

SKODJE KOMMUNE  
Kontrollutvalet

MØTEINNKALLING  
17.11.2011

Kopi til: Ordføreren  
Revisor  
Rådmann

Medlemene av  
Kontrollutvalet

**INNKALLING TIL MØTE I SKODJE KONTROLLUTVAL**

Det blir med dette kalla inn til møte i kontrollutvalet

**onsdag, 23.11.2011 kl. 16.00 på  
Skodje Rådhus**

**SAKLISTE:**

- Sak 11/11 - Godkjenning av møtebok frå møte 14. juni 2011
- ” 12/11 - Orientering om kontrollutval og revisjon
- ” 13/11 - Status for pågåande saker og komande saker samt drøfting av opplegg i valperioden
- ” 14/11 - Regelverk vedkomande biloppsamlingsplass
- ” 15/11 - Orientering frå rådmann om budsjettsituasjonen i 2011 (det blir lagt opp til ei munnleg orientering frå rådmannen)

Eventuelt

Dersom det er vanskeleg å møte, gje melding på telefon 70 17 21 58 eller 97 60 57 83 til dagleg leiar eller e-post [kontrollutval@kontrollutval.no](mailto:kontrollutval@kontrollutval.no).

Vigdis T. Bye  
leiar  
(sign.)

# KONTROLLUTVALET I SKODJE KOMMUNE

## MØTEBOK

Møtedato: 14. juni 2011, kl. 08.30

Møtestad: Rådhuset

Møtet vart leia av: Dag Loe Olsen

Elles til stades: Magnar Flaate, Jorun Elise Kalvatn og Svein A. Skotheim

= 4 voterande

Kjell Arve Reiakvam møtte ikkje, Vigdis T. Bye og Grete Dalhaug Berg hadde meldt forfall.

Frå Skodje kommune møtte ordførar Modolf Hareide

Frå kontrollutvalsekretariatet møtte dagleg leiar Harald Rogne.

Frå kommunerevisjonen møtte dagleg leiar Kjetil Bjørnsen.

Det kom fram merknader om sein og manglande oversending av rekneskap og årsmelding 2010 for Skodje kommune.

### SAK 07/11

#### GODKJENNING AV MØTEBOK FRÅ MØTE 24. FEBRUAR 2010

#### Kontrollutvalet sitt samrøystes vedtak:

Møtebok frå møte 24. februar 2010 blir godkjent.

### SAK 08/11

#### ÅRSMELDING 2010 – SKODJE KOMMUNE

Innstilling datert 10.06.2011 frå kontrollutvalsekretariatet

#### Kontrollutvalet sitt samrøystes vedtak

Kontrollutvalet tek årsmelding 2010 for Skodje kommune til orientering.

**SAK 09/11****KOMMUNEREKNESKAPEN 2010 – SKODJE KOMMUNE**

Innstilling datert 10.06.2011 frå kontrollutvalsekretariatet.

**Kontrollutvalet sin samrøystes uttale:**

1. Skodje kommune sin rekneskap for 2010 blir godkjent.
2. Innan enkelte driftseiningar ligg det føre overskridingar i forhold til vedteke budsjett og kontrollutvalet vil presisere at årsbudsjettet er bindande, jf kommunelova § 47 nr. 2

**SAK 10/11****MANDAT VEDKOMANDE FORVALTNINGSREVISJON GJELDANDE SAK 03/11, SAKER TIL OPPFØLGING**

Innstilling datert 09.06.2011 frå kontrollutvalsekretariatet

**Kontrollutvalet si samrøystes innstilling:**

Det blir gjort ein forvaltningsrevisjon av den interne kontrollen i kommunen sett inn mot leiing, måloppnåing, kostnadseffektiv drift og etterleving av lover og reglar.

Dag Loe Olsen  
nestleiar  
(sign.)

Magnar Flaate  
medlem  
(sign.)

Jorun Elise Kalvatn  
varamedlem  
(sign)

Svein A. Skotheim  
varamedlem  
(sign.)

