

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

INDRE ØSTFOLD KOMMUNE

15.1.2020

Gebyrer på vann- og avløpsområdet

Innhold

1	Forord og prosjektmandat	2
2	Sammendrag	3
3	Gjennomføring av prosjektet	5
	3.1 Problemstillinger og avgrensninger	5
	3.2 Revisjonskriterier	6
	3.3 Revisjonsmetoder.....	6
4	Rutiner for beregning av selvkostgebyrer	8
	4.1 Revisjonskriterier	8
	4.2 Revisjonens undersøkelse	8
	4.3 Revisjonens vurderinger.....	20
	4.4 Revisjonens konklusjon og anbefalinger	23
5	Indirekte kostnader	24
	5.1 Revisjonskriterier	24
	5.2 Revisjonens undersøkelse	24
	5.3 Revisjonens vurderinger.....	28
	5.4 Revisjonens konklusjon og anbefalinger	29
6	Forvaltning av VA-området	30
	6.1 Revisjonskriterier	30
	6.2 Revisjonens undersøkelse	30
	6.3 Revisjonens vurderinger.....	42
	6.4 Revisjonens konklusjon og anbefalinger	44
7	Rådmannens/ kommunedirektørens uttalelse	45
8	Kildehenvisninger	46
9	Vedlegg	49
	9.1 Vedlegg 1 Utledning av revisjonskriterier	49
	9.2 Vedlegg 2 Etterkalkyler 2018 og 2019	57

1 Forord og prosjektmandat

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven¹ utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund (NKRF). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom hva som er innsamlet data og hva som er revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger², vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Prosjektet er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt kommunestyret i Indre Østfold kommune 20.5.2020 sak 49/20. Prosjektplan for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt i kontrollutvalgets møte 24.8.2020. Planen ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag. Vi gjennomførte et oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at administrasjonens innspill ble tatt hensyn til i utformingen av prosjektet.

Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget. Prosjektet er gjennomført etter vedtatt prosjektbeskrivelse i tidsrommet oktober - november 2020. Rapportens faktaopplysninger er verifisert av kommunens kontaktperson.

Vi har kvalitetssikret faktagrunnlaget underveis gjennom verifisering av gjennomført intervju. I tillegg er rapportens faktaopplysninger i sin helhet er verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt høringsmøte med administrasjonen 7.1.2021 der rapporten ble gjennomgått i sin helhet og kommunen hadde muligheter til å gi innspill og kommentarer til fakta. I etterkant av møtet er rapporten sendt på offisiell høring til kommunen. Rådmannens uttalelse fremgår av kapittel 7.

Prosjektet er gjennomført av revisorene Svend-Harald Klavestad og Madeleine Strandin. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre prosjektet.

Revisor vil takke kontaktperson og andre som har deltatt i prosjektet, for konstruktivt samarbeid i forbindelse med prosjektarbeidet.

Østre Viken Kommunerevisjon IKS
Rolvøy 15.1.2021

Jolanta Betker
Oppdragsansvarlig revisor

Svend-Harald Klavestad
Regnskapsrevisor

Madeleine Strandin
Regnskapsrevisor

¹ Kommunelovens kapittel 23 jfr. § 23-3, samt kapittel 24, jfr. § 24-2.

² Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

2 Sammendrag

Østre Viken kommunerevisjon fikk i oppdrag å gjennomføre forvaltningsrevisjon av «Gebyrer på vann og avløpsområdet».

Kommunen skal sikre at beregning av gebyrer på selvkostområder er i henhold til gjeldende regelverk. Vi har undersøkt om kommunens rutiner sikrer korrekt beregning av selvkostgebyrer. Videre har vi undersøkt om kommunen har, i budsjettarbeidet, tatt hensyn til behovet for nødvendige investeringer og hvordan selvkost for vann og avløp ble håndtert i forbindelse med kommunesammenslåingen.

Fordelingen av indirekte kostnader kan medføre utfordringer. Vi har i den sammenheng undersøkt kommunens beregning av henførbare indirekte kostnader og sammenlignet praksis mellom ny kommune og gamle kommuner, samt undersøkt om praksis er i henhold til regelverket.

Videre har vi undersøkt om de tidligere kommunene har sørget for god forvaltning av VA-området.

Metodene som er benyttet i gjennomføringen av denne revisjonen er intervju med kontakt person, dokumentanalyse, regnskapsanalyse og gjennomgang av etterkalkyler utført i EnviDans selvkostverktøy³ «Momentum selvkost kommune». Vi har innhentet dokumenter vedrørende de sammenslåtte kommunene, Indre Østfold kommune samt AHSA IKS.

Fakta viser at de sammenslåtte kommunene har hatt gode rutiner for å sikre korrekt beregning og etterkalkyler for selvkost. Indre Østfold kommune har videreført rutinene og arbeidet med fastsettelse av budsjett for 2020 er basert på en grundig gjennomgang med konsulenten (EnviDan). Vi er av den oppfatning at kommunen har brukt korrekte tall i beslutningsgrunnet for fastsettelse av gebyrene for 2020 og benytter rutiner som i hovedsak sikrer riktig regnskapsføring til selvkostområdene.

Ved budsjettprosessen for 2019 startet kommunene arbeidet for å få tilnærmet like selvkostfond per innbygger. Revisjonens undersøkelse viser at kommunene har forsøkt å utjevne forskjeller, men at fondsmidler eller underskudd per innbygger varierer ved tidspunktet for sammenslåingen. Kommunene har dermed ikke klart å følge anbefalingene fra departementet på dette punktet.

Prosessen med å fastsette kommunens lokale forskrift om vann- og avløpsgebyrer ble startet tidlig og ble fastsatt på høsten 2019 med virkning fra 2020.

Informasjon og dialog med innbyggerne er en viktig demokratisk verdi og rettighet. Det er gitt informasjon gjennom digitale plattformer, media og utgivelse av kommunens informasjonsmagasin. Revisjonen vurderer dette som positivt. For enkelte abonnenter har størrelse på gebyr for vann og avløp variert stort fra 2019 til 2020. Revisjonen er usikre på om dette er tydelig nok formidlet til de berørte.

De sammenslåtte kommunene har i hovedsak beregnet og dokumentert de indirekte kostnadene ifølge gjeldende retningslinjer og egne rutiner. Budsjetterte indirekte kostnader for 2020 baserer seg på summen av indirekte kostnader for de sammenslåtte kommunene. Til summen ble det lagt til et beløp som skulle dekke opp for avvikende praksis i en av kommunene der indirekte kostnader ikke var synliggjort fullt ut. På den måten har kommunen synliggjort de henførbare indirekte kostnadene i budsjett for 2020.

³ EnviDan AS har utviklet et selvkostverktøy som kan benyttes på alle kommunale tjenester der det skal beregnes selvkost i henhold til Kommunal- og moderniseringsdepartementets retningslinjer.
<https://www.envidan.no/selvkost/kommune>

Kommunen arbeider med å finne hvilke indirekte kostnader som skal fordeles ut på selvkostområdene og på hvilken måte fordelingen skal skje. Revisjonen er av den oppfatning at det foreløpige oppsettet er hensiktsmessig og synliggjør fordeling av indirekte kostnader på en god måte. Etterkalkylen for 2020 vil gi et mer korrekt kostnadsbilde på den faktiske bruken av interntjenestene i 2020 fordelt ut på respektive vann og avløp.

Revisjonen finner at de tidligere kommunene delvis har sørget for god forvaltning av VA-området.

Våre undersøkelser viser at kommunenes investeringer på vannområdet beløpsmessig er på nivå med vedtatte hovedplaner. En av kommunene har hatt tilsyn og avvikene er lukket. Basert på mottatt informasjon har vi ingen indikasjoner på at forvaltningen på området har vært mangelfull.

På avløpsområdet er revisjonen derimot av den oppfatning at de tidligere kommunene ikke i stor nok grad har sørget for god forvaltning. Vi legger til grunn manglende hovedplaner, manglende koordinering og alvorlige avvik. Revisjonen finner det derfor positivt at kommunen har vedtatt planer og tiltak med hensikt for å bedre forvaltningen.

Revisjonen anbefaler at kommunen bør:

- vurdere å innarbeide kontroll av artsbruk i sin rutine for å sikre korrekt bokføring av drifts- og investeringsutgifter
- ferdigstille arbeidet med å etablere og dokumentere fordeling av henførbare interne tjenester til vann- og avløpsområdet og synliggjøre dette som indirekte kostnader
- videreføre arbeidet med risikoanalyser og bruke dem som grunnlag for planlegging
- sørge for å gjennomføre investeringer som sikrer en god forvaltning, herunder planlagte tiltak for lukking av avvik.

3 Gjennomføring av prosjektet

3.1 Problemstillinger og avgrensninger

1. *Er det etablert tilfredsstillende rutiner som sikrer korrekt beregning av selvkostgebyrer?*

Selvkost er det maksimale som kommunen kan kreve for sine tjenester og beregnes med utgangspunkt i faktiske kostnader. Dette gjelder både direkte og indirekte kostnader – inkludert kapitalkostnader, og kommunen må identifisere hvilke kostnader som er henførbare.

Revisjonen har undersøkt om kommunens rutiner sikrer at grunnlaget for beregning av selvkost er i henhold til gjeldende regelverk. Det er også undersøkt om kommunen, i budsjettarbeidet, har tatt hensyn til behovet for nødvendige investeringer for å sikre innbyggerne et godt vann og avløpssystem i årene som kommer. I undersøkelsen har revisjonen også belyst hvordan selvkost for vann og avløp ble håndtert i forbindelse med kommunesammenslåingen.

Avgrensning av undersøkelsen er gjort i forhold til antall år ettersom kommunen er sammenslått fra 1.1.2020. Etterkalkyler/selvkostregnskap er kontrollert av revisjonen i forbindelse med ordinær årsavslutning i de enkelte kommuner. Revisjonen har derfor sett det hensiktsmessig å se på rutiner for beregning av selvkost for kun årene 2018 og 2019 samt budsjett for 2020. Ved undersøkelse av fordeling av indirekte kostnader har revisjonen sett på praksis i 2019 i de sammenslåtte kommunene, samt budsjett for 2020 for Indre Østfold kommune.

Håndtering av selvkost, i det kommunalt eide selskapet AHSA IKS, er kontrollert i forbindelse med regnskapsrevisjon det enkelte år. Vi har derfor valgt å ikke foreta ytterligere gjennomgang på dette.

2. *Er indirekte kostnader beregnet i tråd med lov/forskrift og eventuelle egne rutiner?*

Fordelingen av indirekte kostnader kan medføre utfordringer. Vi har undersøkt om kommunen har beregnet henførbare indirekte kostnader til gebyrområdene korrekt. Videre har vi sammenlignet praksis mellom ny kommune og gamle kommuner knyttet til slike påslag, samt undersøkt om praksis er i henhold til regelverket.

For indirekte kostnader er det ikke undersøkt om fordelingsnøklenes størrelse er i samsvar med den faktiske bruken av interntjenestene som fordeles.

3. *Har de tidligere kommunene sørget for god forvaltning av VA-området?*

Under denne problemstillingen har vi undersøkt nærmere om det har bygd seg opp behov for investeringer i de enkelte kommuner på VA-områdene. Det har vært relevant å forholde seg til kommunene og AHSA IKS sine risikoanalyser, vedlikeholdsplaner, investeringsplaner samt budsjettvedtak og selvkostkalkyler.

Under problemstilling 3 er det ikke foretatt undersøkelser av om de konkrete tiltakene i handlingsplanene og saneringsplanene er iverksatt, men hvorvidt de beløpsmessig de har investert i tråd med planene.

3.2 Revisjonskriterier

I henhold til standard for forvaltningsrevisjon må revisor fastsette revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som blir brukt til å vurdere ulike sider av kommunens virksomhet og tjenester. Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

I denne rapporten er følgende kilder benyttet til å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-2018-06-22-83.
- Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg av 16.mars 2012 nr.12.
- Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften) FOR-2019-12-11-1731.
- Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) FOR-2004-06-01-931.
- Norsk Vann Rapport «Selvkostberegninger for VA-tjenestene produsert i kommuner og selskaper» - Veiledning fra Norsk Vann.
- Norsk Vann Rapport 210/2015 «Veiledning for praktisering av selvkost i vann- og avløpssektoren.
- H-3/14 «Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester».
- Kommunens eventuelle egne rutiner og retningslinjer.
- Regnskapsteori.

Utleddning av revisjonskriteriene fremgår i kapittel 9. Revisjonskriteriene er også oversendt til kommunen.

3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisjonens vurderinger og konklusjoner. I dette prosjektet har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I dette prosjektet er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervju med kontroller i økonomiavdelingen
- Gjennomgang av EnviDans selvkostverktøy «Momentum selvkost kommune», heretter kalt Momentum.

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området og fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 8.

Intervjuer

Det er gjennomført et intervju med kontroller i økonomiavdelingen, og referatet fra intervjuet er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, får lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i

overenstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser. Der vi konkluderer, vil alltid vurderingene bygge på skriftlig dokumentasjon eller informasjon fra flere kilder.

Gjennomgang av Momentum

Kommunens verktøy for håndtering av selvkost er gjennomgått for å kontrollere etterkalkyle (selvkost-regnskapene) for 2018 og 2019 i de sammenslåtte kommunene, og prognose (budsjett) 2020 for Indre Østfold kommune.

4 Rutiner for beregning av selvkostgebyrer

Problemstilling 1: Er det etablert tilfredsstillende rutiner som sikrer korrekt beregning av selvkostgebyrer?

4.1 Revisjonskriterier

Utleddning av revisjonskriteriene følger av vedlegg 9.1. Nedenfor er kriteriene punktvis oppsummert.

Selvkost er den totale kostnadsøkningen en kommune eller et selskap påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste. Det er tre typer kostnader som skal inngå i selvkostkalkylen:

- Direkte kostnader
 - Henførbare indirekte kostnader (tilleggsytelser/støttefunksjoner)
 - Kapitalkostnader (både direkte og indirekte)
-
- Kommunen bør ha rutiner som sikrer at vann- og avløpsgebyrer ikke overstiger kommunens selvkost.
 - Før kommunen fatter vedtak om gebyrenes størrelse, skal det foreligge et overslag over kommunens antatte direkte og indirekte kostnader for de nærmeste tre til fem årene.
 - Kommunen bør sørge for drifts- og investeringsutgifter bokføres i henhold til kommunale regnskapsstandarder.
 - Kommunen må foreta en etterkalkyle for å føre kontroll med at gebyrene ikke overstiger kommunens selvkost.
 - Kommunen bør håndtere over- og underskudd ved bruk av og avsetning til bundne driftsfond.
 - Kommunen skal gi opplysninger om beregninger og resultat av gebyrfinansierte selvkosttjenester i note til regnskapet.
 - Kommunen bør dokumentere hvordan selvkost er håndtert ved kommunesammenslåingen.
 - Kommunen bør ha informert innbyggerne om kommunale gebyrer ved kommunesammenslåingen.

4.2 Revisjonens undersøkelse

Kommunens håndtering av vann- og avløpsgebyrer

Indre Østfold kommune bruker det digitale verktøyet Momentum selvkost. Det er et system for beregning av selvkost som blant annet består av følgende elementer:

- Direkte regnskapsposter (lastes inn fra regnskapet)
- Anleggsregister (for beregning av kapitalkostnader)
- Indirekte regnskapsposter med tilhørende fordelingsnøkler
- Fremtidige investeringer
- Simuleringsmuligheter og valgmuligheter i forbindelse med fondsbruk
- Forslag til regnskapsføring av fond
- Presentasjoner og rapporter

EnviDan AS, heretter kalt konsulenten, drifter dette verktøyet og kommunen bruker konsulenten til å kvalitetssikre dataene i verktøyet. Dette gjelder både ved budsjettarbeid og for å foreta etterkalkyle på selvkostområdene i forbindelse med regnskapsavleggelse. Samtlige kommuner, med unntak av Spydeberg, har hatt tilsvarende ordning i flere år. Spydeberg kommune har brukt Momentum og konsulenten for etterkalkyle 2018 og frem til kommunesammenslåingen.

Kommunene har hatt to møter per år med konsulenten:

- et på høsten ved fastsettelse av gebyrer med bakgrunn i budsjett
- et på vinteren for å etterkalkulere med bakgrunn i regnskapstall.

Prosessen i budsjetteringsarbeidet har bestått i at kommunene fremskaffer dataene og sender de til konsulenten ca. en uke før avtalt møte. Kommunene har i forkant hatt gjennomgang av fremtidige investeringer. Detaljeringsgraden på investeringsbudsjettet har variert for de sammenslåtte kommunene. Konsulenten bearbeider tallene og setter tallene inn i verktøyet som er grunnlaget for møte med kommunene. Om konsulenten finner ulogiske koblinger i regnskapsmateriellet så blir dette drøftet med kommunene. Avvikene blir tatt hensyn til i prognosen, og eventuelle feil blir rettet i regnskapssystemet i ettertid. Grunnlaget blir sammenlignet med utviklingen i regnskapet året før, målt opp mot årets budsjett og eventuelt korrigert for store engangskostnader/-inntekter for å danne et best mulig grunnlag for å utarbeide prognose for neste år. Konsulenten bistår kommunene med å finne avgiftsnivået basert på de prognosene som ligger til grunn. Dette arbeidet foregår i hovedsak i september.

I forbindelse med budsjettarbeidet for Indre Østfold kommune 2020 har teknisk avdeling gjort investeringsanalyser for handlingsplanperioden, og de er lagt til grunn for investeringsbudsjettet. De fleste prosjektene i budsjett 2020 bygger på økonomiplanene til de sammenslåtte kommunene.

I forbindelsen med regnskapsavslutningen blir det gjennomført et nytt møte, basert på samme arbeidsform, men i dette møte blir etterkalkylen utarbeidet. Etterkalkylen viser status på selvkostregnskapet og er styrende for hva som føres på fond eller brukes av fond. Når endelig regnskap er lastet inn, og etterkalkylen er ferdig så oversender konsulenten et oppsett med informasjon til kommunens note.

Prosessen har vært lik i de sammenslåtte kommunene og er videreført til Indre Østfold kommune. Både medarbeidere fra økonomi og teknisk avdeling ar deltatt i dette arbeidet.

Overslag over kommunens antatte direkte og indirekte kostnader

Etter gjennomført budsjettprosess, beskrevet ovenfor, oversender konsulenten et notat, «Kommunale gebyrer – Budsjett 20XX», som beskriver grunnlaget for gebyrenes størrelse og prognoser fremover i en fem års periode.

Hobøl kommune har, ved behandling av budsjett og økonomiplan i kommunestyret, vedlagt notatet fra konsulenten i årene 2016-2019 som en del av beslutningsgrunnlaget for fastsettelse av gebyrene. De andre kommunene har ikke hatt en slik praksis.

Indre Østfold kommune har ikke lagt frem nevnte notat ved budsjettbehandlingen for 2020. På seminar med politikerne 28.-30.oktober 2019 holdt administrasjonen en presentasjon med informasjon om blant annet nye lokale forskrifter, gebyrutvikling, gebyrsatser for vann, avløp og renovasjon og investeringer 2020 innenfor selvkost. Presentasjonen ble sendt ut fra politisk sekretariat til medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret.

Regnskapsføring av drifts- og investeringsutgifter

I kommunenes regnskapssystem føres utgifter og inntekter i henholdsvis drifts- og investeringsregnskapet på egne arts- og funksjonskoder. Kodene følger regelverket og veilederen til KOSTRA⁴.

⁴ KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og gir styringsinformasjon om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner.

Kontroll av regnskapsføring på drifts- og investeringsutgifter var, ifølge kommunen, ganske lik for de sammenslåtte kommunene. Kontrollen ble gjennomført ved bruk av det såkalte «Kontrollsteget⁵» i Visma økonomi⁶. I styringsparameter for kontrollsteget var det hos enkelte kommuner lagt inn en beløpsgrense for hvilke fakturaer som skulle kontrolleres. Regnskapsavdelingene har konsultert med teknisk avdeling ved tvil om det er drifts- eller investeringsutgift.

Bruken av kontrollsteget er videreført i Indre Østfold kommune og kommunen har valgt å kontrollere beløp over kr 300. Regnskapsavdelingen gjennomfører kontroll på håndtering av merverdiavgift mot ansvar og funksjon, men ikke på art.

I forbindelse med den terminvise kontrollen av merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon, gjøres det også kontroll på bruk av funksjon⁷ for selvkostområdene. Kontrollen gjelder alle bilag, både fakturaer og eBilag⁸. Dette kontrollarbeidet utføres av kommunens regnskapsavdeling, men vurderingene ligger på teknisk avdeling.

Etterkalkyler for 2018 og 2019 og håndtering av fond

De sammenslåtte kommunene har utarbeidet etterkalkyler for vann og avløp i forbindelse med regnskapsavslutningen 2018 og 2019. Disse er foretatt i Momentum, med bistand fra konsulenten, og inneholder følgende hovedelementer:

- Gebyrinntekter og andre inntekter: regnskapstall er lastet inn for aktuelt år.
- Direkte driftsutgifter: regnskapstall er lastet inn for aktuelt år.
- Direkte kapitalkostnader: Kapitalkostnader er beregnet som en sum av avskrivningskostnader og kalkulatorisk rente. Beregninger utføres i verktøyet med bakgrunn i et ajourholdt anleggsregister for hvert selvkostområde.
- Indirekte kostnader: Beregnet etter gjennomgang og registrering av henførbare interntjenester som er knyttet til hvert selvkostområde samt hvilke fordelingsnøkler som skal brukes.
- Resultat: Totale inntekter fratrukket totale kostnader viser over- eller underskudd.
- Selvkostfond 01.01: Viser fondsstørrelse ved inngangen av året (lik 31.12 i sist avlagt regnskap).
- Selvkostfond 31.12: Saldo etter bruk av eller avsetning til fond, samt en pliktig renteberegning som skal tilfalle fondsmidlene (rente til abonnentene for at kommunekassen får bruke likviditeten).

⁵ En kontroll som utføres, etter fastsatte parameter i den elektroniske fakturaflyten, etter at en faktura er attestert og anvist og før utgiftsposten blir overført til selve regnskapet. Hvilke fakturaer som skal kontrolleres bestemmes av valgte styringsparameter i regnskapssystemet.

⁶ Kommunens regnskapssystem.

⁷ Begrepet funksjon fokuserer på hvilke typer behov tjenestene skal dekke og hvilke grupper disse tjenestene primært henvender seg til. Funksjonsbegrepet er derfor uavhengig av hvilke typer tjenester kommunene og fylkeskommunene har etablert, og hvordan tjenestene er organisert.

⁸ eBilag brukes til f.eks. omposteringer ved feilføringer eller omfordeling av utgifter og periodiske tilskudd/bidrag (informasjon fra nettsiden til Visma <https://www.visma.no/globalassets/documents/no/software/visma-unique/visma-enterprise-okonomistyring-ebilag.pdf>).

Etterkalkyle på vann for 2018 viser kommunenes selvkostresultat og beholdning på fond.

