



# VA-utbygging i Tuddal

Hjartdal kommune

2018 :: 727 014

[Klikk her for å få tips til  
å lese dokumentet  
elektronisk](#)

# Innhald

<b>Samandrag</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Innleiing</b> .....	<b>6</b>
1.1 Bestillinga frå kontrollutvalet.....	6
1.2 Bakgrunn.....	6
1.3 Problemstillingar og revisjonskriterium .....	6
1.4 Avgrensing .....	7
1.5 Metode og kvalitetssikring.....	7
1.6 Høyring .....	7
<b>2 Status og oversikt</b> .....	<b>8</b>
2.1 Bakgrunn.....	8
2.2 Roller .....	10
2.3 Kostnadar.....	11
2.4 Garantiar.....	12
2.5 Status utbygging.....	12
2.6 Kommunestyresaker om utbygginga .....	13
<b>3 Utgreiing av prosjektkostnad</b> .....	<b>15</b>
3.1 Revisjonskriterium.....	15
3.2 Refusjon.....	15
3.3 Garantisøknader.....	17
3.4 Vassforsyning .....	21
<b>4 Utgreiing av konsekvensar for avgiftsnivået</b> .....	<b>28</b>
4.1 Revisjonskriterium.....	28
4.2 Finansiering av utbygginga.....	28
<b>5 Utgreiing om talet på abonnentar</b> .....	<b>32</b>
5.1 Revisjonskriterium.....	32
5.2 Tilkoplingar .....	32
<b>6 Konklusjonar og tilrådingar</b> .....	<b>37</b>
6.1 Konklusjonar .....	37
6.2 Tilråding.....	38
<b>Litteratur og kjeldereferansar</b> .....	<b>39</b>
<b>Tabelloversikt</b> .....	<b>40</b>
<b>Vedlegg</b> .....	<b>40</b>
<b>Vedlegg 1: Høyringsuttale frå rådmannen</b> .....	<b>41</b>
<b>Vedlegg 2: Revisjonskriterium</b> .....	<b>43</b>
<b>Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring</b> .....	<b>45</b>
<b>Les du dokumentet elektronisk?</b> .....	<b>47</b>
<b>For PC, android nettbrett eller Mac</b> .....	<b>47</b>
<b>Lese på iPad?</b> .....	<b>47</b>

# Samandrag

## Bestilling og problemstilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalet i sak 17/18. Bakgrunnen for forvaltningsrevisjonen er at utbygginga av va-anlegg Tuddal er svært omstridt, og at kontrollutvalet har fått mange førespurnader frå grunneigarar og hytteeigarar om denne saka.

Vi har undersøkt følgjande problemstilling:

## I kva grad har saksutgreiingane til kommunestyret om va-utbygginga i Tuddal vore forsvarlege når det gjeld

- prosjektkostnad
- kva konsekvensar utbygginga har for avgiftsnivået for innbyggjarar og hytteeigarar
- anslag på framtidige abonnentar

## Funn og vurderingar

Russmarken VA AS (Russmarken VA) står for utbygginga av va-anlegg i Tuddal, og det er styret i selskapet som har ansvaret for utbygginga. Utbygginga har ei kostnadsramme på nær 350 mill. kr. Hjartdal kommune er eieeigar av selskapet, og har stilt garanti på 222 mill. kr for selskapet sine låneopptak.

## Prosjektkostnad

Sidan det er Russmarken VA som står for utbygginga i Tuddal, er det styret i selskapet som vedtar prosjektkostnaden. Prosjektkostnaden er relevant for kommunestyret som eigar av selskapet, i saker der dei skal avgjere søknadar om garanti og i saker om vassforsyning.

Vi meiner at risikoen ved å garantere for låneopptak og økonomiske konsekvensar ved å garantere, ikkje var forsvarlig gjort greie for då kommunestyret handsama søknader om garanti i 2012 og 2013. Prosjektkostnaden var på dette tidspunktet usikker, og det går ikkje fram av saksframlegga kor mykje usikkerheit som var knytt til dei kostnadstala som vart lagt fram. Rådmannen vurderte risikoen ved å garantere som liten. Vi meiner at denne vurderinga både var overflatisk og feil. Vi meiner at kommunen har tatt ein

betydeleg risiko ved å garantere for ei så stor utbygging, og at dette ikkje går fram av saksutgreiingane.

Kommunestyret vedtok i 2013 at utbygginga skulle omfatte vatn og at det skulle vere tvungen tilkopling. Kommunen kan berre pålegge tvungen tilkopling for fritidsbustader dersom det er sagt i plan (arealplan, reguleringsplan). Det vart ikkje utarbeidd nye planar i samband med saka om vassforsyning. Ein planprosess med medverknad frå grunneigarar og hytteeigarar kunne ha gitt betre grunnlag for å vurdere behov og ønskjer i samband med vassforsyning i området. Kommunen er i gang med ein slik planprosess no. Men sidan det allereie er investert 63 mill. kr for å legge rette for felles kommunal vassforsyning, har ikkje kommunen same handlingsrom i 2018/19 som dei ville ha hatt i 2012/13.

Vi meiner at kostnaden for å legge til rette for vassforsyning ikkje var godt nok greidd ut før Russmarken VA fekk i oppdrag å inkludere vatn i utbygginga.

#### **Konsekvensar for avgiftsnivået**

Ifølgje kommunestyresakene frå 2012 og 2013 skal utbygginga finansierast av abonnentane 100 %. Vi meiner at risiko og økonomiske konsekvensar ved finansieringsplanen, dvs. at abonnentane skal betale, ikkje er forsvarleg greidd ut i desse sakene. Vi meiner at det burde ha vore drøfta om det var risiko for at avgiftsnivået vil bli for høgt, slik at kommunen måtte subsidiere utbygginga. Slik informasjon får kommunestyret først i garantisaka frå 2015. Vi meiner at økonomisk risiko og verknader for avgiftsnivået burde vore drøfta allereie i 2012 og 2013.

I KST 56/17 blir det lagt fram prognosar for økonomiske konsekvensar for kommunen. Kommunen subsidierer allereie vatn- og avløpsavgiftene, og auka «underskot» i sjølvkostrekneskapen kan ha innverknad på tenestetilbodet i kommunen og kommunen sin generelle handlefridom. Saksframlegget drøftar ikkje kva konsekvensar stor underdekning vil kunne få for kommunerekneskapen og tenestetilbodet. Vi meiner ikkje at det hadde vore naturleg å ha det med i dei sakene som vi har sett på i denne forvaltningsrevisjonen. Men vi meiner at konsekvensar av ei ev. underdekning må innarbeidast i årsbudsjett og økonomiplan, og handsamast i kommunestyret i samband med budsjettprosessen. Vi meiner at kommunen bør sørge for å mest moglege realistiske prognosar for kostnadsutviklinga i samband med økonomiplanarbeidet.

### **Framtidige abonnentar**

Det er naturleg nok usikkerheit knytt til kor mange abonnentar va-anlegget vil få framover. Dette er m.a. omtala i saksframlegg frå 2012 og 2013. Kommunestyret får god informasjon om kva økonomiske konsekvensar låge abonnenttal kan få for kommunen i 2017. Vi meiner at kommunestyret burde ha fått slik informasjon tidlegare.

