Återremissyrkande	S, M, V, L, MP, C
Särskilt yttrande	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 nämndensbokslutsberedningen. 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.

Tilläggsyrkande
Datum 2019-09-17
(KS 2019-09-25 ärende 2.1.1)

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

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1) SLK får i uppdrag att ta fram riktlinjer i vilka det framgår hur fondering ska matchas med investeringsplan med tydligt fokus på ekonomistyrning och långsiktig planering.
   - De likvida flödena utvärderas och planeras kontinuerligt.
   - Fondering villkorsätts med tidsram. Överskott återförs efter utlöpt tid till VA-kollektivet.
   - Fonden används, i enlighet med Lag 2006:412 om allmänna vattentjänster, enbart för nyinvesteringar.

Yrkandet

Sverigedemokraterna anser att avsättning till fond kan vara ett verktyg för att få en jämnare utveckling av avgiftsuttag över tid. Dagens abonnenter ska emellertid inte belastas med orimligt höga kostnader i enlighet med självkostnadsprincipen i Kommunallagen. Vattentjänstlagen anger att VA-verksamheten bokförs och redovisas i enlighet med god redovisningssed där resultat- och balansräkningar redovisas särskilt. Det är av högsta vikt att nämnden noga planerar, undersöker och tydligt redovisar involverade kostnader/intäkter samt förväntad utveckling av skuld/fordran till abonnent. Utöver detta redovisas även avsättning till fond för framtida investeringar.

Kommunallag 2017:725

Självkostnadsprincipen

6 § *Kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller.*

Överskott ska återföras till VA-kollektivet inom föreskriven tidsram. En fondering behöver matchas med krav att ha en investeringsplan med fokus på ekonomistyrning och långsiktig planering samt kontinuerlig utvärdering och planering av likvida flöden.

Lag 2006:412 om allmänna vattentjänster

Avgifternas storlek och grunderna för hur de beräknas

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.

Avgifter enligt 26 och 27 §§ får inte överskrida det som behövs för att täcka kostnaderna för den vattentjänsten.

31 § Avgifterna skall bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt och rättvist.

Om vattentjänsterna för en viss eller vissa fastigheter på grund av särskilda omständigheter medför kostnader som i beaktansvärd omfattning avviker från andra fastigheter i verksamhetsområdet, skall avgifterna bestämmas med hänsyn till skillnaderna.

Avgifter enligt 26 och 27 §§ skall fördelas mellan de fastighetsägare som avses i 26 § och de avgiftsskyldiga som avses i 27 § enligt vad som är skäligt med hänsyn till den berörda allmänna platsmarkens omfattning och fastighetsägarnas nytta av vattentjänsten.

32 § Anläggningsavgifterna skall 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.

33 § Brukningsavgifterna skall bestämmas på beräkningsgrunder som är lika oavsett när på året va-anläggningen används. Om det med hänsyn till vattenförsörjningen, behovet av en tillfredsställande avloppsrening eller av andra skäl behövs särskilda åtgärder av säsongsbetonad karaktär under en viss mindre del av året, får dock brukningsavgifter för en sådan tid bestämmas på beräkningsgrunder som innebär högre avgifter än under huvuddelen av året.

34 § Avgifternas belopp och hur avgifterna skall beräknas skall framgå av en taxa. Avgifterna får inte bestämmas till högre belopp än vad som är förenligt med bestämmelserna i 30–33 §§.

Göteborgs Stad

Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2019-09-09
Diarienummer 1890/17

Handläggare
Lisa Daleborn
Telefon: 031-368 00 95
E-post: lisa.daleborn@stadshuset.goteborg.se

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

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Kretslopp- och vattennämndens begäran om att övergå till att redovisa eget kapital som skuld/fordran till abonnent godkänns.
2. Stadens regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning ändras avseende kapitel 2.4 20 § och 21 § i enlighet med detta tjänsteutlåtande.
3. Kretslopp- och vattennämndens begäran om möjlighet att upprätta fond för framtida VA-investeringar godkänns.
4. Avsättning till fond för ett konkret investeringsprojekt kommer om det blir aktuellt att hanteras inom ramen för kommunfullmäktiges årliga beslut om taxa för VA-kollektivet.
5. Kommunstyrelsen bemyndigas, om det blir aktuellt, att fatta beslut om ianspråktagande av fond för framtida investering i enlighet med kommunfullmäktiges taxebeslut för VA-kollektivet.

Sammanfattning

Hemställan från kretslopp och vattennämnden gäller en redovisningsmässig övergång från eget kapital till skuld/fordran till abonnent (tidigare benämnt ”skuld till brukare” av kretslopp och vattennämnden) samt upprättande av fond för framtida investeringar. Eftersom frågan är av principiell karaktär ska den även beslutas av kommunfullmäktige.

Kommunstyrelsen återremitterade ärendet 2018-02-28 § 160 till kretslopp- och vattennämnden. Nämnden beslutade 2019-05-27 § 103 om ett förtydligat förslag, vilket behandlas i detta ärende.

En redovisningsmässig övergång från eget kapital till skuld/fordran till abonnent är i linje med god redovisningssed och stadsledningskontoret föreslår att nämndens hemställan godkänns. Stadens regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning kommer fortsatt att gälla på samma sätt som idag, men behöver uppdateras eftersom nämnden inte längre kommer att ha ett eget kapital utan istället en skuld/fordran till abonnenterna.

Möjligheten att upprätta en fond för framtida VA-investeringar är en möjlighet i lagen, 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 föreslås beslutet att underställas

kommunfullmäktige och bli en del av kommunfullmäktiges årliga taxebeslut. Därmed kommer eventuell fondering att ingå i nämndens ekonomiska mål för året och hanteras på samma sätt som idag avseende avvikelser enligt stadens regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning. Fondering för framtida investeringar är en parameter för att få jämnare utveckling av avgiftsuttag över tid.

Ekonomiska konsekvenser

Förändring från eget kapital till skuld/fordran till brukare är en redovisningsteknisk fråga. För stadens samlade resultat innebär den föreslagna förändringen att ett ekonomiskt utfall där intäkterna överstiger kostnaderna inte längre kommer att bidra positivt till stadens resultat. På motsvarande sätt kommer ett resultat där kostnaderna överstiger intäkterna inte längre belasta stadens resultat negativt. Stadsledningskontoret menar att denna förändring är relativt marginell ur stadens perspektiv.

Även införandet av fond är i första hand en redovisningsteknisk fråga. Vid beslut om avsättning till fond kommer överuttag att budgeteras enligt kommunfullmäktiges taxebeslut, vilket innebär tidigarelagda intäkter men också högre avgifter för göteborgarna i närtid.

För nämnden är en förändring från eget kapital till skuld/fordran till abonnent av redovisningsteknisk karaktär och påverkar inte nämndens ekonomi på annat sätt än att den inte längre kommer att uppvisa ett redovisningsmässigt resultat utan alltid redovisa ett nollresultat. ”Resultatet” visas istället som en kortfristig skuld/fordran i balansräkningen. VA- och Avfallsverksamheterna återredovisar idag inte överskott på samma sätt som andra nämnder när det gäller eget kapital, vilket är i enlighet med gällande lagstiftning.

Fondering för framtida investeringar är en parameter för att få jämnare utveckling av avgiftsuttag över tid eftersom stora investeringar annars kan ha stor påverkan på taxan mellan olika år i samband med att investeringen tas i bruk och börja generera årliga kapitalkostnader.

Barn-, mångfalds-, jämställdhets- och miljöperspektivet

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån de**ss**a perspektiv eftersom ärendet berör redovisningstekniska frågor.

Omvärldsperspektivet

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.

Svenskt Vatten kommenterar att när avgifterna över- eller understiger kostnaderna ska dessa särredovisas som en särskild post, exempelvis resultatfond, i balansräkningen under rubriken förutbetalda intäkter (kortfristig skuld). Det finns stöd hos VA-branschens

organisation att redovisa över- eller underuttag enligt det sätt som föreslås av kretslopp och vattennämnden enligt modellen "skuld till abonnent".

