

**Follo distriktsrevisjon**

# **RENOVASJONSUTGIFTER**

**I FEM FOLLO-**

**KOMMUNER**

Mai 2005

# Innhold

<b>1.</b>	<b>Sammendrag</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Bakgrunn</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Formål og problemstillinger</b>	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Metode</b>	<b>6</b>
<b>5.</b>	<b>Faktabeskrivelse og vurderinger</b>	<b>6</b>
5.1.	Gir kommunens avtale med de som forestår avfallshåndteringen grunnlag for korrekt renovasjonsgebyr til innbyggerne?	6
5.2.	Er kommunens regnskapsførsel innrettet slik at det lar seg gjøre å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost?	10
5.3.	Får kommunen dekket inn sine kostnader til støttefunksjoner og tilleggssytelser gjennom fastsatte renovasjonsgebyrer?	13
5.4.	Håndteres eventuelt overskudd/underskudd i hht. Kommunaldepartementets regelsverk?	18
<b>6.</b>	<b>Konklusjoner og anbefalinger</b>	<b>20</b>
<b>7.</b>	<b>Rådmannens uttalelse til den fullstendige rapporten.</b>	<b>23</b>
<b>8.</b>	<b>Revisjonens kommentarer til rådmannens uttalelse</b>	<b>25</b>

## 1. Sammendrag

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til vedtak i kontrollutvalgene i kommunene Frogn, Oppegård, Ski, Vestby og Enebakk .

Formålet med undersøkelsen er å undersøke om selvkostprinsippet på renovasjonsområdet ivaretas i samsvar med gjeldende regelverk.

Bakgrunnen for prosjektet er omtale i media omkring kommunenes gebyrer, deriblant renovasjonsgebyrer.

Revisjonen har delt gjennomgangen i fire problemstillinger:

1. Gir kommunens avtale med de som forestår avfallshåndteringen grunnlag for korrekt renovasjonsgebyr til innbyggerne?
2. Er kommunens regnskapsførsel innrettet slik at det lar seg gjøre å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost ?
3. Får kommunen dekket inn sine indirekte kostnader til sine støttefunksjoner og tilleggssytelser gjennom fastsatte renovasjonsgebyrer?
4. Håndteres overskudd/underskudd i hht. Kommunal- og regionaldepartementets regelverk.

Resultatene av våre undersøkelser har vist:

Det er bare Enebakk som har utarbeidet selvkostregnskap. Enebakk og Frogn har benyttet KOSTRA funksjonene i tråd med regelverket. De resterende kommunen bør utarbeide eksterne selvkostregnskap for å kvalitets sikre at alle relevante utgifter er med i selvkostregnskapet. Enebakk kommune er også eneste kommune som har foretatt en tilfredsstillende gjennomgang av kostnadene til støttefunksjoner og tilleggssytelser i tråd med veilederen. For de andre kommunen er det derfor en risiko for at kommunen ikke får dekket alle sine kostnader eller at kommunen belaster selvkostregnskapet med større kostnader enn de reelt sett har. Det anbefales at disse kommunen det foretar en gjennomgang av kostnadene til støttefunksjoner og tilleggssytelser i tråd med veilederen.

Alle kommunene overfører eventuelle overskudd eller belaster underskudd fra selvkostområdet på egne bundne driftsfond slik regelverket sier. Ski, Oppegård og Frogn sitter med betydelige fond, som synes å være betydelig større enn behovet er. Revisjonen anbefaler å bruke av fondene slik at tidligere års overskudd blir disponert i tråd med regelverket.

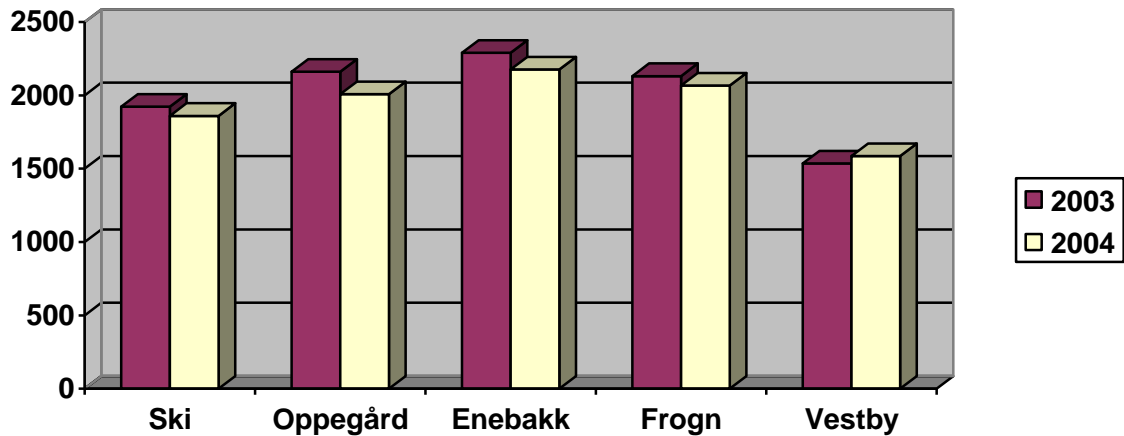
Det er kun Enebakk kommune som har tilført selvkostfondene kalkulatoriske renter både i 2003 og 2004. Med bakgrunn i at fondene er store, er det snakk om betydelige inntekter som ikke tilføres selvkostregnskapet. Konsekvensen er at innbyggerne i disse kommunene betaler et høyere renovasjonsgebyr enn det de reelt sett skulle betale. Revisjonen anbefaler kommunene å tilføre fondene kalkulatoriske renter i henhold til regelverket.

