

Revisionsrapport Granskning av fakturerering av avgifter

Östersunds kommun

12 Februari 2013

Innehåll

Sammanfattning.....	1
1. Inledning.....	3
2. Rutinbeskrivning	5
3. Granskningsresultat	10

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte granskat utvalda faktureringsrutiner. Granskningen har avgränsats till vatten och avlopps (va) - avgifter och barnomsorgsavgifter.

Den övergripande revisionsfrågan har varit om rutinerna fungerar tillfredsställande?

Den sammanfattande bedömningen är att rutinerna fungerar tillfredsställande.

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer och förslag på åtgärder.

För både va-avgifter och barnomsorgsavgifter föreslår vi att kontrollmoment för fakturering bör läggas in i internkontrollplanen för Utförarstyrelsen respektive Barn- och utbildningsnämnden.

För Va-avgifter

- ✓ *Vi bedömer att rutiner för fakturering av va-avgifter behöver dokumenteras och kompletteras med exempelvis följande: rutiner för rättelser och makulering av fakturor, beviljande av anstånd med betalning av faktura, upprättande av amorteringsplaner, avskrivning av fordran, kontroller att utföra innan slutlig fakturering.*
- ✓ *Vi föreslår att en kontroll genomförs av de abonnenter som faktureras med schablonförbrukning i syfte att kontrollera att rätt avgift faktureras utifrån gällande taxa.*
- ✓ *De va-faktureringar som görs till förvaltningar inom kommunen ska hanteras som interna poster.*

För barnomsorgsavgifter:

- ✓ *Vi anser att kontroll av inkomstuppgifter bör övervägas för att kunna säkerställa att rätt avgift faktureras.*
- ✓ *Vi föreslår att rutiner för rättelse och makulering av fakturor ses över.*
- ✓ *Vi bedömer att det är viktigt att rutinerna för fakturering av barnomsorgsavgifter dokumenteras.*

Östersund den 12 februari 2013



Kjell Pettersson
Projektledare
Certifierad kommunal revisor



Ante Strängby
Revisor

1. Inledning

1.1 Uppdrag och bakgrund

Avgifter från medborgarna utgör en viktig inkomstkälla för kommunens ekonomi. Konsumtionsavgifter exempelvis vatten, renhållning och avlopp utgör en stor del av intäkterna men även avgifter för hemtjänst och barnomsorg svarar för betydande intäkter. Det är viktigt med väl fungerande system och rutiner för fakturering av avgifter för att säkerställa att intäkter kommer in i löpande under året.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte granskat faktureringsavgifter.

1.2 Revisionsfråga

Projektet syftar till att undersöka vilka regler och riktlinjer som gäller beträffande fakturering av avgifter och hur dessa praktiskt tillämpas.

Den övergripande revisionsfrågan är om rutinerna fungerar tillfredsställande?

Granskningen ska besvara följande kontrollmål:

Vilka är kommunens större intäkter avseende avgifter?

Granskningen genomförs genom att avgifterna kartläggs i ekonomisystemet och rutinerna genom intervjuer.

Faktureras rätt avgift?

Stickprovsmässigt urval av avgifter och kontroll av att dessa överensstämmer med gällande regler och taxa.

1.3 Revisionskriterier

Underlag för bedömning är gällande lagar och interna regelverk, policys, taxor och beslut.

1.4 Avgränsning

Granskningen avgränsas till Vatten och avloppsavgifter (va-avgifter) för vilka Miljö- och byggnadsnämnden ansvarar för beredning och förslag till beslut av Va-taxan men där teknisk förvaltning (Utförarstyrelsen) handlägger faktureringarna samt barnomsorgsavgifter för vilka barn- och utbildningsnämnden är ansvariga.

Stickprovsurvalet avser faktureringar under 2012.

1.5 Metod

Granskningen har skett genom intervjuer, genomgång av redovisningsinformation samt stickprovskontroller. Omfattning och metod vid kontroller framgår nedan:

Va-verksamhet, brukaravgifter

Genomgång av debiteringslista för fakturering avseende december månad. Ca 150 fakturor har beräknats och granskats. Därefter har genomgång av fakturor gjorts tillsammans med handläggare av va-avgifter och va-ingenjör. Kontroll har även skett av att de som betalt anläggningsavgift har fakturerats brukningsavgift.

