

Varbergs kommun
Kommunstyrelsen

KF
a.a.
18/9-12
Dnr.....

2012-06-13

KS 2012/0330-1

Kopia: Hamn- och
gata,
Komdir./exp.

Varbergs kommun

2012-06-13

Revisorerna

Till

VIVAB och kommunstyrelsen

(KF och hamn- och gatunämnden för kännedom)

Revisionsrapport: Kommunens kapital i form av VA-ledningar

KPMG har på vårt uppdrag biträtt i rubricerad granskning.

På revisionsmöte den 13 juni 2012 har vi i egenskap av revisorer fått genomgång av revisionsrapporten från KPMG.

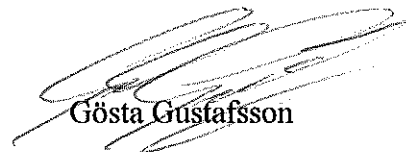
Härmed överlämnar vi revisionsrapporten till VIVAB och kommunstyrelsen för yttrande. Svar emotser vi senast 22 oktober 2012.

Varberg som ovan



Rune Andersson

Revisionens ordförande



Gösta Gustafsson

Vice ordförande



Varbergs kommuns revisorer

Kommunens kapital i form av VA-
ledningsnät

Revisionsrapport

KPMG
2012-06-04
Kristian Gunnarsson

Innehåll

1.	Bakgrund, risk och väsentlighet	1
2.	Revisionsmål och avgränsning	1
3.	Iakttagelser från dokumentgranskning och intervjuer	2
3.1.	Organisation och ansvarsfördelning	2
3.2.	Tillgångar och förnyelsetakt	4
3.3.	Styrdokument och konsekvensbeskrivningar	5
3.4.	Verksamhetsmål, statistik, driftsäkerhet och kvalitet	6
3.5.	Verksamhetsmått och nyckeltal	7
3.6.	Vattentäkt, reservvatten och vattenkvalitet	8
3.7.	Taxa och kostnadsfördelning mellan VA- och skattekollektiv	9
3.8.	Enskilda avlopp	11
4.	Slutsats och rekommendationer	13

1. Bakgrund, risk och väsentlighet

På uppdrag av kommunens revisorer ska KPMG genomföra en granskning avseende Varbergs kommuns kapital i form av VA – ledningar, verk mm. I granskningen ingår också att bedöma kommunens arbete med enskilda avlopp. Projektet ingår i revisionsplan för 2012.

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

Ny lag om allmänna vattentjänster (2006:412) träder ikraft den 1 januari 2007. Den tidigare lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar upphör därmed. Den nya lagen bygger i stora delar på den tidigare lagen. Några nyheter är att avvattning av gator och allmänna platser inte längre ska vara bundet till en detaljplan utan gäller även utanför detaljplan inom samlad bebyggelse. I lagen införs också ett undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen som möjliggör att en kommunal huvudman tillåts sköta driften av VA-anläggningar i andra kommuner. Likaså finns möjlighet att fondera ekonomiska överskott givet att det finns en plan för fonderingen.

2. Revisionsmål och avgränsning

Uppdraget har varit att konstatera om kommunen har tillräcklig kunskap om kostnader som skjuts på framtiden samt belysa andra risker som är förenade med sänkt underhållsnivå avseende offentlig egendom som vatten- och avloppsledning, verk mm.

Exempel på frågeställningar i granskningen har varit:

- Organisation och ansvar?
- Mål och verksamhetsstyrning?
- Statistik och nyckeltal?
- Taxa i förhållande till självkostnad (ingår alla kostnader, rättvisande täckningsgrad?)
- Vilket beslutsunderlag finns? (Finns aktuella underhållsplaner för ledningsnätet?)
- Förnyelsetakten på ledningsnät i förhållande till beräknad livslängd (anslagsutveckling över tid)?
- Dokumentation avseende kort- och långsiktiga reinvesteringsbehov (konsekvensbeskrivningar/beslutsunderlag)?

- Samordning mellan gata/VA vid ledningsgrävningar (skattekollektiv respektive avgiftskollektivet)?
- Kostnadsfördelning mellan skatte- och avgiftskollektiv vid samordning enligt ovan?
- Driftaspekter (avloppsstopp, vattenläckor, ovidkommande vatten, kapacitet vid reningsverk)
- Vattentäkt, reservvattentäkt och framtida vattenförsörjningen (strategier, planer e t c)?
- Vattenkvaliteten (kvalitetskrav, vattenverk och reningsverk)
- Enskilda avlopp

Föreliggande rapport har faktakontrollerats av berörda (VD och VA-chef i VIVAB samt ansvarig för enskilda avlopp).

