

Yttrande
2020-04-21

Socialdemokraterna

2.1.6

Yttrande angående hemställan från kretslopp och vattennämnden gällande fondering för framtida investeringar.

Yttrandet

Socialdemokraterna är positiva till förändringarna som detta ärende och ärendet om förändrad redovisning av eget kapital. Det möjliggör en större möjlighet till planering för Kretslopp- och vattennämnden samt medger ett jämnare taxeuttag. Något som är bra för både hushåll och företag.

Förändringen är dock inte helt utan risker. Fonderade medel måste användas till specifika investeringsprojekt. Skulle dessa inte bli av så riskerar staden att ha tagit ut för hög taxa ur kollektivet och därmed bli återbetalningsskyldig. Med ökad flexibilitet och handlingskraft följer också ett ökat ekonomiskt ansvar. Det innebär noggrann planering och ökat krav på transparens. Kretslopp- och vattennämnden vill ha detta ansvar genom sin hemställan och det är något som vi anser att de kan axla, därför väljer vi också att bifalla tjänsteutlåtandet.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2020-03-25

Diarienummer 1890/17

Handläggare

Eric Roos

Telefon:031-368 04 06

E-post: eric.roos@stadshuset.goteborg.se

Hemställan från kretslopp och vattennämnden gällande fondering för framtida investeringar

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Kretslopp- och vattennämndens hemställan om möjlighet att upprätta fond för framtida VA-investeringar godkänns.
2. Kretslopp och vattennämnden får ansvar för att upprätta interna regler och principer för avsättning till och ianspråktagande av investeringsfond.
3. Upprättande av investeringsfond för ett konkret investeringsprojekt ska beslutas inom ramen för kommunfullmäktiges årliga beslut om taxa för VA-kollektivet.

Sammanfattning

Kretslopp och vattennämnden beslutade 2019-05-27 § 103 att hemställa till kommunstyrelsen om ett konkret förslag till upprättande och hantering av redovisningsmässiga förändringar avseende eget kapital och fondering. Kommunstyrelsen beslutade 2020-02-05 § 74 att återremittera ärendet till stadsledningskontoret för att dela kretslopp och vattennämndens hemställan i två ärenden. Detta ärende avser fond för framtida investeringar. Frågan är av principiell karaktär och ska även beslutas av kommunfullmäktige.

Att upprätta en fond för framtida VA-investeringar är en möjlighet enligt lagen om allmänna vattentjänster, men inte ett krav. Ärendet beskriver hur principerna för en eventuell framtida fond föreslås fungera liksom hur beslut i så fall ska tas. Om det blir aktuellt med upprättande av fond för ett konkret investeringsobjekt ska beslutet underställas kommunfullmäktige och bli en del av kommunfullmäktiges årliga taxebeslut.

Enligt redovisat upplägg får kretslopp och vattennämnden ansvar för att upprätta interna regelverk och styrprinciper för avsättning till och ianspråktagande av upparbetade investeringsfonder med utgångspunkt i de krav och förutsättningar som följer av lagen om allmänna vattentjänster.

Kretslopp och vattennämndens hantering av avsättningar till beslutade fonder och ianspråktagande av upparbetade fonder följs upp inom ramen för ordinarie uppföljning och uppsikt. Stadsledningskontoret föreslår att nämndens förslag godkänns.

Bedömning ur ekonomisk dimension

I praktiken innebär möjligheten att fondera medel för framtida investeringar att ett överuttag av avgifter tas ut från det nuvarande VA-kollektivet för att kunna nyttjas i samband med att en framtida utpekad investering tas i drift.

Fondering för framtida investeringar utifrån den möjlighet som ges genom lagen om allmänna vattentjänster är ett avsteg från de grundprinciper som gäller för den kommunala redovisningen, där varje generation ska bära sina kostnader.

Hantering innebär att den upparbetade avsättningen i fonden kan aktiveras i samband med att investeringen ska tas i bruk och lösas upp i takt med investeringens avskrivningstid. Det innebär att de tröskeleffekter som en betydande investering medför i driftsekonomi kan mildras. Av det följer att det finns förutsättningar att få en jämnare taxeutveckling utan att behöva göra kraftiga taxeförskjutningar enskilda år.

Förskjutningen av belastningen till nuvarande taxekollektiv vid fondering medför att stadsledningskontorets bedömning att fondering bör användas restriktivt och att hantering och beslut om upprättande av fond, löpande avsättningar och ianspråktagande av fonderna är transparent.

Parallellt med detta ärende föreslås även att nuvarande hantering av verksamhetens över- och underskott övergår via eget kapital till hantering genom skuld/fordran till abonnent vilket medför att nämndens ekonomiska utfall inte längre påverkar stadens samlade resultat och egna kapital. En sådan redovisningsmässig justering innebär att inte avsättning till investeringsfond påverkar stadens samlade resultat.

Bedömning ur ekologisk och social dimension

Stadsledningskontoret inte har funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bilagor

1. Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2020-02-05 § 74 samt återremissyrkande av S, M, L, MP, C särskilt yttrande KD
2. Kretslopp och vattennämndens handlingar 2019-05-27 § 103

Ärendet

Kretslopp och vattennämnden beslutade 2019-05-27 § 103 att hemställa till kommunstyrelsen om ett konkret förslag till fondering av framtida investeringar vilket kommunstyrelsen och kommunfullmäktige nu har att ta ställning till.