**SUNNMØRE  
KONTROLLUTVALSEKRETARIAT IKS**

Kontrollutvalet

Dato: 17.11.2011

**SAK 13/11  
STATUS FOR PÅGÅANDE SAKER OG SAKER SOM KJEM SAMT INVITASJON TIL  
DRØFTING AV OPPLEGG I VALPERIODEN**

Som vedlegg følger:

- Prosjektplan – praktisering av sjølvkostprinsippet i VAR – sektoren i Skodje kommune

Ein forvaltningsrevisjon av VAR – området er omfatta av Skodje kommune sin vedtekne plan for forvaltningsrevisjon.

Vedtaket lydde slik:

*Som tema for forvaltningsrevisjon blir finansforvaltning samt saksbehandling og utøving av offentleg mynde i Skodje kommune vald. Kontrollutvalet får mynde til å fastsette nærare spesifikasjonar for bestillinga.*

Som går fram av prosjektplanen er tidsramma for prosjektet sett til mars 2012.

I sak 03/11 vart det vedteke ein ekstra forvaltningsrevisjon. Innstillinga frå kontrollutvalet gjekk i samsvar med vanleg praksis til kommunestyret som slutta seg til kontrollutvalet si innstilling. Tema for denne forvaltningsrevisjonen er:

*Det blir gjort ein forvaltningsrevisjon av den interne kontrollen i kommunen sett inn mot leiing, måloppnåing, kostnadseffektiv drift og etterleving av lover og reglar.*

Revisjonen vil orientere om framdrifta i arbeidet med dette prosjektet.

Når det gjeld drøfting av opplegget for kontrollutvalet sitt arbeid i valperioden, vil det ikkje bli lagt føringar for debatten frå kontrollutvalsekretariatet i denne saksutgreiinga. Føremålet med å ta opp temaet er å få fram synspunkt for det vidare arbeidet.

På bakgrunn av ovanståande legg ein saka fram for kontrollutvalet med forslag om slikt

**v e d t a k :**

Kontrollutvalet sluttar seg til prosjektplanen gjeldande praktisering av sjølvkostprinsippet i VAR – sektoren i Skodje kommune.

Harald Rogne  
dagleg leiar

11. november 2011

## FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT

### Praktisering av sjølvkostprinsippet i VAR-sektoren i Skodje kommune

## PROSJEKTPLAN

I sak 03/10 den 17. mars 2010 vedtok Skodje kontrollutval følgjande:

*Som forvaltningsrevisjon innan utøving av offentleg mynde i Skodje kommune blir det gjennomført ein forvaltningsrevisjon om praktisering av sjølvkostprinsippet innan VAR-området.*

### 1. PROBLEMSTILLINGAR

Revisjonen foreslår følgjande presiseringar av problemstillinga:

1. Er budsjettering og rekneskapsføringa/etterkalkulasjon i Skodje kommune slik at ein kan føre kontroll med at gebyrinntekter ikkje er høgare enn kommunen sin sjølvkost?
2. Dekker gebyra alle direkte og indirekte kostnader som kommunen har knytt til vatn, avløp og slamtømming?
3. Betaler innbyggjarane i Skodje kommune rett gebyr for vatn, avløp og slamtømming?
4. Vert overskot/underskot handsama i tråd med retningslinene?

### 2. METODE OG GJENNOMFØRING

Prosjektet vil verte gjennomført i samsvar med følgjande framdriftsplan:

- Eventuelt oppstartsmøte med rådmann
- Kort KOSTRA-analyse
- Gjennomgang av årsrekneskap og budsjett/økonomiplaner
- Gjennomgang av gebyrregulativ og berekningar som ligg til grunn
- Møte med økonomisjef og leiar teknisk/VAR undervegs i prosjektet
- Slutt møte med rådmann

### 3. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteria er dei lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglege standardar med vidare som legg føringar på korleis verksemda skal drivast. Det er med andre ord dei krav og forventningar ein kan stille til den

funksjon, aktivitet eller prosedyre som er gjort til gjenstand for forvaltningsrevisjon. Det er altså opp mot disse kriteria kommunen sin praksis skal målast.

