



Örebro kommun

**Granskning av taxa för vatten och
avlopp samt avfallstaxa - intern
kontroll och beredningsprocess**

Revisionsrapport

KPMG AB
Anders Petersson
Caroline Fornbrant
November 2015
Antal sidor: 15

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig nämnd/styrelse	3
7.	Metod	3
8.	Projektorganisation	3
9.	Lag om allmänna vattentjänster samt Miljöbalken	4
10.	Genomgång av revisionskriterier/kontrollmål	5
10.1	Följer tekniska nämndens redovisning av VA-verksamheten och avfallsverksamheten god redovisningssed?	5
10.2	Speglar taxorna som tas ut självkostnaden för respektive verksamhet?	6
10.3	Hur har beredningsprocessen inför antagande av VA-taxa och taxa för hushållsavfall sett ut? Vilka arbetssätt, rutiner och metoder används för att säkerställa en kvalitativ ärendebereidning? Hur har tekniska nämnden säkerställt efterlevnad av lagkrav i taxeförslagen?	10
10.4	Vilken periodiseringsprincip används? Hur hanteras intäkts-/skuldbokföring och avskrivningskostnader för anläggningarna?	11
10.5	Vilka kontroller och rutiner finns för att säkerställa rätt utdebitering?	12
10.6	Finns skillnader i regler och rutiner avseende på hur mycket och när abonnenten betalar (förbrukningsavgifter, anslutningsavgifter, dagvattenavgifter etc) t.ex. beroende på om det är en privatperson, företagare eller kommunen själv? Finns specialavtal? Hur säkerställs likställigheten?	14

1. Sammanfattning

Vi har av Stadsrevisionen i Örebro kommun fått i uppdrag att granska tillämpning av avfallstaxa och taxa för vatten och avlopp (VA-taxa) samt granska beredningsprocesserna och den interna kontrollen i dessa inför antagande av de två taxorna. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

Syftet med granskningen har varit att säkerställa att underlagen inför fullmäktiges fastställande av respektive taxa är tillförlitliga och korrekta samt att den interna kontrollen vid faktureringen/utdebiteringen av renhållningsavgift respektive VA-avgift är tillräcklig.

Efter genomförd granskning bedömer vi att den interna kontrollen för de båda rutinerna i huvudsak är tillräcklig. Vi lämnar dock följande rekommendationer i syfte att vidareutveckla och stärka den interna kontrollen i rutinerna/processerna:

- Tekniska nämnden ska införa en mer utvecklad särredovisning av VA-verksamheten. Exempel på detta finns på Svenskt Vattens hemsida. Det gäller såväl förvaltningsberättelse, redovisningsprinciper, resultaträkning, balansräkning, kassaflödesanalys samt noter till dessa. I exemplet finns även ett avsnitt om fastställelsebeslut och tillgänglighet.
- Tekniska nämnden ska säkerställa att komponentindelning/komponentredovisning fullständigt görs av anläggningar för att säkerställa efterlevnad av gällande redovisningsregler. Komponentindelning/komponentredovisning gör att underlaget för taxorna säkerställs på ett bättre sätt utifrån ett kvalitetsmässigt perspektiv, ger en mer rättvisande redovisning samt bättre kontroll på kostnadstäckning. Ett arbete avseende detta har påbörjats i kommunen under 2015 och kommer att färdigställas inför 2016.
- Tekniska nämnden ska utreda hur stor del av total avfallsvolym som avser hushållsavfall respektive verksamhetsavfall. Det är även viktigt att utreda hur stor kostnadsdelen är för respektive avfallsverksamhet. Detta för att ytterligare kunna specificera kostnaderna för respektive verksamhet och därigenom få en än mer rättvisande taxa.
- Tekniska nämnden ska säkerställa att en stickprovsviskontroll sker av de uppgifter som för närvarande läggs in manuellt i Future. Detta för att säkerställa att rätt abonnemang ligger inlagt i Future och att faktureringen av avgifter till kunder därigenom blir korrekt. Att kontroll har skett ska dessutom dokumenteras.
- Tekniska nämndens ambition framöver måste vara att skulden till VA-abonenterna på 21,0 mnkr ska minska.

2. Bakgrund

Vi har av Stadsrevisionen i Örebro kommun fått i uppdrag att granska tillämpning av avfallstaxa och taxa för vatten och avlopp (VA-taxa) samt granska beredningsprocesserna och den interna kontrollen i dessa inför antagande av de två taxorna. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

Kommunfullmäktige antog i december 2014 en ny vatten- och avloppstaxa för 2015. Den nya taxan innebär att förbrukningsavgifterna lämnades oförändrade för 2015 på grund av att budgeten var i balans samt att det finns en historisk skuld till abonnenterna. VA-taxan innebär dock en höjning av anläggnings-/anslutningsavgiften med 5 procent för att möta ökade kostnader för kommande omvandlingsområden.

