

Revisionsrapport

Styrprinciper interndebitering i kommunen samt dess bolag

Vingåker kommun

Christel Modin
Magdalena Bergfors
Pontus Hagman

September 2016

Innehåll

Sammanfattning	2
Inledning	3
Bakgrund	3
Revisionsfråga	3
Kontrollmål.....	3
Avgränsning och metod.....	3
Iakttagelser och bedömningar	4
Principer, regler och anvisningar för internprissättning	4
Övergripande iakttagelser.....	4
Iakttagelser för Vingåkers Kommunfastigheter AB	4
Iakttagelser för Kostenheten.....	4
Iakttagelser för Taxe- och avgiftsnämnden	5
Bedömning.....	5
Roll- och ansvarsfördelning.....	5
Iakttagelser för Vingåkers Kommunfastigheter AB	5
Iakttagelser för Kostenheten.....	6
Iakttagelser för Taxe- och avgiftsnämnden	6
Bedömning.....	6
Kommunstyrelsens uppsikt.....	6
Övergripande iakttagelser.....	7
Iakttagelser för Vingåkers Kommunfastigheter AB	7
Iakttagelser för Kostenheten.....	7
Iakttagelser för Taxe- och avgiftsnämnden	7
Bedömning.....	8

Sammanfattning och revisionell bedömning

Revisorerna i Vingåkers kommun har gett PwC Kommunal Sektor i uppdrag att genomföra en granskning av styrprinciper avseende interndebering i kommunen samt dess bolag.

En del av kommunens verksamheter finansieras genom interndebering, år 2014 uppgick de interna intäkterna och kostnaderna till ca 58,5 mnkr i Vingåkers kommun.

Vad avser redovisning av interna intäkter och kostnader finns inga lagkrav, det är dock viktigt att sådan verksamhet som finansieras av interna intäkter bedrivs effektivt och ändamålsenligt.

Granskningen avser kommunstyrelsen och har inriktats mot Vingåkers Kommunfastigheter AB, Kostenheten samt Taxe- och avgiftsnämnden.

Syftet med granskningen är att bedöma om ändamålsenliga styrprinciper för interndebering finns.

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att kommunstyrelsen inte har säkerställt att ändamålsenliga styrprinciper för interndebering inom kommunen och inom koncernen finns i tillräcklig omfattning.

Vi grundar vår bedömning på följande:

Vi bedömer att förekomst av principer för den interna prissättningen samt tydlig roll- och ansvarsfördelning varierar. Dokumenterade och fastställda principer liksom ansvarsfördelning finns för Taxe- och avgiftsnämndens verksamhet.

Vi bedömer vidare att uppföljningen av internprissättningen är otillfredsställande och att kommunstyrelsen endast delvis med nuvarande styrning och uppföljning av internprissättning säkerställer att verksamhet som finansieras med interna intäkter bedrivs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Vi rekommenderar därför att en översyn genomförs avseende styrprinciper för interndebering inklusive ansvarsfördelning i samband med prissättning. Vidare att principer för interndebering dokumenteras i de fall detta saknas.

Inledning

Bakgrund

En del av kommunens verksamheter finansieras genom interndebitering¹, år 2014 uppgick de interna intäkterna och kostnaderna till ca 58,5 mnkr i Vingåkers kommun.

Vad avser redovisning av interna intäkter och kostnader finns inga lagkrav, det är dock viktigt att sådan verksamhet som finansieras av interna intäkter bedrivs effektivt och ändamålsenligt.

Revisorerna i Vingåkers kommun har utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra denna granskning. PwC Kommunal Sektor har fått uppdraget att genomföra granskningen av styrprinciper avseende interndebitering i kommunen samt mellan kommunen och dess bolag.

Revisionsfråga

Har kommunstyrelsen säkerställt att ändamålsenliga styrprinciper för interndebitering finns?

Kontrollmål

För att besvara revisionsfrågan har granskningen utgått från följande kontrollmål:

Principer (regler och anvisningar) finns för internprissättning.

Roll- och ansvarsfördelning är tydliggjord i framtagande av interna priser.

Kommunstyrelsen har säkerställt att verksamhet som finansieras med intern intäkter bedrivs effektivt och ändamålsenligt.

Kommunstyrelsen följer upp att internprissättningen följer gällande riktlinjer.

Avgränsning och metod

Granskningen är avgränsad till att omfatta de principer som finns för internprissättning.

