

Granskning av avgifter för vatten och avlopp i Göteborgs Stad

2024-03-19



Missiv till ansvariga nämnder och bolagsstyrelser

Revisionskontoret har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna och lekmannarevisorerna genomfört granskningen av avgifter för vatten och avlopp i Göteborgs Stad. Granskningen syftade till att bedöma om Göteborgs Stads taxa för vatten- och avloppstjänster är utformad och tillämpas på ett ändamålsenligt sätt.

Vi, förtroendevalda revisorer och berörda lekmannarevisorer, hänvisar till de sakkunnigas revisionsrapport och ställer oss bakom de sakkunnigas bedömningar och rekommendationer som framgår av rapporten.

Följande rekommendationer lämnas:

Kretslopp och vattennämnden rekommenderas att säkerställa att föreskrifterna för va-taxan utformas i enlighet med vattentjänstlagen.

Kretslopp och vattennämnden rekommenderas att vidta åtgärder för att förbättra systemen och rutinerna för uppföljning av avgifterna för vatten och avlopp.

Kretslopp och vattennämnden, kommunstyrelsen och Gryaab AB rekommenderas att i samverkan vidta åtgärder för att säkerställa att va-kollektivet endast står för nödvändiga kostnader för va-anläggningen.

Kommunstyrelsen rekommenderas att utreda formerna för hur kretslopp och vattennämnden i enlighet med reglementet ska kunna bevaka va-kollektivets intressen i förhållande till Gryaab AB.

Kretslopp och vattennämnden rekommenderas att säkerställa att avgifter till andra kommuner utöver kostnader för drift och underhåll också beaktar utgifter för investeringar i va-anläggningen.

Gryaab AB rekommenderas att säkerställa att vattentjänstlagen följs vad gäller intäkter och kostnader från sidoordnad verksamhet och att dessa redovisas separat.

Kommunstyrelsen rekommenderas att tydliggöra vilka principer som gäller för hur intäkter och kostnader från sidoordnad va-verksamhet ska hanteras och hur de ska återföras till va-kollektivet.

Kretslopp och vattennämnden rekommenderas att arbeta för att stärka den interna kontrollen vid faktureringsprocessen.

Kretslopp och vattennämnden och Gryaab AB rekommenderas att var för sig och i samverkan, utveckla särredovisningen för att säkerställa följsamheten mot vattentjänstlagen.

Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa en samlad uppsikt av va-verksamhetens ekonomi som omfattar både Gryaab AB och kretslopp och vatten-nämnden.

Med anledning av rekommendationerna kommer vi också att vilja ha ett yttrande från nämnderna och bolagen. Alla yttranden som ni ombeds skicka in under granskningsåret ska sammanställas och skickas in vid ett samlat tillfälle. Skicka yttrandet till stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se senast den 21 juni 2024.

Göteborg den 19 mars 2024

För revisorsgruppen och berörda lekmanarevisorer,
enligt uppdrag

Jonas Ransgård
ordförande

Torbjörn Rigemar
vice ordförande

Stadsrevisionens uppdrag

Stadsrevisionens uppdrag är att granska kommunens verksamhet. Granskningen sker på uppdrag av kommunfullmäktige som utser förtroendevalda revisorer som ansvarar för granskningen av nämnderna och kommunstyrelsen. Bland de förtroendevalda utser kommunfullmäktige även lekmannarevisorer. Lekmannarevisorerna ansvarar för granskningen av de bolag som kommunen äger.

I revisionsrapporterna presenterar yrkesrevisorerna den granskning som sker löpande under året och som rapporteras direkt till kommunfullmäktige. Tillsammans med redogörelserna ligger de till grund för revisorernas samlade ansvarsprövning och uttalande till kommunfullmäktige.

Du hittar alla stadsrevisionens redogörelser och rapporter på www.goteborg.se/stadsrevisionen, men du kan också beställa dem från revisionskontoret via stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se.

Diarienummer: 0153/23

Innehåll

1	Samlad bedömning	7
1.1	Rekommendationer	8
2	Granskningens utgångspunkter	10
2.1	Syfte och revisionsfrågor	10
2.2	Avgränsningar	11
2.3	Revisionskriterier	11
2.4	Metod	11
2.5	Bakgrund	12
2.5.1	Vattentjänstlagen – Grundläggande principer för uttag av avgifter för vatten och avlopp	12
2.5.2	Modeller för va-taxa	15
3	Granskningsresultat	16
3.1	Är taxeföreskriften ändamålsenligt utformad?	16
3.1.1	Göteborgs Stads modell och föreskrifter för va-taxa	16
3.1.2	Bedömning	21
3.2	Beräknas va-avgifterna utifrån nödvändiga kostnader och sker en rättvis och skälig fördelning av kostnader?	22
3.2.1	Underlag för anläggningsavgifter, bruksavgifter och dagvattenavgifter	22
3.2.2	Kapitaltjänstkostnader	26
3.2.3	Översiktliga undersökningar och planering	27
3.2.4	Pensionskostnader	27
3.2.5	Nödvändiga kostnader och organisationen av va-verksamheten	27
3.2.6	Resurser som tas i anspråk av skattekollektivet	30
3.2.7	Avtal om dricksvatten med andra kommuner	30
3.2.8	Bedömning	31
3.3	Beräknas avgiften för avloppsreningen utifrån nödvändiga kostnader?	33
3.3.1	Sidointäkter från avloppshanteringen – biogas och tekniskt vatten	34
3.3.2	Bedömning	35
3.4	Tillämpas taxan i enlighet med föreskrifterna och prislistan?	36
3.4.1	Anläggningsavgifter	37
3.4.2	Bruksavgifter	37

3.4.3	Fakturering	38
3.4.4	Bedömning	39
3.5	Reglerar va-verksamheten skuld och fordran till va-kollektivet? .	39
3.5.1	Särredovisning	40
3.5.2	Bedömning	41
3.6	Säkerställer kommunstyrelsen en ändamålsenlig taxa?.....	42
3.6.1	Finans och koncernredovisning	43
3.6.2	Bedömning	44

1 Samlad bedömning

Revisionskontoret har på uppdrag av revisorerna och de berörda lekmannarevisorerna granskat avgifter för vatten och avlopp i Göteborgs Stad. Syftet med granskningen har varit att bedöma om Göteborgs Stads taxa för vatten- och avloppstjänster är utformad och tillämpas på ett ändamålsenligt sätt. Den sammanvägda bedömningen är att utformningen och tillämpningen av Göteborgs taxa för vatten och avloppstjänster behöver utvecklas.

Kretslopp och vattennämnden är ansvarig för att ta fram förslaget till va-taxa för Göteborgs Stad som fullmäktige sedan beslutar om. Revisionskontoret bedömer att taxeföreskriften för Göteborgs Stad inte är helt ändamålsenligt utformad. Taxeärendet omfattar beloppen i prislistan men inte föreskriften som anger hur taxan ska beräknas. Kretslopp och vattennämnden behöver säkerställa att det finns en samstämmighet mellan föreskrifterna, prislistan och interna anvisningar.

Vi bedömer att fastighetsindelningen i va-taxan, som endast omfattar småhus och övrig fastighet bör ses över. Kretslopp och vattennämnden bör se över kategoriindelningen av dagvatten och om det sker en skälig och rättvis fördelning av kostnaden för avledning av dagvatten från allmän plats.

I det fortsatta arbetet med att utveckla föreskrifterna bör kretslopp och vattennämnden i högre grad utforma taxan så att den är jämförbar med taxan i andra kommuner.

Endast nödvändiga kostnader ska ligga till grund för avgiftsuttaget för va-tjänsterna. Revisionskontoret bedömer att kretslopp och vattennämnden behöver utveckla hanteringen av taxor och va-avgifter utifrån vattentjänstlagens krav på nödvändiga kostnader och en rättvis och skälig fördelning av kostnader.

Kretslopp och vattennämnden ska kunna ta fram sammanställningar som visar fördelningen av kostnader och intäkter för respektive vattentjänst. Den manuella hanteringen av uppgifter ur ekonomisystemet behöver minska. Det är positivt att nämnden har infört ett nytt kund-verksamhetssystem och det är angeläget att arbetet med att utveckla en ny ekonomimodell prioriteras av nämnden för att förbättra uppföljningen.

Kretslopp och vattennämnden och kommunstyrelsen behöver samverka för att utreda hanteringen och finansieringen av de kostnader som va-kollektivet i nuläget står för men som skattekollektivet ska bekosta. Det gäller bland annat delar av va-planeringen och vissa pensionskostnader vid kretslopp och vattennämnden.

Kommunstyrelsen behöver tydliggöra formerna och befogenheterna för hur kretslopp och vattennämnden ska kunna samverka och bevaka va-kollektivets intressen i förhållande till Gryaab AB. Det gäller i synnerhet uppföljningen av att va-kollektivet endast står för nödvändiga kostnader.

Kommunstyrelsen och kretslopp och vattennämnden behöver säkerställa att inte va-kollektivets resurser tas i anspråk av projektet för tekniskt vatten som genomförs för NOVO Energy AB. Va-kollektivets resurser ska användas till Göteborgs Stads va-anläggning.

Det är positivt att en översyn pågår av de avtal som tecknats med andra kommuner om försäljning av dricksvatten. Det är angeläget att beräkningarna beaktar utgifter för investeringar i Göteborgs Stads anläggningar, för att i förlängningen säkerställa att va-kollektiven betalar skäliga och rättvisa avgifter.

Revisionskontoret bedömer att Gryaab AB:s redovisning av nödvändiga kostnader och sidointäkter för avloppsreningen kan utvecklas. Gryaab är huvudman för va-anläggningen för avloppsvattenrening och behöver anpassa sin redovisning därefter. Intäkter från sidoordnad verksamhet behöver särredovisas. Kommunstyrelsen behöver ta fram principer för hur intäkter och kostnader från sidoordnad verksamhet ska hanteras och redovisas inom va-verksamheten.

Revisionskontoret noterar att Gryaabs soliditet kommer att minska fram till 2028 och därmed regleras obeskattade reserver och bolagets överskott. Soliditeten kommer sedan utgöras av skattemedel. Att finansieringen av va-anläggningen delvis övergår till skattefinansiering behöver framgå tydligt av beslutsunderlagen.

Revisionskontoret bedömer att kretslopp och vattennämndens uppföljning och interna kontroller ännu inte har utvecklats i tillräcklig utsträckning för att säkerställa att taxan tillämpas i enlighet med föreskrifter och prislistan. Införandet av ny teknik i kombination med införandet av ett nytt kund-verksamhetssystem innebär goda förutsättningar för förbättrade underlag för fakturering av bruksavgifter.

Revisionskontoret noterar att avdelningen Kundnära tjänster vid förvaltningen Kretslopp och vatten analyserat brister och formulerat utvecklingsområden avseende faktureringsprocessen och den interna kontrollen. Det är en bra utgångspunkt för det fortsatta arbetet att säkerställa en korrekt tillämpning av va-taxan.

Revisionskontoret bedömer att kretslopp och vattennämnden reglerar skuld och fordran till va-kollektivet. Underlaget och särredovisningen för hela va-verksamheten, det vill säga både Gryaab AB:s och kretslopp och vattennämndens anläggning, behöver dock utvecklas för att säkerställa en korrekt reglering av skulder och fordran. Samarbetet om särredovisning behöver fördjupas mellan Kretslopp och vatten och Gryaab AB.

Kretslopp och vattennämnden bör noga följa kostnadsutvecklingen för va-verksamheten, då planerade avgiftshöjningar knappt kommer att räcka för att reglera fordran på va-kollektivet.

Revisionskontoret bedömer att kommunstyrelsen behöver utveckla sin uppsikt och uppföljning av hela va-verksamheten för att säkerställa en ändamålsenlig va-taxa. Va-anläggningen är en helhet och ska organiseras på ett effektivt sätt.

1.1 Rekommendationer

Utifrån granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- Kretslopp och vattennämnden rekommenderas att säkerställa att föreskrifterna för va-taxan utformas i enlighet med vattentjänstlagen.

- Kretslopp och vattennämnden rekommenderas att vidta åtgärder för att förbättra systemen och rutinerna för uppföljning av avgifterna för vatten och avlopp.
- Kretslopp och vattennämnden, kommunstyrelsen och Gryaab AB rekommenderas att i samverkan vidta åtgärder för att säkerställa att va-kollektivet endast står för nödvändiga kostnader för va-anläggningen.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att utreda formerna för hur kretslopp och vattennämnden i enlighet med reglementet ska kunna bevaka va-kollektivets intressen i förhållande till Gryaab AB.
- Kretslopp och vattennämnden rekommenderas att säkerställa att avgifter till andra kommuner utöver kostnader för drift och underhåll också beaktar utgifter för investeringar i va-anläggningen.
- Gryaab AB rekommenderas att säkerställa att vattentjänstlagen följs vad gäller intäkter och kostnader från sidoordnad verksamhet och att dessa redovisas separat.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att tydliggöra vilka principer som gäller för hur intäkter och kostnader från sidoordnad va-verksamhet ska hanteras och hur de ska återföras till va-kollektivet.
- Kretslopp och vattennämnden rekommenderas att arbeta för att stärka den interna kontrollen vid faktureringsprocessen.
- Kretslopp och vattennämnden och Gryaab AB rekommenderas att var för sig och i samverkan, utveckla särredovisningen för att säkerställa följsamheten mot vattentjänstlagen.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa en samlad uppsikt av va-verksamhetens ekonomi som omfattar både Gryaab AB och kretslopp och vattennämnden.

2 Granskningens utgångspunkter

Va-verksamheten står inför flera stora utmaningar på nationell nivå. En föråldrad infrastruktur behöver ersättas och byggas ut, samtidigt som hållbarhetsaspekter har stor påverkan genom förändringarna i klimatet och genom skärpt miljölagstiftning. Vattenförsörjning och leveranssäkerheten av dricksvatten behöver säkerställas.

Även i Göteborgs Stad ser vi denna utveckling. Stora investeringar behöver genomföras i en växande stad. Förnyelsetakten i ledningsnätet behöver öka, samtidigt som det genomförs ett stort antal exploateringsprojekt i staden vilka tar ekonomiska och personella resurser i anspråk.