Etterkalkyler vann 2018	Eidsberg	Spydeberg	Spydeberg Trykk- avløp vann Lyseren	Spydeberg Salg til Hobøl vannverk	Hobøl	Askim	Trøgstad
Driftsinntekter	14 832 252	8 696 291	1 258 174	0	4 389 229	21 521 472	8 761 739
Direkte driftsutgifter	11 568 270	4 831 785	791 265	7 682	2 476 464	11 622 659	6 912 573
Direkte kap.kostnader ⁹	9 095 512	4 384 170	611 807	734 222	832 879	8 855 459	2 659 209
Indirekte kostnader	377 643	148 000	411 000	0	88 887	82 396	420 730
Driftskostnader	21 041 425	9 363 954	1 814 072	741 904	3 398 230	20 560 514	9 992 512
Resultat	-6 209 173	-667 663	-555 898	-741 904	990 999	960 958	-1 230 773
Selvkostfond 1.1	12 747 768	2 445	-3 066 757	-943 044	-810 276	-489 499	374 329
Bruk av/avsetn. til fond ¹⁰	-5 980 630	-675 517	-635 168	-773 046	983 538	960 746	-1 236 486
Selvkostfond 31.12	6 767 138	-673 072	-3 701 925	-1 716 090	173 262	471 247	-862 157
Regnskap 31.12							
Selvkostfond	6 767 138				173 261	471 247	
Memoriaført u.skudd ¹¹		-675 441					-862 157
Fordringsført			3 701 925	1 715 719			

Figur 1: Etterkalkyler 2018 for vann. Tallene er hentet fra Momentum men er fremstilt summert på hovedlinjer. I Momentum er tallene fremstilt mer detaljert og dette vises i kapittel 9.2 figur 23. I tabellen vises også hvordan fondsmidler eller fremførbare underskudd fremkommer i avlagt regnskap per 31.12.2018.

Spydeberg kommune har skilt ut «Trykkavløp Lyseren» og «Salg til Hobøl vannverk» til egne selvkostområder. På selvkostområde «Salg til Hobøl vannverk» er det foreløpig ingen inntekter. Kommunen informerer om at det ikke foreligger avtaler for salg. Spydeberg kommune har ført manglende inntekter mot en fordringskonto i balansen som ved utgangen av 2018 viste kr 1,7 mill.

På selvkostområdet «Trykkavløp vann Lyseren» har Spydeberg kommune på samme måte ført manglende inntekter mot en fordringskonto i balansen som ved utgangen av 2018 viste kr 3,7 mill.

Kommunene Eidsberg, Hobøl og Askim hadde fondsmidler ved utgangen av året, mens Spydeberg og Trøgstad hadde fremførbart underskudd¹².

Etterkalkyle på vann for 2019 viser kommunenes selvkostresultat og beholdning på fond.

Etterkalkyler vann 2019	Eidsberg	Spydeberg	Spydeberg Trykk- avløp vann Lyseren	Spydeberg Salg til Hobøl vannverk	Hobøl	Askim	Trøgstad
Driftsinntekter	16 519 666	10 185 049	1 621 939	0	3 606 141	23 734 761	12 387 971

⁹ Kapitalkostnader som består av avskrivninger og kalkulatoriske renter.

¹⁰ Inkludert rente til fondet.

¹¹ Fremførbart underskudd i selvkostkalkylen skal ikke medføre negative selvkostfond i kommunens årsregnskap men kun i selvkostkalkylen. I slike tilfeller kan kommunen benytte memoriakonto i balansen.

¹² Underskudd på selvkostregnskapet som skal dekkes inn av et fremtidig overskudd senest i det femte året etter at underskuddet oppsto.

Direkte driftsutgifter	10 223 943	4 434 991	898 021	0	2 528 961	13 538 981	8 094 562
Direkte kap.kostnader	9 855 911	4 234 963	629 531	726 935	979 673	9 293 759	2 831 719
Indirekte kostnader	473 819	96 000	417 000	0	94 710	90 079	426 835
Driftskostnader	20 553 672	8 765 954	1 944 552	726 935	3 603 344	22 922 819	11 353 116
Resultat	-4 034 006	1 419 095	-322 613	-726 935	2 797	811 942	1 034 855
Selvkostfond 1.1	6 767 139	-675 441	-3 701 924	-1 716 089	173 261	471 247	-862 157
Bruk av/avsetn. til fond	-3 924 753	1 419 879	-411 467	-774 765	6 814	832 118	1 026 927
Selvkostfond 31.12	2 842 386	744 439	-4 113 391	-2 490 854	180 075	1 303 365	164 770
Regnskap 31.12							
Selvkostfond	2 842 385	738 627			180 075	1 303 364	164 770
Memoriaført u.skudd			-4 113 213	-2 490 483			

Figur 2: Etterkalkyler 2019 for vann. Tallene er hentet fra Momentum men er fremstilt summert på hovedlinjer. I Momentum er tallene fremstilt mer detaljert og dette vises i kapittel 9.2 figur 24. I tabellen vises også hvordan fondsmidler eller fremførbare underskudd fremkommer i avlagt regnskap per 31.12.2019.

På selvkostområde «Trykkavløp vann - Lyseren» har Spydeberg kommune i årsavslutningen for 2019 korrigert tidligere feilført fordring/manglende inntekter på kr 3,7 mill. Manglende inntekter er ført som et fremførbart underskudd, på en memoriakonto¹³. I 2019 økte beløpet og ved utgangen av året er det fremførbare underskuddet kr 4,1 mill. Det samme forholdet gjelder for området «Salg vann til Hobøl» der det fremførbare underskuddet ved utgangen av 2019 beløper seg til ca kr 2,5 mill.

Tallene viser også at alle kommunene hadde midler på bundne driftsfond for vannområdet ved utgangen av 2019. Spydeberg kommune hadde totalt et fremførbart underskudd når Trykkavløp Lyseren og Salg til Hobøl vannverk medregnes.

Fondsstørrelse eller fremførbart underskudd per innbyggere ser ut som følger ved utgangen av 2019:

Vann 31.12.2019	Eidsberg	Spydeberg	Hobøl	Askim	Trøgstad
Fondsmidler	2 842 385	738 627	180 075	1 303 364	164 770
Fremførbart underskudd		-6 603 693			
Antall innbyggere ¹⁴	11 424	6 042	5 642	15 865	5 347
Midler/underskudd per innbygger	249	-971	32	82	31

Figur 3: Fondsmidler eller fremførbart underskudd per innbygger.

Etterkalkyle på avløp for 2018 viser kommunenes selvkostresultat og beholdning på fond.

Etterkalkyler avløp 2018	Eidsberg	Spydeberg	Spydeberg Trykkavløp Lyseren	Hobøl	Askim	Trøgstad
Gebyrinntekter	22 927 446	6 358 927	1 009 744	6 400 856	22 540 906	7 882 095
Øvrige inntekter	1 986 465	2 256 432	4 734	80	1 302 465	161 742
Driftsinntekter	24 913 911	8 615 359	1 014 478	6 400 936	23 843 371	8 043 837
Direkte driftsutgifter	13 318 696	4 036 520	990 574	4 453 979	23 476 224	6 850 370
Direkte kap.kostnader	12 873 992	2 975 095	272 744	2 693 343	4 617 667	4 073 519
Indirekte kostnader	395 121	448 000	161 000	128 269	116 109	493 456

¹³ En huskekonto i balansen til kommunen.

¹⁴ Fra Store norske leksikon (<https://snl.no/>).

Driftskostnader	26 587 809	7 459 614	1 424 318	7 275 591	28 210 000	11 417 345
Resultat	-1 673 898	1 155 745	-409 840	-874 655	-4 366 628	-3 373 508
Selvkostfond 1.1	12 894 921	823 067	-3 350 377	1 680 482	6 872 280	3 976 499
Bruk av/avsetn. til fond	-1 388 124	1 188 947	-494 102	-845 192	-4 255 501	-3 319 241
Selvkostfond 31.12	11 506 797	2 012 014	-3 844 479	835 290	2 616 779	657 258
Regnskap 31.12						
Selvkostfond	11 506 796	2 012 013		835 291	2 616 780	657 258
Fordringsført			3 844 479			

Figur 4: Etterkalkyler 2018 for avløp. Tallene er hentet fra Momentum men er fremstilt summert på hovedlinjer. I Momentum er tallene fremstilt mer detaljert og dette vises i kapittel 9.2 figur 25. I tabellen vises også hvordan fondsmidler eller fremførbare underskudd fremkommer i avlagt regnskap per 31.12.2018.

På «Trykkavløp – avløp Lyseren» har Spydeberg kommune regnskapsført manglende inntekter på en fordringskonto i balansen, som ved utgangen av 2018 er på kr 3,8 mill.

Kommunene hadde ved utgangen av 2018 fondsmidler for avløp.

Etterkalkyle på avløp for 2019 viser kommunenes selvkostresultat og beholdning på fond.

Etterkalkyler avløp 2019	Eidsberg	Spydeberg	Spydeberg Trykkavløp avløp Lyseren	Hobøl	Askim	Trøgstad
Gebyrinntekter	16 711 993	5 672 409	1 673 453	6 364 126	12 171 387	13 204 809
Øvrige inntekter ¹⁵	3 859 162	2 395 094	0	1 125 007	11 131 850	154 453
Driftsinntekter	20 571 155	8 067 503	1 673 453	7 489 133	23 303 237	13 359 262
Direkte driftsutgifter	18 509 716	4 149 193	892 188	5 366 614	22 618 908	9 493 829
Direkte kap.kostnader	12 542 379	3 055 940	318 259	2 784 833	5 727 314	4 459 850
Indirekte kostnader	542 830	399 000	167 000	155 990	117 633	537 649
Driftskostnader	31 594 925	7 604 133	1 377 447	8 307 437	28 463 855	14 491 373
Resultat	-11 023 770	463 370	296 006	-818 303	-5 160 618	-1 132 111
Selvkostfond 1.1	11 506 797	2 012 013	-3 844 478	835 291	2 616 780	657 258
Bruk av/avsetn. til fond	-10 885 888	514 975	210 987	-808 502	-5 159 778	-1 130 013
Selvkostfond 31.12	620 909	2 526 989	-3 633 491	26 789	-2 542 999	-472 755
Regnskap 31.12						
Selvkostfond	620 908	2 521 177		26 789		
Memoriaført u.skudd			-3 633 491		-2 542 999	-472 755

Figur 5: Etterkalkyler for avløp 2019. Tallene er hentet fra Momentum men er fremstilt summert på hovedlinjer. I Momentum er tallene fremstilt mer detaljert og dette vises i kapittel 9.2 figur 26. I tabellen vises også hvordan fondsmidler eller fremførbare underskudd fremkommer i avlagt regnskap per 31.12.2019.

På «Trykkavløp – avløp Lyseren» har Spydeberg kommune i årsavslutningen for 2019 korrigert tidligere feilført fordring/manglende inntekter på kr 3,8 mill. Manglende inntekter er ført som et fremførbart underskudd, på en memoriakonto i balansen. I 2019 ble beløpet redusert med et overskudd, og ved utgangen av året er det fremførbare underskuddet på kr 3,6 mill.

¹⁵ Øvrige salgsinntekter, refusjoner og overføringsinntekter.

Tallene for avløp 2019 viser at Eidsberg kommune reduserte gebyrinntektene med ca kr 4,5 mill og økte driftskostnadene med ca kr 5 mill i forhold til 2018. Kommunen brukte kr 11 mill av det bundne avløpsfondet.

Kommunene Askim, Spydeberg og Hobøl mottok fondsmidler fra AHSA IKS i 2019 på til sammen kr 12 mill. Inntektsføringen fremkommer som en del av linje «Øvrige inntekter» i tabellen ovenfor.

Følgende fremkommer av sak 38/19 i Askim bystyre:

«Representantskapet i AHSA IKS (Askim, Hobøl og Spydeberg Avløpssamarbeid IKS) vedtok i sak 04/19 den 26.04.2019 at de skulle tilbakebetale 12 millioner kroner til eierkommunenes selvkostfond ihht. til eierkommunenes eierandel.»

Videre fremkommer det at:

«Fra 01.01.2020 avvikles AHSA som et IKS og vil fra samme dato inngå som endel av driften i Indre Østfold kommune i kommunalområde Næring, plan og teknikk i seksjon kommunalteknikk. Gjennom flere år har AHSA bygget opp et selvkostfond, som nå er på totalt 12 millioner kroner. Kommunenes eierandel i selskapet er basert på avløpsmengden som slippes inn i anlegget og ved siste beregning var Askim kommune sin andel 79,5%, dvs. at Askim sin andel av selvkostfondet er 9,54 millioner kroner.

...

Egenkapitalinnskuddet i AHSA ble ikke belastet abonnentene da selskapet ble opprettet, dvs. det er ikke innskutte midler i selskapet som skal tilbakebetales. Dermed er alle midlene ved oppløsningen av selskapet fra gebyrer betalt av abonnentene i eierkommunene.»

Bystyret vedtok at Askim kommune setter ned avløpsgebyrene til kroner 0,- for 3. og 4.termin i 2019.

I Hobøl kommune ble dette informert om i 3.kvartalsrapport for 2019¹⁶ der følgende fremkommer:

«Det er mottatt kr 1,1 mill fra selvkostfondet til AHSA IKS. Deler av dette vil dekke opp for overforbruk på strøm og vedlikehold innenfor avløp, resten vil settes på selvkostfond.»

I Spydeberg kommune ble det foretatt en administrativ beslutning på at utbetalingen gikk inn i selvkostberegningen.

Ved utgangen av 2019 hadde Eidsberg, Spydeberg og Hobøl midler på bundne driftsfond for avløp. Kommunene Askim og Trøgstad samt Trykkavløp Lyseren avsluttet 2019 med et fremførbart underskudd. Spydeberg kommune hadde totalt et fremførbart underskudd når Trykkavløp Lyseren medregnes.

Fondsstørrelse eller fremførbart underskudd per innbyggere ser ut som følger ved utgangen av 2019:

Avløp 31.12.2019	Eidsberg	Spydeberg	Hobøl	Askim	Trøgstad
Fondsmidler	620 908	2521 177	26 789		
Fremførbart underskudd		-3 633 491		-2 542 999	-472 755
Antall innbyggere ¹⁷	11 424	6 042	5 642	15 865	5 347
Midler/underskudd per innbygger	54	-184	5	-160	-88

Figur 6: Fondsmidler eller fremførbart underskudd per innbygger.

¹⁶ Kommunestyrets sak 19/60.

¹⁷ Fra Store norske leksikon (<https://snl.no/>).

Selvkostnote til regnskapet

Det foreligger noteopplysninger om de gebyrfinansierte selvkosttjenestene i regnskapene til samtlige kommuner for årene 2018 og 2019. Askim og Hobøl kommuner har lagt frem noteopplysninger mottatt fra konsulenten mens Trøgstad, Spydeberg og Eidsberg har utarbeidet egen note.

Håndtering av selvkost ved kommunesammenslåingen

Kommunen informerer om at tilpasning mot ny kommune startet umiddelbart etter godkjenning av sammenslåingen fra Kommunal- og regionaldepartementet 30.6.2017. Det ble nedsatt en økonomigruppe som, i mars 2018, startet med å samle en oversikt over selvkostområdene og gebyrnivåene i de fem kommunene.

Videre ble det undertegnet en bistandsavtale med EnviDan AS i juni 2018. Avtalen omfattet leveranse av tjenester på selvkostområdene¹⁸. For områdene vann og avløp omfattet bistanden forskrift for vannforsyning og avløpshåndtering (herunder analyse av matrikkeldata), gebyrregulativ (prisliste), oppsett av nye selvkostmodeller og selvkostmodell med historisk etterkalkyle i 5 år for Spydeberg.

Kommunens arbeid startet opp på sensommeren/høsten 2018 og som en del av strategien i prosjektet for Indre Østfold kommune valgte Spydeberg å ta i bruk Momentum slik at alle hadde selvkostregnskapene på samme plattform. Det ble også satt ned en undergruppe under økonomigruppen, som jobbet med lokal forskrift om vann- og avløpsgebyrer.

Ved utarbeidelse av kommunenes budsjetter for 2019 (høsten 2018), startet arbeidet med å tilpasse selvkostfondene, slik at kommunene skulle ha så tilnærmet like fond per innbygger som mulig.

I fellesnemndas møte 4.12.2018, sak 100/18, ble det fattet følgende vedtak:

1. Fellesnemnda vedtar at gebyrer innen VA-området samordnes i størst mulig grad fra 01.01.2020 og at det fortrinnsvis etableres en gebyrsoner pr. avgiftsområde.
Prosjektrådmannen vil på et senere tidspunkt legge fram en oversikt over hvordan gebyrsonene påvirker innbyggernes gebyrer fra 01.01.2020. Det som grunnlag for å fastsette avgiftssatsene.
2. Fellesnemnda åpner for at to separate gebyrsoner for Lyseren i Spydeberg, samt en gebyrsoner for leveringsområdet til Hobøl Vannverk SA kan bestå som egne gebyrsoner i selvkostregnskapet.
3. Det utarbeides utkast til nye forskrifter for VA-området som legges fram for høring.
4. Fellesnemnda vedtar at øvrige kommunale betalingstjenester som nevnt i denne saken og som er underlagt selvkost som den rettslige rammen, fortrinnsvis samordnes i størst mulig grad fra 01.01.2020.

Fellesnemnda behandlet forslag til lokal forskrift om vann- og avløpsgebyrer i møte 5.2.2019, sak 09/19. I saken fremkommer at en arbeidsgruppe med representanter fra alle kommunene, med hjelp fra konsulenten, hadde utarbeidet forslaget til ny forskrift.

Til saken er det også vedlagt et høringsnotat fra gruppen som blant annet inneholder en beskrivelse av:

- Gjeldende forskrifter for alle kommuner
 - Beskrivelse av tilknytningsgebyr, årsgebyr og eventuelle tilleggsgebyr
- Forslag til ny forskrift for vann og avløp
 - Beskrivelse av det som ligger til forslaget med blant annet:
 - tilknytningsgebyr

¹⁸ Vann, avløp, slam, renovasjon, feiing, reguleringsplan, bygge-, dele- og eierseksjonerings sak og oppmålingsforretning.

- todelt årsgebyr
- differensiert fastgebyr for næringseiendom
- variabelt gebyr
- omregningsfaktor for stipulert forbruk
- særskilt om vannmåler
- Gebyrsimulering på forbruks- og abonnementsgebyr, årsgebyr på målt forbruk, årsgebyr stipulert forbruk, næringskategorier og årsgebyr næring.

Videre fremkommer det i høringsnotatet at målsetningen med arbeidet har vært å lage en forskrift som er rettferdig, tydelig og fleksibel.

- Rettferdig: Gebyrene skal gjenspeile de ulike brukergruppernes kostnadsnivå på best mulig måte.
- Tydelig: Forskriften skal være lett å lese og håndheve med klart og forståelig språk uten uklare, eller vanskelige, formuleringer.
- Fleksibel: Forskriften henviser til årlige kommunestyrevedtak for gebyrenes størrelse.

Med utgangspunkt i den foreslåtte forskriften, er det simulert hva vann- og avløpsgebyrene kunne vært i Indre Østfold kommune i 2019, med og uten Lyseren rensedistrikt. Det fremkommer i fellesnemndas sak 09/19 at: «Det etableres ett gebyrområde for hele Indre Østfold kommune, det vil si at prisen på vann og avløp er den samme uavhengig av hvor du bor i kommunen. Unntaket er leveringsområdet til Hobøl Vannverk SA som består som egen gebyrsone for vann som tidligere.»

Under økonomiske konsekvenser i saken fremkommer:

«Det er gjennomført gebyrsimulering både med og uten Lyseren rensedistrikt. Gebyrsimuleringene viser at for næringseiendommer som bruker store mengder vann, vil det gi relativt store utslag på gebyrene dersom Lyseren rensedistrikt skilles ut som en egen gebyrsone. For den enkelte boligeiendom minker gebyret med ca. 100 kroner i året. For de fleste abonnenter tilsvarer endringen i underkant av 2 % av årsgebyrets størrelse, for alle eksemplene i simuleringen er endringen mindre enn 4%.

Administrativt er det ressursbesparende å kun ha en gebyrsone for vann og avløp i kommunen. Det vil medføre mye ekstraarbeid å følge opp to selvkostområder innenfor samme fagområde, og det blir vanskeligere å fullt ut få realisert gevinstene vi ellers får som en følge av kommunesammenslåingen.

Forutsatt at kostnadsforskjellene mellom de ulike anleggene ikke er svært store, vil det trolig også oppleves som mest rettferdig for abonnentene at prisen er lik.

Askim kommune er liten i utstrekning og har mange innbyggere og har dermed betydelig flere abonnenter per meter ledningsnett enn de øvrige kommunene. Dette kommer også tydelig fram i gebyrsimuleringene, som viser økning i gebyrer for nesten samtlige regneeksempler for Askim-abonentene. Videre viser gebyrsimuleringene at Trøgstad får økte gebyrer for vann og reduserte gebyrer for avløp, Hobøl får reduserte gebyrer for vann og økte gebyrer for avløp, Spydeberg og Eidsberg får økte gebyrer for de som bruker lite vann, og reduserte gebyrer for de som bruker mye vann, mens samtlige Lyseren-abonnenter får reduserte gebyrer.»

Fellesnemnda fattet i sak 09/19 følgende vedtak:

«Forslag til lokal forskrift om vann- og avløpsgebyrer i Indre Østfold kommune sendes på høring og offentlig ettersyn med høringsfrist 23.4.2019, jf. Forvaltningsloven § 37».

I kommunestyremøte 30.10.2019 var sak 20/19 om Lokal forskrift om vann- og avløpsgebyr oppe til behandling. Det ble fattet vedtak om at saken ble utsatt til kommunestyrets møte 27.11.2019.

Kommunen har, i møte 27.11.2019 sak 38/19, vedtatt forskrift om vann- og avløpsgebyr med virkning fra 1.1.2020. I saken vises det til opplysninger fra fellesnemndas sak 09/19.

På høsten 2019 utarbeidet kommunen med hjelp av konsulenten et grunnlag for fastsettelse av gebyrene for 2020. Med bakgrunn i føringer fra departementet¹⁹ anbefalte konsulenten høsten 2018, at kommunene skulle ha så lite fond som mulig før kommunesammenslåingen, gjerne ned mot null. Administrasjonen informerer om at alle fem kommunene hadde en intensjon om å følge dette, men ikke alle klarte målet.

Etterkalkylene fra de fem kommunene fra 2018, prognose for 2019 og budsjetterte investeringer fra økonomiplanene til de fem kommunene ble lagt til grunn for den videre prosessen. I forkant hadde kommunene et møte med konsulenten, hver for seg, der de beregnet hva prognosen ut 2019 ville være, for å få et utgangspunkt for forventet fondsbeholdning ved utgangen av 2019.

Nedenstående tabell viser revisjonens kontrollsummering av kommunenes etterkalkyler for vann 2018, og tallmaterialet som kommunen har utarbeidet sammen med konsulenten i budsjettprosessen for vann.