Beskrivning av ärendet

Kretslopp och vattennämnden hemställde 2017-12-13 § 221 till kommunstyrelsen om att få möjlighet att fondera kapital för framtida nyinvesteringar samt ändra benämning på eget kapital. Ärendet återremitterades av kommunstyrelsen 2018-02-28 § 160 till kretslopp och vattennämnden enligt följande:

1. Ärendet återremitteras till kretslopp och vattennämnden för att utarbeta ett förslag till upprättande och hantering av en fond för framtida investeringar inom VA-verksamheten samt att utarbeta förslag till upprättande och hantering av en redovisningsmässig övergång från "eget kapital" till "skuld till brukare" för VA- och avfallsverksamheten.
2. Kommunstyrelsen hemställer till kretslopp och vattennämnden att ta fram en ordning för hur strategisk hantering av fonder ska prövas i samband med kommunfullmäktiges årliga budgetbeslut.

Nämnden beslutade 2019-05-27 § 103 att hemställa till kommunstyrelsen om ett konkret förslag till upprättande och hantering av redovisningsmässiga förändringar avseende eget kapital och fondering. Kommunstyrelsen beslutade 2020-02-05 §74 att återremittera ärendet till stadsledningskontoret enligt följande:

1. Hemställan från kretslopp och vattennämnden gällande fondering för framtida investeringar och förändrad redovisning av eget kapital återremitteras till stadsledningskontoret med uppdraget att ta fram ett förslag för att kunna medge kretslopp och vattennämndens en viss flexibilitet i sin investerings- och underhållsplanering.
2. Hemställan från kretslopp och vattennämnden gällande fondering för framtida investeringar och förändrad redovisning av eget kapital delas upp i två ärenden.

Enligt punkt 2 i kommunstyrelsens beslut görs en uppdelning i två ärenden. Detta ärende avser fondering för framtida investeringar. Ärendet som avser förändrad redovisning av eget kapital behandlas parallellt vid sammanträdet.

Förutsättningar för att avsättning till framtida investeringar

Nedan redovisas i stora drag nämndens förslag till principer för hantering av fondering för framtida nyinvesteringar. Mer detaljerade beskrivningar går att läsa i nämndens handlingar.

När nämnden planerar för ett större investeringsobjekt som kommer att kräva en större investeringssumma kan nämnden vilja besluta om att få avsätta medel i en VA-fond. Fonderingen ska avse en specifik investering vilket framgår av lagen om allmänna vattentjänster (LAV § 30) och dess förarbeten. Denna möjlighet avser endast VA-kollektivet och inte avfallskollektivet. Om en fond har skapats, men den specifika investeringen inte genomförs så framgår det av förarbetena att fonden ska återföras i sin helhet till resultaträkningen (proposition 2005/06:78 s92). Det är således inte möjligt att föra över fonden till en annan investering.

Enligt LAV får medel avsättas till en fond för framtida nyinvesteringar om;

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

När en investeringsplan har tagits fram ska nämnden beräkna vilken ekonomisk fondering som kommer att behövas under perioden. Med denna beräkning som grund utgör detta en del av det underlag som föreläggs kommunfullmäktige inför varje budgetår med nämndens beräknade behov av taxeförändring.

Fonden behöver inte vara lika stor som investeringen utan lämplig storlek på fonden fastställs i samband med beslutet (exempelvis 50 procent av investeringen eller annan motiverad nivå). När fonden är fylld och investeringen är färdig och avskrivningarna påbörjas ska fonden lösas upp i takt med avskrivningstakten på investeringsobjektet.

Huvudprincipen vid hantering av avsättningar till en fond är att fondens avsättning, i enlighet med det beslut som fattats vid fondens initiering, sätts främst. Därefter hanteras återställningen av överuttag till exempel återställande av skuld till abonnent. Den årliga avsättningen till fonden är viktigt med en beslutad totalsumma som slutmål.

När ett räkenskapsår är avslutat föreslår nämnden ta ställning till det verkliga ekonomiska utfallet för året och besluta vilken avsättning till fonden som kan göras. Som ovan beskrivits är huvudprincipen att beslutad fondavsättning ska gälla, men det är nämndens beslut att ta i samband med beslut om disposition av varje års ekonomiska utfall. Skulle utfallet exempelvis bli bättre än budgeterat kan ytterligare medel sättas av till fonden tills dess att fonden är fylld enligt kommunfullmäktiges beslut.

När fonden är upparbetad och investeringen är klar föreslår nämnden att kommunstyrelsen ska fatta ett beslut om att nämnden får ta fonden i anspråk.

Nämndens framhåller att hantering av investeringsfond ska utgå från lagstiftarens intentioner för fondering och lyfter att det innebär att överskott inom VA-verksamheten inte regelmässigt ska regleras mot fond. Kostnadsuppföljning och ekonomistyrning i kombination med årligt aktivt beslut av nämnden ska säkerställa detta.

Omvärldsperspektiv

Enligt Lagen om Allmänna Vattentjänster (LAV) kan en VA-huvudman avsätta medel till en fond för framtida nyinvesteringar om vissa förutsättningar är uppfyllda. Hur fondering ska göras framgår inte i detalj av lagstiftningen. Svenskt Vatten, som är en branschorganisation för VA-organisationer i Sverige, kommenterar att VA-lagstiftningen ger möjlighet till investeringsfond. Flera organisationer som är aktiva inom VA-området fonderar idag medel för kommande investeringar med stöd av LAV. Organisationerna kan vara både bolag och förvaltningar och avsättningar sker i praxis både strikt utifrån avsättningsplaner och genom disponering till fond utifrån uppkomna resultat vid årets slut.