Va-verksamhet, anläggningsavgifter

Kontroll av fakturerade anläggningsavgifter under 2012 ca 30 st. Kontroll att avgifter överensstämmer med fastställd Va-taxa. Genomgång med va-ingenjör av fakturaunderlag.

Barnomsorgsavgifter

Kontroll av fyra förskolor att alla inskrivna barn fakturerats. Kontroll av ca 100 fakturor att fakturering skett enligt barnomsorgstaxa. Genomgång har skett av fakturor tillsammans med handläggare av barnomsorgsavgifter.

2. Rutinbeskrivning

2.1 Omfattning av fakturerade avgifter

Omfattning av fakturerade avgifter 2009-2012 för de större faktureringsrutinerna inom kommunen.

Mnkr	2012	2011	2010	2009
Va-avgifter (brukningsavgifter)	60,9	58,3	58,7	60,9
Va-avgifter (anläggningsavgifter)*	2,6	4,0	4,7	3,6
Renhållningsavgifter	32,5	33,8	33,0	34,3
Slamtömningsavgifter	3,6	3,7	3,3	2,9
Barnomsorgsavgifter	36,4	35,7	36,6	36,5
Äldreomsorgsavgifter	32,7	32,0	32,1	31,8
Bygglovsverksamhet, tillsyn mm	23,6	23,3	19,0	17,7

* Anläggningsavgifter har i sammanställning redovisats till vad som är fakturerat. För anläggningsavgifter gäller att de ska periodiseras över nyttjandetiden, varför fakturerat belopp inte motsvarar årets intäkt.

2.2 Fakturering av va-avgifter

2.2.1 Lagar, regler och riktlinjer

Det som reglerar Va-verksamhet är Lag om allmänna vattentjänster samt den av kommunfullmäktige beslutade Va-taxan.¹

I Lag om allmänna vattentjänster fastslås:

- på vilka grunder en fastighetsägare är skyldig att betala för en allmän va-anläggning
- avgifternas storlek och grunderna för hur de beräknas
- att avgifterna får bestämmas som anläggningsavgifter och brukningsavgifter
- att avgifterna inte får överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att täcka kostnaderna för vattentjänsten

Ny va-taxa för 2013 är antagen av kommunfullmäktige 2012-12-12, § 200. Va-taxan (brukningsavgifter) höjdes 2012-04-01 med ca 6 % och höjdes inför 2013 med ca 5 %. Taxans utformning är i stort standard (Svenskt Vatten P96 Va). I den nya taxan har gjorts vissa justeringar, bl a möjlighet att ta ut avgifter vid ej godkända mätarplatser och vid ej inlämnad mätaravläsning.

¹ Det finns även Allmänna bestämmelser för brukande av den allmänna vatten- och avloppsanläggningen i Östersunds kommun som reglerar förhållandet mellan huvudman och fastighetsägare.

I enlighet med lag om allmänna vattentjänster indelas va-avgifterna i Östersunds kommun i två delar:

- Anläggningsavgifter (engångsavgifter, vid nya anslutningar till va-systemet)
- Brukningsavgifter (periodiska avgifter)

Va-avgifter faktureras tillsammans med avgifter för renhållningstjänster.

2.2.2 Rutin vid fakturering av anläggningsavgifter

Fakturering av anslutningsavgifter uppkommer när någon vill ansluta sig till det kommunala va-systemet. Det gäller främst nybyggnation men även vid om- och tillbyggnad. Arbeten för anslutningsavgifter kan antingen ske i egen kommunal regi, men det blir allt vanligare i kommunen att det är exploatörer som utför arbetet. När exploatörer utför arbete tecknas särskilda avtal där rabatt på anslutningsavgifterna fastställs utifrån en bedömning av exploatörens utförda arbete.