Vann	2018 Etterkalkyle (revisjonens summering fra Momentum)	2018 Etterkalkyle (Momentum (15.10.2019 versjon 2))	2019 Prognose (Momentum (15.10.2019 versjon 2))	2020 Budsjett (Momentum (15.10.2019 versjon 2))
Driftsinntekter	59 459 157	59 459 160	66 617 447	58 339 409
Direkte driftsutgifter	38 203 016	38 300 391	38 606 724	27 886 000
Direkte kapitalkostnader	26 439 035	26 334 427	26 198 470	26 426 993
Indirekte kostnader ²⁰	1 528 656	1 535 862	1 572 296	3 026 416
Sum driftskostnader	66 170 707	66 170 680	66 377 490	57 339 409
Korrigerings av tidligere års feil		-2 371		
Resultat	-6 711 550	-6 713 891	239 957	1 000 000

Figur 7: Etterkalkylene fra 2018, prognose for 2019 og budsjett 2020 for vann.

I tabellen ovenfor inngår ikke selvkostområdet «Salg til Hobøl vannverk». Kommunen budsjetterte dette selvkostområdet særskilt, og til å ha full kostnadsdekning. Salget har ikke startet i 2020 og kommunen henviser til egen sak i formannskapet 19.3.2020 vedrørende prising av inntekter fra eksterne. Fra og med 2021 ser kommunen for seg at de ikke har et eget selvkostområde for dette. Prisen på salg av vann til eksterne vil bli regulert via egne avtaler, og vil komme inn i selvkostregnskapet i sin helhet.

Estimert budsjett 2020 for vann viser et overskudd på kr 1 mill. Det fremførbare underskuddet ved utgangen av 2019 var på kr 1,3 mill.

Nedenstående tabell viser revisjonens kontrollsummering av kommunenes etterkalkyler for avløp 2018, og tallmaterialet som kommunen har utarbeidet sammen med konsulenten i budsjettprosessen for avløp.

¹⁹ Rapport fra Norsk kommunerevisorsforbund «Kommunereform – sjekkliste for revisor, kontrollutvalg og sekretariat»

²⁰ Omtales særskilt under problemstilling 2.

Avløp	2018 Etterkalkyle (revisjonens summering fra Momentum)	2018 Etterkalkyle (Momentum (15.10.2019 versjon 2))	2019 Prognose (Momentum (15.10.2019 versjon 2))	2020 Budsjett (Momentum (15.10.2019 versjon 2))
Driftsinntekter	72 831 892	72 831 892	71 196 115	74 319 810
Direkte driftsutgifter	53 126 362	53 291 297	55 508 314	38 173 586
Direkte kapitalkostnader	27 506 359	27 331 294	27 553 623	28 446 230
Indirekte kostnader ²¹	1 741 955	1 752 416	1 793 398	3 835 593
Sum driftskostnader	82 374 677	82 375 007	84 855 336	70 455 409
Korrigerings av tidligere års feil		329		
Resultat	-9 542 785	-9 542 786	-13 659 221	3 864 401

Figur 8: Etterkalkylene fra 2018, prognose for 2019 og budsjett 2020 for avløp.

Estimert budsjett 2020 for avløp viser et overskudd på kr 3,8 mill. Det fremførbare underskuddet ved utgangen av 2019 var på kr 3,4 mill.

Årsbudsjett 2020 med økonomiplan 2020-2023 ble vedtatt i kommunestyret i Indre Østfold kommune 18.12.2019, sak 70/19. I budsjettdokumentet informeres det om følgende:

«Ved utarbeidelse av selvkostgebyrer for 2020 er det lagt som forutsetning i tråd med fellesnemndas behandling av sak 09/19 at det skal være like gebyrer i hele kommunen, og for vann- og avløpsabonnenter gjelder dette for de som er tilknyttet det kommunale ledningsnett. Salg av vann til Hobøl vannverk er håndtert som et eget selvkostområde, basert på avtaleutkastet som er utarbeidet med Hobøl vannverk.

Det forventes store oppgraderinger innen vann- og avløpsområde i Indre Østfold kommune. Det er i selvkostgebyrene for 2020 derfor lagt opp til at det avsettes 1,0 mill kroner til fond for vann og 3,8 mill kroner til fond for avløp for å unngå store økninger i gebyrene fra et år til et annet. Indirekte kostnader er behandlet regnskapsteknisk på forskjellige måter i de ulike kommunene. Det er lagt opp til et nivå på indirekte kostnader som er i tråd med summen av indirekte kostnader i de tidligere kommuners beregninger. Nivået på indirekte kostnader vil man først ha oversikt over når etterkalkylen blir utarbeidet i 2021 i forbindelse med regnskapsavslutningen for 2020. Eventuelle avvik i indirekte kostnader i beregningsgrunnlaget vil påvirke avsetningen til/bruk av selvkostfond.»

I «Avgiftshefte 2020», som er vedlagt saken, fremkommer det at årsgebyrene for vann og avløp skal betales over to terminer per år. Det er senere, i kommunestyrets sak 21/20, bestemt at kommunale avgifter skal faktureres kvartalsvis.

Informasjon til innbyggerne ved kommunesammenslåingen

Som tidligere nevnt var Lokal forskrift om vann- og avløpsgebyr oppe til behandling i kommunestyremøte 30.10.2019. Under behandling av saken ble det fattet et utsettelsesvedtak og prosjektrådmannen fikk blant annet i oppdrag å utarbeide en skisse på informasjonsstrategi overfor husstandene.

²¹ Omtales særskilt under problemstilling 2.

Ved behandlingen av forskriften i påfølgende kommunestyremøte, la administrasjonen frem «Notat til sak 20/19 Indre Østfold kommune 2020 – Lokal forskrift om vann- og avløpsgebyr i Indre Østfold kommune». I notatet fremkommer følgende skisse på informasjonsstrategi overfor husstandene:

«Når vedtatt forskrift foreligger publiseres denne på hjemmesiden og Facebooksiden til Indre Østfold kommune. Samme informasjon publiseres i mediekanalene (hjemmesider, Facebook og informasjonsapp) til kommunene Askim, Eidsberg, Hobøl, Spydeberg og Trøgstad.

Alle husstander som vil få pålegg om å installere vannmåler, får tilsendt et informasjonsbrev med tydelig informasjon om hva endringen omfatter og hvordan arbeidet organiseres. Informasjonsbrevet sendes ut når kommunen har valgt leverandør og samarbeidspartner.

Vi vil aktivt samarbeide med Smaalenenes avis for å informere innbyggerne om hvilke endringer som berører innbyggerne i Indre Østfold kommune.

I 2020 planlegger vi to utgivelser av et magasin fra Indre Østfold kommune til alle husstander. Her vil vi informere om enkeltsaker og informere om hvor du som innbygger finner informasjon, politiske saksdokumenter, høringer m.m.»

Til husstandene som skulle installere vannmålere²² ble det sendt ut et brev i september 2020 med informasjon. Dette er gjort etter at kommunen hadde gjennomført tilbudsforespørsler og inngått avtaler med tre leverandører. I brevet gis det informasjon om at kommunestyret den 27.11.2019 har vedtatt at alle eiendommer i kommunen skal ha installert vannmåler og at kommunen betaler for selve måleren mens eieren av eiendommen betaler monteringen. Det gis i brevet informasjon om to prisalternativer, og linker til elektronisk svarslipp og skjema for utfylling.

På kommunens hjemmeside, under tjenestene vann, avløp, vei og renovasjon er det et oppslag som omhandler kommunale eiendomsgebyrer²³. Oppslaget er publisert 4.3.2020 med vedtatt forskrift og siden er fortløpende oppdatert med ny informasjon, blant annet:

- Avgiftsheftet med priser
- Faktura – endring av antall terminer og forfall fra høsten 2020
- Tilbud om månedlig fakturering
- Forklaring til faktura
- Endringer i forhold til tidligere kommuner
- Beregning av forbruksgebyrene for vann og avløp
- Eierskifte og overtagelse av eiendom
- Søknad om fritak fra kommunale avgifter

Revisjonen har fått tilsendt linker til 23 avisartikler/-oppslag som omhandler blant annet fondsmidler, nye avgifter, vannmålere og AHSA IKS fra november 2018 til oktober 2020. Kommunen har gitt informasjon om engangseffekten av gebyrnedgangen (2018), avlesning av vannmålere (2019), om vannmålere og pris på dem (2020), og om hva kommunale avgifter brukes til (2020). Andre artikler er forfattet av avisen selv, noen ganger med informasjon fra kommunen.

²² Ca 3200 eiendommer.

²³ <https://www.io.kommune.no/tjenester/vann-avlop-vei-og-renovasjon/kommunale-eiendomsgebyrer/>.

Informasjonsmagasinet «På kornet»²⁴ er distribuert i 2020 til alle husstander i kommunen, en gang på våren og en gang på høsten. Høstens utgave inneholder artikkelen «Viktig å vite – informasjon som gjelder deg og din eiendom» som gir informasjon om blant annet vannmålere, antall terminer, hva man betaler for, priser og en e-post adresse som spørsmål kan sendes til.

Innbyggere som har kontaktet kommunen og spurt om hvordan nye forskrifter vil slå ut for akkurat deres eiendom, har fått tilpasset og detaljert informasjon.

4.3 Revisjonens vurderinger

Kommunens håndtering av vann- og avløpsgebyrer

De sammenslåtte kommunene har, i mange år, brukt Momentum ved beregning av selvkost på vann- og avløpsområdene. Momentum håndteres med bistand av konsulenten som drifter dette verktøyet og har kompetanse om regelverket. Det var etablert en fast rutine hvor kommunene har hatt møter med konsulenten ved fastsettelse av budsjett og ved beregning av selvkost (etterkalkyler). Det er også lagt opp til at ansatte i regnskapsavdelingen og teknisk avdeling er delaktige i møter og drøfter og korrigerer eventuelle avvik.

Samlet sett sikrer dette at kommunenes selvkost blir korrekt beregnet herunder at direkte kostnader, henførbare indirekte kostnader og kapitalkostnader inngår og at gebyrene ikke overstiger kommunenes selvkost.

Indre Østfold kommune har videreført denne rutinen og har brukt konsulenten ved budsjettarbeidet for 2020. Vi er av den oppfatning at prosessen ved budsjettarbeidet er betryggende og sikrer at selvkostområdene vann og avløp bygger på korrekte tall og at beslutninger blir tatt på riktige grunnlag.

Overslag over antatte direkte og indirekte kostnader

Det fremkommer av forurensningsforskriften at det må foreligge et overslag over kommunens antatte direkte og indirekte kostnader, de nærmeste tre til fem år før vedtak om gebyrsatser for budsjettåret fattes.

I rapport fra Norsk Vann²⁵ fremkommer at overslaget skal vise hvordan selvkost vil utvikle seg i perioden og hvilke eventuelle endringer som må gjøres i årsgebyr og tilknytningsgebyr for å oppnå selvkostdekning. Kommunestyret får da en mulighet til å se behovet for å sette gebyrene opp eller ned, og at det tas høyde for eventuelle svingninger i selvkost som krever en begynnende opptrapping av gebyrene.

Kommunen mottar et notat fra konsulenten som viser antatte direkte og indirekte kostnader i en femårsperiode. Det er kun Hobøl kommune som tidligere har lagt frem notatet for kommunestyret som en del av beslutningsgrunnlaget for å kunne fastsette gebyrenes størrelse.

Indre Østfold kommune har ikke lagt ved notatet fra konsulenten ved kommunestyrets behandling av budsjett 2020. Etter vår oppfatning inneholder dokumentet vesentlige opplysninger som kan gi politikere et bedre beslutningsgrunnlag ved fastsettelse av gebyrer. Informasjon som er gitt til politikere på budsjettseminar i ny kommune, høsten 2019, inneholder ikke de samme elementene.

²⁴ <https://www.io.kommune.no/tjenester/bli-kjent-med-kommunen/magasinet-pa-kornet/>.

²⁵ Jf Norsk Vann rapport 210/2015 s. 59.

Regnskapsføring av drifts- og investeringsutgifter

Kommunal regnskapsstandard²⁶ skal følges når kommunen skal vurdere om en utgift skal bokføres i drifts- eller investeringsregnskapet. Standarden omhandler avgrensning mellom vedlikehold, som skal føres i driftsregnskapet og påkostning, som skal føres i investeringsregnskapet.

De sammenslåtte kommunene har brukt såkalt «Kontrollsteget» der anviste fakturaer ble gjenstand for kontroll før overføring til regnskapssystemet. Denne kontrollen er videreført i Indre Østfold kommune. Revisjonen mener at «Kontrollsteget» er et godt grunnlag for egenkontroll og sikrer at det blir gjort korrigeringer av utgifter som er ført feil herunder også bruk av riktig ansvar, funksjon og håndtering av merverdiavgift. Dette er etter vår vurdering viktige elementer for å sikre riktig regnskapsføring til selvkostområdene.

I tillegg mener vi at kontrollrutinen også bør inneholde vurdering av om det er brukt korrekt art slik at man også sikrer riktig regnskapsføring i drifts- og investeringsregnskapet.

Etterkalkyler for 2018 og 2019 og håndtering av fond

Revisjonen finner at de sammenslåtte kommunene har utarbeidet etterkalkyler for 2018 og 2019, og at disse inneholder de elementene som retningslinjene angir. Selvkostresultatene for de sammenslåtte kommunene er i 2019 justert mot bundne selvkostfond, mens fremførbare underskudd er bokført på memoriakonto. Dette er etter vår oppfatning i henhold til gjeldende regelverk.

Spydeberg kommune har ved utgangen av 2019 et samlet underskudd på kr 7,9 mill på selvkostområdet for Trykkavløp på Lyseren og kr 2,5 mill for Salg til Hobøl vannverk. Årsaken til underskuddene (underdekning) er manglende gebyrinntekter. Underskuddene var tidligere år ført som fordring i kommunens balanse, hvilket var feil håndtering av selvkost. Gjeldende regelverk tilsier at kommunen må dekke utgiftene, og underskuddet fremføres til inndekking i fremtidige år. Dette kan ifølge retningslinjene gjøres ved bruk av memoriakonto. Spydeberg kommune har korrigert feilføringen ved årsavslutningen for 2019.

Kommunestyret i Indre Østfold kommune har besluttet at kommunen skal være et samlet gebyrområde med unntak av Salg til Hobøl vannverk. Dette innebærer at fremførbart underskudd vedrørende Trykkavløp Lyseren skal dekkes inn av gebyrinntektene fra alle kommunens abonnenter. Underskudd vedrørende Salg til Hobøl vannverk må dekkes inn særskilt.

Selvkostnote til regnskapet

I henhold til kommunale regnskapsregler²⁷ skal kommuner opplyse om resultatene for gebyrfinansierte selvkosttjenester i note til regnskapet. Revisjonen har funnet at alle de fem sammenslåtte kommunene har informert om dette i både 2018 og 2019.

Håndtering av selvkost ved kommunesammenslåingen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har gitt anbefalinger vedrørende selvkost ved kommunesammenslåinger som fremkommer i NKRF sitt dokumentet «Kommunereform – sjekk-

²⁶ Kommunal regnskapsstandard nr. 4 – (KRS): Avgrensning mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet.

²⁷ KRS standard nr. 6 Noter og årsberetning.

liste for revisor, kontrollutvalg og sekretariat». Det anbefales at kommuner ved tidspunktet for sammenslåing bør ha felles gebyrsatser, og at de bør ta sikte på at selvkostfondene er like i størrelse relativt sett.

Indre Østfold kommune har inngått avtale med konsulenten om bistand i forbindelse med kommunesammenslåingen. Avtalen omfattet blant annet arbeid med forskrift om vann- og avløpsgebyr, samt selvkostbudsjett for 2020. Det er positivt at kommunen har sikret seg nødvendig ekspertise ved denne prosessen.

Det er også positivt at prosessen med å fastsette lokal forskrift om vann- og avløpsgebyrer ble startet tidlig og at kommunen nedsatte en særskilt arbeidsgruppe for dette arbeidet. Forskriften ble vedtatt på høsten 2019 med virkning fra 1.1.2020.

Kommunens arbeid med grunnlaget for fastsettelse av gebyrene for 2020 ble gjennomført høsten 2019. Gebyrforskriften, etterkalkyler for 2018, prognose for 2019 og budsjettet for 2020 ble lagt til grunn. Revisjonens kontrollsummering av kommunenes etterkalkyler for 2018, er i all hovedsak i overensstemmelse med etterkalkyle for 2018 som kommunene og konsulenten har brukt i arbeidet. Vi er av den oppfatning at kommunen har brukt korrekte tall i beslutningsgrunnlaget for fastsettelse av gebyrene for 2020.

Allerede ved budsjettprosessen for 2019 startet kommunene arbeidet for å få tilnærmet like selvkostfond per innbygger. Revisjonen ser at kommunene har forsøkt å utjevne forskjeller, men fakta viser at kommunenes fondsmidler og underskudd per innbygger ved tidspunkt for sammenslåingen fortsatt varierer en del. Vi kan dermed ikke si at kommunene har klart å følge opp denne anbefalingen fullt ut.

Informasjon til innbyggerne ved kommunesammenslåingen

I en publisering på regjeringens nettsider kan vi lese at et godt lokaldemokrati er informasjon og dialog en viktig demokratisk verdi og rettighet.

I omstillingsprosesser med mange berørte vil informasjons- og kommunikasjonsbehovet være ekstra stort. Innbyggernes tillit styrkes av at informasjon og dialog baseres på åpenhet og innsyn. Dette er særlig viktig i forkant av beslutninger som har direkte betydning for befolkningen. Revisjonen mener at endring av gebyrer har stor betydning for befolkningen og bør kommuniseres tydelig.

Kommunens informasjonsstrategi ble etterspurt og lagt frem i notatform ved kommunestyrets behandling av lokal forskrift om vann- og avløpsgebyr. Det er gitt informasjon gjennom digitale plattformer som eksempelvis facebook og kommunenes og den nye kommunens egne nettsider. I tillegg er det gitt noe informasjon i Smaalenenes avis. Det er også sendt brev til innbyggerne som må installere vannmålere.

Det er positivt at kommunen har gått ut med informasjon i ulike medier. Men vi er av den oppfatning at informasjonsstrategien mangler tilnærming til den delen av befolkningen som ikke er aktive på facebook, hjemmesider og andre digitale plattformer og kanaler. Kommunen har gitt ut et informasjonsblad som også inneholder informasjon om gebyrene og endringene i disse for innbyggerne men dette kom først i 2020.

For noen innbyggere har gebyrene fra 2019 til 2020 vært svært forskjellige. For eksempel var gebyrene for innbyggerne i Askim kunstig lave i 2019 ettersom kommunen skulle «bygge ned» fondsmidlene på

avløp. Det er imidlertid brukt for mye midler, noe som har resultert i at Askim kommune har fått et underskudd på kr 2,5 mill. Dette er ugunstige svingninger for abonnentene, lite forutsigbart og vanskelig å orientere seg i. Revisjonen er usikre på om dette er tydelig nok informert om til berørte abonnenter.

4.4 Revisjonens konklusjon og anbefalinger

Revisjonen finner at både de gamle kommunene og ny kommune i all hovedsak har etablert tilfredsstillende rutiner for beregning og håndtering av selvkostgebyrer på vann- og avløpsområdet. Vi mener imidlertid at kommunen bør vurdere å innarbeide kontroll av artsbruk i sin rutine for å sikre korrekt bokføring av drifts- og investeringsutgifter.

5 Indirekte kostnader

Problemstilling 2: Er indirekte kostnader beregnet i tråd med lov/forskrift og eventuelle egne rutiner?

5.1 Revisjonskriterier

Utleddning av revisjonskriteriene følger av vedlegg 9.1. Nedenfor er kriteriene punktvis oppsummert.

- De sammenslåtte kommunene må kunne dokumentere hvordan kostnader knyttet til interntjenester er fordelt til selvkost for vann og avløp.
- Kommunen bør kunne dokumentere håndteringen av indirekte kostnader ved kommunesammenslåingen.
- Kommunens belastning på selvkostområdene må kun inneholde henførbare indirekte kostnader.

5.2 Revisjonens undersøkelse

Dokumentasjon på kostnader til interntjenesten fordelt til selvkost for vann og avløp.

Eidsberg, Hobøl, Askim og Trøgstad har, ifølge etablert praksis, brukt Momentum og konsulenten for beregning og dokumentasjon av indirekte kostnader for 2018 og 2019. Spydeberg kommune hadde en egen beregning på indirekte kostnader for begge årene.

Kommunenes indirekte kostnader har 2018 og 2019 bestått av tre deler:

- Indirekte henførbare kostnader
- Indirekte avskrivningskostnad
- Kalkulatorisk rente på de indirekte avskrivningskostnadene

Nedenfor presenteres summen av de indirekte kostnadene fra etterkalkylene i Momentum til kommunene i 2019.

Indirekte kostnader 2019	Eidsberg	Spydeberg	Spydeberg Trykkavløp Lyseren	Hobøl	Askim	Trøgstad
Vann	473 819	96 000	417 000	94 710	90 079	426 835
Avløp	542 830	399 000	167 000	155 990	117 633	537 694

Figur 9: Summen av indirekte kostnader 2019, i kroner.

Kommunene har hatt ulik praksis for hvordan utgiftene for bruk av interntjenestene er belastet i selvkostregnskapet. Askim kommune belastet selvkostfunksjonene i regnskapene direkte for bruken av interntjenestene. Revisjonen har mottatt dokumentasjon på bokføringen i 2019 som beløper seg til kr 3,8 mill for vann og avløp til sammen. Eksempel på dette er fordeling av utgifter for bruk av de interne tjenestene regnskap og lønn, se figur 10. Utgiften fremkommer derfor som en direkte driftsutgift i selvkostregnskapet, og ikke en indirekte kostnad. Dette gjelder i både budsjett og etterkalkyler.

Tabellen nedenfor viser noen eksempler på interntjenester som er fordelt i kommunene, og med hvilken type fordelingsnøkkel.

Type utgift til fordeling	Eidsberg	Spydeberg	Spydeberg Trykkavløp Lyseren	Hobøl	Askim	Trøgstad
Revisjon og kontroll	Brutto driftsutgifter	Ikke fordelt	Ikke fordelt	Brutto driftsutgifter	Fordelt som direkte driftsutgift	Antall bilag
Regnskap	Netto driftsutgifter for ansvar økonomi ble fordelt etter fastsatt prosent på hhv vann og avløp.	Fordelt lønnsutgifter	Fordelt lønnsutgifter	Brutto driftsutgifter	Fordelt som direkte driftsutgift	Brutto driftsutgifter
Personal/ HR	Antall ansatte	Fordelt lønnsutgifter	Fordelt lønnsutgifter	Brutto driftsutgifter	Fordelt som direkte driftsutgift	Antall årsverk
IKT/ IT	Antall PC	Fordelt etter antall PC	Fordelt etter antall PC	Brutto driftsutgifter	Fordelt som direkte driftsutgift	Antall ansatte
Servicetorg	Netto driftsutgifter for ansvar servicekontor ble fordelt etter fastsatt prosent på hhv vann og avløp.	Fordelt lønnsutgifter	Fordelt lønnsutgifter	Brutto driftsutgifter	Fordelt som direkte driftsutgift	Brutto driftsutgifter
Indirekte avskrivninger	Avskrivninger og tilhørende rente for IKT investeringer er fordelt etter fastsatt prosent på hhv vann og avløp.	Bruk av delte maskiner og biler er fordelt etter fastsatt prosent på hhv vann og avløp.	Bruk av delte maskiner og biler er fordelt etter fastsatt prosent.	Sjablongmessig 5 % av indir.kost.	Avskrivninger og tilhørende rente for IKT investering er fordelt etter fastsatt prosent på hhv vann og avløp.	Avskrivninger og tilhørende rente for 5 biler er fordelt etter fastsatt prosent på hhv vann og avløp.