Infrastrukturen för va-anläggningarna i Sverige vid uppbyggnaden under 50- och 60-talet finansierades till stor del av statsbidrag. Nu finansieras investeringarna och förnyelsen av de som är anslutna till tjänsterna i kommunerna, det vill säga vatten- och avloppskollektiven (va-kollektiven). Behovet av investeringar och förnyelse i va-anläggningen leder därmed till stora ökningar av investeringsutgifter, kapitalkostnader och avskrivningar för va-kollektivet i Göteborgs Stad. En snabbt växande befolkning, klimatzförändringar och ett stort beroende av Göta Älv som vattenresurs, innebär också att behovet ökar av ett mer utvecklat samarbete med andra kommuner för att säkerställa vattenförsörjningen i regionen. Sammantaget innebär utvecklingen att kostnaderna ökar och avgifterna för vattentjänster därmed kommer att behöva höjas.

För att finansiera va-verksamheten och upprätthållandet av va-anläggningen tar staden ut avgifter från de kommunmedlemmar som ingår i va-kollektivet. Staden har även slutit avtal med andra kommuner, som i sin tur betalar avgifter för va-tjänsterna. Lagen om allmänna vattentjänster ställer inte endast krav på att självkostnadsprincipen tillämpas, utan även att avgifterna endast får täcka nödvändiga kostnader. Det senare innebär att vattentjänster ska utföras kostnadseffektivt och med kvalitet.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om Göteborgs Stads taxa för vatten- och avloppstjänster är utformad och tillämpas på ett ändamålsenligt sätt.

Med ändamålsenlighet menas i detta sammanhang att taxan har konstruerats, beräknas och tillämpas i enlighet med gällande lagar, normer och kommunens målsättningar.

Syftet har brutits ner i följande revisionsfrågor:

- Har kretslopp och vattennämnden utformat en ändamålsenlig taxeföreskrift?

- Säkerställer kretslopp och vattennämnden att va-taxan beräknas utifrån nödvändiga kostnader och att det sker en skälig och rättvis fördelning av kostnader till va-kollektivets medlemmar?
- Säkerställer styrelsen för Gryaab AB att avgiften för avloppsreningen beräknas utifrån nödvändiga kostnader?
- Säkerställer kretslopp och vattennämnden att taxan tillämpas i enlighet med föreskrifterna?
- Följer kretslopp och vattennämnden upp och reglerar skuld och fordran till va-kollektivet i enlighet med vattentjänstlagen?
- Säkerställer kommunstyrelsen, utifrån sitt övergripande ansvar för stadens ekonomiska förvaltning, en ändamålsenlig va-taxa?

2.2 Avgränsningar

Granskningen omfattar kretslopp och vattennämnden och Gryaab AB som är huvudmän för Göteborgs Stads va-anläggning. Kommunstyrelsen omfattas också av granskningen utifrån sitt övergripande ansvar för stadens ekonomiska förvaltning.

Granskningen är inriktad på de huvudsakliga delarna i va-taxan, såsom anläggningsavgifter och bruksavgifter och omfattar inte alla aspekter och delar av taxan. I granskningen ingår exempelvis inte tillämpningen av särtaxa.

Granskningen behandlar inte heller samtliga aspekter av nödvändiga kostnader. Granskningen har inte omfattat kostnadsfördelningen mellan kretslopp och vattennämnden och andra nämnder för arbeten i allmän platsmark.

Investeringen i tekniskt vatten för att dra ledningar för kylvatten till NOVO Energy AB:s fabrik har endast hanterats övergripande i granskningen. Likaså berörs investeringen i Nya Ryaverket endast översiktligt.

2.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används som utgångspunkt för att bedöma granskningens iakttagelser:

- lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster
- Allmänna vattentjänster (prop. 2005/06:78)
- P120, normalförslag till kommunal va-taxa, Svenskt Vatten
- Föreskrifter för va-taxa, Göteborgs Stad
- Förslag till va-taxa 2023 Göteborgs Stad

2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer, dokumentanalys och analys av räkenskaper och beräkningsunderlag.

Under granskningens gång har frågor stämts av och diskuterats med experter på området som bidragit med juridisk kompetens och specialistkompetens i taxekonstruktion.

2.5 Bakgrund

Följande avsnitt beskriver lagens krav på granskningsområdet samt redogör för modeller för va-taxa.

2.5.1 Vattentjänstlagen – Grundläggande principer för uttag av avgifter för vatten och avlopp

Va-verksamheten styrs av lag (2006:412) om allmänna vattentjänster (nedan benämnd vattentjänstlagen). Denna speciallagstiftning¹ reglerar bland annat hur avgifter får tas ut för att finansiera va-anläggningen. Kommunen ska besluta om en taxa i en föreskrift där va-avgifternas belopp och hur de ska beräknas framgår.² Föreskriften är normgivande och överordnad eventuella andra dokument, och behöver vara tillgänglig för va-kollektivet och kommunmedlemmarna.

Fastighetsägare, och de som jämställs med fastighetsägare, samt allmän platsmarkhållare³ ska erlagga avgiften för vattentjänster. De vattentjänster som avses är dricksvatten, spillvatten och dagvatten från fastighet och allmän platsmark.

Spillvatten är förorenat vatten inifrån en byggnad. Dagvatten är regn och smältvatten som rinner från olika ytor: vägar, parkeringar, hustak med mera. Mängden dagvatten är bland annat beroende av nederbörd och markytans egenskaper. Avloppsvatten är ett samlingsbegrepp för spillvatten och dagvatten.

Vattentjänster bedöms vara ett naturligt monopol. Vattentjänster är något i princip alla behöver och det finns starka hälso-och miljöaspekter som styr verksamheten. Avgiftsuttaget för anslutningen till va-anläggningen har tvingande aspekter, därför är principer om självkostnad och nödvändiga kostnader av särskilt stor vikt för avgifternas beräkning. Självkostnadsprincipen är en form av skydd mot att huvudmannen ska missbruka sin monopolställning.⁴ Enligt vattentjänstlagen får inte va-avgifterna överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen.⁵ Att kostnader också ska vara nödvändiga innebär ett mer strikt krav än självkostnadsprincipen. Om inte vattentjänstlagens bestämmelser efterlevs kan staden bli återbetalningsskyldig till medlemmarna i va-kollektivet.

2.5.1.1 Nödvändiga kostnader

Enligt vattentjänstlagens förarbeten ska kostnaderna vara direkt knutna till den allmänna anläggningens anskaffning eller drift eller annars ha ett starkt naturligt

¹ Speciallagstiftning är överordnad annan lagstiftning som aktiebolagslagen och kommunallagen.

² §34 Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster.

³ Med allmän platsmark avses enligt vattentjänstlagen: mark som i detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) redovisas som allmän plats eller, om marken inte omfattas av detaljplan, väg eller mark som funktionellt och i övrigt motsvarar sådan mark.

⁴ Prop 2005/06:78 s 90.

⁵ §30 Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster.

samband med va-verksamheten för att vara nödvändiga. Utöver detta ska kostnaderna också framstå som motiverade av en normalt fackmannamässigt och rationellt driven verksamhet som kapacitetsmässigt och i övrigt är lämpligt avpassad för sitt ändamål.⁶ Det handlar om att va-verksamheten och organisationen ska vara effektiv. Tillgängliga resurser ska användas för att prestera vattjänster både på ett kvalitativt och ekonomiskt sätt. Driften av va-anläggningen förväntas ske på ett affärsmässigt, rationellt och kostnadsbesparande sätt.⁷

Exempel på vad som anses vara nödvändiga kostnader återfinns i vattentjänstlagens förarbeten, dock i relativt begränsad utsträckning. Lagstiftaren hänvisar i stor utsträckning till rättsavgöranden, vilket kan medföra att tillämpningen av vattentjänstlagen i utarbetandet av taxor och bedömningen av nödvändiga kostnader, kan framstå som komplex. Från och med 2016 avgörs va-mål av mark- och miljödomstolarna, tidigare avgjordes målen av Statens Va-nämnd.

Centralt i lagstiftningen och dess förarbeten är att kommande generationer inte ska behöva bära nuvarande generations kostnader. Eventuella överskott eller underskott ska återföras till va-kollektivets medlemmar inom tre år enligt Va-nämndens uttalande och praxis. En längre tid kan medges om det finns en plan för hur fordran ska regleras. En återföring sker i regel genom att taxan justeras och avgifterna höjs vid underskott eller sänks vid överskott. Va-verksamhet som går med underskott i mer än tre år bedöms, i regel, som skattefinansierad.

I Sverige strävar kommuner i regel efter att ha en va-verksamhet som är avgiftsfinansierad. Det finns inget hinder för en skattefinansiering av va-anläggningen, men en för stor andel skattefinansierad va-verksamhet kan stå i konflikt med EU:s ramdirektiv för vatten. Enligt direktivet ska medlemsstaterna beakta principen att den som använder eller förorenar vatten är den som också ska stå för kostnaderna för detta. Syftet med direktivet var att upprätta en ram för skydd av ytvatten och grundvatten.⁸ En skattefinansiering innebär också i princip att hushåll som har enskilda va-lösningar, får betala för vattentjänster de inte nyttjar. Eftersom en avgift betalar för en tjänst, och skatteuttag baseras på inkomst, så saknas en koppling till en tjänst som erhålls vid skattefinansiering. Skattemedel får inte användas för att täcka anläggningsavgifter.⁹ Om anläggningsavgifter skulle finansieras av skatter, så skulle risken bli större att medel kommer enskilda till godo, vilket inte skulle vara skäligt och rättvist.

Sammantaget innebär principerna avseende nödvändiga kostnader höga krav på långsiktig planering och utvecklad ekonomisk uppföljning av va-verksamheten. Vattentjänstlagen innehåller även bestämmelser om att va-verksamheten ska särredovisas. Genom särredovisningen ska det bli tydligt och transparent vilka kostnader va-kollektivet, de avgiftsskyldiga fastighetsägarna, finansierar. Särredovisningen ska också vara tillgänglig för brukarna.

Principen om nödvändiga kostnader ska tillämpas på kommunens va-anläggning. I denna anläggning inräknas vattenförsörjning, avloppshantering och

⁶ Ibid. s 86.

⁷ Svenskt Vatten, P120, sid 7.

⁸ Prop 2005/06:78 s 90 och 93.

⁹ Svenskt vatten, P120 s 8.

dagvattenhantering. I Sveriges kommuner ser organisationen av va-verksamheten olika ut. Den kan exempelvis vara organiserad i bolagsform, kommunalförbund, eller i nämndform. Oavsett organisationsform, ska principen om nödvändiga kostnader tillämpas. I Göteborgs kommun består va-anläggningen dels av den verksamhet och de anläggningar som drivs av kretslopp och vattennämnden. Dels den verksamhet och anläggning som drivs av det delägda bolaget Gryaab AB.

2.5.1.2 Nyttoprincipen

Nyttoprincipen är av stor vikt vid avgiftsuttaget. Avgifterna ska enligt vattentjänstlagen¹⁰ fördelas rättvist och skäligt på de avgiftsskyldiga. Den innebär att det är fastighetsägarens nytta av tjänsten som ska vara utgångspunkten i kostnadsfördelningen och beräkningen av avgiften. Kostnaden för en enskild anslutning är underordnad nyttan, men ska samtidigt beaktas. Nyttoprincipen innebär en form av likabehandlingsprincip som ska tillämpas i avgiftsuttaget.

Va-taxor innehåller i regel en kategoriindelning av fastigheter, för att spegla nyttan för olika typer av fastigheter. Nyttan för en fastighet är kopplad till fastigheternas storlek, eller yta. Nyttan med en va-anslutning är primärt att kunna tappa dricksvatten i önskad mängd och möjligheten att avleda spillvatten och dagvatten i den omfattning fastigheten behöver. Fastighetens storlek/yta påverkar i vilken omfattning fastighetsägaren behöver tappa respektive avleda vatten.

Nyttan baseras på antagandet att behovet av vattentjänster, grundar sig på att en fastighet med en viss storlek på tomt och byggnad, och ändamål, anses ha samma nytta av vattentjänster som en annan fastighet av samma storleksordning och ändamål, i samma kommun. Två fastigheter av samma storlek och med samma användningsområde ska i princip betala samma avgift.

Det är viktigt att beakta att en rättvis och skälig fördelning handlar om en övergripande fördelning mellan avgiftsskyldiga och inte om rättvisa för varje fastighet.¹¹

2.5.1.3 Anläggningsavgifter och bruksavgifter

Avgifterna delas upp i anläggningsavgifter som är engångsavgifter som erläggs vid anslutningen av anläggningen och bruksavgifter som är periodiska avgifter.

Anläggningsavgifter består av olika delar eller parametrar som ska spegla nyttan av en anläggning.

Bruksavgifter inom va indelas ofta i en fast och en rörlig del. Kostnaderna för verksamheten är dock till största delen fasta. Med en större andel fasta avgifter blir verksamheten mindre känslig för förändringar i brukares beteende.

Den fasta avgiften baseras på möjligheten att använda va-systemet. Ur nyttyssynpunkt så kan det underlätta att fördela kostnader rättvist och skäligt med hjälp

¹⁰ Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster, § 31.

¹¹ P120 sid 7.

av mätning av vattenförbrukning. En rörlig del kan också tjäna som incitament till att spara vatten och kan också knyta an till EU-direktivets principer om att förorenaren ska betala. Men nyttan bestäms av att ha tillgång till en anläggning året om, och inte hur mycket man förbrukar. Alla investeringar i en va-anläggning behöver beräknas utifrån årlig toppbelastning.¹²

Anläggningsavgifter får inte överstiga kostnaden för att ordna va-anläggningen. De får alltså inte omfatta drift- och underhållskostnader. Brukningsavgifter kan förutom att bekosta drift och underhåll och övriga kostnader, också bekosta kostnader för att ordna anläggningen. De kan alltså bekosta anslutningar. Kommuner bestämmer själva vilken täckningsgrad anläggningsavgifterna ska ha.