3. Iakttagelser från dokumentgranskning och intervjuer

Nedan beskrivs organisation och ansvarsfördelning mm avseende VA-verksamheten. Avfall och renhållningsfrågorna ingår inte i föreliggande granskning varför denna verksamhet inte omnämns i den fortsatta texten.

3.1 Organisation och ansvarsfördelning

Varbergs kommun äger 100 % av Varberg Vatten AB som i sin tur äger 50 % av Vatten och Miljö i Väst AB (VIVAB). Falkenbergs kommun äger de resterande 50 %. Verksamheten startade 2009-01-01.

Varberg Vatten AB äger anläggningarna för vatten- och avlopp i Varbergs kommun. Falkenberg har motsvarande bolag för sina anläggningar. Bolagen kallas anläggningsbolag. Varberg Vatten är huvudman för VA-verksamheten. Varberg Vatten AB har ingen egen personal utan all personal finns inom VIVAB.

VIVAB ska driva och utveckla VA-verksamheten och sköta all verksamhet åt anläggningsbolagen, dvs produktion och distribution av dricksvatten, avledning och rening av avloppsvatten samt drift, underhåll och förnyelse av VA-anläggningar.

Intervjuade framhåller att organisationen med beslutsgång och ansvarsfördelning mellan Varberg Vatten AB och VIVAB till viss del upplevs otydlig. Intervjuade företrädare från VIVAB upplever att alltför många driftsfrågor föredras/behandlas i Varberg Vatten. Varberg vatten AB:s styrelse är densamma som kommunstyrelsens arbetsutskott, dvs personunion. När undertecknad granskar styrdokumentet för bolagsstyrning kan jag konstatera att ägarstyrningen och uppsikten över verksamheten och VIVAB enligt kommunens bolagspolicy ska ske av moderbolaget och

kommunen. Enligt avsnitt 4 i bolagspolicyn framgår att det är moderbolaget, Varberg Stadshus AB som är kommunens instrument för rationell styrning av bolagskoncernen. Vidare framgår det att moderbolaget svarar för information och redovisning till kommunstyrelsen.

VIVAB ska vidare enligt ägardirektiven rapportera till delägarna och hålla dessa väl informerade om verksamheten. Kommunstyrelsen är vidare enligt kommunallagen ålagd att ha uppsikt över bolagen/bolaget. Av ägardirektiven framgår ett stort antal dokument som ska översändas till delägaren. Om mottagaren av dessa dokument är Varbergs Stadshus AB, kommunstyrelsen, eller kommunfullmäktige framgår ej (se vidare kommentar nedan).

Likaså framgår av ägardirektiven att VIVAB:s ledning löpande, minst en gång per år, ska kalla delägarna till samråd angående bolagets verksamhet. Samråd ska också ske inför VIVAB:s beslut om budget och helårsplan för de närmaste åren.

När det gäller organisationen inom VIVAB upplever intervjuade att den är bra med det undantaget att när bolaget bildades "stannade" VA-ingenjörer och egenregipersonal kvar i kommunen (gatukontoret). Bolaget saknar därför idag tillräcklig egen personalstyrka som ska underhålla och drifva VA-nätet vilket man ser som en stor nackdel och risk utifrån ett kompetenssäkringsperspektiv. Man menar att konsulter och entreprenörer självklart kan och bör anlitas för större projekt av mer komplicerad art men att inte hålla uppe kunskapen internt med tillgång till egen personal ser man som en sårbarhet.

Arbete och planering inom VIVAB förutsätter god samverkan med kommunen/gatukontoret samt andra aktörer. Exempelvis har fjärrvärmen omkullkastat planeringen under senare år och är fortfarande en aktivitet som styr planering och prioritering för VIVAB. Samordningsträffar för information om ledningsgrävning sker mellan berörda två gånger per år. Samarbetet och samordningen uppges fungera bra. Dock finns vissa brister/synpunkter när det gäller principer för kostnadsfördelning (se vidare under avsnitt 3.5)

Kommentar

Jag bedömer att det finns anledning att se över och tydliggöra rapporteringsgång och process för informationsöverföring från VIVAB, d v s vilken styrelse ska samråd och dialog i första hand ske med eller annorlunda formulerat: vilken instans ska anses utgöra delägarrepresentanter. Med fördel bör ägardirektiven i dessa delar förtydligas eftersom det i dessa finns reglerat VIVAB:s åtagande.

Enligt bolagsordningen och ägardirektiv ansvarar VIVAB för den operativa verksamheten och i första hand ska företagsledningen rapportera till styrelsen i VIVAB. I principiella frågor ska dock VIVAB enligt såväl kommunallag som ägardirektiv samråda med ägaren. Vad som är en principiell fråga får oftast bedömas i det enskilda fallet, men kan också formuleras/regleras i ägardirektiv. Fördelen med en reglering, exempelvis tillåten storlek på en investering, är att processen blir mer transparent och beslutsprocessen därmed också tydligare.

