

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



FORVALTNINGSREVISJON

Kostnadseffektivitet innen vann og avløp

KLÆBU KOMMUNE

November 2013

Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag fra Klæbu kommunes kontrollutvalg i perioden fra mars til november 2013.

Undersøkelsen er utført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon i undersøkelsen.

Orkanger, 1. november 2013

Arve Gausen /s/
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Anne Gråberg /s/
Hanne Bakken Tangen /s/
Prosjektmedarbeider

Sammendrag

Revisjon Midt-Norge har på oppdrag fra kontrollutvalget i Klæbu kommune, gjennomført en forvaltningsrevisjon med tema kostnadseffektivitet innen sektor for vann og avløp. Følgende problemstillinger er belyst i undersøkelsen:

1. Er vann- og avløpstjenestene i tråd med kravene på området?
2. Hvordan er gebyrnivået innenfor vann- og avløpsområdet i kommunen sammenlignet med andre kommuner og snittgrupperinger samt generell kostnadsutvikling?
3. Følges retningslinjer fra KRD ved beregning av selvkost for vann og avløp?

Nedenfor følger et sammendrag for problemstillinger og revisors anbefalinger.

Er vann- og avløpstjenestene i tråd med kravene på området?

Revisor konkluderer med at Klæbu kommune har en velfungerende vanntjeneste som er godkjent, oppfyller krav i lov og regelverk og har kapasitet til å ivareta en fremtidig befolkningsvekst i kommunen. Drikkevannet fra vannverket er av god kvalitet og det eneste som følges nærmere opp er kalkinnholdet, da dette er noe økende.

Der er noen utfordringer ved kommunens vanntjeneste. For reservevannløsning har kommunestyret vedtatt å inngå forhandlinger med Trondheim kommune om en ny felles reservevannløsning. En del av ledningsnettene er gammelt og har behov for oppgradering for å redusere risikoen for fremtidige lekkasjer. Det er viktig at kommunen fortsatt følger opp klausuleringen av nærområdet til vannkilden som ligger i Melhus kommune. Det er andre interesser knyttet til bruken av arealet i nærområdet til vannkilden som aktualiserer fortsatt oppfølging, i samarbeid med Melhus kommune.

Kommunens avløpsanlegg – Ostangen RA har kapasitetsutfordringer og kommunestyret har vedtatt å gå i forhandlinger med Trondheim kommune om felles avløpsløsning. Kommunen har etablert et godt system for beredskap, vaktordning, og vedlikehold av vann- og avløpsanleggene. En fullstendig oversikt over ledningsnettene (digitalisert i kart) for både vann- og avløp savnes og oversikten i dag er delvis basert på enkeltpersoners kjennskap til denne, noe det er risikoer ved.

Hvordan er gebyrnivået innenfor vann- og avløpsområdet i kommunen sammenlignet med andre kommuner og snittgrupperinger samt generell kostnadsutvikling?

Kommunens gebyrøkning for vann og avløp er noe høyere enn prisveksten, men lavere enn økningen av den kommunale deflatoren. De siste fem år er det avsatt 3,3 mill. til selvkostfondet for vann mens for avløp er det brukt 1,4 mill. av selvkostfondet. Selvkostfondet for vann er i overskudd med kr 2,9 mill. mens for avløp er det i underskudd med kr 0,6 mill. for regnskapsåret 2012. Det er krav til selvkost for vann og avløp noe som medfører at bruken og avsetninger til fond for vann og avløp må vurderes nærmere, for å sikre at disse ivaretar føringene i retningslinjene.

Klæbu kommune har et høyere årsgebyr for vannforsyning enn de vi har sammenlignet med. Årsgebyr for avløp ligger i overkant av de fleste andre kommunene og snittgrupperingene vi har sammenlignet med.

Følges retningslinjer fra KRD ved beregning av selvkost for vann og avløp?

Kommunens vedtak knyttet til selvkost for vann og avløp er noe unyansert i dag og vi savner en årlig presisering i betalingsregulativet for vann og avløp hvor det går frem at årsgebyret skal beregnes til selvkost etter gjeldende retningslinjer fra KRD.

Kommunens modell for selvkostberegning ble utarbeidet i 2004 med utgangspunkt i retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester fra KRD. Modellen ble senere gjennomgått av kommunen, siste gang i 2010-2011 for å påse riktigheten av beregningene i modellen.

Revisor konkluderer med at modellen for beregning av selvkost i stor grad bygger på gjeldende retningslinjer, men at det kan stilles spørsmål om enkelte lønnskostnader skulle vært holdt utenfor grunnlaget for andel av indirekte kostnader som er belastet kalkylen og at denne mangler jevnlig oppdateringer. Det kan ikke konkluderes om benyttede fordelingsnøkler for de indirekte kostnadene er i henhold til retningslinjene, da revisor ikke har mottatt noen dokumentasjon over hvordan disse er beregnet i kommunen.

Vi har følgende anbefalinger:

- Etablere/oppdatere digitale systemer for vann- og avløpstjenesten som sikrer at kunnskapen om disse er dokumentert og tilgjengelig
- Gjennomgå selvkostkalkylen og påse at de indirekte kostnadene som belastes vann- og avløpstjenesten bygger på hensiktsmessige grunnlag og fordelingsnøkler. Kommunen må til enhver tid dokumentere sine vurderinger over hva som skal og ikke skal inngå i selvkostberegningen
- Presisere årlig i betalingsregulativet at årsgebyret for vann og avløp skal beregnes til selvkost etter gjeldende retningslinjer fra KR D

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	7
1 Innledning.....	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Organisering og beskrivelse av tjenesten vann og avløp	10
2 Undersøkelsesopplegget.....	12
2.1 Avgrensning.....	12
2.2 Problemstillinger	12
2.3 Kriterier.....	13
2.4 Metode	14
3 Er vann- og avløpstjenesten i tråd med krav?.....	16
3.1 Vanntjenesten.....	16
3.1.1 Revisjonskriteriene for vanntjenesten.....	16
3.1.2 Data for vanntjenesten	17
3.2 Avløpstjenesten	21
3.2.1 Revisjonskriteriene for avløpstjenesten	21
3.2.2 Data for avløpstjenesten	22
3.3 Revisors vurderinger.....	23
3.3.1 Vanntjenesten	23
3.3.2 Avløpstjenesten.....	24
4 Utvikling av gebyr for vann og avløp.....	26
4.1 Gebyr for vann	26
4.2 Gebyr for avløp.....	27
4.3 Revisors vurdering av vann- og avløpsgebyret	28
5 Nøkkeltall for vann- og avløp sammenlignet med andre	29
5.1 Nøkkeltall for vann	29
5.2 Nøkkeltall for avløp	31
5.3 Revisors vurdering av nøkkeltall for vann og avløp sammenlignet med andre	32
6 Selvkostkalkylen for vann og avløp.....	33
6.1 Revisjonskriterier for selvkost	33
6.2 Data for selvkost innen vann og avløp	34
6.2.1 Direkte kostnader i selvkostkalkylen.....	35
6.2.2 Indirekte kostnader i selvkostkalkylen	35

6.3	Revisors vurdering av selvkostkalkylen for vann og avløp	37
7	Høring	39
8	Konklusjoner og anbefalinger	40
8.1	Konklusjoner.....	40
8.1.1	Er vann- og avløpstjenestene i tråd med kravene på området?	40
8.1.2	Hvordan er gebyrnivået innenfor vann- og avløpsområdet i kommunen sammenlignet med andre og generell kostnadsutvikling.....	41
8.1.3	Følges retningslinjer fra KRD ved beregning av selvkost for vann og avløp? ..	41
8.2	Revisors anbefalinger	42
	Kilder.....	43
	Vedlegg 1 - Rådmannens høringssvar	44
	Vedlegg 2 – Administrativt organisasjonskart	45

Tabell

Tabell 1: Gebyr for vann, 2009-2013	26
Tabell 2: Selvkostregnskapet for vann, 2008 - 2012.	27
Tabell 3: Gebyr for avløp, 2009-2013	27
Tabell 4: Selvkostregnskapet for avløp. 2008 - 2012.	28
Tabell 5: Nøkkeltall for vann. Klæbu kommune sammenlignet med andre kommuner, gjennomsnitt landet u/Oslo år 2012. og KOSTRA gruppe 10.	29
Tabell 6: Tjenesteindikatorer for vann. Klæbu kommune sammenlignet med andre kommuner, gjennomsnitt landet u/Oslo år 2012.....	30
Tabell 7. Nøkkeltall og tjenesteindikatorer for avløp. Klæbu kommune sammenlignet med andre kommuner og gjennomsnitt i landet utenom Oslo og KOSTRA gruppe 10, år 2012.	31
Tabell 8. Direkte og indirekte kostnader for vann- og avløpstjenesten i 2012	35

1 Innledning

I dette kapitlet gir vi en kort beskrivelse av bestillingen fra kontrollutvalget og bakgrunnen for denne. Deretter gir vi en kort beskrivelse av tjenestene vann og avløp i Klæbu kommune.

1.1 Bakgrunn

Revisjon Midt-Norge mottok bestilling av forvaltningsrevisjon knyttet til kostnadseffektivitet innen vann og avløp i Klæbu kommune i brev fra kontrollutvalgets sekretariat, den 19.3.2013. I medhold av Plan for forvaltningsrevisjon 2012/2013¹ har kontrollutvalget bestilt ovennevnte prosjekt i sak 4/13 i møte den 7.3.2013.

Følgende vedtak ble fattet:

Kontrollutvalget ønsker en forvaltningsrevisjon med fokus på kostnadseffektivitet innen sektor for vann og avløp. Utvalget ønsker hovedfokus på om kommunen har en riktig utgiftsbelastning i forhold til gebyrnivået i kommunen.

Det var uttrykt muntlig fra kontrollutvalgets sekretariat et ønske om å gjennomgå retningslinjene for selvkostkalkylen for å sikre at disse er riktige. Dette medførte at revisor ønsket en presisering av bestillingen på dette området fra kontrollutvalget. Det ble fattet følgende avklaring rundt bestillingen innen vann og avløp i kontrollutvalgets sak 14/2013 den 2.5.2013:

Kontrollutvalget ønsker svar på følgende spørsmål:

- 1. Tilhører alle direkte og indirekte kostnader som er med i kalkylen, vann og avløp?*
- 2. Er det andre kostnader som burde vært med?*
- 3. Er det en fornuftig beregning av indirekte kostnader?*

En forvaltningsrevisjon innenfor vann- og avløpsområdet kan gjennomføres på mange måter. Det kan imidlertid være naturlig å ta utgangspunkt i de kommunale avgiftene som belastes den enkelte innbygger i kommunen, og å vurdere hva de får igjen for sitt bidrag. Videre kan man kartlegge utviklingen i gebyrer over tid og å se hvordan denne samsvarer med den generelle kostnadsutviklingen i samfunnet. En sammenligning av nøkkeltall innen vann- og avløp mellom kommuner og snittgrupperinger er relevante data i et kostnadsperspektiv. Vi definerer kostnadseffektivitet i denne undersøkelsen til å omhandle om krav til vann- og avløpstjenesten ivaretas, samt hvordan gebyrnivået har utviklet seg og er sammenlignet med andre.