Anläggningsavgifter utgör i regel en mindre del av den totala intäkten för vattentjänster i kommuner. Den stora massan är brukningsavgifter. I Göteborg Stad år 2022 uppgick de totala inbetalda anläggningsavgifterna till 143 miljoner kronor, varav 13,6 miljoner var bokförda intäkter. Övriga avgifter är inkomster från utbyggnadsprojekt. Samtidigt som intäkterna för brukningsavgifter uppgick till 1 077 miljoner kronor. Inbetalningar av anläggningsavgifter periodiseras över 80 år, för att täcka anläggningens livslängd. För den enskilde kan dock nivån på anläggningsavgiften ha stor betydelse.

2.5.2 Modeller för va-taxa

Svenskt Vatten är branschorganisationen för kommunala va-organisationer och vattentjänstföretag. Branschen har genom åren tagit fram normalförslag för hur va-taxor kan konstrueras. Ett nytt uppdaterat normalförslag för va-taxa, P120, togs fram av branschen 2021. Branschen rekommenderar kommuner att följa P120. Det finns dock inget som hindrar kommuner från att använda andra typer av modeller för taxekonstruktion, så länge dessa svarar mot vattentjänstlagens krav och principer. I granskningen utgår vi i vissa fall från P120 som jämförelse.

I P120 är utgångspunkten för beräkningen av nyttan i högre utsträckning än i Göteborgs Stads modell, antal bostadsenheter. I Göteborgs Stad och uppemot 50 andra kommuner används i stället vattenmätarens storlek och kapacitet som styrande parameter för att spegla nyttan. Av granskningen framgår att en bakgrund till stadens val av mätarstorlek som parameter, är att lägenhetsavgifter enligt P120 kräver manuell insamling av information då det saknas ett offentligt lägenhetsregister. Förvaltningen Kretslopp och vatten bedömer att det är mer resurskrävande att upprätthålla aktuella register i en större stad, där mycket också ständigt förändras. Aktuell information behövs om tomtyta, antal lägenheter och bruttoarea (BTA) för att upprätthålla systemet. Informationen om mätarstorlek har förvaltningen tillgänglig per automatik. Kretslopp och vatten bedömer att mätarmodellen är mer rättssäker eftersom korrekt avgiftsuttag går att verifiera på ett enkelt sätt.

Svenskt Vatten har lyft att mätarstorlek som parameter inte är helt optimal när det gäller att ta ut dagvattenavgifter, utan att den behöver kompletteras med en

¹² Ibid sid 8–9.

avgift som är baserad på fastighetens yta. Göteborgs Stad tillämpar servisledningens¹³ dimension och typ av fastighet när det gäller dagvatten. Servisledningens dimension väljs efter fastigheten yta, och därmed dess behov av dagvattenavledning.

3 Granskningsresultat

I det här avsnittet redovisar revisionskontoret de iakttagelser och bedömningar som vi har gjort i granskningen. Avsnittet är disponerat efter revisionsfrågorna.

3.1 Är taxeföreskriften ändamålsenligt utformad?

För att besvara revisionsfrågan redogör vi nedan för Göteborgs Stads modell och föreskrifter för va-taxa.

3.1.1 Göteborgs Stads modell och föreskrifter för va-taxa

För att kunna ta ut avgifter för va-tjänsterna behöver kommunen ha stöd i en kommunal föreskrift, va-taxan. Grunderna för avgifternas fördelning och hur de ska beräknas ska bestämmas i kommunens normgivning.¹⁴ Det innebär att fullmäktige ska fatta beslut om kommunens va-taxa.

Av föreskrifterna framgår att Göteborgs Stad är huvudman för den allmänna vatten- och avloppsanläggningen i Göteborg, att huvudmannaskapet utövas av kretslopp och vattennämnden och att avgift betalas till förvaltningen Kretslopp och vatten. Enligt kretslopp och vattennämndens reglemente är dock kretslopp och vattennämnden utsedd till huvudman för anläggningen i Göteborg, förutom för den del av anläggningen som Gryaab AB ansvarar för. Dokumenten är inte samstämmda avseende formuleringar om huvudmannaskapet.

Stadens nuvarande taxemodell togs fram 1992 och omarbetades senast 2017 i samband med att dagvattentaxan togs fram. Då skedde en indelning i olika fastigheter. Dessförinnan utgick taxemodellen ifrån lägenhetsyta. Taxemodellen har utvecklats och ändrats på olika sätt genom åren, exempelvis när lagstiftning förändrats. En specifik modell eller princip har inte tillämpats i sin helhet, såsom exempelvis branschstandarden från Svenskt Vatten. Olika principer har blandats och modellen innehåller vissa begrepp som endast används i Göteborgs Stad. En fördel med att använda samma begrepp och standardmodeller är att det är lättare att göra jämförelser med andra kommuner. Det kan också underlätta vid samarbeten med andra kommuner. Förvaltningen anser att den tillämpade modellen är relativt tydlig och att den bärande principen för avgiftsuttag är att

¹³ En servis är den ledning som går mellan huvudledningen och fastighetens förbindelsepunkt vid tomtgränsen.

¹⁴ Prop. 2005/06:78 sid. 96.

fastighetens nytta står i relation till hur mycket fastighetsägaren kan/behöver använda sin va-anslutning, det vill säga flödes-proportionellt.

Göteborgs Stads fullmäktige beslutade senast år 2020 om föreskrifter för taxa för att ansluta till och att bruka den allmänna va-anläggningen i Göteborgs Stad.

¹⁵ Föreskrifterna omfattar bestämmelser om avgiftsskyldighet och betalning av avgifter, anläggningsavgifter och bruksavgifter.

Göteborgs Stads va-taxa är som nämnts tidigare konstruerad utifrån mätarstorlek som huvudsaklig nyttoparameter. Detta utifrån utgångspunkten att större mätare medger ett större uttag av vatten. Det vill säga, en större mätare ger en större nytta till fastighetsägaren och därmed tas en högre avgift ut.

Anledningen till att mätarstorlek har varit utgångspunkt vid beräkning av taxan, är, enligt företrädare för Kretslopp och vatten, att den medger en enklare hantering för en stor kommun som Göteborg.

Av föreskrifterna framgår inte avgifternas belopp. Det går alltså inte att beräkna avgifterna enbart utifrån föreskriften. Enligt vattentjänstlagen ska belopp och hur avgifterna beräknas framgå av föreskrifterna. Beloppen fastslås i en separat prislista som uppdateras och fastställs av fullmäktige varje år. Där framgår tabeller över avgifter i relation till vattenmätarens storlek, uttryckt som nominell kapacitet. Det vill säga den kapacitet som vattenmätaren gör tillgänglig. Ärendet benämns förslag till va-taxa, men är egentligen en prislista. I beslutet om prislistan hänvisas inte till föreskrifterna.

Det innebär att fastighetsägare och andra kommunmedlemmar inte kan beräkna den egna avgiften enbart med utgångspunkt i föreskrifterna. Båda dokumenten behövs för att kunna räkna ut vilken avgift som kommer att debiteras. Av granskningen framgår att anledningen till uppdelningen är att föreskriften, som norm, anses vara mer konstant och att det årliga ärendet endast innebär en justering av priserna.

Nedanstående tabell kommer från prislistan för förbindelsepunktavgift, som är en beståndsdel i anläggningsavgiften (2023). Dimensionen på mätare anges i kubikmeter vatten per timme (qn). DN står för nominell diameter, där efterföljande siffra betecknar rörets diameter i millimeter.

Tabell 1 Ur prislistan för förbindelsepunktavgift

Förbindelsepunktsavgift V / S	Utan moms (kr)	Med moms (kr)
Småhus	64 000	80 000
qn 2,5	165 000	206 250
qn 6	398 000	497 500
qn 10	664 000	830 000
DN 50	830 000	1 037 500
DN 80	2 123 000	2 653 750
DN 100	3 187 000	3 983 750

¹⁵ KF 2020-11-12, § 9, dnr 1228/20.

Föreskrifterna och prislistan återfinns på förvaltningens och stadens webbplats, De återfinns dock inte i samband med informationen om hur anslutningsprocessen går till. Dock finns ett räkneverktyg som kan användas för att räkna ut anläggningsavgiften.

Vid granskningen framgår att taxeärendet med prislistan och föreskrifterna inte överensstämmer helt. Förändringar har skett som beslutas i samband med prislistan men föreskrifterna har inte justerats. Det finns även en intern anvisning för tillämpning av taxan som inte helt överensstämmer med normeringen.

Enligt föreskrifterna kan exempelvis en rabatt ges för självavläsning av vattenmätare. Av 2023 års förslag till prislista framgår att rabatten för självavläsning föreslås tas bort och ingår därför inte i prislistan. Det innebär en förändring i förhållande till föreskriften, dock har föreskriften inte ändrats.

3.1.1.1 Fastighetstyper

Att dela in fastigheter i olika fastighetstyper är ett sätt att bestämma fastigheters nytta utifrån exempelvis vilket ändamål fastigheterna har.

Göteborgs va-taxa omfattar två fastighetstyper:

- **Småhusfastighet** – avser en fastighet som enligt Skatteverket definieras som småhusenhet och är avsedd för bostadsändamål och som är bebyggd eller avses bebyggas för bostadsändamål.
- **Övrig fastighet** – avser alla fastigheter som inte är en småhusfastighet. Det vill säga både fastigheter för boende och industrilokaler. Det kan också avse de fall då flera småhusfastigheter gått samman i en gemensam förbindelsepunkt i en gemensamhetsanläggning, med undantag för bruksavgift för dagvatten.

Det senare fallet innebär, att en småhusenhet kan hamna i båda kategorierna.

Enligt nyttoprincipen ska två fastigheter av samma storlek och med samma användningsområde i princip betala samma avgift. I Göteborgs taxemodell, beaktas användningsområdet eller ändamålet delvis av fastighetsindelningen och kategorin ”småhusfastighet”. Kategorin ”övrig fastighet” omfattar dock både fastigheter avsedda för boende, såsom flerfamiljshus och annan verksamhet såsom industrilokaler. I kategorin ”övrig fastighet” så kan fastigheterna ha olika ändamål och därmed olika nytta av vattentjänsten. En indelning i kategorier som inte beaktar användningsområde eller ändamålet, kan öppna för att vissa fastighetsägare kan gynnas. Indelningen i dessa två kategorier skiljer sig i relativt hög grad från Svenskt Vattens fastighetsindelning som har fler kategorier.

Av granskningen framgår att förvaltningen ser vissa förbättringsområden i föreskrifterna. Såsom att taxan skulle kunna omfatta andra typer av fastigheter, då grunduppdraget är knutet till att förse hushåll med vattentjänster. Ett annat möjligt utvecklingsområde som lyfts vid intervjuer är att skillnaden i avgift vid byte av mätare med olika storlek kan bli relativt stora.

Vid granskningen framgår att avgifter för villor är högre än avgifterna för boende i lägenhet, vilket förklaras med att det krävs mer ledning för villor och att

anslutningar därför blir mer kostsamma. Samtidigt tas avgifter ut för ledningar över 10 meter enligt föreskrifterna, vilket också är en avgift som inte finns med i branschens rekommendationer.

3.1.1.2 Anläggningsavgifter

När en fastighetsägare ansluter sin fastighet till va-nätet betalas en anläggningsavgift. Anläggningsavgiften har olika beståndsdelar. Anläggningsavgiften i stadens föreskrift är indelad i följande avgifter:

- a) **Servisavgift** är en avgift som avser framdragning av servisledningar till förbindelsepunkter för dricksvatten (V), spillvatten(S) och dagvatten (D). Avgiften beror på typ av fastighet som servisledningen ska betjäna.
- b) **Schaktöppningsavgift** är en avgift som tas ut per schakt då servisledning efter beställning från fastighetsägare byggs och ansluts i efterhand till ett befintligt allmänt ledningsnät.
- c) **Förbindelsepunktavgift för dricksvatten och spillvatten** är en avgift som erläggs för varje upprättad förbindelsepunkt för fastigheter som nyttjar både dricksvatten och spillvatten.
- d) **Förbindelsepunktsavgift för dagvatten** är en avgift som erläggs för varje upprättad förbindelsepunkt för dagvatten för fastigheter som avleder dagvatten till allmän anläggning.
- e) **Tomtyteavgift** är en avgift för utbyggnad av ledningsnät för vatten, spillvatten och dagvatten. Tomtyteavgift debiteras för fastighetens areal enligt uppgifter i lantmäteriets fastighetsregister.

Kategoriseringen av delarna i anläggningsavgiften är inte helt samstämmig mellan föreskrifterna och prislisan. Exempelvis anges schaktöppningsavgiften vara en del av servisavgiften i prislisan. I föreskrifterna anges den som en egen del. En avgift för ledningar som är längre än 10 meter, anges som del av servisavgiften i prislisan, men i föreskrifterna benämns den separat som en avgift för lång servis.

Av granskningen framgår att en schaktöppningsavgift tas ut då det är vanligt förekommande att fastighetsägare ändrar planer och att det leder till att schakt får öppnas och grävas om. I P120 finns en så kallad etableringsavgift upptagen, som avser liknande fall som schaktöppningsavgift.

En fastighet kan parkoppla vattenmätare. I stället för att välja en större mätare på qn 6, kan två mätare på qn 2,5 kopplas ihop. Anläggningsavgiften blir då lägre än för en mätare på qn 6. Möjligheten för en fastighetsägare att parkoppla mätare är inte synliggjorda i föreskrifterna eller i prislisan. Den exponentiella nyttan ökar också av att parkoppla vattenmätare, vilket innebär att tillgången till vatten ökar när parkoppling sker.

Av vattentjänstlagen framgår att vattenmätaren är huvudmannens. Det förekommer att förvaltningen och fastighetsägaren bedömer behovet av mätarstorlek olika. En fastighetsägare kan exempelvis anse att det räcker med två qn 2,5 mätare, men Kretslopp och vatten bedömer att det finns ett behov av en qn 6 mätare. Av granskningen framgår att det är förvaltningen som har rätten att avgöra

vilka mätare som ska installeras. Enligt förvaltningen finns det en dimensioneringstabell som handläggare använder för att välja storlek och antal mätare. Det är dock inte tydligt vilka föreskrifter eller vilket regelutrymme som hänvisas till i den bedömningen. Det finns därmed en risk för att detta kan öppna för olika bedömningar.

