



Granskning av beredskap för säkerställd dricksvattenproduktion

Revisionsrapport

Varbergs kommun

KPMG AB

2018-09-07



Varbergs kommun

Innehållsförteckning

1	Inledning, syfte och revisionsfrågor	1
1.1	Metod och avgränsning	1
2	Iakttagelser från intervjuer och dokumentgranskning	2
2.1	Ansvar för dricksvattenförsörjning	2
2.1.1	Bedömning	3
2.2	Dricksvattenförsörjning inkl. reservvatten och beredskap	3
2.2.1	Bedömning	6
3	Slutsats och rekommendationer	6

1 Inledning, syfte och revisionsfrågor

Lekmannarevisorerna har i revisionsplaneringen för 2018 uppmärksammat risker beträffande kommunens tillgång till reservvatten och beredskap för avbrott i dricksvattenförsörjningen. Syftet med granskningen är att bedöma huruvida kommunen genom VIVAB och Varberg Vatten AB säkerställt en säker och långsiktig dricksvattenhantering till medborgarna. I syftesformuleringen ingår att besvara följande revisionsfrågor:

- Ansvar och ansvarsfördelning mellan Varberg Vatten AB och VIVAB
- Risker kopplade till nuvarande vattentäkt?
- Finns en beredskapsplan eller motsvarande för dricksvattenförsörjningen?
- Vattenskyddsföreskrifter (aktualitet)
- Processen med att säkerställa tillgång till reservvattentäkt?

1.1 Metod och avgränsning

Revisionskriterier och bedömningar görs utifrån:

- Kommunallag
- VA-lagen
- Miljöbalk
- Lag om extraordinära händelser
- NIS-direktiv
- Tillämpbara interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut

Granskningen avser Varberg Vatten AB och VIVAB samt kommunstyrelsen.

Granskningen har utförts av Kristian Gunnarsson, Certifierad kommunal yrkesrevisor. Genomförandet har bestått i att relevant dokumentation analyserats. Utifrån dokumentanalysen har fördjupade intervjuer och avstämningar skett med berörda tjänstemän. Föreliggande rapport har faktakontrollerats av ansvariga tjänstemän.

2 Iakttagelser från intervjuer och dokumentgranskning

2.1 Ansvar för dricksvattenförsörjning

Kommunfullmäktige har utifrån lagen om allmänna vattentjänster det övergripande ansvaret för VA-försörjningen. Kommunfullmäktige fattar beslut om VA-taxans konstruktion och kommunalt verksamhetsområde för VA.

Kommunstyrelsen ansvarar för att VA-frågorna kommer in tidigt i den översiktliga planeringen. I detaljplaneprocessen ansvarar byggnadsnämnden för att VA-frågorna finns med och samordnar arbetet med övriga förvaltningar och bolag. Kommunstyrelsen ansvarar specifikt för att initiera och bereda ärenden om inrättande av skyddsområden enligt 7 kap Miljöbalken (Vattenskyddsområden mm).

I granskningen framkommer att VIVAB under senaste åren sett över sina vattenskyddsområden, i en del fall helt nya skyddsområden samt i andra fall uppdateringar/aktualiseringar av befintliga. För en mindre vattentäkt saknas i dagsläget vattenskyddsföreskrifter och i något fall saknas vattendom. En förteckning finns över samtliga täkter och vilka åtgärder som behöver göras för att uppfylla krav beträffande vattenskydd. Enligt uppgift sköter VIVAB initiering och beredning av dessa ärenden utan att de formellt passerar kommunstyrelsen i enlighet med kommunstyrelsens reglemente¹.

Varberg vatten AB är huvudman för den allmänna Va-anläggningen i egenskap av anläggningens ägare. Vatten & Miljö i Väst AB (VIVAB) har driftansvaret och fullgör huvudmannens ansvar. VIVAB står för planering och utbyggnad av anläggningen och ska bistå kommunstyrelsen i arbete med kommunens övergripande VA-planering.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ansvarar för tillsyn enligt miljöbalken av enskilda och allmänna avloppsanläggningar samt större dricksvattentäkter, och indikerar om VA-försörjningen med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas i ett större sammanhang.

Kommunstyrelsen har enligt Kommunallag och sitt eget reglemente ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och bolags verksamhet.

