



# FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Holtålen kommunes kontrollutvalg i perioden april 2024 til september 2024.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no).

Orkanger, 20.09.2024

Navn

Arve Gausen

Navn

Sunniva Tusvik Sæter

# SAMMENDRAG

Forvaltningsrevisjonen omhandler hvordan kommunen har praktisert regelverket for selvkost og anskaffelser innen vann og avløpstjenesten.

Følgende problemstillinger er besvart i forvaltningsrevisjonen.

- **Er beregningen av selvkost for vann og avløp i henhold til gitte føringer?**

Revisor konkluderer med at selvkostberegningen innen vann og avløp stort sett er utført i samsvar med gjeldende krav til selvkost. Det er noen mindre mangler knyttet til dokumentasjonen av utgiftene som fordeles til vann og avløp, som viser at utgiftene er riktig fordelt og tilfredsstillende. Det foreligger ingen informasjon fra kommunen om endringer innen tjenestene for vann og avløp som kan medføre endringer. Det er videre anledning til å utgiftsføre indirekte kapitalkostnader og tomteknader i selvkostberegningen for vann og avløp, noe som ikke er benyttet i kommunens selvkostberegning i dag. Det mangler også en spesifisering av renter til selvkostfondet i 2020 og 2021, noe det er krav til i selvkostregelverket.

- **I hvilken grad følges føringer til konkurranse og etterprøvnbarhet av konkurranse i vann- og avløpstjenestens anskaffelser?**

Revisor konkluderer med at reglene om krav til konkurranse i kommunens anskaffelser er i hovedsak fulgt. Sju av anskaffelsene er dokumentert i samsvar med kravene i regelverket. Imidlertid er tre av anskaffelsene ikke gjennomført i samsvar med regelverkets krav, og kommunens begrunnelser for unntak fra konkurransekravene mangler. Disse unntakene er heller ikke tilstrekkelig begrunnet med henvisning til anskaffelsesregelverkets unntaksbestemmelser. Videre er det mangler i fire av anskaffelsene knyttet til journalføring og arkivering av anskaffelsesdokumenter i kommunen.

## **Revisor anbefaler kommunedirektøren følgende:**

- Å gjennomgå dokumentasjon i selvkostregnskapet for vann og avløp for å sikre at denne er oppdatert
- Å sikre at anskaffelsesdokumenter utarbeides og arkiveres

# INNHALDSFORTEGNELSE

Forord .....	2
Sammendrag.....	3
Innholdsfortegnelse .....	4
1 Innledning.....	6
1.1 Bestilling .....	6
1.2 Problemstillinger.....	6
1.3 Metode .....	6
1.4 Uttalelsene om rapport .....	7
1.5 Om temaet .....	8
1.5.1 Selvkost .....	8
1.5.2 Anskaffelser .....	8
1.5.3 Administrativ organisering.....	9
2 Selvkost vann og avløp.....	10
2.1 Problemstilling .....	10
2.2 Revisjonskriterier.....	10
2.3 Innhentet informasjon .....	10
2.4 Vurdering.....	17
3 Anskaffelser vann og avløp .....	19
3.1 Problemstilling .....	19
3.2 Revisjonskriterier.....	19
3.3 Innhentet informasjon .....	19
3.3.1 Kommunens system for anskaffelser (beskrivende) .....	20
3.3.2 Anskaffelse fra Autoplan AS .....	20
3.3.3 Anskaffelse fra Biovac .....	21
3.3.4 Anskaffelse fra Entelios AS.....	22
3.3.5 Anskaffelse fra Heidenreich AS.....	23
3.3.6 Anskaffelse fra Ivar Evenås Transport .....	23
3.3.7 Anskaffelse fra M Bjørgum Maskinstasjon AS og Ole Peder Bakken .....	24
3.3.8 Anskaffelse fra Paul Jørgensen AS.....	25
3.3.9 Anskaffelse fra Ahlsell Norge AS .....	26
3.3.10 Anskaffelse fra Hammer Tilhengersenter AS .....	26
3.4 Samlet vurdering av gjennomgåtte anskaffelser .....	27
4 Konklusjoner og anbefalinger .....	28
4.1 Konklusjon.....	28
4.1.1 Er beregningen av selvkost for vann og avløp i henhold til gitte føringer? .....	28
4.1.2 I hvilken grad følges føringer til konkurranse og etterprøvsbarhet av konkurranse i vann- og avløpstjenestens anskaffelser?.....	28
4.2 Anbefalinger .....	28

Kilder .....	29
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier .....	30
Vedlegg 2 – Uttalelse .....	35

### **Tabelloversikt**

Tabell 1. Anleggsregisteret for avløp frem til 2023 .....	14
Tabell 2. Anleggsregisteret for vann frem til 2023 .....	14
Tabell 3. Fremtidige investeringer .....	14
Tabell 4. Planlagte gebyrsatser 2024-2028 .....	15
Tabell 5. Årsgebyr for 2023 i Holtålen, landet og like kommuner .....	15
Tabell 6. Fondsutvikling 2019-2023 for vann og avløp (tall i tusen) .....	16

### **Figuroversikt**

Figur 1 Administrativ organisering i Holtålen kommune .....	9
---	---

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Holtålen kommune bestilte den 8.2.2024, sak 1, en forvaltningsrevisjon av selvkostberegning og offentlige anskaffelser innen vann- og avløpsområdet. Revisor utarbeidet en prosjektplan til kontrollutvalgets møte den 8.5.2023 i sak 9/24. Kontrollutvalget sluttet seg til prosjektplanens innretning og dermed forslaget til vedtak.

## 1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

1. Er beregningen av selvkost for vann og avløp i henhold til gitte føringer?
2. I hvilken grad følges føringer til konkurranse og etterprøvbarhet av konkurranse i vann- og avløpstjenestens anskaffelser?

## 1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001<sup>1</sup>. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Holtålen kommune, jf. kommuneloven § 24-4<sup>2</sup> og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3<sup>3</sup>.

Vi har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet.

### Intervju

Det er gjennomført oppstartsmøte og intervjuer med fire personer, fordelt på tre ulike møter. Følgende er intervjuet: kommunedirektør, økonomisjef, enhetsleder kommunalteknikk og kommunens kontaktperson for selvkost fra Momentum Visma. Intervjuene ble gjennomført ved hjelp av en forberedt guide, og referatene ble bekreftet av de som ble intervjuet. Intervjuene ble gjennomført ved videomøte. De intervjuede ble valgt på grunnlag av deres ansvar for tjenestene knyttet til undersøkelsesområdet.

Vi har gjennomført e-postkommunikasjon med de intervjuede for å samle ytterligere informasjon om undersøkelsesområdet for forvaltningsrevisjonen. Under vårt arbeid har vi også hatt e-postkommunikasjon med innkjøpskoordinatoren fra innkjøpsavdelingen i

---

<sup>1</sup> «RSK 001».

<sup>2</sup> Kommuneloven, *Lov om kommuner og fylkeskommuner*.

<sup>3</sup> *Forskrift om kontrollutvalg og revisjon*.

Værnesregionen (VarINN). Holtålen kommune deltar i innkjøpssamarbeidet VarINN. Hensikten med denne kommunikasjonen var å innhente dokumentasjon knyttet til noen av kommunens anskaffelser.

### **Dokumentgjennomgang**

Vi har gjennomgått kommunens beregning og etterkalkyle av selvkost for 2023, utarbeidet av kommunens leverandør av selvkostberegningsverktøy fra Momentum Visma. Det er innhentet informasjon fra 2019 til 2023 knyttet til fondsavsetningen for vann og avløp, dette for å se om disse beregnes i samsvar med krav.

Dokumentgjennomgangen inkluderer i tillegg innhenting av dokumentasjon knyttet til 10 utvalgte anskaffelser gjennomført i perioden fra 2021 til 2023 knyttet til dagens praksis og gjeldende regelverk for perioden. Videre har det vært en gjennomgang av kommunens innkjøps-, delegerings- og økonomireglement. Metoden er valgt for å få kjennskap til nåværende anskaffelsespraksis i kommunen. Videre er det synliggjort tall fra KOSTRA for å sammenligne kommunens nivå på vann- og avløpsgebyrer med andre kommuner.

### **Vurdering av metode**

Et annet utvalg av anskaffelser eller dokumentasjon fra tidligere perioder kunne ha gitt ytterligere eller annen informasjon til forvaltningsrevisjonen. Revisoren vurderer at de innsamlede dataene er tilstrekkelige og relevante for å besvare problemstillingene knyttet til revisjonskriteriene og kommunens praksis i dag. Bruken av ulike metoder for datainnsamling har vært hensiktsmessig for å belyse data fra flere perspektiver.