Vid granskningen framgår att förvaltningen håller på att införa nya mätare. Omkring 5 000 har installerats i nuläget. Benämningen på dessa mätare är qn 3. Det vill säga, den avviker från kategorierna i prislistan. Föreskrifter och prislista behandlar inte denna förändring. Av granskningen framgår att benämningarna är ett område som förvaltningen planerar att justera i prislistan.

I prislistan hänvisas till hur samfälligheter ska hanteras för förbindelsepunkter för vatten, spillvatten och dagvatten. Reglerna är inte utvecklade i samma utsträckning i föreskriften.

3.1.1.3 Brukningsavgifter

Brukningsavgifterna i taxeföreskriften är indelade dels i brukningsavgifter för fastighet och byggnad på allmän plats och brukningsavgift för förvaltare av allmän plats.

För fastighet och byggnad på allmän plats utgår brukningsavgift för följande ändamål:

- a) **Dricksvatten** – den fasta delen av avgiften för dricksvatten baseras på måtarstorlek och typ av fastighet. Den rörliga delen baseras på mängd levererat dricksvatten.
- b) **Spillvatten** – den fasta delen av avgiften för spillvatten baseras på måtarstorlek och typ av fastighet. Den rörliga delen baseras på mängd levererat dricksvatten.
- c) **Dagvatten** – Avgiften för dagvatten består av en årlig fast avgift som baseras på servisledningens dimension och typ av fastighet.

Avläsning sker av vattenmätare för att få fram underlaget till brukningsavgiften. För dricksvatten och spillvatten handlar det om volymen dricksvatten som passerat vattenmätaren i kubikmeter.

Av föreskriften framgår att om en förbindelsepunkt upprättas för ändamålet spillvatten för fastighet som endast nyttjar ändamålet spillvatten, beräknas avgiften efter huvudmannens bedömning av sannolikt flöde för vatten. Det framgår inte av prislistan.

Ett avsnitt i föreskrifterna tar även upp vad som gäller när småhusfastigheter har gemensam förbindelsepunkt.

För dagvatten är det dimensionen på dagvattenservisen (ledningen) och typen av fastighet som är utgångspunkt för beräkningen av avgiften. En större dimension på servis, leder till högre avledning och därmed en högre avgift. Dagvatten kan dock ledas bort utan att det finns en förbindelsepunkt. Av föreskrifterna framgår att när det inte finns en förbindelsepunkt för dagvatten, så ska avgiften

beräknas för motsvarande erforderlig ledningsdimension. Det senare framgår inte av prislistan.

En skillnad från branschens modell P120, är att dagvatten inte är uppdelat i Dagvatten fastighet och Dagvatten gata i Göteborg Stads taxa. Vilket är den mest vedertagna indelningen och branschnormen. I Göteborg har kategorierna slagits ihop. Kostnadsmassan delas upp mellan fastighetsägare och allmänplatsmarkhållare.

Enligt Göteborgs föreskrifter är det allmän platsmarkhållare/förvaltare som är ansvarig för avledning av vatten från allmän plats. För förvaltare är avgiften beräknad per ytenhet. För fastighetsägare är det endast en fast avgift som utgår.

Av P120 framgår att allmän platsmarkhållare ska betala för de ytor där dagvatten leds bort av den allmänna anläggningen. Det framgår också av vattentjänstlagen att fastighetsägare och allmän platsmarkhållare ska dela på kostnaden för avledning av dagvatten från allmän platsmark med hänsyn till fastighetsägarens nytta av tjänsten. Av förarbetena till vattentjänstlagen framgår att även fastighetsägare ska betala avgifter för avledning av dagvatten från allmän platsmark. I Göteborgs föreskrifter är det inte helt klart hur nyttan för fastighetsägare säkerställs avseende dagvattenavgiften, när tomtytan inte är en parameter.

En modell för uttag av avgift för dagvatten för allmän platsmarkhållare har upprättats i dialog med berörda nämnder och kommunstyrelsen för att fördela kostnaden för allmän platsmark mellan förvaltare och fastighetsägare.

3.1.2 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att taxeföreskriften för Göteborgs Stad inte är helt ändamålsenligt utformad. Kretslopp och vattennämnden behöver utveckla hanteringen av föreskrifter och prislista för att uppnå vattentjänstlagens krav. Grunderna för avgifternas fördelning och hur de ska beräknas ska bestämmas i kommunens normgivning. För att uppfylla lagens krav behöver föreskrifterna omfatta beloppen i prislistan, alternativt hanteras i ett och samma ärende. I nuläget kan inte var och ett av dokumenten anses motsvara lagens krav på egen hand. Det handlar även om att normeringen ska vara tillgänglig och så lätt att förstå som möjligt.

Följaktligen behöver nämnden också säkerställa samstämmighet mellan prislistan, föreskrifterna och interna anvisningar. Förändringar i normeringen bör inte ske genom förändringar i prislistan, utan påföljande förändring i föreskriften. Risken är annars att det sker avgiftsuttag som motsäger eller inte är helt förankrade i stadens normering.

Fastighetsägarens möjlighet att parkoppla mätare och innebörden av detta behöver framgå av normeringen, likaså de nya benämningarna på vattenmätare.

Vi bedömer att fastighetsindelningen som endast omfattar småhus och övrig fastighet är något grov/trubbig när det gäller beaktandet av nyttoprincipen. Kategorin ”övrig fastighet” omfattar många olika sorters fastigheter med helt

skilda användningsområden och ändamål, och som därmed har olika stor nytta av vattentjänster. Fastighetsindelningen bör ses över.

Kretslopp och vattennämnden bör se över sammanslagningen av kategorier för dagvatten och om föreskrifterna säkerställer en skälig och rättvis fördelning av kostnaden för avledning av dagvatten från allmän plats. Det är inte helt tydligt hur kostnaden för avledning av dagvatten från allmän platsmark fördelas mellan fastighetsägare och allmänplatsmarkhållare.

Vi noterar att taxeföreskriften och prislistan har byggts på och ändrats under längre tid och omfattar vissa begrepp och lösningar som är unika för Göteborg. Kretslopp och vattennämnden bör i det fortsatta arbetet med att utveckla föreskrifterna i högre grad utforma taxan så att den är jämförbar med taxan i andra kommuner.

Kretslopp och vattennämnden rekommenderas att säkerställa att föreskrifterna för va-taxan utformas i enlighet med vattentjänstlagen.

3.2 Beräknas va-avgifterna utifrån nödvändiga kostnader och sker en rättvis och skälig fördelning av kostnader?

Nedan redovisar vi exempel på hur nödvändiga kostnader hanterats vid beräkningen av avgifterna. Sedan behandlas nödvändiga kostnader i relation till organisationen av va-verksamheten. Avslutningsvis beskriver vi hur avgifterna för dricksvattenleveranser till andra kommuner beräknas.

Det är av stor vikt att beräkningarna av underlaget till va-avgifterna är korrekta och att uppföljning sker av att det endast är nödvändiga kostnader som debiteras va-kollektivet.

I vissa fall framgår det av lagens förarbeten och av rättspraxis hur bedömningen ska ske av vad som är nödvändiga kostnader. Exempel på hur nödvändiga kostnader hanterats i Göteborgs Stad redovisas nedan.

Vidare så kan brister i styrning och organisation och felaktig redovisning, ge upphov till kostnader som inte är nödvändiga, eller riskerar att generera överflödiga kostnader som inte är skäliga att påföra va-kollektivet.

3.2.1 Underlag för anläggningsavgifter, bruksavgifter och dagvattenavgifter

I den årliga taxeprocessen tas underlaget fram till det årliga beslutet om prislistan för va-avgifter. I förslaget framgår eventuella höjningar eller sänkningar av va-taxan. Strategiska avdelningen vid Kretslopp och vatten ansvarar för att ta fram ärendet. Ekonomiavdelningen och avdelningen för Kundnära tjänster är delaktiga i processen genom att ta fram underlag. Avdelningen Projekt och utveckling ansvarar för informationen om investerings- och exploateringsprojekt.

3.2.1.1 Anläggningsavgifter

Anläggningsavgifterna ska täcka kostnaden för att ordna den allmänna va-anläggningen men får inte omfatta kostnader för drift och underhåll av anläggningen. Anläggningen får också finansieras av brukaravgifter.

Kommuner kan välja i vilken utsträckning de vill att anläggningsavgifter täcker kostnaden för utbyggnaden av va-anläggningen. Göteborgs Stads fullmäktige har beslutat att anläggningsavgiften från och med 2021 ska täcka 70 procent av investeringsutgifterna för nya anslutningar till va-anläggningen och för att bygga nytt ledningsnät.¹⁶ Därefter skulle en täckningsgrad¹⁷ på 100 procent eftersträvas.

Kretslopp och vattens beräkning av anläggningsavgiften baseras på kostnaden för utbyggnaden av va-anläggningen. Inga skriftliga anvisningar eller rutiner finns för hur anläggningsavgifterna ska beräknas, men strategiska avdelningen har tagit fram ett dokument under 2023 som redogör för hur anläggningsavgifterna och förslag på nivåer för prisökningarna ska tas fram. Beräkningen ska baseras på följande:

- a) **Exploateringsprojekt** – det vill säga, utbyggnad av VA-ledningar till detaljplaner som ska genomföras, planeras och samordnas av staden.
- b) **VA-upprustningsprojekt** – utbyggnad av VA-ledningar till bebyggda områden med enskilda VA-lösningar
- c) **Enstaka anslutningar (singelserviser)** – utbyggnad av servisledning till fastigheter i ett område där det redan finns ett ledningsnät.
- d) **LTA-pumpar** (pumpar för lätt trycksatt avlopp) –kostnader för inköp av spillvattenpumpar som kretslopp och vattennämnden ansvarar för.

Beräkningen av intäkterna ska i princip utgöras av priset för anslutningen multiplicerat med antal förbindelsepunkter för dricksvatten och dagvatten, debiterbara tomtytor och antal servisledningar. Förvaltningen uppger att det är svårt att genomföra den beräkningen till följd av avvikelser i detaljplaner, och förekomsten så kallade ”flexibla planer”, där va-anslutningar kan ändras i sena skeden.

Till följd av osäkerheten avseende hur verksamheten kan utföras under året baseras inte avgiften på faktiska kostnader utan på ett antal antaganden, prognoser samt tidigare års utfall.

Kostnader för va-utbyggnad utgår från senast tillgängliga prognos för innevarande år för investeringsutbetalningar samt beslutad investeringsbudget för exploatering, va-upprustning samt serviser/LTA-pumpar för nästa år.

I detta sammanhang kan noteras att kretslopp och vattennämnden har haft en lägre genomförandetak av investerings- och exploateringsprojekt än budgeterat. Ekonomisk uppföljning och budgetering av projekt är mer inriktad på projektets löptid, och sker inte årsvis.

¹⁶ KF 2018-12-20 § 18.

¹⁷ Med täckningsgrad avses, enligt Kretslopp och vatten, kassaflödestäckningsgrad, kvoten mellan inkomst (fakturerade anläggningsavgifter) och utgifter (inkomna leverantörsfakturer) ett visst år.

Beräkningen av intäkter från anläggningsavgifter utgår från prognostiserat antal va-anlutningar som är klara för fakturering. Ett antagande görs om att intäkterna står i proportion till antal anslutningsärenden. En bedömning sker av om antalet ärenden kommer öka eller minska. Prognosen för anläggningsavgifter används för att göra beräkningar av hur mycket avgifter behöver höjas och en procentuell intäktsökning tas fram som ger önskad kostnadstäckning.

Samtliga avgiftsparametrar höjs sedan med den framräknade procentsatsen vilket sedan presenteras i taxeärendet med årets prislista.

I enlighet med ett uppdrag från kommunfullmäktige den 25 november 2021 har kretslopp och vattennämnden låtit genomföra en utredning av innebörden av en lägre täckningsgrad för anläggningstaxan. I utredningen redovisas en uppföljning av ett rullande 3-årsmedelvärde, med utgångspunkt i lagens krav om återföring av resultat. Ett 15 års rullande medelvärde följs också upp, för att beakta likabehandlingsprincipen, då det anses motsvara en generation abonnenter. I ärendet redovisar kretslopp och vattennämnden att treårsperioden mellan 2020–2022, var första gången sedan 2012 som en täckningsgrad över 70 procent uppnåddes. Täckningsgraden per år kan variera stort.

En PM togs fram 2018, Anläggningsavgifter – riktlinjer för finansiering av va-investeringar. I samband med detta analyserades även täckningsgraden för respektive år.

Kretslopp och vattennämnden har inte följt upp täckningsgraden systematiskt i uppföljningsrapporter och i årsrapporter de senaste åren. I nämndens uppföljning går det inte att följa de olika avgifterna för sig, det vill säga uppdelat på anläggningsavgifter, bruksavgifter och avgifter för dagvatten.

I det årliga ärendet om va-taxan/prislistan som beslutas i fullmäktige, redogör kretslopp och vattennämnden för ekonomiska förutsättningar. Bakgrunden till eventuella höjningar av avgifterna redovisas och jämförelser genomförs med avgiftsnivåer i andra städer och regioner. I ärendet redovisas också prognoser på täckningsgraden för de närmaste 10 åren.

Taxehöjningar utgår från vilken investeringstakt som beslutas. Nämnden tar ställning till olika nivåer av kostnads- och utgiftsökningar. Beräkningar sker genom uppräkningsav kostnader och baseras i mindre utsträckning på en konkret planering av vilka stora projekt som beräknas genomföras under året.

3.2.1.2 Bruksavgifter

Det finns inga skriftliga anvisningar eller rutiner för framtagandet av bruksavgifter. Dock har förvaltningen under 2023 tagit fram underlag som beskriver processer och principer för beräkningar.

Enligt förvaltningen är grundprincipen för beräkningen av avgifterna att summan av intäkterna för respektive ändamål, det vill säga dricksvatten, spillvatten och dagvatten, ska motsvara kostnaderna för det ändamålet.

De nödvändiga kostnaderna bedöms med utgångspunkt i ekonomiskt utfall och en bedömning sker sedan av om ytterligare tjänster har tillkommit. Sedan sker

även en bedömning av nivåerna på försäljningsvolymerna utifrån utfall och prognoser.