Bilagor

1. Kretslopp- och vattennämndens handlingar 2019-05-27 § 103
2. Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2018-02-28 § 160 med reviderat tilläggsyrkande L, M och KD samt stadsledningskontorets tjänsteutlåtande 2018-01-17
3. Kretslopp- och vattennämndens handlingar 2017-12-13 § 221

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. 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, 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. Kommunstyrelsen beslutade 2018-02-28 § 160 att återremittera ärendet 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 har 2019-05-27 § 103 beslutat att hemställa till kommunfullmäktige med ett konkret förslag, vilket redogörs för i detta ärende.

Övergång från eget kapital till skuld till abonnent

Kretslopp- och vattennämnden ansvarar för två taxefinansierade kollektiv: Avfall och VA. Huvudprincipen för dessa verksamheter är att intäkterna ska täcka kostnaderna och om avgifterna överstiger kostnaderna ska överskottet som då uppstår återföras till respektive kollektiv. Det sker i praktiken genom att intäkterna för kommande år sätts så att kostnaderna överstiger intäkterna och därmed återställs tidigare överuttag genom en minskning av det egna kapitalet. Föreliggande förslag ändrar inte på något sätt denna princip utan den gäller fortsatt på precis samma sätt som tidigare.

Idag har båda kollektiven ett eget kapital och det ekonomiska resultatet för året ökar eller minskar det egna kapitalet beroende på om resultatet är positivt eller negativt. Resultatet för både Avfalls- och VA-kollektiven ingår i stadens samlade resultat, men kommunfullmäktige kan inte besluta att använda det till annan verksamhet i staden utan ansvarar för att det återförs till respektive kollektiv.

För att göra redovisningen tydligare föreslår nämnden att följa god redovisningssed inom taxefinansierad verksamhet i Sverige och redovisa uppkomna överskott som en skuld till abonnenterna (tidigare benämnt ”skuld till brukare” av kretslopp och vattennämnden) istället för eget kapital. Detta gör det tydligare att när intäkterna överstiger kostnaderna ska överskottet återföras till abonnenterna. Stadsrevisionen har uppmärksammat frågan och i Granskningsrapporterna 2017 och 2018 rekommenderade man nämnden att förändra redovisningen inom Avfall så att den följer god redovisningssed.

Nämnden föreslår att skuld till abonnenterna ska redovisas som en kortfristig skuld. Det innebär att ett positivt resultat som tidigare redovisades som ett positivt resultat och gick in i det egna kapitalet istället redovisas i balansräkningen som en kortfristig skuld. På samma sätt blir ett negativt resultat nu en kortfristig fordran på abonnenterna. Denna redovisningsmässiga fordran ska, precis på samma sätt som tidigare, regleras över tid genom justeringar av taxan. Ingenting i förslaget om förändrad redovisning ändrar principen om att under- och överskott ska regleras gentemot kollektivet över tid.

Konsekvensen av föreslagen förändring i redovisningen innebär att respektive kollektiv alltid kommer att redovisa ett resultat som är noll. 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. Nämndens förslag är att överföra det nuvarande egna kapitalet till balansposten skuld till abonnenter vid räkenskapsåret slut.

Skapande av fond för framtida investeringar

VA-verksamheten och dess ekonomi är reglerad i lagen om allmänna vattentjänster (LAV). I lagen framgår att man kan besluta om avsättning till fond om nedan kriterier är uppfyllda. Fond är en möjlighet och inte ett krav enligt LAV.

Nämnden menar att genom fondering kan en rättvisare fördelning mellan VA-kollektivets generationer uppnås och det innebär också bättre förutsättningar för en jämnare utveckling av avgiftsuttag över tid eftersom stora investeringar annars kan ha betydande påverkan på taxan mellan olika år och med en fond sprids höjningen av taxan istället på fler år.

Nämnden understryker att det är viktigt att få ett principbeslut avseende fondering för investeringar eftersom det är en förutsättning för att nämnden ska kunna identifiera kommande investeringar och föreslå fondering för dessa. Nämnden menar att exempelvis ett projekt såsom ultrafilter på Alelyckan hade kunnat lämpa sig för fondering om den möjligheten funnits när investeringen blev aktuell.

Om kommunfullmäktige godkänner nämndens förslag om fondering föreslår nämnden att den ska inkludera avsättning till fond i sitt årliga taxeärende och det blir då en del av kommunfullmäktiges årliga taxebeslut.

För att kunna fatta beslut om en fond måste en plan tas fram som besvarar de fem kriterierna som finns i 30 § LAV:

”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.”

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 ska börja utnyttjas föreslår nämnden att kommunstyrelsen fattar beslut om att nämnden får utnyttja den upparbetade fonden. Fonden kommer därefter att lösas upp i takt med avskrivningarna och nämndens kapitalkostnader kommer då att bli lägre än de skulle blivit utan fond. Det är på detta sätt nämnden menar att fondering ger förutsättning för jämnare utveckling av avgiftsuttag över tid. Om en fond har skapats men den specifika investeringen inte genomförs så framgår det av förarbetena till LAV 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.

Nämnden menar att 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 ett eventuellt över- eller underuttag inom kollektivet. När ett räkenskapsår är avslutat menar nämnden att den ska ta ställning till det verkliga ekonomiska utfallet för året och besluta vilken avsättning till fonden som kan göras. Huvudprincipen är följaktligen att beslutad fondavsättning ska gälla, men nämnden menar att den ska fatta definitivt beslut om avsättning till fond i samband med beslut om disposition av årets ekonomiska utfall.

Uppföljning

Kommunfullmäktiges beslut om VA- och Avfallstaxa för kommande år sätter ramarna för nämndens budget. Nämnden föreslår att skuld till abonnent ska definieras i nämndens förslag till taxa, vilket blir likställt med det ekonomiska målet och ska följas upp på samma sätt som resultatet tidigare har följts upp. Detta i enlighet med stadens regler för planering, budget och uppföljning.

Nämnden föreslår att eventuell avsättning till fond på samma sätt ska definieras i nämndens förslag till taxa. Om taxebeslutet för VA inkluderar avsättning till fond ska nämnden inkludera den i sin budget. När nämnden beslutat om en budget som inrymmer en avsättning till en VA-fond är avsättningen en del av det ekonomiska målet för året och ska följas upp på sedvanligt sätt. Tabellen nedan redovisar ett exempel på hur de ekonomiska effekterna av ett sådant beslut skulle kunna se ut. I exemplet pekas en investering ut som bedöms ske om cirka åtta år varför avsättning till fond fördelas över denna tid.

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

Tabell 1 Beslutad avsättning till VA-fond, exempel från kretslopp och vattennämnden

Tabellen nedan redovisar 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 mnkr för att minska skulden till abonnenterna. Dessutom finns ett belopp för avsättningen till VA-fonden på 35 mnkr vilket ger ett samlat ekonomiskt mål för året på 10 mnkr. Det är detta mål nämnden menar ska följas upp under året.

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

Tabell 2 Ekonomiskt utfall enligt budget, exempel från kretslopp och vattennämnden

Om till exempel en prognos för helåret är -5 mnkr så måste nämnden åtgärda detta för att uppnå de 10 mnkr som nämnden beslutat om i enlighet med kommunfullmäktiges taxebeslut för året. Detta innebär att eventuella avvikelser ska hanteras på samma sätt som tidigare och helt i linje med stadens regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning.

Stadsledningskontorets bedömning

Övergång från eget kapital till skuld till abonnent

Stadsledningskontoret delar kretslopp och vattennämndens uppfattning att föreslagen övergång från eget kapital till skuld/fordran till abonnent är i linje med god redovisningssed för taxefinansierad verksamhet. Stadsledningskontoret föreslår att nämndens förslag godkänns.

Stadsledningskontoret vill understryka att stadens regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning kommer att tillämpas på samma sätt som tidigare med föreslagen förändring av redovisning av eget kapital till skuld/fordran till abonnent. Istället för att som tidigare följa resultatet på sista raden kommer utvecklingen av skuld/fordran på abonnenterna att följas enligt samma principer som tidigare. Förslaget innebär att kommunfullmäktige i sitt taxebeslut anger hur skuld/fordran på abonnenterna ska utvecklas under året och det blir därmed det styrande ekonomiska målet för nämnden på samma sätt som resultatet varit tidigare. Samma principer om att det ekonomiska målet ska hållas och regler för hantering av negativ avvikelse mot det ekonomiska målet enligt stadens regler gäller fortsatt på samma sätt som tidigare. Stadsledningskontoret vill understryka att principen om skuld/fordran på abonnent gäller både när intäkterna överstiger kostnaderna och när kostnaderna överstiger intäkterna. Nämndens hemställan behandlar primärt frågan om positivt ekonomiskt resultat, men det kan likväl bli ett negativt resultat som då hanteras på motsvarande sätt.