¹ Plan for forvaltningsrevisjon for 2012/2013 i Klæbu kommune. Vedtatt av kommunestyre i sak KS-31/2012 på møte den 24.05.2012.

Revisjon Midt- Norge har i løpet av 2006 - 2010 gjennomført tilsvarende prosjekt i kommunene Meldal, Frøya, Hitra, Orkdal, Skaun, Selbu, Tydal, Snillfjord, Hemne og Melhus. Dette gir oss erfaringer for gjennomføring av denne type undersøkelser. I samtaler mellom Kontrollutvalgssekretariatet og revisor er det uttrykt en felles forståelse for at undersøkelsen i Klæbu kommune vil ha nytte av en tilsvarende innfallsvinkel, i tillegg til gjennomgangen av selvkostregnskapet for vann og avløp.

1.2 Organisering og beskrivelse av tjenesten vann og avløp

Vi gir en kort beskrivelse av administrativ organisering av tjenestene vann og avløp i kommunen, deretter beskrives tjenestene for vann og avløp.

Organisering

Rådmannen er leder for tjenesteområde Eiendom og kommunalteknikk hvor vann- og avløpstjenesten er organisert administrativt. Avdelingsingeniør for vann og avløp har fått delegert ansvar som eier fra rådmannen for forvaltning av tekniske anlegg innen vann- og avløpstjenesten. Avdelingsingeniør for vann og avløp bestiller drift- og vedlikeholdstjenester fra enheten Drift og vedlikehold. Drift og vedlikehold har ansvar for renhold, bygningsvedlikehold og drift innen kommunaltekniske tjenester.

Årsgebyret for vann og avløp er vedtatt til selvkost jf. kommunens vann- og avløpsplan i 2011. Ansvar for oppfølging av selvkostkalkylen til vann- og avløpsregnskapet er delt mellom avdelingsingeniør for vann og avløp og økonomisjef i kommunen. Kommunens administrative organisasjonskart er nærmere vist i vedlegg 2.

Tjenesten vann

I hovedplan for Vann² vises det til at kommunen har gjennomført store investeringer for å etablere Klæbu vannverk på Fremo, som er et grunnvannsanlegg som ny hovedvannkilde. Grunnvannsanlegget har god kapasitet og det er ikke behov for økt kapasitet på grunnvannsanlegget i overskuelig fremtid, i følge hovedplan for vann. Det vises videre til at kommunens vannforsyningssystem er ferdig utbygd ut fra dagens behov, men at det mangler noe utbygging i nordre deler av kommunen. I hovedplan for vann vises det også til status for ledningsnett i kommunen. Vi kommer nærmere inn på kommunens tjeneste for vann i kapitel 3.1.2.

2 K-sak 36/11 Forvaltningsplan for vannforekomster for Klæbu kommune

Tjenesten avløp

I hovedplan for Avløp³ vises det til at kommunen drifter Ostangen Renseanlegg, som ble bygget i 1974, hvor innbyggere vest for Nidelven fra Hyttfossen til Tanem er tilknyttet dette avløpssystemet. Selv om mye av kommunens avløpssystem er ferdig utbygd, mangler det også her noe utbygging i nordre deler av kommunen. Ostangen RA har vært ombygget flere ganger, sist i 2003. Renseanlegget har krav til rensing av fosfor, men ikke organisk stoff. Anlegget drives som et rent kjemisk renseanlegg. Renset avløpsvann føres til utslipp i Nidelven. Anleggets kapasitet er utnyttet og behovet for å tilknytte flere øker i kommunen. Dette vil på sikt medføre et krav til sekundærrensing i anlegget, noe som mangler i dag. I kommunestyrets sak 92/12 som omhandler kommunens avløpsløsning vises det til at Ostangen RA har en utslippstillatelse på 3800 pe⁴ til ferskvann (Nidelven). Det vises videre til at det er tilknyttet 4300 pe til renseanlegget samt 100 – 200 pe fra septik. Saken oppsummeres med at en ytterligere tilknytning av pe vil medføre strengere renskrav til sekundærrensing i Ostangen RA. I hovedplan for avløp vises det til status for ledningsnett i kommunen. Vi kommer nærmere inn på kommunens tjeneste for avløp i kapittel 3.2.2.

3 K-sak 36/11 Forvaltningsplan for vannforekomster for Klæbu kommune

4 1 person = 1 PE, personekvivalenter er den mengden organisk stoff som brytes ned biologisk med et biokjemisk oksygenforbruk over 5 døgn, jf. miljødirektoratets hjemmeside. Personekvivalent brukes blant annet når man skal beregne hvor mye avløp som blir generert i et område.

2 Undersøkelsesopplegget

I dette kapitlet redegjør vi for hvilke problemstillinger som belyses i undersøkelsen, og hvilke kriterier revisor bygger sine vurderinger og konklusjoner på. Metode og avgrensinger i prosjektet synliggjøres også her.

2.1 Avgrensning

I vedtaket for bestilling av forvaltningsrevisjonen pekes det på at det naturlige utgangspunktet er om de kommunale avgiftene som belastes hver enkelt innbygger i kommunen er riktig. Dette medfører at man bør kartlegge utviklingen i gebyrer over tid for å se hvordan denne samsvarer med den generelle kostnadsutviklingen i samfunnet. Vi har i prosjektet valgt å avgrense til et 5-års perspektiv på dette.

Vann og avløp reguleres av en rekke lover og forskrifter, og lovmessige krav er sentral i første problemstilling i undersøkelsen. Revisor ønsker å gjøre oppmerksom på at prosjektet omhandler ett utvalg av lovområder og er ikke dekkende for alle lovkrav for disse tjenestene. Revisor vil presisere at prosjektet omfatter kommunale anlegg; ikke private.

Kommunal- og regionaldepartementet har sendt ut nye retningslinjer for beregning av selvkost på kommunale betalingstjenester på høring med frist for innsending av uttalelser til 20. mai 2013. Vi vil i denne undersøkelsen benytte gjeldende retningslinjer for gjennomgangen av selvkost for årsgebyret for vann og avløp. I skrivende stund foreligger ikke nye retningslinjer og saken er fremdeles under behandling i departementet.

Vi har ikke gjennomført kostnads- og nytteanalyser i denne undersøkelsen for vann- og avløpstjenesten.

2.2 Problemstillinger

Med bakgrunn i bestillingen og de avgrensninger som er gjort over, definerer vi følgende problemstillinger i denne undersøkelsen:

1. Er vann- og avløpstjenestene i tråd med kravene på området?
2. Hvordan er gebyrnivået innenfor vann- og avløpsområdet i kommunen sammenlignet med andre kommuner og snittgrupperinger samt generell kostnadsutvikling?
3. Følges retningslinjer fra KR D ved beregning av selvkost for vann og avløp?

2.3 Kriterier

I en forvaltningsrevisjon skal det etableres revisjonskriterier som innsamlede data kan vurderes mot. Hensikten med revisjonskriteriene er å etablere en målestokk som gjør det mulig å evaluere de resultater som er oppnådd innen et forvaltningsområde. Det er en forutsetning at de kriteriene som etableres er gyldige og at de hentes fra autorative kilder. Slike kilder kan være lov og forskrift, lokale politiske vedtak, nasjonale politiske føringer og anbefalinger, og evt. anerkjent forskningslitteratur på området.

Revisjonskriterier for problemstilling 1: Kommunen sine tjenester innen VAR-området måles mot et utvalg av krav på området, slik de er definert i lover og forskrifter.

LOV 1981-03-13 nr. 06: Lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven). Denne lov har til formål å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning. Det er knyttet regler til avløpsanlegg i kapitel 4 som følges opp nærmere i denne undersøkelsen.

For 2004-06-01 nr. 931: Forskrift om begrenning av forurensning (Forurensningsforskriften). Forskriften gir generelle bestemmelser om avløp for å beskytte miljøet mot uheldige virkninger av utslipp av avløpsvann i kapitel 11-15b.

For-2001-12-04-1372: Forskrift om vannforsyning og drikkevann (Drikkevannsforskriften). Forskriften har til formål å sikre forsyning av drikkevann i tilfredsstillende mengde og av tilfredsstillende kvalitet.

Revisjonskriterier for problemstilling 2:

I denne problemstillingen benyttes målestokk- og referansemåling som kriterier hvor en systematisk sammenligner resultater fra kommunen med sammenlignbare kommuner, snittgrupperinger og prisindekser.

Gebyrene innen vann og avløpsområdet i Klæbu kommune sammenlignes mot konsumprisindeks og den kommunale deflatoren som gir et bilde av kommunens årlige lønns- og prisvekst. Vi har i prosjektet valgt å se på perioden 2008-2013.

Tall for vann- og avløpsområdet i Klæbu kommune måles mot gebyr i andre kommuner samt gruppegjennomsnitt for 2009 hvor datagrunnlaget hentes fra SSB og KOSTRA.

Revisjonskriterier for problemstilling 3:

Kriterier er hentet fra lov om kommunale vass- og avløpsanlegg samt retningslinjer for beregning av kommunale betalingstjenester, H-2140, januar 2003 for å se om kommunens selvkostberegning er i samsvar med disse. Forskrift for vann- og avløpsgebyrer for Klæbu kommune, revidert K-sak 33/11 gir bestemmelser om beregning og innbetaling av de gebyrene abonnentene skal betale for vann- og avløpstjenester i kommunen og ligger til grunn for beregningene.

Utdypende kriterier vil presenteres nærmere i kapittel 3, og 4 som omhandler prosjektets problemstillinger.

2.4 Metode

Denne undersøkelse bygger på gjennomgang av dokumenter og statistikk som vedrører vann- og avløpstjenesten i Klæbu kommune i perioden 2008 - 2013. Revisor har innhentet tallmateriale fra Statistisk sentralbyrås konsumprisindeks, den kommunale deflatoren og tall fra KOSTRA-SSB. Opplysninger fra nettsidene til både kommunen, SSB, KR D, Mattilsynet og andre har blitt brukt i dette prosjektet.

Rapporten bygger i tillegg på oppstartsmøte og intervju med rådmann, avdelingsingeniør, gruppe- og driftsleder, økonomisjef og regnskapsleder. Det er gjennomført samtaler med seniorrådgiver hos Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og spesialinspektør/veterinær fra Mattilsynet. Det er innhentet korrespondanse mellom disse og kommunen om vann- og avløpsanleggene. Alle referat fra intervjuene er verifisert av de intervjuede. Dokumentgjennomgangen, regnskapstall og intervju gir relevante data og utfyller hverandre for å besvare undersøkelsens problemstillinger.

En sammenlikning av gebyrnivå benyttes som en måleparameter for kommunens kostnader knyttet til tjenesten. Dette forutsetter at kommunene har prissatt tjenesten til selvkost. Ettersom regelverket tillater at gebyrene for vann og avløp settes lavere enn selvkost, vil noen kommuner kunne ha et "kunstig" lavt gebyrnivå for sine tjenester.