Min bedömning är att VIVAB i ägarsamråd (antingen med kommunstyrelsen eller Varberg stadshus AB) bör ta upp frågan om egenregistryrkan och den optimala användningen av tillgängliga personalresurser totalt inom gata respektive VA. En översyn av organisation och bemanning bör särskilt övervägas eftersom LUF hindrar VIVAB från köp av tjänster, exempelvis personal inom gatukontoret. För Falkenbergs del övergick egenregistryrkan från kommunen till bolaget vid bildandet vilket alltså inte skedde för Varbergs del. Min bedömning är att VA-verksamheten är alltför komplex och sårbar för att inte ha en egen säkerställd bemanning.

3.2 Tillgångar och förnyelsetakt

Inom kommunen finns totalt ca 1 367 km ledningar, varav ca 580 km vattenledningar, ca 459 km spillvattenledningar samt ca 328 km dagvattenledningar. Till detta kommer 8 vattenverk, 10 avloppsreningsverk, 7 högvattenreservoarer, 11 tryckstegringsstationer samt 111 avloppspumpstationer.

Det är svårt att beräkna livslängden på ledningsnätet. Livslängden anses till stor del bero på miljön som ledningen ligger placerad i, tidigare materialvalspolicy och historiska materialkvaliteter. Avskrivningar görs normalt på 50 år. Kostnaden för att lägga ledning varierar mycket beroende på vart ledningen ska läggas samt vilken typ av ledning det handlar om. En grov uppskattning av genomsnittskostnaden för utbyte och nyläggning av ledningar i befintliga miljöer bedöms till 2-3 tkr per meter ledning. Nyläggning och längre sträckor blir kostnaden lägre per meter jämfört med akut underhåll ("lappa och laga"). När det gäller att bevara kommunens kapital i form av ledningsnät bedömer de intervjuade kommunens situation som besvärlig eftersom förnyelsetakten är liten och mest består av akutunderhåll. Detta förhållande tas även upp i årsredovisningen.

Nyanskaffningsvärdet för kommunens ledningsnät kan grovt och lågt uppskattas till ca 2,7 miljarder kronor (ca 2 tkr/m, vilket torde vara lågt räknat). Enligt våra beräkningar förutsätts en årlig reinvestering på ca 54 mkr för att uppnå en förnyelsetakt som motsvarar avskrivningstiden. En årlig reinvestering på 27 mkr förutsätter att ledningsnätet håller i 100 år. En förnyelse med 13,5 mkr blir 200 år o s v. I granskningen framkommer att VIVAB:s egna beräkningar ligger nära de som redovisas nedan, d v s för Varbergs del drygt 200 år.

Det genomsnittliga årliga anslaget för förnyelse av ledningsnätet de senaste åren uppgår till ca 12,7 mkr vilket motsvarar en omläggningstakt kring 200 år. Reinvesteringarna finansieras med investeringsmedel. Budgeten för förnyelse och reinvestering via investeringsbudgeten uppgår till cirka 9,3 mkr som ett genomsnitt de senaste fyra åren. Driftsbudgeten för samma ändamål uppgår till cirka 3,4 mkr som ett genomsnitt de senaste fyra åren. Totalt ligger således budgeten på cirka 12,7 mkr/år för perioden 2009-2012. Utfallet för samma period har tangerat budget med undantag av 2011 då budgeten överskreds med cirka 3,5 mkr.

Kommentar

Budgeten för årlig förnyelse skulle således behöva fördubblas för att uppnå en omläggningstakt som motsvarar 100 år.

Jag ser positivt på att bolaget så tydligt redovisar de framtida utmaningar som finns i dessa avseenden, exempelvis i årsredovisningen.

3.3 Styrdokument och konsekvensbeskrivningar

Underhålls- och reinvesteringsåtgärder prioriteras normalt utifrån en långsiktig övergripande underhålls/saneringsplan som revideras och uppdateras kontinuerligt. VIVAB har för Varbergs kommun en 10-årig förnyelseplan för prioriterade åtgärder. Av planen framgår för det enskilda året vilka större åtgärder som planeras samt uppskattad kostnad. Merparten av åtgärderna innebär att separera spill och dagvatten då detta idag finns i kombinerat avloppssystem. Anledningen till detta är att minska det ovidkommande vattnet som innebär en stor påfrestning på reningsverken mm (mer om ovidkommande vatten nedan). Av planen framgår också att åtgärder ofta beror på en samplanering med fjärrvärme.