Det står ikkje noko om reglane for krevje tvungen tilkopling i saksframlegget der kommunestyret vedtok tvungen tilkopling for vatn i 2013. Det var ein mangel, og derfor har fylkesmannen no oppheva dette vedtaket.

### **Tilrådingar**

I tillegg til å sikre at saker blir forsvarleg utgreidd, bør kommunen i denne saka

- vurdere om reglane om garanti i ny kommunelov har innverknad på den vidare gjennomføring av utbygginga, og
- oppdatere prognosar, og sørge for å innarbeide ein eventuell underdekning på vatn- og avløpsområdet i budsjett og økonomiplanar.

Bø, 27. november 2018

Telemark kommunerevisjon IKS

# 1 Innleiing

## 1.1 Bestillinga frå kontrollutvalet

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalet i sak 17/18. Bakgrunnen for forvaltningsrevisjonen er at utbygginga av va-anlegg er svært omstridt, og at grunneigarar og hytteeigarar har kontakta kontrollutvalet om utbygginga.

Heimel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovas § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutval kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

## 1.2 Bakgrunn

Hjartdal kommune driv utbygginga av va-anlegg i Tuddal gjennom selskapet Russmarken VA AS (Russmarken VA). Russmarken VA vart stifta i 2007, og hadde då som føremål å bygge, drive og vedlikehalde avløpsanlegg i Tuddal, primært i Russmarken hyttefelt. Det var ønskje om å utvide utbygginga til å omfatte andre hyttefelt, og selskapet gikk derfor i dialog med Hjartdal kommune og Hjartdal Elverk AS (Hjartdal Elverk). Resultatet vart at Hjartdal Elverk kjøpte selskapet 2011. Hjartdal kommune vedtok i 2013 at Russmarken VA også skulle legge til rette for vassforsyning når dei bygde avlaupsanlegg.

Hjartdal kommune fekk aksjane i Russmarken VA som ekstraordinært utbytte frå Hjartdal Elverk i desember 2016. Selskapet no er direkteigd av Hjartdal kommune.

## 1.3 Problemstillingar og revisjonskriterium

Rapporten handlar om følgjande problemstilling:

*I kva grad har saksutgreiingane til kommunestyret om va-utbygginga i Tuddal vore forsvarlege når det gjeld*

- prosjektkostnad
- kva konsekvensar utbygginga har for avgiftsnivået for innbyggjarar og hytteeigarar
- anslag på framtidige abonnentar

Revisjonskriteria<sup>1</sup> i denne forvaltningsrevisjonen er henta frå kommunelova. Kriteria går fram under kvar problemstilling nedanfor, og er nærmare omtala i vedlegg 2 til rapporten.

#### **1.4 Avgrensing**

Denne forvaltningsrevisjonen er avgrensa til å vurdere saksframlegga til kommunestyret i dei relevante sakene. Vedlegg til saksframlegga er vurdert til ein viss grad. Vi vurderer ikkje munnleg informasjon som er gitt til sakene (Web-TV).

Vi vurderer ikkje teknisk informasjon i saksframlegga, og heller ikkje informasjon om kva som er best eigna som vasskjelde.

#### **1.5 Metode og kvalitetssikring**

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Anne Hagen Stridsklev med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Forvaltningsrevisjonen er primært basert på gjennomgang av relevante kommunestyresaker. Metode og tiltak for kvalitetssikring er omtala nærmare i vedlegg 3 til rapporten.

#### **1.6 Høyring**

Utkast til rapport vart sendt på høyring til rådmannen 11. november. Rådmannen sitt høyringsbrev ligg i vedlegg 1.

---

<sup>1</sup> Revisjonskriterium er dei reglar og normer som gjeld innanfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteria er grunnlaget for de analysar og vurderingar som revisjonen gjer og dei konklusjonane vi får. Revisjonskriteria er eit viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheiter.

## 2 Status og oversikt

### 2.1 Bakgrunn

Norconsult gjorde ei utgreiing om modellar for utbygging og drift av avløpsanlegg for hyttefelt på oppdrag av Hjartdal kommune i 2008. Rapporten vurderte tre basismodellar:

- Utbygger/grunneigar planlegg, kostar og gjennomfører alle nødvendige interne og eksterne tiltak og kommunen opptretr som utøver av mynde
- Kommunen planlegg, kostar og gjennomfører alle nødvendige interne og eksterne tiltak med bidrag frå utbygger/grunneigar.
- Kommunen går inn i forkant og planlegg, kostar og gjennomfører alle nødvendige tiltak og dekker kostnadene gjennom tilknytings- og årsgebyr.

Kommunestyret handsama rapporten 17. juni 2009 i sak 29/09. Rådmannen skriv i saksframlegget at føremålet med saka er å avklare i kva grad kommunen skal engasjere seg i arbeidet med å etablere og drifte avløpsanlegg for hyttefelt. Rådmannen meiner at det hadde vore ønskeleg frå ein næringsståstad om kommunen hadde tatt aktivt del i utviklinga av hyttefelt, men Hjartdal er ein liten kommune med avgrensa ressursar. Rådmannen meiner at det truleg ikkje vil vere rett å belaste innbyggjarane med utgifter i form av høgare va-gebyr, for å legge til rette for kommunal utbygging av avløpsanlegg i eit hytteområde. Rådmannen si vurdering er at kommunen ikkje har moglegheit til å gå inn som utbygger og ei aktiv drivkraft i arbeidet med avløpsanlegget, men må avgrense sitt engasjement til å vere utøvar av offentleg mynde, dvs. legge føresetnadene gjennom arealplan, utbyggingsavtale og handsame søknad.

Rådmannen viser i saksframlegget til dei pågåande forhandlingane mellom Hjartdal Elverk og Russmarken VA<sup>2</sup>. Han skriv at dersom Hjartdal Elverk ut ifrå bedriftsmessige omsyn ser det interessant å gå inn som aksjonær i eit utbyggings- selskap, vil det vere ein føremålstenleg måte å ivareta ulike økonomiske og samfunnsmessige interesser på. Rådmannen er positiv til å støtte Hjartdal Elverk finansielt ved å utvide aksjekapitalen, dersom elverket går inn som eigar i Russmarken VA.

Rådmannen tilrådde:

---

<sup>2</sup> Russmarken VA AS var på dette tidspunktet privat eigd. Selskapet hadde utslippsløyve for hytteområda Russmarken, Gvålsheia og Langhaug, og hadde som mål å komme i gang med utbygging sumaren 2009.



1. *Hjartdal kommunestyre vel som eit prinsipielt standpunkt ikkje å gå direkte inn i arbeidet med etablering av avløpsanlegg, og legg til grunn at etableringa av anlegget blir basert på prinsippa i gjennomføringsmodell 1a, dvs. utbygger kostar, gjennomfører og driftar anlegget gjennom eit utbygginga- og driftsselskap.*
2. *Hjartdal kommune vurderer behovet for å revidere arealplanen i området for å sikre tilknytning av nye bygg/hytter til eit felles avløpsanlegg, der formålet er å redusere sjansen for «gratispassasjerar».*
3. *Gjennom utbyggingsavtale vil ein kunne ta høgde for innhaldet i og moglegheitene for å styre kvalitet, anleggsbidraga og andre sentrale spørsmål av betydning for utviklinga.*

Kommunestyret vedtok rådmannen si tilråding.

