

Saksframlegg

FORVALTNINGSREVISJON AV SELVKOSTOMRÅDET

Arkivsaksnr.: 05/23535

Forslag til innstilling:

1. Bystyret ser alvorlig på de avvik som avdekkes innenfor selvkostområdet, og ber Rådmannen følge opp de anmerkningene som fremkommer i revisjonsrapporten.
2. Bystyret ber Rådmannen sørge for en klarere dokumentasjon av henførbare utgifter som belaster selvkostområdet.
3. Bystyret ber videre Rådmannen sørge for at de gebyrer som er urettmessig innkrevet blir avsatt på fond innenfor selvkostområdet.
4. Bystyret ser positivt på at Rådmannen i sitt høringssvar i revisjonsrapporten signaliserer at det allerede er igangsatt arbeid med å utarbeide en ny åpningsbalanse pr. 31.12.2002.
5. Bystyret ber Rådmannen komme tilbake med en sak i løpet av våren 2007 om hvordan avvik som fremkommer i revisjonsrapporten er tenkt rettet opp.
6. Bystyret tar for øvrig revisjonsrapporten til orientering.

Trondheim kommune

Saksutredning:

Bakgrunn

Trondheim kommunerevisjon har undersøkt selvkostområdet i Trondheim kommune. Bakgrunnen for undersøkelsen er revisjonens tidligere gjennomgang av området i 2001 og de nye kravene (H-2140) fra Kommunal- og regionaldepartementet. Revisjonen konkluderte i 2001 med at metoden Trondheim kommune brukte gjør det vanskelig å konkludere med at kommunen har oppfylt kravet om selvkost på området. Den største svakheten var at kommunens selvkostkalkyle opererte med budsjetterte kapitalkostnader og ikke faktiske medgåtte kapitalkostnader. De nye retningslinjene (H-2140) som kom i 2003 medfører at denne praksisen ikke er tillatt.

Kontrollkomiteen har vært orientert om prosjektet underveis, og har også tatt det inn i sin overordnede analyse fra 2005.

Sammenheng fra revisjonsrapporten

Kommunerevisjonen har hatt som formål å vurdere om Trondheim kommune har en praksis for beregning av selvkost i tråd med de nye retningslinjene. I denne sammenheng har det vært sentral å undersøke om utgiftene belastet området er henførbare til tjenestene som utføres og om gebyrene står i forhold til medgåtte kommunale kostnader. Hvordan Trondheim kommune beregner kapitalkostnader og indirekte fordelte kostnader har hatt særlig fokus i Kommunerevisjonens undersøkelse.

Hovedproblemstilling for undersøkelsen har vært:

- ✓ Følger Trondheim kommune de nye retningslinjene for beregning av selvkost, og hvis avvik hvilke konsekvenser gir dette for gebyrberegningene?

Delproblemstillinger for undersøkelsen har vært:

- ✓ Er de direkte bokførte utgifter i tråd med retningslinjene for selvkost?
- ✓ Er de indirekte bokførte utgifter i tråd med retningslinjene for selvkost?
- ✓ Er grunnlaget for kapitalkostnadene (åpningsbalansen) beregnet til selvkost?
- ✓ Er kapitalkostnadene beregnet uavhengig av finansiering og i samsvar med de nye retningslinjene?
- ✓ Er Trondheim kommunes dokumentasjon av selvkostkalkylen og behandlingen av selvkostfondene i samsvar med de nye retningslinjene?

Vurderingskriterier

Området er underlagt en rekke lover og regler. Selve grunnlaget for å kreve inn gebyrene er hjemlet i lovverket. Undersøkelsen bygger i hovedsak på de nye retningslinjene som ble gjort gjeldende fra 1.1.2003; *"Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester"* (H-2140), januar 2003, KR. Også det øvrige lovverket er lagt til grunn. Kort oppsummert ligger det følgende føringer for hvordan selvkost skal beregnes:

- ✓ Utgiftene skal være henførbare
- ✓ Indirekte utgifter skal være fordelt i samsvar med de nye retningslinjene, men valg av metode kan overlates til kommunen
- ✓ Historisk anskaffelseskostnad skal legges til grunn ved fastsettelse av avskrivningsgrunnlag.

Trondheim kommune

Avskrivningsgrunnlaget skal være basert på kommunens nettokostnad. Tomteverdi holdes normalt utenfor avskrivningsgrunnlaget. Hvis tjenestene medfører forringelse av tomteverdi kan denne avskrives (eks deponi).

