



**Kontrollutvalget i Kautokeino kommune
Guovdageainnu suohkana dárkkistanlávdegoddi**

Møte nr. 2/2017
7. november 2017

Arkivkode
4/1 05
Journalnr.
2017/15063-5

I N N S T I L L I N G

**SAK 11/17 FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT «BEREGNING AV
SELVKOST PÅ VAR-OMRÅDET»**

Saksbehandler: Aslak Anders Gaup

Bakgrunn:

Kautokeino kommunes *Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016*, vedtatt av kommunestyret i Kautokeino den 10. desember 2012 (sak 68/12). Kontrollutvalgssak 21/12, jfr. oppstartsvedtak i kontrollutvalget i sak 14/16.

Saksdokumenter fra revisjon (vedlagt):

Forvaltningsrevisjonsrapport «Beregning av selvkost på VAR-området»

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

begrensning 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/tjenestebroker 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.»

Formål

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

Problemstilling

Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i en hovedproblemstilling, vedtatt av kontrollutvalget i Kautokeino kommune den 26. oktober 2016 (sak 14/2016).

Hovedproblemstillingen har vært som følger:

Har Kautokeino kommune tilfredsstillende system for beregning av selvkost på vann-, avløps- og renovasjonsområdet?

Revisjonskriterier:

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

Kilder til kriterier:

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg av 16. mars 2012.
- Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) av 13. mars 1981.
- Forskrift om begrenning av forurensning (forurensningsforskriften) av 1. juni 2004.
- Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale tjenester; H-2140; Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale tjenester; H-3/14, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Gjennomføring av undersøkelsen

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. Problemstillingen definerer hva som skal undersøkes. Revisjonsforskriften krever at det skal etableres revisjonskriterier for hvert prosjekt.

I denne undersøkelsen har problemstillingen vært av økonomisk og teknisk karakter, av den grunn det søkt å foreta innsamling av data fra fagfolk innenfor økonomi og teknisk sektor. Det er også hentet inn bistand fra regnskapsrevisor Øyvind Magnestad for å fremskaffe detaljert regnskapsinformasjon, jfr. rapportens kap. 1.4.1 Datainnsamling.

Avgrensning

Kommunenes adgang til å kreve selvkost for kommunale tjenester er hjemlet i lov. Selvkost må ikke forveksles med egenbetaling. Det skal beregnes selvkost for følgende tjenester i tillegg til de som er omhandlet i denne rapport: Byggesaksbehandling og private reguleringsplaner med hjemmel i Plan- og bygningsloven, kart og oppmåling etter Matrikkelloven § 32 og feiing etter Brann- og eksplosjonsvernloven.

Undersøkelsen har omfattet vann, avløp og renovasjonsavgifter for årene 2012- 2016. Revisjonen har foretatt sammenligninger og sett på utviklingen over en femårsperiode.

Dataenes gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Revisjonen mener at spørsmål til administrasjonen samt gjennomgang av selvkostregnskap og ulike styringsdokumenter til sammen gir grunnlag for å kunne svare på undersøkelsens hovedproblemstilling. Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette blir ivaretatt ved at data er verifisert av informantene i undersøkelsen. Gyldigheten og påliteligheten i datamaterialet er også sikret gjennom revisjonens interne rutiner for kvalitetssikring.

Revisjonens konklusjoner

Revisjonens undersøkelser viser at Kautokeino kommune ikke har et tilfredsstillende system for beregning av selvkost på vann-, avløps- og renovasjonsområdet.

Bakgrunnen for revisjonens konklusjon er som følger:

Selvkostkalkyler

Det ble ikke utarbeidet forkalkyle for VAR-avgifter i tiden 2012-2014. Det er ikke utarbeidet forkalkyle for 2016 i henhold til retningslinjene. Det er utarbeidet forkalkyler for regnskapsåret 2015.

Der er utarbeidet etterkalkyler i tråd med god kommunal regnskapsskikk for hele perioden 2012-16.

