

Forvaltnings- revisjonsrapport

SELVKOST OG OPPFØLGING
AV VEDLIKEHOLD/
INVESTERINGSBEHOV
Sel kommune



Innlandet Revisjon IKS

FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet «Selvkost og oppfølging av vedlikehold/investeringsbehov som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Sel kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Kontrollutvalget har ansvaret for å påse at det føres kontroll med at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger (Kommunelovens § 77. nr 4).

Prosjektarbeidet er utført høsten 2017/vinteren 2018 av forvaltningsrevisor Kari Robbestad. Reidun Grefsrud har vært oppdragsansvarlig.

Utkast til rapport er sendt rådmannen til uttalelse. Svaret fra rådmannen er vedlagt rapporten.

Lillehammer, juni 2018

Reidun Grefsrud
Oppdragsansvarlig revisor

Kari Robbestad
Prosjektansvarlig revisor

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD	2
INNHALDSFORTEGNELSE	3
SAMMENDRAG	4
1. INNLEDNING	6
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	6
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....	6
1.3 SELVKOSTPRINSIPPET, SELVKOSTREGNSKAPET OG KILDER FOR REVISJONSKRITERIER	7
1.4 OVERSIKT OVER SELVKOSTOMRÅDENE I SEL KOMMUNE.	9
2. METODE.....	12
3. SELVKOSTREGNSKAPET - DRIFTSKOSTNADER.....	13
3.1 REVISJONSKRITERIER.....	13
3.2 DATA.....	15
3.3 REVISJONENS VURDERINGER.....	17
4. KALKULATORISKE KAPITALKOSTNADER	18
4.1 REVISJONSKRITERIER.....	18
4.2 DATA.....	19
4.3 REVISJONENS VURDERINGER	19
5. OVERSKUDD OG UNDERSKUDD PÅ SELVKOSTREGNSKAPET	20
5.1 REVISJONSKRITERIER.....	20
5.2 DATA.....	20
5.3 REVISJONENS VURDERINGER.....	22
6. FØR- OG ETTERBEREGNINGER AV SELVKOST	23
6.1 REVISJONSKRITERIER.....	23
6.2 DATA.....	24
6.3 REVISJONENS VURDERING.....	25
7. FAKTURERING OG INNFORDRING AV GEBYRER.....	26
7.1 REVISJONSKRITERIER.....	26
7.2 DATA.....	26
7.3 REVISJONENS VURDERING	27
8. VEDLIKEHOLDSPLAN OG INVESTERINGSPLAN	28
8.1 REVISJONSKRITERIER	28
8.2 DATA	28
8.3 REVISJONENS VURDERINGER	31
9. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	32
9.1 KONKLUSJONER.....	32
9.2 ANBEFALINGER	33
REFERANSER	34
VEDLEGG 1 SELVKOSTNOTE FOR 2017	35
VEDLEGG 2 RÅDMANNENS UTTALELSE	36

SAMMENDRAG

Formål med forvaltningsrevisjonen var å undersøke i hvilken grad administrasjonen overholder kravene i lov og forskrifter om selvkostberegninger og om det foreligger hensiktsmessig oppfølging av investeringer og vedlikehold.

Følgende **problemstillinger** har vært undersøkt:

1. Har Sel kommune rutiner og beregninger for sikring av selvkost og fakturering av tjenester?
2. Har Sel kommune en vedlikeholdsplan og investeringsplan som ivaretar framtidige behov?

Kontrollutvalget har vedtatt at revisjonsprosjektet skal omfatte alle selvkostområdene etter note 17 i regnskapet.

Metode

Prosjektet er i hovedsak gjennomført ved dokumentanalyser. Vi har også hatt kommunikasjon på e-post med vår kontaktperson i Sel kommune.

Revisjonskriteriene i rapporten er hovedsakelig hentet fra

- lover og forskrifter for tjenester der selvkost setter den øvre rammen for brukerbetalingen,
- Kommunal- og moderniseringsdepartementets retningslinjer for beregning av selvkost,
- kommunale forskrifter og vedtak.
- Norsk Vann Rapport 210/2015 Veiledning for praktisering av selvkost i vann- og avløpssektoren

Konklusjoner

Etter revisjonens vurdering har Sel kommune i hovedsak tilfredsstillende systemer og rutiner som sikrer at selvkost blir beregnet i henhold til retningslinjene for selvkost og at fakturering og innfordring skjer i samsvar med forskrifter og gebyrregulativer.

Sel kommune bruker selvkostmodellen «Momentum selvkost kommune» fra selskapet EnviDan Momentum og benytter konsulentbistand fra selskapet i forbindelse med selvkostberegningene. Revisjonen vurderer at bruk av selvkostmodellen bidrar til god systematikk og at forutsetninger og beregninger er dokumenterte og dermed etterprøvbare.

Betingelsen for å fremføre underskudd på selvkostregnskapet er at gebyrområdet gjennom lov eller kommunestyrevedtak skal ha full kostnadsdekning. Det er kun for renovasjon og slamtømming at det er lovpålagt full kostnadsdekning gjennom gebyrene. For de andre selvkosttjenestene vi har sett på er det ikke krav om full kostnadsdekning i lov eller forskrift. Sel kommune har hatt fremførbart underskudd på vann i tidligere år og feiing og avløp i 2017. I gebyrvedtaket står det at selvkost er øvre ramme for brukerbetaling. Revisjonen mener at det burde gått klarere fram av kommunestyrevedtaket at det skal være full kostnadsdekning på selvkosttjenestene vann, avløp og feiing.

Sel kommune utarbeider etterkalkyler og budsjettkalkyler i samsvar med regelverket. Etterkalkylene vises i note til regnskapet. Budsjettkalkylen er en del av beslutningsgrunnlaget for kommunestyret i forbindelse med gebyrvedtaket. Selve budsjettkalkylen blir imidlertid ikke lagt fram for kommunestyret. Revisjonen mener at kommunestyret ville hatt et bedre beslutningsgrunnlag dersom budsjettkalkylen hadde fulgt med kommunestyresaken.

Sel kommune har utarbeidet en hovedplan for vann og avløp som er vedtatt av kommunestyret i 2014. Revisjonen vurderer at dette er en grundig plan der utfordringer på grunn av etterslep på vedlikeholds- og investeringssiden er synliggjort. Nødvendige tiltak for å nå målsettinger og etterleve myndighetskrav er prioritert og kostnadsberegnet i planen. Hovedplanen er grunnlaget for den årlige rulleringen av investeringsbudsjettet i økonomiplanen, som igjen er grunnlaget for budsjettkalkylene i selvkostregnskapet og kommunestyrets gebyrvedtak. Etter revisjonens vurdering er det god systematikk og sammenheng mellom hovedplanen, økonomiplanen og budsjettkalkylen som bidrar til at kommunestyret kan følge med på å vurdere hvordan vedlikeholds- og investeringsbehovet ivaretas.

På grunnlag av våre vurderinger og konklusjoner har vi følgende **anbefalinger**:

- Som en forutsetning for å fremføre underskudd i regnskapet bør Sel kommune fatte et kommunestyrevedtak der det går klart fram at det skal være full kostnadsdekning på selvkosttjenestene vann- og avløp og feiing.
- For å gi kommunestyret et bedre beslutningsgrunnlag bør det vurderes om selve budsjettkalkylen skal følge saken til kommunestyret.

1. INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Sekretariatet for kontrollutvalget har i brev av 2.6.17 bestilt en forvaltningsrevisjon med formål å undersøke i hvilken grad administrasjonen overholder kravene i lov og forskrifter om selvkostberegning og om det foreligger hensiktsmessig oppfølging av investeringer og vedlikehold.

Bestillingen baserer seg på kontrollutvalgets vedtak 22.5.17 i sak 16/17 der de vedtok å gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt om kommunens beregning av selvkost.

Kontrollutvalget viser til overordnet analyse for Sel kommune der en ser området som en risikofaktor: *«Verknaden kan være for dyre tenester for den einskilde. Ein annan verknad er at kommunen kalkulerer for lågt til den einskilde, slik at andre tenester blir skadelidande. Rekneskapsforskriftene har krav til sjølvkostrekneskap. Eit spørsmål er om administrasjonens internkontroll på området er tilstrekkeleg, slik at reglene blir fylgde. Når det gjeld tekniske installasjonar, er det også risiko for forfall.»*

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

I bestillingen fra kontrollutvalget er det formulert følgende problemstillinger:

1. Har Sel kommune rutiner og beregninger for sikring av selvkost og fakturering av tjenester?
2. Har Sel kommune en vedlikeholdsplan og investeringsplan som ivaretar framtidige behov?

Kontrollutvalget har vedtatt at revisjonsprosjektet skal omfatte alle selvkostområdene etter note 17 i regnskapet.

Problemstilling 1:

Vi har konkretisert problemstillingen i følgende underproblemstillinger:

- a) Beregnes henførbare direkte og indirekte driftskostnader i samsvar med retningslinjene?
- b) Beregnes kalkulatoriske kapitalkostnader i samsvar med retningslinjene?
- c) Er kommunens bruk av og avsetning til selvkostfond i samsvar med retningslinjene?
- d) Foretas det før- og etterberegninger av selvkost i samsvar med regelverket?
- e) Har kommunen rutiner som sikrer riktig fakturering og innfordring av gebyrer?

Innsamling og behandling av avfall utføres av renovasjonsselskapet Nord-Gudbrandsdal Renovasjon IKS. Vi har ikke foretatt noen kontroll av dette selskapet eller av den dokumentasjonen som kommunen mottar fra selskapet som grunnlag for beregningene av selvkost for renovasjon.

Problemstilling 2:

Denne problemstillingen avgrenses til området for vann og avløp, dette fordi kontrollutvalget spesielt har drøfta utfordringene innen dette området i forhold til at kommunen her har store tekniske installasjoner.

1.3 SELVKOSTPRINSIPPET, SELVKOSTREGNSKAPET OG KILDER FOR REVISJONSKRITERIER

1.3.1 KILDER FOR REVISJONSKRITERIER

Med revisjonskriterier mener vi de lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv som sier noe om hvordan virksomheten skal drives. Revisjonskriterier utgjør grunnlaget for å vurdere kommunens praksis. Revisjonskriterier kan hentes fra ulike rettskilder (lover, forskrifter mm), kommunestyrets vedtak, statlige føringer, faglige standarder mv.