I same møte i sak 18/09 handsama kommunestyret søknad frå Hjartdal Elverk om utviding av aksjekapitalen med same beløp som det er aktuelt at elverket investerer i Russmarken VA – avgrensa til 2,5 mill. kr. Styret i Hjartdal Elverk skriv i søknaden at dei i utgangspunktet ser det som interessant å gå inn som eigar i Russmarken VA, men meiner det er vanskeleg å gå inn på eigarsida utan kapitaltilførsel på inntil 2,5 mill. kr. Elverket avsluttar søknaden med:

*Styret vil òg kommentere at kommunen som eigar av Hjartdal Elverk AS i denne samanhengen berre risikerer det omtalte beløpet. Hjartdal Elverk AS vil sitte med eigaransvaret i Russmarken VA knytt til gjennomføringa av utbygginga og drifta av selskapet – ei utbygging som etter Russmarken VA sine berekningar vil utløyse investeringar på 150 mill. kr dei 10 neste åra. Ringverknadene vil m.a.o. bli betydelege, til gagn for heile kommunen.*

Kommunestyret vedtok å utvide aksjekapitalen i Hjartdal Elverk AS med inntil 2,5 mill. kr.

Kommunestyret handsama ny søknad frå Hjartdal Elverk i sak 60/09. Elverket søker no om:

- At kommunen garanterer for å skyte inn nok eigenkapital til at elverket kan kjøpe resten av aksjane i Russmarken VA. Dei eig 50 % av aksjane no, og skal ifølgje avtale med selskapet overta resten av aksjekapitalen innan ei viss tid.
- At kommunen må garantere for andre kapitalbehov i samband med investeringane (garantiar for låneopptak og liknande).

- At kommunen dekker elverket sine direkte kostnader i samband med utgreiingsarbeidet som blir gjort av diverse eksterne rådgjevarar.

Rådmannen tilrår at kommunen ikkje dekker elverket sine utgreiingskostnader, og at kommunestyret tar stilling til om kommunen skal skyte inn meir eigenkapital i elverket når det er klart kva beløp det er snakk om. Når det gjeld spørsmålet om å garantere for andre kapitalbehov, skriv rådmannen:

*Administrasjonen meiner ein må forutsette at Hjartdal Elverk AS kvalitetssikrar både kostnader og finansieringsbehov/tilsegn før selskapet går inn på eigarsida. I så fall bør eit slik behov bli avdekket i forkant. Skulle eit ytterligere kapitalbehov likevel oppstå, er det administrasjonen si meining at Hjartdal Elverk må handtere dette sjølv. Dette hindrar sjølvstilt ikkje selskapet å henvende seg til eigaren, Hjartdal kommune, dersom særskilte talar for det.*

Kommunestyret vedtok rådmannen sine tilrådingar. Kommunestyret ville ikkje forplikte seg til å skyte inn meir eigenkapital i Hjartdal Elverk, og heller ikkje annan kapital i samband med investeringane. Kommunestyret hadde som føresetnad at Hjartdal Elverk kvalitetssikra kostnader og finansiering tilstrekkeleg i forkant.

25. januar 2012 tok kommunestyret notat frå rådmannen til orientering. Notatet omhandla kommunen si rolle i avløpsutbygginga. I notatet skriv rådmannen at kommunen har ansvar for avløpstenesta og utbygging av avløpsanlegg uansett organisasjonsform. Kommunen kan ikkje organisere seg bort frå dette ansvaret. Rådmannen viser til lovforslag<sup>3</sup> som seier at nye vass- og avløpsanlegg som hovudregel skal vere eigd av kommunen. Rådmannen sin konklusjon er at avløpsutbygginga i Kovstulheia-Russmarken er eit kommunalt ansvar.

## 2.2 Roller

Russmarken VA står for utbygginga i Tuddal. Det betyr at det er styret i Russmarken VA som har ansvaret for å vedta utforming av prosjektet og vedta prosjektkostnad. Styret i Russmarken VA har ansvaret for å gjennomføre utbygginga og sørge for å finansiere

---

<sup>3</sup> Lov om kommunal vass- og avløpsanlegg § 1

av prosjektet. Kommunen kjøper tenester<sup>4</sup> av Russmarken VA. Denne utgifta inngår i kommunen sitt sjølvkostrekneskap.

Som garantist kjem kommunen i ansvar dersom Russmarken VA ikkje kan betale renter og avdrag på lån som kommunen har garantert for.

Kommunen og kommunestyret har fleire roller i denne saka:

- Kommunen er eigar av Russmarken VA.
- Kommunen er mynde etter plan- og bygningslova.
- Kommunen er samfunnsaktør og ansvarleg for utvikling og infrastruktur.
- Kommunen har garantert for selskapet sitt låneopptak.

Kva handlingsrom kommunen har, avheng av kva for rolle kommunen har i saka.

## 2.3 Kostnader

Kommunestyret har ikkje handsama og vedtatt kostnader for utbygginga, slik som dei ville ha gjort dersom kommunen hadde vore byggeherre. Kommunestyret er orientert om prosjektkostnader i samband med følgjande saker:

Tabell 1 Utvikling og rapportering av prosjektkostnad

År	Kommunestyresak	Avløp	Vatn	Vatn og avløp
2012	39/12 og 96/12	139 mill. kr		
2013	4/13		111 mill. kr	250 mill. kr
2015	119/15			336 mill. kr
2017	56/17			344 mill.kr

Per 1. august 2018 hadde Russmarken VA investert for 91 mill. kr på avløp og 63 mill. kr på vatn.

<sup>4</sup> Kommunen betaler Russmarken VA for avskrivningar, kalkulatorisk rente, strøm til pumpestasjonar mv. Utover dette er det kommunen sjølv for driftar anlegget.

## 2.4 Garantiar

Kommunen har hittil garantert for låneopptak i Russmarken VA for 222 mill. kr. Kommunestyret handsama og innvilga søknader om garanti i følgjande saker:

- KST 96/12 54 mill. kr (60 mill. kr)
- KST 67/13 34 mill. kr
- KST 119/15 50 mill. kr
- KST 56/17 84 mill. kr

Garantiansvaret omfattar også eit tillegg på 10 % den til ei kvar tid gjenstående hovudstolen, dvs. maksimalt 22,2 mill. kr. Kommunen reknar med å måtte garantere for nye låneopptak. Kor mykje kommunen må garantere for, vil m.a. avhenge av kor raskt og kor mykje refusjon som blir kravd inn frå grunneigarane.

Fylkesmannen har godkjent garantiane, og skriv i brev frå 25.11.2016:

*Fylkesmannen konstaterer at det nå er gitt selvskyldnergarantier for i alt 222 millioner kroner til dette selskapet og at dette er en svært høy garantisum for en kommune på Hjartdals størrelse.*

*På den annen side er det snakk om grunnleggende kommunale oppgaver innenfor selvkostområdet. Selv om det alltid er risiko knyttet til selvskyldnergarantier og at vi snakker om høye beløp vil vi ennå ikke betegne risikoen som «for stor».*

*Kommunestyret må gjennom de årlige kommunestyrevedtakene avgjøre hvordan merkostnadene skal dekkes gjennom økt gebyr for abonnementene.*

Russmarken VA har per september 2018 tatt opp 188 mill. kr i lån.

