



Granskning av underhåll av va-nätet samt beredskap för dricksvattenförsörjning

Rapport

Kumla kommun

KPMG AB

2020-09-14

Antal sidor 15



Kumla kommun

Granskning av underhåll av va-nätet samt beredskap för dricksvattenförsörjning

2020-09-14

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	2
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	2
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	3
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Organisation	4
3.2	Underhållsplanering va	4
3.3	Övergripande om vattenförsörjning	9
3.4	Beredskapsplan	12
4	Slutsats och rekommendationer	14
4.1	Rekommendationer	14

1 Sammanfattning

Vi har av Kumla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens underhåll av va-nätet samt kommunens beredskap för dricksvattenförsörjning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020. Syftet är att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden har en tillräcklig och ändamålsenlig planering av underhåll av va-nätet och beredskap för dricksvattenförsörjning.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att samhällsbyggnadsnämnden i dagsläget inte har en tillräcklig och ändamålsenlig planering av underhåll av va-nätet. Bedömningen gör vi bland annat mot bakgrund av att det tills nyligen funnits ett skriftligt föreläggande i Kumla kommun från Länsstyrelsen gällande avsaknad av saneringsplan. Enligt uppgift från kommunen är föreläggandet nu muntligen avskrivet, i samband med att ett utkast på saneringsplanen skickats in till Länsstyrelsen under sommaren. Saneringsplanen är dock ännu inte antagen av samhällsbyggnadsnämnden. Vi noterar att saneringsplanen även inkluderar underhållsplan för va. Det framgår i underlag att det fortsatt finns problem med bräddningar vid Ekeby avloppspumpstation och vid andra bräddningspunkter. Kommunstyrelsen har antagit riktlinjer för dagvattenhantering i Kumla kommun 2014 som beskriver att inga bräddningar i avloppsreningsverket och ledningsnätet får förekomma på grund av ökade dagvattenflöden. Vi anser att arbetssätt för riskbedömningar med fördel bör formaliseras ytterligare i syfte att minska den händelsestyrda planeringen och öka den strategiska styrningen inom va-planering. Underlag i granskningen indikerar att det bedömda behovet av åtgärdsarbete inom va är långt större än vad både utfört arbete och planerat arbete är. Havs- och vattenmyndigheten identifierar ett antal olika strategiska dokument inom va i sin Vägledning för kommunal va-planering såsom va-översikt, va-policy och va-plan. Det framgår i intervjuer att det till exempel inte finns någon va-plan inom Kumla kommun.

Vår bedömning är vidare att samhällsbyggnadsnämnden endast delvis har en tillräcklig och ändamålsenlig beredskap för dricksvattenförsörjning. Bedömningen gör vi bland annat mot bakgrund av att dokumentation inom området till stor del utgörs av interna arbetsdokument som till viss del är ofullständiga till exempel vad gäller kommunens beredskapsplan. Det framgår i granskningen att den långsiktiga vattenplaneringen inom Kumla kommun primärt utgörs av samarbetet inom Vätternvatten AB med planerad driftstart 2030/2031. Vi anser att vattentillgången på kort sikt med fördel kan säkerställas ytterligare till exempel vid situationer av torra eller otjänligt vatten. Vidare anser vi att det på central nivå pågående arbetet med risk- och sårbarhetsanalys med fördel bör synkroniseras med såväl den övergripande beredskapsplaneringen som med samhällsbyggnadsnämndens beredskapsplanering.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi samhällsbyggnadsnämnden att:

- Färdigställa, och vid behov ta fram, strategiska dokument och handlingsplaner knutna till beredskapsplanering och va till exempel med utgångspunkt från myndigheters vägledningar.
- Verka för att stärka den strategiska styrningen inom underhållsplanering.

- Säkerställa synkroniserad övergripande och nämndspecifik beredskapsplanering.
- Säkerställa att det finns former för att säkra vattentillgången på kort sikt.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Kumla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens underhåll av va-nätet samt kommunens beredskap för dricksvattenförsörjning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Det är kommunens skyldighet enligt 6 § Vattentjänstlagen att snarast se till att ett blivande eller befintligt bebyggelseområde i ett större sammanhang får vatten eller avlopp om det finns behov med hänsyn till hälsa eller miljö.

Va-byggnationer utgör investering i kommunens va-nät, vattenverk, reningsverk med mera. Som med många andra investeringar finns behov av löpande underhåll för att säkerställa kvalitet och livslängd. Eftersatt underhåll ökar risk för att investeringar inte kan brukas i avsedd omfattning och därmed kan ge upphov till negativa ekonomiska konsekvenser.

Inom kommunens beredskapsarbete utgör beredskap för dricksvattenförsörjning en viktig del. Kommunen behöver säkerställa att det finns beredskap att tillhandahålla vatten även vid störningar och i synnerlighet för kritiska samhällsfunktioner. Samhällsviktig verksamhet är samhällsfunktioner som konstateras vara av särskild betydelse för upprätthållandet av samhällets funktionalitet.

