



Revisjon | Ørland kommune

Revisjon av selvkostgrunnlag for vann- og
avløpsgebyrer

Mars 2021

«Revisjon av selvkostgrunnlag for
vann- og avløpsgebyrer»

Mars 2021

Rapporten er utarbeidet for Ørland
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Dyre Halses gate 1A,
7042 Trondheim
tlf: 73 87 69 00
www.deloitte.no

Sammendrag

Deloitte har gjennomført en revisjon av selvkostgrunnlag for vann- og avløpsgebyrer i Ørland kommune på vegne av oppdragsgiver Ørland kommune. Revisjonen er et ledd i Ørland kommune sitt arbeid med å sikre at det er samsvar mellom kommunens selvkost og størrelse på gebyr for vann og avløp. Kommunens vann- og avløpsgebyr skal være basert på relevant investering og drift, og det skal settes en selvkost som gir tillit hos kommunens interessenter.

Kommunene har i dag hovedansvaret for vann- og avløpssektoren i Norge. Disse tjenestene skal finansieres gjennom selvkostprinsippet. Selvkost er definert som den totale kostnadsøkningen en kommune eller et selskap har ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste. Prinsippet som ligger til grunn for beregning av selvkost er generasjonsprinsippet, dvs. at en generasjon brukere ikke skal subsidiere eller bli subsidiert av neste generasjon. Kostnadene ved tjenestene som ytes i dag skal dekkes av de brukerne som drar nytte av tjenesten.

I forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer er det lagt vekt på tilgjengelighet, dokumentasjon og åpenhet knyttet til selvkost. For selvkosttjenester er det etter Deloitte oppfatning særlige krav til å dokumentere både at de kostnadene som legges til grunn tilhører selvkostområdet, men også at omfanget av kostnadene er rimelige ut fra hensyn til effektiv ressursbruk. I utgangspunktet er utfordringen med selvkosttjenester at de ikke har en innebygd insentivstruktur, ettersom kostnadene kan overføres til brukerne. Et viktig tiltak for å sikre at en jobber kostnadseffektivt er å sette klare og tydelige mål om dette.

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	6
2. Om tjenesteområdet	8
3. Kostnadsallokering, indirekte kostnader og selvkostfond	9
4. Sammenligning og likebehandling	22
5. Kvalitet	34
6. Regelverk og veien videre	35
7. Konklusjon og anbefalinger	46
Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	47
Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	48
Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	49

Detaljert innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Formål og problemstillinger	6
1.3 Avgrensning	6
1.4 Metode	6
1.5 Revisjonskriterier	7
2. Om tjenesteområdet	8
2.1 Om beregning av selvkost	8
2.2 Organisering av vann og avløpstjenester i Ørland kommune	8
3. Kostnadsallokering, indirekte kostnader og selvkostfond	9
3.1 Problemstilling	9
3.2 Revisjonskriterier	9
3.3 Kostnadsallokering til selvkostområdet	11
3.4 Indirekte kostnader	19
3.5 Avsetning til og bruk av selvkostfond	20
4. Sammenligning og likebehandling	22
4.1 Problemstilling	22
4.2 Revisjonskriterier	22
4.3 Sammenligning	22
4.4 Likebehandling	23
5. Kvalitet	34
5.1 Problemstilling	34
5.2 Revisjonskriterier	34
5.3 Kvalitet	34
6. Regelverk og veien videre	37
6.1 Problemstilling	37
6.2 Hensiktsmessighet fast og variabel del	37
6.3 Regelendringer underveis i perioden	41
6.4 Veien videre – etterkalkyle	44
7. Konklusjon og anbefalinger	46
Vedlegg 1 : Høringsuttalelse Oppdragsgiver har lest rapporten og har ingen tilleggskommentarer.	47
Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	48
Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	49

Tabeller

Tabell 1: Utdrag - kalkylerente

20

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en revisjon av selvkostgrunnlag for vann- og avløpsgebyr i Ørland kommune. Prosjektet ble etter begrenset anbudskonkurranse tildelt Deloitte 28.09.2020.

Ørland kommune er en ny kommune fra 01.01.2020. Den består av tidligere Bjugn kommune og Ørland kommune. Ørland kommune vedtok i kommunestyret 25.06.2020 i sak 20/96 å gjennomføre en fullstendig revisjon av selvkostgrunnlaget på vann og avløpsområdet for begge de «gamle» kommunene. Perioden som er revidert er de ti foregående år før kommunesammenslåing med Bjugn, 2010-2019.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med revisjonen har vært å undersøke om det er samsvar mellom kommunens selvkost og størrelse på gebyr for vann og avløp.

Følgende punkter er etter kommunens ønske belyst:

- 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**

1.3 Avgrensning

Denne revisjonen omhandler en vurdering av system og rutiner for selvkostberegning for vann og avløp og fastsetting av gebyr. Vi gjør ikke en undersøkelse av kvaliteten på tjenestene som er utført.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for avtalte kontrollhandlinger og kvalitetssikring er underlagt kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet september 2020 til februar 2021.

1.4.1 Dokumentanalyse

Aktuelle regelverk, sentrale anbefalinger og kommunale vedtak er gjennomgått og benyttet som revisjonskriterier. Videre er informasjon om kommunen og dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk m.m. samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon er vurdert opp mot revisjonskriteriene.

1.4.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til skriftlige kilder har Deloitte var det planlagt intervjuer med utvalgte personer fra Ørland kommune og tidligere Bjugn kommune som er, og var, sentrale i kommunenes behandling av selvkostområdene vann og avløp. På grunn av sammenslåingen av kommunen til nye Ørland kommune og at flere sentrale personer har sluttet, er det ikke foretatt omfattende intervjuer. Gjennomgangen er i all hovedsak foretatt ved analyse av dokumenter og regnskapsdata.

1.4.3 Verifiseringsprosesser

Utkast til rapport er sendt til kommunen for verifisering og høring. Påpekte faktafeil vil bli rettet opp i den endelige versjonen. Høringsuttalelse vil bli lagt ved den endelige rapporten (vedlegg 1).

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som revisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra Kommuneloven, Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer, Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg og Forurensningsforskriften. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema hvor det er relevant.

2. Om tjenesteområdet

2.1 Om beregning av selvkost

Kommunene har i dag hovedansvaret for vann- og avløpssektoren i Norge. Disse tjenestene skal finansieres gjennom selvkostprinsippet. Selvkost er definert som den totale kostnadsøkningen en kommune eller et selskap har ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste. Prinsippet som ligger til grunn for beregning av selvkost er generasjonsprinsippet, dvs. at en generasjon brukere ikke skal subsidiere eller bli subsidiert av neste generasjon. Kostnadene ved tjenestene som ytes i dag skal dekkes av de brukerne som drar nytte av tjenesten.

Dette innebærer at en ved beregning av selvkostgebyr må sørge for at det kun er kostnader knyttet til å produsere den faktiske tjenesten som blir regnet inn i gebyret. Dette innebærer blant annet en beregning både av direkte kostnader og indirekte kostnader (for eksempel andel av administrative ressurser, materiell, infrastruktur o.l.).

Men det er ikke bare regelen om at kostnadene er korrekt allokert som er viktig å hensynta ved en vurdering av hvordan selvkostprinsippet etterleves. Regelen om at gebyrene ikke kan overstige hva det koster å levere tjenesten innebærer at kommunen ikke kan tjene penger på tjenesten. Innbyggerne skal kun betale det tjenesten faktisk koster. En utfordring ved selvkostsystemet som har blitt påpekt av flere, er at dette finansieringsprinsippet ikke gir kommunene insentiver til effektiv drift, når kostnadene uansett skal dekkes av brukerne. I de tidligere retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester går det fram at brukerbetaling basert på selvkostprinsippet ikke gir garanti for at det drives en effektiv virksomhet. Dersom en kommune driver ineffektivt, vil denne ineffektiviteten likevel bli en del av gebyrgrunnlaget. Gode rutiner for allokering av kostnader til selvkostområdene er avgjørende. Kommunene bør også gjennomføre sammenligninger (benchmarking) på pris og kostnad med tilsvarende virksomheter i andre kommuner eller private tilbydere, noe som kan gi viktig tilleggsinformasjon for å utvikle en mer kostnadseffektiv drift.

2.2 Organisering av vann og avløpstjenester i Ørland kommune

2.2.1 Vann

Området har vært organisert med et IKS som produserte vannet og distribuerte det til et fordelingsnett for hhv. Bjugn og Ørland. Fordelingsnettet ble håndtert av egne ansatte innenfor vannverket i de to kommunene. Det har ikke vært tilsvarende samarbeid innen avløp, der har den enkelte kommune sørget for tjenesten.

2.2.2 Avløp

Kommunene har håndtert avløpssektoren i egen regi.

3. Kostnadsallokering, indirekte kostnader og selvkostfond

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende punkter:

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

3.2 Revisjonskriterier

Lov og forskrift

Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg hjemler retten til å kreve inn vann- og avløpsgebyr (jf. § 3) og beskriver hovedreglene for fastsettelse av vann- og avløpsgebyr som engangsgebyr for tilknytning og årlig gebyr (§ 4 første ledd). Det går frem at «Kommunen fastset i forskrift storleiken på gebyra i kommunen og gjev nærare reglar om gjennomføring av gebyrvedtaket og innkrevjing av gebyra.» (§ 5):

Forurensningsforskriften § 16-1 fastslår at vann- og avløpsgebyrer fastsatt i medhold av loven ikke skal overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren. Videre følger det av bestemmelsen i forskriften at ved beregning av selvkost bør de til enhver tid gjeldende retningslinjer for beregning av selvkost følges.

Det blir presisert i § 16-1 andre ledd at det i forkant av vedtak om gebyr skal foreligge et overslag over kostnader og forventet gebyrinntekt:

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.

For vannforsyning og avløpshåndtering er det anbefalt at brukerne skal bære kostnadene for tjenestene, men kommunen er likevel ikke pålagt full kostnadsdekning etter selvkostforskriften § 8, 1. ledd.

Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer

Hvordan selvkost skal beregnes fremgikk tidligere av Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv «Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale tjenester (H-3/14)». Retningslinjene var ikke rettslig bindende, men hadde til hensikt å angi en økonomifaglig standard for beregning av selvkost og praktisering av selvkostprinsippet som er i tråd med reglene i særlovgivingen. I ny kommunelov som ble gjort gjeldende i sin helhet fra 1.1.2020, ble selvkostprinsippet hjemlet i § 15-1, og de tidligere retningslinjene tatt inn i en egen forskrift; «Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer» (selvkostforskriften). Retningslinjene er ikke videreført, men departementet vil etter forskriftens ikrafttredelse ta stilling til om det er nødvendig å gi nærmere veiledning i form av nytt rundskriv.

Selvkost blir i kommuneloven § 15-1, 2. ledd definert som «merkostnaden ved å yte tjenesten» og videre i forskriften § 2 som «kostnadene som direkte og indirekte gjelder produksjonen av tjenesten som det skal betales gebyr for, og omfatter både faste og variable drifts- og kapitalkostnader. Kostnader som påløper uavhengig av tjenesten, skal ikke inngå i selvkost».

Kommuneloven § 15-1, 3. ledd bokstav a slår fast at selvkost skal beregnes ut fra gjennomførte transaksjoner og anskaffelseskost. Regnskapsførte utgifter eller kostnader og regnskapsførte inntekter skal derfor være grunnlaget for beregning av selvkost. Kostnader som ikke er regnskapsført, eksempelvis alternativkostnader, kan ikke tas inn i selvkost.

Kommuneloven § 15-1, 3. ledd bokstav b og c slår fast at investeringsutgifter skal fordeles over eiendelens levetid og inngå i selvkost gjennom de årlige avskrivningene. Bakgrunnen for denne bestemmelsen ligger i det såkalte «generasjonsprinsippet» - at dagens brukere ikke skal subsidiere neste generasjons brukere eller omvendt, og at kostnadene ved tjenestene som ytes i dag, dekkes av brukerne som har nytte av tjenesten. Bestemmelsen innebærer blant annet at avskrivningene som skal inngå i selvkostberegningene, vil kunne avvike fra avskrivningene i regnskapet, samt at inntekter knyttet til investeringer skal fordeles over levetiden.

Kommuneloven § 15-1, 3. ledd bokstav b innebærer videre at kapitalkostnadselementet i selvkost skal beregnes ut fra kalkulatoriske rentekostnader. Dette er et unntak fra hovedregelen om at kostnaden må være pådratt og reelt sett utgjøre en post i regnskapet. Bakgrunnen er prinsippet om at selvkost skal være upåvirket av om investeringene er finansiert med lån eller egenkapital.

Forskriften regulerer hvordan samlet selvkost skal beregnes. Den regulerer også hvordan prinsippet om selvkost skal praktiseres over tid gjennom bruk av og avsetninger til bundne fond, og om det skal korrigeres for tidligere års feil i beregningene av samlet selvkost. Det er også stilt krav om at beregningen av samlet selvkost på et tjenesteområde skal kunne dokumenteres.

Forskriften § 4 inneholder føringer for hvilke **direkte kostnader** som skal inngå i selvkostkalkylen og hvordan **indirekte kostnader** skal fordeles. Forskriften § 5 fastsetter hvordan beregning av kapitalkostnader som avskrivning og alternativkostnad (kalkulatorisk rentekostnad), også omtalt selvkostkalkylerente, skal skje. Kalkylerenten som skal brukes er 5-årig swaprente med et tillegg på 0,5 prosentpoeng. Etterkalkylen skal også inneholde kalkulatoriske avskrivninger og kalkulatorisk rente på samme måte som for forkalkylen, men med oppdatert 5-årig swaprente med et tillegg på 0,5 prosentpoeng.

Forskriften § 7 gir føringer for retting av feil i beregningen av samlet selvkost.

Selvkostresultatet er differansen mellom alle inntekter og kostnader i etterkalkylen. Ifølge forskriften § 8 kan et overskudd eller underskudd fra selvkosttjenesten fremføres til et senere år innenfor en viss periode, gjennom et bundet **selvkostfond** som har som funksjon å håndtere svingninger i inntekter og kostnader slik at gebyrene kan holdes mer stabile. Forvaltningen av selvkostfondet skal følge **generasjonsprinsippet**. Positivt eller negativt selvkostresultat skal tilbakeføres til eller dekkes av brukerne av selvkosttjenesten innen **fem år** fra da overskuddet eller underskuddet i selvkostkalkylen oppstod. Forskriften § 8, 3. ledd siste punktum gir kommunen mulighet for å benytte en lengre periode enn fem år for inndekning av et underskudd på selvkostfond, dersom dette kan begrunnes på et faglig grunnlag og dokumenteres.

Forskriften viser i § 9 til at det må utarbeides **selvkostregnskap/etterkalkyler** for de enkelte selvkostområder. Etterkalkylen dokumenterer og stiller opp de faktiske kostnader og inntekter som gjennom året, og gir informasjon om differanse mellom innkrevd gebyr og faktisk kostnad foregående år. Selvkostregnskapet er dokumentasjonen av de kostnader som gjennom året beviselig tilhører selvkostområdet. Dersom det er kostnader som både er knyttet til selvkostområdet og andre områder (som for eksempel næring) er det svært viktig at en unngår kryssubsidiering mellom lovpålagt virksomhet og kommersiell virksomhet. Kostnadsfordeling og valg av fordelingsnøkler må kunne begrunnes, dokumenteres og kontrolleres.

Normalt må det utarbeides en budsjettkalkyle i forkant av budsjettåret, som et grunnlag for å kunne fastsette gebyrnivået og budsjettene gebyrinntektene. Selv om dette ikke er regulert i selvkostforskriften, må en slik kalkyle for alle praktiske formål utarbeides på bakgrunn av bestemmelsene i denne forskriften, blant annet slik at gebyrene gjenspeiler det som er forventet selvkost og at det tas hensyn til fremførbare overskudd eller underskudd. Prosessen som beskrevet over gjentas årlig. Uavhengig av hvordan tjenesten organiseres, har den enkelte kommune selv ansvaret for at det blir utarbeidet selvkostregnskap, kalkyler m.m. i tråd med regelverket, innenfor de aktuelle tjenesteområdene. Kommunen har ansvar for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost.

Veileder til selvkostforskriften

Veilederen H-2465 ble utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i november 2020 og erstatter retningslinjene for beregning av selvkost i rundskriv H-3/14 fra 2015. Veilederen inneholder forklaringer til de enkelte bestemmelsene i selvkostforskriften.

Dokumentasjon og rapportering

I selvkostforskriften § 11 kreves det at kommunen skal kunne dokumentere hvordan beregningen av selvkost er gjort, slik at det kan etterses at gebyrene holdes innenfor de rettslige rammene. Dokumentasjonskravet knytter seg til beregningen av samlet selvkost, og innebærer at det må kunne fremlegges en etterberegning og dokumentasjon som viser inntekter, kostnader og resultater, hvilke fordelingsnøkler som er brukt og hvordan fordelingsnøklerne er utledet. Forskriften krever at dokumentasjonen skal oppbevares i minst fem år,

Kommuneloven § 14-6 angir at kommunen skal utarbeide årsregnskap med noteopplysninger. I følge budsjett- og regnskapsforskriften¹ § 5-13 skal det i notene til årsregnskapet for hvert gebyrområde opplyses om gebyrinntekter, beregnet selvkost, selvkostresultat, avsetning til eller bruk av selvkostfondet, eventuelt dekning av fremført underskudd fra tidligere år eller fremføring av årets underskudd til dekning i senere år. Det skal også opplyses om størrelsen på selvkostfondet, eventuelt akkumulert underskudd, ved utgangen av året. Kommunen skal i tillegg utarbeide årsmelding jf. kommuneloven § 14-7.

KOSTRA er en database med informasjon om nøkkeltall fra kommunene knyttet til de ulike tjenestene. Kommunene er ansvarlig for å rapportere dette inn. Kravet er hjemlet i *forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner* (FOR-2019-10-18-1412).