Stadsledningskontoret vill också understryka att de ”överuttag” som nämnden de senaste åren åstadkommit (alltså lägre kostnader än intäkter) inte beror på att kommunfullmäktige fattat beslut om att det ska ske ett överuttag. De överuttag som uppstått har berott på att kretslopp och vattennämnden i sitt underlag till kommunfullmäktiges taxebeslut överskattat sina kostnader. Nämnden har på detta sätt de senaste åren byggt upp ett eget kapital och påvisat svårigheter i att göra tillförlitliga prognoser över sina kostnader. Det är fortsatt lika viktigt som tidigare att nämnden lyckas styra kostnaderna mot det ekonomiska målet för året samt utarbeta tillförlitliga beslutsunderlag till kommunfullmäktige. Den nya redovisningsprincipen förändrar inte på något sätt detta faktum utan tydliggör snarare att ett positivt eller negativt resultat ska regleras mot respektive kollektiv över tid.

I det fall kommunfullmäktige beslutar om att förändra redovisningsprincip för kretslopp och vattennämndens taxefinansierade verksamheter från eget kapital till skuld till abonnent behöver stadens regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning, kapitel 2.4 som berör eget kapital, ändras eftersom kretslopp och vattennämnden inte längre kommer att ha ett eget kapital utan istället skuld till abonnent. Följande text 20 § föreslås tas bort:

”För nämnder med verksamhet som till fullo är taxefinansierad utgör riktnivåerna på samma sätt som för övriga nämnder en viktig utgångspunkt vid motiveringen av en rimlig nivå på det egna kapitalet. Eget kapital som för avskiljbara taxekollektiv överstiger motiverad nivå återredovisas inte till kommunstyrelsen utan utgör istället en viktig förutsättning vid överväganden avseende kommande beslut om taxenivåer.”

Om föreslagen förändring av redovisningen godkänns kommer VA- och Avfallskollektiven inte längre att ha några riktnivåer eftersom utvecklingen av skuld/fordran till abonnent beslutas av kommunfullmäktige i samband med det årliga taxeärendet enligt principen att kostnaderna ska motsvara intäkterna över tid.

Istället föreslår stadsledningskontoret följande text avseende taxekollektiven som ersätter nuvarande text:

”Nämnder med verksamhet som är till fullo taxefinansierad och saknar begreppet eget kapital ska istället redovisa en kortfristig skuld eller fordran till abonnenterna i respektive taxekollektivs balansräkning. Utvecklingen av skuld eller fordran till abonnenterna beslutas av kommunfullmäktige i samband med det årliga taxebeslutet för kommande år.”

Även 21 § behöver ändras från nuvarande formulering:

Nämnd med avskiljbar verksamhet som till fullo är taxefinansierad har 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 taxeutrymme från det aktuella taxekollektivet.

Stadsledningskontoret föreslår istället följande text:

Nämnd med avskiljbar verksamhet som till fullo är taxefinansierad och saknar begreppet eget kapital har, utöver den generella rätten att använda eventuell skuld till abonnenterna (eget kapital för övriga nämnder) som fastställs för samtliga nämnder årligen, även rätt att budgetera för användande av skuld till abonnenterna motsvarande de konsekvenser som kan vara ett resultat av kommunfullmäktiges fastställda taxeutrymme från det aktuella taxekollektivet. Om nämnden önskar utnyttja skuld till abonnenterna utöver vad kommunfullmäktige fastställt kan kommunstyrelsen bevilja det enligt samma principer som för de nämnder som har ett eget kapital.

Nämndens förslag är att överföra det nuvarande egna kapitalet till balansposten skuld till abonnent vid räkenskapsåret slut. Stadsledningskontoret vill förtydliga att överföringen av eget kapital till den nya balansposten bör ske från och med 1 januari 2020.

Stadsledningskontoret menar att en övergång till nya redovisningsprinciper och effekterna av dessa bör hanteras under samma år.

Skapande av fond för framtida investeringar

Stadsledningskontoret delar kretslopp och vattennämndens uppfattning att avsättning till fond kan vara ett medel för att få en jämnare utveckling av avgiftsuttag över tid. Stadsledningskontoret vill understryka att förslaget som kommunstyrelsen och kommunfullmäktige har att ta ställning till enbart sätter principer som gör det möjligt för kretslopp och vattennämnden att föreslå en avsättning till fond. Detta ärende fastställer enbart principerna för avsättning till fond om kommunfullmäktige i framtiden önskar upprätta en sådan och avsätta medel i sitt taxebeslut genom tidigarelagda intäkter.

Stadsledningskontoret föreslår att nämndens förslag godkänns, under förutsättning att samma principer som idag gäller avseende regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning. Stadsledningskontoret föreslår därför att eventuell avsättning till fond blir en del av kommunfullmäktiges taxebeslut och därmed ingår i nämndens ekonomiska mål för året.

När det gäller strategisk hantering av fond i kommunfullmäktiges budgetarbete föreslår stadsledningskontoret att kretslopp och vattennämnden (på samma sätt som under 2019) under våren tar fram ett underlag som beskriver nämndens bedömning av nödvändiga kostnader och intäkter samt förväntad utveckling av skuld/fordran till abonnent. I detta underlag bör en eventuell avsättning till fond för framtida investeringar också ingå. På så sätt har kommunstyrelsen god kännedom om nämndens förslag till taxeintäkter och eventuell fond. Beslutet om taxeintäkter och eventuell avsättning till fond fattas slutligen under hösten i samband med kommunfullmäktiges årliga beslut om VA-taxa för kommande år. Detta kan antigen ske samtidigt som fullmäktige fattar beslut om kommunens budget för nästa år, eller i nära anslutning till det.

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.

Nämnden föreslår att avsättning till fond som huvudprincip ska göras enligt kommunfullmäktiges taxebeslut, men att nämnden ska ta ställning till det verkliga ekonomiska utfallet för året och besluta vilken avsättning till fonden som kan göras. Stadsledningskontoret delar inte nämndens synsätt och menar att det i så fall blir en helt annan styrning för VA-verksamheten än övriga nämnder avseende hantering av eget kapital. För att inte göra avsteg från nuvarande principer för hantering av eget kapital anser stadsledningskontoret att beslutad avsättning till fond i taxeärendet alltid ska göras och eventuella under- eller överuttag får regleras på samma sätt som tidigare genom skuld till abonnenterna (nuvarande eget kapital). Som beskrivs ovan innebär det att samma regler som idag kommer att gälla vid negativ avvikelse mot det ekonomiska målet.

”Planen” som LAV kräver i sina kriterier för upprättande av fond menar stadsledningskontoret bör kunna utgöras av nämndernas långsiktiga investeringsunderlag, som i nuvarande budgetprocess utgör en del av förutsättningarna inför kommunfullmäktiges budget. I taxebeslutet som kommunfullmäktige fattar föreslås eventuell avsättning till fond inkluderas och stadsledningskontoret menar att det även ska finnas en specificerad plan över investeringen i taxebeslutet. Stadsledningskontoret vill understryka att beslut om fondering inte innebär att investeringen i sig per automatik kommer att beviljas eller genomföras. Själva investeringsbeslutet sker på samma sätt som för alla andra investeringar.

Nämnden menar att *” När fonden ska börja utnyttjas föreslår nämnden att kommunstyrelsen fattar beslut om att nämnden får utnyttja den upparbetade fonden.”* Stadsledningskontoret har ingen annan uppfattning i den frågan och kan konstatera att detta kommunstyrelsebeslut då enbart handlar om att bekräfta användning av fonden som ligger i linje med det tidigare kommunfullmäktigebeslutet.

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.