Fullmäktige antog i december även en ny taxa för hushållsavfall. Den nya taxan bygger på tidigare avfallstaxa och är en utveckling av denna med betoning på fortsatt miljöstyrning. Ändringar var bland annat att den rörliga avgiften ökade med ca 20 procent och att det infördes 14 dagars hämtningsintervall för matavfall från verksamheter.

Stadsrevisionen bedömer att det finns en risk att underlaget inför fullmäktiges beslut om respektive taxa har brister samt att det finns en risk att den interna kontrollen vid utdebitering är otillräcklig.

3. Syfte

Syftet med granskningen har varit att bedöma om tekniska nämnden säkerställt en tillräcklig kontroll gällande tillämpning av VA-taxan och taxan för hushållsavfall, dvs. så att en riktig och korrekt fakturering sker av respektive avgift. Syftet har vidare varit att bedöma om tekniska nämnden har säkerställt en tillräcklig beredning inför antagandet av VA-taxa och hushållsavfallstaxa.

Vi har därför granskat;

- Om tekniska nämndens redovisning av VA-verksamheten och avfallsverksamheten följer god redovisningssed?
- Speglar taxorna som tas ut självkostnaden för verksamheterna?
- Hur har beredningsprocessen inför antagande av VA-taxan och taxan för hushållsavfall sett ut? Vilka arbetssätt, rutiner och metoder används för att säkerställa en kvalitativ ärendeberedning? Hur tekniska nämnden har säkerställt efterlevnad av lagkrav i taxeförslagen?
- Vilken periodiseringsprincip används? Hur hanteras intäkts-/skuldbokföring och avskrivningskostnader för anläggningarna?
- Vilka kontroller och rutiner finns för att säkerställa rätt utdebitering?
- Om det finns skillnader i regler och rutiner avseende på hur mycket och när abonnenten betalar (förbrukningsavgifter, anslutningsavgifter, dagvattenavgifter etc) t.ex. beroende på om det är en privatperson, företagare eller kommunen själv? Finns specialavtal? Hur säkerställs likställigheten?

4. Avgränsning

Granskningen har omfattat tekniska nämnden, enheterna Avfall respektive Vatten och avlopp.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna/verksamheterna uppfyller;

- Lag om allmänna vattentjänster
- Vatten- och avloppstaxa
- Renhållningstaxa
- Kommunallagen
- Föreskrifter
- Tillämpbara interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut

6. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har avsett tekniska nämnden och rapporten har varit föremål för sakgranskning/faktakontroll av intervjuade personer.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom;

- Studier av styrande och stödjande dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän inom VA- respektive Avfallsenheten

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Anders Petersson, konsult och certifierad kommunal yrkesrevisor och Caroline Fornbrant, konsult.

9. Lag om allmänna vattentjänster samt Miljöbalken

Kommunfullmäktige i Örebro kommun är huvudman för kommunens vatten- och avloppsverksamhet, vars utförande är delegerat till tekniska nämnden.

Det är, enligt vattentjänstlagen (Lag om allmänna vattentjänster, 2006:412) tillåtet att fullt ut finansiera vatten- och avloppsverksamheten genom att ta ut avgifter från abonnenterna. Avgiftsuttaget får dock inte vara större än verksamhetens självkostnader, dvs. nödvändiga kostnader för att bedriva verksamheten utifrån det lagstadgade uppdraget. Det finns således inget utrymme att bedriva verksamheten med överskottsmål eller på annat sätt använda avgiftsuttaget för att finansiera annan verksamhet. Mot bakgrund av den strikta självkostnadsprincipen som reglerar vatten- och avloppsverksamheten ska kommunen, i egenskap av huvudman, årligen upprätta en särredovisning för verksamheten (Vattentjänstlagen, § 50).

Enligt förarbetena till Vattentjänstlagen har särredovisningen följande huvudsakliga syften:

- Utgöra en avstämning för fastighetsägarna avseende huruvida avgifterna är rimliga (självkostnadsprincipen).
- Utgöra en uppföljning och ett beslutsunderlag för huvudmannen (kommunfullmäktige) när det gäller vatten- och avloppsverksamhetens avgifter.
- Utgöra ett underlag för att följa upp och bedöma effektivitet hos verksamheten (avser alla intressenter, abonnenter, politiker och tjänstemän).

Enligt Lagen om allmänna vattentjänster (2006:412) gäller följande avseende avgifternas storlek och grunderna för hur de beräknas §§ 29-34:

Avgifter får bestämmas som anläggningsavgifter och bruksavgifter.