Under senare år har mycket hänt inom teknisk utveckling beträffande ledningssystemet. Det är i första hand olika metoder att byta och laga ledning utan att gräva, filma ledning inifrån mm. En datoriserad driftövervakning sker av samtliga verk och pumpstationer i kommunen. För att kunna bedriva ledningsnätplanering krävs ett planeringsprogram som baseras på en karta (GIS-system). Ledningsnätet är idag digitaliserat. VIVAB använder sig av dataprogrammet VASS¹ för statistik och nyckeltal.

Ledningsnätprogram och andra tekniska förutsättningar finns enligt uppgift för den strategiska planeringen. Dock är det som tidigare påpekats att alltför mycket av det strategiska arbetet köps in "utifrån". Tidigare har mycket av informationen om ledningsnätet och dess status funnits nedtecknat och bevarat i pärmar och inte inrapporterat i datasystem. Detta arbete har dock sedan några år påbörjats på ett strukturerat sätt men det tar tid innan det ger resultat. Ett annat generellt "problem" i många kommuner har varit att mycket av den värdefulla kunskapen om ledningsnätet funnits i huvudet på vissa av personalen och där dessa personers datorvana av naturliga skäl inte varit så stor. I detta avseende sker nu ett generationsskifte och information om ledningsnätet kommer därför att bli mer tillgängligt framöver. Med ett fullt utnyttjande av dessa tekniska hjälpmedel som finns kommer alltså kommunen framöver få en allt bättre styrning och planering av verksamheten.

Även om det uppges finnas vissa brister i det strukturerade planeringsarbetet finns det kända faktorer såsom att dagvattennätet i vissa områden är underdimensionerat, att det sker ett omfattande inläckage av ovidkommande vatten till spillvattennätet samt vilka områden och ledningssträckor som är i störst behov av reinvesteringar.

Återkommande reflektion är att VIVAB har brist på "egen" utredningskapacitet, speciellt för långsiktiga och strategiska utredningar avseende ledningsnätet vilket även påverkar förutsättningarna att arbeta strategiskt och målinriktat genom goda datasystem och planer. Filmning av ledningsnät görs inte heller i egen regi då egen filmbil saknas. I princip är VIVAB:s personal sysselsatt med att hjälpa/bistå konsulter så att de kan utföra jobben. Vid tidpunkt för

¹ Detta är ett program som tagits fram av och administreras av Svenskt Vatten.

granskningen har dock två projektörer anställts vilka båda kommer från kommunens gatuavdelning.

Sedan några år tillbaka har fjärrvärmeutbyggnaden och gatubeläggningen till stor del styrt de insatser inom VA som har att göra med ledningsförnyelse. Även om samordning är en viktig förutsättning för att uppnå en totalekonomisk och effektiv insats så innebär den samtidigt att VIVAB:S planering och planer ofta "få stå tillbaka".

Vissa synpunkter finns beträffande den ekonomiska uppföljningen för exploateringsprojekt som sköts av gatukontoret. VIVAB har bristande möjlighet att följa upp dessa projekt och man får förlita sig på det underlag och de prognoser som kommer från gatukontoret. VIVAB:s tjänstemän får därför också problem att rapportera hur ekonomin utvecklas i vissa projekt till sin styrelse. Det finns även synpunkter på det ekonomiska underlaget från gatuavdelningen när det gäller vilken kostnad VA-kollektivet ska betala för återställning vid samordnade insatser (Se vidare nedan 3.5)

Kommentar:

Min bedömning är att VIVAB har god kunskap om var risker och svagheter finns i ledningsnätet.

Risken med bristande resurser till strategiskt planeringsarbete är att styrning av verksamheten försvåras. En annan uppenbar risk är att kopplingen mellan underhålls- och förnyelseplan och ekonomi/taxenivå haltar, d v s taxehöjningar riskeras ske mindre planerat. Min bedömning vilket kommenterats i tidigare avsnitt är att bolaget tillsammans med kommunen bör överväga nuvarande organisation och bemanning. Strategiskt långsiktigt planeringsarbete bör utföras av personal i egen regi. Ett annat exempel är att det borde finnas underlag för VIVAB att i egen regi förfoga över filmutrustning.

3.4 Verksamhetsmål, statistik, driftsäkerhet och kvalitet

Något specifikt måldokument innehållande konkreta mål för VA-verksamheten saknas. Vissa allmänt hållna mål finns formulerade i ägardirektiv avseende exempelvis miljöpåverkan.

Det pågår också inom VIVAB ett arbete med att ta fram en VA-plan/strategi.

För närvarande pågår också undersökningar kring vattenläckor och funderingar på om VIVAB ska utlova "garantier" (mål) för hur många och/eller hur länge en kund ska vara utan vatten på grund av vattenläcka. Med det statistiska underlag som finns kommer hursomhelst mål formuleras som avser dels hur sällan man ska behöva drabbas av stopp i vattenförsörjningen, dels hur länge man ska behöva vara utan vatten.