## **2. Bakgrunn**

Bakgrunnen for prosjektet er at det har vært en del omtale i media omkring kommunenes gebyrer, deriblant renovasjonsgebyrer. Forurensningsloven § 34 sier at selvkost skal danne grunnlag for innbyggernes brukerbetaling. Gebyrene skal dekke kostnader forbundet med avfallssektoren, herunder innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll mv. Kostnadene skal fullt ut dekkes inn gjennom gebyrer.

Kommunene legger inn ulike indirekte kostnader i renovasjonsgebyrene. Det er ønskelig å undersøke hvilke kostnader de forskjellige kommunene legger inn i sine selvkostkalkyler for å beregne gebyrene.

De respektive kommuners renovasjonsgebyrer (inkl. mva) har i perioden 2002-2004 vært følgende:



Prosjektet er gjennomført av Follo Distriktsrevisjon i tiden fra november 2004 til mai 2005. Prosjektleder har vært rådgiver Even Tvetter.

### **3. Formål og problemstillinger**

Formålet med undersøkelsen er å undersøke om selvkostprinsippet på renovasjonsområdet ivaretas i samsvar med gjeldende regelverk

Undersøkelsen omhandler følgende problemstillinger:

1. Gir kommunens avtale med de som forestår avfallshåndteringen grunnlag for korrekt renovasjonsgebyr til innbyggerne?
2. Er kommunens regnskapsførsel innrettet slik at det lar seg gjøre å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost ?
3. Får kommunen dekket inn sine indirekte kostnader til sine støttefunksjoner og tilleggssytelser gjennom fastsatte renovasjonsgebyrer?
4. Håndteres overskudd/underskudd i hht. Kommunal- og regionaldepartementets regelverk.

## **4. Metode**

Revisjonen har gått gjennom avtalene kommune har med Follo Ren, Roaf, og Movar. Det er foretatt undersøkelser basert på kommunens regnskaper for 2002, 2003, og 2004. Det er gjennomført telefoniske samtaler med oppnevnte kontaktpersoner i de respektive kommunen. Kommunens eventuelle dokumentasjon for beregningen av interne utgifter er gjennomgått. Det er gjennomført et intervju med daglig leder av Follo Ren.

## **5. Faktabeskrivelse og vurderinger**

### **5.1. Gir kommunens avtale med de som forestår avfallshåndteringen grunnlag for korrekt renovasjonsgebyr til innbyggerne?**

#### **5.1.1. Revisjonskriterier.**

Forurensningslovens § 34 gir bestemmelser om hvordan avfallsgebyr skal fastsettes. Det framgår her at kommunen skal fastsette gebyret til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren, herunder innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll mv. Kostnadene skal fullt ut dekkes inn gjennom gebyrene. Med kostnader menes både kapitalkostnader, direkte og indirekte kostnader. For avfall som kommunen har plikt til å samle inn, motta og/ eller behandle etter §§ 29,30 eller 31 må ikke gebyret overstige kommunens kostnader.

Kommunal og regionaldepartementet har utgitt ”Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester”. Hvilke typer kostnader som kan tas med i beregningen av gebyrene for kommunale betalingstjenester er nærmere beskrevet i disse retningslinjene.

### 5.1.2. Organisering.

Alle våre kommuner deltar i et interkommunalt selskap (IKS) i forbindelse med håndteringen av renovasjonstjenester, jf nedenstående tabell:

<b>Interkommunalt selskap</b>	<b>Vestby</b>	<b>Ski</b>	<b>Enebakk</b>	<b>Frogn</b>	<b>Oppegård</b>
Follo Ren IKS		x		x	x
Movar IKS	x				
Roaf IKS			x		

#### **Follo Ren IKS**

Follo Ren IKS er etablert av kommunene: Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, og Ås .

Eierandelene fordeler seg slik:

Kommune	Eierandel
Frogn	14
Nesodden	17
Oppegård	26
Ski	28
Ås	15
	<b>100</b>

Hver av kommunene hefter ubegrenset for selskapets samlede forpliktelser etter sin eierandel.

Denne avtalen er gjort gjeldende fra 1/1-04.

I den tidligere avtalen som gjaldt fram til 31/12-03 framgår det at Follo Ren sine kostnader skulle fordeles mellom de deltagende kommunene etter følgende prinsipper:

- Kostnader vedrørende innsamling, omlastning og transport av avfall som hentes ved den enkelte abonnent skal fordeles etter de reelle priser for hver kommune, som skal fremgå av selskapets avtaler med entreprenører. Det skal utlyses delentreprise for hver kommune.
- Kostnader vedrørende kildesortering og andre servicetiltak, avfallsbehandling og selskapets administrasjon skal fordeles etter antall abonnenter i hver kommune.

### **Roaf IKS**

Romerike Avfallsforedling IKS (Roaf) har følgende deltagerkommuner: Enebakk, Fet, Gjerdrum, Lørenskog, Nittedal, Rælingen, Skedsmo, og Sørumsund. Eierandelene fordeler seg slik:

<b>Kommune</b>	<b>Eierandel</b>
Enebakk	7,14
Fet	7,14
Gjerdrum	3,58
Lørenskog	21,43
Nittedal	14,29
Rælingen	10,71
Skedsmo	25,00
Sørumsund	10,71
	<b>100</b>

Av selskapsavtale gjeldende fra 01.01.03 fremgår at de enkelte deltakerne hefter med hele sin formue for sin aktuelle andel av selskapets samlede forpliktelser. Driftstilskuddet som skal dekke de tjenestene selskapet utfører for kommunene, fordeles på deltagerkommunene i samsvar med regler fastsatt av representantskapet. Kommunene innbetaler de budsjetterte driftstilskuddene etter en på forhånd oppsatt innbetalingsplan som fastlegges ved budsjettbehandlingen.

