

SAKSFRAMLEGG

Saksnr	Utvalg	Møtedato
	Utvalg for strategi og drift	
	Formannskap	
	Kommunestyret	

REVISJONSRAPPORT VANN- OG AVLØP

Kommunedirektørens innstilling

Forslag til vedtak:

1. Kommunestyret tar revisjonsrapport vann- og avløp fra Deloitte til orientering
2. Kommunestyret ber om at revisjonsrapportens forslag til forbedringer gjennomføres
3. Kommunestyret ber administrasjonen inndrive utestående gebyr i tråd med regelverket

Sakens bakgrunn og innhold

I sak 20/96 «Vann- og avløpsgebyr gamle Ørland kommune» vedtok Ørland kommunestyre 19.06.2020 følgende:

Gebyr vann og avløp, og selvkost: Vi anser det som en rettighet for kommunens innbyggere og næringsliv å ha tillit til at regelverk for kommunens avgifter baserer seg på faktiske og etterprøvbare forhold. Dette gjelder særlig på områder med sterk nasjonal styring gjennom lover og forskrifter.

Vann er et slikt område.

Vi ser over tid at vannavgiften har steget langt mere en regulær kostnadsvekst, prisvekst siste 10 år ser ut til å være langt over 100 %. Kanskje nærmere 200 %.

Vi ser også at næringsliv tar til ordet for at det ligger liten forutsigbarhet i denne delen av deres rammebetingelser for å drive næring i kommunen.

Grøntvedt Pelagic har en gammel sak med Ørland kommune, som «Nye Ørland kommune» har arvet. Vi ser også at Mowi Fishfeed på Valsneset blir påført en kostnadsvekst på 40 % fra 2019 til 2020.

Vi er usikre på hvor riktig kommunens gebyrnivå er og det har også oppstått usikkerhet knyttet til den informasjon man har fått og får fra kommunens administrasjon.

Dette gjelder kanskje særlig tidligere saksbehandling i Ørland kommune..

Vi startet 2020 med å få informasjon om at saken med Grøntvedt Pelagic var en opplagt sak, men egne undersøkelser og rådmannens siste saksframlegg til Hovedutvalg strategi og drift viser at saken ikke er helt ukomplisert.

Vi foreslår derfor at det foretas en fullstendig revisjon av vannkapittelet i kommunen de siste 10 år med tanke på kostnadsnivå og investeringer. Vi ser mange andre kommuner i Norge som har gjort det samme og vi finner det naturlig at også Ørland kommune gjør dette. En vil da sikre at kommunens vanngebyr er basert på relevant investering og drift, og at man kan sette en selvkost som gir tillit hos kommunens interessenter. Vi ber om at rådmannen henter inn tilbud fra tre større og anerkjente revisjonsfirmaer, det er ønskelig med erfaring fra lignende revisjoner.

- 1. Rådmannen får fullmakt til å engasjere kompetanse til å foreta en fullstendig revisjon av grunnlaget for kommunens selvkostgrunnlag på vann og avløpsområdet. Målet er å ha et så riktig grunnlag som overhodet mulig når vanngebyrer beregnes der det er samsvar mellom avgiftsnivå og investeringer og drift av kommunens infrastruktur.*
- 2. Grunnlaget for kommunes selvkost og forholdet mellom fast og forbruksdel på gebyr er en del av kommunens årlige vedtak av prisen.*
- 3. Kostnader som følge av revisjonen skal ikke påløpe selvkostgrunnlaget for vann, men dekkes i sin helhet av disposisjonsfond.*
- 4. Det inngås avtale med Grøntvedt Pelagic om å forlenge foreldelsesfrist og oppgjør foretas etter at revisjon er gjennomført. Revisjonen gir grunnlag for endelig oppgjør. Om det ikke oppnås avtale om forlengelse av foreldelsesfrist, anbefaler formannskapet at utestående beløp inndrives i sin helhet.*
- 5. Saken i sin helhet legges frem for kommunestyret til endelig behandling.*

Ut i fra vedtakets pkt 1 ble det sendt ut en begrenset forespørsel til fem revisjonsfirma. Deloitte ble tildelt anbudet. Deloitte fikk også oversendt saken (20/986) med vedtak for å sikre at de ble en leveranse i tråd med kommunestyrets vedtak. Følgende punkter er nærmere spesifisert og belyst i oppdraget:

1. Sikre at det kun er belastet kostnader knyttet til selvkostområdet både på investering og drift
2. Vurdere størrelsen på indirekte kostnader og fordeling av de indirekte kostnadene
3. Gjennomgå avsetning til fond og bruk av fond
4. Vurdere kostnadsnivået opp mot sammenlignbare kommuner
5. Undersøke om det er likebehandling av abonnentene i kommunen
6. Avklare kvaliteten på vann og avløpsnett – er det investert tilstrekkelig og tidsnok
7. Vurdere hensiktsmessigheten av fast og variabel del
8. Beskrive regelendringer underveis i perioden og hvordan de er implementert i kommunene
9. Veien videre –etterkalkyle for 2020 og årene som kommer

Vedtaket pkt 4 ble overlatt til Fosen Inkasso som er de som inndriver utestående fordringer på vegne av kommunen. Dette for å sikre riktig framgangsmåte i forhold til lov og forskrift. De fikk ingen respons på sin henvendelse og det medførte at det ble besluttet å begjære tvangssalg av eiendommene. Dette ble gjennomført for å beholde legalpantet¹. Det er to års foreldelsesfrist for å beholde legalpantet, begjæringen skjedde rett før fristen gikk ut. Fosen Tingrett har etter eiers anmodning gitt utsettelse. Framleggingen og et vedtak i denne saken vil ha betydning for den videre behandling av tvangssalget. Inndrivelsen er i tråd med kommunestyrets vedtak.

¹ Kommunale avgifter er sikret ved lovbestemt pant i eiendommen jfr. panteloven §6-1. Dette kalles **legalpant** og den har prioritet før alle andre økonomiske heftelser i eiendommen.

Målet med oppdraget til Deloitte var å sikre at kommunen har et så riktig grunnlag som overhodet mulig når vanngebyrer beregnes der det er samsvar mellom avgiftsnivå og investeringer og drift av kommunens infrastruktur.

Deloitte har foretatt detaljkontroller av de direkte kostnadene for Ørland kommune, Bjugn kommune og Barset felleskommunale vannverk IKS i kontrollperioden. Det er ikke avdekket vesentlige feil eller mangler til selve regnskapsføringen, herunder attestasjon og anvisning av bilagene. Noen av de utvalgte bilagene er mangelfullt dokumentert, og Deloitte beskriver at de ikke i stand til å vurdere hvorvidt de gjelder VA-tjenesten. Vurderinger knyttet til skillett påkostning og vedlikehold er begrenset dokumentert. Regnskapsbilagene i perioden fra Ørland kommune er mer informative enn Bjugn kommune og Barset, da poster er påført tekst i langt større grad enn i Bjugn kommune og Barset IKS. Sammenholdt med manglende dokumentasjon av vurderinger av grunnlag for investeringsbeslutningene, gir de ikke grunnlag for å konkludere nærmere om de gjennomførte investeringene er fremskyndet eller utsatt i forhold til nødvendige utskiftninger.

Deloitte vurderer at indirekte kostnader er beregnet etter forholdstall. Bjugn kommune har brukt modellen fra Momentum for alle årene. Det er ikke fremlagt noen grunnlag eller vurderinger av fordelingsnøkler som er brukt i selvkostkalkylene til Ørland kommune. Det er dermed vanskelig å verifisere i ettertid at fordelingsnøkler er riktig og at etterkalkylene er nøyaktig. Kapitalkostnadene er beregnet i henhold til retningslinjene og selvkostfondene er avstemt mot regnskapet og Deloitte har ikke funnet avvik i beregningene.

I forhold til revidering av lokale vann- og avløpsgebyrforskrift i 2012 har Deloitte vurdert at abonnentene ble gitt tilstrekkelig forhåndsvarsel knyttet til endringen. Deloitte har vurdert at Ørland kommune har hjemmel til å endre den lokale forskriften og gebyrregulativet innenfor rammene av vass- og avløpsanleggsloven, forurensningsforskriften, kommunens lokale vann- og avløpsforskrift, selvkostregelverket og forvaltningsloven, og at abonnenter ikke kan påklage gebyrsatsene som følger av gebyrregulativet. Abonnenter har ikke krav på at forskriften og gebyrregulativet tas opp til lovlighetskontroll for å vurderes i lys av selvkostprinsippet.