Avgifterna får inte överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva VA-anläggningen. Medel får avsättas till en fond för framtida nyinvesteringar om;

1. det finns en fastställd investeringsplan,
2. avsättningen avser en bestämd åtgärd,
3. åtgärden och de beräknade kostnaderna för den redovisas i planen,
4. det av planen framgår när de avsatta medlen är avsedda att tas i anspråk, och
5. planen innehåller de upplysningar som i övrigt behövs för att bedöma behovet av avsättningens storlek.

Örebro kommun har tidigare haft en fond för finansiering av ett stort kvävereringsprojekt. Detta projekt slutfördes under 2013-2014 varvid fonden också upplöstes.

Avgifterna får inte överskrida det som behövs för att täcka kostnaderna för vattentjänsten. Avgifterna ska bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt och rättvist. Anläggningsavgifterna ska bestämmas på beräkningsgrunder som innebär att en fastighetsägare inte behöver betala mer än vad som motsvarar fastighetens andel av kostnaden för att ordna VA-anläggningen. Brukningsavgifterna ska bestämmas på beräkningsgrunder som är lika oavsett när på året VA-anläggningen används. Avgifternas belopp och hur dessa beräknas ska framgå av en taxa. Avgifterna får inte bestämmas till högre belopp än vad som framgår tidigare.

Enligt Miljöbalkens 27 kap 5 § 2-3 st ska avgiften bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga planerings- kapital- och driftskostnader för renhållningen. Avgiften får tas ut på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning eller annan miljöanpassad avfallshantering främjas.

10. Genomgång av revisionskriterier/kontrollmål

10.1 Följer tekniska nämndens redovisning av VA-verksamheten och avfallsverksamheten god redovisningssed?

VA

Särredovisning sker i enlighet med god redovisningssed för VA-verksamheten. Detta innebär att det finns separata balans- och resultaträkningar.

Kommunen redovisar överuttagen som en kortfristig skuld till abonnenterna i enlighet med god redovisningssed. Då VA-verksamheten är en avgiftsfinansierad verksamhet som inte ska täckas av skattemedel, ska avgiften basera sig på självkostnaden. Detta innebär att tidigare års överskott är ämnade att återbetalas till avgiftskollektivet. För närvarande uppgår den ackumulerade skulden till avgiftskollektivet till ca 21,0 mnkr. För ett väsentligt överuttag av avgifter föreligger i princip återbetalningsskyldighet (NJA 1988 s 457). Tillfälliga överskott kan motvägas av andra års underskott - 3 års regeln (SOU 2004:64 s 315)."

Nämnden har delvis övergått till principerna avseende komponentredovisning med därtill hörande komponentavskrivning vad gäller VA-anläggningar och VA-ledningar. Riktlinjer om detta beslutades av ekonomidirektören i juni 2015. Under hösten 2015 har de nya riktlinjerna/principerna tillämpats på nya investeringsobjekt. Konvertering av äldre investeringsobjekt kommer att göras inför 2016. Nämnden har i nuläget använt medel som har lyfts från investeringskontot för att laga läckor, vilket medfört att driftkostnaderna har minskat. Tekniska nämnden följer den princip/den mall för komponentredovisning som tagits fram centralt i kommunen.

För kommentarer kring anslutnings-/anläggningsavgifter se avsnitt 10.2. och 10.4.

Avfall

Särredovisning görs vilket är enligt god redovisningssed för avfallsverksamheten. Detta innebär att det finns separata balans- och resultaträkningar.

Nämnden skiljer för närvarande inte på kostnader för hantering av hushållsavfall och kostnader för verksamhetsavfall i sin redovisning. Kostnader för verksamhetsavfall ska inte belasta avgiftskollektivet. Det pågår en utredning om hur stor del av avfallet, och därtill hörande kostnad, som verksamhetsavfall utgör. Den utredning som pågår visar preliminärt på att ca 20 procent av avfallet är verksamhetsavfall. Det har framkommit vid våra intervjuer att tekniska nämnden har kontroll över att hushållsavfallskollektivet inte subventionerar kostnader för verksamhetsavfallet.

Nämnden har under tidigare år gjort avsättningar för återställande av deponi, för närvarande görs dock inga nya avsättningar. För avfallsverksamheten finns en avsättning för återställande av deponi som uppgår till ca 67,6 mnkr i bokslut 2014. I samband med varje bokslut sker en avstämning mellan kalkyl och faktiskt utfall avseende återställande av deponi varvid justering sker av avsättningens storlek. Detta innebär att man upplöser del av avsättningen och redovisar detta som en intäkt för att möta den kostnad man haft under året avseende återställande.

Vad gäller komponentredovisning med därtill hörande komponentavskrivning gäller samma som för VA-verksamheten ovan. För avfallsverksamheten gäller att indelning av komponenter görs vad gäller byggnader.