3.3 Kostnadsallokering til selvkostområdet

3.3.1 Datagrunnlag

Direkte kostnader

Direkte kostnader er kostnader som direkte eller umiddelbart kan tilordnes den aktuelle tjenesten. Dette gjelder både faste og variable direkte kostnader. Alle direkte kostnader forbundet med å yte tjenesten skal inngå i kalkylen og henføres til den aktuelle tjenesten.

Vi har foretatt detaljkontroller av de direkte kostnadene for Ørland kommune, Bjugn kommune og Barset felleskommunale vannverk IKS i kontrollperioden.

I selvkostregnskapene for Ørland kommune og Bjugn kommune hentes de direkte kostnadene fra regnskapssystemet under ansvar og funksjon for vann og avløp

For Barset Interkommunale Vannverk IKS har vi tatt ut hele hovedboken for perioden og tatt utvalg fra de aktuelle kontoene for henholdsvis driftsregnskapet og investeringsregnskapet.

Vi har foretatt et statistisk utvalg av bilag på utgifter ført i investeringsregnskapet i perioden 2010-2019 og for bilag ført i driftsregnskapet i 2019. I tillegg har vi skjønnsmessig plukket ut bilag i driftsregnskapet i perioden 2010-2019 fra de kontoer med størst variasjon. Utgiftsbilagene i utvalgene er kontrollert for gyldighet, nøyaktighet og korrekt periodisering.

Kontroll av bilag fra investeringsregnskapet og driftsregnskapet for Barset Interkommunale Vannverk IKS viser at inngående faktura i hovedsak er merket med prosjekt eller forklaring på hva utgiften gjelder. Der er ikke avdekket utgifter som er feilført eller utgifter som burde vært flyttet fra drift til investering eller motsatt.

¹ Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv.

Noen av de utvalgte bilagene er mangelfullt dokumentert, og vi er ikke i stand til å vurdere hvorvidt de gjelder VA-tjenesten. Vurderinger knyttet til skillet påkostning og vedlikehold er begrenset dokumentert og vi har ikke fått tilbakemelding på hvordan de sikrer at utgifter til biler er korrekt allokert til VA.

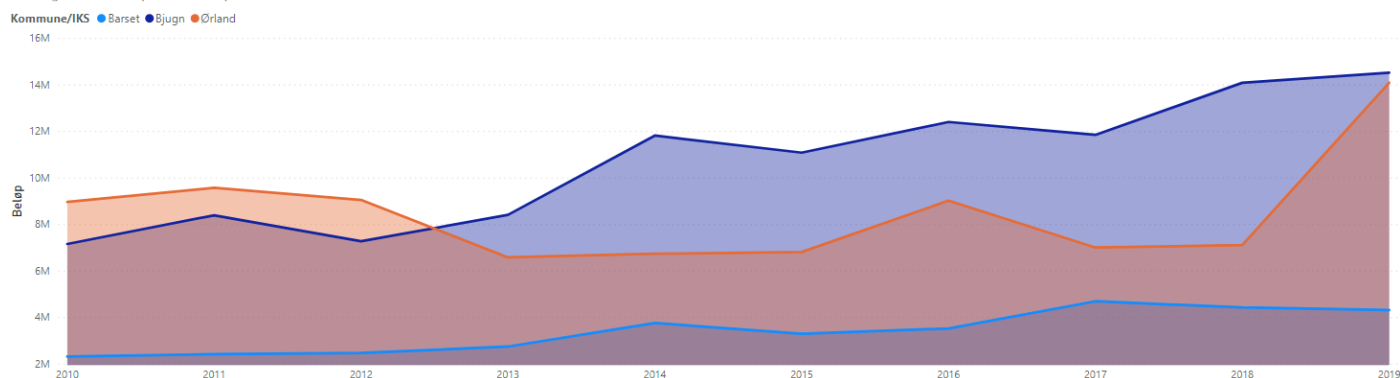
Det er ikke avdekket vesentlige feil eller mangler til selve regnskapsføringen, herunder attestasjon og anvisning av bilagene.

Vi har også foretatt analyse av de direkte kostnadene i kontrollperioden. Ulik detaljgrad av beskrivelse i bilagsføringen vanskeliggjør en direkte sammenligning mellom de tre kontrollerte enhetene. Overordnet ser vi at investeringene har ligget på et jevnt nivå for kommunene i årene fra 2010 til 2017. I 2017 har investeringstakten økt betydelig for både Ørland kommune, Bjugn kommune og Barset FV IKS.

Driftsregnskapet (konto 11000-13750)

Kommune/IKS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Barset	2 322 971,31	2 427 895,29	2 479 224,84	2 753 630,52	3 769 109,82	3 303 893,38	3 533 734,79	4 701 131,06	4 433 886,94	4 322 477,70	34 047 955,65
Bjugn	7 164 171,30	8 397 100,28	7 285 500,61	8 413 978,10	11 823 764,06	11 090 119,75	12 408 532,06	11 852 786,06	14 092 330,71	14 530 309,25	107 058 592,18
Ørland	8 969 760,88	9 577 572,51	9 057 540,29	6 589 877,21	6 742 604,22	6 817 271,98	9 027 088,18	7 010 983,66	7 119 547,08	14 093 671,67	85 005 917,68
Total	18 456 903,49	20 402 568,08	18 822 265,74	17 757 485,83	22 335 478,10	21 211 285,11	24 969 355,03	23 564 900,78	25 645 764,73	32 946 458,62	226 112 465,51

Drift og vedlikehold pr år fordelt på IKS/Kommune



Tabellen øverst viser at det utgifter er ført på ulike kontoer, spesielt kontoer som knytter seg til vedlikehold av vann- og avløpsområdet i kommunene.

Sett bort fra lønnsutgifter, ligger Bjugn kommune på et høyere kostnadsnivå sammenlignet med Ørland kommune over perioden fra 2010 til 2019, men vesentlig nivåforskjell fra 2014 frem til 2019 der utgiftene til Ørland kommune er omlag doblet seg fra året før.

Interne utgifter – Bjugn kommune

Mye av utgiftene i Ørland kommune er bokført løpende på de ulike driftskontoene, mens Bjugn kommune har en stor andel av utgiftene bokført på kontoer for internkjøp, se konto 12809 til 12909 og 13700. Dette er som ordlyden i kontoene, interne overføring til vann- og avløp og har en svak økende trend fra 2010 på om lag 3,1 mnok til 3,3 mnok i 2019. Det er store variasjoner fra år til år. Grunnlaget for fordelingen er timeregistrering og maskintimer som viser faktisk bruk tilknyttet de interne utgiftene.

Utvikling internkjøp

Kommune/IKS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Bjugn	3 091 357,20	4 336 069,80	2 090 000,00	1 602 332,90	2 285 340,00	2 343 000,00	2 633 000,00	2 633 000,00	2 949 619,00	3 328 216,62	27 291 935,52
Total	3 091 357,20	4 336 069,80	2 090 000,00	1 602 332,90	2 285 340,00	2 343 000,00	2 633 000,00	2 633 000,00	2 949 619,00	3 328 216,62	27 291 935,52

Interne utgifter – Ørland kommune

Kostnader knyttet til støtte- og tilleggstjenester for VAR i perioden 2010- 2019 er regnskapsført på konto 11909. Utviklingen i utgiftsnivået er noe varierende fra år til år med unntak av 2016 og 2017. Laveste bokført beløp kommer frem i 2013 med 1,6 mnok, mens det er på sitt høyeste i 2011 på 4,3 mnok.

Indirekte kostnader er fordelt etter fordelingsnøkler utarbeidet av kommunen. Fordelingsnøklerne skal gi et best mulig uttrykk for selvkosttjenestens bruk av interntjenesten.

Utvikling fordelte interne utgifter

Kommune/IKS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Ørland	1 735 496,00	3 047 043,00	1 781 683,00	2 422 156,00	1 577 441,00	1 781 351,00	1 895 503,01	2 217 276,00	1 493 805,00	1 724 285,00	19 676 039,01
Total	1 735 496,00	3 047 043,00	1 781 683,00	2 422 156,00	1 577 441,00	1 781 351,00	1 895 503,01	2 217 276,00	1 493 805,00	1 724 285,00	19 676 039,01

Nødvendige kostnader for selvkosttjenesten - gyldigheten av utgiftene i tjenesteproduksjonen

Det er flere områder hvor det må gjøres en vurdering og avgrensning mellom hva som er nødvendige kostnader på vann- og avløpssektoren, og hva som bør belastes kommunen på andre sektorer. Kjerneoppgaver for tjenesteproduksjonen vil omfatte budsjett og økonomiplan samt hovedplan. Gjennomføring av tilsyn, drift og vedlikehold av anleggene, planlegge og gjennomføre investeringsprosjekter, måle og vurdere resultatoppnåelse og vurdering av tiltaksplaner er kjerneoppgaver for VAR-området. I tillegg vil overvåking av råvannskilder, samhandling med potensiell vassdragsforvaltning, rettigheter og konsesjoner anses å være kjerneoppgaver. Støttefunksjoner vil være kompetanseutvikling, rekruttering og personaladministrasjon samt medlemskap i bransjeforeninger. Øvrige støttetjenester er regnskap, revisjon, fakturering, innkreving, IKT- infrastruktur og drift.

Gjennomgang av utvalgte kontoer

Konto 11151 - Bevertning:

- I all hovedsak Ørland kommune. I perioden mellom 2010 - 2019 er det ført mye små beløp knyttet til kake/fredagskake. Det er vanskelig å direkte se sammenhengen mellom tjenesteproduksjonen og kakespising. Riktignok kan det ses på som et nødvendig sosialt tiltak med hensyn til arbeidsmiljøet for de ansatte som arbeider i sektoren. Totalbeløpet er rett i overkant av kr 100.000 i perioden, og er ikke vesentlig.

Konto 11209 - Andre tjenester/materialer:

- Ørland: Består i hovedsak av vannprøver som anses å være i tråd med kjerneoppgavene
- Barset: Består av transport, oppgradering, installasjon, slamsugearbeid og serviceavtaler. Bilagene anses å være i tråd med kjerneoppgavene.. For IKS regnes alle kostnader som direkte henførbare utgifter inkludert kostnader til styret. Tekstfeltet er i liten grad benyttet og informasjonen vår er dermed i hovedsak hentet fra stikkprøver vi har gjennomført.
- Bjugn: Det er ført noe utgifter til vannprøver også her for Bjugn i løpet av perioden. Hovedparten av posteringen har ikke tekst. Der er gjennomført en stikkprøve på kontoen, og denne gjelder analyse av vann.

Konto 11500 - opplæring/kurs:

- Gjennomgang av hovedbokkontoen (scrolling) viser til at det i hovedsak er ført utgifter som knytter seg til kurs og konferanser som er relatert til vann- og avløpssektoren.

Konto 11602 – Bilgodtgjørelse (Bjugn) og 11707 - transport reiseregning (Bjugn) og konto 11707 - transport reiseregning (Ørland)

- Bjugn kommune: Utgiftsført over lønn månedlig. Jevn økning fra 2010 på ca. kr 169 000 til kr 250 000 i 2019. Uklart om det er bilgodtgjørelse som faller inn under andre områder enn vann- og avløp
- Ørland kommune: I all hovedsak ført over lønn. Lite nivå over perioden.

Konto 11700 - Diverse transportutgifter

- Ørland kommune: I all hovedsak drivstoffutgifter, men også enkelte posterings knyttet til bompenger, leasing og innredning til arbeidsbil (korrigert til konto 11704) samt flybilletter. Noe manglende konsistens i bruk av konto.

Konto 11704 - Drift av egne biler

- Ørland kommune: Også her er det ført drivstoffutgifter, men også service, forsikring og leasing biler. Det er videre transaksjoner som ser ut til å knytte seg til vannskade og garantisaker. Det kan virke som det er enkelte feilføringer på kontonivå.

Det er også en forutsetning at bilene som er i bruk tilhører vann- og avløpssektoren og at bruken av bilene i det aller vesentligste tilfaller sektoren. Utgiftene er økende i perioden og størst i 2018 og 2019 på henholdsvis kr 480 000 og kr 430 000

11800 - elektrisk strøm

- Barset: Energiutgifter på de ulike anleggene. Mange små transaksjoner gjennom året med årlige totalbeløp mellom kr 450 000 og kr 600 000.
- Bjugn: Energiutgifter. Mange små transaksjoner gjennom året. Totalbeløp er mellom ca. kr 200 000 og kr 310 000.
- Ørland: Energiutgifter: Omfanget av små beløp er noe mindre og de små beløp med hensyn til transaksjonsmassen er noe høyere (kr 1 000- 10 000). Her er det også noen større transaksjoner (kr 10 000 til 74 000).

11952 - Kontingenter

- Ørland: Inneholder lisenskostnader og abonnement (leica, Geoforum, smartnett, Gemini portal, SM - Server) og kontingent til Norsk Vannforening samt konsulentonorar Momentum (Envidan). Kontoen er med andre ord brukt til flere typer utgifter over perioden. Konto 11953- lisenser ser ut til i det vesentligste å inneholde lisenskostnader.

11959 - div. avg. gebyrer, lisenser

- Bjugn: Lite tekstbeskrivelser. Reskontronummer (leverandør) som er gjentakende i perioden tilsier i stor grad at dette vedrører lisenser og diverse avgifter og gebyrer.

12000-12005 - kjøp av inventar, utstyr, EDB program, verktøy og annet.

- Ørland: Hovedvekten av føringene fremkommer fem første årene i perioden mellom 2010-2019, hvor i 2014 er bokført mest med om lag kr 280 000. Lite transaksjoner i etterkant på kontoene med beløp for Ørland kommune (12000, 12001, 12002 og 12003). For de fleste bilag er det beskrevet i tekstkolonne hva utgiften vedrører. Beskrevet innkjøp er ulike verktøy, EDB-program, garasjeport, utstyr, biltilhenger (kr 11 676), høytrykksvasker (kr 16 332), anboringsutstyr (kr 17 395), reoler til rørdeler (kr 21 566), slanger (kr 29 190). Objekter nevnt med tilhørende beløp i parentes er kjøp i 2014.

- Bjugn: Mindre omfang av utgifter, men det foreligger lite beskrivelse på hva kjøpene gjelder. Hovedvekten er ført på konto 12005 - Kjøp av annet utstyr og 12003 - verktøy, instrumenter.
- Barset: Mindre omfang av utgifter, men det foreligger lite beskrivelse på hva kjøpene gjelder.

Konto 12100 - kjøp/leie av transportmidler

- I all hovedsak Ørland: Knyttes i stor grad til leasing. Det forventes at kommunen påser at transportmidlene (bil, traktor) kun er til bruk på VA-område. Dersom det er vesentlig bruk av kommunens biler på andre områder, bør det foretas en fordeling.

Vedlikehold (kontoer med betegnelse vedlikehold)

Konto - kontonavn	Barset	Bjugn	Ørland	Total
11709 - Vedlikehold maksiner/utstyr			147 908,93	147 908,93
11709 - Vedlikehold maskiner/utstyr		-71,00		-71,00
12202 - Vannprøver	830 549,26			830 549,26
12300 - Vedlikehold bygninger	3 698,40	24 527,38	34 061 124,82	34 089 350,60
12301 - Vedlikehold uteareal	158 475,00		369 683,80	528 158,80
12302 - Brøyting/sandstrøing		3 390,59		3 390,59
12303 - Sommervedlikehold veier			121 697,23	121 697,23
12305 - VVS-tjenester			6 540,80	6 540,80
12307 - Vedlikehold anlegg	34 746,10	4 493 666,23	562 765,45	5 091 177,78
12308 - Vedlikehold maskiner/utstyr		1 937,20	93 617,20	95 554,40
12309 - Uforutsette/andre utgifter		1 166 460,28	387 432,75	1 553 893,03
12401 - Reparasjon av utstyr		-1 217,00	217 924,90	216 707,90
12500 - Matr til vedlh. bygninger		115 007,40	325,60	115 333,00
12500 - Matr. til vedlh. bygn.	1 939 731,88			1 939 731,88
12509 - Materialer annet vedlikehold		29 888 615,63	1 800,00	29 890 415,63
Total	2 967 200,64	35 692 316,71	35 970 821,48	74 630 338,83

De største kontoene er konto 12300 for Ørland kommune og konto 12509 for Bjugn kommune. Nivået i Barset IKS er på et lavt nivå og vi foretar ikke ytterligere undersøkelser utover stikkprøver som er gjennomført.

Ørland kommune

Største oppdragsgiver målt i omsetning er Ahlsell Norge AS og Bjørn Norset AS jf oversikten under. Også for Ørland er hovedvekten av utgiftene ført på konto 12300. Rad merket med blankt har ikke leverandør (resk.nr) og knyttes til korrigeringer for merverdiavgift, overføring fra drift til investering og omvendt, feil avdeling samt erstatning (skade). Største korrigeringer knyttes til overføring fra investeringsregnskapet til driftsregnskapet knyttet til utskifting av gammel vannledning (sjø) på 5,73 mnok. Bokførte bilag fra Ahlsell Norge AS knyttes i stor grad til innkjøp av rørdeler, ventiler, kummer o.l. Stikkprøver og gjennomgang av hovedbok har ikke gitt indikasjoner på vesentlige feil. Bokførte bilag fra Bjørn Norset/Bjørn Norset AS knyttes til blant annet reparasjonsarbeid ved lekkasjer på ulike steder. Største beløp på om lag kr 974 000 bokført i 2012 knyttes til graving, legging av ledninger, transport av masser o.l. ved Sjøveien, der prosjektet utgjør totalt kr 2 151 160 eks mva.