Stadsledningskontorets bedömning

Detta ärende avser att besluta om principerna för hanteringen av investeringsfonder för att kunna tillämpas när det kan finnas förutsättningar för att starta fondering och när en lämplig investering har identifierats.

Stadsledningskontoret delar kretslopp och vattennämndens uppfattning att avsättning till fond kan vara ett medel för att skapa förutsättningar för en jämnare taxeutveckling och minska behovet av betydande taxeeökningar enskilda år.

Nämnden föreslår att avsättning till fond som huvudprincip ska göras enligt kommunfullmäktiges taxebeslut, men att nämnden ska ha möjlighet att utifrån det ekonomiska utfallet för året, besluta vilken avsättning till fonden som kan göras.

Stadsledningskontoret delar nämndens synsätt om att avsättning ska ske enligt beslutad avsättningsplan och tolkar att lagstiftarens intention med att möjliggöra avsättning till investeringsfond ska baseras på planerade överuttag och inte i nyttjas för att reglera oplanerade över och underskott från den övriga verksamheten. Därav var stadsledningskontoret tidigare rekommendation att avsättning endast skulle ske utifrån planerad avsättning utan möjlighet för nämnden att göra avsteg från planen enskilda år baserat på slutligt ekonomiskt utfall.

Med utgångspunkt i att lagstiftningen eller förarbetena inte på ett tydligt sätt anger hur fonderna får eller ska byggas upp och utifrån återremissens uppdrag att se över förslag för att kunna medge kretslopp och vattennämndens en viss flexibilitet i sin investerings- och underhållsplanering går det att överväga om nämnden ska få befogenhet att reglera den planerade avsättningen utifrån slutligt ekonomiskt utfall i enlighet med nämndens förslag. Även praxis pekar på att VA-verksamheter i Sverige har valt att hantera avsättningar på olika sätt genom allt från att strikt avsätta enligt en beslutad plan till att utifrån årets resultat disponera delar mot upprättade investeringsfonder.

Stadsledningskontoret föreslår därmed att kommunfullmäktige inte reglerar hur löpande avsättningar mot investeringsfonderna ska hanteras utan överlåter åt kretslopp och vattennämnden att ta fram interna regler och styrprinciper för avsättning och ianspråktagande av investeringsfonden baserat på nämndens förslag och utifrån gällande lagstiftning.

Nämndens förslag baseras på att kommunstyrelsen ska besluta om ianspråktagande av investeringsfonderna. Stadsledningskontoret menar dock att detta i grunden avser verkställighet utifrån kommunfullmäktiges beslut om att upprätta en investeringsfond och bör därför kunna hanteras inom ramen för nämndens mandat.

Stadsledningskontoret vill understryka att fondering för framtida investering bör användas med försiktighet och att den typ av investering som avses inte bör förekomma mer än undantagsvis. I och med stadens omfattande VA-verksamhet bör det vara relativt få investeringsobjekt som medför så kraftiga taxepåverkande investeringar. Det är också viktigt att noga beakta generationsperspektivet så att inte dagens abonnenter belastas med orimligt höga kostnader. Stadsledningskontoret menar att ett förslag till en framtida avsättning till fond behöver belysas noga bland annat ur detta perspektiv och bör vara en separat del av ett framtida taxeärende.

En risk med fond är att fonden kommer att behöva återföras till resultaträkningen om den planerade investeringen inte genomförs. Det skulle i så fall innebära att VA-kollektivets skuld till abonnenterna ökar betydligt mer än planerat eftersom en återföring till resultaträkningen innebär att intäkterna ökar. Detta bör också beaktas vid eventuella beslut i framtiden avseende fondering och att bör vara hög sannolikhet att den planerade investeringen genomförs.

Baserat på det förslag kring en redovisningsmässig övergång från eget kapital till skuld/fordran till abonnent som föreslås parallellt med detta ärende är stadsledningskontorets bedömning att kommunfullmäktiges styrning av nämndens ekonomiska förutsättningar kan omhändertas inom ramen för det årliga taxebeslutet.

I taxebeslutet beslutar kommunfullmäktige om taxenivåer samt beslutar om upprättande av fond för specifik framtida investering innehållandes beslutat tak för avsättningen samt en plan för den årliga avsättningen. Det är sedan nämndens ansvar att upprätta budget och ekonomiskt mål för det kommande året baserat på kommunfullmäktiges beslut som sedan följs upp löpande inom ramen för den ordinarie uppföljningen och uppsikten.

Anders Johansson
Ekonomidirektör

Eva Hessman
Stadsdirektör



Hemställan från kretslopp och vattennämnden gällande fondering för framtida investeringar och förändrad redovisning av eget kapital

§ 74, 1890/17

Beslut

Ärendet återremitteras till stadsledningskontoret i enlighet med yrkande från S, M, V, L, MP och C den 31 januari 2020:

1. Hemställan från kretslopp och vattennämnden gällande fondering för framtida investeringar och förändrad redovisning av eget kapital återremitteras till stadsledningskontoret med uppdraget att ta fram ett förslag för att kunna medge kretslopp och vattennämndens en viss flexibilitet i sin investerings- och underhållsplanering.
2. Hemställan från kretslopp och vattennämnden gällande fondering för framtida investeringar och förändrad redovisning av eget kapital delas upp i två ärenden.

Tidigare behandling

Bordlagt den 25 september 2019, § 683, den 9 oktober 2019, § 720, den 6 november 2019, § 802, den 20 november 2019, § 855 och den 15 januari 2020, § 15.