Intervjuade framhåller också att det i praktiken finns tydliga mål och inriktningar även om de inte finns nedtecknade. Exempelvis uppges att arbetet/saneringen för att minska det ovidkommande vattnet är ett mycket prioriterat mål.

Kommentar:

Det är positivt att arbete pågår med VA-plan/strategi. I detta arbete ingår också uppdatering/revidering av befintlig dagvattenpolicy från 2008. I samband med detta arbete menar jag att VIVAB bör konkretisera sin målstyrning av verksamheten med att ange såväl kortsiktiga som långsiktiga mål vilka bör vara mätbara och styrande för verksamheten.

3.5 Verksamhetsmått och nyckeltal

	2009	2010	2011
Renad volym i 1000-tal m ³	6525	7709	8598
Ovidkommande vatten % ²	51	58	63
Producerad vattenmängd i 1000-tal m ³	5042	5095	4833
Vattenförlust ³ (utläckage) %	12	12	9
Debiterad vattenmängd i 1000-tal m ³	4450	4463	4394
Antal vattenläckor	29	21	18
Antal avloppsstopp	32	62	65

Av tabellen ovan framgår att det finns ett omfattande inläckage av ovidkommande vatten (förhållande mellan mängd debiterad vattenmängd och behandlat spillvatten). Det årliga genomsnittet för den senaste treårsperioden är således 57 %. I jämförelse med andra kommuner brukar delen ovidkommande vatten ligga på mellan 35-45 %. Intervjuade framhåller att detta delvis är en indikator som vittnar om spillvattenledningsnätets status med otätheter. En annan avgörande faktor är att dagvatten är kopplat på spillvattenledningen. De stora regnmängderna

² Andelen vatten utöver debiterad mängd som inkommer till reningsverk. Mer vatten inkommer från andra källor än abonnenterna perioden 2009-2011. Trenden är ökande.

³ Andelen vatten som försvinner på vägen från producent till konsument.

under senare år har sannolikt också ökat på inläckaget. Att minska det ovidkommande vattnet uppges vara ett prioriterat mål på lång sikt.

Ersättningsanspråk med anledning av översvämningar är enligt uppgift ovanliga. De ärenden som trots allt funnits/finns resulterar ofta i att VIVAB efter förhandling/förlikning blir skyldig att ersätta den drabbade. Enligt uppgift "täcker" inte försäkringsbolaget kostnaden varför självrisker inte begränsar VIVAB:s ansvar. Av denna anledning framhålls återigen det vara av största vikt att minska ovidkommande vatten genom separering av spill- och dagvatten. En annan åtgärd är byggnation och planering för dagvattenmagasin som gör att större regnvattenmängder kan tas om hand.

Vattenförlusterna (skillnad mellan producerad och debiterad mängd vatten) uppgår till ett årligt genomsnitt på cirka 11 % av den genomsnittliga årliga producerade mängden vatten för den senaste treårsperioden. Vattenförlusten förefaller vara förhållandevis låga.

Enligt intervjuade är den stora ökningen av avloppsstoppen en slump och inget trendbrott.

Kommentar:

Kommunen genom VIVAB gör en riktig bedömning enligt min mening när man framhåller arbetet med att minska det ovidkommande vattnet som prioriterat. Andelen förefaller vara oroande hög.

VIVAB bör analysera och se över sitt försäkringsskydd eftersom andra kommuner förefaller ha försäkring som innebär att ansvaret täcks via försäkringen och att man begränsas av ansvar till självrisk. Självriskkostnaden kan dock bli betydande varför det förebyggande arbetet enligt ovan hursomhelst är av största vikt.

3.6 Vattentäkt, reservvatten och vattenkvalitet

Huvudvattentäkten i Varberg är en ytvattentäkt (Stora Neden-Mäsen). Flera grundvattentäkter (8 st) finns också runt om i kommunen. Råvattnet från vattentäkten till centralorten har god kvalitet och uppfyller enligt uppgift de krav som finns. Dock är det så att missfärgning av vattnet har ökat under senare år, d v s färgtalen har blivit sämre. Detta är enligt uppgift en trendförändring och ingen tillfällighet. Det pågår därför nu undersökningar kring detta.

Varbergs kommun saknar idag ett relevant alternativ till sin huvudvattentäkt. Befintlig vattendom begränsar också kommunen att föra över för mycket vatten från Mäsen till Neden. Enligt intervjuade har man i första hand valt att investera i en dubbel ledning från huvudvattentäkten till centralorten istället för att prioritera undersökningar av eventuella reservvattentäkter eftersom man bedömde risken större för ett avbrott på huvudvattenledningen än att huvudvattentäkten inte skulle kunna användas. Ledningens längd är 20 km (Neden-Varberg).

I kommunens arbete med översiktsplan pågår dock kartläggning av framtida reservvattentäkter.