## 2.5 Status utbygging

Vi har fått informasjon frå Russmarken VA om kor langt utbygginga har kome. Tala viser status i utbygginga per september 2018.

Tabell 2 Hovudleidningar

Strekning	Lengde	Ferdig utbygd	Utbyggast
Russmarken - Toskjær	2800	x	
Toskjær - Kovstulvatn	2000	x	

Kovstulvatn – Måsafjell inkl. sjøledning	1250	x	
Toskjær – Solheimsbeite vest	230	x	
Landsverk - Bitringsnatten	1200	x	
Russmarken - Langetjønn	1600		2018-2019
Langetjønn – Sjøvatn inkl. sjøledning	2800		2018-2019

Tabell 3 Feltutbygging

Felt	Ferdig utbygd	Utbyggast	Kommentarar
Russmarken	x		Ikkje til ubebygde tomter
Lislmarken	x		Ikkje til ubebygde tomter
Lønnås	x		Ikkje til ubebygde tomter
Solheimsbeite vest	x		Ikkje til ubebygde tomter
Solheimsbeite øst	x		Ikkje til ubebygde tomter
Setorskard	x		Ikkje til ubebygde tomter
Nøttingen	90 %	2018 (10%)	
Gvålsheia	7 %	2019-2020	
Røyslia/Landsverk		2018-2019	
Bitringsnatten		2018-2019	
Haugestøl/hotellet		2020	
Langetjønn		2018-2019	
Løkjestul		2019	
Måsafjell			

Russmarken VA opplyser at per september 2018 er 208 hytter tilkople avløpsnett.

## 2.6 Kommunestyresaker om utbygginga

Kommunestyret har handsama utbygginga i Russmarken/Kovstulheia i følgjande saker:

- Sak 18/09 Aksjeutviding i Hjartdal Elverk AS
- Sak 29/09 Vurdering av utbyggingsmodeller og drifta av avløpsanlegg for hyttefelt
- Sak 60/09 Aksjeutviding i Hjartdal Elverk AS
- Sak 99/11 Vassforsyning i Kovstulheia/Russmarken
- Sak 39/12 Søknad frå Russmarken VA AS om bruk av refusjon for dekking av kostnader ved utbygging av avløpsanlegg – godkjenning av planer og foreløpig berekning av refusjon

- Sak 96/12 Søknad om kommunal garanti – Russmarken VA AS
- Sak 4/13 Vassforsyning Kovstulheia – Russmarken
- Sak 67/13 Kommunal garanti på lån til investeringer i felles vassforsyning i Kovstulheia – Russmarken reinsedistrikt
- Sak 17/14 Alternativ drikkevasskjelde for Kovstulheia-Russmarken
- Sak 119/15 Kommunal garanti på lån til investeringar i felles vassforsyning og avløpsløyning i Kovstulheia – Russmarken reinsedistrikt
- Sak 23/16 Vassforsyning Kovstulheia og vidare prosjektering
- Sak 97/16 Kommunal garanti til investeringar i felles vassforsyning og avløpsløyning i Kovstulheia – Russmarken reinsedistrikt
- Sak 56/17 Forprosjekt grunnvatn som felles vasskjelde – Russmarken vassforsyningsområde. Sluttrapport. Val av vasskjelde

## 3 Utgreiing av prosjektkostnad

*I kva grad har saksutgreiingane til kommunestyret vore forsvarlege når det gjeld prosjektkostnad?*

---

### 3.1 Revisjonskriterium

Som nemnt under punkt 2.2 er det Russmarken VA som er ansvarleg for kostnad og finansiering av utbygginga. Kva utbygginga vil koste er likevel relevant for kommunestyret i saker det kommunen opptrer som garantist, og som eigar av selskapet. I refusjonssaka (KST 39/12) følger det av plan- og bygningslova at kommunestyret skal godkjenne kostnadsoverslaget.

Kommunelova § 23 nr. 2 krev at dei saker som blir lagt fram for folkevalde organ skal vere forsvarleg utgreidd, sjå meir om dette kravet i vedlegg 2. På dette grunnlaget har vi utleidd følgjande revisjonskriterium for alle problemstillingane:

*Saksframlegg bør generelt innehalde relevant informasjon om:*

- *dei faktiske forholda,*
- *alternative løysingar,*
- *relevante reglar og det rettslege handlingsromet,*
- *kva for risiko som er knytt til forslaget, og*
- *kva økonomiske konsekvensar forslaget kan få.*

I dette kapittelet skal vi vurdere om prosjektkostnaden har vore forsvarleg utgreidd. Ikkje alle underpunkta er relevante for vår vurdering av alle saksframlegga.

### 3.2 Refusjon

#### 3.2.1 Saksframlegg

Russmarken VA søkte kommunen i sak 39/12 om å få krevje refusjon frå grunneigar til å dekke deler av kostnadene ved utbygginga etter reglane i plan og bygningslova. Formålet med refusjonsreglane er å skape balanse mellom kva utgifter grunneigarane kan få, og tiltakshavar sin interesse i få refundert sine utgifter så langt andre

grunneigarar har nytte av tiltaket. I saker om refusjon utøver kommunen mynde etter plan- og bygningslova.

Vi har primært vurdert om saksframlegget viser kva rettsleg handlingsrom kommunen har i samband med kostnadsoverslaget i denne saka.

Etter plan- og bygningslova § 18-8 skal kommunen godkjenne plan for utføring, kostnadsoverslag og forslag til fordeling av kostnader.

Det går fram av sakutgreiinga at Russmarken VA hadde utarbeidd planar og kostnadsoverslag basert på kjende prisar på tal på løpemeter grøft, tal på pumpestasjonar mv. I saksframlegget blir kostnadsoverslaga per hyttefelt omtalt som «grove». Vidare blir det i saksframlegget opplyst at utbygginga er delt i hyttefelt, og at det enkelte hyttefelt er detaljplanlagt. Rådmannen seier i sakframlegget at mangelen på detaljplanar og «grovmaske kostnadsoverslag» gjer det vanskeleg å gjere ei kvalifisert vurdering av kostnadsoverslaget. Etter plan- og bygningslova § 18-2 andre ledd, kunne kommunen ha kravd eit bindande pristilbod for utføringa av tiltaket, eventuelt eit pristilbod innhenta i anbodskonkurranse, før dei handsama/godkjende søknaden om refusjon. Reglane om dette er sitert i saksframlegget, men å krevje bindande pristilbod som grunnlag for fastsetting av refusjon er ikkje diskutert nærmare. Kommunestyret godtok kostnadsoverslaget slik det låg føre, og godtok at dette blei grunnlaget for fastsetting av refusjon. Dersom arbeidet med utbygginga startar opp før kommunen har godkjent at det brukast refusjon, fell retten til å bruke refusjon bort.

Sjølvve kostnaden (talla) står ikkje i saka om refusjon, men kostnaden var på dette tidspunktet berekna til 139 mill. kr. Russmarken VA hadde tenkt at ca. 1/3 av utbygginga skulle finansierast med refusjonar. Refusjon kan først krevjast inn når tiltaket er ferdig og kommunen har godkjent prosjektrekneskapen. Dersom sluttkostnaden blir høgare enn kostnadsoverslaget som låg til grunn for refusjonsvedtaket, kan refusjonen aukast med maksimalt 15 %. Kommunen har ikkje omtalt risikoen for at sluttkostnaden for tiltaket kan auke med meir enn 15 %, og at refusjonar dermed ikkje ville kunne finansiere 1/3 av utbygginga.