Sammenligningen mellom de ulike kommunene vil kunne påvirkes av en rekke geografiske og demografiske forskjeller. For å kunne sammenligne talldata fra ulike kommuner har vi lagt vekt på å finne kommuner med stor likhetsgrad når det gjelder antall innbyggere og befolkningsstruktur. For avløp har vi i tillegg vektlagt at sammenligningskommunene er innlandskommuner på grunn av ulike rensekrav for innlands- og kystkommuner. Vi har også funnet det hensiktsmessig å sammenligne kommuner som rent geografisk er i nærheten av

hverandre og derfor også kjenner til hverandre. Kommunene vi har valgt å sammenligne Klæbu med i denne undersøkelsen er Midtre Gauldal og Selbu. I tillegg til å sammenligne med disse kommunene, synliggjør vi data for landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for KOSTRA—gruppe 10⁵ for både vann og avløp. Vi gjør oppmerksom på at det kan være andre variabler enn de som er synliggjort i tabellene som vil kunne påvirke kostnadsnivået. Statistikk og kvalitet på tall er avhengig av en rekke forhold, og tallmaterialet må ikke oppfattes som absolutte sannheter. Vi tar forbehold om mulig feilrapportering til SSB.

5 Statistisk sentralbyrå har foretatt en gruppering av kommunene i 29 kategorier langs tre ulike dimensjoner:

- Folkemengde hvor vi skiller mellom små, mellomstore og store kommuner.
- Bundne kostnader per innbygger
- Frie disponible inntekter per innbygger

3 Er vann- og avløpstjenesten i tråd med krav?

I dette kapitlet presenteres data for om kommunen oppfyller krav i regelverk på området vann og avløp. Først gis en beskrivelse av revisjonskriteriene, deretter følger resultatene fra datainnsamlingen, og tilslutt revisors vurderinger.

3.1 Vanntjenesten

3.1.1 Revisjonskriteriene for vanntjenesten

Drikkevannsforskriften er styrende for bestemmelser omkring drikkevann. Forskriften gjelder i prinsippet uavhengig av hvem og hvor mange det leveres drikkevann til. Noen begrensninger er det imidlertid, og det stilles krav om godkjenning for vannuttak til minst 50 personer eller minst 20 boliger/hytter. I tillegg er egen vannforsyning til barnehage, skole og helseinstitusjoner godkjenningsspliktig. Det statlige organet med ansvar for vannverk er Mattilsynet. Når anlegget godkjennes må disse oppfylle krav til lov og forskrift. Oppfølging, kontroll og revisjon av godkjente vannverk gjennomføres ved jevnlige undersøkelser av Mattilsynet. Kommunen er ikke ansvarlig for drift av private vannverk.

Nedenfor gjengir vi de krav i drikkevannsforskriften som blir omhandlet i denne rapporten:

- Kapittel 2 § 5. Ansvar for vann som leveres og internkontroll. Vannverkseier skal påse at drikkevannet tilfredsstillende oppfyller kravene til kvalitet, mengde og leveringsikkerhet når det leveres til mottaker
- Kapittel 2 § 6. Opplysningsplikt til mottakerne av vannet. Vannverkseier skal til enhver tid ha relevant informasjon om drikkevannskvaliteten tilgjengelig for mottakere av vannet som ønsker dette.
- Kapittel 4 § 11. Leveringssikkerhet og beredskap. Vannverkseier skal gjennomføre nødvendige tiltak og utarbeide driftsplaner for å kunne levere tilstrekkelige mengder av drikkevann under normale forhold. (...). også under kriser og katastrofer i fredstid, og ved krig.
- Kapittel 4 § 12 Krav til kvalitet. Drikkevann skal, når det leveres til mottakeren være hygienisk betryggende, klart og uten framtreddende lukt, smak eller farge. Det skal ikke inneholde fysiske, kjemiske eller biologiske komponenter som kan medføre fare for helseskade i vanlig bruk.
- Kapittel 4 § 14. Vannkilde og vannbehandling. Eier av vannforsyningssystem skal påse at det planlegges og gjennomføres nødvendig beskyttelse av vannkilden(e) for å forhindre fare for forurensning av drikkevannet, og om nødvendig erverve rettigheter for å opprettholde slik beskyttelse.

- Kapittel 4 § 15. Godkjenning av kjemiske produkter til behandling av drikkevann. Kjemiske produkter til behandling av drikkevann, herunder produkter til desinfeksjon av drikkevann, skal være godkjent av det sentrale Mattilsynet.

3.1.2 Data for vanntjenesten

Data er hentet fra intervju og dokumentgjennomgang fra relevante kilder i undersøkelsen og vil belyse kriteriene i undersøkelsen.

Kvalitet

Som vi så i kapittel 4.1.1 om revisjonskriteriene, stilles det krav til kvaliteten til drikkevannet i drikkevannsforskriftens kapittel 2, § 5 og kapittel 4, § 12. Data for vannkvalitet, prøvetaking og ledningsnett belyses nærmere for å stadfeste kvaliteten på drikkevannet i kommunen.

Vannkvalitet

I kommunens vannplan vises det til at grunnvannskilden på Fremo i Klæbu vannverk har meget god kvalitet og rikelig kapasitet til leveranse av vann, noe som også bekreftes i intervju i undersøkelsen. Det vises også til at vannverket har kapasitet til å tilby vann til forventet fremtidig befolkningsøkning. Avdelingsingeniør sier at kalkinnholdet i vannet har økt de siste årene og begynner å nærme seg et nivå som ikke er ønskelig. Dette følges opp ved resultat fra vannprøver av vannkilden. Det vurderes tiltak for å redusere kalkinnholdet i vannet.

Spesialinspektør fra Mattilsynet bekrefter at vannverket med nåværende grunnvannskilde og vannbehandlingsanlegg på Fremo ble godkjent i 2002 og at kvaliteten på vannet er godt. Det vises til at det har vært gjennomført flere tilsyn av Mattilsynet de siste årene på vannanlegget. Pålegg fra tilsynene som er planlagt rettet av kommunen vil følges videre opp av Mattilsynet. Kommunen rapporterer en rekke data om vannkvalitet og driftsmessige forhold ved vannverket, slik de er pålagt. Dette viser at vannkvalitet til forbruker er i samsvar med lovfestede kvalitetskrav i følge Mattilsynet.

Prøvetaking

Kommunen har etablert en prøvetakningsordning som sikrer oversikt over kvaliteten på vannet fra vannverket. Avdelingsingeniør sier at prøvetakningsordningen som er utarbeidet i samarbeid med Mattilsynet følges. Det gjennomføres både jevnlige og periodiske prøver som

oversendes Eurofins⁶ for analyse som sender resultatene tilbake til kommunen og Mattilsynet. Det er årlige revisjoner av prøvetakningsplanen og resultatene av prøvene i samarbeid med Mattilsynet.

Ledningsnett

I kommunens hovedplan for vann vises det til at hovedledningssystemet i sentrum og Tanem har tilstrekkelig kapasitet i dagens situasjon, mens det på sikt vil være behov for høydebasseng ved Gjellan/Trøsen og vest for Nidelven ved en ytterligere utbygging av boliger og næring der. Hovedplan for vann viser til at det er viktig å få en oversikt over tilstanden på ledningsnett, slik at feil og mangler kan rettes opp.

Avdelingsingeniør sier at det er noen vannlekkasjer i ledningsnett, grunnet gammelt ledningsnett. Det er avsatt midler til sanering av ledningsnett hvert år, men uforutsette hendelse har brukt opp midlene, noe som går på bekostning av planlagte tiltak. Eksempel på gammelt ledningsnett er eternittledninger fra 1960 – 70 årene. Flere sier at det dette gir en økt risiko for vannlekkasjer fremover i ledningsnett. Driftsenheten viser til at det er lite lekkasjer i ledningsnett i dag, men grunnet alderen kan dette medføre store utgifter til kommunen de neste årene. Flere viser til at foreslåtte tiltak til både vann- og avløpsplan blir utsatt i økonomi- og handlingsplanen, noe som medfører at eks. gammelt ledningsnett ikke blir skiftet ut i samsvar med foreslåtte tiltak i planen. Vi viser nøkkeltall for vannlekkasjer i ledningsnett i kapittel 5.1.

Avdelingsingeniør og driftsenheten viser til manglende administrativ kapasitet til kartlegging og digitalisering av ledningsnett i kommunen. Det er penger å spare på sikt ved å få ledningsnettverket digitalisert, noe som hadde gitt mulighet for bedre planlegging, utskiftning og vedlikehold av dette. I dag er detaljkunnskapen om ledningsnett knyttet til de som jobber på driftsenheten. Flere peker på at kunnskap om kommunens systemer for vann- og avløp på flere områder har vært personavhengig, noe som medfører en systemrisiko ved fravær etc.

Spesialinspektør fra Mattilsynet sier de hadde et tilsyn på ledningsnett til vannverket i 2012. Det ble i tilsynet påpekt at kommunen hadde en del å rette på vedrørende ledningsnett. Kommunen utarbeidet da en fremdriftsplan for opprettelse av avvikene på ledningsnett, fremdriftsplanen vil følges videre opp av Mattilsynet.

⁶ Eurofins Norge utfører kjemiske og mikrobiologiske laboratorieanalyser, prøvetaking og rådgiving innen områdene miljø, mat, for, produkttesting og legemidler og har ca. 210 medarbeidere i Norge, i tillegg har selskapet avdelinger i 35 land.

Leveringssikkerhet og beredskap

I drikkevannsforskriftens kapittel 2, § 5 og kapittel 4, § 11 stiller krav til leveringssikkerhet og beredskap. På spørsmål om hvilke tiltak kommunen har for å sikre leveringssikkerhet av tilstrekkelige mengder vann, viser både dokumenter og intervju til at kommunen ikke har en god reservevannløsning i dag. Driftstjenesten viser til at reservevannkilden er fra Selbusjøen ved Svean og kan påkobles ledningsnett ved driftsstopp i Klæbu vannverk. Det tas prøver av kvaliteten av vannet fra reservevannkilden, i følge driftstjenesten. Klæbu vannverk er sammenkoblet med et privat grunnvannsanlegg på Fremo, som også kan benyttes ved driftsstopp i følge avdelingsingeniør. Det private vannanlegget ved Fremo har samme vannkilde som Klæbu vannverk, noe som av flere vurderes som en risiko ved akutt forurensning av vannkilden. I kommunestyrets sak 92/12 ble reservevannløsningen behandlet og det ble vedtatt å gi rådmannen fullmakt til å innlede forhandlinger med Trondheim kommune for å avklare betingelsene vedrørende ny felles reservevannløsning.

Spesialinspektør fra Mattilsynet sier at det er positivt at kommunen arbeider med gode løsninger for å finne andre reservevannkilder til Klæbu vannverk noe som vil bedre beredskapen til vannleveransen.

Kommunen har beredskapsplaner og vaktordning for vannanlegget. Vann- og avløpsanleggene er automatisert og varsler ved driftsstopp. Det er 24 timers vaktordning som følger opp vann- og avløpsanleggene i kommunen. Det er også strømaggregater ved anleggene som kobles inn ved strøbrudd. Kommunen har etablert beredskap ved vannlekkasjer på ledningsnett hvor det er inngått avtale med entreprenør om øyeblikkelig oppmøte. Beredskapsordningen skal gjennom en ny vurdering for å sikre trygg og sikker vannleveranse til alle i kommunen, i følge avdelingsingeniør.