## Kriteria i dette prosjektet

Når det gjeld vatn, avløp og renovasjon er det slik at det i eige lovverk går fram reglar for kva prisar kommunane kan ta på desse tenestene. I *Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter* går det fram heimel for *Forskrift om begrensnings av forurensning (forurensningsforskriften)*. I kap. 16 i denne forskrifta er regelverk om utrekningar tatt inn. Det står m.a. i kap. 16-1 følgjande:

*Vann- og avløpsgebyrer fastsatt i medhold av lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren. Ved beregning av selvkost bør de til enhver tid gjeldende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester legges til grunn.*

*Kommunen fastsetter i forskrift regler for beregning og innkreving av vann- og avløpsgebyrene, samt gebyrenes størrelse, innenfor rammene av denne forskriften. Før kommunen gjør vedtak om gebyrenes størrelse, skal det foreligge et overslag over kommunens antatte direkte og indirekte kostnader knyttet til drifts-, vedlikeholds- og kapitalkostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren for de nærmeste tre til fem årene. Overslaget skal så vidt mulig utarbeides i sammenheng med kommunens rullerende økonomiplan. Det skal også foreligge et overslag over hvilke beløp gebyrene antas å innbringe.*

Ved fastsetjing av vass- og avløpsgebyr skal det altså i følge forurensningsforskrifta liggje føre ei oversikt over kostnadene dei neste 3-5 åra, samt eit overslag på kor store inntekter gebyra vil gi.

Når det gjeld renovasjon blir dette omfatta av *Lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven)*. I § 34 går det fram nærare reglar om dette. Reglane er i hovudsak som ved vatn og avløp, men det er m.a. ein forskjell ved at her skal sjølvkost nyttast uansett om det er kommunalt vedtak eller ikkje. Det er med andre ord ikkje høve til å subsidiere på dette området.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har vidare fastsett retningslinjer<sup>1</sup> for berekning av sjølvkost for kommunale betalingstenester. Retningslinjene gir følgjande definisjon av sjølvkost:

*”Selvkost er den merkostnad kommunen påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste”*

Når sjølvkost skal kalkulerast vel retningslinjene frå KRD å bruke ein generell kalkylemodell der vara eller tenesta vert splitta i tre delkomponentar:

### Kjerneprodukt:

Utgjer basis i tenesta, og er det brukaren opplever som den grunnleggjande tenesta han er villig til å betale for.

---

<sup>1</sup> Rundskriv H-2140, Kommunal- og regionaldepartementet (2003)

#### Tilleggsytingar:

For at brukaren skal oppleve den grunnleggjande tenesta som eit heile, må kjerneproduktet supplerast med tilleggsytingar, t.d. sakshandsaming, kundekontakt, fakturering.

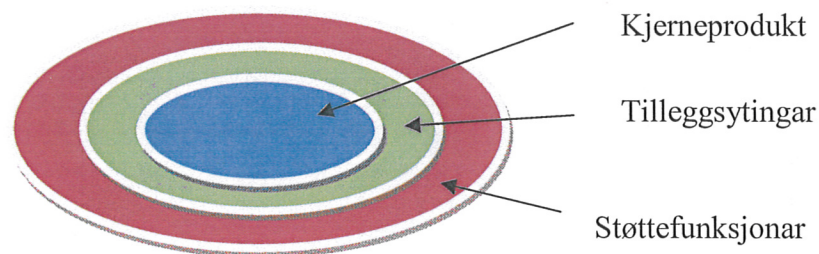
#### Støttefunksjonar:

Støttefunksjonar er pålagte eller på anna måte nødvendige tenester for kommunen sett under eitt, men som ikkje lett kan avgrensast. Bruken av støttefunksjonar er ikkje synlege for brukaren, men kan likevel vere relevante å ta omsyn til. Døme på relevante støttefunksjonar er personal- og lønnsfunksjon, juridisk bistand, IT-tenester, drift av felles maskinpark, revisjon med vidare.