I selskapskontroll 427 005 om Russmarken VA frå 2016 konkluderte vi med at denne kostnadskalkyla ikkje var eigna til å vere grunnlag for å avgjere om selskapet kunne krevje refusjon. Vi meinte også at det ikkje kom godt nok fram kor stor usikkerhet som var knytt til kalkyla.



### 3.2.2 Revisor si vurdering av om rettsleg handlingsrom er utgreidd

Kommunen opptrer som mynde i denne saka. Det er tiltakshavar som har ansvar for å utarbeide planar, kostnadsoverslag, oversikt over grunneigarar og forslag til fordeling, jf. plan- og bygningslova § 18-8. Tiltakshavar er Russmarken VA. Kommunen si rolle i denne saka er å ta stilling til om planen for utføring, kostnadsgrunnlag og fordeling kan godkjennast etter reglane om refusjon i plan- og bygningslova. Kommunen har høve til å godkjenne det kostnadsoverslaget som tiltakshavar ønskjer at skal leggast til grunn. Det er då tiltakshavar sin risiko dersom slike kostnadsoverslag er for lave, i og med at refusjonsgrunnlaget kan ikkje endrast med meir enn 15%.

Kommunen kunne etter plan- og bygningslova stilt krav om at tiltakshavar la fram betre utgreidd planar med bindande pristilbod. Grunnar for ikkje å krevje kostnadskalkyler med større sikkerheit, for eksempel pristilbod, burde ha gått fram av saksframlegget. Vi meiner såleis at det rettslege handlingsromet ikkje er godt nok skildra i saka.

## 3.3 Garantisøknader

### 3.3.1 Saksframlegg

Kommunen har hittil handsama fire søknader om garanti frå Russmarken VA. I sakene om garantisøknader opptrer kommunen som garantist, samfunnsaktør og ansvarleg for infrastruktur. Det rettslege handlingsrommet følgjer av reglane om garanti i kommunelova § 51.

Hovudregelen er at kommunen kan stille garanti for verksemd som drivast av andre enn kommunen sjølv, dersom det ikkje gjeld næringsverksemd. Fylkesmannen må godkjenne garantiar med eit maksimumsansvar på over kr 500 000. Kommunen sine alternativ er å seie ja eller nei til søknaden. Konsekvensen av begge utfall må gjerast greie for.

Vi har primært vurdert om saksframlegga viser kva risiko det er for kommunen å garantere for låneoptaka og kva økonomiske konsekvensar det ha.

### **KST 96/12**

Det er kostnadsoverslaget på 139 mill. kr. som er grunnlaget for den fyrste kommunale garantien på 60 (54) mill. kr. som vart vedtatt i sak 96/12. Kostnadsoverslaget er ikkje særskilt kommentert i denne saka, men det vert diskutert kva risiko det vil innebere for kommunen å stille garanti. Rådmannen sin konklusjon er at det er liten risiko for kommunen, fordi eit avvik i budsjettet i negativ retning vil kunne handterast med ei

endring i tilknytings- og årsavgifter. Ifølgje saka vil kommunen måtte rekne med å garantere for meir. Saksframlegget seier ikkje kor mykje meir.

Ifølgje saksutgreiinga er det avgjerande for utbygginga at kommunen stiller garanti for Russmarken VA. Det er tvil om Russmarken VA vil få lån utan garanti, og uansett ville rentekostnadene bli for høge til å kunne veltast over på abonnentane.

### **KST 67/13**

Etter vedtaket i sak 4/13 der Russmarken VA vart pålagt å legge til rette for vassforsyning, søkte selskapet om garanti på 34 mill. kr for å dekke lånebehovet til og med 2014. Rådmannen si vurdering av risikoen ved å garantere for lånebehovet knytt til vassforsyning, er den same som i sak 96/12: Risikoen er liten for kommunen. Avvik i budsjettet i negativ retning, kan handterast med ei auke i tilknytings- og årsavgifter.

Kostnadsoverslag for å bygge ut vassforsyning står ikkje i saka, men Russmarken VA hadde på dette tidspunktet berekna kostnaden til 111 mill. kr. (hovudleidning, høgdebasseng, trykkaukestasjonar og feltutbygging).

Kostnadsoverslaget for utbygginga blei kvalitetssikra i samband med garantisøknaden i 2015. Russmarken VA meinte då at feltutbyggingane var så godt prosjektert at ein hadde betre oversikt over kva som måtte gjerast.

I selskapskontroll 427 005 om Russmarken VA sa vi følgjande om dette:

Vi meiner at det kan stillast spørsmål ved at styret venta i tre år før dei kvalitetssikra kostnadskalkylane sine. Vi meiner at det burde vere viktig for styret å vite om selskapet faktisk kunne rekne med å finansiere 1/3 av utbyggingane med refusjonar, eller om ein måtte gjere tiltak knytt til kostnader eller finansiering. Men det er mogleg at ei kvalitetssikring av kalkylane på eit tidlegare tidspunkt likevel ikkje ville gitt eit godt/sikkert nok kostnadsgrunnlag.

### **KST 119/15**

Russmarken VA søkte om garanti på 50 mill. kr for lån til investeringar i 2015 og 2016. I saksframlegget har rådmannen peika på fleire problemstillingar og risikoar:

- risiko knytt til at låntakar ikkje kan betene lånet

- risiko knytt til økonomien i prosjektet
- risiko knytt til talet på abonnentar (omtalast under punkt 5)
- konsekvensar for kommune og hytteeigarar dersom føresetnadane blir endra (omtalast under punkt 4)
- konsekvensar dersom lånegaranti ikkje blir gitt

Rådmannen meiner at det ikkje er risiko for at låntakar ikkje kan betene lånet, fordi selskapet har sikre inntekter frå kommunen og sikre inntekter i form av refusjon frå dei som er pålagt å kople seg på avløpsnett. I saksframlegget seier rådmannen at kommunestyret må vurdere gjennom dei årlege budsjettvedtaka, om meirkostnaden skal dekkast inn gjennom auka gebyr, eller om kommunen skal subsidiere.

Nye kostnadsoverslag blei presentert i saksframlegget. Dei viste at utbygginga ville koste 336 mill. kr og ikkje 250 mill. kr som tidlegare var anslått. Rådmannen skriv i saka at det alltid er knytt usikkerheit til eit kostnadsoverslag, og at det derfor blir tatt med eit prosentvis påslag som tryggleiksmargin. Rådmannen skriv vidare at han meiner det er uheldig at dei opphavlege kostnadsoverslaga ikkje har vore treffsikre nok, og at det er risiko knytt til at tala vil endre seg som følgje at utbygginga går føre seg over mange år. Rådmannen meiner at risikoen knytt til økonomien i prosjektet er redusert, fordi Russmarken VA har tatt grep for å betre økonomistyringa.