Klæbu vannverk er et grunnvannsanlegg hvor vannbehandlingen er knyttet til to barrierer, det ene er grunnvann og det andre er UV-anlegg, ifølge intervju. Det er to UV-anlegg ved vannverket som alternerer ved drift og behov. Vannanlegget har to grunnvannspumper som alternerer og det er planlagt å sette inn en tredje pumpe for å øke beredskapen ytterligere ved driftsstopp.

Opplysningsplikt, informasjon, varsling og kundekontakt

Drikkevannsforskriftens § 6 omhandler opplysningsplikt til mottakere av vannet. Kravet er at vannverkseier til enhver tid skal ha relevant informasjon om drikkevannskvaliteten og at denne er tilgjengelig for mottakere av vannet som ønsker dette.

Avdelingsingeniør sier at kommunen har informasjon om vannkvaliteten tilgjengelig ved forespørsel. Det har vært få henvendelser fra innbyggerne, noe som kan skyldes at de er kjent med at drikkevannet er av god kvalitet.

Vannkilde og vannbehandling

Drikkevannsforskriftens kapittel 4 § 14 stiller krav til beskyttelse av vannkilden og vannbehandlingen.

Hovedvannkilden til Klæbu vannverk er en grunnvannsforekomst geografisk plassert ved Fremo i Melhus kommune og er beskyttet med restriksjoner og klausulering. De som er intervjuet fra kommunen og fra Mattilsynet viser til at Melhus kommune er reguleringsmyndighet og vedtar klausuleringen av området. De sier at det er mange aktører med areal interesser i nærheten av vannkilden eks. Kneppet grustak, ønske om flyplass, boligbygging, husdyrhold, regulering av veitrafikk samt deponi som berører dagens klausulering av området og sikkerhet rundt vannkilden. Avdelingsingeniør viser til at det er gjennomført møter med Melhus kommune hvor klausulering av område er tema, dette for å sikre området rundt vannkilden best mulig.

Mattilsynet sier at de kommer til å følge opp klausuleringen av området ved Fremo og Klæbu vannverk. Mattilsynet sier at Klæbu kommune må arbeide videre med klausuleringen av området i samarbeid med Melhus kommune for å sikre dette. Det er ikke gitt pålegg fra Mattilsynet for å endre klausuleringen av området i dag.

Godkjenning av kjemiske produkter til behandling av drikkevann

Drikkevannsforskriftens kapittel 4, § 15 stiller krav om godkjenning av kjemiske produkter til behandling av drikkevann av Mattilsynet. I intervju kommer det frem at kommunen ikke benytter kjemiske produkter til behandling av drikkevann fra Klæbu vannverk.

3.2 Avløpstjenesten

3.2.1 Revisjonskriteriene for avløpstjenesten

Forurensningsloven kapittel 4 omhandler særlige regler om avløpsanlegg. I § 24 drift og vedlikehold av avløpsanlegg står det følgende:

Kommunen er ansvarlig for drift og vedlikehold av avløpsanlegg som helt eller delvis eies av kommunen.

Kapitel 6 i samme lov omhandler akutt forurensning⁷ og gir følgende krav knytta til beredskapsplikt:

§40. (beredskapsplikt): Den som driver virksomhet som kan medføre akutt forurensning skal sørge for en nødvendig beredskap for å hindre, oppdage, stanse, fjerne og begrense virkningen av forurensningen. Beredskapen skal stå i et rimelig forhold til sannsynligheten for akutt forurensning og omfanget av skadene og ulempene som kan inntreffe.

Forurensningsforskriftens kapittel 12 gjelder for utslipp av sanitært avløpsvann fra bolighus, hytter, turistbedrifter og lignende virksomhet med utslipp mindre enn 50 pe. I § 12-7 fremgår:

Avløpsnettets skal, uten at det medfører uforholdsmessig store kostnader, dimensjoneres, bygges, drives og vedlikeholdes med utgangspunkt i den beste tilgjengelige teknologi og fagkunnskap, særlig med hensyn til: avløpsvannets mengde og egenskaper, forebygging av lekkasjer, og begrensnig av forurensning av resipienten som følge av overløp.

Forskriftens kapittel 14 gjelder for utslipp av kommunalt avløpsvann fra tettbebyggelse med samlet utslipp større enn eller lik 2000 pe til ferskvann, større enn eller lik 2000 pe til elvemunning eller større enn 10.000 pe til sjø. I tillegg til krav beskrevet i § 14-5 blant annet følgende krav for denne type bebyggelse:

Den ansvarlige skal ha en oversikt over alle overløp på avløpsnettets. Oversikten skal inkludere eventuelle lekkasjer av betydning.

⁷ Med akutt forurensning menes forurensning av betydning som inntreffer plutselig, og som ikke er tillatt etter bestemmelsene i eller i medhold av denne lov.

3.2.2 Data for avløpstjenesten

Data er hentet fra intervju og dokumentgjennomgang fra relevante kilder i undersøkelsen og vil belyse kriteriene i undersøkelsen.

Et overbyggende krav vedrørende drift og vedlikehold av avløpsanlegg finner vi i Forurensningsloven kapittel 4, § 24. Her slås det fast at kommunen er ansvarlig for drift og vedlikehold av avløpsanlegg som helt eller delvis eies av kommunen. Som vi viste til i kapittel 3.1.1 om revisjonskriteriene stilles det i forurensningsforskriftens kapittel 12 krav til dimensjonering, bygging, drift og vedlikehold av avløpsnett. I kapittel 13 og 14 stilles det i tillegg krav til oversikt over alle overløp på avløpsnett av en viss størrelse.

Kommunens renseanlegg

Som tidligere nevnt behandlet kommunestyret i sak 97 - 2012, Avløps- og reservedrikkevannsløsning for Klæbu kommune. I saken ble spillvannsløsningen for Klæbu kommune behandlet. Bakgrunnen for saken er som tidligere vist at Ostangen RA har kapasitetsutfordringer noe som vil medføre strengere rensekrav til renseanlegget. De nye kravene vil medføre etablering av sekundærrensning med et biologisk rensetrinn på Ostangen RA eller alternativt en avvikling og overføring av avløpsvannet langs Nidelven til Høvringen. Kommunestyret vedtok å innlede forhandlinger med Trondheim kommune for å avklare betingelser vedrørende overføring av avløpsvannet til Høvringen.

Avdelingsingeniør sier at kommunen har gjennomført møter i løpet av 2013 med Trondheim kommune om samarbeid av en felles løsning for avløpsvannet. Det skal lages et forprosjekt i samarbeid mellom Trondheim og Klæbu kommune. I løpet av 2014 håper avdelingsingeniør at forprosjektet skal behandles politisk med en avklaring om avløpsløsningen. I påvente av dette avventes utredninger av alternative løsninger for kommunens renseanlegg.

Kommunen har også to mindre anlegg i drift i dag, disse er:

- Bromstadtrøa skal avvikles når det blir avsatt midler til ny pumpestasjon som overfører spillvannet til renseanlegget.
- Brøttemsåsen (ved Selbusjøen) ble ferdig for ca. 6 år siden. Dette er et biologisk anlegg. Nytt og velfungerende anlegg for 60 – 70 husstander med kapasitet til å knytte på flere.

Seniorrådgiver hos fylkesmannen viser til at Ostangen RA har store kapasitetsmessige problemer med utslipp til, Nidelven, som er en viktig og sårbar resipient⁸. Det er forventninger til at Klæbu kommune finner en snarlig løsning på kapasitetsproblemene ved Ostangen RA, i følge seniorrådgiver.

Ledningsnett

Det vises i hovedplan for avløp at avløpsnett i kommunen er delt, hvor spillvann og overvann føres i separate ledninger. Kvaliteten på avløpsnett er varierende med stedvis stor innlekking av grunnvann. Videre er det tildels stor tilførsel av overvann og takvann grunnet feilkoblinger, noe det jobbes kontinuerlig med å bedre på, i følge de som er intervjuet. Kommunen opplever til tider mye vann i overløp og kommune har ikke dimensjonert avløpssystem for kraftige nedbørsmengder, i følge avdelingsingeniør. Dette medfører økte krav til ledningsnett ved utskifting, noe som gjøres i dag.

Beredskap og opplysningsplikt

Forurensningsloven kapittel 6, § 40 omhandler beredskapsplikt for kommunens avløpstjenester.

Kommunen har døgnkontinuerlig teknisk vakt og driftsovervåkningssystem som ivaretar beredskapen både for vann og avløp. Det er utarbeidet ROS-analyser og beredskapsplaner for dagens anlegg og det forventes en ny risikovurdering for avløpsanlegget i påvente av ny avtale med Trondheim kommune for overføring av avløpsvannet.

3.3 Revisors vurderinger

3.3.1 Vanntjenesten

I dette kapitlet vurderer revisor innsamlet datamateriale i forhold til revisjonskriteriet om at vannforsyning skal oppfylle krav i lov og regelverk.

Klæbu vannverk er godkjent og leverer vann i samsvar med krav til drikkevannsforskriften og har god kapasitet til å levere vann til en fremtidig befolkningsøkning i kommunen. Kalkinnholdet i vannet er noe høyt og følges opp ved prøvetaking hvor det er vårt inntrykk at tiltak vurderes fortløpende. Det er utarbeidet en prøvetakingsplan som følges for å sikre

⁸ Sårbare resipienter, er vannforekomster hvor det får store konsekvenser dersom de utsettes for miljøskader gjennom bidrag fra andre vannkilder.

vannkvaliteten til innbyggerne, denne er i samsvar med krav og godkjent av Mattilsynet. Kommunens ledningsnett består av noe eldre ledningsnett som kan skape lekkasje fremover og bør vurderes skiftet ut i samsvar med tiltak i hovedplan for vannforsyning og økonomi- og handlingsplan. Det savnes også en digitalisering av ledningsnettet, noe som hadde bedret oversikten, planleggingen og sikret bedre stedsangivelse av ledningsnettet. Dette for å redusere skader på ledningsnettet samt sikret god oversikt over hvor ledningsnettet er. I dag er denne oversikten basert i noen grad på ansattes kjennskap, noe som gjør informasjonen personavhengig og medfører en systemrisiko etter vår vurdering. Beredskapsplaner, ROS-analyser og vaktordninger er etablert og fungerer i samsvar med krav til dette.

Det er også en usikkerhet knyttet til valg av reservevannløsning. Kommunestyret har i den forbindelse vedtatt å gå i forhandlinger med Trondheim kommune om å etablere en ny reservevannløsning. Kommunen har system for å gi informasjon om kvaliteten av vannet til mottakerne ved behov for dette.

Klæbu vannanlegg har en grunnvannskilde ved Fremo i Melhus kommune. Området er klausulert i dag. Revisor har inntrykk av at det er andre interesser knyttet til bruken av arealet i nærområdet til vannkilden. Det er viktig at kommunen fortsatt har god dialog med Melhus kommune som er reguleringsmyndighet for å sikre en tilfredsstillende klausulering av arealet ved vannkilden fremover.

Kommunen har oversikt over daglig drift og vedlikehold av vannanlegget og ledningsnettet og behov for oppgradering i hovedplan for vann. Inntrykket fra intervju er at tiltak i noen grad blir utsatt i påvente av vedtak om finansiering.

3.3.2 Avløpstjenesten

I dette kapitlet vurderer revisor innsamlet datamateriale i forhold til revisjonskriteriet som avløp skal oppfylle, i forhold til krav i lov og regelverk.