Inspektioner görs regelbundet (årligen) av kommunens vattenverk. I en inspektionsrapport från tillsyn 2010-10-13 avseende bland annat vattenverket Kvarnagården framgår en hel del avvikelser som miljö- och hälsoskyddskontoret begär åtgärdsplan för. En väsentlig iakttagelse som undertecknad gör är att inspektörerna påpekar att det saknas intern revision (egen kvalitetskontroll) och rutiner för intern revision i den nya organisationen. Inspektörerna menar att om denna egna kontroll hade funnits hade merparten av avvikelserna från tillsynen kunnat undvikas. Enligt uppgift från berörda inspektörer erhöles en tillfredsställande åtgärdsplan. Likaså bedömer miljö- och hälsoskyddskontoret att intern revision och egenkontrollprogram för vattenverk i Varbergs kommun numera fungerar tillfredsställande.

3.7 Taxa och kostnadsfördelning mellan VA- och skattekollektiv

Årskostnaden 2011 för en normal villa är lägre i Varberg kommun (4703 kr/år) än genomsnittet för länets kommuner (5129 kr/år). Lägsta årskostnaden 2011 för en normalvilla har Halmstad kommun med 4100 kronor/år. Högsta årskostnaden 2011 för samma villa har Hylte kommun med 7250 kronor/år.

Taxan höjdes under 2010 med 3 % och under 2011 med 2 % (brukningsavgift). I princip har taxan justerats årligen vad gäller brukningsavgiften. När det gäller anslutningsavgifterna har dessa höjts kraftigt under senare år vilket beror på att avgiften fram till 2009 legat oförändrad i mer än 10 år. När det gäller brukningsavgiften täcker den kostnaden till 100 %. När det gäller anslutningsavgifterna bedömer man att kostnaderna täcks till cirka 80 %. Ambitionen är enligt de intervjuade att man ska hamna rätt även på anslutningsavgifterna.

Försäljningen av vatten ligger enligt uppgift relativt konstant vid en jämförelse över de senaste åren. En viss minskning kan noteras (se tabell ovan). En intäktsminskning leder inte till att motsvarande kostnadsminskning erhålls då den övervägande delen av kostnaderna är fasta, vilket ställer ökade krav på effektivitet eller risk för taxehöjning.

I Varberg kommun/VIVAB finns enligt uppgift inget dokument (riktlinjer) som reglerar hur och vilken planering som ska finnas för att ta i anspråk eventuella överskott i verksamheten. Några budgeterade överskott sker inte i VIVAB eftersom man menar att osäkerheten är för stor kring denna möjlighet. Den nya lagen öppnar för sådan möjlighet men enligt intervjuade har det ännu inte utvecklats någon praxis. Således sker ingen fondering för framtida investerings- och reinvesteringsbehov.

Ledningsnätet finansieras av VA-avgifter. Lagstiftningen medför att kommunen ej tillåts överföra medel från VA-kollektivet till verksamhet inom skattekollektivet. Vid samordnade insatser i gatukroppen, d v s när gatan ska återställas efter ledningsgrävning uppges kostnadsfördelningsrutinerna inte vara helt tydliga och klaggjorda enligt intervjuade. Det finns inga nedtecknade riktlinjer eller avtal/överenskommelser mellan gatukontoret och VIVAB kring kostnadsfördelning. Representanter från VIVAB menar dock att skattekollektivet borde ta en större kostnad än vad man hittills gjort vid samordnade insatser. När VA-kollektivet tar initiativ till åtgärd så finansieras åtgärden fullt ut av VA-kollektivet. Även i de fall där gatan är i dåligt skick får VA-kollektivet bekosta en helt ny beläggning vilket inte anses rimligt. Vidare

framkommer det att VA-kollektivet betalar för skattekollektivets framtida underhåll med 80 kr/kvm gata där ledningsgrävningar skett, någon garantitid tillämpas inte.

För avvattning av allmän platsmark kan huvudmannen ta ut avgift av ägarna till fastigheter inom planområdet. I den mån dagvattenavledningen från allmänna platser inte redan finansieras av skattemedel bör en beräkning göras av kostnaden för avledning av dagvatten från sådan mark. I Varberg saknas enligt uppgift överenskommelse med kommunen (väghållare) att kommunen ska betala bruksavgift för ytor som avvattas genom VA-anläggningen. VIVAB framhåller att frågan bevakas och någon form av besked från centralt håll inväntas.

VA-avdelningen har ställt krav på hur anordningar vid anslutningspunkterna skall utformas och skötas. Exempel på sådana krav är bestämmelser om sandfång, vattenlås, avskiljning av olja och andra föroreningar så att dagvattnet så litet som möjligt skall störa fortsatt avledning fram till recipient. Dessa bestämmelser finns i dokumentet "Allmänna bestämmelser för brukande av Varberg kommuns allmänna vatten- och avloppsanläggning" (ABVA). Detta dokument är från 2010.

