

Granskning av Nacka vatten och
avfall AB:s ekonomi på kort och
lång sikt



Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Inledning	5
2.1	Bakgrund	5
2.2	Syfte och revisionsfrågor	5
2.3	Ansvarig nämnd/styrelse	6
2.4	Revisionskriterier	6
2.5	Metod och genomförande	6
2.6	Kvalitetssäkring	6
3.	Utgångspunkt	7
3.1	Lagar	7
3.2	Nacka kommuns styrdokument	8
3.3	Bedömning	9
4.	Ägarens styrning av NVOA	10
4.1	Bolagsordning och ägardirektiv	10
4.2	Bedömning	12
5.	Nacka vatten och avfall	13
5.1	Verksamhet och organisation	13
5.2	NVOA:s styrmodell	13
6.	Budgetprocess	16
6.1	Styrdokument avseende budget och kostnadskontroll	16
6.2	Genomförande av budgetarbetet	17
6.3	Styrelsens roll i budgetprocessen	18
6.4	Bedömning	19
7.	Besparingar och effektiviseringar	19
7.1	Kostnadsutveckling VA och avfall	21
7.2	Bedömning	22
8.	Uppföljning och rapportering	22
8.2	Särredovisning av VA- och avfallsverksamheten	25
8.3	Bedömning	26
9.	Investeringar	26
9.1	Mål och inriktning för investeringar	26
9.2	Planering av förnyelsebehovet	27
9.3	Riktlinjer och rutiner	28
9.4	Bedömning	28
10.	VA-taxan	29
10.1	VA-taxa - Generellt	29
10.2	Nacka kommuns VA-taxa 2024 och förslag till VA-taxa 2025	29
10.3	VA-taxa - Brukningsavgiftens utveckling över tid	30
10.4	Beslutsunderlag taxeförändring	31
11.	Avfallstaxa	32
11.1	Avfallstaxa - Generellt	32
11.2	Nacka kommuns avfallstaxa 2024 och förslag på taxa 2025	32
11.3	Avfallstaxa - Hämtning av hushållsavfall	33
12.	Beredning av NVOA:s förslag till VA- och avfallstaxa	34
12.1	Allmänt om beredning	34
12.2	Bestämmelser om beredning av ärenden till kommunfullmäktige	34
12.3	Styrdokument Nacka kommun - Ärendeberedning	35
12.4	Ärendeberedning i kommunala bolag	36
12.5	Kommunfullmäktiges beslut om VA- och avfallstaxa för 2024 den 13 november 2023	37
12.6	Bedömning	38
13.	Svar på revisionsfrågor	38
13.1	NVOA	39
13.2	Kommunstyrelsen	40
	Bilaga 1 Källförteckning	41

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av Nacka vatten och avfall AB:s lekmannarevisorer och Nacka kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en granskningen med syftet att bedöma om Nacka vatten och avfall AB har tillräcklig intern kontroll över budgetering och kostnader för vatten och avlopp samt renhållning. Syftet har även varit att bedöma om kommunstyrelsens beredning och beslutsförslag av dessa taxor och avgifter inför Mål och budget är ändamålsenlig.

Nacka vatten och avfall AB

Vår samlade bedömning är att Nacka vatten och avfall AB (NVOA) i huvudsak har en tillräcklig intern kontroll över budgetering och kostnader för vatten och avlopp samt renhållning. Vi baserar vår bedömning främst på att:

- ▶ NVOA har en väl strukturerad och tillämpad modell för styrning av verksamheten och för intern- och egenkontroll.
- ▶ NVOA har i styrningen av bolaget integrerat Nacka kommunens styrmodell och tillämpar ambitionen att vara bland de 10 procent bästa i kommunala jämförelser avseende kvalitet och vara bland de 25 procent mest kostnadseffektiva.
- ▶ NVOA har en god kännedom om de osäkerhetsfaktorer som påverkar intäkter och kostnader och arbetar aktivt med känslighetsanalyser.
- ▶ Det tillämpade arbetssättet för att upprätta budgetförslag är i stort sett ändamålsenligt.
- ▶ De rutiner som tillämpas för den löpande uppföljning och rapportering är enligt vår uppfattning ändamålsenliga. Vi anser att uppföljningen av ekonomin innebär att en i stort sett tillräcklig kontroll uppnås av det ekonomiska utfallet per avdelning och för bolaget som helhet.
- ▶ Styrelsen har en god insyn i bolagets budgetarbete.

En övergripande iakttagelse är att ägaren inte i ägardirektivet är tydlig vad gäller kravet på NVOA om en effektiv verksamhet och god ekonomisk hushållning. Det ställs inte krav på att bolaget ska redovisa en strategi och plan för hur bolaget ska säkerställa en god ekonomisk hushållning. Ägaren riktar inte heller krav på hur taxorna ska sättas.

Med utgångspunkt från de frågeställningar som granskningen av NVOA ska besvara har vi identifierat områden som kan utvecklas eller förbättras.

NVOA saknar förutom en instruktion inför budgetarbetet styrdokument som tar bäring på budgetprocessen. Vi anser att förutsättningen att ta fram väl underbyggda budgetunderlag skulle förbättras om bolagets budgetprocess definieras tillsammans med rutiner och styrdokument för genomförandet av de aktiviteter som ingår i budgetarbetet. Vi bedömer att det också kan bidra till att underlag till beslut om taxeförändringar blir mer väl underbyggt.

Vi noterar att kostnaderna för VA-verksamheten sedan 2017 fram till och med 2024 i det närmaste har fördubblats vilket också avspeglas i hur taxan utvecklats. Även kostnaderna för avfall har haft en hög ökningstakt. Det är i och för sig rimligt att verksamheterna har kostnader på en nivå som gör det möjligt att genomföra verksamheten på ett hållbart sätt. Samtidigt är det vår bedömning att det är av stor vikt att NVOA långsiktigt arbetar på ett verkkningsfullt med att begränsa kostnadsutvecklingen. Det är också i linje med ägardirektivets krav på en effektiv verksamhet och god ekonomisk hushållning. För att stödja ett sådant arbete bedömer vi det som nödvändigt att ta fram och implementera en strategi och plan för effektivisering av verksamheten och för att begränsa kostnadsutvecklingen.

NVOA har under senare år framför allt inom VA-verksamheten haft en omfattande investeringsverksamhet men också att investeringarna kommer att vara omfattande under åren framöver. Den betydande investeringsverksamheten har medfört att bolaget har en hög upplåning vilket leder till att ränteförändringar får en stor inverkan på driftkostnaderna och ytterst taxan. Det är enligt vår uppfattning av stor betydelse att NVOA kan genomföra rätt prioriterade kostnadseffektiva investeringar

med en effektiv kostnadskontroll för att undvika överskridanden av investeringsbudgeten. Vår bedömning är att NVOA behöver ta fram en plan för att säkerställa att så också blir fallet.

Enligt vår bedömning borde det övervägas att göra fördelningen av gemensamma kostnader mer differentierad det vill säga att till exempel för vissa slag av gemensamma kostnader används respektive kollektivs omsättning och för andra antal anställda eller efter bedömt utnyttjande. Vidare anser vi att de gemensamma kostnaderna tydligt ska framgå per kollektiv i budget och utfallsrapporter. Även om det inte är ett krav enligt lagstiftningen anser vi att det följer av god redovisningssed att NVOA för avfallskollektivet också ska upprätta en särredovisning.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen, rekommenderar vi Nacka vatten och avfall AB att:

- ▶ Besluta om en budgetprocess tillsammans med rutiner och stöddokument för genomförande av de aktiviteter som ingår i budgetarbetet i syfte att stärka förmågan att säkerställa väl underbyggda budgetunderlag men också väl underbyggda underlag för beslut om taxeförändring.
- ▶ Ta fram och implementera en strategi och plan för effektivisering av verksamheten och för att begränsa kostnadsutvecklingen.
- ▶ Överväg att göra fördelningen av gemensamma kostnader mer differentierad.
- ▶ Redovisa respektive kollektivs andel av gemensamma kostnader i budget och i uppföljningen.
- ▶ Upprätta en särredovisning för avfallskollektivet.
- ▶ Ta fram riktlinjer för att säkerställa att NVOA kan genomföra rätt prioriterade kostnadseffektiva investeringar med en effektiv kostnadskontroll.
- ▶ Besluta om en långsiktig plan för behovet av underhåll och förnyelse av VA-nätet.
- ▶ Överväga att besluta om en plan för hur kapacitet och funktion över tid ska utvecklas i den befintliga VA-anläggningen.
- ▶ Säkerställ att det i underlaget till taxebeslut framgår helst i form av förenklad resultaträkning vilken höjning av avgifter som behövs för att täcka kostnaderna 2024 och de närmaste åren därefter. Redovisa en känslighetsanalys i underlaget och en jämförelse med jämförbara kommuners avgifter.
- ▶ Säkerställa att det i beredningsprocessen av taxeförslag görs en bedömning av följsamheten till lagkrav och att det framgår av beslutsunderlaget.

Kommunstyrelsens beredning av NVOA:s förslag till VA- och avfallstaxa 2024

NVOA har svarat för beredningen av förslaget till VA- och avfallstaxa 2024 som sedan överlämnats till kommunstyrelsens beredning. Vi anser att beredningen av ärendena som gjorts av NVOA i huvudsak har varit ändamålsenlig. Bedömningen är samtidigt att beredningsprocessen i sin helhet inte har genomförts på ett helt ändamålsenligt sätt. Kommunstyrelsen har det yttersta ansvaret för beredning av ärenden till kommunfullmäktige och därmed att de krav som ställs på beredning av ärenden till kommunfullmäktige efterlevs. Inför kommunfullmäktiges beslut av VA- och avfallstaxa 2024 yttrade sig inte kommunstyrelsen över NVOA:s beredning av taxeärendena. Enligt vår uppfattning är det väsentligt att kommunstyrelsen gör en analys och bedömning av förslagen till taxeförändring. I formell mening har inte följsamheten till lagkrav prövats. De lagkrav som främst är aktuella är de som följer av vattentjänstlagen, miljöbalken och kommunallagens likställighetsprincip och självkostnadsprincip.

I granskningen har vi noterat att det i kommunen inte finns beslutade riktlinjer för ärendeberedningsprocessen. Det framgår också att inga gemensamma eller bolagsframtagna dokument finns som uttryckligen dokumenterar eller beskriver ärendeberedningsprocessen från Nacka kommuns bolag till kommunfullmäktige. Ägardirektiv och bolagsordningar ger inte heller några anvisningar om krav på beredning av ärenden från bolagen till kommunfullmäktige.

Enligt vår uppfattning finns en tillämpad process för att informera om och föra dialog kring NVOA:s beredning av förslagen till taxeförändring från det att NVOA:s styrelse fått indikation om behovet av taxeförändring kommande år. Processen involverar dock inte kommunstyrelsen i sin helhet.

En slutsats i granskningen är att kommunstyrelsen i sin helhet får en övergripande information om kostnadsutvecklingen i NVOA genom den rapportering som ingår i kommunens tertialrapporter och rapporteringen till kommunens årsredovisning. Kommunstyrelsens arbetsutskott har en något större insyn i kostnadsutvecklingen inom bolaget och moderbolagets styrelse har enligt vår uppfattning en tillräcklig information om bolagets kostnadsutveckling.

Vi anser att kommunstyrelsen inte har en helt tillräcklig insyn i NVOA:s verksamhet för att pröva relevansen i bolagets förslag till taxeförändringar.

Vår sammanfattande bedömning av kommunstyrelsens beredning av NVOA:s taxeförslag 2024 är att den inte har varit ändamålsenlig.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen, rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Överväga att ärenden avseende VA- och avfallstaxa som ska beslutas av kommunfullmäktige hanteras som specifika ärenden.
- ▶ Säkerställa att beredningen av förslag till kommunfullmäktige blir föremål för yttrande.
- ▶ Ta fram och besluta om riktlinjer för ärendeberedningsprocessen i kommunen.
- ▶ Bereda förslag på att i ägardirektiv besluta om krav på bolagen beredning av ärenden till kommunfullmäktige.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Av bolagsordningen till Nacka vatten och avfall AB (NVOA) framgår att bolaget inom Nacka kommun ska driva VA-verksamhet enligt lagen om allmänna vattentjänster och utöva kommunens ansvar för avfallshantering enligt miljöbalken. Bolagets syfte är att enligt god teknisk praxis och med optimalt resursutnyttjande svara för vatten-, avfalls- och avloppsverksamhet i Nacka kommun.

VA- och avfallsverksamheterna finansieras genom taxor. Taxornas avgifter tas ut enligt självkostnadsprincipen vilket betyder att avgifterna ska täcka de kostnader som är nödvändiga för att driva kommunens VA- och avfallsverksamhet. Om kostnaderna för att driva verksamheten förändras så behöver också avgifterna i taxorna justeras. Överskott och underskott av avgiftsuttaget regleras över en treårsperiod.

Av ägardirektivet framgår att bolaget ska genomsyras av Nacka kommuns styrmodell bestående av vision och värdering, ambition, de övergripande målen och styrprinciperna. NVOA ska vara ledande inom branschen i att driva en effektiv verksamhet och följa principen om att vara bland de 10 procent bästa avseende kvalitet respektive 25 procent mest kostnadseffektiva.

Vidare framgår att bolagsstyrelsen årligen ska fastställa en affärsplan för verksamheten med strategiska mål samt drift och investeringsbudget för de närmaste tre räkenskapsåren. Dessutom ska bolaget ha system för egen uppföljning som kompletterar den uppföljning som utförs av kommunstyrelsen och andra tillsynsmyndigheter. Bolaget ska ha uppföljningsbara resultatindikatorer med årliga målvärden kopplade till kommunens övergripande mål. Av ägardirektivet framgår även att kommunstyrelsen utövar kommunens ledningsfunktion över bolaget i enlighet med vad som anges i kommunstyrelsens reglemente.

Nacka kommuns folkmängd växer och uppgick år 2023 till 110 633 personer. I jämförelse med år 2019, med folkmängden 105 189, motsvarar det en ökning med 5,2 % (+5 444 personer). Brutto-kostnaderna för bolaget har under samma femårsperiod ökat från 289 944 tkr till 404 458 tkr motsvarande med 39,5 %. NVOA har varje år (2019-2023) gått med överskott och sammantaget för perioden är överskottet 97 565 tkr vilket motsvarar 904 kronor per invånare. Av årsredovisningen för 2023 framgår att bolaget har en ackumulerad skuld till VA-kollektivet på 20,2 mnkr och till avfallskollektivet med 29,1 mnkr. Under den jämförda femårsperioden har skulden till VA-kollektivet minskat med 24,7 mnkr medan det för avfallskollektivet har gått från noll till 29,1 mnkr.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma hur Nacka vatten och avfall AB har tillräcklig intern kontroll över budgetering och kostnader för vatten och avlopp samt renhållning. Syftet är även att bedöma om kommunstyrelsens beredning och beslutsförslag av dessa taxor och avgifter inför Mål och budget är ändamålsenlig.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor avseende NVOA:

1. Följs styrdokument avseende budgetering och kostnadskontroll?
2. Har bolaget tillräckliga rutiner och kontroller för att säkerställa att budgetunderlaget upprättas korrekt?
3. Är underlagen inför styrelsebeslut om förslag till förändring av taxorna/avgifterna tillräckliga?
4. Har styrelsen vidtagit åtgärder utifrån informationen i budgetunderlagen?
5. Säkerställs en tillräcklig särredovisning av VA- och avfallsverksamheten?
6. Är löpande rapporterings- och uppföljningsrutiner ändamålsenliga?
7. Har styrelsen fastställt en ändamålsenlig kostnadsstyrning?
8. Har åtgärder vidtagits för att hålla kostnader nere och för att effektivisera verksamheten?
9. Finns tydliga mål, riktlinjer och rutiner framtagna avseende VA-investeringar och investeringar i avfallsverksamheten?

10. Tillämpas kommunens styrmodell "10-25" i bolaget innebärande att vara bland de 10 procent bästa i kommunala jämförelser och bland de 25 procent mest kostnadseffektiva?

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor avseende kommunstyrelsen:

1. Har beredningsprocessen inför antagande av VA-taxan och taxan för avfall genomförts på ett ändamålsenligt sätt?
2. Har följsamheten till lagkrav prövats?
3. Har styrelsen tillräcklig insyn i NVOA:s verksamhet för att bedöma relevansen i bolagets förslag till taxe- och avgiftsändringar, exempelvis bolagets kostnadskontroll och kostnadsutveckling?

2.3 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser styrelsen för Nacka vatten och avfall AB samt kommunstyrelsen.

2.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar.

Revisionskriterierna utgörs huvudsakligen av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725).
- ▶ Aktiebolagslagen (2005:551).
- ▶ Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster.
- ▶ ABVA 2019 (Allmänna bestämmelser för användande av Nacka kommuns allmänna vatten-, spill- och dagvattenanläggning).
- ▶ Avfallsförordningen (2020:614).
- ▶ Miljöbalken (1998:808) 15 kap.
- ▶ Bolagsordning.
- ▶ Ägardirektiv.
- ▶ Andra av fullmäktige fastställda styrande dokument.

2.5 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts i huvudsak genom dokumentstudier och intervjuer. Genomförda intervjuer och granskade dokument framgår av Bilaga 1 Källförteckning.

2.6 Kvalitetssäkring

Utöver vår interna kvalitetssäkring har samtliga intervjuade haft möjlighet att sakgranska rapportutkastet. Detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

3. Utgångspunkt

3.1 Lagar

Det kommunala ansvaret för vatten och avlopp samt avfallshantering regleras i huvudsak i lagen om allmänna vattentjänster respektive i miljöbalken. Dessa lagar anger även förutsättningarna för hur avgifter för verksamheterna kan tas ut.

3.1.1 Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (LAV)

Kommunens ansvar för vatten och avlopp regleras i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (LAV). Kommunen är skyldig att ordna en allmän VA-anläggning för dem som bor i områden där det behövs av miljö- eller hälsoskäl. Kommunen ska bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten eller vattentjänsterna behöver ordnas och se till att behovet snarast och så länge det finns kvar tillgodoses i VA-området genom en allmän VA-anläggning.

Den 1 januari 2023 trädde fyra nya paragrafer i vattentjänstlagen i kraft. Enligt 6 a - 6 b §§ ska det i varje kommun finnas en aktuell vattentjänstplan beslutad av kommunfullmäktige. Innan vattentjänstplanen beslutas eller ändras ska kommunen bland annat samråda med fastighetsägare och myndigheter som kan antas ha ett väsentligt intresse av planen. Kommunfullmäktige ska minst vart fjärde år pröva om vattentjänstplanen är aktuell med hänsyn till behovet av allmänna vattentjänster. Planen ska innehålla kommunens långsiktiga planering av hur behovet av allmänna vattentjänster ska tillgodoses men också kommunens bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna VA-anläggningarna ska fungera vid en ökad belastning på grund av skyfall. Kravet på vattentjänstplan började tillämpas först den 1 januari 2024. Planen är inte bindande.

