

FORVALTNINGSREVISJON

Selvkost vann og avløp

PROSJEKTPLAN



Indre Fosen kommune

Februar 2021

FR 1162

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<ol style="list-style-type: none">1. Har kommunens vannforsyning tilfredsstillende kvalitet?2. Har kommunens avløpssystem tilfredsstillende kvalitet?3. Hvordan opplever innbyggerne vannkvaliteten? (beskrivende)4. Beregner Indre Fosen kommune gebyr for vann og avløp i henhold til kommunelovens krav?
Kilder til kriterier	<ul style="list-style-type: none">• Drikkevannsforskriften• Veileder til drikkevannsforskriften• Forurensningsloven og tilhørende forskrift• Lov om kommunale vass – og avløpsanlegg• Kommuneloven• Forskrift om selvkost• Veileder til forskrift om selvkost
Metode	Intervju, gjennomgang av dokumenter og kommuneregnskapet, brukerundersøkelse, offentlig tilgjengelig informasjon vedrørende vannkvalitet
Tidsplan	<ul style="list-style-type: none">• 500 timer• Innen 30. september 2021*
Prosjektteam	Oppdragsansvarlig revisor: Unni Romstad Uro@revisjonmidtnorge.no Prosjektmedarbeider: Mette Sandvik Msa@revisjonmidtnorge.no Styringsgruppe: <ul style="list-style-type: none">• Arve Gausen• Margrete Haugum

Uavhengighetserklæring	<p>Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet. Se vedlegg 1</p> <p>Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.</p>
Kontaktperson Indre Fosen kommune	<p>Konstituert kommunedirektør Hilde Anhanger Karlsen eller den som kommunedirektøren delegerer</p>

*: avhengig av at brukerundersøkelsen kan gjennomføres av Indre Fosen kommune i henhold til planen og at data fra brukerundersøkelsen er tilgjengelig på avtalt tidspunkt

2 MANDAT

I dette kapitlet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Indre Fosen kommune bestilte i sak 33/20 en forvaltningsrevisjon av selvkostområdene vann og avløp 2021. I bestillingen peker kontrollutvalget på at kvalitet på drikkevannsforsyningen, kvalitet på avløpssystem og gebyrberegning som aktuelle undersøkelsesområder:

- 1) Er kommunens vannforsyning av tilstrekkelig kvalitet?
 - (a) Drikkevannskvalitet (sikre at vannet er av god kvalitet til innbyggerne)
 - (b) Leveringssikkerhet (beredskapsvakt, reserve vann og sikring av vannkilde)
 - (c) Distribusjonssystemet (sikre at ledningsnettet er av tilstrekkelig kvalitet – vannlekkasje og forurensning til nettet)

- 2) Er kommunens avløpssystem av tilstrekkelig kvalitet?
 - (a) Oversikt og oppfølging av rensekrav som gjelder for kommunens avløpsanlegg
 - (b) Distribusjonsnett og beredskap knyttet til drift av anleggene
 - (c) Kapasitet for å sikre at rensekrav overholdes

- 3) Kontrollutvalget i Indre Fosen kommune ber om at gjøres en gjennomgang av selvkost knyttet til vann og avløp og gebyret de betaler
 - a) Relevante regnskapsposter for direkte kostnader er brukt i beregningene.
 - b) Relevante regnskapsposter for indirekte kostnader er brukt i beregningene.
 - c) Relevante anleggsmidler for beregning av kapitalkostnader er brukt i beregningene.
 - d) Benyttede avskrivningsperioder er rimelige
 - e) Håndtering av fondsmidler er i samsvar med retningslinjer.
 - f) Riktige kalkulatoriske rentekostnader er benyttet i beregningene.