- ✓ Kommunen skal bokføre alle vesentlige anskaffelser og påkostninger i investeringsregnskapet - klassifisert etter god kommunal regnskapsskikk.
- ✓ Anskaffelseskostnadene skal avskrives over den økonomiske levetiden etter en lineær metode. Avskrivningsperiodene følger de perioder som er angitt i Forskrift for årsregnskap og årsberetning av 15.12.00.
- ✓ Alternativkostnadene skal beregnes av innskutt kapital (avskrivningsgrunnlag, tomteverdi).
- ✓ Kalkylerenten skal være lik effektiv rente på norske statsobligasjoner med 3 års gjenstående løpetid, med et tillegg på 1 prosent (gjennomsnitt over året).
- ✓ Kommunen skal foreta en etterkalkulasjon av de reelle kostnadene knyttet til selvkostområdet for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost.
- ✓ Gebyrene skal være basert på et overslag over antatt kostnader for området (forkalkyle) og balansere kostnadene i løpet av en 3-5 års periode.
- ✓ Overskudd/underskudd skal være avsatt på et bundet fond. Selvkostfondet balanserer inntekter og kostnader i løpet av en 5-årsperiode. Fondet godskrives/nedskrives med renter lik kalkylerenten.
- ✓ Kommunen bør sørge for solid dokumentasjon for å vise at gebyrene ikke settes høyere enn kostnadene ved å produsere tjenesten.

Metodisk tilnærming

Metodisk baserer undersøkelsen seg på dokumentgjennomgang, regnskapsgjennomgang, bilagskontroll og intervju med sentrale personer i administrasjonen. Sentrale dokumenter i undersøkelsen er budsjett, økonomiplaner, for- og etterkalkyler, selvkosthefter Vann og avløp(VA), saksfremlegg gebyrvedtak, samt ulike interne notater, arbeidsdokumenter og regneark. De ulike funnene er gjennomgått med sentrale personer i administrasjonen. Disse er knyttet til Trondheim Bydrift, Trondheim Byteknikk, Trondheim kommunale feievesen, Trondheim Brannvesen feieradministrasjon, Miljøenheten og Rådmannens fagstab.

Resultater

Nedenfor følger resultatene fra undersøkelsen.

1. Lønnskostnadene ført på området er i hovedsak henførbare, men vi stiller spørsmål ved om overordnet strategisk oppgaver er skilt godt nok ut fra øvrige driftsoppgaver. Etter de nye retningslinjene for selvkostberegninger er oppgaver som berører politiske beslutningsprosesser ikke henførbare og skal derfor holdes utenfor gebyrberegningene. Trondheim byteknikk har oppgaver knyttet til hovedplan VA, kommunebudsjettet og saksfremlegg for bystyret. Kommunerevisjonen kan ikke se at slike oppgaver er skilt ut.
2. Direkte utgifter for rundt 5 millioner årlig er ført i driftsregnskapet men burde etter revisjonens vurdering vært ført i investeringsregnskapet og behandlet som kapitalkostnader. Konsekvensene er feil periodisering av kostnadene med for høye gebyrer for dagens abonnenter. Dette er et brudd på generasjonsprinsippet som sier at dagens forbrukere skal betale dagens kostnader, mens morgendagens forbruker skal betale morgendagens kostnader.
3. Henførbarheten av direkte utgifter. Avfallsområdet ble i 2004 feilaktig belastet med en sluttbehandlingsavgift på 8,5 mill kr. Beløpet med renter er ifølge administrasjonen tilbakeført selvkostområdet i 2005-regnskapet. Området er også belastet med prosjektkostnader av strategisk art. Det dreier seg om mindre prosjekter som vi ser på som ikke henførbare. I sum

Trondheim kommune

utgjør disse rundt ½ million kroner..

4. Behandlingen av kontraktene med Trondheim Renholdsverk AS (TRV) i selvkostkalkylen. Samtlige av kontraktene med Trondheim Renholdsverk er tatt direkte inn i kommunens selvkostkalkyle. Begrunnelsen for dette er at deler av selskapet er markedsekspontert gjennom anbudskonkurranse på innsamling av avfall. Revisjonen mener denne praksisen kan være problematisk så lenge kontraktene ikke har vært ut for reelle anbudskonkurranser. Grunnen er at kommunen ikke kan organisere seg bort fra selvkostkravene. På den andre siden er ikke retningslinjene for beregning av selvkost utformet med tanke på at kommunene opererer med egne aksjeselskaper. Kommunerevisjonen har valgt å ta opp problemstillingen med sentrale myndigheter og vil komme tilbake til dette når nærmere avklaring foreligger.
5. Miljøenheten belastet selvkostområdet med 3,4 mill kr i 2004. Belastningen er ikke tilstrekkelig dokumentert og vi stiller spørsmålet ved nivået tatt i betraktning at oppgaver og personell fra avfallsseksjonen er overført til Trondheim byteknikk i 2004. Kommunerevisjonen har fått oversendt et notat fra Miljøenheten som viser enhetens oppgaver inn mot avfallsområdet.

