



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

RAPPORT

FORVALTNINGSREVISJON

2019

Porsanger kommune

Feietjenesten

PORSANGER KOMMUNE

FORORD

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2017–2020*, vedtatt av kommunestyret i Porsanger kommune den 08.12.2016 sak 92/2016. Det framgår av planen at det skal gjøres følgende forvaltningsrevisjoner i perioden 2017-2020:

- Mobbing i grunnskolen
- Ressursbruk i teknisk sektor
- Tildeling sykehjemsplasser
- Og anskaffelser og innkjøpsrutiner

Kommunestyret behandlet saken om endring i plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 i sak 64/18 den 18. oktober 2018 og det ble gjort følgende vedtak:

«Kommunestyret vedtar endring i plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020, forvaltningsrevisjon innenfor anskaffelser og innkjøpsrutiner erstattes med en forvaltningsrevisjon innenfor feietjenesten med fokus på omfang på tjenesten, lovgrunnlaget sett opp mot selvkost.»

Forvaltningsrevisjonen ble gjennomført av en prosjektgruppe har bestående av forvaltningsrevisor Arnt Bjarne Aronsen som har vært prosjektleder og forvaltningsrevisor Marit Jørgensen Hauge som har vært prosjektmedarbeider. Rapporten er kvalitetssikret av Annette Gohn-Hellum.

Våre informanter i kommunen har vært Tom Jøran Olsen og Arne Johan Nystad.

Vi takker alle for et positivt samarbeid.

Alta, 9.juli 2019

Arnt Bjarne Aronsen
Prosjektleder/Forvaltningsrevisor

Viggo Johannessen
Oppdragsansvarlig

Aud Opgård
Revisjonssjef

INNHALDSFORTEGNELSE

0 SAMMENDRAG	1
0.1 FORMÅLET MED PROSJEKTET	1
0.2 REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER	1
0.3 ANBEFALINGER	1
1 INNLEDNING	2
1.1 PROSJEKTETS BAKGRUNN OG FORMÅL	2
1.1.1 Bakgrunn	2
1.1.2 Formål	3
1.2 PROBLEMSTILLINGER	3
1.3 REVISJONSKRITERIER	3
1.3.1 Kilder til kriterier	3
1.3.2 Utledning av kriterier	4
1.4 METODE	4
1.4.1 Datainnsamling	4
1.4.2 Avgrensing	4
1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet	5
2 ER KOMMUNENS BEREKNING AV SELVKOST FOR FEIING OG TILSYN AV FYRINGSANLEGG I SAMSVAR MED REGLER OG RETNINGSLINJER?	6
2.1 HAR KOMMUNEN UTARBEIDET FOR- OG ETTERKALKYLER FOR FEIETJENESTEN I SAMSVAR MED RETNINGSLINJENE FOR BEREKNING AV SELVKOST FOR KOMMUNALE TJENESTER?	6
2.1.1 Revisjonskriterier	6
2.1.2 Data	6
2.1.3 Vurderinger	7
2.1.4 Konklusjon	7
2.2 ER KOMMUNENS GRUNNLAG FOR BEREKNING OG INNKREVIING AV GEBYR FOR FEIETJENESTEN SAMSVAR MED HENFØRBARE KOSTNADER OG KORREKT ANTALL OBJEKTER?	8
2.2.1 Revisjonskriterier	8
2.2.2 Data	8
2.2.3 Vurderinger	8
2.2.4 Konklusjon	8
2.3 ER BEHANDLING AV OVER- OG UNDERSKUDD AV FEIETJENESTEN I SAMSVAR MED RETNINGSLINJENE FOR BEREKNING AV SELVKOST FOR FEIETJENESTEN	9
2.3.1 Revisjonskriterier	9
2.3.2 Data	9
2.3.3 Vurderinger	9
2.3.4 Konklusjon	9
3 KONKLUSJON	10
4 ANBEFALINGER	11
5 KILDER OG LITTERATUR	12
VEDLEGG 1: RÅDMANNENS KOMMENTARER	13
VEDLEGG 2: REVISJONSKRITERIER	14
VEDLEGG 3: METODE OG GJENNOMFØRING	17

FIGUROVERSIKT

Figur 1: Sammenheng mellom selvkostkalkyle, selvkostregnskap og etterkalkyle:..... 15

0 SAMMENDRAG

0.1 Formålet med prosjektet

Formålet med prosjektet er å foreta en undersøkelse om kommunens beregning av selvkost for feiing og tilsyn av fyringsanlegg er i samsvar med regler og retningslinjer.

På bakgrunn av dette vil kommunen få belyst ulike sider ved egen praksis og bli presentert for områder hvor det eventuelt er muligheter for forbedringer.

0.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Revisjonens undersøkelse viser at:

- Kommunen ikke har utarbeidet forkalkyler i samsvar med retningslinjene for 2014-2018.
- Det ikke er utarbeidet etterkalkyler i samsvar med retningslinjene for 2014-2016. Det er utarbeidet etterkalkyle i samsvar med retningslinjene for 2017-2018.
- Porsanger kommune ikke har dokumentert at kostnadene til drift, vedlikehold og kapital kan henføres til produksjon og levering av feietjenesten.
- Kommunens grunnlag for beregning og innkreving av gebyr for feietjenesten ikke har vært i samsvar med henførbare kostnader for perioden 2014-2018.
- Kommunen har økt gebyret for feietjenesten hvert år i perioden 2014-2018. På grunn av fravær av forkalkyle kan vi ikke uttale oss om behandlingen av underskudd har vært i samsvar med retningslinjene for beregning av selvkost.