Revisjon Midt-Norge SA presenterte 17.02.2021 prosjektplan for forvaltningsrevisjonsprosjektet. I sak 17/21, punkt 1 vedtok kontrollutvalget i Indre Fosen følgende:

«Kontrollutvalget ber om en ny oppdatert prosjektplan som også om mulig innehar private vannverk, selvkostkalkyler og en innbyggerundersøkelse på vannkvalitet. Med leveranse innen 30.06.2021 og innenfor den angitte ressursbruk på 350 timer»

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Matloven ble vedtatt i 2004, og gjelder også drikkevann. Loven er basert på prinsipper om risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon. Drikkevannsforskriften konkretiserer kravene til drikkevannsproduksjon ytterligere, og formålet er «å beskytte menneskers helse ved å stille krav om sikker levering av tilstrekkelige mengder helsemessig trygt drikkevann som er klart og uten fremtredende lukt og farge». Forskriften stiller også en rekke krav til vannverkseier, blant annet skal vannverkseier etablere en internkontroll som skal sikre og vise at alle krav i forskriften etterleves. Et annet krav er at vannverkseier skal identifisere farer som må forebygges, reduseres eller fjernes for å sikre en pålitelig drikkevannsforsyning. Av dette følger det at det må gjennomføres regelmessig risikovurderinger, tilstandsvurderinger og andre sikringstiltak.

Mattilsynet¹ har oppfølging av vannkvaliteten i Norge. Norge har satt mål for å bedre vannkvaliteten, og målet er at drikkevannet skal være trygt. Mattilsynet peker på at den største utfordringen for drikkevannet i Norge, er distribusjonssystemet. Vannrørene våre er gjennomgående gamle, og utskiftingen går sakte. En av tre liter produsert drikkevann forsvinner i lekkasjer, og når aldri abonnenten. Hull i rørene kan også gjøre at forurensninger blir sugd inn i rørsystemet. Sammen med regelverket for drikkevann gir de nasjonale målene føringer for arbeidet med å levere trygt og nok drikkevann. I praksis betyr det at vannverkseierne må sette søkelys på områder som er utpekt som særlig viktige. Eksempler er leveringssikkerhet og utbedring av vannrørene. Vann i nødstilfeller er viktig for kommunens beredskap.

Forurensningslovens § 2 slår fast at det skal arbeides for å hindre at forurensning oppstår eller øker, og for å begrense forurensning som finner sted.

Kontrollutvalget har særlig bedt om at private vannanlegg omfattes av prosjektet, og at det gjennomføres en brukerundersøkelse. Indre Fosen kommune har syv private vannanlegg og tre av disse har ulike driftsavtaler med kommunen.

Abbonentenes opplevde kvalitet på vannet er ikke nødvendigvis samsvarende med teknisk kvalitet på vannet, og begge deler er viktig for kommunen.

¹ https://www.mattilsynet.no/mat_og_vann/drikkevann/nasjonale_maal-vann_og_helse/

Forurensningsforskriftens § 14-5 slår fast at avløpsnettets skal dimensjoneres, bygges, drives og vedlikeholdes med utgangspunkt i den best tilgjengelige teknologi og fagkunnskap. Det skal legges vekt på avløpsvannets mengde og egenskaper, forebygging av lekkasjer og begrensning av forurensning av resipienten som følge av overløp. Kommunens renseanlegg skal dimensjoneres, bygges, drives og vedlikeholdes av fagkyndige slik at det har tilstrekkelig yteevne under alle klimatiske forhold som er normale for Indre Fosen. Av dette følger at kartlegging og oversikt er sentrale elementer sammen med utslipp, rensing og prøvetaking.

Kommunens ansvar for avløpsområdet² er jf. miljødirektoratet som følger:

- ha oversikt over hvilke rensekrav som gjelder for de ulike områder i kommunen
- oversikt over utslippstillatelser og anleggenes tilstand
- være ansvarlig for drift og vedlikehold av anlegg som helt eller delvis eies av kommunen

Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg gir kommunen myndighet til å innkreve vann- og avløpsgebyrer. Gebyrene skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren. Kommunestyret fastsetter størrelsen på avgiftene i forskrift. Kommunens hjemler følger av forurensningsforskriften kapittel 16. Kommunen kan kreve full eller delvis dekning av sine kostnader til anlegg, drift og vedlikehold av avløpsanlegg, jamfør forurensningsloven § 25. Innkrevingen av avgifter skal være i samsvar med lov om kommunale vass- og kloakkavgifter.

