Granskning av beredskap för säkerställd dricksvattenproduktion

Revisionsrapport

Vetlanda kommun

KPMG AB

2019-01-29

© 2019 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

Innehållsförteckning

1	Inledning, syfte och revisionsfrågor	1
2	Iakttagelser från intervjuer och dokumentgranskning	2
2.1	Ansvar för dricksvattenförsörjning	2
2.2	Dricksvattenförsörjning och beredskap	3
2.2.1	Nödvatten och krisberedskap	4
2.2.2	NIS-direktivet och Lag om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster	5
2.3	Vattenskydd	6
3	Slutsats och rekommendationer	6

© 2019 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved
KPMG Public

1 Inledning, syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma huruvida kommunen genom Njudungs Energi AB säkerställt en säker och långsiktig dricksvattenhantering till medborgarna.

I syftesformuleringen ingår att besvara följande revisionsfrågor:

- Ansvar och ansvarsfördelning mellan Njudungs Energi Vetlanda AB och kommunstyrelsen.
- Finns en beredskapsplan eller motsvarande för dricksvattenförsörjningen?
- Förekommer övningar kring avbrott i dricksvattenförsörjningen (nödvatten)?
- Risker kopplade till nuvarande vattentäkt?
- Vattenskyddsföreskrifter (aktualitet)
- Processen med att säkerställa tillgång till reservvattentäkt?
- NIS-direktivets[1] påverkan?

Granskningen avser Njudungs Energi AB samt kommunstyrelsen i egenskap av ansvarig för övergripande planering och strategiska frågor. Kommunstyrelsen har också i sitt uppdrag att bedriva uppsikt.

Njudungs Energi Vetlanda AB (nedan kallat bolaget) är samägt tillsammans med Sävsjö kommun. VA-verksamheten omfattar således både Vetlanda och Sävsjö kommuner. Föreliggande granskning har dock fokus på Vetlanda kommuns beredskap och huruvida Vetlanda kommun har en tillräcklig säkerhet för dricksvattenförsörjningen inom sitt geografiska område.

Granskningen har genomförts genom att relevant dokumentation analyseras. Utifrån dokumentanalysen har intervjuer och avstämningar skett med berörda tjänstemän.

Granskningen har utförts av Kristian Gunnarsson, Certifierad kommunal yrkesrevisor.

Föreliggande rapport har faktakontrollerats av ansvariga tjänstemän.

[1] 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.

© 2019 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Public

2 Iakttagelser från intervjuer och dokumentgranskning

2.1 Ansvar för dricksvattenförsörjning

Kommunfullmäktige har utifrån lagen om allmänna vattentjänster[2] det övergripande ansvaret för VA-försörjningen. Kommunfullmäktige fattar beslut om VA-taxans konstruktion och kommunalt verksamhetsområde för VA.

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.

I kommunstyrelsens reglemente[3] framgår att kommunstyrelsen som ledningsfunktion vid kris övertar verksamhetsansvar och beslutanderätt vid svåra störningar i samhällsviktiga system såsom vattenförsörjning. Detta gäller även vid omfattande förorening i vattensystem. I reglementet beskrivs också kommunstyrelsens uppsiktsroll över de kommunägda bolagen. Några specifika uppgifter eller beslutsärenden inom VA-verksamheten finns inte angivna i reglementet.

I bolagsordning[4] framgår att bolaget är kommunens huvudman för VA-verksamheten.

I ägardirektiv[5] framgår att bolaget långsiktigt ska verka för att kunderna inom i första hand Vetlanda kommun får tillgång till bolagets nyttigheter, till ett konkurrenskraftigt pris med en god och efterfrågad kvalitet. Bolaget ska också särskilt beakta arbetet med riskpolicys och beredskapsplaner och annat som omfattas av samhällets skyddsåtgärder.

Bolaget som huvudman äger och har driftansvaret för den allmänna Va-anläggningen. Bolaget ansvarar även för planering och utbyggnad av anläggningen och med den samordning som krävs med kommunens övriga nämnder och förvaltningar. Av Plan- och bygglagen framgår exempelvis att Översiktsplanen ska ge vägledning för beslut om användning av mark- och vattenområden. Mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka de är mest lämpade. Såväl i översiktsplanering som i detaljplaneprocesser krävs samordning och planering mellan bolaget, kommunstyrelsen och miljö- och byggnadsnämnden. Enligt intervjuade finns en god samverkan och dialog mellan bolagets och plan- och byggförvaltningens tjänstemän.