I oversikten fra enheten med typer oppgaver og navn på personell er det ikke gjort forsøk på å skille mellom gebyrberettigede oppgaver og oppgaver som skjøttes etter miljøforskriften. Det er ikke anslått hvor stor andel de ulike personene bruker på selvkostrelaterte oppgaver. Noen av de prosjektene som er nevnt som arbeidsoppgaver innen selvkostområdet er Ren by og Miljøstatus. Kommunerevisjonen vurderer at det ikke kan forsvares å dekke utgifter til disse innenfor avfallsgebyret. Gatefeiling i Ren by-prosjektet utføres av Trondheim bydrift. Tilsyn, overvåking og informasjon knyttet til prosjektet er ikke knyttet til selvkostområdet. Når det gjelder miljøstatus er heller ikke dette en oppgave som skal dekkes av selvkost, men en oppgave som ligger til miljøforskriften. Gebyret er også brukt til å dekke overtallighet.

6. Gebyrene er feilbelastet med kr 261.000 i pensjonsutgifter for 2004. Feilen er knyttet til beregning av indirekte kostnader. I beregningene har en lagt til grunn en samlet pensjonsutgiftene på 103 millioner kroner for kommunen som helhet. Selvkost er belastet med en liten andel på 0,3%. Dette er ikke en faktisk bokført utgift men en utgiftsforpliktelse som ligger frem i tid. Kommunerevisjonen mener dette ikke kan tas inn i kalkylen før utgiften foreligger.
7. Feil i utregning av fordelingsnøkler for indirekte kostnader. Effekten er at abonnentene er belastet med 2,64 millioner kroner i for mye indirekte kostnader i 2004. Feilen er knyttet til regnskap, lønn, innfordringer og revisjonstjenester. Samme type feil gjelder også for 2003 slik at abonnentene i sum er belastet med rundt 5 millioner kroner for mye i indirekte kostnader for disse to årene.
8. Åpningsbalansen er korrigert i forhold til innbetalt tilknytningsavgift. Kommunerevisjonen har beregnet effekten av korrigeringen til 106 millioner kroner i økt åpningsbalanse i 2003. For abonnentene er effekten av korrigeringen at innbetalt tilknytningsavgiften før 1999 nå er i ferd med å bli betalt 2 ganger, først som en del av investeringene på området og nå som fremtidige avskrivninger. Kommunerevisjonen mener dette er i strid med prinsippene for selvkost. Skal kommunen rette opp tidligere feilføringer må korrigeringen også komme abonnentene til gode ved at selvkostfondet får tilsvarende motjustering. Effektene for selvkostkalkylen i 2003 og 2004 har revisjonen beregnet til å utgjøre merbelastninger for abonnentene med rundt 6 millioner kroner årlig.
9. Kapitalkostnadene for 2003 og 2004 er avskrevet med 59 millioner kroner mer enn det

Trondheim kommune

retningslinjene for selvkost legger til grunn. Begrunnelsen for dette er at kommunens låneopptak knyttet til vann og avløp har en kortere nedbetalingstid enn de avskrivningsperiodene som retningslinjene for selvkostberegningene legger opp til. Kommunen valgte derfor en gradvis innfasing av de nye prinsippene. Dette ble gjort ved å gjøre et skille i 2001 og gradvis innføre "de riktige" avskrivningsperiodene. Fra og med 2006 er avskrivningsperiodene iht. regnskapsforskriften og retningslinjene. Administrasjonen har i en overgangsfase lagt til grunn en kortere avskrivningsperiode. Kommunerevisjonen mener dette er å ta finansieringshensyn. Feilperiodiseringen av kapitalkostnadene er et brudd på generasjonsprinsippet ved at dagens abonnenter betaler kapitalkostnader for morgendagens brukere. Til grunn for Kommunerevisjonens vurdering ligger også departementets forutsetning om at retningslinjene skulle anvendes fullt ut fra 1.1.2003.

10. Manglende dokumentasjon av selvkostkalkylen. Selve hovedtallene for selvkost er vist i budsjett og regnskap i henholdsvis forkalkyle og etterkalkyle men hva som ligger til grunn for disse tallene er ikke gjengitt i kalkylene. De bakenforliggende tallene er innarbeidet i interne arbeidsdokumenter eller som regneark i administrasjonen. Administrasjonen finner lett frem tallene for siste år, men dette er ikke like enkelt når tallene ligger tilbake i tid. Kommunerevisjonen påpeker at det er viktig at de bakenforliggende tallene i kalkylene dokumenteres årlig. Dette vil gi bedre historisk dokumentasjon for tallene og samtidig muliggjøre etterkontroller. Administrasjonen bør derfor sørge for bedre dokumentasjon.