Figur 10: Eksempel på fordeling av interntjenester, og hvilke fordelingsnøkler som er brukt i kommunene for 2019. Det er regnskapsførte netto driftsutgifter for en brukt interntjenestene som fordeles ut til selvkostområdene. Med det menes at inntekter på interntjenesten trekkes ut før fordelingen foretas. Hvordan fordelingen skal gjøres, bestemmes ved hjelp av såkalte fordelingsnøkler. Eksempel på dette kan være brutto driftsutgifter, antall årsverk, antall bilag, antall ansatte og antall pc'er. De indirekte avskrivningskostnadene er fordelte avskrivninger på fellesinvesteringer, f.eks. IKT-investeringer og biler, som brukes på flere tjenesteområder. Den kalkulatoriske renten beregnes automatisk i Momentum etter gjeldende regler²⁸.

²⁸ Kalkylerenten settes lik 5-årig swaprente med et tillegg på 1/2 prosentpoeng.

Dokumentasjon på håndtering av indirekte kostnader ved kommunesammenslåingen.

Kommunen informerer at de ved utarbeidelse av budsjett for selvkost 2020, fant ut at indirekte kostnader ble beregnet forskjellig i de ulike kommunene. I tillegg var den nye organisasjonen ikke satt. Kommunen hadde heller ikke bestemt hvordan de indirekte kostnadene skulle håndteres. De indirekte kostnader fra Momentum fra alle kommunene ble slått sammen. Siden det i Askim var ført kostnader direkte i selvkostregnskapet som i de andre kommunene ble vurdert som indirekte, økte kommunen de indirekte kostnadene til det som ble vurdert til reelt nivå i budsjett for 2020.

Det beløpsmessige tillegget er dokumentert i Momentum, og tallene ser ut som følger:

Vann	2018 Etterkalkyle (revisjonens summering fra Momentum)	2018 Etterkalkyle (Momentum (15.10.2019 versjon 2)	2019 Prognose (Momentum (15.10.2019 versjon 2)	2020 Budsjett (Momentum (15.10.2019 versjon 2)
Indirekte driftsutgifter (netto)	1 507 524	1 507 525	1 545 213	3 000 000
Indirekte avskrivningskostnad	19 367	25 617	25 112	25 112
Indirekte kalkulatorisk rente	1 765	2 720	1 971	1 304
Sum indirekte kostnader	1 528 656	1 535 862	1 572 296	3 026 416

Figur 11: Indirekte kostnader vann, tall fra etterkalkyle 2018, prognose 2019 og budsjett 2020.

Avløp	2018 Etterkalkyle (revisjonens summering fra Momentum)	2018 Etterkalkyle (Momentum (15.10.2019 versjon 2)	2019 Prognose (Momentum (15.10.2019 versjon 2)	2020 Budsjett (Momentum (15.10.2019 versjon 2)
Indirekte driftsutgifter (netto)	1 697 080	1 697 080	1 740 296	3 783 803
Indirekte avskrivningskostnad	40 836	49 899	49 145	49 145
Indirekte kalkulatorisk rente	4 039	5 437	3 958	2 645
Sum indirekte kostnader	1 741 955	1 752 416	1 793 398	3 835 593

Figur 12: Indirekte kostnader avløp, tall fra etterkalkyle 2018, prognose 2019 og budsjett 2020.

Tabellene ovenfor viser at indirekte kostnader for vann og avløp ble budsjettert med henholdsvis kr 3,0 og 3,8 mill for 2020.

Revisjonens utregning viser prosentvis andel budsjetterte indirekte kostnader i forhold til summen budsjetterte driftskostnader.

Type kostnad	2020 Budsjett vann (Momentum 15.10.2019 versjon 2)	2020 Budsjett avløp (Momentum 15.10.2019 versjon 2)
Indirekte kostnader	3 026 416	3 835 593
Sum driftskostnader	57 339 409	70 455 409
Størrelsesforhold	5,3 %	5,4 %

Figur 13: Indirekte kostnader i forhold til sum driftskostnader.

Kommunens belastning av henførbare indirekte kostnader.

Indre Østfold kommunes arbeid med å fastsette beregningsgrunnlagene for de indirekte kostnadene ble påbegynt i mai 2020 og det ble avholdt et møte med konsulenten den 27.5.2020. Kommunen er ikke

helt i mål med å fastsette dette per november 2020. Det arbeides med å få de meste av kostnadene inn som direkte kostnader, og derfor vil de indirekte kostnadene være lavere i 2021.

Ved etterkalkyle for 2020 vil kommunen og konsulenten gjennomgå de indirekte kostnadene som gjelder for 2020, og fordele dem til selvkostområdene vann og avløp.

Revisjonen har fått oversendt arbeidsutkast til beregning av indirekte driftsutgifter for 2020 med foreløpige vurderinger. Kommunen vil bruke ulike fordelingsnøkkel for å kunne fordele kostnader knyttet til bruken av interntjenestene ut på respektive selvkostområder. Tabellen nedenfor viser mulige fordelingsnøkler kommunen vurderer å ta i bruk.

Ansvar	Avdeling/ kostnad	Fordelingsnøkler	Kommentar
19000	Fellesutgifter	Brutto driftsutgifter	Art 137500 utgifter for revisjon
14100	Innovasjon	Brutto driftsutgifter	IKT system, drift og brukerstøtte
14110	Tjenestedesign	Brutto driftsutgifter	IKT system, drift og brukerstøtte
14120	Informasjonssikkerhet og personvern	Brutto driftsutgifter	IKT system, drift og brukerstøtte
14130	Drift og infrastruktur (herunder IKOMM)	Antall brukere	Art 127000: IKOMM
14140	Systemarkitektur	Brutto driftsutgifter	IKT system, drift og brukerstøtte
14150	Kvalitetssystemet Compilo	Brutto driftsutgifter	IKT system, drift og brukerstøtte
14160	Utvikling av digitale tjenester	Brutto driftsutgifter	IKT system, drift og brukerstøtte
14170	Teknisk brukerstøtte	Brutto driftsutgifter	IKT system, drift og brukerstøtte
14200	Kommunikasjon	Brutto driftsutgifter	
14300	Dokumentsenter	Brutto driftsutgifter	
16000	Kommunaldirektør HR og organisasjonsutvikling	Ansatte	Driftsutgiftene på dette ansvarsnummeret
16010	Forhandlinger	Ansatte	
16100	Organisasjonsutvikling	Ansatte	
16200	Organisasjon og arbeidsmiljø	Ansatte	
16300	Lønn og personalforvaltning	Ansatte	
16310	Lønn	Ansatte	
16600	Tillitsvalgt/ hovedverneombud	Ansatte	
18010	Virksomhetsstyring, eierskap og analyse	Brutto driftsutgifter	
18100	Økonomi og finans	Brutto driftsutgifter	
18110	Økonomi	Brutto driftsutgifter	
18120	Regnskap	Brutto driftsutgifter	Inneholder innfordring
18300	Anskaffelser	Brutto driftsutgifter	
41000	Innbyggertorg og bibliotek	Brutto driftsutgifter	Kun funksjon 120 innbyggertorg
41100	Askim innbyggertorg og bibliotek	Brutto driftsutgifter	Kun funksjon 120 innbyggertorg
41200	Mysen innbyggertorg og bibliotek	Brutto driftsutgifter	Kun funksjon 120 innbyggertorg
41300	Spydeberg innbyggertorg og bibliotek	Brutto driftsutgifter	Kun funksjon 120 innbyggertorg
41400	Tomter innbyggertorg og bibliotek	Brutto driftsutgifter	Kun funksjon 120 innbyggertorg
41500	Trøgstad innbyggertorg og bibliotek	Brutto driftsutgifter	Kun funksjon 120 innbyggertorg
54000	Geo- og styringsdata		Finner en fordelingsnøkkel som representerer andre selvkostområders bruk av 303 ikke selvkost.

Figur 14: Arbeidsutkast til beregning av indirekte kostnader. Tabellen skal leses slik: Linje 1 – Netto utgifter til revisjon som er regnskapsført på ansvar 19000 Fellesutgifter, skal fordeles til selvkostområdene vann og avløp etter størrelse på brutto driftsutgifter.

I følge kommunen vil reell belastning av henførbare indirekte kostnader for 2020 først kunne vises etter at det er foretatt etterkalkyle av selvkostområdene for 2020. Dette utføres etter at årsregnskapet er ferdigstilt. Kommunen legger opp til at gjennomgangen med konsulenten blir gjennomført i begynnelsen av februar 2021.

De indirekte avskrivningskostnadene med tilhørende kalkulatoriske renter vil bli beregnet på f.eks. biler som brukes på flere tjenesteområder.

5.3 Revisjonens vurderinger

I henhold til revisjonskriterier skal henføring av indirekte kostnader i størst mulig grad reflektere faktisk bruk av interntjenesten, eks. ansattes bruk av personalfunksjon. Der dette vanskelig lar seg utføre, kan alternativ fordelingsnøkkel benyttes, eksempelvis hvilken andel selvkosttjenesten utgjør av kommunens samlede brutto driftsutgifter.

Fakta viser at de sammenslåtte kommunene har dokumentert hvordan indirekte kostnader er fordelt for årene 2018 og 2019. Videre er det dokumentert hvilke typer utgifter som er fordelt, og hvilke fordelingsnøkler som er brukt. Kommunene har for eksempel brukt lønnsutgifter, brutto driftsutgifter eller antall årsverk ved fordeling til selvkostområdene. Dette er i tråd med gjeldende regelverk. Ulik bruk av fordelingsnøkler er naturlig, og avhenger av hvordan tjenestene er organisert.

Indre Østfold kommunes budsjett for indirekte kostnader 2020 innenfor vann og avløp, baserer seg på summen av indirekte kostnader for de sammenslåtte kommunene. Til summen ble det lagt til et beløp som skulle dekke opp for avvikende praksis i en av kommunene der indirekte kostnader ikke var synliggjort fullt ut. På denne måten har kommunen synliggjort de henførbare indirekte kostnadene i budsjett for 2020.

I selvkostforskriften fremkommer det at indirekte driftskostnader omfatter kostnader til stabs- og støtte-tjenester, fellestjenester og kontrollfunksjoner som utfyller eller understøtter selvkosttjenesten. Andelen indirekte driftskostnader som tilordnes selvkost, skal gjenspeile selvkosttjenestens bruk av disse tjenestene og funksjonene.

Indre Østfold kommune har, i samråd med konsulenten, påbegynt arbeidet med å finne hvilke interntjenester som skal fordeles ut på selvkostområdene vann og avløp, og på hvilken måte fordelingen skal skje (fordelingsnøkler). Revisjonen er av den oppfatning at det foreløpige oppsettet er hensiktsmessig og synliggjør fordeling av indirekte kostnader på en god måte.

Etterkalkylen for 2020 vil bli utarbeidet i 2021 og det er viktig at kommunen sikrer at fordelingsnøklerne er godt gjennomarbeidet.

Fakta viser at kommunen vil arbeide med å få de meste av kostnadene for interntjenester inn som direkte kostnader. I følge retningslinjene skal selvkostregnskapet vise direkte kostnader, henførbare indirekte kostnader og kapitalkostnader. Vi er av den oppfatning at det er viktig å synliggjøre de indirekte kostnadene innenfor selvkostområdene.

5.4 Revisjonens konklusjon og anbefalinger

Indirekte kostnader er i stor grad beregnet og dokumentert i henhold til gjeldende regelverk og egne rutiner. Dette gjelder både for de sammenslåtte kommunene, og for budsjett 2020. Som vist i vurderingene har en av kommunene hatt avvikende praksis slik at de indirekte kostnadene ikke har vært synliggjort i tilstrekkelig grad.

Revisjonen anbefaler at kommunen ferdigstiller arbeidet med å etablere og dokumentere fordeling av henhørbare interne tjenester til vann- og avløpsområdene. Videre er det viktig at disse blir synliggjort i selvkostkalkylene som indirekte kostnader, og ikke direkte kostnader.

6 Forvaltning av VA-området

Problemstilling 3: Har de tidligere kommunene sørget for god forvaltning av VA-området?

6.1 Revisjonskriterier

Utleddning av revisjonskriteriene følger av vedlegg 9.1. Nedenfor er kriteriene punktvis oppsummert.

- Kommunene bør kunne dokumentere
 - vedtatte hovedplaner og investeringsplaner for vann- og avløpsområdet for perioden 2015-2019
 - at beløpsmessig størrelse på gjennomførte investeringer ligger på nivå med vedtatte planer
 - at risikoanalyser er gjennomført på vann- og avløpsområdet
 - hvilke offentlige tilsyn som har blitt foretatt i kommunene i senere tid, og hvordan disse er fulgt opp.
- AHSA IKS²⁹ bør kunne dokumentere
 - vedtatte hovedplaner og investeringsplaner for perioden 2015-2019.
 - at beløpsmessig størrelse på gjennomførte investeringer ligger på nivå med vedtatte planer
 - at planlagte investeringer er koordinert med eierkommunene
 - at risikoanalyser er gjennomført
 - hvilke offentlige tilsyn som har blitt foretatt 2015-2019, og hvordan disse er fulgt opp.

6.2 Revisjonens undersøkelse

Revisjonen har etterspurt kommunenes hovedplaner for vann og avløp, og AHSA's hovedplan for avløp, som dekker perioden 2018-2019. Vi har også etterspurt kommunene og AHSA sine risikoanalyser, vedlikeholdsplaner og investeringsplaner i tillegg til offentlige myndigheters tilsynsrapporter.

Spydeberg kommune

Spydeberg kommunes «Hovedplan for vannforsyning og avløp 2013-2020» er vedtatt som et styringsdokument av kommunestyret i 2011 første gang og er oppdatert av kommunestyret november 2012. Hovedplanen skal ifølge dokumentets avsnitt 7.8 være et levende dokument og skal oppdateres etter behov.

Hovedplanen beskriver rammebetingelser, hvilke ledningsnett og anlegg som inngår i planen, og inneholder en tiltaksanalyse med tilhørende saneringsplan og en handlingsplan. Tiltaksanalysen tar for seg prosjekter innenfor både vannforsyning og avløp, i prioritert rekkefølge og med estimerte beløper. Analysen inneholder også tiltak for private avløpsanlegg med egne utslipp, klimatiltak, bemanningsbehov, utredninger og planer samt konsekvenser for gebyrene.

I hovedplanen fremkommer det at kommunen er medeier i AHSA IKS som omfatter felles renseanlegg og noen hovedledninger. Renseanlegget til AHSA er ikke inkludert i hovedplanen, men selskapet er omtalt når det gjelder avtaler, avløpsmengder mm. Selskapet behandler ifølge planen avløpet fra alle abonnenter som er tilknyttet kommunalt avløp i Spydeberg.

²⁹ Askim, Hobøl og Spydeberg Avløpssamarbeid IKS.

Det fremkommer at:

«AHSA måler store variasjoner i avløpsmengden, i forhold til nedbør, mengdene kan ti-dobles ved mye nedbør. Dette skyldes bl.a. at Spydeberg kommune har ca 2,7 km fellesavløp-ledninger (spillvann og overvann i samme ledning) og at deler av spillvannsledningene er gamle betongrør uten tette skjøter slik at fremmedvann lekker inn i ledningene.»

Handlingsplanen inneholder planlagte tiltak og beløpsmessig størrelse på tiltakene gjengitt i tabellen nedenfor.

	2012-2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Vann	30 900 000	2 400 000	2 400 000	2 400 000	2 400 000	3 300 000	1 000 000
Avløp	28 700 000	2 400 000	2 400 000	2 400 000	2 400 000	2 600 000	1 000 000

Figur 15: Beløpsmessig størrelse på tiltak per år fra handlingsplanen.

Tabellen nedenfor viser budsjetterte og regnskapsførte investeringer innenfor vann og avløp i perioden 2015-2019 hentet fra kommunens regnskapssystem. Tallene gjelder investeringer³⁰ innenfor funksjonene for vann (340 og 345) og avløp (350 og 353).

Spydeberg	2015	2016	2017	2018	2019	Totalt
Regulert budsjett for Investeringer innenfor vann	26,4	19,4	12,0	17,6	14,3	88,0
Regnskapsførte investeringer innenfor vann	16,6	11,3	8,0	15,2	12,4	63,5
Gjennomføringsgrad³¹ vann i %	67 %	58 %	67 %	86 %	87 %	72 %
Regulert budsjett for Investeringer innenfor avløp	42,1	13,6	3,3	9,1	9,2	77,3
Regnskapsførte investeringer innenfor avløp	42,3	17,4	3,5	7,0	8,5	78,7
Gjennomføringsgrad avløp i %	101 %	128 %	105 %	77 %	92 %	102 %

Figur 16: Regnskapsførte investeringer i forhold til budsjetterte beløp, i millioner kr.

Tabellen viser at gjennomføringsgraden på budsjetterte investeringer i perioden er 72 % for vann og 102 % for avløp. Budsjetterte investeringer ligger beløpsmessig høyere enn planlagte tiltakene i hovedplanen per år.

Kommunen har en beredskapsplan for vannforsyningen som senest er revidert 15.7.2017. Planen inneholder informasjon om normal beredskap, overgang til økt beredskap ved kritiske situasjoner og handlingsplaner for vurderte hendelser.

Det er mottatt dokumentasjon på følgende risikoanalyser:

- Miljørisikoanalyse avløpsanlegg, datert 27.6.2011
Analysen omfatter kommunens avløpsnett, pumpestasjoner og klima.
- Spydeberg kommune ROS-analyse for vannforsyning, datert 29.4.2016
Analyse av det kommunale vannverket utført på bakgrunn av planene for utvidelse av forsyningsområdet til vannverket og endringer i aktiviteten i og ved råvannskilden for vannverket.

³⁰ Kostra art 100-470 på både budsjett- og regnskapstall.

³¹ Regnskapsførte investeringsutgifter sett opp mot budsjetterte investeringsutgifter.

- ROS-analyse «Trykkavløp Lyseren – Spydeberg kommune, datert 20.12.2010
Analysen gjelder tiltakene med å anlegge et trykkavløpsnett for deler av Lyseren.

Hobøl kommune

Kommunens «Hovedplan vannmiljø, vannforsyning og avløpshåndtering 2016-2022» er en rullering og sammenslåing av tidligere hovedplaner for vannmiljø og vannforsyning i kommunen, og tiltaksplan for avløp. Hovedplanen beskriver rammebetingelser, hvilke ledningsnett og anlegg som inngår i planen, kommunereformens påvirkning på områdene, og inneholder en tiltaksplan med kostnadsoverslag.

I planen fremkommer følgende:

«Hobøl kommune betaler for hver m³ som pumpes til AHSA for rensing. Ved å fjerne fremmedvannet, vil Hobøls andel av avløpsvann, og dermed også utgiftene til AHSA gå vesentlig ned. Også i dette rens-området vil det kreve nøye gjennomgang av hele avløpsnettet, planlegging og gjennomføring av tiltak på ledningsnettet. Det krever investeringer i ledningsnettet, men når virkningen av tiltakene setter inn, vil utgiftene bli redusert i forhold til dagens nivå.»

Tiltaksplanen er satt opp med et kostnadsoverslag og gjennomføringsplan i perioden.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Vann	2 800 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000
Avløp	5 000 000	15 400 000	20 600 000	12 100 000	9 100 000	7 100 000	5 600 000

Figur 17: Beløpssmessig størrelse på tiltak per år fra tiltaksplanen.

Tabellen nedenfor viser budsjetterte og regnskapsførte investeringer innenfor vann og avløp i perioden 2015-2019 hentet fra kommunens regnskapssystem. Tallene gjelder investeringer innenfor funksjonene for vann (340 og 345) og avløp (350 og 353).

Hobøl	2015	2016	2017	2018	2019	Totalt
Regulert budsjett for Investeringer innenfor vann	11,1	7,5	0,8	0,5	1,7	21,7
Regnskapsførte investeringer innenfor vann	14,6	4,7	0,8	0,09	2,3	22,9
Gjennomføringsgrad vann i %	131 %	63 %	104 %	20 %	147 %	105 %
Regulert budsjett for Investeringer innenfor avløp	9,9	7,8	8,3	2,5	8,1	36,7
Regnskapsførte investeringer innenfor avløp	10,6	6,4	5,3	2,3	5,1	29,7
Gjennomføringsgrad avløp i %	106 %	82 %	63 %	95 %	63 %	81 %

Figur 18: Regnskapsførte investeringer i forhold til budsjetterte beløp, i millioner kr.

Tabellen viser at gjennomføringsgraden på budsjetterte investeringer i perioden er 105 % for vann og 81 % for avløp. Budsjetterte investeringer innenfor både vann og avløp er i perioden 2017-2019 lavere enn hva hovedplanen legger opp til.

Det er mottatt dokumentasjon på følgende risikoanalyser:

- Kartlegging og risikovurdering av biologisk helsefare ved avløpsanlegget i Hobøl kommune (udatert).

Analysen omfatter Elvestad og Ringvoll avløpsrenseanlegg samt arbeid på avløpsnett og pumpestasjoner.

- Hobøl Vannverk SA, ROS-analyse utgave 1, datert 14.2.2018
En analyse utført for Hobøl vannverk.

Askim kommune

Kommunens «Hovedplan vann og avløp 2011-2030» inneholder blant annet hovedtrekk ved dagens (år 2010) VA-anlegg i kommunen, rammebetingelser, tilstand og målsetninger på henholdsvis vann og avløp, en sammenstilling av nødvendige tiltak og økonomiske konsekvenser.

Det fremkommer at Askim kommune er medeier i AHSA IKS, at kostnadene knyttet til anlegget betales av eierkommunene i henhold til levert avløpsmengde og at Askim de siste årene har betalt mellom 80 - 84 % av kostnadene til AHSA.

Under beskrivelse av hovedtrekk ved dagens avløpsanlegg (2010) fremkommer informasjon om at:

«Avløpsvannet fra tettbebyggelsen i Askim med unntak av Solbergfoss ledes til og behandles i det interkommunale renseanlegget ved Revhaug (AHSA IKS). I tillegg til Askim dekker selskapet også Spydeberg sentrum og deler av Hobøl. AHSA IKS omfattes ikke av den foreliggende hovedplanen, men premisser for leveranse til anlegget og annet er diskutert med selskapet i prosessen.