Konklusjon:

Kommunens beregning av selvkost for feiing og tilsyn av fyringsanlegg er ikke i samsvar med regler og retningslinjer.

0.3 Anbefalinger

Revisjonen anbefaler kommunen å:

- utarbeide forkalkyler for feietjenesten.
- spesifisere grunnlaget for direkte og indirekte kostnader.
- utarbeide en etterkalkyle for 2014-2017 med den hensikt å avklare om kostnadsøkningen er gjort med bakgrunn i inndekning i tidligere års underskudd eller andre kostnadselementer.

1 INNLEDNING

1.1 Prosjektets bakgrunn og formål

1.1.1 Bakgrunn

Kommunestyret vedtok i desember 2016 følgende prioriteringer for gjennomføring av forvaltningsrevisjoner i perioden 2017-2020.

- Mobbing i grunnskolen
- Ressursbruk i teknisk sektor
- Tildeling sykehjemsplasser
- Og anskaffelser og innkjøpsrutiner

Videre var det en dialog mellom kommunestyret og kontrollutvalget i 2017 hvor det var ønskelig å få gjennomført en forvaltningsrevisjon for brann- og feiervesenet. I desember 2017 gjorde kommunestyret vedtak om å gå bort fra bestillingen for brann- og feiervesenet og ba rådmannen jobbe videre med å sikre en slik gjennomgang. Arbeidet ble videreført og det ble foretatt en ekstern gjennomgang av brannvesenet i løpet av 2018.

Høsten 2018 oppsto det en åpning for å få gjort endring i plan for forvaltningsrevisjon ut fra formålet å få gjennomført en undersøkelse angående feietjenesten. Kommunestyret behandlet saken om endring i plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 i sak 64/18 den 18. oktober 2018 og det ble gjort følgende vedtak:

«Kommunestyret vedtar endring i plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020, forvaltningsrevisjon innenfor anskaffelser og innkjøpsrutiner erstattes med en forvaltningsrevisjon innenfor feietjenesten med fokus på omfang på tjenesten, lovgrunnlaget sett opp mot selvkost.»

Kontrollutvalget behandlet kommunestyrets bestilling i møte den 10. desember 2018 og fattet følgende vedtak:

1. Forvaltningsrevisjonen av «Anskaffelser og innkjøpsrutiner» utgår i plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020.
2. Forvaltningsrevisjon innenfor området «Feietjenesten» tas inn i plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 og prioriteres som prosjekt nr. 2. Øvrige prosjekter forskyves tilsvarende.
3. Kontrollutvalget ber revisjonen utarbeide oppstartnotat for forvaltningsrevisjon innenfor «Feietjenesten i Porsanger kommune» med fokus på omfang av tjenesten, samt lovgrunnlaget sett opp mot selvkost. Notatet bes levert kontrollutvalget innen utgangen av februar 2019.

Saken var oppe til ny behandling i kontrollutvalget den 19. mars 2019 under sak 4/2019 og det ble fattet følgende vedtak:

Kontrollutvalget slutter seg i utgangspunktet til opplysningene i revisjonens notat av 11. desember 2018 og sekretariatets saksfremlegg. Med bakgrunn i opplysningene som fremkom i sak 1/19 vedtar kontrollutvalget likevel å utsette undersøkelse rundt den foreslåtte problemstillingen som lyder: «Drives feietjenesten i Porsanger i samsvar med regelverket? Det samme gjelder underproblemstillingen til denne, som spesifikt gjelder omfang av tjenesten.»

Kontrollutvalget vedtar i tråd med ovennevnte begrensninger oppstart av forvaltningsrevisjonsprosjekt «Feietjenesten i Porsanger kommune», nedskalert til følgende hovedproblemstilling for prosjektet:

Er kommunens beregning av selvkost for feiing og tilsyn av fyringsanlegg i samsvar med regler og retningslinjer?

Kontrollutvalget gir revisjonen fullmakt til å legge til eventuelle underproblemstillinger i tilknytning til den nevnte hovedproblemstillingen ved behov.”

1.1.2 Formål

Formålet med prosjektet er å foreta en undersøkelse om kommunens beregning av selvkost for feiing og tilsyn av fyringsanlegg er i samsvar med regler og retningslinjer.

På bakgrunn av dette vil kommunen få belyst ulike sider ved egen praksis og bli presentert for områder hvor det eventuelt er muligheter for forbedringer.

1.2 Problemstillinger

Undersøkelsen vil bli gjennomført på bakgrunn av en hovedproblemstilling vedtatt av kontrollutvalget den 19.mars 2019 (sak nr. 4/2019), og tre underproblemstillinger utarbeidet av revisjonen.

Hovedproblemstillingen er som følger:

1. Er kommunens beregning av selvkost for feiing og tilsyn av fyringsanlegg i samsvar med regler og retningslinjer?

Undersøkelsen vil ha følgende underproblemstillinger:

- a. Har kommunen utarbeidet for- og etterkalkyler for feietjenesten i samsvar med retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale tjenester?
- b. Er kommunens grunnlag for beregning og innkreving av gebyr for feietjenesten i samsvar med henførbare kostnader og korrekt antall objekter?
- c. Er behandling av over- og underskudd av selvkosttjenestene i samsvar med retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale tjenester?