Med anledning av ovanstående har kommunens revisorer dragit slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens rutiner avseende kommunens underhåll av va-nätet samt kommunens beredskap för dricksvattenförsörjning behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet är att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden har en tillräcklig och ändamålsmässig planering av underhåll av va-nätet och beredskap för dricksvattenförsörjning.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

Underhållsplan

- Finns det en fastställd underhållsplan eller motsvarande för va-nätet?
- Finns det kostnadsuppskattningar för åtgärder enligt underhållsplanen?
- Hur identifieras och planeras åtgärder enligt underhållsplanen, och hur ofta revideras den?
- Finns det en rutin/process för hur underhållsplanen och vidtagna åtgärder ska följas upp?
- Finns det riskbedömningar som ligger till grund för underhållsplanen?
- Är underhållsplanen politiskt förankrad?

Beredskap för dricksvattenförsörjning

- Hur arbetar Kumla kommun för att säkerställa tillgång till reservvattentäkt vid störning av den normala vattenförsörjningen?
- Hur arbetar Kumla kommun för att säkerställa vattenförsörjning vid onormala lägen?
- Finns en framtagen nödvattenplan? Hur hanteras i så fall följande frågor i planen?
 - *Är dricksvattenanvändarna, inklusive samhällsviktiga verksamheter, och dess förbrukning kartlagda på ett tillfredsställande sätt?*
 - *Har det gjorts en konsekvensbedömning av hur olika verksamheter berörs av dricksvattenstörningar?*
 - *Är kritiska samhällsfunktioner definierade och i så fall hur?*
 - *Är volymbehov av nödvatten säkerställt för att upprätthålla de kritiska funktionerna på ett tillfredsställande sätt?*
 - *Finns det ett prioriteringsunderlag för nödvattenplanering framtaget?*
 - *Hur har samtliga kommunala verksamheter involverats i nödvattenplaneringsprocessen och dialogen om denna?*
 - *Finns det tillfredsställande praktisk planering och rutiner hur nödvatten ska mottas för både kritiska verksamheter samt övriga?*

Granskningen omfattar samhällsbyggnadsnämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap 6 §
- Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.
- Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap (LEH).
- Förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av bland annat:
 - Allmänna bestämmelser för Va-anläggningar, ABVA
 - Antagen internkontrollplan 2020
 - Beredskapsplan för Samhällsbyggnadsförvaltningen

- Beskrivning av hantering med anledning av otjänligt vatten i Kumla kommun i november 2019
- Intervjuer med berörda tjänstepersoner däribland förvaltningschef för samhällsbyggnadsförvaltningen, teknisk chef, blivande t f teknisk chef och va-chef.

Rapporten är faktakontrollerad av de intervjuade.

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation

Samhällsbyggnadsnämnden har ett brett ansvarsområde och ansvarar bland annat för Kumla kommuns fysiska planering, planläggning av mark och vatten, trafikplanering, GIS-teknik och bostadsförsörjningsfrågor. Nämnden äger och förvaltar kommunens markreserv och exploateringsfastigheter samt kommunens gator, vägar, torg och annan allmän platsmark. Nämnden ansvarar också för kommunens vatten- och avloppsverksamhet samt renhållningsverksamhet. Samhällsbyggnadsnämnden äger och förvaltar Kumla kommuns verksamhetslokaler och samordnar samt planerar kommunens lokalförsörjning. Nämnden ansvarar även för kommunens lokalvård och måltidsverksamhet. Kumla kommun är huvudman för den allmänna vatten- och avloppsanläggningen som förvaltas av Tekniska verksamheten. Enligt uppgift i granskningen hade kommunstyrelsen ansvar för va-frågorna fram till och med 2014.

3.2 Underhållsplanering va

Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster syftar till att säkerställa att vattenförsörjning och avlopp ordnas i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön. Med vattenförsörjning menas tillhandahållande av vatten som är lämpligt för normal hushållsanvändning och med avlopp menas bortledning av dagvatten¹ och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse eller från en begravningsplats, bortledning av spillvatten eller bortledning av vatten som har använts för kylning. Enligt 6 § gäller att "Om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse, skall kommunen

1. bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten eller vattentjänsterna behöver ordnas, och
2. se till att behovet snarast, och så länge behovet finns kvar, tillgodoses i verksamhetsområdet genom en allmän va- anläggning."

Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram en vägledning för kommunal va-planering för hållbar va-försörjning och god vattenstatus. Vägledningen är framtagen för att underlätta kommunernas planering för en trygg och hållbar va-försörjning. Den ger konkreta råd för att komma igång och föreslår en stegvis planeringsprocess.