I dette prosjektet hentes revisjonskriteriene i hovedsak fra

- lover og forskrifter for tjenester der selvkost setter den øvre rammen for brukerbetalingen,
- Kommunal- og moderniseringsdepartementets retningslinjer for beregning av selvkost,
- kommunale forskrifter og
- Norsk Vann Rapport 210/2015 Veiledning for praktisering av selvkost i vann- og avløpssektoren

Vi beskriver hovedtrekkene i selvkostprinsippet og selvkostregnskapet nedenfor, mens konkrete revisjonskriterier utledes i forbindelse med behandling av den enkelte problemstilling i kapitlene 3-8.

1.3.2 SELVKOSTPRINSIPPET

I retningslinjer for beregning av selvkost H-3/14 sies det at:

Innenfor de områder der selvkost er satt som den rettslige rammen for brukerbetalning, må kommunen utarbeide en selvkostkalkyle (for- og etterkalkyle) av kostnadene innenfor de aktuelle tjenesteområdene. Dette må gjøres for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost.

Det rettslige utgangspunktet for all forvaltningsvirksomhet er at ingen borger kan pålegges å yte noe til fellesskapet uten at dette er hjemlet i lov. I mange tilfeller vil kommunen være forvalter /eier av varene eller tjenester som borgerne er forpliktet til å benytte seg av. I slike tilfeller kreves lovhjemmel for å kreve betaling fra brukerne¹.

¹ Fra retningslinjer for beregning av selvkost, rundskriv H-3/14

Viktige kommunale tjenester der selvkost setter den øvre rammen for brukerbetalingen:

- *Renovasjon.* (Lov om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven) av 13.mars 1981, §34). Innenfor avfallsområdet (renovasjon) er et lovmessig krav om at selvkost *skal* danne grunnlag for innbyggernes brukerbetaling. Kommunen er pålagt å ha full kostnadsdekning. I avfallsforskriften sies det i § 15-4 at kommunen skal ha separate regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall. Alle kostnadene ved lovpålagt håndtering av husholdningsavfall skal dekkes over avfallsgebyret, jfr også forurensningsloven § 34.
- *Tømming fra slamavskillere (septiktanker) privet mv, forurensningsloven §26.* Som for renovasjon er det et lovmessig krav om at selvkost skal danne grunnlag for innbyggernes brukerbetaling.
- *Vann og avløp* (Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg av 16. mars 2012 og forurensningsforskriften av 1.juni 2004. I § 16-1 i forurensningsforskriften sies det at *vann- og avløpsgebyrer fastsatt i medhold av lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter ikke skal overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren.*» Ved beregning av selvkost bør de til enhver tid gjeldende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester legges til grunn. Utgangspunktet for loven og forskriften er at brukerne av tjenesten i kommunen bør bære kostnadene forbundet med tjenestene. Kommunen er imidlertid ikke pålagt full kostnadsdekning.
- *Plan- og byggesaksbehandling* (Plan- og bygningsloven § 33-1). Brukerbetaling kan maksimalt dekke selvkost.
- *Oppmåling og matrikkelføring* (Matrikkelloven av 17.juni 2005, § 32) Brukerbetaling kan maksimalt dekke selvkost.
- *Feietjeneste* (brann - og eksplosjonsvernloven av 14.juni 2002, § 28). Brukerbetaling kan maksimalt dekke selvkost.

1.3.3 SELVKOSTREGNSKAPET

Grunnlaget for våre vurderinger av kommunens selvkostberegninger er Kommunal og moderniseringsdepartementet retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betjeningstjenester fra 2014². Formålet med retningslinjene er å gi veiledning til utmålingen av gebyrer for den enkelte betalingstjeneste. Retningslinjene utfyller derfor reglene om brukerbetaling i særlovgivningen. I retningslinjene sies det at disse ikke er rettslig bindende for kommunene, men kan tjene som et sentralt tolkningsmoment i vurderingen av hvilke kostnader en kommune kan kreve dekket gjennom brukerbetaling fra innbyggerne. Retningslinjene har til hensikt å angi en økonomifaglig standard for beregning av selvkost og praktisering av selvkostprinsippet som er i tråd med reglene i særlovgivningen. Eventuelle avvik fra retningslinjene bør derfor begrunnes.

Selvkost er, ifølge retningslinjene, den totale kostnadsøkningen en kommune påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste.

² Rundskriv H-3/14

Direkte driftskostnader
+ Indirekte driftskostnader
= Sum driftskostnader
+ Kapitalkostnader
= Selvkost
- Gebyrinntekter
- Andre inntekter
= Overskudd (underskudd)
- Avsetning til fond (bruk av fond)
= 0

For å dokumentere selvkost må kommunene sette opp et selvkostregnskap (se figur 1.1). Selvkostregnskapet deles inn i direkte og indirekte driftskostnader og kapitalkostnader. Dersom kostnadene er høyere enn gebyrinntektene oppstår det et overskudd på selvkostregnskapet. Dette overskuddet skal avsettes til et selvkostfond (bundet fond). Hvis selvkostregnskapet vises underskudd, kan det brukes av fondet. Over en 3-5 årsperiode skal inntektene tilsvare kostnadene, dvs at selvkostregnskapet skal balansere.

Figur 1.1 Illustrasjon av selvkostregnskapet

Selvkostregnskapet er et eget regnskap, et såkalt "skyggeregnskap". Selvkostregnskapet er ikke en del av det offisielle kommuneregnskapet. Alle kostnader og inntekter har imidlertid sitt utspring i kommuneregnskapet. Det er derfor viktig at det finnes solid dokumentasjon for hvordan inntekter og kostnader i selvkostregnskapet er fremkommet, at tallene kvalitetssikres og at de kan etterprøves. Hvis det ikke er dokumentasjon og kvalitetssikring, kan en ikke stole på at selvkostregnskapet er riktig og dermed heller ikke på at gebyrene er lovlige i henhold til kravene i lov og forskrift.

1.4 OVERSIKT OVER SELVKOSTOMRÅDENE I SEL KOMMUNE.

Sel kommune utarbeider selvkostregnskap for områdene vann, avløp, renovasjon, slamtømming, feiing, arealplanlegging, byggesak og oppmåling.

Ansaret for utarbeiding av selvkostregnskap er lagt til Plan og teknisk med bistand fra økonomi. Kommunen benytter selvkostmodellen fra EnviDan Momentum. Vi har fått opplyst fra kommunen at det er direkte overvelting av regnskapet fra kommunen etter at fristene for registrering av fakturaer er ferdig. Regnskapet sendes over til EnviDan Momentum som utarbeider kalkyle, kommunen fører så avsetninger og avskrivninger etter deres modell.

Sel kommune er medeier i Renovasjonsselskapet Nord-Gudbrandsdal Renovasjon IKS (NGR), som er et interkommunalt selskap, med eget representantskap og styre. Selskapet ble etablert i 1997 av kommunene Skjåk, Lom, Vågå, Sel og Dovre kommuner. Lesja kommune ble medlem i 2003. Selskapet er lokalisert til Dovre kommune. I 2016 kjøpte Sel kommune tjenester for ca 5 millioner kroner fra selskapet innen selvkostområdet.³³ Selskapet er primært etablert for å ta seg av den vanlige husholdningsrenovasjonen i de 6 medlemskommunene. Selskapet tilbyr også renovasjonstjenester for næringslivet. På hjemmesidene til NGR opplyses at bedriftsrenovasjonen regnskapsmessig er skilt fra husholdningsrenovasjonen, og dekker fullt ut sine egne kostnader.

³³ Jfr. Årsmelding 2016 for Sel kommune

Sel kommune har et slambehandlingsanlegg som tar imot slam fra både husholdning og næring, andelen selvkostslam er ca 16-17 %. Det er et eget regnskap for næringsslam. Ettersom all slam går over vekt er det ikke vanskelig å skille slam fra husholdning og næring. Dette er et område som kommunen selv tar hånd om, fra 1.4.18 skal dette området tas over av NGR.

Selvkostregnskap for Sel kommune – 2016

Kommunen benytter oppstillingen fra selvkostmodellen som note 17 i regnskapet.

Tabell 1.1 Etterkalkyle for selvkostområdene vann, avløp, renovasjon og slam for 2016.

Etterkalkyle selvkost 2016	Vann	Avløp	Renovasjon	Slamtømming	Totalt
Gebyrinntekter	10 052 906	10 065 996	5 840 690	1 881 678	27 841 270
Øvrige driftsinntekter	100 378	93 647	334 015	-79 526	448 514
Driftsinntekter	10 153 284	10 159 643	6 174 705	1 802 152	28 289 784
Direkte driftsutgifter	7 332 802	9 744 037	6 025 078	1 553 625	24 655 542
Avskrivningskostnader	1 150 542	1 646 738	36 462	10 175	2 843 917
Kalkulatorisk rente (1,65%)	569 886	555 972	26 612	1 030	1 153 500
Indirekte netto driftsutgifter	212 041	258 673	135 057	51 915	657 686
INDIREKTE AVSKRIVNINGSKOSTNADER	373	373	154	110	1 010
Indirekte kalkulatoriske renter (1,65%)	120	120	49	35	324
Driftskostnader	9 265 765	12 205 913	6 223 412	1 616 890	29 311 980
Resultat	887 519	-2 046 270	-48 707	185 262	-1 022 196
Kostnadsdekning i %	109,6 %	83,2 %	99,2 %	111,5 %	96,5 %
Selvkostfond 01.01	841 037	2 438 896	1 214 312	256 877	4 751 122
-/+ Bruk av/avsetning til selvkostfond	887 519	-2 046 270	-48 707	185 262	-1 022 196
+/- Kalkulert renteinntekt/-kostnad selvkostfond (1,65%)	21 199	23 360	19 634	5 767	69 960
Selvkostfond 31.12.	1 749 755	415 986	1 185 239	447 906	3 798 886

Tabell 1.1 viser at kostnadsdekningen for vann ligger på 109,6%, mens for avløp er dekningen 83,2 %. For renovasjon og slamtømming er kostnadsdekningen i 2016 på henholdsvis 99,2 % og 111,5 %.

Tabell 1.2. Etterkalkyle for selvkostområdene feiing, arealplanlegging, byggesak og oppmåling.