Miljö- och byggnadsnämnden ansvarar för tillsyn enligt miljöbalken av enskilda och allmänna avloppsanläggningar samt större dricksvattentäkter, och indikerar om VA-försörjningen med hänsyn till skyddet för människors hälsas eller miljön behöver ordnas i ett större sammanhang. Enligt ansvariga finns inga allvarliga påpekanden/avvikelser från miljöförvaltningen när det gäller dricksvattenkvaliteten.

[2] SFS 2006:412
[3] Beslutad av kommunfullmäktige 2018-03-21.
[4] Beslutad av bolagsstämma 2016-12-15
[5] Beslutade av kommunfullmäktige 2018-05-16.

© 2019 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Public

Enligt intervjuade sker ägarsamråd mellan bolaget och kommunstyrelsen vid behov och är sällan fastlagt i förväg. Mötena upplevs inte formella i den meningen att protokoll upprättas. Det framhålls att det är sällan specifika ärenden kring VA lyfts i dessa ägarsamråd. Principiella frågor såsom köp och stora investeringar är frågor som skulle lyftas om det blir aktuellt. Mindre investeringar och löpande driftsfrågor är inget som tas upp i dessa sammanhang. Eftersom taxor ska fastställas av kommunfullmäktige är detta också ett exempel på fråga som kan diskuteras med kommunstyrelsen i förekommande fall (andra exempel på principiella frågor omnämns i ägardirektiven). Av ägardirektiven åligger det också bolaget att initiera möten med kommunen om omständigheterna så påkallar.

Intervjuade framhåller att arbetssätt, ledning och styrning av verksamheten fungerar väl liksom samarbetet med Sävsjö kommun. Dock finns faktiska skillnader i förutsättningar inom de olika kommunernas geografi (geografisk yta, antal verk, förekomst och tillgång till vatten etc.). För tillfället pågår arbete med en vattenförsörjningsplan för att säkra den framtida kommunala vattenförsörjningen i Sävsjö och Vetlanda kommun.

2.2 Dricksvattenförsörjning och beredskap

Vetlanda kommun huvudvattentäkt utgörs av en grustäkt vid Upplanda. Täkten förses med råvatten från Emån och vattenmagasin sjön ”Grumlan” (ingår i Emåns avrinningsområde) som infiltreras vid grustäkten och ger därmed grundvattenkaraktär. Om vattennivån i sjön ”Grumlan” sjunker under en viss nivå och det naturliga flödet till Emån avtar behöver åtgärder vidtas för att mekaniskt ”lyfta” vatten över förhöjningen. En beredskap för denna mekaniska förflyttning finns genom en särskild handlingsplan vid lågt vattenstånd från 2013.

Lindåsasjön är en annan sjö som ingår i Emåns avrinningsområde och fungerar eller är tänkt att fungera som en reservvattentäkt för Vetlanda. Lindåsasjön är dock inte tillräckligt stor för att kunna ersätta hela Vetlanda Huvudvattentäkt under en längre tid utan kan enbart fungera som tillskott under begränsad tid. Råvattenledning finns förberett. Lindåsasjön påverkas mycket under varma och torra somrar såsom 2018.

Det som för tillfället pågår är utredning om att flytta råvattenintaget från Emån till Grumlan för att säkra tillgången på råvatten i händelse av låga flöden i Emån. Arbete med vattendom pågår vid tidpunkten för denna granskning.

Båda vattentäkterna är sammankopplade med nuvarande huvudvattenverk vilket innebär att risken för avbrott minskar. Intervjuade framhåller att den risk som finns för allvarlig störning i dricksvattendistributionen utgörs av verket som sådant.

Utöver kommunens huvudvattentäkt finns flera täkter och totalt finns 15 vattenverk i kommunen. Intervjuade menar att detta är mycket i jämförelser med andra kommuner. Det finns också utmaningar i att drifta och hålla verken i gott skick. Vid tidpunkten för granskningen pågår exempelvis utredning om att bygga överföringsledning mellan två mindre verk för att eventuellt därigenom minska ned antalet.

Undersökningar har skett på olika platser i kommunen för att försöka finna naturliga grundvattentäkter. Dock har detta inte lett till att man funnit några tillfredsställande förekomster av grundvatten.