¹ Regn- och smältvatten från tak, gator och andra ytor som inte tränger ned i marken. (Riktlinjer för dagvattenhantering, Kumla kommun)

2020-09-14

Arbets sättet bygger på att börja med det som är tillgängligt, identifiera de strategiska frågorna och göra vägval inför den fortsatta planeringen.

En kommunal va-plan är inte något som krävs i vattentjänstlagen, miljöbalken eller plan- och bygglagen enligt Havs- och vattenmyndigheten. Den saknar rättsligt bindande verkan och ska därför ses som kommunens egna styrmedel för att åtgärder ska kunna genomföras på ett effektivt sätt. En va-plan kan omfatta och antingen inbegripa eller tydligt kopplas till en rad andra styrdokument som t.ex. vattenförsörjningsplan, förnyelseplan för allmänt va, dagvattenstrategi och va-policy. Enligt Vägledningen ska va-planen tas fram genom ett förvaltningsövergripande arbete och vara väl politiskt förankrad. Den ska innehålla en beskrivning av va-försörjningen och dess påverkan på vattenstatus, motsvarande en va-översikt enligt denna vägledning. Den ska också innehålla en va-policy eller motsvarande politiskt beslutad viljeyttring med principer för prioriteringar mellan åtgärder och mellan geografiska områden samt ska kunna utgöra underlag för beslut om finansiering av föreslagna åtgärder enligt Havs- och vattenmyndigheten. Va-planen ska enligt vägledningen innehålla en plan för såväl den allmänna anläggningen som för va-försörjningen utanför verksamhetsområdet. Va-planen tillämpas sedan genom att åtgärderna förs in i kommunens löpande budgetprocess. Arbetet enligt va-planen följs sedan upp regelbundet och planen revideras lämpligen varje mandatperiod. Handledningen beskriver att en förutsättning för en lyckad va-planering är att det finns en god kommunikation mellan politiker och tjänstemän från olika enheter inom kommunen. Det finns också ett stort värde i att samverka med länsstyrelser och grannkommuner för att utbyta erfarenheter. En väl genomförd va-planering ger en beredskap och gör kommunen betydligt bättre rustad för att möta utmaningarna på va-området och möjlighet att påverka utvecklingen i positiv riktning enligt vägledningen, som också beskriver andra styrdokument inom va och strategisk va-planering. Kumla kommun har ingen va-plan enligt intervjuer.

Kumla kommun ska enligt sitt tillstånd enligt miljöskyddslagen, beslutat 1994-06-07, dnr 246-07060-93

- fortlöpande se över och underhålla avloppsledningsnätet
- revidera saneringsplanen årligen.

Under motiveringen och bedömning i tillståndet anges att målsättningen för saneringsplanen bör vara att inläckaget inte tillåts uppgå till mer än 50 % av distribuerad ren vattenmängd samt att bräddningarna² upphör helt.

Det framkommer i granskningen att det finns ett skriftligt föreläggande från Länsstyrelsen på grund av avsaknad av saneringsplan. Under sommaren 2020 har ett utkast till saneringsplan skickats in till Länsstyrelsen och enligt uppgift i granskningen har kommunen fått ett muntligt besked att föreläggandet är hävt. Utkastet till saneringsplanen är planerat att presenteras för politiken under hösten 2020. Kumla kommun har tidigare haft interna arbetsmaterial för ändamålet.

² Process då avloppsvattnet släpps ut i en recipient utan att förbehandlas i ett reningsverk. (Kumla kommun, riktlinjer för dagvattenhantering)

Kumla kommun

Granskning av underhåll av va-nätet samt beredskap för dricksvattenförsörjning

2020-09-14

Ett avsnitt inom saneringsplanen omfattar underhållsplanering och beskriver bland annat att det finns ett ökat behov av att förnya ledningsnätet då det börjar uppnå sin livslängd på många håll. Det framgår i utkastet till saneringsplan att åtgärderna identifieras och planeras i saneringsplanen utifrån kartläggningar av:

- prioriterade områden
- tillskottsvatten
- områden som saknar dagvatten
- stuprörsanläggningar

Det framgår också i saneringsplanen att en stor del av inläckage i spillvattenledningarna består av:

- tillskottsvatten som kommer från tomtmark via fastigheternas servisledningar
- områden som saknar dagvatten
- felkopplade stuprörsanslutningar
- inläckage i ledningsnätet från grundvatten.

För att kunna kartlägga områden som saknar dagvatten utgår kommunen i första hand från åldern på ledningsnätet och utifrån kunskapen om att de äldsta områdena i Kumla saknar dagvatten enligt saneringsplanen. Saneringsplanen beskriver att kommunens kartdatabas³ delvis kartlägger information om ledningsnätets ålder och skick och enligt intervjuer finns stora delar av kommunens tätort registrerat där. Utmaningen i registreringen bedöms vara att få kartdatabasen komplett i ytterområden i samband med att nya inmätningar och underhåll utförs.