Etterkalkyle selvkost 2016	Feiing	Arealplanlegging	Byggesak	Oppmåling	Totalt
Gebyrinntekter	1 476 185	-	1 086 384	337 285	2 899 854
Øvrige driftsinntekter	20 133	-	400 000	35 385	455 518
Driftsinntekter	1 496 318	-	1 486 384	372 670	3 355 372
Direkte driftsutgifter	1 371 567	-	1 934 734	299 154	3 605 455
Avskrivningskostnader	50 695	-	-	15 000	65 695
Kalkulatorisk rente (1,65%)	6 274	-	-	1 361	7 635
Indirekte netto driftsutgifter	57 377	35 184	228 704	106 016	427 281
indirekte avskrivningskostnader	37	74	741	111	963
Indirekte kalkulatoriske renter (1,65%)	12	24	238	36	310
Driftskostnader	1 485 962	35 281	2 164 417	421 679	4 107 339
+ Tilskudd/subsidiering	-	35 281	678 033	49 009	762 323
Resultat	10 356	-	-	-	10 356
Kostnadsdekning i %	100,7 %	-	68,7 %	88,4 %	81,7 %
Selvkostfond 01.01	225 664	-	-	-	225 664
-/+ Bruk av/avsetning til selvkostfond	10 356	-	-	-	10 356
+/- Kalkulert renteinntekt/-kostnad selvkostfond (1,65%)	3 809	-	-	-	3 809
Selvkostfond 31.12.	239 829	-	-	-	239 829

På selvkostområdene i tabell 2 er det i 2016 i overkant av 100 % kostnadsdekning på feiing, overskuddet er avsatt på selvkostfond. For de øvrige tjenestene er det ikke opprettet selvkostfond, oversikten viser at det her ikke er full kostnadsdekning for utgiftene.

Før denne rapporten var ferdig ble regnskapet for 2017 avlagt. Vi har derfor i vedlegg 1 tatt inn etterkalkylen for 2017. Denne viser at i 2017 er det negativt selvkostfond på avløp og feiing.

2. METODE

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

Datas *relevans* er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

Med *pålitelighet* menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er ivaretatt ved verifisering av intervjureferater og ved innhenting av uttalelse fra rådmannen på utkast til rapport.

Det ble holdt oppstartmøte 25. oktober 2017 der kommunalsjef Ola Næprud og konsulent Gøril Sire Halvorsen var til stede. Fra Innlandet revisjon IKS deltok oppdragsansvarlig Reidun Grefsrud og prosjektansvarlig Kari Robbestad. Referat fra oppstartmøtet ble oversendt møtedeltakerne og verifisert. Gøril Sire Halvorsen har vært kommunens kontaktperson i prosjektarbeidet.

Vi har kontrollert selvkostberegningene i etterkalkylen for 2016. Vi har videre sett på endringer på selvkostfondene i perioden 2012-2017.

Prosjektet er i hovedsak gjennomført ved dokumentanalyser. I forbindelse med kontrollen av selvkostberegningene har vi fått tilgang på selvkostmodellen Momentum selvkost kommune. I denne modellen er selvkostberegningene dokumentert. Vi har også innhentet noteopplysninger (note 17), Hovedplan vann og avløp, budsjett- og økonomiplaner, årsmeldinger, gebyrregulativ mv. Vi viser til oversikt bakerst i rapporten under referanser.

I tillegg har vi hatt kommunikasjon på e-post med vår kontaktperson i prosjektet for å få svar på ulike spørsmål.

3. SELVKOSTREGNSKAPET - DRIFTSKOSTNADER

I dette kapitlet behandler vi problemstilling 1a):

Beregnes henførbare direkte og indirekte driftskostnader i samsvar med retningslinjene?

3.1 REVISJONSKRITERIER

I retningslinjene for selvkost skilles det mellom: Direkte driftskostnader og henførbare indirekte kostnader.

Direkte driftskostnader

Hovedregelen er at kommunen alltid kan henføre direkte kostnader til den aktuelle selvkosttjeneste. Tallene tas ut fra regnskapet på området.

Direkte driftskostnader (jfr figur 1.1) omfatter kostnader som er nødvendige i forbindelse med produksjonen (fremstillingen) av de kommunale tjenestene, f.eks for vann- og avløpstjenester hvor dette vil si driften av ledningsnett, renseanlegg og vannforsyningsanlegg mv. Normalt finnes disse kostnadene under funksjonene⁴ for vann og avløpstjenester i kommuneregnskapet⁵. En forutsetning for at direkte kostnader i selvkostregnskapet blir riktig er at kommunen har fordelt kostnadene på riktig funksjon i kommuneregnskapet.

Flere tjenester kan være organisert i samme avdeling, f.eks vann- og avløpstjenester og vei eller renovasjon. Da vil samme stilling kunne være tillagt arbeidsoppgaver som hører inn under flere forskjellige kostrafunksjoner, f.eks kan en stilling både være tillagt arbeidsoppgaver innenfor drift av veier og drift av avløpsanlegg.

Kommunen er pålagt å fordele kostnadene i kommuneregnskapet slik at de føres på riktig kostrafunksjon⁶. Lønnskostnader skal f.eks fordeles på funksjoner dersom en stillingsandel er 20 % eller høyere. Andre driftsutgifter må også fordeles. Det samme gjelder kostnader til lokaler dersom samme lokaler brukes til flere typer tjenester. I denne revisjonen har vi ikke undersøkt om kommunen har fordelt utgiftene på riktige kostrafunksjoner.

Pensjon

I retningslinjene skrives følgende om pensjon:

«Når det gjelder pensjon, er spørsmålet om det er pensjonspremien eller pensjonskostnaden som skal inngå i selvkostkalkylen. De to størrelsene vil ha litt ulik periodisering, men vil over tid være like. I prinsippet vil pensjonskostnad være en mer korrekt størrelse i en selvkostkalkyle ettersom den i større grad reflekterer kostnaden ved den enkelte ansatte det enkelte år enn hva premien gjør.»

⁴ En funksjon i kostra tilsvarer en tjeneste eller en gruppe med tjenester som hører sammen.

⁵ Kostrafunksjonene 340-345, 350-353

⁶ Jfr Hovedveileder Kostra fra KRD.

Disse retningslinjene gir likevel ikke noen klar anbefaling på dette punktet, og lar det være opp til kommunen å vurdere hva som er mest hensiktsmessig. Forutsetningen er imidlertid at bruken må være konsistent over tid, slik at selvkostkalkylen ikke belastes for den samme forpliktelsen to ganger.»

Indirekte kostnader (Kostnader vedr. interntjenester)

Retningslinjene definerer interntjenester slik: *”Indirekte kostnader er henførbare når interntjenesten bidrar til å skape en helhetlig tjeneste for brukerne. Indirekte kostnader er deler av kostnader som i KOSTRA er henført til administrasjonsfunksjonen eller funksjonen for kontroll og revisjon. Fordelingsmetode for indirekte kostnader i selvkostkalkylen bør primært være en som best gir uttrykk for bruken av interntjenesten. Alternativt brukes selvkosttjenestens andel av kommunens brutto driftsutgifter som fordelingsnøkkel.»*

Visse interntjenester, så som administrasjon og ledelse av tjenesten, vil finnes i alle kommuner, mens innslaget av andre typer interntjenester varierer mellom kommunene. Årsakene til dette er at kommuner kan kjøpe slike tjenester av andre i stedet for å stå for slike selv. Eksempelvis kan juridiske tjenester, kopierings- og trykkeritjenester og bygningsvedlikehold utøves av egne ansatte, eller de kan kjøpes av private.

I henhold til selvkost må både kostnadene og inntektene fordeles til betalingstjenesten. Det innebærer at det er kommunens *netto* driftsutgifter, dvs. brutto driftsutgifter fratrukket driftsinntekter knyttet til interntjenesten, som vil være utgangspunktet når de indirekte tjenestene skal henføres til selvkosttjenesten.

Retningslinjene inneholder en oversikt over de mest relevante henførbare indirekte kostnadene⁷ med en kort beskrivelse av hvilke kostnader som kan henføres samt hvilken fordelingsnøkkel som anbefales brukt. Fordelingsmetoden for indirekte kostnader skal i størst mulig grad reflektere selvkosttjenestens bruk av interntjenesten. Eksempler på fordelingsnøkler er andel bilag, andel fakturaer, andel ansatte eller årsverk eller faktisk registrert bruk (eks. kopiering eller trykking).

Selvkosttjenestens andel av brutto driftsutgifter kan benyttes hvis kontoplanen ikke er detaljert nok eller hvis ønsket fordelingsnøkkel ikke lar seg fremskaffe.

I retningslinjene er det også beskrevet hvilke aktiviteter som ikke skal tas med i selvkostkalkylen.: *«Kostnader knyttet til administrativ ledelse og utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for politisk ledelse regnes ikke som henførbare i selvkostkalkylen.»* Det står videre at: *Administrative ledere som yter tjenester for betalingstjenesten, fordeler denne andelen til betalingstjenesten.*

Indirekte kostnader og interntjenester som ikke er nødvendige for å framstille betalingstjenestene, men som er nødvendige ut fra andre hensyn, skal ikke henføres til betalingstjenestene. Administrativ ledelse, slik dette er definert i veiledningen til regnskapsrapporteringen i KOSTRA, bør ikke henføres til betalingstjenesten. Administrativ ledelse er definert slik:

⁷ Eksempler på interntjenester nevnt i retningslinjene er: regnskap, innfordring, lønn, revisjon, personaltjeneste, HMS, sentral opplæring, kantinedrift, kopiering- og trykktjeneste, IKT, felles post, arkiv- og sentralbord og juridisk bistand.

- Administrative ledere er definert til å være ledere som har både økonomiske og administrative fullmakter.
- Dersom en administrativ leder yter tjenester for ett eller flere tjenesteområder, skal denne andelen fordeles til tjenestefunksjonen (betalingstjenesten)

Konkrete revisjonskriterier:

Oppsummert er indirekte kostnader deler av kostnader som blir ført på andre funksjoner enn funksjonen for selvkosttjenesten, eks administrasjon, kontroll og revisjon. For å finne riktig andel av de indirekte kostnadene, skal kommunen bruke fordelingsnøkler. Retningslinjene lister opp de mest relevante henførbare interntjenestene, og gir en kort beskrivelse av hvilke kostnader som kan henføres og hvilken fordelingsnøkler som anbefales brukt. Kostnadsgrunnlag og fordelingsnøkler må dokumenteres.

- Direkte driftskostnader i selvkostregnskapet skal stemme overens med regnskapsførte henførbare utgifter på aktuelle kostrafunksjoner i kommuneregnskapet.
- Bare kostnader for henførbare interntjenester skal belastes selvkostregnskapet
- Kommunen skal benytte fordelingsnøkler for å finne riktig andel av de indirekte kostnadene som skal belastes selvkostregnskapet

3.2 DATA

Direkte driftskostnader

Undersøkelsen vår omfatter alle selvkostområdene etter note 17 i kommuneregnskapet.