### **Movar IKS**

Vestby har fra 01.01. 2003 inngått avtale med Movar IKS om renovasjonstjenester. Selskapet forplikter seg til å ha et regnskapsopplegg som viser kostnader knyttet til renovasjonsordningen for kommunen som grunnlag for korrekt gebyrberegning. Avtalen gjelder fram til 31.12.2007 og kan deretter sies opp av partene med ett års varsel



### 5.1.3. Fakta

#### Follo Ren IKS

Daglig leder i Follo Ren IKS har opplyst at kostnadsfordelingen for 2004 har blitt foretatt på bakgrunn av den gamle avtalen med belastning av den enkelte kommune med den faktiske kostnaden som er påløpt. For 2005 vil kostnadsfordelingen skje etter den nye selskapsavtalen hvor kostnadene fordeles etter eierandel og ikke etter faktiske kostnader.

Endringen av kostnadsfordelingen medfører endring av kostnadene for de enkelte kommunene. Nedenfor er det satt opp hva kommunene har betalt til Follo Ren i 2003 og hva de ville ha betalt hvis kostnaden hadde blitt fordelt etter eierandel i selskapet (fra og med 2005).

	<b>Faktisk kostnad 2003</b>	<b>Prosent andel</b>	<b>Ny modell fra 2005</b>	<b>Prosent andel</b>	<b>Endring</b>
<b>Ski</b>	14 638 000	27,01	15 172 080	28	534 080
<b>Oppegård</b>	12 877 000	23,76	14 088 360	26	1 211 360
<b>Frogn</b>	8 777 000	16,20	7 586 040	14	- 1 190 960
<b>ÅS</b>	8 386 000	15,48	8 127 900	15	-258 100
<b>Nesodden</b>	9 508 000	17,55	9 211 620	17	- 296 380

Av tabellen ser vi at Oppegård kommer dårligst ut mens Frogn kommer best ut med den nye fordelingsnøkkelen av Follo Rens kostnader. Oppegård kommunes innbyggere ville blitt belastet med over 1,2 mill kroner mer pr år eller ca kr 200,- pr. abonnent. Frogn's abonnenter sparer i sum 1,2 mill kroner eller ca kr 300,- pr. abonnent. Ski kommunes innbyggere får også om lag kr 500 000,- mer i utgifter.

#### Roaf/Movar

Kostnadsfordelingen fra Roaf og Movar foretas med bakgrunn i antall abonnenter i den enkelte kommune. De bruker altså samme modell som Follo Ren skal benytte fra 2005.

#### **5.1.4. Vurderinger**

Den nye selskapsavtalen til Follo Ren medfører at innbyggerne i de kommunene som benytter Follo Ren som renovatør ikke betaler det som det reelt koster å foreta renovasjon i kommunen. Omfordelingen av kostnadene medfører endrede utgifter for abonnentene og ikke for kommunen da alle kostnader blir lagt inn i renovasjonsgebyret som den enkelte abonnent betaler.

Av retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester framgår det klart at selvkost skal danne grunnlag for innbyggerens brukerbetaling. Vurderingen vil da være om den nye selskapsavtalen til Follo Ren er i samsvar med prinsippene for selvkostberegningen. I veilederen er ikke interkommunale løsninger og hvordan kostnadsberegningen her skal gjøres omtalt. Vi er kjent med at det er sendt brev fra Follo Ren til Kommunal- og regionaldepartementet med spørsmål om ordningen med å fordele kostnadene etter eierandel tilfredsstillende nevnte retningslinjer. Vi velger å ikke foreta videre vurderinger, men avventer departementets svar. Det er pr 12/5-05 ikke mottatt svar på henvendelsen.

Når det gjelder Roaf og Movar har prinsippene for kostnadsfordelingen vært den samme i hele perioden. Revisjonen har ikke data på hva de reelle kostnadene for henting av søppel har vært i de respektive kommunene. Da det som nevnt ovenfor er sendt brev fra Follo Ren sin side på spørsmål om ordningen å fordele kostnadene etter eierandel tilfredsstillende kravene i regelverket vil revisjonen avvente sine vurderinger til en avklaring fra departementet foreligger.

## **5.2. Er kommunens regnskapsførsel innrettet slik at det lar seg gjøre å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost?**

### **5.2.1. Revisjonskriterier.**

I følge retningslinjene fra kommunal og regionaldepartementet *Må kommunen foreta en etterkalkulasjon (selvkostregnskap) av de reelle kostnadene innenfor de aktuelle*

tjenesteområdene for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost. Eventuelt overskudd i selvkostregnskapet skal avsettes til selvkostfond. Av veilederen for bruk av KOSTRA funksjoner utgitt av kommunal-og regionaldepartementet skal følgende funksjoner brukes i forbindelse med renovasjon:

- 355: Oppsamlingsordninger, innsamling/henting av avfall. Avfallsgebyrer (renovasjonsgebyrer); Funksjonen omfatter kun husholdningsavfall, dvs. kun inntekter og utgifter knyttet til selvkostområdet for husholdningsavfall.
- 357: Sortering, gjenvinning, forbrenning ( med og uten energiutnyttning), eksport og deponering av husholdningsavfall. Funksjonen gjelder kun inntekter og utgifter knyttet til selvkostområdet for husholdningsavfall.

## 5.2.2. Fakta

Revisjonen har undersøkt om kommunene foretar en etterkalkulasjon i form av selvkostregnskap for å kontrollere om gebyrinntektene overstiger selvkost. Videre er det undersøkt om overskudd avsettes til selvkostfond , samt om kommunen bruker funksjonene 355 og 357 i forbindelse med renovasjon. Resultatet fra undersøkelsen er gjengitt i tabellen nedenfor:

	<b>Ski</b>	<b>Oppegård</b>	<b>Enebakk</b>	<b>Frogn</b>	<b>Vestby</b>
Selvkostregnskap	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei
Overskudd/underskudd til fond	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Bare brukt funksjon 355 og 357	Nei	Nei	Ja	Ja	Nei

Undersøkelsen viser at samtlige kommuner har overført overskudd til selvkostfond. Kun Enebakk kommune har ført selvkostregnskap. Det varierer hvorvidt kommunene benytter funksjonene 355 og 357 til føring av renovasjonsutgifter. Nedenfor gis en nærmere beskrivelse av hvordan kommunen fører sitt selvkostregnskap.