HB sortert på leverandør og kommune/IKS

Resk.nr (T)	Ørland
Ahlsell Norge AS	6 774 893,02
Bjørn Norset	3 546 581,60
	2 499 584,78
Gjølme Sementvarefabrikk AS	1 914 727,90
BJØRN NORSET AS	1 899 270,00
Brødrene Dahl	1 822 300,00
Roger Hvitsand Minimaskiner	1 751 338,23
XYLEM WATER SOLUTIONS NORGE AS	1 556 398,15
Kolo Veidekke AS	1 556 248,64
NORSK HAVSERVICE AS	1 474 216,80
HVITSAND ENTREPRENØR AS	1 040 829,10
ING.Firma Paul Jørgensen AS	898 611,30
Heidenreich AS	884 517,02
Rambøll Norge A/S	668 268,80
NCC Roads	571 787,82
Dalebakken Maskin AS	480 820,78
Fremstad AS	468 881,20
FOSENKRAFT INSTALLASJON AS	388 229,43
Felleskjøpet Agri BA	326 861,50
Ulriksen as Entreprenør	304 682,80
Brødrene Dahl AS	296 422,00
TETA VANNRENSING AS	294 462,40
Thor Gjøl Maskinstasjon	290 495,00
Pettersen Sverre AS	262 626,40
Stasjon Kystverk	242 202,20
Total	35 970 821,48

HB sortert på leverandør og kommune/IKS

Resk.nr (T)	Bjugn
Ahlsell Norge AS	8 411 668,50
Gustav Melum AS	4 601 986,74
Fremstad AS	3 195 875,00
	2 296 006,57
Gjølme Sementvarefabrikk AS	1 818 179,91
ING.Firma Paul Jørgensen AS	1 295 001,44
Brødrene Dahl AS	1 111 889,72
XYLEM WATER SOLUTIONS NORGE AS	1 094 260,84
Intec Pumper AS	840 101,00
Heidenreich AS	836 047,82
Frode Johansen	693 250,40
AUNHAUG MASKIN AS	653 027,50
VEIDEKKE INDUSTRI AS	608 045,63
Melum Maskin	533 666,40
NORSK HAVSERVICE AS	459 208,80
KYSTLAB AS	387 624,50
ENVIDAN AS	372 224,20
SANDNESS AS	371 984,25
ODDMUND GROVEN AS	329 609,68
SALSNES FILTER AS	319 374,40
FOSENKRAFT INSTALLASJON AS	283 728,80
Fosen Brønnboring ANS	270 300,00
LINDUM AS	258 805,95
STH Engineering AS	248 226,60
DEAR ASFAIT NORGE AS	241 000,40
Total	35 692 316,71

Bjugn kommune

Største oppdragsgiver målt i omsetning er Ahlsell Norge AS og Gustav Melum AS jf oversikten over, der hovedvekten er ført på konto 12509. Rad merket med blankt har ikke leverandør (resk.nr) og knyttes til korrigeringer med overføring fra drift til investering og omvendt, feil avdeling/funksjon samt feil konto. Bokført beløp fra Ahlsell Norge AS består av mange små beløp. Det fremkommer ikke i tekstfeltet hva utgiften vedrører. Stikkprøver viser at det, på lik linje som for Ørland kommune, knyttes til rør og rørdeler, ventiler, kummer etc. Bokførte bilag fra Gustav Melum AS knyttes blant annet til transport av masser, graving, rørlegging, reparasjon av kummer etc. Selskapet ble slått konkurs i 2018, og det er ikke bokført noen beløp fra leverandøren i 2018.

Søk på tekst: Vei/veg og asfalt

Konto - kontonavn	Barset	Ørland
12300 - Vedlikehold bygninger		629 735,91
2010		87 275,31
2011		2 188,80
2012		203 988,80
2013		14 000,00
2014		40 238,00
2015		73 000,00
2016		209 045,00
12303 - Sommervedlikehold veier		42 603,23
2011		28 100,00
2012		4 003,23
2013		10 500,00
2307 - Nybygg/nyanlegg		3 267 282,20
2011		95 858,60
2012		390 236,80
2013		768 708,40
2014		1 674 603,40
2015		336 925,00
2017		950,00
9800 - Merforbruk	-276 752,00	
2014	-276 752,00	
Total	-276 752,00	3 939 621,34

Hovedboken er filtrert på tekst med søkeordene «vei, veg og asfalt». Transaksjonene fordeles i hovedsak på Ørland på både drift og investeringskontoer. Det er verdt å merke at for Bjugn kommune og Barset er det lite som er beskrevet i "Tekst" kolonne i hovedbok, slik at eventuelt resultat her fremkommer ikke.

Det er en rekke transaksjoner som knyttes til asfaltering, noe som er naturlig ved reparasjoner og vedlikehold samt fornying av rørsystem etc. Spørsmålet er om reasfaltering og standardheving av vei skal føres på selvkostområde og således belastes abonnentene.

Når veien settes i stand etter vann- og avløpsledninger er blitt fornyet/repert heves gjerne standarden på veien (fra grus til asfalt, eller en annen type asfalt som er bedre enn gammel). Det er lite hensiktsmessig å etterlate veien i like dårlig stand som før oppgraving. Det kan på den måten anses å være en nødvendig kostnad på VA-sektoren.

Det er også verdt å merke at ved påkostninger (investeringer) som gjennomføres på vann- og avløpssystem, vil det mest sannsynlig oppstå utgifter som er av vedlikeholdsmessig karakter. Det bør derfor gjøres en vurdering om hva som hører inn under som påkostning (investeringsregnskapet) og vedlikehold (driftsregnskapet).

Søk på tekst: Reparasjon og lekkasje

Konto - kontonavn	Barset	Bjugn	Ørland
11700 - Diverse transportutgifter			3 307,20
2012			3 307,20
11704 - Drift av egne biler (årsavg, drivstoff, rekvisita)			52 814,40
2014			52 814,40
11800 - Elektrisk strøm			6 062,40
2017			6 062,40
12001 - Kjøp av utstyr			70 172,00
2012			70 172,00
12003 - Verktøy, instrumenter			85 024,80
2017			85 024,80
12300 - Vedlikehold bygninger			1 508 454,63
2010			206 496,82
2011			32 584,80
2012			36 546,70
2013			103 284,40
2014			75 742,20
2015			440 747,85
2016			141 007,20
2017			192 595,20
2018			216 071,04
2019			63 378,42
12301 - Vedlikehold uteareal			138 661,20
2010			138 661,20
12401 - Reparasjon av utstyr			28 286,80
2011			21 980,05
2012			5 356,35
2013			950,40
12509 - Materialer annet vedlikehold		41 916,60	
2013		22 667,20	
2014		6 858,40	
2018		12 391,00	
2307 - Nybygg/nyanlegg		83 048,50	480 519,00
5300 - Dekning av tidligere underskudd	146 558,90		
2018	146 558,90		
9100 - Bruk av eksterne lån		-68 440,80	
2010		-68 440,80	
Total	146 558,90	56 524,30	2 373 302,43

Hovedboken er filtrert på tekst med søkeordene «reparasjon og lekkasje». Transaksjonene fordeles i hovedsak på Ørland på både drift- og investeringskontoer. Det er verdt å merke at for Bjugn kommune og Barset er det lite som er beskrevet i "Tekst" kolonne i hovedbok slik at eventuelt resultat her fremkommer ikke. Se arkfane Vedlikehold for å få totaloversikt over vedlikehold ført på henholdsvis Bjugn- og Ørland kommune samt Barset IKS.

Det er ført en liten andel av totale utgifter i perioden 2010-2019 på **investeringskonto 2307**. Utgiftene er registrert i perioden 2016 - 2019, der det den høyeste andelen er ført i 2018 på om lag kr 200 000

Dette knytter seg, som det er filtrert på, reparasjoner ved avgraving av asfalt og asfaltering etter vannlekkasje, reparasjon gammel vannledning, reparasjon av drenering, reparasjon av lekkasje, utskifting av kummer o.l. Basert på beskrivelse i tekstkolonne i hovedboken er det indikasjoner på at det kan foreligge utgifter her med vedlikeholdsmessig karakter for å holde anleggsmiddelet i den stand slik at det er mulig å bruke det til det tiltenkte formålet. En må vurdere hvorvidt utgiftene inngår i et tiltak som får anleggsmidlet eller vesentlige deler av dette til å fremstå som nytt, slik at det må anses å være påkostning. Husk, dersom vedlikehold av anleggsmiddelet er utført sjeldent tidligere slik at utgiften overstiger terskelbeløpet på kr 100.00 jf. KRS 4 3.2 pkt. 5

Hoveddelen av transaksjonene er ført på **konto 12300 - vedlikehold av bygninger** i Ørland kommune sitt regnskap (hovedbok). Hovedvekten, kr 440 748, er ført i regnskapsåret 2015. I 2010, 2017 og 2018 ligger det på omtrent kr 200 000. Omfanget knyttes til reparasjoner og vannlekkasjer.

3.3.2 Vurdering

Deloitte har foretatt detaljkontroller av de direkte kostnadene for Ørland kommune, Bjugn kommune og Barset felleskommunale vannverk IKS i kontrollperioden.

I selvkostregnskapene for Ørland kommune og Bjugn kommune hentes de direkte kostnadene fra regnskapssystemet under ansvar og funksjon for vann og avløp

For Barset Interkommunale Vannverk IKS har vi tatt ut hele hovedboken for perioden og tatt utvalg fra de aktuelle kontoene for henholdsvis driftsregnskapet og investeringsregnskapet.

Vi har foretatt et statistisk utvalg av bilag på utgifter ført i investeringsregnskapet i perioden 2010-2019 og for bilag ført i driftsregnskapet i 2019. I tillegg har vi skjønnsmessig plukket ut bilag i driftsregnskapet i perioden 2010-2019 fra de kontoer med størst variasjon. Utgiftsbilagene i utvalgene er kontrollert for gyldighet, nøyaktighet og korrekt periodisering.

Kontroll av bilag fra investeringsregnskapet og driftsregnskapet for Barset Interkommunale Vannverk IKS viser at inngående faktura i hovedsak er merket med prosjekt eller forklaring på hva utgiften gjelder. Der er ikke avdekket utgifter som er feilført eller utgifter som burde vært flyttet fra drift til investering eller motsatt.

Noen av de utvalgte bilagene er mangelfullt dokumentert, og vi er ikke i stand til å vurdere hvorvidt de gjelder VA-tjenesten. Vurderinger knyttet til skillet påkostning og vedlikehold er begrenset dokumentert og vi har ikke fått tilbakemelding på hvordan de sikrer at utgifter til biler er korrekt allokert til VA.

Det er ikke avdekket vesentlige feil eller mangler til selve regnskapsføringen, herunder attestasjon og anvisning av bilagene.

3.4 Indirekte kostnader

3.4.1 Datagrunnlag

Indirekte kostnader

Indirekte kostnader er kostnader til aktiviteter som indirekte kan være koblet til kjerneproduktet eller kjerneaktiviteten om brukeren skal betale for. Selvkosttjenestens indirekte kostnader (interntjenester) skal også tas med i selvkostkalkylen.

Kapitalkostnader

Kapitalkostnaden i selvkostkalkylen skal fange opp kostnader som oppstår når kapital bindes opp i en realinvestering. Kapitalkostnaden består av avskrivningskostnader og alternativkostnader.

De historiske avskrivningene som benyttes i etterkalkylen er hentet fra regnskapet.

Alternativkostnaden beregnes for alle anskaffelser av varige driftsmidler. Alternativkostnaden består av et beregningsgrunnlag og en kalkylerente. Kalkylerente er den avkastningen kommunen alternativt kunne fått ved å plassere pengene de har benyttet til en investering et annet sted i markedet – dette blir ofte omtalt som kalkulatorisk rentekostnad. Kalkylerenten er ment å reflektere kommunens rentekostnad på lånefinansierte anleggsmidler samt bortfall av renteinntekt på egenkapitalfinansierte anleggsmidler over tid. Formålet er at kostnadene i selvkostkalkylen skal være uavhengig av hvilken finansieringsform som er valgt, lån eller egenkapital.

Beregningsgrunnlaget settes til årets gjennomsnittlige verdi av netto anskaffelseskostnad. Beregningsgrunnlaget fremkommer som «kapitalgrunnlag» i selvkostkalkylen og er beregnet ut ifra fjorårets kapitalgrunnlag pluss årets investeringer hentet fra regnskapssystemet fratrukket årets avskrivninger.

Kalkylerenten er satt til 5-årig swaprente pluss et tillegg 0,5 prosentpoeng. Kommunalbanken beregner og publiserer rentesatsen årlig på sine nettsider.²

Tabell 1: Utdrag - kalkylerente

	2018	2017	2016	2015	2014
Kalkylerente fra Kommunalbanken sin nettside	2,37 %	1,98 %	1,68 %	1,94 %	2,68 %

3.4.2 Vurdering

Indirekte kostnader er beregnet etter forholdstall. Bjugn kommune har brukt modellen fra Momentum for alle årene. Grunnlaget for beregning av fordelingsnøkler og fullstendigheten av grunnlaget for om alle indirekte kostnader er inkludert i vurderingen er ikke dokumentert. Det er ikke fremlagt noen grunnlag eller vurderinger av fordelingsnøklerne som er brukt i selvkostkalkylene til Ørland kommune. Det er dermed vanskelig å verifisere i ettertid at fordelingsnøklerne er riktig og at etterkalkylene er nøyaktig.

Kapitalkostnadene er beregnet i henhold til retningslinjene.

3.5 Avsetning til og bruk av selvkostfond

3.5.1 Datagrunnlag

Samlede årlige gebyrinntekter vil normalt avvike fra årets samlede selvkost, og selvkostregnskapet avsluttes med det over- eller underskudd. Selvkostforskriften § 8 regulerer hvordan slikt overskudd eller underskudd skal håndteres.

Dersom selvkostregnskapet viser overskudd, skal overskuddet dekke inn et underskudd fra tidligere år. Et overskudd som ikke dekker inn et underskudd, skal avsettes til et selvkostfond i selvkostregnskapet. Et overskudd som er avsatt til selvkostfondet, skal tilbakeføres ved å finansiere et fremtidig underskudd senest i det femte året etter at overskuddet oppsto.

Dersom selvkostregnskapet viser underskudd, skal underskuddet dekkes inn ved å bruke av selvkostfondet, så lenge det er tilgjengelige midler på fondet. Et underskudd som ikke dekkes inn ved å bruke av selvkostfondet, skal fremføres i selvkostregnskapet til inndekning i et senere år. Et underskudd som er fremført, skal dekkes inn av et fremtidig overskudd senest i det femte året etter at underskuddet oppsto. Et underskudd kan likevel fremføres ut over fem år, hvis dette er nødvendig for at brukerne ikke skal betale for fremtidig bruk av gjennomførte investeringer.

Ved årets slutt skal det legges til beregnede renteinntekter på et selvkostfond. Renteinntektene skal beregnes ut fra årets gjennomsnittlige beholdning på fondet og kalkylerenten i forskriftens § 5 fjerde ledd.

Hvis det følger av lov eller forskrift at gebyrene skal være lik selvkost, skal det ved årets slutt legges til beregnede rentekostnader på et fremført underskudd. Første punktum gjelder også hvis kommunestyret eller fylkestinget har bestemt at gebyrgrunnlaget skal utgjøre en bestemt andel av selvkost. Rentekostnadene skal beregnes ut fra årets gjennomsnittlige fremførte underskudd og kalkylerenten i § 5 fjerde ledd.

Den nye selvkostforskriften inneholder innskjerpede bestemmelser for tidshorisonten et overskudd skal tilbakeføres til gebyrbetalerne og et underskudd skal dekkes inn. I de tidligere retningslinjene var det lagt

² <http://www.kommunalbanken.no/no/nyheter-presse/nyheter-og-pressemeldinger/2018/selvkostrente-2017>
<http://www.kommunalbanken.no/no/nyheter-presse/nyheter-og-pressemeldinger/2017/selvkostrente-2016>
<http://www.kommunalbanken.no/no/nyheter-presse/nyheter-og-pressemeldinger/2015/kalkylerente-for-beregning-av-selvkost>
<http://www.kommunalbanken.no/no/nyheter-presse/nyheter-og-pressemeldinger/2015/kalkylerente-for-selvkost>

opp til en grad av fleksibilitet med anbefalt bruk og inndekning i løpet av en 5-10 års periode, mens det nå er forskriftsfestet at overskudd skal tilbakeføres og underskudd dekkes inn innen 5 år.

3.5.2 Vurdering

Begge kommunene har ført selvkostfond i hele perioden. Ørland kommune har hatt egne beregninger i regneark, og Bjugn kommune har brukt programmet fra Momentum.

Selvkostfondene er avstemt mot regnskapet og vi har ikke funnet avvik i beregningene.

4. Sammenligning og likebehandling

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende punkter:

4. Vurdere kostnadsnivået opp mot sammenlignbare kommuner

5. Undersøke om det er likebehandling av abonnentene i kommunen

4.2 Revisjonskriterier

I retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester går det frem at brukerbetaling basert på selvkostprinsippet ikke gir garanti for at det drives en effektiv virksomhet. Dersom en kommune driver ineffektivt, vil denne ineffektiviteten likevel bli en del av gebyrgrunnlaget. Det blir vist til at sammenligninger (benchmarking) på pris og kostnad med tilsvarende virksomheter i andre kommuner eller private tilbydere vil dermed gi viktig tilleggsinformasjon for å utvikle en mer kostnadseffektiv drift.

Det følger av vass- og avløpsanleggslova § 5 at den enkelte kommune i forskrift skal fastsette vann- og avløpsavgiftenes størrelse og gi nærmere regler om gjennomføring og innkreving. Videre følger det av forurensningsforskriften § 16-1 annet ledd at kommunen i forskrift skal fastsette regler for beregning og innkreving av vann- og avløpsgebyrene, samt gebyrenes størrelse. I hvilke tilfeller kommunen kan fastsette ulike gebyrsatser følger av forurensningsforskriften § 16-5.