En betydelig del av bebyggelsen, inklusive det aller meste av sentrumsområdet, er altså kloakkert med fellessystem (spillvann og overvann sammen). Dette fører til at i perioder med mye nedbør ledes store avløpsmengder til nettet. Mengdene blir for store til at alt kan transporteres videre og renses tilfredsstillende. Det er derfor overløp som begrenser mengden som føres videre fram til renseanlegget. Ved overløpsdrift føres fortynnet kloakk direkte ut i vassdrag uten rensing. Vannføringen i avløpsledningene fra Askim fram til AHSA's anlegg er ved regnvær til tross for at en del avlastes i overløp inntil mer enn 10 ganger tørrværsvannføringen. Dette er variasjon langt utover akseptabelt nivå, og fører både til at mye vann går i overløp etter forbehandling (grovrenset) ved renseanlegget samt at det svært fortynnede avløpsvannet som ledes videre inn i renseanlegget er vanskelig å rense. AHSA har derfor problemer med å oppfylle kravene til renseseffekt hvor overløpsdriften er medregnet med så stor tilførsel av fortynnet avløpsvann fra Askim.

Det har, på samme måte som for vannledningsnettet, vært relativt liten aktivitet knyttet til tiltak på transportsystemet for avløp i Askim de siste årene (bortsett fra de to siste årene - 2009 - 2010). En ser nå behov for betydelig innsats på området, både for å redusere andelen med fellessystem og på den måten redusere overløpsdrift både på nettet og foran renseanlegget, og for generelt å utbedre eksisterende ledninger og å motvirke forfall.

Askim kommune fikk i 2008 ny utslippstillatelse fra Fylkesmannen. Tillatelsen setter bl.a. krav til tiltak på nettet for å redusere utslipp via overløp.»

I hovedplanen fremkommer det at behovet for tiltak er betydelig.

«Strategien for gjennomføring er å legge opp til en jevn investeringsramme på ca 20 mill kr pr år for vann og avløp til sammen inntil de mest akutte tiltakene er gjennomført. Dette må for avløps-sidens vedkommende være avsluttet innen år 2020 for å tilfredsstillende kravene i "Vannforskriften".»

Tabellen nedenfor viser budsjetterte og regnskapsførte investeringer innenfor vann og avløp i perioden 2015-2019 hentet fra kommunens regnskapssystem. Tallene gjelder investeringer innenfor funksjonene for vann (340 og 345) og avløp (350 og 353).

Askim	2015	2016	2017	2018	2019	Totalt
Regulert budsjett for Investeringer innenfor vann	33,5	16,2	35,0	36,3	32,0	153,0
Regnskapsførte investeringer innenfor vann	19,4	20,0	24,4	16,9	11,7	92,5
Gjennomføringsgrad vann i %	58 %	123 %	70 %	47 %	37 %	60 %
Regulert budsjett for Investeringer innenfor avløp	2,4	9,0	0	0	0	11,4
Regnskapsførte investeringer innenfor avløp	11,6	4,3	17,2	18,1	20,2	71,4
Gjennomføringsgrad avløp i %	478 %	48 %	Budsjett 0	Budsjett 0	Budsjett 0	625 %

Figur 19: Regnskapsførte investeringer i forhold til budsjetterte beløp, i millioner kr.

Tabellen viser at gjennomføringsgraden på budsjetterte investeringer i perioden er 60 % for vann og 625 % for avløp. I økonomisystemet, som er utgangspunktet for tabellen ovenfor, har kommunen fra 2017 lagt inn budsjetterte investeringer på vann og avløpsområdet samlet under funksjon for vann. Budsjetterte investeringer for vann og avløp samlet er høyere enn hva hovedplanen legger opp til.

Det er mottatt følgende rapporter og kartlegginger/analyser:

- Rapport: «Risikoanalyse, Askim kommune, avløpsnett 26.06.2018»
I analysen fremkommer at:
«Risikoanalysen viser at Askim fortsatt er utsatte for å få fremmedvann inn i ledningsnettet, som belaster AHSA renseanlegg unødvendig hydraulisk, samt at det blir vanskeligere for renseanlegget å overholde rensekrav med variabelt volum, og til tider lave innløpskonsentrasjoner pga regnvann.»
- Rapport: «Resipientkontroll Askim 2018», datert 7.1.2019
Rapporten omhandler befarings og kontroll av bekkene i kommunen etter krav i utslippstillatelsen for kommunalt avløpsvann.
- Askim kommune – «Potensielle farer drikkevann», datert 17.1.2012
- Askim kommune – «Kritiske kontrollpunkter drikkevann», datert 31.5.2016
- Askim kommune – «Risikoanalyseeskjema drikkevann», datert 31.5.2016
- Askim kommune – «Kritiske kontrollpunkter ytre miljø», datert 25.6.2018
- Askim kommune – «Potensielle farer avløpsvann», datert 26.6.2018
- Askim kommune – «Risikoanalyseeskjema ytre miljø avløp», datert 25.6.2018
- Askim kommune – «Farekartlegging prøveplan drikkevann», datert september 2019

Fylkesmannen i Oslo og Viken har utført en inspeksjon av Askim kommunes avløpsanlegg i 2020. Resultatet og oppfølging av denne er omtalt under avsnitt om «Indre Østfold kommunes oppfølging av tilbakemeldinger fra tilsyn og egenrapportering».

Eidsberg kommune

Revisjonen har ikke mottatt hovedplan for vann og avløp som gjelder for perioden 2018-2019, men har mottatt følgende:

- «Hovedplan for vannforsyning delrapport – fase 3» som omhandler distribusjonsnettet. Rapporten er datert 25.4.2008. Dokumentet inneholder blant annet beregninger og vurderinger foretatt i perioden 2003-2007, sårbare punkter ved normalforsyning og brannvann samt framtidige tiltak. Investeringsbehovet i hovedplanen for vann er delt opp i tre alternativer, og verdsatt til mellom kr 9,4 mill og kr 5,2 mill.
- «Plan for vedlikehold og fornying av vandrdistribusjonsnettet i Eidsberg kommune», saneringsplan for vann, datert 17.3.2014. Handlingsplanen for saneringen er summert til kr 136,4 mill fordelt på kr 1,6 – kr 12 mill per år i perioden 2014-2029. For perioden 2015-2019 beløper seg tiltakene til kr 30,6 mill.
- «Saneringsplan for avløpsnett 2011-2020» viser tiltak i perioden på til sammen kr 54,7 mill fordelt på kr 3 mill – kr 6 mill per år i perioden. For perioden 2015-2019 beløper seg tiltakene til kr 29,8 mill.
- Kommunens «Hovedplan for vann og avløp – Saneringsplan avløp – 2020-2030» inneholder beskrivelse av eksisterende avløps- og renseanlegg. Til planen er det vedlagt en liste for tiltak. Saneringsplanen for avløp 2020-2030 skal, ifølge sak 19/11 i Miljø- og teknikkutvalget, bidra til at den sammenslåtte kommunen får et grunnlag for utvikling av planer innenfor området for vann og avløp.

Tabellen nedenfor viser budsjetterte og regnskapsførte investeringer innenfor vann og avløp i perioden 2015-2019 hentet fra kommunens regnskapssystem. Tallene gjelder investeringer innenfor funksjonene for vann (340 og 345) og avløp (350 og 353).

Eidsberg	2015	2016	2017	2018	2019	Totalt
Regulert budsjett for Investeringer innenfor vann	15,9	53,3	13,9	29,8	28,2	141,1
Regnskapsførte investeringer innenfor vann	10,4	37,0	17,8	29,7	22,8	117,8
Gjennomføringsgrad vann i %	65 %	70 %	128 %	100 %	81 %	83 %
Regulert budsjett for Investeringer innenfor avløp	20,1	5,9	2,7	0,1	4,4	33,3
Regnskapsførte investeringer innenfor avløp	28,1	16,9	2,5	0,1	0,5	48,1
Gjennomføringsgrad avløp i %	140 %	286 %	92 %	104 %	10 %	145 %

Figur 20: Regnskapsførte investeringer i forhold til budsjetterte beløp, i millioner kr.

Tabellen viser at gjennomføringsgraden på budsjetterte investeringer i perioden er 83 % for vann og 145 % for avløp. Budsjetterte investeringer for vann og avløp ligger over summen av tiltak i respektive saneringsplaner i perioden 2015-2019.

Kommunen har hatt investeringsprosjekter, innenfor vannområdet, knyttet til utvidelse av produksjonsanlegget til Nortura i Hærland fra 2012. Oversikt over delprosjektene er fremlagt i kommunestyrets møte 10.9.2015³².

Kommunen har også utarbeidet «Sikkerhet og beredskapsplan for vannforsyningen» datert 20.5.2015. Planen beskriver blant annet ulike beredskapsnivåer, varsling, beredskapsøvelser og beredskapssituasjoner for vannforsyningen.

³² Sak 15/72 Eidsberg kommunestyre.

Revisjonen har mottatt følgende risikoanalyser:

- Risikoanalyse prøveplan drikkevann – Eidsberg kommune, datert 17.9.2019
En farekartlegging som er utført for å tilfredsstille drikkevannsforskriftens krav om farekartlegging og farehåndtering. Den er avgrenset til drikkevannskvalitet.
- ROS-analyse – Eidsberg kommune, datert 28.3.2017.
Analyse av kommunens vannforsyning slik den fremstår per desember 2016.

Fylkesmannen har, i 2015, foretatt tilsyn ved kommunens avløpsanlegg. Tilbakemelding fra tilsynet fremkommer i brev datert 23.04.2015³³. Det er avdekket tre avvik og gitt en anmerkning. Kommunen har i brev datert 5.5.2015 informert om at tiltak er igangsatt og bekrefter at avvikene blir rettet. Fylkesmannen har besvart at de anser saken som lukket.

Fylkesmannens tilbakemelding på kommunens egenkontrollrapportering³⁴ fremkommer i brev av 23.5.2019³⁵. Det er påpekt avvik fra vilkår i avløpstillatelsen for rapporteringsåret 2018. Det fremkommer blant annet at renseanlegget er overbelastet og at dette også ble påpekt i tilbakemelding på egenkontroll for årene 2016 og 2017. Fylkesmannen setter krav til kommunen om å utarbeide en plan med tiltak for lukking av avvik innen 1.10.2019. Kommunen har besvart Fylkesmannen i brev av 26.9.2019. Kommunen redegjør der for utfordringene ved Mysen renseanlegg. Total mengde avløpsvann i inn på renseanlegget er høyere enn det i utgangspunktet var dimensjonert for, og det er gjort tiltak for å kompensere for dette frem til ny løsning er på plass. Kommunen skriver videre at de har tatt Fylkesmannens tilbakemelding om beregning av rensegrad for fosfor til etterretning.

Mattilsynet har sendt brev til kommunen datert 29.10.2019. Mattilsynet viser til en inspeksjon ved Eidsberg vannverk 6.5.2019, en etterfølgende tilsynsrapport datert 9.7.2019 og kommunens tilbakemelding på utførte tiltak datert 10.10.2019. Tilsynsrapporten hadde vedtak om at kommunen blant annet måtte utarbeide prøvetakingsplan og utarbeide skriftlige rutiner for oppfølging av avvik fra krav til drikkevannskvalitet. Kommunen har etterkommet vedtakene og Mattilsynet konkluderer med at de avslutter saken fra deres side.

Trøgstad kommune

Revisjonen har etterspurt hovedplan for vann og avløp som omfatter årene 2018-2019 og har fått tilbakemelding om at kommunen ikke har dette. Det var planlagt å utarbeide en hovedplan, men da kommunesammenslåingen ble et faktum valgte kommunen å vente.

Tabellen nedenfor viser budsjetterte og regnskapsførte investeringer innenfor vann og avløp i perioden 2015-2019 hentet fra kommunens regnskapssystem. Tallene gjelder investeringer innenfor funksjonene for vann (340 og 345) og avløp (350 og 353).

Trøgstad	2015	2016	2017	2018	2019	Totalt
Regulert budsjett for investeringer innenfor vann	7,9	13,9	21,4	2,9	5,0	51,2
Regnskapsførte investeringer innenfor vann	8,4	10,5	20,4	4,0	4,1	47,4

³³ Rapportnummer: 2015.017.I.FMOS

³⁴ Årlig rapportering til forurensningsmyndighetene. Egenkontrollrapporteringen ble etablert i 1992 for at myndighetene skulle få oversikt over forurensningen fra industri med tillatelse etter forurensningsloven. Rapporteringsordningen er pålagt virksomheten som et vilkår i tillatelsen, eller i brev datert 25. januar 1993.

³⁵ Tilbakemelding på egenkontrollrapporter for avløpssektoren 2018- Eidsberg kommune – Avvik.

Gjennomføringsgrad vann i %	106 %	75 %	96 %	139 %	83 %	93 %
Regulert budsjett for Investeringer innenfor avløp	3,1	21,3	49,0	23,6	4,9	102,0
Regnskapsførte investeringer innenfor avløp	4,5	16,4	45,3	22,0	5,9	94,1
Gjennomføringsgrad avløp i %	141%	77 %	93 %	93 %	120 %	92 %

Figur 21: Regnskapsførte investeringer i forhold til budsjetterte beløp, i millioner kr.

Tabellen viser at gjennomføringsgraden på budsjetterte investeringer i perioden er 93 % for vann og 92 % for avløp.

Kommunen har oversendt følgende risikoanalyser:

- Risikoanalyse av Prøveplan drikkevann, Trøgstad kommune, 16.04.2019
- Risikoanalyse Trøgstad vannverk, datert 29.3.2011
- Miljørisikoanalyse avløp, Trøgstad kommune, datert 8.3.2010

AHSA IKS

Askim, Hobøl og Spydeberg avløpssamarbeid IKS ble etablert i 1980 og avviklet i 2020. Formålet til selskapet var, ifølge selskapsavtalen, å eie og drive avløpsanlegg i henhold til de til enhver tid gjeldende krav fra forurensningsmyndighetene og eierkommunene. Dette innebærer å innhente nødvendige tillatelser og rapportere på disse.

Selskapet har ikke utarbeidet hovedplan med tilhørende handlingsplan for renseanlegget.

Gjennomgang av saksfremlegg og referater fra representantskapsmøter i perioden 2016-2019 viser:

- Budsjett for påfølgende år blir vedtatt høsten i forkant.
- Økonomi- og handlingsplan blir vedtatt på våren i aktuelt år, og er et resultat av vedtatt budsjett.
- Budsjettene som vedtas hver høst inneholder vurdering av investeringsbehov, men ikke investeringsbudsjett.
- Økonomi- og handlingsplanene er ikke utarbeidet som et eget dokument som viser utviklingen i tallene og forutsetningene som er lagt til grunn for planperioden, men er saksfremstilling til styre og representantskapet, som beskriver ulike punkter og investeringsbudsjett.

I saksfremleggene vedrørende behandling av budsjettene for 2018 og 2019 fremkommer det at fremtidige investeringer må sees under et for kommunene og AHSA. Selskapet har ikke funnet det riktig å føre opp noen større investeringer da selskapet vil være en del av den nye kommunen fra 2020.

Beskrivelse av planlagte investeringer fremkommer i selskapets økonomi- og handlingsplaner for periodene 2016-2019, 2017-2020, 2018-2021 og 2019.

Saksfremleggene for samtlige økonomi- og handlingsplaner har informasjon om at renseanlegget ikke klarer å nå målene om rensekraft i utslippstillatelsen. Dette er forårsaket av overvann/fremmedvann i systemet, i perioder med mye nedbør, som medfører overløp fra ledningsnett og renseanlegget. Dokumentene beskriver at sanerings- og investeringsplanene for kommunene, og selskapet må samordnes, for å redusere mengden overvann/fremmedvann i avløpssystemet og øke kapasiteten til renseanlegget.

Saksfremleggene har et avsnitt som omhandler planlagte investeringer. Disse består både av mindre tiltak på renseanlegget, vesentlig oppgradering av avløpsnett i Spydeberg, hvor selskapet skal finansiere en stor andel, samt utvidelse av byggingen av renseanlegget. De siste årene er mange av de planlagte tiltak og investeringer satt på vent, i lys av selskapets fremtid som et resultat av kommunesammenslåingen. Det er i sak om økonomi- og handlingsplan for 2018-2021 referert til at i eiermøtet fra 2017, ble selskapet «anmodet å avvente investeringer til vi fikk konkrete pålegg og at utbedringer av ledningsanlegg bør prioriteres». I referat fra nevnte eiermøte, er det omtalt at tiltak/investeringer som absolutt ikke er nødvendig må utsettes, samt at saneringsarbeidet i kommunene og selskapet må sees under et.

Styret er i møte 12.3.2019, sak 9/19, informert om status på bevilgede investeringer og bruken av midlene i perioden 2012-2018. Informasjonen er gjengitt i tabellen nedenfor.

Status investeringer	2012-2015	2016	2017	2018	Totalt
AHSA IKS					
Vedtatt budsjett kr	3 600 000	2 000 000	0	1 000 000	6 600 000
Anskaffet kr	3 443 683	557 436	254 561	659 058	4 894 738
Gjennomføringsgrad i %	96 %	28 %	Budsjett 0	66 %	74 %

Figur 22: Regnskapsførte investeringer i forhold til budsjetterte beløp.

Tabellen viser at gjennomføringsgraden på budsjetterte investeringer i perioden er 74 %.

Representantskapet har hvert år behandlet selskapets regnskap og årsmelding. I årsmeldingene for 2016-2019 er det informert om fremmedvann, spesielt gjennom Spydeberg sentrum og at selskapet og Spydeberg kommune må samarbeide om oppgradering av avløpssystemet. I 2016 informeres i tillegg om et forprosjekt. Dette er igangsatt for å klargjøre anlegget for fremtidig utbygging av renseanlegget og befolkningsvekst. Denne informasjonen er også gitt i 2017-2019.

Selskapets kvalitetssystemet inneholder beredskapsplan for ytre miljø datert 03.03.2015 samt utførte risikoanalyser. Selskapet har blant annet utført følgende analyser:

- Risikoanalyse slambehandling, datert 4.9.2012
- Risikoanalyse HMS – biologiske helsefarer, datert 19.10.2009
- Miljørisikoanalyse avløp ytre miljø, datert 21.11.2019

Fylkesmannen har foretatt inspeksjon i AHSA IKS³⁶ i årene 2010, 2015 og 2019. Inspeksjonene tar utgangspunkt i «Tillatelse etter forurensningsloven til drift av avløpsanlegg for AHSA interkommunale renseanlegg» fra Fylkesmannen i Østfold, datert 11.11.2008. Tillatelsen erstatter tidligere tillatelse som er datert 31.7.1995. Videre er det gitt en tilbakemelding på egenkontrollrapportering i 2017.

Rapport etter tilsyn i 2010³⁷ viser følgende avvik:

- Risikovurdering for avløpsanlegget er ikke tilfredsstillende.
- Overløp av urensset kloakkvann blir ikke tallfestet.
- Driftsforhold i renseanlegg er ikke tilfredsstillende dokumentert.
- Kontroll med og/eller oppfylning av rensekrav for utslipp til vann overholdes ikke.

³⁶ Askim, Hobøl og Spydeberg avløpssamarbeid IKS.

³⁷ Revisjon ved AHSA avløpssamarbeid IKS, rapport 18 – 2010, Fylkesmannen i Østfold, Miljøvernveddelingen.

- Virksomheten har ikke overholdt tidsfrister for oversendelse av nødvendig utredninger og dokumentasjon.
- Virksomheten har mangler ved levering av farlig avfall.

Rapport etter tilsyn i 2015³⁸ viser følgende avvik:

- Virksomheten har ikke fastsatt overordnede og etterprøvbare mål for miljø.
- Virksomheten har ikke utarbeidet handlingsplan for miljø.
- Manglende etterlevelse av renskrav.

Rapporten viser også til at AHSA IKS har et samordningsansvar, som også fremkommer av utslippstillatelsens punkt 2.5 om internkontroll. Herunder forutsetter Fylkesmannen at AHSA tar ansvar for å vurdere den samlede effekten av de kommunale hovedplanene og etter dette vurdere om det er behov for ytterligere tiltak for å kunne overholde renskravet, enten i eget anlegg eller hos kommunene.

Tilbakemelding fra Fylkesmannen på egenkontrollrapportering for 2017, datert 12.4.2018, viser avvik fra kravene i tillatelsen i rapporteringsåret. Fylkesmannen skriver blant annet at: «AHSA har ikke klart renskravet for fosfor og KOF siden 2007, og heller ikke i 2017».

Rapport etter tilsyn i 2019³⁹ viser følgende avvik:

- Renseanlegget overskrider utslippsgrensene for totalfosfor på grunn av store overløp.
- AHSA har ikke driftet og vedlikeholdt avløpsnett på en tilfredsstillende måte.
- AHSA har ikke utført sin plikt til samordning med eierkommunene.
- AHSA har ikke utarbeidet tilstrekkelige handlingsplaner for ytre miljø.
- AHSA har ikke oversikt over relevant regelverk og mangler miljømål i sin internkontroll.
- AHSA sitt energistyringssystem er mangelfullt.

Rapporten i 2019 er det også gitt en anmerkning på at det ikke er foretatt et klimaregnskap for AHSA sin avløps- og slamhåndtering med mål for klimareduksjoner. Fylkesmannen skriver at de ser alvorlig på avvikene som ble avdekket.

Selskapet har informert om gjennomførte tilsyn i årsmeldingene til representantskapet. I årsmelding for 2015 ble det informert om gjennomført tilsyn med fire avvik og at to av avvikene medfører at selskapet må implementere overordnede mål for ytre miljø i økonomi- og handlingsplan. Videre ble det informert om at de to andre avvikene har direkte årsak i store fremmedvannsmengder inn på anlegget, at Fylkesmannen har akseptert selskapets tilbakemelding og at avvikene er lukket.

I årsmelding for 2018 er det informert om tilbakemelding fra Fylkesmannen vedrørende egenrapportering for 2017, at Fylkesmannen etterlyst konkrete tiltak for å bedre renseresultatene, og at dette er blitt besvart.

I årsmelding for 2019 ble det opplyst om følgende vedrørende tilsynet som ble utført 26.11.2019:

«Resultatet fra tilsynet er per i dag ikke kjent men det ble uttalt at AHSA vil få pålegg om utvidelse av renskapasiteten. Det er Indre Østfold kommune sitt ansvar å følge opp påleggene.»

³⁸ Inspeksjonsrapport: Inspeksjon ved AHSA interkommunale rensanlegg i AHSA avløpsanlegg, Fylkesmannen i Østfold, datert 10.6.2015.

³⁹ Inspeksjonsrapport: Inspeksjon ved AHSA Interkommunale avløpsanlegg, Fylkesmannen i Oslo og Viken, udatert.

Gjennomgang av saksdokumenter til representantskapsmøter i perioden 2016-2019 viser at verken tilsynsrapportene eller tilbakemeldingen i 2017, er lagt frem til representantskapet. Vi kan heller ikke se at kommunestyrene i eierkommunene har fått informasjon om Fylkesmannens tilsyn som er foretatt.

Indre Østfold kommunes oppfølging av tilbakemeldinger fra tilsyn og egenrapportering

Ved sammenslåingen til Indre Østfold kommune er det besluttet at AHSA IKS skulle avvikles og inngå i den nye kommunen.

