 för akuta och förebyggande underhållsåtgärder.

Diagram 2: Driftkostnader i tkr för underhållsåtgärder på VA-ledningsnätet



2.2.2. Bedömning

Kontrollmål: Kostnadsbedömningar baseras på fakta och relevanta bedömningar.

För att tillgodose en ändamålsenlig resurstilldelning till reinvesterings- och underhållsåtgärder på VA-ledningsnätet bör utredningar och analyser avseende behov av underhåll och investeringar ligga till grund för budgetprocessen.

Granskningen visar att tekniska nämnden inte efterfrågat analyser och utredningar kring det samlade underhålls- och förnyelsebehovet. Enligt vår bedömning utgör det en väsentlig brist i nämndens styrning och kontroll av verksamheten och det kan ifrågasättas i vilken utsträckning nämnden har äskat resurser utifrån den faktiska behovsbilden. Detta medför en risk att tilldelade ekonomiska medel inte motsvarar behovet och att kostnader skjuts på framtiden, men också en risk att intäkter genom vatten- och avloppstaxan inte täcker kostnader vilket kan innebära finansiering genom skatteintäkter.

Granskningen visar dock att budgetram för reinvesteringar har ökat över tid och att verksamhetens kostnadsberäkning av det framtida behovet har inkluderats i

budgetförslag för år 2019. Vi bedömer det som angeläget att tekniska nämnden fortsätter att utveckla arbetet med att utreda och kostnadsberäkna underhållsskulden och tilldela resurser utifrån dessa analyser. Enligt vår bedömning kan en tydligare styrning från nämnden bidra till den helhetsbild av förnyelse- och underhållsarbete som krävs för att säkerställa en ändamålsenlig resurstilldelning.

2.3. Samordning vid planerad utbyggnad av VA-ledningsnätet

2.3.1. Iakttagelser

Kommunfullmäktige fastställde i beslut 22 november 2017 en reviderad utbyggnadsplan för kommunalt vatten 2017-2027. Utbyggnadsplanen listar vilka bebyggelseområden med befintlig bebyggelse som ska förses med kommunalt vatten och avlopp under en tioårsperiod och har tagits fram inom programområde samhällsbyggnad. Enligt fullmäktiges sammanträdesprotokoll var den tidigare utbyggnadsplanen i behov av översyn med anledning av att man efter ett par år halkat efter i tidsplaneringen. Vatten- och avloppsanläggning till nya bostadsområden hade blivit mer resurskrävande än vad som förutsågs när den tidigare planen antogs.

Områden som inte är exploaterade eller där arbete med detaljplanering pågår omfattas inte av utbyggnadsplanen. I dagsläget finns ingen exploateringsplan för Örebro kommun som VA-verksamheten skulle kunna använda vid planering av framtida förnyelse och investeringar avseende utökning av den kommunala VA-anläggningen vid nytillkommande bebyggelse. Enligt intervjuade för VA-verksamheten är exploatering en av de större framtida utmaningarna för kommunens VA-försörjning. Vidare anges att avsaknaden av strategier för VA-utbyggnad i exploateringsområden leder till att VA-nätet kan bli underdimensionerat, vilket kan innebära åtgärder med tillfälliga och kostsamma lösningar. Ett exempel som nämns är beslut om exploateringsområden i Lillån där spillvattensystemet är hårt belastat och tillkommande exploatering kommer öka belastningen ytterligare. För att genomföra de åtgärder som krävs för anslutningen till VA-ledningsnätet har tekniska nämnden behövt omprioritera och utöka investeringsbudgeten snabbare än planerat. De intervjuade framför att en mer effektiv resursanvändning kan nyttjas om VA-verksamheten involveras i ett tidigare skede innan exploateringsbeslut fattas samt i det övergripande planarbetet, men påtalar samtidigt att detta är styrningsfråga som bör initieras från plan- och exploateringsverksamheten.

Samverkan med park- och gatuverksamheten upplevs fungera bättre. Genom kontinuerliga dialoger och gemensamma sammankomster kan beslut fattas om att till exempel tidigarelägga en ledning i en gata som asfalteras om, och på samma sätt kan park- och gatuverksamheten asfaltera om en gata när en ny ledning ska läggas.

2.3.2. Bedömning

Kontrollmål: Planerad utbyggnad av VA-ledningsnätet samordnas med kommande exploateringar.

Kommunallagen anger att tekniska nämnden har ett ansvar för att inom sitt ansvarsområde bedriva verksamheten på ett ekonomiskt tillfredställande sätt. I detta ansvar ingår att säkerställa samverkan med kommunens övriga samhällstekniska verksamheten i syfte att hushålla resurser vid planerad utbyggnad och förnyelse av VA-anläggningen.