© 2019 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Public

På samma sätt som för övriga vattentäkter finns en faro- och riskanalys[6] för huvudvattentäkten vid Upplanda. I faroanalysen redovisas övergripande faror och hot. För varje täkt finns en risk- och sårbarhetsanalys samt en verksamhetsbeskrivning som redovisar hur dessa verk försörjs vid eventuella problem.

Intervjuade framhåller att råvattnet i huvudsak är av god kvalitet. Enligt uppgift finns inga aktuella brister i varken kapacitet eller kvalitet kring vattenverken, inte heller de mindre vattenverken som försörjer de mindre orterna. Prognosen är att nuvarande mindre täkter klarar en expansion även i de mindre orterna.

En annan utredning som pågår är behovet av ny eller renoverad högvattenreservoar i Vetlanda. Den befintliga är från 1960. Behoven av reinvesteringar i reningsverken är dock större och kraven kommer sannolikt bli allt striktare i framtiden vad gäller utsläpp.

Vid tidpunkt för denna granskning (hösten 2018) pågår ett arbete inom bolaget med att ta fram en vattenförsörjningsplan. Syftet med en vattenförsörjningsplan är bland annat:

- Belysa och kartlägga betydelsefulla vattenresurser för nutida och framtida dricksvattenförsörjning för långsiktigt och hållbart nyttjande.
- Lyfta fram framtida bristområden och problem i vattenförsörjningen
- Stärka kommunens krisberedskap och krishanteringsförmåga kopplat till dricksvattenförsörjningen.
- Tydliggöra vägval och strategier för säkrad vattenförsörjning och utgöra underlag för beslut och fysisk planering.

Arbetet med planen omfattar kartläggningar och beskrivningar av nuläge och status när det gäller vattenresurser, lagstiftning/krav, påverkan/hot, vattenskydd mm. Arbetet beräknas pågå hela 2019. Enligt uppgift finns även diskussioner om hur vattenförsörjningen kan tryggas i Sävsjö då de i dagsläget saknar tillgång till reservvatten.

Frågan om dricksvattenförsörjning i ett långsiktigt strategiskt perspektiv har enligt uppgift inte varit föremål för politisk diskussion eller behandling.

2.2.1 Nödvatten och krisberedskap

Vetlanda kommun saknar i dagsläget en nödvattenplan. En nödvattenplan är tänkt som en beredskap inför en situation då avbrott uppstår i dricksvattenförsörjningen. Vid en sådan situation är det av vikt att i förväg ha klargjort tillsammans med andra förvaltningar vilka samhällsviktiga verksamheter som finns, logistikfrågor mm.

I kommunens plan för allvarliga och extraordinära händelser[7] beskrivs hur dessa ska hanteras utifrån ett stort antal perspektiv. Det finns ett stort antal händelser som kan utvecklas till en extraordinär händelse. Bortfall av dricksvatten nämns som en extraordinär händelse liksom en större kärnkraftsolycka.

[6] Riskanalyserna är gjorda 2012 med hjälp av konsult.
[7] Policy beslutat av kommunfullmäktige 2016-06-15 (Lag 2006:544, om kommuners och landstings åtgärder vid extraordinära händelser)

© 2019 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Public

Planen beskriver kommunens organisation, samordning, analys- och lägesfunktion, kommunikation, service- och sambandsfunktion, POSOM[8], regional krissamverkan samt utbildning och övning.

Inom ramen för samarbetet i Höglandets räddningstjänstförbund finns Handlingsprogram för skydd och säkerhet 2016-2019.[9] Även i detta dokument omnämns dricksvattenförsörjning som en risk när det gäller allvarliga eller extraordinära händelser.

Av ägardirektiv för bolaget framgår särskilt beträffande krisberedskap att bolaget:

- Särskilt ska beakta arbetet med riskpolicies och beredskapsplaner och annat som omfattas av samhällets skyddsåtgärder.
- De kommunala bolagen ingår i kommunens krisorganisation. Vid en extraordinär händelse deltar bolaget i krisledningen och medverkar i förhållande till behov och resurser.

Bolaget har egna kris och beredskapsplaner för olika händelser men intervjuade framhåller allmänt att krisberedskapsarbetet skulle behöva förstärkas.

I planen för allvarliga och extraordinära händelser anges att det för varje mandatperiod ska finnas en övnings- och utbildningsplan för förtroendevalda och anställda. Vi har tagit del av denna utbildningsplan och kan konstatera att dokumentet som avser 2016 till 2018 innehåller övningar och utbildningar för de olika åren. I granskningen framkommer att utbildnings- och övningsplan inte kunnat följas fullt ut på grund av personalomsättning.