Klæbu kommune har i egen sak behandlet avløpsløsningen i kommunen grunnet kapasitetsutfordringer hos Ostangen RA. Kommunestyret har vedtatt å gå i forhandlinger med Trondheim kommune om felles avløpsløsning. Kommunen eier to mindre avløpsanlegg Bromstadtrøa som det er mål om å avvikle, samt Brøttemsåsen som er et nytt anlegg med god kapasitet. Det er viktig ut fra vår vurdering at kommunen etablerer en avløpsløsning tilpasset kommunens behov fremover da dagens løsning har kapasitetsutfordringer.

Kommunen har oversikt over daglig drift og vedlikehold av avløpsanleggene og avløpsnettet og behov for oppgraderinger. Kommunen har beredskapsplikt og døgnkontinuerlig vaktordning, i tillegg til gode rutiner for elektronisk overvåkning og alarm ved feil på avløpsanleggene. Etter revisors vurdering er dette i samsvar med krav.

I gjennomgangen av kommunens vann- og avløpssystem får vi et inntrykk av at kommunen har et system hvor en del av kunnskapen og oversikten har vært personavhengig. Det er knyttet risiko til system som er personavhengige etter vår vurdering, ved at oversikten og kunnskapen mangler ved fravær eller bortfall av nøkkelpersoner og at feilkilder kan i større grad oppstå.

4 Utvikling av gebyr for vann og avløp

For å kunne si noen om kostnadsutvikling og selvkost, har vi kartlagt utviklingen av kommunens gebyrer, og sammenlignet denne med den generelle kostnadsutviklingen i samfunnet. Vi har i tillegg sett på kostnadsutviklingen over år basert på kommunens etterkalkyler; dette for å kunne vurdere om nivå på gebyret er riktig. I denne sammenheng viser vi til forskrift om vann- og avløpsgebyrer i Klæbu kommune revidert i K-sak 33/2011. I kommunens gebyrregulativ består årsavgiften av to deler: abonnementsgebyr og forbruksgebyr.

4.1 Gebyr for vann

Tabell 1: Gebyr for vann, 2009-2013

År	2009	2010	2011	2012	2013
Abonnementsgebyr per boenhet over 70 m ² for vann, kr, eks. mva – etter stipulert forbruk	4200	4330	4115	4320	4465
Økning i % fra året før – kommunens gebyr	3,5*	3,0	(-5,2)	4,7	3,2
Prisvekst (KPI); gjennomsnittlig endring i % fra året før (desember)	2,1	2	2,8	0,2	1,4
Kommunal deflator*; endringer i % fra året før	3,9	3,4	3,9	3,4	3,3

Kilde: Klæbu kommune

* i 2008 var gebyret på kr 4050

** lønns- og prisvekst i kommunal sektor

Vi har i tabellen benyttet abonnementsgebyr per boenhet over 70 m² med stipulert forbruk da dette gebyret er sammenlignbart for hele perioden 2009-2013.

Vi ser av tabell 1 at gebyret for vann har økt fra kr 4 200 i 2009 til kr 4 465 kroner i 2013; totalt en økning på 265 kroner. Årlig gjennomsnittlig økning for det kommunale årsgebyret har vært på 1,84 % for perioden. Den årlige prisveksten har variert fra 0,2 % til 2,8 % og har en årlig gjennomsnittlig økning på 1,7 %. Den kommunale deflatoren har variert fra 3,3 % til 3,9 % og har en årlig gjennomsnittlig økning på 3,58 % for samme periode.

Vi vil i neste tabell vise status for selvkostregnskapet for 2008-2012.

Tabell 2: Selvkostregnskapet for vann, 2008 - 2012.

År	2008	2009	2010	2011	2012
Inntekter	7 554 459	8 212 847	8 834 469	8 507 003	9 167 692
Utgifter	8 216 467	7 615 518	7 747 536	7 759 667	7 565 301
Netto	-662 008	597 329	1 086 933	747 336	1 602 391
Bruk/avsetning fond	-662 008	597 329	1 086 933	747 336	1 602 391
Selvkostfond	-1 150 397	-553 068	533 864	1 281 200	2 914 582
Inntektenes andel av kostnadene; %	92	108	114	109	121

Kilde: Etterkalkylen, Klæbu kommune

Tabell 2 viser at selvkostkalkylen for vann i 2008 hadde underskudd mens for perioden 2009 til 2012 hadde et overskudd. Inntektenes andel av utgiftene for vann utgjorde 108,8 % i årlig gjennomsnitt for perioden. Totalt er det avsatt 3,3 mill. til selvkostfondet i denne perioden jf. selvkostkalkylen hvor overskudd skal utlignes innen tre til fem år. Totalt er kommunens selvkostfond for vann på kr 2,9 mill. per 31.12.2012.

4.2 Gebyr for avløp

Tabell 3: Gebyr for avløp, 2009-2013

År	2009	2010	2011	2012	2013
Abonnementsgebyr boenhet over 70 m ² avløp kr, eks mva. etter stipulert forbruk	3970	4100	4100	4305	4520
Økning i % fra året før – kommunens gebyr	4,2*	3,1	0	4,7	4,7
Prisindeks (KPI); gjennomsnittlig endring i % fra året før	2,1	2	2,8	0,2	1,4
Kommunal deflator; endringer i % fra året før ⁹	3,9	3,4	3,9	3,2	3,3

Kilde: Klæbu kommune og Statistisk sentralbyrå

* i 2008 var gebyret på kr 3800

Vi har i tabellen benyttet abonnementsgebyr per boenhet over 70 m² med stipulert forbruk da dette gebyret er sammenlignbart for perioden 2009-2013.

Vi ser av tabell 3 at gebyret for avløp har økt fra kroner 3 970 i 2009 til kroner 4 520 i 2013; totalt blir dette en økning på kroner 550. Den prosentvise økningen fra året før varierer fra

⁹ Anslag for 2012 og 2013 i Nasjonalbudsjettet 2013

0 til 4,7 %, den årlige gjennomsnittlige økningen har vært på 3,34 %, den tilsvarende økningen i prisindeksen er som vist tidligere på 1,7 % og kommunal deflater er på 3,54 % for samme periode.

Vi vil i neste tabell vise status for selvkostregnskapet for perioden 2008-2012.

Tabell 4: Selvkostregnskapet for avløp. 2008 - 2012.

År	2008	2009	2010	2011	2012
Inntekter	7 187 482	7 808 405	8 289 063	8 628 565	8 871 309
Utgifter	7 953 057	7 773 832	8 201 431	9 144 744	9 127 873
Netto	-765 575	34 624	87 632	-516 180	-256 564
Bruk/avsetning til fond	-765 575	34 624	87 632	-516 180	-256 564
Selvkostfond	-7 764	26 859	114 490	-401 688	-658 252
Inntektenes andel av kostnadene, %	90	100	100	94	97

Kilde: Etterkalkylen, Klæbu kommune

Tabell 4 viser at selvkostkalkylen for avløp i 2008, 2011 og 2012 var utgiftene større enn inntektene mens for 2009 og 2010 var det motsatt. Inntektenes andel av utgiftene for avløp årlig utgjør 96,2 % i gjennomsnitt for denne perioden. Det er brukt 1,4 mill. fra selvkostfondet for avløp i overnevnte periode. Totalt er selvkostfondet for avløp på kr – 658 252 per 31.12.2012.

4.3 Revisors vurdering av vann- og avløpsgebyret

Kommunens gebyrøkning for vann i Klæbu er noe høyere enn prisveksten for samme periode, men lavere enn økning til kommunal deflator i samme periode. De siste fem år er det avsatt 3,3 mill. til selvkostfondet for vann i kommunen. Selvkostfondet for vann er på kr 2,9 mill. ved utgangen av 2012, noe som viser at kommunen må vurdere bruken av overskuddet fremover da overskudd kun kan avsettes fra tre til fem år før det bør brukes.

Kommunens gebyrøkning for avløp er høyere enn prisveksten, men noe lavere enn gjennomsnittlig prosentvis økning for kommunal deflator. De siste fem år er det brukt 1,4 mill. av selvkostfondet til avløp for å dekke underskuddet i perioden. Dette har medført at selvkostfondet for avløp viser en negativ balanse på kr 658 252 ved utgangen av 2012. Dette viser at kommunen må vurdere tiltak for å opprettholde selvkost på avløp også.

5 Nøkkeltall for vann- og avløp sammenlignet med andre

I dette kapitlet sammenligner vi gebyrnivået samt nøkkeltall innenfor vann og avløpsområdet i Klæbu kommune med andre kommuner for å gi et bilde av om kommunen er kostnadseffektiv. Det er naturlig å avgrense undersøkelsene til husholdningenes bruk og betaling av tjenester. Dette gir det letteste sammenligningsgrunnlaget samtidig som fokuset på innbyggerne ivaretas. Vi har valgt å bruke tallmateriale fra KOSTRA rapportering fra Statistisk sentralbyrå for å belyse denne problemstillingen.

Som vi viste til i metodekapitlet kan det ofte være hensiktsmessig å sammenligne kommuner som rent geografisk er i nærheten av hverandre og derfor også kjenner til hverandre. For å kunne sammenligne talldata fra ulike kommuner har vi lagt vekt på å finne kommuner med stor likhetsgrad når det gjelder antall innbyggere og befolkningsstruktur. For avløp har vi i tillegg vektlagt at sammenligningskommunene er innlandskommuner på grunn av ulike renskrav for innlands- og kystkommuner. I prosjektet har vi valgt å sammenligne Klæbu kommune med kommunene Midtre Gauldal og Selbu i Sør-Trøndelag. I tillegg har vi valgt å sammenligne med gjennomsnittet i landet utenom Oslo og KOSTRA-gruppe 10.

5.1 Nøkkeltall for vann

Tabell 5: Nøkkeltall for vann. Klæbu kommune sammenlignet med andre kommuner, gjennomsnitt landet u/Oslo år 2012.¹⁰ og KOSTRA gruppe 10.

	Klæbu	Midtre Gauldal	Selbu	Landet u. Oslo	KOSTRA gr. 10
Årsgebyr for vannforsyning for 2011 (gjelder rapporteringsåret+1) ¹¹	4 115	2 330	3 333	2 981	2 757
Selvkostgrad	121	100	100	99	98
Andel av befolkningen som er tilknyttet kommunal vannforsyning	80	45,5	95,7	82	..
Andel driftsutgifter av gebyrgrunnlaget	68,1	50	70,1	71,1	71,6
Andel kapitalkostnader av gebyrgrunnlaget	31,9	50	29,9	31,8	31,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vi gjør spesielt oppmerksom på at variabelen *Årsgebyr for vannforsyning* viser 2011 tall. Dette skyldes avglemt rapportering til KOSTRA fra Klæbu kommune for 2012.

¹⁰ To prikker i tabellen betyr at oppgave mangler. Revisor kommenterer ikke manglende målinger.