Granskningen visar att samverkan kring förnyelse och planerad utbyggnad sker i olika konstellationer, men att samverkan vid exploatering av nya områden som inte ingår i utbyggnadsplanen upplevs som ett förbättringsområde. Mot bakgrund av att det sker en omfattande expansion i kommunen som kräver kraftig utbyggnad av VA-ledningsnätet bedömer vi det som angeläget att tekniska nämnden som del av programnämnd samhällsbyggnad verkar för en sammanhållen styrning och planering av frågorna för att möjliggöra den önskade bebyggelseutvecklingen.

3. Sammanfattande bedömning

3.1. Bedömning av kontrollmål

Kontrollmål	Bedömning
Kontrollmål 1 Det finns underhållsplaner och de uppdateras löpande.	Ej uppfyllt Granskningen visar att tekniska nämnden genom den organisation som finns på plats genomför utredningar och analyser avseende VA-anläggningens status, men att det saknas en övergripande dokumentation där framtida behov av underhåll och reinvesteringar sammanställs. Vidare har tekniska nämnden inte beslutat om något riktvärde för förnysetakten av VA-ledningsnätet på kort eller lång sikt och därtill finns inte några andra politiska målsättningar vad gäller underhåll och förnyelse. Vi bedömer följaktligen att det saknas en tydlig inriktning och ambitionsnivå för hur nämnden avser att underhåll- och förnyelsearbete ska bedrivas.
Kontrollmål 2 Kostnadsbedömningar baseras på fakta och relevanta bedömningar.	Delvis uppfyllt Granskningen visar att tekniska nämnden inte efterfrågar analyser och utredningar kring det samlade underhålls- och förnyelsebehovet. Enligt vår bedömning utgör det en väsentlig brist i nämndens styrning och kontroll av verksamheten och att det kan ifrågasättas i vilken utsträckning nämnden äskar resurser utifrån den faktiska behovsbilden. Reinvesteringsbudgeten har dock ökat under tid och verksamhetens kostnadsuppskattning för det framtida reinvesteringarbehovet framställs i förslag till investeringsbudget 2019. Vår bedömning är att det är angeläget att tekniska nämnden fortsätter att utveckla arbetet med att utreda och kostnadsberäkna underhållsskulden och tilldela resurser utifrån dessa analyser.
Kontrollmål 3 Planerad utbyggnad av VA-ledningsnätet samordnas med kommande exploateringar.	Delvis uppfyllt Granskningen visar att samverkan kring förnyelse och planerad utbyggnad sker i olika konstellationer, men att samverkan vid exploatering av nya områden som inte ingår i

utbyggnadsplanen upplevs som ett förbättringsområde. Mot bakgrund av att det sker en omfattande expansion i kommunen som kräver kraftig utbyggnad av VA-ledningsnätet bedömer vi att det är det angeläget att tekniska nämnden som del av programnämnd samhällsbyggnad verkar för en sammanhållen styrning och planering av frågorna för att möjliggöra den önskade bebyggelsestaten.

3.2. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Granskningens syfte har varit att bedöma om tekniska nämnden har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av den allmänna VA-anläggningen.

Utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är vår sammantagna bedömning att tekniska nämnden inte har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll avseende den allmänna VA-anläggningen och att tekniska nämnden brister i sin styrning och planering av underhåll- och förnyelsearbete på det befintliga VA-ledningsnätet.

I granskningen har vissa utvecklingsområden identifierats och mot bakgrund av dessa rekommenderas tekniska nämnden att:

- Upprätta metoder för systematiska analyser av VA-anläggningens underhåll- och förnyelsebehov.
- Upprätta en strategi för den kort- och långsiktiga förnyelsen av VA-anläggningen i syfte att behålla värde och tekniska funktion.
- Säkerställa att resurser till underhåll och reinvesteringar på VA-anläggningen grundas på utredningar och analyser av det totala underhåll- och förnyelsebehovet.
- Tillse att prioriteringar av förnyelseprojekt föregås av risk- och konsekvensanalyser.
- Stärka uppföljningen av genomförda underhåll- och förnyelseinsatser för att utvärdera om arbetet är tillräckligt i förhållande till bedömt behov.

Denna granskning har varit avgränsad till tekniska nämndens arbete med underhåll och förnyelse av den kommunala VA-anläggningen och har inte omfattat övergripande styrning av den långsiktiga VA-försörjningen. Iakttagelser under granskningen indikerar dock risker att väsentliga styrdokument för långsiktig VA-försörjning saknas eller behöver kompletteras. Mot bakgrund av detta rekommenderas tekniska nämnden även att:

- Genomföra en översyn av befintliga styrdokument och utifrån resultatet av översynen vidta åtgärder om väsentliga styrdokument saknas eller behöver kompletteras.

- Vidare rekommenderar vi att kommunstyrelsen säkerställer att kommunikationen och samordningen mellan framtida exploateringar och planeringen av utbyggnaden av VA-nätet stärks.

2019-02-12

Said Ashrafi

Projektledare

Rebecca Hansson

Uppdragsledare

Bilaga 1 – Revisionskriterier

Kommunallagen (2017:25)

Av kommunallagens 6 kap. 7 § framgår att var och en av nämnderna inom sitt område ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså ska nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten i övrigt bedrivs på ett tillfredställande sätt.

Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster

Lagens 6 § redogör för kommunens skyldigheter att anordna vattentjänster. En allmän VA-anläggning ska tillgodoses av kommunen inom det verksamhetsområde som vattenförsörjning eller avlopp behöver ordnas i ett större sammanhang.

I 10 § framställs att en allmän VA-anläggning ska ordnas och drivas så att den uppfyller krav som kan ställas med hänsyn till människors hälsa och miljön med hänsyn till intresset av god ekonomisk hushållning.

Havs- och vattenmyndigheten rapport 2014:1 - Vägledning för kommunal VA-planering

Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket har tagit fram en vägledning för kommunal VA-planering. Av vägledningen framgår begreppet VA-plan som ett styrdokument som beskriver hur VA-försörjning ska anordnas i hela kommunen. Det vill säga både inom och utanför kommunalt verksamhetsområde. Vägledningen tydliggör att en VA-plan inte är något som krävs av vattentjänstlagen, miljöbalken eller plan- och bygglagen. Den saknar därför rättslig förbindelse och ska därför ses som kommunens egna styrmedel för att åtgärder ska kunna genomföras på ett effektivt sätt. Vägledningen listar ett antal ytterligare styrdokument som bör ha koppling till den strategiska styrningen, bland annat:

Vattenplan

Normalt ska en vattenplan precis som en VA-plan täcka hela kommunens yta. Denna bör utgöra ett tematiskt avgränsat underlag i översiktsplanen med fokus på vattenmiljön, specifika vattendrag, sjöar eller kust- och havsvatten. Vattenplaneringen bör också bygga på en mellankommunal samverkan i avrinningsområdet för att kunna beakta såväl ökande vattenflöden, spridning av föroreningar och möjlighet till gemensamma åtgärder.

Vattenförsörjningsplan

Begreppet vattenförsörjningsplan har utvecklats inom ramen för det nationella och regionala miljömålsarbetet. Den bör beskriva och lyfta fram de naturliga vattenresurserna samt innehålla en prioritering av viktiga resurser med syfte att säkerställa dricksvatten i ett område på lång sikt. Vattenförsörjningsplanen kan

utgöra en del av VA-planen, men kan också vara en fristående del som ger underlag till VA-planen.

Drift-, underhåll- och förnyelseplan (DUF-plan)

Begreppet drift-, underhåll- och förnyelseplan avser verksamhetsplaner för den allmänna VA-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 ledningsnätet och andra delar av anläggningen. Ett annat begrepp som används i detta sammanhang är saneringsplan. En saneringsplan avser ofta åtgärder för att minska bräddningar och tillskottsvatten till avlopprensingsverk, men begreppet kan också syfta på åtgärder för enskilda avlopp.

Dagvattenstrategi

Syftet med dagvattenstrategi är att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar dagvattenhantering med avseende på vattenkvalitet och risk för översvämningar. Viktigt att dagvattenstrategin kompletteras med andra kommunala dokument som kan vara viktiga underlag och ställningstaganden för VA-planering, såsom risk- och sårbarhetsanalyser och klimatanpassningsplaner.

Dagvattenstrategin ska bidra till en enhetlig hantering av dagvattenfrågorna i samhällsplaneringen och behandlar dagvattenhantering vid nybyggnad, ombyggnad, återkommande markanvändning samt drift och underhåll. Ett annat begrepp som används i sammanhanget är dagvattenpolicy, vilken snarare avser riktlinjer och principiella ställningstaganden.

VA-utbyggnadsplan

Begreppet VA-utbyggnadsplan är ett begrepp som ofta avser en plan för inom en angiven planeringsperiod utbyggnad av den allmänna VA-anläggningen utanför nuvarande verksamhetsområde. VA-utbyggnadsplanen kan se ut som en handlingsplan inom ramen för VA-planen.

Bilaga 2 – Dokumentförteckning

Granskad dokumentation

- Dagvattenstrategi för Örebro kommun
- Delårsrapport per augusti 2018 – Tekniska nämnden
- Investeringsplan 2018-2022 – Reinvestering
- Investeringsplan – Underlag till budgetförslag 2019-2022
- Protokollsutdrag: KF 2016-10-26 § 271
- Protokollsutdrag: KF 2017-11-22: § 271
- Protokollsutdrag: KF 2018-12-10 § 215
- Protokollsutdrag TN: 2016-01-21 § 5
- Riktlinjer och bedömningsgrunder för vatten- och avloppshantering
- Tekniska nämndens verksamhetsplan med budget 2018
- Uppskattning av kostnader för framtida reinvesteringar [*Underlag till informationsärende i tekniska nämnden 2014*]
- Utbyggnadsplan för kommunalt vatten och avlopp 2017-2027
- VA- nätets förnyelsebehov [*Beslutsunderlag TN 2016-01-21 § 5*]