4.3 Sammenligning

4.3.1 Datagrunnlag

Nøkkeltall	Bjugn	Ørland	Hitra	Frøya	Averøy	Trøndelag	Kostragruppe 03
Kommunalt vannforsyning	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019
Selvkostgrad (prosent)	100 %	100 %	100 %	95 %	100 %	97 %	99 %
Årsgebyr for vannforsyning - ekskl. mva. (kr)	3 768	4 578	3 791	4 029	5 091	3 717	3 722
Andel fornyet kommunalt ledningsnett, gjennomsnitt for siste tre år (prosent)	0,80 %	1,11 %	1,44 %	1,16 %	0,52 %	0,59 %	..
Andel av total kommunal vannleveranse til lekkasje (prosent)	..	..	14,30 %	16 %	20 %	24,10 %	..
Nøkkeltall	Bjugn	Ørland	Hitra	Frøya	Averøy	Trøndelag	Kostragruppe 03
Kommunalt avløp	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019
Selvkostgrad (prosent)	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	97 %	98 %
Årsgebyr for avløpstjenesten - ekskl. mva. (kr)	3 592	3 584	3 400	3 792	3 653	4 140	3 908
Andel fornyet kommunalt spillvannsnett, gjennomsnitt for siste tre år (prosent)	..	0,41 %	..	..	..	0,60 %	..

4.3.2 Vurdering

For selvkosttjenester er det etter Deloitte oppfatning særlige krav til å dokumentere både at de kostnadene som legges til grunn tilhører selvkostområdet, men også at omfanget av kostnadene er rimelige ut fra hensyn til effektiv ressursbruk. I utgangspunktet er utfordringen med selvkosttjenester at de ikke har en

innebygd insentivstruktur, etter som kostnadene kan overføres til brukerne. Et viktig tiltak for å sikre at en jobber kostnadseffektivt er å sette klare og tydelige mål om dette.

Kostratallene for vannforsyning og avløp viser at det ikke er store forskjeller fra sammenlignbare kommuner og fylket som helhet. Ørland kommune hadde i 2019 markant høyere gebyr for vannforsyning. Dette er kommentert nærmere i pkt 5.3.2.

4.4 Likebehandling

4.4.1 Datagrunnlag

Ørland kommunestyre vedtok gjeldende forskrifter for vann- og avløpsgebyrer 28. november 2019 - *Forskrift om vann- og avløpsgebyr, Ørland kommune, Trøndelag FOR-2019-11-28-2298*. Den nye gebyrforskriften er en samordning tidligere lokale forskrifter i Ørland og Bjugn kommuner, og det er ikke gjort vesentlige endringer av innholdet.

I samme møte gjorde også kommunestyret i sak 37/2019 et prinsippvedtak om full kostnadsdekning for selvkostområdene for vann og avløp.

I kommunens prisbok 2020 er det listet opp priser for vann- og avløpsgebyr basert på ulike forutsetninger. Fastpris for vann varierer fra kr 1.650 for boligeiendom til kr 24.750 for større virksomheter med forbruk over 10.000 m³ vann. For eiendommer med vannmåler betales det kr 17,70 per m³. For eiendommer uten vannmåler blir stipulert vannforbruk beregnet ut fra eiendommens bruksareal. Pris ligger på kr 2.650 for eiendommer under 100 m², kr 4.430 for eiendommer over 100 m² og kr 445 for fritidsboliger.

Fastpris for avløp ved tilknytning til kommunalt renseanlegg varierer fra kr 1.600 for boligeiendom til kr 24.000 for større virksomheter med forbruk over 10.000 m³ vann. For eiendommer med vannmåler betales det kr 13,00 per m³. For eiendommer uten vannmåler blir stipulert avløpsmengde beregnet ut fra eiendommens bruksareal. Pris ligger på kr 1.950 for eiendommer under 100 m², kr 3.250 for eiendommer over 100 m² og kr 325 for fritidsboliger.

Det er kun bolig og fritidseiendom som ikke er pålagt å ha vannmåler jf. forskrift om vann- og avløpsgebyr for Ørland kommune § 9-5. Det er i § 9-4 også angitt at storforbrukere av vann ikke gis nedsatt forbruksgebyr. Gamle Ørland kommune har siden 2012 hatt som utgangspunkt at det ikke er lov å differensiere den variable delen av vannavgiften, kun den faste delen. For avløp er det i forskriften § 9-7, 4. og 5. ledd adgang til å differensiere variabel del av gebyret.

Kommuneloven og selvkostforskriften gir grunnleggende regler for hvordan samlet selvkost for kommunen skal beregnes. Reglene vil imidlertid ikke sikre at det i den enkelte sak er samsvar mellom gebyret og kostnaden ved å yte tjenesten til den enkelte bruker. I Høyesterettsdom Rt 2004 side 1603 om byggesaksgebyr, slås det fast at selvkostprinsippet ikke bare krever at det enkelte selvkostområdet drives uten fortjeneste, men at selvkost også skal tilstrebes ved gebyrileggelse i den enkelte sakstype. Gebyrsatsene som er vedtatt i prisboken er en fast pris som skal gjelde for alle enkeltsaker. Prisene er differensierte etter forhåndsfastsatte kriterier, mens det i realiteten kan være forhold som gjør at de påløpte kostnadene i en enkelt sak avviker fra gebyrsatsen. Det kan derfor være hensiktsmessig at det i regulativet åpnes for prising etter skjønn dersom ressursbruken i den konkrete saken er vesentlig lavere enn prisen i prisboken skulle tilsi. I forskrift om vann- og avløpsgebyr for Ørland kommune er det i § 9-7 tatt inn regler for når det kan kreves reduksjon eller tillegg av årsgebyr. Tillegg kan kun gis på avløpsgebyret.

En overordnet forutsetning bak selvkostregelverket er at det ikke skal forekomme krysssubsidiering. Krysssubsidiering kan skje langs flere dimensjoner. I konteksten likebehandling, er det krysssubsidiering mellom de ulike gebyrbetalerne som er relevant.

I kommunestyrets behandling av sak 20/96 er selskapet Grøntvedt Pelagic omtalt. Bakgrunnen for saken er uenighet om historiske avtaler og vilkår som er gitt selskapet av gamle Ørland kommune med hensyn til vanngebyrer. Ørland kommune har utestående fordring på vannavgift som ikke er betalt av Grøntvedt

Pelagic. Revisjonen vil påpeke at etterlevelse av selvkostprinsippet og likebehandling av brukerne forutsetter at kommunen faktisk får innbetalt de fakturerte gebyrene.

4.4.2 Vurdering

KOMMUNENS HANDLINGSROM VED FASTSETTING AV VANN- OG AVLØPSGEBYR

1.1 Regelverk og hjemmel

Alle som er tilknyttet kommunalt vann- og avløp plikter å betale årsgebyr for vann- og avløpstjenester til kommunen, jf. vass- og avløpsanleggsloven §§ 3 og 4.

Årsgebyret fastsettes av kommunen i egne lokale forskrifter. Forurensningsforskriften kapittel 16 setter rammene for kommunens handlingsrom ved beregning og fastsetting av gebyrsatsene. Et sentralt prinsipp er at gebyrene ikke skal overstige kommunens nødvendige kostnader knyttet til vann- og avløpsanlegget (selvkostprinsippet), jf. Forurensningsforskriften § 16-1.

Selvkostprinsippet setter dermed en øvre grense for hvor mye kommunen til sammen kan kreve i vann- og avløpsgebyrer. Bare kostnader som har direkte eller indirekte sammenheng med en forsvarlig forretningsmessig drift av vann- og avløpsanlegget kan legges inn i gebyrgrunnlaget.

Kommunen er ikke pålagt full kostnadsdekning gjennom vann- og avløpsgebyrer, og står i utgangspunktet fritt til å subsidiere vannforbruk ved å sette gebyrene for abonnentene lavere enn selvkost. Intensjonen er imidlertid at brukerne av vann- og avløpstjenester i kommunen fullt ut skal dekke kostnadene til det kommunale vann- og avløpsanlegget. Lavere inndekning enn kommunens faktiske kostnader til vann- og avløpsanlegget vil medføre at deler av kostnadene må finansieres via kommunebudsjettet.

Bortsett fra selvkostprinsippet som øvre tak på gebyrenes størrelse, står kommunene fritt til å fastsette egne regler for gebyrberegningen innenfor rammen av lov om vass- og avløpsanlegg og Forurensningsforskriften. Der loven eller forskriften ikke gir begrensninger, har kommunene frihet til å utforme egne bestemmelser.

Regler for gebyrberegningen i Ørland kommune følger av Ørland kommunes lokale forskrift om vann- og avløpsgebyr av 2019. I det følgende vil vi redegjøre for kommunens handlingsrom ved fastsettelse av vann- og avløpsgebyr, herunder hvilke formelle og materielle forutsetninger som må være til stede ved fastsettelse av lokale gebyrregler. Videre vurderer vi Ørland kommunes saksbehandling og prosess knyttet til vedtakelse av lokale gebyrregler, og håndtering av saken med Grøntvedt Pelagic AS. Rapporten baserer seg på Ørland kommunes lokale forskrift om vann- og avløpsgebyr av 2012 og 2019 (heretter omtalt som 2012-forskriften og 2019-forskriften).

1.2 Forurensningsforskriften kapittel 16 - Rammene for årsgebyr

Som nevnt ovenfor begrenses kommunenes handlingsrom av Forurensningsforskriften kapittel 16.

I henhold til Forurensningsforskriften § 16-4 kan kommunene velge mellom to forskjellige beregningsmåter for årsgebyrer for vann- og avløp:

- Kommunen kan beregne årsgebyret ut fra målt eller stipulert forbruk (forbruksgebyr)
- Kommunen kan benytte et todelt årsgebyr med en fast kostnad (abonnementsgebyr) og en variabel kostnad (forbruksgebyr).

Vann og avløpsgebyrene i Ørland kommune beregnes med utgangspunkt i selvkostprinsippet, jf. Ørland kommunes prinsippvedtak av 28.11.2019. Ørland kommune har siden 2012-forskriften benyttet et todelt årsgebyr for vann- og avløp. Gebyrsatsene fastsettes årlig i kommunens gebyrregulativ «prisboka». Abonnementsgebyret varierer etter fastsatte kategorier i prisboka som gjenspeiler eiendommenes vannkapasitet, jf. prisboka § 9-3. Forbruksgebyret beregnes etter målt eller stipulert forbruk, og kostnaden per m³ vann er lik for alle abonnenter.

Det er en forutsetning for bruk av todelt gebyr at den faste og variable delen av gebyret gjenspeiler henholdsvis kommunens faste og variable kostnader knyttet til vann- og avløpsanlegget. Det innebærer at fastgebyret skal være stabilt og ikke avspeile variasjon i forbruket. Videre bør fastgebyret ikke hindre den enkelte abonnent i å kunne påvirke eget gebyr gjennom å regulere vannforbruket. En tommelfingerregel er derfor at fastgebyret ikke skal utgjøre mer enn 50 % av det totale vanngebyret³. Dess lavere fastgebyr dess større mulighet har abonnentene til å påvirke eget gebyr ved å regulere forbruket.

Med mindre annet uttrykkelig er spesifisert, gjelder rammene i Forurensningsforskriften både for den faste og variable delen av vann- og avløpsgebyret. Vi omtaler derfor fastgebyret og forbruksgebyret i fellesskap som «gebyret» for regler som gjelder for begge gebyrtypene.

1.2.1 Differensiering av forbruksgebyret

Forbruksgebyret skal som hovedregel være likt i hele kommunen. Forurensningsforskriften § 16-5 begrenser kommunens adgang til å differensiere forbruksgebyret ved å gi en uttømmende oppstilling av når det kan gis ulike forbruksgebyr.

Forurensningsforskriften åpner for å benytte ulike gebyrsatser for forbruksgebyret i følgende opplistede tilfeller:

- Kommunen kan fastsette ulike gebyrsatser hvis et VA-anlegg eller en større enhet av anlegget, medfører vesentlig høyere eller lavere kostnader enn de øvrige. Det innebærer at Ørland kommune kun kan fastsette ulike forbruksgebyr dersom kostnadene ved å forsyne brukerne med vann i et vannforsyningsområde er mindre kostbart enn i et annen vannforsyningsområde i kommunen, jf. § 16-5 (2). Regelen er kun aktuell for kommuner med flere vannforsyningsanlegg.
- Kommunen kan fastsette differensierte gebyrsatser for forbruksgebyret for ulike boligkategorier på bakgrunn av at det er ulike kostnader forbundet med å betjene de ulike kategoriene. Det innebærer for eksempel at det kan fastsettes lavere forbruksgebyr for blokkleiligheter på bakgrunn av at kostnadene med ledningsnett er lavere per boenhet for disse kategoriene enn for mer spredte boligheter, jf. § 16-5 (3)
- Kommunen kan fastsettes høyere / lavere forbruksgebyr for avløpsvann som er mer / mindre forurenset enn vanlig kommunalt avløpsvann, og som kommunen har mer / mindre kostnader med å behandle jf. § 16-5 (4). Dette åpner også Ørland kommunes lokale forskrift for.
- For ubebygde tomt kan kommunen fastsette særregler for beregningen av forbruksgebyret eller inngå særlige avtaler, jf. § 16-4 (5)
- For eiendom som ikke brukes som bolig kan kommunen fastsette særregler for beregning av forbruksgebyret eller inngå særavtaler. Den fastsatte eller avtalte beregningsmåte må normalt ikke føre til et lavere forbruksgebyr enn det som ville bli pålagt etter kommunens ordinære forskrift, jf. § 16-4 (4)

I Høyesteretts dom inntatt i Rt. 2014 s. 429 uttalte førstvoterende etter en gjennomgang av Forurensningsforskriften kapittel 16 at «samlet sett fremstår det av dette at adgangen til å fravike lovens avgiftsbestemmelser ved avtale er begrenset til disse situasjonene». Retten fant det dermed ikke nødvendig å gå inn på spørsmålet om det faktisk var inngått en avtale med abonnenten i den aktuelle saken. Tilsvarende betraktninger kan legges til grunn i saken vedrørende Grøntvedt Pelagic AS – ettersom

³ Norsk Vann Prosjekt, rapport 179/ 2011
https://www.norskvann.no/index.php/component/rsfiles/preview?path=tosidere%252Fr_179_kommunale_gebyrforskrifter.pdf

kommunen ikke har hjemmel i lokal forskrift til å avtale redusert vannavgift for storforbrukere av vann, er det uten betydning hvorvidt det faktisk er inngått en slik avtale.

Ovennevnte innebærer at kommunen har begrenset adgang til å sette forbruksgebyret lavere for næringseiendom enn det som vil følge av kommunens ordinære beregningsmåte for boliger. Herunder er det ikke adgang til å fastsette en ren kvantumsrabatt for storforbrukere av vann. Forurensningsforskriften er imidlertid ikke til hinder for å fastsette høyere forbruksgebyrer for næringseiendom.

For bedrifter som driver virksomhet hvor avløpsmengden avviker vesentlig fra vannforbruket, kan det inngås egne avtaler med abonnenten om *avløpsgebyret* basert på avvikende avløpsmengde. Det understrekes at slike avtaler kun kan omhandle avløpsgebyret. Ørland kommunes lokale forskrift åpner også for egne avtaler knyttet til avløpsgebyret.

1.2.2 Differensiering av fastgebyret

Begrensningene i Forurensningsforskriften § 16-5 som nevnt ovenfor gjelder ikke abonnementskostnaden, dvs. den faste delen av årsgebyret ved bruk av todelt gebyrordning, jf. § 16-5. Høyesterett har lagt til grunn at bestemmelsen må forstås slik at det er en videre adgang til å differensiere den faste delen av årsgebyret. Det innebærer at Ørland kommune i utgangspunktet kan differensiere abonnementsgebyret innenfor de rammer regelverket setter.

Forurensningsforskriften setter dermed ikke begrensninger på kommunens handlingsrom til å øke, redusere eller fjerne den faste delen av årsgebyret for enkelte abonnenter.

Dersom Ørland kommune ønsker å redusere vann- og avløpsgebyret til storforbrukere av vann kan det gjøres ved å øke fastgebyret og samtidig redusere forbruksgebyret. Storforbrukere av vann vil da betale mindre, mens de som bruker lite vann må betale mer. Forholdet mellom den faste og variable delen av vann- og avløpsgebyret får dermed betydning for hvilke abonnenter som må bære de største kostnadene ved vann- og avløpsanlegget. Fastgebyret kan imidlertid som nevnt ikke settes høyere enn kommunens faste kostnader knyttet til vann- og avløpsanlegget, og ikke mer enn 50 % av det samlede vann- og avløpsgebyret.⁴

Ettersom Forurensningsforskriften ikke begrenser kommunens adgang til å differensiere fastgebyret, har Ørland kommune innenfor likhetsprinsippets grenser anledning til å fastsette ulike fastgebyrsatser for ulike abonnenter.

Det ulovfestede forvaltningsrettslige likhetsprinsippet vil i tillegg til Forurensningsforskriften også legge rettslige bånd på kommunens skjønnsutøvelse og handlingsrom. Det gjelder både ved fastsettelse av fastgebyr og forbruksgebyr. Det innebærer at eventuell forskjellsbehandling av abonnentene må kunne begrunnes i relevante hensyn.

Selv om det i særskilte tilfeller kan være adgang til å differensiere forbruksgebyret eller fastgebyret, må alle regler for gebyrberegningen fremgå av kommunens lokale forskrift eller gebyrregulativ for å kunne gjøres gjeldene i den aktuelle kommune. Dersom Ørland kommune ønsker å benytte andre gebyrberegningsmetoder innenfor Forurensningsforskriftens rammer enn det som allerede følger av den lokale forskriften, må det behandles politisk ved forskriftsendring. Kommunen har ikke kompetanse til å fravike gjeldene bestemmelser i den lokale forskriften ved avtale, med mindre forskriften selv gir adgang til det, jf. Forvaltningsloven § 40.