¹¹ Gjelder for 2011

Tabell 1 viser at Klæbu kommune med kr 4 115,- har et høyere årsgebyr for vannforsyning enn kommunene Midtre Gauldal (2 330,-) og Selbu (3 333,-) og gjennomsnittsgrupperingene (2 981,- og 2 757,-) Indikatoren selvkostgrad i tabellen uttrykker om kommunens vannanlegg er til selvkost. Vi ser at i Klæbu er denne på 121 %, mens den i de andre kommunene og snittgrupperingene ligger på tilnærma 100 %. Med en selvkostgrad på 100 % ville gebyret i kommunen bli beregna til ca. 3400,- i 2011 kr.

Andel kapitalkostnader og driftsutgifter av gebyrgrunnlaget i Klæbu kommune er på linje med de andre vi sammenligner med hhv. ca. 30 % til kapitalkostnader og 70 % til driftskostnader. Unntaket er Midtre Gauldal hvor forholdet er 50 – 50.

Tabell 6: Tjenesteindikatorer for vann. Klæbu kommune sammenlignet med andre kommuner, gjennomsnitt landet u/Oslo år 2012.

	Klæbu	Midtre Gauldal	Selbu	Landet u. Oslo	KOSTRA gr. 10
Antall kommunale vannverk	1	2	4	1095	..
Forsyningssikkerhet, vann, i %	100	100	100
Andel fornyet ledningsnett, gjennomsnitt for siste tre år i %	0,154	0,554	0,734	0,647	..
Tilknytningstetthet på distribusjonsnettet (innb/km)	59	58	20	88	..
Andel av de kommunale vannverkene som har sikkerhets- og beredskapsplan, i %	100	50	100	87,8	..
Andel av innb. tilkn. komm. vannverk som er forsynt av grunnvann eller desinfisert overflatevann som hovedkilde, i %	100	100	100	98,6	..
Beregnet vannlekkasje per meter ledning per år (m ³ /m/år)	0,8	0,6	0,2	4,9	..
Andel av total vannleveranse til lekkasje i %	8	5	7	32	..

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Klæbu kommune har ett kommunalt vannverk; Midtre Gauldal har to og Selbu fire. Andelen av befolkningen som er tilknyttet kommunal vannforsyning er på 80 % i Klæbu, omtrent det samme som gjennomsnittet for landet utenom Oslo (82 %), under Selbu (98,7 %), men over Midtre Gauldal kommune (45,5 %). Tilknytningstettheten på distribusjonsnettet viser at denne er lik for Klæbu og Midtre Gauldal (i underkant av 60). I Selbu er denne på 20 og landsgjennomsnittet er på 88.

Det kommunale vannverket i Klæbu har sikkerhets- og beredskapsplan. Det samme har alle de kommunale vannverkene i Selbu. I Midtre Gauldal har halvparten av de kommunale vannverkene dette, mens landsgjennomsnittet viser at 88 % av vannverkene har dette. Når det gjelder andelen gjennomsnittlig fornyet ledningsnett for siste tre år, ser vi at Klæbu ligger lavere enn de andre vi sammenligner med. Ser vi på variablene for beregnet vannlekkasje, er lekkasjen lav i Klæbu (8 %), selv om den er litt høyere enn i Midtre Gauldal og Selbu. Alle disse kommunene ligger langt under landsgjennomsnittet for vannlekkasjer.

5.2 Nøkkeltall for avløp

Tabell 7. Nøkkeltall og tjenesteindikatorer for avløp. Klæbu kommune sammenlignet med andre kommuner og gjennomsnitt i landet utenom Oslo og KOSTRA gruppe 10, år 2012.

	Klæbu	Midtre Gauldal	Selbu	Landet u. Oslo	KOSTRA gr. 10
Årsgebyr for avløpstjenesten 2011 (gjelder rapporteringsåret+1) ¹² , i kr	4 100	5 273	3 895	3 330	3 634
Selvkostgrad, i %	97	100	100	99	100
Andel av befolkningen som er tilknyttet kommunal avløpstjenesten, i %	85,6	48,4	99,4	81,6	..
Andel driftsutgifter av gebyrgrunnlaget, i %	78,4	86,4	79,3	71,3	71,6
Andel kapitalkostnader av gebyrgrunnlaget, i %	21,6	13,6	20,8	31,7	31,6
Antall kommunale avløpsanlegg	3	1	9	2215	..
Andel fornyet ledningsnett, gjennomsnitt for siste tre år, i %	0,09	0,35	..	0,43	..
Tilknytningstetthet på distribusjonsnettet (avløp) (innb/km)	77	40	69	105	..

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vi gjør spesielt oppmerksom på at variabelen *Årsgebyr for Avløpstjenesten* viser 2011 tall. Dette skyldes avglemt rapportering i KOSTRA fra Klæbu kommune for 2012.

Tabell 2 viser at årsgebyret for avløpstjenesten i Klæbu kommune (4 100,-) er i overkant av årsgebyret for Selbu kommune (3 895,-) og gjennomsnittsgebyret for snittgrupperingene (hhv 3 330,- og 3 634,-) vi har valgt å sammenligne med. Klæbu har et lavere årsgebyr enn

¹² Gjelder for 2011

Midtre Gauldal (5 273,-). Med en selvkostgrad på 100 % ville gebyret bli beregna til ca. kr 4 220,- i 2011 kr.

Indikatoren *Selvkostgrad* indikerer et underskudd på drifta i Klæbu kommune (97 %). For de andre kommunene er denne tilnærma 100 %.

Vi ser at fordeling mellom driftsutgifter og kapitalkostnader varierer noe, men Klæbu og Selbu kommune ligger på samme nivå med en andel på driftsutgifter på i underkant av 80 %. I Midtre Gauldal er andel til driftsutgifter på i overkant av 85 % mens for snittgrupperingene er denne andelen på ca. 70 %.

Klæbu kommune har 3 kommunale avløpsanlegg, Midtre Gauldal har 1 og Selbu 9. Andelen av befolkninga som er som er tilknyttet de kommunale avløpsanleggene ligger på mellom 82 % til 99 % for alle de vi har målt, bortsett fra for Midtre Gauldal, der denne andelen er på 48 %. Tilknytningstettheten på distribusjonsnettene er høyere i Klæbu med 77 innbyggere/km enn både Midtre Gauldal og Selbu med hhv 40 og 69 innbyggere/km.

Tabellen viser at andel fornyet ledningsnett de siste tre årene er lavere i Klæbu enn de to andre kommunene i tabellen, i følge intervju vises det til at ledningsnettene fornyes i liten grad.

5.3 Revisors vurdering av nøkkeltall for vann og avløp sammenlignet med andre

Klæbu kommune har et høyere årsgebyr for vannforsyning enn de vi har valgt å sammenligne med. Vi registrerer at kommunen har satt av midler til fond. Med en selvkostgrad på 100 % ville årsgebyret bli beregna til ca. 3400 i 2011, fremdeles et beløp i overkant av nivået til de andre vi har valgt å sammenligne kommunen med. Ut fra dette kan vi slå fast at kommunen har et høyt vanngebyr sammenlignet med andre. Ingen av kommunene i sammenligningen har vannlekkasjer i ledningsnettene av nevneverdig verdi, noe som bekreftes av intervjudata i undersøkelsen.

Klæbu kommunes årsgebyr for avløp ligger i overkant av de andre kommunene og snittgrupperingene vi har valgt å sammenligne med, unntatt Midtre Gauldal. Justerer vi for manglende selvkostgrad, vil gebyret ligge på ca. kr 4220 i 2011 kr.

6 Selvkostkalkylen for vann og avløp

6.1 Revisjonskriterier for selvkost

Det er krav til at kommunale vass- og kloakkavgifter ikke skal overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren. Det er brukerne av tjenesten som skal bære kostnadene forbundet med tjenestene. Kommunen er imidlertid ikke pålagt full kostnadsdekning jf. Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg¹³. Her har kommunen et valg og ved kommunalt vedtak om selvkost for vann og avløp bør de til enhver tid gjeldende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester legges til grunn for selvkostkalkylen.

I kommunens betalingsregulativ for 2013¹⁴ vises det til i rammene for gebyrberegningen at gebyrene ikke skal overstige kommunens kostnader, men kan avregnes over en 5 års periode. Gebyrberegningen baseres på Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter av 31. mai 1974, samt nasjonale og kommunale forskrifter om vann. Hovedplan for vann og avløp viser til at kommunale vann og avløpsanlegg skal være selvfinansierende ved innkreving av avløpsgebyr fra abonnentene etter selvkostprinsippet.

Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester¹⁵ viser til at der selvkost er satt som den rettslige rammen for brukerbetaling, må kommunen foreta en etterkalkulasjon (selvkostregnskap) av de reelle kostnadene innenfor de aktuelle tjenesteområdene. Dette må gjøres for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost. Eventuelt overskudd/underskudd i selvkostregnskapet skal avsettes eller dekkes av selvkostfondet for vann og avløp.

Utgangspunktet for selvkostnads-kalkylen er å beskrive ulike kostnader som påvirker ytelsen. For å beregne dette deles ytelsen opp i tre delkomponenter: kjerneprodukt, tilleggssytelser og støttefunksjoner.

Kjerneproduktet beskriver basisen i tjenesten og hva brukeren opplever som den grunnleggende tjenesten. Kostnadene ved bruk av disse er lønnskostnader, øvrige driftskostnader, inkl. betaling til private for utførte tjenester, og kapitalkostnader.

13 av 16. mars 2012

14 Vedtatt i kommunestyret den 13.12.2012 i sak 102/12

15 H-2140, utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet, januar 2003.

Retningslinjene baseres på en streng avgrensning av "kjerneproduktet". Dette innebærer at kun kostnader knyttet til stillingshjemler som fullt ut er relatert til den konkrete tjeneste regnes som en del av denne. Delte stillingshjemler skal også beregnes med.

Ansatte som betjener brukerne direkte vil være avhengig av tjenester fra andre deler av kommuneorganisasjonen. Slike tjenester betegnes som tilleggsytelser og støttefunksjoner. Konkrete eksempler på tilleggsytelser er ledelse og organisering av enkelttjenester, saksbehandling og kundekontakt, fakturering og regnskap, øvrig kontorstøtte, personalkontor, bedriftshelsetjeneste, kantinedrift, den øverste politiske og administrative ledelse.

I retningslinjene for selvkost brukes "interntjenester" som samlebegrep på tilleggsytelser og henførbare støttefunksjoner. Hva som er relevant metode for å håndtere interntjenester i en selvkostkalkyle vil variere. Det er en andel av disse interntjenestene som belastes selvkostkalkylen etter fastsatte fordelingsnøkler. Generelt gjelder det at interntjenester som gjelder hele organisasjonen fordeles før en foretar fordeling av kostnader i selvkostkalkylen og at forutsetninger fordelingsnøkler av interne tjenester baseres på er dokumentert i kommunen.

6.2 Data for selvkost innen vann og avløp

Selvkostberegningen for vann- og avløpstjenesten i kommunen bør til enhver tid være dokumenterbar og i henhold til gjeldende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, da kommunen har vedtatt selvkost for disse tjenestene.

Kostnader som fullt ut kan henføres til kjerneproduktet for vann- og avløpstjenesten vil heretter omtales som direkte kostnader, mens kostnader som følger av interntjenestene vil omtales som indirekte. Det er krav til at både direkte og indirekte kostnader som er med i selvkostkalkylen skal tilhøre vann- og avløpstjenesten. Ifølge økonomisjef ble modellen som Klæbu kommune benytter for sine selvkostberegninger utarbeidet i 2004, etter at det forelå nye retningslinjer for beregning av selvkost i 2003.