**Ski kommune** har ikke laget eget etterkalkulasjonsregnskap, men alle inntekter og utgifter som er tatt med i selvkostregnskapet er ført på ansvar: 61230 Renovasjon, med funksjonene 355 og 357. Det er imidlertid ført beløp på andre ansvar med funksjon 355 og 357. Dette er da beløp som ikke er medtatt i kommunens selvkostberegning.

**Oppegård kommune** har ikke laget eget etterkalkulasjonsregnskap, men alle inntekter og utgifter som er tatt med i selvkostregnskapet er ført på ansvar 2500 Driftstjenester, med funksjonene 355 og 357. Det er imidlertid ført beløp på andre ansvar med funksjon 355 og 357. Dette gjelder bla. avskrivninger på kr 168 861,- på ansvar 9000. Dette er beløp som ikke er medtatt i kommunens selvkostberegning.

**Enebakk kommune** har laget eget etterkalkulasjonsregnskap. Alle utgifter og inntekter som er tatt med i selvkostregnskapet er ført på ansvar 4100 Drift diverse, med funksjonene 355 og 357. Interne utgifter er imidlertid ikke ført på dette ansvaret og ansvarets underskudd er likt med de interne utgiftene.

**Frogn kommune** har ikke laget eget etterkalkulasjonsregnskap, men alle inntekter og utgifter som er tatt med i selvkostregnskapet er ført på ansvar 70 Var, med funksjonene 35500 og 35700. For 2003 budsjetterte kommunen med kr 250 000,- i internutgifter, beløpet ble imidlertid ikke regnskapsført.

**Vestby kommune** har ikke laget eget etterkalkulasjonsregnskap. Movar har ansvaret for både fakturering og innkreving av renovasjonsgebyrene til kommunens innbyggere. Disse beløpene er derfor ikke regnskapsført i kommunens regnskaper.

Vestby har hatt utgifter i forbindelse med etablering og utbygging av miljøstasjonen. Denne driftes nå av Movar. Vestby kommune har fakturert Movar for utgiftene som har påløpt. Vestby fakturerer også Movar for interne utgifter til administrasjon. På ansvar 6213 Renovasjon er det også ført andre utgifter med funksjon 355 og 357 enn de som er viderefakturert til Movar.

### **5.2.3. Vurderinger**

Kun Enebakk sitt eksterne selvkostregnskap viser oversikt over alle utgifter og inntekter samt årets underskudd. Dette tilfredsstiller fullt ut de krav som veilederen setter.

Selv om regnskapsføringen for Ski, Oppegård og Frogn tilfredsstiller veiledningens krav bør disse kommunene også utarbeide et eksternt selvkostregnskap som kan brukes som mal fra år til år slik at man kan kvalitetssikre at alle relevante utgifter og inntekter kommer med i regnskapet. I Frogn ble deres beregnede beløp i internutgifter aldri bokført for 2003 og dermed ikke tatt med i selvkostregnskapet. Dette viser at det er behov for å kvalitetssikre at alle utgifter blir tatt med.

Vestby kommune sin regnskapsføring gjør det ikke mulig å ha oversikt over hvilke utgifter som tas med i selvkostregnskapet. For å oppfylle veiledningens krav vil revisjonen anbefale at det foretas en gjennomgang av området og sørges for at det føres ”rene” konti . I tillegg vil revisjonen også anbefale Vestby kommune å utarbeide et eksternt selvkostregnskap for å sikre at alle utgifter og inntekter kommer med i regnskapet.

## **5.3. Får kommunen dekket inn sine kostnader til støttefunksjoner og tilleggstyelser gjennom fastsatte renovasjonsgebyrer?**

### **5.3.1. Revisjonskriterier.**

Forurensningsloven § 34 sier at selvkost skal danne grunnlag for innbyggernes brukerbetaling.

I Kommunal- og regionaldepartementet’s retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester” framgår det at i tillegg til kjerneproduktet skal også tilleggstyelser og støttefunksjoner tas med ved beregning av selvkost. Kjerneproduktet vil her si betaling til Follo Ren, Movar og Roaf . Når det gjelder tilleggstyelser og støttefunksjoner er

det i retningslinjene vist til følgende liste (listen skal være dekkende, men ikke nødvendigvis uttømmende. Veilederen gir eksempler på hvordan slike kostnader kan beregnes.):

- Regnskaps og innfordringsfunksjon
- Kontorstøtte
- Revisjonsfunksjon
- Personalfunksjon
- Personalpolitiske funksjoner og velferdstiltak overfor ansatte
- Sentral opplæring
- Kantinedrift
- Hustrykkeri
- Informasjonsteknologi
- Drift av sentralbord og øvrig felles post og teletjenester
- Teknisk konsulent og bistand ved prosjektering
- Juridisk bistand
- Drift av felles maskinpark
- Bygningsdrift

I selvkostbeløpet skal det også beregnes kapitalkostnad av aktiverte investeringer. Årlig kapitalkostnad består av to elementer: Avskrivningskostnader, dvs. forringelse ut fra slitasje og elde og alternativkostnaden, dvs den avkastningen kommune alternativt kunne oppnå ved å plassere tilsvarende investeringsbeløp i markedet (renteavkastning). Lineære avskrivninger skal brukes i selvkostkalkylen. Lineære avskrivninger gir best samlet kostnadsriktighet og anvendbarhet ved beregning av avskrivninger.

Ved beregning av selvkost for kommunen skal kostnadsberegning ikke være avhengig av hvilken finansieringsform kommunen velger (bruk av lån eller egenkapital) Derfor må kapitalkostnader beregnes for alle anskaffelser av varige driftsmidler, uavhengig av hvordan de er finansiert. Kalkylerenta skal settes lik effektiv rente på norske statsobligasjoner med 3 års gjenstående løpetid, med et tillegg på 1 prosent (gjennomsnitt over året).