Kommentarer

Vi rekommenderar att nämnden slutför arbetet med och säkerställer att komponentindelning/komponentredovisning görs för att säkerställa efterlevnad av gällande redovisningsregler. Denna redovisning gör att underlaget för taxorna säkerställs på ett bättre sätt utifrån ett kvalitetsmässigt perspektiv. Nämnden bör dessutom klargöra hur stor del och vilken kostnad detta utgör vad gäller avfallet från hushållen respektive verksamheterna. Detta för att ytterligare kunna specificera kostnaderna för respektive verksamhet och därigenom få en mer rättvisande taxa. Vi bedömer också att kommunens ambition framöver måste vara att skulden till VA-abonenterna ska minska.

10.2 Speglar taxorna som tas ut självkostnaden för respektive verksamhet?

VA

VA-taxan är baserad på självkostnadsprinciper. Det finns beskrivet i verksamhetsplan och budgeten vilka intäkter och kostnader som ingår i denna avgiftsfinansierade verksamhet och som ska belasta kollektivet. Genomgång och uppföljning av taxan görs årligen.

Taxenivåerna för bruksavgifter beräknas utifrån föregående års uppgifter och justeringar kan göras utifrån i förväg kända faktorer såsom t.ex. större utbyggnadsområden och nya verksamhetsområden för VA.

Förbrukningsavgifter VA

En genomgång har gjorts av de intäkts- och kostnadsslag som ska ingå i verksamheten enligt nedan. Tabellen nedan är ett utklipp från verksamhetsplan och budget 2015 samt utfall 2014 som visar att intäkter och kostnader stämmer väl överens. Det finns en beräkningsmodell för VA-taxan.

VA	Utfall 2014	Budget 2014	Budget 2015
3A Avgifter	156 859	159 948	162 918
3B Statsbidrag	0	66	66
3C Försäljning av verksamhet	2 549	2 415	1 486
3G Övriga intäkter	18 224	18 657	23 465
3H OH-intäkter	13 273	13 273	13 205
3I Intern tidskrivning	58 722	60 194	55 949
3J Övriga intäkter	12 888	13 280	13 123
Summa Intäkter	262 515	267 833	270 212
4J Kapitalkostnader	-54 523	-55 952	-67 017
4L OH-kostnader	-21 257	-21 472	-22 340
4M Intern tidskrivning	-44 986	-39 854	-31 652
4N Övriga kostnader	-4 762	-21 054	-22 146
4O Övrigt material	-18 328	-15 923	-16 386
4P Entreprenader	-26 616	-20 975	-12 292
5A Personalkostnader	-54 087	-56 476	-58 056
5B Övriga personalomkostnader	-1 729	-2 003	-1 928
6A Lokalhyror	-1 418	-1 429	-4 016
6B Köp IT-tjänster och program	-1 568	-2 691	-1 791
6C Konsulttjänster	-2 579	-1 685	-2 248
6D Övriga kostnader	-918	-688	-2 186
6E Bränsle, energi och vatten	-19 255	-19 691	-20 059
6F Hyra bilar och maskiner	-4 037	-4 607	-5 115
6G Övriga tjänster	-2 828	-1 541	-1 285
6H Telefoni	-1 087	-948	-860
7D Övriga kostnader	-2 539	-842	-833
Summa Kostnader	-262 515	-267 833	-270 212
Netto	0	0	0

Utifrån ovanstående uppgifter förtjänar några delposter ytterligare kommentarer:

- **OH-kostnader respektive OH-intäkter.** OH-kostnader består dels av gemensamma kostnader avseende kommunledning och inom tekniska nämnden som fördelas utifrån kända fördelningsnycklar. Det finns även interna poster inom VA i form av intäkter respektive kostnader. Dessa är lika stora beloppsmässigt och påverkar inte resultatet, men däremot förstorar de upp totala intäkter respektive totala kostnader för verksamheten. De funktioner som finns inom VA-sidan är reningsverk, vattenverk, ledningsnät, kundservice samt verksamhetsledning.
- **Intern tidsskrivning.** Finns som både intäkt och kostnad. Om någon anställd inom VA lägger arbetstid utanför VA-verksamheten uppstår en intäkt i form av en minskad kostnad. Likaledes om någon utanför VA lägger arbetstid inom VA uppstår en kostnad.
- **Kapitalkostnader.** I samband med att en investering är klar aktiveras denna i kommunens anläggningsregister. Samma månad som investeringen färdigställs börjar även avskrivnings- och internräntekostnad att bokföras. För år 2015 uppgår internräntan till 3,0 %. Från år 2016 kommer internräntan att vara 2,5 %. För de lån som VA-verksamheten tagit via kommunens finansavdelning för finansiering av investeringar har räntan under

2015 varit 0 %. Det görs löpande en investeringsplan för de kommande tre åren. Denna ligger, liksom driftbudgeten, också till grund för bedömning av behov av taxeförändringar.