KOMMUNALE FORSKRIFTER - SAKSBEHANDLINGSREGLER

2.1 Kompetanse

⁴ Ibid

Det er kommunelovens alminnelige prinsipper for delegering av myndighet som kommer til anvendelse når det gjelder kommunens kompetanse etter lov om kommunale vass- og avløpsanlegg. Kommunestyret har som utgangspunkt all myndighet, men kommunestyret kan delegere både oppgaver og myndighet til å treffe avgjørelser til andre organer i kommunen.

Det er kommunestyret som er tillagt kompetanse til å fastsette lokale forskrifter om vann- og avløpsgebyr. Kompetansen kan delegeres til faste utvalg etter kommuneloven.

Enhver kommunal forskrift må følge forvaltningslovens regler for forskrifter i §§ 37-40. Kommunens forskrifter må også holde seg innenfor de rammene som følger av lov om vass- og avløpsanlegg, forurensningsforskriften, likhetsprinsippet og øvrig lovgivning.

Kommunen har ikke anledning til å fravike bestemmelser i en vedtatt forskrift, med mindre forskriften eller hjemmelsloven selv gir adgang til det, jf. forvaltningsloven § 40. Det innebærer at Ørland kommune ikke kan avtale reduserte gebyrsatser på vann- og avløp hvor den lokale forskriften ikke åpner for det. Ønsker kommunen å inngå avtaler om differensierte gebyrsatser som Forurensningsforskriften åpner for, men som ikke følger av den lokale forskriften, må det gjennomføres en forskriftsending før avtalen kan inngås. Se ovenfor i punkt 2.1 vedrørende hvilke typer differensiering som er lovlig etter Forurensningsforskriften.

Saksbehandlingsregler for forskrifter

Før kommunen fastsetter en ny forskrift må saken være forsvarlig utredet, og Ørland kommune er pliktig til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. Forvaltningsloven § 37.

Før kommunen kan treffe vedtak om gebyrene størrelse, må det foreligge et overslag over kommunens antatte direkte og indirekte kostnader knyttet til drift, vedlikehold og kapitalkostnader på vann- og avløpssektoren de neste årene. Kommunen må også påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes. Dette kan gjøres ved at offentlige eller private institusjoner og organisasjoner som berøres gis anledning til å uttale seg før forskriften blir utferdiget og gebyrregulativet fastsatt.

Utredningen i saksframlegget til ny forskrift bør redegjøre for bakgrunnen for forslaget, og de eksisterende reglene bør omtales. Videre bør det påpekes hvorfor det er behov for ny forskrift og innholdet i de nye forskriftsbestemmelsene må beskrives.

Videre må det redegjøres for hvilke vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser forskriftene kan få for næringsliv, organisasjoner, privatpersoner og offentlige instanser. Utredningen bør omtale både utgifter, inntekter, innsparinger og praktiske konsekvenser som kan oppstå.

Ørland kommune vedtok i 2012 en forskrift om vann- og avløpsgebyrer som vesentlig endret tidligere gebyrberegning for flere abonnenter. Forslaget til ny kommunal forskrift for vann- og avløpsgebyr for Ørland kommune ble førstegangsbehandlet av kommunens komite for næring og drift i juni 2011. Saksframlegget er godt begrunnet og inneholder de nødvendige utredninger og vurderinger som forvaltningsloven krever. Herunder er det i saksframlegget redegjort for de mest sentrale endringene ny forskrift vil medføre, og hvilke konsekvenser det vil ha for abonnentene.

2012-forskriften ble like etter førstegangsbehandling lagt ut for høring. Høringen ble annonsert i både lokalavisen Fosna-folket og på Ørland kommunens hjemmesider.

Kommunen bestemmer selv hvordan høringen skal gjennomføres, slik at det må være tilstrekkelig at høringen ble annonsert i lokalavisen og på kommunens hjemmesider, med henvisning til hvor saksdokumentene kan fås og hvordan interesserte kan uttale seg.

Det kom ikke inn høringsinnspill til 2012-forskriften og forslaget ble tatt til annen gangs behandling i Ørland kommunes komite for plan, drift og miljø i februar 2012, og deretter vedtatt i kommunestyret 1. mars 2021. Det er vår vurdering at Ørland kommunes prosess rundt vedtakelse av 2012-forskriften tilfredsstillende forvaltningslovens saksbehandlingsregler for forskrifter i §§ 37-40.

Vi har ikke kjennskap til prosessen rundt vedtakelse av 2019-forskriften, men dersom saksbehandlingsprosessen er tilsvarende behandlingen av 2012-forskriften vil forvaltningslovens saksbehandlingsregler også her være oppfylt.

Det bemerkes at også vedtakelse av årlige gebyrregulativ (prisboka) vil være en forskrift som skal behandles etter forvaltningslovens regler, jf. § forvaltningsloven § 2 (1) bokstav c. Det innebærer at endringer i prisboka også må følge forvaltningslovens regler for forskrifter i §§ 37-40. Herunder vil det være krav til utredninger, forhåndsvarsling mv. også ved endringer i prisboka.

Høringer kan i noen tilfeller unnlates blant annet der det anses åpenbart unødvendig. Ettersom forskrifter normalt ikke kan påklages, er høringsprosessen abonnentenes eneste mulighet til å påvirke innholdet av forskriften og gebyrregulativet på. Adgangen til å unnlate høringer bør derfor benyttes ved varsomhet.

Klageadgang og lovlighetskontroll

Selv om kommunens gebyrileggelse oppstiller en betalingsplikt for abonnentene, er gebyrileggelsen normalt ikke et enkeltvedtak som kan påklages. Dette fordi fastsettelsen av vann- og avløpsgebyr overfor den enkelte følger automatisk av reglene i Ørland kommunes forskrift om vann- og avløpsgebyr, jf. forvaltningslovens § 2 (1) bokstav c. Dette har også justisdepartementets juridiske ekspertorgan (lovavdelingen) lagt til grunn i en sak om oppgjørskorreksjon, hvor det ble vurdert om den opprinnelige fastsettelsen av vann- og avløpsgebyr er et enkeltvedtak, jf. sak 2002/4149.

Dersom gebyrfastsettelsen derimot er resultat av vedtak truffet individuelt overfor den enkelte gebyrpliktige, vil det være et enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningslovens § 28. Det vil være tilfellet hvor kommunen foretar konkrete vurderinger rundt gebyrets størrelse i en enkeltsak, for eksempel hvor abonnenten søker om nedsatt gebyr etter en unntaksbestemmelse. Dersom kommunen mottar klager knyttet til gebyrfastsettelsen vil det dermed være avgjørende for den videre prosessen om klagen gjelder størrelsen på gebyret eller om den gjelder avslag på nedsettelse av gebyr. Bare der hvor klagen gjelder avslag på nedsettelse av gebyr, eller den gjelder klage over gebyrfastsettelsen etter det er foretatt individuelle vurderinger for den aktuelle abonnenten, skal klagen behandles etter reglene om klage over enkeltvedtak.

Dersom det foreligger et enkeltvedtak overfor abonnenten, må klagen behandles i henhold til forvaltningslovens regler i kapittel VI om enkeltvedtak. I henhold til Ørland kommunes forskrift om vann- og avløpsgebyr av 2012 skal klage sendes til den instans i kommunen som har fattet vedtaket. Etter 2019-forskriften skal derimot klager på enkeltvedtak behandles av særskilt klagenemnd oppnevnt av kommunestyret eller fylkestinget.

Dersom abonnenter klager på gebyrfastsettelsen må det undersøkes om det er gjort individuelle vurderinger ved fastsettelsen av gebyret til abonnenten, eller om abonnenten ønsker å søke om refusjon eller nedsettelse av gebyr. I begge tilfeller vil kommunens avgjørelse være et enkeltvedtak som kan påklages av abonnenten.

Klagefristen over enkeltvedtak er tre uker fra det tidspunkt abonnementene ble underrettet om avgjørelsen, jf. forvaltningsloven § 29. Kommunen kan likevel ta klagen til behandling selv om klagefristen er oversittet, dersom klageren ikke kan lastes for å ha oversittet fristen, eller det av særlige grunner er rimelig av klagen blir prøvd, jf. Forvaltningsloven § 31. Kommunen har ingen plikt til å realitetsbehandle for sent fremsatte klager, og det vil bero på kommunens skjønn. Ved vurderingen av om klagen skal tas opp til behandling skal det legges vekt på om endringen av vedtaket kan medføre skade eller ulempe for andre, og hvor stor betydning det har for klager å ta saken under behandling. En klage kan likevel aldri behandles når det er gått mer enn ett år siden vedtaket ble truffet. Avvisning av klage kan også påklages.

Det har flere ganger vært stilt spørsmål ved rettsikkerheten i forbindelse med at abonnementene normalt ikke kan påklage gebyrileggelsen i andre tilfeller enn der det er gjort individuelle vurderinger. Det er vanskelig for den enkelte å kontrollere at kommunen ikke beregner ulovlig høye gebyrer, fordi beregningen av selvkost reiser kompliserte rettslige og regnskapsmessige problemstillinger.

I henhold kommuneloven § 27-1 (tidligere § 59) kan kommunestyremedlemmer i visse tilfeller bringe en kommunal forskrift inn for departementet for lovlighetskontroll. Statsforvalteren har fått delegert kompetanse til å utføre lovlighetskontrollen, jf. H-25/92 gitt av Kommunal- og arbeidsdepartementet. Det innebærer at krav om lovlighetskontroll skal bringes inn til Statsforvalteren. Lovlighetskontroll kommer ofte i stand ved at de som er berørt av den kommunale forskriften om vann- og avløpsgebyret ber kommunestyret bringe forskriften inn for lovlighetskontroll. Tre eller flere medlemmer av kommunestyret må sammen beslutte å fremsette krav om lovlighetskontroll innen tre uker etter forskriften er vedtatt. Lovlighetskontrollen vil innebære en kontroll med hvorvidt forskriften er innholdsmessig lovlig, er truffet av noen som har myndighet til å fastsette en slik forskrift, og om den er blitt til på lovlig måte.

Departementet / Statsforvalteren kan også på eget initiativ kontrollere om en forskrift er lovlig hvis særlige grunner tilsier det. Statsforvalteren har ingen plikt til å foreta lovlighetskontroll, og vurderingen av om Statsforvalteren skal foreta lovlighetskontroll på eget initiativ er skjønnsmessig. Bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil for å avklare rettslig tvil, og skal benyttes med varsomhet.

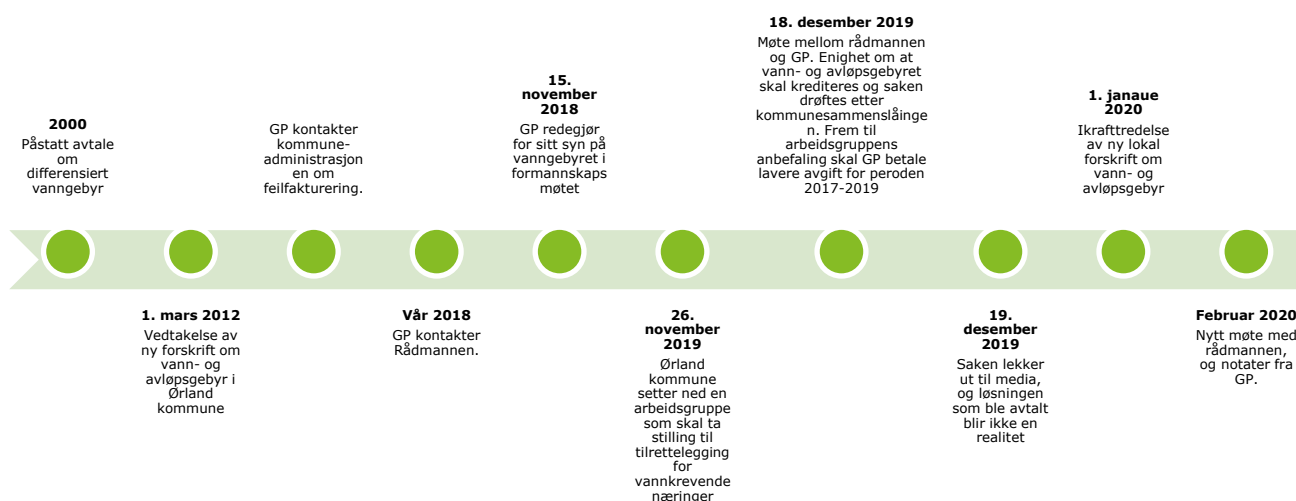
Sterkt urimelige vedtak, herunder forskrifter og enkeltvedtak der det er tatt usaklige hensyn, som fremtrer som vilkårlige, eller som innebærer uforholdsmessig forskjellsbehandling kan settes til side av domstolene. I tillegg vil saksbehandlingsfeil som antas å ha virket inn på avgjørelsens innhold kunne medføre ugyldighet.

Vi nevner også at forbrukerkjøpsloven gir abonnementer mulighet til å kreve et passende prisavslag på levert vann dersom vannkvaliteten er dårlig i perioder, jf. Forbrukerkjøpsloven §§ 2 bokstav b og 26.

NÆRMERE OM KOMMUNENS BEHANDLING AV TVISTEN MED GRØNTVEDT PELAGIC AS

Basert på informasjonen vi har tilgjengelig, har vi vurdert Ørland kommunes håndtering av saken med Grøntvedt Pelagic AS (heretter «GP») knyttet til fastsettelsen av vann- og avløpsgebyr for perioden 2014 til 2019. Ved vurderingen har vi tatt utgangspunkt i tidslinjen nedenfor, som baserer seg på GPs fremstilling av saken i notat av 12.02.2020.

Det bemerkes at faktum til dels er uklart, og at vi ikke har et fullstendig bilde av kommunens prosess og kommunikasjon med GP. Det tas derfor forbehold om at det kan foreligge forhold i saken vi ikke er kjent med. Vi har heller ikke blitt forelagt den avtale som GP hevder er inngått.



GP hevder det er inngått en avtale med Ørland kommune om differensiert vanngebyr, og at det i den forbindelse ble etablert et eget vanngebyr for fiskeforedlingsbedrifter i kommunens gebyrregulativ (prisboka). Ørland kommune hadde etter det vi har fått opplyst egne satser for fiskeforedlingsbedrifter hvor vannforbruk over 3000 m3 ble differensiert frem til og med 2012.

Vi forstår det slik at Ørland kommune ble oppmerksom på at det ikke var tillatt med en ren kvantumsrabatt for storforbrukere av vann, og at kommunen derfor i 2012 endret sin gebyrpraksis og vedtok en ny lokal forskrift for vann- og avløpsgebyr som ikke åpnet for differensiering av verken den variable eller faste delen av vanngebyret.

Videre forstår vi det slik at GP mener 2012-forskriften er ugyldig fordi:

- Forskriften strider mot selvkostprinsippet
- GP ikke ble varslet om endringen

3.1 Forhåndsvarsel

GP hevder kommunens lokale forskrift om vann- og avløpsgebyr er ugyldig som følge av at GP ikke er varslet om forskriftsendringen.

Et viktig saksbehandlingsprinsipp er at kommunen skal «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», jf. forvaltningsloven § 37. Både forskrifter og enkeltvedtak anses som «vedtak» etter Forvaltningsloven, jf. Forvaltningsloven § 2 bokstav a. Lokale gebyrregulativ anses som forskrift, jf. Forvaltningsloven § 2 bokstav c. Det innebærer at offentlige og private institusjoner, organisasjoner eller interessegrupper som forskriftene / gebyrregulativet skal gjelde for, eller hvis interesser særlig berøres, skal gis anledning til å uttale seg før forskriften / gebyrregulativet blir utferdiget, endret eller opphevet.

Ovennevnte innebærer at Ørland kommune skal gi abonnementene anledning til å uttale seg før forskrifter vedtas. Varsel til abonnentene skal kunngjøres på måter som er egnet til å gjøre abonnentene oppmerksom på at saken er under behandling, og at de kan uttale seg. Forhåndsvarsling skjer normalt ved en høringsprosess, men kommunen bestemmer på hvilken måte forhåndsvarslingen skal foregå, og kan sette frist for å gi uttalelse. Det er imidlertid en forutsetning at de berørte på egnet måte har fått melding om at saken er under behandling og at de kan uttale seg.

Ørland kommune la som nevnt ovenfor forslaget til den nye 2012 forskriften ut på høring i juni 2011 med tre ukers høringsfrist. Høringen ble annonsert både i lokalavisen Fosna-folket og på kommunens hjemmeside. Det ble opplyst om hvor forskriften kunne leses og hvordan eventuelle bemerkninger skulle inngis. GP og andre berørte abonnementer er dermed gitt en reell mulighet til å uttale seg før forskriften ble vedtatt.

I noen tilfeller bør også varslingsreglene for enkeltvedtak etter forvaltningslovens § 16 følges selv når det gjelder en forskrift. Dette gjelder særlig for forskrifter / gebyrregulativ som er et resultat av en konkret og individuell vurdering av forholdene til den eller de personer som forskriften vil ha en reell betydning for, eller hvor det er tvil om hvorvidt vedtaket vil utgjøre et enkeltvedtak overfor de berørte.

I henhold til Ørland kommunes saksframlegg ville forskriftsendringen i 2012 føre til endringer for en del abonnenter, herunder for alle som forbruker mer eller mindre vann enn gjennomsnittet. Ettersom forskriftsendringen ville få betydning for en større krets av abonnenter kan GP ikke kreve særskilt varsel etter varslingsreglene for enkeltvedtak.

Det er vår vurdering at abonnentene på egnet måte er gitt tilstrekkelig forhåndsvarsel knyttet til endring av den lokale vann- og avløpsgebyrforskriften i 2012, og at GP ved dette ble gitt tilstrekkelig anledning til å ivareta egne interesser før forskriften / gebyrregulativet ble vedtatt.