Konklusjon

Kommunerevisjonens hovedkonklusjon er at kommunen legger opp til å følge de nye retningslinjene for selvkostberegningene, men flere avvik er avdekket i revisjonens gjennomgangen. Samlet har vi beregnet avvikene til å utgjøre en effekt på mellom 11-13% i for høye gebyrer for abonnentene i årene 2003 og 2004. Avviket er i hovedsak knyttet til hvordan kapitalkostnadene og indirekte fordelte kostnader er behandlet i selvkostkalkylen.

Trondheim kommune har over tid beregnet kapitalkostnader etter budsjetterte låneopptak og ikke etter faktiske investeringer på området. Over tid har dette gitt en relativt stor restbeholdning av ubrukte midler der deler av denne allerede er belastet abonnentene i form av kapitalavskrivninger. Dette er avskrivninger som ikke blir fange opp i måten Trondheim kommune har beregnet ny åpningsbalanse for selvkostområdet. Forholdet bidrar i seg selv til å komplisere beregningene av ny åpningsbalanse. Med bakgrunn i de feil som er påvist i åpningsbalansen anbefaler revisjon at åpningsbalansen for vann, avløp, renovasjon og feiing gjennomgås på nytt.

Det største enkeltavviket er knyttet til måten kommune behandler kapitalavskrivningene på. Kommunen har lagt til grunn en overgangsperiode med begrunnelse i at nedbetalingstiden for lånene er kortere enn de nye avskrivningstidene tilsier. Effekten er at anleggsmidlene er avskrevet med 59 millioner kroner i for mye kapitalkostnader i 2003 og 2004. Kostnaden er henførbar, men feilaktig periodisert med for store avskrivninger i disse to årene. For abonnentene medfører dette høyere gebyrer i dag mens morgendagens abonnenter får tilsvarende lavere gebyrer. Siden avviket utgjør såpass mye mener vi det er mest korrekt om dette justeres i forhold til selvkostfondene slik at dagens abonnenter får tilbake avviket i nær fremtid (løpet av en 3-5 år). Kommunerevisjonens vurdering bygger også på at Kommunal- og regionaldepartementet forutsatte at retningslinjene skulle anvendes fullt ut fra og med 1.1.2003.

1 Restbeholdningen ubrukte midler utgjør 183 millioner kroner per 31.12.2002. Hvor stor andel av disse midlene som allerede er avskrevet vet vi ikke. Dette er avhengig av hvor langt tilbake i tid disse midlene er oppstått som ubrukte midler.

Trondheim kommune

Kommunerevisjonen kan derfor ikke se at det er gitt noe rom for en overgangsfase slik administrasjon har lagt til grunn. Det anbefales at de påviste feilene korrigeres i selvkostkalkylene og at effektene overføres selvkostfondene der dette er naturlig.

For de direkte driftskostnadene er avvikene flere men av mindre karakter. De største avvikene er knyttet til feilklassifisering i regnskapet ved at utgifter er bokført som drift selv om disse har karakter av investeringer. I selvkostkalkylen medfører dette at utgiftene direkteføres på et år i stedet for at denne er gjenstand for kapitalavskrivninger over flere år. Dette medfører brudd på generasjonsprinsippet.

Innstilling

Saken oversendes Bystyret med følgende

INNSTILLING

1. Bystyret ser alvorlig på de avvik som avdekkes innenfor selvkostområdet, og ber Rådmannen følge opp de anmerkningene som fremkommer i revisjonsrapporten.
2. Bystyret ber Rådmannen sørge for en klarere dokumentasjon av henførbare utgifter som belaster selvkostområdet.
3. Bystyret ber videre Rådmannen sørge for at de gebyrer som er urettmessig innkrevet blir avsatt på fond innenfor selvkostområdet.
4. Bystyret ser positivt på at Rådmannen i sitt høringssvar i revisjonsrapporten signaliserer at det allerede er igangsatt arbeid med å utarbeide en ny åpningsbalanse pr. 31.12.2002.
5. Bystyret ber Rådmannen komme tilbake med en sak i løpet av våren 2007 om hvordan avvik som fremkommer i revisjonsrapporten er tenkt rettet opp.
6. Bystyret tar for øvrig revisjonsrapporten til orientering.

Kontrollkomiteens sekretariat, 30. mars 2006

Monica Grøtte
Leder

Torbjørn Rasmus Søltnæs
rådgiver

Vedlegg

Følger Trondheim kommune de nye retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester – Fullversjon (Trondheim Kommunerevisjon 2006)

Følger Trondheim kommune de nye retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester – Kortversjon (Trondheim Kommunerevisjon 2006)