Dersom kommunen ikkje gir lånegaranti, meiner rådmannen at det også vil medføre risiko dersom Russmarken VA må ta opp lån med dårlegare vilkår. Da kan kommunen måtte skyte inn ny kapital i selskapet. Det er også ein risiko for at selskapet ikkje får lån. Då kan kommunen stå att med ei hovudleidning og eit reinseanlegg til ein verdi av 80 mill. kr, men med svært få abonnentar. Dei økonomiske konsekvensane for kommunen og allereie tilkopla abonnentar vil bli store.

Kommunen vedtok å stille garanti på 50 mill. kr for Russmarken VA.

#### **KST 97/16**

Russmarken VA søkte om garanti på 84 mill. kr knytt til investeringsbehov i 2017 og 2018. I saksframlegget peikar rådmannen på dei same problemstillingane og risikoane som i sak 119/15. Det ligger ikkje føre nye kostnadsoverslag. Dei prosjekta som er ferdigstilt siste året viser seg å vere i tråd med kostnadsoverslaget, og selskapet meiner at dei vil kunne fullføre prosjektet innafor kostnadsrammene. Kostnadsoverslaget er utarbeidd med Sjøvatn som vasskjelde, og ved ei eventuell endring av vasskjelde vil ein måtte utarbeide nye kostnadsoverslag.

Kommunestyret vedtok å stille garanti for 84 mill. kr.

### **Gjeld alle garantisakene**

Alle saksframlegga inneheld informasjon om garantisøknaden, bakgrunnen for søknaden og kva reglar som gjeld dersom kommunen skal garantere.

Det er også gjort greie for kva som kan bli konsekvensen for Russmarken VA dersom kommunen avslår søknaden.

### **3.3.2 Garanti i ny kommunelov**

I den nye kommunelova som gjeld frå 2020, er reglane om garanti endra. Ifølgje § 14-19 i den nye lova, kan ikkje kommunen stille garanti for verksemd som drivast av andre, dersom garantien inneber ein vesentleg risiko for kommunen, eller dersom den er stilt for næringsverksemd. Departementet (fylkesmannen) skal fortsatt godkjenne garantiar (unntak for «små» garantiar).

Det følgjer av forarbeida til ny kommunelov<sup>5</sup> at forbodet mot garantiar som inneber vesentleg økonomisk risiko er meint til å bidra til auka aktsemd hos kommunane og godkjenningsmynda (fylkesmannen). Vurderinga av kva som er vesentleg økonomisk risiko må byggje på økonomifagleg skjønn. Ifølgje forarbeida, må vurderinga baserast på kor sannsynleg det er at garantien må innfriast, på kor stort det potensielle tapet er og på om kommunen har evne til å handtere det potensielle tapet.

Lova skal ikkje vere til absolutt hinder for garantiar som ut frå breie samfunnsmessige omsyn blir vurderert som nødvendige, sjølv om beløpa er store. I forarbeida vert det presisert at det i slike høve må vere ein særleg høg tryggleik for at kommunen ikkje må innfri garantien, slik at kommunen sin økonomi og tenester ikkje vert skadelidande.

### **3.3.3 Revisor si vurdering av risiko og økonomiske konsekvensar**

Kommunen har garantert for 222 mill. kr og har sagt at dei vil garantere for det som er nødvendig for å få utbygginga ferdig.

Garantisakene frå 2012 og 2013 er dei mest sentrale sakene, fordi det er her kommunestyret i realiteten gir klarsignal til utbygginga og forpliktar kommunen til å garantere. Vi meiner at saksframlegga er overflatiske i vurderinga av risikoen for å garantere, og vi meiner at vurderinga av risikoen som liten ikkje var riktig. Kostnaden

---

<sup>5</sup> Prop. 46 L Lov om kommuner og fylkeskommuner

for utbygginga var på dette tidspunktet anslått til 250 mill. kr, og det er eit vesentleg beløp for ein kommune på Hjartdals storleik. I tillegg var kostnadsoverslaga som låg til grunn for garantisøknadene usikre. Vi meiner at garantisakene frå 2012 og 2013 ikkje var forsvarlege når det gjaldt utgreiing av risiko.

I garantisakene frå 2015 og 2016 er risiko for å garantere grundig skildra i saksframlegget. Ifølgje sakene skal kommunen dekke Russmarken VA sine utgifter, slik at det ikkje er risiko for at selskapet går konkurs, eller for at kommunen kjem i ansvar overfor långjevar. Det går klart fram av saksframlegget at kommunen sine utgifter til Russmarken VA må dekkast av abonnentane og/eller kommunen. Vi meiner at risiko og moglege økonomiske konsekvensar er godt nok greidd ut i desse sakene. Men kommunen hadde på dette tidspunktet reelt sett lite handlingsrom for å avgrense den risikoen som kommunen tok då dei garanterte for Russmarken sine låneopptak i 2012 og 2013. Til det var utbygginga kome for langt.

Ny kommunelov tek til å gjelde om eit års tid. Garantiar krev ikkje budsjettmessig dekning. Lovgjevar meiner det er mogleg at garantiar ikkje blir underlagt dei same risikovurderingar og prioriteringar som andre tiltak.<sup>6</sup> Etter ny lov kan ikkje kommunen garantere dersom garantien gir vesentleg økonomisk risiko for kommunen. Hjartdal kommune bør vurdere om dei nye reglane om garanti får innverknad på den vidare gjennomføring av prosjektet.

## **3.4 Vassforsyning**

### **3.4.1 Saksframlegg**

Kommunen vedtok i KST 99/11 som prinsipp at det var behov for å samordne vassforsyninga i Russmarken/Kovstulheia, og at det skulle utarbeidast ein overordna vassforsyningsplan for området. Sweco AS fekk oppdraget om å utarbeide vassforsyningsplan. Kommunestyret handsama vassforsyningsplanen i KST 4/13.

Vi har primært vurdert om saksframlegga viser kva økonomiske konsekvensar det vil ha for kommunen om Russmarken VA legg til rette for vassforsyning.

---

<sup>6</sup> Prop. 46 L Lov om kommuner og fylkeskommuner

**KST 4/13**

Vassforsyningsplanen blei handsama i KST-sak 4/13. Det går fram av saksframlegget kva for vasskjelder som Sweco har vurdert, og kva som er ulemper og fordeler ved dei ulike alternativa. Sweco konkluderer i planen med at innlagt vatn frå borebrønnar er ei kostbar løysing som vil gje store driftsmessige utfordringar, og at det er ei kortsiktig og dårleg løysing å overlata vassforsyninga til den enkelte hytteeigar. Sweco meiner at med den omfattande hytteutbygginga som er planlagt, vil faren for forureining og tørrlegging av enkeltbrønnar inne i hytteområdet vere stor. Brønnar/kjelder som forsyner to hytter eller meir, har dei same parameterkrav til drikkevannet som godkjenningspliktige vassverk, jf. § 12 i drikkevannsforskrifta. Sweco meiner at Sjøvatn er best eigna som vasskjelde.

I sakframlegget seier rådmannen at kommunen må velje mellom å bygge ut samla vassforsyning med Sjøvatn som kjelde, eller å redusere planlagt omfang av hytteutbygging i Kovstulheia-Russmarken.