### 5.3.2. Funn/fakta

Revisjonen har undersøkt hvilke beløp de respektive kommunene belaster selvkostregnskapet med, jf nedenstående tabell:

	<b>Kommunens totale interne kostnader<sup>1</sup></b>	<b>% av totale kostnader</b>	<b>Kostnader til støttefunksjoner og interntjenester</b>	<b>% av totale kostnader</b>
Ski	720 617	4,3	254 000	1,6
Oppegård	570 000	3,6	570 000	3,6
Enebakk	669 733	10,9	669 733	10,9
Frogn	706 221	7,1	103 000	0,95
Vestby	*548 000		**94 000	

\* Vestby har fakturert Movar for beløpet

\*\* Movar foretar all fakturautsending, innfordring og regnskapsføring

Revisjonen har undersøkt hvilke tilleggtyelser og støttefunksjoner som kommunene har belastet regnskapet med for å beregne selvkost, herunder kostnader til regnskap, innfordring og revisjon.

#### **Ski kommune**

Tabellen ovenfor viser at internt fakturerte utgifter for kjøp av støttefunksjoner utgjør kr 254 000,-. Her utgjør kr 54 000,- kapitaldelen ved spesialavfallsmottaket. Det resterende beløpet vedrører drift av spesialavfallsmottaket.

I budsjettet for 2005 har Ski kommune foretatt fordeling av felles administrasjonskostnader både fra teknisk sjef og fra ingeniøretaten og belastet selvkostområdet med deres andel av dette. Det er benyttet de forskjellige ansvars totale kostnadsrammer som grunnlag for fordelingen. Omsetningsgrunnlaget for renovasjon er redusert til 25 % med bakgrunn i at Follo Ren forestår renovasjonen. Videre er fordelingsgrunnlaget fra teknisk sjef og ingeniøretaten redusert til 80 % for å sikre at kostnader ved politisk arbeid ikke blir belastet selvkostområdet slik regelverket tilsier.

Revisjonen kan ikke se at Ski kommune har belastet regnskapet med beregnede kostnader til regnskap, innfordring og revisjon.

---

<sup>1</sup> Totale kostnader som er belastet selvkostregnskapet utover kostnader til Follo Ren , Roaf og Movar

## **Oppegård kommune**

Oppegård kommune har i 2004 satt kostnader til støttefunksjoner og interntjenester til kr 570 000,- eller 3,6 % av totale kostnader. Beløpet har blitt belastet selvkostregnskapet gjennom flere år og revisjonen har ikke funnet at det foreligger noen spesifisering eller fordeling over kommunes interne utgifter. For 2005 er budsjettet redusert til kr 100 000,- men dette må sees i sammenheng med at det er opprettet en egen stilling på samme ansvar. Kommunen er eier av miljøstasjonen på Sofiemyr og avskrivninger av denne er belastet ansvar 9000 med kr 168 861,- for 2004. Beløpet er ikke tatt med i selvkostregnskapet.

## **Enebakk kommune**

Tabellen over viser at Enebakk kommunes kostnader til støttefunksjoner og interntjenester i 2004 utgjorde kr 669 000,- og dermed 10,9 % av totale kostnader. Ca halvparten av beløpet er interne administrasjonskostnader. Den andre halvparten er hovedsakelig lønn og sosiale ytelser for ansatte i teknisk avdeling.

Beregningene er i følge avd. ing. Anne Marie Heidenreich skjedd ut fra et anslag over hvor mye den enkelte person utøver av tjeneste for renovasjon, f.eks gjennom kundekontakt mot abonnenter eller ved behandling av klagesaker på renovasjonsordningen. Revisjonen har mottatt en oversikt fra 2001 som gir spesifikk oversikt over hvilke tilleggs- og støttefunksjoner som ligger til grunn for beregning av selvkostgebyret. Tallene er justert litt for hvert år.

## **Frogn kommune**

I Frogn kommune utgjør andel interne administrasjonsutgifter (indirekte kostnader) kr 103 000,- eller ca 1 % for 2004. Beløpet er ikke basert på en gjennomgang av de utgiftene Frogn kommune har på støttefunksjoner og tilleggsytelser.

## **Vestby kommune**

For 2004 er kommunens interne utgifter beregnet til å være kr 94 000,-. Dette beløpet er fakturert Movar og dermed tatt med i renovasjonsgebyret. Det er ikke fremlagt en beregning for hvordan beløpet er framkommet. Enhetsleder Arne Kr. Sogn har opplyst at kommunens kostnader bare vedrører utgifter som referer seg til håndtering av adresseforandringer og eventuelle klagesaker.



### 5.3.3. Vurderinger

Etter revisjonens vurderinger er det bare Enebakk kommune som ser ut til å ha en såpass grundig gjennomgang av sine interne kostnader at det med rimelig sikkerhet kan antas at kommunen får dekket sine kostnader til tilleggsytelser og støttefunksjoner. Revisjonen vil anbefale at det nå blir foretatt en ny gjennomgang av internkostnadene i Enebakk for å fange opp ev endringer fra forrige gjennomgang.

Ski kommune foretar ikke reelle beregninger av tilleggsytelser og støttefunksjoner ved beregning av selvkost. Veilederen anbefaler at det foretas mer konkret kostnadsfordeling enn bare etter omsetning slik Ski kommune har gjort. Hvis en persons arbeidsoppgaver deles mellom flere selvkostområder eller på andre oppgaver blir det å foreta en konkret vurdering av hvor mye tid denne personen eller disse personene bruker på hvert av områdene og fordele lønnskostnader deretter. Likeledes foretas beregninger for kostnader ved bruk av kontorplasser, lagerplass og lignende. Når det gjelder kostnader til regnskap, innfordring og revisjon anbefaler revisjonen at det beregnes kostnad etter bilagsmengde.