3.2 Brudd på selvkostprinsippet

Innenfor de rammer som følger av Forurensningsforskriften og egne lokale forskrifter står Ørland kommune fritt til å årlig endre vann- og avløpsgebyrene. Ved endringer i gebyrregulativet må kommunen som nevnt følge de saksbehandlingsregler som gjelder for utarbeidelse av forskrifter.

GP hevder at vann- og avløpsgebyrene for perioden 2014 – 2019 er i strid med selvkostprinsippet fordi kommunen, til tross for differensiering av vanngebyret tidligere år, gikk med overskudd slik at det ikke var behov for å øke gebyrene overfor GP. Selvkostprinsippet utgjør en øvre grense for vann- og avløpsgebyrenes størrelse. Det innebærer likevel ikke at kommuner som går med overskudd ikke kan endre gebyrregulativet med den virkning at vann- og avløpsgebyrene øker for enkelte abonnenter. Selvkostprinsippet setter kun en øvre grense for det totale gebyret kommunen samlet kan kreve fra abonnentene. En økning av vanngebyret for GP, selv om det skulle være riktig at kommunen har gått med overskudd, vil ikke være i strid med selvkostprinsippet så lenge de samlede vanngebyrene som innkreves i kommunen ikke overstiger kommunens kostnader med vannanlegget.

Ettersom vedtakelse av gebyrregulativet anses som forskrift, har abonnenter som mener at gebyrregulativet strider mot selvkostprinsippet ingen mulighet til å påklage dette. Statsforvalteren eller departementet kan imidlertid ta opp kommunens lokale forskrifter og gebyrregulativ til lovlighetskontroll etter kommuneloven dersom de finner dette hensiktsmessig, eller dersom tre kommunestyremedlemmer krever det. Abonnentene har ingen selvstendig adgang til å kreve en vurdering av hvorvidt gebyrregulativet er i samsvar med selvkostprinsippet.

Vi bemerker imidlertid at forvaltningsloven ikke er til hinder for at Ørland kommune lokalt kan fastsette klageordninger som går utover det forvaltningsloven krever.

Det er vår vurdering at Ørland kommune har hjemmel til å endre den lokale forskriften og gebyrregulativet innenfor rammene av vass- og avløpsanleggsloven, forurensingsforskriften, kommunens lokale vann- og avløpsforskrift, selvkostregelverket og forvaltningsloven, og at GP ikke kan påklage gebyrsatsene som følger av gebyrregulativet. GP har heller ikke krav på at forskriften og gebyrregulativet tas opp til lovlighetskontroll for å vurderes i lys av selvkostprinsippet.

3.3 Klageadgang

Abonnenter kan ikke klage på vann- og avløpsgebyrenes størrelse hvor gebyrenes størrelse fastsettes automatisk av bestemmelser i forskriften / gebyrregulativet, med mindre kommunen frivillig har etablert lokale klageordninger.

Dersom kommunen har inngått særskilt avtale med abonnenten om vann- og avløpsgebyrenes størrelse, eller dersom kommunen har foretatt individuelle vurderinger av abonnentens betalingsplikt, vil det derimot foreligge et enkeltvedtak som kan påklages. Dette gjelder selv om den opprinnelige fastsettingen av gebyret har skjedd automatisk på grunnlag av gebyrregulativet.

Det må skilles mellom den opprinnelige gebyrfastsettelsen, og etterfølgende søknad om reduksjon eller nedsettelse av vann- og avløpsgebyret. Det kan som hovedregel ikke klages på den opprinnelige gebyrfastsettelsen, med mindre det er foretatt individuelle vurderinger overfor abonnenten. Det vil derimot alltid kunne klages på avslag om søknad om refusjon / nedsettelse av vann- og avløpsgebyr.

3.3.1 Klage ved individuell gebyrfastsettelse

Vi har ikke blitt forelagt den påståtte avtalen mellom GP og Ørland kommune ved etablering av virksomheten på Uthaug. Vi har heller ikke kjennskap til om Ørland kommune har foretatt individuelle vurderinger ved fastsettelsen av vanngebyret for GP utover det som er anført fra GP i notatene av hhv. 5. og 12. februar 2020. Vi legger derfor til grunn at GPs vanngebyr følger automatisk av gebyrregulativet. Det innebærer i så fall at GP i utgangspunktet ikke har rett til å klage på gebyrfastsettelsen.

Dersom størrelsen på vanngebyret på den annen side er et resultat av individuelle vurderinger, eller det er inngått særskilt avtale om vanngebyrets størrelse, vil det derimot foreligge et enkeltvedtak som kan påklages. Klagefristen er tre uker fra abonnenten ble underrettet om vedtaket (gebyrets størrelse).

I møte av 18. desember 2019 ble det avtalt at deler av vann- og avløpsgebyret til GP skulle krediteres, og at GP skulle betale en vannavgift med en lavere pris per m³ vann for perioden 2017 – 2019 og frem til kommunens arbeidsgruppe hadde presentert sin anbefaling vedrørende tilrettelegging for vannkrevende

næringer. En slik avgjørelse innebærer etter vår vurdering individuelle vurderinger av GPs vanngebyr og ville vært et enkeltvedtak som kan påklages.

Det er ikke klart om intensjonen med avtalen var å gi GP utsatt betaling eller rabatt på vannavgiften. Det er nærliggende å forstå den fremlagte korrespondanse slik at dette ville bero på arbeidsgruppens anbefaling.

Kommunen har ikke 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.

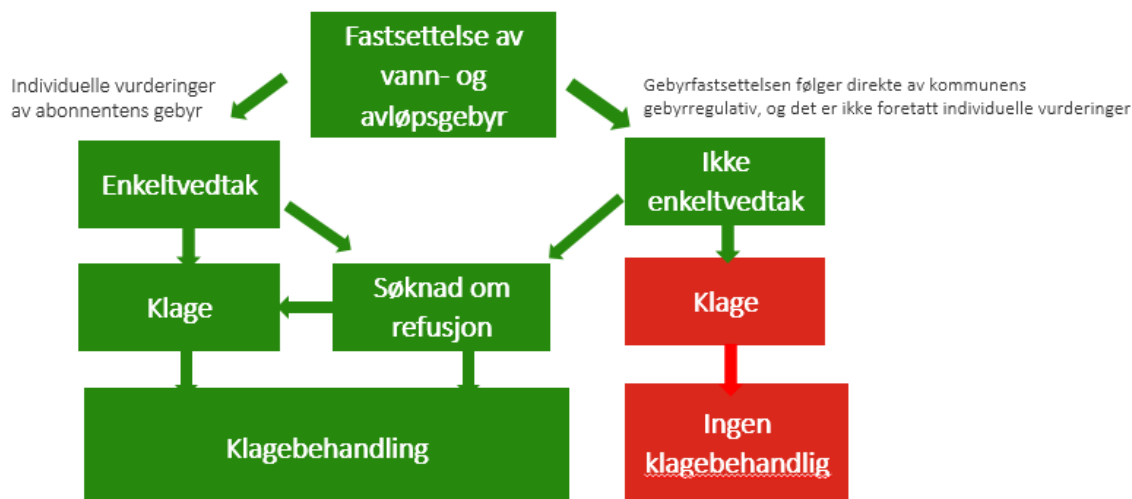
Forutsatt at det ikke er foretatt individuelle vurderinger ved fastsettelse av vanngebyret overfor GP, vil GP ikke kunne påklage gebyrets størrelse. Enhver avtale om differensiert vanngebyr inngått etter 2012 vil være ugyldig.

3.3.2 Klage ved søknad om refusjon eller nedsettelse av vann- og avløpsgebyret

Dersom GP har søkt om nedsettelse eller refusjon av vann- og avløpsgebyret vil kommunens avgjørelse i saken være et enkeltvedtak som kan påklages. Kommunens avgjørelser om oppgjørskorreksjon, også der refusjonskrav avslås fullstendig, vil også være et enkeltvedtak som kan påklages. Det innebærer at Ørland kommunes avgjørelse om å kreditere deler av vann- og avløpsgebyret er et enkeltvedtak som kan påklages.

Vi forstår GPs notat av 05.02.2020 slik at selskapet mener det har betalt et for høyt vann- og avløpsgebyr for perioden 2014 – 2019, og ber om en oppgjørskorreksjon. Det fremkommer imidlertid ikke tydelig av notatet på hvilket grunnlag GP mener de har krav på nedsettelse av gebyrene.

Hvorvidt Ørland kommune har plikt til å klagebehandle GPs krav beror på GPs begrunnelse for kravet. Dersom GP har søkt om nedsettelse av vanngebyret vil kommunens avgjørelse være et enkeltvedtak som kan påklages. Er GPs krav derimot en klage på selve gebyrileggelsen vil Ørland kommune ikke ha plikt til å behandle klagen, under forutsetning av at gebyrileggelsen følger direkte av den lokale forskriften og at det ikke er gjort individuelle vurderinger overfor abonnenten. Tabellen nedenfor er illustrerende for i hvilke tilfeller kommunen er pliktig til å gjennomføre en klagebehandling.



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.

Som forvaltningsorgan har kommunen veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. Det er derfor vår vurdering at Ørland kommune bør avklare nærmere hvilke faktiske og rettslige grunner GP bygger sitt krav på. Kommunen bør også veilede om klagemuligheter ved avslag på søknad om oppgjørskorreksjon.

Selv om GP i noen tilfeller kan ha krav på å få behandlet en klage i særskilt klagenemnd, innebærer det ikke at GP 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.

Det er ikke fremlagt tilstrekkelig informasjon til at vi kan ta stilling til hvorvidt det foreligger et enkeltvedtak knyttet til søknad om oppgjørskorreksjon overfor GP.

Det anbefales for øvrig at Ørland kommune er tydelig ved utøving av sin veiledningsplikt, herunder må kommunen gi korrekte opplysninger, og være tydelig på når det foreligger et enkeltvedtak overfor abonnenter hvor det har vært foretatt individuelle vurderinger ved gebyrfastsettelsen eller hvor det foreligger avgjørelser om oppgjørskorreksjon. Foreligger det et enkeltvedtak overfor abonnenter bør kommunen også underrette abonnenten om klageretten. Hvis kommunen er i tvil om det foreligger et enkeltvedtak eller ikke, bør kommunen vurdere om klagebehandling skal tillates. Videre bør kommunen ha gode systemer for klagebehandlingen.

3.4 Oppsummering

Under forutsetning av at det ikke foreligger et enkeltvedtak overfor GP, har selskapet 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 heller ikke hjemmel i verken lokal forskrift eller Forurensningsforskriften til å inngå avtale om kvantumsrabatt for storforbrukere av vann.

For fremtiden kan Ørland kommune vurdere hvorvidt det skal åpnes for differensiering av den faste eller variable delen av vanngebyret.

Slik vi ser det har Ørland kommune 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.

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

5. Kvalitet

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende punkt:

6. Avklare kvaliteten på vann og avløpsnettet – er det investert tilstrekkelig og tidsnok?

5.2 Revisjonskriterier

Forurensningsforskriften § 16-1 annet ledd stiller krav til kommunestyrets beslutningsgrunnlag for vedtak av gebyrsatser for budsjettåret. 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 økonomiplan-perioden.

Det følger av foreløpig regnskapsstandard KRS 4 «Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet» (se kapittel 5.3.1), at det kan utøves et visst skjønn mht. hvilke tiltak som kan klassifiseres som vedlikehold og føres i driftsregnskapet og hva som er påkostning og som skal føres i investeringsregnskapet.

5.3 Kvalitet

5.3.1 Datagrunnlag

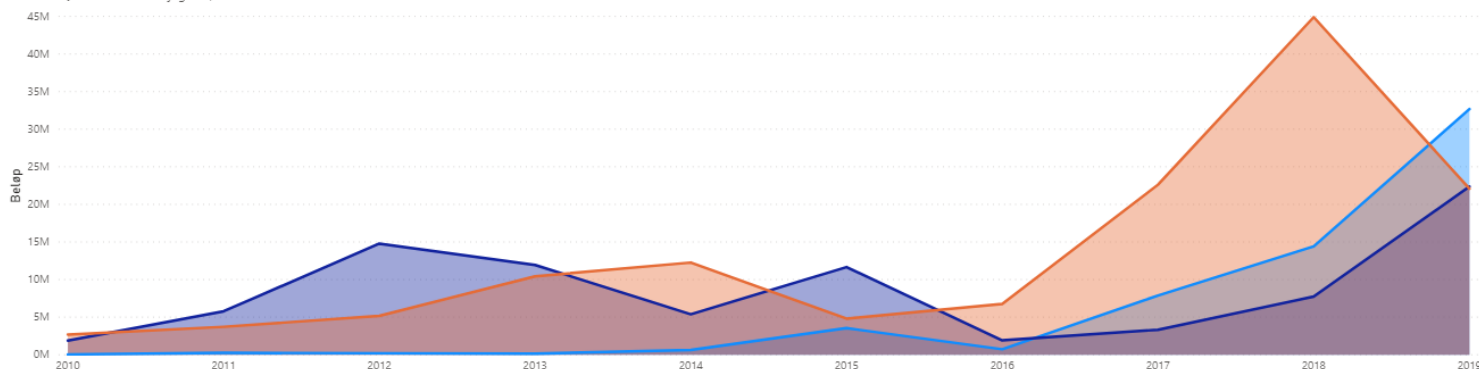
Vi har ikke vurdert selve vannkvaliteten, og har sett på gjennomførte investeringer i perioden 2010-2019. Datagrunnlagene fremgår av vurderingen nedenfor.

Investeringer

Investeringene er varierende fra år til år for kommunene i årene fra 2010 til 2017. Et år med høye investeringer er etterfulgt av et år med lave investeringer bortsett fra 2012-2013 for Bjugn og 2013-2014 for Ørland. I 2017 er investeringstakten vesentlig økt både for Ørland og Bjugn samt Baret. Gebyrnivået er økt i denne perioden for kommunene, med størst økning i Ørland kommune. Totalt sett over perioden fra 2010 -2017 ligger investeringene i Bjugn på et jevnere nivå enn Ørland.

Investeringer pr år fordelt på IKS/Kommune

Kommune/IKS ● Baret ● Bjugn ● Ørland



Kommune/IKS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Baret	49 559,16	255 996,40	206 709,60	148 754,40	631 168,80	3 543 046,69	737 505,81	7 894 952,20	14 459 436,44	32 763 477,97	60 690 607,47
Bjugn	1 892 255,97	5 779 998,48	14 780 962,18	11 936 861,61	5 383 464,60	11 665 113,97	1 918 231,05	7 407 497,30	7 733 524,94	22 665 633,69	91 163 543,79
Ørland	2 692 197,90	3 720 044,60	5 170 528,91	10 432 199,06	12 355 081,71	4 801 347,59	6 758 581,38	22 618 419,58	44 894 050,44	22 090 097,81	135 532 548,98
Total	4 634 013,03	9 756 039,48	20 158 200,69	22 517 815,07	18 369 715,11	20 009 508,25	9 414 318,24	37 920 869,08	67 087 011,82	77 519 209,47	287 386 700,24

Ørland

Hovedplan for avløp og vannmiljø for perioden 2014-2024 i Ørland viser til investeringstiltak for å bedre kapasitet på ledningsnett, redusere belastning på renseanlegg, redusere overløp til resipient samt fornying av eksisterende ledningsnett som er i dårlig stand. Det fremgår av dokumentet at dette er tiltak som vil pågå over lengre tid og utover planperioden nedfelt. Her er Brekstad og flyplassen prioritert. Rehabilitering VA-Anlegg Brekstad 1 er av de største prosjektene målt i kostnader for Ørland kommune i periode 2014-2018.

Analyse av hovedbok og detaljtester viser at mye arbeid er utført ved Prestegårdsjordet, Tyrs vei, Kirkeveien, Odins vei, St. Georgs vei, Yrjars gate, Brages vei og Ove Bjelkes Gate (fremkommer av tekst i hovedbok). Totale utgifter bokført i investeringsregnskapet i perioden er på 27,6 mnok.

Utgifter i investeringsregnskapet knyttet til flyplass fremkommer under prosjekttittel i hovedbok «Nye inntaksledninger vann Ørland Flystasjon» på ca. 10,1 mnok i perioden 2017-2019. For mer informasjon om prosjekter ført i investeringsregnskapet se avsnittet «prosjekter Ørland – 3 største».

FOND

Vi ser at selvkostfondene på vann og avløp i Ørland kommune er økende fra 2016 til 2019. Selvkostfond for vann er riktignok vesentlig redusert i 2019 med bruk av fond fra 7,5 mnok til 1,78 mnok.

Prosjekter Ørland - 3 største

- Rehabilitering VA-Anlegg Brekstad 1: Av HB er det prosjektets varighet fra 2013 (oppstart) til 2019 (avslutning - rest) og utgjør totalt 27,4 mnok. Høyest påløp av utgifter er i 2018 (9,7 mnok) og 2014 (7,9 mnok). Hovedleverandører: Entreprenør Eivind Øvergård AS og Bjørn Norset AS.
- Høydebasseng: Av HB har prosjektet en varighet så langt på to år med oppstart i 2018 med utgifter på 16,8 mnok. I 2019 er dette på 6,46 mnok. Hovedleverandør: VA-Prosjekt Midt Norge AS.
- Utskifting av gamle vannledning ansvar 600 funk. 3450: Av HB har prosjektet oppstart i 2016 og varer ut 2019. Største investeringer er gjort i 2018 på om lag 6,7 mnok. Hovedleverandører: Bjørn Norset AS, Hvitsand Entreprenør AS og Brødrende Dahl.

Bjugn

Vår detaljtester har ikke identifisert noen feil ved kontroll av underliggende dokumentasjon (faktura). Analysene og detaljtestene viser at det er gjort omposteringer fra investering til drift på mange små beløp, som tyder på at det gjort en gjennomgang og opprydding på prosjekt.

FOND

Selvkostfondene er avstemt i regnskapsprogrammet fra Momentum for alle årene i perioden.