Granskning av styrande dokument och intervjuer med kommunstyrelsens ordförande, ekonomichef, VD på Vingåkers Kommunfastigheter AB, tillförordnad kostchef på Kostheten samt avgiftshandläggare på Taxe- och avgiftsnämnden.

¹ Med interndebitering avses dels försäljning mellan kommunens egna verksamheter, dels försäljning mellan kommunen och de kommunala bolagen.

Iakttagelser och bedömningar

Principer, regler och anvisningar för internprissättning

Kontrollmål: *Principer (regler och anvisningar) finns för internprissättning.*

Övergripande iakttagelser

Vid intervjuerna framkommer att interna intäkter ska finansiera Vingåkers Kommunfastigheter AB:s, Kostenhetens samt Taxe- och avgiftsnämndens verksamheter. I samtliga verksamheter tillämpas självkostnadsprincipen, d v s att det kommunala avgiftsuttaget inte får överstiga självkostnaderna för den aktuella tjänsten eller nyttigheten utan stöd i författning.

Iakttagelser för Vingåkers Kommunfastigheter AB

Vingåkers Kommunfastigheter AB tillhandahåller verksamhetslokaler för bland annat förskola, skola och fritidsverksamhet. Följande framgår av ägardirektivet "Bolagets verksamhet avseende fastighetsförvaltningen ska bedrivas i enlighet med självkostnadsprincipen. De ekonomiska målen för fastighetsverksamheten kommer att utredas under 2016. Inriktningen för dessa kommer att vara kostnadseffektivisering för att uppnå tillfredsställande nivå på planerat underhåll för att framtidssäkra kommunens verksamhetsfastigheter." I vad mån detta omfattar den interna prissättningen inom koncernen framgår inte.

Av den ekonomiska uppföljningen framgår att den interna prissättningen baseras på kostnader för drift, underhåll, gemensamma kostnader, avskrivning och kapitalkostnader. Uppföljning sker årligen av intäkter och kostnader, vilken därefter ligger till grund för den interna prissättningen och prisjusteringar. Enligt uppgift görs dock inte prisjusteringar årligen.

Iakttagelser för Kostenheten

Kostenheten bedrivs i samarbete med Katrineholms kommun. Enheten ansvarar för måltidsverksamheten i de båda kommunerna och levererar måltider till förskolor, skolor och äldreboenden samt matlådor.

Skriftlig dokumentation kring principer och riktlinjer för internprissättning saknas för Kostenheten. Enheten förlitar sig på muntliga instruktioner.

Vid intervjuerna framkommer att Kostenheten har tillämpat intäktsfinansiering sedan några år tillbaka. Tidigare tilldelades Kostenheten en rambudget. Intäktsfinansiering infördes för att bland annat öka den ekonomiska tydligheten.

Störst är måltidsintäkter från förskola, skola och äldreboende. Verksamheten finansieras även av intäkter från Restaurang Humlegården, som serverar mat åt både boende på äldreboende och besökare.

Enligt de intervjuade har tidigare kommunplan angett att ett mål med internprissättningen är att den ska klara indexökningar. Ett sådant mål kan vi inte finna i nu gällande kommunplan.

Iakttagelser för Taxe- och avgiftsnämnden

Vingåkers kommun ingår från och med 1 oktober 2015 i den gemensamma nämnden Taxe- och avgiftsnämnden tillsammans med Hallsberg, Laxå, Lekeberg, Askersund, Kumla och Degerfors. Nämndens uppgift är att fullgöra de lagreglerade uppgifter avseende avgifter för äldreomsorgen, vilket bland annat innebär inkomstförfrågan och registrering, fastställande av avgift, besvärshandling och dokumentation. Utöver hemtjänstavgifter ska även intäkter för måltider och hyror hanteras.

Såväl reglemente som avtal finns för nämnden. Avtalet reglerar ett antal områden, bland annat kostnadsfördelning och insyn.

Principer för kostnadsfördelning finns avseende:

- personalkostnader, vilka fördelas utifrån antal aktuella ärenden en viss tidpunkt (11 procent för Vingåkers del)
- driftskostnader, vilka fördelas solidariskt mellan kommunerna (14,3 procent per kommun) samt
- övriga kostnader/åtaganden.

Bedömning

Vår bedömning är att förekomsten av principer för internprissättning varierar. Kontrollmålet är således delvis uppfyllt.