Enligt intervjuade finns en väl fungerande samverkan och regelbundna dialog- och ägarmöten med kommunens ägarrepresentanter. Inplanerat finns årligen 4 träffar med Stadshus AB samt ägarsamråd som sker två gånger per år. Utöver detta deltar bolagets ledning vid kommunstyrelsens arbetsutskott i specifika ärenden/frågor. Exempel på ett stort principiellt ärende är arbetet med VA-plan som under 2019 ska till fullmäktige för fastställande. Den nya VA-planen kommer i allt väsentligt vara den samma för både Varberg och Falkenbergs kommuner.

¹ Kommunstyrelsens reglemente, 17 §, pkt 2.

Ansvarsfördelning internt mellan bolag och kommunens förvaltning upplevs vara tydlig och några väsentliga skillnader mellan delägarkommunerna anses inte finnas som påverkar styrning och ledning av VA-verksamheten på ett negativt sätt.

En övergripande iakttagelse kring organisation och ansvar kring vattenfrågor är att intervjuade framhåller att det i större utsträckning borde finnas ett regionalt perspektiv på den långsiktiga vattenförsörjningen samt hur verksamheten ska organiseras och finansieras. Trots att Varberg och Falkenberg har ett gemensamt bolag menar intervjuade att det allra bästa på sikt vore att ha ett regionalt bolag med många kommuner som delägare.

2.1.1 Bedömning

Vi anser att det finns etablerat ett strukturerat arbete med kommunens vattenskyddsområden och att åtgärder vidtas för att uppfylla de krav som finns på vattenskydd. Detta arbete behöver ges hög prioritet även fortsättningsvis. Vi ställer oss frågande till varför kommunstyrelsen enligt sitt reglemente har i uppdrag att initiera och bereda ärenden kring vattenskyddsområden. I praktiken ombesörjs detta av VIVAB vilket vi bedömer som rimligt.

Vi anser att frågan om ett regionalt perspektiv på vattenförsörjning och dess organisering och finansiering är mycket relevant och högaktuell. Vattensystem passerar över kommungränser och frågan om vattenförsörjning är alltför stor och samhällsviktig för att varje kommun ska jobba "isolerat" med frågan. Vi uppmuntrar alla initiativ till regionala eller andra kontakter kring långsiktig dricksvattenförsörjning.

2.2 Dricksvattenförsörjning inkl. reservvatten och beredskap

I kommunens VA-strategi, antagen av kommunstyrelsen 2015-05-26, framgår att en viktig prioritering för en hållbar dricksvattenförsörjning är att: *"den kommunala dricksvattenförsörjningen ska säkras långsiktigt och med beaktande av oförutsedda händelser. Reservvatten av tillräcklig kvalitet och kvantitet ska finnas"*.

Vidare står i samma dokument: *"Både yt- och grundvattenförekomster av betydelse för befintlig och framtida dricksvattenförsörjning ska skyddas"*

Samt: *"Reservvatten av tillräcklig kvantitet och kvalitet ska finnas exempelvis genom att kartlägga reservvattentäkter samt undersöka dess lämplighet."*

Varbergs kommun försörjs av vatten från flera vattenverk. Kommunens huvudvattentäkt är sjön Neden-Mäsen från vilken råvatten tas från. Vattenverken finns geografiskt placerade vid orterna: Kvarnagården, Sibbarp, Åkulla, Skällinge, Valinge, Karl Gustav, Gunnarsjö och Kungsäter. Överföringsledning har byggts från Stora Neden till vattenverket Kvarnagården. Ledningen passerar Ragnhilds källa där ytvattnet blandas med grundvatten. Ytvattnet ges därför grundvattenkaraktär. Huvudvattentäkten utgörs av två närbelägna sjöar och vattendom anger lägsta nivå för sjön där uttaget görs. Vid risk för underskridande av den aktuella nivån pumpas vatten från den intilliggande sjön för att minska risken

Huvudvattentäktens långsiktiga kapacitet bedöms, sett till uttagsmängd, i en utredning vara mycket god². Trots denna bedömning har vattendomens villkor under 2018 (hela sommarperioden) inte kunnat hållas på punkten att leda ut vatten från sjöarna till åarna vilket i sin tur beror på avsaknad av nederbörd. Diskussion om ändring av villkor har tagits upp med Länsstyrelsen.

Enligt uppgift finns inga aktuella brister i varken kapacitet eller kvalitet kring de övriga små vattentäkterna som försörjer en del mindre orter.

Under de senaste åren har stora investeringar gjorts i vattenverket i Varberg för att säkerställa och förbättra vattenkvaliteten i produktionen.

