



Oppstart av forvaltningsrevisjonsprosjekt

Beregning av selvkost på VAR-området

Saksbehandler: Kjerstin Johnsen (Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS)

Saksopplysninger:

Bakgrunn:

Bakgrunnen for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er *Plan for forvaltningsrevisjon 2013 – 2016*, vedtatt av kommunestyret i Kautokeino den 10. desember 2012 (sak 68/12). Det framgår av planen at det skal utføres en forvaltningsrevisjon vedrørende kommunens beregning av selvkost på VAR-området.

Av kommunens plan for forvaltningsrevisjon framgår følgende om dette fokusområdet:

«Kommunen skal beregne gebyrer på vann, avløp og renovasjon (VAR-området) etter selvkostprinsippet. Feil modeller for beregning kan føre til at abonnenten betaler for lite, det vil si at kommunen subsidierer driften og taper penger, eller at abonnenten betaler for mye. Forbrukerrådet har pekt på svært mange brudd på selvkostprinsippet i kommunene.

Området reguleres blant annet i lov om kommunale vass- og kloakkavgifter, lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) og forskrift om begrensnig av forurensning (forurensningsforskriften). I tillegg har Kommunal- og regionaldepartementet fastsatt retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-2140). I departementets retningslinjer heter det at selvkost er "den merkostnad kommunen påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste". Regelverket stiller krav til hvordan avgiftene på selvkostområdene skal fastsettes, hvilke kostnader som kan tas med, hvordan kapitalkostnadene skal beregnes og hvordan eventuelle regnskapsmessige overskudd/underskudd skal håndteres. Dette er regler kommunene må kjenne til og som er avgjørende for at gebyrene som abonnentene må betale skal kunne stå i forhold til den tjenesten kommunen leverer.

Før kommunen fatter 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 bør helst utarbeides i forbindelse med kommunens økonomiplan. Det skal også foreligge et overslag over hvilke beløp gebyrene antas å innbringe.

Renovasjonsavgiften reguleres av forurensningsloven. I denne heter det at kommunen skal fastsette gebyrer til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren, herunder

innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll m.v. Kostnadene (kapitalkostnader og driftskostnader) skal fullt ut dekkes gjennom gebyrene. Dette betyr 100 % inndekning.

Når kommunen skal følge selvkostprinsippet, må grunnlaget for utfakturering av brukerbetalinger være korrekt. For å oppnå fullstendig fakturering av VAR-gebyrene, må kommunen ha rutiner som sikrer at alle relevante grunnlagsdata vedrørende den enkelte eiendom/tjenestebruker blir korrekt registrert i kommunen sitt system.

For å kontrollere de områder der selvkost er satt for den rettslige rammen for brukerbetaling, må kommunen foreta en etterkalkulasjon av de reelle kostnadene innenfor de aktuelle tjenesteområdene. Dette må gjøres for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost.

Kommunen kan fremføre et overskudd fra selvkosttjenesten til et senere år (innenfor en 3-5 årsperiode). I praksis vil dette skje gjennom et bundet driftsfond. Selvkostfondets funksjon er å håndtere svingninger i inntekter og kostnader slik at gebyrene kan holdes stabile.

Kommunen fastsetter i forskrift regler for beregning og innkreving av vann- og avløpsgebyrene, samt gebyrenes størrelse, innenfor rammen av sentralt regelverk.

I Kautokeino kommune er det enhet for tekniske tjenester som står for forvaltningen av VAR-området. I kommunens økonomiplan 2012-2015 er det fastsatt målsetninger og tiltak som omhandler vann, avløp og renovasjon. Det sies blant annet at enheten gjennom planlegging, bygging, drift og vedlikehold skal sørge for en god og kostnadseffektiv kommunalteknisk infrastruktur. Av tiltak nevnes blant annet videreføring av arbeid med hovedvannplan for kommunen og opprustning av vannanlegg og avløpsnett.

Kommunen har et eget regelverk for VAR-området. Dette er forskrift for vann- og avløpsgebyrer, standard abonnementsvilkår for vann og avløp, bestemmelser for bruk av vannmålere, leveringsvilkår for drikkevann og leveringsvilkår for avløpsvann. Alle disse er vedtatt av kommunestyret i Kautokeino på dets møte den 16.12.2010. I tillegg fastsetter kommunestyret årlig et regulativ for vann- og avløpsgebyrer, samt avgifter for renovasjon.