Dokumenterade och fastställda styrprinciper för kostnadsfördelning finns för Taxe- och avgiftsnämnden. För Vingåkers Kommunfastigheter AB finns en överordnad princip för internprissättning i bolagsordningen, men det framgår inte vilka kostnader som ska ingå. För Kostenheten finns inga dokumenterade principer för hur internprissättning ska regleras.

Vi rekommenderar att en översyn av de principer som finns avseende den interna prissättningen äger rum och att principer upprättas i de fall dokumenterade och fastställda principer saknas såsom för Kostenheten.

Enligt vår bedömning kräver internprissättning ett stort mått av transparens för att vara välfungerande och uppföljningsbar.

Roll- och ansvarsfördelning

Kontrollmål: *Det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning i framtagandet av interna priser.*

Iakttagelser för Vingåkers Kommunfastigheter AB

Vingåkers Kommunfastigheter AB saknar skriftlig dokumentation för roll- och ansvarsfördelning i framtagandet av interna priser.

Iakttagelser för Kostenheten

Någon dokumentation avseende roll- och ansvarsfördelning i framtagandet av interna priser för Kostenheten har vi inte funnit.

Vid intervjuerna framkommer att barn- och utbildningsförvaltningen samt samhällsbyggnadsenheten gemensamt tar fram de interna priserna för kost. Den interna prissättningen fastställs av tjänstemän från berörda förvaltningar årligen och den externa fastställs av kommunstyrelsen.

För Humlegården används nedanstående modell för att beräkna de interna priserna per portion. Kostnader för städning och servering av mat på respektive enhet tillkommer.

	Frukost	Lunch	Lunch [skola]	Lunch	Lunch	Mellis	Mellis	Mellis	Mellis	Middag	Kvällsmål	Kvällsmål	Matdistribution	Total
	utskick	[skola]	utskick	[omsorg]	utskick	[skola]	[omsorg]	utskick	[omsorg]	utskick	utskick	utskick		
Antal	0	84059	0	27186	0	58525	0	94593	0	33000	0	33000	50400	= 68493
Kostnad		385 604 kr		2 488 022 kr		1 073 887 kr		520 712 kr		151 381 kr		495 135 kr	151 381 kr	554 880 kr = 5 821 000 kr
Hyra		0 kr		0 kr		1 225 300 kr						575 450 kr		149 250 kr = 1 950 000 kr
Lön		96 131 kr		3 101 325 kr		669 301 kr		108 178 kr		37 739 kr		37 739 kr		57 638 kr = 4 493 793 kr
Särilön matd.														482 879 kr = 482 879 kr
Övrigt		171 056 kr		551 850 kr		119 095 kr		192 492 kr		67 153 kr		68 639 kr	67 153 kr	102 561 kr = 1 340 000 kr
Särkostnad matd.														250 000 kr = 250 000 kr
Summa		652 791 kr		6 141 197 kr		3 087 583 kr		821 382 kr		256 273 kr		1 524 965 kr	256 273 kr	1 597 208 kr = 14 337 672 kr
Transport		79 288 kr		255 672 kr				89 040 kr						= 424 000 kr
Transport matd.														106 000 kr = 106 000 kr
Portion		7,77 kr		22,65 kr		52,76 kr		8,68 kr		7,77 kr		45,21 kr	7,77 kr	31,69 kr
Portion inkl. transport		8,71 kr		23,59 kr		52,76 kr		9,62 kr		7,77 kr		45,21 kr	7,77 kr	33,79 kr

Kostenhetens budgeterade intäkt per år beräknas utifrån portionspris, antalet inskrivna elever och närvarofrekvens. Denna beräkning ligger till grund för den månatliga faktureringen. För att kontrollera att prissättningen är korrekt räknas antalet använda tallrikar vid måltiderna. Eventuella justeringar av fakturerade intäkter görs halvårsvis.

Iakttagelser för Taxe- och avgiftsnämnden

I tidigare nämnt avtal regleras ansvarsfördelningen. Hallsbergs kommun är värdkommun enligt avtalet. Uppföljning till respektive nämnd och möjligheter till insyn regleras i avtalet. Särskilt stora kostnader och frågor av principiell vikt ska hanteras i respektive kommun, i enlighet med avtalet.

Bedömning

Vår bedömning är att roll- och ansvarsfördelningar vid framtagandet av interna priser till viss stor del saknas med undantag för Taxe- och avgiftsnämnden. Kontrollmålet är således till mindre del uppfyllt.

Vi rekommenderar att roll- och ansvarsfördelningen förtydligas och dokumenteras för Vingåkers Kommunfastigheter AB samt Kostenheten i samband med översynen av principerna för den interna prissättningen.