När arbetet är slutfört beräknar, skapar och undertecknar va-ingenjör faktureringsunderlag. Underlaget lämnas till faktureringshandläggare som fakturerar.

2.2.3 Rutin vid fakturering av brukningsavgifter

Teknisk förvaltning sköter handläggningen av fakturering av va-avgifter och en faktureringshandläggare arbetar med det löpande arbetet med va-avgifter i faktureringsystemet Future. Kunskap om systemet finns även hos en faktureringshandläggare på renhållningen samt den ekonom på staben som är systemansvarig.

Upplägg av ny kund för brukningsavgifter

När fakturan för anläggningsavgifter är betald kontakter handläggaren personal vid avdelningen som sätter in vattenmätare. Vattenmätaren installeras och kunden läggs in som va-abonment i faktureringsystemet. Uppgift om fast avgift för abonnenten hämtas från underlag för fakturering av anläggningsavgifter. Uppgifter av betydelse för den fasta avgiften är förutom mätställe, antal lägenheter och tomtyta för de som har dag- och dränvattenavlopp.

Mätaravläsning

Abonnenter faktureras utifrån avläst förbrukning med vattenmätare. Ett antal abonnenter saknar vattenmätare och faktureras efter schablon. Även sk byggvatten för de som vid nybyggnation behöver tillgång till vatten, faktureras enligt schablon. I övrigt sker mätaravläsning.

Uppgifter om förbrukning sker genom en rutin för mätaravläsning som innebär att mätavläsarkort skickas ut till abonnenterna en gång per år/fördelat på två perioder. För avläsarrutiner sker samarbete med företaget Idata. Med Idatas rutin får abonnenter tre möjligheter att lämna in uppgift, logga in på en hemsida, knappa in mätarställning via telefon eller att skicka in mätavläsarkort. De uppgifter som lämnas via hemsida eller telefon hämtas automatiskt in till systemet. Systemet lämnar ut en signallista om förbrukningen avviker med mer än 40 % än vid förra avläsningen. För mätaravläsningar som kommer via posten sker manuell inläggning i systemet. Ungefär hälften av de som lämnar uppgift gör det via hemsidan och telefon.

För de som inte lämnar in mätaravläsning går påminnelser ut. I den nya Va-taxan för 2013 har införts möjlighet att ta ut avgift vid påminnelse om mätaravläsning.

Under 2013 kommer ett av distrikten (Mätavläsningsområden) på Frösön att få fjärravlästa mätare som även har en bättre mätteknik.

Byte av vattenmätare och installation av ny vattenmätare

Byte av vattenmätare ska ske vart 10:e år (Swedac STAFS 2007:2) och utförs av egen personal. Byte av vattenmätare sker för hela mätarläsareområden.

Fakturering

Fakturering av Va-avgifter sker för fem olika grupper.

1. Kvartalsvisfakturering för den största gruppen (främst villahushåll), drygt 10.000 fakturor/kvartal.
2. Större kunder har möjlighet att få månadsvis fakturering och så sker för ca 650 kunder.
3. Fritidshus, ca 1.430 abonnenter faktureras årsvis.
4. Östersundshem faktureras tre gånger per år.
5. Intern fakturering sker kvartalsvis.

Innan fakturering sker görs en ”provfakturering”. När denna görs tar systemet fram alla belopp under 100 kr på en lista för hantering. Ska de faktureras, flyttas till nästa faktura eller avskrivs? Övriga kontroller som görs är rimlighetskontroll av antal fakturor, belopp samt kontroll av fakturor med högre belopp.

Efter provfakturering skickas fakturor ut av företaget Idata, som fått uppgifter från kommunen via fil. Idata skriver ut, kuverterar och skickar ut fakturorna till abonnenterna, alternativt skickar till banker för de som betalar via e-faktura eller autogiro. Rutinen har även möjlighet att skicka Svefaktura (elektronisk faktura till företag).