Brukningsavgifterna är uppdelade i en fast och en rörlig del. Sedan 2017 är den fasta respektive rörliga andelen av brukningsavgifterna beslutad till 40 respektive 60 procent. Diskussioner pågår om andelen fasta respektive rörliga kostnader behöver ändras. Under de senaste åren har förbrukningen av vatten minskat, vilket minskar de rörliga intäkterna från brukningsavgifter.

En stor andel av kostnaderna för vattentjänster är fasta. Vid rättslig prövning har en hög andel fast avgift godkänts med motiveringen att kostnaderna är fasta. Samtidigt får andelen fasta avgifter inte bli för stor. Det kan stå i konflikt med EU:s ramdirektiv om att förorenaren ska betala. Det finns även risk för att det inte är en skälig fördelning av kostnader om andelen fasta kostnader blir för omfattande.

I förvaltningens tidigare ekonomisystem var det möjligt att ta fram funktionsindelade resultaträkningar, så att det gick att ta fram rapporter för kostnader per vattentjänst. Denna möjlighet finns dock inte sedan 2018. Av granskningen framgår att framtagandet av underlagen innehåller många manuella steg och att beräkningar sker i excel.

Ekonomisystemet medger inte heller analyser av olika delar av inbetalda avgifter, såsom fast och rörlig andel av brukningsavgifter. Alla intäkter kommer in på ett konto. Förvaltningens införande av kund-verksamhetssystemet Business for utilities (BFUS) och utökad användning av kodning i ekonomisystemet bedöms kunna förbättra möjligheten att ta fram underlag och följa upp kostnader.

Enligt förvaltningen finns ett behov av utveckling avseende projektavslut när det gäller investeringsprojekt, så att det blir tydligt när avskrivningar och kapitalkostnader börjar dras. Projektstyrningen behöver bli mer detaljstyrd och styrd utifrån vad som ska redovisas i projektverktyget och i ekonomisystemet. Kapitalkänslighetskostnader har inte fördelats ut på varje projekt.

Förvaltningen arbetar med att ta fram en ny ekonomimodell för att göra en mer grundlig uppföljning möjlig och för att kunna ta fram bättre rapporter och underlag med mindre manuell hantering.

Prognoser och uppgifter om intäktsvolymerna tas fram av enheten för mätarservice och enheten för kundanslutning vid avdelningen kundnära tjänster. Införandet av ny teknik och moderniseringen av mätare kommer, enligt förvaltningen, att medföra mer exakta uppgifter om förbrukningsnivåer och intäkter.

3.2.1.3 Avgifter för dagvatten

För att beräkna avgifter och intäkter för dagvatten så används en funktionsindelad resultaträkning enligt förvaltningen. Resultaträkningen är manuellt framtagen, då det inte finns möjlighet att ta fram motsvarande rapport i ekonomisystemet.

Utgångspunkten är den budgeterade kostnaden för dagvatten. Sedan sker även en fördelning enligt fördelningsmodellen för allmän platsmark. Vidare betraktas

kombinerade ledningar som dagvattenledningar. Det vill säga äldre ledningar där dagvatten och avloppsvatten rinner i samma ledning. Vid beräkningen av kostnader för dagvatten används schabloner i stor utsträckning. Det är inte helt tydligt hur kapitalkostnader, drift och reningskostnader fördelas på kombinerade ledningar.

3.2.2 Kapitaltjänstkostnader

En ansenlig andel av kostnaderna för va-anläggningen består av kapitaltjänstkostnader, det vill säga räntor och avskrivningar för investeringar i va-anläggningen.

Enligt vattentjänstlagens förarbeten så kan en internränta som motsvarar ett genomsnitt av räntorna på kommunens totala långfristiga låneskuld accepteras som nödvändig kostnad. Om det sker en särskild upplåning för den allmänna va-anläggningen, så ska internränta inte vara nämnvärt högre än den faktiska lånekostnaden för att anses som en nödvändig kostnad.¹⁸

Kretslopp och vattennämnden tar upp lån genom stadens koncernbank. För kretslopp och vattennämnden tillämpades stadens internränta tills för två år sedan, då en övergång skedde till kontokreditränta. Vid övergången till kontokrediträntan var internräntan högre än kontokrediträntan. I nuläget är internräntan lägre än kontokrediträntan. Internräntan kommer dock justeras och stiga till samma nivå över tid.

Det senaste årets räntenivåer har haft stor påverkan på kretslopp och vattennämndens kostnader och lett till svårigheter i prognostisering. Information om räntenivåer inhämtas från avdelning finans och koncernredovisning vid stadsledningskontoret. Under det senaste året har avdelningen övergått till månadsvisa ränteprognoser. Tidigare fick nämnden prognoser ett fåtal gånger om året, vilket enligt förvaltningen ledde till svårigheter att ta fram korrekta prognoser och budgetering.

Stadens övriga nämnder kompenseras för den ränta som erläggs. Eftersom va-kollektivet ska bära sina egna kostnader så blir också verksamheten mer känslig för fluktuationer i räntenivåer.

Investeringar i va-anläggningar utgörs av ”gröna” investeringar, vilka kan ge lägre räntenivåer. Av granskningen framgår inte att va-kollektivets ränta regleras specifikt för detta. Enligt avdelning finans och koncernredovisning innebär stadens internbankslösning att alla låntagare får ta del av samma grundränta där gröna rabatter inkluderas.

Av lagens förarbeten framgår att avskrivningar ska ske enligt plan på det historiska anskaffningsvärdet. Vilken metod som används för avskrivningar anges ha mindre betydelse så länge den inte ger upphov till vinst. Det är av vikt att dagens användare inte belastas med kostnader som framtida användare ska stå för.

¹⁹

¹⁸ Prop 2005/06:78 sid 87.

¹⁹ Ibid.

Avskrivningar för kretslopp och vattennämndens och Gryaabs anläggningar baseras på anläggningstillgångarnas ursprungliga anskaffningsvärde. Linjära avskrivningar sker över den beräknade nyttjandeperioden.

3.2.3 Översiktliga undersökningar och planering

Va-verksamhetens kostnader för undersökningsarbete och projektering som hänför sig till byggandet av en viss va-anläggning kan räknas in i underlaget till avgifter. Däremot är kostnader för översiktliga undersökningar och planeringsverksamhet något som bör bekostas av allmänna medel. I Göteborg finansieras va-planering oavsett nivå av va-kollektivet. Det gäller också övergripande planer såsom vattentjänstplanen och övrig långsiktig planering som inte är kopplad till konkreta projekt.

3.2.4 Pensionskostnader

Kretslopp och vattennämnden redovisar pensionsmedel enligt fullfonderingsmodellen. Enligt god redovisningssed och rådet för kommunal redovisning (RKR) ska dock blandmodellen tillämpas av kommuner. Ett argument för fullfonderingsmodellen är att den överensstämmer mer med de verkliga kostnaderna för pensionerna och ger en mer sann bild av pensionsskulden.

I Göteborgs Stad är det endast kretslopp och vattennämnden som tillämpar fullfondering. Redovisningsmässigt innebär fullfondering mer negativa konsekvenser för nämndens resultat. Kretslopp och vattennämndens årliga kostnad blir högre än för andra nämnder, då den omfattar nyintjänade pensioner samt värdesäkringen av hela pensionsåtagandet. Enligt stadsledningskontoret kan det dock variera över tid vilken modell som medför mest kostnader och påverkas exempelvis av inflationsnivån. Vid granskningen framgår även att det är möjligt att kretslopp och vattennämnden bär pensionskostnader som uppstått längre tillbaka i tiden och som egentligen avser skattekollektivet.

3.2.5 Nödvändiga kostnader och organisationen av va-verksamheten

Enligt förarbetena var ett av huvudsyftena med lagen om allmänna vattentjänster att åstadkomma en effektiv organisation för va-verksamheten och undvika onödiga kostnader för va-kollektiven.²⁰

Enligt lagen om allmänna vattentjänster är det den som *äger* va-anläggningen som är huvudman. Av kretslopp och vattennämndens reglemente framgår att nämnden är huvudman för va-anläggningen förutom för avloppsreningsverket Ryaverket och tunnlar till avloppsreningsverket som Gryaab AB äger. Kretslopp och vattennämnden är samtidigt också beställare av avloppsreningstjänster från Gryaab AB.

²⁰ Prop 2005/06:78.

Gryaab AB är ett delägt bolag som ägs till 70,6 procent av Göteborgs Stad(Stadshus AB). Övriga ägare är kommunerna Lerum, Partille, Mölndal, Härryda, Kungälv, Ale och Bollebygd. Av bolagets styrdokument såsom aktieägaravtal eller ägardirektiv framgår det inte att Gryaab är huvudman enligt vattentjänstlagen.

Av aktieägaravtalet för Gryaab AB, § 8 framgår att kommunerna ska betala bolagets självkostnad för omhändertagande och rening av avloppsvatten. Dock nämns inte principen om nödvändiga kostnader som har en striktare innebörd än självkostnadsprincipen.

Av utredningar som genomförts under de senaste åren, dels av stadsledningskontoret, dels på uppdrag av Kretslopp och vatten, framgår att Gryaab är att betrakta som huvudman för den del av va-anläggningen som Gryaab äger, även om detta inte framgår av styrdokumentet för bolaget. Det innebär att det finns två huvudmän för va-anläggningen i Göteborg.

Uppdelningen av va-anläggningen i en nämnd och ett delägt bolag innebär specifika förutsättningar för styrningen av va-verksamheten. Vid tidigare granskning av huvudmannaskapet och kretslopp och vattennämndens beställarroll har stadsrevisionen bedömt att ansvarsfördelningen och formuleringarna avseende huvudmannaskapet för stadens va-anläggning varit överlappande och otydliga. Olika styrdokument på va-området innehåller olika och ibland motstridiga formuleringar avseende huvudmannaskapet för den allmänna va-anläggningen.

Stadsledningskontoret har genomfört en översyn av kretslopp och vattennämndens reglemente under 2023 där syftet bland annat var att förtydliga formuleringarna avseende huvudmannaskapet för den allmänna va-anläggningen. Det justerade reglementet ²¹innebär att nämnden undantas ansvaret för spillvattenrening och tillhörande avloppstunnelnät som ankommer på annan styrelse, det vill säga Gryaabs styrelse. Av reglementet framgår nu även att nämnden ska bevaka va-kollektivets intressen i taxehänseende.

Stadsrevisionen har i tidigare granskning av kretslopp och vattennämndens uppdrag som huvudman och beställare, rekommenderat nämnden att upprätta ett system för styrning och kontroll av avloppshanteringen.

Ledningen för Kretslopp och vatten och Gryaab AB har i olika sammanhang haft skilda uppfattningar om vilken information kretslopp och vattennämnden behöver ha tillgång till som huvudman. Det har handlat om vilka principer som gäller för beräkningen av avgiften till Gryaab och hanteringen av obeskattade reserver och sidointäkter från avloppsreningen. Det gäller främst hur och när dessa intäkter ska återbetalas till va-kollektivet, och i vilken utsträckning Gryaab är fria att disponera resultatet över tid.

Kretslopp och vattennämnden har möjlighet att yttra sig i Gryaabs ärenden av principiell beskaffenhet och större vikt när dessa lyfts till fullmäktige.

Att Gryaabs anläggning är en del av va-anläggningen och betydelsen av vattentjänstlagen som speciallagstiftning har inte beaktats i större utsträckning i

²¹ Kretslopp och vattennämndens reglemente beslutades av fullmäktige 29 februari 2024.

bolagets styrdokument. I 12 § ägardirektivet anges exempelvis att bolaget i sin ekonomiska planering ska tillse att låga avgifter går hand i hand med en tillfredsställande soliditet. Vattentjänstlagen och principen om nödvändiga kostnader och självkostnadsprincipen medger inte att större reserver byggs upp eftersom överskott och underskott ska regleras mot va-kollektivet inom tre år²². Vattentjänstlagen säger dock ingenting om när intäkter byggs upp av sidoverksamhet. Hur nivån på soliditeten ska avvägas mot principerna om självkostnad och nödvändiga kostnader har inte definierats närmare i styrdokument och/eller riktlinjer. Inte heller beaktas de fall då intäkter byggs upp av sidoordnad verksamhet.

Ordningen för hur frågor om styrning ska lyftas i de fall Kretslopp och vatten och Gryaab AB inte är ense har inte definierats. Nämnden och bolaget är olika juridiska personer och styrs på olika sätt. Dessutom finns ett ägarråd för Gryaab med representanter från samtliga delägande kommuner. Detta ägarråd ska dock inte fatta beslut, samtidigt som det ska representera ägarna. Ägarrådet ska inte heller vara företrädare för kommunerna i förhållande till bolaget eller tredje man.

I princip har inte kretslopp och vattennämnden några direkta styrmedel att ta till i sin beställarroll, som ansvarig för avgiftsuttaget och för att bevaka va-kollektivets intressen. Det finns inget avtal att beställa ifrån. Även om det av kretslopp och vattennämnds reglemente framgår att nämnden ska bevaka va-kollektivets intressen, så finns inget fastställt forum för nämnden och styrelsen för Gryaab AB.

Kretslopp och vattennämnden ställde år 2022 en fråga till Gryaabs styrelse brevledes avseende minskat avgiftsuttag till följd av att Gryaabs ökade vinster från biogASFörsäljning. Gryaab reducerade då avgifterna till kommunerna, dock inte med hela överskottet för 2022 vilket nämnden föreslagit. Enligt Gryaab har styrelsens, ägarnas och Teknisk och ekonomisk delegation (TED) krav på ett jämnt avgiftsuttag varit en styrande princip för hur avgifterna till kommunerna regleras. I samband med att en ny ekonomisk strategi har beslutats under 2023 är den styrande principen nu att Gryaab över tid ska ha en soliditet på 10 procent.

Teknisk och ekonomisk delegation (TED) är ett samarbetsforum på tjänstemannanivå. Det är inte tydligt vilka befogenheter Kretslopp och vatten har som va-kollektivets företrädare i detta forum. Både Gryaab och Kretslopp och vatten uppger att en fungerande samverkan i huvudsak är personberoende.

I samband med stadsrevisionens uppföljning av granskningen av huvudmannaskapet för va-verksamheten, hänvisar stadsledningskontoret till att kretslopp och vattennämnden kan adressera Stadshus AB om det finns oklarheter exempelvis i styrdokument för Gryaab. Stadsledningskontoret hänvisar även till att kretslopp

²² En något längre tid godtas om huvudmannen har antagit en plan som visar hur regleringen av överskott/underskott ska ske.

och vattennämnden behöver lyfta frågan med de andra delägande kommunerna om de anser att aktieägaravtalet behöver justeras.

Både Gryaab och Kretslopp och vattens ledning anser att de tekniska samarbetsprojekten fungerar bra mellan nämnd och bolag. Det är främst i ekonomiska frågor som det finns olika uppfattningar om tolkningen av nödvändiga kostnader och hur överskott och underskott ska regleras.

Principen om nödvändiga kostnader behöver övervägas så att inte parallella organisationer byggs upp. Vid granskningen noteras exempelvis att både Gryaab AB och Kretslopp och vatten har ackrediterade laboratorier i sina organisationer. Tidigare använde Gryaab Kretslopp och vattens laboratorium. Innan Gryaab fattade beslutet att ackreditera det egna laboratoriet gjordes en utredning som visade att fördelarna med att ha ett eget ackrediterat laboratorium övervägde.

3.2.6 Resurser som tas i anspråk av skattekollektivet

Ett av de projekt som anges ha högst prioritering vid kretslopp och vattennämnden är ledningarna för tekniskt vatten till NOVO Energy AB:s anläggning, det vill säga samarbetet mellan Northvolt AB och Volvo Car AB. Projektet är finansierat av avgifter genom ett avtal med NOVO Energy. Enligt stadsledningskontoret är riskerna i projektet/verksamhetsområdet knutna till skattefinansierad risk för att inte belasta va-kollektivet. Dock tas resurser i anspråk i form av projektledare och bygglidare från Kretslopp och vatten. Det innebär att personella resurser som skulle använts för va-anläggningen och va-kollektivets projekt tas i anspråk av en extern aktör via skattekollektivet och att det uppstår alternativkostnader för va-kollektivet till följd av investeringen.

3.2.7 Avtal om dricksvatten med andra kommuner

Göteborgs Stad levererar dricksvatten till fyra kranskommuner: Ale, Partille, Öckerö och Mölndal. Avgifterna för tjänsterna utgår från avtal som Göteborgs Stad har slutit med kommunerna. I enlighet med vattentjänstlagen, så ska de avgifter som tas ut av kommunerna baseras på nödvändiga kostnader för att ordna anläggningen.

De ursprungliga avtalen tecknades 2009 för Mölndal, Öckerö och Partille samt 2010 för Ale. Fördelningen av kostnaderna till kommunerna utgick ifrån dåvarande produktionskostnaderna för dricksvattnet och utgifter för relevanta delar av ledningsnätet. Hänsyn togs även till om kommunen var helkund, såsom Öckerö, eller om det handlade om köp av överskottsvatten (Partille). Mölndals kommun säljer vattnet vidare till Härryda kommun. Avgifterna har sedan dess räknats upp årligen med den procentuella ökningen av den årliga rörliga förbrukningsavgiften i Göteborg. En översyn av avtalen mellan Göteborgs Stad och

kommunerna genomförs i nuläget inom ramen för projektet Stärkt vattenförsörjning inom Göteborgs Regionen (SVAR)²³.

Av intervjuerna och vid jämförelse av priser för vattnet framgår att avgifterna till kommunerna uppskattas ligga lägre i förhållande till avgifterna för Göteborg Stads va-kollektiv. Avgifterna till kommunerna är knutna till förbrukning. Men nyttan av att ha tillgång till anläggningen avspeglas inte i avgiften. Avgifterna speglar inte de utgifter som Göteborgs Stad har för investeringar som övriga kommuner också har nytta av. Sedan 2009–2010 har omfattande investeringar skett i Göteborgs anläggningar.

3.2.8 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att kretslopp och vattennämnden behöver utveckla hanteringen av taxor och va-avgifter utifrån vattentjänstlagens krav på nödvändiga kostnader och en rättvis och skälig fördelning av kostnader.

Kretslopp och vattennämnden behöver kunna ta fram sammanställningar som visar fördelningen av kostnader och intäkter för respektive vattentjänst. I nuläget går det inte att följa de olika intäktsslagen i nämndens redovisning och uppföljningsrapporter. Även anläggningsavgiftens täckningsgrad är en viktig parameter att styra mot och följa upp i delårsrapporter och årsredovisningar.

Omfattande manuell hantering sker för att ta fram beräkningsunderlag för taxorna. Den manuella hanteringen av uppgifter behöver minska. Det är positivt att nämnden nu har infört ett nytt kund-verksamhetssystem och det är angeläget att arbetet med att utveckla en ny ekonomimodell prioriteras för att förbättra uppföljningen.

Beräkningen av avgifter utgår i huvudsak från antaganden, prognoser och tidigare utfall. Långsiktig styrning, prioriteringen av projekt och verksamhet och effektivisering behöver få ett större genomslag i taxeberäkningen. Beräkningen av avgifter behöver samordnas med planeringen av projekt och verksamhet. Verksamheten behöver också utveckla rutinerna så att projekt följs upp och budget fördelas per år. Ett närmare samarbete mellan projektverksamheten, strategiska avdelningen och ekonomiavdelningen behövs i det avseendet.

Kretslopp och vattennämnden och kommunstyrelsen behöver samverka för att utreda hanteringen och finansieringen av de kostnader som va-kollektivet i nuläget står för men som skattekollektivet ska bekosta. Det gäller bland annat att utreda vilka delar i va-planeringen som kan bedömas vara översiktliga och som angår staden som helhet. Denna del av planeringen ska inte va-kollektivet bekosta.

Hanteringen av pensionskostnader vid kretslopp och vattennämnden behöver ses över. Principen om fullfondering som tillämpas är inte i enlighet med RKR:s rekommendationer och medför att va-kollektivet riskerar att betala högre

²³ Syftet med projektet är att säkra och stärka regionens vattenförsörjning på ett effektivt sätt. Projektet ska bland annat ta fram modeller för hur kommuner kan samverka på området för att säkerställa vattenförsörjningen. Se webbplats: [SVAR –Stärkt vattenförsörjning inom GR | Göteborgsregionen \(GR\) \(goteborgsregionen.se\)](https://svar.goteborgsregionen.se)

kostnader än vad som kan anses nödvändigt. I samband med detta behöver nämnden och kommunstyrelsen även reda ut om det finns pensionskostnader som va-kollektivet står för, som egentligen är skattekollektivets ansvar.

Kommunstyrelsen och kretslopp och vattennämnden behöver även se över området gröna investeringar för att säkerställa att va-kollektivet i tillräcklig utsträckning får ta del av de förmånliga villkor som investeringarna för med sig.

Med den nuvarande organisationen av va-verksamheten, dels i en nämnd, dels i ett delägt bolag, finns det risk för att det uppstår kostnader som inte kan anses nödvändiga. Det kan exempelvis ske om samarbetet är ineffektivt eller inte fungerar eller om parallella organisationer byggs upp. I nuläget är en fungerande samverkan i stor utsträckning personberoende. Enligt kretslopp och vattennämndens reglemente så ska nämnden bevaka va-kollektivets intressen, det finns dock inget tydligt forum för nämnden att utöva detta ansvar. Det finns inte heller formulerat i Gryaabs styrdokument. Kommunstyrelsen behöver tydliggöra formerna och befogenheterna för hur kretslopp och vattennämnden ska kunna bevaka va-kollektivets intressen i förhållande till Gryaab AB. Det gäller i synnerhet uppföljningen av att va-kollektivet endast står för nödvändiga kostnader.

Kommunstyrelsen, kretslopp och vattennämnden, Gryaab AB och Stadshus behöver säkerställa att samtliga styrdokument på va-området är samstämmiga och likalydande avseende huvudmannaskapet. Vattentjänstlagen som utgångspunkt behöver stärkas i Gryaabs styrande dokument. Vattentjänstlagens bestämmelser behöver få en tydligare roll i styrningen av bolaget.

Kapitaltjänstkostnader kommer att tillta de närmaste åren. Det är av vikt att kretslopp och vattennämnden och kommunstyrelsen bevakar utvecklingen och säkerställer att hanteringen av kapitaltjänstkostnader sker i enlighet med vattentjänstlagen.

Vi noterar vidare att kretslopp och vattennämndens högst prioriterade projekt i nuläget, ledningen för tekniskt vatten till NOVO Energy AB inte avser va-verksamhetens anläggningar utan en investering som är bekostad av en extern part via skattekollektivet. Kommunstyrelsen och kretslopp och vattennämnden behöver säkerställa att inte va-kollektivet belastas av projektet i form av att resurser tas i anspråk som ska användas till va-anläggningen.

Det är positivt att en översyn pågår av de avtal som tecknats med andra kommuner om försäljning av dricksvatten. Nuvarande avtal baseras på inaktuella förhållanden och beräkningar. Det är angeläget att beräkningarna beaktar utgifter för investeringar i Göteborgs Stads anläggningar, för att i förlängningen säkerställa att va-kollektiven betalar skäliga och rättvisa avgifter.

Mot bakgrund av granskningens resultat lämnar revisionskontoret följande rekommendationer:

Kretslopp och vattennämnden rekommenderas att vidta åtgärder för att förbättra systemen och rutinerna för uppföljning av avgifterna för vatten och avlopp.

Kretslopp och vattennämnden, kommunstyrelsen och Gryaab AB rekommenderas att i samverkan vidta åtgärder för att säkerställa att va-kollektivet endast står för nödvändiga kostnader för va-anläggningen.

Kommunstyrelsen rekommenderas att utreda formerna för hur kretslopp och vattennämnden i enlighet med reglementet ska kunna bevaka va-kollektivets intressen i förhållande till Gryaab AB

Kretslopp och vattennämnden rekommenderas att säkerställa att avgifter till andra kommuner utöver kostnader för drift och underhåll också beaktar utgifter för investeringar i va-anläggningen.

3.3 Beräknas avgiften för avloppsreningen utifrån nödvändiga kostnader?

Gryaab AB beräknar avgiften för avloppsvattenhanteringen och fakturerar de delägande kommunerna. Fördelningen av avgiften mellan kommunerna baseras på information från flödesmätare som sitter i tunnelsystemet för respektive kommun. Kretslopp och vatten samlar in den mätdata som faktureringen baseras på.

Den sammanlagda avgiften som debiteras ut till de delägande kommunerna har baserats på Gryaabs totala kostnader. En preliminär beräkning genomförs som faktureras till kommunerna och när utfallet för året är fastställt så justeras avgiften. Utifrån Gryaabs ekonomiska strategi från 2023 styrs avgiftsuttaget de kommande åren utifrån att bolaget ska gå med årliga underskott, reducera de obeskattade reserverna och sänka soliditeten.

Avgiften till de delägande kommunerna fördelas till 80 procent på debiterat spillvatten. 20 procent av avgiften beräknas på uppmätt avloppsvolym, det vill säga den mängd avloppsvatten som kommer in i anläggningen från respektive kommun. Fördelningen 80/20 har legat fast sedan 1983, men utreddes 2013 i samband med en genomlysning av fördelningsmodellen, och 2019. Avloppsvatten är till 40 procent spillvatten, resterande är regn och inläckage.

Enligt bolaget relaterar inte uppdelningen 80/20 till vad som är skäligt. Skäligheten i avgiftsfördelningen, enligt bolaget, är att fördelningen sker genom att man mäter och fördelar kostnaderna. Avgiften är relaterad till hur mycket respektive kommun skickar till anläggningen och är linjär till hur mycket vatten som skickas till anläggningen.

Det sker ingen kvalitetsbedömning på det vatten som kommer in i anläggningen för respektive kommun. Enligt Gryaab saknas det en formel för hur stor andel en kommun har i anläggningen som omfattar respektive kommuns belastning. Det finns inte heller gemensamma principer för detta på nationell nivå.

Avgifterna är relaterade till de årliga kostnaderna. Där ingår även kapitaltjänstkostnader. Inga specifika riktlinjer eller modeller finns för hur kommunerna finansierar investeringar i anläggningen.

Gryaab står inför en stor investering i utbyggnaden av Nya Ryaverket. Styrelsen beslutade i maj 2022 att hemställa om ett ställningstagande avseende inriktningsbeslut gällande investering av kapacitetsutveckling av Ryaverket till samtliga delägarkommuner. Av hemställan framgår att de delägande kommunerna ska bidra med ett aktieägartillskott i form av skattemedel. Tillskottet ska utgöra soliditeten i bolaget, och ersätta bolagets obeskattade reserver som ska regleras mot va-kollektivet. Bolaget har haft en soliditet på ungefär 10 procent och tillskottet ska motsvara en soliditet på 10 procent då Nya Rya har färdigställts. Beslutet har tillstyrkts av respektive kommunfullmäktige.

Ett ägartillskott innebär i princip att finansieringen av anläggningen går över till att vara delvis skattefinansierad. I beslutsunderlagen till styrelsen och till fullmäktige, sker ingen direkt analys av att Göteborgs Stad för en del av va-anläggningen går ifrån principen om att vara avgiftsfinansierad. Som en följd av vattentjänstlagens bestämmelser finns inget krav på soliditet, överskott ska betalas tillbaka till va-kollektivet enligt Va-nämndens uttalande.

Den samlade investeringen i Nya Rya har uppskattats till mellan 4–6 miljarder kronor. Beloppet är enligt Gryaab en tidig uppskattning och har ännu inte gått att beräkna utan är bedömt utifrån en ekonomiskt hållbar ram i relation till den ekologiska och sociala hållbarheten som investeringen ger. Investeringen kommer medföra en ökning om 25–50 procent av de delägande kommunernas avgifter för avloppsreningen från och med 2028.

3.3.1 Sidointäkter från avloppshanteringen – biogas och tekniskt vatten

Gryaab har ett antal verksamheter som genererar sidointäkter i sin verksamhet. Gryaab genomför bland annat rötning av slam och tillverkar råbiogas som säljs vidare till Göteborg Energi AB. Göteborg Energi och Gryaab har avtalat om hur intäkterna från biogasen ska fördelas och Gryaabs styrelse har tagit ställning till avtalet. Tidigare har försäljningen skett till självkostnadspris till Göteborg Energi. Fördelningen av intäkten för biogasen utgår inte från en faktisk beräkning.

Göteborg Energis anläggning ligger förbunden med Gryaabs via rörinfrastruktur vilket är en förutsättning för att kunna transportera gasen. Det finns ingen annan aktör som har samma förutsättningar och Gryaab har därför ej erbjudit gasen den till andra bolag.

Innan Gryaab tecknade avtal med Göteborg Energi undersöktes dock möjligheten att använda en annan aktör eller att hantera hela frågan i egen regi. Gryaab kom fram till att alternativet att fortsätta med Göteborg Energi var det mest hållbara alternativet både ur ekonomisk och ekologisk synvinkel.

Gryaab har upparbetat obeskattade reserver i bolaget. De obeskattade reserverna har varit uppe för diskussion med Kretslopp och vatten, då Va-nämndens uttalande anger att eventuella överskott ska betalas tillbaka inom tre år.

De obeskattade reserverna består av överavskrivningar eller avsättning till anläggningsreserv. Skattemässiga avskrivningar har gjorts utöver de planliga avskrivningarna.

Den vinst som uppstått har enligt Gryaab uppkommit genom sidointäkterna som inte omfattas av vattentjänstlagen. Sidointäkterna och den anläggning som genererar dessa är inte särredovisad från va-kollektivet i bolagets årsredovisning.

För att beräkna överskottet från sidointäkterna för biogasaffären gör Gryaab avdrag från resultatet för driftkostnader, personal och avskrivningar. Dock framgår det inte av årsredovisningen hur va-kollektivet kompenseras för användningen av anläggningen som va-kollektivet investerat i. Gryaab lyfter i detta sammanhang att egenfinansieringen av Gryaabs verksamhet har ökat från 12 procent år 2017 till 25 procent 2023 som ett exempel på hur va-kollektivet kompenseras. Samtidigt delar Gryaab uppfattningen att redovisningen kan förbättras.

Enligt Kretslopp och vatten tillhör slammet som genomgår rötningsprocessen till biogas va-kollektivet, och därmed ska även intäkterna hanteras enligt vattentjänstlagen, och komma va-kollektivet till godo inom loppet av tre år. Gryaabs ledning anser att intäkterna ska komma va-kollektivet till nytta, men anser inte att va-nämndens uttalande om att återföra överskott inom tre år är tillämpligt för dessa intäkter, utan att bolagets styrelse ska avgöra hur och när de återbetalas. Intäkterna har ackumulerats i obeskattade reserver.

Kretslopp och vattennämnden har fått i uppdrag att bygga en ledning för tekniskt vatten till NOVO Energy AB:s batterifabrik. Ledningen finansieras av NOVO Energy genom en avgift men arbetet genomförs av Kretslopp och vattens anställda. Det tekniska vattnet är vatten från Ryaverket. Med tekniskt vatten avses vatten som genomgått reningsprocessen och som används som kylvatten till anläggningar. Vattnet blir uppvärmt och skickas sedan vidare till recipienten, det vill säga den slutliga mottagaren av vattnet. Intäcks- och finansieringsmodellen för tekniskt vatten till NOVO Energys anläggning har inte varit helt fastställd förrän nyligen.

Tekniskt vatten är ett område som juridiskt sett inte bedömts lyda under vattentjänstlagen. Samtidigt är det va-kollektivets resurser som används till investeringen i anläggningen. Personella resurser som annars skulle ha använts till investeringar för va-kollektivet. Det tekniska vattnet kommer från en process i en anläggning som va-kollektivet har betalat med investeringsmedel.

Frågor som kommit upp mellan Kretslopp och vatten och Gryaab i dessa sammanhang handlar om hur sidointäkterna ska hanteras. Vissa sidointäkter behöver inte hanteras enligt vattentjänstlagen, samtidigt är anläggningen va-kollektivets.

3.3.2 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att Gryaabs redovisning av nödvändiga kostnader och sidointäkter för avloppsreningen kan utvecklas.

Gryaab är huvudman över va-anläggningen för avloppsvattenrening. Vattentjänstlagen behöver därför tillämpas avseende redovisningsprinciper. Intäkter och kostnader från sidoordnad verksamhet behöver särredovisas. Gryaab behöver säkerställa att va-kollektivet kompenseras för samtliga kostnader för sido-verksamheten. Det gäller även de delar av anläggningen som genererar intäkterna, och som va-kollektiven finansierat.

Revisionskontoret noterar att Gryaabs soliditet kommer att minska fram till 2028 och därmed regleras obeskattade reserver och bolagets överskott. Soliditeten kommer sedan utgöras av skattemedel. När finansieringen av va-anläggningen till del övergår till skattefinansiering så behöver det framgå tydligt av beslutsunderlagen. Analyser behöver göras utifrån vattentjänstlagen av vad avsteg från självkostnadsprincipen innebär. I princip innebär skattefinansiering att även de som inte använder anläggningen bekostar den. Det innebär också att fastighetsägare betalar dels en avgift, dels betalar skatt för samma tjänst.

Avseende intäkten från biogas och hur den fördelas mellan Gryaab och Göteborg Energi så behöver fördelningen utgå från en faktisk beräkning. Gryaab behöver aktivt följa upp att konkurrensregler följs avseende biogasen.

Kommunstyrelsen behöver ta fram principer för hur sidointäkter ska hanteras och redovisas inom va-verksamheten. Principerna behöver ta hänsyn till vattentjänstlagens krav på självkostnad och nödvändiga kostnader, samtidigt som de också ska beakta konkurrensregler.

Gryaab AB rekommenderas att säkerställa att vattentjänstlagen följs vad gäller intäkter och kostnader från sidoordnad verksamhet och att dessa redovisas separat.

Kommunstyrelsen rekommenderas att tydliggöra vilka principer som gäller för intäkter från sidoordnad va-verksamhet ska hanteras och hur dessa ska återföras till va-kollektivet.

3.4 Tillämpas taxan i enlighet med föreskrifterna och prislistan?

För att kunna bedöma om taxan tillämpas korrekt har vi granskat hur fakturaunderlag tas fram. Vi har även granskat vilken uppföljning och kontroll som sker av avgifterna.

Avdelningen Kundnära tjänster vid Kretslopp och vatten, bildades 2020 och syftade bland annat till att säkerställa intäktsprocessen och få en förbättrad intern kontroll över intäkterna. Under perioden 2020–2023 har tyngdpunkten legat vid implementeringen av ett nytt kund- och verksamhetssystem, Business for Utilities (BFUS).

Kundnära tjänster ansvarar för faktureringen för vatten och avlopp- och avfalls-tjänster. Vid avdelningen arbetar två enheter med budget, uppföljning och försäljningsprognoser för va-avgifter: Mätarservice och Kundanslutning. Vid dessa avdelningar mottas ansökningar, anslutningar upprättas, kundavtal sluts,

mätningar genomförs och underlag för fakturering skapas. Enheterna inom Kundnära tjänster hanterar även kundfordringar och analyserar sålda volymer samt tar fram prognoser för årets försäljning.

3.4.1 Anläggningsavgifter

Underlaget för anläggningsavgifter tas fram av enheten för kundanslutning vid Kundnära tjänster. Enheten ansvarar för att upprätta nya anslutningar till va-anläggningen. Samtliga ansökningar om anslutning omhändertas av enheten och ungefär 6–7 anslutningar upprättas per månad.

Av granskningen framgår att ett arbete har genomförts under de senaste åren av enhetens utvecklingsledare för att ta fram processer och skriftliga rutiner och arbetssätt samt för att introducera nyanställda. Enheten har haft relativt hög personalomsättning och processerna har inte kartlagts tidigare.

Kund-verksamhetssystemet BFUS, Business for utilities har införts under hösten 2023. Vid en anslutning så registreras avgifterna i kund-verksamhetssystemet, och avgiften kontrolleras av ytterligare en handläggare. Enligt förvaltningen tillämpas alltid tvåhandsprincipen för att säkerställa att avgiften är korrekt. Sedan sker även kontroll genom attest.

Vid intervjuerna lyfts att det nya kund-verksamhetssystemet innebär att man slipper felkällor som härrör till manuell handläggning, som exempelvis blanketter som skickas mellan enheter. I det föregående systemet gick det inte att se vem som hade registrerat uppgifter, nu är det möjligt att se vem som registrerat uppgifter och om de ändras.

Av granskningen framgår att det inte sker en aktiv uppföljning av avgifter utan att kontrollerna bedöms vara inbyggda i systemet genom attestantfunktionen och tvåhandsprincipen. Då BFUS införts nyligen har inte andra former av kontroll införts än, men tidigare har kontroller genomförts genom slumpmässigt utvalda stickprov.

Enheten Kundanslutning måste i enlighet med vattentjänstlagen förmedla till fastighetsägaren var ledningarna ligger innan fakturan skickas till kunden. Kontroll sker även av att fastighetsägaren innehar lagfart.

3.4.2 Brukningsavgifter

Enheten för Mätarservice, vid avdelningen Kundnära tjänster, ansvarar för mätaravläsningen som utgör underlaget till fakturorna för brukningsavgifter. Enheten är också ansvarig för försäljning.

Mätaravläsning kan ske på flera sätt, både manuellt och automatiskt. När avläsningar av mätare kommer in till enheten för mätarservice så bevakas varningssignaler som uppstår vid eventuella avvikelser. Avvikelser kommer i listform som manuellt går igenom på enheten. I regel handlar det om höga belopp som avviker från normalbilden för exempelvis villakunder. Inga specifika stickprovskontroller genomförs i övrigt eftersom systemet larmar när avvikelser uppstår.

En egenkontrollplan har tagits fram som avser Kundservice som omfattar brukningsavgifter.

Den stora felkällan uppges vara manuell självavläsning då brukare kan blanda ihop siffror, men detta är något som fångas upp av systemet och justeras till nästa avläsning.

Förvaltningen har tidigare varit kontrollorgan för vattenmätarna men nu upphandlas tjänsten. Swedac genomför den årliga tillsynen av vattenmätare.

Av granskningen framgår att inga processer har kartlagts inom mätarservice, men att intäktsprocessen har kartlagts på övergripande nivå i förvaltningen. Ett årshjul har upprättats och dokumenterade rutiner finns för vissa områden.

Anvisningar för tillämpning av brukningstaxa har tagits fram och tillämpas sedan 2023. Anvisningarna är inte helt samstämmiga med föreskrifter och prislistan.

En ny typ av mätare är under införande vilket enligt enheten kommer att innebära flera förbättringar och effektivisering av avläsningsprocessen. Det kommer även att innebära att fakturaunderlagen kommer att innehålla mer exakt och aktuell information.

Innan införandet av det nya kund-verksamhetssystemet har kundprocesserna hanterats i tre olika system. Införandet av kund-verksamhetssystemet innebär att antalet felkällor kommer att minska och att fakturering och uppföljning kan ske med mer regelbundna intervall.

Vid granskningen framgår att vattenförsäljning till ett antal stora kunder står för en stor andel av intäkterna. Bostadsbolag, grannkommuner, kommunala bolag samt övriga bolag hör till de största kunderna.

3.4.3 Fakturering

Ansvar för faktureringsprocessen vilar i nuläget på projektorganisationen ARGOS som genomför införandet av kund-verksamhetssystemet BFUS. Ansvar kommer att överlämnas till linjeorganisationen när projektet är avslutat.

Av granskningen framgår att BFUS har inbyggda kontroller i flera steg. Kontroller genomförs vid avdelningen för kundnära tjänster samt vid ekonomiavdelningen. Efter dessa kontroller exporteras fakturaunderlag till ett fakturerande system. Det finns i nuläget ingen fastställd kontrollrutin för detta system.

Enhetscheferna vid Mätarservice och Kundanslutning ska genomföra uppföljningar och tar fram prognoser för intäkter fyra gånger per år. Eventuella avvikelser från budget/prognos och föregående års utfall förtydligas av berörd affärsansvarig.

Kundnära tjänster har kartlagt intäktsprocessen i ett flödesschema med utgångspunkt i det nya kund-verksamhetssystemet. Syftet har varit att förtydliga gränssnittet mellan de olika berörda avdelningarna på förvaltningen.

Av granskningen framgår att det ännu inte är tydligt i organisationen vem som ansvarar för implementeringen av den prislista som den strategiska avdelningen tar fram årligen.

Av intervjuerna framgår att det finns styrande dokument och rutiner för faktureringsprocessen men att efterlevnaden brister.

Vid granskningen anger avdelningen Kundnära tjänster att det finns ett antal utvecklingsområden när det gäller faktureringen av avgifter. Däribland egenkontrollen vid implementering av prislistor, egenkontroller och stickprov på fakturaunderlag och att processansvaret för faktureringsprocessen behöver utvecklas.

I samband med de första faktureringarna genom BFUS uppstod problematik med att fakturor skickades ut flera gånger.

3.4.4 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att uppföljningen och interna kontroller ännu inte har utvecklats i tillräcklig utsträckning för att säkerställa att taxan tillämpas i enlighet med föreskrifter och prislistan.

Det är positivt att ett nytt kund-verksamhetssystem har införts och att anslutningsenheten har genomfört ett arbete för att kartlägga de interna processerna och upprätta skriftliga rutiner. Dessa rutiner behöver nu förankras och egenkontroller behöver genomföras av de moment som bedöms som riskfyllda.

Införandet av ny teknik i kombination med införandet av kund-verksamhetssystemet innebär goda förutsättningar för förbättrade underlag för fakturering av brukningsavgifter. Anvisningarna för tillämpning av va-taxan behöver ses över så att den överensstämmer med föreskrifterna och prislistan.

Revisionskontoret noterar att Kundnära tjänster analyserat brister och formulerat utvecklingsområden avseende faktureringsprocessen och den interna kontrollen. Det är en bra utgångspunkt för det fortsatta arbetet att säkerställa en korrekt tillämpning av va-taxan.

Revisionskontoret lämnar följande rekommendation:

Kretslopp och vattennämnden rekommenderas att arbeta för att stärka den interna kontrollen i faktureringsprocessen.

3.5 Reglerar va-verksamheten skuld och fordran till va-kollektivet?

I enlighet med Va-nämndens uttalande bör överskott och underskott jämnas ut inom tre år. En något längre tid kan godtas om huvudmannen har antagit en plan som visar hur regleringen skall ske. Regleringen av fordran/skuld kan

exempelvis ske genom att taxan höjs, eller sänks. Ett överskott respektive underskott ska vara väsentligt för att dessa regler ska tillämpas.²⁴

Kretslopp och vatten redovisar skulder respektive fordran till va-kollektivet i uppföljningsrapporter och i årsredovisningen. Kretslopp och vattennämndens årsredovisning omfattar nämndens skuld till va-kollektivet.

Det är inte helt klart om beräkningen av skuld och fordran skett genom att särskilja va-kollektivet, eller om verksamheter som är skattefinansierade ingått i beräkningen.

Tabell 2 Ur årsredovisning för kretslopp och vattennämnden 2022 och 2023

Tkr	2020	2021	2022	2023
Skuld/fordran till abonnent	20 988	-39 097	- 2 097	-51 600

I särredovisningen för va-anläggningen för 2022 redovisas följande skuld/fordran till abonnent:

Tabell 3 Ur särredovisning va-verksamheten 2022

Tkr	2021	2022
Skuld/fordran till abonnent	-29 597	-7 261

I särredovisningen har kretslopp och vattennämndens och Gryaab AB:s balans- och resultaträkningar lagts samman. Det går inte att utläsa vilken andel av underskott/överskott verksamheterna redovisar. I princip ska avgifterna till va-kollektivet baseras på särredovisningen.

Av Gryaabs årsredovisning framgår inte en specifik uppföljning och redovisning av skuld och fordran till va-kollektivet.

Underskottet för 2022 kan inte bedömas som väsentligt. Därmed ska fordran på va-kollektivet vara återställt senast vid 2025 års utgång. Av kretslopp och vattennämndens verksamhetsplan för 2024 framgår att nämndens planerade avgiftshöjning om 13,5 procent för 2024, och 10 procent för 2025 och 2026, nätt och jämnt kommer att innebära att fordran på va-kollektivet återställs.

3.5.1 Särredovisning

Enligt vattentjänstlagen §50 ska huvudmannen upprätta en särredovisning för va-verksamheten. Särredovisningen ska visa hur intäkterna från avgifterna relaterar till kostnaderna för att ordna anläggningen. Eventuella kostnader och intäkter som uppstått av sidoordnad verksamhet ska också framgå av redovisningen. Särredovisningen ska innehålla resultat- och balansräkningar, kassaflödesanalys och beskriva verksamheten som bedrivits.

Kretslopp och vattennämnden har tagit fram en särredovisning för va-verksamheten. Särredovisningen innehåller en resultat- och balansräkning samt

²⁴ Prop. 2005/06:78, sid 87

kassaflödesanalys. Särredovisningen innehåller dock endast beskrivningar av kretslopp och vattennämndens verksamhet och inte Gryaabs del av verksamheten.

Särredovisningen omfattar även redogörelser för verksamheter som är skattefinansierad, såsom skyfallshantering.

Balans- och resultaträkningen för hela va-verksamheten har tagits fram genom att balans- och resultaträkningen för kretslopp och vattennämndens va-verksamhet lagts ihop med 70,6 procent av Gryaabs resultat- och balansräkningar. Av uppställningen går det inte att se Gryaabs del separat.

Intäkter och kostnader från Gryaabs sidoordnade verksamhet ska också framgå av särredovisningen och redovisas separat. Av Gryaabs årsredovisning framgår inte den sidoordnade verksamhetens intäkter och kostnader separat. Dock redovisas hur stor andel av verksamheten som finansierats genom avgifter respektive externa intäkter i text i förvaltningsberättelsen. Även storleken på intäkterna redovisas i förvaltningsberättelsen.

Av särredovisningen ska fördelningen av kostnader som är gemensamma med andra verksamheter framgå. Det gäller overheadkostnader för exempelvis gemensam personal. Särredovisningen innehåller en sådan not. Dock är informationen väldigt begränsad. Det framgår inte om Gryaab också omfattas av dessa fördelningar.

Överskott respektive underskott till abonnent från Gryaab framgår inte av årsredovisningen. Gryaab är huvudman över sin del av va-anläggningen och behöver därför även följa de redovisningsregler som vattentjänstlagen ger.

Enligt Kretslopp och vatten sker arbetet med att den samlade särredovisningen endast genom att ekonomiavdelningen får ta del av Gryaabs räkenskaper. Inget ytterligare samarbete sker för att ta fram särredovisningen. Avseende förvaltningsberättelsen/verksamhetsberättelsen framgår endast kretslopp och vattennämndens del och inget avseende Gryaabs verksamhet. Inget ytterligare samarbete sker vid framtagandet.

3.5.2 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att det sker en reglering av skuld och fordran till va-kollektivet. Underlaget och särredovisningen för hela va-verksamheten behöver dock utvecklas för att säkerställa en korrekt reglering av skulder och fordran.

Kretslopp och vattennämnden följer upp sin del av skuld/fordran till va-kollektivet i uppföljningsrapporter och årsredovisning. Gryaab redovisar inte sin del av fordran/skuld till va-kollektivet i årsredovisningen. I princip är det skulden/fordran för hela anläggningen som ska regleras såsom den framgår av särredovisningen av va-verksamheten.

Kretslopp och vattennämnden bör noga följa kostnadsutvecklingen då planerade avgiftshöjningar knappt kommer att räcka för att reglera fordran på va-kollektivet.

Vi bedömer att särredovisningen av va-verksamheten behöver utvecklas. Gryaab verksamhet och måluppfyllelse behöver framgå av särredovisningen. Av särredovisningen behöver det också tydligt framgå om sidoordnad verksamhet ingår (se ovan) samt fördelningen av kostnader från annan verksamhet.

Samarbetet om särredovisning behöver fördjupas mellan kretslopp och vattennämnden och Gryaab.

Mot bakgrund av granskningen lämnar revisionskontoret följande rekommendation:

Kretslopp och vattennämnden och Gryaab rekommenderas att var för sig och i samverkan, utveckla särredovisningen för att säkerställa följsamheten mot vattentjänstlagen.

3.6 Säkerställer kommunstyrelsen en ändamålsenlig taxa?

De beslut som kommunfullmäktige fattar beslut om när det gäller va-verksamheten är va-taxan, Allmänna bestämmelser för vatten och avlopp (ABVA), den allmänna va-anläggningens verksamhetsområde samt vattentjänstplanen. Dessa ärenden bereds av kommunstyrelsen genom stadsledningskontoret.

En planeringsledare och controller vid stadsledningskontorets avdelning för Uppföljning och uppsikt följer upp kretslopp och vattennämndens verksamhet. Stadsledningskontorets planeringsledare vid avdelningen Planering och Analys sammanställer och följer även upp kretslopp och vattennämndens nomineringar till investeringar och exploateringar. Kretslopp och vatten har även kontakt med stadsledningskontoret vid beredningen av ärenden som beslutas av kommunfullmäktige.

Det är vanligt att stadsledningskontorets tjänstemän diskuterar taxorna med kretslopp och vattennämndens förvaltning. Framför allt i beredningen av det årliga taxeärendet som fullmäktige beslutar om. Det handlar då ofta om frågor om rimlighetsbedömningar och vilka resonemang som legat till grund för taxehöjningar. Stadsledningskontoret uppger att de i sin dialog med förvaltningen lyft behovet av ökad transparens i taxeärendet, och ser att underlagen förbättrats på senare tid men att transparensen skulle kunna öka ännu mer. Stadsledningskontoret har i dialogen om taxeärendet efterfrågat mer beskrivningar av vad som bygger kostnadsmassan som brukningsavgifter bygger på, så att det blir tydligare vad som är kostnadsökningar och vad som är relaterat till nya ambitioner i verksamheten. Det senare har även kommunicerats formellt i samband med taxeärendet.

Stadsledningskontorets organisation är inte inriktad på att följa upp va-verksamheten och anläggningen som en helhet som utgörs både av kretslopp och vattennämnden och Gryaab. Organisationen genomför ingen specifik uppföljning och uppsikt av att vattentjänstlagen eller annan speciallagstiftning följs. Stadsledningskontoret ser detta som en uppgift för kretslopp och vattennämnden.

Stadsledningskontorets uppföljning är inriktad på nämndens verksamhet, medan Stadshus AB har kontakten med Gryaab i ägardialogen.

Stadsledningskontoret har inte genomfört några direkta analyser av va-taxan eller hur Kretslopp och vatten och Gryaab säkerställer att principen om nödvändiga kostnader följs vid avgiftsuttaget. Av granskningen framgår att det ofta är andra frågor som kan lyftas i taxeprocessen och vid investeringsnomineringar. Då förs en dialog mellan förvaltningen och stadsledningskontoret. Tillämpningen av vattentjänstlagen har kommit upp i samband med diskussioner om fondering av medel.

Av granskningen framgår att stadsledningskontoret anser att kretslopp och vattennämnden är huvudman ur brukarperspektivet, medan Gryaab är huvudman för sin specifika anläggning.

Enlig Stadshus AB är inte avgifterna som Gryaab tar ut en fråga för Stadshus AB, utan endast för Gryaabs styrelse. Tjänstemän vid Stadshus AB ser som sin uppgift att avrapportera till fullmäktige om eventuella avvikelser uppstår.

Uppföljningen i ägardialogen med Gryaab är inte i första hand inriktad på följsamheten mot vattentjänstlagen, utan utgår från ägardirektivet och aktiebolagslagen.

3.6.1 Finans och koncernredovisning

Avdelningen för Finans och koncernredovisning inom stadsledningskontoret ansvarar bland annat för Göteborgs Stads gemensamma redovisningsprocesser, den samlade medelförvaltningen och finansiella tjänster. Avdelningen har i uppdrag att trygga betalningsförmåga och tillgången på kapital.

Avdelningen har kontakt med Kretslopp och vatten i samband med redovisningsprocesser. Kretslopp och vattennämndens upplåning sker via Göteborgs Stads koncernbank. Va-kollektivets samlade skuld genom kretslopp och vattennämnden uppgick till 6 069 miljoner kronor år 2022.

Avdelningen finans och koncernredovisning har ingen specifik uppsikt över att vattentjänstlagen följs avseende kapitaltjänstkostnader eller övriga redovisningsregler som har utgångspunkt i speciallagen. Avdelningen har dock en roll i att säkerställa att de interna räntesättningsmodeller som används mellan internbanken och kretslopp och vattennämnden ligger i linje med vad vattentjänstlagen ger uttryck för.

Kretslopp och vattens ekonomiavdelning och avdelningen för Finans och koncernredovisning har haft ett mer regelbundet samarbete under 2023 till följd av det förändrade ränteläget.

Gryaabs investering i Nya Rya kommer också ske genom upplåning i koncernbanken. Hela investeringen kommer att ske genom Göteborgs Stad, även om bolaget är delägt till 29 procent. Det innebär att stadens skuldsättning påverkas av andra kommuner och va-kollektivet vilket indirekt skulle kunna påverka stadens samlade investeringsutrymme. Enligt Finans och koncernredovisning har

inte detta varit föremål för några diskussioner. Avdelningen tar emot uppdrag och uppfattar att frågan om investeringsutrymme inte är något som finansavdelningen kan ha en uppfattning om. Staden har inte i dagsläget något definierat investeringsutrymme. Ramarna för utlåning till bolagen beslutas av kommunfullmäktige och Finans och koncernredovisning tillhandahåller låneutrymme enligt fullmäktiges beslut.

Avdelningen bedömer att det är lämpligt att samla hela upplåningen för Gryaab AB, då Göteborgs Stad står för merparten av lånet och då får en förbättrad kontroll. Investeringar i va är i regel också ansedda som säkra investeringar vilket ger goda villkor. Verksamheternas förmåga att bära driftkonsekvenserna av investeringstakten bedöms av stadsledningskontoret sannolikt vara mer kritiska frågor än den totala skuldsättningen och kapitalansaffningen.

Avdelningen är inte delaktig i processen som avser särredovisning av va-verksamheten, utan ser det som Kretslopp och vattens ansvar.

3.6.2 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att kommunstyrelsen behöver utveckla sin uppsikt och uppföljning av hela va-verksamheten för att säkerställa en ändamålsenlig va-taxa.

Va-anläggningen är en helhet och ska organiseras på ett effektivt sätt. I Göteborgs stad är verksamheten delad i två organisationer. Även uppsikten och uppföljningen är delad och genomförs dels av stadsledningskontoret för kommunstyrelsen och av Stadshus AB. Det innebär att det inte finns en samlad bild av va-verksamheten och uppföljning av helheten. Kommunstyrelsen är ansvarig för uppsikten.

Fullmäktige fattar beslut om va-taxan, ABVA, verksamhetsområde och vattentjänstplaner. Det är av vikt att kommunstyrelsen säkerställer uppsikten på en övergripande nivå av att vattentjänstlagen följs.

Principen om nödvändiga kostnader behöver vara känd i de delar av stadens organisation som fattar beslut på en övergripande nivå om redovisning, finansiering och organisation som påverkar va-verksamheten. Om speciallagstiftningen inte beaktas vid dessa beslut, kan konsekvensen bli att avgiftsuttag strider mot lagstiftningen. Både skattekollektivet och va-kollektivet kan komma att påverkas vilket noteras i frågan om hur stadens skuldsättning påverkas.

Det är viktigt att kommunstyrelsen utvecklar uppsikten och uppföljningen av hela va-anläggningen för att säkerställa följsamheten mot vattentjänstlagen och att kompetens och kunskap om vattentjänstlagen säkerställs i stadsledningskontorets organisation.

Mot bakgrund av det som framkommit i granskningen lämnar revisionskontoret följande rekommendation:

Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa en samlad uppsikt av va-verksamhetens ekonomi som omfattar både Gryaab AB och kretslopp och vatten-nämnden.