Övning kring vattenförsörjning har enligt uppgift ägt rum 2012 och det har inte genomförts någon övning sedan dess inom området. Enligt de uppgifter vi fått del av ansvarade representant från räddningstjänsten för observationer, händelseförlopp och frågeställningar under övningen. Några slutsatser från övningen dokumenterades i minnesanteckningar. Av dessa noteringar framgår behovet av plan för vart dricksvattnet ska placeras (nödvatten) i en situation då tillförseln upphör. Detta borde alla verksamheter ha enligt de anteckningar som gjordes.

2.2.2 NIS-direktivet och Lag om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster

EU-direktivet har omsatts i svensk lag augusti 2018. Reglerna omfattar leverantörer av samhällsviktiga tjänster och innehåller krav på åtgärder för att uppnå en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverk och informationssystem i unionen. Exempel på sektorer som berörs i kommuner är verksamheter som ansvarar för dricksvatten och elförsörjning.

[8] Psykiskt och socialt omhändertagande
[9] Krav i Lag om skydd mot olyckor (2003:788)

© 2019 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Public

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.

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.

Frågan om NIS-direktivet och den nya lagen är enligt uppgift på dagordningen men bolaget har ännu inte konkret vidtagit några åtgärder med anledning av de nya reglerna. Arbete med den ovan angivna riskanalysen pågår dock enligt ansvariga i bolaget.

2.3 Vattenskydd

Vid kommunens huvudvattentäkt finns skyddsföreskrifter för grusåsen men inte för Emån (råvattenintaget). Inför att byta råvattenintag till sjön Grumlan pågår arbete med vattenskyddsföreskrifter För Grumlan.

Nuvarande stora risk för vattentäkten Grumlan är riksvägen som ligger nära intill sjön. Vid en eventuell förorening finns beredskap genom magasinering av vatten intill grusåsen som klarar försörjningen något dygn.

Grustäkten och Vattenverket är A och O att skydda enligt uppgift och tillräckligt skalskydd med tillhörande larmfunktioner och övervakning finns på plats sedan många år.

Under 2009 uppdaterades och aktualiserades kommunens alla vattenskyddsföreskrifter enligt ansvariga. För täkterna finns risk- och sårbarhetsanalyser gjorda med tillhörande verksamhetsbeskrivning.

Bolaget har tillsammans med räddningstjänsten och miljöförvaltningen gemensamt arbetet med uppskyltning av vattenskyddsområden och tagit fram insatsplaner för vilka åtgärder som behöver vidtas vid en eventuell förorening/läckage/olycka. Arbetsgruppen har fått namnet säker dricksvattenförsörjning.

3 Slutsats och rekommendationer

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

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

© 2019 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Public

samhällsviktig för att varje kommun ska jobba ”isolerat” med frågan. Vi uppmuntrar alla initiativ till regionala eller andra kontakter kring långsiktig dricksvattenförsörjning.

Eftersom nödvattenplan saknas samt att övningsverksamheten är begränsad kring dricksvatten bedömer vi att beredskapen totalt för avbrott i vattenförsörjningen behöver stärkas. Trots de behov som framkom i övningen 2012 kring nödvattenhantering har detta inte implementerats vilket är en brist.

Vi menar att frågan om nödvattenplan ska vara en prioriterad uppgift för bolaget under året att ta fram. I framtagandet av planen bör kommunens övriga förvaltningar delta i inventeringsarbete kring samhällsviktiga enheter och vilka behov av vatten som finns. I planen behöver också finnas information såsom kartor, logistikhantering (vart nödvattentankar ska placeras), checklistor för organisering av distribution (personaltillgång), kommunikation mm. Varje förvaltning bör rapportera och hålla aktuella register över dessa enheter. Förteckning över samhällsviktiga enheter bör årligen uppdateras.

Nödvattenplanen är ett viktigt komplement till kommunens styrande dokument inför och vid samhällsstörningar och extraordinära händelser. Mot bakgrund av detta ser vi det som viktigt att övning också sker kring scenariot att nödvatten ska tillhandahållas.

Handlingsplaner och riskanalyser behöver upprättas i enlighet med den nya lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.

KPMG, Dag som ovan

Kristian Gunnarsson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

© 2019 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Public