Nämnden menar att en ekonomisk konsekvens av att fondera blir att lånebehovet försvinner för motsvarande belopp som är fonderat. Stadsledningskontoret vill understryka att avsättning till fond är en redovisningsteknisk förändring som möjliggör ett överuttag från kollektivet. Ökade intäkter innebär en något bättre likviditet för staden, men effekten på låneskulden blir ytterst marginell och inte bör vara anledningen till att det ska avsättas medel till fond.

Anders Johansson	Eva Hessman
Ekonomidirektör	Stadsdirektör

Utdrag ur Protokoll
Sammanträdesdatum: 2019-05-27

§ 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 2017och 2018 givit nämnden rekommendationen att förändra redovisningen så att

den följer god redovisningssed. ”*Stadsrevisionen rekommenderar kretslopp och vattennämnden att redovisa överuttag från avfallsverksamheten som en skuld till brukaren, i enlighet med god redovisningssed*” 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 upparbeta 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 upparbetats: 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 upparbetade 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 taxeutrymme 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 högstanivå på hur stor skulden till abonnenterna får vara.

<u>Förslag till utformning av redovisningen för Skuld till abonnenter</u>
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.

<u>Förslag till hantering av befintligt Eget kapital</u>

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 utpekat 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 utgångpunkt 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 överuttaget 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

Göteborgs Stad
Kommunstyrelsen

Utdrag ur protokoll
Sammanträdesdatum 2018-02-28

§ 160, Dnr 1890/17

Hemställan från kretslopp- och vattennämnden om fondering av kapital och eget kapital/skuld till brukare från VA-verksamheten

Tidigare behandling
Bordlagt den 31 januari 2018, § 76 och den 7 februari 2018, § 117.

Handlingar
Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 17 januari 2018.
Tilläggsyrkande från L, M och KD den 28 februari 2018

Beslut
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.

Expedieras
Kretslopp och vattennämnden

Vid protokollet
Christina Hofmann

2018-03-09

Ordförande
Ann-Sofie Hermansson

Justerare
Jonas Ransgård

Tilläggsyrkande (L) (M) (KD)
Kommunstyrelsen 2018-02-28
Ärende 2.2.6

Hemställan från kretslopp- och vattennämnden om fondering av kapital och eget kapital/skuld till brukare från VA-verksamheten

Vi instämmer i stadsledningskontorets förslag att återremittera ärendet för att utarbeta förslag för hantering av fond och förtydliga den redovisningsmässiga övergången. Ärendet bör också gå till kommunfullmäktige som föreslaget.

Med tanke på de stora underhåll och investeringar som behövs i VA-nätet framöver så kan en rätt hanterad investeringsfond och nytt redovisningssätt vara bra för att bland annat jämna ut taxeutvecklingen som beskrivet i tjänsteutlåtandet och för att återföra medlen till taxekollektivet. Det är viktigt att medlen går till långsiktiga behov av investeringar i VA-nätet och nämndens grundläggande uppdrag. För att öka takten kan externa aktörer användas i större utsträckning i vissa delar, så att kommunen upphandlar och kvalitetssäkrar för att sedan få förstärkning i genomförandet.

Då fonderingarna och användningen av dem kommer att röra betydande belopp, är det viktigt att hanteringen prövas av kommunfullmäktige och vi föreslår därför att nämnden tar fram ett förslag på hur denna ordning ska säkerställas i samband den årliga budgetberedningen.

Det är väsentligt vilket objekt en fondering avser. Detta måste preciseras tydligt i varje fall. Återremissen behöver också förtydliga vilka kontroller och spärrar för fondens användande som ska finnas inbyggda i systemet. Idag måste godkännande ske av KS vid nämnds utnyttjande av eget kapital som överstiger en viss nivå. Alliansen anser att nämnders ianspråktagande av eget kapital alltid bör prövas av Kommunstyrelsen. En motsvarande kontroll behöver finnas vid ett införande av fonder enligt förslaget.

FÖRSLAG TILL BESLUT
Kommunstyrelsen föreslås besluta:

Att hemställa till Nämnden för Kretslopp och vatten att ta fram en ordning för hur strategisk hantering av fonder ska prövas i samband med Kommunfullmäktiges årliga budgetbeslut

Göteborgs Stad

Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2018-01-17
Diarienummer 1890/17

Stadsledningskontoret
Ekonomiområdet/Stadsutveckling
Lisa Daleborn/Christina Bertilson
Telefon 031-368 0095, 031-368 0214
E-post: lisa.daleborn@stadshuset.goteborg.se
christina.bertilson@stadshuset.goteborg.se

Hemställan från kretslopp och vattennämnden om fondering av kapital och eget kapital/skuld till brukare från VA-verksamheten

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

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 avfallsverksamheterna.

Sammanfattning

Kretslopp och vattennämnden beslutade 13 december 2017 § 221 om att hemställa till kommunstyrelsen om att få möjlighet att fondera kapital för framtida nyinvesteringar och att benämna det som idag kallas ”eget kapital” för ”skuld till brukare”. Frågan innebär en förändring av redovisningsprincip vilket även påverkar stadens sammanställda redovisning. Ärendet behöver förtydligas samt underställas kommunfullmäktige, varför stadsledningskontoret föreslår en återremiss av ärendet.

Investeringsfond har stöd i lagen, men är enbart en möjlighet och inte ett krav. Stadsledningskontoret ser detta som en parameter för att skapa förutsättningar för en jämn taxeutveckling, eftersom stora investeringar annars kan ha stor påverkan på taxan mellan enskilda år.

Stadsledningskontoret betonar vikten av att förvaltningens arbete med att framställa ett detaljerat beslutsunderlag om införandet av fond för VA-verksamheten bör ske i tät samverkan med stadsledningskontoret.

Införande av redovisningsmässig övergång till begreppet ”skuld till brukare” innebär en bättre följsamhet mot rådande lagstiftning och tillämpning, varför stadsledningskontoret ställer sig bakom en sådan förändring.

Kretslopp och vattennämnden föreslås därmed arbeta fram förslag till hantering för de föreslagna förändringarna.

Ekonomiska konsekvenser

Införandet av fond är i första hand en redovisningsteknisk fråga och innebär ingen ekonomisk påverkan på övriga nämnder och styrelser inom Göteborgs Stad. De effekter

som kan uppstå är att nämndens redovisningsmässiga resultat kan bli lägre än tidigare eftersom överskott kan fonderas istället för att som idag ingå i stadens samlade resultat. Om fondering av medel för framtida investeringar införs för VA-verksamheten bedömer nämnden ekonomiska konsekvenser i form av en rättvisare fördelning av VA-avgifterna över tid.

Nämnden poängterar vikten av att fondering inte ska ge upphov till en sämre ekonomisk styrning av verksamheten utan att god styrning och effektivitet upprätthålles.

Införandet av begreppet ”skuld till brukare” innebär att begreppet ”eget kapital” försvinner samt att eventuellt överskott hos VA- och avfallsverksamheterna inte redovisas som resultat utan som ”skuld till brukare”. En förändring innebär att eventuella överskott inte hanteras som en vinst för verksamheten utan som en skuld som ska återföras till taxekollektivet inom de närmst följande åren genom utökad verksamhet eller förändrad taxeutveckling.

Förändringen påverkar det samlade redovisningsmässiga resultatet för Göteborgs Stad. Eftersom VA- och avfallsverksamheterna, enligt gällande lagstiftning, aldrig återredovisar överskott på samma sätt som andra nämnder är den faktiska ekonomiska påverkan neutral för staden.

Barn-, jämställdhets-, mångfald- och miljöperspektivet

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv eftersom frågan är av redovisningsteknisk karaktär.

Omvärldsperspektivet

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.

Svenskt Vatten kommenterar att när avgifterna över- eller understiger kostnaderna ska dessa särredovisas som en särskild post exempelvis resultatfond i balansräkningen under rubriken förutbetalda intäkter (kortfristig skuld). Det finns ett stöd hos VA-branschens organisation att redovisa över- eller underuttag enligt det sätt som föreslås av kretslopp och vattennämnden enligt modellen "skuld till brukare".

Bilaga 1 Kretslopp och vattennämndens handlingar

Ärendet

Kretslopp och vattennämnden beslutade 13 december 2017 § 221 om att hemställa till kommunstyrelsen om att få möjlighet att fondera kapital för framtida nyinvesteringar och att benämna det som idag kallas ”eget kapital” för ”skuld till brukare”.