Anläggnings-/anslutningsavgifter VA

Vad gäller anslutnings-/anläggningsavgifter gjordes en genomgång under 2015 som visade att avgifterna låg fel. Anslutnings-/anläggningsavgifter behövde höjas för att nämnden skulle få full kostnadstäckning. Det föreligger ett förslag som innebär en höjning av anslutnings-/anläggningsavgifter som ska beredas under hösten 2015.

De senaste tre åren har avgifterna höjts med fem procent per år. Det har dock inte varit tillräckligt så full kostnadstäckning har inte erhållits. Kapitalkostnaderna är större än de periodiserade intäkterna. Tekniska nämnden har genomfört en analys av vad som behöver göras för att få full kostnadstäckning. Trenden ser ut på motsvarande sätt för flera kommuner i landet.

Ytterligare en anledning till föreslagen höjning är att de kommande 15 åren kommer ca 25 stycken omvandlingsområden att anslutas till VA-nätet. Omvandlingsområdena ligger på landsbygden och dessa områden är dyrare att ansluta på grund av längre avstånd.

Det görs kontinuerliga avstämningar för kostnader för att dra nya ledningar. Avstämningar görs mot nyckeltal som finns hos branschorganisationen Svenskt Vatten.

Avfall

Taxan för hushållsavfall är baserad utifrån självkostnadsprinciper. Det finns beskrivet i verksamhetsplan och budgeten vilka intäkter och kostnader som ingår i denna avgiftsfinansierade verksamhet.

Genomgång av taxan görs årligen. Taxenivåerna beräknas utifrån föregående års uppgifter och justeringar kan göras utifrån i förväg kända faktorer. En genomgång har gjorts av de intäkts- och kostnadsslag som ska ingå i verksamheten enligt nedan. Tabellen nedan är ett urklipp från verksamhetsplan och budget 2015 samt utfall 2014 som visar att intäkter och kostnader stämmer väl överens.

Vi noterar att hushållsavfall och verksamhetsavfall inte skiljs åt i nuläget. Kollektivet för hushållsavfall ska inte belastas för kostnader som kommer från verksamhetsavfall, vilket heller inte sker enligt uppgift.

För avfallstaxan finns ingen beräkningsmodell. Anledningen till detta förklaras med att det de senaste åren inte gjorts några större förändringar av taxans konstruktion.

Avfall	Utfall 2014	Budget 2014	Budget 2015
3A Avgifter	115 979	111 919	113 353
3J Övriga intäkter	12 832	13 622	12 433
Summa Intäkter	128 811	125 541	125 786
4J Kapitalkostnader	-11 450	-10 421	-11 194
4L OH-kostnader	-5 934	-4 235	-5 371
4M Intern tidskrivning	-234	0	-200
4N Övriga kostnader	-641	-2 550	-2 615
4O Övrigt material	-5 470	-5 938	-6 374
4P Entreprenader	-55 622	-49 273	-62 159
5A Personalkostnader	-31 492	-30 198	-31 280
5B Övriga personalomkostnader	-792	-798	-964
6A Lokalhyror	-1 495	-1 105	-1 105
6B Köp IT-tjänster och program	-268	-711	-290
6C Konsulttjänster	-941	-710	-1 400
6D Övriga kostnader	-697	-411	-690
6E Bränsle, energi och vatten	-3 498	-3 668	-3 346
6F Hyra bilar och maskiner	-9 911	-10 470	-10 227
6G Övriga tjänster	-4 235	-4 030	-4 355
6H Telefoni	-341	-293	-285
7A Inhyrd personal	-82	0	-200
7D Övriga kostnader	4 306	-730	13 225
Summa Kostnader	-128 795	-125 541	-128 830
Netto	16	0	-3 044

Utifrån ovanstående uppgifter förtjänar några delposter ytterligare kommentarer:

- **OH-kostnader.** Består dels av gemensamma kostnader avseende kommunledning och dels gemensamma kostnader inom tekniska nämnden som fördelas utifrån kända fördelningsnycklar.
- **Intern tidsskrivning.** Finns som kostnad. Om någon utanför Avfall lägger arbetstid inom Avfall uppstår en kostnad.
- **Kapitalkostnader.** I samband med att en investering är klar aktiveras denna i kommunens anläggningsregister. Samma månad som investeringen färdigställs börjar även avskrivnings- och internräntekostnad att bokföras. För år 2015 uppgår internräntan till 3,0 %. Från år 2016 kommer internräntan att vara 2,5 %. För de lån som Avfallsverksamheten tagit via kommunens finansavdelning för finansiering av investeringar har räntan under 2015 varit 0 %. Det görs löpande en investeringsplan för de kommande tre åren. Denna ligger, liksom driftbudgeten, också till grund för bedömning av behov av taxeförändringar.

Kommentarer

Enligt vår bedömning speglar taxorna som tas ut självkostnaden för verksamheten.