Vattentjänstlagens 34 § anger att VA-avgifternas belopp och hur avgifterna ska betalas ska framgå av en taxa och att kommunen får meddela föreskrifter om VA-taxan. VA-taxan utgörs av de två avgifterna; anläggningsavgifter (engångsavgifter) och brukningsavgifter (periodiska avgifter). Fastighetsägarens skyldighet att betala VA-avgift för allmänna vattentjänster regleras i 24 - 26 §§ lagen om allmänna vattentjänster ("LAV"). Skyldighet att betala va-avgift inträder enligt 25 § jämte 12 § LAV om fastigheten:

- ▶ ligger inom verksamhetsområdet för allmän va-anläggning och
- ▶ behovet av vattentjänsten med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön inte kan tillgodoses bättre på annat sätt,
- ▶ förbindelsepunkt har upprättats och
- ▶ fastighetsägaren har underrättats om förbindelsepunktens läge.

Den som ansvarar för att allmän platsmark ställs i ordning och underhålls ska betala en avgift för en allmän VA-anläggning, om den allmänna platsmarken finns inom va-anläggningens verksamhetsområde, och bortledning av vatten från den allmänna platsmarken behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.

Det totala avgiftsuttaget får inte överstiga de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva VA-anläggningen, och fördelningen av avgiftsuttaget ska ske utifrån vad som är skäligt och rättvist. Medel får avsättas till en fond för framtida nyinvesteringar. Det finns inget juridiskt hinder mot att VA-verksamheten helt eller delvis finansieras med skattemedel. Enligt vattentjänstlagen (50 §) ska VA-huvudmannen årligen upprätta en separat balans- och resultaträkning för verksamheten (en särredovisning). Särredovisningen ska återspegla hur verksamhetens intäkter via de taxebaserade avgifterna förhåller sig till kostnaderna för att ordna och driva den allmänna VA-anläggningen.

3.1.2 Miljöbalken

De lagar som främst styr svensk avfallshantering är framför allt miljöbalken och avfallsförordningen. Bestämmelser om avfall finns i 15 kap. miljöbalken. Miljöbalken reglerar vad som utgör avfall, avfalls hantering och ansvarsfördelning. Avfallsförordningen styr hur avfall ska hanteras. Det gäller både farligt avfall och avfall som inte är farligt.

Enligt miljöbalken ska varje kommun ha en avfallsplan om allt avfall i kommunen och om kommunens åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet. Avfallsplanen utgör tillsammans med avfallsföreskrifterna kommunens renhållningsordning, vilken ska beslutas av kommunfullmäktige.

I miljöbalkens 27 kap. regleras avgifter. Där framgår i 4 § att kommunen får meddela föreskrifter om att avgift ska betalas för:

1. Insamling, transport och behandling av avfall som enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken utförs av kommunen eller den som kommunen anlitar.
2. Åtgärder som kommunen vidtar i syfte att informera hushåll och verksamhetsutövare som producerar avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 § om avfallshantering och avfallsförebyggande åtgärder.
3. Åtgärder som kommunen vidtar för att underlätta insamling och sortering av återanvändbara produkter från hushåll och verksamhetsutövare som producerar avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 §.

Avgiften som avses i 4 § första stycket 1 ska bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för den infrastruktur som behövs för avfallshantering samt nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för renhållningen. Från dessa kostnader ska kostnaderna för användning av anläggningar eller utrustning för andra ändamål än renhållning räknas av. Även ersättning för avfallshantering som producenter eller producentansvarsorganisationer betalar enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken ska räknas av. Avgiften får tas ut på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning eller annan miljöanpassad avfallshantering främjas. Återföring av överuttag alternativt återställning av tidigare underskott bör ske inom en snar framtid. Rättspraxis indikerar att detta bör ske inom en treårsperiod, den så kallade treårsregeln.

3.2 Nacka kommuns styrdokument

Nedan redovisas exempel på styrdokument i Nacka kommun har betydelse för allmän VA-försörjning och avfallshantering.

3.2.1 Översiktsplanen för Nacka kommun

Översiktsplanen innehåller kommunens syn på en långsiktigt hållbar utveckling. Den redovisar visioner, utmaningar och mål samt stadsbyggnadsstrategier och konkreta åtgärder för genomförandet. Översiktsplanen innehåller även förslag till mark- och vattenanvändningen med generella och områdesvisa riktlinjer. Översiktsplanen antogs av kommunfullmäktige den 21 maj 2018.

En process pågår för en ny översiktsplan. Vid årsskiftet 2025/2026 förväntas kommunfullmäktige fatta beslut om att anta den nya översiktsplanen.

3.2.2 Vattentjänstplan

Nacka kommun har tidigare inte haft en fastställd VA-plan. I och med ändringar i LAV är det ett krav att det ska finnas en vattentjänstplan från och med 2024. Nacka kommun har, i samverkan med NVOA, upprättat ett förslag till vattentjänstplan. Förslaget beräknas gå ut på samråd i början av 2025 och förväntas bli föremål för beslut i kommunfullmäktige före sommaren 2025.

Förslaget till vattentjänstplan innehåller en VA-utbyggnadsplan, en handlingsplan för säker och långsiktigt hållbar dricksvattenförsörjning, en plan för hantering av skyfall för VA-anläggning samt en strategisk miljöbedömning.

3.2.3 Strategi Vatten och Avlopp

Strategin, fastställd av kommunstyrelsen den 14 oktober 2014, är en långsiktig handlingsplan för vatten- och avloppsfrågor i hela kommunen och ska skapa förutsättningar för att kommunens vattenförekomster ska nå miljökvalitetsnormerna enligt vattendirektivet. Enligt strategin är syftet med den att kommunen ska ha en genomarbetad och långsiktig handlingsplan för VA i hela kommunen. Det ska också finnas en långtidsplanering på minst 10 år som baseras på beräknat behov av förnyelse och kapacitetsökning.

3.2.4 Dagvattenstrategi

Dagvattenstrategin, fastställd av kommunstyrelsen den 9 april 2018, syftar till att tydliggöra kommunens och VA-huvudmannens gemensamma vägval för att stödja utvecklingen av en hållbar dagvattenhantering och klimatanpassning. Strategin anger de långsiktiga prioriteringarna för hela kommunen.

3.2.5 Nödvattenplan

Nödvattenplanen, fastställdes av kommunfullmäktige den 18 september 2023 och har som syfte att:

- ▶ Fastställa inriktning och prioritetsordning för nödvattenförsörjning.
- ▶ Klargöra ansvarsområden och arbetsfördelning vid nödvattenförsörjning.
- ▶ Effektivt kunna hantera en allvarlig störning av dricksvattenförsörjningen så att konsekvenserna minskar för de som bor och verkar i Nacka.

3.2.6 Program för klimatanpassning

Program för klimatanpassning ska bidra till att minska konsekvenserna av ett förändrat klimat i Nacka, samt utveckla Nacka kommuns proaktiva och systematiska klimatanpassningsarbete. Programmet gäller för Nacka kommun med tillhörande bolag. NVOA tillsammans med kommunstyrelsens, miljö- och stadsbyggnadsnämndens, natur- och trafiknämndens ansvarsområden omfattas av genomförandet av åtgärderna. Kommunstyrelsen fastställde programmet den 16 maj 2022.

3.2.7 Avfallsplan 2021-2026 och avfallsföreskrifter.

Kommunfullmäktige beslutade den 14 juni 2021 om avfallsplanen tillsammans med avfallsföreskrifterna som utgör den kommunala renhållningsordningen. Syftet med avfallsplanen är:

- ▶ Att Nackaborna, företagare, verksamheter och kommunen själva ska verka för att minska och förebygga avfall och nedskräpning och minska avfallets miljöpåverkan.
- ▶ Den ska utgöra ett gemensamt styrdokument för kommunens arbete inom avfallsområdet.
- ▶ Den ska ange mål och åtgärder inom avfallsområdet för att bidra till att kommunen uppfyller lokala, nationella och internationella mål.

I en handlingsplan redovisas de åtgärder som behöver vidtas för att uppnå målen i avfallsplanen. Av planen framgår vem som är ansvarig för respektive åtgärd. Enligt handlingsplanen är en övergripande åtgärd att utforma avfallstaxan så att den styr mot en avfallsminskning samt insatser för att öka anslutningen till matavfallsinsamling genom information och miljöstyrande avfallstaxa.

I avfallsföreskrifter framgår bland annat Nacka vatten och avfall AB ansvar för hanteringen av det avfall som omfattas av kommunens ansvar.

3.2.8 Nackas miljöprogram 2016-2030

Syftet med miljöprogrammet är att genom beslutade indikatorer följa upp hur arbetet för att nå de sex miljömål som Nacka kommun identifierat för att uppnå attraktiva livsmiljöer i hela Nacka. Arbetet med ett nytt förslag till nytt klimat- och miljöprogram pågår med förhoppning om beslut i kommunfullmäktige i början av 2025.

3.3 Bedömning

Styrande för kommunernas ansvar för vatten och avlopp samt avfallshantering är i huvudsak bestämmelserna i vattentjänstlagen respektive miljöbalken. Nacka kommun har i enlighet med miljöbalkens krav en av kommunfullmäktige beslutad renhållningsordning. En ändring i vattentjänstlagen som trädde i kraft från och med den 1 januari 2023 var att det i varje kommun ska finnas en aktuell vattentjänstplan. Kravet på vattentjänstplan tillämpas dock först från och med den 1 januari 2024. I Nacka kommun finns ett framtaget förslag till vattentjänstplan som planeras att bli fastställd av kommunfullmäktige före sommaren 2025.

Tidigare fanns inget krav på motsvarande plan men Havs- och vattenmyndigheten presenterade en vägledning 2014 för kommunal VA-plan som ett flertal kommuner använt sig av. Med kommunal VA-

plan menades ett styrdokument som beskriver hur VA-försörjningen ska ordnas i hela kommunen d.v.s. både inom och utanför kommunalt verksamhetsområde. Nacka kommun har tidigare inte haft en sådan VA-plan. Vår bedömning är att det har varit en brist. Enligt vår uppfattning är det en förutsättning för en ändamålsenlig och därmed hållbar VA-försörjning i dag och i framtiden att det finns en plan för hur behovet av vattentjänster ska tillgodoses. En plan som tar sin utgångspunkt från dagens VA-system och de utmaningar över tid som finns för att en ändamålsenlig och därmed hållbar VA-försörjningen. I granskningen har vi inte gjort någon bedömning av förslaget till vattentjänstplan. En synpunkt som vi har är dock att en vattentjänstplan (och dagvattenstrategi) måste kompletteras med en genomförandeplan med en tydlig ansvarsfördelning och en plan för finansiering av genomförandet.

Vi noterar att det finns en strategi för vatten och avlopp som kommunstyrelsen fastställde 2014. Vår uppfattning är att det inte är helt tydligt att strategin är bindande för NVOA. Vi har inte identifierat att det i enlighet med policyn finns en handlingsplan för VA. Det har inte heller framgått att det finns en beslutad långsiktig (minst 10 år) plan för förnyelse och kapacitetsökning.

Dagvattenstrategin är antagen av kommunstyrelsen. Enligt NVOA:s ägardirektiv är NVOA bundet att följa av kommunfullmäktige antagna styrdokument i tillämpliga delar.

För VA och avfall gäller enligt lag självkostnadsprincipen. Det innebär att VA-och avfallsverksamheten inte får gå med varken ett ekonomiskt över- eller underskott. Praxis anger att tillfälliga över- eller underskott ska jämnas ut inom tre år vilket förslagsvis sker genom en taxejustering. Överskott kan inom VA-området hanteras genom att medel avsätts i en fond för framtida nyinvesteringar. En sådan lösning kräver dock en framförhållning och en plan för hur dessa medel skall användas. Finns ingen plan för nyinvesteringar ska överskottet återbetalas till VA-kollektivet. Av miljöbalken framgår att avgiften får tas ut på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning eller annan miljöanpassad avfallshantering främjas. Enligt handlingsplanen till Nacka kommuns avfallsplan ingår åtgärden att utforma avfallstaxan så att den styr mot en avfallsminskning samt insatser för att öka anslutningen till matavfallsinsamling genom information och miljöstyrande avfallstaxa.

4. Ägarens styrning av NVOA

4.1 Bolagsordning och ägardirektiv

4.1.1 Bolagsordning

Av bolagsordningen följer att föremålet för NVOA:s verksamhet är att inom Nacka kommun driva VA-verksamhet enligt lagen om allmänna vattentjänster och utöva kommunens ansvar för avfallshantering enligt miljöbalken. Syftet med verksamheten är att NVOA enligt god teknisk praxis och med optimalt resursutnyttjande ska svara för vatten-, avfalls- och avloppsverksamhet i Nacka kommun.

Enligt bolagsordningen ska kommunstyrelsen beredas tillfälle att ta del av styrelsens och verkställande direktörens årsredovisning, samt revisionsberättelsen, innan dessa behandlas på den ordinarie årsstämman. Bolagsledningen ska, när bolagets årsredovisning anmäls i kommunfullmäktige, kunna lämna information om bolagets verksamhet och fullmäktige ska också ges tillfälle att ställa frågor.

4.1.2 Ägardirektiv

Enligt ägardirektivet är syftet med kommunens ägande av NVOA är att bolaget tillsammans med kommunens övriga verksamheter ska skapa nytta för kommunen och dess medlemmar samt bolagets övriga kunder. Koncernnytta och helhetssyn ska genomsyra bolagets verksamhet.

NVOA är bundet att följa de av kommunfullmäktige antagna styrdokument i tillämpliga delar och ska genomsyras av Nackas styrmodell bestående av kommunens vision och värdering, ambition, de övergripande målen och styrprinciperna.

Vidare enligt ägardirektivet har bolaget bland annat till uppgift att:

- ▶ Vara VA-huvudman och ansvara för en rationell utbyggnad av allmän VA-anläggning inom verksamhetsområde och i det samverka med kommunens exploateringsverksamhet kring utbyggnaden.
- ▶ Vara ledande inom branschen i att driva en effektiv verksamhet och följa principen om att vara bland de 10 procent bästa avseende kvalitet respektive 25 procent mest kostnadseffektiva.
- ▶ Genom en öppen och transparent redovisning av sina intäkter och kostnader bidra till att kommunfullmäktige har ett rättvisande underlag för fastställande av VA-taxan respektive avfallstaxan.
- ▶ Ansvara för den renhållningsskyldighet som åligger Nacka kommun enligt miljöbalken och avfallsförordningen samt andra förordningar och föreskrifter om avfallshantering utfärdade med stöd av dessa eller andra författningar. I detta ansvar ingår att bolaget ska påkalla och initiera erforderliga förändringar och uppdateringar av renhållningsföreskrifterna och avfallsplanen för kommun.
- ▶ Aktivt bidra till förverkligandet av kommunens styrdokument respektive mål inom miljö- och klimatområdet.

I ägardirektivet finns ett ekonomiskt mål om att NVOA ska bedriva sin verksamhet på ett sådant sätt att kostnaderna för verksamheten huvudsakligen täcks genom taxor. NVOA ska ha en god ekonomisk hushållning i enlighet med kommunallagen. Kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning innebär att bolaget, inom ramen för kommunens övergripande mål och de förutsättningar som gäller för bolaget utifrån lagstiftning, ska

- ▶ Uppfylla ekonomiska mål (d.v.s. kostnaderna för verksamheten huvudsakligen täcks genom taxor).
- ▶ Ha system för en egen uppföljning som kompletterar den uppföljning som utförs av kommunstyrelsen och andra tillsynsmyndigheter.
- ▶ Ha uppföljningsbara resultatindikatorer med årliga målvärden kopplade till kommunens övergripande mål.
- ▶ I tertial- och årsbokslut redovisa väsentliga slutsatser av genomförd uppföljning och strategiska åtgärder med anledning av uppföljning och ekonomiskt utfall.
- ▶ I tertialbokslut redovisa årsprognos.

NVOA ska fortlöpande hålla moderbolaget informerad om verksamhet och ekonomi och tertialvis, eller när så är påkallat, redovisa bolagets ställning och resultat till moderbolaget. Moderbolaget har rätt att ta del av bolagets handlingar och räkenskaper samt i övrigt inspektera bolaget och dess verksamhet. Bolaget ska initiera möten med moderbolaget om omständigheterna så påkallar.

Av ägardirektivet följer att NVOA årligen ska fastställa en affärsplan för verksamheten med strategiska mål samt drift och investeringsbudget för de närmaste tre räkenskapsåren. Bolagets affärsplan ska godkännas av moderbolagets styrelse.

NVO ska till kommunen lämna de uppgifter som av kommunen bedöms nödvändiga för upprättande av kommunens budget och följa de av kommunen fastställda anvisningar och tidplaner. Bolaget ska också till kommunen lämna de uppgifter som av kommunen bedöms nödvändiga för upprättande av årsredovisning och delårsrapport enligt lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning samt till övriga rapporteringstillfällen som beslutats av kommunen.

Moderbolaget ska fortlöpande hållas informerad av bolaget om dess verksamhet och ekonomi. Bolaget ska tertialvis, eller när så är påkallat, redovisa bolagets ställning och resultat till moderbolaget. Moderbolaget har rätt att ta del av bolagets handlingar och räkenskaper samt i övrigt inspektera bolaget och dess verksamhet. Bolaget ska initiera möten med moderbolaget om omständigheterna så påkallar.

Enligt ägardirektivet ska NVOA i förvaltningsberättelsen redovisa hur verksamheten bedrivits och utvecklats mot bakgrund av det i bolagsordningen angivna syfte och ramarna och återrapportera hur verksamheten bedrivits i förhållande till ägardirektiv.

4.2 Bedömning

Denna granskning har som syfte att bedöma om NVOA har en tillräcklig intern kontroll och styrning över budgetering och kostnader för de verksamheter som ingår i bolagets verksamhet. Av den anledningen är styrsignaler från ägaren relaterade till granskningens syfte i första hand intressanta.

I bolagsordning och i ägardirektivet finns krav på att bolaget ska bedriva verksamheten med dels optimalt resursutnyttjande, dels vara ledande i branschen i att driva en effektiv verksamhet. Enligt ägardirektivet är NVOA:s ekonomiska mål att verksamheten ska bedrivas så att kostnaderna för verksamheten huvudsakligen täcks genom taxor. NVOA ska ha en god ekonomisk hushållning enligt kommunallagen vilket enligt ägardirektivet definieras som bolaget ska; att uppfylla det ekonomiska målet, ha kompletterande system för egen uppföljning, ha uppföljningsbara resultatindikatorer med årliga målvärden utifrån kommunens övergripande mål, redovisa väsentliga slutsatser utifrån uppföljning och strategiska åtgärder vid tertial- och i årsbokslut samt i tertialbokslut redovisa årsprognos.