Kommunestyret behandlet sak 069/20 «Oppfølging av avvik etter Fylkesmannens inspeksjon av avløpsanlegg» i møte 16.6.2020. Til saken lå følgende vedlegg:

- Inspeksjonsrapport 2020.044.I.FMOV
- Rapport etter forurensningstilsyn 2019.036.I.FMOV
- Rapporter etter forurensningstilsyn – presisering datert 19.3.2020
- Tilsvar på inspeksjonsrapport - Askim Avløpsanlegg
- Tilsvar på inspeksjonsrapport - AHSA interkommunale avløpsanlegg
- Tilbakemelding på egenkontrollrapport for avløpssektoren for rapporteringsåret 2019 -Indre Østfold kommune (datert 20.05.2020)

Fylkesmannen har i «Rapport etter forurensningstilsyn – presisering» understreket alvorret i at:

- renseanlegget overskrider utslippsgrensene for totalfosfor på grunn av store overløp. Det angis at en av hovedårsakene til dette er at AHSA og Askim kommune ikke har driftet og vedlikeholdt avløpsnett på en tilfredsstillende måte
- AHSA renseanlegg har heller ikke tilstrekkelig behandlingsskapasitet til å rense mengdene med avløpsvann som blir tilført anlegget
- AHSA under tilsynet ikke kunne dokumentere at de har klart rensekravet for totalfosfor siden tillatelsen ble gitt i 2008.

Fylkesmannen presiserer:

«Gjentakende brudd på tillatelse er svært alvorlig. Ulovlig forurensning fra ledningsnett og renseanlegg har de siste årene økt. Så lenge Indre Østfold kommune ikke overholder krav til utslipp vil ett hvert nytt påslipp av nye abonnenter, private eller næring, bli betraktet som en forsettlig økning i ulovlig utslipp.»

Det er i saksfremlegget en link til administrasjonens «Notat om avløpsrensesituasjonen i Indre Østfold kommune» som ble framlagt som en orienteringssak i samfunnsutvalget 06.05.2020⁴⁰.

Den ene inspeksjonsrapporten som omtales og vedlegges i saken omhandler Askim avløpsnett. Den andre inspeksjonsrapporten omhandler renseanlegget driftet av AHSA IKS. Begge rapportene påpeker manglende utbedring av tidligere avvik. Fylkesmannen presiserer i særskilt brev at gjentakende brudd på utslippstillatelse er svært alvorlig.

Fylkesmannens tilbakemelding på kommunens egenkontrollrapport for avløpssektoren 2019 omhandler Indre Østfold kommunes samlede avløpssystem med nett og anlegg. Tilbakemeldingen inneholder informasjon om manglende rapportering som har ført til:

- avvik knyttet til Spydeberg avløpsnett til AHSA
- alvorlige avvik på Hobøl og Askims avløpsnett til AHSA
- svært alvorlige avvik ved AHSA avløpsanlegg og Mysen avløpsanlegg.

⁴⁰ Sak 028/20.

I saksfremlegget fremkommer det at kommunen har gitt tilsvar på rapportene 30.03.2020. Kommunen har i sitt tilsvar gjort Fylkesmannen oppmerksom på at det ikke vil la seg gjøre å rette avvikene på AHSA som gjelder overskridelse av utslippsgrensene for totalfosfor og at AHSA ikke driftet og vedlikeholdt avløpsnett på en tilfredsstillende måte. Videre informerer kommunen at de vil sende en skriftlig redegjørelse senest 15.10.2020, som viser hvordan kommunen har rettet og planlegger å rette avvikene.

Rådmannen har vurdert at:

«... avvikene er en konsekvens av for lave investeringer over mange år. Tilsynet avdekker også at det i liten grad har vært systematikk i de saneringsprosjektene kommunene har gjennomført. For å få rettet avvikene, vil det bli viktig å se tiltakene i en helhet, slik at de tiltakene vi prioriterer faktisk reduserer fremmedvannsmengden inn på renseanleggene.»

Videre fremkommer at:

«Tilsynene er gjennomført på AHSA og i Askim, men vi har ingen grunn til å tro at resultatet ville vært annerledes dersom tilsynet hadde vært gjennomført på andre avløpsanlegg i kommunen. Rådmannen er derfor opptatt av at vi gjør vurderinger for avløpsanleggene i hele kommunen når vi lager en plan for å rette avvikene.»

Kommunestyret fattet følgende vedtak:

1. Rådmannen bes utarbeide en rapport som svarer ut hvordan avvikene etter Fylkesmannens inspeksjon av avløpsanlegg skal håndteres og løses, med en fremdrift og gjennomføringsplan.
2. Rapporten legges fram for politisk behandling før den oversendes Fylkesmannen.
3. Det opprettes en politisk referansegruppe for arbeidet med rapporten bestående av 3 medlemmer fra formannskapet bestående av:
Ordfører Saxe Frøshaug (SP)
Varaordfører Kathrine Hestø Hansen (AP)
Olav Breivik (H)
4. En gransking av situasjonen som har oppstått, følges opp som egen sak.

Kommunens oppfølging av vedtaket har resultert i rapport «Plan for retting av avvik etter Fylkesmannens inspeksjon ved AHSA interkommunale avløpsanlegg og Askim avløpsnett i AHSA avløpsanlegg, belyst i inspeksjonsrapport 2019.036.I.FMOV og 2020.044.I.FMOV».

Planen tar utgangspunkt i avvik fra Fylkesmannens to inspeksjonsrapporter og det er satt opp tiltak for å lukke samtlige avvik. Tiltakene er også estimert med hensyn på utgifter som må hensyntas i fremtidige budsjetter.

Rapporten er behandlet i kommunestyremøte 16.9.2020, sak 106/20, der det ble fattet følgende vedtak:

1. Plan for retting av avvik etter Fylkesmannens inspeksjon ved AHSA interkommunale avløpsanlegg og Askim avløpsnett i AHSA avløpsanlegg vedtas slik den er framlagt for kommunestyret med tilhørende framdriftsplan.
2. Planen oversendes Fylkesmannen i Oslo og Viken med følgende kommentar:
 - Indre Østfold kommune tar avvikene på stort alvor og forplikter seg til å gjøre nødvendige investeringer for å rette avvikene.

I vedtatt budsjett for 2021 og økonomiplan for 2021-2024⁴¹ omtales planen for lukking av avvik⁴². Planen beskriver tiltak i en syv års periode (2021-2027) som beløper seg til totalt 839 millioner. Disse fordeles seg med kr 788 millioner kroner til investeringer og kr 51 millioner til driftstiltak. Videre er det lagt opp til ytterligere driftstiltak på kr 9,3 mill for å håndtere den «prekære» situasjonen. Midlene skal blant annet brukes til utarbeidelse av en kommunedelplan som vil danne grunnlag for en langsiktig satsning som vil gjelde hele kommunen.

Vedtatt økonomiplan for 2021-2024 viser planlagte investeringstiltak for til sammen kr 757,3 mill innenfor selvkost.

Avvikene som gjelder Spydeberg og Hobøl sitt avløpsnett til AHSA og Mysen avløpsanlegg for 2019 vil følges opp av kommunen i forbindelse med egenrapporteringen for 2020 med rapporteringsfrist innen 01.03.2021.

6.3 Revisjonens vurderinger

Hovedplaner og gjennomføringsgrad på investeringer i kommunene

For å møte krav på leveranse av vann og krav i utslippstillatelser innenfor vann og avløpsområdet, er det viktig å kartlegge og planlegge investeringsbehovene i den enkelte kommune. Ifølge veilederen fra Norsk Vann⁴³ bør hovedplanene for vann- og avløp ha et 15-20 års perspektiv for å gjøre riktige beslutninger om etablering av infrastrukturen.

Kommunene Spydeberg, Askim og Hobøl har hatt hovedplaner for vann og avløp som dekker perioden 2018-2019. Planene synliggjør at kommunene har hatt problemer med fremmedvann i avløpssystemet ved store nerbørsmengder. Hovedplanene inneholder handlings- eller tiltaksplaner med estimering av kostnad knyttet til investeringsbehov i planperioden hvilket gir et godt grunnlag for innarbeidelse i budsjett og økonomiplan.

Kommunene Trøgstad og Eidsberg har ikke utarbeidet hovedplaner for vann og avløp som gjelder 2018-2019. Revisjonen er av den oppfatning at manglende hovedplaner for vann og avløp medfører en risiko for at nødvendige investeringer ikke blir prioritert.

Det er positivt at kommunene Askim og Spydeberg har budsjetterte investeringer i perioden 2015-2019 som beløpsmessig ligger over de stipulerte utgifter som fremkommer i hovedplanens oversikt over tiltak for perioden. Dette indikerer at kommunene beløpsmessig har lagt opp til å investere i vann og avløp på nivå med nevnte planer. Hobøl kommunes budsjetterte investeringer i samme periode ligger beløpsmessig under tiltaksplanen som indikere at det motsatte er tilfelle i Hobøl.

Revisjonens gjennomgang av regnskapene viser at kommunene i all hovedsak har gjennomført investeringer til en beløpsmessig størrelse som tilsvarer investeringsbudsjettene i undersøkt periode. Revisjonen har ikke vurdert hvorvidt de konkrete tiltakene i handlingsplanene og saneringsplanene er hensyntatt i kommunenes investeringsbudsjetter og iverksatt.

⁴¹ Kommunestyrets sak 175/20

⁴² <https://pub.framsikt.net/2021/io/bm-2021-test/#/budsa/orgstructuremain/5>.

⁴³ Rapport 210/2015 fra Norsk Vann «Veiledning for praktisering av selvkost i vann- og avløpssektoren».

Risikoanalyser i kommunene

I følge veilederen fra Norsk Vann skal risikoanalyser være grunnlag for kommunens langsiktige mål, strategier og prioritering og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

Kommunene har gjennomført risikoanalyser/kartlegginger innenfor vannområdet. På avløpsområdet er det mottatt risikoanalyser/kartlegginger fra alle unntatt Eidsberg kommune. Det er positivt at kommunene har gjennomført analyser, og det er viktig at dette videreføres i ny kommune.

Inspeksjoner og oppfølging fra kommunene

Revisjonen har mottatt statlige myndigheters tilbakemeldinger etter tilsyn og egenkontrollrapportering fra Eidsberg kommune. Samtlige avvik er fulgt opp av kommunen og lukket av tilsynsmyndighetene. Vi har ikke mottatt dokumentasjon fra de andre kommunene og antar at de ikke har hatt tilsyn.

AHSA IKS

Som tidligere nevnt er det viktig å kartlegge og planlegge investeringsbehovene. Kommuner som har produksjon av tjenester i eksternt selskap må, ifølge tidligere veileder fra Norsk Vann⁴⁴, koordinere sine investeringsplaner. Dette for å prioritere tiltakene ut fra behov, slik at de samlet utgjør kommunenes økonomiplan for tjenesten. Dersom kommunene eller selskapet planlegger større investeringer som gjør at gebyrene må økes, kan kommunen vedta at gebyrene skal trappes opp i forkant av investeringen for å utjevne gebyrøkningen over flere år.

Fakta viser at AHSA har ikke hatt en hovedplan for avløp. Det foreligger heller ikke dokumentasjon på at selskapet og kommunene har samordnet tiltak og investeringsplaner. Dette ansvaret tilligger AHSA ifølge utslippstillatelsen fra Fylkesmannen. Revisjonen er av den oppfatning at manglende dokumentasjon av investeringsbehov og samordning er kritikkverdig.

Det er positivt at selskapet har et kvalitetssystem som inneholder beredskapsplan for ytre miljø og at risikoanalyser er gjennomført.

Det er i representantskapsmøter og eiermøter informert om at selskapet ikke klarer rensekravene i utslippstillatelsen og at det er behov for vesentlige investeringer. Investeringer for 2017 og 2018 ble satt på vent i påvente av prosessen med kommunesammenslåing. Revisjonen ser at det er foretatt mindre investeringstiltak, men det fremgår ikke av regnskap og årsmeldinger status på vesentlige investeringsprosjekter som er omhandlet i selskapets økonomi- og handlingsplan, f.eks. saneringsarbeidet i Spydeberg kommune.

Fylkesmannen har gjennomført flere inspeksjoner på AHSA avløpsanlegg som har resultert i vesentlige avvik fra krav i utslippstillatelsen. Videre har Fylkesmannen uttalt at AHSAs avløpsanlegg og Askim avløpsnett ikke har vært driftet og vedlikeholdt på en tilfredsstillende måte. Dette har vært en årsak til avvik fra kravene i utslippstillatelsen.

Selskapet har informert om tilsyn i årsmeldinger, men tilsynsrapportene er ikke lagt frem for representantskapet. Vi kan heller ikke finne at resultatene av tilsynene er informert om i kommunestyrene i eierkommunene. Etter revisjonens oppfatning vanskeliggjør dette koordinering av investeringsbehov med risiko for at nødvendige investeringer ikke blir prioritert.

⁴⁴ Selvkostberegninger for VA-tjenestene produsert i kommuner og selskaper – Veileder fra Norsk Vann, 20.10.2008.

Indre Østfold kommune har ved kommunesammenslåingen overtatt ansvar for oppfølging av Fylkesmannens tilsynsrapporter utført på AHSA avløpsanlegg i 2019 og Askim avløpsnett i 2020. Fylkesmannen presiserer til kommunen at gjentakende brudd på tillatelse er svært alvorlig og at en av hovedårsakene til dette er at AHSA og Askim kommune ikke har driftet og vedlikeholdt avløpsnettet på en tilfredsstillende måte.

Det er positivt at kommunen har vedtatt en detaljert plan med tiltak for retting av avvikene der også tiltakene er kostnadsberegnet, og at planen i all hovedsak er innarbeidet i vedtatt økonomiplan 2021-2024. Videre har kommunen planer om å utarbeide en kommunedelplan som vil danne grunnlag for en langsiktig satsning som vil gjelde hele kommunen.

6.4 Revisjonens konklusjon og anbefalinger

Revisjonen finner at de tidligere kommunene delvis har sørget for god forvaltning av VA-området.

Våre undersøkelser viser at kommunenes investeringer på vannområdet beløpsmessig på nivå med vedtatte hovedplaner. En av kommunene har hatt tilsyn og avvikene er lukket. Basert på mottatt informasjon har vi ingen indikasjoner på at forvaltningen på området har vært mangelfull.

På avløpsområdet er revisjonen derimot av den oppfatning at de tidligere kommunene ikke i stor nok grad har sørget for god forvaltning. Vi legger til grunn manglende hovedplaner, manglende koordinering og alvorlige avvik. Revisjonen finner det derfor positivt at kommunen har vedtatt planer og tiltak med hensikt for å bedre forvaltningen.

Revisjonen anbefaler at kommunen bør:

- videreføre arbeidet med risikoanalyser og bruke dem som grunnlag for planlegging
- sørge for å gjennomføre investeringer som sikrer en god forvaltning, herunder planlagte tiltak for lukking av avvik.

7 Rådmannens/ kommunedirektørens uttalelse

Rådmannens uttalelse:

Rådmannen har ikke innvendinger til det som står i rapporten.

For å styrke informasjonen og forutsigbarheten om kommunens antatte direkte og indirekte kostnader etter gjennomført budsjettprosess, vil rådmannen påse at notat som beskriver grunnlaget for gebyrenes størrelse og prognoser fremover i en femårs periode, følger budsjettdokumentet.

Rådmannen er ikke ferdig med sitt arbeid med å beregne av indirekte driftsutgifter for 2020. Arbeidet med bruk av ulike fordelingsnøkler for å kunne fordele kostnader knyttet til bruken av interntjenestene ut på respektive selvkostområder fortsetter, og vil ferdigstilles i forbindelse med årsregnskapet.

I kapittel 6 i rapporten har revisjonen hentet ut budsjetterte investeringer fordelt på funksjon fra økonomisystemet i de sammenslåtte kommunene, og sett dette opp mot faktisk regnskapsførte investeringer. I budsjettprosessen har flere av kommunene hatt større fokus på investeringsprosjektene enn fordeling på funksjon, derfor er ikke tabellene sammenlignbare mellom de sammenslåtte kommunene. Ser man summen av investeringer på vann og avløp under ett opp mot et samlet budsjettet, er tabellene sammenlignbare mellom kommunene.

8 Kildehenvisninger

Litteratur

- Andersen, Kari Merete med flere. *Veileder i forvaltningsrevisjon, Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)*. 1.utgave, 2006. Orkanger.

Dokumenter fra Indre Østfold kommune

- Askim kommune – Etterkalkyle 2018 (digitalt verktøy)
- Askim kommune – Etterkalkyle 2019 (digitalt verktøy)
- Hobøl kommune – Etterkalkyle 2018 (digitalt verktøy)
- Hobøl kommune – Etterkalkyle 2019 (digitalt verktøy)
- Trøgstad kommune – Etterkalkyle 2018 (digitalt verktøy)
- Trøgstad kommune – Etterkalkyle 2019 (digitalt verktøy)
- Spydeberg kommune – Etterkalkyle 2018 (digitalt verktøy)
- Spydeberg kommune – Etterkalkyle 2019 (digitalt verktøy)
- Eidsberg kommune – Etterkalkyle 2018 (digitalt verktøy)
- Eidsberg kommune – Etterkalkyle 2019 (digitalt verktøy)
- Indre Østfold – Budsjett 2020 arbeidsdokument 15.10.2019, versjon 2 (digitalt verktøy)
- Signert – Bistandsavtale med EnviDan Momentum AS
- Signert – Bilag til Bistandsavtale med EnviDan Momentum AS
- Presentasjon på budsjettseminar 29-30.10.2019 for kommunestyret
- Sak 38/19 i Askim bystyre
- Sak 19/60 i Hobøl kommunestyre
- Fellesnemndas sak 09/19
- Høringsnotat: Forslag til ny forskrift for vann- og avløpsgebyrer, Indre Østfold kommune, Viken (vedlegg til sak 09/19 i Fellesnemnda)
- Kommunestyrets sak 20/19
- Notat til sak 20/19 Indre Østfold kommune 2020 – Lokal forskrift om vann- og avløpsgebyr i Indre Østfold kommune»
- Kommunestyrets sak 38/19
- Kommunestyrets sak 70/19
- Avgiftshefte 2020, vedlegg til sak 70/19
- Kommunestyrets sak 21/20
- Brev «Tilbud om montering av vannmåler», datert 11.09.2020
- Spydeberg Hovedplan VA, 6.12.2012
- Beredskapsplan for Spydeberg kommunes vannforsyning, datert 15.7.2017
- Miljørisikoanalyse avløpsanlegg, datert 27.6.2011 (Spydeberg kommune)
- Spydeberg kommune ROS-analyse for vannforsyning, datert 29.4.2016 Hobøl kommune – Hovedplan vannmiljø, vannforsyning og avløpshåndtering 2016-2022
- ROS-analyse «Trykkavløp Lyseren – Spydeberg kommune, datert 20.12.2010
- Askim kommune – Hovedplan vann og avløp 2011-2030, Kommunedelplan, 31.5.2011
- Hobøl Vannverk SA, ROS-analyse utgave 1, datert 14.2.2018
- Kartlegging og risikovurdering av biologisk helsefare ved avløpsanlegget i Hobøl kommune (udatert)
- Rapport: «Risikoanalyse, Askim kommune, avløpsnett 26.06.2018»
- Rapport: «Resipientkontroll Askim 2018», datert 7.1.2019
- Askim kommune – «Potensielle farer drikkevann», datert 17.1.2012
- Askim kommune – «Kritiske kontrollpunkter drikkevann», datert 31.5.2016
- Askim kommune – «Risikoanalyseskjema drikkevann», datert 31.5.2016
- Askim kommune – «Kritiske kontrollpunkter ytre miljø», datert 25.6.2018
- Askim kommune – «Potensielle farer avløpsvann», datert 26.6.2018

- Askim kommune – «Risikoanalyseeskjema ytre miljø avløp», datert 25.6.2018
- Askim kommune – «Farekartlegging prøveplan drikkevann», datert september 2019
- Eidsberg kommune – Hovedplan vannforsyning delrapport – fase 3
- Eidsberg kommune – Saneringsplan for avløpsnett 2011-2020
- Eidsberg kommune - Hovedplan for vann og avløp – Saneringsplan avløp – 2020-2030
- Miljø- og teknikkutvalget i Eidsberg kommune, sak 19/11
- Eidsberg kommune – Kommunestyrets sak 15/72
- Plan for vedlikehold og fornying av vandndistribusjonsnettet i Eidsberg kommune» datert 17.3.2014
- Risikoanalyse prøveplan drikkevann – Eidsberg kommune, datert 17.9.2019
- ROS-analyse – Eidsberg kommune, datert 28.3.2017.
- Fylkesmannens brev til Eidsberg kommune, datert 23.4.2015. Rapportnummer: 2015.017.I.FMOS.
- Tilbakemelding på egenkontrollrapporter for avløpssektoren 2018 – Eidsberg kommune – Avvik, datert 26.9.2019
- Bekreftelse på etterkommet vedtak, brev fra Mattilsynet til Eidsberg Vannverk datert 29.10.2019
- Risikoanalyse av Prøveplan drikkevann, Trøgstad kommune, 16.04.2019
- Risikoanalyse Trøgstad vannverk, datert 29.3.2011
- Miljørisikoanalyse avløp, Trøgstad kommune, datert 8.3.2010
- Avviklingsmelding og avviklingsregnskap AHSA IKS, 10.6.2020
- Tillatelse etter forurensningsloven til drift av avløpsanlegg for AHSA interkommunale renseanlegg
- Representantskapsmøte i AHSA IKS 27.5.2016
- Representantskapsmøte i AHSA IKS 5.5.2017
- Representantskapsmøte i AHSA IKS 27.4.2018
- Representantskapsmøte i AHSA IKS 26.4.2019
- Styremøte i AHSA IKS 12.3.2019
- Styremøte i AHSA IKS 29.4.2019
- Tillatelse etter forurensningsloven til drift av avløpsanlegg for AHSA interkommunale renseanlegg» fra Fylkesmannen i Østfold, datert 11.11.2008
- Revisjon ved AHSA avløpssamarbeid IKS, rapport 18 – 2010, Fylkesmannen i Østfold, Miljøvern avdelingen.
- Inspeksjonsrapport: Inspeksjon ved AHSA interkommunale renseanlegg i AHSA avløpsanlegg, Fylkesmannen i Østfold, datert 10.6.2015
- Tilbakemelding på egenkontrollrapport for 2017, Fylkesmannen i Østfold, datert 12.4.2018
- Inspeksjonsrapport: Inspeksjon ved AHSA Interkommunale avløpsanlegg, Fylkesmannen i Oslo og Viken, udatert.
- Kommunestyrets sak 069/20 med tilhørende vedlegg:
 - Inspeksjonsrapport 2020.044.I.FMOV
 - Rapport etter forurensningstilsyn 2019.036.I.FMOV
 - Rapporter etter forurensningstilsyn - presisering
 - Tilsvar på inspeksjonsrapport - Askim Avløpsanlegg
 - Tilsvar på inspeksjonsrapport - AHSA interkommunale avløpsanlegg
 - Tilbakemelding på egenkontrollrapport for avløpssektoren for rapporteringsåret 2019 - Indre Østfold kommune
- Notat ifm. Avløpsrensesituasjonen i Indre Østfold kommune, datert 27.2.2020
- Samfunnsutvalgets sak 028/20
- Kommunestyrets sak 106/20
- Plan for retting av avvik etter Fylkesmannens inspeksjon ved AHSA interkommunale avløpsanlegg og Askim avløpsnett i AHSA avløpsanlegg, belyst i inspeksjonsrapport 2019.036.I.FMOV og 2020.044.I.FMOV
- Kommunestyrets sak 175/20

Lover

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-2018-06-22-83
- Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg av 16.mars 2012 nr.12.