Vid ledningsflyttningar på grund av exempelvis expansion och nybebyggelse ska kostnaderna fördelas mellan VA-kollektivet och skattekollektivet. Av skriften⁴ "Vatten- och avloppsanläggningar i allmän mark – Utgångspunkter för fördelning av ansvar och kostnader mellan skatte- och avgiftskollektiv" framgår olika råd till hur kostnadsfördelning kan ske. I Varberg kommun finns inget nedtecknat om vilka regler som ska gälla beträffande kostnadsfördelning vid ledningsflyttningar.

VA-verket skall årligen ersätta kommunens kostnader på grund av att den allmänna VA-anläggningen är förlagd i kommunalt förvaltd mark. VA-kollektivet betalar enligt uppgift inte någon sådan avgift i Varberg. Dock sker detta i Falkenberg.

Skriftväxling har vidare skett mellan VIVAB och kommunens gatuförvaltning avseende kostnader för återställning. Den första skrivelsen, daterad 2008-12-08, var dåvarande gatu- och VA-chef överens om vilken utmynnade i ett förslag till beslut: Gatunämnden föreslås besluta att uppdraga åt förvaltningschefen att tillsammans med berörda avdelningschefer ta fram förslag till kostnadsfördelning som speglar den praxis som anges i skrivelsen. I korthet handlar skrivelsen om att VA-kollektivet i stor utsträckning bekostat helt nya asfaltbeläggningar i samband med VA-sanering och även i de fall där beläggningarna är uppemot 40-60 år. Skrivelsen enligt ovan behandlades enligt uppgift aldrig politiskt.

Under 2011 aktualiseras ärendet igen då VIVAB mottagit faktura på stora belopp avseende asfaltbeläggning. Fakturan avser beläggning (återställning) på gator som inte underhållits med ny asfalt sedan mer än 50 år. Behovet av en överenskommelse/riktlinjer tas således upp igen i skrivelsen daterad 2011-05-27. Något svar har inte heller erhållits på denna skrivelse.

⁴ PM Kommunförbundet 1999-11-12. Principerna gäller även i förhållande till nya VA-lagen enligt Jan Söderström SKL.

Kommentar:

Vi har tolkat det som att taxorna, med undantag av anslutningsavgifterna, har full kostnadstäckning. Min bedömning är att mycket gjorts sedan bolagsbildandet för att justera anslutningsavgifterna och att ambitionen från VIVAB:s sida är att dessa ska bli rättvisande. Vi vill uppmuntra att detta arbete fortsätter.

Varbergs kommun genom VIVAB avgör själv om man vill budgetera överskott i taxan för att kunna avsätta medel till framtida investeringar och reinvesteringar. Föreliggande granskning men även bolagets egna analyser visar på stora framtida behov varför en fondering skulle kunna vara en fördel i ett långsiktigt planeringsperspektiv. Frågan bör bevakas och undersökas lite mer ingående av VIVAB.

Kommunen (gatukontoret) behöver tillsammans med VIVAB se över hur kostnadsfördelningen i samordnade projekt fungerar och tillsammans formulera riktlinjer eller avtal/överenskommelser kring hur denna kostnadsfördelning ska ske framgent i syfte att bli så rättvisande som möjligt. Jag bedömer detta som en prioriterad fråga. Likaså bör rutiner införas för att tydligt redovisa kostnader och hur dessa specificeras i varje projekt som är gemensamt mellan VA- och skattekollektiv.

VIVAB behöver också ta ställning till hur avgift ska tas ut för avledning av dagvatten från allmän platsmark samt i övrigt följa utvecklingen av hur praxis⁵ inom detta område utvecklas.

3.8 Enskilda avlopp

I Varberg finns knappt 6000 enskilda avlopp och trots utbyggnaden av det kommunala avlopps nätet har antalet enskilda anläggningar ökat stadigt de senaste fem åren (cirka 80 per år). Inventeringen av avloppssystemen påbörjades under 1996 och fram till idag har cirka 1900 fastigheter besökts.

Miljö- och räddningsnämnden antog under 2008 riktlinjer för enskilda avlopp i Varbergs kommun vilka i sin tur bygger på Naturvårdsverkets allmänna råd. Inom miljö- och hälsoskyddsförvaltningen finns en tillsynsplan/arbetsplan för tillsyn och inventering av enskilda avlopp. Enligt planen framgår att 100 enskilda avlopp per år ska inventeras och besökas. Medel till en extra handläggartjänst har erhållits för ändamålet. Under 2011 besöktes 150 fastigheter. Åren före 2010 besöktes i medeltal cirka 50 fastigheter per år.