Utgangspunkt for beregning av de direkte driftskostnadene i selvkostregnskapet er brutto driftsutgifter som er regnskapsført på de aktuelle funksjonene i Kostra. Regnskapsførte utgifter på følgende funksjoner overveltes til selvkostmodellen Momentun:

- 301 plansaksbehandling,
- 302 byggesaksbehandling og eierseksjonering,
- 303 kart og oppmåling,
- 338 forebygging av branner og andre ulykker,
- 339 beredskap mot branner og andre ulykker,
- 340 Produksjon av vann,
- 345 distribusjon av vann,
- 350 avløpsrensing,
- 353 avløpsnett/innsamling av avløpsvann,
- 354 tømning av slamavskillere, septiktanker o.l..
- 3550 renovasjon

Vi har fått opplyst fra kommunen at lønnskostnadene er fordelt på faste stillingsprosenter. Kommunen har tatt inn regnskapsførte pensjonskostnader i selvkostregnskapet under lønnskostnader.

Indirekte driftskostnader

Andeler av følgende kostnader fordeles til selvkostområdene: revisjon, felles post - arkiv, - sentralbord, regnskap, arkiv, kantine, pensjonskostnad, økonomi, personaltjeneste og annen administrasjon.

Tabell 3.1 Oversikt over indirekte kostnader 2016. Kilde: Momentum selvkost kommune

Kolonne1	Kolonne 2	Kolonne3	Kolonne4
	Nto driftsutgifter i kommuneregnskapet	Fordelt til selvkostområdene	Fordelt ifht nto. dr.utg i%
Revisjon	1 171 599	66 502	5,7
felles post, arkiv, sentralbord	1 338 275	75 962	5,7
Regnskap	2 008 368	113 998	5,7
Arkiv	967 187	357 881	37,0
Kantine	239 140	11 766	4,9
Pensjonskostnad	155 907	5 697	3,7
Personal tjenesten 120/121	1 315 476	33 490	2,5
Personal tjenesten 120/191	2 727 451	85 163	3,1
annen administrasjon	400 000	12 490	3,1
Administrasjon, fellesutgifter	622 888	19 449	3,1
Innfordring	308 980	308 980	100,0
Sum	11 255 271	1 091 378	9,7

Tabell 3.2 fordeling av indirekte kostnader på selvkostområdene 2016. Kilde: Momentum selvkost kommune

Kolonne1	avløp	vann	renova	slamtøm	feiling	arealplan	bygges	oppmålin	nærings	Total
revisjon	22 326	16 928	13 877	3 473	3 028		4 605	670	1 595	66 502
felles post, arkiv, sentralbord	25 502	19 336	15 851	3 967	3 459		5 260	766	1 822	75 963
regnskap	38 271	29 017	23 788	5 954	5 190		7 893	1 149	2 735	113 997
arkiv	19 344	19 344	9 672	9 672	9 672	30 778	164 422	94 978	-	357 882
Kantine	2 226	2 226	917	655	221	442	4 417	663	-	11 767
Pensjonskostnad	1 882	1 765	185	18	584	-	864	141	257	5 696
personal tjenesten 120/121	9 565	9 565	1 041	2 578	4 604	877	4 275	987	-	33 492
Personal tjenesten 120/191	24 202	24 202	2 666	6 594	11 785	2 245	10 943	2 525	-	85 162
annen administrasjon	3 549	3 549	391	967	1 728	329	1 605	370	-	12 488
administrasjon fellesutgifter	5 527	5 527	609	1 506	2 691	513	2 499	577	-	19 449
innfordring	106 279	80 582	66 060	16 533	14 414	-	21 920	3 191	-	308 979
	258 673	212 041	135 057	51 917	57 376	35 184	228 703	106 017	6 409	1 091 377

Vi har fått opplyst at fordelingsnøkler på indirekte henførbare kostnader vurderes sammen med konsulent fra EnviDan Momentum. Kommunen opplyser at fordelingsnøkklene ligger relativt fast.

Det går fram av oversikt fra selvkostmodellen at det er brukt forskjellige fordelingsnøkler for å beregne de indirekte driftskostnadene.

- For revisjon, fellespost, arkiv og sentralbord er fordelingsnøkkelen brutto driftsutgifter
- For arkiv er fordelingsnøkkelen beregnet etter bruk, her opplyses det at det bør byttes fordelingsnøkkel.
- For kantine benyttes selvkostområdets bruk - kvm.
- For pensjonskostnad –andel pensjonskostnad
- For personaltjenesten 120/121 og administrasjon - andel årsverk
- For personaltjeneste 120/191 – andel ansatte
- For innfordring benyttes fordelingsnøkkel BDU selvkost

3.3 REVISJONENS VURDERINGER

- **Direkte driftskostnader i selvkostregnskapet skal stemme overens med regnskapsførte henførbare utgifter på aktuelle kostrafunksjoner i kommuneregnskapet.**

Vi har kontrollert at tallene i selvkostkalkylen stemmer med tall fra kommuneregnskapet som er overvæltet i selvkostmodellen, og at avvik er i henhold til bestemmelsene om hva som skal tas inn i selvkostkalkylen. Vi har ikke vurdert regnskapsførte utgifter og inntekter i kommuneregnskapet.

- **Bare henførbare interntjenester skal belastes selvkostregnskapet**

Retningslinjer for selvkost har en liste over aktuelle tjenester som kan være aktuelle å vurdere som indirekte kostnader til selvkosttjenestene. Indirekte kostnader som er tilført selvkostkalkylen er i henhold til aktuelle tjenester nevnt i retningslinjene.

- **Kommunen skal benytte fordelingsnøkler for å finne riktig andel av de indirekte kostnadene som skal belastes selvkostregnskapet**

Revisjonen vurderer at kommunen har utarbeidet fordelingsnøkler for fordeling av de forskjellige tjenestene, og til videre fordeling på tjenestene i henhold til retningslinjene. Fordelingsnøkklene er dokumentert og det foretas jevnlig en vurdering av disse Dette sikrer etterprøvbarehet og at belastningen av de indirekte kostnadene blir så riktig som mulig.

4. KALKULATORISKE KAPITALKOSTNADER

I dette kapitlet behandler vi problemstilling 1b:

Beregnes kalkulatoriske kapitalkostnader i samsvar med retningslinjene?

4.1 REVISJONSKRITERIER

Kapitalkostnader er knyttet til bruk av egne anleggsmidler, og skal beregnes på grunnlag av de investeringskostnadene kommunen faktisk har hatt. Kapitalkostnader består av avskrivninger og rentekostnad.

Investeringsutgiftene skal i henhold til retningslinjene fordeles jevnt over investeringsenes levetid. Lineær avskrivning skal anvendes og skal basere seg på historisk anskaffelseskost. Kostnader ved bruk av varige driftsmidler som brukerne av betalingstjenester drar nytte av over flere år, fordeles over samme avskrivningsperiode som i årsregnskapet. For tomt, som ikke avskrives i regnskapet, legges det til grunn en avskrivningstid på 50 år. I de tilfeller der tomteprisen inngår i anskaffelseskostnaden for bygg og anlegg, legges det til grunn at det ikke er nødvendig å skille ut tomteprisen fra samlet anskaffelseskost. Dersom den økonomiske levetiden til et varig driftsmiddel er åpenbart kortere enn den fastsatte avskrivningstiden, kan en kortere levetid benyttes.

I kommuneregnskapet brukes bruttoprinsippet ved avskrivning av anleggsmidler, her foretas det ingen korrigering for tilskudd e.l. I selvkostregnskapet skal grunnlaget for avskrivning være netto beløp, kostnad på anleggsmiddel fratrukket investeringstilskudd/anleggsbidrag fra eksterne. Gevinst eller tap ved salg eller utrangering av anleggsmiddel skal være hensyntatt.

Ved beregning av alternativkostnad eller kalkulatorisk rente skal kalkylerenten settes lik 5-årig swap-rente pluss et tillegg på ½ prosentpoeng⁸. Grunnlaget for beregning av kalkulatoriske renter er avskrivningsgrunnlaget for beregning av kapitalkostnadene.

Konkrete revisjonskriterier:

- Kapitalkostnadene skal baseres på lineære avskrivninger med utgangspunkt i historisk anskaffelseskostnad.
- Avskrivningsgrunnlaget er netto beløp, kostnad for anleggsmiddel fratrukket tilskudd/bidrag fra eksterne.
- Ved beregning av kalkulatorisk rente skal renten settes lik 5-årig swaprente pluss et tillegg på ½ prosentpoeng.

⁸ Swap-renten publiseres bl.a på Kommunalbankens nettsider.

4.2 DATA

I selvkostmodellen finner vi et anleggsregister og en anleggsoversikt.

Anleggsregisteret inneholder en oversikt over alle investeringer. Den viser investeringsåret og levetid, bruttokostnad og tilskudd. Videre inneholder den blant annet gjenværende levetid, restverdi pr 1.1, årets avskrivning og restverdi pr. 31.12. Totale avskrivninger i anleggsregisteret for 2016 er kr 3 091 691. Avskrivningene er lineære og baseres på anskaffelseskostnad. Avskrivningsgrunnlaget er netto beløp, kostnad for anleggsmiddel fratrasket tilskudd/bidrag fra eksterne.

Anleggsoversikten viser verdier på anleggsmidlene delt inn i levetid, 5-50 år, i tillegg annen levetid. I anleggsoversikten er det registrert avskrivninger på kr 3.053 566, av disse er kr 141 971 næringsslam. Samme beløp er registrert i etterkalkylen.

I henhold til kommunalbankens oversikt er swaprenten for 2016 inkludert tillegg på ½ prosentpoeng 1,684 %, mens kommunen har brukt 1,65 %.

4.3 REVISJONENS VURDERINGER

- **Kapitalkostnadene skal baseres på lineære avskrivninger med utgangspunkt i historisk anskaffelseskostnad.**

Kommunen benytter lineære avskrivninger med utgangspunkt i historisk kostnad på sine avskrivninger. Dette er etter vår vurdering i samsvar med retningslinjene.

- **Avskrivningsgrunnlaget er netto beløp, det vil si kostnad for anleggsmiddel fratrasket tilskudd/bidrag fra eksterne.**

Under investeringene i anleggsregisteret er tilskudd/bidrag fra eksterne registrert og trukket fra før avskrivningene beregnes. Beløp i anleggsregisteret er overført til etterkalkylen. Revisjonen vurderer at kommunens beregning av avskrivningsgrunnlaget er i samsvar med retningslinjene.