Forskrift

- Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften) FOR-2019-12-11-1731
- Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) FOR-2004-06-01-931
- FOR-2019-06-17-904 Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

Retningslinjer

- H-3/14 «Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester»
- Norsk Vann Rapport 210/2015 «Veiledning for praktisering av selvkost i vann- og avløpssektoren
- Norsk Vann «Selvkostberegninger for VA-tjenestene produsert i kommuner og selskaper» – Veiledning fra Norsk Vann (2008).

Regnskapsstandarder

- Kommunal regnskapsstandard nr. 6 – Noter og årsberetning (gjelder til og med regnskapsåret 2019).

Internett

- <https://www.visma.no/globalassets/documents/no/software/visma-unique/visma-enterprise-okonomistyring-ebilag.pdf>
- <https://www.io.kommune.no/tjenester/vann-avlop-vei-og-renovasjon/kommunale-eiendomsgebyrer/>
- <https://www.io.kommune.no/tjenester/bli-kjent-med-kommunen/magasinet-pa-kornet/>
- <https://www.regjeringen.no/contentassets/bbb36cc4ebcc460b83aedfb68ca95c6d/2020/hoved-veileder-2020---endelig.pdf>
- <https://pub.framsikt.net/2021/io/bm-2021-test/#/budsa/orgstructuremain/5>

9 Vedlegg

9.1 Vedlegg 1 Utledning av revisjonskriterier

Problemstilling 1: Er det etablert tilfredsstillende rutiner som sikrer korrekt beregning av selv-kostgebyrer?

Kommuner fører regnskap etter kommunelovens regnskapsregler⁴⁵, og i tråd med god kommunal regnskapsskikk⁴⁶.

Gjeldende retningslinjer for selvkost

I henhold til Kommunal- og moderniseringsdepartementets retningslinjer⁴⁷ er det tre typer kostnader som skal inngå i selvkostkalkylen.

- Direkte kostnader
- Henførbare indirekte kostnader (tilleggsytelser/støttefunksjoner)
- Kapitalkostnader (både direkte og indirekte)

Direkte kostnader

Kostnader som direkte kan henføres til den aktuelle selvkosttjenesten er de direkte kostnadene. Kostnadene kan også kalles kostnader til kjerneproduktet; alle kostnader som er forbudt direkte med produksjonen av den tjenesten brukeren mottar fra kommunen, og som brukeren skal betale for. Eksempler kan være:

- Lønnskostnader
- Kjøp av varer og tjenester

Henførbare indirekte kostnader

Henførbare indirekte kostnader er kostnader til aktiviteter som indirekte kan kobles til kjerneproduktet. Altså; interne tjenester som bidrar til å skape en helhetlig tjeneste for brukerne. Slike kostnader kan for eksempel være:

- Regnskaps- og innfordringsfunksjoner
- Personalforvaltning
- Informasjonsteknologi

Kapitalkostnader

Kapitalkostnader beregnes på grunnlag av anskaffelseskostnaden av varige driftsmidler⁴⁸, og skal sikre at generasjonsprinsippet⁴⁹ ivaretas ved at investeringsutgiften fordeles over den perioden anskaffelsen

⁴⁵ Kommuneloven av 25.9.1992, kapittel 8.

⁴⁶ Standarder og fortolkninger utgitt av Foreningen for god kommunal regnskapsskikk.

⁴⁷ H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester.

⁴⁸ Et varig driftsmiddel kan defineres som et driftsmiddel med en forventet økonomisk levetid på mer enn tre år og en anskaffelseskost på minimum kr 100 000.

⁴⁹ Kostnadene for tjenestene som ytes i dag, skal dekkes av de brukerne som mottar tjenesten. En generasjon brukere skal ikke subsidiere neste generasjon, eller motsatt.

er i bruk. Avgrensning av hva som defineres som varig driftsmiddel etter kommuneloven vurderes i henhold til KRS 1⁵⁰ og KRS 4⁵¹.

En forutsetning for å kunne beregne korrekte årlige kapitalkostnader, er at slike anskaffelser er definert og avgrenset fra øvrige anskaffelser i kommunen. Årlige kapitalkostnader består av to elementer:

- Avskrivningskostnader; kostnadsfordeling av anskaffelseskost over anleggets levetid.
- Alternativkostnaden (kalkulatorisk rentekostnad); den avkastning kommunen alternativt kunne oppnådd ved å plassere penger tilsvarende netto investeringsbeløp i markedet.

Størrelsen på årlig kapitalkostnad bestemmes av følgende komponenter:

- Størrelsen på anleggskostnaden.
Retningslinjene angir at historisk anskaffelseskostnad skal benyttes ved fastsetting av avskrivningsgrunnlaget. Videre skal investeringstilskudd/ anleggsbidrag fra eksterne komme til fradrag i anskaffelseskostnaden. Byggelånsrenter på nye investeringer trekkes ut av anskaffelseskost.
- Anleggsmidlets økonomiske levetid.
Lineære avskrivninger⁵² skal brukes i selvkostkalkylen. Lineære avskrivninger over driftsmiddelets økonomiske levetid gir best samlet kostnadsriktighet, tidsriktighet og anvendbarhet ved beregning av avskrivninger.
- Fordelingen av anleggskostnad over økonomisk levetid.
Ved valg av avskrivningsperiode for ulike investeringer legges de perioder som er angitt i Forskrift om årsregnskap og årsberetning av 15.12.2000 til grunn. Avskrivningstiden settes etter hvor lang økonomisk levetid de ulike driftsmidlene antas å ha; henholdsvis 5, 10, 20, 40 eller 50 år. Videre legger retningslinjene opp til at tomter, som ikke avskrives i regnskapet, kan tas inn i selvkostkalkylen med en avskrivningstid på 50 år.
- Alternativkostnaden (den kalkulatoriske rentekostnaden).
Beregningsgrunnlaget er årets gjennomsnittlige verdi av netto anskaffelseskostnad (anskaffelseskost minus tidligere års avskrivninger) multiplisert med angitt rentesats (kalkylerente). Kalkylerenten settes lik 5-årig swaprente med et tillegg på ½ prosentpoeng. Byggelånsrenter trekkes ut av beregningsgrunnlaget, grunnet alternativkostnadens formål; at kostnadsberegningen ikke skal være avhengig av valgt finansieringsform (lån eller egenkapital).

Ifølge retningslinjene skal det i utgangspunktet også foretas beregninger av kapitalkostnader på henførbare driftsmidler og indirekte tjenester. Eks. innfordrings-funksjonens bruk av rådhuset. Tilsvarende fordelingsnøkler som for de indirekte driftskostnadene kan legges til grunn, men som forenklet beregning kan et sjablongmessig påslag på 5 prosent av netto indirekte kostnader for selvkosttjenesten benyttes.

⁵⁰ Kommunal regnskapsstandard nr. 1 – Klassifisering av anleggsmidler, omløpsmidler, langsiktig og kortsiktig gjeld.

⁵¹ Kommunal regnskapsstandard nr. 4 – Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet.

⁵² Lineære avskrivninger; å avskrive et driftsmiddel med like store beløp hvert år.

Selvkostkalkyle

Selvkost er en kalkyle over inntekter og kostnader som tar utgangspunkt i regnskapet. Kommuner baserer sin selvkostkalkyle (etterkalkyle) på utgifter og inntekter regnskapsført etter kommunelovens regnskapsregler.

Over- og underskudd

Selvkostfond oppstår ved at gebyrinntektene er høyere enn kostnadene knyttet til området.

I henhold til H-3/14 kan kommunen «*framføre et overskudd fra selvkosttjenesten til et senere år (innenfor en viss periode). I praksis skjer dette gjennom et bundet selvkostfond. Selvkostfondets funksjon er å håndtere svingninger i inntekter og kostnader mv. slik at gebyrene kan holdes mer stabile.*»

For de fleste tjenester hvor selvkostprinsippet er gjort gjeldende, er det ikke forutsatt at inntektene for det enkelte år maksimalt kan tilsvare årskostnaden. I stedet er det forutsatt at inntektene over noen år ikke skal overstige kostnadene for årene samlet. Selvkostfondet gir med dette nødvendig fleksibilitet i forhold til endringer på inntekts- og kostnadssiden, samt en viss stabilitet i gebyrnivået.

Retningslinjene fastslår at ved negativt resultat i selvkostregnskapet kan dette fremføres mot fremtidige overskudd dersom gebyrområdet, gjennom lov eller kommunestyrevedtak, skal ha full kostnadsdekning. Underskudd i selvkostkalkylen skal ikke medføre negative selvkostfond i kommunens årsregnskap men kun i selvkostkalkylen. I slike tilfeller kan kommunen benytte memoriakonto i balansen.

Hvert selvkostområde skal ha sitt eget selvkostfond, slik at inntekter og kostnader for de enkelte tjenester kan kontrolleres.

For avsatte midler i selvkostfond skal det beregnes kalkulatorisk rente tilsvarende alternativavkastningen brukerne går glipp av ved at midlene er bundet i selvkostfond. Kalkylerenten er den samme som for beregning av alternativkostnaden; 5-årig swaprente med et tillegg på ½ prosentpoeng. Beregningsgrunnlaget er gjennomsnittlig fondsbeholdning det enkelte år. Selvkostfondets kalkulatoriske renter er lik beregningsgrunnlaget multiplisert med kalkylerente. Ved fremføring av underskudd i selvkostregnskapet kan tilsvarende prinsipp benyttes, dersom det gjennom lov eller kommunestyrevedtak er bestemt at brukerne fullt ut skal dekke kostnaden.

Retningslinjene fastslår at for å ivareta generasjonsprinsippet må et overskudd (eller underskudd) i ett år tilbakeføres til (eller dekkes inn fra) brukerne innen fem år etter at overskuddet (eller underskuddet) i selvkostkalkylen oppstod.

Kommunestyrets beslutningsgrunnlag

Det fremkommer av forureningsforskriften § 16-1 annet ledd at det stilles krav til kommunestyrets beslutningsgrunnlag for vedtak av gebyrsatser for budsjettåret:

«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.»

Som grunnlag for de årlige vedtak av VA-gebyrene må derfor kommunene utarbeide en selvkostkalkyle som omfatter investeringsplaner, drift- og vedlikeholdskostnader og selvkostkalkyle for budsjettåret samt for økonomiplanperioden.

Det fremkommer i rapporten fra Norsk Vann⁵³ at kalkylen skal vise hvordan selvkost vil utvikle seg i perioden og hvilke eventuelle endringer som må gjøres i årsgebyr og tilknytningsgebyr for å oppnå selvkostdekning. Oppsettet må videre blant annet vise saldoen på selvkostfondet i økonomiplanperioden, utviklingen av selvkost og gebyrinntektene. Kommunestyret får da en mulighet å se behovet for å sette gebyrene opp eller ned, og at det tas høyde for eventuelle svingninger i selvkost som krever en stigende opptrapping av gebyrene.

Note til regnskapet

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk angir krav til noteinformasjon i standard KRS nr 6⁵⁴. Ifølge avsnitt 3.1.3 punkt 10, skal det opplyses om resultatene for gebyrfinansierte selvkosttjenester der kommunen fastsetter betalingen etter lov og forskrift, gjerne over flere år. Opplysningene bør omfatte inntekter, kostnader, over-/underskudd og budsjettet (vedtatt) versus faktisk dekningsgrad. Videre opplyses om saldo på selvkostfond og bruk av/avsetning til fondene. Standarden er opphevet etter regnskapsåret 2019.

Selskost og anbefalinger ved kommunesammenslåing

Indre Østfold kommune er en sammenslåing fra 1.1.2020 av de tidligere kommunene Trøgstad, Spydeberg, Askim, Eidsberg og Hobøl.

Styret i NKRF⁵⁵ satte i møte 06.05.15 ned en prosjektgruppe for å forberede kontrollutvalgssekretariat og revisjonsenhetene på den forestående kommunestrukturen. Prosjektets arbeid ble oppsummert i en sjekklister⁵⁶ over forhold som krever spesiell oppmerksomhet i en kommunesammenslåing. Prosjektgruppen har hatt kontakt med Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) for å avklare ulike problemstillinger. I den forbindelsen har departementet gitt følgende informasjon vedrørende selvkost:

«Dersom kommuner som slår seg sammen, har forskjellig avgiftsnivå og/eller selvkostgrad (f.eks. hvis en kommune har vedtatt at gebyrinntektene skal dekke 100 pst. av selvkost, mens den andre kommunen har vedtatt at gebyrinntektene skal dekke 80 pst.), må det ved sammenslåingstidspunktet avtales felles satser.

Generelt kan kommunen differensiere avgiftsnivået ut fra innbyggernes bruk av tjenestene, men ikke ut fra geografi. Adgangen til å differensiere gebyrene innad i kommunen vil avhenge av hjemmelsgrunnlaget for det enkelte gebyret.

I prinsippet skal gebyrene dekke kostnadene for tjenestene som innbyggerne har fått, og innbyggere i en kommune skal ikke subsidiere innbyggerne i en annen. Kommuner som skal slå seg sammen, bør derfor ta sikte på at selvkostfondene ved sammenslåingen er like i størrelse, relativt sett. F.eks. kan fondene bygges ned mot null i årene fram mot sammenslåingen. Dette ble bl.a. gjort i sammenslåingen mellom Inderøy og Mosvik.»

⁵³ Jf. Norsk Vann rapport 210/2015 s. 59.

⁵⁴ Fastsatt som KRS av styret i Foreningen GKRS 19.01.2018, med virkning fra regnskapsåret 2018.

⁵⁵ Norges kommunerevisorforbund.

⁵⁶ «Kommunereform – sjekklister for revisor, kontrollutvalg og sekretariat»

Informasjon ved kommunesammenslåing

Det fremkommer publisering på regjeringens nettsider⁵⁷ at i et godt lokaldemokrati er informasjon og dialog en viktig demokratisk verdi og rettighet. Det bør være åpenhet og innsyn mellom politikere og sivilsamfunn, og innad i kommunen mellom politikere og administrasjon.

Videre fremkommer det at i omstillingsprosesser med mange berørte, slik en kommunesammenslåing er, vil informasjons- og kommunikasjonsbehovet være ekstra stort. Erfaringene fra tidligere sammenslåinger⁵⁸ viser at kommunen ikke må undervurdere betydningen av informasjon om sammenslåingsprosessen. Det er viktig at kommunen og de folkevalgte baserer informasjon og dialog på åpenhet og innsyn. Det styrker innbyggernes tillit. De kommunene som har størst åpenhet og mulighet for innsyn, har også de mest tilfredse innbyggerne.

Det vises til at det er særlig viktig med god informasjon og dialog i forkant av beslutninger som har direkte betydning for befolkningen og lokalsamfunnet. Sammenslåingsprosessen består av en rekke faser, der mange forhold og spørsmål blir berørt. Rapporten «Å bygge en ny kommune⁵⁹» viser at formidling, dialog og informasjonshåndtering underveis til dels har vært undervurdert.

Det fremkommer videre i publiseringen fra regjeringen at mangelfull informasjon og dialog kan føre til negativt fokus, med uheldige følger for prosessen. Derfor er det viktig å få på plass et system for informasjonshåndtering og kommunikasjon så tidlig som mulig.

Problemstilling 2: Er indirekte kostnader beregnet i tråd med lov/forskrift og eventuelle egne rutiner?

I henhold til selvkostprinsippet skal både kostnader og inntekter knyttet til interntjenesten fordeles til den aktuelle selvkosttjenesten. Det betyr at det er kommunens netto driftsutgifter som er utgangspunktet for fordeling. Retningslinjene angir at metode for henføring av indirekte kostnader i størst mulig grad bør reflektere faktisk bruk av interntjenesten, eks. ansattes bruk av personalfunksjon. Der dette vanskelig lar seg utføre, kan alternativ fordelingsnøkkel benyttes, eks. hvilken andel selvkosttjenesten utgjør av kommunens samlede brutto driftsutgifter.

Fra 2020 gjelder kommunelovens bestemmelser om selvkost i kapittel 15, og det er i tillegg fastsatt egen forskrift om selvkost⁶⁰. I § 4 fremkommer at:

«Indirekte driftskostnader omfatter kostnader til stabs- og støttetjenester, fellestjenester og kontrollfunksjoner som utfyller eller understøtter selvkosttjenesten. Andelen indirekte driftskostnader som tilordnes selvkost, skal gjenspeile selvkosttjenestens bruk av disse tjenestene og funksjonene.»

⁵⁷ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/kommunen-og-innbyggerne/informasjon-og-kommunikasjon-mellom-kommune-og-innbyggerne/id2425537/>.

⁵⁸ <http://distriktssenteret.no/2014/10/15/kunnskap-og-erfaringer-fraprosesser-med-kommunesammenslaing/>.

⁵⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/a-bygge-en-ny-kommune---rad-fra-tidligere-sammenslainger/id2506700/?ch=6>.

⁶⁰ FOR-2019-12-11-1731 Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften).

Kostnader til administrativ ledelse, folkevalgte organer etter kommuneloven § 5-1 eller eierorganer skal ikke inngå i selvkost.»

Indirekte kapitalkostnader for tjenester og funksjoner som nevnt i § 4 skal enten tilordnes selvkost på samme måte som indirekte driftskostnader ved andelsberegning, eller settes lik 5 % av de indirekte driftskostnadene etter fratrekk for inntekter som knytter seg til tjenesten⁶¹.

Kommunal- og regionaldepartementets retningslinjer angir også konkrete eksempler på enkelte kostnadstyper som ikke kan henføres til selvkost:

«Kostnader knyttet til administrativ ledelse og utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for politisk ledelse regnes ikke som henførbare i selvkostkalkylen. Administrative ledere som yter tjenester for betalingstjenesten, fordeler denne andelen til betalingstjenesten.»

Under «administrative ledere», slik det brukes i disse retningslinjene, hører:

- Den administrative ledergruppe sammensatt av administrasjonssjefen og sektorledere (ledere for funksjonsområder). Medlemmer av ledergruppen leder ikke selv tjenester, men leder tjenesteledere.
- Folkevalgte organer som kommunestyre, formannskap, faste utvalg, styrer og komiteer.
- Aktiviteter som understøtter den politiske og administrative ledelse som utarbeidelse av saksframlegg for politisk behandling, utarbeidelse av strategiske planer som kommuneplan, økonomiplan, budsjett, sektorplan osv.

Det fremkommer av retningslinjene at kostnader forbundet med utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for politisk ledelse ikke regnes som henførbare (kommuneplaner, økonomiplaner, årsbudsjett mv.). Det kan imidlertid gjøres vurderinger av om enkelte aktiviteter vil være nødvendig for tjenesteproduksjonen, slik at de likevel kan medtas i selvkostkalkylen for den aktuelle tjenesten.

Videre fremkommer det at stabs- og støttefunksjoner knyttet til planlegging, oppfølging og styring av hele kommunen eller av et administrativt ledernivå, i utgangspunktet er en del av administrasjonsfunksjonen, men at deler av slike tjenester kan henføres til betalingstjenesten som indirekte kostnad dersom de ytes til betalingstjenesten.

Eksempler på slike funksjoner kan være:

- Økonomiforvaltning
- Personalforvaltning
- Kommuneadvokat/-jurist.

Retningslinjene angir videre at dersom ansatte som jobber direkte med betalingstjenesten yter tjenester til administrativ ledelses stab-/støttefunksjon, skal denne andelen ikke inngå i selvkostkalkylen, men fordeles til stab/støtte.

⁶¹ § 5.

Problemstilling 3: Har de tidligere kommunene sørget for god forvaltning av VA-området?

Generelle krav

Ifølge veilederen fra Norsk Vann⁶² er kommunen, som eier av vannforsynings- og avløpsanlegg, underlagt mange krav i særlovgivning som f.eks. forurensningsloven med forskrifter, plan- og bygningsloven med forskrifter, helseberedskapsloven, sivilbeskyttelsesloven, drikkevannsforskriften, og forskrift om brannforebygging. Det er også krav til risiko- og sårbarhetsanalyser i henhold til helseberedskapsloven og sivilbeskyttelsesloven. Slike analyser skal være grunnlag for kommunens langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

Kommunen må ta hensyn til dette regelverk ved utarbeidelse av planer for vedlikehold og investeringer. I tillegg bør planene også ta høyde for endret befolkningsgrunnlag og bosettingsstruktur. Det er viktig at kommunen har etablert planer for vedlikehold og investeringer for å kunne inkludere riktige kostnader i selvkostkalkyler fremover i tid.

For å møte de store investeringsbehovene i sektoren er det nødvendig å kartlegge og planlegge investeringsbehovet i den enkelte kommune og de ulike selskapene. Veilederen fra Norsk Vann⁶³ beskriver at hovedplanene for vann- og avløp bør ha et 15-20 års perspektiv for å gjøre riktige beslutninger om etablering av infrastrukturen. Det fremkommer også at:

«Hovedplaner bør revideres hvert fjerde år, for å være oppdatert mht. endringer i rammer og krav, og slik at grunnlaget for å utarbeide budsjett og økonomiplan er oppdatert. Siden sektoren skal finansieres med gebyrer fra abonnentene, må det utføres selvkostberegninger som viser hvordan gebyrene påvirkes av gjennomføringen av hovedplanen. Ved vedtak av en hovedplan vil spørsmålet om selvkostperioden være et aktuelt tema. Kan det oppnås selvkostdekning med en akseptabel gebyrøkning innenfor 5-årsregelen for praktisering av selvkost, eller bør kommunene bidra med mellomfinansiering i noen år for å hindre for stor belastning på dagens abonnenter?»

Det fremkommer av i tidligere veileder fra Norsk Vann⁶⁴ at når kommunene også har produksjon av tjenester i eksternt selskap bør investeringsplanene koordineres for å prioritere tiltakene ut fra behov og slik at de samlet utgjør kommunenes økonomiplan for tjenesten. Dersom kommunene eller selskapet planlegger større investeringer som gjør at gebyrene må økes, kan kommunen vedta at gebyrene skal trappes opp i forkant av investeringen for å utjevne gebyrøkningen over flere år.

Som tidligere nevnt stiller forurensningsforskriften krav i § 16-1 om at kommunestyrets beslutningsgrunnlag for vedtak av gebyrsatser for budsjettåret skal være 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. For at et slik overslag skal være et godt beslutningsgrunnlag bør de reelle investeringsplanene være innarbeidet.

⁶² Rapport 210/2015 fra Norsk Vann «Veiledning for praktisering av selvkost i vann- og avløpssektoren», s. 24-28.

⁶³ Rapport 210/2015 fra Norsk Vann «Veiledning for praktisering av selvkost i vann- og avløpssektoren», s. 56.

⁶⁴ Selvkostberegninger for VA-tjenestene produsert i kommuner og selskaper – Veileder fra Norsk Vann, 20.10.2008.

Tilsynsrapporter

Fylkesmannen og andre statlige organ er tillagt en myndighet å gjennomføre tilsyn innenfor vann- og avløpsområdet i forhold til krav som er gitt i lov, forskrift og utslippstillatelser. I tillegg utføres såkalt egenkontrollrapportering til Fylkesmannen. Dette er en årlig rapportering til forurensningsmyndighetene. Rapporteringsordningen er pålagt virksomheten som et vilkår i tillatelsen.