I rapporten fra Deloitte er det omtalt at kommunen ikke har hjemmel til å inngå en avtale om differensiert forbruksgebyr fordi dette vil innebære en rabatt i strid med både Forurensningsforskriften og den lokale forskriften. Ingen i kommunen har kompetanse til å fravike bestemmelser i en vedtatt forskrift eller gebyrregulativ, med mindre forskriften eller gebyrregulativet selv åpner for det, jf. Forvaltningsloven § 40. Verken Forurensningsloven eller Ørland kommunes lokale forskrifter og gebyrregulativ etter 2012 åpner for å gi kvantumsrabatt til storforbrukere av vann. Ørland kommunes forskrift om vann- og avløpsgebyrer av 2012 åpner ikke for differensiering av vannavgift overfor noen abonnenter, selv ikke i tilfeller hvor Forurensningsforskriften tillater differensiering. Det innebærer at ingen personer i Ørland kommune hadde myndighet til å inngå en avtale med det innhold som ble presentert i møtet 18. desember 2019, forutsatt at avtalen innebar et element av rabatt. Enhver avtale om differensiert vanngebyr inngått etter 2012 vil være ugyldig.

Rapporten fra Deloitte presiserer at Ørland kommune har plikt til å realitetsbehandle en klage i to tilfeller:

- *Dersom det er foretatt individuelle vurderinger ved gebyrileggelsen, slik at gebyrileggelsen er et enkeltvedtak overfor abonnenten. Abonnenten vil da ha krav på å få behandlet en eventuell klage.*
- *Dersom en fremsatt klage må forstås som en søknad om refusjon eller nedsettelse av gebyret, er kommunens avgjørelse av søknaden et enkeltvedtak som kan påklages.*

Selv om en abonnent i noen tilfeller kan ha krav på å få behandlet en klage i særskilt klagenemnd, innebærer det ikke at abonnenten nødvendigvis skal gis medhold i sine påstander om redusert vanngebyr. En avtale om differensiert vanngebyr i strid med Forurensningsforskriften og lokale forskrifter vil ikke kunne få gjennomslag i en eventuell klagebehandling. Retten til å påklage avslag på søknad om oppgjørskorreksjon er imidlertid en viktig rettsikkerhetsgaranti.

Deloitte skriver følgende om Ørland kommune i fremtiden har mulighet for hvorvidt det skal åpnes for differensiering av den faste eller variable delen av vanngebyret. For kommende perioder anser Deloitte at Ørland kommune har følgende handlingsrom i medhold av Forurensningsforskriften:

- Ørland kommune kan redusere prisen på forbruksgebyret per m³ vann for alle abonnenter. Kommunestyret må i tilfellet gå bort fra sitt prinsippvedtak av 28.11.2019 om at gebyret skal være til selvkost, og subsidiere det som gis i reduksjon fra kommunens driftsbudsjett.*
- Ørland kommune kan øke abonnementsgebyret faste del (forutsatt at fastgebyret ikke allerede er maksimalt) og redusere forbruksgebyret. Dette vil gi en reduksjon til abonnentene som bruker mest vann. GP vil da få redusert vanngebyr, mens de fleste øvrige abonnenter vil få en økning i vannavgiften. Denne løsningen vil være innenfor regelverket og samsvare med kommunens prinsipp om selvkost. Kommunen har også adgang til å differensiere fastgebyret.*
- Ørland kommune kan beholde regelverket slik det er i dag.*

Alternativ i og ii krever politisk behandling i kommunestyret. Herunder må det vedtas en ny forskrift eller nytt prisregulativ.

På bakgrunn av denne revisjonen anbefaler Deloitte at kommunen setter i verk følgende fem tiltak:

- Vi anbefaler at kvaliteten på dokumentasjon av regnskapsbilag forbedres ved å påføre bilaget de vurderinger som er gjort i forbindelse med de aktuelle utgiftene.*
- Vi anbefaler at investerings- og vedlikeholdsprosjekt beskrives og at grunnlagene for beslutningene og vurderingene arkiveres for fremtidig kontroll.*
- Vi anbefaler at grunnlaget for fordelingsnøklerne på indirekte kostnader dokumenteres og arkiveres som en del av de årlige regnskapsavstemmingene.*
- Vi anbefaler at etterkalkylen av selvkostregnskapet avstemmes mot forutsetningene og fordelingsnøklerne som ble lagt til grunn året før.*
- Vi anbefaler at kommunen årlig dokumenterer gjennomgang av alle kostnader som kan defineres som indirekte kostnader er belastet selvkostområdet.*

Folkehelsevurdering

Vann og avløp er grunnleggende tjenester til kommunens innbyggere. Dette er tjenester som også er viktig for næringsutvikling. Det er viktig at kommunen leverer riktig kvalitet til riktig pris både for innbyggernes helse og næringsutvikling.