Heller ikke Oppegård og Frogn kommune synes å gjennomføre kostnadsberegning av sine støtte- og tilleggsfunksjoner. Dette er i strid med veiledningens anbefalinger. Revisjonen kan ikke se at det foreligger noen dokumentasjon av kostnadssammensetningen. Det foreligger altså en usikkerhet for hvorvidt kommunene får dekket alle sine kostnader, eller om de dekker inn større kostnader enn de reelt sett har. Disse kommunene bør derfor foreta en gjennomgang av nevnte kostnader slik veilederen anbefaler at det skal gjøres for å sikre at selvkostområdet belastes med rette kostnader. Revisjonen anbefaler også at Vestby kommune foretar en slik gjennomgang, selv om utgiftene er små.

Oppegård kommune sine utgifter til avskrivninger og kapitalkostnader i forbindelse med miljøstasjonen på Sofiemyr er ikke tatt med i selvkostregnskapet. Dette er utgifter kommune har i forbindelse med innsamling av husholdningsavfall som de dermed ikke får dekket inn. Spørsmålet er om ikke disse utgiftene burde vært fakturert Follo Ren når det er de som drifter denne miljøstasjonen og utgiftene til driften blir fordelt på alle eierens abonnenter.

## 5.4. Håndteres eventuelt overskudd/underskudd i hht. Kommunaldepartementets regelsverk?

### 5.4.1. Revisjonskriterier.

Av veilederen fra Kommunal- og regionaldepartementet fremgår det at kommunen kan framføre overskuddet fra selvkosttjenesten til et senere år (innenfor et 3-5 års perspektiv). I praksis må dette skje gjennom et bundet selvkostfond. Selvkostfondets funksjon er å håndtere svingninger i inntekter og kostnader slik at gebyrene kan holdes stabile.

Investeringskostnadene skal fordeles jevnt over investeringenes levetid. Investeringer i anleggsmidler kan dermed ikke finansieres direkte av selvkostfondet. På avsatte midler til selvkostfond skal det legges til kalkulatoriske renter (alternativkostnad) som skal reflektere alternativavkastningen som brukeren går glipp av ved at midlene er bundet i selvkostfond. Kalkylerenten settes lik effektiv rente på norske statsobligasjoner med 3 år gjenværende løpetid med tillegg på 1 prosent, og beregningsgrunnlaget vil være gjennomsnittlig beholdning det enkelte år. Det er i tillegg rimelig å anta at overskuddet opparbeides gradvis over året. Ved beregning av kalkulatorisk renteinntekt for kommunen ved overskudd legges det da til grunn en halvtårsvirkning ut fra overskuddet for året under ett. Tilsvarende prinsipp legges til grunn dersom er grunnlag for å framføre et underskudd.

### 5.4.2. Funn/fakta

Overskuddene fra selvkosttjenesten er framført til egne driftsfond. Saldoen på fondene per kommune per 31.12.04 framgår av tabellen nedenfor:

Per 31.12.04	Ski	Oppegård	Enebakk	Frogn	Vestby
Saldo fond	3 836 837	7 014 084	924 908	9 867 579	797 286

Undersøkelsen viser at ikke alle kommuner har tilført selvkostfondene kalkulatoriske renter. Revisjonen har regnet ut hva de enkelte kommunene har eller skulle ha tilført selvkostfondene i kalkulatoriske renter. Gjennomsnittlig avkastning for hhv. 2003 og 2004 var 4,24% og 2,96 %. Med et tillegg på 1 prosentpoeng så skulle kommunen beregne kalkulatoriske renter med hhv.5,24 % og 3,96 % for innestående på fondet for 2003 og 2004.

Tabellen nedenfor viser hva kommunene har eller skulle ha tilført selvkostfondene i kalkulatoriske renter. Skravert felt viser hva kommunene har beregnet i kalkulatoriske renter. Ikke skraverte felt viser hva kommunene kunne ha tilført selvkostfondene i inntekter dersom de hadde beregnet kalkulatoriske renter

	<b>2004</b>	<b>2003</b>	<b>Sum</b>
Ski	Kr 160 678,-	Kr 176 416,-	Kr 337 094,-
Oppegård	Kr 278 442,-	Kr 327 457,-	Kr 605 899,-
Enebakk	Kr 41 395,-*	Kr 49 207,-*	Kr 90 602,-
Frogn	Kr 385 237,-	Kr 395 928,-*	Kr 781 165,-
Vestby	Kr 30 752,-*	Kr 45 492	Kr 76 244,-

\*Kommunen har beregnet kalkulatorske renter dette året.

Tabellen viser at kun Enebakk kommune har tilført selvkostfondene kalkulatoriske renter i 2003 og 2004. Frogn kommune tilførte selvkostfondet kalkulatoriske renter i 2003, men ikke i 2004. Vestby kommune beregnet kalkulatorisk rente for 2004. Øvrige kommuner har utelatt å tilføre selvkostfondene kalkulatoriske renter.

### **5.4.3. Vurderinger**

Alle kommunene har opprettet egne bundne driftsfond hvor de overfører eventuelle overskudd eller belaster underskudd fra selvkostområdet. Dette er i tråd med regelverket.

Det er imidlertid en svakhet at enkelte av kommunene ikke tilfører selvkostfondene kalkulatoriske renter. Etter revisjonens vurderinger dreier dette seg om store beløp som selvkostregnskapet ikke får i inntekter. Dette medfører at renovasjonsgebyret som innbyggerne i disse kommunene betaler blir høyere enn det reelt sett burde ha vært.