NVOA är bundet att följa de av kommunfullmäktige antagna styrdokument i tillämpliga delar och ska genomsyras av Nackas styrmodell. Vidare gäller att NVOA genom en öppen och transparent redovisning ska bidra till att kommunfullmäktige får ett rättvisande underlag.

En reflektion när det gäller kravet på att driva en effektiv verksamhet är att ägardirektivet i detta avseende inte tydligt anger vad som menas med effektiv verksamhet. Det ekonomiska mål som ägaren har på NVOA är att verksamhetens kostnader i huvudsak ska täckas av taxorna. Målet kan tolkas som att ägaren anser att verksamheten inte ska "medfinansieras" av skattekollektivet. Målet i sig kan uppnås även om verksamheten inte bedrivs på ett effektivt sätt. Enligt vår uppfattning kännetecknas en effektiv verksamhet av att en organisation eller ett företag kan uppnå sina mål och utföra sina uppgifter på ett sätt som optimerar användningen av resurser, minimerar slöseri och kostnader, och levererar produkter eller tjänster av hög kvalitet.

Bedömningen är att ägaren inte har definierat vad kravet på effektivitet egentligen står för. Den koppling som görs till 10/25 är inte helt oproblematiskt. En kostnadseffektiv verksamhet uppnår ett önskat resultat till lägsta kostnad. För att bedöma om en verksamhet är kostnadseffektiv eller inte måste kostnaden ställas i relation till kvalitet. Vår bedömning till exempel när det gäller VA-verksamheten att det inte är självklart vilka mått som är relevanta för att bedöma kvaliteten samtidigt som förutsättningarna skiljer sig så väsentligt åt mellan olika huvudmän vilket i sin tur leder till stora kostnadsskillnader dem emellan. Ett exempel är att det är möjligt att ha låga kostnader under en viss period på grund av att anläggningen inte underhålls i enlighet med god ekonomisk hushållning. Vår uppfattning är att om det ska vara möjligt att jämföra med andra om verksamheten är kostnadseffektiv eller inte så måste hänsyn tas till skillnader i förutsättningar.

Vidare riktas kravet att NVOA ska ha en god ekonomisk hushållning. Vad som är god ekonomisk hushållning finns inte reglerat i detalj utan varje kommun ska upprätta riktlinjer. Definitionen av vad som är god ekonomisk hushållning i den enskilda kommunen eller regionen behöver utgå från den egna situationen och de egna förutsättningar för ekonomi och verksamhet. Ägardirektivets krav på NVOA inom ramen för god ekonomisk hushållning är enligt vår uppfattning relativt allmänt hållna. Resultatkravet i ett bolag som bedriver en verksamhet som NVOA är given i och med självkostnadsprincipen som innebär att bolaget ska visa ett nollresultat. Kravet från ägaren om att NVOA ska ha en god ekonomisk hushållning kan enligt vår bedömning förenas med att NVOA ska ta fram mål och en strategi för god ekonomisk hushållning för VA- och avfallsverksamheten. Det faktum att verksamheten bedrivs i monopol och i princip har rätt att ta ut avgifter (taxor) som motsvarar verksamhetens kostnader ställer enligt vår uppfattning stora krav på en styrning som säkerställer att verksamheten genomförs på ett kostnadseffektivt sätt det vill säga uppnår målen till lägsta möjliga kostnad.

Ägardirektivet ger ingen anvisning eller krav på bolaget när det gäller hur taxorna för VA och avfall ska sättas. Det riktas inte heller krav i ägardirektivet att bolaget ska verka för att långsiktigt begränsa ökningarna av driftkostnaderna.

5. Nacka vatten och avfall

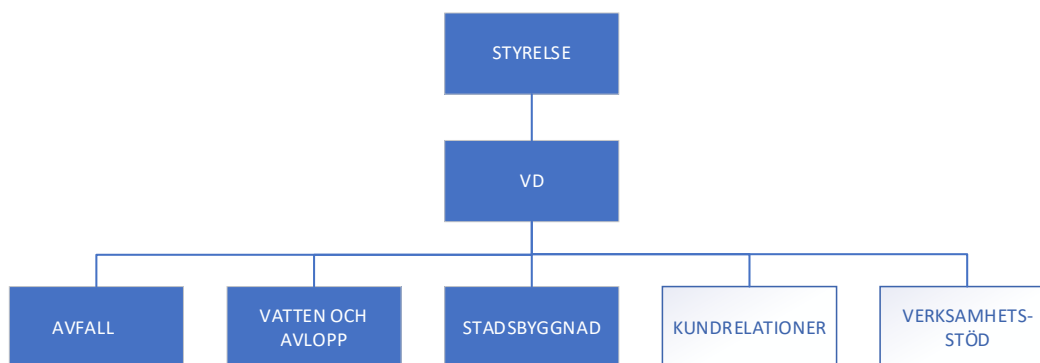
5.1 Verksamhet och organisation

Från och med den 1 september 2016 ansvarar NVOA som huvudman för allmänna vatten- och avloppsanläggningar enligt lagen om allmänna vattentjänster och kommunens renhållningsansvar för hushållsavfall enligt miljöbalken. NVOA är ett av kommunen genom Nacka Stadshus AB helägt aktiebolag. Bakgrunden var att kommunfullmäktige den 18 april 2016 beslutat om att överföra ansvaret och bilda bolaget. I ett särskilt överlåtelseavtal överfördes taxekollektivens tillgångar.

Av Nacka kommuns invånare är ca 97 procent anslutna till kommunalt vatten och avlopp d.v.s. de som bor inom verksamhetsområdet för vatten och avlopp. Allt dricksvatten köps från och levereras av Stockholm vatten och avfall (SVOA). Spillvattnet leds för rening dels till SVOA: anläggning i Henriksdal, dels till Käppala reningsverk. Inom avfallsområdet ansvarar NVOA för att hämta och hantera invånarnas avfall och för att invånarna ska kunna lämna sitt grovavfall på någon av de tre kretsloppscentralerna som finns i kommunen.

NVOA är organiserade i fem avdelningar under VD varav två är stabsavdelningar.

Figur 1- NVOA:s organisation



Avdelning Avfall ansvarar för det kommunala insamlingsansvaret. Huvuddelen av den operativa verksamhet bedrivs av upphandlade entreprenörer. Ansvaret som huvudmannen enligt vattentjänstlagen fullgörs av avdelning VA. Stadsbyggnads huvudsakliga uppdrag är att delta i och leda VA-projekten som en del av kommunens stadsbyggnadsprojekt. Avdelningen fungerar även som konsult/sakkunnig för dagvatten, vatten och spillvatten, vid kommunens detaljplanearbete. Kundrelationer ansvarar för att samordna alla kundflöden samt att mottagandet av kunders förfrågningar fungerar effektivt. I ansvaret ingår även extern kommunikation, kundfakturerering och internservice. Verksamhetsstöd är en stabsfunktion med kompetens inom juridik, it, informationshantering, säkerhet, HR, ekonomi, verksamhetsplanering och uppföljning samt inköp och upphandling.

Från bemanningslistan 2024 framgår att utöver VD så omfattar personalbudgeten 2024 112 tjänster fördelade på avdelningarna enligt följande; Avfall 10, vatten och avlopp 66, stadsbyggnad 10, kundrelationer 10 och verksamhetsstöd 16. Avdelning VA har en driftorganisation omfattande 41 tjänster.

5.2 NVOA:s styrmodell

Utgångspunkter för styrningen av NVOA:s verksamhet utgörs av lagstiftningens krav, bolagsordning, ägardirektiv och Nacka kommuns styrmodell och kommunfullmäktiges övergripande mål.

NVOA:s interna styrning som syftar till att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med uppdraget i sin helhet innehåller fyra styrverktyg:

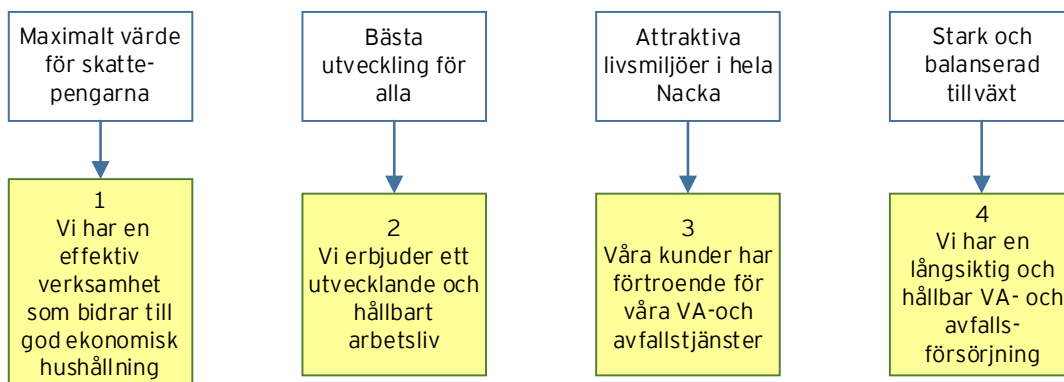
- ▶ Interna styrande dokument.
- ▶ Bolagsstyrning genom NVOA:s strategiska ramverk.
- ▶ Bolags- och verksamhetsstyrande processer.
- ▶ Kvalitets- och processäkrande åtgärder.

I det strategiska ramverket ingår NVOA:s värdegrund, vision och målbild. Bolagets affärsplan utgår från Nacka kommuns fyra övergripande mål och bolagets vision. NVOA har fem huvudprocesser; Ledning, VA, Avfall, Stadsbyggnad och ett flertal stödprocesser. Med hjälp av kvalitets- och processsäkrande åtgärder är syftet att kartlägga risker och säkerställa bland annat att verksamheten bedrivs i enlighet med tillämplig lagstiftning samt externa och interna styrande dokument, med iakttagande av en god ekonomisk hushållning och inom ramen för gällande affärsplan.

Nacka kommuns styrmodell som består av fem olika delar; vision, värdering, ambition, övergripande mål och styrprinciper ska genomsyra NVOA. Ambitionen uttrycks som "Vi ska vara bäst på att vara kommun" mäts och jämförs med andra kommuner. Nacka kommun ska vara bland de 10 procent bästa i kommunala jämförelser avseende kvalitet och vara bland de 25 procent mest kostnadseffektiva kommunerna i landet per område.

I förhållande till Nacka kommuns övergripande mål framgår i affärsplan 2024-2026 följande bolagsmål:

Figur 2 - Kommunfullmäktiges övergripande mål och NVOA:s bolagsmål



För vart och ett av de fyra bolagsmålen redovisas i affärsplanen vad målet syftar till och strategi för måluppfyllelse. Följande strategier ingår:

- ▶ Bolagsmål 1.
 - ▶ Effektiv och hållbar verksamhet.
 - ▶ Jämn och förutsägbar taxa.
 - ▶ Digitalisering och automatisering.
- ▶ Bolagsmål 2.
 - ▶ Vi är trygga i vår kompetens i dag och i morgon.
 - ▶ Vi är en attraktiv arbetsgivare.
- ▶ Bolagsmål 3.
 - ▶ Säkra och skyddade verksamheter.
 - ▶ Relevant kommunikation.
 - ▶ Trygga och säkra leveranser av våra tjänster.
- ▶ Bolagsmål 4.
 - ▶ Klimat och framtidsanpassad avledning av spillvatten och dagvatten.
 - ▶ Långsiktiga innovativa lösningar när Nacka växer.

- Klimatneutrala och cirkulära VA- och avfallstjänst.

Målpuppfyllelsen följs upp och mäts med hjälp av 19 resultatindikatorer fördelade på de fyra bolagsmålen enligt nedanstående tabell:

Tabell 1- Indikatorer med målvärden för uppföljning av bolagsmål 2024

Vi har en effektiv verksamhet och uppföljning som bidrar till god ekonomisk hushållning									
Indikator	Mått	Ny 2024	VA	Avfall	Mål 2024	Mål 2025	Mål 2026	Utfall 2023	10/25
Vattenförluster	Procent		X		11%	11%	10,5%	11,2%	25%
Budgetavvikelse, kostnader totalt	Procent		X	X	+/-4%	+/-4%	+/-4%	3	
Personalkostnader/totala kostnader	Procent		X	X	>26%	>26%	>26%	23%	
Förnyelsetakt rullande 3-årsmedelvärde, ledningar	Procent	X	X		0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	
Total kostnad/ansluten kund - VA	Kr/ansluten	X	X		3 550	3 930	4 200	2 557	25/%
Total kostnad/ansluten kund - Avfall	Kr/invånare	X		X	1 150	1 270	1 800	951	25/%
Vi erbjuder ett utvecklande och hållbart arbetstiv									
Attraktiv arbetsgivarindex	AVI		X	X	140	140	140	139	10%
Attraktiv medarbetarindex	MMI		X	X	70	70	70	64	
Våra kunder har förtroende för våra VA- och avfallstjänster									
Nöjd kund index	NKI	X	X	X	68	70	72	86/89	
Leveransavbrott på huvudledning för vatten	Min/brukare	X	X		3,7	3,5	3,3	3,0	10%
Hämtning av avfall utförd i tid	Procent	X		X	>99%	>99%	>99%	99,3	
Antal anslutna till fastighetsnära insamling	Antal	X		X	19 000	24 000	32 000	16 000	
Andel godkända vattenprov	Procent		X		>95%	>95%	>95%	97%	
Vi har en långsiktig och hållbar VA- och avfallsförsörjning									
Tillskottsvatten	Procent		X		<37%	<37%	<37%	37%	25%
Rest- och bioavfallsmängder	Kg	X		X	170	165	160	169	10%
Avfall som materialåtervinns	Procent	X		X	36%	38%	40%	30%	10%
CO ₂ -utsläpp	Procent	X	X	X	-33%	-66%	-100%	Baseline 2023	
CO ₂ -utsläpp	Procent	X	X	X	-5%	-5%	-5%	Baseline 2023	
Bräddningar	Procent		X		<0,5%	<0,5%	<0,5%	0,70%	

Av resultatindikatorerna är 11 nya för 2024. Enligt affärsplan 2024-2026 skulle en uppdatering göras under 2024 av indikatorerna. Styrelsen fastställde indikatorerna den 7 mars 2024. Fyra av resultatindikatorerna är i förhållande till "10 procent bästa kommunerna avseende kvalitet" och fyra resultatindikatorer i förhållande till "Nacka kommun ska vara bland de 25 procent mest kostnadseffektiva kommunerna i landet per område".

5.2.1 Intern kontroll och egenkontroll

NVOA har en tillämpad modell för intern- och egenkontroll uppbyggd enligt COSO-modellen. Riskhanteringsprocessen består av två faser, riskidentifiering och riskhantering. VD är ansvarig processägare och har stöd av dels en riskkommitté, dels ett granskningsteam. Riskidentifieringen syftar till att identifiera NVOA:s risker och resultera i dels en internkontrollplan, dels en egenkontrollrapport. Internkontrollplanen beslutas av styrelsen. I internkontrollplanen identifieras strategiska risker och egenkontrollrapporten identifierar risker baserat på organisatoriskt ansvar. Granskningsteamets ordförande i samråd med VD väljer ut minst ett fokusområde som, utöver den reguljära granskning som teamet utför av hela verksamheten

Styrelsen fastställde internkontrollplan 2024 den 16 januari 2024. Genomförd risk- och konsekvensanalys resulterade i att sex riskområden som styrelsen kommer att följa upp under 2024-2025. Riskområdena finns på bolagsövergripande nivå och inom VA och avfall. De två övergripande riskområdena avser att bolaget saknar förmåga att anpassa sig till ökade säkerhetskrav och ökad hotbild samt att bolaget inte har ett strukturerat informationssäkerhetsarbete enligt NIS 1 och 2. Riskområdena inom VA avser leveransstörningar i dricksvattenförsörjningen, anläggningarna inte är anpassade för framtidens klimat och eftersatt underhåll av VA-anläggningen. För avfall är det identifierade riskområdet bristande ytor för sortering, gemensamma ytor och omlastning. För varje riskområde anges kontrollaktiviteter och åtgärder med start och slutdatum. Styrelsen har under 2024 följt upp internkontrollplanen vid T1 och T2.

5.2.2 Bedömning

NVOA har i styrningen av bolaget integrerat Nacka kommunens styrmodell och tillämpar ambitionen att vara bland de 10 procent bästa i kommunala jämförelser avseende kvalitet och vara bland de 25 procent mest kostnadseffektiva.

Vi noterar att NVOA har valt fyra resultatindikatorer för jämförelser av kostnadseffektivitet. Enligt vår uppfattning är det dock inte helt enkelt av att mäta och bedöma kostnadseffektiviteten när det gäller VA- och avfallsverksamhet bland annat beroende på att förutsättningarna för verksamheterna skiljer sig åt. Definitionsmässigt brukar kostnadseffektivitet beskrivas som ett samband mellan en effekt och kostnaden för att uppnå effekten det vill säga resultatet eller fördelarna av en investering eller en åtgärd. Vi bedömer att det valda resultatindikatorerna för kostnadseffektivitet inte är helt relevanta för att mäta och jämföra kostnadseffektivitet. Det utesluter inte att indikatorerna ändå är relevanta att använda vid jämförelser mellan kommunerna. Vattenförluster innebär ju kostnader för vatten som inte levereras och som därmed inte debiteras kund. Tillskottsvatten som inte är spillvatten bidrar till överbelastning i systemet och kan leda till så kallad breddning, det vill säga att tillskottsvatten bidrar till både onödiga kostnader och kan leda till kvalitetsförsämring av recipienter. Totalkostnaden per ansluten kund är som vi ser det är ett mått som måste bedömas i perspektiv att det finns stora skillnader i förutsättningar mellan kommunerna vad gäller VA-försörjning och avfallshantering.

Fyra resultatindikatorer ingår i ambitionen bland de 10 procent bästa kommunerna avseende kvalitet, varav två avser avfall och ett VA-verksamhet samt ett internt mått (AVI attraktivt arbetsgivarindex) avser bägge verksamheterna. Enligt vår uppfattning är de valda resultatindikatorerna relevanta men samtidigt utesluts inte att det kan finnas andra relevanta nyckeltal att jämföra verksamheten utifrån.

Vår bedömning är att NVOA har en väl strukturerad modell för styrning av verksamheten och för intern- och egenkontroll.