I 2006 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon av selvkostområdet i Kautokeino kommune. Formålet var å undersøke om gebyrene for selvkosttjenester ble fastsatt i samsvar med regelverket. Det ble da konkludert med at avgiftene på selvkostområdene ikke ble beregnet og fastsatt i samsvar med lover, forskrifter og retningslinjer på området. Det ble også bemerket at kommunens forskrift for vann og avløp måtte oppdateres. Som en følge av dette vedtok kommunestyret (i sak 6/2008) en rekke tiltak for at praksis skulle bli i tråd med regelverket. Kontrollutvalgets oppfølging av denne forvaltningsrevisjonen i 2010 viste at kommunestyrets vedtak om tiltak ikke var fulgt opp på alle punkter, herunder at kommunen ikke hadde oppdatert sin forskrift. Kontrollutvalget oversendte derfor saken til kommunestyret med innstilling om at administrasjonen snarest måtte prioritere en ajourføring av kommunens forskrift om vann- og avløpsgebyrer, noe kommunestyret sluttet seg til (sak 17/2010). Som en følge av dette ble forskriften oppdatert med virkning fra 1. januar 2011. Det kan i denne sammenheng også nevnes at revisjonen også etter dette har påpekt at kommunens praksis ikke er fullt ut i tråd med regelverket. Revisjon av kommunens regnskap for 2011 viste blant annet manglende kostnadsdekning når det gjelder renovasjon, samt at kommunens etterkalkulasjon for slam hadde et stort merforbruk i forhold til selvkost. Det er dermed fortsatt risiko for at kommunens praksis ikke er fullt ut i tråd med regelverket.

I kommunens årsmelding for 2011 rapporteres det om at enhet for tekniske tjenester har hatt brukbar kontroll med utgiftene, men at forbruket var litt over budsjettet. Overforbruket gjelder blant annet drift og vedlikehold av vannanleggene og hovedvannforsyningen. I rapport for første tertial blir det rapportert om at kommunen har gjennomført arbeid med å kontrollere at alle bygningseiere i kommunen faktisk betaler avgift, og ikke minst rett avgift til kommunen. Kontrollen viste at en del bygninger ikke var avgiftsbelagt, og at en del andre bygninger hadde feil avgift. Dette viser at det foreligger klar risiko for feil og mangler i kommunens systemer knyttet til beslutningsgrunnlaget for avgiftsfastsettelse.

Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv, men også ut ifra et økonomisk og omdømmemessig perspektiv for kommunen.»

Forslag til problemstillinger:

Formålet med undersøkelsen vil være å kartlegge hvorvidt Kautokeino kommune har etablert et tilfredsstillende system for beregning av selvkost på vann-, avløps- og renovasjonsområdet. Formålet vil også være å påpeke områder der kommunen eventuelt har forbedringspotensiale.

Revisjonen foreslår følgende hovedproblemstilling for undersøkelsen:

Har Kautokeino kommune tilfredsstillende system for beregning av selvkost på VAR-området?

Revisjonskriterier:

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen vil bli utledet fra følgende kilder:

- Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter
- Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)
- Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften)
- Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale tjenester; H-2140; Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Gjennomføring:

Undersøkelsen vil etter planen startes opp i løpet av høsthalvåret 2016. Datainnsamlingen vil i hovedsak skje ved hjelp av dokumentanalyse og regnskapsanalyse. Etter dette vil resultatene av undersøkelsen (rapporten) bli sendt på verifisering til de reviderte enhetene, på høring til rådmannen og til behandling i kontrollutvalg og kommunestyret.

Avgrensning:

Av både praktiske og ressursmessige grunner vil det være nødvendig å foreta en avgrensning av undersøkelsen. Undersøkelsen vil i all hovedsak være avgrenset til tilstanden på

undersøkelsestidspunktet. På enkelte områder vil undersøkelsen imidlertid kunne gå noe lenger tilbake i tid.

Forslag til vedtak:

- 1) Kontrollutvalget vedtar følgende hovedproblemstilling for forvaltningsrevisjonsprosjektet
Beregning av selvkost på VAR-området:

Har Kautokeino kommune tilfredsstillende system for beregning av selvkost på VAR-området?

- 2) Kontrollutvalget overlater til revisjonen å utarbeide underproblemstillinger og eventuelle tilleggsproblemstillinger i tilknytning til den nevnte hovedproblemstillingen.