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

1.3.1 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets oppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) av 14 juli 2002.
- Forskrift om brannforebygging.

- Veileder til forskrift om brannforebygging.
- Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen § 7-4.
- H 3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester

1.3.2 Utledning av kriterier

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor kan det utledes følgende revisjonskriterier:

Har kommunen utarbeidet for- og etterkalkyler for feietjenesten i samsvar med retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale tjenester?

- Porsanger kommune skal utarbeide forkalkyler for selvkost på feietjenesten
- Forkalkylen skal legges fram for kommunestyret i forbindelse med årlig rullering av økonomiplan.
- Forkalkylen skal inneholde overslag over kommunens antatte gebyrinntekter samt direkte og indirekte kostnader på feietjenesten for de nærmeste tre til fem år, slik at dette kan danne grunnlaget for kommunestyrets gebyrvedtak.
- Porsanger kommune skal utarbeide etterkalkyler for feiertjenesten og som skal legges fram for kommunestyret ved behandling av årsregnskapet.

Er kommunens grunnlag for beregning og innkreving av gebyr for feietjenesten i samsvar med henførbare kostnader og korrekt antall objekter?

- Porsanger kommunes direkte- og indirekte kostnader til drift, vedlikehold og kapital som kan henføres til produksjon og levering av feietjenesten skal legges til grunn for beregning av gebyr og kreves inn fra mottakerne av tjenesten

Er behandling av over- og underskudd av selvkosttjenestene i samsvar med retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale tjenester?

- Overskudd på feietjenesten skal avsettes til et bundet fond og benyttes til inndekning av eventuelle underskudd senere år.
- Underskudd skal dekkes inn gjennom økning av brukerbetalinger i den grad det ikke er dekning på bundet fond til dette formålet.
- Dersom underskudd skal dekkes inn gjennom økte brukerbetalinger skal det være gjort vedtak i kommunestyret om full kostnadsdekning.

1.4 Metode

1.4.1 Datainnsamling

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. Framgangsmåten i denne undersøkelsen har i hovedsak vært ved dokumentanalyse. Vi har også innhentet supplerende informasjon ved e-post.

1.4.2 Avgrensing

Kommunenes adgang til å kreve selvkost for kommunale tjenester er hjemlet i lov. Selvkost må ikke forveksles med egenbetaling. Det skal beregnes selvkost for følgende tjenester i tillegg til feietjenesten som er omhandlet i denne rapport: vann, avløp, renovasjon byggesaksbehandling og private reguleringsplaner med hjemmel i plan- og bygningsloven, kart og oppmåling etter matrikkelloven § 32.

Vi har foretatt sammenligninger og sett på utviklingen over en femårsperiode. Undersøkelsen har omfattet gebyr for feietjenesten for årene 2014- 2018.

1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom kriteriene for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Gyldighet er sikret ved å knytte datainnsamlingen opp mot revisjonskriteriene og ved at data er innhentet fra ulike kilder. Når det er samsvar mellom beskrivelser og data fra flere kilder styrker dette kvaliteten og gyldigheten i datamaterialet.

I denne undersøkelsen har vi foretatt gjennomgang av budsjetter, årsregnskaper, saksdokumenter og vedtak angående fastsettelse av gebyr for feietjenesten. Vi anser at dokumentanalyse er tilstrekkelig for denne type undersøkelse.

Med pålitelige data menes at data er mest mulig presise og nøyaktige. Dette er sikret ved å foreta gjennomgang av dokumenter som er utarbeidet med henblikk på fastsettelse av gebyret for feietjenesten.

2 ER KOMMUNENS BEREGNING AV SELVKOST FOR FEIING OG TILSYN AV FYRINGSANLEGG I SAMSVAR MED REGLER OG RETNINGSLINJER?

2.1 Har kommunen utarbeidet for- og etterkalkyler for feietjenesten i samsvar med retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale tjenester?

2.1.1 Revisjonskriterier

- Porsanger kommune skal utarbeide forkalkyler for selvkost på feietjenesten
- Forkalkylen skal legges fram for kommunestyret i forbindelse med årlig rullering av økonomiplan.
- Forkalkylen skal inneholde overslag over kommunens antatte gebyrinntekter samt direkte og indirekte kostnader på feietjenesten for de nærmeste tre til fem år, slik at dette kan danne grunnlaget for kommunestyrets gebyrvedtak.
- Porsanger kommune skal utarbeide etterkalkyler for feiertjenesten og som skal legges fram for kommunestyret ved behandling av årsregnskapet.

2.1.2 Data

Forkalkyle:

Revisjonen har mottatt informasjon fra regnskapsavdelingen om at det ikke er utarbeidet forkalkyle for feietjenesten for årene 2014-2017. Vi har ikke mottatt informasjon om forkalkyle for 2018.

Revisjonen har mottatt gebyrregulativet for 2014¹ og 2015² samt oversikt over gebyrer for 2018³ vedrørende fastsettelse av feieavgiften. Revisjonen har ikke mottatt overslag over kommunens antatte gebyrinntekter samt direkte og indirekte kostnader for de nærmeste tre til fem år som utgjorde grunnlaget for kommunestyrets gebyrvedtak.