Kravene til selvkost er regulert i kommunelovens i § 15-1. Der vises det til at gebyrer ikke skal være større enn kostnadene ved å yte tjenesten, for tjenester som er underlagt kravet til selvkost. Følgende prinsipper skal gjelde:

- Kostnadene skal beregnes ut fra gjennomførte transaksjoner og anskaffelseskost.
- Investeringskostnadene skal beregnes ut fra avskrivningene på investeringene og beregnede rentekostnader.
- Investeringskostnadene skal fordeles over den tiden investeringene forventes å være i bruk

Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale gebyrer (selvkostforskriften) og veileder til selvkostforskriften redegjør nærmere for kravene til kommunens beregning av samlet selvkost.

² <http://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/avlop/saksbehandling/roller-og-ansvar-pa-avlopsområdet/sentrale-plikter-og-oppgaver-pa-avlopsområdet>

2.3 Kommunens organisering

Indre Fosen kommune har fire kommunale vannverk. Dette er Fevåg/Hasselvika vannverk, Råkvåg vannverk, Skaugdalen vassverk og Vanvikan vassverk. Mange av bygdene i Indre Fosen er tilknyttet private vannverk. Kommunalt avløpsnett finnes stort sett i sentrumsområder/ tettbygde strøk, men ikke alle eiendommer i tettbygde strøk er tilknyttet kommunalt avløp.

Indre Fosen kommune er organisert i sektorer, som igjen er delt inn i enheter med virksomheter og avdelinger. Økonomiavdelinga, Fosen IKT og Personal og kommunikasjon er støttefunksjoner for organisasjonen. I tillegg er Næringsavdelinga lagt til kommuneorganisasjonen.

Kommunens tjenester er organisert i fire store sektorer, som igjen består av enheter med virksomheter:

- Oppvekst
- Helse og omsorg
- Areal
- Kultur

Arealsektoren består av enhetene Kommunalteknikk, Plan, kart og miljø og Bygg og eiendom. Tjenesten Vann og avløp sorterer under Kommunalteknikk. Ørjan Dahl er sektorleder for kommunalteknikk, bygg og eiendom, og Linda Kristin Garnes er ansatt som enhetsleder kommunalteknikk. Melding om alvorlige feil i vann, avløp og kommunale vegger skal gjøres til Ingeniørvakt.

(Kilde: www.indrefosen.kommune.no)

Indre Fosen kommune har syv private vannanlegg, og tre av disse har ulike driftsavtaler med kommunen:

- Rissa Vannverk SA
- Sørfjorden vannverk SA
- Stadsbygd vannverk
- Pallin vannverk
- Dalbygda Vassverk SA
- Hindrem & Seter Vassverk SA
- Leksvik Vassverk SA

3 PROSJEKTDESIGN

I kapittel 3 vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene i prosjektet. Kilder til revisjonskriteriene vil bli gjennomgått og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

3.1 Avgrensing

Revisor gjør oppmerksom på at prosjektet omhandler et utvalg av lovområder og er ikke dekkende for alle lovkrav for disse tjenestene. Vi vil se på beregning av selvkost for 2020. Dette omfatter selvkostkalkyle (budsjett) som er grunnlag for gebyrfastsettelse for 2020 og etterkalkylen som viser de regnskapsførte kostnadene for 2020. Fondsavsetningen til selvkost vil ses over fem år for å se om disse håndteres i samsvar med krav. Revisor har ingen innsynsrett i private vannanlegg, og vil kun benytte tilgjengelig offentlig informasjon for private vannverk. Brukerundersøkelsen gjennomføres i regi av Indre Fosen kommune (se også avsnitt 3.4)

3.2 Problemstillinger

1) Har kommunens vannforsyning tilfredsstillende teknisk kvalitet?

Her vil fokus være rettet mot:

- (a) Drikkevannskvalitet (sikre at vannet er av god kvalitet til innbyggerne)
- (b) Leveringssikkerhet (beredskapsvakt, reserve vann og sikring av vannkilde)
- (c) Distribusjonssystemet (sikre at ledningsnettets er av tilstrekkelig kvalitet – vannlekkasje og forurensning til nettet)

2) Hvordan opplever innbyggerne vannkvaliteten?

Her vil vi beskrive brukernes opplevde vannkvalitet for de ulike vannanleggene i kommunen. Det vil til en viss grad være naturlig å sammenstille data fra problemstilling 1) og 2)

3) Har kommunens avløpssystem av tilfredsstillende kvalitet?