Särskild reningsavgift

Enligt Va-taxan framgår att avgift utgår för extra förorenad spillvattenmängd, sk särskild reningsavgift. Kommunen har idag två abonnenter som betalar särskild reningsavgift. Det är Krokoms kommun, som enligt avtal betalar särskild reningsavgift för att leda orenat avloppsvatten från Ås området till reningsverket i Göviken och det andra företaget är Arla. Avgiftens storlek avgörs genom provtagning där det utifrån va-taxans tillåtna halter faktureras en tilläggskostnad för rening i kg.

Kundreskontra och kravverksamhet

Verksamhetssystemet Future och de faktureringar som sker från systemet har egen kundreskontra.

Om betalning ej sker skickas påminnelser ut den 10:e och inkassokrav runt den 27:e. För den stora faktureringen från november gick ca 500 påminnelser och ca 200 inkassokrav ut. Om ärendet skall vidare till kronofogden anlitas Ekonomi/finans.

Möjlighet till sanktioner finns i form av delegation av att stänga av (strypa) vattentillförseln vid utebliven betalning. Under det senaste året har inga avstängningar verkställts.

IT-stöd

Kommunens system för Va- och renhållningstjänster Future är väletablerat i konsumtionsavgiftbranschen. Systemansvarig är ekonom vid staben och är även den som lägger upp behörigheter. 5 personer är behöriga i systemet.

2.3 Fakturering av barnomsorgsavgifter

2.3.1 Lagar, regler och riktlinjer

Östersunds kommun tillämpar maxtaxa inom barnomsorgen där avgiftens storlek regleras i särskild förordning. Högsta avgiften i förskole-verksamheten är tre procent av inkomsten, dock högst 1 260 kronor per månad och i skolbarnomsorgen två procent av inkomsten, dock högst 840 kronor per månad. Det innebär att maxtaxan kommer ifråga vid en sammanlagd hushållsinkomst på 42 000 kr per månad.

Regler för barnomsorgsavgiften regleras dels av själva taxan, antagen av kommunfullmäktige och dels av Allmänna bestämmelser (detaljerad) antagna av barn- och utbildningsnämnden.

För de kommuner som tillämpar maxtaxa erhåller kommunen kompensation i form av statsbidrag. För Östersunds kommuns del innebär det ett bidrag på ca 18 mnkr per år.

Ansvar för avgifter för barnomsorg ligger under Barn- och utbildningsnämnden.

2.3.2 Rutin vid fakturering av avgifter för barnomsorg

Faktureringsunderlag för bruksavgifter skapas i systemet IST-Extens och drygt 3 000 fakturor går ut varje månad.

Två personer på barn- och utbildningsförvaltningen sköter idag handläggningen av barnomsorgsavgifter. De har delat upp sig med olika områden som de ansvarar för och hanterar särskilt, men går in för varandra vid sjukdom, semesterar mm.

Rutin

1. Ansökan kommer in och läggs i en kölista enligt regler i allmänna bestämmelser
2. Föräldrarna erhåller kö-bekräftelse.
3. Då plats finns, skickas erbjudan om plats.
4. Föräldrarna tackar ja till platsen.
5. Handläggare skickar placeringsbeslut till förskolan.
6. Inkomstförfrågan infordras.
7. Uppgifter läggs in i verksamhetssystemet Extens. Uppgifter som påverkar taxans storlek (taxekategori):
 - omsorgsform förskola eller fritidshem
 - avgiftsgrundande inkomst
 - antal barn i barnomsorg (syskonrabatt)
 - allmän förskola (15 h i veckan avgiftsfri)
8. Preliminärt faktureringsunderlag skapas och systemet har inbyggda kontroller för om inkomstuppgift eller att taxeuuppgift saknas.
9. Definitivt faktureringsunderlag skapas och skickas till ekonomikontoret
10. Ekonomikontoret fakturerar, bokföringsfil skapas, fil för fakturautskrift skickas till fakturautställaren Idato och fil med underlag för elektroniska fakturor till respektive bank via Tieto.
11. Betalning sker.
12. Kundreskontra och kravverksamhet hanteras på Ekonomi/Finans.

För personer med skyddat personnummer med barn i förskola/på fritidshem sker fakturering enligt särskild manuell rutin.