Kommunestyret har gjennom årlige budsjettvedtak fastsatt størrelsen på gebyret for feietjenesten uten at det foreligger overslag over kommunens antatte gebyrinntekter samt direkte og indirekte kostnader for de nærmeste tre til fem år

Etterkalkyle:

Kommunen skal utarbeide etterkalkyle som skal forelegges kommunestyret som note⁴ ved behandling av regnskapet. I henhold til retningslinjene skal etterkalkylen vise resultatet av feietjenesten for de fem siste år.⁵ Etterkalkylen skal også vise fondsutviklingen over en tidsperiode på 5 år.

¹ Gebyrregulativ 2014.

² Gebyrregulativ 2015.

³ Ref. «Kommunale gebyrer 2018; pkt. 4.4 s.8» vedtatt i kommunestyret 03.05.2018.

⁴ Note nr. 17.1 Selvkosttjenester

⁵ H 3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester s. 42-43,

Porsanger kommune har utarbeidet etterkalkyler for 2014-2016 som viser de to siste års resultater av tjenesten og som er lagt ved regnskapene. Etterkalkylen mangler oversikt over resultat- og fondsutviklingen de fem siste år.

Kommunen har utarbeidet etterkalkyle som er lagt ved årsregnskapet for 2017-2018 som note. Noten inneholder oversikt over over-/underskudd ved feietjenesten for de de fem siste år. Den viser også fondsutviklingen over en tidsperiode på 5 år.

2.1.3 Vurderinger

Forkalkyle:

Revisjonens undersøkelse viser at det ikke er utarbeidet forkalkyle. Forkalkyle med overslag over kommunens antatte gebyrinntekter er følgelig heller ikke lagt frem for kommunestyret i forbindelse med rullering av økonomiplanen.

Etterkalkyle

Det er utarbeidet etterkalkyle i samsvar med retningslinjene for 2017-2018.

Det er ikke utarbeidet etterkalkyle i samsvar med retningslinjene for 2014-2016, det mangler informasjon over resultat- og fondsutviklingen for denne perioden.

2.1.4 Konklusjon

Revisjonens undersøkelse viser at:

- Kommunen ikke har utarbeidet forkalkyler i samsvar med retningslinjene for 2014-2018.
- Det ikke er utarbeidet etterkalkyler i samsvar med retningslinjene for 2014-2016. Det er utarbeidet etterkalkyle i samsvar med retningslinjene for 2017-2018.

2.2 Er kommunens grunnlag for beregning og innkreving av gebyr for feietjenesten samsvar med henførbare kostnader og korrekt antall objekter?

2.2.1 Revisjonskriterier

- Porsanger kommunes direkte- og indirekte kostnader til drift, vedlikehold og kapital som kan henføres til produksjon og levering av feietjenesten skal legges til grunn for beregning av gebyr og kreves inn fra mottakerne av tjenesten

2.2.2 Data

Direkte kostnader er de kostnader som kan tilordnes den aktuelle tjenesten. Indirekte kostnader vil være kostnader til aktiviteter som mer indirekte er koblet til tjenesten som brukeren skal betale for.⁶

I tilfeller hvor det hevdes at kommunens gebyrsatser ikke er fastsatt i henhold til selvkostprinsippet, vil innbyggerne kunne be kommunen dokumentere at selvkostprinsippet er ivaretatt. Det er kommunen som har bevisbyrden. For å kunne dokumentere at gebyrtjenesten holdes innenfor de rettslige rammer til økonomisk dekning, må det kunne dokumenteres hvordan selvkost er beregnet. For- og etterkalkylen må kunne henvise til det grunnlag og de poster gebyrgrunnlaget er bygget på.

Revisjonen har ikke mottatt forkalkyle som viser grunnlaget for beregning og innkreving av gebyr for feietjenesten. Etterkalkylen som går fram av note til regnskapet, har en oversikt over sum direkte og indirekte kostnader. Direkte og indirekte kostnader er imidlertid ikke nærmere forklart eller dokumentert.

2.2.3 Vurderinger

Ettersom det ikke er utarbeidet forkalkyler og direkte og indirekte kostnader ikke er nærmere spesifisert, er det ikke mulig å vurdere kommunens grunnlag for beregning av gebyr. Kommunens praksis er ikke i samsvar med retningslinjene.

2.2.4 Konklusjon

Det er revisjonens vurdering at:

- Porsanger kommune ikke har dokumentert at kostnadene til drift, vedlikehold og kapital kan henføres til produksjon og levering av feietjenesten.
- Kommunens grunnlag for beregning og innkreving av gebyr for feietjenesten ikke har vært i samsvar med henførbare kostnader for perioden 2014-2018.

⁶ H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester s. 12 og 13.

2.3 Er behandling av over- og underskudd av feietjenesten i samsvar med retningslinjene for beregning av selvkost for feietjenesten

2.3.1 Revisjonskriterier

- Overskudd på feietjenesten skal avsettes til et bundet fond og benyttes til inndekning av eventuelle underskudd senere år.
- Underskudd skal dekkes inn gjennom økning av brukerbetalinger i den grad det ikke er dekning på bundet fond til dette formålet.
- Dersom underskudd skal dekkes inn gjennom økte brukerbetalinger skal det være gjort vedtak i kommunestyret om full kostnadsdekning.