Planeringen utgår även från områden där det ofta förekommer avloppsstopp eller läckor på dricksvattenledningen. Det finns en äldre inventering av dagvatten som gjordes 2013. Kommunstyrelsen har antagit riktlinjer för dagvattenhantering i Kumla kommun 2014 som beskriver att:

- Vattenbalansen och den befintliga grundvattennivån får inte allvarligt förändras.
- Dagvatten ska tas omhand så nära källan som möjligt.
- Förorening av dagvatten ska förebyggas redan vid källan.
- Tillförseln av föroreningar till bäckar och vattendrag ska begränsas.
- Byggnader och anläggningar samt natur- och kulturmiljöer ska skyddas mot skador orsakade av dagvatten.
- Belastningen på avloppsreningsverket och ledningsnätet ska minskas genom reducerade och reglerade dagvattenflöden till ledningsnätet.

³ Geografiska informationssystem (GIS) avser datorsystem för hantering av lägesbundna data och deras attribut. Med lägesbundna data menas t.ex. kartdata (vägar, gränser, städer mm. mm.), och med attribut menas alla statistiska uppgifter som hänför sig till en speciell geografisk position eller region. (Centrum för Geografiska Informationssystem)

Kumla kommun

Granskning av underhåll av va-nätet samt beredskap för dricksvattenförsörjning

2020-09-14

- Inga bräddningar i avloppsreningsverket och ledningsnätet får förekomma på grund av ökade dagvattenflöden.
- Dagvattnet ska i mesta mån ses som en resurs vid utbyggnad av staden, till exempel:
 - för rekreation och lek,
 - för att höja de arkitektoniska värdena,
 - för att höja naturvärden och biologisk mångfald.

Riskbedömningar sker primärt utifrån händelsestyrda situationer till exempel med höga vattenflöden, samt delvis även utifrån tidigare erfarenheter enligt intervjuer.

Saneringsplanen beskriver att ett stort antal fastigheter i Kumla kommun drabbades av översvämning efter ett kraftigt regntillfälle hösten 2015. I samband med det gjorde Kumla kommun en utredning för att undersöka om kommunens ledningar hade tillräcklig kapacitet för 10-årsregn och enligt saneringsplanen visade det preliminära resultatet att ledningsnätet hade tillräcklig kapacitet för ett regn med 10 års återkomsttid. (Det framgår inte i underlag till granskningen om resultatet är slutgiltigt). Kommunen har sedan dess arbetat med förebyggande åtgärder mot översvämningar genom att fastigheter med felkopplade stuprör uppmanas och förelades att koppla om sina stuprör och leda till dagvattenservisen enligt saneringsplanen. Under hösten 2020 planeras vidare arbete med stuprörsinventering.

Kumla kommun har inte något digitalt system som kontinuerligt visar och mäter vattenflöden, utan flödesmätningar har bara gjorts vid några tillfällen av extern konsult vid översvämningar enligt intervjuer.

En del av utkastet till saneringsplan utgörs av en underhållsplan som dels innefattar en sammanställning av åtgärder som gjorts under innevarande år, dels en åttårig åtgärdsplan (plan för åtgärder det närmsta året). Utkastet till saneringsplanen beskriver också att arbete pågår för att bräddningarna ska upphöra helt genom förebyggande åtgärder utifrån saneringsplan vad gäller avloppsreningsverket. Bräddningar pga. nederbörd kan minska genom tätningar av ledningar. Saneringsplanen beskriver att pumpstationer bedöms vara rätt dimensionerade för att klara hushållsspill. Bräddningar på grund av mekaniskt haveri kvarstår vad gäller avlopp-pumpstationer och vid Ekeby avloppspumpstation enligt saneringsplanen. Det beskrivs också att det finns sex stycken kända bräddpunkter på ledningsnätet.

Det beskrivs i saneringsplanen att de årliga sanerings- och förnyelsearbetena baseras på gällande budget som inte bedöms vara tillräcklig i förhållande till verksamhetens bedömning av det egentliga behovet. Det finns även kostnadsuppskattningar kring åtgärderna baserat på ledningslängderna.