6. Budgetprocess

6.1 Styrdokument avseende budget och kostnadskontroll

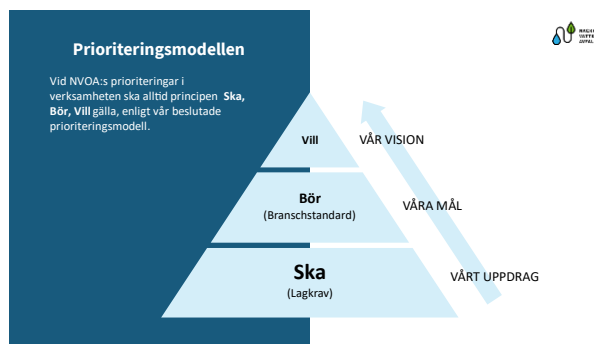
Nacka kommuns övergripande styrningen av NVOA utgår från bolagsordning och ägardirektiv samt de styrdokument som har bäring på de NVOA:s ansvarområden enligt avsnitt 3.2 Nacka kommuns styrdokument.

Vi har inte identifierat att det finns specifika styrdokument i Nacka kommun avseende budget och kostnadskontroll som NVOA har att förhålla sig till förutom kommunstyrelsen årliga beslut om ramärendet. Det senaste beslutades av kommunstyrelsen den 11 juni 2024. Av tjänsteskrivelsen framgår att med utgångspunkt från förutsättningar i ramärendet och dess effekter ska nämnderna och bolagen inkomma med ett nämndbehandlat yttrande respektive styrelsebehandlat budgetförslag senast den 30 september 2024. Förslagen ska i förekommande fall omfatta förslag till ändringar i taxor och avgifter. Bolagen ska också inkomma med sitt lånebehov för respektive år under perioden 2025-2027. I ramärendet framgår kommande års internränta och det räntepåslag som gäller för NVOA på kommunens genomsnittsränta.

Enligt ägardirektivet ska NVOA driva en effektiv verksamhet, ha en god ekonomisk hushållning, system för uppföljning och en transparent redovisning av intäkter och kostnader som bidrar till att kommunfullmäktige får ett rättvisande underlag för fastställandet av taxorna.

NVOA har inte specifika styrdokument för budget och kostnadskontroll annat än i form av generell instruktion för budget och prognoser med tidplaner. Inom NVOA finns en generell prioriteringsmodell enligt ska, bör, och vill som alltid ska tillämpas (se nedanstående figur).

Figur 3 - NVOA:s prioriteringsmodell



6.2 Genomförande av budgetarbetet

Vägledningen som tas fram för genomförandet av den årliga budgetprocessen är generell instruktion för budget och prognoser. Budgetarbetet genomförs på avdelningsnivå per konto i systemet Insikt under "budgetrapport kommande år". Avdelningar genomför budgetarbetet under mars och april. Under 2024 gäller för budget 2025 att Insikt öppnar för budgetarbetet den 11 mars och stänger för budgetarbetet den 12 april. Respektive avdelningschef ska vara klar med kommentarerna i Stratsys den 15 april. Enligt den instruktion som gäller för budget 2025 så var utgångspunkten i budgetarbetet budget 2024. Kostnadsjusteringar ska göras på vatten, spill, el, avskrivningar och ränta. Avfalls kostnadsökningar ska justeras utifrån uppskattade avtalade uppräkningskostnader. Inför 2024 tillkom för avfall även en intäkt och kostnader för det övertagna ansvaret för förpackningsinsamling. Kostnadsökningar utöver ovanstående ska initialt motsvaras av dokumenterade effektiviseringar/omprioriteringar eller omfördelningar på avdelningsnivå. Beträffande personalkostnadsförändringar så ska de bedömas och beräknas tillsammans med controller.

Till avdelningarna för VA och avfalls budgetarbete finns stöd i form av kalkkylmallar för analys, simulering och sammanställning.

Om nya satsningar planeras under 2024-2027 ska i så fall underlag för ytterligare effektiviseringar tas fram och beslutas av VD och ekonomichef.

När det gäller att kontrollera och säkerställa att budgetunderlaget är korrekt upprättat finns inte i en rutin definierade kontroller. Det är avdelningscheferna oftast tillsammans med controller som lägger in budgeten i systemet. Controller gör sedan en kontroll på övergripande nivåer per ansvar och därefter sker en genomgång med ekonomichefen. Slutligen gör VD en övergripande avstämning av budgetunderlaget innan det går ut till styrelsen.

Budgetarbetet som genomförs under mars och april ligger till grund för indikation till taxeförändring som kommuniceras till styrelsens sammanträde i maj.

Vi har uppfattat att det finns osäkerheter vilket påverkar budgetens förutsättningar att prognosticera det faktiska utfallet. Exempel på osäkerhetsfaktorer är:

- ▶ Intäkterna från VA-taxan är känslig för variationer i den faktiska förbrukade volymen som kan skilja sig åt över åren.
- ▶ Volymen spillvatten varierar mellan åren och därmed kostnaden för avloppsrening bland annat beroende på nederbörden.
- ▶ När det gäller ansvaret för insamling av förpackningar från hushåll genom fastighetsnära insamling (FNI) finns en osäkerhet om anslutningsgraden vilket har betydelse för både intäkterna och kostnaderna.
- ▶ Mängden insamlade grovavfall varierar över åren.
- ▶ Upphandlade avtal inom avfallshanteringen som årligen räknas om med KPI-baserade index och det vid budgettillfället inte känt vilken uppräkningskostnad som kommer att göras.

- ▶ Förändringar av den genomsnittliga räntan. Små förändringar får en stor resultatpåverkan.
- ▶ Elförbrukning och elpriset per kilowatt (avtal med rörligt pris).
- ▶ Projektföreningen under året vilket kan påverka årets avskrivningar och anläggningsavgifterna.

I affärsplanen redovisas en känslighetsanalys av ovanstående osäkerhetsfaktorer och vilken resultatpåverkan som kan bli följden. När det gäller budget 2024 bedömdes att osäkerhet var större jämfört med tidigare år.

6.3 Styrelsens roll i budgetprocessen

Årligen i samband med styrelsemötet i maj får styrelsen en indikation på behovet av taxejustering. Indikationen på taxejusteringarna baseras bland annat på avdelningarnas budgetarbete under mars och april.

I juni månad årligen har styrelsen ett halvdagsmöte för budgetplanering (budgetberedning). Agendan för styrelsens budgetplaneringsmöte inför budget 2024 var inriktad på omvärldsfaktorer och utmaningar, besparingar, åtgärder, underhåll och investeringar.

En gång per år i augusti har styrelsen strategidagar. Under 2023 den 10 oktober genomfördes en temalunch med styrelsen om intern kontroll och affärsplan 2024-2026. Det genomfördes också en workshop med styrelsen den 27 oktober 2023 avseende affärsplan och internkontroll.

Styrelsen fastställde budgeten för 2024, investeringsramen och fördelningsnyckel för övergripande kostnader den 21 september 2023 och för 2025 den 19 september 2024. Nedan framgår den beslutade budgeten för 2024 för VA respektive avfall.

Tabell 2 - Beslutad budget 2024 och 2025 för VA och Avfall, mnkr

	Budget VA 2024	Budget VA 2025	Budget AF 2024	Budget AF 2025
Huvudintäkter	350,0	389,3	114,2	136,5
Över-/underuttag	1,2	8,5	18,1	9,1
Anläggningsavgifter	14,8	15,4	0,0	0,0
Aktiverat arbete	21,5	14,5	0,0	0,0
Övriga rörelseintäkter	3,3	1,9	1,1	0,6
Rörelsens intäkter	390,8	429,6	133,4	146,2
Driftkostnader	-185,4	-223,3	-107,8	-117,2
Personalkostnader	-94,4	-90,6	-14,0	-15,6
Avskrivningar	-50,3	-52,2	-7,4	-10,0
Övriga rörelsekostnader	0,0	0,0	0,0	0,0
Rörelsens kostnader	-330,1	-366,1	-129,2	-142,8
Rörelsens resultat	60,7	63,6	4,2	3,4
Räntor och andra finansiella kostnader	-56,5	-58,0	-3,1	-3,1
Resultat efter finansiella poster	4,1	5,6	1,1	0,3
Skatter och bokslutsdispositioner	-4,1	-5,6	-1,0	-0,3
Resultat efter skatt	0,0	0,0	0,0	0,0
Resultat exklusive över-/uttag	-1,2	-8,5	-18,1	-9,1

Den fördelningsnyckel som fastställdes avsåg övergripande eller gemensamma kostnader som inte är direkt hänförliga till respektive kollektiv. För detta ändamål används fördelningsnycklar i syfte att fördela kostnaderna så att det speglar den nytta som kommer respektive kollektiv till godo. Den fördelningsnyckel som styrelsen fastställde är en sammanvägd nyckel där 80 procent av de övergripande kostnaderna fördelas till VA-kollektivet och 20 procent till avfallskollektivet. Den sammanvägda nyckeln är baserad på en utvärdering som har gjorts av antal ärenden för kundservice samt antal anställda på respektive kollektiv.

6.4 Bedömning

Ett konstaterande i granskningen är att det inom NVOA inte finns interna styrdokument för budgetering eller budgetprocessen. Det gäller även styrdokument för kostnadskontroll. Det finns inte heller styrdokument fastställda av kommunfullmäktige avseende budgetering som gäller för NVOA. Ägarens styrning följer av bolagsordning och ägardirektiv vilka kan sägas på övergripande nivå är styrande för genomförandet av budgetarbetet inom NVOA. Budgetprocessen ska genomföras på ett sådant sätt att det stödjer uppfyllelsen av bolagsordningens uppdrag och ägardirektivens krav på NVOA. NVOA har dock att förhålla i budgetarbetet till kommunstyrelsens årliga beslut om ramärendet.

En utgångspunkt för genomförandet av budgetarbetet är den vägledning som utfärdas i form av generell instruktion för budget och prognoser som också innehåller en tidplan. Genomförandet i praktiken sker enligt en tillämpad process där ansvar och roller upplevs som tydliga. För att kontrollera och säkerställa att underlaget är korrekt upprättat finns inte dokumenterade kontroller. Kontroller och avstämnings görs dock under processens gång av bland annat controller, ekonomichef och ytterst av VD. De kontroller som görs är förtroghetsbaserade. Enligt vår uppfattning finns det också god kännedom om de osäkerhetsfaktorer som budgetarbetet har att förhålla sig till. Vår bedömning är att budgeten upprättas genom den tillämpade processen på ett relativt tillförlitligt sätt. Frågan om den är korrekt upprättad kan inte självklart besvaras beroende på vad korrekt syftar på, det vill säga om den har upprättats på rätt sätt eller om den är korrekt i den mening att kommande intäkter och kostnader har beräknats korrekt. Budgeten tar sin utgångspunkt från föregående års budget och utfall och bedömer kommande års planerade verksamhet och hur den påverkas av förväntade prisförändringar på de insatsfaktorer som används för att tillhandahålla tjänsterna. Som vi har uppfattat budgetprocessen, givetvis förenklat, blir de kommande årets planerade verksamhet och de kostnadsförändringar som den driver styrande för det förslag till taxeförändringar som därefter läggs fram. Väsentliga faktorer som bolaget inte direkt styr över är prisförändringar som avser dricksvatten och avloppsrening, indexuppräknings på redan upphandlade avtal och ränteförändringar.

Vår uppfattning är att styrelsen dels genom den indikation på behovet av taxeförändring som ges vid sammanträdet i maj baserad på det budgetarbete som gjorts under mars och april, dels via budgetberedningen i juni, strategidagar i augusti och de underlag som låg till grund för budgetbeslutet har kunskap om budgetförutsättningarna och om hur budgeten upprättats.

Sammantaget gör vi bedömningen att NVOA för att stärka förmågan att säkerställa väl underbyggda budgetunderlag men också väl underbyggda underlag för beslut om taxeförändring bör ta fram och dokumentera budgetprocessen tillsammans med rutiner och stöddokument för genomförande av de aktiviteter som ingår i processen.

7. Besparingar och effektiviseringar

I granskningen har det visat sig att besparingar och effektiviseringar genomförs i olika sammanhang inom NVOA. I detta avsnitt exemplifierar vi olika initiativ till besparingar och effektiviseringar.

NVOA har en målsättning för andelen tillskottsvatten. Tillskottsvatten definieras som dagvatten och dräneringsvatten som felaktigt kommer in i spillvattenledningarna. Orsaken kan bland annat vara skadade ledningar eller felkopplade dagvattenbrunnar och stuprör. Tillskottsvatten driver kostnader för avloppsrening men ökar även risken för bräddning och källaröversvämningar. För att minska mängden tillskottsvatten bedriver NVOA ett arbete med att identifiera källorna till tillskottsvatten och för att sedan vidta kostnadseffektiva åtgärder. Vi har dock inte tagit del av någon analys av i vilken grad åtgärder för att minska mängden tillskottsvatten innebär en besparing. Vi har muntligt fått uppgifter om att det rör sig om 6-7 mnkr i besparing.

När det gäller dricksvattnet finns målsättningen att minska vattenförlusterna. Vattenförluster leder till driftkostnader genom att vatten produceras och levereras i onödan. Åtgärder för att minska för-

lusterna kan vara att laga läckor snabbare, aktivt leta efter utläckage, reducera trycket och att förnya ledningsnätet. Åtgärderna i sig är förenade med kostnader. Vi har tagit del av en samhällsekonomisk analys gjord på uppdrag av NVOA 2023 av vad som är en hållbar nivå på vattenförluster. Slutsatsen i den var att NVOA ligger relativt nära den optimala nivån för vattenförluster. Bedömningen var att det endast fanns ett mindre utrymme till förbättring innan det kostar mer att minska vattenförlusterna än vad kostnaderna för vattenförlusterna minskade.

Projekt DIKOVAN (Digitala kommunicerande vattenmätare i Nacka) som handlar om införande av digitala vattenmätare. Installationen av mätarna påbörjades 2023 och berör ca 12 500 kunder och beräknas slutföras under 2025. Införandet av digitala vattenmätare bedöms leda till att ett antal nyttor realiserar både för NVOA och för kunder. Efter det att implementeringen är gjord beräknas den årliga besparingen till ca 2,5-4 mnkr/år.

Vid styrelsens sammanträde den 16 maj 2023 redovisade NVOA en indikation på behovet av taxejustering avseende VA- och avfallstaxan. Prognosen vad gäller VA-taxan var att den skulle behöva höjas med 28 procent för att uppnå ett nollresultat (-0,4 mnkr). Styrelsen beslutade då att:

- ▶ Uppdra till VD att ta fram effektiviseringar och besparingar i syfte att dämpa taxehöjningen 2024.
- ▶ Uppdra till VD att utreda alternativ för att kunna utnyttja 25 procent alternativt 50 procent av det fria egna kapitalet.

I styrelsens beslut ingick även att moderbolaget skulle informeras. Av underlaget till styrelsens beslut om taxeförändring vid sammanträdet i september 2024 framgår att VA-taxan föreslås höjas med 23 procent och att besparingar/omprioriteringar motsvarande 9 mnkr kommer att göras under året. Vi har från underlag noterat att kostnadsreduceringar på ca 3,4 mnkr sammanlagt planeras inom avdelningarna för verksamhetsstöd och kundrelationer. Vi antar att enligt gällande fördelningsnyckel kan 80 procent av kostnadsreduktion om den realiserar tillskrivas VA-kollektivet. För VA-avdelningen redovisas sammanlagt 6,2 mnkr genom uppskjutet underhåll och nedprioriterade utredningar:

- ▶ Underhåll ledningsnät 2 mnkr.
- ▶ Underhåll dagvattendammar 0,7 mnkr.
- ▶ Utredningar 2 mnkr.

Vi har inte noterat i den uppföljning vi har tagit del av att realiseringen av föreslagna besparingar har följts upp.

Ett förslag som NVOA tillsammans med styrelsen tagit fram är att under 2025 kan 9 mnkr av de förväntade överuttaget från VA-kollektivet användas för att forcera genomförandet av effektiviseringar som har en återbetalningstid på 1-3 år. Effekten av effektiviseringarna förvänta bli lägre framtida taxehöjningar. Exakt vilka effektiviseringar som kommer att bli aktuella är för närvarande inte klart. Exempel på vad som övervägs utgörs av:

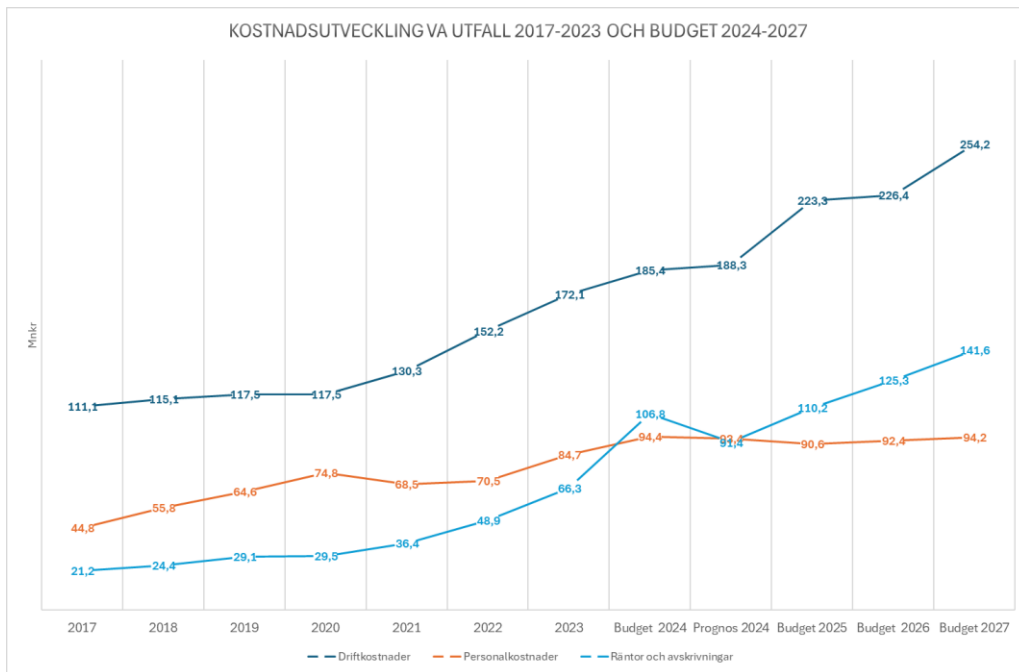
- ▶ App för kundmöten, så att fler ärenden kan lösas digitalt i stället för att belasta kundservice-medarbetarna.
- ▶ Chatbot som gör det möjligt att till exempel chatta med en robot online för att få svar på en fråga.
- ▶ Integrationsplattform, så att varje system kan integreras med en plattform.
- ▶ RPA (Robotic Process Automation) - robotisering av arbetsflöden, till exempel inom redovisning
- ▶ Forcerad inmätning av brunnar för att få bättre underlag för dagvatteninsatser.
- ▶ Förbättrad utsortering av fraktioner på KLC.

I syfte att förbättra hur NVOA följer upp och rapporterar om effektiviseringar har en modell med en mall utvecklad av Ekonomistyrverket börjat användas. Mallen kan beskrivas som en plan för effekthemtagning för respektive effektiviseringsinitiativ från planering, genomförande till avslut. Från och med i november i år kommer planen för effekthemtagning att rapporteras till styrelsen i samband med tertialrapportering samt vid prognos 3 i november.