Her vil fokus være rettet mot:

- (a) Oversikt og oppfølging av rensekrav som gjelder for kommunens avløpsanlegg
- (b) Distribusjonsnett og beredskap knyttet til drift av anleggene
- (c) Kapasitet for å sikre at rensekrav overholdes

4) Beregner Indre Fosen kommune gebyr for vann og avløp i henhold til kommunelovens krav?

Kontrollen omfatter at:

- a) Relevante regnskapsposter for direkte kostnader er brukt i beregningene.
- b) Relevante regnskapsposter for indirekte kostnader er brukt i beregningene.
- c) Relevante anleggsmidler for beregning av kapitalkostnader er brukt i beregningene.
- d) Benyttede avskrivningsperioder er rimelige
- e) Håndtering av fondsmidler er i samsvar med retningslinjer.
- f) Riktige kalkulatoriske rentekostnader er benyttet i beregningene.

3.3 Kilder til kriterier

- Drikkevannsforskriften
- Veileder til drikkevannsforskriften
- Forurensningsloven og tilhørende forskrift
- Lov om kommunale vass – og avløpsanlegg
- Kommuneloven
- Forskrift om selvkost
- Veileder til forskrift om selvkost

3.4 Metoder for innsamling av data

Data vil bli samlet inn gjennom dokumentanalyse og intervjuer. Dokumentanalysen vil minst omfatte kommunale budsjetter, regnskap, plandokumenter, grunnlagsdokumentasjon for beregning av selvkost og aktuelle politiske saker. Det vil også være aktuelt å se på dokumentasjon av internkontroll og/eller internkontrollsystemer som omfatter vann- og avløpsnett i kommunen.

Vi vil intervjuere ansatte i Indre Fosen kommune som har ansvar for området. Det kan også være aktuelt å ta kontakt med eksterne tilsynsmyndigheter av kommunens vann- og avløpsanlegg (Statsforvalteren i Trøndelag og Mattilsynet). Vi vil ha et samarbeid med oppdragsansvarlig finansiell revisor i forbindelse med problemstilling 3 om beregning av selvkost.


Brukerundersøkelsen forutsetter et samarbeid med Indre Fosen kommune. Vi forutsetter at Indre Fosen kommune er ansvarlig for utsendelse av undersøkelsen, gjennomføring av datainnsamling, eventuell manuell registrering av data og uthenting av rådata. Videre forutsettes det at revisor får tilgang til rådata. Revisjon Midt-Norge SA vil utforme med bakgrunn i tilsvarende undersøkelser fra bedrekommune.no for vann og avløp. Disse tilpasses både revisjonen og kommunens behov for spørsmål. I tillegg vil vi gjennomføre egne analyser av data. I en brukerundersøkelse vil det kunne være en risiko for skjevhet i datamaterialet, og revisor vil i sitt arbeid ta høyde for dette.

Namsos, 19.februar 2021


Unni Romstad

Oppdragsansvarlig revisor

VEDLEGG 1

	
Prosjekt nr: PR 1162	Kommune: Indre Fosen
Vurdering av uavhengighet - revisors egen vurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt: Vann og avløp samt selvkost	
Hovedreferanse: Kommuneloven § 24-4 Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3	
Ansettelsesforhold:	<i>Undertegnede har ikke ansattelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA</i>
Medlem i styrende Organer	<i>Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.</i>
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	<i>Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.</i>
Nærstående	<i>Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.</i>
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	<p>Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utførelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt.</p> <p>Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.</p> <p><i>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester ovenfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</i></p>
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	<i>Undertegnede har ikke ytet tjenester ovenfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.</i>
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	<i>Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.</i>
Andre særegne forhold	<i>Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet. Jeg vil likevel gjøre oppmerksom på relasjon til nylitt (pt ikke tiltrådt) kommunedirektor Kjetil Mjåsund. Prosjektet skal undersøke forhold som i tid ligger før ny kommunedirektor tiltrådt sin stilling. Relasjonen kan ikke betegnes som nærstående, og det er derfor min vurdering at relasjonen ikke er egnet til å svekke tillit til uavhengighet og objektivitet</i>

Namsos, 21/01-21

Unni Romstad
Oppdragsansvarlig revisor



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no