Inkomststoppgift, inkomstförfrågan

Det är föräldrarnas ansvar att inkomststoppgifter lämnas in. I allmänna bestämmelser finns beskrivning hur inkomststoppgifter ska beräknas.

Handläggarna genomför i november varje år en särskild inkomstförfrågan till de hushåll som har inkomststoppgifter som är äldre än 1 augusti och har en inkomst under 42 000 kr/månad. Därefter kontrolleras att inkomststoppgifter kommer in. Kommer de inte in skickas påminnelser med upplysning om att kommer inte inkomststoppgift in faktureras högsta avgiften enligt maxtaxa från och med nästa månad. Av de 1 238 personer som fick inkomstförfrågan och inte lämnat in uppgift kommer ca 200 av dessa att faktureras maxtaxa i februari.

Makulering, rättelser, återbetalningar

Makuleringar och rättelser sker genom att manuella underlag skickas till Ekonomi/finans som genomför rättningen. Underlag om makuleringar och rättelser skrivs under av faktureringshandläggare. Återbetalningar av felaktiga fakturor undertecknas av kontoansvarig verksamhetsplanerare.

Kundreskontra och kravverksamhet

Kundreskontra och kravverksamhet hanteras av ekonomiassistenter på Ekonomi/Finans enligt särskilt avtal med barn- och utbildningsförvaltningen.

Förfallodag för fakturor är den sista i månaden. Vid utebliven betalning går betalningspåminnelser ut efter 6 – 7 dagar. Om inte betalning sker på då går inkassokrav ut ca 25 dagar efter förfallodag.

Ca en månad efter inkassokravet tar ekonomiassistent fram en lista på obetalda skulder som skickas till kunden med uppmaning om betalning, möjlighet till avbetalningsplan mm samt information om avstängning om inte betalning sker.

Enligt barnomsorgens allmänna bestämmelser framgår att ”efter två obetalda fakturor” sägs barnet upp från sin plats med omedelbar verkan. För detta finns en särskild upprättad rutin och det är förskolechef/rektor som enligt delegationsbestämmelser beslutar om avstängning av barnomsorgsplats. Efter beslut om avstängning skickas ärendet till Kronofogden.

3. Granskningsresultat

3.1 Fakturering av va-avgifter

Vi bedömer att rutinerna för fakturering av Va-avgifter fungerar tillfredsställande.

Stickprovskontroller har genomförts på december månads bruksavgiftfakturering och bedömningen är att avgift faktureras i enlighet med gällande taxa (2012). Vi har dock när det gäller fakturering med schablonförbrukning funnit avvikelser mot taxa, kommunen genomför en översyn av vad det beror på.

Fakturering av anläggningsavgifter för 2012 har granskats och bedömningen är att avgift faktureras i enlighet med gällande taxa.

Kontroll har även skett av att de som betalt anläggningsavgifter även faktureras för bruksavgift.

3.1.1 Iakttagelser och förslag till åtgärder

Dokumentation av rutiner

Vi bedömer att rutiner för fakturering av va-avgifter behöver dokumenteras och kompletteras med exempelvis följande: rutiner för rättelser och makulering av fakturor, beviljande av anstånd med betalning av faktura, upprättande av amorteringsplaner, avskrivning av fordran, kontroller att utföra innan slutlig fakturering.

Översyn av faktureringar med schablonförbrukning

Vi har i stickprovskontroller när det gäller fakturering med schablonförbrukning funnit avvikelser mot taxa.

Vi föreslår att en kontroll genomförs av de abonnenter som har fakturering enligt schablonförbrukning i syfte att kontrollera att rätt avgift faktureras utifrån gällande taxa.

Intern kontrollplan

Inga kontrollmoment finns avseende fakturering av va-avgifter i utförarstyrelsens internkontrollplan.

Vi föreslår, utifrån en sammantagen riskbedömning, att något kontrollmoment för fakturering av va/renhållningsavgifter läggs in i internkontrollplanen.