Under de senaste fem åren har den årliga saneringstakten i genomsnitt varit 600 m (dricksvatten, spillvatten, dagvatten) enligt saneringsplanen och tabellen nedan visar beräknat förnyelsebehov för ledningsnätet samt befintligt förnyelsearbete:

Kumla kommun

Granskning av underhåll av va-nätet samt beredskap för dricksvattenförsörjning

2020-09-14

Ledningstyp	Beräknat förnyelsebehov 2015–2024 (m/år)	Befintligt förnyelsearbete, medelvärde för 5 år (m/år)	Utökat förnyelsebehov (m/år)
Dricksvattenledningar	1100	200	900
Spillvattenledningar	1200	200	1000
Dagvattenledningar	300	200	100

Källa: Kumla kommun Saneringsplan 2020–2021 (utkast)

Nedanstående tabell beskriver tidsperspektiv på de olika behoven av ledningsförnyelse enligt Saneringsplanen i Kumla kommun:

Tidsperspektiv	Dricksvatten	Spillvatten	Dagvatten
Utfört arbete 2019	875 meter	580 meter	595 meter
Utfört arbete, våren 2020	263 meter*	335 meter	405 meter
Planerat arbete, Hösten/vintern 2020	230 meter	230 meter	230 meter
Totalt Planerade arbeten 2021	460 meter	460 meter	460 meter

Källa: Kumla kommun Saneringsplan 2020–2021 (utkast)

*320 m är uppmätt efter att saneringsplanen är färdigställd enligt uppgift från Kumla kommun.

Enligt saneringsplansutkastet motsvarar de planerade arbetena 2021:

- ca 42 % av det beräknade förnyelsebehovet av dricksvattenledningar
- ca 38 % av det beräknade förnyelsebehovet av spillvatten
- ca 153 % av det beräknade förnyelsebehovet av dagvattenledningar.

Uppdaterade underhållsplaner och brister i planerat underhåll värderades inte till en hög risk i nämndens riskbedömning inför antagandet av internkontrollplanen.

Åtgärdsarbetet och förnyelseplanering ska ske årligen varje höst enligt rutinen i saneringsplanen. Då ska utvärdering göras om verksamheten hann med planerade aktiviteter och uppnått planerat och önskat resultat samt om alla steg blivit utförda i underhållsplanen och dokumenterats.

Samhällsbyggnadsnämndens målformulering primärt kopplat till va är att "medborgarna ska ha tillgång till tjänligt vatten". Uppföljningsmålet som är knutet till målet är att kommunalt dricksvatten ska vara utan anmärkning. Enligt intervjuer kontrolleras vattnets kvalitet regelbundet genom vattenprovtagning och resultatet rapporteras i samband med årsbokslut. Under 2019 rapporterade kommunen tre anmärkningar och

under året utfärdade va-enheten kokningsrekommendationer under en vecka i november 2019 på grund av enterokocker⁴ i vattenanalyserapporten.

3.2.1 Bedömning

Vi gör bedömningen att bräddningar och andra typer av mer eller mindre akuta problem till stor del ligger till grund för planeringen inom va.

Vi noterar att det tills nyligen funnits ett föreläggande från Länsstyrelsen angående avsaknad av saneringsplan med som enligt uppgift till granskningen muntligen upphävts under sommaren. Dock noterar vi också att uppdaterade underhållsplaner och brister i planerat underhåll bedömts som en förhållandevis låg risk i den riskbedömning som låg till grund för samhällsbyggnadsnämndens internkontrollplan.

Vi anser också att arbets sätt för riskbedömningar med fördel bör formaliseras ytterligare i syfte att minska den händelsestyrda planeringen och öka den strategiska styrningen inom va-planering.

Vi noterar att det bedömda behovet av åtgärdsarbete inom va är långt större än vad både utfört arbete och planerat arbete är enligt underlag i granskningen.

Vi anser vidare att rutinen och processen för uppföljning av åtgärdsarbete och förnyelsearbete i saneringsplanen med fördel kan förtydligas till exempel vad gäller konsekvensbeskrivningar och prioriteringsordning för åtgärder som inte kunnat genomföras.

3.3 Övergripande om vattenförsörjning

Enligt livsmedelsverket är vattentjänstlagen och lagen om extraordinära händelser (LEH) mest relevanta för kommunernas planering och genomförande av prioritering vid nödvattensituationer och en viktig skillnad mellan dessa är områdesansvaret. Vattentjänstlagens tillämpning är begränsad till verksamhetsområdet medan reglerna kring extraordinära händelser gäller för hela kommunens geografiska område. Även kommunallagen, som i och för sig inte säger något om prioritering av nödvatten, är viktig att förhålla sig till, då den ger de grundläggande reglerna för de kommunala befogenheterna.

Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap (LEH) syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och regioner ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. Med extraordinär händelse avses i denna lag en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller en region. Kommuner och regioner ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive regionen och hur dessa

⁴ Enterokocker är en grupp tarmbakterier (Folkhälsomyndigheten)

händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Kommuner och regioner ska vidare, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser (2 kap). Kommuner och regioner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser) (3 kap). Kommunerna har det geografiska områdesansvaret på lokal nivå inför och vid extraordinära händelser.

Enligt Kumla kommuns allmänna bestämmelser för va-anläggningar, ABVA, har kommunen rätt att begränsa eller avbryta vattenleveransen när kommunen finner det nödvändigt för att förebygga person- och egendomsskada samt för kontroll, reparation, ändring eller annan åtgärd som berör den allmänna va-anläggningen. Vid begränsad vattentillgång är fastighetsägare skyldig att reducera sin vattenförbrukning enligt kommunens anvisningar.

Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ansluter till lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Förordningen beskriver bland annat att varje kommun och region ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Dessa ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Av planerna ska också framgå krigsorganisationen, den personal som ska tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen eller regionen ska kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap.

Enligt vattentjänstlagen har dricksvattenproducenten ett ansvar att leverera vatten för i första hand hushållsanvändning. Aktörer som bedriver en verksamhet kan därför behöva se över sin egen planering inför en eventuell situation då dricksvattenförsörjningen inte fungerar som vanligt. Dock beskriver Livsmedelsverket att den lagstiftning och de föreskrifter som finns inte uttryckligen ger skyldighet att ha planer för samhällsstörningar i en viss verksamhet, exempelvis för en dricksvattenstörning. Erfarenheter visar dock att kraven på att göra en Risk- och sårbarhetsanalys och en övergripande plan i praktiken förutsätter verksamhetsspecifika analyser.

Livsmedelsverket beskriver i sin *Guide för planering av nödvatten* att störningar i dricksvattenförsörjningen kan orsaka stora problem och skador för de individer och verksamheter som drabbas. I ett värsta scenario riskeras liv och hälsa, samtidigt som de ekonomiska konsekvenserna kan bli mycket omfattande. Ett dricksvattenavbrott, försämrad dricksvattenkvalitet eller dricksvattenbrist på grund av exempelvis torka drabbar direkt invånare, företag och samhällets andra aktörer. Dricksvatten till dryck, matlagning och hygien blir också snabbt livskritiskt, inte minst för utsatta grupper. Dricksvatten är också en samhällsviktig resurs för att upprätthålla andra samhällsviktiga funktioner. Exempelvis är delar av sjukvården helt beroende av dricksvatten för att säkerställa liv och hälsa och storkök behöver dricksvatten för att kunna tillaga och leverera mat till äldre och andra personer inom vård- och omsorgsboenden. För många livsmedelsindustrier krävs stora volymer dricksvatten för att upprätthålla produktionen. Avbrottskostnaderna blir också snabbt stora för enskilda aktörer som drabbas av produktionsbortfall och för samhället i stort. Livsmedelsverket

Kumla kommun

Granskning av underhåll av va-nätet samt beredskap för dricksvattenförsörjning

2020-09-14

har tagit fram en guide för planering av nödvattenförsörjning⁵ från 2017 som beskriver processen från uppdrag till utvärdering.

Enligt våra intervjuer pågår ett arbete inom kommunen med att definiera kritiska samhällsfunktioner. Likaså uppges arbetet med kommunens risk- och sårbarhetsanalys pågå.

Det finns en handlingsplan för besparing av dricksvatten som beskriver åtgärder i förhållande till sjunkande vattennivåer som antogs av kommunfullmäktige i juni 2019. Sjön Tisaren försörjer Kumla och Hallsbergs kommuner med råvatten för produktion av dricksvatten. Tisarens normalnivå för maj månad är 99,8 meter över havet enligt handlingsplanen för besparing av dricksvatten. Tabellen nedan visar olika vattennivåer och relevanta åtgärder:

Vattennivå- /meter över havet	Åtgärd
99,7	Uppmana och löpande informera allmänhet och företag om att hushålla med vatten. Vid nivåer under 99,7 meter över havet uppmanas allmänhet och företag om betydelsen av att vara sparsam med vatten i syfte att minska förbrukning och informera om att situationen kan förvärras ytterligare.
99,4	Bevattningsförbud införs om nivån innan 31 augusti är lägre än 99,4 meter över havet. Om nivåerna sjunker på grund av en varm och torr sommar och sjön börjar tappa volym verkställs beslut om bevattningsförbud där förbudet innebär att det inte kommer att vara tillåtet att använda dricksvatten för bevattning med slang. Bevattning med kanna är tillåtet.
99,4	Leverans av dricksvatten till enskilda fastighetsägare utanför VA-kollektivet avslutas. Pumpanordningarna förberedes.
99,0	Vattendomsgräns för sjön Tisaren. När tillrinning av vatten till Masugnsdammen upphör på grund av naturliga nivåskillnader i sjön inleds arbetet med att driftsätta pumpanordningen som ska pumpa vatten från djupare delar av Tisaren till Masugnsdammen.