Handlingar

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 9 september 2019.

Tilläggsyrkande från SD den 17 september 2019.

Återremissyrkande från S, M, V, L, MP och C samt särskilt yttrande från KD den 31 januari 2020.

Yrkanden

Ordföranden Axel Josefson (M) och Martin Wannholt (D) yrkar att ärendet ska återremitteras i enlighet med yrkande från S, M, V, L, MP och C den 31 januari 2020.

Jörgen Fogelklou (SD) yrkar bifall till yrkande från SD den 10 januari 2020.

Propositionsordning

Ordföranden ställer propositioner på dels ärendets återremiss och dels ärendets avgörande idag och finner att kommunstyrelsen beslutat återremittera ärendet.



Protokollsanteckning

Elisabet Lann (KD) antecknar som yttrande en skrivelse från den 31 januari 2020.

Protokollsutdrag skickas till

Stadsledningskontoret – Återremiss
Kretslopp och vattennämnden

Dag för justering

2020-02-18

Vid protokollet

Sekreterare

Mathias Sköld

Ordförande

Axel Josefson

Justerande

Daniel Bernmar

**Återremissyrkande
Särskilt yttrande**

S, M, V, L, MP, C
KD

2020-01-31

2.1.9

Återremissyrkande angående – hemställan från kretslopp och vattennämnden gällande fondering för framtida investeringar och förändrad redovisning av eget kapital

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Hemställan från kretslopp och vattennämnden gällande fondering för framtida investeringar och förändrad redovisning av eget kapital återremitteras till stadsledningskontoret med uppdraget att ta fram ett förslag för att kunna medge kretslopp och vattennämndens en viss flexibilitet i sin investerings- och underhållsplanering.
2. Hemställan från kretslopp och vattennämnden gällande fondering för framtida investeringar och förändrad redovisning av eget kapital delas upp i två ärenden.

Yrkandet

Kretslopp- och vattennämnden har hemställt till kommunstyrelsen att godkänna en redovisningsmässig övergång från eget kapital till skuld/fordran till abonnent samt upprättande av fond för framtida investeringar.

Kretslopp- och vattennämndens hemställan överensstämmer i stora drag med detta tjänsteutlåtande, men med ett undantag. Stadsledningskontoret delar inte nämndens syn gällande att nämnden själv ska besluta vilken nivå på avsättning till fonden som ska göras i samband med nämndens bokslutsberedningen. Det är viktigt att framhålla att en framtida fondering enbart kan bli aktuellt vid en stor investering riktat till ett specifikt objekt och ska inte förväxlas med eget kapital.

Vi förstår argumentationen, men hävdar att just på grund av att VA-verksamheten är en så speciell kommunal verksamhet bör det undersökas närmare hur nämnden skulle kunna få en ökad flexibilitet i sin driftsbudget. Därför anser vi vidare att ärendet bör delas upp i två.



§ 103 0007/17

Förslag till hantering av fondering av eget kapital och redovisning av eget kapital i taxefinansierad verksamhet

Beslut

Enligt förvaltningens förslag:

1. Kretslopp och vattennämnden godkänner redovisat förslag till en redovisningsmässig övergång från "eget kapital" till "skuld till abonnent" för VA- och avfallsverksamheten och översänder det till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.
2. Nämnden godkänner redovisat förslag till upprättande och hantering av en fond för framtida investeringar inom VA-verksamheten och översänder det till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.
3. Nämnden godkänner redovisat förslag till ordning för hur strategisk hantering av fonder skall prövas av kommunfullmäktiges årliga budgetbeslut och översänder det till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Tidigare behandling

Beslut i ärendet togs vid Kretslopp och vattennämndens sammanträde 2017-12-13 § 221.

Handling

Förvaltningen har 2019-05-16 upprättat ett tjänsteutlåtande i rubricerat ärende.

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen

Dag för justering

2019-06-11



Vid protokollet

Sekreterare

Emilia Dahlstedt

Ordförande

Claes Johansson

Justerande

Jöran Fagerlund



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2019-05-16

Diarienummer 0007/17

Strategiska samordningsstaben

Hans Clausen

Telefon: 031-368 27 39

E-post: hans.clausen@kretsloppochvatten.goteborg.se

Förslag till hantering av fondering av kapital och redovisning av eget kapital i taxefinansierad verksamhet

Förslag till beslut

1. Kretslopp och vattennämnden godkänner redovisat förslag till en redovisningsmässig övergång från "eget kapital" till "skuld till abonnent" för VA- och avfallsverksamheten och översänder det till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.
2. Nämnden godkänner redovisat förslag till upprättande och hantering av en fond för framtida investeringar inom VA-verksamheten och översänder det till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.
3. Nämnden godkänner redovisat förslag till ordning för hur strategisk hantering av fonder skall prövas av kommunfullmäktiges årliga budgetbeslut och översänder det till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Sammanfattning

Kretslopp och vattennämnden beslutade 2017-12-13 § 221 att hemställa hos Kommunstyrelsen om fondering av kapital och eget kapital/skuld till brukare från VA-verksamheten. Kommunstyrelsen återremitterade ärendet 2018-02-28 § 160 till nämnden för att utarbeta ett detaljerat beslutsunderlag om införandet av fond och redovisningen av eget kapital.