Frågan innebär en förändring av redovisningsprincip vilket även påverkar stadens sammanställda redovisning.

Bakgrund

Kommunstyrelsen föreslås i detta ärende att återremittera ärendet till kretslopp och vattennämnden i syfte att arbeta fram ett underlag som beskriver effekter och konsekvenser både på kort och lång sikt för nämnden vid fondering av kapital inom VA-verksamheten samt att utarbeta ett förslag till upprättande och praktisk hantering av en fond för framtida investeringar inom VA-verksamheten. Likaså bör kretslopp och vattennämnden utarbeta ett förslag till upprättande och praktisk hantering av en redovisningsmässig övergång från ”eget kapital” till ”skuld till brukare” för VA-och avfallsverksamheterna.

Båda underlagen ska i ett senare skede under 2018 möjliggöra ett ställningstagande av kommunfullmäktige gällande övergång till fondering inom VA-verksamheten samt ändrad hantering med övergång från ”eget kapital” till ”skuld till brukare”. I det fall kommunfullmäktige beslutar om en förändring gällande eget kapital behöver *Regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning,* kapitel 2.4 som berör eget kapital, uppdateras. Stadsledningskontoret bör då få i uppdrag att genomföra detta.

Kommunen har enligt lag skyldigheter att ordna allmänna vattentjänster samt hantera hushållsavfall. I Göteborgs kommun är det kretslopp och vattennämnden som ansvarar för stadens skyldigheter i dessa avseenden. VA-verksamheten, avfallsverksamheten samt återbruksverksamheten är tre separata verksamheter med separata ekonomiska redovisningar inom kretslopp och vattennämnden.

Nämndens återbruksverksamhet är till stora delar intäktsfinansierad och för denna verksamhet föreligger för närvarande ingen skatte- eller taxefinansiering. Ärendet berör i inget avseende återbruksverksamheten.

VA-verksamheten

Vattentjänstlagens utgångspunkt är att verksamheten ska bedrivas enligt självkostnadsprincipen. Det är dock inte praktiskt möjligt att bedriva verksamhet utan att visst underskott eller överuttag uppstår enskilda år. Dessa variationer kan jämnas ut de närmast kommande åren.

Vattentjänstlagen ger VA-huvudmannen en möjlighet att avsätta medel till en fond för framtida nyinvesteringar, vilket kretslopp och vattennämnden via sin hemställan önskar få möjlighet att göra. Nämnden önskar också ändra ”eget kapital” för VA-kollektivet till ”skuld till brukare” för en bättre följsamhet mot lagstiftningens intentioner för VA-verksamhet.

Fond VA-verksamheten

Redovisningstekniskt är ett positivt resultat att betrakta som att ett överuttag av avgift har gjorts från VA-kollektivet.

Ett alternativ för nämnden är att genom sänkt eller oförändrad taxa kommande år åstadkomma en lägre nivå på eget kapital (skuld till brukare). Ett annat alternativ, vilket är nämndens förslag, är att fondera medel för framtida investeringar.

Vid ett överuttag reserveras medlen för framtida nyinvesteringar i form av en fond. Lagen anger vissa kriterier. Investeringen ska komma hela VA-kollektivet till godo samt att det ska avse nyinvesteringar.

Nämndens bedömning är att införandet av fond ger en rättvisare fördelning av VA-avgifterna över tid, då upplösning av fonden kan ”möta” investeringens kostnad för avskrivning. Nämnden bedömer att exempelvis nyinvesteringen av ultrafilter vid Alelyckans vattenverk skulle kunna vara en aktuell investering som lämpar sig för inrättandet av en fond.

Införandet av fond är en redovisningsteknisk fråga och innebär ingen direkt ekonomisk påverkan på övriga nämnder och styrelser inom Göteborgs stad.

Nämnden poängterar vikten av att fondering inte ska ge upphov till en sämre ekonomisk styrning av verksamheten utan att god styrning och effektivitet upprätthålles.

För avfallsverksamheten och återbruksverksamheterna finns ingen motsvarande lagstiftning som ger möjlighet att fondera medel på samma sätt som Vattentjänstlagen ger utrymme till för VA-verksamheten.

Skuld till brukare

Redovisningstekniskt är ett positivt resultat att betrakta som att ett överuttag av avgift har gjorts, både för VA-kollektivet och avfalls-kollektivet, enligt redovisningsrekommendationer för kommunal redovisning.

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.

Skulle ett underuttag uppstå är underskott inte lika med en fordran då VA-huvudmannen genom beslut i kommunfullmäktige fastställer avgiften och abonnenten bara har en förpliktelse att betala avgiften. VA-huvudmannen står således för risken för felaktig prissättning.

Stadsledningskontorets synpunkter

Stadsledningskontoret betonar vikten av att förvaltningens arbete med att framställa ett detaljerat beslutsunderlag om införandet av fond för VA-verksamheten bör ske i tät samverkan med stadsledningskontoret. Eftersom frågan rör en principiell redovisningsförändring, som påverkar stadens samlade resultat, bör beslut fattas av kommunfullmäktige.

Investeringsfond har stöd i lagen, men är enbart en möjlighet och inte ett krav. Stadsledningskontoret ser detta som en parameter för att hålla en någorlunda jämn taxeutveckling, eftersom stora investeringar annars kan ha stor påverkan på taxan mellan olika år.

Stadsledningskontorets utgångspunkt för det fortsatta arbetet är att ett förslag till hantering av investeringsfond ska utgå från lagstiftarens intentioner för fondering och att överskott inom VA-verksamheten inte regelmässigt ska regleras mot fond. Detta för att verksamheten fortsatt behöver stärka sin styrning och kontroll över kostnads- och intäktsutvecklingen och inte använda fondverktyget som ett sätt att utjämna avvikelser över tid.

Införande av begreppet ”skuld till brukare” innebär en bättre följsamhet mot rådande lagstiftning och tillämpning.

Förslag till fortsatt hantering bör innehålla förslag till regler för hur eventuella överskott ska hanteras och fördelas mellan investeringsfond och ”skuld till brukare”.

Stadsledningskontoret

Lisa Daleborn
Chefscontroller

Anders Johansson
Ekonomidirektör

Christina Bertilsson
Planeringsledare

Bilaga 1

Kretslopp och vattennämnden

Utdrag ur Protokoll

Sammanträdesdatum: 2017-12-13

§ 221, 0007/17

Fondering av kapital och eget kapital/skuld till brukare från VA-verksamheten

Beslut

Enligt förvaltningens förslag:

Kretslopp och vattennämnden hemställer till kommunstyrelsen om att få möjlighet att fondera kapital för framtida nyinvesteringar och att benämna det som idag kallas eget kapital för skuld till brukarna.

Handling

Förvaltningen har 2017-12-06 upprättat ett tjänsteutlåtande i rubricerat ärende.

Justering

Protokollet under denna paragraf förklaras omedelbart justerat.

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen

Dag för justering
2017-12-13

Vid protokollet
Sekreterare

_____

Emilia Dahlstedt

Ordförande

Justerande

_____

Jöran Fagerlund

_____

Claes Johansson

Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2017-12-06
Diarienummer 0007/17

Förvaltningsdirektör / Ekonomistaben
Handläggare Henrik Kant, Hans Clausen
Telefon:
E-post:
henrik.kant@kretsloppochvatten.goteborg.se
hans.clausen@kretslopochvatten.goteborg.se

Fondering av kapital och eget kapital/skuld till brukare från VA-verksamheten

Förslag till beslut

1. Kretslopp och vattennämnden hemställer till kommunstyrelsen om att få möjlighet att fondera kapital för framtida nyinvesteringar och att benämna det som idag kallas eget kapital för skuld till brukarna.
2. Paragrafen förklaras omedelbart justerad.

Sammanfattning

VA-verksamheten och dess ekonomi är reglerad i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, LAV. Enligt LAV §30 kan en VA-huvudman avsätta medel 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 och tas i anspråk och planen innehåller de upplysningar som behövs för att bedöma behovet av avsättningens storlek. Kretslopp och vatten har inte tidigare nyttjat denna möjlighet och önskar att förvaltningens redovisning anpassas till lagstiftningen.
Varje fondering måste planeras avseende storlek och hur avsättning och upplösning skall ske. Kretslopp och vatten har kommande större investeringar som t.ex. investeringen i ultrafilter på Alelyckans vattenverk som uppfyller de krav lagen ställer på fondering. Genom fondering kan upplåning minskas något och en rättvisare fördelning mellan VA-kollektivets generationer uppnås. Före Kretslopp och vattennämnden kan börja fondera till investeringar måste beslut om att börja tillämpa aktuell lagstiftning tas i kommunstyrelsen.