Formålet med å avsette overskuddet på fond er å ha muligheten til å utjevne eventuelle kostnadssvingninger i markedet slik at renovasjonsgebyrene kan holdes relativt stabile. Veilederen sier at man kan framføre overskuddet fra selvkosttjenesten til et senere år innenfor et 3-5 års perspektiv. Det virker derfor, etter revisjonens vurdering, helt unødvendig for kommunene Frogn, Oppegård og Ski å ha så store fond for å kunne ivareta fremtidige variasjoner. Det er bare en svært liten del av de totale kostnadene som de respektive kommunen har ansvaret for. De største utgiftene ligger hos Follo Ren og det er de som har størst risiko for å pådra seg større kostnader enn det som er budsjettet. Follo Ren har egne fond slik at kommunens fond ikke vil bli belastet hvis det skulle oppstå underskudd. Kommunene kan ikke bruke av fondene i forbindelse med nyinvesteringer. Revisjonen vurderer det slik at det verken er nødvendig eller hensiktsmessig å bygge opp så store fond som disse kommunene har gjort.

Vestby er i en situasjon hvor de fakturerer sine kostnader videre til Movar da de foretar all innfordring av gebyrene samt regnskapsføring. I realitet vil derfor ikke Vestby kommune kunne få noe underskudd i selvkostregnskapet da alle utgiftene i dette ligger hos Movar. Etter revisjonens vurdering er derfor behovet for fond i Vestby kommune minimal. Eventuelt overskudd fra Movar året før kan brukes til å redusere årets krav på Movar og dermed også renovasjonsgebyrene.

## **6. Konklusjoner og anbefalinger**

### **Gir kommunens avtale med de som forestår avfallshåndteringen innbyggerne rett avfallsgebyr ?**

Frogn, Oppegård og Ski kommune vil gjennom avtalen med Follo Ren fra 2005 fordele kostnadene etter eierandel og ikke etter faktiske kostnader. Det vil si at kostnadene fordeles med bakgrunn i antall abonnenter i den enkelte kommune. Denne kostnadsfordelingen brukes også av Enebakk gjennom sin avtale med Roaf og Vestby kommune gjennom sin avtale med Movar. Retningslinjene viser til at det er selvkost som skal danne grunnlag for innbyggernes brukerbetaling. Det kan reises spørsmål om det i tråd med regelverket å fordele kostnadene etter eierandel. Spørsmålet er for tiden til behandling i Kommunal- og regionaldepartementet

og revisjonen vil avvente å konkludere før departementet har gitt avklaring på problemstillingen.

**Er kommunens regnskapsførsel innrettet slik at det lar seg gjøre å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost ?**

For å belyse problemstillingen er det tatt utgangspunkt i retningslinjene for beregning av selvkost. Retningslinjene stiller krav til at kommunene skal foreta en etterkalkulasjon (selvkostregnskap) av de reelle kostnadene og føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost. Eventuelt overskudd skal avsettes selvkostfond. Det er KOSTRAfunksjonene 355 og 357 som skal benyttes i forbindelse med renovasjon.

Undersøkelsen viser at kun Enebakk kommune utarbeider selvkostregnskap og kun Enebakk og Frogn kommune benytter KOSTRAfunksjonene 355 og 357 i tråd med veiledningen fra departementet. Selv om de øvrige kommunene i undersøkelsen, med unntak av Vestby, fører regnskapet sitt i tråd med regelverket, bør kommunene utarbeide et eksternt selvkostregnskap for å kvalitetssikre at alle utgiftene er med i regnskapet.

Revisjonen har ikke funnet det mulig å se ut fra Vestby kommune sin regnskapsføring hvilke utgifter og inntekter som ligger til grunn for beregning av selvkost. Revisjonen anbefaler Vestby kommune å sørge for å utarbeide ”rene konti” og utarbeide et eksternt selvkostregnskap som kan brukes som mal fra år til år for å kvalitetssikre at alle utgifter kommer med i regnskapet.

**Får kommunen dekket inn sine indirekte kostnader til sine støttefunksjoner og tilleggssytelser gjennom fastsatte renovasjonsgebyrer ?**

Enebakk kommune fører sine kostnader til de støttefunksjoner og tilleggssytelser de har i tilknytning til leveransen av renovasjonstjenester på en måte som gjør at det er rimelig grunn til å anta at de får dekket sine kostnader gjennom fastsatte renovasjonsgebyrer.

Revisjonen kan ikke se at kommunene Frogn, Ski, Oppegård og Vestby har foretatt en gjennomgang av kostnadene til støttefunksjoner og tilleggssytelser i tråd med veilederen.

For disse kommunene foreligger det, etter revisjonens vurdering, en risiko for at kommunen ikke får dekket alle sine kostnader eller at kommunen belaster selvkostregnskapet med større kostnader enn de reelt sett har. Revisjonen vil anbefale kommunen å foreta en gjennomgang av kostnadene til støttefunksjoner og tilleggsytelser i tråd med veilederen for å sikre at selvkostområdet belastes med rette kostnader

### **Håndteres ev overskudd/underskudd i henhold til Kommunal- og regionaldepartementets regelverk?**

Revisjonen har funnet at alle kommunene har opprettet egne bundne driftsfond hvor de overfører ev overskudd eller belaster underskudd fra selvkostområdet. Dette er i tråd med regelverket. Kommunene Ski, Oppegård og Frogn sitter med betydelige fond, og disse synes å være betydelig større enn behovet når det gjelder å dekke kommunens svingninger i interne utgifter. Revisjonen anbefaler å bruke av fondene slik at de kommer ned på en størrelse som er ment å dekke reelt behov. Dette er også i tråd med veiledningen fra Krd.

Det er kun Enebakk kommune som har tilført selvkostfondene kalkulatoriske renter både i 2003 og 2004. Med bakgrunn i at fondene er store, er det snakk om betydelige inntekter som ikke tilføres selvkostregnskapet. Konsekvensen er at innbyggerne i disse kommunene betaler et høyere renovasjonsgebyr enn det de reelt sett skulle betale. Revisjonen anbefaler kommunene å tilføre fondene kalkulatoriske renter.