Prosjekter Bjugn - 3 største

- Silanlegg Botngård: Av HB er prosjektets varighet har vært fra 2011 til 2015 med størst påløp i 2012 med 9,2 mnok. Silanlegget knyttes til rensing av vann og avløp. Hovedleverandører: Salsnes Filter AS og Fosenhus AS.
- Høydebasseng Eksetskaret: Av HB er prosjekts varighet har vært fra 2014 (oppstart) til og med 2016 med størst påløp i 2015 på med 8,43 mnok. Hovedleverandører: VA- Prosjekt Midt Norge AS og Oddmund Groven AS samt Rambøll.
- Vannledning Tarva: Av HB er prosjektet startet i 2019 med totale utgifter på 8,47 mnok. Hovedleverandører: Seløy Undervannservice AS.

Prosjekter Barset IKS

Største prosjektet for Barset IKS knyttes til ny vannledning (overføringsledning) på Ørland med om lag 47,7 mnok fra 2017-2019.

Nest største prosjekt er ført under prosjektnavnet «klausulering», hvor det er en rekke advokatutgifter og overføringer knyttet til erstatning. Største beløp utgjør 5,25 mnok bokført i 2017 vedrører erstatning til 3 personer, jf. bilag 11700073.

Avgrensning investering – vedlikehold

Prosjektene som nevnt ovenfor kan ha problemstillinger knyttet til avgrensning mot ordinært vedlikehold. Som tidligere nevnt er det ikke dokumentert vurderinger av de enkelte utgiftene, og det er i ettertid ikke mulig å verifisere eventuell sammenheng mellom regnskapsført vedlikehold og gjennomførte investeringer.

For prosjekter hvor veier med asfalt graves opp bør man foreta en rekke vurderinger:

- Reasfaltering av samme type standard eller foreligger det en utbedring i form av asfalt med bedre kvalitet eller økning i bredden på veien.
- Vurdere om asfaltering av veier skal inngå på VA-prosjekter og dermed inngå i selvkostgrunnlaget og påvirke gebyrnivået eller kombineres med øvrige infrastrukturprosjekter.

I Ørland kommune ved søk på «asfalt» i tekstkolonne er det bokført om lag 5,4 mnok i perioden 2011-2018. Leverandører som dukker opp i søket er i hovedsak:

- Bjørn Norset AS med ca 2,7 mnok
- Kolo Veidekke AS med ca 2,3 mnok

For Bjugn kommune og Barset er det ikke mulig å foreta samme søk. Ser vi på samme eller lignende leverandører, finner vi noen leverandører som kan ha levert samme arbeider knyttet til asfaltering (kommer ikke frem i teksten), men omfanget er vesentlig lavere. For Bjugn:

- Veidekke Industrier AS – ca. 0,4 mnok

Ingen spesifikke leverandører identifisert for Barset.

Regnskapsbilagene i perioden fra Ørland kommune er langt mer informative enn Bjugn kommune og Barset, da posteringer 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.

5.3.2 Vurdering

Ørland

Utgifter ført i investeringsregnskapet harmonerer med hovedplan for avløp og vannmiljø i perioden 2014-2024.

Ved gjennomføring av våre detaljkontroller har vi fått fremlagt dokumentasjon knyttet til underbilag til faktura, oversikt over kjøretøy knyttet VA-område og kontrakter til prosjekter som kan underbygge vurderinger på skille mellom drift og investering generelt og spesifikt mot utgifter knyttet til VA.

I tillegg savner vi øvrig dokumentasjon eller informasjon om etablert praksis som sikrer at utgiftene til VA tilhører sine respektive områder utover attestering og bokføring av inngående faktura. Det bør foreligge periodiske analyser- og kontroller av prosjekter.

6. Regelverk og veien videre

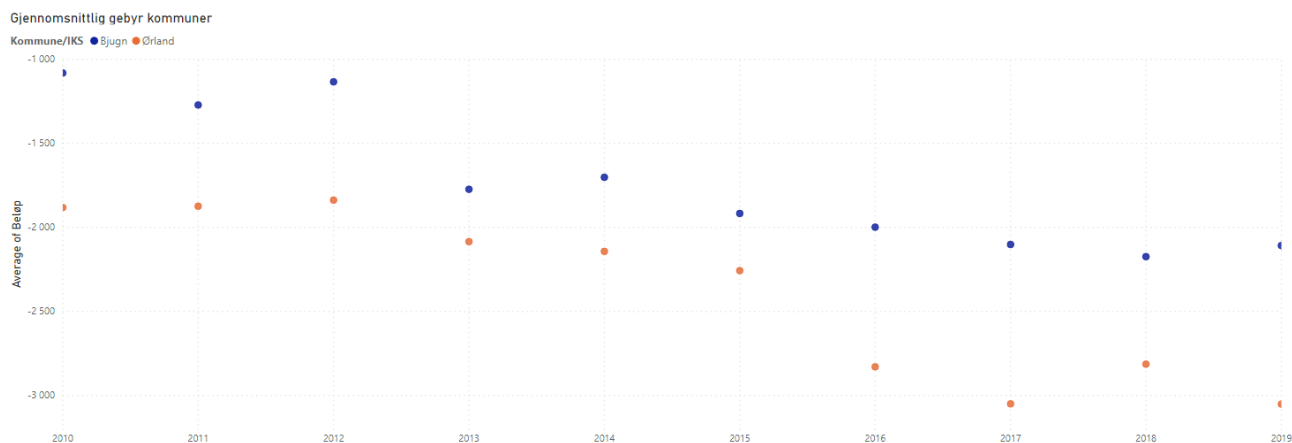
6.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende punkt:

- 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**

6.2 Hensiktsmessighet fast og variabel del

6.2.1 Datagrunnlag



Tabellen over viser en oversikt over inntekter i Bjugn- og Ørland kommune i perioden 2010-2019.

Gebyrnivået ligger i snitt på et litt høyere nivå i Ørland kommune sammenlignet med Bjugn kommune jf. plottet som fremkommer under og viser årlig gjennomsnittlig beløp som er bokført for vann- og avløpssektoren i perioden 2010-2019.

Prisliste

Ørland kommune

Tilknytningsgebyr/engangsgebyr

Prisfastsettelsen av tilknytningsgebyr for vann- og avløp har tilnærmet lik prosentvis utvikling i perioden 2010-2019.

Ørland har hatt en prisøkning stort sett alle årene på mellom ca 3 % og 7%. Størst prosentvis økning forekommer i 2018. Bokført tilknytningsgebyr er på et vesentlig høyere nivå fra og med 2016. I perioden fra 2012 til 2015 varierer bokførte tilknytningsavgifter mellom 1,2 mnok til 1,6 mnok. I 2017 er det bokført om lag 5,6 mnok mens i 2018 ligger det på 0,6 mnok. Det store spriket skyldes at det er bokført årsgebyrer knyttet til forbruk av vann- og avløp til Grøntvedt Næringsbygg AS på 3,32 mnok eks. mva, som er kreditert i 2018 og videre ompostert til korrekt konto. I 2019 er totale bokført tilknytningsavgifter mer lik historiske tall med 1,44 mnok.

Årsgebyr

Ørland kommune har i perioden endret oppsettet på fastsettelse av årsgebyr ved innføring av en fast og variabel del. Dette ble gjort fra og med 2013 og ligner fra dette tidspunktet mer på prisstrukturen som Bjugn har benyttet i hele perioden. De største endringene i prisene for årsgebyrene for Ørland kommune forekommer i 2017 og 2018.

Årsgebyrene for den faste delen tilknyttet hytte- og fritidsbolig er redusert med 21% (vann) og 34% (avløp) i perioden mellom 2013 og 2014. I kr utgjør dette henholdsvis en nedgang på 369 kr til og 418 kr innenfor gebyrets faste del på vann og avløp. Gebyrene er satt ned fra 1880 kr til 1511 kr på vann, og fra 1660 kr til 1242 kr på avløp. Gebyrene ligger da på et lavere nivå enn i Bjugn som har en relativt flat utvikling gebyrene frem til 2016. Tilknytningsgebyrene ligger riktignok på et høyere nivå i Ørland kommune for hytte- og fritidsbolig. Kobler vi dette mot plottet over som viser gjennomsnittlig gebyr for kommunene påvirker ikke endringene gebyrnivået i nevneverdig grad.

For andre virksomheter med innlagt vann og vannuttak varierer prisene noe mer enkelte av årene på avløp. I 2016 er det foretatt en justering av gebyrene mellom kategoriene. Gebyrer tilknyttet fast del for virksomheter med årsforbruk opp til 1000 m³ er redusert med 21% (-570 kr) fra 2015 til 2016. Til gjengjeld er gebyrer tilknyttet fast del for virksomheter med årsforbruk opp til 10 000 m³ økt med 22% (740kr). Ser vi på endringen opp mot plottet som viser gjennomsnittlige gebyrer for kommunene, ser vi en økning i gebyrnivået for Ørland i denne perioden. Bokførte tilknytningsgebyrer er også økende sammenlignet tidligere år og viser en økning fra 1,2 mnok i 2015 til 2,35 mnok i 2016. Økningen i bokført tilknyter desto større fra og med 2017

Den variable delen er innført i 2013 og øker fra kr 13 til 17,70 i perioden frem til 2019 for vann. På avløp øker denne fra kr 10 i 2013 til 13,30 i 2019. I 2015 og 2016 foretas det ikke justering av prisen. Økningene i perioden er generelt på et høyere nivå enn Bjugn og mer ujevn, det vil si den prosentvise økningen i den variable delen er ikke helt lik den prosentvise økningen i gebyrenes faste del.

Bjugn kommune

Tilknytningsgebyr/engangsgebyr

Bjugn har hatt flat prisstruktur (samme pris) fra 2010 til 2016 på vannområdet, mens det har vært noen justeringer på avløp i samme periode, henholdsvis i 2011 og 2013 med 4% og 7%. Prisendringene gjelder også for årsgebyrene. Dette sammenfaller bra med plottet over som viser en økning i gjennomsnittlige gebyrinntekter for kommunen. Hovedvekten av prisjusteringer knyttet til tilknytningsgebyrene er omtrent lik for alle hovedgruppene med størst økning i 2017 på henholdsvis 9% på vann- og avløp.

Årsgebyr

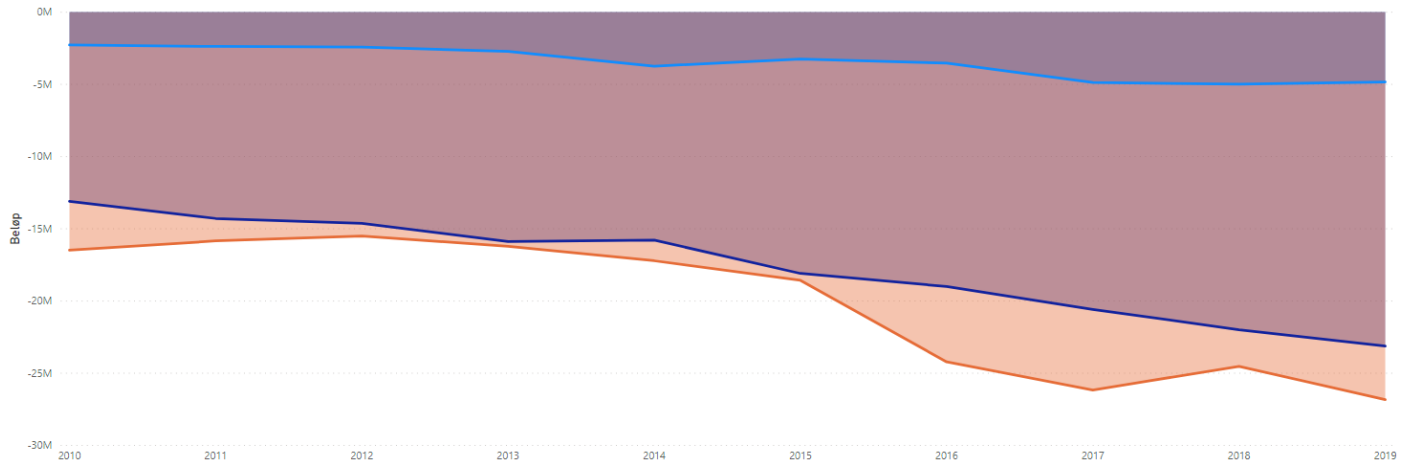
Gebyrer for fast del for Bjugn knyttet til vann har en flat utvikling frem til 2016 og øker med om lag 3-4% frem til 2019 for alle «hovedgruppene» innenfor vann- og avløp, med unntak av endringene i gebyrene på avløpssiden i 2011 og 2013. Den samme utviklingen fremkommer også i fastsetting av den variable delen av gebyrene.

Den variable delen av gebyret er justert i takt med endringene i gebyrene for den faste delen på vann- og avløp. For vann øker prisen fra kr 11 i 2010 til 12,3 i 2019. For avløp øker prisen fra kr 9 i 2010 til 11,44 i perioden. Økningen i den variable delen er generelt lavere enn i Ørland kommune.

Sammenligning bokførte inntekter

Inntekter pr år fordelt på IKS/Kommune

Kommune/IKS ● Barset ● Bjugn ● Ørland



Gjennsnitt bokførte beløp og totalbeløp på vann og avløp Ørland kommune

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Konto - kontonavn	Average of Beløp	Beløp	Average of Beløp	Beløp	Average of Beløp	Beløp
16200 - Annet avg.fritt salg						
Avløpsnett / innsamling av avløpsvann			-4 050,00	-4 050,00		
16400 - Eiendomsavgifter						
Avløpsnett / innsamling av avløpsvann	-1 848,37	-16 103 008,23	-1 816,85	-14 474 827,69	-1 699,65	-14 025 530,92
Distribusjon av vann	-1 934,51	-6 027 941,97	-1 672,12	-4 787 285,70	-1 649,10	-4 906 074,33
Tømming av slamavskillere, septiktanker o.l.	-1 800,60	-10 070 746,26	-1 882,25	-9 605 141,99	-1 711,87	-9 031 826,19
16401 - Tilknytningsavgifter						
Avløpsnett / innsamling av avløpsvann	-7 636,57	-274 916,48	-7 742,36	-588 419,48	-10 396,92	-1 247 630,04
Distribusjon av vann	-6 898,35	-96 576,84	-6 909,52	-283 290,26	-10 636,98	-765 862,88
16500 - Diverse avgiftspliktig salg						
Avløpsnett / innsamling av avløpsvann	-3 006,64	-6 013,28	-17 396,18	-104 377,10	-7 349,45	-146 989,08
Distribusjon av vann					-10 535,08	-115 885,88
Tømming av slamavskillere, septiktanker o.l.	-3 006,64	-6 013,28	-5 687,40	-22 749,60	-3 455,91	-31 103,20
16509 - Periodisering - avg.pl. salg, netto						
Tømming av slamavskillere, septiktanker o.l.	-82 400,00	-82 400,00	82 400,00	82 400,00		
Total	-1 881,65	-16 466 337,99	-1 873,94	-15 085 224,27	-1 837,75	-15 424 200,04

Gjennsnitt bokførte beløp og totalbeløp på vann og avløp Bjugn kommune

År	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Konto - kontonavn	Average of Beløp	Beløp	Average of Beløp	Beløp	Average of Beløp	Beløp
16200 - Annet avg.fritt salg						
Distribusjon av vann					-680,00	-680,00
16400 - Eiendomsavgifter						
Avløpsrensing	417,11	3 754,00	-138 066,33	-1 104 530,60	-212 688,98	-1 063 444,90
Distribusjon av vann	0,00	0,00	-138 066,33	-1 104 530,60	-212 688,98	-1 063 444,90
Tømming av slamavskillere, septiktanker o.l.	0,00	0,00	-138 066,33	-1 104 530,60	-212 688,98	-1 063 444,90
16401 - Tilknytningsavgifter						
Avløpsnett / innsamling av avløpsvann	-18 854,71	-1 093 573,10	-11 732,03	-750 849,70	-8 757,03	-455 365,30
Distribusjon av vann	-23 212,70	-510 679,50	-16 208,93	-307 969,60	-10 265,26	-174 509,50
16402 - Årsavgifter VAR						
Avløpsnett / innsamling av avløpsvann	972 268,11	-15 889 072,43				
Distribusjon av vann	132 940,87	-3 132 940,87				
Tømming av slamavskillere, septiktanker o.l.	089 306,40	-10 089 306,40				
16500 - Diverse avgiftspliktig salg						
Avløpsnett / innsamling av avløpsvann	-108,47	-1 010 163,00	-1 817,07	-17 142 267,94	-1 957,98	-19 060 896,88
Distribusjon av vann	0,00	0,00	-1 663,70	-3 287 462,15	-1 686,53	-3 496 176,62
Avløpsrensing	0,00	0,00				
Distribusjon av vann	-190,31	-1 010 163,00	-2 071,44	-11 136 068,14	-2 319,13	-12 787 676,66
Tømming av slamavskillere, septiktanker o.l.	0,00	0,00	-1 305,83	-2 718 737,65	-1 292,85	-2 777 043,60
Total	-1 916,99	-17 989 054,53	-1 998,49	-18 997 648,24	-2 101,69	-20 579 707,08

6.2.2 Vurdering

Oversikten over viser utviklingen i inntektene til Barset, Bjugn kommune og Ørland kommune. Det er tydelig at både Bjugn kommune og Barset har hatt en jevnere utvikling inntektene sammenlignet med

Ørland. Investeringene er riktignok også høyere i Ørland kommune fra 2016 til 2019. I tillegg gir større prisøkninger i gebyrene Ørland kommune samt reduserte inntekter fra Grøntvedt i form kreditnota i 2018 en mer ujevn utvikling.