Vi bedömer att en genomgång har gjorts av intäkter och kostnader för respektive verksamhet i samband med budgetarbetet för att säkerställa att samtliga relevanta poster ingår. Detta är viktigt

då de taxor som tas ut ska återspegla självkostnaden inom respektive verksamhet. I samband med årsredovisning görs även en uppföljning av intäkter och kostnader för båda verksamheterna.

Vi bedömer att tekniska nämnden har tagit fram ett bra underlag som på ett tydligt sätt redovisar och specificerar intäkter och kostnader förknippade med både hushållsavfall- och VA-verksamheten. Vi bedömer dock att nämnden bör överväga att rensa bort OH-intäkter och OH-kostnader inom VA-redovisningen då dessa förstorar upp totala intäkter respektive totala kostnader. Självkostnaden påverkas dock inte av detta.

Vi bedömer att tekniska nämnden bör införa en mer utvecklad särredovisning av VA-verksamheten. På Svenskt Vattens hemsida finns ett exempel på hur en särredovisning kan se ut och vilken uppställning man skulle kunna ha vad gäller förvaltningsberättelse, redovisningsprinciper, resultaträkning, balansräkning, kassaflödesanalys samt noter. I exemplet finns även ett avsnitt om fastställelsebeslut och tillgänglighet.

Vi bedömer att det finns en risk att hushållsavfallsverksamheten finansierar kostnader för verksamhetsavfallet. En utredning för att särskilja avfallet pågår och vi rekommenderar nämnden att säkerställa att denna färdigställs och tas upp som ett ärende i nämnden.

10.3 Hur har beredningsprocessen inför antagande av VA-taxa och taxa för hushållsavfall sett ut? Vilka arbetssätt, rutiner och metoder används för att säkerställa en kvalitativ ärendeberedning? Hur har tekniska nämnden säkerställt efterlevnad av lagkrav i taxeförslagen?

VA

De senaste åren har förbrukningsavgifterna legat på ungefär samma nivå. Justering har dock skett av taxor vad gäller anläggnings-/anslutningsavgifter (5 % de senaste 3 åren). Det görs en genomgång av taxorna årligen inom VA-enheten.

En genomgång av nämndens protokoll visar att VA-taxan har hanterats av tekniska nämnden vid ett tillfälle under 2014. Vi detta tillfälle ställde sig tekniska nämnden bakom taxeförslaget och föreslog fullmäktige att anta de nya taxorna.

Vi har tagit del av en beskrivning av processen för framtagande av VA-taxan som upprättats av tekniska förvaltningen. Enligt beskrivningen aviseras revideringen av förbrukningstaxan vid tekniska nämndens ordförandeberedning. Ärendet tas därefter upp för beredning i presidiet och för information/beredning i tekniska nämnden. Efter beslut i nämnden, vilket föregås av ytterligare beredning, går ärendet vidare till programnämnden och kommunstyrelsen för att slutligen fastställas i kommunfullmäktige. Inför både beredning/information och beslut i tekniska nämnden äger gruppmöten rum där förtroendevalda diskuterar det presenterade förslaget. Beslutsprocessen tar normalt fem månader och då avsikten är att den reviderade taxan ska börja gälla vid ett årsskifte så måste ärendet lyftas till nämnden senast i början på juni månad året innan.

Avfall

Vid behov av ändring av taxan så fastställts den av fullmäktige för nästkommande år. Nämnden följer löpande både intäkter och kostnader för verksamheten för att kontrollera att nämnden inte gör ett större uttag från kollektivet än nödvändigt. För verksamheten är det självkostnadsprincipen som gäller och självkostnaden bildar underlag för själva taxan. Det har under de senaste åren endast varit små förändringar av taxan.

För ca tre år sedan förändrades avgifterna för att påverka abonnenterna att välja mindre kärl.

En genomgång av nämndens protokoll visar att taxan för hushållsavfall har hanterats av tekniska nämnden vid ett tillfälle under 2014. Vid detta tillfälle ställde sig tekniska nämnden bakom taxeförslaget och föreslog fullmäktige att anta de nya taxorna. I den tjänsteskrivelse som finns som bilaga till beslutet beskrivs att taxan har beretts inom tekniska förvaltningen och att förslaget är framtaget av Kundenservice avfall efter att det blivit avstämt och godkänt av övriga avfallsenheten.

Det tar ca sex månader att bereda taxan inför beslut av fullmäktige.

Kommentarer

Utifrån genomgång av nämndens protokoll och det som framkommit i samband med intervjuerna bedömer vi att beredningsprocessen inför antagandet av VA- respektive avfallstaxa som ändamålsenlig.

10.4 Vilken periodiseringsprincip används? Hur hanteras intäkts- /skuldbokföring och avskrivningskostnader för anläggningarna?

I samband med bokslut bokförs avräkningen gentemot VA-kollektivet som en egen post vilket gör att resultatet för verksamheten nollställs.