Kretslopp och vattennämnden ansvarar för redovisningen av de två stora taxefinansierade verksamheter som taxekollektivens avgifter finansierar. För att göra redovisningen tydligare föreslår förvaltningen att följa god redovisningssed inom taxefinansierad verksamhet i Sverige och redovisa uppkomna överskott som en skuld till abonnenterna istället för eget kapital. Detta gör det tydligare att överskotten, som även benämns överuttag, skall återföras till abonnenterna. Stadsrevisionen har också uppmärksammat bristerna i redovisningen och i Granskningsrapporterna 2017 och 2018 rekommenderade man nämnden att förändra redovisningen så att den följer god redovisningssed.

Kretslopp och vattennämnden vill använda skrivningarna i Vattentjänstlagen (LAV) som ger utrymme för möjligheten att avsätta medel till en fond. Enligt LAV § 30 kan en VA-huvudman avsätta medel till en fond för framtida

nyinvesteringar om man följer fem kriterier som måste vara uppfyllda. Kretslopp och vatten har inte tidigare nyttjat denna möjlighet och önskar att förvaltningens redovisning anpassas till lagstiftningen. Genom fondering kan en rättvisare fördelning mellan VA-kollektivets generationer uppnås. Innan Kretslopp och vattennämnden kan börja fondera till investeringar inväntas ett beslut om principen att tillämpa VA-fonder i kommunstyrelsen.

Kretslopp och vatten

Marianne Erlandson
Förvaltningsdirektör

Ärendet

Nämnden har att besluta om förvaltningens redovisade förslag och översända dessa till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Kretslopp och vattennämnden beslutade 2017-12-13 § 221, 0007/17 att hemställa hos Kommunstyrelsen om fondering av kapital och eget kapital/skuld till brukare från VA-verksamheten. Kommunstyrelsen återremitterade ärendet 2018-02-28 §160 (Dnr 1890/17) till nämnden för att utarbeta ett detaljerat beslutsunderlag om införandet av fond och redovisningen av eget kapital.

”Enligt stadsledningskontorets förslag och tilläggsyrkande från L, M och KD:

1. Ärendet återremitteras till kretslopp och vattennämnden för att utarbeta ett förslag till upprättande och hantering av en fond för framtida investeringar inom VA-verksamheten samt att utarbeta förslag till upprättande och hantering av en redovisningsmässig övergång från ”eget kapital” till ”skuld till brukare” för VA- och avfallsverksamheten.
2. Kommunstyrelsen hemställer till kretslopp och vattennämnden att ta fram en ordning för hur strategisk hantering av fonder ska prövas i samband med kommunfullmäktiges årliga budgetbeslut.”

Beskrivning av ärendet

Ärendet består av tre delar varav två är redovisningsfrågor som Kretslopp och vattennämnden vill ändra på och den tredje delen avser framtagandet av en ordning för hur strategisk hantering av fonder skall prövas.

Skuld till abonnenter

Den första redovisningsfrågan avseende en förändring av redovisningen så att den följer god redovisningssed inom taxefinansierad verksamhet i Sverige genom att redovisa uppkomna överskott som en skuld till abonnenterna istället för eget kapital. Detta gör det tydligare att överskotten, som även benämns överuttag, skall återföras till abonnenterna. Stadsrevisionen har i sina Granskningsrapporter 2017 och 2018 givit nämnden rekommendationen att förändra redovisningen så att

den följer god redovisningsred. ”Stadsrevisionen rekommenderar kretslopp och vattennämnden att redovisa överuttag från avfallsverksamheten som en skuld till brukaren, i enlighet med god redovisningsred” skriver Stadsrevisionens i sin Granskningsrapport 2017.

Skapande och hantering av fond

Den andra frågan avser en förfrågan hos kommunfullmäktige för att utnyttja möjligheten att använda VA-fonder för att möta stora nyinvesteringar i framtiden. Syftet är att få till stånd ett beslut om att kunna använda sig av fonder och utarbeta en hantering av beslutsgången så att den är klar när ett eventuellt investeringsprojekt blir aktuellt. Att ha regelverket klart för att kunna besluta om ett aktuellt projekt är avgörande för att kunna få beslut i så god tid att det är möjligt att utarbeta en fond som kan ge dessa finansiella effekter. VA-verksamheten och dess ekonomi är reglerad i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, LAV. För att driva och ordna VA-anläggningen kan VA-huvudmannen ta ut VA-taxa beslutad av kommunfullmäktige. De avgifter som tas ut får inte överskrida de kostnader som är nödvändiga för att driva och ordna anläggningen. I LAV framgår det att man kan besluta om avsättning till fond om ett antal kriterier är uppfyllda. Många VA-verksamheter runt om i Sverige tillämpar denna möjlighet i dag.

Ordning för strategisk hantering av fonder

För att kommunfullmäktige och kommunstyrelsen ska kunna fatta strategiska beslut kring fonden och kunna ha mandat för att bestämma över fondens tillkomst och användande krävs årligen beslut kring fondens hantering. Beslut som behöver fattas är:

- Innan fonden kan skapas: Beslut av kommunfullmäktige om att avsätta utrymme för fonden i taxebeslutet.
- Under tiden fonden byggs upp: Löpande information från nämnden till kommunstyrelsen avseende avsättning till fonden enligt plan.
- Efter det att fonden utarbetats: Kommunstyrelsen tar beslut om att nämnden få ta fonden i anspråk.

Förvaltningens förslag till beslutsgång är att kommunfullmäktige dels fattar beslut om utrymme för fond i taxebeslutet för kommande budgetår och dels att Kommunstyrelsen fattar beslut om att nämnden får ta beslut om att utnyttja den utarbetade fonden.