I samband med övervägande av möjligheten att fondera bör även nomenklatur avseende eget kapital för VA-kollektivet bytas ut till skuld till brukare.

Kretslopp och vatten

Henrik Kant
Förvaltningsdirektör

Ärendet

Kretslopp och vattennämnden har att besluta om att hemställa till kommunstyrelsen om möjligheten att få fondera kapital till framtida nyinvesteringar och att benämna det som idag benämns eget kapital som skuld till brukarna.

Beskrivning av ärendet

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. Avgifterna får tas ut som brukningsavgift och anläggningsavgift (anslutningsavgift). Avgifterna skall fördelas på rättvis och skälig grund. De avgifter som tas ut får inte överskrida de kostnader som är nödvändiga för att driva och ordna anläggningen.

Fondering till framtida nyinvesteringar

Kretslopp och vattennämnden i VA-huvudman i Göteborgs Stad. Enligt LAV §30 kan en VA-huvudman avsätta medel 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 och tas i anspråk och planen innehåller de upplysningar som behövs för att bedöma behovet av avsättningens storlek.

Vattentjänstlagen (LAV)

*”**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.

Avgifter enligt 26 och 27 §§ får inte överskrida det som behövs för att täcka kostnaderna för den vattentjänsten.”

Det framgår tydligt i lagstiftningen att de avgifter som tas ut inte får överskrida de kostnader som är nödvändiga för att driva och ordna anläggningen. Själva nyinvesteringen i sig måste alltså i sig vara bedömd som nödvändig för att driva och ordna anläggningen. Hur fonderingen i detalj skall göras framgår dock inte av lagstiftningen.

Vattentjänstlagens utgångpunkt är som ovan berördes 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 förarbetena anses det dock att det ska finnas en möjlighet till fondering för framtida investeringar, även om det innebär ett avsteg från avsteg från självkostnadsprincipens krav på en rättvis kostnadsfördelning mellan olika brukargenerationer (proposition 2005/06:78 s159).

Nedan redovisas ett antal förutsättningar för fondering som går att utläsa från förarbetena.

1) En första förutsättning för att fondera för framtida nyinvesteringar är att det finns ett överuttag (=fakturering till kunder överstiger självkostnaden). Utan ett överuttag kan ingen fondering göras och själva fonderingen ska inte förväxlas med en avsättning. Enligt förarbetena kan ett överuttag hanteras på två olika sätt. A) Det ena är att medlen antingen används för att kompensera underskott under de tre närmast föregående åren eller för att finansiera löpande underhållsåtgärder eller taxesänkning inom de tre närmast kommande åren (proposition 2005/06:78 s92). Detta är den s.k. treårsregeln, vilket torde vara det normala sättet att löpande hantera överuttag och underskott. B) Det andra sättet är att medlen reserveras för framtida nyinvesteringar som kommer hela va-kollektivet till godo (proposition 2005/06:78 s92). Detta är den s.k. investeringsfonden, vilken torde vara tillämpar i begränsad omfattning (proposition 2005/06:78 s87).

2) Att fonderingen ska avse en specifik investering framgår av lagparagrafen (LAV §30) och förarbetena. Vad som också framgår av förarbetena är att om den specifika

investeringen inte genomförs så ska fonden återföras i sin helhet till resultaträkningen (proposition 2005/06:78 s92). Det är således inte meningen att VA-huvudmannen ska kunna föra över fonden till en annan investering.
3) Lagen reglerar inte när i tiden den aktuella investeringen ska genomföras, men anger att inom tio år är en rimlig gräns (proposition 2005/06:78 s92).
4) Precis som tydligt framgår av lagen (LAV §30) finns det formalia att förhålla sig till; objektet ska finnas i en investeringsplan, ska vara kalkylerad och tidsplanerad samt att det ska finnas upplysningar som motiverar att investeringen är lämplig som kandidat.
5) Det finns inte tydligt reglerat i lag hur stor fonderingen får vara, men det torde finnas några begränsande faktorer. För det första så ska fonderingsmöjligheten, som ovan nämnts, användas i begränsad omfattning. Vidare, för det andra, är förutsättningen att det finns ett överuttag.
Det tredje är investeringsutgiftens storlek. Förarbetena anger att fonder bör ske genom att ”medel motsvarande investeringsutgiften avsätts för detta ändamål” (proposition 2005/06:78 s92). Det finns ingen närmare beskrivning i övrigt, men den enda rimliga tolkningen är att det är en tak-regel, dvs. det går inte att fondera mer än den kalkylerade utgiften. Att fondera ett mindre belopp torde däremot vara fullt möjligt (och till och med önskvärt) då hela fonderingsidén är ett avsteg från generationsprincipen.
6) Lag och förarbeten anger inte tydligt hur fonderingen ska göras, dvs. huruvida en VA-huvudmannen får planera att fondera genom att fastställa taxor som leder till ett överuttag, om fonderingen måste vara jämn samt hur beslutsfattandet ska gå till.
Utifrån huvudprincipen om att avgifterna inte ska överstiga verksamhetens nödvändiga kostnader, torde det inte vara meningen att VA-huvudmannen planerat ska överfakturera abonnenterna. En rimlig tolkning är att fondering är ett alternativ om ett överuttag uppstår, som efter prövning av 3-årsregeln kan tillämpas samt att beslut om fondering bör föreläggas fullmäktige då det är en principiellt viktig fråga samt att fullmäktige faktiskt är huvudmannen.
7) En central fråga är också vilka investeringar som kan bli aktuella. Lagen anger att det ska avse nyinvesteringar (LAV §30) och förarbetena lägger till at investeringen ska komma hela VA-kollektivet till godo (proposition 2005/06:78 s92).
Avseende nyinvesteringskriteriet anses det orimligt att göra överuttag för att finansiera investeringar med samma funktion som befintliga investeringar (s.k. reinvesteringar) (SOU 2004:64 s318). Detta skulle belasta dagens brukare på ett orimligt sätt, genom att avgiftsuttaget ska täcka båda kapitalkostnader för befintlig anläggning samt täcka finansiering för att den ska förnyas.
När det gäller kriteriet ”komma hela VA-kollektivet till godo” så grundar det sig i att överuttaget, som är en förutsättning för fonderingen, inte är preciserad till enskilda abonnenter varför återföring genom fondering därmed också ber ske till kollektivet generellt. Det gör att även nyinvesteringar som inte riktar till hela VA-kollektivet är uteslutna.
Slutsatsen torde då vara att det handlar om nyinvesteringar som adderar nytt värde/nya kvaliteter till produktionen, distributionen och reningen av vatten som inte funnits tidigare. En ny reningsteknik anges ibland som ett sådant exempel.
Av de allmänna förutsättningarna som ovan beskrivits framgår att huvudmannen har en laglig rätt att ta ut avgifter motsvarande de nödvändiga kostnaderna, men inte mer. För väsentliga ett överuttag (taxeinkomsterna överstiger kostnaderna) råder återbetalningsskyldighet.
Investeringsfonden (förutbetald intäkt) löses således upp (intäktsförs) genom matchning mot avskrivningskostnaderna för den specifika investeringen. Upplösning ska ske under samma antal år som tillgången skrivs av på. (jmf redovisningen i RKR 18.1 angående investeringsbidrag och anslutningsavgifter).

Redovisningsteoretiskt kan åtgärden alltså liknas vid ett investeringsbidrag. I förarbetena utrycks redovisningen på följande sätt; ”När sedan investeringsutgiften har bokförts bör investeringsfonden successivt upplösas över investeringens nyttjandeperiod i takt med de avskrivningar som investeringen medför” (proposition 2005/06:78 s92).

Som tidigare redovisats så ska hela ”fonden” intäktsredovisas i sin helhet om den specifika investeringen stryks ur investeringsplanen, dvs. inte genomförs.