Administrasjonens vurdering

Kommunestyrets vedtak om «en fullstendig revisjon» ble oppdelt i underpunkt for å konkretisere arbeidet, i tillegg ble saksframlegg med vedtaket oversendt for å sikre at Deloitte hadde full forståelse av saken.

Deloitte har gjennomført en grundig utredning både i forhold til utgifter og gebyr tilbake til 2010. Vann- og avløpsområdet har vært gjenstand for ordinær revisjon hvert år og eventuelle feil har blitt korrigert. En revisjon som dette gir mulighet til å gå dypere inn i området. Vi ser da at det på enkelte områder skulle ha vært dokumentert noe bedre. Revisjonen er gjennomført både ved statistisk utplukk og en totalgjennomgang av enkelt konti. Resultatet viser at kostnadene er relatert til vann/avløp, men at det stilles spørsmål om man har vært nøye nok på skillet mellom drift og investering. Det er enkelte bilag som det stilles spørsmål til. I tillegg påpekes det at det er enkelte avgrensningsproblemer f. eks ved asfaltering i etterkant av en reparasjon om dette er kostnader som tilhører vann/avløp.

Basert på utredningen fra Deloitte kan Grøntvedt Pelagic få behandle sin henvendelse om vannavgift som en søknad om enkeltvedtak dersom de ønsker dette. Selskapet har ikke krav på å få behandlet en klage på vanngebyrets størrelse, hvor gebyret er fastsatt med hjemmel i lokale forskrifter og gebyrregulativ. Ørland kommune har ikke hjemmel i verken lokal forskrift eller Forurensningsforskriften til å inngå avtale om kvantumsrabatt for storforbrukere av vann. Dersom det har eller blir gjort et enkeltvedtak vedrørende behandlingen av GPs krav/innsigelser, vil GP ha klagerett

Jamfør utredningen fra Deloitte kan Ørland kommune vurdere hvorvidt det skal åpnes for differensiering av den faste eller variable delen av vanngebyret. Ørland kommune har følgende handlingsrom i medhold av Forurensningsforskriften:

- i. Ørland kommune kan redusere prisen på forbruksgebyret per m³ vann for alle abonnenter. Kommunestyret må i tilfellet gå bort fra sitt prinsippvedtak av 28.11.2019 om at gebyret skal være til selvkost, og subsidiere det som gis i reduksjon fra kommunens driftsbudsjett.
- ii. Ørland kommune kan øke abonnementsgebyret faste del (forutsatt at fastgebyret ikke allerede er maksimalt) og redusere forbruksgebyret. Dette vil gi en reduksjon til abonnentene som bruker mest vann. GP vil da få redusert vanngebyr, mens de fleste øvrige abonnenter vil få en økning i vannavgiften. Denne løsningen vil være innenfor regelverket og samsvare med kommunens prinsipp om selvkost. Kommunen har også adgang til å differensiere fastgebyret.
- iii. Ørland kommune kan beholde regelverket slik det er i dag.

Administrasjonen mener at kommunens økonomi tilsier at pkt 1 vil være mindre aktuell. Det medfører at pkt 2 eller 3 er de aktuelle. Endringer av gebyrsatser krever vesentlig arbeid og må eventuelt igangsettes i god tid før fastsettelsen av gebyr. Dette krever revidering av selvkostkalkylene gjennomført av Momentum i forhold til vann. Vi har begynt å se på hva det vil bety å endre fastdelen av abonnementet. Vi tar sikte på at resultatet kan legges fram på utvalgsmøtet eventuelt kommunestyremøtet.

Pkt 3 vil være det enkleste og vil ikke kreve noen forskriftsendringer eller lignende

Jamfør konklusjonen i rapporten fra Deloitte anbefaler de at setter i verk fem tiltak. Noen av disse tiltakene er satt i gang i den nye kommunen allerede. Administrasjonen vil følge opp de resterende punktene.

Basert på rapporten oppsummerer administrasjonen med følgende:

- De anbefalingene fra Deloitte som ikke allerede er gjennomført vil bli iverksatt
- VA-området har i all vesentlighet ikke blitt belastet for kostnader som ikke er relevante.
- Kravene fra GP har blitt behandlet korrekt
- Utestående gebyr vil bli inndrevet

Vedlegg

1 Revisjon av selvkostgrunnlag for vann- og avløpsgebyrer