Tillvägagångssätt vid Skuld till abonnenter

Redovisningstekniskt är ett positivt resultat att betrakta som att ett överuttag av avgift har gjorts, både för VA-kollektivet och avfallskollektivet, enligt redovisningsrekommendationer för kommunal redovisning. Ett negativt resultat motsvarar på samma sätt ett underuttag.

Ett överuttag kan betraktas som en förpliktelse om återföring till kollektivet och bör då redovisas som en kortfristig skuld i stället för dagens princip med eget kapital. Det innebär att nämndens verksamheter inte kommer att redovisa något "resultat" annat än noll i sin årsrapport utan "resultatet" redovisas istället som en kortfristig skuld. Skulden ska sedan, precis på samma sätt som man tidigare gjort med eget kapital, utjämnas de kommande åren. Förändringen är alltså av redovisningsteknisk karaktär och påverkar inte nämndens ekonomi på annat sätt än att de inte längre kommer att uppvisa ett redovisningsmässigt resultat vid överuttag.

Överskjutande intäkter, överuttag, skall bokas bort från intäkterna och läggas som en skuld till abonnenterna på ett balanskonto. Detta överuttag ska betalas tillbaka till abonnenterna inom rimlig tid, normalt inom 3 år. Återföringen av överuttaget från abonnenterna görs normalt genom att avgifterna inte höjs så mycket som behövs för att motsvara de beräknade kostnaderna för kommande år och då uppstår ett underuttag som minskar skulden till abonnenterna.

Uppstår en skuld till abonnenterna skall varje års över- eller underuttag specificeras i en not eller redovisas på annat sätt så att det går att följa att nämnden återställer skulden inom rimlig tid, enligt förarbetena önskvärt 3 år. Justeringen av ett underuttag (fordran på abonnenterna) skall också regleras inom 3 år.

Enligt staden regelverk har Kretslopp och vattennämnden som förvaltar taxefinansierad verksamhet "utöver den generella rätten att använda eget kapital som fastställs för samtliga nämnder årligen även rätt att budgetera för användande av eget kapital motsvarande de konsekvenser som kan vara ett resultat av kommunfullmäktiges fastställda taxetrymme från det aktuella taxekollektivet." Detta innebär att nämnden kan föreslå en nivå på taxan som innebär att skulden till abonnenterna utjämnas. Då varje taxebeslut skall syfta till att fastställa en taxa som utjämnar skulden till abonnenterna behöver nämnden inte fastställas någon högstnivå på hur stor skulden till abonnenterna får vara.

Förslag till utformning av redovisningen för Skuld till abonnenter

Enligt ovan så ska intäkterna anpassas så att de blir lika stora som de bedömda kostnaderna för varje räkenskapsår. Nämndens förslag är att redovisa posten på en separat rad i resultaträkningen, kallad Förändring av skuld till abonnent. Det vill säga en bruttoredovisning av förändringen av intäkterna. Denna redovisning föreslås genomföras vid uppföljningsrapporter och slutlig uppföljning i samband med årsbokslut.

I balansräkningen kommer posten Eget kapital att vara noll och en ny post Skuld till abonnent kommer att redovisas under rubriken Kortfristiga skulder. Denna post specificeras i en ny not för att kunna följa upp förändringen över minst tre år.

Förslag till hantering av befintligt Eget kapital

I Balansräkningen per 2018-12-31 finns det bokfört ett eget kapital på båda taxekollektiven. Förvaltningens förslag är att överföra det egna kapitalet till balansposten Skuld till abonnenter vid räkenskapsåret slut.

Tillvägagångssätt vid skapande och hantering av fond

När nämnden planerar för ett större investeringsobjekt som kommer att kräva en större investeringssumma kan nämnden vilja besluta om att få avsätta medel i en VA-fond. Fonderingen ska avse en specifik investering vilket framgår av lagparagrafen (LAV § 30) och förarbetena. Denna hantering avser bara VA-kollektivet och inte Avfallskollektivet. Om en fond har skapats men den specifika investeringen inte genomförs så framgår det av förarbetena att fonden ska återföras i sin helhet till resultaträkningen (proposition 2005/06:78 s92). Det är således inte möjligt att föra över fonden till en annan investering.

För att kunna fatta beslut om en fond måste en plan tas fram som besvarar de fem kriterierna som finns i 30 § LAV (se nedan).

”Vattentjänstlagen 30 §

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.”

Hos Kretslopp och vatten finns flera större investeringar som kan bli aktuella för att sprida den ekonomiska belastningen över tid genom fondering. Det finns inget utpekad projekt idag men som exempel skulle Ultrafilteranläggningen på Alelyckans vattenverk kunna varit ett sådant investeringsprojekt. Principerna för hanteringen av fonder måste finnas på plats så att man kan tillämpa dessa när ett lämpligt projekt identifierats. Risken finns annars att man inte hinner få klart beslut i så god tid att det finns en möjlighet att skapa en fond innan projektet är klart.

När en investeringsplan finns framme skall nämnden beräkna vilken ekonomisk fondering som kommer att behövas under perioden. Med denna beräkning som grund utgör detta en del av det underlag som föreläggs kommunfullmäktige inför varje budgetår med nämndens beräknade behov av taxeförändring. När kommunfullmäktige beslutat om en taxenivå som omfattar en avsättning till en fond kan nämnden fatta beslut om räkenskapsårets budget och i den ta höjd för avsättningen till fonden. Fonden behöver inte vara lika stor som investeringen utan lämplig storlek på fonden fastställs i samband med beslutet (exempelvis 50%

av investeringen eller annan motiverad nivå). När fonden är fylld och investeringen är färdig och avskrivningarna påbörjas skall fonden lösas upp i takt med avskrivningstakten på investeringsobjektet.