Vi har i våre undersøkelser av selvkostkalkylen gjennomgått etterkalkylen¹⁶ for 2012 opp mot retningslinjene for beregning av selvkost. Etterkalkylen presenteres som en del av notene til det avlagte årsregnskapet. I følge økonomisjef fastsettes årsgebyret for vann- og avløpstjenesten årlig etter denne kalkylen med et påslag for årlig prisstigning. Først viser vi data for direkte kostnader og deretter for indirekte kostnader.

¹⁶ Beregning av faktiske kostnader for selvkostområder på bakgrunn av regnskapsåret 2012

Tabell 8. Direkte og indirekte kostnader for vann- og avløpstjenesten i 2012

	Direkte kostnader	%-vis andel av totale kostnader	Indirekte kostnader	%-vis andel av totale kostnader	Sum
Vann	6 500 116		1 065 185		7 565 301
Avløp	7 842 680		1 285 193		9 127 873
Sum	14 342 795	86 %	2 350 378	14 %	16 693 174

Kilde: Etterkalkylen for 2012

Tabellen viser at kommunen har 16,6 mill. i kostnader for vann og avløpstjenesten i 2012. Av disse utgjør 14,3 mill. direkte kostnader (86 %) og 2,3 mill. indirekte kostnader (14 %). Vi har i neste delkapittel sett på om direkte kostnader er regnskapsført i samsvar med retningslinjene.

6.2.1 Direkte kostnader i selvkostkalkylen

Vi har kontrollert om det er samsvar mellom direkte kostnader i kalkylen og regnskapsførte direkte kostnader på KOSTRA-funksjonene for vann og avløp i kommunens regnskapssystem.

Disse KOSTRA-funksjonene er:

- 340 – Produksjon av vann
- 345 – Distribusjon av vann
- 350 – Avløpsrensing
- 353 – Avløpsnett/innsamling avløpsvann

For direkte lønnsutgifter er det foretatt en rimelighetsvurdering av om de ansatte som inngår i de direkte lønnsutgiftene i kalkylen utfører oppgaver som fullt ut er relatert til vann- og avløpstjenesten. Vår gjennomgang viser at direkte kostnader som er belastet kjerneproduktet for vann- og avløpstjenesten er i samsvar med føringer på aktuelle KOSTRA-funksjoner i regnskapssystemet. Direkte lønnskostnader synes å tilhøre ansatte med stillingshjemler som fullt ut er relatert til vann- og avløpstjenesten. Vi har i neste delkapittel sett om de indirekte kostnader er regnskapsført i samsvar med retningslinjene.

6.2.2 Indirekte kostnader i selvkostkalkylen

Det er kontrollert om de indirekte kostnadene i kalkylen er relevante for vann- og avløpstjenesten og om det er interntjenester som kan være relevante er med i selvkostkalkylen til kommunen. Det vurderes videre om det er rimelig at de indirekte kostnadene er knyttet til tjenester som understøtter eller er komplementære med de direkte

brukerrelaterte tjenestene. Kontrollen er utført ved å innhente en oversikt over hvilke kostnadselementer som inngår i kalkylen for vann- og avløpstjenesten. Oversikten sammenlignes mot aktuelle tilleggstjenester og støttefunksjoner som er beskrevet i retningslinjene. I selvkostkalkylen til Klæbu kommune inngår følgende tilleggstjenester og støttefunksjoner i beregningen:

- Regnskaps- og innfordringsfunksjon
- Arkivtjeneste
- Kontorstøtte, herunder bindeledd med publikum
- Personalfunksjon
- IKT-tjenester
- Bygningsdrift
- Revisjonsfunksjon
- Plansaksarbeid

I følge økonomisjef skal organisering og stillingsandeler for ansatte med ansvar for vann- og avløpstjenesten i kommunen være den samme som da modellen for kalkylen ble laget i 2004. Dette medfører at stillingsandelene som ligger til grunn for beregningen er de samme som for tidligere år og er videreført frem til i dag, selv om ansatte som utfører oppgaven ikke trenger å være den samme, i følge økonomisjef. Vi har undersøkt hvilke ansatte som inngår i grunnlaget for de indirekte lønnskostnadene. Videre er det innhentet informasjon om hvilke oppgaver disse ansatte utfører som har tilknytning til vann- og avløpstjenesten. Dette for å kunne gjøre en rimelighetsvurdering av om det er korrekt at deler av lønnen belastes selvkostregnskapet for vann og avløp.

Vi ville utføre en rimelighetskontroll av fordelingsnøkler som er brukt for å fordele kostnader mellom vann- og avløpstjenesten og kommunens øvrige virksomhet (indirekte kostnader). Det bør i utgangspunktet være samsvar mellom anbefalte fordelingsgrunnlag i retningslinjene og de benyttede grunnlagene i selvkostkalkylen. Dersom kommunen benytter alternative fordelingsnøkler bør grunnlaget for fordelingsnøkkelen gi en rimelig og hensiktsmessig fordeling av kommunens kostnader knyttet til de ulike virksomhetsområder. Etter samtale med økonomisjef viser det seg at disse fordelingsnøklerne er videreført fra 2004 da selvkostmodellen ble etablert og at de den gang ble ansett som riktige. Økonomisjef har ingen dokumentasjon for hvordan fordelingsnøklerne ble beregnet den gang, noe som har medført at vi ikke kan kontrollere om disse er i samsvar med retningslinjene.

Videre er det kontrollert at beregningen av kalkulatoriske avskrivninger og rentekostnader (alternativkostnad) er i samsvar med retningslinjene for beregning av selvkost. Kontrollen er utført ved å innhente kommunens avskrivningsoversikt og påse at avskrivningene er belastet kalkylen korrekt. Avskrivningsgrunnlaget skal i utgangspunktet bygge på historisk kost, med fradrag for eventuelle anleggsbidrag og tomtekostnader. Det skal benyttes lineære avskrivninger og avskrivningsperiode skal være i samsvar med forskrift¹⁷. Nyinvesteringer skal tas med i avskrivningsgrunnlaget først året etter investeringen er gjennomført. For rentekostnader som belastes kalkylen, er det kontrollert at grunnlaget og rentenivået er i tråd med retningslinjene. Kontrollen viser at de kalkulatoriske avskrivningene er lineære og bygger på historisk kost for investeringsobjektene, med avskrivningsperioder i tråd med forskriften. Kalkylerenten for 2012 er satt lik effektiv rente på norske statsobligasjoner med 3 års gjenstående løpetid, med et tillegg på et prosentpoeng.

Økonomisjef sier at modellen for beregning av selvkost sist ble gjennomgått i 2010-2011 av tidligere økonomisjef, for å sikre at modellen gir et riktig bilde av utgiftene for vann- og avløpstjenesten i kommunen. Det gis uttrykk for at modellen fungerer, men at den ikke er tilfredsstillende oppdatert. Arbeidet med å oppdatere selvkostkalkylen vil, i følge økonomisjef, starte når nye retningslinjer for beregning av selvkost foreligger. Arbeidet vil øke eierskapet til selvkostberegningen for økonomisjef, regnskapsleder og ansvarlige fra vann- og avløpstjenesten.

6.3 Revisors vurdering av selvkostkalkylen for vann og avløp

Kommunen har vedtatt selvkost for årsgebyret innen vann og avløp gjennom kommunestyrets behandling av vann- og avløpsplan i 2011. Dette presiseres i noen grad årlig i vedtaket av kommunens betalingsregulativ, jf. kapittel 6.1, andre avsnitt. Vi mener at dette kan være noe unyansert og at kommunen årlig bør presisere at årsgebyret for vann og avløp skal beregnes til selvkost etter gjeldende retningslinjer fra KRD, i betalingsregulativet.

Direkte kostnader i kalkylen synes å være belastet vann- og avløpstjenesten i henhold til gjeldende retningslinjer. Direkte kostnader for vann- og avløpstjenesten samlet utgjør ca. kr 14,3 mill. i etterkalkylen for 2012. Beløpet utgjør ca. 86 % av de totale kostnadene i selvkostkalkylen for vann- og avløpstjenesten.

De resterende 14 %, ca. 2,3 mill., av kostnadene i selvkostkalkylen er indirekte kostnader som er belastet kjerneproduktet, gjennom at en andel av kostnadene som er tilknyttet

¹⁷ Forskrift om årsregnskap og årsberetning av 15.12.00.

tilleggsfunksjoner og støttefunksjoner er henført til vann- og avløpstjenesten. Revisor har ikke mottatt noen dokumentasjon som viser hvilken vurdering de ulike fordelingsnøkklene for andel av indirekte kostnader som belastes kjerneproduktet bygger på. Da kommunen mangler dokumentasjon på dette kan vi følgelig ikke foreta noen vurdering av om fordelingsnøkklene gir en rimelig og hensiktsmessig belastning av kommunens indirekte kostnader på vann- og avløpstjenesten.

Revisor har mottatt en oversikt over hvilke oppgaver ansatte som inngår i grunnlaget for de indirekte lønnskostnadene utfører som er knyttet til vann- og avløpstjenesten. På bakgrunn av gjennomførte undersøkelser viser det seg at enkelte av de ansatte som inngår i grunnlaget for de indirekte lønnskostnadene i kalkylen, ikke utfører noen tjenester som understøtter eller er komplementære med de direkte brukerrelaterte tjenestene for vann- og avløpstjenesten. Dette gjelder ansatte som utfører oppgaver knyttet til planarbeid og strategisk ledelse, som etter revisors vurdering ikke kan sies å ha noen konkrete oppgaver knyttet til vann- og avløpstjenesten i dag. Det kan dermed stilles spørsmål ved om det er korrekt at lønnskostnadene til de ansatte dette gjelder skal inngå i kalkylen. Den usikre andelen av lønnskostnadene som er belastet selvkostkalkylen utgjør, etter revisors vurdering, kr 27.000 og gjelder lønnskostnader knyttet til tre ansatte. På bakgrunn av innhentet dokumentasjon synes de kalkulatoriske avskrivningene og rentekostnadene å være beregnet i samsvar med retningslinjene.

Kantinedrift er et kostnadselement som i henhold til retningslinjene for beregning av selvkost kan inngå i kalkylen som en interntjeneste, forutsatt at driften ikke er selvfinansierende. Kantinedrift inngår ikke i kommunens selvkostberegning for 2012. Kantinedriften i kommunen er ikke selvfinansierende, etter revisors kjennskap. Kommunen må selv vurdere om kantinedrift er et kostnadselement som det er hensiktsmessig å inkludere i kalkylen. Utover dette vurderes det slik at elementene som er relevante for beregningen er tatt hensyn til i kalkylen.

Det er viktig at kommunen foretar en jevnlig vurdering av hvilke elementer som skal og ikke skal inngå i selvkostkalkylen, noe som mangler i dag. Dette er særlig viktig ved endring i ansattes ansvarsområder og arbeidsoppgaver, og ved utskiftninger av ansatte. Vurderingene må dokumenteres slik at alle elementer i selvkostkalkylen kan til enhver tid gjøres rede for.