Vi har benyttet tilsvarende metodikk i tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner i Heim (2021) og Snåsa (2022) kommune knyttet til selvkost. Videre i Osen (2021) og Meråker (2020) kommune knyttet til anskaffelser. Listen er ikke uttømmende og flere forvaltningsrevisjoner innen samme tema kan hentes ut på Revisjon Midt-Norge SA sin hjemmeside<sup>4</sup>.

## **1.4 Uttalelsene om rapport**

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for høring den 30.08.2024. Kommunaldirektøren ga en tilbakemelding på rapporten den 16.09.2024. Tilbakemelding er lagt ved i rapportens vedlegg 2. Kommunedirektørens uttalelse har ikke medført endringer i rapporten.

---

<sup>4</sup> [Prosjekter - Revisjon Midt-Norge \(revisjonmidtnorge.no\)](https://www.revisjonmidtnorge.no)

## 1.5 Om temaet

### 1.5.1 Selvkost

Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg<sup>5</sup> gir kommunen myndighet til å innkreve vann- og avløpsgebyrer. Gebyrene skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren. Kommunestyret fastsetter årlige gebyr for vann og avløp med føringer fra egen forskrift. Kommunens hjemler følger av forurensningsforskriften<sup>6</sup> kapittel 16. Kommunen kan kreve full eller delvis dekning av sine kostnader til anlegg, drift og vedlikehold av avløpsanlegg, jamfør forurensningsloven § 25<sup>7</sup>. Innkrevingen av avgifter skal være i samsvar med lov om kommunale vass- og kloakkavgifter. Kravene til selvkost er regulert i kommunelovens § 15-1. Der vises det til at gebyrer ikke skal være større enn kostnadene ved å yte tjenesten, for tjenester som er underlagt kravet til selvkost. Forskrift om beregning av samlet selvkost<sup>8</sup> med tilhørende veileder for kommunale gebyrer redegjør nærmere for kravene til kommunens beregning av samlet selvkost.

### 1.5.2 Anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser<sup>9</sup>, § 2, kommer til anvendelse når kommuner inngår bygge- og anleggskontrakter, med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. merverdiavgift. Anskaffelsesregelverket er basert på visse grunnleggende prinsipper som er nedfelt i lovens § 4. Bestemmelsen fastsetter at offentlige oppdragsgivere skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. Disse legger føringer på hvordan kommunene skal gjennomføre sine anskaffelser.

Regelverket om offentlige anskaffelser er til revidering i 2024. Forslag til endringer omfatter forenklinger under EØS-terskelverdi, hvor oppdragsgiver er foreslått en større frihet og fleksibilitet i sine anskaffelser.

---

<sup>5</sup> Vass- og avløpsanleggslova, *Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg*.

<sup>6</sup> Forurensningsforskriften, *Forskrift om begrensning av forurensning*.

<sup>7</sup> Forurensningsloven, *Lov om vern mot forurensninger og om avfall*.

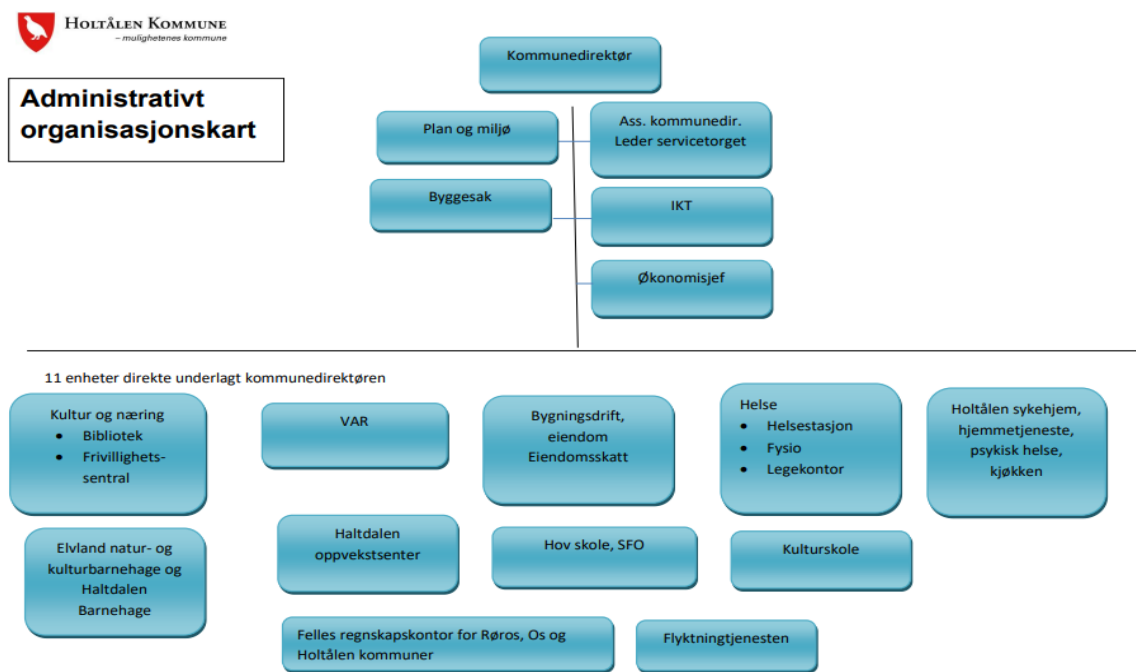
<sup>8</sup> Selvkostforskriften, *Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer*.

<sup>9</sup> Anskaffelsesloven, *Lov om offentlige anskaffelser*.



### 1.5.3 Administrativ organisering

Holtålen kommune har en to-nivåorganisering med kommunedirektør og stab samt underliggende enheter. Kommunens administrative organisering er vist i figuren under.



Kilde: Holtålen kommunes hjemmeside

**Figur 1 Administrativ organisering i Holtålen kommune**

Det er en egen enhet i kommunen, VAR, hvor vann- og avløpstjenester hører til. I årsmelding 2023 beskrives VAR enheten som RO 11 – kommunalteknikk. Formålet med RO 11 er i hovedsak å sørge for gode og riktige løsninger knyttet til selvkostområdene vann, avløp, husholdningsrenovasjon, septikk-renovasjon, samt drift og vedlikehold av kommunal veg. Kommunalteknisk enhet består av 4 personer på utførende enhet, samt enhetsleder, ifølge årsmeldingen 2023. Enheten står selv for all drift, vedlikehold, planlegging og nybygg av kommunal infrastruktur. I tillegg står enheten selv for innbyggerkontakt, selvkostberegninger, anbudsarbeid, utførelse, grunnlag for fakturering kommunale gebyrer etc.

## 2 SELVKOST VANN OG AVLØP

I dette kapitlet presenteres revisjonskriterier, data og revisors vurdering for å besvare undersøkelsens problemstilling 1.

### 2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for selvkost av vann- og avløpsgebyret:

1. Er beregningen av selvkost for vann og avløp i henhold til gitte føringer?

### 2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

Kommunen skal bruke følgende i sine beregninger av selvkost:

- Direkte kostnader er basert på relevante regnskapsposter.
- Indirekte kostnader er basert på relevante regnskapsposter.
- Investeringer er basert på relevante regnskapsposter.
- Håndtering av fondsmidler er i samsvar med gjeldende retningslinjer og krav til selvkost.

Disse prinsippene sikrer at beregningene av selvkost er grundige og i samsvar med regelverket, og bidrar til å sikre at kostnadene knyttet til tjenestene blir riktig beregnet og dekket gjennom gebyrene.

Utleddningen av revisjonskriteriene er beskrevet i vedlegg 1.

### 2.3 Innhentet informasjon

I dette kapitlet presenteres data om kommunens selvkostregnskap for vann og avløp.

#### Kommunens system for selvkost

Samlede gebyrer for vann- og avløpstjenester skal dekke kommunens kostnader knyttet til tjenestene. Dette følger av § 6 i forskrift om vann og avløp i Holtålen kommune, vedtatt i kommunestyrets sak 14/2021. Kommunestyret vedtar et årlig gebyrregulativ som fastsetter abonnementsprisen for blant annet vann og avløp, sist vedtatt i K-sak 94/2023.

Kommunen kjøpte et selvkostberegningsverktøy fra Momentum Visma i 2023. Tidligere brukte økonomisjefen i kommunen en egen regnearkmodell for selvkostberegningene, ifølge informasjon fra oppstartsmøtet. Det ble informert i intervju om at resultatene fra det gamle regnearket samsvarer med beregningene i det nye verktøyet. Imidlertid er dagens system fra

Momentum Visma mer brukervennlig og lettere å forstå. Momentum Visma er et anerkjent system som brukes i mange kommuner. Systemet oppdateres i henhold til nasjonale retningslinjer og krav til selvkost.