Skuld till brukarna

Redovisningsteoretiskt innebär ett överuttag att kriterierna för en skuld för huvudmannen att återföra överuttaget till VA-kollektivet. Överuttaget utgör en förpliktigande händelse, ett legalt åtagande. En bokföringsmässig skuld definieras som en förpliktelse som härrör från inträffade händelser och som förväntas ge upphov till ett utflöde av resurser. Observera att ett underskott inte är lika med en fordran då VA-huvudmannen genom beslut i kommunfullmäktige fastställer avgiften och abonnenten bara har en förpliktelse att betala avgiften. VA-huvudmannen står således risken för felaktig prissättning.
En viktig grund för att få intäktsredovisa en inkomst är att det är sannolikt att de ekonomiska fördelarna som är förknippade med transaktionen kommer att tillfalla bolaget/kommunen (se RKR 18.1). Då ett överuttag (överfakturering) är att betrakta som skuld (se ovan) kan inte överuttaget inte kan anses tillfalla organisationen (dvs. vinst), vilket gör att grunden för intäktsredovisning av inkomsten faller. Av denna anledning bör överuttaget hanteras som en förutbetald intäkt och skuldredovisas, då överuttaget är att betrakta som en legal förpliktelse. Denna tolkning återfinns i normeringen för kommunal redovisning:
”I den mån verksamhetens avgiftsuttag uttryckligen regleras av självkostnadsprincipen och avgiftsuttaget överskrider självkostnaden, ska intäkten minskas och överuttaget bokföras som en förutbetald intäkt.” (RKR, 18.1)
Det är denna skuld som enligt huvudprincipen (3-årsregeln) ska regleras genom underskott de kommande tre åren, se 1) ovan. Idag redovisas dock skulden som ett eget kapital och förvaltningen redovisar eget kapital inom tre kollektiv VA-kollektivet, Avfallskollektivet och Återbruket. Om VA-huvudmannen väljer att fondera ett överuttag till framtida nyinvestering så förändrar det inte grunden. Överuttaget är fortfarande en skuld, men VA-huvudmannen har med stöd i vattentjänstlagen (§30) valt att återföra överuttaget genom fondering till nyinvestering.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen tycker att det är viktigt att anpassa redovisning och möjligheter till rådande lagstiftning och tillämpning. Möjligheten att fondera överuttag för framtida nyinvesteringar gör också att lånebehovet kan minskas något samtidigt som att det ger en möjlighet till rättvisare fördelning av VA-avgifterna över VA-kollektivets brukargenerationer. Förvaltningen bedömer att det finns kommande nyinvesteringar som uppfyller LAVs kriterier för fondering. En sådan är investering i ultrafilter på Alelyckans vattenverk. 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, hur bedömning av nyinvesteringen m.m. enlig lagstiftningens krav.

Ekonomiska konsekvenser

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 inte fonderingen 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.

Jämställdhetsperspektivet

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

Mångfaldsperspektivet

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 dock endast 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 där brukare klagat på att överuttaget fonderats där dock huvudmannen fått rätt även om detta rättsfall inte prövar alla ingående delar i lagstiftningen.

Expedieringskrets

Kommunstyrelsen

Utdrag ur Protokoll
Sammanträdesdatum: 2017-12-13

§ 221, 0007/17

Fondering av kapital och eget kapital/skuld till brukare från VA-verksamheten

Beslut

Enligt förvaltningens förslag:

Kretslopp och vattennämnden hemställer till kommunstyrelsen om att få möjlighet att fondera kapital för framtida nyinvesteringar och att benämna det som idag kallas eget kapital för skuld till brukarna.

Handling

Förvaltningen har 2017-12-06 upprättat ett tjänsteutlåtande i rubricerat ärende.

Justering

Protokollet under denna paragraf förklaras omedelbart justerat.

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen

Dag för justering
2017-12-13

Vid protokollet

Sekreterare

_____

Emilia Dahlstedt

Ordförande

_____

Jöran Fagerlund

Justerande

_____

Claes Johansson

Göteborgs Stad

Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2017-12-06
Diarienummer 0007/17

Förvaltningsdirektör / Ekonomistaben
Handläggare Henrik Kant, Hans Clausen
Telefon:
E-post: henrik.kant@kretsloppochvatten.goteborg.se
hans.clausen@kretslopochvatten.goteborg.se

Fondering av kapital och eget kapital/skuld till brukare från VA-verksamheten

Förslag till beslut

1. Kretslopp och vattennämnden hemställer till kommunstyrelsen om att få möjlighet att fondera kapital för framtida nyinvesteringar och att benämna det som idag kallas eget kapital för skuld till brukarna.
2. Paragrafen förklaras omedelbart justerad.

Sammanfattning

VA-verksamheten och dess ekonomi är reglerad i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, LAV. Enligt LAV §30 kan en VA-huvudman avsätta medel 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 och tas i anspråk och planen innehåller de upplysningar som behövs för att bedöma behovet av avsättningens storlek. Kretslopp och vatten har inte tidigare nyttjat denna möjlighet och önskar att förvaltningens redovisning anpassas till lagstiftningen.

Varje fondering måste planeras avseende storlek och hur avsättning och upplösning skall ske. Kretslopp och vatten har kommande större investeringar som t.ex. investeringen i ultrafilter på Alelyckans vattenverk som uppfyller de krav lagen ställer på fondering. Genom fondering kan upplåning minskas något och en rättvisare fördelning mellan VA-kollektivets generationer uppnås. Före Kretslopp och vattennämnden kan börja fondera till investeringar måste beslut om att börja tillämpa aktuell lagstiftning tas i kommunstyrelsen.

I samband med övervägande av möjligheten att fondera bör även nomenklatur avseende eget kapital för VA-kollektivet bytas ut till skuld till brukare.

Kretslopp och vatten

Henrik Kant
Förvaltningsdirektör

Ärendet

Kretslopp och vattennämnden har att besluta om att hemställa till kommunstyrelsen om möjligheten att få fondera kapital till framtida nyinvesteringar och att benämna det som idag benämns eget kapital som skuld till brukarna.

Beskrivning av ärendet

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. Avgifterna får tas ut som brukningsavgift och anläggningsavgift (anslutningsavgift). Avgifterna skall fördelas på rättvis och skälig grund. De avgifter som tas ut får inte överskrida de kostnader som är nödvändiga för att driva och ordna anläggningen.

Fondering till framtida nyinvesteringar

Kretslopp och vattennämnden i VA-huvudman i Göteborgs Stad. Enligt LAV §30 kan en VA-huvudman avsätta medel 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 och tas i anspråk och planen innehåller de upplysningar som behövs för att bedöma behovet av avsättningens storlek.

Vattentjänstlagen (LAV)

*”**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.
Avgifter enligt 26 och 27 §§ får inte överskrida det som behövs för att täcka kostnaderna för den vattentjänsten.”

Det framgår tydligt i lagstiftningen att de avgifter som tas ut inte får överskrida de kostnader som är nödvändiga för att driva och ordna anläggningen. Själva nyinvesteringen i sig måste alltså i sig vara bedömd som nödvändig för att driva och ordna anläggningen. Hur fonderingen i detalj skall göras framgår dock inte av lagstiftningen.

Vattentjänstlagens utgångpunkt är som ovan berördes 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 förarbetena anses det dock att det ska finnas en möjlighet till fondering för framtida investeringar, även om det innebär ett avsteg från avsteg från självkostnadsprincipens krav på en

rättvis kostnadsfördelning mellan olika brukargenerationer (proposition 2005/06:78 s159).

Nedan redovisas ett antal förutsättningar för fondering som går att utläsa från förarbetena.

1) En första förutsättning för att fondera för framtida nyinvesteringar är att det finns ett överuttag (=fakturering till kunder överstiger självkostnaden). Utan ett överuttag kan ingen fondering göras och själva fonderingen ska inte förväxlas med en avsättning.

Enligt förarbetena kan ett överuttag hanteras på två olika sätt. A) Det ena är att medlen antingen används för att kompensera underskott under de tre närmast föregående åren eller för att finansiera löpande underhållsåtgärder eller taxesänkning inom de tre närmast kommande åren (proposition 2005/06:78 s92). Detta är den s.k. treårsregeln, vilket torde vara det normala sättet att löpande hantera överuttag och underskott. B) Det andra sättet är att medlen reserveras för framtida nyinvesteringar som kommer hela va-kollektivet till godo (proposition 2005/06:78 s92). Detta är den s.k. investeringsfonden, vilken torde vara tillämpar i begränsad omfattning (proposition 2005/06:78 s87).