7.1 Kostnadsutveckling VA och avfall

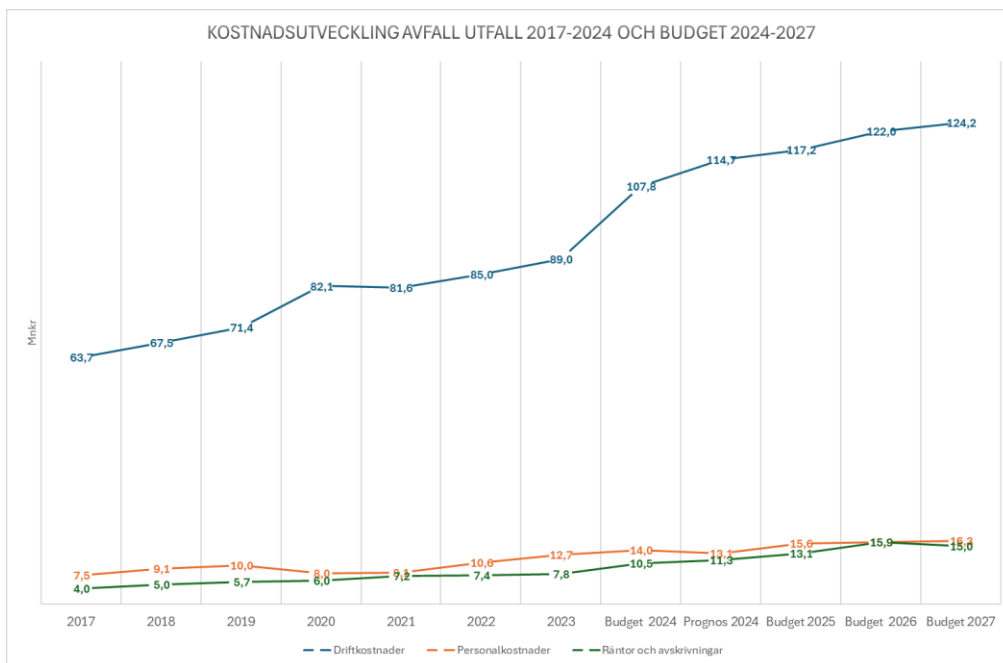
För att få en uppfattning hur kostnaderna har utvecklats över tid har en sammanställning gjorts av kostnadsutfallet 2017 till 2023 tillsammans med budgeterade kostnader 2024 till 2027. Kostnaderna redovisas i diagrammen för driftkostnader, personalkostnader samt för ränta och avskrivningar. I sammanställningen har även prognosen för utfallet 2024 lagts in.

Figur 4 - VA kostnadsutveckling, mnkr



En kommentar till kostnadsutvecklingen är att kostnaderna för drift och kapitaltjänst (räntor och amorteringar) har ökat kraftigt från och med 2021. Enligt prognosen för 2024 minskar dock kostnaderna för räntor och avskrivningar med ca 15 mnkr i förhållande till budget 2024. I nedanstående diagram framgår hur kostnaderna för avfall förändrats under motsvarande period som för VA.

Figur 5 - Avfall kostnadsutveckling, mkr



Kännetecknade för avfalls kostnadsutveckling är en tydlig ökning 2020 av driftkostnaderna och att driftkostnaderna förväntas öka relativt kraftigt 2024 enligt budget och prognos. Det senare förklaras bland annat övertagandet av förpackningsinsamlingsansvaret.

7.2 Bedömning

Vi bedömer att NVOA vidtagit åtgärder för att hålla kostnaderna nere och för att effektivisera verksamheten och att styrelsen vidtagit åtgärder utifrån de underlag som styrelsen fick i samband med att de delgavs en indikation på behovet av taxejustering vid sammanträdet i maj 2024.

Enligt vår uppfattning är åtgärder i form av besparingar på underhåll och förnyelse för att sänka behovet av taxehöjning inte ändamålsenliga eftersom sådana åtgärder riskerar att bli kontraproduktiva.

Vi tycker att det är positivt att NVOA har börjat införa en modell för att fånga upp effektiviseringsinitiativ som sedan stödjer genomförandet och uppföljning och rapportering av initiativen.

Ett förslag har tagits fram om att använda 9 mkr av det förväntade överuttaget från VA-kollektivet 2024 för att forcera fram effektiviseringar. I sig är det positivt men samtidigt uppfordrade i den meningen att säkerställa i genomförandet av effektiviseringarna att de faktiskt leder till en spårbar återbetalning i form av lägre taxehöjningar för VA-kollektivet.

Vi noterar att kostnaderna för VA-verksamheten sedan 2017 fram till och med 2024 i det närmaste har fördubblats vilket också avspeglas i hur taxan utvecklats. Även kostnaderna för avfall har haft en hög ökningstakt. Det är i och för sig rimligt att verksamheterna har kostnader på en nivå som gör det möjligt att genomföra verksamheten på ett hållbart sätt. Samtidigt är det vår bedömning att det är av stor vikt att NVOA långsiktigt arbetar på ett verkningsfullt med att begränsa kostnadsutvecklingen. Det är också i linje med ägardirektivets krav på en effektiv verksamhet och god ekonomisk hushållning. För att stödja ett sådant arbete bedömer vi det som nödvändigt att ta fram och implementera en strategi och plan för effektivisering av verksamheten och för att begränsa kostnadsutvecklingen.

8. Uppföljning och rapportering

8.1 Månadsuppföljning

Verksamhet och ekonomi följs månadsvis upp och rapporteras i Stratsys. Rapporteringen följer en mall i Stratsys med följande rubriker:

- ▶ Periodens framgångar.
- ▶ Periodens risker.
- ▶ Vision.
- ▶ Organisation personal.
- ▶ Måluppföljning.
 - ▶ Kommentarer ska ges till bolagsmål, indikatorer och aktiviteter och redovisning av vad som har gjorts för att nå respektive mål.
- ▶ Ekonomi i balans
 - ▶ Driftutfall hämtat från insiktsrapporten månadsutfall. Kommentarer ska avse ackumulerade månader under året. Större avvikelser ska kommenteras.
 - ▶ Investeringsutfall med hjälp av investeringsmall. Avvikelser mellan ackumulerat utfall och budgeterat ackumulerat utfall ska lämnas.

Den månadsvisa uppföljningen av ekonomin sammanställs i form av månadsvisa bokslut inklusive helårsprognos per avdelning. I de exempel på rapporter som vi tagit del av är avvikelser analyserade. Internt hanteras månadsrapporterna vid ledningsgruppsmöten men kommer att från och med oktober 2024 redovisas av avdelningscheferna till VD tillsammans med stab.

Tertialbokslut med prognos upprättas vid två tillfällen T1 per den 30 april och T2 per den 31 augusti. Per den 31 oktober sker en ekonomisk uppföljning med prognos (P3). Styrelsen behandlar vid sammanträde T1 i maj, T2 i september och P3 i november. Rapporteringen från avdelningarna vid T1 och T2 sker i samma mall som används vid månadsrapporteringen.

Därutöver lämnar NVOA en årsredovisning och bolagsstyrningsrapport.

8.1.1 Tertialrapport 2 2024

Styrelsen behandlade vid sammanträde den 19 september 2024 tertial 2 (uppföljning och prognos). I nedanstående tabell redovisas avvikelser mellan budget 2024 och prognos 2024 för VA-kollektivet respektive avfallkollektivet.

Tabell 3 Tertial 2 prognos och utfall 2024, mnkr

	Budget VA 2024	Prognos VA 2024	Avvikelse	Budget AF 2024	Prognos AF 2024	Avvikelse
Huvudintäkter	350,0	371,9	21,9	114,2	125,0	10,8
Över-/underuttag	1,2	-33,3	-34,5	18,1	13,4	-4,7
Anläggningsavgifter	14,8	14,4	-0,4	0,0	0,0	0,0
Aktiverat arbete	21,5	21,4	-0,1	0,0	0,0	0,0
Övriga rörelseintäkter	3,3	2,9	-0,4	1,1	1,1	0,0
Rörelsens intäkter	390,8	377,2	-13,6	133,4	139,5	6,1
Driftkostnader	-185,4	-188,3	-2,9	-107,8	-114,7	-6,9
Personalkostnader	-94,4	-93,4	1,0	-14,0	-13,1	0,9
Avskrivningar	-50,3	-45,1	5,2	-7,4	-8,7	-1,3
Övriga rörelsekostnader	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,2
Rörelsens kostnader	-330,1	-326,8	3,3	-129,2	-136,7	-7,5
Rörelsens resultat	60,7	50,4	-10,3	4,2	2,8	-1,4
Räntor och andra finansiella kostnader	-56,5	-46,3	10,2	-3,1	-2,6	0,6
Resultat efter finansiella poster	4,1	4,1	0,0	1,1	0,2	-0,8
Skatter och bokslutsdispositioner	-4,1	-4,1	0,0	-1,0	-0,2	0,8
Resultat efter skatt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Resultat exklusive över-/uttag	-1,2	33,3	34,5	-18,1	-13,4	4,7

För VA-kollektivet redovisas i prognosen en avvikelse för resultatet på 34,5 mnkr jämfört med budget. Avvikelsen förklaras främst av:

- ▶ Högre huvudintäkter, 21,9 mnkr. Högre huvudintäkter förklaras av att med anledning av övergången till digitala vattenmätare har fler vattenavläsningar inkommit samt högre intäkter för byggvatten. De vattenmätare som har bytts ut har haft en högre förbrukning än bedömningen i tidigare prognos. De högre intäkterna för byggvatten utgör ca 11 mnkr och avser tunnelbaneprojektet och nya Skurubron. Byggvatten faktureras efter inskickade eller inlämnade manuella avläsningar.
- ▶ Lägre rörelsekostnader 3,3 mnkr. Förklaringen är främst lägre avskrivningskostnader (5,1 mnkr) med anledning av att fler projekt skjutits på framtiden
- ▶ Lägre räntekostnader, 10,2 mnkr. De lägre räntekostnaderna beror i första hand på lägre lånebehov i projekt som skjutits på framtiden.

Bedömningen från NVOA är att det finns en stor osäkerhet i prognosen vad gäller brukningsavgiften. Det anses inte omöjligt att när resterande vattenmätare byts ut att de visar en sammantaget lägre förbrukning. Bedömningen är att det kan bli +/- 10 mnkr. Från och med februari 2025 kommer NVOA att börja fakturera kunderna månadsvis i efterskott.

För avfallskollektivet prognosticeras för 2024 en avvikelse för resultatet på 4,7 mnkr. Avvikelsen förklaras främst av:

- ▶ Högre huvudintäkter, 10,8 mnkr med anledning av större mängd insamlat avfall och högre intäkter för förpackningsinsamlingen.
- ▶ Högre rörelsekostnader 7,5 mnkr. Huvudförklaring är högre driftkostnader för hämtning och behandling av avfall. Avskrivningarna förväntas bli ca 1,3 mnkr högre än budget beroende på att nya kärl som köps in får en kortare avskrivningstid med anledning av utfasningen som sker vid övergång till fastighetsnära insamling.
- ▶ Lägre räntekostnader, 0,6 mnkr. De lägre räntekostnaderna då den förväntade räntan är lägre än vad som antogs i budgeten.

Sammantaget prognosticeras ett överuttag från VA-kollektivet med jämfört med budgeten och för ett minskat underuttag för avfallskollektivet från budgeterat 18,1 mnkr till 13,4 mnkr (-4,7 mnkr).

Prognosen 2024 för investeringsutgifterna visar på en avvikelse med 47,9 mnkr, vilket framgår av nedanstående tabell.

Tabell 4 - Investeringsbudget jämfört med prognos, mnkr

Investeringar	Budget	Prognos	Avvikelse
	2024	2024	
Avfall	3,0	4,0	1,0
Innovation	21,3	16,6	-4,7
VA portföljen	122,5	116,7	-5,8
Exploateringsportföljen	200,1	263,9	63,8
Anläggningavgifter	-84,0	-90,4	-6,4
SUMMA	262,9	310,8	47,9

Största avvikelsen prognosticeras för exploateringsportföljen (63,8 mnkr). Förklaringen som ges till avvikelsen är att projekten inom exploateringsportföljen väntas få högre utgifter än budget under årets sista tertiäl. Det beror i sin tur på att ett antal stora projektfakturor från Nacka kommun förväntas under det tredje tertiålet. Med anledning av prognosen beslutade styrelsen att föreslå Nacka stadshus att fastställa en förändrad investeringsbudget för 2024 till 311 mnkr.

I tertiälrapporten redovisas också utfallet för de indikatorer som det finns ett mätvärde för och en bedömning av måluppfyllelsen.

8.1.2 Bedömning

Vi bedömer att rutinerna för löpande uppföljning och rapportering är ändamålsenliga. Enligt vår uppfattning och med utgångspunkt ifrån granskningens syfte anser vi att uppföljningen av ekonomin innebär att en god kontroll uppnås av det ekonomiska utfallet per avdelning och bolaget som helhet.

Motsvarande bedömning som ovan görs vad gäller tertialuppföljningen och tertialrapporterna.

Vi noterar att även om osäkerheten är stor så indikerar årsprognosen en förhållandevis stor avvikelse jämfört med budget 2024, vilket är särskilt tydligt för VA-kollektivet. En förklaring är högre intäkter än budgeterat beroende på högre förbrukning än beräknat för de vattenmätare som bytts ut och högre intäkter för byggvatten än vad som antogs i budget. Ytterligare en bidragande orsak är lägre ränte- och avskrivningskostnader. Frågan är om det möjligt att utveckla tillvägagångssättet för att prognosticera kostnader och intäkter i budgetarbetet och för att kvalitetssäkra prognoserna. Om utfallet 2024 kommer att motsvara prognosen i tertial 2 för VA kollektivet hade VA-taxan inte behövt höjas i den storleksordning som blev fallet.

Avvikelsen för avfallskollektivet kan till stora delar förklaras av den osäkerhet som fanns avseende hur intäkter och kostnader skulle påverkas av övertagandet 2024 av ansvaret förpackningsinsamlingen.

8.2 Särredovisning av VA- och avfallsverksamheten

VA- och avfallsverksamhet bedrivs utifrån självkostnadsprincipen. Den bokförda kostnaden ska då redovisa självkostnader för respektive kollektivs självkostnad i förhållande till avgifterna. Därför är det viktigt att det finns system och rutiner för särredovisning. Särredovisningen ska visa att respektive kollektiv inte bär kostnader som tillhör annan verksamhet. Av självkostnadsprincipen följer också att ekonomiskt överskott inom taxeekonomin inte är en vinst, utan som en form av skuld till avgiftskollektivet och tvärtom vid ett ekonomiskt underskott. Särredovisningen ska möjliggöra en uppföljning av om respektive taxa är förenlig med självkostnadsprincipen.

Enligt vad som tidigare framgått i rapporten ska VA-huvudmannen enligt vattentjänstlagen årligen upprätta en separat balans- och resultaträkning för verksamheten (en särredovisning). Särredovisningen ska återspegla hur verksamhetens intäkter via de taxebaserade avgifterna förhåller sig till kostnaderna för att ordna och driva den allmänna VA-anläggningen.

Vi har inte noterat att det finns en intern riktlinje eller rutin för särredovisning inom NVOA. I praktiken bokförs intäkter och kostnader som har ett direkt samband med antingen VA- eller avfallsverksamhet på respektive kollektiv. Det är uteslutande övergripande eller OH-kostnader som fördelas mellan kollektiven. Det har tidigare i rapporten framgått att styrelsen årligen i samband med budgetbeslutet också beslutar om fördelningsnyckel för gemensamma kostnader. Den fördelningsnyckel som styrelsen fastställde för 2024 är en sammanvägd nyckel där 80 procent av de övergripande kostnaderna fördelas till VA-kollektivet och 20 procent till avfallskollektivet. Fördelningsnyckeln är baserad på en utvärdering som har gjorts av ett antal ärenden för kundservice samt antal anställda inom respektive kollektiv.

Fördelningen av de gemensamma kostnaderna görs inte per automatik i ekonomisystemet. Tillvägagångssättet för att fördela de gemensamma kostnaderna är manuellt och utgår från att de gemensamma kostnader tas ut från ekonomisystemet och fördelas enligt fördelningsnyckeln. Bokningen görs på specifika ansvar för gemensamma kostnader vilket sedan gör det är möjligt när alla ansvar summeras inklusive bokningarna att kontrollera att summan bli noll. Genom att lägga till ansvaret för de indirekta kostnaderna till de direkta kostnaderna så framgår respektive kollektivs totala kostnader för perioden.

I balansräkningen är majoriteten av posterna märkta med en kod för verksamhet som tydliggör om tillgången eller skulden avser VA eller Avfall.

För VA-verksamheten upprättas i enlighet med vattentjänstlagen en "Särredovisning VA-verksamhet. Vi har tagit del av särredovisningen för 2022 och 2023. För avfall upprättas inte en särredovisning.

Enligt 2023 års bokslut var skulden till VA-kollektivet 20,3 mnkr och till avfallskollektivet 29,1 mnkr.

8.2.1 Bedömning

En väsentlig faktor för att särredovisningen ska bli rättvisande är att den fördelningsnyckel som används för gemensamma kostnader (OH-kostnader) utgör en relevant spegling av respektive avgiftskollektivs andel av de gemensamma kostnaderna. NVOA använder en fördelningsnyckel (80/20) som är baserad på en utvärdering som har gjorts av ett antal ärenden för kundservice samt antal anställda på respektive kollektiv. Vi har inte tillgång till underlag som gör det möjligt att bedöma fördelningsnyckelns relevans. Vår bedömning är att det borde övervägas att göra fördelningen av gemensamma kostnader mer differentierad det vill säga att till exempel för vissa slag av gemensamma kostnader används respektive kollektivs omsättning för andra antal anställda och efter bedömt utnyttjande. Vidare anser vi att de gemensamma kostnaderna tydligt ska framgå per kollektiv i budget och utfallsrapporter.

Även om det inte är ett krav enligt lagstiftningen anser vi att det följer av god redovisningssed att NVOA för avfallskollektivet också ska upprätta en särredovisning. Särredovisningen bör vare ett underlag för kommunfullmäktige som beslutar om taxorna.

9. Investeringar

9.1 Mål och inriktning för investeringar

Investeringsverksamheten inom NVOA är indelade i fyra portföljer:

1. Avfall.
2. Innovation.
3. Re- och nyinvestering VA.
4. Exploatering VA.

NVOA:s investeringsbudget fram till och med 2027 framgår nedan.