2.3.2 Data

Det har vært underskudd på feietjenesten i alle år fra 2014 til og med 2017. Det er av den grunn ikke bokført fondsavsetninger på feietjenesten i kommuneregnskapet for perioden 2014-2017. Resultatet for 2018 er på kr 98 986⁷ som er avsatt til fond.

Gebyret for feietjenesten var kr 779 i 2014 og det har vært foretatt en jevn økning hvert år. Gebyret ble fastsatt til kr 1097,50 pr. pipe for feiing i 2018 tilsvarende en økning på 40 % i perioden.

Det ble gjort vedtak om full kostnadsdekning gjennom forskrift om feiing gjeldende fra og med 1/7 2017.⁸

Som det går fram av kapittel 2.1 har kommunen ikke utarbeidet forkalkyle for feietjenesten.

2.3.3 Vurderinger

På grunn av underskudd i feietjenesten i perioden 2014-2017 har kommunen ikke hatt dekning på bundet fond for å finansiere tidligere års underdekning. Ved at kommunen ikke har synliggjort økningen gjennom forkalkyle, kan vi ikke uttale oss om gebyrøkningen skyldes tidligere års underdekning eller om det er andre kostnadselementer som ligger til grunn for økningen.

Gjennom vedtak om full kostnadsdekning har kommunen hatt anledning til å foreta inndekning av underskudd ved økning i gebyret fra det tidspunkt forskrift om feiing trådte i kraft, i praksis vil det si fra og med budsjettåret 2018. Det er vår vurdering at tidligere kostnadsøkning for å dekke inn tidligere års underskudd har vært uten gyldig grunnlag.

2.3.4 Konklusjon

Kommunen har økt gebyret for feietjenesten hvert år i perioden 2014-2018. På grunn av fravær av forkalkyle kan vi ikke uttale oss om behandlingen av underskudd har vært i samsvar med retningslinjene for beregning av selvkost.

⁷ Note nr. 17.1 selvkosttjenester til regnskapet for 2018.

⁸ Forskrift om feiing og tilsyn Porsanger kommune.

3 KONKLUSJON

Kommunens beregning av selvkost for feiing og tilsyn av fyringsanlegg er ikke i samsvar med regler og retningslinjer.

4 ANBEFALINGER

Revisjonen anbefaler kommunen å:

- utarbeide forkalkyler for feietjenesten.
- spesifisere grunnlaget for direkte og indirekte kostnader.
- utarbeide en etterkalkyle for 2014-2017 med den hensikt å avklare om kostnadsøkningen er gjort med bakgrunn i inndekning i tidligere års underskudd eller andre kostnadselementer.

5 KILDER OG LITTERATUR

Lover og forskrifter:

- Lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven).
- Forskrift 17. desember 2015 nr. 1710 om brannforbygging.
- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner mv.

Retningslinjer og veiledere:

- H 3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester.
- Veiledning til forskrift om brannforebygging.

Regnskapsstandarder:

- Kommunal regnskapsstandard nr. 6 Noter og årsberetning

Kommunale saksdokumenter og vedtak:

- Årsregnskaper m/noter 2014-2018.
- Gebyrregulativ 2014 og 2015.
- Kommunale gebyrer 2018.
- Årsbudsjett 2015-2018.
- Økonomiplaner 2015-2021.
- Forskrift om feiing og tilsyn 2015.

VEDLEGG 1: RÅDMANNENS KOMMENTARER



Porsanger kommune
Porsáŋggu giella
Porsangin komuuni

Kommunalteknikk og beredskap

VEST-FINNMARK KOMMUNEREVISJON IKS
OARJE-FINNMARKKU SUOHKANREVISUVDNA
SGO
Løkkeveien 2
9510 ALTA

Vår ref
2019/846-13/M88

Deres ref:

Saksbehandler
Tom Jøran Olsen
78460000 - 91186961
tom.olsen@porsanger.kommune.no

Dato
25.06.2019

Svar- Høring forvaltningsrevisjon feiertjenesten Porsanger kommune

Viser til mottatt høringsnotat vedrørende forvaltningsrevisjonen for feiertjenesten.

I forbindelse med gjennomgang og opprydding av selvkostområdet ble det i november 2017 inngått avtale med Envidant Momentum for beregning av selvkost i Porsanger kommune.

Etter avtaleinngåelse har det blitt utarbeidet etterkalkyle for årene 2017 og 2018, samt forkalkyle for 2019 av Envidant momentum. Fremover vil også disse beregne for- og etterkalkyler for Porsanger kommune.

For nærmere dokumentasjon av hvordan det beregnes henvises det til kommunens selvkostmodell – Momentum selvkost kommune. Her fremgår det blant annet hvilke interne tjenester som belastes kommunens feiekalkyle indirekte.
www.envidan.no/selvkost/kommune

I tråd med kommunens selvkostmodell gikk gebyrområdet feiing med et overskudd på kr 98.986,- i 2018. Overskuddet har blitt avsatt på bundet driftsfond. Dette baserer seg på regnskapstall for 2018.

I forbindelse med oversendelse av dokumentasjon for revisjonen har vi oversendt etterkalkylen for årene 2014-2018. Vi tillater oss å legge med disse på nytt.

Vedrørende deres anbefalinger til Porsanger kommune vil vi følge opp deres anbefalinger, og vi vil:

- Fremover utarbeide forkalkyle.
- Benytte Momentum selvkost kommune for beregning og spesifisering av direkte og indirekte kostnader.
- Oversende årsregnskapet for årene 2014-2017 til Envidant Momentum for å på nytt utarbeide etterkalkyle for de ovennevnte årene.

Med hilsen
PORSANGER KOMMUNE

Tom Jøran Olsen
Leder kommunalteknikk og beredskap

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevet signatur.

Kopi til:
Bente Larssen

Postboks 400, Rådhuset

9712 LAKSELV

VEDLEGG 2: REVISJONSKRITERIER

Lovgrunnlaget

Hjemmelsgrunnlaget for feiing ligger i lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets oppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) med tilhørende forskrift om brannforebygging. I § 17 er det et krav om at «røykkanaler i fyringsanlegg» blir feiet ved behov. Forskriften skal bidra til å redusere sannsynligheten for brann og begrense konsekvensene av en uønsket hendelse.

Omfang

Den nye forskriften har ikke noe krav til frekvens. Behovet for feiing skal vurderes for hvert enkelt fyringsanlegg og det er opp til den enkelte kommune å fastsette kriterier for hyppighet. I forskriften § 17 heter det at «kommunen skal sørge for at røykkanaler til fyringsanlegg blir feiet ved behov. Feiingen skal utføres på en faglig tilfredsstillende måte som medfører minst mulig ulempe for eiere og brukere».

Med henvisning til forskriften skal det også føres tilsyn med fyringsanlegg. Det er kommunen som har ansvar for at det blir ført tilsyn med fyringsanlegg som brukes til oppvarming av byggverk.

Beregning av selvkost på området

Kommunal- og regionaldepartementet har fastsatt retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-3/14). I departementets retningslinjer heter det at selvkost er «den merkostnad kommunen påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste.»

De rettslige rammer for brukerbetaling i kommuner inkluderer regler om avgifter, gebyrer og egenbetaling for konkrete kommunale tjenester. Utgangspunktet for all forvaltningsvirksomhet er at ingen borger kan pålegges å yte noe til fellesskapet uten at dette er hjemlet i lov (legalitetsprinsippet). Adgangen til å kreve brukerbetaling er hjemlet i de ulike særlovene med tilhørende forskrifter knyttet til de respektive tjenestene. I mange tilfeller vil kommunen være forvalter/eier av varer eller tjenester som borgerne er forpliktet til å benytte seg av. I slike tilfeller kreves lovhjemmel for å kreve betaling fra brukerne. Dette utelukker imidlertid ikke at ytelsen kan bero på en avtale eller gis ved frivillig disposisjon.⁹

Hjemmelen for selvkost på feietjenesten ligger i brann- og eksplosjonsvernloven § 28. Brukerbetaling kan maksimalt dekke selvkost, men det er ikke pålagt full kostnadsdekning.

Selvkostområdet reguleres også av det såkalte generasjonsprinsippet, som er presisert i forarbeidene til kommuneloven,¹⁰ og som betyr at de som benytter seg av et tilbud også skal betale for det. *Generasjonsprinsippet* innebærer at inntektene og utgiftene som vedrører betalingstjenestene skal balansere innenfor en avgrenset tidsperiode. Formålet er å sikre at kostnadene skal dekkes av de som har nytte av tjenestene og ikke av andre heller ikke brukerne av samme type tjenester i tidligere eller etterfølgende generasjoner. Området reguleres også av at kommunen skal kunne få tilbake de utlegg den opprinnelig hadde ved anskaffelsen, samt bli kompensert for den kapitalen som har blitt bundet opp ved anskaffelsen.

⁹ H 3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, kap.2.1, s.7.

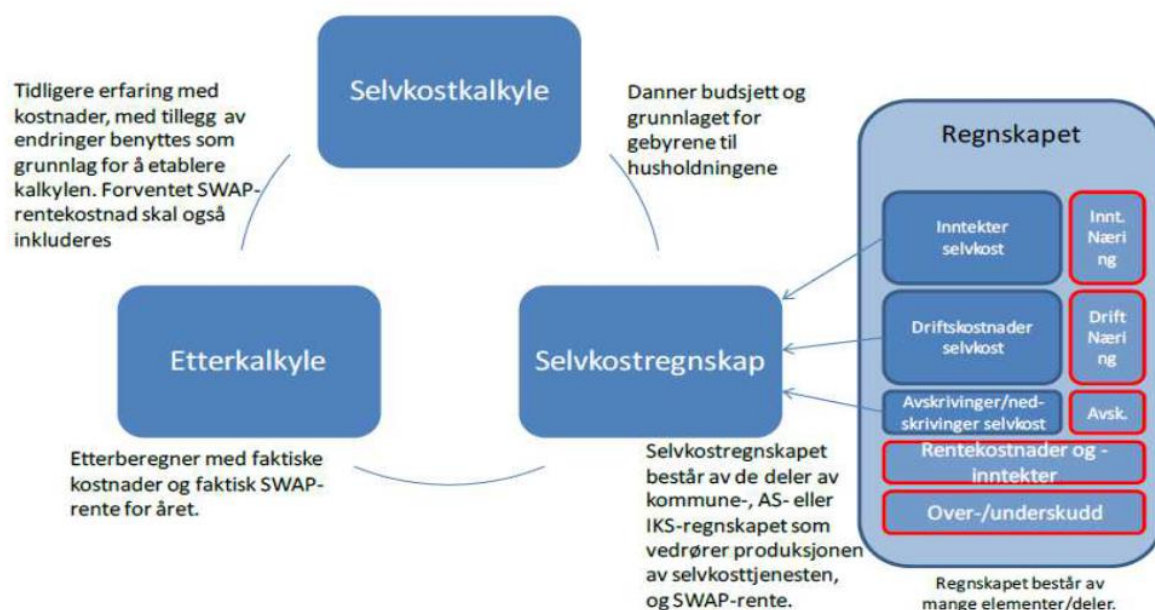
¹⁰ Ot.prp.nr.43 (1999-2000) kap. 4.

Innenfor de områder der selvkost er satt som den rettslige rammen for brukerbetaling, må kommunen utarbeide en selvkostkalkyle (for- og etterkalkyle) av kostnadene innenfor de aktuelle tjenesteområdene. Dette må gjøres for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost.

Forkalkylen skal foreligge før kommunen fatter vedtak vedrørende gebyr for selvkosttjenestene. Forkalkylen skal fortrinnsvis utarbeides i sammenheng med kommunens rullerende økonomiplan. Videre skal det også foreligge et overslag over hvilke beløp gebyrene antas å innbringe. Kommunen skal videre legge fram en etterkalkyle av de reelle kostnadene for å kontrollere at inntektene tilsvarer selvkost.¹¹ Slik etterkalkyle skal settes opp etter hvert regnskapsår. Det ansees for å være god kommunal regnskapsskikk å opplyse om resultatet av gebyrfinansierte tjenester i note til kommunens årsregnskap.¹²

Prosessen rundt selvkostkalkyle, selvkostregnskap og etterkalkyle kan beskrives som et årshjul som vist i figuren nedenfor. Selvkostkalkylen danner grunnlaget for budsjett og selvkostgebyret til husholdningene. Etterkalkylen skal vise inntekter, kostnader og justeringer av selvkostfondet. I tillegg skal etterkalkylen inneholde etterberegninger av de faktiske kostnadene samt inkludere swap-rente.

Figur 1: Sammenheng mellom selvkostkalkyle, selvkostregnskap og etterkalkyle:



Retningslinjene bygger på følgende hovedprinsipper:

- Selvkost er den totale kostnadsøkningen som en kommune har ved å produsere tjenesten.
- Kommunen skal kunne få tilbake de utlegg den opprinnelig hadde ved anskaffelsen, samt bli kompensert for den kapitalen som har blitt bundet opp ved anskaffelsen.
- En generasjon brukere skal ikke subsidiere eller bli subsidiert av neste generasjon.
- Selvkost skal være uavhengig av hvordan anskaffelsene faktisk har blitt finansiert.

¹¹ H 3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, kap.9; s.36.

¹² Kommunal regnskapsstandard (GKRS) nr.6.

Retningslinjene for beregning av selvkost redegjør i detalj for selvkostprinsippet og hvilke merkostnader kommunen kan anse som påført ved å produsere bestemte kommunale betalingstjenester. Nevnte merkostnader som i henhold til retningslinjene kan tas inn i selvkostregnskapet omtales også som henførbare kostnader. Henførbare kostnader defineres i retningslinjene som kostnader til aktiviteter som mer indirekte kan kobles til kjerneproduktet eller kjerneaktiviteten som brukeren skal betale for. Alle henførbare kostnader knyttet til kjerneprodukt, tilleggsytelser og støttefunksjoner skal tas med i selvkostregnskapet.

Det er en stor utfordring å treffe så nøyaktig med forkalkylen på selvkostområdene/ betalingstjenestene at gebyrinntektene tilsvarer faktisk påløpte kostnader hvert år. I dette ligger det at det enkelte år vil være overskudd og andre år underskudd på selvkostdriften. I henhold til generasjonsprinsippet forutsetter retningslinjene at inntektene over tre til fem år skal tilsvare kostnadene for årene samlet. Differansen utjevnes gjennom et bundet selvkostfond som tilføres eventuelt overskudd fra selvkostregnskapet og som brukes til dekning av senere års underskudd. Eventuelt akkumulert overskudd må tilbakeføres enten ved at gebyrene holdes uendret eller reduseres for påfølgende år, eller ved tilbakebetaling til brukerne.

Eventuelt akkumulert underskudd kan bare fremføres mot fremtidige overskudd dersom gebyrområdet har hjemmel i lov eller vedtak i kommunestyret om full kostnadsdekning.¹³

Underskudd fra selvkostregnskapet som ikke kan dekkes ved bruk av selvkostfond skal framkomme som en del av kommunens regnskapsmessige merforbruk dersom kommunen i regnskapsåret ikke har andre tilstrekkelige merinntekter. Underskuddet i selvkostregnskapet framføres til senere år i den forstand at gebyrene kan økes påfølgende år.

¹³ Brev av 8.mai 2008 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

VEDLEGG 3: METODE OG GJENNOMFØRING

Generelt om forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av kommunens/fylkeskommunens økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger. Herunder om:

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) regelverket etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/ eller om resultatene for virksomheten er nådd.

Formålet med forvaltningsrevisjon er å bidra til:

- økt produktivitet, effektivitet og måloppnåelse
- at kommunal virksomhet drives i samsvar med regelverket
- å skaffe fram informasjon som gir grunnlag for kommunestyrets/fylkestingets tilsyn med forvaltningen

Det er kontrollutvalget i den enkelte kommune/fylkeskommune som skal påse at kommunens/fylkeskommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, som skal vedtas av kommunestyret/fylkestinget.

Det er kommunens/fylkeskommunens revisor som gjennomfører selve forvaltningsrevisjonen. Utførelsen skal skje i tråd med god kommunal revisjonsskikk, herunder RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon (vedtatt av styret i Norges kommunerevisorforbund).

Sluttproduktet i hver forvaltningsrevisjon er en rapport som oversendes til behandling i kommunens/fylkeskommunens kontrollutvalg. Kontrollutvalget rapporterer videre til kommunestyret/fylkestinget om de gjennomførte prosjektene.

Bestilling fra kontrollutvalget

Revisor må gjennomføre forvaltningsrevisjonen i samsvar med kontrollutvalgets bestilling.¹⁴

Kontrollutvalget vedtok i møte den 19.mars 2019 oppstart av forvaltningsrevisjonen «Feietjenesten i Porsanger kommune» i sak 4/2019. Problemstillingen som ble vedtatt var følgende:

«Er kommunens beregning av selvkost for feiing og tilsyn av fyringsanlegg i samsvar med

¹⁴ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 10.

regler og retningslinjer.»

Oppstart

Revisor skal sende oppstartbrev til administrasjonssjefen så tidlig som mulig i prosjektet.¹⁵

Oppstartbrev ble utarbeidet av forvaltningsrevisor Arnt-Bjarne Aronsen og oversendt rådmannen den 10.april då. Revisjonen mottok rådmannens svar den 11.april og leder kommunal teknikk Tom Jøran Olsen ble utpekt til kommunens kontaktperson ved utarbeidelse av denne forvaltningsrevisjonen.

Datainnsamling

Revisor må innhente data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingen(e) i undersøkelsen. Eksempler på metoder som kan benyttes er intervju, spørreskjema, observasjon, dokumentanalyse, statistiske analyser, regnskapsanalyse og systemanalyse.¹⁶ I den grad det er tjenlig, bør det benyttes flere metoder for innsamling av data (data- og metodetriangulering).

Nedenfor redegjør vi nærmere for de metoder for innsamling av data som er benyttet i denne undersøkelsen.

Problemstilling:

«Er kommunens beregning av selvkost for feiing og tilsyn av fyringsanlegg i samsvar med regler og retningslinjer.»

Gyldighet og pålitelighet

I valg av metode må revisor sikre dataens relevans (gyldighet/validitet) i forhold til problemstillingen(e).¹⁷ Datainnsamlingen må gjennomføres på en måte som sikrer dataens pålitelighet (reliabilitet).

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom kriteriene for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Gyldighet vil bli sikret ved å knytte datainnsamlingen opp mot revisjonskriteriene og ved at vil hente inn data fra ulike kilder. Når det er samsvar mellom beskrivelser og data fra flere kilder styrker dette kvaliteten og gyldigheten i datamaterialet.

Med pålitelige data menes at data er mest mulig presise og nøyaktige. Dette er sikret ved å foreta gjennomgang av dokumenter som er utarbeidet med henblikk på fastsettelse av gebyret for feietjenesten.

¹⁵ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 13.

¹⁶ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 26.

¹⁷ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 27.

Verifisering

Data som er innsamlet ved hjelp av intervju skal som hovedregel verifiseres.¹⁸ All data i denne rapport er samlet inn ved dokumentanalyse. Rådmannen har fått tilsendt denne rapport som høringsutkast til gjennomgang, vi har derav ansett en verifiseringsrunde som unødvendig.

Intern kvalitetssikring

Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres.¹⁹ Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre må det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Forvaltningsrevisor Arnt-Bjarne Aronsen har vært prosjektleder i prosjektet og forvaltningsrevisor Marit Jørgensen Hauge har vært prosjektmedarbeider. Forvaltningsrevisor Viggo Johannessen har vært oppdragsansvarlig revisor. Rapporten har vært kvalitetssikret av Annette Gohn-Hellum.

Høring

Administrasjonssjefen skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten.²⁰ Høringssvaret skal vedlegges rapporten som går til behandling i kontrollutvalget.

Rapporten ble sendt på høring til rådmannen fredag den 7. juni 2019 med frist for uttalelse 14.juni. I henhold til henvendelse fra rådmannen ble det innrømmet utvidet frist for oversendelse av høringsuttalelse til 26. juni.

Leder kommunalteknikk og beredskap, Tom Jøran Olsen har på vegne av rådmannen den 28. juni oversendt kommunens høringsuttalelse. Høringsuttalelsen er i sin helhet gjengitt i rapportens vedlegg 1. Med bakgrunn i merknader fremkommet i rådmannens uttalelse er det foretatt korreksjoner i denne rapport. Vi vil dog bemerke at endringene ikke har ført til endrede konklusjoner.

¹⁸ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 29.

¹⁹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 45.

²⁰ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 16.