Inntekter til **tilknytningsavgifter** er på et litt høyere nivå i Ørland kommune enn i Bjugn kommune. (Se konto 16401 for begge kommuner). Fra 2016 er gjennomsnittlig bokførte beløp på tilknytningsavgifter en god del høyere i Ørland sammenlignet med Bjugn, foruten i 2018. Det foreligger en kreditnota jf. bilagsnummer 41805481 den 28.09.2018 på forbruk vann og avløp for 2017 på totalt 3,32 mnok eks. mva som knyttes til Grøntvedt. Denne er ompostert til avgifter senere i 2018. I 2017 er det fakturert for dette under konto for tilknytningsavgifter.

Avgifter **Ørland** jf. konto 16400: Avløpsnett og distribusjon av vann er økende i perioden, med noen perioder med en liten reduksjon etterfulgt av en økning året etter. Tømming av slam ligger på et relativt stabilt nivå fra 2010 -2017 mellom kr 80 000 - 90 000, men i 2018 og 2019 er det nesten en dobling i gjennomsnittlig bokførte beløp.

Avgifter **Bjugn** jf. konto 16500: Avløpsnett inkl. avløpsrensing ligger på et relativt stabilt nivå fra 2013 på mellom 1638 til 1828 i snitt. I årene før har nivået vært noe høyere (om lag 1730 til 2 294). Distribusjon av vann har i perioden 2010 til 2019 økt fra om lag 1 200 til 2 200 i snitt.

Generelt ligger gjennomsnittlige bokførte tilknytningsavgifter, vann og avløpsavgifter for Bjugn kommune på et lavere nivå enn Ørland kommune. Ørland kommune har for 2020 differensiert den faste delen av gebyret for andre bygninger enn boliger, og hytter/fritidshus i tre klasser etter forbruk. Den variable delen av gebyret er lik for alle bygninger med måler.

Sammenligning av gebyrnivåene i Bjugn og Ørland kommune for 2019 viser at begge kommunene har lavere gebyr enn andre kommuner i samme kostragruppe og i fylket på kommunalt avløp, mens gebyrene er høyere for vannforsyning.

Nøkkeltall	-	Enhet	Bjugn	Ørland	Averøy	Frøya	Hitra	Kostra- gruppe 03	Trøndelag Fylke
Kommunalt avløp			2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019
Selvkostgrad (prosent)		prosent	100	100	100	100	100	98	97
Årsgebyr avløpstjenesten ekskl. mva. (kr)	for -	kr	3 592	3 584	3 653	3 792	3 400	3 908	4 140
Andel kommunalt spillvannsnett, gjennomsnitt for siste tre år (prosent)	forny et	prosent	..	0,41	..	..	..	..	0,60
Andel tilknyttet rensekrav (prosent)	innbyggere anlegg der er oppfylt	prosent	5,50	29,30	84,10	100,00	17,60	..	73,70

Nøkkel tall - Vannforsyning	Enhet	Bjugn	Ørland	Averøy	Frøya	Hitra	Kostra- gruppe 03	Trøndelag Fylke
		2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019
Selvkostgrad (prosent)	prosent	100	100	100	95	100	99	97
Årsgebyr for vannforsyning - ekskl. mva. (kr)	kr	3 768	4 578	5 091	4 029	3 791	3 722	3 717
Andel fornyet kommunalt ledningsnett, gjennomsnitt for siste tre år (prosent)	prosent	0,80	1,11	0,52	1,16	1,44	..	0,59
Andel av total kommunal vannleveranse til lekkasje (prosent)	prosent	..	..	20,00	16,00	14,30	..	24,10

Den faste delen av gebyret skal dekke de kostnadene som ikke er avhengig av forbruk, og regnes vanligvis ut som en andel av kapitalkostnader (avskrivning og kalkulatorisk rente) i totale kostnader. Den faste delen av årsgebyret bør ikke hindre den enkelte abonnent i å kunne påvirke eget årsgebyr gjennom å regulere vannforbruket. Ved ressursknapphet kan kommunen vurdere å fastsette gebyret på grunnlag av forbruk alene, det vil si at gebyret bare er basert på en forbruksavhengig variabel del. Samtidig anbefales det at abonnementsgebyret ikke overstiger 50 % av årsgebyrinntektene. Dette for å fremme vannsparing.

Det er mulig å differensiere den faste delen av gebyret slik at eiendommer som legger større beslag på produksjons- og distribusjonskapasiteten enn en normal husholdning betaler en forholdsmessig større andel av tjenestens kapitalkostnader. Som eksempel kan boligeiendom, herunder fritidsbolig og borettslag/sameie betale abonnementsgebyr som en fast sats per boenhet, mens nærings- og kombinasjonseiendommer kan betale abonnementsgebyr etter kategorier basert på største historiske vannforbruk eller etter dimensjon på vanninntaksledningen til eiendommen.

6.3 Regelendringer underveis i perioden

6.3.1 Datagrunnlag

Regelverket som ligger til grunn for selvkost har vært gjenstand for relativt få og mindre endringer i perioden som denne rapporten tar for seg, 2010 – 2019. Det er i all hovedsak retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester som er endret i den aktuelle perioden. Det har imidlertid i 2020 skjedd en rekke endringer i regelverket som vi kort vil gjøre rede for.

Særlovgivning

Hjemmelen til å ta gebyrer til selvkost, hvilke tjenester som kan gebyrbelegges og hvordan gebyrene skal fastsettes for den enkelte gebyrpliktige er regulert i særlov.

Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg⁵ gir i § 3 kommunen hjemmelsgrunnlag for å kreve vann- og avløpsgebyr fra eiere av eiendommer med tilknytning til kommunal vann- og avløpsledning. Loven setter ikke krav til at gebyrene må dekke alle kommunens kostnader.

⁵ Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg av 16. mars 2012 nr. 12

Forurensningsforskriften⁶ avgrensner i § 16-1 første ledd hvilke kostnader vann- og avløpsgebyret kan dekke (selvkostbestemmelsen).

Etter lov om kommunale vass- og avløpsanlegg⁷ § 5 fastsetter kommunen de årlige gebyrene i forskrift. Av dette følger at det kun er kommunestyret som kan fastsette gebyrene. Myndigheten kan ikke delegeres til interkommunale selskap, selv om disse får overført ansvaret for å produsere og levere vann- og avløpstjenestene til abonnentene.

Ny kommunelov 2020

Stortinget vedtok i juni 2018 ny lov om kommuner og fylkeskommuner. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) nr. 83 trådte i kraft delvis med virkning fra det konstituerende møtet etter kommunevalget høsten 2019, og delvis fra 1. januar 2020. Kommuneloven fra 1992 inneholdt ingen bestemmelser knyttet til selvkost. I den nye loven er bestemmelsene knyttet til selvkost blitt lovfestet og tatt inn i et eget kapittel 15. § 15-1 fastsetter hvordan kommunens samlede selvkost for den gebyrpliktige tjenesten skal beregnes (hvilke prinsipper og metoder kostnadsberegningen skal bygge på). § 15-2 regulerer hvordan feil i selvkostberegningen, og hvordan overskudd og underskudd i selvkostregnskapet, skal håndteres.

Retningslinjer

Man så i 1990 et behov for å avklare selvkostprinsippet og å sikre lik praksis i kommunene, jf. St.prp. nr. 100 (1989-1990) Om kommuneøkonomien 1991 mv. Det ble etablert en arbeidsgruppe mellom berørte departementer under ledelse av Kommunal- og regionaldepartementet. Arbeidsgruppen avga rapport i 1992 med forslag til hovedprinsipper for beregning av selvkost. Kommunal- og regionaldepartementet fulgte opp tilrådingene fra arbeidsgruppen, og tok initiativ til å utarbeide retningslinjer i samarbeid med berørte departementer. For å bidra til at nivået på brukerbetalingen kunne fastsettes ut fra like prinsipper mellom kommunene og mellom betalingstjenestene, utarbeidet daværende Kommunal- og administrasjonsdepartementet i 1996 rundskriv H-2095 som gav nærmere retningslinjer for beregningen av selvkost. Retningslinjene skulle angi en økonomifaglig standard for hvordan selvkost skulle beregnes og hvordan selvkostprinsippet skulle praktiseres i tråd med reglene i særlovgivningen. Retningslinjene har blitt oppdatert i flere omganger, sist i 2014, og utfyller reglene om brukerbetaling i særlovgivningen. Retningslinjene for beregning av selvkost er imidlertid ikke rettslig bindende for kommunene. Å avvike fra retningslinjene er dermed ikke ensbetydende med å bryte lov eller forskrift på det aktuelle området.

Formålet med retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale tjenester er å gi veiledning til utmålingen av gebyrer for den enkelte betalingstjenesten. Retningslinjene utfyller dermed reglene om brukerbetaling i særlovgivningen. Retningslinjene har tjent som en tolkningsfaktor og har i stor grad bidratt til å utvikle en ensartet praksis på selvkostområdene. Selvkostprinsippet nærmere innhold beror på en tolkning av lover og forskrifter for de ulike tjenesteområdene. I motsetning til lover og forskrifter som pålegger kommunene bestemte plikter, er retningslinjene for beregning av selvkost ikke rettslig bindende overfor kommunene.

Rundskriv H-2140 fra 2003

Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, H-2140, ble utgitt januar 2003. Kommunal- og regionaldepartementet har utgitt rundskriv H-2140 med veiledende retningslinjer for å bidra til at kommunale gebyrer baseres på et felles metodisk grunnlag. Rundskrivet var imidlertid ikke en forskrift, og således ikke bindende for kommunene, men ble utarbeidet på bakgrunn av et ønske om en likere praksis mellom kommunene. Hovedprinsippet i retningslinjene fra 1996 ble i hovedsak videreført:

⁶ Forurensningsforskriften av 1. juni 2004

⁷ Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg av 16. mars 2012 nr. 12

- selvkost er den totale kostnadsøkningen som en kommune/selskap har ved å produsere tjenesten.
- kommunen/selskapet skal kunne få tilbake de utlegg den opprinnelig hadde ved anskaffelsen, samt bli kompensert for den kapitalen som har blitt bundet opp ved anskaffelsen.
- en generasjon brukere skal ikke subsidiere eller bli subsidiert av neste generasjon.
- selvkost skal være uavhengig av hvordan anskaffelsene faktisk har blitt finansiert.

Rundskriv H-3/14 fra 2015

Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeidet i 2014 nye retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester. Retningslinjene i rundskriv H-2140 fra 2003 ble erstattet med nytt rundskriv H-3/14. Retningslinjene baserte seg på de samme hovedprinsippene som tidligere, men med noen endringer:

- kalkylerenten ble endret for å bedre samsvare med kommunens faktiske rentebetingelser og satt til 5-årig swaprente tillagt ½ prosentpoeng.
- tomteknader kunne tas inn i selvkostkalkylen.
- tydeligere retningslinjer for tidshorisont for bruk av fond.
- Dokumentasjonsplikt ble presisert.
- for de tilfeller der selvkosttjenesten var lagt ut i et selskap, ble det presisert at selvkostfondet ikke nødvendigvis måtte ligge i kommunen, det kunne også ligge i selskapet. Kommunen vil imidlertid uansett ha det overordnede ansvaret for det vedtatte gebyrnivået og for at selvkost er korrekt beregnet.
- Lovfortolkninger fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet innarbeidet.

Retningslinjene i rundskriv H-3/14 ble i november 2020 erstattet med ny veileder til selvkostforskriften.

Forskrift

Ny forskrift 2020

I 2020 er retningslinjene tatt inn i forskrift til kommuneloven. Forskrift nr. 1731 om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften) ble vedtatt 11. desember 2019 og trådte i kraft fra og med 1. januar 2020. Forskriften utfyller bestemmelsens i kommuneloven § 15-1. Retningslinjene er i all hovedsak videreført i forskrift uten vesentlig endringer, men med noen nye løsninger:

- investeringskostnadene skal som hovedregel fordeles over den tiden investeringene forventes å være i bruk, men kan fortsatt også fordeles over den regnskapsmessige avskrivningstiden, jf. forskriften § 5 tredje ledd.
- kostnader til administrativ ledelse, folkevalgte organer etter kommuneloven § 5-1 eller eierorganer skal ikke inngå i selvkost, jf. forskriften § 4 tredje ledd.
- hvis det gjort en feil i beregningen som medfører at samlet selvkost har blitt for lavt, skal feilen ikke tas inn som en kostnad i selvkost, jf. forskriften § 7 andre ledd.

Veileder

Ny veileder 2020

Det er i forbindelse med ikrafttredelse av ny selvkostforskrift i 2020 utarbeidet en veileder. Veilederen inneholder Kommunal- og moderniseringsdepartementets forklaringer til de enkelte bestemmelsene i selvkostforskriften og erstatter de tidligere retningslinjene i rundskriv H-3/14.

6.3.2 Vurdering

Begge kommunene har ført selvkostfond i henhold til rettledningen. Ørland kommune har endret inndelingen av årsgebyret til en fast og variabel del fra 2013. Bjugn kommune har hatt todelt årsgebyr i hele perioden.

6.4 Veien videre – etterkalkyle

6.4.1 Datagrunnlag

Foreløpig etterkalkyle for 2020 viser følgende sammenhenger:

	Etterkalkyle 2020	Prisbok 2020 (eks. mva)
Vann		
Forbruksgebyr	14,16	14,16
Abonnementsgebyr	1 320,00	1 320,00
Selvkostfond 1.1.	1 919 690,00	
Selvkostfond 31.12	3 288 068,00	
Avløp - tilkoblet komm. Renseanlegg		
Forbruksgebyr	10,40	10,40
Abonnementsgebyr	1 280,00	1 280,00
Selvkostfond 1.1.	4 578 223,00	
Selvkostfond 31.12	3 562 727,00	

6.4.2 Vurdering

Etterkalkylen 2020 viser ingen avvik mot prisbok 2020. I etterkalkylen fra Momentum er det noen mindre avvik mellom grunnlagene fra anleggsoversikten og i etterkalkylen, se markeringer med rød og blå penn i margin. Kommunen må avstemme anleggsoversikten med regnskapet.

Det er også en forutsetning for riktig etterkalkyle, at fordelingsnøkklene på indirekte kostnader er vurdert i forhold til faktisk bruk og at alle kostnader som kan defineres som indirekte er hensyntatt.

2020 Etterkalkyle selvkost	Vann	Avløp
Gebyrinntekter	36 009 213	13 153 234
Øvrige driftsinntekter	97 126	0
Driftsinntekter	36 106 339	13 153 234
Direkte driftsutgifter	23 069 348	8 858 810
Avskrivningskostnad	7 731 136	3 793 357
Kalkulatorisk rente (1,39 %)	2 970 094	839 371
Indirekte netto driftsutgifter	997 391	731 480
Indirekte avskrivningskostnad	5 747	1 841
Indirekte kalkulatorisk rente (1,39 %)	189	61

Avskrivninger 2020	Vann	Avløp
5 års levetid	-5 747	-1 841
10 års levetid	0	0
20 års levetid	-2 893 377	-2 984 708
40 års levetid	-4 824 810	-808 649
50 års levetid	-12 948	0
Avskrivninger 2020	-7 736 882	-3 795 198

Kalkulatorisk rente 2020	Vann	Avløp
5 års levetid	189	61
10 års levetid	8 988	0
20 års levetid	519 091	508 432
40 års levetid	2 433 653	330 939
50 års levetid	8 362	0
Kalkulatorisk rente 2020	2 970 283	839 432

7. Konklusjon og anbefalinger

Vann- og avløpstjenestene skal finansieres gjennom selvkostprinsippet. Selvkost er definert som den totale kostnadsøkningen en kommune eller et selskap har ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste. Denne kostnadsøkningen kan omfatte flere forhold – både hvilke type aktiviteter som regnes inn og omfanget av aktiviteter/ressurser (kostnadseffektivitet). Ved beregning av selvkostgebyr må sørge for at det kun er kostnader knyttet til å produsere den faktiske tjenesten som blir beregnet inn i gebyret. Dette innebærer blant annet en beregning både av direkte kostnader og indirekte kostnader (for eksempel andel av administrative ressurser, materiell, infrastruktur o.l.).

Konklusjon

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

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

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

Oppdragsgiver har lest rapporten og har ingen tilleggskommentarer.

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som revisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra Kommunaloven, Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer, Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg og Forurensningsforskriften. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema hvor det er relevant.

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova). LOV-2018-06-22-83
- Klima- og miljødepartementet: Lov om kommunale vass- og avlaupsanlegg (vass- og avlaupsanlegglova). LOV-2012-03-16-12
- Klima- og miljødepartementet: Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften). FOR-2019-11-29-1615
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer. FOR-2019-12-11-1731

Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester*, Rundskriv H-3/14, 2014.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Veileder til selvkostforskriften*, H-2465, november 2020

Dokumenter fra kommunen

- Selvkostregnskap 2010 – 2019 for Ørland kommune og Bjugn kommune
- Prisliste/gebyr 2010 – 2019 for Ørland kommune og Bjugn kommune
- Lokale forskrifter om vann- og avløpsgebyr
- Hovedbok 2010 – 2019 for Ørland kommune, Bjugn kommune og Barset Felleskommunale Vannverk IKS
- Årsregnskap 2010-2019 Barset Felleskommunale Vannverk IKS
- Ørland kommune – budsjett og økonomiplan 2015 - 2018
- Avtale om leie av næringslokaler mellom Bjugn kommune og Barset Felleskommunale Vannverk IKS av 04.01.2018
- Selskapsavtale for Barset Felleskommunale Vannverk IKS
- Avtale mellom kommunene Bjugn og Ørland og Barset Felleskommunale Vannverk IKS om leie av driftstjenester og administrative tjenester av 12.09.2010
- Avtale mellom kommunene Bjugn og Ørland og Barset Felleskommunale Vannverk IKS om leie av driftstjenester og administrative tjenester av 20.06.2012
- Avtale mellom kommunene Bjugn og Ørland og Barset Felleskommunale Vannverk IKS (BFV IKS) om leie av driftstjenester/-personell og administrative tjenester av 04.01.2018

Andre kilder

- Kommunalbanken (www.kommunalbanken.no)



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2019 Deloitte AS