Källa: Handlingsplan för besparing av dricksvatten

För att säkerställa tillgång till reservvattentäkt vid störning av den normala vattenförsörjningen framgår det i intervjuer att Kumla kommun är en del av Vätternvatten AB. Vätternvatten har bedrivits sedan 2008 och bolaget bildades 2018. Bakgrunden till samarbetet beskrivs vara stark befolkningstillväxt i Örebroregionen och regionens invånarantal bedöms öka även i framtiden, samtidigt som det finns påtaglig risk för och/eller problem med vattenkvaliteten och vattentillgången. Bolaget har enligt deras hemsida som mål att på ett långsiktigt, ekonomiskt och hållbart sätt ansvara för och främja en god vattenförsörjning till kommunerna Hallsberg, Kumla, Laxå, Lekeberg och Örebro med planerad driftstart 2030/2031 enligt hemsidan. Vätternvatten utgör den formella samverkan som finns med andra kommuner enligt intervjuer. Det framkommer synpunkt i granskningen att det eventuellt finns behov av att få vatten från andra

⁵ Nödvatten är dricksvatten som distribueras på annat sätt än genom ledningsnätet. Begreppet signalerar att det handlar om en situation som innebär någon form av samhällsstörning.

kommuner som back-up. Kumla kommun har dock hämtat vattendunkar i Örebro i mindre mängder när det funnits behov enligt intervjuer. Det framgår också i intervjuer att kommunen fört dialog med stora vattenförbrukare under perioder med torra.

3.3.1 Bedömning

Det finns en antagen handlingsplan för besparing av dricksvatten vilket vi anser vara positivt.

Kumla kommun har en långsiktig vattenplanering via Vätternvatten AB med planerad driftstart till 2030/2031. Vi anser att vattentillgången med fördel bör säkerställas på kortare sikt för att öka beredskapen vid till exempel perioder av torra eller otjänligt vatten.

3.4 Beredskapsplan

Det framgår i granskningen att det inte finns någon formellt framtagen nödvattenplan i Kumla kommun. Dock presenteras det två utkast till beredskapsplan vatten/handlingsplan för vatten försörjningen vid krissituationer i granskningen som upprättats 2010 och reviderats 2018 som beskriver planeringen enligt rubrikerna nedan:

- Ansvar enligt krishandlingsplan
- Prioriterade vattenabonnenter
- Vattenbehov för prioriterade och oprioriterade abonnenter
- Totala vattenbehovet i Kumla
- Lista över objekt som kan lånas vid kris
- Säkerhetsprofil, risk- och konsekvensbedömning
- Beredskapsplanering och handlingsplaner för fyra huvudkriscenarier
- Hantering av ett trycklöst dricksvattennät
- Informationsinsatser
- Förebyggande åtgärder

Beredskapsplanen innefattar en prioritering av vilka som ska prioriteras inom 5 timmar och tre dygn

- utifrån de olika tätorterna i kommunen
- utifrån behovet av tankar för prioriterade abonnenter och oprioriterade abonnenter.

Beredskapsplanen beskriver beräknad åtgångsvolym och planer för tillförsel både via nät och via tankar. Det beskrivs att tankarna ska placeras i första hand vid prioriterade abonnenter och därutöver så att de geografiskt täcker aktuella områden. Vidare framgår det att det kan finnas möjlighet att låna tankar från grannkommunerna. Beredskapsplanen beskriver även fyra risk-kriscenarier som bedöms som mest

Kumla kommun

Granskning av underhåll av va-nätet samt beredskap för dricksvattenförsörjning

2020-09-14

sannolika i Kumla med tillhörande konsekvensbeskrivning och handlingsplan. Likaså beskrivs bland annat förebyggande åtgärder i handlingsplanen.

Samhällsbyggnadsförvaltningen har en förvaltningsspecifik beredskapsplan som utgör ett internt styrdokument. Syftet med beredskapsplanen beskrivs vara att tydliggöra hur arbetet med krisledning ska organiseras inom samhällsbyggnadsförvaltningen för att minska Kumla kommuns sårbarhet. Målet är att planen ska ge förvaltningen god beredskap och förmåga att hantera eventuella kriser eller extraordinära händelser. Enligt intervjuer har beredskapsplanen tagits fram i samråd med övriga verksamheter i kommunen.

Enligt samhällsbyggnadsförvaltningens beredskapsplan ska organisationen vid en kris och/eller extraordinär händelse så långt som möjligt vara densamma som vid ordinarie verksamhet. Således ska en kris i första hand hanteras av den drabbade verksamheten. Dock kan/ska förvaltningens ledning ge stöd i den omfattning som bedöms nödvändig. Samhällsbyggnadsförvaltningen har också i sin beredskapsplan en prioritering av förvaltningens samhällsviktiga verksamheter enligt punkterna nedan:

1. Hantering av driftslarm inom kommunfastigheter och teknisk verksamhet
2. Dricksvattenförsörjning (Vattenverket och va-nät)
3. Väghållning, vinterväghållning (gatunät)
4. Produktion och distribution av måltider för kommunens verksamheter
 - a. Vård- och omsorgsverksamhet (se 4.2.3 för prioritering inom köken)
 - b. Skolverksamhet (se 4.2.3 för prioritering inom köken)
5. Avloppshantering (Avloppsverket och va-nät)
6. Hantering av förvaltningens lås- och passersystem samt brandlarm och vissa inbrottslarm
7. Samordning av kommunens fordon
8. Renhållning och avfallshantering