Tabell 5 - Investeringsbudget 2024-2027

Investeringar, mnkr	Budget 2024	Prognos 2024	Avvikelse	Budget 2025	Budget 2026	Budget 2027
Avfall	3,0	4,0	1,0	5,0	43,0	0,0
Innovation	21,3	16,6	-4,7	12,5	0,0	0,0
VA portföljen	122,5	116,7	-5,8	160,0	200,0	218,0
Exploateringsportföljen	200,1	263,9	63,8	254,4	250,0	183,6
Anläggningavgifter	-84,0	-90,4	-6,4	-97,4	-112,1	-145,4
SUMMA	262,9	310,8	47,9	334,5	380,9	256,2

9.1.1 Avfall

Investeringarna inom avfall avser för närvarande främst inköp av nya avfallskärl vilket i första hand styrs av kollektivets behov. Det gäller kärl till nya kunder och kärl som utrangeras eller har gått sönder.

9.1.2 Innovation

Innovationsportföljen avser i nuläget av ett stort projekt det vill säga införandet av digitala vattenmätare (DIKOVAN).

9.1.3 Re- och nyinvesteringar VA

Re- och nyinvesteringar VA är i sin tur uppdelade i fem delpportföljer; reinvestering VA-nät, reinvestering VA-anläggning, nyanläggning VA, reinvestering VA-bygg och övriga investeringar. Reinvesteringarna i VA-nätet utgår från ambitionen att förnya ledningsnätet med 0,7 procent per år. År 2023 blev utfallet för förnyelsetakten 0,53 procent och risken finns att förnyelsetakten 2024 inte heller kommer att motsvara ambitionen om 0,7 procent.

Förnyelseplanering av ledningsnätet har gjorts utifrån Svenskt Vattens beräkningsmodell. En förenklad beskrivning av modellen är att den tar sin utgångspunkt i anläggningsår, material, driftstörningar (till exempel läckor). NVOA filmar även ledningar för att klargöra om en faktisk förnyelse behövs.

Vad gäller reinvesteringar i anläggningar så finns det ett motsvarande ambitionsmål och egen beräkningsmodell som för ledningsnätet. För spillvattenpumpstationer gäller att förnyelsen omfattar i genomsnitt två per år.

Nyanläggning VA avser framför allt investeringar som leder till redundans i VA-systemet och investeringar för att höja kapaciteten. Ambitionen är att VA-systemet ska bli mer robust och mindre känsligt för störningar vid viktiga knutpunkter.

9.1.4 Exploatering

Exploateringsportföljen är indelad i fyra delpportföljer; tidiga skeden, förnyelseområden, stadsbyggnad VA-projekt och VA-projekt extern byggherre. Projekten inom exploatering initieras av Nacka kommun till exempel genom detaljplaner som tas fram. När det gäller förnyelseinvesteringar det vill säga VA-utbyggnad är det Nacka kommun (KF) som beslutar på underlag som NVOA tagit fram om att inrätta ett nytt verksamhetsområde för VA. Investeringsbesluten tas av NVOA. Den planerade utbyggnaden 2026-2028 framgår av den kommande vattentjänstplanen. Av vattentjänstplanen framgår även områden som inte bedöms vara i behov av VA-försörjning enligt vattentjänstlagen. I portföljen ingår även VA-projekt som genomförs i samverkan mellan kommunen och byggherrar, vilket regleras i exploateringsavtal.

9.2 Planering av förnyelsebehovet

Förnyelseplaneringen av ledningsnätet görs med utgångspunkt från Svenskt Vattens beräkningsmodell. Det finns ett renoveringsprogram för pumpstationer. Utöver det finns olika arbetssätt och rutiner för en över tid hållbar VA-försörjning.

NVOA har en lista för investeringar som omfattar; reinvestering i ledningsnät och anläggningar, nyanläggning ledningar och anläggningar, VA bygguppdrag samt övriga VA-investeringar fram till och med 2040. En precisering på objektsnivå finns fram till 2030 men därefter är behovet uppskattat utifrån förnyelsetakten på ledningsnät och pumpstationer. Planen är inte formellt beslutad utan används som ett arbetsmaterial som ses över i samband med det årliga budgetarbetet. Investeringsbehoven konkretiseras sedan i takt med arbetet med den långsiktiga planeringen/strategiska utredningar.

För huvudvattensystemet finns en övergripande plan för kapacitetsförstärkningar och redundans. När det gäller planeringen pågår ett arbete med kapacitetsutredningar i huvudsystemet för spillvatten. Motsvarande arbete avseende dagvattensystemet har inte kommit lika långt vilket bland annat förklaras av resursskäl och komplexa förutsättningar samt många intressenter och hög grad av samordning och samsyn.

För reinvesteringar pågår sedan en tid arbetet med att utveckla och implementera tillgångsförvaltning (Asset Management) med syftet att skapa långsiktiga investeringsplaner. Arbetet med tillgångsförvaltning görs i linje med ISO 55000.

9.3 Riktlinjer och rutiner

Styrande för hur NVOA arbetar med och genomför investeringar är NVOA:s projektmodell kallad XLPM (Excellence in Project Management). XLPM är enligt uppgift utvecklad av Ericsson och Semcon i linje med internationell standard och kontrolleras regelbundet för att ha god överensstämmighet med PMI¹ och ISO standarder. NVOA har utifrån sin egen verksamhet implementerat en projektmodell baserat på XLPM. Den portal (xlpm online) som hör till modellen är sammanlänkad med NVOA:s projektverktyg Antura, vilket gör att tillgång till modellens stöd, rutiner och mallar tillhandahålls på flera sätt. I mån av behov har specifika dokumentmallar för NVOA tagits fram och ingår då i systemstödet. Inom ramen för projektmodellen samt tillhörande portföljstyrning definieras såväl arbetsprocessen från att ett projekt startas som den beslutsprocess som ingår. NVOA använder sig i huvudsak av de delar i modellen som avser initiativ, projekt, uppdrag och portföljstyrning. Projektmodellen XLPM skiljer sig till vissa delar från kommunens projektmodell bland annat vad gäller beslutspunkterna. Stadsutvecklingsdirektören och NVOA:s VD ha beslutat om projektdirektiv för att utveckla en gemensam processkarta för NVOA:s och Nacka kommuns stadsutvecklingsprocesser.

I den tillämpade processen för investeringar är det styrelsen som beslutar om investeringsutrymmet per kollektiv som i sin tur förutsätter att kommunfullmäktige godkänner utrymmet genom att godkänna äskad låneram. För att ett investeringsinitiativ ska leda till att ett projekt startas fattas beslut av VD för projekt upp till 25 mnkr (egentligen 440 prisbasbelopp) och därutöver av styrelsen. Styrelsen beslutar årligen utifrån en projektlista med prognosticerade budgetar. Ytterligare ett beslut krävs för genomförandet. Totalt finns sex beslutspunkter ingående i projektmodellen. Till varje beslutspunkt finns krav på vilket underlag som behöver finnas framme och hur besluten ska tas inom bolaget.

Alla projekt som beslutas läggs in den projektportfölj som projektet tillhör. Projekten följs upp genom att respektive projekt lämnar en lägesprojekt månadsvis i Antura. Status och avvikelser rapporteras därefter i styrgruppen för respektive portfölj. I nästa led, även det månadsvis, görs en sammanställning av varje portfölj till portföljernas styrgrupp där bland annat VD och strategisk ledningsgrupp deltar. Större avvikelser följs då upp. Inför lägesrapportering förväntas projektledaren ha analyserat tidplan, ekonomi, resursläge och risker för projektet.

För projekt med en budget över 25 mnkr redovisas uppföljningen till styrelsen i samband med tertiärrapportering och vid årsbokslut. Vi har tagit del av exempel på projektuppföljning i form av projektöversikt och utökad lägesrapport per projekt.

Beträffande investeringskalkyler upprättas de både inom NVOA och av Nacka kommun. I de större projekten som stadsbyggnadsavdelningen hanterar är det framför allt kommunen som tar fram kalkylerna. För NVOA:s egna investeringsprojekt och uppdrag görs initialt egna kostnadsbedömningar och vid större projekt används konsulter för kalkylering. NVOA har inte för närvarande egna riktlinjer för kalkylprocessen. Frågan dock prioriterad och ett internt arbete inom NVOA har påbörjats för att skapa en egen kalkylprocess samt säkerställa kvaliteten på befintliga budgetar. I detta arbete samarbetar NVOA med Nacka kommun.

9.4 Bedömning

Den tydligaste ambitionen även om den inte är formulerat som ett mål gäller förnyelsen av ledningsnätet med 0,7 procent per år. I övrigt finns intentionen om att åtgärda eftersatt underhåll och att säkerställa kapacitet och redundans i VA-systemet.

NVOA tillämpar en projektmodell som bygger på XLPM. Utöver vad som ingår i modellen har NVOA tillfört egna riktlinjer, mallar och beslutsdokument anpassade efter den egna verksamhetens behov. Vi har inte gjort någon fördjupad granskning av projektmodellen.

¹ PMI står bakom globala standarder för projekt, program och portföljhantering.

Vår uppfattning är att en projektmodell som används i investeringsverksamheten ska utgöra ett stöd till ett effektivt genomförande av investeringsprojekt. Vi har tolkat att NVOA:s investeringsprocess är integrerad i systemstödet Antura och att den enligt uppgift har implementerats i projektorganisationen.

Ett viktigt komplement till investeringsprocessen är enligt vår bedömning att det ska finnas anvisningar till och krav på de kostnadsbedömningar och kalkyler som upprättas i olika skeden av investeringsprocessen. Av den anledningen anser vi att det arbete som inletts för att ta fram en kalkylprocess är rätt väg att gå.

Ett konstaterande är att NVOA under senare år framför allt inom VA-verksamheten har haft en omfattande investeringsverksamhet men också att den kommer att vara omfattande under åren framöver. Den omfattande investeringsverksamheten har medfört att bolaget har en hög upplåning vilket leder till att ränteförändringar får en stor inverkan på driftkostnaderna. Det är enligt vår uppfattning av stor betydelse att NVOA kan genomföra rätt prioriterade kostnadseffektiva investeringar med en effektiv kostnadskontroll för att undvika överskridanden av investeringsbudgeten. Vår bedömning är att NVOA behöver ta fram en plan för att säkerställa att så också blir fallet.

Vi ser positivt på att NVOA hanterar investeringsprojekt i portföljer med portföljstyrning och att det görs månadsvisa uppföljningar. Det är också positivt att projekt initieras och genomförs med stöd av en projektmodell. Vi noterar att NVOA och Nacka kommun har var sin projektmodell och anser att det är väsentligt att skilda projektmodeller inte försvårar samarbetet i gemensamma projekt. Enligt vår uppfattning är det därför positivt att NVOA och Nacka kommun genomför ett gemensamt arbete med att ta fram en process för samarbete i samverkansprojekt.

Vi noterar att den finns en planering av förnyelsebehovet dels fram till 2040. Planeringen har karaktären av ett arbetsmaterial. Vi bedömer att det är viktigt att gå vidare med att ta fram en regelrätt plan för behovet av underhåll och förnyelse av VA-nätet som beslutas av styrelsen. Enligt vår uppfattning har en förnyelseplan en koppling till kommande vattentjänstplan. Det bör också övervägas om en plan behöver tas fram och beslutas av styrelsen för hur kapacitet och funktion över tid ska utvecklas i den befintliga VA-anläggningen.

10. VA-taxan

10.1 VA-taxa - Generellt

Taxorna delas upp i löpande brukningsavgifter och en anläggningsavgift som betalas vid inträde i VA-kollektivet (oftast vid anslutningen). Båda dessa kan innehålla olika delavgifter för dricksvatten, avlopp respektive dagvattenhantering. Dessa olika avgifter kan också i sin tur innehålla både fasta och rörliga delar. En kommun kan skjuta till skattemedel, låta intäkter från brukningsavgifter finansiera utbyggnad eller vice versa. I teorin är det möjligt att ha en enda fast avgift, oavsett förbrukning eller tvärtom enbart ha en rörlig avgift per kubikmeter förbrukat vatten.

10.2 Nacka kommuns VA-taxa

En förenklad beskrivning av VA-taxan i Nacka är att den består av två huvudsakliga delar anläggningsavgift och brukningsavgift. Bägge typerna av avgifter tas ut för:

- ▶ Vattenförsörjning.
- ▶ Spillvattenavlopp.
- ▶ Dag- och dränvatten från fastighet.
- ▶ Dagvattenavlopp från allmänna platser.

Anläggningsavgiften är en engångsavgift som ska täcka utgifterna för att bygga ut VA-anläggningen till nya fastigheter. Ambitionen är att anläggningsavgiften ska ha en kostnadstäckningsgrad på 100 procent för att inte belasta anslutna till VA-anläggningen. Komponenter som ingår i anläggningsavgiften är; serviceavgift, förbindelsepunktavgift, tomttyteavgift och lägenhetsavgift.

Brukningssavgifter utgår per fastighet med:

- ▶ Fast årlig avgift.
- ▶ Per m³ levererat vatten.
- ▶ Per år och lägenhet för bostadsfastighet och därmed jämställd fastighet.
- ▶ En avgift per år och varje påbörjat 100-tal kvm tomtyta för annan fastighet.

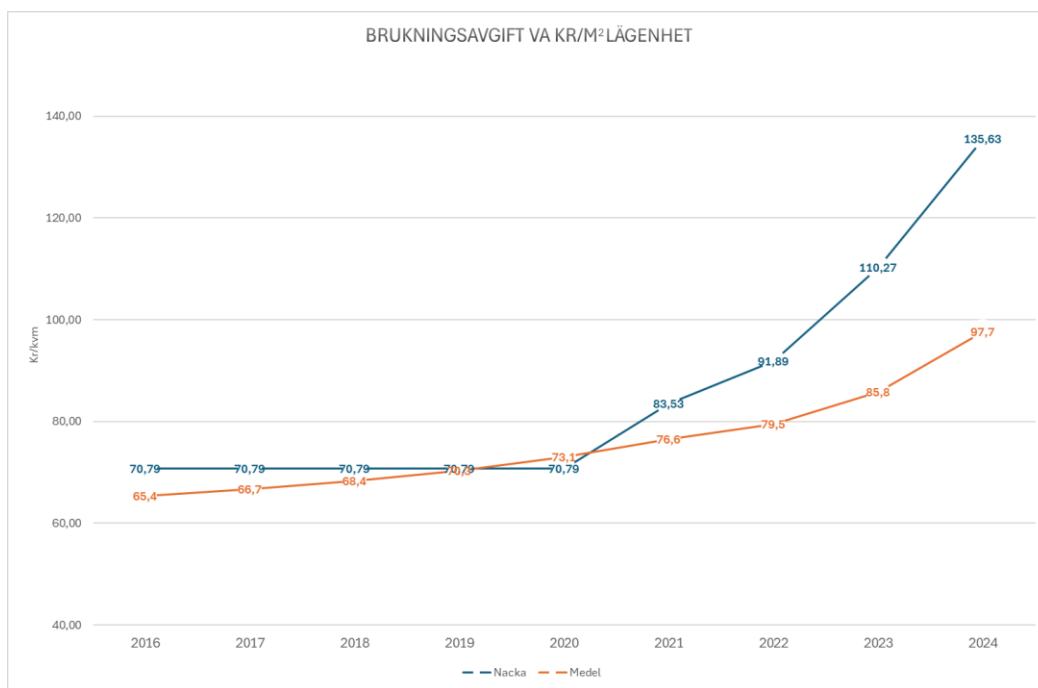
Därutöver tas avgifter ut för avgiftsgrundande platsmark, obyggd fastighet, av fastighetsägare begärda åtgärder, sprinkleranläggning och enligt särskilt antagen särtaxa.

Av brukningssavgiften så kommer 23 procent av intäkterna från den fasta delen och 77 procent från den rörliga avgiften. Brukningssavgifterna höjdes 2024 med 23 procent.

10.3 VA-taxa - Brukningssavgiftens utveckling över tid

För att visa på hur VA-avgiften har utvecklats över tid vad gäller brukningssavgiften har statistik hämtats från Nils Holgerssons-gruppens årliga undersökning. I Nils Holgerssons årliga rapport redovisas kostnad för vatten och avlopp i kronor per kvadratmeter inkl. moms under ett år för en typfastighet i kommunen. Typfastigheten är i form av ett flerbostadshus med en boendeyta på 1 000 kvm. Kostnaden baseras på ett vattenbehov på motsvarande 2 000 m³ per år. I diagrammet nedan framgår även periodens årliga genomsnittliga taxa för kommunerna per kvm.

Figur 6 - VA-avgift per kvm 2016-2024, kr inklusive moms



I diagrammet framgår VA-avgiften per kvm, från 2016 då NVOA under senare delen av året övertog ansvaret, under fem år låg avgiften på samma nivå till och med 2020. Därefter sker en relativt kraftig taxehöjningar från och med 2021 vilket är särskilt tydligt både 2023 och 2024. Avgiften per kvm har i det närmaste fördubblats från 2020 till 2024 och höjts betydligt mer jämfört med kommungenomsnittet. År 2020 låg kostnaden per kvm för VA lägre än genomsnittet i landet och 2024 var kostnaden 39 procent högre än genomsnittskostnaden för landets kommuner (rang 266).

Vi har noterat att en översyn av taxekonstruktionen genomfördes 2012 som kom att påverka taxan fr.o.m. 2013, vilket dock inte framgår i diagrammet ovan. Vid översynen gjordes en bedömning för kommande expansion samt de ökade reinvesteringar i befintliga anläggningar och ledningsnät som

kommer att behövas. Hänsyn togs också till kommande behov av insatser i form av ledningsförnyelse på grund av VA-infrastrukturens kondition och ålder. Med anledning av dessa faktorer föreslogs en stegvis justering av VA-taxan. Taxan höjdes 2013 med 15 procent, 2014 med 18,8 procent, 2015 med 4 procent och 2016 med 2 procent.

10.4 Beslutsunderlag taxeförändring

NVOA:s beslutade om förslaget till taxeförändring vid sammanträde den 21 september 2023. I underlaget till beslutet ingick en tjänsteskrivelse med bilaga Nacka vatten och avfalls VA-taxa 2024. Ärendet hade beretts av avdelningschef VA i samråd med VD och ekonomichef.

Av tjänsteskrivelsen framgår en sammanfattning av ärendet, en bakgrundsbeskrivning och en redovisning av vilka förutsättningar som ligger till grund till förslagen om anläggningsavgifter och brukningsavgifter. I skrivelsen redovisas de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för typhus A och B jämfört med året innan. Även en bedömning av hur NVOA:s intäkter förväntas bli påverkade av förändringen av brukningsavgiften.

Vi noterar av underlaget att det inte framgår att förslagets följsamhet till lagkrav har prövats. Enligt uppgift är VA-taxan utvecklad i enlighet med branschstandard och i enlighet med Svenskt Vattens rekommendationer.

I nedanstående tabell framgår bedömningen av det förväntade utfallet av taxepåverkande poster och hur de var för sig påverkan taxan 2024.