Huvudprinciper vid avsättning till fond

Huvudprincipen vid hantering av avsättningar till en fond är att fondens avsättning, i enlighet med det beslut som fattats vid fondens initiering, sätts främst.

Därefter hanteras återställningen av överuttag till exempel återställande av skuld till abonnent.

Den årliga avsättningen till fonden är viktig med en beslutad totalsumma som slutmål. Skulle utfallet bli bättre än budgeterat kan ytterligare medel sättas av till fonden tills dess att fonden är fylld.

Uppföljning av fondens avsättning under ett räkenskapsår

När nämnden beslutat om en budget som inrymmer en avsättning till en VA-fond är det att betrakta som ett ekonomiskt mål för räkenskapsåret och som skall följas upp under året. I Tabell 1 nedan redovisas ett exempel på hur de ekonomiska effekterna av ett sådant beslut skulle kunna se ut. I exemplet pekas en investering ut som ska ske om cirka 8 år varför avsättning till fonden fördelas över denna tid.

Tabell 1 Beslutad avsättning till VA-fond

| VA-fond | Mkr |
|-------------------------------|-----|
| Beslutad investering YYY | 560 |
| Beslutad VA-fond (50%) | 280 |
| Årlig avsättning (under 8 år) | 35 |

I Tabell 2 nedan redovisas ett exempel på hur det ekonomiska målet för året skulle kunna se ut. I exemplet antas att nämnden har ett överuttag att reglera från tidigare år därav -25 mkr för att minska skulden till abonnenterna. Dessutom finns ett belopp för avsättningen till VA-fonden på 35 mkr vilket ger ett samlat ekonomiskt mål för året på 10 mkr.

Tabell 2 Ekonomiskt utfall enligt budget.

| Ekonomiskt utfall år XX, Mkr | Budget |
|-----------------------------------|-----------|
| Förändring av skuld till abonnent | -25 |
| Avsättning till VA-fond | 35 |
| Summa utfall år XX | 10 |

Det ekonomiska målet för år XX är 10 Mkr vilket är målet som förvaltningen har att förhålla sig till under året. Om till exempel en prognos för helåret är -5 mkr så måste förvaltningen åtgärda detta för att uppnå de 10 mkr som nämnden beslutat om. Detta innebär att eventuella avvikelser ska hanteras i linje med stadens regler om ekonomisk uppföljning.

Nämndens beslut om årets samlade utfall

När ett räkenskapsår är avslutat skall nämnden ta ställning till det verkliga ekonomiska utfallet för året och besluta vilken avsättning till fonden som kan göras. Som ovan beskrivits är huvudprincipen att beslutad fondavsättning ska gälla, men det är nämndens beslut att ta i samband med beslut om disposition av varje års resultat. Skulle kommunfullmäktige anse att beslutet om fondering behöver revideras kan kommunfullmäktige fatta nya beslut i det årliga taxebeslut som tas för respektive kollektiv.

Regelverk och normering kring hanteringen av investeringsfonder

Vattentjänstlagens utgångspunkt är att verksamheten ska bedrivas enligt självkostnadsprincipen. Däremot anses det inte vara möjligt att bedriva verksamheten utan att underskott och överuttag uppstår enskilda år. I strikt mening ska överuttag återföras till abonnenterna. I vattentjänstlagen finns det en möjlighet till fondering för framtida investeringar, även om det innebär ett avsteg från självkostnadsprincipens krav på en rättvis kostnadsfördelning mellan olika brukargenerationer. I tjänsteutlåtandet till nämndens sammanträde 2017-12-13 § 221, 0007/17, finns det ytterligare beskrivet vilka förutsättningar som går att utläsa från förarbetena till vattentjänstlagens skrivning.

Förslag till ordning för strategisk hantering av fonder

Kommunstyrelsen har hemställt Kretslopp och vattennämnden att ta fram en ordning för hur strategisk hantering av fonder som ska prövas i samband med kommunfullmäktiges årliga budgetbeslut. Förvaltningens förslag till beslutsgång är att kommunfullmäktige dels fattar beslut om utrymme för fond i taxebeslutet för kommande budgetår och dels att kommunstyrelsen fattar beslut om att nämnden får ta beslut om att utnyttja den upparbetade fonden.

Inför ett beslut om att skapa en fond

Beslut om taxa är redan idag ett beslut som kommunfullmäktige fattar delvis baserat på nämndens taxeunderlag för kommande budgetår. Detta underlag kommer att kompletteras med en beskrivning av det investeringsobjekt som föreslås finansieras genom en fond och en plan som beskriver investeringens förutsättningar. Den ekonomiska planen för finansieringen av investeringen genom en fond kommer att beskriva hur stor taxehöjningen som krävs för att skapa det tänkta utrymmet för fonden.

Under tiden fonden upparbetas

När kommunfullmäktige har beslutat om en höjd taxa för att kunna skapa ett överuttag som kan avsättas till en fond så återrapporterar nämnden förändringen varje år i årsrapporter och taxeunderlag till kommunstyrelsen. Följer nämnden beslutet kommer fonden att byggas upp enligt planen. I det fall utfallet blir sämre eller bättre än budget kan nämnden besluta om en utökad avsättning eller en

minskad avsättning. Dessa beslut ska återkopplas i ovan nämnda dokument och om kommunfullmäktige har en annan uppfattning än nämnden så kan det återspeglas i kommande taxebeslut som fullmäktige fattar.