Delar av støttefunksjonane gjeld aktivitetar knytt til å representere, utvikle og lage mål for kommuneorganisasjonen, og har ingen direkte samanheng med produksjonen av betalingstenester og er difor ikkje relevante å ta omsyn til. Slike funksjonar vert kalla strategisk leiing, og omfattar den administrative leiargruppa, folkevalde organ og aktivitetar som støttar politisk og administrativ leiing. Retningslinjene tilrår at utgifter knytt til slike funksjonar ikkje skal inngå i sjølvkostkalkylen.

Figuren under illustrerer den generelle produktmodellen:

*Generell produktmodell*



Det går og fram av retningslinjene at kapitalkostnader skal takast med i sjølvkostrekneskapen. Dette er avskrivingskostnader og alternativkostnaden på anleggskostnadane. I *Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner)* går det i § 8 fram nærare reglar om avskrivingar og avskrivingsstid.

Vidare går det fram av rettleiaren at:

*Kommunen må foreta en etterkalkulasjon (selvkostregnskap) av de reelle kostnadene innenfor de aktuelle tjenesteområdene. Dette må gjøres for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost.*

Det er og verdt å ta med at det i KRS nr. 6<sup>2</sup> går fram at kommunar skal ta inn notar ut over det som følgjer av lov og forskrift, i den grad notane er vesentlege og nødvendige for å få eit fullstendig bilete av rekneskap og resultat. Ein av notane som «normalt» vil vere aktuell og vesentleg blir då å:

*Opplyse om (vise) beregningen av gebyrfinansierte selvkosttjenester der kommunen fastsetter betalingen etter lov og forskrift herunder resultatet*

---

<sup>2</sup> Kommunal regnskapsstandard nr. 6 – Noter og årsberetning (Førebels standard)

*av selvkostberegningen gjerne over fleire år. Beregningen kan for eksempel inneholde oversikt over direkte kostnader, indirekte kostnader, netto kapitalkostnader og over- underskudd. Eksempler på tjenester vil kunne være vann, avløp, renovasjon osv.*

Det er slik at ein aldri treff heilt med inntekter vs. utgifter når ein budsjetterer, og det vil difor oppstå over- og underskot på sjølvkostområder. Det står i retningslinjene (rettleiaren) at:

*Kommunen kan framføre et overskudd frå selvkosttjenesten til et senere år (innenfor et 3-5 års perspektiv). I praksis må dette skje gjennom et bundet selvkostfond. Selvkostfondets funksjon er å håndtere svingninger i inntekter og kostnader slik at gebyrene kan holdes stabile.*

Når det gjeld underskot er det slik at dersom kommunen har vedteke å nytte sjølvkostprinsippet fullt ut, så kan underskot framførast.

Både når det gjeld underskot og overskot er det slik at fond/framført underskot skal rentebereknast.

Det blir difor lagt opp til følgjande revisjonskriteria i dette prosjektet:

- **Kommunen skal ha eit system som sikrar at ein kan føre kontroll med at gebyrinntektene blir korrekte:**
  - **Kommunen skal gjennomføre og dokumentere etterkalkulasjon (sjølvkostrekneskap) av kostnadane på området.**
- **Overskot/underskot på dei sjølvfinansierande tenestene skal framførast til dekning seinare, og det skal vere renteberekningar på fond og framførde underskot.**
- **Kommunen skal berekne kapitalkostnader i tråd med regelverket.**
- **Kommunen skal ta med meirkostnader til tilleggssytingar og støttfunksjonar i samsvar med regelverket.**

#### **4. TIDSPLAN**

Eit utkast til rapport er planlagt å ligge føre i løpet av mars 2012.

**SUNNMØRE  
KONTROLLUTVALSEKRETARIAT IKS**

Kontrollutvalet

Dato: 17.11.2011

**SAK 14/11  
REGELVERK FOR BILOPPSAMLINGSPLASS**

Som vedlegg følger:

- Notat frå advokat Kjetil Kvammen datert 15.08.2011

Det blir vist til sak 03/11 der kontrollutvalet tok stilling til dei svara rådmannen hadde gitt på forskjellige spørsmål som kontrollutvalet hadde reist i valperioden. Det blir vidare vist til sak 06/11 der kontrollutvalet gjorde vedtak om å få seg førelagt ei orientering om dei formelle rammene som gjeld for ein biloppsamlingsplass.