- **Ved beregning av kalkulatorisk rente skal renten settes lik 5-årig swaprente pluss et tillegg på ½ prosentpoeng.**

Kommunen har etter vår vurdering benyttet prinsippet for beregning av kalkulatorisk rente i samsvar med retningslinjene. Revisjonen ser at kommunen i 2016 har brukt 1,65 % ved beregning av kalkulatorisk rente, mens swaprenten for 2016 inkl påslaget på 0,5 prosentpoeng er på 1,684%. Kommunen har brukt riktig rente i 2017.

5. OVERSKUDD OG UNDERSKUDD PÅ SELVKOSTREGNSKAPET

Her behandles problemstilling 1 c)

Er kommunens bruk av og avsetning til selvkostfond i samsvar med retningslinjene?

5.1 REVISJONSKRITERIER

Hvert selvkostområde skal ha sitt eget selvekostfond. Selvkostresultat, dvs. differansen mellom inntekter og kostnader i etterkalkylen, avsettes til et selvkostfond (ved overskudd) eller motregnes mot et selvkostfond (ved underskudd) dersom gebyrområdet gjennom lov eller kommunestyrevedtak skal ha full kostnadsdekning. Tilsvarende gjelder for det over- eller underskytende i de tilfeller der kommunestyret har vedtatt at bare en bestemt andel av selvkost skal dekkes av gebyrer. Et positivt selvkostresultat tilbakeføres som hovedregel brukerne av selvkosttjenesten innen fem år. Tilsvarende dekkes et underskudd som hovedregel inn senest innen fem år.

På selvkostfondet beregnes det kalkulatoriske renter. Beregningsgrunnlaget vil være gjennomsnittlig beholdning det enkelte år. Selvkostfondets kalkulatoriske renter er lik beregningsgrunnlaget multiplisert med kalkylerente. Kalkylerenten er også her 5-åriw SWAP rente + ½ prosentpoeng.

Konkrete revisjonskriterier:

- Det skal være et selvkostfond for hvert selvkostområde
- Overskudd på selvkostregnskapet skal avsettes til et selvkostfond og må benyttes innenfor en tidsperiode på 3-5 år.
- Underskudd på selvkostregnskapet kan motregnes mot selvkostfondet (fremføres) hvis lov eller kommunestyrevedtak hjemler full kostnadsdekning.
- Kalkulatoriske renteberegninger av fondet skal foretas i samsvar med retningslinjene

5.2 DATA

I tabell 5.1 har vi sett på saldo for selvkostfondene pr 31.12 i perioden 2012- 2017.

Tabell 5.1 Selvkostfond pr. 31.12 i perioden 2012-2017. Kilde: Oversikt mottatt fra kommunen.

Kolonne1	Vann	Avløp	renovasjon	slamtømming	feiling	oppmåling	byggesak	total
2012	kr -4 664 599	kr 1 538 610	kr 1 238 084	kr 769 826	kr 239 839	kr -	kr -	kr -878 240
2013	kr -4 077 817	kr 2 780 744	kr 1 754 143	kr 264 000	kr 189 666	kr 170 666	kr -	kr 1 081 402
2014	kr -858 422	kr 2 983 404	kr 1 239 357	kr -26 588	kr 225 187	kr 30 031	kr -	kr 3 592 969
2015	kr 841 037	kr 2 438 896	kr 1 214 311	kr 256 878	kr 225 664	kr -	kr -	kr 4 976 786
2016	kr 1 749 755	kr 415 986	kr 1 185 239	kr 447 906	kr 239 829	kr -	kr -	kr 4 038 715
2017	kr 2 448 025	kr -932 709	kr 286 733	kr 1 243 897	kr -412 138	kr -	kr 112 554	kr 2 746 362

Tabell 5.1 viser at i perioden 2012-2017 har renovasjon hatt et positivt selvkostfond. Fra 2015 har det årlig vært brukt av selvkostfondet og overskudd fra 2012 er brukt innen fem år. Resterende overskudd fra 2013 må benyttes innen 2018. I kommunens budsjett og økonomiplanen for 2018-2021 sies det at dekningsgraden på renovasjon er beregnet til 96 % og avviket opp til 100 % vil bli dekket av tidligere års overskudd.

Pr 31.12.2013 hadde kommunen et selvkostfond for oppmåling på kr 170.666. Kr 143 289 ble brukt i 2014 og nytt selvkostfond pr. 31.12.2014 var på kr 30 031. I etterkalkylen for 2015, vises det ikke noe beløp på selvkostfondet pr 1.1.2015. Etterkalkylen på oppmåling i 2015 viser et underskudd på selvkostregnskapet på kr 123 766. Det kan se ut til at beløpet på kr 30 031 på selvkostfond oppmåling fra 2014 ikke er brukt i 2015.

Kommunen har registrert fremførbart underskudd for vann i årene 2012-2014, slamtømming i 2014 og feiing og avløp i 2017.

I henhold til opplysninger i tiltaksplanen kap 2.1 i hovedplan vannforsyning og avløp 2015-2024 skyldes selvkostfond vann pr 31.12.2013 på minus kr 4 077 817 en feil i tidligere års kalkyler for gebyrberegning.

Kommunen har i gebyrregulativet for 2016 som er vedtatt i kommunestyret 11.12.2015, følgende tekst:

Gebyrene innenfor tekniske tjenester og feiervesen er vedtatt med hjemmel i:

Krav om full kostnadsdekning:

Renovasjon

§§ 30, 34 i lov om vern mot forurensinger og om avfall (forurensingsloven) av 13.03.1981 nr. 6.

Slamtømming

§§ 26, 34 i lov om vern mot forurensinger og om avfall (forurensingsloven) av 13.03.1981 nr. 6.

Selvkost er øvre ramme for brukerbetaling:

Vann og avløp

§ 3 i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg av 16.03.2012 nr. 12.

forskrift om begrenning av forurensing (forurensingsforskriften) av 01.06.2004 nr. 931, kapittel 16.

Feiertjenesten

§ 28 i Brann- og eksplosjonsvernloven (14.juni 2002)

Det er brukt samme tekst i gebyrregulativet både for 2017 (K-sak 12.12.2016) og 2018 (K-sak 11.12.2017).

5.3 REVISJONENS VURDERINGER

- **Det skal være et selvkostfond for hvert selvkostområde**

Kommunen har selvkostfond for alle sine selvkostområder.

- **Overskudd på selvkostregnskapet skal avsettes til et selvkostfond og må benyttes innenfor en tidsperiode på 3-5 år.**

I perioden 2012-2017 har renovasjon hatt et positivt selvkostfond. Fra 2015 har det årlig vært brukt av selvkostfondet og overskudd fra 2012 er brukt innen fem år i henhold til retningslinjene. Resterende overskudd fra 2013 må benyttes innen 2018. Dette er lagt til grunn i kommunens budsjett og økonomiplanen for 2018-2021.

Selvkostfondet på oppmåling pr 31.12.2014 var ifølge etterkalkylen kr 30 031. Vi finner ikke dette beløpet igjen pr 1.1.2015 i etterkalkylen for 2015.

- **Underskudd på selvkostregnskapet kan motregnes mot selvkostfondet (fremføres) hvis lov eller kommunestyrevedtak hjemler full kostnadsdekning.**

Kommunen har benyttet seg av fremførbart underskudd. For tjenesten renovasjon og slam er dette regulert i lov og både overskudd og underskudd skal føres på selvkostfond. Kommunen mener selv at de har vedtatt full kostnadsdekning på vann, avløp og feiing. Vi har fått opplyst at grunnlaget for dette ligger i det vedtatte gebyrregulativet. Her står det om vann, avløp og feiing at selvkost er øvre ramme for brukerbetaling. Revisjonen mener det burde vært et klarere vedtak om at det skal være full kostnadsdekning på disse områdene.

- **Kalkulatoriske renteberegninger av fondet skal foretas i samsvar med retningslinjene**

Kommunen beregner kalkulatoriske renter på selvkostfondene i samsvar med retningslinjene. Revisjonen ser imidlertid at det er et lite avvik i 2016. Kommunen har benyttet 1,65 % i kalkylerente i 2016, mens swaprenten med tillegg av ½ prosentpoeng er på 1,684 %. Kommunen har benyttet riktig kalkylerente i 2017 som er på 1,98 %.

6. FØR- OG ETTERBEREGNINGER AV SELVKOST

Her behandles problemstilling 1 d):

Foretas det før- og etterberegninger av selvkost i samsvar med regelverket?

6.1 REVISJONSKRITERIER

I henhold til retningslinjene (H-3/14) skal kommunen innenfor de områder der selvkost er satt som den rettslige rammen for brukerbetaling, utarbeide en budsjettkalkyle (forkalkyle) og foreta en etterkalkulasjon (etterkalkyle) av de reelle kostnadene innenfor de aktuelle tjenesteområdene. Dette gjøres for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost.

I norsk Vann sin veileder nr 210 /2015 sies det at «Som grunnlag for de årlige vedtak av VA-gebyrene må kommunene utarbeide en selvkostkalkyle som omfatter investeringsplaner, drift- og vedlikeholdskostnader og selvkostkalkyle for budsjettåret samt for økonomiplanperioden. Kalkylen skal vise hvordan selvkost vil utvikle seg i perioden og hvilke eventuelle endringer som må gjøres i årsgebyr og tilknytningsgebyr for å oppnå selvkostdekning. Oppsettet må vise saldoen på selvkostfondet i økonomiplanperioden som konsekvens av saldo på selvkostfond siste regnskapsår, utviklingen av selvkost og gebyrinntektene. Slik blir det mulig for kommunestyret å se behovet for å sette gebyrene opp eller ned, og at det tas høyde for eventuelle svingninger i selvkost, som krever en begynnende opptrapping av gebyrene.»

I forurensningsforskriften § 16-1 sies det følgende om rammen for gebyrene.

«Vann- og avløpsgebyrer fastsatt i medhold av lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren. Ved beregning av selvkost bør de til enhver tid gjeldende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester legges til grunn.

Kommunen fastsetter i forskrift regler for beregning og innkreving av vann- og avløpsgebyrene, samt gebyrenes størrelse, innenfor rammene av denne forskriften. Før kommunen gjør vedtak om gebyrenes størrelse, skal det foreligge et overslag over kommunens antatte direkte og indirekte kostnader knyttet til drifts-, vedlikeholds- og kapitalkostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren for de nærmeste tre til fem årene. Overslaget skal så vidt mulig utarbeides i sammenheng med kommunens rullerende økonomiplan. Det skal også foreligge et overslag over hvilke beløp gebyrene antas å innbringe.»