När fonden är upparbetad

När fonden är upparbetad och investeringen är klar ska kommunstyrelsen fatta ett beslut om att nämnden får ta fonden i anspråk. Redovisningsmässigt innebär det att fonden börjar lösas upp i samma takt som den avsedda investeringen börjar skrivas av. Detta innebär att en avskrivningskostnad till viss del matchas av en intäkt då fonden löses upp så länge avskrivningen pågår.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen föreslår att *anpassa redovisning till rådande lagstiftning och tillämpning*. Det innebär en övergång till att redovisa överuttag som skuld till abonnenter avser båda taxekollektiven.

För VA-verksamheten finns också *möjligheten* att fondera överuttag för framtida nyinvesteringar vilket också gör att lånebehovet kan minskas något samtidigt som att det ger en möjlighet till rättvisare fördelning av VA-avgifterna över VA-kollektivets brukargenerationer. Denna möjlighet vill vi få beslut om att få tillämpa, en tillämpning som sker när lämpligt investeringsobjekt identifierats.

Att kunna sätta av till fond kan ses som en, och vid fullt nyttjande en inte oväsentlig, parameter för att hålla en någorlunda jämn taxeutveckling, eftersom stora investeringar annars kan ha stor påverkan på taxan mellan olika år.

Förvaltningen bedömer att det finns kommande nyinvesteringar som uppfyller LAVs kriterier för fondering. Att samtidigt ändra nomenklatur från eget kapital för VA-kollektivet till skuld till brukarna är också en anpassning till gällande normering.

Om fondering möjliggörs är det viktigt att ha en öppen och transparent redovisning av hur mycket som planeras sättas av till fond totalt sett, bedömning av nyinvesteringens storlek m.m. enligt lagstiftningens krav. Viktigt att poängtera är att förvaltningen ser att investeringsfond ska utgå från lagstiftarens intentioner för fondering. Det innebär att överskott inom VA-verksamheten inte regelmässigt ska regleras mot fond. Kostnadsuppföljning och ekonomistyrning i kombination med årligt aktivt beslut av nämnden ska säkerställa detta.

Ekonomiska konsekvenser

Övergång från begreppet eget kapital till skuld till abonnenter innebär att eventuellt överskott hos VA- och avfallsverksamheterna inte redovisas som resultat utan som ”skuld till abonnent”. En förändring innebär att eventuella överskott inte hanteras som en vinst för verksamheten utan som en skuld som ska

återföras till taxekollektivet inom de närmast följande åren genom utökad verksamhet eller förändrad taxeutveckling.

Ekonomiska konsekvenser av att fondera blir att lånebehovet försvinner för motsvarande belopp som fonderats och att ränta då heller inte utgår för detta belopp. Totalt sett innebär detta något lägre totalkostnader för VA-kollektivet för den nyinvestering som fonderas för samtidigt som lånebehovet för VA-kollektivet och Göteborgs Stad blir mindre. Förändringar kan dock med de kriterier som finns för fondering endast ske på marginalen totalt sett. Fondering ger också möjlighet till en något jämnare taxebana även om det inte alls är detta som lagstiftningen åsyftar med möjligheten till fondering. Det är mycket viktigt att fonderingen inte ger upphov till en sämre ekonomisk styrning av verksamheten utan att god styrning och effektivitet upprätthålles.

Barnperspektivet

Fondering av nyinvesteringar kan ge möjlighet till en mer rättvis fördelning av VA-avgifterna över tid så att vi skjuter en något mindre skuldbörda till våra kommande generationer och barn så att innevarande betalande generation betalar lite mer.

Mångfaldsperspektivet

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv.

Jämställdhetsperspektivet

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv.

Miljöperspektivet

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv.

Omvärldsperspektivet

VA-verksamheten inom större kommuner är idag ofta organiserad som bolag eller kommunalförbund och det finns flera exempel på regionala organisationer. Ser man till VA-verksamhet generellt i Sverige är den dock i mindre kommuner oftast organiserad i förvaltningsform, dock inte som egen förvaltning utan som avdelning eller enhet inom en förvaltning. Idag finns flera exempel på att dessa VA-huvudmän, främst inom bolagssfären, har anpassat sin redovisning till gällande lagstiftning och i vissa fall fonderar till nyinvesteringar. Ser man till uppfattningen bland revisorer om hur lagstiftningen skall tillämpas så kan den skilja sig åt. Skillnaden ligger framförallt i hur stor del av investeringsutgiften som skall avsättas till fond och hur avsättningen skall ske. Det finns endast ett rättsfall (Telgemålet) där brukare klagat på att överruttaget fonderats där dock huvudmannen fått rätt även om detta rättsfall inte prövar alla ingående delar i

lagstiftningen. Sammanfattningsvis kan konstateras att ett flertal VA-verksamheter gör avsättningar till fond, men att det finns många olika lösningar för fondering i Sverige. Någon generellt tillämpbar princip kan därför inte sägas finnas och förvaltningens förslag har därför primärt tagit avstamp i de förutsättningar som ges i LAV och vår tolkning av en transparent redovisning av hur beslut tas, avsättning sker och uppföljning av dessa beslut kan göras.

Expedieringskrets

Kommunstyrelsen