Anslutningsavgifter/anläggningsavgifter bokförs som förutbetalda intäkt och ligger som en långfristig skuld i redovisningen. I nuläget har nämnden inte full kostnadstäckning avseende anslutningsavgifterna varvid en höjning kan komma att ske på grund av kommande omvandlingsområden och utbyggnad av VA-nät. Avgifterna avseende äldre ledningar/serviser periodiseras på 33 år och avgifterna avseende nyare ledningar/serviser på 50 år. Detta motsvarar avskrivningstakten, det vill säga att avskrivningskostnad och intäkt i form av anslutnings-/anläggningsavgift matchas. I nuläget överstiger kapitalkostnader de periodiserade intäkterna. Med anledning av detta pågår ett arbete kring förändring av taxorna och en föreslagen höjning föreligger inför 2016 vilket beskrivs i kap 10.2. För närvarande finns ca 150 mnkr bokfört som långfristig skuld i form av tidigare betalda anläggnings-/anslutningsavgifter.

Överskottet inom VA-verksamheten ska åter till kollektivet. Detta bokförs som kortfristig skuld enligt särredovisningens resultaträkning. I Samhällsbyggnadsnämndens programplan finns ett uppdrag att över tid minska skulden till VA-kollektivet. Denna har uppstått pga. tidigare positiva resultat för VA-verksamheten historiskt sett.

Kommentarer

Utifrån ovanstående bedömer vi att nämnden har startat ett arbete för att se över anläggsdelar/komponenter för att erhålla full kostnadstäckning, vilket saknas i nuläget.

Vilket tidigare noterats bedömer vi det som viktigt att kommunen arbetar vidare med principen avseende komponentredovisning med därtill hörande komponentavskrivning för att uppfylla gällande redovisningsregler och information från Rådet för Kommunal redovisning. Detta ger en mer rättvisande redovisning samt bättre kontroll på kostnadstäckning.

10.5 Vilka kontroller och rutiner finns för att säkerställa rätt utdebitering?

Uppläggnings av abonnemang för vatten och avlopp samt hushållsavfall

Ofta startas VA-abonnemang och abonnemang för hushållsavfall efter att fastighetsägaren beställt båda abonnemangen gemensamt.

- Den som vill starta ett abonnemang för VA tar kontakt med kommunen via Servicecenter. Samtalet hanteras av kundtjänst inom tekniska förvaltningens VA-avdelning. Informationen som samlas in om den nya ägaren registreras av kundtjänst i verksamhetssystemet Future. Om det är en fastighet som säljs behöver även uppgifter samlas in från säljaren genom att en slutavläsning måste göras av det tidigare abonnemanget. De uppgifter som finns i Future är underlag för faktureringen av VA-avgiften.
- Ofta är det den nya ägaren som tar kontakt. Kundtjänst på VA-avdelningen samlar in personuppgifter om den nya ägaren. Om den tidigare ägaren ringer begär kundtjänst in uppgift om till vilken adress slutfaktura ska skickas. Om säljare ringer, förs diskussioner om fakturan, i vissa fall ska fakturan annulleras/justeras och därefter skickas en slutfaktura.
- När abonnemang för hämtning av hushållsavfall startas finns många val av abonnemang och olika tilläggstjänster att välja mellan. Vid val av renhållningsabonnemang fyller abonnenten alltid i en blankett som lämnas för registrering till kommunen. Abonnentens val registreras manuellt av handläggare i Future utifrån de uppgifter som lämnats på blanketten. Tekniska nämnden skickar ut informationsmaterial som bl.a. innehåller hur sorteringen går till mm. Kärl ställs ut enligt kundens önskemål.
- Ett "kundkort" skapas för kunden, här samlas uppgifter om både VA- och avfallsabonnemanget. Det görs en viss registervård i Future, bl. a. görs kontroll av att motpart finns angiven och att det är rätt motpart. Kontroll görs även av att det finns personnummer angivet i systemet.
- Uppgifterna i Future får olika taxekoder som genererar en avgift för såväl VA som hämtning av hushållsavfall.

Processen för fakturering

Faktureringen utgår således från de uppgifter som finns registrerade i Future och avgiften för både VA och hushållsavfall faktureras gemensamt, dvs. hamnar på samma faktura.