Figur 7 - Taxepåverkande faktorer - Taxa 2024

Taxepåverkande poster jämfört med budget 2023	Belopp tsk	% Taxa
Driftkostnader exklusive Inköpt vatten, avloppsrening och el	5 535	2%
Besparingar/Omprioriteringar	-8 990	-3%
Pensions- och personalkostnader	8 571	3%
Inköpt vatten	5 270	2%
Avloppsrening	8 415	3%
Elkostnader	-2 960	-1%
Ränta & låneramsavgift	31 166	11%
Avskrivningar/anläggningsavgifter netto	15 044	5%
Skatt på ej avdragsgilla räntekostnader	2 800	1%
Summa	64 851	23,0%

Av tabellen framgår att ökade förväntade kapitaltjänstkostnader svarar för den avgörande merparten av 2024 års taxehöjning vilket motsvarar ca 71 procent av höjningen. De ökade personalkostnaderna förklaras främst av ökade pensionskostnader som en konsekvens av hög inflation.

Enligt en analys som NVOA lät göra under våren 2023 visade att kostnadstäckningsgraden för anläggningsavgifter var drygt 100 procent. Kostnadstäckningsgraden för stadsutvecklingsprojekt var över 100 procent. Anläggningsavgiften för 2024 lämnades oförändrad.

Som jämförelse redovisas styrelsens beslut om taxeförslag för 2025 den 19 september 2024. För 2025 föreslås en differentierad höjning av avgifterna. I nedanstående tabell framgår bedömningen av det förväntade utfallet av taxepåverkande poster och hur de var för sig påverkan taxan 2025.

Taxepåverkande poster jämfört med budget 2024	Belopp tsk	% Taxa
Driftkostnader exklusive Inköpt vatten, avloppsrening och el	13 723	3,8%
Pensionskostnader	-3 844	-1,1%
Inköpt vatten, avloppsrening och el	15 155	4,2%
Ränta & låneramsavgift	1 471	0,4%
Avskrivningar/anläggningsavgifter netto	1 894	0,5%
Skatt	1 450	0,4%
Summa	29 849	8,2%

Taxeförslaget för VA innebär att den fasta avgiften höjs med 10 procent, lägenhetsavgiften med 45 procent och den rörliga avgiften lämnas oförändrad. Tidigare har de olika brukningsavgifterna höjts med samma procentsats. Motivet till förändringen är att få en bättre balans mellan bolagets intäkter från fasta avgifter och intäkter från rörliga avgifter. En hög andel rörliga avgifter försvårar enligt NVOA den ekonomiska planeringen och att uppfylla vattentjänstlagens krav på nollresultat men även bolagets strategi att eftersträva en jämn och förutsägbar taxa för kunderna. Förändringen innebär att andelen rörliga intäkter minskar till 71 procent och motsvarar en generell höjning med ca 8 procent.

Under 2024 har en uppdaterad analys gjorts av projektportföljen som visar att kostnadstäckningsgraden har sjunkit till 92 procent vilket främst förklaras av ökade utgifter i förnyelseområdena och minskade inkomster i stadsomvandlingsprojekten. För att nå upp till en täckningsgrad på 100 procent föreslås därför en höjning av anläggningsavgifterna med 11 procent.

10.5 Bedömning

Vår bedömning är att i huvudsak har underlaget som låg till grund för styrelsens beslut om förslag till taxeförändring 2024 för VA-kollektivet varit tillräckligt. Ytterst är det styrelsen som avgör om ett ärende som ska behandlas är tillräckligt utrett. När det gäller VA-taxan bereder NVOA ett ärende som ska beslutas av kommunfullmäktige. Det finns dock inte tydliggjorda och överförda krav på bolagets beredning av ärenden som ska beslutas av kommunfullmäktige.

Synpunkter som vi har på underlaget är att det för tydlighetens skull borde framgå av beslutsunderlaget helst i form av förenklad resultaträkning vilken höjning av avgifter som behövs för att täcka kostnaderna 2024 och de närmaste åren därefter. I och med att styrelsen samtidigt med taxebeslutet också beslutar om bolagets budget har de i princip den informationen. Vi anser dock att informationen är viktig i den fortsatta beredningen av ärendet. Ytterligare en synpunkt är att i underlaget bör en känslighetsanalys ingå och en jämförelse med jämförbara kommuners avgifter.

Vår bedömning är att taxeförslaget ska vara bedömt utifrån följsamheten till lagkrav och att det ska framgå av beslutsunderlaget.

11. Avfallstaxa

11.1 Avfallstaxa - Generellt

Taxan delas normalt in i grundavgift (fast avgift) och rörlig avgift (hämtnings- och behandlingsavgift). Grundavgiften finansierar helt eller delvis återvinningscentraler, kundtjänst och administration. Rörlig avgift finansierar insamling och behandling av bland annat mat- och restavfall och baseras på behållarvolym, hämtningsfrekvens och vikt. Vidare kan avgifter tas ut för tilläggstjänster som inte ingår i grundavgiften. Det kan också förekomma övriga avgifter. Taxan kan också användas som styrmedel för att stimulera återvinning och annan miljöanpassad avfallshantering. Från 2020 får kommunen ta ut avgifter för förebyggande av avfall, dels för information, dels för åtgärder kring insamling och sortering.

11.2 Nacka kommuns avfallstaxa 2024 och förslag på taxa 2025

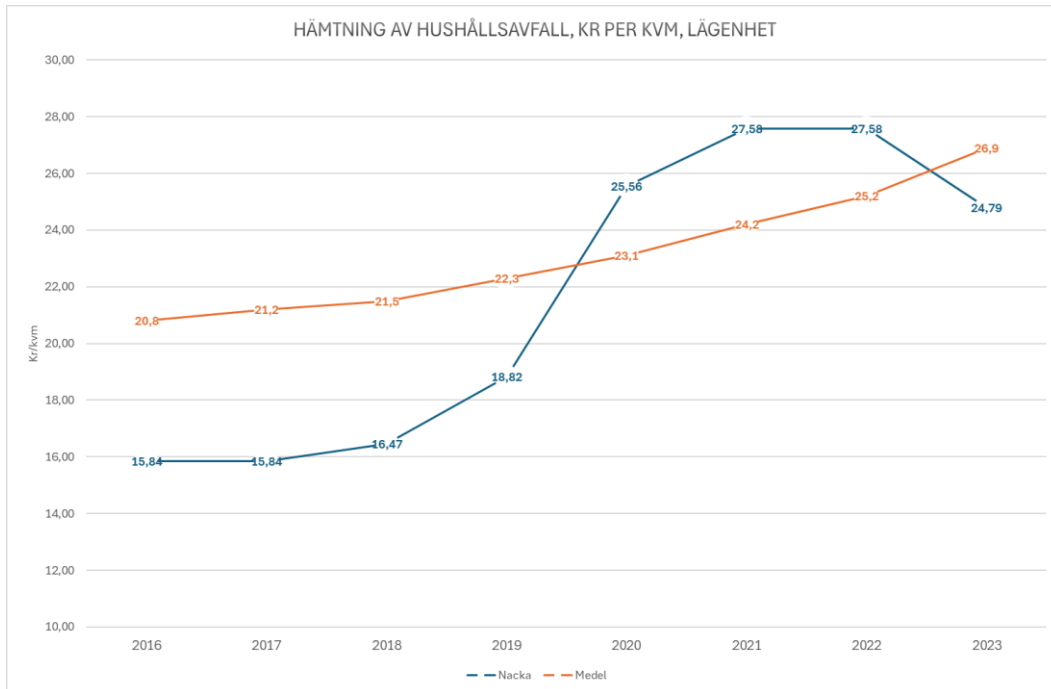
Avgifterna för hantering av kommunalt avfall består av en grundavgift per enbostadshus, per lägenhet i flerbostadshus och verksamhet och en tömningsavgift. Till grundavgiften tillkommer en miljöstyrningsavgift för de som inte sorterar matavfall och för flerfamiljshus en miljöstyrningsavgift beroende på hur många förpackningsslag som sorteras. Tömningsavgiften är beroende på behållarstorlek och tömningsfrekvens.

Dessutom finns särskilda avgifter för tilläggstjänster, till exempel extrahämtning, tillägg vid dragväg/gångväg, samt avgifter för hämtning av grovavfall, bygg- och rivningsavfall/trädgårdsavfall och elavfall.

11.3 Avfallstaxa - Förändring av hämtningsavgiften hushållsavfall över tid

För att visa på hur avfallstaxan har utvecklats över tid har statistik hämtats från Nils Holgerssons gruppens årliga undersökning "Kostnaden för hämtningen av hushållsavfall". Jämförelsen avser kostnad för avfallshämtning i kronor per kvadratmeter inklusive moms under ett år för en typfastighet i kommunen. Typfastigheten är i form av ett flerbostadshus med en boendeyta på 1 000 kvm. Den volym av hushållsavfall som avses motsvarar hämtning av 3 stycken 370 liters kärl per vecka anpassat till de lokala förhållanden med sortering av olika fraktioner. I diagrammet nedan framgår även periodens årliga genomsnittliga taxa för kommunerna per kvm.

Figur 8 Avfallsavgift per kvm 2016-2023, kr inklusive moms



I diagrammet framgår att hämtningsavgiften i Nacka kommun för hushållsavfall låg på en klart lägre nivå än genomsnittet för landets kommuner fram till och med 2019. Resultatet för avgiftskollektivet 2018 visade på ett underuttag på 9,6 mnkr. Underuttaget finansierades av ett villkorat ägartillskott som skulle betalas på tre år. Taxan höjdes 2019 vilket innebar för hushållsavfall +14,3 procent. Året därefter gjordes en än större höjning med 35,8 procent. I taxehöjningen hade hänsyn tagits till det villkorade aktieägartillskottet som senast 2021 skulle vara reglerat. Konsekvensen efter höjningen blev att avgiften för hämtning av hushållsavfall från lägenheter blev högre än genomsnittet för landets kommuner. Ytterligare en höjning (7,9 procent) gjordes av avgiften 2021 för att sedan under 2022 var oförändrad och för 2023 sänkas med 10,1 procent enligt Nils Holgersson. Egentligen gjordes sänkningen fr.o.m. 1 juli 2022 med 12 procent och i princip motsvarade därefter avfallstaxan för 2023 ingen höjning. I jämförelse med motsvarande kommungenomsnitt hamnade Nackas avgift åter under medelvärdet. Den höjda avgiften 2022 enligt diagrammet ovan blir inte korrekt på grund av att Nils Holgerssonrapporten speglade avgiften 2022 innan sänkningen.

11.4 Beslutsunderlag taxeförändring

NVOA:s styrelse beslutade om förslaget till taxeförändring vid sammanträde den 21 september 2023. I underlaget till beslutet ingick en tjänsteskrivelse med bilaga Avfallstaxa 2024. Ärendet hade beretts av avfallschef.

Av tjänsteskrivelsen framgår en sammanfattning av ärendet, en kort bakgrundsbeskrivning och en redovisning av vilka förutsättningar som ligger till grund till förslaget. I skrivelsen hänvisas till att

det sker stora förändringar i det kommunala insamlingsansvaret då insamling av förpackningar tillkommer och vilka ekonomiska konsekvenser det förväntas få för NVOA. Samtidigt redovisades att NVOA inte hade kunskap om i vilken omfattning flerbostadshusen sorterade.

Vi noterar av underlaget att det inte framgår att förslaget följksamhet till lagkrav har prövats.

Förändring av avfallstaxan 2024 innebar bland annat att grundavgiften för flerbostadshus halverades och att en miljöstyrningsavgift tillkom för de flerbostadshus som inte sorterar förpackningar. Den fastighetsnära insamlingen av förpackningar från flerbostadshus hanteras av 4 upphandlade (Tjänstekoncession) leverantörer. Flerbostadshusen kommer överens med en av leverantörerna om antal kärl, hämtningsfrekvens och pris. En maxtaxa i taxan reglerar det maximala priset en entreprenör får fakturera. I övrigt omfattade taxejusteringen:

- ▶ Höjning av grundavgift från enbostadshus med 5 procent. (Det framgår av skrivelsen vad den ökade intäkten härav ska kompensera för.
- ▶ Höjning av miljöstyrningsavgift för matavfall med 25 procent.
- ▶ Införande av justerad taxa fastighetsnära hämtning bygg och rivningsavfall.
- ▶ Införande av ny taxa fastighetsnära insamling av elavfall från flerbostadshus.
- ▶ Ökning av övriga taxor med 1 procent förutom verksamheters bygg och rivningsavfall.

Av skrivelsen framgår att NVOA beräknar att föreslagen taxa innebär ett resultat om -18 miljoner kronor för 2024. Skulden till kollektivet beräknas minska från 28,5 miljoner kronor till 10,5 miljoner kronor. Samtidigt lyfts det fram att stora osäkerheter råder då avfallskollektivet startar upp en helt ny tjänst. Slutligen anges att höjningen av grundavgiften för enbostadshus påverkar fastighetsägaren med motsvarande 67 kronor.

Som jämförelse redovisas styrelsens beslut om taxeförslag för 2025 den 19 september 2024. Förslaget till avfallstaxa för 2025 innebär följande justeringar:

- ▶ Höjning av miljöstyrningsavgift för förpackningar med 30 procent.
- ▶ Höjning av miljöstyrningsavgift för matavfall med 30 procent.
- ▶ Övriga taxor höjs med 9 procent.
- ▶ En taxa för övermängder av restavfall förslås tillkomma.

Sammantaget bedöms förslaget innebära att taxan i genomsnitt kommer att höjas med 10 procent. Enligt underlaget innebär föreslagen taxa att resultatet 2025 beräknas till -9,1 mnkr, vilket kommer att minska skulden till kollektivet med motsvarande belopp.

11.5 Bedömning

När det gäller bedömningen av underlaget till taxeförslag hänvisar vi till den bedömning som gjordes av underlaget till om beslut om VA-taxa 2014 i avsnitt 10.5. Därutöver anser vi att de taxepåverkande faktorerna inte tydligt framgår i underlaget jämfört med underlaget för beslut om VA-taxan.

12. Beredning av NVOA:s förslag till VA- och avfallstaxa

12.1 Allmänt om beredning

Ärendeberedning är ett sammanfattande begrepp för att förbereda, utreda och arbeta med ett ärende som det ska beslutas om. Beredningen av ett ärende syftar till att förse beslutsfattaren med ett tillräckligt underlag för att kunna fatta beslut. För den kommunala förvaltningen och för den politiska processen i kommunen har beredning av ärenden en central roll.

12.2 Bestämmelser om beredning av ärenden till kommunfullmäktige

Bestämmelser om beredning av kommunfullmäktiges ärenden framgår av 5 kap. 26-32a §§ Kommunallagen, Enligt 5 kap. 26 § ska ett ärende innan det avgörs av fullmäktige ha beretts antingen av en

nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. Kommunstyrelsen ska alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Kommunstyrelsen ska lägga fram förslag till beslut i ett ärende om inte någon annan nämnd eller en fullmäktigeberedning har gjort det. Enligt "Kommunallagen - en kommentar, andra upplagan 2019, är styrelsen alltid den sista instansen i beredningsprocessen och ytterst ansvarig för beredning av alla fullmäktigeärenden.

Enligt "Kommunallagen med kommentarer och praxis", femte upplagan 2011, så syftar beredningen till att ge fullmäktige ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för besluten. I detta ingår ett visst mått av sakprövning. I kommunallagen finns det inte några uttalade krav på kvaliteten i beredningen, utan det är fullmäktige som avgör om beredningen ger ett tillräckligt underlag för att fatta beslut. Beredningen är dock reglerad i andra lagar. Av förvaltningslagen följer att ett ärende ska vara tillräcklig utrett och av regeringsformen att beredningen ska vara saklig och opartisk.

Sammantaget är det vår bedömning att det är av stor vikt att ett ärende som förtroendevalda beslutar om är tillräckligt utrett, analyserat, konsekvensbedömt, lagenligt, förståeligt och objektivt. Beredningsprocessen bör också vara transparent så att det tydligt framgår hur ett ärende har beretts i olika delar av organisationen.

12.3 Styrdokument Nacka kommun - Ärendeberedning

Vi har i granskningen efterfrågat styrdokument i Nacka kommun avseende ärendeberedningsprocessen i allmänhet och i synnerhet för kommunens ägda bolag när det gäller ärenden som ska beslutas av kommunfullmäktige. Det har då framgått att det inte finns beslutade riktlinjer för ärendeberedningsprocessen men att det finns styrdokument kopplade till ärendeberedning. Vi har då tagit del av:

- ▶ Så här gör vi Nacka - Underlag för beslut fastställt av stadsdirektören den 19 oktober 2015.
- ▶ Rättssäkra beslut framtaget av juridik- och kanslienheten den 18 november 2015.

Underlag för beslut är kortfattad och definierar grundläggande krav på beslutsunderlag och riktar sig till alla medarbetare som tar fram underlag till beslut. I princip säger styrdokumentet att de mallar som kommunen tar fram ska användas för tjänsteskrivelser och förslag till yttranden. Rubrikerna i tjänsteskrivelsemallen ska alltid användas. Syftet med dokumentet Rättssäkra beslut är att ge de verktyg som behövs i arbetet med rättssäkra beslut. Rättssäkra beslut är enligt definitionen i dokumentet beslut som är objektiva och sakliga samtidigt som de är enkla att förstå. Dessa krav framgår av både regeringsformen och förvaltningslagen och utgör grunden för all ärendehandläggning inom kommunen. Dokumentet ger en vägledning till hur tjänsteskrivelser kan utformas och skrivas.

12.3.1 Kommunfullmäktiges arbetsordning

Kommunfullmäktiges arbetsordning behandlar i begränsad utsträckning krav på beredning av ärenden som kommunfullmäktige ska behandla. Det framgår till exempel att de ärenden som ska behandlas enligt föredragningslista ska vara åtföljda av tillhörande handlingar i den omfattning fullmäktiges ordföranden bestämmer.

12.3.2 Kommunstyrelsens reglemente och reglemente med gemensamma bestämmelser

I reglemente med gemensamma bestämmelser för den politiska organisationen anges att ärenden som ska avgöras av nämnden i dess helhet ska beredas av utskottet om beredning behövs. När ärendet har beretts ska utskottet lägga fram förslag till beslut.

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att när ett ärende har beretts av ett utskott ska utskottet lägga fram ett förslag till beslut. Utskottet får dock överlämna ärende till kommunstyrelsen utan eget ställningstagande. Vidare anges i reglementet att i kommunstyrelsens roll att bereda och verkställa kommunfullmäktiges beslut ingår, utöver vad som följer av lag, att:

- ▶ Ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de kommunala företagen främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv men också i avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen.
- ▶ Tillvarata kommunens intressen vid bolagsstämmor i de kommunala bolagen.