I ovannemnde notat er det gjort greie for regelverk som gjeld for slik aktivitet. Det er også gitt anbefalingar til kommunen for handtering av problemområdet.

På bakgrunn av ovanståande legg ein saka fram for kontrollutvalet med forslag om slikt

**v e d t a k :**

1. Kontrollutvalet tek orienteringa om regelverket til orientering
2. Kontrollutvalet sluttar seg til dei anbefalingane som kjem fram i notatet frå advokat Kvammen og ber rådmannen sette i verk nødvendige tiltak.

Harald Rogne  
dagleg leiar

## NOTAT

Til

Kontrollutvalgssekretariat: SKS IKS

Dato for utarbeidelse av notatet: 15.08.2011

Sak: Skodje kontrollutvalg, sak nr.: 06/11

Saken gjelder: Regelverk omkring biloppsamlingsplass  
Jfr. e-post av 21.03.2011 fra daglig leder til undertegnede.

Notat med oversikt over bl.a.:

- diverse hjemmelsgrunnlag
- kommunens saksbehandling

### 1. Diverse grunnlag

Leder for teknisk avdeling, Frode Helland, har i notat av 08.10.2010 til rådmannen redegjort for status når det gjelder biloppsamlingsplass på gnr. 18 bnr. 23 i Skodje kommune. Eieren av parsellen som er del av et større industriområde i Furlia, opplyses å være Frank Holmeset, 6265 Vatne.

Kommunens oppfatning er at bruken av eiendommen innebærer forsøpling og er skadelig for miljøet, mens eieren ikke har respondert når kommunen har forelagt spørsmålet for ham.

I sak 13/09 den 27.04.2009, pkt. 4, gjentok Skodje kontrollutvalg tidligere oppmoding i sak 07/09 om oppfølging av saken.

Dette var i forbindelse med at rådmannen i brev av 16.04.2009 til kontrollutvalget fremla brev av 23.03.2009 fra Fylkesmannen i Møre og Romsdal til ovennevnte grunneier, samtidig som Teknisk avdeling utaler å ville «følge opp saka». Fylkesmannen fremhever søknadsplikten, men uten å gå nærmere inn i saken.

Ovennevnte notat av 08.10.2010 fra leder av Teknisk avdeling må vurderes som en viss resignasjon i spørsmålet om opprydding. Dette antas å være noe av årsaken til at Kontrollutvalget i møte 24.02.2011, under sak 06/11 (eventuelt), gjorde **vedtak** om at Kontrollutvalgssekretariatet blir «bedt om å undersøke dei formelle rammene for slik verksemd».

2. Aktiviteter/utnyttelsesmåter/disposisjoner som det stilles spørsmål ved - arealdisponering

Det fremgår av notatet av 08.10.2010 at det på eiendommen er lagret «eit utall biler, hengere i alle slags tilstander». Det er også tale om sikthindrende lagring inn mot vegkryss ved fylkesvegen.

Grunneieren er tydeligvis uenig i om hvor grensen går mellom lovlig lagring og forsøpling/miljøskadelig lagring.

I kommunens arealplan fra 2007 er området avsatt til næringsareal, nærmere bestemt forretning/industri/lager. Næringsetableringer i området ligger langt tilbake i tid. Det har ikke i den senere tid vært tale om oppføring/tilbygg som har utløst krav om reguleringsplan. Nettopp dette spørsmålet sees vurdert etter gammel plan- og bygningslov § 20-4 2. ledd pkt. a, og foreløpig ikke etter någjeldende plan- og bygningslov av 2008, kap. 12. En fornyet vurdering av spørsmålet er derfor på sin plass.

Det synes å være delte meninger om hvorvidt aktiviteten er å se på som oppsamling eller virksomhet som bilopphugging.

3. Hjemmelsforholdene

Forurensningsloven § 27 har følgende definisjon av avfall: «med avfall forstås kasserte løsøre, gjenstander eller stoffer. Som avfall regnes også overflødige løsøre, gjenstander og stoffer fra tjenesteyting, produksjon og renseanlegg mv.».