Gebyrgrunnlaget

Det er ikke utarbeidet forkalkyler i henhold til forskriften for 2012, 2013, 2014 eller 2016. Det er utarbeidet forkalkyler for 2015, men vi vil påpeke følgende:

Anskaffelseskost og anleggsbidrag fremgår ikke av dokumentasjonen til forkalkylen for 2015 eller av noter til årsregnskapet.

Det er ikke gjort fradrag i gebyrgrunnlaget for andre inntekter.

Revisor kan ikke se at kommunen har kalkulert renteinntekter på selvkostfond som alternativkostnad og rentekostnader på fremførbart underskudd i forkalkylen for 2015 eller i noter til årsregnskapet.

Med bakgrunn i ovenstående er det revisjonens vurdering at Kautokeino kommune ikke har utarbeidet gebyrgrunnlag i tråd med retningslinjene i perioden 2012-14 eller 2016. Det er utarbeidet forkalkyler for 2015, dog med mangler for andre inntekter, anleggsbidrag og alternativkostnad.

Behandling av over- og underskudd

Fondsavsetningene som er foretatt i regnskapet for 2016 (jfr. note 14 til årsregnskapet for 2016) stemmer ikke med resultatene for 2012-2016. Avsetningen anses for å være et forsøk på å rette opp tidligere feil, men det er ikke tilstrekkelig i forhold til retningslinjene.

Det går fram av tabellene at det er et betydelig underskudd på tjenesten for tømning av slamskillere, priveter mv. for perioden 2012-2016. I henhold til retningslinjene må kommunen ta inn underskudd ved gebyrtjenesten i løpet av en periode på tre til fem år ved økning av gebyret.

Revisjonens anbefalinger

Med bakgrunn i hovedfunnene som er gjort i denne undersøkelsen vil revisjonen anbefale at Kautokeino kommune gjør følgende:

- Kautokeino kommune må påse at det utarbeides forkalkyler hvert år i samsvar med forskriften.
- Kommunestyret i Kautokeino må ta stilling til gebyrnivået for VAR-tjenester i forbindelse med behandling av årlig budsjett- og økonomiplan.

- Kommunestyret i Kautokeino bør ta stilling prinsippet om full kostnadsdekning for gebyrtjenester.
- Kautokeino kommune må ta stilling til oppretting i tidligere års feil i kalkylene.
- Kautokeino kommune må ta stilling til oppretting av tidligere års feil i gebyrregnskapet.

Etter sekretariatets vurdering er forvaltningsrevisjonsrapporten fra revisjonen i tråd med intensjonene i Kautokeino kommunes Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016, og behandler de problemstillinger for prosjektet som kontrollutvalget vedtok i sak 14/16 samt at det er gitt fullmakt til revisjon å utarbeide underproblemstillinger og eventuelle tilleggsproblemstillinger i tilknytning til de nevnte hovedproblemstillingene.

Sekretariatet har for øvrig ingen merknader til de opplysninger og anbefalinger som fremkommer i rapporten fra revisjonen.

Sekretariatets tilråding:

1. Kontrollutvalget viser til rapporten «*Beregning av selvkost på VAR-området*» utarbeidet av Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS. Kontrollutvalget tar opplysningene og konklusjonen i rapporten til orientering og slutter seg til anbefalingene som gis i den.
2. Kontrollutvalget oversender saken til kommunestyret med følgende innstilling:

Kommunestyret tar opplysningene og konklusjonen i forvaltningsrevisjonsrapporten «*Beregning av selvkost på VAR-området*» til orientering, og slutter seg til rapportens anbefalinger. Kommunestyret ber administrasjonssjef sørge for oppfølging av rapportens anbefalinger og herunder:

- Kautokeino kommune må påse at det utarbeides forkalkyler hvert år i samsvar med forskriften.
- Kommunestyret i Kautokeino må ta stilling til gebyrnivået for VAR-tjenester i forbindelse med behandling av årlig budsjett- og økonomiplan.
- Kommunestyret i Kautokeino bør ta stilling prinsippet om full kostnadsdekning for gebyrtjenester.
- Kautokeino kommune må ta stilling til oppretting i tidligere års feil i kalkylene.
- Kautokeino kommune må ta stilling til oppretting av tidligere års feil i gebyrregnskapet.