Konkrete revisjonskriterier:

- Det skal foretas en årlig etterkalkyle av de reelle kostnadene innenfor de aktuelle selvkostområdene.
- Det skal utarbeides en årlig budsjettkalkyle som viser hvordan selvkost vil utvikle seg i perioden og hvilke eventuelle endringer som må gjøres i årsgebyr og tilknytningsgebyr for å oppnå selvkostdekning.
- Budsjettkalkylen bør inngå i saken om gebyrsatser som legges fram for kommunestyret.

6.2 DATA

Sel kommune utarbeider både forkalkyle og etterkalkyle i egne hefter.

Kommunen har besøk/bistand av konsulent fra selskapet EnviDan Momentum på høsten i forbindelse med utarbeidelse av forkalkyle og i januar i forbindelse med årsoppgjøret. Vi har fått opplyst av kommunen at det gjennomføres en omfattende konteringskontroll etter 2. tertial for å sørge for at prognosen for regnskapet inneværende år blir så riktig som mulig. Konteringskontrollen diskuteres med EnviDan Momentum

Forkalkylene baseres på rådmannens forslag til budsjett og økonomiplan. Forkalkylen inneholder følgende for det enkelte selvkostområdet:

- Forventninger for utvikling av gebyrsatser, driftsutgifter, kapitalkostnader, indirekte kostnader, gebyrinntekter og øvrige inntekter
- Selvkostoppstilling

Gebyrregulativet vedtas i samme kommunestyremøte som budsjett og økonomiplan.

Vi har fått opplyst fra kommunen at Budsjett/forkalkyle for neste år legges frem for politikerne med utdrag fra notat fra selvkostmodellen. Følgende tekst er hentet fra økonomiplan for 2018-21):

Vann, avløp, slam, renovasjon og feiing er budsjettet med 100 % kostnadsdekning av gebyr fra innbyggerne. Sel kommune har vedtak om at disse områdene skal være selvfinansierende (selvkost). Over- eller underdekning på disse tjenestene framgår av eget regnskap som i neste omgang kan innvirke på regulering av årlige avgifter.

o **Vann:** Det er lagt inn en økning i abonnementsgebyr med 0,6 % og økning i forbruksgebyr med 1 %. Inndekning gjennom gebyr er beregnet til 100 %.

o **Avløp:** Det er lagt inn en økning i abonnementsgebyr med 0,3 % og økning i forbruksgebyr med 5,6 %. Inndekning gjennom gebyr er beregnet til 97 % og avviket til 100 % blir dekket av tidligere års overskudd.

o **Slam:** Det er lagt inn en reduksjon i gebyrene med ca.44 %. Inndekning gjennom gebyr er beregnet til 81 % og avviket til 100 % blir dekket av tidligere års overskudd. Årsaken til den kraftige reduksjonen er at prognosene for 2017 viser et overskudd på grunn av lavere driftsutgifter.

o **Renovasjon:** For standardabonnementet 36 sekker er det lagt opp til 0 % endring, mens for abonnementene 24 og 48 sekker er det lagt opp til en økning på 0,4 %. Abonnementet for hytterrenovasjon økes med 1,4 %. Dekningsgraden er beregnet til 96 % og avviket opp til 100 % vil bli dekket av tidligere års overskudd.

o **Feieravgift:** Det er lagt inn en økning i gebyrene feieavgift og tilsynsavgift med 2-2,1 %. Dekningsgraden er beregnet til 102 % og overskuddet vil bli brukt til å dekke opp for en underdekning i 2017 hvor avviket ikke fullt og helt kan dekkes av tidligere års overskudd.

6.3 REVISJONENS VURDERING

- **Det skal foretas en årlig etterkalkyle av de reelle kostnadene innenfor de aktuelle selvkostområdene.**

Sel kommune utarbeider etterkalkyle som ligger som note til regnskapet i samsvar med retningslinjene

- **Det skal utarbeides en årlig budsjettkalkyle som viser hvordan selvkost vil utvikle seg i perioden og hvilke eventuelle endringer som må gjøres i årsgebyr og tilknytningsgebyr for å oppnå selvkostdekning.**

Sel kommune utarbeider budsjettkalkyler for de enkelte selvkostområde i samsvar med retningslinjene basert på rådmannens forslag til budsjett og økonomiplan

- **Budsjettkalkylen bør inngå i saken om gebyrsatser som legges fram for kommunestyret.**

I saksfremlegget til budsjett og økonomiplanen er det lagt inn utdrag fra selvkostmodellen, men selve budsjettkalkylen vises ikke. Både forurensningsforskriften § 16-1 og i rapport om «Norske vanns praktisering av selvkost i vann- og avløpssektoren» sies det at det skal utarbeides en forkalkyle og at denne bør så vidt mulig utarbeides sammen med kommunens rullerende økonomiplan. Revisjonen mener at kommunestyret ville hatt et bedre beslutningsgrunnlag hvis forkalkylene hadde vært presentert i saken til kommunestyret.

7. FAKTURERING OG INNFORDRING AV GEBYRER

Her behandles problemstilling 1 e)

Har kommunen rutiner som sikrer riktig fakturering og innfordring av gebyrer?

7.1 REVISJONSKRITERIER

Følgende kommunale forskrifter inneholder grunnlag for innkreving av gebyr:

- Forskrift for vann- og kloakkavgifter vedtatt i kommunestyret 16.6.2003. Kapittel 1 i forskriften omhandler hvem plikten til å betale vann- og/eller kloakkavgift gjelder. Forskriften inneholder videre bestemmelser om tilknytningsavgift og årsavgift. Sel kommune har på sine hjemmesider kunngjort oppstart av arbeidet med revidering av forskrift om Kommunale vann- og avløpsgebyr.
- Forskrift om tømning av avløpsanlegg inkl. tette tanker, og bestemmelse om betaling av gebyr. Forskrift ble gjort gjeldende fra 01.01.2007.
- Forskrift for kommunal renovasjon, Skjåk, Lom, Vågå, Sel, Dovre og Lesja kommuner i Oppland. § 14 i forskriften omhandler gebyr. Det sies her at for innsamling og behandling av avfall betaler den enkelte abonnent et årlig gebyr i samsvar med gjeldende gebyrvedtak for det enkelte abonnement.
- Forskrift om feiing og tilsyn av fyringsanlegg og om gebyr for gjennomføring av lovbestemt feiing og tilsyn med fyringsanlegg, Sel kommune, Oppland av 20.02.2012. Kommunen har legalpant for avgifter til renovasjon, vann og avløp og feiing, jfr § 6-1 i panteloven. Krav på avgifter er med hensyn til pantesikkerhet likestilt med skatt av fast eiendom.

Konkrete revisjonskriterier:

Kommunen bør ha rutiner som sikrer at fakturering og innkreving av gebyrer skjer i samsvar med forskrifter og gebyrregulativer.

7.2 DATA

Kommunale avgifter baseres på gårds/bruksnummer. I forbindelse med behandling av byggesaker blir endringer registrert i matrikkelen. Matrikkelen ble lite brukt tidligere. Vi fikk opplyst fra kommunen at forståelsen av at matrikkelen ajourholdes og at det registreres riktige opplysninger er blitt mye bedre. Vi fikk videre opplyst at de ansvarlige for byggesaken skal be om ferdigattester, men det kan skje at dette ikke alltid gjøres. Kommunen har en prosedyre på at det ikke gis ferdigattest før de har vært på plassen og foretatt kontroll. Det kan skrives ut rapporter på godkjente, men ikke ferdigmeldte bygg. Eventuelt manglende ferdigattest kan fanges opp her. Det skrives ut lister om høsten i forhold til eiendomsskatt.

Kommunale avgifter sendes ut 4 ganger i året. Gebyret består av to deler: abonnementsgebyr og forbruksgebyr. Vi fikk opplyst at det er frivillig å bruke vannmåler som grunnlag for avgifter i kommunen.

Kommunen bruker forsystemet Norconsult Isy Proaktiv. I systemet ligger alle gebyrsatser inne og systemet henter oppdatert eiendomsinformasjon fra Matrikkelen. Feiing har et annet system, men begge systemene kommuniserer med faktureringsmodulen i Visma.

Kommunen har felles innfordring med Vågå. Vågå kommune har skriftlig rutine for innfordring av kommunale avgifter og det er de som har ansvaret for innfordringen for begge kommunene.

I henhold til Vågå kommune sin rutine for innfordring på kommunale avgifter purres det senest 3 uker etter forfall, tidligst 16 dager etter forfall. Kravene tas da inn i innfordringssystemet «Eik». Vågå kommune har også rutiner for hvordan det purres og tidsfrister for dette.

Gebyrregulativet til kommunen opplyser om satser ved purregebyr og forsinkelsesrenter ved kommunale krav/avgifter.

7.3 REVISJONENS VURDERING

- Kommunen bør ha rutiner som sikrer at fakturering og innfordring av gebyrer skjer i samsvar med forskrifter og gebyrregulativer

Revisjonens vurderer at Sel kommune har rutiner som sikrer riktig fakturering ved at systemet tar utgangspunkt i oppdatert eiendomsinformasjon fra Matrikkelen og riktig gebyrgrunnlag. Kommunen sier selv at det legges vekt på at matrikkelen ajourholdes og inneholder riktige opplysninger. Innfordring av gebyrer skjer i samarbeid med Vågå kommune som utfører denne oppgaven. Her finnes det rutiner for innkrevingen og etter revisjonens vurdering ser dette ut til å være ivaretatt.

8. VEDLIKEHOLDSPLAN OG INVESTERINGSPLAN

I dette kapitlet behandler vi problemstilling 2:

Har Sel kommune en vedlikeholdsplan og investeringsplan som ivaretar framtidige behov?

8.1 REVISJONSKRITERIER

Kommunen er som eier av vannforsynings- og avløpsanlegg underlagt en rekke krav i særlovgivningen. Her ⁹ kan f.eks. nevnes drikkevannsforskriften, forurensingsloven med forskrifter, plan- og bygningsloven med forskrifter, helseberedskapsloven, lov om kommunal beredskapsplikt og forskrift om brannforebygging. Det er også krav om risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) i henhold til helseberedskapsloven og sivilbeskyttelsesloven. Disse skal være grunnlag for kommunens langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhet – og beredskapsarbeidet og vil være med å definere nødvendige behov på den kommunale vann- og avløpssektoren.