7 Høring

En høringsrapport ble sendt til rådmannen den 7.10.2013 for høringsuttalelse. Rådmannen har gitt en høringsuttalelse til rapporten den 18. og 21.10.2013, se vedlegg 1. Revisor har ikke endret høringsrapporten etter rådmannens høringsuttalelse.

8 Konklusjoner og anbefalinger

I dette kapitlet følger konklusjon og anbefalinger på bakgrunn av gjennomgangen av tjenesteområdene vann og avløp i Klæbu kommune.

Problemstillingene i undersøkelsen har vært:

- Er vann- og avløpstjenestene i tråd med kravene på området?
- Hvordan er gebyrnivået innenfor vann- og avløpsområdet i kommunen sammenlignet med andre og generell kostnadsutvikling?
- Følges retningslinjer fra KRD ved beregning av selvkost for vann og avløp?

Nedenfor konkluderer vi på de ulike problemstillinger i forvaltningsrevisjonen

8.1 Konklusjoner

8.1.1 Er vann- og avløpstjenestene i tråd med kravene på området?

Revisor konkluderer med at Klæbu kommune har en velfungerende vanntjeneste som er godkjent, oppfyller krav i lov og regelverk og har kapasitet til å ivareta en fremtidig befolkningsvekst i kommunen. Drikkevannet fra vannverket er av god kvalitet og det eneste som følges nærmere opp er kalkinnholdet, da dette er noe økende.

Der er noen utfordringer ved kommunens vanntjeneste. For reservevannløsning har kommunestyret vedtatt å inngå forhandlinger med Trondheim kommune om en ny felles reservevannløsning. En del av ledningsnettets er gammelt og har behov for oppgradering for å redusere risikoen for fremtidige lekkasjer. Det er viktig at kommunen fortsatt følger opp klausuleringen av nærområdet til vannkilden som ligger i Melhus kommune. Det er andre interesser knyttet til bruken av arealet i nærområdet til vannkilden som aktualiserer fortsatt oppfølging, i samarbeid med Melhus kommune.

Kommunens avløpsanlegg – Ostangen RA har kapasitetsutfordringer og kommunestyret har vedtatt å gå i forhandlinger med Trondheim kommune om felles avløpsløsning. Kommunen har etablert et godt system for beredskap, vaktordning, og vedlikehold av vann- og avløpsanleggene. En fullstendig oversikt over ledningsnettets (digitalisert i kart) for både vann- og avløp savnes og oversikten i dag er delvis basert på enkeltpersoners kjennskap til denne, noe det er risikoer ved.

8.1.2 Hvordan er gebyrnivået innenfor vann- og avløpsområdet i kommunen sammenlignet med andre og generell kostnadsutvikling

Kommunens gebyrøkning for vann og avløp er noe høyere enn prisveksten, men lavere enn økningen av den kommunale deflatoren. De siste fem år er det avsatt 3,3 mill. til selvkostfondet for vann mens for avløp er det brukt 1,4 mill. av selvkostfondet. Selvkostfondet for vann er i overskudd med kr 2,9 mill. mens for avløp er det i underskudd med kr 0,6 mill. for regnskapsåret 2012. Det er krav til selvkost for vann og avløp noe som medfører at bruken og avsetninger til fond for vann og avløp må vurderes nærmere, for å sikre at disse ivaretar føringene i retningslinjene.

Klæbu kommune har et høyere årsgebyr for vannforsyning enn de vi har sammenlignet med. Årsgebyr for avløp ligger i overkant av de fleste andre kommunene og snittgrupperingene vi har sammenlignet med.

8.1.3 Følges retningslinjer fra KRD ved beregning av selvkost for vann og avløp?

Kommunens vedtak knyttet til selvkost for vann og avløp er noe unyansert i dag og vi savner en årlig presisering i betalingsregulativet for vann og avløp hvor det går frem at årsgebyret skal beregnes til selvkost etter gjeldende retningslinjer fra KRD.

Kommunens modell for selvkostberegning ble utarbeidet i 2004 med utgangspunkt i retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester fra KRD. Modellen ble senere gjennomgått av kommunen, siste gang i 2010-2011 for å påse riktigheten av beregningene i modellen.

Revisor konkluderer med at modellen for beregning av selvkost i stor grad bygger på gjeldende retningslinjer, men at det kan stilles spørsmål om enkelte lønnskostnader skulle vært holdt utenfor grunnlaget for andel av indirekte kostnader som er belastet kalkylen og at denne mangler jevnlige oppdateringer. Det kan ikke konkluderes om benyttede fordelingsnøkler for de indirekte kostnadene er i henhold til retningslinjene, da revisor ikke har mottatt noen dokumentasjon over hvordan disse er beregnet i kommunen.

8.2 Revisors anbefalinger

Revisor anbefaler Klæbu kommune å:

- Etablere/oppdatere digitale systemer for vann- og avløpstjenesten som sikrer at kunnskapen om disse er dokumentert og tilgjengelig
- Gjennomgå selvkostkalkylen og påse at de indirekte kostnadene som belastes vann- og avløpstjenesten bygger på hensiktsmessige grunnlag og fordelingsnøkler. Kommunen må til enhver tid dokumentere sine vurderinger over hva som skal og ikke skal inngå i selvkostberegningen
- Presisere årlig i betalingsregulativet at årsgebyret for vann og avløp skal beregnes til selvkost etter gjeldende retningslinjer fra KRD

Kilder

Lover og forskrifter:

- LOV 1981-03-13 nr. 06: Lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven).
- LOV 2012-03-16 Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg
- For 2004-06-01 nr. 931: Forskrift om begrenning av forurensning (Forurensningsforskriften).
- For-2001-12-04 nr. 1372: Forskrift om vannforsyning og drikkevann (Drikkevannsforskriften).
- H-2140, Retningslinjer for beregning av kommunale betalingstjenester, januar 2003, utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet.

Kommunens kilder:

- Kommunens nettsider: <http://www.klabu.kommune.no/>
- Betalingsregulativ og selvkostkalkyler/regnskap for vann og avløp, 2009-2013
- Hovedplan for vann og avløp, 2011

Andre kilder:

- Tallmateriale fra Statistisk sentralbyrå; tall fra KOSTRA og prisindeks
- Rapport Teknisk beregningsutvalg, 2013, Beregning av samlet kommunal deflator
- Brev fra fylkesmannen vedrørende kommunens avløpsanlegg
- Brev og rapporter fra Mattilsynet vedrørende kommunens vannanlegg

Vedlegg 1 - Rådmannens hørings svar

Revisor har mottatt rådmannens hørings svar i e-post av 18.10.2013 med følgende kommentarer til høringsrapporten:

- *Da har vi gjennomlest rapporten, og har ingen vesentlige bemerkninger.*

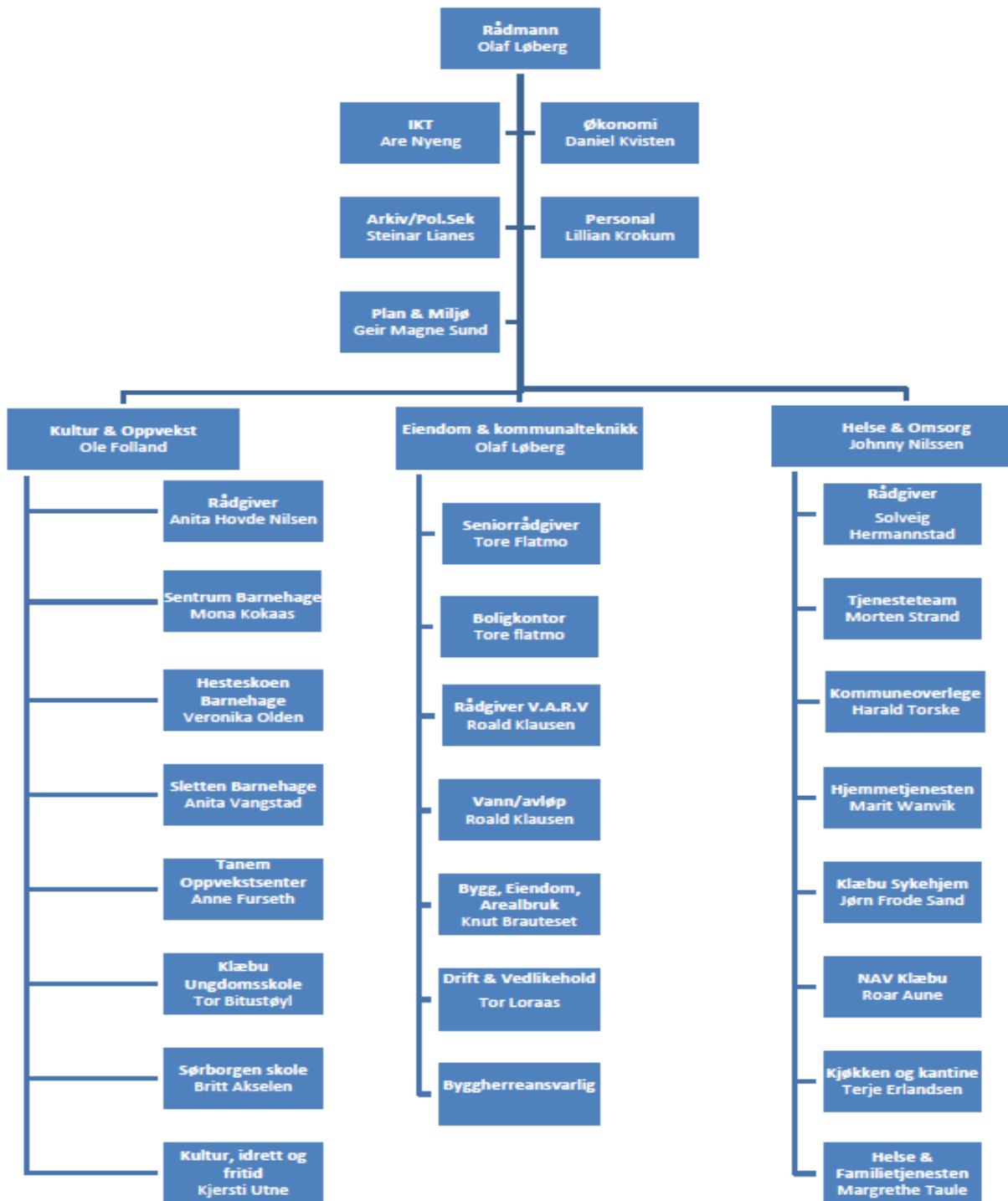
Rådmannen ber i samme e-post om følgende:

- *Vi ber opplyst hvilke ansatte og stillingsandeler som bygger de 27.000 dere mener ikke er relevante kostnader, slik at vi kan foreta en konkret vurdering og kanskje redegjøre for hvorfor disse er medtatt. Kommer den på mandag er det mulig vi kan gi tilbakemelding tirsdag.*

Revisor oversendte denne informasjonen i e-post den 21.10.2013 og fikk følgende kommentarer fra rådmannen på denne:

- *Alle disse tre har tidligere hatt befatning med VA-aktiviteten, men har det ikke lenger. Vi er derfor enige i merknaden, og vi vil ta dissers lønnsmidler ut av kalkylen.*

Vedlegg 2 – Administrativt organisasjonskart





Postadresse: Sandenveien 5, 7300 Orkanger

Hovedkontor: Statens hus, Orkanger

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no