De intervjuede forteller at det holdes to årlige møter om selvkostberegningene. På høsten gjennomføres et budsjettmøte for å utarbeide forslag til budsjett og årsgebyr for selvkostområdet. I møtet gjennomgås og kvalitetssikres kommunens regnskapsdata fra Momentum Visma. Det presenteres en oversikt over årets regnskapstall frem til siste måned før møtet, samt tall fra regnskapsåret før. I tillegg legges det frem et uttrekk fra investeringsregnskapet/budsjettet for å gi et bilde av neste års gebyr og fremtidig gebyrutvikling. Forslaget til årsgebyr vedtas i kommunestyret. Etter regnskapsårets slutt holdes et lignende møte for å kvalitetssikre tallene i selvkostregnskapet og utarbeide etterkalkylen. Flere ansatte fra kommunen og en konsulent fra Visma deltar i disse møtene.

De intervjuede sier at kommunens beregning av selvkost for vann og avløp i 2023 er dokumentert i et eget Excel-ark. Beregningen av selvkost omfatter informasjon om direkte regnskapsposter, fordelingsnøkler, anleggsregister, årets driftsregnskap, indirekte regnskapsposter, kalkylerente, selvkostfond, beregningsmetode for kapitalkostnader, og oversikt over kommunens fremtidige investeringer innen vann og avløp. Nærmere informasjon om begrepene kommer senere i kapitlet.

Konsulenten fra Momentum Visma sier at kommunen er i oppstartsfasen med å bruke verktøyet, og at systemet ennå ikke er fullt ut etablert i kommuneorganisasjonen. Oppstarten har vært utfordrende på grunn av manglende dokumentasjon fra kommunens tidligere selvkostsystem. Noen av tallene måtte rekonstrueres fordi historiske data manglet, og mye måtte gjøres på nytt. Det vil være nødvendig med en grundigere gjennomgang av deler av tallgrunnlaget for å sikre tilstrekkelig dokumentasjon for selvkost, ifølge konsulenten fra Momentum Visma.

### **Direkte regnskapsposter**

Veilederen til selvkostforskriften (side 10)<sup>10</sup> beskriver at direkte driftskostnader inkluderer kostnader til arbeid, varer og tjenester som brukes til å produsere og levere selvkosttjenesten. Dette omfatter alle kostnader som er direkte forbundet med å produsere og levere tjenesten som det skal betales gebyr for.

---

<sup>10</sup> *Veileder til selvkostforskriften.*

De intervjuede i undersøkelsen opplyser at direkte regnskapsposter er summert i beregningsmodellen for selvkost. Disse er basert på uttrekk fra regnskapet fordelt på funksjoner for vann og avløp. Regnskapspostene inkluderer kostnader knyttet til lønn og kjøp av varer og tjenester. Når det gjelder lønn, settes det opp en ansattliste i selvkostmodellen som samsvarer med system for personal og regnskap. Ansattes lønnskostnader fordeles på ulike arbeidsområder.

Kommunen har en utførende avdeling som arbeider med veg, vann og avløp. Årsverkene i avdelingen fordeles mellom disse tjenestene, inkludert de som drifter vann- og avløpsanleggene samt de som har kommunalteknisk vakt. Fordelingen skjer uten direkte timeføring, og antall årsverk estimeres basert på tidligere erfaringer, noe som har vært konsistent over tid. Det har ikke vært endringer i stillingene innen vann og avløp etter at beregningene ble gjort, ifølge enhetsleder kommunalteknikk.

Kommunen fordeler felleskostnader og leasing av biler og utstyr hovedsakelig med en tredjedel hver på veg, vann og avløp. Materialkostnader føres der de hører hjemme. Det brukes ikke kjørebok for biler eller traktorer knyttet til veg, vann og avløp for ytterligere kontroll av timebruken til kjøretøy og utstyr.

### **Indirekte regnskapsposter**

Veilederen til selvkostforskriften (side 10) beskriver at indirekte driftskostnader omfatter kostnader til stabs- og støttetjenester, fellestjenester og kontrollfunksjoner som støtter selvkosttjenesten. Dette inkluderer kunderelaterte funksjoner som kundeservice og fakturering, samt interne funksjoner som personaladministrasjon, juridiske tjenester, regnskap, IKT og arkivering. Andelen indirekte kostnader som inkluderes i selvkostkalkylen, skal gjenspeile selvkosttjenestens bruk av disse funksjonene. Selv om det ofte ikke er mulig å beregne de indirekte kostnadene med full presisjon, må metoden for å henføre indirekte kostnader til selvkostkalkylen reflektere faktisk bruk av funksjonene så godt som mulig. Selvkost omfatter også indirekte kapitalkostnader knyttet til stab- og støttefunksjoner, fellestjenester og kontrollfunksjoner, når disse støtter selvkosttjenesten.

Kommunens selvkostberegning beskriver hvordan vurderinger og dokumentasjon knyttet til fordelingsnøkler for indirekte kostnader er beregnet. Det finnes dokumenterte kommentarer til hver fordelingsnøkkel. Det føres ikke indirekte kapitalkostnader i kommunens selvkostregnskap, ifølge de som er intervjuet.

Videre informeres det om at beregningene av indirekte kostnader har fulgt samme mal i kommunen over lang tid. Det ble avholdt et møte med Momentum Visma om indirekte

kostnader på selvkost, basert på dagens beregningsmetode. De opprinnelige beregningene ble utført av tidligere økonomisjef og rådmann, og disse har stort sett blitt videreført.

Regnskapsavdelingen har hatt en betydelig oppgave med å fordele de indirekte kostnadene fortløpende, ifølge økonomisjef. Dette arbeidet startet midtveis i fjor, og nå fordeles alle kostnader fortløpende i stedet for å samle dem opp til slutten av året. De samme kostnadene er tatt hensyn til, likt med andre kommuner, ifølge økonomisjef.

### **Anleggsregister og investeringskostnader (kapitalkostnader)**

Veilederen til selvkostforskriften (side 14) beskriver at kapitalkostnadene skal beregnes ut fra avskrivninger av historisk kost, med kompensasjon for kapitalbinding gjennom beregnede rentekostnader. Avskrivningene skal som utgangspunkt gå over forventet brukstid. Følgende inkluderes:

- For det første, inkluderer selvkostkalkylen avskrivninger av varige driftsmidler. Alle varige driftsmidler skal avskrives i selvkostkalkylen, også de som ikke har begrenset levetid, som tomter.
- For det andre, inkluderer selvkostkalkylen nedskrivninger av varige driftsmidler ved varig verdifall.
- For det tredje, inkluderer selvkostkalkylen beregnede (kalkulatoriske) rentekostnader. Disse skal reflektere kostnaden ved å binde opp kapital.

Anleggsregisteret i selvkostberegningen til kommunen inneholder en oversikt over alle anlegg for vann og avløp, forventet levetid, årlig avskrivningsgrunnlag, samt tilhørende årlige kalkulatoriske rentekostnader. Det finnes et eget ark for beregning av kalkulatoriske renter som viser den årlige utviklingen av rentenivået fra Kommunalbanken, med påslag for beregning av kalkylerenten. Kalkylerenten beregnes som årets gjennomsnittlige 5-årige swaprente, pluss et tillegg på 0,5 prosentpoeng.

De intervjuede opplyser at gjennomgangen av investeringer mellom selvkostregnskapet og kommunens eget regnskap viser noen differanser i avskrivningene på selvkost. Kommunen kjenner ikke til årsakene til differansene. Kommunens vann- og avløpsanlegg samt annet utstyr føres i anleggsmodulen i regnearket. Økonomisjef sier at de planlegger å finne årsakene til differansene i år, i samarbeid med Momentum Visma.

For utstyr som traktor, ATV, tilhenger og lett-dumper, fordeles kostnadene på tre områder henholdsvis 1/3 del på veg, vann og avløp.

Følgende anleggsmidler er ikke ført i kommunens anleggsregister:

- Det er ikke ført avskrivning på tomter til bruk for vann- og avløpsanlegg og det er heller ikke registrert tomter knyttet til disse i regnskapet.