Varbergs kommuns vattenledningsnät är ihopkopplat med både Falkenberg och Kungsbacka och vid behov kan vatten ledas mellan kommunerna. Huvudvattentäkten och Ragnhilds källa kan också användas separat vilket till viss del säkerställer vattenförsörjningen vid ett eventuellt driftstopp. Inget av befintliga lösningar/alternativ kan dock anses utgöra och fungera som reservvatten då kapaciteten för detta är begränsad. Övan redogjorda alternativ kan en kort tid fungera som nödvatten.

Vid tidpunkten för föreliggande granskning pågår framtagandet av VA-plan i vilken ingår olika delar/planer. Bland annat finns en utredning som långsiktigt berör frågan om reservvatten. Intervjuade är eniga om att Varbergs kommun behöver en reservvattentäkt (alternativt ny täkt) långsiktigt. Förekomst av grundvatten finns inte enligt de undersökningar och analyser som gjorts. Frågan om reservvatten alternativt ny täkt har inte varit uppe för politisk behandling i kommunen. Dock har frågan berörts i bolagsstyrelsen där en enighet finns om behovet. Osäkerhetsmomentet består i om Varbergs kommun ska planera för en reservvattentäkt själva eller tillsammans med andra i ett större perspektiv som vi berört ovan.

VIVAB har en nödvattenplan för Varbergs och Falkenbergs kommuner. Planen reviderades under 2017. Kontakter i samband med framtagandet av planen har ägt rum med berörda förvaltningar samt Region Halland för att identifiera prioriterade vattenkonsumenter. Samhällsviktiga verksamheter finns registrerade i VIVAB:s system. Varje förvaltning/bolag har egna förteckningar och ska på begäran från VIVAB lämna uppgifter så att registret är uppdaterat. Enligt ansvarig på VIVAB görs årligen uppdateringar av förteckningar över samhällsviktiga enheter.

Vid sidan om nödvattenplanen finns information såsom kartor, logistikhantering (vart nödvattentankar ska placeras), checklistor för organisering av distribution (personaltillgång), kommunikation mm.

Nödvattenplanen är ett komplement till kommunernas lednings- och informationsplaner inför och vid samhällsstörningar och extraordinära händelser.

Intervjuade framhåller att planen inte är ett politiskt dokument, d.v.s. det är inte politiskt antaget. Dock har bolagets styrelse beslutat om planen. Planen innehåller mycket "hur"-frågor varför det inte bedöms relevant att besluta om den på politisk nivå i kommunen.

² SWECO "Tekniskt underlag samt förslag till skyddsområde och skyddsföreskrifter 2006"

Av ägardirektiv för VIVAB framgår att bolaget ska biträda och delta i delägarkommunernas kris- och beredskapsverksamhet. VIVAB:s berörda tjänstepersoner deltar tillsammans med ägarkommunernas representanter i krishantering i olika övningar, såväl praktiska som årliga stabsövningar. Under 2018 genomfördes övning tillsammans med Livsmedelsverket och VAKA³ i en praktisk övning kring vattenförsörjning (logistik och tillhandahållande av vatten). Likaså planeras övning tillsammans med Ulricehamns kommun kring incident/olycka som påverkar dricksvattenförsörjningen.

VIVAB har en egen lednings- och informationsplan i samband med kris eller extraordinär händelse som påverkar VIVAB:s verksamhet. Planen reglerar frågor såsom organisation, larmning, befogenheter, roller och ansvar, informationshantering mm.

Varbergs huvudvattentäkt är placerad så att den inte är utsatt för höga risker såsom motorväg, järnväg, närhet till industri etc. För de olika vattenskyddsområdena finns instruktioner kring hur ett läckage/olycka bäst hanteras i det specifika området. Räddningstjänsten har likaså kartor och annan relevant dokumentation som behövs.

NIS-direktivet⁴ har utretts och finns redovisat i Betänkande (SOU 2017:36). I korthet handlar direktivet om skyldigheter för leverantörer av samhällsviktiga tjänster att vidta säkerhetsåtgärder för att hantera risker och förebygga och hantera incidenter i nätverk och informationssystem som de är beroende av för att tillhandahålla tjänsterna. Rapporteringskrav finns också för incidenter som har betydande inverkan på kontinuiteten i tjänsten. Leverantörer och distributörer av dricksvatten anges som en enhet/verksamhet av sju angivna sektorer. Leverantörer av samhällsviktiga tjänster ska göra en riskanalys som ligger till grund för val av säkerhetsåtgärder, analys ska genomföras årligen samt dokumenteras och innehålla åtgärdsplan. Tillsynsmyndighet blir Livsmedelsverket. Direktivet blir 1 augusti 2018 implementerat i Lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.