12.4 Ärendeberedning i kommunala bolag

NVOA är ett av Nacka kommun indirekt ägt bolag via moderbolaget Nacka stadshus AB (NSAB). Styrelsens och VD:s ansvar och arbete regleras i Aktiebolagslagen (2005:551). Kommunen kan i sin roll som ägare av aktiebolag i bolagsordningen och i ägardirektiv ge kompletterande anvisningar till styrelsen.

Enligt 8 kap. 4 § Aktiebolagslagen (ABL) ska styrelsen:

- ▶ Svara för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter.
- ▶ Fortlöpande bedöma bolagets och, om bolaget är moderbolag i en koncern, koncernens ekonomiska situation.
- ▶ Se till att bolagets organisation är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt.

Styrelsen ska enligt 5 § meddela skriftliga instruktioner för när och hur sådana uppgifter som behövs för styrelsens bedömning enligt andra punkten ovan ska samlas in och rapporteras till styrelsen.

Enligt 8 kap. 21 § får beslut inte fattas i ett ärende, om inte samtliga styrelseledamöter har:

- ▶ Fått tillfälle att delta i ärendets behandling.
- ▶ Fått ett tillfredsställande underlag för att avgöra ärendet.

Enligt 8 kap. 29 § ABL ska den verkställande direktören sköta den löpande förvaltningen av bolaget enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar. För NVOA finns krav i ägardirektivet att årligen fastställa en VD-instruktion och en arbetsordning för styrelsen.

När det gäller beredning så kan det konstateras att regeringsformens och förvaltningslagens krav på att beredningen ska vara saklig och opartisk inte gäller för aktiebolag. Det är bolagets styrelse som avgör vad som är ett tillfredsställande underlag. Konsekvensen utifrån de krav som ställs på beredning av ärenden till kommunfullmäktige är att kommunstyrelsen har ett ansvar för att bolagsärenden uppfyller kraven på beredning av ärenden till kommunfullmäktige enligt vad som framgår i avsnitt 12.2.

12.4.1 Bolagens styrdokument

Moderbolaget NSAB

Av moderbolagets ägardirektiv framgår uppgiften att utöva en aktiv ägarstyrning och löpande utvärdera verksamheterna och verksamhetsformerna i dotterbolagen samt bolagens mål och strategier, hur dessa överensstämmer med kommunens övriga verksamheter samt hur bolagsverksamheterna sköts av respektive bolagsstyrelse och bolagsledning.

Ytterligare en uppgift för moderbolaget är att upprätta ägardirektiv av operativ karaktär, som inte utgör direktiv av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, i syfte att utöva en aktiv ägarstyrning.

Moderbolaget ska fortlöpande hållas informerad av dotterbolaget om dess verksamhet och ekonomi. Dotterbolag ska tertialvis, eller när så är påkallat, redovisa bolagets ställning och resultat till moderbolaget. Moderbolaget har rätt att ta del av bolagets handlingar och räkenskaper samt i övrigt inspektera bolaget och dess verksamhet.

Moderbolaget ansvarar för att initiera frågor till kommunstyrelsen och tillhandahålla underlag i syfte att säkerställa att kommunfullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Det framgår inte av ägardirektivet att moderbolaget har en roll i beredning av dotterbolagens ärenden av principiell beskaffenhet eller av större vikt annat än om det uppstår i dotterbolagen tveksamhet huruvida ställningstagande krävs, ska dotterbolagen samråda med moderbolaget. Vid tveksamhet ska moderbolaget samråda med kommunstyrelsen.

NVOA

Av ägardirektivet framgår att NVOA årligen ska upprätta en affärsplan som ska godkännas av moderbolaget. Vidare ska NVOA initiera möten med moderbolaget om omständigheterna så påkallar. Bolaget ska initiera möten med moderbolaget om omständigheterna så påkallar.

Enligt NVOA:s ägardirektiv ansvarar bolaget för att initiera frågor till kommunstyrelsen och tillhandahålla underlag i syfte att säkerställa att kommunfullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

När det gäller beslut om taxor för VA och avfall ankommer det på kommunfullmäktige enligt gällande lagstiftning men det anges även i ägardirektivet att bolagets verksamhet finansieras huvudsakligen av taxor, vilka beslutas av kommunfullmäktige.

I styrelsens arbetsordning anges att det är ordförandes uppgifter att se till att ärendena är beredda på ett tillfredsställande sätt. I en särskild paragraf (§ 6) "Beredning av ärenden" framgår bland annat att ärendena bereds av ordföranden och VD i samråd eller av den eller de dessa bestämmer. Beredningen ska genomföras på sådant sätt att beslutsunderlaget hinner färdigställas inom den tid som anges i § 4 i arbetsordningen. I beslutsunderlaget som ledamöterna tillställs enligt § 4 ska ärendet redovisas. Det ska framgå vilka problem och risker som kan finnas, vilka handlingsalternativ som står till buds och konsekvenserna av dessa samt ett förslag till beslut.

Enligt VD-instruktionen ska VD i samarbete med styrelsens ordförande förbereda styrelseärenden och föredra dessa vid styrelsens sammanträden.

12.5 Kommunfullmäktiges beslut om VA- och avfallstaxa för 2024 den 13 november 2023

I förslaget till Mål och budget 2024-2026 ingick i förslag till särskilda beslut under rubriken övergripande att kommunfullmäktige fastställer den av Nacka vatten och avfall AB föreslagna VA-taxa respektive avfallstaxan enligt bilaga 4 (Taxor och avgifter). I budgetunderlaget ingick protokollsutdraget från NVOA:s styrelses beslut om taxeförslagen den 21 september 2023 tillsammans med styrelsens underlag i form av tjänsteskrivelse VA-taxa 2024 respektive tjänsteskrivelse Avfallstaxa 2024.

I tjänsteskrivelsen till mål och budget 2024-2026 daterad den 23 oktober 2023 behandlas inte NVOA:s taxeförslag. Det har inte framkommit något yttrande eller tjänsteskrivelse i övrigt från stadsledningskontoret har gjorts med anledning av förslaget till avfalls- och VA-taxa. Av intervju har framgått vid övriga ärenden som inte ingår i Mål och budget upprättas tjänsteskrivelser av stadsledningskontoret.

12.5.1 Information och dialog kring behovet av taxeförändringar

Innan styrelsen för NVOA beslutade om taxeförslagen den 21 september 2023 informerade NVOA om indikationer för behovet av taxejusteringar 2024 vid moderbolagets sammanträde den 1 juni 2023. Efter det att NVOA:s styrelse beslutat om taxeförslagen och bolagets budget informerades moderbolagets styrelse vid sammanträde den 4 oktober 2023 om taxeförslagen och budgetbeslutet. Den 6 december godkände moderbolagets styrelse NVOA:s affärsplan inklusive investeringsplan 2024-2026.

VD ingår i koncernledningsgruppen och medverkar tillsammans med bolagets ekonomichef i koncernövergripande budgetberedningar. I dessa sammanhang berörs även frågan om behov av kommande taxeförändringar. Ekonomichefen har också månadsvisa avstämningar med Nacka kommuns ekonomifunktion.

Det har också innan beslutet om förslaget till taxor för 2024 genomförts olika former av avstämningar där VD för NSAB, bolagets styrelseordförande, kommunstyrelsens ordförande och tillika styrelseordförande i NSAB, ekonomi och finansdirektören i Nacka kommun, NVOA:s VD och ekonomichef varit representerade.

Vid kommunstyrelsens arbetsutskott sammanträde den 10 oktober informerades inför Mål och budget 2024-2026 bland annat om NVOA:s förslag till taxor.

12.5.2 Kommunstyrelsens insyn i NVOA

Mellan KSAU och moderbolagets styrelse råder en fullständig personunion. I KSAU ingår 8 av kommunstyrelsens 13 ledamöter. Moderbolagets styrelse tar del av NVOA:s tertialrapporter och årsredovisning med bolagsstyrningsrapport. Vidare gör bolagen dragningar för styrelsen i moderbolaget i samband med tertialrapporteringen. Moderbolagets styrelse godkände NVOA:s affärsplan inkl. investeringsplan 2024-2026. NVOA hade dessförinnan informerat moderbolagsstyrelsen om budget och taxor med mera.

Moderbolagets styrelse genomför en årlig ägardialog med NVOA. Tidigare genomfördes ägardialogen med kommunstyrelsens arbetsutskott. NVOA:s protokoll och affärsplan anmäls till kommunstyrelsens arbetsutskott.

Genom att NVOA:s resultat och prognos ingår i kommunens rapportering av tertial 1 och tertial 2 och i resultatredovisningen i kommunens årsredovisning bör kommunstyrelsen ha möjlighet till en övergripande insyn i bolagets ekonomi och kostnadsutveckling.

Vidare genomförs en årlig bokslutsberedning då bland annat kommunstyrelsens ordförande och stadsdirektör och ekonomi- och finansdirektör medverkar och från bolagets sida styrelsens presidium tillsammans med representanter för bolagsledningen. Information överförs även i samband med den budgetberedning som genomförs i samband med att bolaget tagit fram förslaget till taxor. Vid det tillfället deltar kommunstyrelsens ordförande och ekonomi- och finansdirektören och från NVOA bolagsstyrelsens presidium tillsammans med bolagsledningen.

12.6 Bedömning

Vår bedömning är att det utgör en brist att det i kommunen inte finns beslutade riktlinjer för ärendebereidningsprocessen. Av granskningen framgår också att inga gemensamma eller bolagsframtagna dokument finns som uttryckligen dokumenterar eller beskriver ärendebereidningsprocessen från Nacka kommuns bolag till kommunfullmäktige. Ägardirektiv och bolagsordningar ger inte heller några anvisningar om krav på beredning av ärenden från bolagen till kommunfullmäktige. Vi rekommenderar att riktlinjer för ärendebereidningsprocessen i kommunen tas fram och beslutas samt att beredningsprocessen när det gäller hur ärenden ska beredas från bolag till kommunfullmäktige dokumenteras och tillförs ägardirektiven.

Viss övergripande reglering av beredningen inom NVOA framgår av styrelsens arbetsordning och VD-instruktionen.

Vi noterar att när förslaget till taxor som beretts av NVOA kommer till kommunstyrelsen hanteras det i beredningen av kommunstyrelsen förslag till Mål och budget. Kommunstyrelsen yttrar sig inte över NVOA:s beredning av taxeärendena och kontrollerar därmed inte heller att den motsvarar de krav som ställs på beredning av ärenden till kommunfullmäktige. Enligt vår uppfattning är det väsentligt att kommunstyrelsen gör en analys och bedömning av förslagen till taxeförändring. Bedömningen är att beredningsprocessen i sin helhet inte har genomförts på ett helt ändamålsenligt sätt. I formell mening har inte följsamheten till lagkrav prövats. De lagkrav som främst är aktuella är de

som följer av vattentjänstlagen, miljöbalken, kommunallagens likställighetsprincip och självkostnadsprincip. Vår rekommendation är att taxeärendena bör hanteras som specifika ärenden med egna tjänsteskrivelser från stadsledningskontoret eller alternativt att yttrandet framgår av tjänsteskrivelsen till Mål och budgetförslaget.

Enligt vår uppfattning finns en tillämpad process för att informera om och föra dialog kring NVOA:s beredning av förslagen till taxeförändring från det att NVOA:s styrelse fått indikation om behovet av taxeförändring kommande år. Processen involverar dock inte kommunstyrelsen i sin helhet.

Vi anser att moderbolagets styrelse, kommunstyrelsens arbetsutskott men också kommunstyrelsen och ledande tjänstepersoner inom stadsledningskontoret i varierande grad har kännedom om NVOA:s verksamhet och om den ekonomiska utvecklingen inom bolaget.

En slutsats i granskningen är att kommunstyrelsen i sin helhet får en övergripande information om kostnadsutvecklingen i NVOA genom den rapportering som ingår i kommunens tertialrapporter och rapporteringen till kommunens årsredovisning. Kommunstyrelsens arbetsutskott har en något större insyn i kostnadsutvecklingen inom bolaget och moderbolagets styrelse har enligt vår uppfattning en tillräcklig information om bolagets kostnadsutveckling. Vi anser inte att det direkt av rapporteringen framgår tydligt hur bolaget arbetar med att reducera kostnader och effektivisera verksamheten.

Vi menar att kommunstyrelsen inte har en helt tillräcklig insyn i NVOA:s verksamhet för att pröva relevansen i bolagets förslag till taxeförändringar. Vår sammanfattande bedömning av kommunstyrelsens beredning av NVOA:s taxeförslag 2024 är att den inte har varit ändamålsenlig.

13. Svar på revisionsfrågor

13.1 NVOA

Revisionsfrågor	Svar
1. Följs styrdokument avseende budgetering och kostnadskontroll?	Vi har noterat att det inte finns särskilda styrdokument för budgetering och kostnadskontroll inom NVOA eller i Nacka kommun som NVOA har att följa.
2. Har bolaget tillräckliga rutiner och kontroller för att säkerställa att budgetunderlaget upprättas korrekt?	Delvis. Det finns årliga instruktioner för budget och ett tillämpat tillvägagångssätt för att kontrollera budgetunderlaget.
3. Är underlagen inför styrelsebeslut om förslag till förändring av taxorna/avgifterna tillräckliga?	Ja i huvudsak.
4. Har styrelsen vidtagit åtgärder utifrån informationen i budgetunderlagen?	Ja. I samband med att styrelsen i maj 2023 fick en indikation om behovet av taxehöjning 2024 gavs uppdrag till VD att återkomma med förslag till effektiviseringar och besparingar för att dämpa taxehöjningen (VA).
5. Säkerställs en tillräcklig särredovisning av VA- och avfallsverksamheten?	Delvis. Vi bedömer dock att den fördelningsnyckel som används för fördela indirekta kostnader per kollektiv bör bli föremål för översyn och att en särredovisning för avfallskollektivet ska upprättas.
6. Är löpande rapporterings- och uppföljningsrutiner ändamålsenliga?	Ja vi bedömer att rapporterings- och uppföljningsrutinerna i huvudsak är ändamålsenliga.
7. Har styrelsen fastställt en	Nej, styrelsen har inte fastställt styrdokument för att säkerställa en ändamålsenlig kostnadsstyrning.

Revisionsfrågor	Svar
ändamålsenlig kostnadsstyrning?	
8. Har åtgärder vidtagits för att hålla kostnader nere och för att effektivisera verksamheten?	Ja åtgärder har vidtagits för att hålla nere kostnader och för att effektivisera verksamheten.
9. Finns tydliga mål, riktlinjer och rutiner framtagna avseende VA-investeringar och investeringar i avfallsverksamheten?	Delvis. Det finns en ambition att om förnyelse av ledningsnätet med 0,7 procent per år och att åtgärda eftersatt underhåll och att säkerställa kapacitet och redundans i VA-systemet. Vi anser att långsiktig plan för behovet av underhåll och förnyelse av VA-nätet ska fastställas av styrelsen. Inom bolaget används en projektmodell för genomförandet av investeringsprojekt i vilken rutiner och mallar ingår. För närvarande finns inte riktlinjer för kostnadsbedömningar och kalkyler som tas fram i olika skeden av en investeringsprocess.
10. Tillämpas kommunens styrmodell "10-25" i bolaget innebärande att vara bland de 10 procent bästa i kommunala jämförelser och bland de 25 procent mest kostnadseffektiva?	Ja den tillämpas.

13.2 Kommunstyrelsen

Revisionsfrågor	Svar
1. Har beredningsprocessen inför antagande av VA-taxan och taxan för avfall genomförts på ett ändamålsenligt sätt?	Delvis. Det är NVOA som har berett förslaget till VA- och avfallstaxa 2024. Kommunstyrelsen har det yttersta ansvaret för beredning av ärenden till kommunfullmäktige. I ärendena avseende taxorna för 2024 valde kommunstyrelsen att inte yttra sig i ärendet som beretts av NVOA. Vi anser därför att taxeärendena för 2024 inte har beretts på ett helt ändamålsenligt sätt. För övrigt anser vi att det är en brist att Nacka kommun inte har beslutade riktlinjer för ärendeberedningsprocessen och inte har lämnat anvisningar i ägardirektiven till bolagen i kommunen om ärendeberedningsprocessen från bolagen till kommunfullmäktige.
2. Har följsamheten till lagkrav prövats?	Nej inte i formell mening.
3. Har styrelsen tillräcklig insyn i NVOA:s verksamhet för att bedöma relevansen i bolagets förslag till taxe- och avgiftsändringar, exempelvis bolagets kostnadskontroll och kostnadsutveckling?	Vi anser att kommunstyrelsen inte har en helt tillräcklig insyn i NVOA:s verksamhet för att pröva relevansen i bolagets förslag till taxeförändringar.

Bilaga 1 Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Kommunstyrelsens presidium.
 - ▶ Ordförande.
 - ▶ 1:e vice ordförande.
 - ▶ 2:e vice ordförande.
- ▶ Klimat- och miljödirektör, Nacka kommun.
- ▶ Gruppchef miljö- och hälsoskydd Nacka kommun.
- ▶ Ekonomi- och finansdirektör, Nacka kommun.
- ▶ Finanschef, Nacka kommun.
- ▶ Styrelseordförande, NVOA.
- ▶ VD, NVOA.
- ▶ Ekonomichef, NVOA.
- ▶ Avdelningschef VA, NVOA
- ▶ Avdelningschef Avfall, NVOA
- ▶ Avdelningschef Stadsbyggnad, NVOA.
- ▶ Bolagsjurist, NVOA.

Exempel på dokument som granskats

- ▶ Bolagsordning och ägardirektiv, NVOA.
- ▶ Styrelsens arbetsordning och VD-instruktion.
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen.
- ▶ Kommunfullmäktiges arbetsordning.
- ▶ Underlag för beslut och Rättssäkra beslut, Nacka kommun.
- ▶ Mål och budget 2024-2026, Nacka kommun.
- ▶ Ramärende Mål och budget 2025-2027, Nacka kommun.
- ▶ Affärsplan 2024-2026.
- ▶ Budget 2024-2026 och Budget 2025-2027, NVOA.
- ▶ Årsbokslut 2023, NVOA.
- ▶ VA särredovisning 2022 och 2023, NVOA.
- ▶ Portföljgarrapporter och utökade lägesrapporter, NVOA.
- ▶ Tertialrapport 1 och 2 2024, NVOA.
- ▶ Underlag till och avfalls- och VA-taxa 2024, NVOA.
- ▶ Delegationsordning, NVOA.
- ▶ Styrelseprotokoll 2023-2024, NVOA.
- ▶ Styrelseprotokoll, NSAB.
- ▶ Instruktioner; Stratsys, budget och prognos, NVOA.
- ▶ Strategi VA, dagvattenstrategi, miljöprogram 2016-2030, nödvattenplan 2023-2026, avfallsplan 2021-2026 och handlingsplan, Nacka kommun.
- ▶ Förslag till vattentjänstplan, Nacka kommun.