Revisjonen vil ta utgangspunkt i rapporter og tilbakemeldinger etter tilsyn og egenkontrollrapporteringer og de krav og tidsfrister som fremkommer der.

Andre revisjonskriterier

Videre revisjonskriterier vil også være kommunenes vedtatte budsjetter.

9.2 Vedlegg 2 Etterkalkyler 2018 og 2019

Etterkalkyler for vann 2018.

Vann 2018	2018 Etterkalkyle Eidsberg (M)	2018 Etterkalkyle Spydeberg (M)	2018 Etterkalkyle Trykkavløp vann - Lysern (M)	2018 Salg til Hobøl vannverk (M)	2018 Etterkalkyle Hobøl (M)	2018 Etterkalkyle Askim (M)	2018 Etterkalkyle Trøgstad (M)	2018 Etterkalkyle summering 5K
16**** Komm. årsgebyrer	12 112 853	7 951 249	1 238 449		4 368 430	20 184 762	5 542 054	51 397 797
16**** Abonnementsgebyr	2 501 681					11 667		2 513 348
16**** Tilknytningsavgift		708 778	14 125		20 799	765 368	183 099	1 692 169
Gebyrinntekter	14 614 534	8 660 027	1 252 574	0	4 389 229	20 961 797	5 725 153	55 603 314
16**** Øvrige salgsinntekter	81 565	50 971	5 600			55 839	2 892 229	3 086 204
17**** Refusjoner	136 153	-14 707	0			503 853	144 357	769 656
19**** Finansinntekter mv. ekskl. 195			0			-17		-17
Driftsinntekter	14 832 252	8 696 291	1 258 174	0	4 389 229	21 521 472	8 761 739	59 459 157
10**** Lønn	3 006 566	2 452 412	436 440		161 148	3 649 475	2 335 374	12 041 416
11**** Varer og tjenester	1 974 746	1 409 115	279 664	7 682	108 440	3 356 475	1 381 174	8 517 296
12**** Varer og tjenester	3 825 425	893 832	68 890		198 006	4 287 067	2 448 420	11 731 640
13**** Tjenester som erstatter kommunal tjenesteprod.	2 754 566	75 913	2 500		2 008 870	310 387	706 899	5 859 134
14**** Overføringsutgifter	6 967	513	3 723			7 423	40 674	59 299
15**** Finansutgifter mv. ekskl. 155 og 159			49			1 832	32	1 913
Aktivitetssending driftsutgifter (nominelt)								
Direkte driftsutgifter	11 568 270	4 831 785	791 265	7 682	2 476 464	11 622 659	6 912 573	38 210 698
Avskrivningskostnad	5 352 037	2 810 891	330 400	439 350	367 223	5 662 265	1 621 792	16 583 958
Avskrivningskostnad fremtidige investeringer								0
Kalkulatorisk rente	3 743 475	1 573 278	281 407	294 872	465 656	3 193 194	1 037 417	10 589 299
Kalkulatorisk rente fremtidige investeringer								0
Direkte kapitalkostnader	9 095 512	4 384 170	611 807	734 222	832 879	8 855 459	2 659 209	27 173 257
Indirekte driftsutgifter (netto)	377 332	148 000	411 000		84 654	82 216	404 322	1 507 524
Indirekte avskrivningskostnad	296				4 233	163	14 675	19 367
Indirekte kalkulatorisk rente	15					17	1 733	1 765
Sjablongmessig indir.kap.kostn (5 % av ind.dr.kostn)								0
Indirekte kostnader	377 643	148 000	411 000	0	88 887	82 396	420 730	1 528 656
Driftskostnader	21 041 425	9 363 954	1 814 072	741 904	3 398 230	20 560 514	9 992 512	66 912 611
+/- Korrigering av tidligere års feil i kalkylen								
+/- Bruk av/avsetning til bundne fond	0	0				0	0	
+/- Overstyring bruk av/avsetning til selvkostfond								
Samlet selvkost (Gebyrgrunnlag eks subsidiering)								
Resultat (Driftsinnt - Driftskostn)	-6 209 173	-667 663	-555 898	-741 904	990 999	960 958	-1 230 773	-7 453 454
Selvkostgrad (%)	70,5%	92,9%	69,4%					
Selvkostfond 01.01	12 747 768	2 445	-3 066 757	-943 044	-810 276	-489 499	374 329	7 814 966
+/- Bruk av/avsetning til selvkostfond	-6 209 173	-667 663	-555 898	-741 904	990 998	960 960	-1 230 773	-7 453 453
+/- Kalkulert renteinntekt/rentekostnad selvkostfond	228 543	-7 854	-79 270	-31 142	-7 460	-214	-5 713	96 891
Selvkostfond 31.12	6 767 138	-673 072	-3 701 925	-1 716 090	173 262	471 247	-862 157	458 404
Regnskap 31.12.2018								
Bundet driftsfond med kr	6 767 138	0	0	0	173 261	471 247	0	7 411 646
Memoriaført underskudd fond kr		-675 441					-862 157	-1 537 598
Fordringsført med kr			3 701 925	1 715 719				-5 417 644
Summering								456 404

Figur 23: Detaljert etterkalkyler for vannområdet fra Momentum med tillegg for balansetall i avlagte regnskaper 2018.

Etterkalkyler for vann 2019.

Vann 2019	2019 Etterkalkyle Eidsberg (M)	2019 Etterkalkyle Spydeberg (M)	2019 Etterkalkyle Trykkavløp vann - Lysern (M)	2019 Salg til Hobøl vannverk (M)	2019 Etterkalkyle Hobøl (M)	2019 Etterkalkyle Askim (M)	2019 Etterkalkyle Trøgstad (M)	2019 Etterkalkyle sum 5K (Feb 2020)
16**** Komm. årsgebyrer	13 690 424	9 459 807	1 594 689		3 507 196	22 519 745	8 397 694	59 169 555
16**** Abonnementsgebyr	2 539 784							2 539 784
16**** Annet avg.pl salg						16 752		16 752
16**** Tilknytningsavgift	95 000	715 242	25 750		51 911	849 494	165 661	1 903 058
Gebyrinntekter	16 325 207	10 175 049	1 620 439	0	3 559 107	23 385 991	8 563 355	63 629 148
16**** Øvrige salgsinntekter	1 050	10 000	1 500			31 335	3 551 092	3 594 977
17**** Refusjoner	193 409	0			47 034	317 435	273 524	831 402
Driftsinntekter	16 519 666	10 185 049	1 621 939	0	3 606 141	23 734 761	12 387 971	68 055 527
10**** Lønn	3 370 520	1 883 772	451 826		157 752	4 482 811	2 576 532	12 923 212
11**** Varer og tjenester	1 213 111	1 386 154	391 149		128 751	3 285 304	1 930 574	8 335 043
12**** Varer og tjenester	2 341 962	970 844	34 006		236 645	5 244 178	3 056 223	11 883 858
13**** Tjenester som erstatter kommunal tjenestepro	3 291 383	191 611	21 040		2 000 667	525 665	511 163	6 541 529
14**** Overføringsutgifter	6 967	2 000	0				20 070	29 037
15**** Finansutgifter mv. ekskl. 155 og 159		610			5 146	1 024		6 780
Aktivitetssendring driftsutgifter (nominelt)								
Direkte driftsutgifter	10 223 943	4 434 991	898 021	0	2 528 961	13 538 981	8 094 562	39 719 459
Avskrivningskostnad	5 804 400	2 519 192	330 400	439 350	533 607	6 011 256	1 772 666	17 410 871
Avskrivningskostnad fremtidige investeringer								0
Kalkulatorisk rente	4 051 510	1 715 771	299 131	287 585	446 066	3 282 503	1 059 053	11 141 620
Kalkulatorisk rente fremtidige investeringer								0
Direkte kapitalkostnader	9 855 911	4 234 963	629 531	726 935	979 673	9 293 759	2 831 719	28 552 491
Indirekte driftsutgifter (netto)	473 337	96 000	417 000		90 200	89 891	410 815	1 577 243
Indirekte avskrivningskostnad	451					174	14 675	15 300
Indirekte kalkulatorisk rente	30					14	1 345	1 389
Sjablongmessig indir.kap.kostn (5 % av ind.dr.kostn)					4 510			4 510
Indirekte kostnader	473 819	96 000	417 000	0	94 710	90 079	426 835	1 598 443
Driftskostnader	20 553 672	8 765 954	1 944 552	726 935	3 603 344	22 922 819	11 353 116	69 870 393
+/- Bruk av/avsetning til bundne fond	0	0	0	0	0	0	0	0
+/- Overstyring bruk av/avsetning til selvkostfond								
Resultat (Driftsinnt - Driftskostn)	-4 034 006	1 419 095	-322 613	-726 935	2 797	811 942	1 034 855	-1 814 866
Selvkostgrad (%)	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Selvkostfond 01.01	6 767 139	-675 441	-3 701 924	-1 716 089	173 261	471 247	-862 157	456 036
-/+ Bruk av/avsetning til selvkostfond	-4 034 006	1 419 095	-322 613	-726 935	2 797	811 942	1 034 856	-1 814 864
+/- Kalkulert renteinntekt/rentekostnad selvkostfond	109 253	784	-88 854	-47 830	4 017	20 176	-7 929	-10 383
Selvkostfond 31.12	2 842 386	744 439	-4 113 391	-2 490 854	180 075	1 303 365	164 770	-1 369 210
Regnskap 31.12.2019								
Bundet driftsfond med kr	2 842 385	738 627			180 075	1 303 364	164 770	5 229 221
Memoriaført underskudd fond kr			-4 113 213	-2 490 483				-6 603 696
Summering								-1 374 475

Figur 24: Detaljert etterkalkyler for vannområdet fra Momentum med tillegg for balansetall i avlagte regnskaper 2019.

Etterkalkyler for avløp 2018.

Avløp 2018	2018 Etterkalkyle Eidsberg (M)	2018 Etterkalkyle Spydeberg (M)	2018 Etterkalkyle Trykkavløp - avløp Lysern (M)	2018 Etterkalkyle Hobøl (M)	2018 Etterkalkyle Askim (M)	2018 Etterkalkyle Trøgstad (M)	2018 Etterkalkyle summering 5K
16**** Komm. årsgebyrer	17 646 388	6 358 927	884 869	5 984 916	19 877 235	7 009 267	57 761 603
16**** Abonnementsgebyr	5 281 058						5 281 058
16**** Tilknytningsavgift	0		124 875	415 940	2 663 671	872 828	4 077 314
Gebyrinntekter	22 927 446	6 358 927	1 009 744	6 400 856	22 540 906	7 882 095	67 119 975
16**** Øvrige salgsinntekter	1 770 394	2 256 432	4 735	80	1 302 482	14 000	5 348 122
17**** Refusjoner	216 071		-1			147 742	363 812
19** Finansinntekter mv. ekskl. 195					-17		-17
Driftsinntekter	24 913 911	8 615 359	1 014 478	6 400 936	23 843 371	8 043 837	72 831 892
10**** Lønn	6 847 710	1 846 123	441 663	204 771	5 317 351	2 285 019	16 942 637
11**** Varer og tjenester	3 747 766	482 137	440 575	860 742	1 148 165	1 070 105	7 749 489
12**** Varer og tjenester	1 920 875	286 145	105 807	1 098 247	7 583 478	1 123 937	12 118 489
13**** Tjenester som erstatter kommunal tjenesteprod.	627 345	1 421 589	2 500	2 290 219	9 090 507	2 371 309	15 803 470
14**** Overføringsutgifter	175 000	0			335 603	0	510 603
15**** Finansutgifter mv. ekskl. 155 og 159		526	29		1 121		1 676
Aktivitetssendring driftsutgifter (nominelt)							
Direkte driftsutgifter	13 318 696	4 036 520	990 574	4 453 979	23 476 224	6 850 370	53 126 362
Avskrivningskostnad	8 657 832	1 742 383	155 225	1 484 769	2 777 185	2 226 797	17 044 191
Avskrivningskostnad fremtidige investeringer							0
Kalkulatorisk rente	4 216 160	1 232 712	117 519	1 208 574	1 840 482	1 846 721	10 462 168
Kalkulatorisk rente fremtidige investeringer							0
Direkte kapitalkostnader	12 873 992	2 975 095	272 744	2 693 343	4 617 667	4 073 519	27 506 359
Indirekte driftsutgifter (netto)	394 212	448 000	161 000	122 161	115 755	455 952	1 697 080
Indirekte avskrivningskostnad	866			6 108	320	33 542	40 836
Indirekte kalkulatorisk rente	44				34	3 962	4 039
Sjablongmessig indir.kap.kostn (5 % av ind.dr.kostn)							0
Indirekte kostnader	395 121	448 000	161 000	128 269	116 109	493 456	1 741 955
Driftskostnader	26 587 809	7 459 614	1 424 318	7 275 591	28 210 000	11 417 345	82 374 677
+/- Korrigering av tidligere års feil i kalkyle							
+/- Bruk av/avsetning til bundne fond	0	0		0	0	0	
+/- Overstyring bruk av/avsetning til selvkostfond							
Samlet selvkost (Gebyrgrunnlag eks subsidiering)							
Resultat (Driftsinnt - Driftskostn)	-1 673 898	1 155 745	-409 840	-874 655	-4 366 628	-3 373 508	-9 542 785
Selvkostgrad (%)	93,7 %	115,5 %	71,2 %			70,0 %	
Selvkostfond 01.01	12 894 921	823 067	-3 350 377	1 680 482	6 872 280	3 976 499	22 896 872
-/+ Bruk av/avsetning til selvkostfond	-1 673 898	1 155 745	-409 841	-874 655	-4 366 629	-3 373 508	-9 542 786
+/- Kalkulert renteinntekt/rentekostnad selvkostfond	285 774	33 202	-84 261	29 463	111 128	54 267	429 573
Selvkostfond 31.12	11 506 797	2 012 014	-3 844 479	835 290	2 616 779	657 258	13 783 659
Regnskap 31.12.2018							
Bundet driftsfond med kr	11 506 796	2 012 013		835 291	2 616 780	657 258	17 628 138
Fordringsført med kr			3 844 479				-3 844 479
Summering							13 783 659

Figur 25: Detaljert etterkalkyler for avløpsområdet fra Momentum med tillegg for balansetall i avlagte regnskaper 2018.

Etterkalkyler for avløp 2019.

Avløp 2019	2019 Etterkalkyle Eidsberg (M)	2019 Etterkalkyle Spydeberg (M)	2019 Etterkalkyle Trykkavløp - avløp Lysern (M)	2019 Etterkalkyle Hobøl (M)	2019 Etterkalkyle Askim (M)	2019 Etterkalkyle Trøgstad (M)	2019 Etterkalkyle sum 5K (Feb 2020)
16**** Komm. årsgebyrer	11 154 300	5 672 409	1 207 703	5 381 118	9 925 717	13 005 005	46 346 252
16**** Abonnementsgebyr	5 357 693						5 357 693
16**** Annet avg.pl salg					12 000		
16**** Tilknytningsavgift	200 000		465 750	983 008	2 233 670	199 804	4 082 232
Gebyrinntekter	16 711 993	5 672 409	1 673 453	6 364 126	12 171 387	13 204 809	55 798 177
16**** Øvrige salgsinntekter	3 806 492	1 003 094					4 809 586
17**** Refusjoner	52 671	0		1 125 007	1 591 850	154 453	2 923 981
18**** Overføringsinntekter		1 392 000			9 540 000		10 932 000
Driftsinntekter	20 571 155	8 067 503	1 673 453	7 489 133	23 303 237	13 359 262	74 463 743
10**** Lønn	7 067 155	1 944 678	425 011	204 367	5 535 760	2 046 701	17 223 673
11**** Varer og tjenester	7 191 860	455 669	313 173	963 333	1 039 951	1 051 129	11 015 114
12**** Varer og tjenester	3 955 119	349 597	127 526	1 344 799	6 943 637	2 736 382	15 457 061
13**** Tjenester som erstatter kommunal tjenesteprod.	295 582	1 398 949	26 417	2 848 518	9 098 210	3 657 992	17 325 668
14**** Overføringsutgifter		0			801		801
15**** Finansutgifter mv. ekskl. 155 og 159		300	61	5 597	549	1 625	8 132
Aktivitetsendring driftsutgifter (nominelt)							
Direkte driftsutgifter	18 509 716	4 149 193	892 188	5 366 614	22 618 908	9 493 829	61 030 449
Avskrivningskostnad	8 643 213	1 754 315	155 225	1 571 930	3 616 364	2 538 900	18 279 947
Avskrivningskostnad fremtidige investeringer							0
Kalkulatorisk rente	3 899 166	1 301 624	163 034	1 212 903	2 110 950	1 920 950	10 608 627
Kalkulatorisk rente fremtidige investeringer							0
Direkte kapitalkostnader	12 542 379	3 055 940	318 259	2 784 833	5 727 314	4 459 850	28 888 574
Indirekte driftsutgifter (netto)	541 911	399 000	167 000	148 562	117 319	501 079	1 874 871
Indirekte avskrivningskostnad	859				291	33 542	34 692
Indirekte kalkulatorisk rente	60				23	3 073	3 156
Sjåblongmessig indir.kap.kostn (5 % av ind.dr.kostn)				7 428			7 428
Indirekte kostnader	542 830	399 000	167 000	155 990	117 633	537 694	1 920 147
Driftskostnader	31 594 925	7 604 133	1 377 447	8 307 437	28 463 855	14 491 373	91 839 170
+/- Bruk av/avsetning til bundne fond	0	0		0	0	0	
+/- Overstyring bruk av/avsetning til selvkostfond							
Resultat	-11 023 770	463 370	296 006	-818 303	-5 160 618	-1 132 111	-17 375 427
Subsidiering i kr	-1						
Selvkostgrad (%)	100,0 %	100,0 %		100,0 %		100,0 %	
Selvkostfond 01.01	11 506 797	2 012 013	-3 844 478	835 291	2 616 780	657 258	13 783 662
+/- Bruk av/avsetning til selvkostfond	-11 023 771	463 370	296 006	-818 303	-5 160 617	-1 132 111	-17 375 426
+/- Kalkulert renteinntekt/rentekostnad selvkostfond	137 883	51 605	-85 019	9 801	839	2 098	117 207
Selvkostfond 31.12	620 909	2 526 989	-3 633 491	26 789	-2 542 999	-472 755	-3 474 557
Regnskap 31.12.2019							
Bundet driftsfond med kr	620 908	2 521 177		26 789			3 168 874
Memoriaført underskudd fond kr			-3 633 491		-2 542 999	-472 755	-6 649 245
Summering							-3 480 372

Figur 26: Detaljert etterkalkyler for avløpsområdet fra Momentum med tillegg for balansetall i avlagte regnskaper 2019.

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2021/87
Dokumentnr.: 5
Løpenr.: 12348/2021
Klassering: 3014-188
Saksbehandler: Anita Dahl Aannerød

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Indre Østfold kommune	01.02.2021	21/4

Oppfølgingsrapport forvaltningsrevisjon "Antikorrupsjonsplaner og tiltak"

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar oppfølgingsrapport av forvaltningsrevisjonsprosjekt «Antikorrupsjonsplaner og tiltak», samt rådmannens uttalelse til rapporten til etterretning.
2. Kontrollutvalgets innstilling til kommunestyret:
 1. Kommunestyret tar oppfølgingsrapport av forvaltningsrevisjonsprosjekt «Antikorrupsjonsplaner og tiltak», til etterretning.

Fredrikstad, 19.01.2021

Vedlegg

Vedlegg 1: Oppfølgingsrapport «Antikorrupsjonsplaner», datert den 18.januar 2021.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

- Kommunestyret i Eidsberg kommune sak 19/72, den 04.12.2019 – Forvaltningsrevisjonsprosjekt «Antikorrupsjonsplaner og tiltak»
- Kontrollutvalget i Eidsberg sak 19/25, den 31.10 2019 – Forvaltningsrevisjonsprosjekt «Antikorrupsjonsplaner og tiltak».

Saksopplysninger

Kontrollutvalget og kommunestyret i tidligere Eidsberg kommune behandlet en forvaltningsrevisjonsrapport som omhandlet kommunens antikorrupsjonsplaner og tiltak i 2019. I henhold til kommunelovens §23-2, e) skal kontrollutvalget sørge for at vedtak, som kommunestyret treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter, blir fulgt opp. Kontrollutvalget følger opp vedtaket ved at revisjonen har utformet en oppfølgingsrapport, denne ligger som vedlegg 1 til saken.

Kommunestyrets vedtak i sak 19/72, den 04.12.2019 var følgende:

1. Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapport «Antikorrupsjonsplaner og tiltak» til orientering, og henstiller administrasjonen i Indre Østfold kommune

om å følge opp rapportens tre anbefalinger og iverksette anbefalte tiltak.
2. Kontrollutvalget i Indre Østfold kommune bes om å vurdere å følge opp kommunestyrets vedtak ved å få forelagt oppfølgingsrapport et år etter at revisjonsprosjektet er behandlet i kommunestyret.

De tre anbefalinger som skulle følges opp var:

1. Kommunen bør løpende vurdere og videreutvikle sine retningslinjer og kontrollsystemer. Kommunen bør oppdatere personalhåndboken med endringer i arbeidsmiljølovens kapittel 2A.

2. Eidsberg kommune bør vurdere om man også på politisk nivå bør etablere formelle antikorrupsjonsplaner.

3. Eidsberg kommune bør vurdere å skille varsling om korrupsjon og økonomisk mislighold fra arbeidsmiljølovens varslingsrutiner for feil eller kritikkverdige forhold, gjennom opprettelsen av et eksternt varslingsorgan.

Revisjonen har i sin oppfølgingsrapport kontrollert hvorvidt de tre anbefalingene er fulgt opp av kommunen. Revisjonens konklusjon er følgende:

«Revisjonen har i denne rapporten vurdert om Eidsberg kommunestyres vedtak i sak 19/72 og tilhørende anbefalinger er fulgt opp. Revisjonen konkluderer med at samtlige tre anbefalinger er fulgt opp av administrasjonen i Indre Østfold kommune.»

Rådmannen har kommet med sin uttalelse til oppfølgingsrapporten. Dette ligger i sin helhet Som vedlegg 2 til rapporten. Rådmannen finner rapporten god og dekkende og har ingen merknader til rapporten.

Vurdering

Samlet sett vurderer sekretariatet at dataene som er benyttet er tilstrekkelig som grunnlag for oppfølgingsrapportens vurderinger og konklusjoner. Siden dette er en oppfølgingsrapport er det ikke gjennomført kontrollhandlinger av kommunens praksis, det er kontrollert kommunens systemer og rutiner, og kontrollhandlingene baserer seg i hovedsak på rådmannens tilbakemeldinger på arbeidet med anbefalingene.

Sekretariatet vurderer at rådmannen slutter seg til revisjonens konklusjon.

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å ta rapporten og rådmannens uttalelse til rapporten til etterretning.

Sekretariatet anbefaler videre at kontrollutvalget legger revisjonens vurderinger og konklusjon til grunn i sitt forslag til vedtak i kommunestyret.