I saksframlegget seier rådmannen at det er viktig at det blir tatt omsyn til vassforsyning når det blir grave grøfter og lagt ned leidningar. Rådmannen meiner at kommunen må leggje ansvaret for utbygginga av vassforsyning på Russmarken VA.

Når det gjeld kostnad for vassforsyning, blir Sweco sine kostnadsoverslag presentert i saksframlegget. Sweco anslår at bygging av vassverk med Sjøvatn som kjelde, samt hovudleidning, høgdebasseng og trykkaukeestasjonar vil koste 50 mill. kr. Kostnader til grunnerverv, leidningsnett i hyttefeltet og finansieringskostnader vil kome i tillegg.

Ifølge saksframlegget må kostnaden for utbygginga forskotterast, og rådmannen meiner vidare at det kan løysast ved at kommunen stiller med lånegaranti for Russmarken VA. Forskotteringa vil bli ført som eit negativt sjølvkostfond, der kostnadene blir dekt inn via tilkoplingsavgift og årsavgift over tid.

Saksframlegget drøftar ikkje behov for planprosess i samband med vedtaket om felles vassforsyning og tvungen tilkopling. Vi har ikkje undersøkt kommunens sitt plangrunnlag.

Kommunestyret vedtok at det skulle vere felles vassforsyning i Kovstulheia-Russmarken, og rådmannen fekk oppdrag om å greie ut alternativ for felles vassforsyning.

Kommunestyret vedtok også at det skulle vere tvungen tilkopling for vatn. Dette vedtaket har fylkesmannen no oppheva, sjå punkt 5.2.2.

## I KST 23/16

I denne saka skulle kommunestyre velje kva som skulle vere vasskjelde til Kovstulheia-Russmarken. For å svare opp vedtaket i KST 4/13 hadde rådmannen fått Sweco til å utarbeide ein skisseplan om Kovstulvatnet som alternativ vasskjelde.<sup>7</sup> Sweco sin vassforsyningsplan frå 2012 og skisseplanen frå 2013 låg som vedlegg til saka om val av vasskjelde.

I saksframlegget listar rådmannen opp alternative vasskjelder. Alternativa er:

- felles vasskjelde - Sjøvatn
- felles vasskjelde - Kovstulvatnet
- felles vasskjelde – fjellbrønnar
- ikkje felles vasskjelde – fjellbrønnar som private vassverk

I saksframlegget gjer rådmannen greie for vasskvalitet, kva for vidare utredningar som må gjerast for dei ulike alternativa, og kva for konsesjonar og godkjenningar som må innhentas. Det er berre Sjøvatn og Kovstulvatnet som er greidd ut. Sjøvatn er den vasskjelda som er mest undersøkt og vurdert, og som kan byggjast ut raskast.

Ifølgje saksframlegget var det kome innspel frå enkeltpersonar og ei gruppering som representerte delar av eit hyttefelt, om å gå bort frå vedtaket om felles vassforsyning, og heller basere vassforsyning på bruk av eksisterande/nye fjellbrønnar. Rådmannen seier i saksframlegget at han ikkje har satt i gang utgreiing av eksisterande/nye fjellbrønnar, fordi ei slik løysing ikkje nødvendigvis vil vere felles vassforsyning.

Saksframlegget omtalar kostnader knytt til dei ulike alternativa. Rådmannen seier i saksframlegget at han finn det særst vanskeleg å vurdere kostnader opp mot kvarandre i tre prosjekt som er på tre heilt ulike stadium. Det er vanskeleg å meine noko om kostnader ved å bruke fjellbrønnar som felles vasskjelde, før eit forprosjekt seier kor mange brønnar ein må ha og kvar dei må ligge.

Sweco har anslått kva det vil koste å bygge ut og drifte Sjøvatn og Kovstulvatn som vasskjelder. Kostnadstala er vist i saksframlegget.

### Tabell 4 Frå Kovstulvatn som drikkevasskjelde-skisseplan (vedlegg til KST 23/16)

---

<sup>7</sup> Kommunestyret tok skisseplanen til orientering i KST 17/14. Kommunestyret vedtok i same sak at dei skulle velje vasskjelde når kommunen hadde fått svar på konsesjonssøknaden om uttak av drikkevatt frå Sjøvatn.

Tabell 9: Samlet årskostnad for kildealternativ Kovstulvatn og kildealternativ Sjøvatn.

	Sammenliknbar investering	Årlig kapitalkostnad	Årlig driftskostnad	Samlet årskostnad
Alternativ 1: Kilde Kovstulvatn	24 mill. kr	1.930.000 kr	620.000 kr	2.550.000 kr
Alternativ 2: Kilde Sjøvatn	20 mill. kr	1.610.000 kr	340.000 kr	1.950.000 kr

Kostnad til hovudleidning er ikkje med i kostnadsoverslaga.

Rådmannen seier i saksframlegget at dersom kommunen vel å ikkje ha felles vasskjelde, men i staden å ha fjellbrønner som private vassverk, vil kommunen berre få kostnaden for eit forprosjekt. Om dette skjer, kan abonnentane i resten av kommunen måtte dekke kostnader som Russmarken VA har hatt knytt til vatn. Det er ikkje talfesta i saksframlegget kva denne kostnaden er.

Kommunestyret vedtok å utgreie fjellbrønner som felles vasskjelde, før dei tok endeleg stilling til val av vasskjelde.

#### KST 56/17

Forprosjektet om grunnvatn (fjellbrønner) som felles vasskjelde vart handsama i denne saka. Norconsult hadde fått i oppdrag å stå for utgreiinga, og det vart nedsett ei referansegruppe for prosjektet. Sluttrapport frå forprosjektet låg som vedlegg til kommunestyresaka. I forprosjektet var fjellbrønner som sentral løysing og fjellbrønner som desentralisert løysing undersøkt. I saksframlegget gjer rådmannen greie for kor eigna dei ulike alternativa er som vasskjelde.

Investeringskostnadane for utbygginga med dei ulike alternativa blir anslått til:

Tabell 5 Investeringskostnad vasskjelde

Alternativ	Investeringskostnad
Sjøvatn	343 578 000
Sentral grunnvasskjelde	335 628 000
Desentralisert grunnvassanlegg	323 328 000

Driftskostnadane er lågast med Sjøvatn som vasskjelde og høgast dersom ein vel desentralisert grunnvassanlegg. Ifølgje Norconsult kom løysinga med sentral grunnvasskjelde dårlegast ut på alle samanlikningar. Norconsult tilrådde derfor anten Sjøvatn eller desentralisert grunnvassanlegg som vasskjelde.



Saksframlegget omtalar risiko for kommunen og abonnentane når det gjeld kostnaden for prosjektet. Rådmannen presiserer at den økonomiske risikoen ligg på kommunen, og ikkje på abonnentane.

Tabell 6 Prognosar frå KST 56/17<sup>8</sup>

Alternative prognoser		Akkumulert driftskonsekvens
500 tilknytningar innan 2050	Vatn og avløp	-168 500
500 tilknytningar innan 2050	Bare avløp	-216 637
750 tilknytningar innan 2050	Vatn og avløp	-83 670
750 tilknytningar innan 2050	Bare avløp	-173 530
1000 tilknytningar innan 2050	Vatn og avløp	33 450
1000 tilknytningar innan 2050	Bare avløp	-113 655
1250 tilknytningar innan 2050	Vatn og avløp	128 250
1250 tilknytningar innan 2050	Bare avløp	-65 405

I saksframlegget er det gjort greie for ulike prognosar for talet på tilkoplingar og tilkopling for vatn eller avløp. Kommunen må ha 1000 tilkoplingar innan 2050, og tilby både vatn og avløp for at utbygginga ikkje skal gå med underskot. I saksframlegget seier rådmannen at det er minst risiko for kommunen ved å tilby både vatn og avløp. Han meiner at kommunestyret må ta stilling til kva for prognose som er mest sannsynleg, og legge det til grunn for sitt vedtak.