Anleggsregisteret for vann og avløp i 2023 viser at følgende investeringer er ført:

Tabell 1. Anleggsregisteret for avløp frem til 2023

Anlegg avløp	År	Levetid	Beløp
Ledningsnett	2013	40	12 990 586
Renseanlegg Aunegrenda	2018	20	5 488 177
ATV Polaris 680, 2022-Modell	2022	10	111 800
Hovstrøa - Tilhenger	2023	10	58 068
Oppgradering Haltdalen og Ålen Renseanlegg	2023	20	1 199 241
Utvidelse hovedledning Aunegrenda	2023	40	149 012
IT - Momentum Solutions	2023	5	17 440
Avløp - Ny hovedledning - del 1	2023	40	46 121

Kilde: kommunens selvkostmodell

Tabell 2. Anleggsregisteret for vann frem til 2023

Anlegg Vann	År	Levetid	Beløp
Haltdalen vassverk - vannbehandling	2013	20	2 345 031
Haltdalen vassverk - ledningsnett	2013	40	20 916 738
Hovstrøa	2013	50	707 673
Tilhenger	2019	10	275 000
Hovstrøa - Tilhenger	2023	10	58 068
IT - Momentum Solutions	2023	5	17 440

Kilde: kommunens selvkostmodell

Følgende investeringer er lagt til selvkostkalkylen og viser planlagte investeringer innen vann og avløp for perioden 2024 til 2027.

Tabell 3. Fremtidige investeringer

Planlagte investeringer	År	Levetid	Beløp
Avløp - Avløpsplan prosjektering	2024	40	800 000
Haltdalen vassverk - Oppgradering av hovedledning	2024	40	500 000
Avløp - Avløpsplan prosjektering	2025	40	800 000
Haltdalen vassverk - Oppgradering av hovedledning	2025	40	500 000
Avløp - Ny hovedledning del 1	2026	40	5 000 000
Haltdalen vassverk - Oppgradering av hovedledning	2026	40	500 000
Avløp - Ny hovedledning del 1	2027	40	5 000 000

Kilde: kommunens selvkostmodell

I kommunestyrets sak om budsjett og økonomiplan for 2024<sup>11</sup> ble det vedlagt notat som viser hvordan årsgebyret utvikler seg i perioden 2024 til 2028 for vann og avløp. Beregningen baseres på innlagte tall i kommunens selvkostsystem.

<sup>11</sup> 94/2023

Tabell 4. Planlagte gebyrsatser 2024-2028

Gebyrsatser	2024	2025	2026	2027	2028
Vann	11 577	12 273	13 173	13 835	14 085
Avløp	6 530	7 625	8 193	9 540	10 132

Kilde: vedlegg til K-sak 94/23

Tabellen viser at vanngebyret er forventet å øke med 2508 kroner (21,6 %) fra 2024 til 2028. I samme periode er avløpsgebyret stipulert til å øke med 3602 kroner (55,1 %).

Tabell 5. Årsgebyr for 2023 i Holtålen, landet og like kommuner

2023	Holtålen	Gjennomsnitt landet uten Oslo	KOSTRA gruppe 14
Årsgebyr vann i kr.	7 760	4 804	6 257
Årsgebyr avløp i kr	4 264	5 257	6 321

Kilde: SSB

Tabellen viser at årsgebyret for vann i Holtålen er høyere enn både landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for sammenlignbare kommuner<sup>12</sup>. Derimot er årsgebyret for avløp i Holtålen lavere enn disse gjennomsnittene.

I oppstartsmøtet ble det opplyst om at Holtålen kommune er en liten kommune med et stort geografisk område. Dette medfører omfattende infrastrukturbehov innen vann og avløp og få innbyggere å fordele kostnadene på. De viste også til at de kommunale gebyrene er for øyeblikket ikke spesielt høye. Nivået på gebyret har vært et diskusjonstema etter at kommunen måtte overta et privat vannanlegg, som trengte oppgradering og medførte gebyrøkning.

På nasjonalt nivå er det forventet at gebyrene for vann og avløp vil øke, og dette gjelder også for Holtålen kommune i tiden fremover. Enhetsleder kommunalteknikk opplyser at kommunen årlig gir en orientering om gebyrutviklingen i kommunestyret i forbindelse med behandlingen av årsgebyret, sist behandlet i sak 94/2023. Notatet om gebyrutviklingen er utarbeidet av Momentum Visma og inkluderer planlagte investeringer i vann- og avløpsinfrastruktur fremover i tid.

## Selvkostfond

Veilederen til selvkostforskriften (side 22-25) beskriver at det normalt vil oppstå et avvik i selvkostregnskapet mellom årets gebyrinntekter og årets selvkost eller gebyrgrunnlag, noe som kan resultere i et overskudd eller underskudd. Et eventuelt overskudd skal umiddelbart brukes til å dekke eventuelle underskudd fra tidligere år i selvkostregnskapet. Det er en frist på fem år for å tilbakeføre overskudd til innbyggerne, eksempelvis i form av lavere gebyrer (generasjonsprinsippet). Dersom årets samlede gebyrinntekter er lavere enn årets

---

<sup>12</sup> KOSTRA gruppe 14

gebyrgrunnlag, oppstår et underskudd. Dette underskuddet skal dekkes inn så langt det er midler i selvkostfondet. Også her gjelder en frist på fem år for å dekke inn et eventuelt fremført underskudd. Eventuelle overskudd eller underskudd på selvkostfondet skal beregnes med kalkulatoriske renteinntekter eller renteutgifter. Disse beregnes ut fra gjennomsnittlig beholdning på fondet i løpet av året.

De intervjuede opplyser at gjennomgangen av fondsoversikten i 2023 samsvarer med generasjonsprinsippet, ut fra deres oppfatning. Det ble imidlertid ikke spesifisert kalkulatoriske renter på selvkostfondet i 2020 og 2021 i selvkostberegningen.

Personene fra kommunen som er intervjuet uttrykker at de har god oversikt og kontroll over fondene knyttet til vann- og avløp. Disse områdene er små når det gjelder selvkost. Ved akutte hendelser knyttet til vann- og avløpsanleggene, kan mangelen på tilstrekkelige fondsmidler føre til store endringer i gebyrene. Det er også risiko knyttet til å ha begrensede ressurser i fondet, ifølge intervjudata.

Fondsoversikten har vist variasjoner de siste fem årene, både for vann- og avløpsområdet. Regnearket for selvkost gir en oversikt over hvordan fondene brukes i kommunen, ifølge de som er intervjuet.

Følgende tall er hentet fra selvkostmodellen og viser utvikling av selvkostfondet for vann og avløp i kommunen.

Tabell 6. Fondsutvikling 2019-2023 for vann og avløp (tall i tusen)

	2019	2020	2021	2022	2023
Selvkostfond vann 31.12	663	839	1 153	708	424
Årlig resultat vann		177	314	-478	-307
Selvkostfond avløp 31.12	1 490	838	2 385	1 839	1 257
Årlig resultat avløp		-652	1 547	-619	-647

Kilde: kommunens selvkostmodell

Tabellen viser både overskudd og underskudd de siste fem årene for vann og avløp. Overskuddet for vann fra 2019 er brukt opp gjennom underskudd innen 2023, i henhold til femårsregelen i regelverket. Tilsvarende gjelder for avløp, der overskuddet fra 2019 er brukt opp innen 2023. For å oppfylle selvkostkravet, må vann fortsatt ha et underskudd i 2024 for å dekke overskuddet fra 2020. Avløp må ha et underskudd innen 2025 for å bruke overskuddet fra 2021.



## 2.4 Vurdering

Selvkost skal danne grunnlaget for vann- og avløpsgebyret. Dette innebærer at kommunen ikke kan tjene penger på gebyret.

### *Revisors vurdering:*

Relevante regnskapsposter for direkte kostnader er brukt i selvkostberegningene.

Relevante regnskapsposter for indirekte kostnader er brukt i selvkostberegningene.

Relevante regnskapsposter for investeringer er brukt i selvkostberegningene.

Håndtering av fondsmidler er i samsvar med retningslinjer og krav til selvkost for perioden 2019-2023.

Kommunen har beregnet både direkte og indirekte kostnader i henhold til gitte retningslinjer for selvkost. Fordelingen av disse kostnadene er basert på historiske data og etablerte fordelingsnøkler. Det er ingen informasjon fra kommunen om endringer innen tjenestene vann og avløp, som krever nye beregninger.

Det samme gjelder kapitalkostnader i anleggsregisteret, som samsvarer med regelverkets krav. Imidlertid er det differanser mellom anleggsregisteret i regnskapet og selvkostregnskapet, som kommunen ikke kjenner årsaken til. Disse årsakene må avklares, noe kommunen planlegger å gjøre. Dette er viktig for å sikre samsvar med kravene, etter revisors vurdering.

Kommunen har ikke ført avskrivningskostnader på tomter brukt til vann- og avløpsanlegg, noe det er anledning til i henhold til regelverket. Kommunen bør gjennomgå vann- og avløpsanleggene for å se om det finnes eide tomter til disse anleggene og om disse skal avskrives, etter revisors vurdering.

Kommunen fordeler bruk av kjøretøy og tilhørende utstyr med en tredjedel på henholdsvis veg, vann og avløp. Denne beregningen er basert på historiske data og følger de gitte retningslinjene til selvkost, men ikke dokumentert. Kommunen bruker ikke kjørebok for å få ytterligere informasjon og kontroll over hvor kjøretøyene brukes innen veg, vann og avløp, noe som kan vurderes innført for å sikre kontroll over bruken.

Kommunen har valgt å ikke inkludere beregning av indirekte kapitalkostnader i selvkostberegningen, noe selvkostregelverket gir anledning til.

Fondsmidlene for vann og avløp er i samsvar med retningslinjene for de siste fem årene. Overskuddet for vann fra 2019 er brukt opp i tråd med femårsregelen i regelverket. Det samme gjelder for avløp, hvor overskuddet fra 2019 er brukt opp i tråd med femårsregelen i regelverket. Selvkost for vann må vise et underskudd i 2024 for å dekke opp overskuddet fra 2020. For avløp må det vises et underskudd innen 2025 for å dekke opp overskuddet fra 2021. Det mangler spesifisering av rentekostnader av fondene for 2020 og 2021 i selvkostberegningene, noe det er krav til. For perioden 2022 og 2023 er rentekostnadene spesifisert i samsvar med kravene til selvkost.

Fra høsten 2023 har kommunen etablert årlige kvalitetssikringer av tallgrunnlaget i selvkostberegningen. Dette ser ut til å fungere tilfredsstillende, ifølge revisors vurdering. Det er fortsatt behov for å gjennomgå deler av dokumentasjonen knyttet til selvkostberegningen. Dette for å sikre at den er tilstrekkelig dokumentert og gir et korrekt bilde av utgiftene til vann og avløp. Kommunens årlige prosesser for kvalitetssikring av tallene i selvkostberegningen legger til rette for dette, etter revisors vurdering.

## 3 ANSKAFFELSER VANN OG AVLØP

I dette kapitlet presenteres revisjonskriterier, data og revisors vurdering for å besvare undersøkelsens problemstilling 2.

### 3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for anskaffelser innen vann og avløp:

2. I hvilken grad følges føringer til konkurranse og etterprøvbarhet av konkurranse i vann- og avløpstjenestens anskaffelser?

### 3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

Kommunen skal:

- dokumentere kunngjøring i Doffin for anskaffelser over terskelverdi på 1,3 millioner kroner
- føre anskaffelsesprotokoll eller på annen måte dokumentere vesentlige forhold knyttet til gjennomføring av anskaffelsen, herunder:
  - Konkurransen (dvs. at flere tilbydere er invitert til å komme med tilbud)
  - Hvem som har inngitt tilbud
  - Hvilken leverandør som er valgt
- dokumentere årsak til direkteanskaffelse som skal begrunnes i unntaksbestemmelser fra anskaffelsesregelverket
- ved inngåelse av rammeavtaler dokumentere gyldig konkurranse og avtale

Se vedlegg 1 for utledning av kriterier.

### 3.3 Innhentet informasjon

I dette kapitlet vil revisor innledningsvis beskrive kommunens system for anskaffelser. Deretter går revisor gjennom et utvalg anskaffelser gjennomført fra 2021 til 2023. Anskaffelsene gjennomgås enkeltvis. For hver av de utvalgte anskaffelsene presenterer revisor først hvilken dokumentasjon/data som foreligger. Deretter følger revisors vurdering av den enkelte anskaffelse. I kapittel 3.4 gir revisor en samlet vurdering av de utvalgte anskaffelsene gjennomgått i kapittel 3.3.

### 3.3.1 Kommunens system for anskaffelser (beskrivende)

Kommunestyret vedtok et innkjøpsreglement i sak 21/2018, som legger til rette for at lovkrav og innkjøpspolitikk følges. Kommunedirektøren informerer om at de fleste varer og tjenester kjøpes via rammeavtaler, og ved mindre anskaffelser innhentes priser fra tre leverandører. Kommunen bruker et elektronisk konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) for de fleste anskaffelser, ifølge de som er intervjuet. For å redusere kostnadene utfører kommunen prosjektering og utskifting av vann- og avløpsledningsnett selv.

Innkjøpsansvaret er delegert fra kommunedirektøren til enhetsleder kommunalteknikk. Det pågår en gjennomgang av det administrative delegeringsreglementet i kommunen. Kommunen er en del av Værnesregionen (VarINN) innkjøp, hvor mesteparten av innkjøpsarbeidet knyttet til avtaler og rammeavtaler håndteres, og større anskaffelser kunngjøres. Kommunen har en felles anskaffelsesstrategi, etiske retningslinjer og vertskommuneavtale med Værnesregionen.

Enhetsleder kommunalteknikk påpeker at det er enkelt å holde oversikt over rammeavtaler for vann og avløp, da det er få leverandører, hovedsakelig rørgrossister. Kommunen har startet implementering av e-handel, og rammeavtalene vil etter hvert bli tilgjengelige for ansatte der. Tidligere brukte kommunen et regneark for å vise gjeldende rammeavtaler for innkjøp til ansatte.

De som er intervjuet, opplyser om at de er fornøyde med deltakelsen i innkjøpssamarbeidet VarINN. Anskaffelser kommer i tillegg til alt annet arbeid og tar mye tid hos ansatte. Enhetsleder kommunalteknikk sier at regelverket er komplisert, og det er lett å gjøre feil, ikke bare juridisk, men også med å håndtere leverandører. For små kommuner er et innkjøpssamarbeid viktig og gir store fordeler. Det største problemet for små kommuner er mangel på ressurser til å håndtere krav, lover og regler. Gode rammeavtaler for anskaffelser forenkler hverdagen, gjør det enklere å bestille varer og tjenester, og sikrer samtidig overholdelse av anskaffelsesregelverket.

**Følgende anskaffelser til vann og avløp er vurdert:**

### 3.3.2 Anskaffelse fra Autoplan AS

Regnskapsførte utgifter:

- 2023 - kr 483 828
- 2022 - kr 390 979
- 2021 - kr 369 662

## Intervjudata

Enhetsleder kommunalteknikk informerer at vann- og avløpstjenestens anskaffelser fra Autoplan i perioden 2021 til 2023 omfatter leasing av tjenestebiler og traktor. Disse anskaffelsene ble gjennomført via konkurransegjennomføringsverktøyet (KGV) Visma TendSign av tidligere økonomisjef. Enhetslederen har ikke tilgang til dokumentene fra denne perioden.

## Dokumentasjon av anskaffelsen

- Kunngjøring av bilavtale fra VarINN datert desember 2018 på Doffin og i EØS. Anskaffelser omfatter leasing eller kjøp av elbiler, hybridbiler og fossilt drevne biler for deltagende kommuner.
- Rammeavtale for kjøp av tjenestebiler er en dynamisk innkjøpsordning der leverandører kan kvalifisere seg i hele avtalen sin levetid. Det ligger en rammeavtale i bunnen, så kjører VarINN en mini konkurranse<sup>13</sup> der alle leverandørene som er kvalifiserte blir invitert til å legge inn tilbud. Per i dag er det 10 kvalifiserte leverandører i avtalen, deriblant Autoplan AS.
- Tre anskaffelsesprotokoller for leasing av tjenestebiler i Holtålen kommune. Disse er utført som en mini konkurranse til leverandører som er omfattet av rammeavtalen med kjøp av tjenestebiler i VarINN.
- Når det gjelder leasing av traktor ligger dette ikke til VarINN og er utført av kommunen selv, ifølge innkjøprådgiver hos VarINN. Revisor har ikke mottatt dokumentasjon fra kommunen på anskaffelsen av traktor.

## Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen har dokumentert anskaffelser for leasing av tjenestebiler fra Autoplan AS i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket. Imidlertid er anskaffelsen av traktor fra Autoplan AS ikke dokumentert i samsvar med disse kravene. Kommunen selv har mangler i arkiveringen av anskaffelsesdokumentasjon for begge anskaffelsene.

### **3.3.3 Anskaffelse fra Biovac**

#### Regnskapsførte utgifter:

- 2023 - kr 1 689 829

---

<sup>13</sup> Mini konkurranse er en konkurranse mellom to eller flere leverandører som man allerede har en rammeavtale med.

- 2022 - kr 119 368
- 2021 - kr 115 618

#### Intervjudata

Enhetsleder kommunalteknikk informerer om at Biovac er leverandør av den typen rensesanlegg som brukes i Holtålen. Dette anlegget ble anskaffet tidligere. I 2023 ble avløpsanleggene i Ålen og Haltdalen oppgradert for 1,6 millioner kroner. Anskaffelsen ble utført med eneleverandør, hvor kommunen kunngjorde en intensjonskunngjøring via TendSign og Doffin om å kjøpe direkte fra Biovac. I 2021 og 2022 ble det stort sett utført service på anleggene, som kun Biovac kan levere ifølge enhetsleder kommunalteknikk.

#### Dokumentasjon av anskaffelsen

- Intensjonskunngjøring i Doffin datert 12.2.2021 med intensjon om å inngå kontrakt med Biovac om utskifting av utdatert eksisterende styresystem og utstyr til SBR rensesanlegg.
- Tilbudsbrev
- Serviceavtale
- Leveringsavtale datert 22.03.2021

#### Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen har dokumentert direkteanskaffelsen for oppgradering og service av avløpsanlegg fra Biovac i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket.

### **3.3.4 Anskaffelse fra Entelios AS**

#### Regnskapsførte utgifter

- I 2023 kr 475 399
- I 2022 kr 371 342
- I 2021 kr 397 242

#### Intervjudata

Økonomisjef informerer om at Entelios AS er kommunens strømlleverandør. Denne anskaffelsen ble gjennomført via VarINN, hvor Holtålen kommune er en av de tilknyttede kommunene.

#### Dokumentasjon av anskaffelsen

- Kunngjøring i Doffin/EØS, datert 13.11.2020
- Rammeavtale datert 1.2.2021 til 31.1.2023+1+1 år

- Leveranseavtale av strøm og vilkår, datert 1.2.2021

#### Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen har dokumentert anskaffelsen av strøm fra Entelios AS i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket.

### **3.3.5 Anskaffelse fra Heidenreich AS**

#### Regnskapsførte utgifter

- 2023 - kr 207 025
- 2022 - kr 371 342
- 2021 - kr 361 467

#### Intervjudata

Enhetsleder kommunalteknikk informerer at kommunen innhentet priser fra tre leverandører av rørdeler og handlet med den som ga det beste tilbudet. I samarbeid med Værnesregionen har kommunen utlyst anbud og inngått avtale med en ny rørgrossist, som trer i kraft fra 2024.

#### Dokumentasjon av anskaffelsen

- Anskaffelsesprotokoll – anskaffelse gjennomføres med forenklet anbudskonkurranse mellom tre aktuelle tilbydere. Heidenreich ble valgt da de leverte gunstigste tilbud, datert oktober 2021.
- Tilbud fra to leverandører, datert oktober 2021.

#### Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen har dokumentert anskaffelsen av rørdeler fra Heidenreich AS i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket.

### **3.3.6 Anskaffelse fra Ivar Evenås Transport**

#### Regnskapsførte utgifter

- 2023 - kr 186 295

#### Intervjudata

Enhetsleder kommunalteknikk informerer at anskaffelsen gjelder septiktømming. Kommunen hadde en rammeavtale for perioden 2019-2022 og benyttet samme avtale i 2023 da en ny anskaffelse ikke rakk å bli kunngjort. En ny avtale for slamtømming er inngått fra 2024, og

tømmingen starter juni 2024. På grunn av behovet for spesialutstyr ble den tidligere avtalen videreført i 2023.

#### Dokumentasjon av anskaffelsen

- Kunngjøring konkurranse Doffin, april 2019
- Konkurransesgrunnlag
- Åpningsprotokoll med to tilbud
- Tilbudsevaluering
- Brev om tildeling av anbud til tilbydere datert 22.5.2019
- Kontrakt 6.11.2019 med opsjon til og med 2023
- Kunngjøring av rammeavtale for slamtømming 12.4.2024

#### Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen har dokumentert anskaffelsen av rammeavtale for slamtømming fra Ivar Evenås Transport i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket. Imidlertid manglet det en gyldig rammeavtale fra da den tidligere avtalen fra utgangen av 2023 til den nye avtalen trer i kraft juni 2024. Det er viktig etter revisors vurdering at kommunen planlegger anskaffelsen av nye rammeavtaler før de gamle utløper for å unngå direkteanskaffelser i overgangsperioden.

### **3.3.7 Anskaffelse fra M Bjørgum Maskinstasjon AS og Ole Peder Bakken**

#### Regnskapsførte utgifter

- |                           |                   |
|---------------------------|-------------------|
| • M Bjørgum Maskinstasjon | Ole Peder Bakken  |
| • 2023 - kr 500 207       | 2023 - kr 108 782 |
| • 2022 - kr 25 481        | 2022 - kr 312 871 |
| • 2021 - kr 412 553       | 2021 - kr 110 383 |

#### Intervjudata

Enhetsleder kommunalteknikk sier at anskaffelsen for grunn og VA-arbeider for planlagte og akutte reparasjoner på VA-nettet ble tildelt M. Bjørgum maskinstasjon AS og Ole Peder Bakken. Det er kunngjort en ny rammeavtale den 23.12.2023 som er inngått for 2024 med en annen leverandør knyttet til grunn og VA-arbeider.

#### Dokumentasjon av anskaffelsen

- *Konkurransesgrunnlag/kravspesifikasjon, datert 16.11.2020, innhenting av tilbud fra utvalgte leverandører*
- *Tilbudsskjema Bakken og Bjørgum*



- *Anskaffelsesprotokoll etter regelverkets del 1, to leverandører leverte tilbud, datert 17.12.2020.*
- *Åpningsprotokoll med to tilbud datert 1.12.2020*
- *Kontrakt for Bakken og Bjørgum, datert 4.1.2021*

#### Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen har dokumentert anskaffelsen av rammeavtale for grunn og VA-arbeider fra M Bjørgum Maskinstasjon AS og Ole Peder Bakken i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket.

### **3.3.8 Anskaffelse fra Paul Jørgensen AS**

#### Regnskapsførte utgifter

- 2023 - kr 133 784
- 2022 - kr 181 427
- 2021 - kr 95 013

#### Intervjudata

Enhetsleder kommunalteknikk informerer om at Paul Jørgensen AS er leverandør av teknisk utstyr for overvåkning av vann- og avløpssystemer, og de er eneleverandør av dette utstyret som kommunen allerede benytter. Det pågår vedlikehold av disse systemene. Kommunen har ikke dokumentert noen avtale om leveranse og vedlikehold knyttet til dette utstyret. Det er mulig at det ble utlyst anbud på dette tidligere, men dette skjedde før enhetsleder kommunalteknikk og økonomisjef ble ansatt i kommunen.

#### Dokumentasjon av anskaffelsen

- Kommunen har ikke oversendt dokumentasjon knyttet til anskaffelsen.

#### Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen har ikke dokumentert direkteanskaffelsen av service på teknisk utstyr fra Paul Jørgensen AS i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket. Kommunen har mangler i arkiveringen av anskaffelsesdokumentasjon for denne anskaffelsen.

### 3.3.9 Anskaffelse fra Ahlsell Norge AS

#### Regnskapsførte utgifter

- 2021 - kr 565 041

#### Intervjudata

Enhetsleder kommunalteknikk opplyser at anskaffelsen gjelder rørdeler til avløpsledningen i Eggavegen. Kommunen har innhentet pris fra ulike rørgrossister og valgt å kjøpe fra den leverandøren som tilbød lavest pris.

#### Dokumentasjon av anskaffelsen

- Anskaffelsesprotokoll etter del 1 i anskaffelsesregelverket, forenklet anbudskonkurranse mellom 3 aktuelle tilbydere, datert 20.04.2021. Ahlsell valgt da de innleverte gunstigste tilbud.
- Mottatt to tilbud, en leverte ikke.

#### Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen har dokumentert anskaffelsen av rørdeler og avløpsledning Eggavegen fra Ahlsell Norge AS i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket.

### 3.3.10 Anskaffelse fra Hammer Tilhengersenter AS

#### Regnskapsførte utgifter

- 2023 - kr 145 169

#### Intervjudata

Enhetsleder kommunalteknikk opplyser at det er anskaffet en tilhenger fra Hammer Tilhengersenter, håndtert av driftsavdelingen. Kommunen har ikke arkivert dokumentasjon for denne anskaffelsen. Tjenesteleder bemerker at det kun var én leverandør som kunne levere denne typen tilhenger. Kommunen har ikke spesifisert hvilken type tilhenger som ble anskaffet.

#### Dokumentasjon av anskaffelsen

- Kommunen har ikke oversendt dokumentasjon for anskaffelsen.

#### Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen har ikke dokumentert anskaffelsen av tilhenger fra Hammer tilhengersenter i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket. Kommunen har mangler i arkiveringen av anskaffelsesdokumentasjon for denne anskaffelsen.

### 3.4 Samlet vurdering av gjennomgåtte anskaffelser

Kontrollutvalget har vært opptatt av om kommunens innkjøpspraksis er i samsvar med kravene til dokumentasjon i anskaffelsesregelverket og de gjeldene kriterier for hver anskaffelse. Revisor har gjennomgått 10 anskaffelser med en verdi over kr 100 000 fra 2021 til 2023. Revisor konkluderer med at sju av anskaffelsene ble gjennomført i samsvar med kravene til dokumentasjon i regelverket. For tre av anskaffelsene mangler det dokumentasjon på konkurransegjennomføring eller bruk av unntaksbestemmelser på tidspunktet for anskaffelsen, samt gyldig henvisning til unntaksbestemmelsene i regelverket. Disse anskaffelsene er dermed ikke i samsvar med kravene til konkurranse og etterprøvbarehet i anskaffelsesregelverket.

Videre er det mangler i fire av anskaffelsene knyttet til fremskaffelse av relevante dokumenter i anskaffelsesprosessen. For en av anskaffelsene har innkjøpskontoret VarINN fremskaffet anskaffelsesdokumentasjonen og ikke kommunen. Revisor vurderer at dette medfører brudd på anskaffelsesregelverkets bestemmelser til at vurderinger og dokumentasjon av betydning for gjennomføringen av konkurransen skal foreligge skriftlig i kommunen. Dette gjelder for alle anskaffelser med en verdi som er lik eller overstiger 100.000 kroner ekskl. mva., jf. FOA § 7-1 fra kommunen.

# 4 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

## 4.1 Konklusjon

Revisor konkluderer følgende for de to problemstillinger:

### 4.1.1 Er beregningen av selvkost for vann og avløp i henhold til gitte føringer?

Revisor konkluderer med at selvkostberegningen innen vann og avløp stort sett er utført i samsvar med gjeldende krav til selvkost. Det er noen mindre mangler knyttet til dokumentasjonen av utgiftene som fordeles til vann og avløp, som viser at utgiftene er riktig fordelt og tilfredsstillende kravene. Det foreligger ingen informasjon fra kommunen om endringer innen tjenestene for vann og avløp som kan medføre endringer. Det er videre anledning til å utgiftsføre indirekte kapitalkostnader og tomtekostnader i selvkostberegningen for vann og avløp, noe som ikke er benyttet i kommunens selvkostberegning i dag. Det mangler også en spesifisering av renter til selvkostfondet i 2020 og 2021, noe det er krav til i selvkostregelverket.

### 4.1.2 I hvilken grad følges føringer til konkurranse og etterprøvbarehet av konkurranse i vann- og avløpstjenestens anskaffelser?

Revisor konkluderer med at reglene om krav til konkurranse i kommunens anskaffelser er i hovedsak fulgt. Sju av anskaffelsene er dokumentert i samsvar med kravene i regelverket. Imidlertid er tre av anskaffelsene ikke gjennomført i samsvar med regelverkets krav, og kommunens begrunnelser for unntak fra konkurransekravene mangler. Disse unntakene er heller ikke tilstrekkelig begrunnet med henvisning til anskaffelsesregelverkets unntaksbestemmelser. Videre er det mangler i fire av anskaffelsene knyttet til journalføring og arkivering av anskaffelsesdokumenter i kommunen.

## 4.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler kommunedirektøren følgende:

- Å gjennomgå dokumentasjon i selvkostregnskapet for vann og avløp for å sikre at denne er oppdatert
- Å sikre at anskaffelsesdokumenter utarbeides og arkiveres

# KILDER

Anskaffelsesloven. *Lov om offentlige anskaffelser*. LOV-2016-06-17-73. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>.

*Forskrift om kontrollutvalg og revisjon*. FOR-2019-06-17-904. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-06-17-904>.

Forurensningsforskriften. *Forskrift om begrensning av forurensning*. FOR-2004-06-01-931. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-01-931>.

Forurensningsloven. *Lov om vern mot forurensninger og om avfall*. LOV-1981-03-13-6. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-03-13-6>.

Kommuneloven. *Lov om kommuner og fylkeskommuner*. LOV-2018-06-22-83. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>.

«RSK 001». NKRF, 12. august 2020. [https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/RSK\\_RevisjonsStandard\\_Kommune/RSK\\_001\\_Standard\\_for\\_forvaltningsrevisjon\\_200812.pdf](https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/RSK_RevisjonsStandard_Kommune/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_200812.pdf).

Selvkostforskriften. *Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer*. FOR-2019-12-11-1731. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-12-11-1731>.

Vass- og avløpsanleggslova. *Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg*. LOV-2012-03-16-12. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2012-03-16-12>.

*Veileder til selvkostforskriften*. Kommunal- og distriktsdepartementet, 2024. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-til-selvkostforskriften/id2786751/>.

## Tidligere forvaltningsrevisjoner utført av Revisjon Midt-Norge SA med sammenfallende undersøkelsesområde:

- Selvkost i vann og avløpstjenesten i Snåsa kommune (2022) <https://revisjonmidt norge.no/wp-content/uploads/2022/10/fr1192-2022-vann-og-avlop-snasa.pdf>
- Selvkost i vann og avløpstjenesten i Heim kommune (2021) [2021-fr1147vannogavlopstjenesten-heim.pdf \(revisjonmidt norge.no\)](https://revisjonmidt norge.no/2021-fr1147vannogavlopstjenesten-heim.pdf)
- Offentlige anskaffelser i Osen kommune (2021) [2021-fr1161offentligeanskaffelser-osen.pdf \(revisjonmidt norge.no\)](https://revisjonmidt norge.no/2021-fr1161offentligeanskaffelser-osen.pdf)
- Offentlige anskaffelser i Meråker kommune (2020) [2020-fr1120offentligeanskaffelser-folgesregelverket-meraker.pdf \(revisjonmidt norge.no\)](https://revisjonmidt norge.no/2020-fr1120offentligeanskaffelser-folgesregelverket-meraker.pdf)

# VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon, § 15, skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Kommuneleien
- Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg
- Selvkostforskriften
- Anskaffelsesregelverket
- Forurensningsregelverket

## **Problemstilling 1: Er beregningen av selvkost for vann og avløp i henhold til gitte føringer?**

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

Kommuneleiens §15-1 andre ledd sier at samlet selvkost for en tjeneste skal tilsvare merkostnaden ved å yte tjenesten. Tredje ledd sier at samlet selvkost skal fastsettes ut fra følgende prinsipper:

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

Selvkostforskriften gjelder for beregningen av samlet selvkost for et tjenesteområde når det i lov eller forskrift er fastsatt at kommunens eller fylkeskommunens gebyrer ikke skal overstige kostnadene ved å yte tjenesten (§ 1).

### **Beregningsgrunnlag**

I beregningsgrunnlaget inngår både direkte og indirekte driftskostnader. Selvkostforskriftens § 4 sier at direkte driftskostnader omfatter kostnader til arbeid, varer og tjenester som brukes til å produsere og yte selvkosttjenesten. Indirekte driftskostnader inkluderer kostnader til stabs- og støttetjenester, fellestjenester og kontrollfunksjoner som utfyller eller understøtter selvkosttjenesten. Andelen indirekte driftskostnader som tilordnes selvkost, skal gjenspeile selvkosttjenestens bruk av disse tjenestene og funksjonene. Kostnader til administrativ ledelse, folkevalgte organer etter kommuneloven § 5-1, eller eierorganer skal ikke inngå i selvkost.

Både direkte og indirekte kapitalkostnader skal inngå i beregningsgrunnlaget. § 5 fastslår at kapitalkostnader omfatter avskrivninger og nedskrivninger av varige driftsmidler, reversering av nedskrivninger og beregnede rentekostnader. Hovedprinsippene er at anleggsmidler skal beregnes ut fra prisen på anskaffelsestidspunktet. Avskrivningene skal foretas planmessig over den utnyttbare levetiden til det varige driftsmidlet, og denne levetiden kan settes lik avskrivningsperioden i virksomhetens årsregnskap.

### **Kalkylerente**

I selvkostforskriftens § 5, fjerde ledd skal rentekostnadene beregnes ut fra årets gjennomsnittlige restverdi på de varige driftsmidlene og kalkylerenten. Kalkylerenten er lik årets gjennomsnittlige 5-årige swaprente med et tillegg på 0,5 prosentpoeng.

I henhold til § 5, femte ledd, skal indirekte kapitalkostnader som kan tilordnes indirekte driftskostnader enten inkluderes i selvkost på samme måte som indirekte driftskostnader, eller settes lik 5 prosent av de indirekte driftskostnadene etter fratrukk for inntekter knyttet til selvkostområdet.

### **Selvkostfond**

Håndtering av overskudd og underskudd i selvkost reguleres i henhold til selvkostforskriften, § 8. Årets samlede selvkost utgjør gebyrgrunnlaget. Gebyrinntektene for året kan føre til overskudd eller underskudd. Overskudd skal settes av i et selvkostfond, mens underskudd skal dekkes av selvkostfondet.

Et overskudd som er avsatt til selvkostfondet skal tilbakeføres ved å finansiere et fremtidig underskudd senest innen det femte året etter at overskuddet oppsto. Tilsvarende skal et

underskudd som er fremført, dekkes inn av et fremtidig overskudd senest innen det femte året etter at underskuddet oppsto.

Det er mulig å fremføre et underskudd ut over fem år hvis det er nødvendig for at brukerne ikke skal betale for fremtidig bruk av gjennomførte investeringer.

Et selvkostfond skal også renteberegnes. Ved årets slutt skal beregnede renteinntekter legges til på fondet. Renteinntektene beregnes ut fra årets gjennomsnittlige beholdning på fondet og kalkylerenten.

### **Dokumentasjon**

Det stilles krav om at kommunen og fylkeskommunen skal ha dokumentasjon av hvordan beregningen av samlet selvkost er utført. Denne dokumentasjonen skal oppbevares i minst fem år, i samsvar med selvkostforskriften, § 9.

### **Operasjonaliserte revisjonskriterier for problemstilling 1:**

Kommunen har brukt følgende i sine beregninger av selvkost:

- Direkte kostnader er basert på relevante regnskapsposter.
- Indirekte kostnader er basert på relevante regnskapsposter.
- Investeringer er basert på relevante regnskapsposter.
- Håndtering av fondsmidler er i samsvar med gjeldende retningslinjer og krav til selvkost.

Disse prinsippene sikrer at beregningene av selvkost er grundige og i samsvar med regelverket, og bidrar til å sikre at kostnadene knyttet til tjenestene blir riktig beregnet og dekket gjennom gebyrene.

### **Problemstilling 2: I hvilken grad følges føringer til konkurranse og etterprøvbarehet av konkurranse i vann- og avløpstjenestens anskaffelser?**

Kriteriene for problemstillingen er utledet fra kommuneloven, lov om offentlige anskaffelser og forskrift om offentlige anskaffelser som gjelder for perioden når anskaffelsene ble gjennomført.

Kommunelovens §§ 13-1, 2. og 3. ledd, samt § 25-1, gir kommunedirektøren ansvar for at lov om offentlige anskaffelser (LOA) og tilhørende forskrift om anskaffelser (FOA) blir fulgt. I LOA og FOA (§ 5-3) finner vi bestemmelser som gjelder anskaffelser over visse terskelverdier .



I denne undersøkelsen vurderer vi om et utvalg av anskaffelsene gjort av kommunen er gjennomført i samsvar med kravene til konkurranse og etterprøvbarehet av konkurranse, som er beskrevet i § 4 i lov om offentlige anskaffelser.

Forskriften (FOA) stiller krav i § 5.4, punkt 1 og 2, om at kommunen skal dokumentere den forventede verdien av anskaffelsen på anskaffelsestidspunktet. Denne beregningen skal være forsvarlig ved kunngjøringen av konkurransen. For anskaffelser som ikke krever kunngjøring, skal verdiberegningen være forsvarlig når oppdragsgiveren starter anskaffelsesprosessen. Verdivurderingen er avgjørende for å fastslå hvilken terskelverdi anskaffelsen forventes å ha, og for å avgjøre hvilke regler som gjelder for anskaffelsesprosessen.

Selv om det ikke er krav til kunngjøring for anskaffelser fra kr 100 000 til 1,3 mill. (til 1,49 mill. fra 24.3.2024), kan det gjøres frivillig kunngjøring av konkurransen. Et generelt krav er at vurderinger og dokumentasjon som er viktige for gjennomføringen av konkurransen, skal foreligge skriftlig for alle anskaffelser med en verdi på 100 000 kroner eller mer eksklusive merverdiavgift, i henhold til FOA § 7-1.

Oppdragsgiveren skal dokumentere vesentlige forhold i anskaffelsesprosessen. Dette inkluderer viktige beslutninger og vurderinger, for eksempel vurderinger og beslutninger om forhandlinger, utvelgelse av leverandører, tildeling av kontrakt og avlysning av konkurransen. Det er også viktig å dokumentere opplysninger som navnene på leverandørene som har levert tilbud og navnet på den valgte leverandøren, i samsvar med veilederen for offentlige anskaffelser.

For anskaffelser som overstiger 500 000 kroner eksklusive merverdiavgift, er det krav om dokumentasjon av skatte- og merverdiavgiftattest fra den valgte leverandøren. Dette følger av forskriften § 7-2, som pålegger oppdragsgiveren å kreve at den leverandøren som blir valgt etter konkurransen, leverer attest for merverdiavgift og skatteattest. Det innebærer at kun den leverandøren som vinner konkurransen må levere slik dokumentasjon. Det er ikke nødvendig å innhente skatteattest fra de øvrige deltakerne i konkurransen.

Når det gjelder anskaffelser som overstiger 1,3 millioner kroner, er det krav om å føre en anskaffelsesprotokoll i henhold til forskriftens del II § 10-5 og del III § 25-5. Protokollen må inneholde spesifikt angitte opplysninger. Kravet til relevans innebærer at oppdragsgiveren kun skal dokumentere informasjon som er relevant for den konkrete anskaffelsesprosessen. Dette omfatter blant annet terskelverdien, hvilke leverandører som har levert tilbud, hvem som er valgt, hvem som er avvist og på hvilket grunnlag, samt begrunnelsen for valget av leverandør.

Hovedregelen er at anskaffelser med en anslått verdi over den nasjonale terskelverdien skal kunngjøres på Doffin i henhold til forskriftens § 8-17. Dersom anskaffelsen overstiger EØS-terskelverdien, må den i tillegg kunngjøres på TED-basen.

I henhold til forskriftens kapittel 2 om generelle unntaksbestemmelser fra anskaffelsesregelverket, og spesifikke unntaksbestemmelser som f.eks. § 5.2 for anskaffelser i del II og § 13-4 for anskaffelser i del III, kan oppdragsgiveren benytte seg av direkteanskaffelse under visse betingelser. For å gjøre dette må oppdragsgiveren tydelig begrunne sin beslutning om direkteanskaffelse med henvisning til disse bestemmelsene. Begrunnelsen må være tilstrekkelig og dokumenteres grundig for å sikre etterprøvbarehet og samsvar med regelverket

### **Operasjonaliserte revisjonskriterier for problemstilling 2:**

Kommunen skal:

- dokumentere kunngjøring i Doffin for anskaffelser over terskelverdi på 1,3 millioner kroner
- føre anskaffelsesprotokoll eller på annen måte dokumentere vesentlige forhold knyttet til gjennomføring av anskaffelsen, herunder:
  - Konkurransen (dvs. at flere tilbydere er invitert til å komme med tilbud)
  - Hvem som har inngitt tilbud
  - Hvilken leverandør som er valgt
- dokumentere årsak til direkteanskaffelse som skal begrunnes i unntaksbestemmelser fra anskaffelsesregelverket
- ved inngåelse av rammeavtaler dokumentere gyldig konkurranse og avtale

# VEDLEGG 2 – UTTALELSE

## Kommunens hørings svar på foreløpig rapport:

**Fra:** Mona Iren Evensen Goa <mona.goa@holtalen.kommune.no>

**Sendt:** mandag 16. september 2024 10:04

**Til:** Arve Gausen <arve.gausen@revisjonmidtnorge.no>

**Emne:** Sv: Oversendelse av høringsrapport - forvaltningsrevisjon anskaffelser og selvkost innen vann og avløp i Holtålen kommune

Hei Arve,

Vi har ingen innvendinger til rapporten.

Vi ser at vi i all hovedsak er på riktig vei også erkjenner vi å ha noen læringspunkt.

Ha en fortsatt fin dag.



Med vennlig hilsen  
**HOLTÅLEN KOMMUNE**

Mona Evensen Goa  
Kommunedirektør

Tlf.: 97 66 18 88

E-post: [mona.goa@holtalen.kommune.no](mailto:mona.goa@holtalen.kommune.no)

**Det gjøres oppmerksom om at e-post kan bli journalført som offentlig post i tråd med kommunens rutiner.**



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidt norge.no](http://www.revisjonmidt norge.no)