Inventeringen påbörjades 1996. Sammanfattningsvis kan sägas att de prioriterade områdena under åren varit Norra kommundelen (Skuttrons och Himleåns avrinningsområde), Viskan samt kustzonen. Driicksvattenområdet har inte prioriterats på grund av den begränsade bebyggelse som finns i inlandet. Stora problem finns dock i kustzonen där uppskattningsvis 90 % av avloppen behöver göras om.

⁵ Denna avgift har vållat konflikter mellan kommuner och trafikverket.

I rapport "Inventering av enskilda avloppsanläggningar under 2010 och 2011" framgår att 75-90% av alla besökta fastigheter har bristfälliga avloppsanläggningar. En annan slutsats i rapporten är att det förefaller vara så att fastighetsägarna är medvetna om bristerna men avvaktar ett besök från miljö- och hälsoskyddsförvaltningen innan man gör något åt dem.

Av alla besök leder ungefär 80 % till förelägganden. I några fall också förelägganden om vite (vilket sker när man konstaterar att föreläggandet utan vite inte följs). Den enskilde får sedan 1,5-2 år på sig att åtgärda avloppet. Ett problem visar sig dock vara att få gräventreprenörer att åta sig dessa arbeten varför de tenderar att dra ut på tiden. Förklaring som uppges är dels den allmänna tillväxttakten i Varberg men också att gräventreprenörer inte ser arbetena som prioriterade. Enligt uppgift har kommunen inte ansökt om utdömande av vite i något ärende. Handläggarna försöker istället att fokusera på rådgivning och ett konsultativt förhållningssätt. Uppföljningarna (vitesförelägganden) är också mycket tidskrävande vilket påverkar det totala antalet nyinventeringar som förvaltningen hinner göra.

Generellt förordar förvaltningen att närliggande fastigheter söker gemensamma lösningar om möjligt. Taxan för detta har också utformats på så sätt att detta uppmuntras.

I planeringsskedet kan samverkan mellan miljö- och hälsoskyddsförvaltningen och VA-verket (VIVAB) bli bättre. Exempelvis sker idag ingen rutinmässig kommunikation mellan dessa parter när det gäller utbyggnad av nytt område eller i en pågående VA-sanering. I det aktuella arbetet med VA-plan ingår dock miljö- och hälsoskyddsförvaltningen. Kommunikation och samverkan försvåras enligt uppgift av att miljökontor och VIVAB sedan bolagsbildandet har olika kartsystem och olika typer av register som inte "kommunicerar med varandra".

Kommentar:

Nuvarande inventeringstakt bör övervägas och bedömas politiskt. Det är också av stor vikt att uppföljningarna avseende förelägganden och förbud hinns med och att antalet nyinventeringar inte görs på bekostnad av uppföljningarna.

VIVAB och miljö- och hälsoskyddsförvaltningen bör årligen schemalägga planerings- och samverkansmöten för att hålla varandra underrättade om planerade projekt.

4. Slutsats och rekommendationer

I rapporten har jag löpande kommenterat de iakttagelser jag noterat i granskningen. Samtliga kommentarer i granskningen berör såväl VIVAB som Varbergs kommun. Punkterna nedan är en mycket kortfattad sammanfattning av mina huvudsakliga rekommendationer:

- Tydliggör rapporteringsgången mellan VIVAB och ägaren (se avsnitt 3.1 ovan).
- Utred organisation och bemanning utifrån ett egenregiperspektiv för att "säkra" kompetens och förutsättningar till strategisk VA-planering.
- Upprätta tydligare målformulering för VA-verksamheten.
- Överväg att upprätta riktlinjer för hur ekonomiska överskott i verksamheten ska tas i anspråk kopplat till framtida taxehöjningar och långsiktig förnyelseplan. Vid fondering (budgeterade överskott) är detta ett lagkrav.
- Upprätta riktlinjer/principer för kostnadsfördelning i gemensamma projekt mellan VA-kollektiv och skattekollektiv. Se också över rutinerna för hur kostnader i gemensamma projekt specificeras.
- VIVAB och Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen bör snarast och tillsammans hitta bättre former för samverkan och informationsutbyte.

Utöver kommentarerna ovan menar vi avslutningsvis att underhållet av kommunens kapital i form av ledningar är en fråga av mycket stor vikt för kommunens ekonomi. Ett varaktigt eftersatt underhåll av kommunens värden i form av ledningsnät är i längden kostsamt. Med nuvarande förnyelsetakt ackumuleras årligen många miljoner kronor i fördyrade kostnader till framtida generationer. Det är väsentligt att kommunen på sikt tillför ekonomiska medel till förnyelse av ledningsnätet.

KPMG, dag som ovan



Kristian Gunnarsson

Certifierad kommunal yrkesrevisor