Planen anger också att den lägsta nivå som ska upprätthållas vid kris är basala behov av dricksvatten, värme och mat. Kritiska beroenden för samhällsbyggnadsförvaltningen som har identifierats i beredskapsplanen utgörs av framkomliga vägar, vattenförsörjning, avloppsförsörjning, elförsörjning, värmeförsörjning, data och telefoni, livsmedelsförsörjning, avfallshantering, drivmedelsförsörjning och personalförsörjning.

Det framgår i intervjuer att ansvaret för den praktiska planeringen och rutiner för att ta emot nödvatten ska ligga inom respektive verksamhet.

3.4.1 Bedömning

Vi noterar att det inte finns någon fastställd beredskapsplan eller nödvattenplan inom Kumla kommun i stort eller inom samhällsbyggnadsnämnden, vilket vi anser vara en brist. Konsekvensbedömningar skulle med fördel kunna stärkas ytterligare i både de nämnds-specifika beredskapsplanerna och den kommungemensamma beredskapsplanen anser vi.

Vidare anser vi att det på central nivå pågående arbetet med risk- och sårbarhetsanalys med fördel bör synkroniseras med såväl den övergripande planeringen som med samhällsbyggnadsnämndens beredskapsplanering.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att samhällsbyggnadsnämnden i dagsläget inte har en tillräcklig och ändamålsenlig planering av underhåll av va-nätet. Bedömningen gör vi bland annat mot bakgrund av att det tills nyligen funnits ett skriftligt föreläggande i Kumla kommun från Länsstyrelsen gällande avsaknad av saneringsplan. Enligt uppgift från kommunen är förelägandet nu muntligen avskrivet, i samband med att ett utkast på saneringsplanen skickats in till Länsstyrelsen under sommaren. Saneringsplanen är dock ännu inte antagen av samhällsbyggnadsnämnden. Vi noterar att saneringsplanen även inkluderar underhållsplan för va. Det framgår i underlag att det fortsatt finns problem med bräddningar vid Ekeby avloppspumpstation och vid andra bräddningspunkter. Kommunstyrelsen har antagit riktlinjer för dagvattenhantering i Kumla kommun 2014 som beskriver att inga bräddningar i avloppsreningsverket och ledningsnätet får förekomma på grund av ökade dagvattenflöden. Vi anser att arbetssätt för riskbedömningar med fördel bör formaliseras ytterligare i syfte att minska den händelsestyrda planeringen och öka den strategiska styrningen inom va-planering. Underlag i granskningen indikerar att det bedömda behovet av åtgärdsarbete inom va är långt större än vad både utfört arbete och planerat arbete är. Havs- och vattenmyndigheten identifierar ett antal olika strategiska dokument inom va i sin Vägledning för kommunal va-planering såsom va-översikt, va-policy och va-plan. Det framgår i intervjuer att det till exempel inte finns någon va-plan inom Kumla kommun.

Vår bedömning är vidare att samhällsbyggnadsnämnden endast delvis har en tillräcklig och ändamålsenlig beredskap för dricksvattenförsörjning. Bedömningen gör vi bland annat mot bakgrund av att dokumentation inom området till stor del utgörs av interna arbetsdokument som till viss del är ofullständiga till exempel vad gäller kommunens beredskapsplan. Det framgår i granskningen att den långsiktiga vattenplaneringen inom Kumla kommun primärt utgörs av samarbetet inom Vätternvatten AB med planerad driftstart 2030/2031. Vi anser att vattentillgången på kort sikt med fördel kan säkerställas ytterligare till exempel vid situationer av torra eller otjänligt vatten. Vidare anser vi att det på central nivå pågående arbetet med risk- och sårbarhetsanalys med fördel bör synkroniseras med såväl den övergripande beredskapsplaneringen som med samhällsbyggnadsnämndens beredskapsplanering.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi samhällsbyggnadsnämnden att:

- Färdigställa, och vid behov ta fram, strategiska dokument och handlingsplaner knutna till beredskapsplanering och va till exempel med utgångspunkt från myndigheters vägledningar.



Kumla kommun

Granskning av underhåll av va-nätet samt beredskap för dricksvattenförsörjning

2020-09-14

- Verka för att stärka den strategiska styrningen inom underhållsplanering.
- Säkerställa synkroniserad övergripande och nämndspecifik beredskapsplanering.
- Säkerställa att det finns former för att säkra vattentillgången på kort sikt.

Datum som ovan

KPMG AB

Kristina Gyllenhammar
Verksamhetsrevisor

Andreas Wendin
Kundansvarig

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordning