

Revisionsrapport

Granskning av kommunens underhåll avseende VA

*Fredrik Jehrén
Jenny Nyholm*

December 2017

Tyresö kommun

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund.....	4
1.2. Revisionsfråga och kontrollmål.....	4
1.3. Avgränsning och metod.....	4
2. Granskningsresultat	5
2.1. Underhållsplanering	5
2.1.1. Bedömning av kontrollmål 1	6
2.2. Redovisning	6
2.2.1. Kommunstyrelsens redovisningsprinciper	6
2.2.2. Praktisk hantering vid VA-avdelningen.....	7
2.2.3. Anslutningsavgifter	7
2.2.4. Bedömning av kontrollmål 2	8
2.2.5. Bedömning av kontrollmål 3	9
2.3. Samordning med kommunens exploaterings- och budgetprocess	9
2.3.1. Bedömning av kontrollmål 4.....	10
2.4. Uppföljning av underhållskostnader.....	10
2.4.1. Bedömning av kontrollmål 5	11
3. Revisionell bedömning	13
3.1. Avstämning mot kontrollmål.....	13
3.2. Svar på revisionsfrågan.....	13
3.3. Rekommendationer	14
B1 Allmän information om underhåll	15

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Tyresö kommun har PwC genomfört en granskning av kommunens VA-underhåll. Granskningen har syftat till att besvara följande revisionsfråga:

- *Har kommunstyrelsen säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens VA-anläggningar?*

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen i vissa avseenden har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens VA-anläggningar, men att det finns brister bland annat vad gäller tillämpningen av rutiner och redovisningsregler. Efter genomförd granskning noteras att det finns en diskrepans mellan framtagna regler vid ekonomiavdelningen och den praktiska tillämpningen vid VA-avdelningen. Vår bedömning utifrån iakttagelser i samband med genomförda intervjuer är att det saknas ett enhetligt synsätt inom kommunen vad gäller underhållet och dess redovisning.

Den sammanfattande bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Det finns underhållsplaner och de uppdateras kontinuerligt. Alla kommunens kartor, ledningssträckor etc. finns samlat i VA-banken, som är kommunens verksamhetssystem för VA och kärnan i verksamheten, utifrån vilket upplägg för det löpande underhållet inklusive schemaläggning görs. Underhållsplanen för VA sträcker sig till 2027 och uppdateras kontinuerligt. Den löpande underhålls- och ledningsförnyelseplaneringen revideras också årligen. Dels inför budgetprocessen för investeringar nästkommande verksamhetsår, dels genom löpande uppföljning 4-6 årligen utifrån de fortskridande och pågående underhålls-/förnyelsearbeten. Vi har efterfrågat beskrivna underhållsplaner, men dessa har ej erhållits.
- Det finns regler för komponentavskrivning som överensstämmer med god redovisningssed (RKR 11.4). Vidare finns redovisningsprinciper som anger gränsdragning mellan kostnad (drift) och investering. Dessa delar beskrivs även i dokumentet anläggnings- och investeringsredovisning i ekonomihandboken. Dokumentet överensstämmer dock inte fullt ut med redovisningsprinciperna och är svårtolkat.
- Förutom gränsdragning mellan drift- och investering så saknas direkta regler eller riktlinjer avseende definition av underhåll, och det finns inga beloppsgränser som är styrande inom VA-avdelningen. Allt underhållsarbete, förutom ledningsförnyelse, betraktas som löpande drift, dvs. åtgärderna kostnadsförs direkt i redovisningen. Ledningsförnyelse betraktas i sin helhet som en investering. I praktiken tillämpas inte alltid RKR 11.4 avseende exempelvis återanskaffning av komponenter.
- Anslutningsavgifter som avser tillkommande anslutningar i redan befintliga områden, där anläggningsinvesteringen gjorts i kommunen för länge sedan, går

inte att matcha mot anläggning i anläggningsregistret. För dessa anslutningsavgifter tillämpas avskrivningstid om 33 år, ej komponentindelade, eftersom regelverket då var att skriva av investeringen på 33 år. Således finns ingen matchning mellan avgift och investering.

- Vid anläggning av nytt område används samma objektskod både för anläggningen (kommunens utgifter) och för faktureringen av VA-avgifterna. I de fallen finns en koppling till anläggningsreskontran. Vår verifiering visar att det för ett av fyra granskade stickprov inte finns överensstämmelse, dvs. matchning, mellan avskrivningstid av anslutningsavgift och den tillhörande VA-anläggningens förväntade nyttjandeperiod. Vidare noteras att aktiveringstidpunkt avviker för tre granskade stickprov, anslutningsavgifterna har aktiverats efter kostnaden. Det felaktiga beloppet bedöms dock inte materiellt.
- VA-avdelningen har samverkan med både enheten för gata och park vid tekniska kontoret, samt med mark- och exploateringsavdelningen inom stadsbyggnadsförvaltningen. Dialog sker kontinuerligt på tisdagsmöten, på projektmöten för Drift och Produktion med representanter från berörda avdelningar, samt på styrgruppsmöten. I samband med ledningsförnyelse så involveras berörda chefer för att säkerställa att ny beläggning av en gata eller väg inte sker innan VA-avdelningen ska genomföra en åtgärd. Dock förefaller kunskap och kännedom om framtagna styrdokument saknas, bland annat avseende vilka moment som bör göras.
- Uppföljning sker genom jämförelse av kostnadsslag för att kontrollera förändringar i verksamheten som kräver åtgärd. Vi har efterfrågat uppföljning av kostnader, men inte erhållit underlag som visar på faktiska underhållskostnader, utan enbart en samlad bild av löpande kostnader för ordinarie drift och underhåll av befintliga anläggningar. Uppföljning av verksamhetens totala ekonomi görs i verksamhetsberättelsen som upprättas årligen.

Utifrån granskningsresultatet och noterade brister lämnas kommunstyrelsen följande rekommendationer:

- Säkerställa att det inom kommunen finns en gemensam definition av underhåll samt hur redovisning av underhåll ska ske. Vidare behöver kommunstyrelsen säkerställa efterlevnaden av rutiner och redovisningsregler.
- Uppdatera styrdokumentet avseende anläggnings- och investeringsredovisning så att det överensstämmer med de redovisningsprinciper som anges i delårsrapport och årsredovisning.
- Säkerställa kännedom och efterlevnad av övriga framtagna styrdokument bäring på granskningsområdet.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Alla anläggningstillgångar kräver underhåll för att behålla sitt värde. Om underhållsnivån är otillräcklig kan det leda till ett uppdämt behov av underhållsåtgärder som ackumuleras samt att investeringar- och reinvesteringar måste tidigareläggas. Risken är att planerat underhåll bortprioriteras till förmån för akut underhåll. Tyresö kommun är en befolkningsmässigt starkt växande kommun, det innebär också att behovet av kommunal service ökar, däribland VA. Det är därför av stor betydelse att styrning och planering av underhållet fungerar väl.

Ytterligare konsekvenser av en otillräcklig underhållsnivå är att anläggningarna får en försämrad standard, vilket leder till sämre dricksvattenkvalitet samt kritik och eventuellt sanktioner från myndigheter.

Utifrån ovanstående ska PwC på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Tyresö kommun genomföra en granskning av kommunens underhåll avseende VA.

1.2. Revisionsfråga och kontrollmål

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

- *Har kommunstyrelsen säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens VA-anläggningar?*

Revisionsfrågan besvaras utifrån följande fem uppställda kontrollmål:

- Det finns underhållsplaner och de uppdateras kontinuerligt.
- Det finns regler som överensstämmer med god redovisningssed för redovisning av underhåll och komponentredovisning.
- Anslutningsavgifter redovisas korrekt i enlighet med gällande lagstiftning och god redovisningssed.
- Planeringen av utbyggnad och underhåll styr och samordnas med kommande exploateringar och kommunens budgetprocess på ett effektivt och tillräckligt sätt.
- Det finns tillfredställande uppföljning av underhållskostnader.

1.3. Avgränsning och metod

Granskningen avgränsas till ansvarig nämnd och huvudsakligen till kalenderåret 2017. Granskningen genomförs genom dokumentgranskning av styrdokument, underhållsplaner och verksamhetsberättelse etc. samt genom intervjuer med följande tjänstemän:

- VA- och renhållningschef, Tekniska kontoret
- Controller, Tekniska kontoret
- Redovisningschef och redovisningsekonomer, Ekonomiavdelningen

Samtliga berörda tjänstemän har delgetts möjlighet att sakgranska innehållet i revisionsrapporten. Återkoppling har inte erhållits från berörda vid VA-avdelningen.

2. Granskningsresultat

2.1. Underhållsplanering

Ansvar för kommunens vatten och avlopp finns inom avdelningen för VA och renhållning som tillhör Tekniska kontoret, som i sin tur lyder under kommunstyrelseförvaltningen. Ytterst ansvarig är avdelningschefen. Avdelningen sysselsätter tio personer. Vid intervju anges att granskningsområdet ständigt står inför utmaningar, bland annat utifrån att kommunens VA-nät hela tiden växer samt att det finns svårigheter med att rekrytera kompetens. Övriga risker är inläckage av spillvatten i dagvatten och felkopplingar i enskilda fastigheter.

Tyresö kommun har ca 70 mil vatten- och avloppsledningar. Alla kartor, ledningssträckor etc. finns samlad i VA-banken, som är kommunens verksamhetssystem för VA och som uppges vara kärnan i verksamheten. Vi har inhämtat utdrag från VA-banken för ett objekt. Det är utifrån VA-banken som upplägg för det löpande underhållet inklusive schemaläggning görs. Underhållsplanering av VA-ledningar sker framförallt utifrån filmning. Kommunen har ett filmteam som vid misstanke om fel åker ut och filmar valda sträckor, vilket dokumenteras och lagras i VA-banken. Spolningar och filmning görs för att avgöra om behovet av mer frekvent underhåll är nödvändigt. Det är arbetsledarna inom driftenheten som gör bedömningar utifrån information i VA-banken. Om det framkommer att det finns störningar, läckage eller avloppsstopp så läggs detta in direkt i VA-banken, varefter bedömning görs av hur akut åtgärden bör hanteras.

Även information om pumpstationer finns samlad i VA-banken, dock uppges informationen inte vara fullständig på alla komponenter. Kommunens största och äldsta pumpar är från 1960-talet. Vid intervju anges att det pågår provprojekt för att testa automatiseringen av övervakning av pumpstationer. Detta sker genom uttag av driftdata avseende energiförbrukningen som ger indikationer om vilka pumpar eller när pumpar behöver åtgärdas. Genom att byta och reparera generas energivinst. Det är avdelningens drifttekniker som bevakar pumpstationernas status.

Enligt uppgift finns långsiktig plan för underhållsplaneringen som sträcker sig till 2027, dock inte med kalkyl för varje ingående objekt/projekt hela perioden ut. Den ursprungliga planen har reviderats, dels pga. nödvändiga omprioriteringar till följd av behov av mer akuta åtgärder för delar av de aktuella ledningsnäten och anläggningarna. Den löpande underhålls- och ledningsförnyelseplaneringen revideras också årligen. Dels inför budgetprocessen för investeringar nästkommande verksamhetsår, dels genom löpande uppföljning 4-6 årligen utifrån de fortskridande och pågående underhålls-/förnyelsearbeten. Vi har efterfrågat beskrivna underhållsplaner, men dessa har ej erhållits.

Förutom kommunens redovisningsprinciper och blankett för slutredovisning uppges att det inom tekniska kontoret inte finns några framtagna styrdokument inom området. På kommunens intranät har vi dock även hittat en teknisk handbok samt riktlinjer för dagvatten som i viss utsträckning tangerar granskningsområdet.

Utöver underhållsplanerna så har förteckning över månadsspolningar samt svar på utestående frågor kring kontinuiteten avseende underhållsplaneringen efterfrågats, men kompletterande information har inte tillhandahållits.

2.1.1. *Bedömning av kontrollmål 1*

Det finns underhållsplaner och de uppdateras kontinuerligt.

Alla kommunens kartor, ledningssträckor etc. finns samlat i VA-banken, som är kommunens verksamhetssystem för VA och kärnan i verksamheten, utifrån vilket upplägg för det löpande underhållet inklusive schemaläggning görs. Underhållsplanen för VA sträcker sig till 2027 och uppdateras kontinuerligt. Den löpande underhålls- och ledningsförnyelseplaneringen revideras också årligen. Dels inför budgetprocessen för investeringar nästkommande verksamhetsår, dels genom löpande uppföljning 4-6 årligen utifrån de fortskridande och pågående underhålls-/förnyelsearbeten. Vi har efterfrågat beskrivna underhållsplaner, men dessa har ej erhållits.

Vår bedömning är ändå att det finns underhållsplaner i VA-banken och att det uppdateras kontinuerligt. Kontrollmålet bedöms *uppfyllt*.

2.2. *Redovisning*

2.2.1. *Kommunstyrelsens redovisningsprinciper*

Av kommunstyrelsens slutrapport av komponentavskrivning (2014-12-29) framgår att när en komponent ersätts betraktas det som en reinvestering som aktiveras i balansräkningen och sedan skrivs av under den förväntade nyttjandeperioden. Vidare anges att med en komponentansats kan gränsen mellan investering och underhåll förändras. Fler insatser är att betrakta som investeringar och i renodlade former är det bara löpande underhåll och reparationer som kostnadsförs direkt.

Kommunstyrelsen har i samband med slutrapporten tagit fram exempel på komponenter för olika investeringar som ska vara vägledande. En bedömning och beräkning ska göras i varje enskilt fall. Enligt slutrapporten avser komponenterna och livslängderna nya anläggningstillgångar och inte för uppdelning av befintliga. Efter det har dock även en översyn av befintliga anläggningstillgångar gjorts. År 2015 gjordes uppdelning i komponenter på befintliga anläggningar som hade ett restvärde över 15 mkr. För området VA finns två stycken komponenter, VA-byggnader och VA-ledningar.

Tabell 1: *Exempel komponentindelning VA*

Komponent	Avskrivningstid, år		
	Default nyttjandeperiod	Min nyttjandeperiod	Max nyttjandeperiod
VA-byggnader	20	20	33
VA-ledningar	50	33	50

Av slutrapporten framgår att vid byte av komponent ska den ursprungliga komponenten utrangeras när den nya komponenten som ersätter den gamla tas i bruk. Kvarstående

avskrivning och/eller ränta ska kostnadsföras. Slutredovisningsblankett samt kalkyl ska lämnas in till ekonomiavdelningen som hanterar objekt i enlighet med blankett i anläggningsreskontran.

Av kommunens redovisningsprinciper framgår gränsdragning mellan kostnad (drift) och investering. Tillgångar avsedda för stadigvarande bruk eller innehav med en nyttjandeperiod om minst 3 år klassificeras som en anläggningstillgång om beloppet överstiger gränsen för mindre värde, vilket är 50 tkr i Tyresö kommun. Gränsdragningen beskrivs även i dokumentet anläggnings- och investeringsredovisning i ekonomihandboken. Dokumentet överensstämmer dock inte fullt ut med redovisningsprinciperna och är svårtolkat. Exempelvis anges att:

”Nya utgifter som är kopplade till ett investeringsprojekt och som tillkommer efter projektet avslutats, ska betraktas som anläggnings-tillgång endast om beloppet överstiger halvt prisbasbelopp exklusive moms (50 000 kr), vilket bör eftersträvas. Minsta belopp för inläggning i anläggningsreskontra uppgår därmed till halvt prisbasbelopp. Undantag gäller vid investeringar i hyrda lokaler, då är minsta belopp 500 000 kr”.

Förutom gränsdragning mellan drift- och investering så saknas direkta regler eller riktlinjer avseende definition av underhåll, och det finns inga beloppsgränser som är styrande inom VA-avdelningen. I intervjuer med ekonomiavdelningen framkommer att det är redovisningsenheten som tar fram definitioner avseende drift och investering. Det är dock inte redovisningsenheten som ska styra vilka underhållsåtgärder som ska kostnadsföras direkt eller klassas som investering. De anser att verksamheten är bäst lämpad att göra den bedömningen själva utifrån åtgärdens omfattning, både volymmässig och ekonomisk.

2.2.2. Praktisk hantering vid VA-avdelningen

Inom VA-avdelningen betraktas allt underhållsarbete, förutom ledningsförnyelse, som löpande drift, dvs. åtgärderna kostnadsförs direkt i redovisningen. Pumpstationer ingår i sin helhet i den sammantagna avskrivningstiden för VA-byggnader, med en beräknad livslängd om 20-33 år.

Ledningsförnyelse betraktas i sin helhet som en investering. De planerade underhållsåtgärder som klassas som investering, dvs. ledningsförnyelse, redovisas på en projektkod som beställs från redovisningsenheten. Enligt uppgift är den genomsnittliga avskrivningstiden runt 33 år. Det finns ingen beskrivning som anger vilka tider som tillämpas på olika åtgärder. Enligt uppgift görs bedömning från fall till fall genom att i VA-banken kontrollera omfattning och ledningens karaktär. Distributionsledningar anges ha en kortare avskrivningstid.

2.2.3. Anslutningsavgifter

Enligt RKR 18.1 ska anslutningsavgifter i enlighet med matchningsprincipen intäktsföras succesivt i takt med att investeringsobjekten skrivs av över sina respektive nyttjandeperioder. Om en avgift eller bidrag är hänförbart till en investering ska inkomsten intäktsföras på ett sätt som återspeglar investeringens nyttjande och förbrukning.

Kommunstyrelsen har tagit fram en rutin för redovisning av intäkter avseende anslutningsavgifter för VA. Av rutinen framgår att huvudregeln är att anslutningsavgifter debiteras efter slutfört arbete. Fakturerad anslutningsavgift ska fördelas enligt 10 % driftintäkt och 90 % investeringsintäkt. Investeringsintäkten periodiseras på motsvarande tid som tillgången skrivs av på, d.v.s. samma återföringsperiod som kostnaderna. Investeringsintäkten skuldförs i balansräkningen i avvaktan på att projektet slutförs. Från ekonomiavdelningen ges förklaring till att 10 % ska intäktsföras som en driftintäkt utifrån att det vanligtvis finns direkta kostnader för VA direkt en anslutning är klar. Exempel på insatser kan vara justering av regelsystem, eventuell utrustning som behöver tillkomma eller personella resurser. Kostnaderna har schabloniserats till 10 % av anslutningsavgiften, men kan variera mellan olika anslutningar. I en tjänsteskrivelse som behandlats av MSU anges att det är en gängse uppfattning inom VA-branschen att cirka 10 % av inbetalda anläggningsavgifter är rimligt att hantera som en finansiering av de direkta kostnaderna som uppstår för att upprätta ledningsnät och tillhörande installationer för de enskilda anslutningarna per fastighet.

Vid intervju anges att anslutningsavgifter som avser tillkommande anslutningar i redan befintliga områden, där anläggningsinvesteringen gjorts i kommunen för länge sedan, inte går att matcha mot en anläggning i anläggningsregistret. För dessa anslutningsavgifter tillämpas avskrivningstid om 33 år, ej komponentindelade, eftersom regelverket då var att skriva av investeringen på 33 år. Således finns ingen matchning mellan avgift och investering. När kommunen anlägger ett nytt område så används samma objektskod både för anläggningen (kommunens utgifter) och för faktureringen av VA-avgifterna. I de fallen finns en koppling till anläggningsreskontran.

Verifiering

Kontroll har gjorts av ett antal stickprov för att säkerställa matchning, dvs. att anslutningsavgiften och tillhörande VA-anläggning har samma avskrivningstid och förväntad nyttjandeperiod.

Tabell 2: Verifiering av anslutningsavgifter

Urval	Avskrivningstid anslutningsavgift	Anläggningens nyttjandeperiod	Överensstämmelse
Pelles väg <i>aktiveringstidpunkt</i>	50 år 2012	33 år 2011	Nej Nej
Södra Strand etapp 11 VA <i>aktiveringstidpunkt</i>	33 år 2012	33 år 2011	Ja Nej
Vitsippevägen VA <i>aktiveringstidpunkt</i>	33 år 2012	33 år 2011	Ja Nej
Breviksväg etapp 5 <i>aktiveringstidpunkt</i>	33 år 2015	33 år 2015	Ja Ja

Vår verifiering visar att det för ett av fyra granskade stickprov inte finns överensstämmelse, dvs. matchning, mellan avskrivningstid av anslutningsavgift och den tillhörande VA-anläggningens förväntade nyttjandeperiod. Vidare noteras att aktiveringstidpunkt avviker för tre granskade stickprov, anslutningsavgifterna har aktiverats efter kostnaden. Det felaktiga beloppet bedöms dock inte materiellt.

2.2.4. *Bedömning av kontrollmål 2*

Det finns regler som överensstämmer med god redovisningssed för redovisning av underhåll och komponentredovisning.

Det finns regler för komponentavskrivning som överensstämmer med god redovisningssed (RKR 11.4). Vidare finns redovisningsprinciper som anger gränsdragning mellan kostnad (drift) och investering. Dessa delar beskrivs även i dokumentet anläggnings- och investeringsredovisning i ekonomihandboken. Dokumentet överensstämmer dock inte fullt ut med redovisningsprinciperna och är svårtolkat.

Förutom gränsdragning mellan drift- och investering så saknas direkta regler eller riktlinjer avseende definition av underhåll, och det finns inga beloppsgränser som är styrande inom VA-avdelningen. Inom VA-avdelningen betraktas allt underhållsarbete, förutom ledningsförnyelse, som löpande drift, dvs. åtgärderna kostnadsförs direkt i redovisningen. Ledningsförnyelse betraktas i sin helhet som en investering. I praktiken tillämpas inte alltid RKR 11.4 avseende exempelvis återanskaffning av komponenter.

Vår bedömning utifrån iakttagelser i samband med genomförda intervjuer är att det saknas ett enhetligt synsätt inom kommunen vad gäller underhållet och dess redovisning. Det finns regler för komponentredovisning som överensstämmer med god redovisningssed. Kontrollmålet bedöms *delvis uppfyllt*.

2.2.5. *Bedömning av kontrollmål 3*

Anslutningsavgifter redovisas korrekt i enlighet med gällande lagstiftning och god redovisningssed.

Anslutningsavgifter som avser tillkommande anslutningar i redan befintliga områden, där anläggningsinvesteringen gjorts i kommunen för länge sedan, går inte att matcha mot anläggning i anläggningsregistret. För dessa anslutningsavgifter tillämpas avskrivningstid om 33 år, ej komponentindelade, eftersom regelverket då var att skriva av investeringen på 33 år. Således finns ingen matchning mellan avgift och investering.

När kommunen anlägger ett nytt område så används samma objektskod både för anläggningen (kommunens utgifter) och för faktureringen av VA-avgifterna. I de fallen finns en koppling till anläggningsreskontran. Vår verifiering visar att det för ett av fyra granskade stickprov inte finns överensstämmelse, dvs. matchning, mellan avskrivningstid av anslutningsavgift och den tillhörande VA-anläggningens förväntade nyttjandeperiod. Vidare noteras att aktiveringstidpunkt avviker för tre granskade stickprov, anslutningsavgifterna har aktiverats efter kostnaden. Det felaktiga beloppet bedöms dock inte materiellt.

Utifrån iakttagelse och vår verifiering bedömer vi att anslutningsavgifter inte fullt ut redovisas korrekt i enlighet med gällande lagstiftning och god redovisningssed. Kontrollmålet bedöms *delvis uppfyllt*.

2.3. *Samordning med kommunens exploaterings- och budgetprocess*

VA-avdelningen har samverkan med enheten för gata och park vid tekniska kontoret. Dialog sker kontinuerligt på tisdagsmöten och på projektmöten för Drift och Produktion

med representanter från berörda avdelningar. I samband med ledningsförnyelse så involveras berörda chefer för att säkerställa att ny beläggning av en gata eller väg inte sker innan VA-avdelningen ska genomföra en åtgärd.

Vidare sker, enligt uppgift, samverkan med mark- och exploateringsavdelningen inom stadsbyggnadsförvaltningen. I samband med att nya exploateringsprojekt uppstår vill VA-avdelningen involveras för att få en insikt i arbetet utifrån att det är de som ska ta över anläggningen senare. Detta för att få redovisningen på önskat vis från början. Det finns en styrgrupp med representanter från berörda avdelningar som behandlar nya detaljplaner på projektmöten.

Av kommunstyrelsens rutiner för redovisning av kommunens mark- och exploateringsverksamhet anges att det är viktigt att samtliga berörda har kunskap från början om hur kalkyler och budget upprättas, hur redovisningen ska utformas samt hur uppföljning sker i ekonomisystemet. Av rutinerna framgår endast hur redovisning ska ske, däremot inte vilka regler eller rutiner som gäller för kalkyler, budget eller uppföljning. Budgetering av exploateringsprojekt sker i dialog med ekonomiavdelningen.

Av riktlinjerna för dagvatten framgår att ett antal detaljmål som knyter an VA-verksamheten med kommunens exploateringsprocess. Bland annat anges att vid exploatering ska eftersträvas en så liten ökning som möjligt av andelen hårdgjord yta, exempelvis genom att använda genomsläppliga beläggningar samt att tidigt utreda lokalisering av anpassade dagvattenlösningar i föregripande planläggning, projektering och exploatering av bebyggelseområden. Av riktlinjerna framgår vidare att intervall för provtagning, tömning av dagvattendammar och ursugning av genomsläpplig asfalt också ska fastställas, att goda underhållsrutiner för dagvattenanläggningar måste upprätthållas och att detta ska redovisas i egenkontrollprogram och kontrollprogram för specifika större anläggningar. Skyldighet att bedriva egenkontroll regleras enligt miljöbalken. Vi har inom ramen för denna granskning inte tagit del av egenkontrollprogram. Vidare så har ovan nämnda styrdokument inte kommunicerats i samband med genomförda intervjuer, utan dessa har inhämtats direkt från kommunens hemsida.

Inför varje budgetprocess går verksamheten även igenom investeringsprogrammet.

2.3.1. Bedömning av kontrollmål 4

Planeringen av utbyggnad och underhåll styrs och samordnas med kommande exploateringar och kommunens budgetprocess på ett effektivt och tillräckligt sätt.

VA-avdelningen har samverkan med både enheten för gata och park vid tekniska kontoret, samt med mark- och exploateringsavdelningen inom stadsbyggnadsförvaltningen. Dialog sker kontinuerligt på tisdagsmöten, på projektmöten för Drift och Produktion med representanter från berörda avdelningar, samt på styrgruppsmöten. I samband med ledningsförnyelse så involveras berörda chefer för att säkerställa att ny beläggning av en gata eller väg inte sker innan VA-avdelningen ska genomföra en åtgärd.

Vår bedömning är att planering av utbyggnad och underhålls till viss del styrs och samordnas med kommande exploateringar och kommunens budgetprocess på ett effektivt och tillräckligt sätt utifrån projektmöten och styrgruppsmöten. Dock verkar kunskap och

kännedom om framtagna styrdokument saknas, bland annat avseende vilka moment som bör göras. Kontrollmålet bedöms *delvis uppfyllt*.

2.4. Uppföljning av underhållskostnader

VA-verksamhetens driftbudget (anslag) finansieras till 100 procent via brukningsavgifter. Enligt uppgift baseras budget av underhåll på framtagna nyckeltal och en kvalificerad uppskattning utifrån förutsättningar inför nästkommande år. Uppföljning av ekonomi görs i verksamhetsberättelsen som upprättas årligen. Av verksamhetsberättelsen 2016 framgår att resurserna för drift, underhåll och övervakningar behöver förstärkas. Vidare anges att reinvesteringar för förnyelse av äldre ledningsnät och anläggningar behöver fortsättningsvis ökas för att möta det åldrade ledningsnätet.

Kostnader för VA-underhåll belastas framförallt av personal- och maskinkostnader. Vad avser pumpstationer så belastas denna verksamhet tyngst av behandlingskostnader för spillvatten, som levereras för rening hos Stockholm Vatten AB, samt av dryga el-kostnader för drift av kommunens ca 90 pumpstationer. I viss mån även av kostnader för datasupport och underhållstjänster för nödvändiga drift- och övervakningssystem. Vid intervju anges att driftbudgeten i huvudsak räcker till. Vidare gör berörda tjänstemän bedömningen att det inte finns eftersatt underhåll. Resurserna för respektive område är inte öronmärkt, utan det går att flytta resurser mellan de olika driftområdena.

Tabell 3: Driftsredovisning per verksamhet år 2016, tkr

	Budget, tkr	Faktiskt utfall, tkr	Avvikelse, tkr
VA-verket gemensam	42 718	45 670	2 953
Underhåll ledningsnät	-14 251	-17 394	-3 143
Drift vattenverk	-9 501	-11 598	-2 097
Pumpstationer	-18 965	-16 224	2 741
TOTALT	0	454	454

Vid intervju anges att det finns en skälig kontroll på kostnaderna inom verksamheten. Uppföljning sker genom jämförelse av kostnadsslag för att kontrollera förändringar i verksamheten som kräver åtgärd. Vi har efterfrågat uppföljning av kostnader, men inte erhållit underlag som visar på faktiska underhållskostnader, utan enbart en samlad bild av löpande kostnader för ordinarie drift och underhåll av befintliga anläggningar.

I verksamhetssystemet Bestyr går det att följa alla delkonton och det finns en spårbarhet till fakturasystem som möjliggör uppföljning av enskilda fakturabelopp etc.

Kostnadsutvecklingen under året har en tendens att avta och förbättras mot slutet av hösten och vintern såvida det inte sker något ovanligt eller långvariga nederbördsperioder. Kommunen har påbörjat ett arbete för att löpande kontrollera kostnaderna för dagvattenhantering, eftersom kommunen planerar att införa en dagvattenavgift från och med 2018.

2.4.1. Bedömning av kontrollmål 5

Det finns tillfredställande uppföljning av underhållskostnader.

Uppföljning sker genom jämförelse av kostnadsslag för att kontrollera förändringar i verksamheten som kräver åtgärd. Vi har efterfrågat uppföljning av kostnader, men inte erhållit underlag som visar på faktiska underhållskostnader, utan enbart en samlad bild av löpande kostnader för ordinarie drift och underhåll av befintliga anläggningar. Uppföljning av verksamhetens totala ekonomi görs i verksamhetsberättelsen som upprättas årligen.

Vår bedömning är att det till viss del finns en tillfredställande uppföljning av underhållskostnader. Kontrollmålet bedöms *delvis uppfyllt*.

3. Revisionell bedömning

3.1. Avstämning mot kontrollmål

Nedan redovisas en sammanfattande bedömning av respektive kontrollmål baserat på iakttagelser. Bedömning görs enligt kriterierna: *uppfyllt/delvis uppfyllt/ej uppfyllt*.

Kontrollmål	Bedömning
Det finns underhållsplaner och de uppdateras kontinuerligt.	Uppfyllt
Det finns regler som överensstämmer med god redovisningssed för redovisning av underhåll och komponentredovisning.	Delvis uppfyllt
Anslutningsavgifter redovisas korrekt i enlighet med gällande lagstiftning och god redovisningssed.	Delvis uppfyllt
Planeringen av utbyggnad och underhåll styr och samordnas med kommande exploateringar och kommunens budgetprocess på ett effektivt och tillräckligt sätt.	Delvis uppfyllt
Det finns tillfredställande uppföljning av underhållskostnader.	Delvis uppfyllt

3.2. Svar på revisionsfrågan

Granskningen har syftat till att besvara följande revisionsfråga:

- *Har kommunstyrelsen säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens VA-anläggningar?*

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen i vissa avseenden har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av kommunens VA-anläggningar, men att det finns brister bland annat vad gäller tillämpningen av rutiner och redovisningsregler. Efter genomförd granskning noteras att det finns en diskrepans mellan framtagna regler vid ekonomiavdelningen och den praktiska tillämpningen vid VA-avdelningen. Vår bedömning utifrån iakttagelser i samband med genomförda intervjuer är att det saknas ett enhetligt synsätt inom kommunen vad gäller underhållet och dess redovisning. Vidare har noterats att hanteringen till vissa delar är personbunden, vilket gör organisationen sårbar.

3.3. Rekommendationer

Utifrån iakttagelser och granskningsresultat lämnas kommunstyrelsen med följande rekommendationer:

- Säkerställa att det inom kommunen finns en gemensam definition av underhåll samt hur redovisning av underhåll ska ske. Vidare behöver kommunstyrelsen säkerställa efterlevnaden av rutiner och redovisningsregler.
- Uppdatera styrdokumentet avseende anläggnings- och investeringsredovisning så att det överensstämmer med de redovisningsprinciper som anges i delårsrapport och årsredovisning.
- Säkerställa kännedom och efterlevnad av övriga framtagna styrdokument bäring på granskningsområdet.

2017-12-01

Fredrik Jehrén

Projektledare

Carin Hultgren

Uppdragsledare

B1 Allmän information om underhåll

Underhåll – investering - redovisning

Löpande underhållsinsatser krävs för att tillgångarna ska behålla sitt värde, funktion och skick. Det är inte ovanligt i kommuner att besparingskrav leder till besparingar i underhållsbudgeten, vilket får till följd att planerade underhållsåtgärder skjuts på framtiden, vilket i förlängningen kan leda till att tillgångarna måste rekonstrueras från grunden till hög kostnad. I sammanhanget ska det framhållas att vid bristande underhåll och avsaknad av långsiktigt tänk beträffande planerat underhåll så frångår kommunerna ”god ekonomisk hushållning”.



Det är viktigt att diskutera skillnaden mellan kostnad (drift) och investering, samt underhållets placering i detta. Begreppet underhåll är mångfacetterat och kan ha olika betydelser beroende på vad som avses och vilken profession som pratar om underhåll. Ingenjörer och tekniker som beskriver underhåll talar i termer av akut, löpande, planerat, förebyggande och felavhjälpanande underhåll, där planeringen utgår från fel och hur felutvecklingsförloppet ser ut. För dessa yrkesgrupper är alltså inte redovisningen styrande för underhållsplanering. För ekonomer var underhåll tidigare i princip att likställa med utgift som löpande ska kostnadsföras, men sedan 2015 har detta ändrats i och med införandet av komponentavskrivning.

En tydlig skillnad mellan drift och underhåll av anläggningar är att en underhållsåtgärd har ett *bestående värde* vid verksamhetsårets slut, till skillnad från en driftåtgärd som *saknar värde* vid verksamhetsårets slut. I stora drag avser drift den skötsel som behövs för att en anläggning ständigt ska vara tillgänglig och användbar av brukarna. Detta är *ej att likställa med redovisningen av underhållet* avseende skillnaden mellan driftredovisning eller investeringsredovisning, där gränsdragningen i praktiken ofta sker genom exempelvis livslängd/nyttjandeperiod och väsentligt värde.

Införandet av komponentavskrivning har i praktiken gjort att underhållsåtgärder som tidigare klassades som drift numera klassas som investering, dvs. för ekonomerna har begreppet underhåll omdefinierats. Observera att det ur ett redovisningsperspektiv inte har någon betydelse om en åtgärd benämns akut, löpande eller planerat underhåll. Det som är av betydelse är åtgärdens karaktär i termer av väsentlighet och långsiktig framtida nytta. Exempelvis är ersättande av vägbeläggning en underhållsåtgärd med bestående värde, medan snöröjning av samma väg är en underhållsåtgärd som inte har bestående värde, men också ingår i underhållsplanen. Förenklat kan gränsdragningen beskrivas enligt nedan:

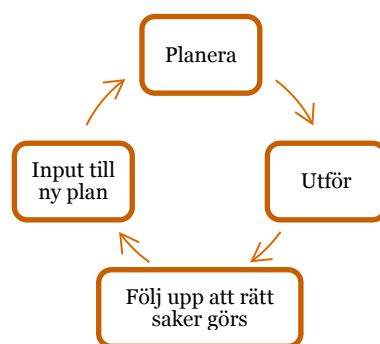
Drift	Investering
Vidmakthålla eller återställa tillgångens egenskaper till den nivå som gällde vid anskaffning.	Förändra ursprungliga egenskaper.
	Återanskaffning/komponentbyte.
	Kapacitetsförbättring, kvalitetsförbättring eller avsevärd kostnadsreducering.

Underhållsplanering

Underhåll avser åtgärder för att vidmakthålla en anläggnings värde, tekniska funktion och skick, och en underhållsplan är ett styrinstrument för underhållsarbetet över tid.

Underhållsplanen beskriver kommunens långsiktiga mål för verksamheten med en plan för att nå målen och hur underhållet ska bedrivas. Det betyder också att en strategi för underhållsarbetet bör tas fram för att säkerställa att målen och planen kan uppnås. Varje verksamhet har unika förutsättningar och bör beakta olika aspekter vid utformning av sin underhållsplan.

Underhållsplanen är också en handlingsplan för genomförandet av planerat underhåll. Underhållsplanen behöver ha viss flexibilitet som möjliggör omprioritering av åtgärder och bör därför årligen ses över och uppdateras tillsammans med berörd avdelning för att sedan ligga till grund för planering av underhållsåtgärder inför det kommande verksamhetsåret. Underhållsplaner varierar i tidsrymd från att enbart avse det närmsta verksamhetsåret till 5-15 år framåt i tiden.



Syftet med en underhållsplan är bland annat att:

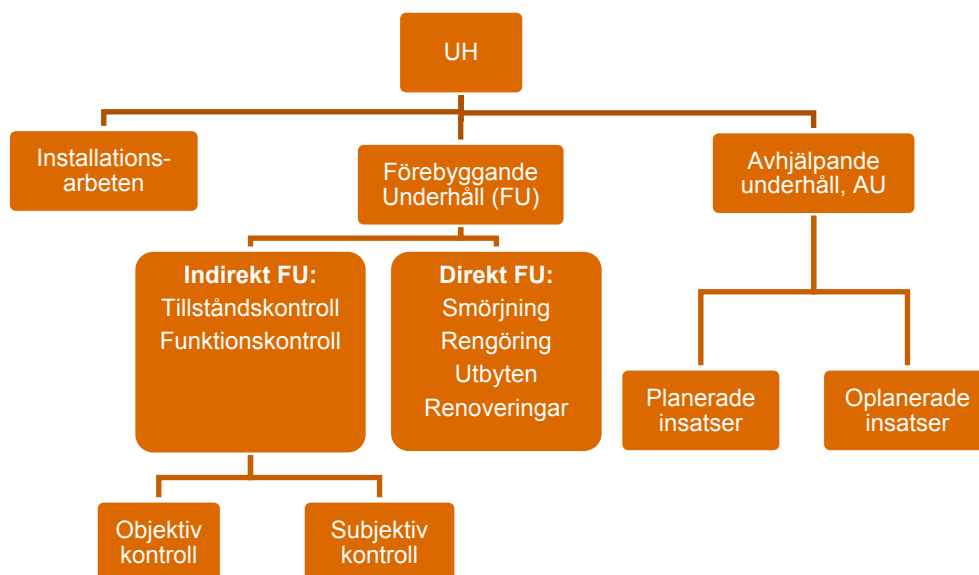
- Haverier minimeras
- Underhållsberoende stopptider och kostnader för följdskador minimeras
- Ökad livslängd på anläggningar
- Höjd underhållseffektivitet genom planering
- Styrning av teknisk livslängd så att den i görligaste mån sammanfaller med den ekonomiska livslängden

- Att optimala parameterinställning, speciellt för elektronisk utrustning, bevaras
- Bättre reservdelsplanering
- Förbättrad dokumentation som bidrar till kontinuitet i underhållsarbete

Underhållsplanen är inte bara till för att bedöma vilka underhållsåtgärder som behöver utföras eller vilken ekonomisk belastning de ger. På lång sikt kan en underhållsplan även indikera behov av personalförsörjning, behov av ekonomiska resurser, upphandlingsarbete m.m. Underhållsplanen måste vara ett levande dokument som uppdateras löpande. Underhållsplanen måste även synkronisera med kommunens budgetarbete och såväl interna som externa hyror.

De ekonomiska konsekvenserna av mer eller mindre effektivt underhåll och hög driftsäkerhet kan vara stora. Det är inte bara de direkta underhållskostnaderna som har betydelse, utan också förlorade intäkter på grund av produktionsbortfall samt de indirekta underhållskostnader, t.ex. övertid, energi, kassationer mm. som uppkommer på annat håll. Som bakgrund till ett mera totalekonomiskt servicearbete måste därför driftsäkerheten och underhållet ses med verksamhetens huvudinriktning och lönsamhetskriterier för ögonen.

Underhållsarbetet kan delas in i förbyggande och avhjälpande underhåll. Det *förebyggande underhållet* består i att med planerade åtgärder undvika skador och störningar. Det kan till exempel handla om en ny asfaltsbeläggning eller att byta ut delar av en vattenledning. Det förebyggande underhållet innehåller dels direkt FU (periodiskt underhåll) och dels indirekt FU (tillståndsstyrt). Normalt genomförs FU innan komponent/system har upphört att fungera, annars blir åtgärden i regel avhjälpande



underhåll (AU).

Det *avhjälpande underhållet* handlar om att åtgärda uppkomna skador och återställa funktion, till exempel att laga ett hål i marken eller ersätta en krossad fönsterruta. Sådana åtgärder kan vara såväl planerade som oplanerade (akuta). Oavsett om

underhållsåtgärderna av förbyggande eller avhjälpande karaktär går det att arbeta med underhållsplaner för att styra, samordna och effektivisera underhållsarbete.