Interna faktureringar

Vi har vid genomgång av redovisningsinformation kunnat se att det inte finns några interna intäkter (2012) på va-avgifter, utan alla bokförs som externa. Under granskningens gång har detta enligt uppgift korrigerats i verksamhetssystemet och från och med nästa internfakturering ska bokföring ske som interna poster.

Mätaravläsningar

Vid intervju och stickprovskontroll framkommer att många abonnenter har mätaravläsningar som är äldre än 1 år. Detta trots att två påminnelser skickats. I taxan för

2013 har det lagts in möjlighet att ta betalt för påminnelseavgift. Det borde även övervägas möjlighet att vid utebliven mätaravläsning ta ut avgift för avläsning/mätarkontroll utförd av egen personal. Även införande av fjärravlästa vattenmätare är ett led i att få uppdaterade mätaravläsningar.

Styrdokument

Va-förvaltningen har påbörjat ett arbete med att dokumentera olika rutiner med betydelse för att säkerställa rutiner för att abonnenter behandlas lika då Va-avgift faktureras. Detta bedömer vi som positivt.

Uppgifter på faktura

Vi bedömer att de va-fakturor som skickas ut är tydliga bortsett från fasta avgifterna för avlopp. För abonnenter som har flera lägenheter eller avgift för dagvattenavlopp eller dag- och dränavlopp baserat på tomtyta framgår inte dessa uppgifter på fakturan.

3.3 Fakturering av barnomsorgsavgifter

Vi bedömer att rutinerna för fakturering av barnomsorgsuppgifter fungerar tillfredsställande.

Utifrån stickprovskontroller vid 4 förskolor, kan vi konstatera att alla inskrivna barn fakturerats enligt gällande barnomsorgstaxa.

3.3.1 Iakttagelser och förslag till åtgärder

Kontroll av inkomstuppgifter

I de stickprovskontroller vi gjort har vi stämt av den inkomst som ligger till grund för fakturering av barnomsorgsavgift mot inlämnad inkomstuppgift. Vi kan inte med säkerhet säga att lämnad inkomstuppgift är riktig. För att komma till rätta med detta har många kommuner infört sk inkomstkontroll. Inkomstkontroll innebär att kommunen hämtar uppgifter om inkomst från Skatteverket och gör avstämningar mot inlämnad inkomstuppgift. Problemet med detta är att taxeringsuppgifterna hänför sig till två år tillbaka. Inkomstuppgift för 2012 kan kontrolleras först 2014. *Vi bedömer att kommunen bör överväga att införa inkomstkontroll för att kunna säkerställa att rätt barnomsorgsavgift faktureras.*

Rättelser och makuleringar

I rutinen för barnomsorgsavgifter görs många korrigeringar. Det kan röra sig om att fel faktura gått ut med anledning av fel inskolningsdag, ny inkomstuppgift, fel inlagd taxeuppgift mm. Detta leder till att fakturor måste rättas eller makuleras. Det finns inga dokumenterade rutiner för hur detta skall ske, vem som skall godkänna etc. Som det ser ut idag skriver handläggare på de underlag som ligger till grund för makulering eller rättelse av faktura. Rör det sig däremot om en återbetalning, via ekonomisystemet, av pengar beslutsattesterar kontoansvarig. I enstaka fall har faktura makulerats utan underlag. *Vi föreslår att rutinerna för rättelse och makulering av fakturor ses över.*

Intern kontrollplan

Inga kontrollmoment finns avseende fakturering av barnomsorgsavgifter i barn- och utbildningsnämndens internkontrollplan.

Vi föreslår, utifrån en sammantagen riskbedömning, att något kontrollmoment för fakturering av barnomsorgsavgifter läggs in i internkontrollplanen.

Dokumentation av rutiner

Inga dokumenterade rutiner finns för fakturering av barnomsorgsavgifter. Dagens rutiner bygger i stor utsträckning på erfarna handläggares utveckling av rutinerna och anpassning till de allmänna bestämmelserna för barnomsorgsavgifter.

Vi bedömer det vara av vikt att rutinerna för fakturering av barnomsorgsavgifter dokumenteras.