Det synes åpenbart at forsøpling gjennom langtids hensettelse av bilvrak kan falle inn under ovenstående definisjon.

Skodje kommune har ansvaret for å følge opp ulovlig avfallshåndtering. Men myndigheten for å pålegge opprydding er begrenset til å gjelde avfall, ikke lagring av andre gjenstander som kan føre til forurensing.

Jeg må medgi at uenighet mellom kommunen og den ansvarlige om hvorvidt de hensatte gjenstandene er avfall eller ikke, kan vanskeliggjøre kommunens jobb.

Også annen hjemmel kan være tjenlig i saken:

Bilopphugging krever godkjenning etter forurensningsloven og Skodje kommune kan som forurensningsmyndighet følge opp saken som forsøplingssak. Forurensningsloven har en forbudsbestemmelse mot forsøpling, jfr. § 28.

I.h.t. forurensningslovens § 28 (forbudet mot forsøpling) skal ingen tømme, etterlate, oppbevare eller transportere avfall slik at det kan virke skjæmmende eller være til skade eller ulempe for miljøet.

Loven gir videre i § 37 hjemmel for krav om fjerning, d.v.s. pålegg om opprydding, i det § 37 siste ledd lyder: «har noen bedt kommunen gi pålegg om opprydding ...etter første eller annet ledd, er avgjørelsen enkeltvedtak også om pålegg ikke blir gitt».

Når det gjelder § 37 1. og 2. ledd må det vurderes opp mot kravet om fjerning hvorvidt avfallet virker «skjemmende». Dette beror på en konkret vurdering der bl.a. karakteren av de umiddelbare omgivelser må tillegges vekt.

Jeg kan imidlertid ikke se at kommunen har truffet vedtak i saken, med tanke på at det som er besluttet skal følges opp, dvs. håndheves innenfor frister.

Skodje kommune skal saksbehandle disse sakene etter Statens Forurensningstilsyn (SFT) sin veileder «1713/2000 – «Førsøpling og avfallsopprydding – Veiledning til kommunene».

Fremgangsmåten kan da være følgende:

1. Kommunen blir kjent med mulighetene for å karakterisere tilstanden som forsøpling og hvem som er den ansvarlige.
2. Kommunen kan evt. ta befaring å gjøre en observasjon eller oppdaterende kartlegging i forhold til forurensningsloven § 50 for å avklare omfanget og typen forsøpling og for å kunne stadfeste nærmere omfang, osv.
3. Det rettes en formell henstilling til grunneieren med en frist og dersom denne ikke fører frem gis det et begrunnet pålegg med frist for gjennomføring. I pålegget bør det legges vekt på sakens omfang, faren for forurensing og sjenanse, skaden for miljøet og omgivelsene mv.
4. Kommunen bør dernest om nødvendig sette en ny endelig frist for gjennomføring.
5. I mangel av at kommunale pålegg ikke følges opp kan kommunen enten
  - (a) Ilegge et forurensningsgebyr av en slik størrelse at det ikke kan lønne seg å fortsette det ulovlige forholdet.
  - (b) Kommunen rydder opp på forurensers regning.
  - (c) Forholdet anmeldes til påtalemyndigheten.

4. Konklusjon

Ut fra foranstående har kommunen hjemmel for å gi pålegg om opprydding av avfall, alternativt med hjemmel for krav om fjerning av forsøpling etter at vedtak er truffet om tilstandens forhold til gjeldende regelverk.

Ved brev av 23.03.2009 er Frank Holmeset varslet om kravet til søknad om godkjenning for å drive bilopphugging. Da han ikke har søkt eller forøvrig respondert på henvendelsene, bør kommunen treffe formelle vedtak utfra forbudsbestemmelsene mot forsøpling og en vanlig hjemmel for pålegg om opprydding, alternativt pålegg om opprydding av avfall.

Kommunen ser ut til å måtte legge et strengt løp med hensyn til frister og oppfølging av disse, etter hvert som de blir endelige.

15.08.2011

Kjetil Kvammen  
advokat