Specifikt för VA-huvudmän är att kraven i den nya lagen endast omfattar de huvudmän som levererar till fler än 20 000 personer. Den exakta tillämpningen av lagen och vad det kommer att innebära för huvudmännen kommer att specificeras av MSB (myndigheten för samhällsskydd och beredskap) i myndighetsföreskrifter som väntas bli klara under hösten 2018.

Frågan om NIS-direktivet är enligt uppgift på dagordningen men VIVAB har ännu inte konkret vidtagit några åtgärder med anledning av de nya reglerna. IT-driften sorterar under Falkenbergs kommun och det pågår enligt uppgift en ny upphandling där bland annat de krav som återges i NIS-direktivet ska ingå från leverantörens sida.

³ Nationella vattenkatastrofgruppen.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2016/1148 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen. Regeringen beslutade 29 mars 2018 om prop: 2017/18:205 om Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Ikraftträdande föreslås bli augusti 2018.

2.2.1 Bedömning

Kommunen har genom sina bolag Varberg Vatten AB och VIVAB huvudsakligen en säkerställd dricksvattenproduktion. Under sommaren 2018 har villkor i vattendomen inte kunnat följas i huvudvattentäkten. Hur detta utvecklas på sikt återstår att analysera av VIVAB.

Eftersom ett fullgott reservvattenalternativ saknas finns dock risker i dricksvattenförsörjningen. Vi menar att politiska beslut behövs som inom en snar framtid anger inriktning på vilken strategi VIVAB ska ha i arbetet med reservvattentäkt (ny vattentäkt). Regionalt perspektiv och samverkan i frågan bör eftersträvas vilket vi redogjort för ovan.

Vi bedömer att ledningen i VIVAB har en hög ambitionsnivå i sitt kris- och beredskapsarbete kopplat till dricksvattenförsörjning. Uppdaterad nödvattenplan finns och rutiner för förteckningar över samhällsviktiga enheter uppdateras också årligen. Till detta sker övningar regelbundet vilket vi bedömer positivt.

Vi bedömer att VIVAB tillsammans med aktuella aktörer behöver ta ställning till hur verksamheten ska förhålla sig till NIS-direktivet.

3 Slutsats och rekommendationer

Syftet med granskningen är att bedöma huruvida kommunen genom VIVAB och Varberg Vatten AB säkerställt en säker och långsiktig dricksvattenhantering till medborgarna. Vår uppfattning är att VIVAB och Varberg Vatten AB huvudsakligen säkerställt dricksvattenförsörjningen. Risker och hot finns dock som kräver att Varbergs kommun och VIVAB tillsammans vidtar åtgärder.

I rapporten finns bedömningar för respektive avsnitt. Utifrån gjord granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Fortsatt prioritet behöver ges till översyn och anpassningar av de skyddsföreskrifter och vattendomar som finns eller saknas för kommunens vattentäkter.
- Kommunstyrelsens ansvar enligt gällande reglemente kring initiering och beredning av ärenden kring vattenskyddsområden kan övervägas.
- Varbergs kommun saknar reservvattenalternativ. Vi menar att kommunen genom kommunstyrelsen inom en snar framtid behöver besluta om vilken inriktning/strategi som VIVAB ska ha i det fortsatta arbetet med en framtida reservvattentäkt (ny vattentäkt).
- Vi vill uppmuntra initiativ som lyfter fokus på dricksvattenförsörjningen i ett långsiktigt perspektiv. Ett regionalt perspektiv på säkerställd dricksvattenproduktion bör finnas med i framtidsplaner och diskussioner.
- Vi bedömer att VIVAB har en hög ambitionsnivå när det gäller beredskap och övningar kring kris- och beredskap. Goda rutiner och arbetssätt finns också för tillhandahållande av nödvatten i det korta perspektivet. Vilka konsekvenser NIS-

direktivet får för VIVAB behöver analyseras. Handlingsplaner och riskanalyser behöver upprättas under hösten 2018 i enlighet med den nya lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.

KPMG, Dag som ovan

Kristian Gunnarsson

Certifierad kommunal yrkesrevisor