Kommunen må ta hensyn til dette regelverket i sine planer for vedlikehold og investeringer. I tillegg kommer investeringsbehov som følge av endret befolkningsgrunnlag og bosettingsstruktur. Det er viktig at kommunen har gode planer for vedlikehold og investeringer for å kunne kalkulere kostnadene inn i fremtidige selvkostkalkyler.

For å møte de store investeringsbehovene i sektoren er det nødvendig å kartlegge og planlegge investeringsbehovet i den enkelte kommune. Hovedplanene for vann og avløp bør ifølge veilederen fra Norsk Vann ha et 15-20 års perspektiv for å gjøre riktige beslutninger om etablering av infrastrukturen. I veilederen sies det videre følgende: «Hovedplaner bør revideres hvert fjerde år for å være oppdatert mht endringer i rammer og krav, og slik at grunnlaget for å utarbeide budsjett- og økonomiplan er oppdatert. Siden sektoren skal finansieres med gebyr fra abonnentene, må det utføres selvkostberegninger som viser hvordan gebyrene påvirkes av gjennomføringen av hovedplanen. Ved vedtak av en hovedplan vil spørsmålet om selvkostperioden være et aktuelt tema. Kan det oppnås selvkostdekning med en akseptabel gebyrøkning innenfor 5-årsreglen for praktisering av selvkost, eller bør kommunene bidra med mellomfinansiering i noen år for å hindre for stor belastning på dagens abonnenter?»

8.2 DATA

Kommunestyret vedtok hovedplan for vann og avløp for perioden 2015-2024 med tilhørende handlingsplan 12.12.2014, sak 92/14.

Dette er den første hovedplanen for vann og avløp som er utarbeidet i Sel kommune. Innledningsvis i planen sies det at: «Hovedplan for vann og avløp er kommunens redskap for overordnet styring av den

⁹ Jfr Norsk vann rapport 210/2015 s. 25-26.

selvfinansierende vann- og avløpssektoren, noe som er et viktig grunnlag for kommunens budsjettering og økonomiplanarbeid.»

I sammendraget vises det til at målet for vannforsyningen er å levere nok vann, godt vann, ha en sikker og effektiv vannforsyningssystem med fokus på kunden. For avløpssektoren er de overordnede målene å oppnå godt vannmiljø, samt ha god og effektiv tjenesteyting.

Det går fram av planen at Sel kommune har et stort etterslep på rehabilitering av ledningsnett og installasjoner både innenfor vannforsyning og avløp. Vannforsyningssystemet leverer mye og godt vann, men det er store lekkasjer og opptil 67 % av vannet forsvinner fra vannledningene på vei ut til brukerne. I tillegg lekker det fremmedvann inn til avløpsrenseanlegget som gir kapasitetsproblemer og overløp fra avløpsnettet. Forurensningsmessig er utfordringene utslipp som skjer i felles-kummer, i overløp og pumpestasjoner før de kommer til renseanlegget og utslipp fra de private avløpsanleggene. For å oppnå målene og innfri myndighetskrav er det i den tilhørende tiltaksplanen og handlingsplanen beskrevet ulike typer tiltak, både investeringstiltak, plantiltak, administrative tiltak og drifts- og vedlikeholdstiltak. Tiltakene er kostnadsberegnet og rangert etter en innbyrdes vekting i forhold til ulike kriterier. Det går fram av tiltaksplanen at kommunen i utgangspunktet hadde planlagt for en gjennomsnittlig årlig investeringsramme på ca 5 mill. kroner. Som følge av arbeidet med hovedplanen har det vist seg at investeringsbehovet er betydelig større enn dette.

I handlingsplan vann og avløp 2015-2024, i hovedplan vannforsyning og avløp er det satt opp investeringer for 2015-2019 på henholdsvis 12,4 mill. 13,3 mill., 15,6 mill. 13,7 mill. og 14,1 mill. kroner.

I kapitlet om gebyrprognoser går det fram at den anbefalte handlingsplanen medfører nye gjennomsnittlige årlige investeringer innenfor vann og avløp på mellom 11 – 16 mill. kroner pr år i perioden (62 anbefalte tiltak). I planen er det gjennomført beregninger av gebyrkonsekvensene for valgt handlingsplan. Det er opplyst at foreslåtte tiltak i Handlingsplanen vil føre til en årlig gebyrøkning i planperioden på 3,5 % for vann og 4,7 % for avløp i tillegg til økning som følge av prisstigning.

Den fireårige handlingsplanen for investeringer revideres årlig. Investeringsnivået er bestemmende for gebyrene. Det er stort volum på investeringene og forskyvning av fremdriften kan endre selvkostbildet. Kommunen er opptatt av å avstemme investeringene mot gebyrene. Teknisk har utarbeidet en fremdriftsplan for investeringer.

I budsjett- og økonomiplan 2016-2019 sies det følgende om hovedplanen:» *Handlingsplanen beskriver tiltak i prioritert rekkefølge med et skjematisk oppsett av årlige investeringer som videre gjenspeiler seg i selvkostberegningene og gebyrregulativet for planperioden. Den prioriterte rekkefølgen av tiltak vil bli gjenstand for årlig revisjon da den også må koordineres mot andre utbyggingstiltak, f.eks. i Regionsenterprosjektet, fjernvarmeutbygging etc. I økonomiplanperioden må det tas stilling til ny, fremtidig lokalisering av driftsfunksjoner innenfor veg, vatn og avløp som i dag er lokalisert nord for NGLMS/ BUP. Hovedplan/handlingsplan tar ikke høyde for andre tiltak innenfor VA-sektoren slik at det årlig kan komme andre, nødvendige investeringstiltak i tillegg. For 2016 gjelder dette påkrevet vedlikehold på Bjølstadmo renseanlegg og nytt høydebasseng for vannforsyningssikkerheten på Mysusester. Godkjenning av vannverk må også prioriteres.»*

I budsjett og økonomiplanen for 2017-2020 sies det om hovedplan for vann og avløp:

«Investeringsnivået i gjeldende økonomiplan videreføres for årene 2017-2019. For 2020 er investeringsnivået på kr. 15,3 mill.

I 2017 prioriteres gjennomføring av nytt høydebasseng på Mysusetter og sanering av vann- avløp og overvannsledningsnett i Johan Nygårdsgate, Otta. Oppstart av arbeidet med nytt vannverk på Thoøya er planlagt i 2018, med en kostnad på nær kr. 21 mill. i planperioden.

Endringene i prioritering i planperioden vil innebære at følgende tiltak ikke blir gjennomført som tidligere planlagt:

- Sanering VA Steindalsvegen, tiltak A4, prioritet 28, med kr. 7,85 mill
- Renovering vannledning Selsjordøyene- Otta RA, tiltak A10, prioritet 10, med kr. 1,32 mill.
- Sanering VA Storrustvegen, tiltak A3, prioritet 21, med kr. 4,62 mill
- Ny vannledning Otta VV- Ulvolden, tiltak A1, prioritet 15, med kr. 4,22 mill
- Sanering VA Selsrogata, tiltak A 14, prioritet 13, med kr. 2,85 mill kr.»

I budsjett og økonomiplanen for 2018-2021 sies det følgende om

Hovedplan vann og avløp:

«Investeringsnivået for perioden 2018 -2021 økes i forhold til gjeldende økonomiplan. Dette har sammenheng med prioriteringer mot regionsenterprosjektet og utbygging av grunnvannsanlegg Thoøya.»

Tabell 8.1 viser tallene for investeringer i vann og avløp fra hovedplan 2015-2024 og økonomiplanene 2016-2019, 2017-2020 og 2018-2021.

Tabell 8.1 Oversikt over investeringer i vann og avløp i Hovedplanen (handlingsplanen) og i den årlige rulleringen av økonomiplanen.

	handlingsplan vann og avløp 2015-2024	Økonomiplan 2016-2019	Økonomiplan 2017-2020	Økonomiplan 2018-2021
2016	13,3	13		
2017	15,6	14,5	14,5	
2018	13,7	13,4	13,4	28,2
2019	14,1	12,2	12,2	33,5
2020	15,4		15,3	23,2
2021	11,2			9,7
2022	12,9			
2023-2024	17,8			

I selvkostmodellen registreres framtidige investeringer med beregnede avskrivninger og kalkulatorisk rente i en egen oversikt. De framtidige investeringene er registrert på grunnlag av investeringene inntatt i økonomiplanen.

Framtidige investeringer i økonomiplanen er grunnlaget for beregning av konsekvenser for gebyrnivået framover, jfr budsjettkalkylene/forkalkylene.

8.3 REVISJONENS VURDERINGER

Revisjonen mener det er positivt at kommunen har utarbeidet en hovedplan for vann- og avløp. Planen synliggjør at kommunen har store utfordringer på grunn av etterslep på vedlikeholds- og investeringsiden når det gjelder vann og avløp. Nødvendige tiltak for å nå målsettinger og etterleve myndighetskrav er prioritert og kostnadsberegnet i planen.

Revisjonen vurderer at hovedplanen er et godt grunnlag for økonomiplanleggingen og vi ser at planen følges opp gjennom den årlige rulleringen av økonomiplanen. En utfordring for kommunen er at tiltakene i hovedplanen må koordineres mot andre utbyggingstiltak. Det går imidlertid fram av økonomiplanene hvordan prioriteringen har foregått.

Investeringene i økonomiplanperioden legges inn som grunnlag i selvkostberegningene, slik at det er mulig å se hvordan investeringsnivået vil påvirke gebyrgrunnlaget i planperioden. Vi viser her til vår vurdering i kapittel 6 om at budsjettkalkylen gjerne kan følge saksframlegget i økonomiplansaken, slik at sammenhengen mellom investeringsnivå og gebyrer synliggjøres bedre.

9. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

9.1 KONKLUSJONER

Formålet med denne rapporten var i problemstilling 1 å undersøke om kommunen har rutiner og beregninger for sikring av selvkost og fakturering av tjenester.

9.1.1 PROBLEMSTILLING 1 – BEREKNING AV SELVKOST OG FAKTURERING AV TJENESTER

Problemstillingen var:

Har Sel kommune rutiner og beregninger for sikring av selvkost og fakturering av tjenester?

Problemstillingen ble konkretisert i følgende fem underproblemstillinger:

- Beregnes henførbare direkte og indirekte driftskostnader i samsvar med retningslinjene?
- Beregnes kalkulatoriske kapitalkostnader i samsvar med retningslinjene?
- Er kommunens bruk av og avsetning til selvkostfond i samsvar med retningslinjene?
- Foretas det før- og etterberegninger av selvkost i samsvar med regelverket?
- Har kommunen rutiner som sikrer riktig fakturering og innfordring av gebyrer?