2) Att fonderingen ska avse en specifik investering framgår av lagparagrafen (LAV §30) och förarbetena. Vad som också framgår av förarbetena är att om den specifika investeringen inte genomförs så ska fonden återföras i sin helhet till resultaträkningen (proposition 2005/06:78 s92). Det är således inte meningen att VA-huvudmannen ska kunna föra över fonden till en annan investering.

3) Lagen reglerar inte när i tiden den aktuella investeringen ska genomföras, men anger att inom tio år är en rimlig gräns (proposition 2005/06:78 s92).

4) Precis som tydligt framgår av lagen (LAV §30) finns det formalia att förhålla sig till; objektet ska finnas i en investeringsplan, ska vara kalkylerad och tidsplanerad samt att det ska finnas upplysningar som motiverar att investeringen är lämplig som kandidat.

5) Det finns inte tydligt reglerat i lag hur stor fonderingen får vara, men det torde finnas några begränsande faktorer. För det första så ska fonderingsmöjligheten, som ovan nämnts, användas i begränsad omfattning. Vidare, för det andra, är förutsättningen att det finns ett överuttag.

Det tredje är investeringsutgiftens storlek. Förarbetena anger att fonder bör ske genom att ”medel motsvarande investeringsutgiften avsätts för detta ändamål” (proposition 2005/06:78 s92). Det finns ingen närmare beskrivning i övrigt, men den enda rimliga tolkningen är att det är en tak-regel, dvs. det går inte att fondera mer än den kalkylerade utgiften. Att fondera ett mindre belopp torde däremot vara fullt möjligt (och till och med önskvärt) då hela fonderingsidén är ett avsteg från generationsprincipen.

6) Lag och förarbeten anger inte tydligt hur fonderingen ska göras, dvs. huruvida en VA-huvudmannen får planera att fondera genom att fastställa taxor som leder till ett överuttag, om fonderingen måste vara jämn samt hur beslutsfattandet ska gå till.

Utifrån huvudprincipen om att avgifterna inte ska överstiga verksamhetens nödvändiga kostnader, torde det inte vara meningen att VA-huvudmannen planerat ska överfakturera abonnenterna. En rimlig tolkning är att fondering är ett alternativ om ett överuttag uppstår, som efter prövning av 3-årsregeln kan tillämpas samt att beslut om fondering bör föreläggas fullmäktige då det är en principiellt viktig fråga samt att fullmäktige faktiskt är huvudmannen.

7) En central fråga är också vilka investeringar som kan bli aktuella. Lagen anger att det ska avse nyinvesteringar (LAV §30) och förarbetena lägger till at investeringen ska komma hela VA-kollektivet till godo (proposition 2005/06:78 s92).

Avseende nyinvesteringskriteriet anses det orimligt att göra överuttag för att finansiera investeringar med samma funktion som befintliga investeringar (s.k. reinvesteringar) (SOU 2004:64 s318). Detta skulle belasta dagens brukare på ett orimligt sätt, genom att avgiftsuttaget ska täcka båda kapitalkostnader för befintlig anläggning samt täcka finansiering för att den ska förnyas.

När det gäller kriteriet ”komma hela VA-kollektivet till godo” så grundar det sig i att överuttaget, som är en förutsättning för fonderingen, inte är preciserad till enskilda abonnenter varför återföring genom fondering därmed också ber ske till kollektivet generellt. Det gör att även nyinvesteringar som inte riktar till hela VA-kollektivet är uteslutna.

Slutsatsen torde då vara att det handlar om nyinvesteringar som adderar nytt värde/nya kvaliteter till produktionen, distributionen och reningen av vatten som inte funnits tidigare. En ny reningsteknik anges ibland som ett sådant exempel.

Av de allmänna förutsättningarna som ovan beskrivits framgår att huvudmannen har en laglig rätt att ta ut avgifter motsvarande de nödvändiga kostnaderna, men inte mer. För väsentliga ett överuttag (taxeinkomsterna överstiger kostnaderna) råder återbetalningsskyldighet.

Investeringsfonden (förutbetald intäkt) löses således upp (intäktsförs) genom matchning mot avskrivningskostnaderna för den specifika investeringen. Upplösning ska ske under samma antal år som tillgången skrivs av på. (jmf redovisningen i RKR 18.1 angående investeringsbidrag och anslutningsavgifter).

Redovisningsteoretiskt kan åtgärden alltså liknas vid ett investeringsbidrag. I förarbetena utrycks redovisningen på följande sätt; ”När sedan investeringsutgiften har bokförts bör investeringsfonden successivt upplösas över investeringens nyttjandeperiod i takt med de avskrivningar som investeringen medför” (proposition 2005/06:78 s92).

Som tidigare redovisats så ska hela ”fonden” intäktsredovisas i sin helhet om den specifika investeringen stryks ur investeringsplanen, dvs. inte genomförs.

Skuld till brukarna

Redovisningsteoretiskt innebär ett överuttag att kriterierna för en skuld för huvudmannen att återföra överuttaget till VA-kollektivet. Överuttaget utgör en förpliktigande händelse, ett legalt åtagande. En bokföringsmässig skuld definieras som en förpliktelse som härrör från inträffade händelser och som förväntas ge upphov till ett utflöde av resurser. Observera att ett underskott inte är lika med en fordran då VA-huvudmannen genom beslut i kommunfullmäktige fastställer avgiften och abonnenten bara har en förpliktelse att betala avgiften. VA-huvudmannen står således risken för felaktig prissättning.

En viktig grund för att få intäktsredovisa en inkomst är att det är sannolikt att de ekonomiska fördelarna som är förknippade med transaktionen kommer att tillfalla bolaget/kommunen (se RKR 18.1). Då ett överuttag (överfakturering) är att betrakta som skuld (se ovan) kan inte överuttaget inte kan anses tillfalla organisationen (dvs. vinst), vilket gör att grunden för intäktsredovisning av inkomsten faller. Av denna anledning bör överuttaget hanteras som en förutbetald intäkt och skuldredovisas, då överuttaget är att betrakta som en legal förpliktelse. Denna tolkning återfinns i normeringen för kommunal redovisning:

”I den mån verksamhetens avgiftsuttag uttryckligen regleras av självkostnadsprincipen och avgiftsuttaget överskrider självkostnaden, ska intäkten minskas och överuttaget bokföras som en förutbetald intäkt.” (RKR, 18.1)

Det är denna skuld som enligt huvudprincipen (3-årsregeln) ska regleras genom underskott de kommande tre åren, se 1) ovan. Idag redovisas dock skulden som ett eget kapital och förvaltningen redovisar eget kapital inom tre kollektiv VA-kollektivet, Avfallskollektivet och Återbruket. Om VA-huvudmannen väljer att fondera ett överuttag till framtida nyinvestering så förändrar det inte grunden. Överuttaget är fortfarande en skuld, men VA-huvudmannen har med stöd i vattentjänstlagen (§30) valt att återföra överuttaget genom fondering till nyinvestering.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen tycker att det är viktigt att anpassa redovisning och möjligheter till rådande lagstiftning och tillämpning. Möjligheten att fondera överuttag för framtida nyinvesteringar gör också att lånebehovet kan minskas något samtidigt som att det ger en möjlighet till rättvisare fördelning av VA-avgifterna över VA-kollektivets brukargenerationer. Förvaltningen bedömer att det finns kommande nyinvesteringar som uppfyller LAVs kriterier för fondering. En sådan är investering i ultrafilter på Alelyckans vattenverk. 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, hur bedömning av nyinvesteringen m.m. enlig lagstiftningens krav.

Ekonomiska konsekvenser

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 inte fonderingen 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.

Jämställdhetsperspektivet

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

Mångfaldsperspektivet

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 dock endast 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 där brukare klagat på att överuttaget fonderats där dock huvudmannen fått rätt även om detta rättsfall inte prövar alla ingående delar i lagstiftningen.

Expedieringskrets

Kommunstyrelsen