## **7. Rådmannens uttalelse til den fullstendige rapporten.**

SKI KOMMUNE

TEKNISK ETAT

Follo distriktsrevisjon

Vår ref.: 05/01669-002 017996/05 Deres ref.:  
17.08.2005

Arknr.: M50

Dato:

### **FORVALTNINGSREVISJON - RENOVASJONSUTGIFTER**

Viser til revisjonens rapport oversendt 13.05.05. Nedenfor følger rådmannens kommentarer.

#### **Etterkalkulasjonsregnskap**

Revisjonen anmerker at Ski kommune ikke lager eget etterkalkulasjonsregnskap for renovasjonsområdet. Ski kommune har brukt regnskapstall i forbindelse med beregning av avsetning/bruk av renovasjonsfond og har ikke sett behov for et slikt etterkalkulasjonsregnskap. Dersom dette er ønskelig er det ikke et problem å lage et slikt regnskap, men tallene vil bli identiske med regnskapstallene.

#### **Støttefunksjoner og tilleggsytelser**

Tilleggsytelser er fra og med 2005 beregnet på samme måte som for vann og avløp, men med omsetningsgrunnlaget redusert til 25 % som beskrevet i rapporten. Støttefunksjoner er ikke beregnet på samme måte fordi en har ansett at kostnadene kommunen har ved denne type ytelser for renovasjon er minimale. Follo Ren kjøper sine tjenester direkte av kommunen og kostnader kommunen har med administrasjon av gebyrordningen faktureres direkte til renovasjonskapitlet etter faktiske medgåtte timer.

Ski kommune har fordelt tilleggsytelser og støttefunksjoner etter omsetning (brutto utgifter) for vann, avløp og delvis renovasjon. En har forstått at dette er en metode som er i samsvar med veilederen.

Revisjonen anbefaler i sin vurdering at Ski kommune fordeler tilleggsytelser og støttefunksjoner etter en mer konkret vurdering av tidsforbruk på de enkelte områder og etter bilagsmengde for regnskap, innfordring og revisjon.

Kommunaldepartementets veileder anbefaler i stor grad fordeling av støttefunksjoner etter faktisk bruk enten ved registrert tidsforbruk eller fordelt etter litt forskjellige metoder; f eks bilagsmengde for regnskap, innfordring og revisjon; antall ansatte for personalfunksjoner,

opplæring og kantinedrift; antall terminaler for IT-tjenester; antall dokumenter for arkiv osv. Ski kommune har liten grad av timeføring for tjenester av denne type og registrert tidsforbruk har derfor ikke vært en aktuell metode. En har også vurdert at forskjellige metoder for forskjellige tjenester (bilagsmengde, antall ansatte, antall dokumenter, areal, osv.) vil være en komplisert og ressurskrevende metode. En skjønnsmessig vurdering av tidsforbruk på de enkelte selvkostområdene har en heller ikke ønsket å bruke fordi dette fort vil kunne føre til feil bl.a. fordi tidsforbruket kan variere fra år til år.

En har på bakgrunn av dette valgt å fordele denne type tjenester etter brutto driftsutgifter fordi det er en metode som gir forholdsvis forutsigbare kostnader fra år til år og en mener det er en metode som gir et godt grunnlag for fordeling samlet og ikke er mer eller mindre riktig en de andre foreslåtte metodene.

### **Håndtering av overskudd/underskudd**

Det vises til rapportens kapittel 5.4 om håndtering av overskudd/underskudd i selvkostberegningen av renovasjonstjenesten. Ski kommune har i tråd med regelverket opprettet egne bundne driftsfond for overskudd knyttet til renovasjonsområdet. I henhold til kommunaldepartementets retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-2140, januar 2003), skal selvkostfondene godskrives med kalkulatoriske renter. I likhet med flere av de øvrige kommunene i Follo, er ikke slik godskriving foretatt i Ski kommune.

Rådmannen tar anbefalingene fra Follo distriktsrevisjon til etterretning og vil sørge for at selvkostfondene godskrives med kalkulatoriske renter fra 2005. Det legges ikke opp til å foreta endringer i selvkostberegningene for tidligere år. Manglende godskriving av kalkylerenter i 2003 og 2004 kan sees i sammenheng med at Ski kommune i en rekke år ikke belastet selvkostregnskapene fullt ut med administrative overheadkostnader.

Med hilsen

Richard Malinowski  
Rådmann

Lloyd Lilleng  
Teknisk sjef



## **8. Revisjonens kommentarer til rådmannens uttalelse**

Rådmannens kommentarer av 17.08.05 gir etter revisjonens oppfatning ikke grunnlag for endringer i rapporten. Revisjonen har imidlertid følgende kommentarer til rådmannens svar:

### Etterkalkulasjonsregnskap

Vi sier i rapporten at Ski kommunes regnskap tilfredsstillende kravet i veilederen men vi anbefaler likevel at slikt regnskap lages for å kvalitets sikre at alle utgifter og inntekter er med. Dette etterkalkulasjonsregnskapet kan også brukes som mal for senere år.

### Støttefunksjoner og tilleggsetelser

Revisjonen har forståelse for at det kan være vanskelig å foreta en konkret kostnadsfordeling av utgiftene til støttefunksjoner og tilleggsetelser. Vi vil likevel opprettholde vår anbefaling om å bruke andre metoder enn brutto omsetning for å beregne kommunens utgifter til støttefunksjoner og tilleggsetelser jfr. Veilederen fra Kommunal- og regionaldepartementet. Hensikten med veilederens anbefalinger er å få en så riktig selvkostberegning som mulig slik at kommunen får dekket alle sine kostnader samtidig som innbyggerne ikke blir belastet for mer utgifter enn det faktisk koster kommune å forestå avfallshåndteringen.