Etter revisjonens vurdering har Sel kommune i hovedsak tilfredsstillende systemer og rutiner som sikrer at selvkost blir beregnet i henhold til retningslinjene for selvkost og at fakturering og innfordring skjer i samsvar med forskrifter og gebyrregulativer.

Sel kommune bruker selvkostmodellen Momentum selvkost kommune og benytter konsulentbistand fra selskapet i forbindelse med selvkostberegningene. Denne selvkostmodellen brukes av de fleste kommunene i Nord-Gudbrandsdalen. Det skjer en direkte overvelting av regnskapstall til modellen og forutsetninger vedrørende fordelingsnøkler, avskrivninger mv. legges inn. På grunnlag av modellen utarbeides etterkalkyler, som viser om selvkostområdene går med over- eller underskudd. Det utarbeides budsjettkalkyler og til grunn for budsjettkalkylene er det lagt inn forutsetninger om fremtidige investeringer fra økonomiplanen. Revisjonen vurderer at bruk av selvkostmodellen bidrar til god systematikk og at forutsetninger og beregninger er dokumenterte og dermed etterprøvbare.

Betingelsen for å fremføre underskudd på selvkostregnskapet er at gebyrområdet gjennom lov eller kommunestyrevedtak skal ha full kostnadsdekning. Det er kun for renovasjon og slamtømming at det er lovpålagt full kostnadsdekning gjennom gebyrene. For de andre selvkosttjenestene vi har sett på er det ikke krav om full kostnadsdekning i lov eller forskrift. Sel kommune har hatt fremførbart underskudd på vann i tidligere år og feiing og avløp i 2017. I gebyrvedtaket står det at selvkost er øvre ramme for brukerbetaling. Revisjonen mener at det burde gått klarere fram av kommunestyrevedtaket at det skal være full kostnadsdekning på selvkosttjenestene vann, avløp og feiing.

Sel kommune utarbeider etterkalkyler og budsjettkalkyler i samsvar med regelverket. Etterkalkylene vises i note til regnskapet. Budsjettkalkylen er en del av beslutningsgrunnlaget for kommunestyret i forbindelse med gebyrvedtaket. Selve budsjettkalkylen blir imidlertid ikke lagt fram for kommunestyret. Revisjonen mener at kommunestyret ville hatt et bedre beslutningsgrunnlag dersom budsjettkalkylen hadde fulgt med kommunestyresaken.

9.1.2 PROBLEMSTILLING 2 – VEDLIKEHOLDSPLAN OG INVESTERINGSPLAN

Problemstillingen var:

Har Sel kommune en vedlikeholdsplan og investeringsplan som ivaretar framtidige behov?

Sel kommune har utarbeidet en hovedplan for vann og avløp som er vedtatt av kommunestyret i 2014. Revisjonen vurderer at dette er en grundig plan der utfordringer på grunn av etterslep på vedlikeholds- og investeringssiden er synliggjort. Nødvendige tiltak for å nå målsettinger og etterleve myndighetskrav er prioritert og kostnadsberegnet i planen. Hovedplanen er grunnlaget for den årlige rulleringen av investeringsbudsjettet i økonomiplanen, som igjen er grunnlaget for budsjettkalkylene i selvkostregnskapet og kommunestyrets gebyrvedtak. Etter revisjonens vurdering er det god systematikk og sammenheng mellom hovedplanen, økonomiplanen og budsjettkalkylen som bidrar til at kommunestyret kan følge med på og vurdere hvordan vedlikeholds- og investeringsbehovet ivaretas.

9.2 ANBEFALINGER

På grunnlag av våre vurderinger og konklusjoner har vi følgende anbefalinger:

- Som en forutsetning for å fremføre underskudd i regnskapet bør Sel kommune fatte et kommunestyrevedtak der det går klart fram at det skal være full kostnadsdekning på selvkosttjenestene vann- og avløp og feiing.
- For å gi kommunestyret et bedre beslutningsgrunnlag bør det vurderes om selve budsjettkalkylen skal følge saken til kommunestyret.

REFERANSER

Lov om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven) av 13.mars 1981, §34).

Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg av 16. mars 2012

Plan- og bygningsloven § 33-1.

Matrikkelloven av 17.juni 2005

Brann - og eksplosjonsvernloven av 14.juni 2002

Forurensningsforskriften av 1.juni 2004.

Kommunal og moderniseringsdepartement rundskriv H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester

Norsk Vann Rapport 210/2015 – Veiledning for praktisering av selvkost i vann- og avløpssektoren

Kommunalbanken Norge – Beregning av selvkostrente 2016

Beregning av selvkostrente 2017

Kommunale dokumenter:

Sel kommune:

Forskrift for vann- og kloakkavgifter vedtatt i kommunestyret 16.6.

Forskrift om tømning av avløpsanlegg inkl. tette tanker, og bestemmelse om betaling av gebyr».

Forskrift ble gjort gjeldende fra 01.01.2007.

Forskrift for kommunal renovasjon, Skjåk, Lom, Vågå, Sel, Dovre og Lesja kommuner i Oppland.

Forskrift om feiing og tilsyn av fyringsanlegg og om gebyr for gjennomføring av lovbestemt feiing og tilsyn med fyringsanlegg, Sel kommune, Oppland av 20.02.2012

K-sak 92/14 - Hovedplan vannforsyning og avløp 2015-20124

Budsjett- og økonomiplan 2016-2019

Budsjett- og økonomiplan 2017-2020

Budsjett- og økonomiplan 2018-2021

Gebyrregulativ for 2016

Gebyrregulativ for 2017

Gebyrregulativ for 2018

Dokumentasjon fra selvkostmodellen Momentum selvkost kommune.

Vågå kommune: Rutine kommunale avgifter

VEDLEGG 1 SELVKOSTNOTE FOR 2017

Etterkalkyle selvkost 2017	Vann	Avløp	Renovasjon	Slam- tømming	Totalt
Gebyrinntekter	9 963 328	10 345 063	5 813 446	1 828 107	27 949 944
Øvrige driftsinntekter	187 956	-317 894	117 152	1 366	-11 420
Driftsinntekter	10 151 284	10 027 169	5 930 598	1 829 473	27 938 524
Direkte driftsutgifter	7 266 063	8 809 646	6 733 054	1 014 103	23 822 866
Avskrivningskostnad	1 301 306	1 712 789	45 647	12 023	3 071 765
Kalkulatorisk rente (1,98 %)	793 287	699 776	39 729	1 935	1 534 727
Indirekte netto driftsutgifter	133 040	148 071	24 908	21 872	327 891
Indirekte avskrivningskostnad	373	373	154	110	1 010
Indirekte kalkulatorisk rente (1,98 %)	137	137	56	40	370
Driftskostnader	9 494 206	11 370 793	6 843 548	1 050 083	28 758 630
Resultat	657 078	-1 343 624	-912 950	779 390	-820 106
Kostnadsdekning i %	106,9 %	88,2 %	86,7 %	174,2 %	97,1 %
Selvkostfond 01.01	1 749 755	415 986	1 185 238	447 906	3 798 885
-/+ Bruk av/avsetning til selvkostfond	657 078	-1 343 624	-912 950	779 390	-820 106
+/- Kalkulert renteinntekt/-kostnad selvkostfond (1,98 %)	41 192	-5 070	14 444	16 601	67 167
Selvkostfond/fremførbart underskudd 31.12	2 448 025	-932 709	286 733	1 243 897	3 045 946

Etterkalkyle selvkost 2017	Feiing	Arealplanlegg ing	Byggesak	Oppmåling	Totalt
Gebyrinntekter	705 307	0	1 481 423	401 804	2 588 534
Øvrige driftsinntekter	138 554	0	416 000	0	554 554
Driftsinntekter	843 861	0	1 897 423	401 804	3 143 088
Direkte driftsutgifter	1 399 400	0	1 575 322	449 170	3 423 892
Avskrivningskostnad	50 695	0	0	15 000	65 695
Kalkulatorisk rente (1,98 %)	6 531	0	0	1 338	7 869
Indirekte netto driftsutgifter	37 461	34 834	209 639	108 651	390 585
Indirekte avskrivningskostnad	37	74	741	111	963
Indirekte kalkulatorisk rente (1,98 %)	14	27	272	41	354
Driftskostnader	1 494 138	34 935	1 785 974	574 311	3 889 358
+ Tilskudd/subsidiering	0	34 935	0	172 507	207 442
Resultat	-650 277	0	111 449	0	-538 828
Kostnadsdekning i %	56,5 %	0,0 %	106,2 %	70,0 %	80,8 %
Selvkostfond 01.01	239 829	0	0	0	239 829
-/+ Bruk av/avsetning til selvkostfond	-650 277	0	111 449	0	-538 828
+/- Kalkulert renteinntekt/-kostnad selvkostfond (1,98 %)	-1 691	0	1 104	0	-587
Selvkostfond/fremførbart underskudd 31.12	-412 138	0	112 554	0	-299 584

VEDLEGG 2

RÅDMANNENS UTTALELSE

Revisjonen har mottatt følgende uttalelse fra rådmannen på e-post 5.6.18:

Rådmannens uttalelse

Forvaltningsrevisjonsrapporten er et omfattende dokument og gjenspeiler på en god måte de ulike delene av selvkostregnskapet, fakturering og innfordring og behovet for forutsigbarhet gjennom vedlikehold og investeringer.

Forvaltningsrevisjon er gjennomført med bakgrunn i kommunelovens krav og bestilling fra kommunens kontrollutvalg.

Rådmannen mener rapportens konklusjoner og anbefalinger viser at Sel kommune håndterer de ulike elementene av selvkost på en tilfredsstillende måte. Det samme gjelder oppfølging av vedlikehold og en investeringsplan som ivaretar de fremtidige behov.

Vedtatt «Hovedplan for vann- og avløp» og koblingen mot budsjett og økonomiplan er viktige elementer. Handlingsplan som følger «Hovedplan vann – og avløp» revideres i takt med budsjett og økonomiplanarbeidet, og her er gebyrkonsekvensene et sentralt element.

Sel kommune har over mange år brukt selvkostmodellen « Envidan Momentum» med tilhørende konsulentbistand i forbindelse med både forkalkyle og årsoppgjør, noe som har sikret kontinuitet og oversikt i måten selvkostmodellen for Sel er bygd opp på og kontinuerlig oppdateringer.

De anbefalinger som Innlandet Revisjon IKS kommer med vil bli fulgt opp overfor kommunestyret.

05.06.2018

Kaija Eide Drønen

Rådmann