- Olika taxekoder i Future styr vad som faktureras. När taxan ändras läggs de nya koderna in i Future. Beräkningen av anläggnings-/anslutningsavgifter sker i dagsläget inte i Future utan fakturaunderlaget skapas manuellt av handläggare. Dessa avgifter styrs bl.a. av storlek på fastigheten. För närvarande pågår ett arbete med att överföra även dessa uppgifter/underlag till Future.
- Först görs en provkörning i en testdatabas. Fakturor kontrolleras om de antingen är små eller väldigt stora. Felaktiga fakturor förekommer enligt uppgift inte i någon större utsträckning. Det görs även kontroller av kreditfakturor, dvs. fakturor där belopp betalas tillbaka till kund. Det sker ingen fullständig kontroll av samtliga kreditfakturor, dock tas en lista fram över samtliga krediteringar. Varannan månad skickas 22 000 fakturor, ca 100 fakturor är kreditfakturor.
- När testkörningen är gjord skapas skarpa fakturor. Även här görs kontroller då förutsättningarna kan ha ändrats.
- Fakturor skrivs ut via fil som skickas för utskrift, kuvertering och distribution till abonnent. Dessa uppgifter sköts av upphandlat företag.
- Efter skarpa körningen sker integrationen till kommunens ekonomisystem. Fil skapas i Future som läses in/integreras till ekonomisystemet Raindance som en verifikationsrad. Hela fakturaunderlaget och alla detaljer finns i Future.
- Påminnelsehantering av obetalda fakturor hanteras inom tekniska förvaltningen. Kravhanteringen hanteras centralt i kommunen. Det förekommer att avstängningar görs pga. obetalda fakturor, men det är ovanligt. Det förekommer även att avbetalningsplaner upprättas. Det har genom åren förekommit olika tvister om avgifter. Äldre/tvistiga fordringar kan avskrivas bokföringsmässigt, men i de allra flesta fall kvarstår kravet.
- Det är standard att skicka faktura varannan månad men abonnenten kan själv begära att få sin avgift fakturerad varje månad.

Kontroll av kärl för avfall

I samband med att avfallskärnen töms görs en kontroll och registrering av dessa i Future. Samtliga kärl är märkta och när kärlet töms sker en automatisk registrering. I verksamhetssystemet får fastigheten en markering att kärlet är tömt. Om fastighetsägaren inte ställt ut sitt kärl, eller om kärlet av annan anledning inte kan tömmas, görs en avvikelsemarkering i systemet för avfallshantering. Bilarnas körordrar och ruttplanering finns inlagda i Future.

Bilarnas direktuppkoppling till Future beskrivs som en styrka i kunddialogen då kundtjänst direkt får information om det skett någon avvikelse vid tömningen och vid fråga från kund kan svara på varför kärlet inte blivit tömt.

För sju till åtta år sedan genomfördes en inventering av samtliga kärl inför ID-märkningen.

Kontroll av vattenförbrukning

Avläsning av vattenmätare för att kontrollera förbrukning genomförs minst en gång per år. Avläsningskort skickas till kund för avläsning. Abonnenten kan även på eget initiativ välja att rapportera sin förbrukning med ett tätare intervall. I de fall mätarställning inte rapporteras kan kommunen på abonnentens bekostnad tillse att mätarställningen avläses.

Kommentarer

Det förekommer en risk för felkälla i samband med faktureringen pga. den manuella uppläggnings av kunder i Future. För att förbättra den interna kontrollen gör vi bedömningen att registrerade poster stickprovsvis bör kontrolleras. Detta för att säkerställa att rätt abonnemang ligger inlagt. Att kontroll skett bör dessutom dokumenteras.

Vi noterar att tekniska förvaltningen inventerade samtliga avfallskärl för sju eller åtta år sedan. Tekniska förvaltningen har genom denna märkning en viss kontroll över kärLEN.

10.6 Finns skillnader i regler och rutiner avseende på hur mycket och när abonnenten betalar (förbrukningsavgifter, anslutningsavgifter, dagvattenavgifter etc) t.ex. beroende på om det är en privatperson, företagare eller kommunen själv? Finns specialavtal? Hur säkerställs likställigheten?

VA

Avgifterna i taxan utgörs av anläggnings-/anslutningsavgifter och förbrukningsavgifter. Anläggnings-/anslutningsavgiften är beroende av bland annat storleken på fastigheten.

Det finns i antagen taxa inga specialavtal.

Avfall

Taxan för hushållsavfall är differentierad mellan olika typer av fastigheter. Taxan består av en fast och en rörlig avgift.

Differentiering av taxan bygger på olika kostnader för småhus, fritidshus, flerbostadshus och verksamheter, bostadsrätter, korridorboende, gemensamhetsanläggningar för småhus/fritidshus, verksamheter med varierande avfallsvolymer, trädgårdsavfall, slamtömning, grovavfall, farligt avfall, samt tilläggsavgifter.

De rörliga avgifterna baseras på storlek av kärl, tömningsfrekvens samt i vilken omfattning abonnenten sorterar sitt avfall.

I den antagna taxan förekommer inga uppgifter om specialavtal.

Kommentarer

Regler kring taxor och även förekomsten av differentierade taxor har beskrivits ovan. I nuläget förekommer inga specialavtal som går utöver de regler som gäller för VA- respektive avfallsdebiteringen.

KPMG, dag som ovan

Anders Petersson
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Caroline Fornbrant
Konsult