Kommunstyrelsens uppsikt

Kontrollmål: *Kommunstyrelsen säkerställer att verksamhet som finansieras med interna intäkter bedrivs effektivt och ändamålsenligt.*

Kontrollmål: *Kommunstyrelsen följer upp att internprissättningen följer de riktlinjer som finns.*

Övergripande iakttagelser

Vid intervjuerna framkommer att kommunstyrelsen följer upp den interna prissättningen i samband med fastställande av tertial-, delårs- och årsbokslut. Hur denna uppföljning görs är dock oklart då ingen specifik dokumentation kring detta finns.

Av kommunstyrelsens protokoll framgår att kommunstyrelsen under år 2016 fått information och uppföljning från samtliga berörda verksamheter där bland annat analyser av kostnader och intäkter har redovisats.

Vid intervjuerna framkommer att uppföljning av internprissättning efterfrågas i mycket låg omfattning.

Iakttagelser för Vingåkers Kommunfastigheter AB

Enligt ägardirektiv ska bolaget aktivt söka samordning/samgående med kringliggande kommuners verksamheter, inom bolagets område, i syfte att effektivisera verksamheten.

Bolaget gör årliga uppföljningar av intäkter och kostnader per objekt. 2013, 2014 och 2015 års uppföljningar har granskats. De innehåller uppgift om intäkt, driftskostnad, kostnad för underhåll, gemensamma kostnader, kostnad för avskrivning, kapitalkostnad samt resultat per objekt.

Vingåkers Kommunfastigheter AB säljer även lokalvård till de verksamheter som bedrivs i bolagets lokaler. Dessa intäkter och kostnader följs upp på samma vis som lokalerna.

Av ägardirektivet framgår även att bolaget ska tillse att informationsmöten hålls varje kvartal med kommunstyrelsens presidium. Vid dessa möten ska bolagets presidium och verkställande direktör närvara. Vi har inte fått del av någon dokumentation från dessa möten.

Iakttagelser för Kostenheten

Kostenheten saknar skriftlig dokumentation för hur uppföljning av den interna prissättningen ska ske och vi har inte heller tagit del av någon uppföljning.

Iakttagelser för Taxe- och avgiftsnämnden

Taxe- och avgiftsnämnden ansvarar, enligt reglementet, för att upprätta rutiner för regelmässig rapportering av nämndens verksamhet till socialnämnden i Vingåkers kommun. Nämnden ska också samverka med kommunerna, t ex genom att ställa personal till förfogande för deltagande i redovisningar och deltagande i projektgrupper och utredningar samt inhämta de kunskaper från kommunernas övriga nämnder och förvaltningar som nämnden behöver för att fullgöra sina uppgifter och avge yttranden i ärenden som remitterats till nämnden.

Nämnden ska inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som respektive fullmäktige bestämt, de föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning samt bestämmelser i dess reglemente. Nämnden ska också se till att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt samt regelmässigt till respektive nämnd och fullmäktige rapportera hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställ-

ningen är under budgetåret samt hänskjuta frågor av principiell art till respektive fullmäktige.

Under år 2016 har Socialnämnden vid flera tillfällen erhållit information från nämnden, bland annat kring avgiftsnivåer. Även kommunstyrelsen har erhållit information, bland annat framgår att intäkterna har ökat mer än förväntat sedan medlemskapet.

Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen med nuvarande styrning och uppföljning delvis säkerställer att verksamhet som finansieras med interna intäkter bedrivs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Vår kan inte i vår granskning se att kommunstyrelsen följer upp att den interna prissättningen specifikt. Kontrollmål är således inte uppfyllt.

Som nämnts ovan saknas delvis riktlinjer och principer för den interna prissättningen. En uppföljning av dessa blir därmed omöjlig att göra. Utan en uppföljning av internprissättningen är det även svårt att säkerställa att verksamheterna bedrivs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

För Taxe- och avgiftsnämnden bedömer vi att kommunstyrelsen fått information om ändamålsenlighet och effektivitet.

Uppföljningen av interndebering utgör en integrerad del i övrig ekonomisk uppföljning, vilket vi bedömer innebär att den inte är spårbar och därmed inte heller transparent. Någon specifik uppföljning uppfattar vi inte sker till kommunstyrelsen.

2016-10-26

Kerstin Svensson, Uppdragsledare

Magdalena Bergfors, Projektledare