Worst case-scenario i prognosen er at kommunen i sum må dekke 217 mill. kr fram til 2050. Denne prognosen gjeld dersom det ikkje blir felles vassforsyning i området, og der berre er 500 hytter tilkoplta i 2050. Rådmannen meiner at dersom kommunestyret trur på prognosen med berre 500 tilkoplingar innan 2050, bør kommunestyret vurdere full stopp i utbygging av både vatn og avløp.

Grunne grøfter som eit mogleg kostnadsreducerande tiltak er omtalt i saksframlegget. Rådmannen skriv at anbod viser at det ikkje er billigare å grave grunne grøfter og trykkavløp enn å grave frostfrie grøfter med sjølvfall. Rådmannen peikar på ein rapport frå Norsk Vann om grunne grøfter og trykkleidningar som snart skal vere ferdig.

<sup>8</sup> Denne prognosen er basert på visse føresetnader, m.a. tilknytingsavgift på kr 260 000 (vatn og avløp), årsavgift på kr 12 000 (kommunestyret vedtok kr 9 900) og ei rente på 2 %. Det er gjort nærare greie for føresetnadene i saksframlegget.

Dersom rapporten har konklusjonar som inneber at utbygginga kan gjennomførast til lågare kostnad, meiner rådmannen at kommunestyret bør få Russmarken VA til å velje slike løysingar.

Ifølge rådmannen står kommunen overfor eit val mellom Sjøvatn og desentraliserte grunnvassbrønnar som vasskjelde. Rådmannen meiner at Sjøvatn er den beste løysinga ut i frå ei vassfagleg vurdering. Han meiner at det er den mest framtidretta løysinga.

Kommunestyret vedtok at Sjøvatn skulle vere drikkevasskjelde for Kovstulheia-Russmarken.

Kommunestyret vedtok også tilkoplings- og årsavgifter i dette møtet. Vi skriv meir om dette under punkt 4.

#### **3.4.2 Revisor si vurdering av risiko og økonomiske konsekvensar**

Talet på abonnentar er viktig informasjon når ein skal vurdere kostnad og risiko i eit vassprosjekt. Tvungen tilkopling har betydning for kor mange abonnentar ein vil få. Reglane om tilkoplingsplikt (vilkåra for å krevje tvungen tilkopling) var ikkje korrekt og godt nok utgreidd i saka, jf. pkt. 5.

Ein planprosess med medverknad frå grunneigarar og hytteigarar, kunne ha gitt betre grunnlag for å vurdere behov og moglegheiter i samband med vassforsyning i området. Kommunen er i gang med ein slik planprosess no, jf. punkt 5.2.2. Men sidan det allereie er investert 63 mill. kr for å legge rette for felles kommunal vassforsyning, har ikkje kommunen same handlingsrom i 2018/19 som dei ville ha hatt i 2012/13.

Det var ikkje kalkulert kva det ville koste å bygge vassforsyning i Kovstulheia-Russmarken då kommunestyret i 2013 vedtok at det skulle leggest til rette for vassforsyning i området. Kommunestyret hadde Sweco sine kostnadsoverslag for deler utbygginga, og informasjon om at det ville koste meir. På bakgrunn av denne informasjonen gav kommunestyret Russmarken VA i oppdrag å bygge vassforsyning, samstundes som dei vedtok at kommunen skulle garantere for låneopptak til utbygginga. Vi meiner at risiko og økonomiske konsekvensar av vedtaket ikkje var forsvarleg greidd ut i KST 4/13.

Sjøvatn og Kovstulvatn er utgreidd når kommunestyret skal velje vasskjelde i KST 23/16. I saksframlegget går det klart fram at kostnadsoverslaga for utbygging og drift av alternativa, er usikre. Å gå tilbake på vedtaket om felles vassforsyning er nemnt som eit alternativ i saka, men det er ikkje talfesta kva det ville koste. Vi meiner at

kostnaden burde ha gått fram av saksframlegget, slik at kommunestyret kunne gjere ei reell vurdering av dette alternativet.

I saksframlegget frå 2017 er det gjort grundige vurderingar risiko, kostnader og økonomiske konsekvensar knytt til dei alternative vasskjeldene. Prognosen viser at det er betydelig risiko for at Hjartdal kommune sjølv må dekke store deler av utbyggingskostnaden. I saksframlegget går det også fram at vassforsyning må vere ein del av utbygginga for at utbygginga ikkje skal gå med underskot. Vi meiner at dette er vesentleg informasjon som kommunestyret burde ha fått på eit tidlegare tidspunkt.

## 4 Utgreiing av konsekvensar for avgiftsnivået

*I kva grad har saksutgreiingane til kommunestyret vore forsvarlege når det gjeld kva konsekvensar utbygginga vil ha for avgiftsnivået for innbyggjarar og hytteeigarar?*

---

### 4.1 Revisjonskriterium

Kommunelova § 23 nr. 2 krev at dei saker som blir lagt fram for folkevalde organ skal vere forsvarleg utgreiide, sjå meir om dette kravet i vedlegg 2. På dette grunnlaget har vi utleidd følgjande revisjonskriterium for alle problemstillingane:

*Saksframlegg bør generelt innehalde relevant informasjon om:*

- *dei faktiske forholda,*
- *alternative løysingar,*
- *relevante reglar og det rettslege handlingsromet,*
- *kva for risiko som er knytt til forslaget, og*
- *kva økonomiske konsekvensar forslaget kan få.*

I dette kapittelet skal vi vurdere kva som er sagt i saksframlegga om avgiftsnivået for abonnentane. Vi vil difor primært vurdere om saksframlegga viser kva for økonomiske konsekvensar utbygginga kan få for avgiftsnivået for innbyggjarar/hytteeigarar.

### 4.2 Finansiering av utbygginga

#### 4.2.1 Saksframlegg

Ifølgje saksutgreiingane frå 2012 og 2013 skal utbygginga finansierast av brukarane. Refusjonar skulle etter planen finansiere rundt 1/3 av utbygginga av avløpsanlegget, medan resten skulle dekkast av tilknytings- og årsavgifter.<sup>9</sup> Utbygging av vassforsyning skulle finansierast av brukarane 100 % med tilknytings- og årsgebyr, jf. KST 4/13.

---

<sup>9</sup> Jf. Tkr-rapport 427 005 Russmarken VA AS

Sjølvkost inneber at kommunen kan krevje at brukarane av ei teneste ved gebyr/avgifter skal dekke inntil 100 % av kostnadene ved å yte tenesta.

I KST 96/12 og KST 67/13 der kommunestyret handsamar garantisøknader, seier rådmannen i saksframlegget at auka prosjektkostnader må handterast med ei auke i tilknytings- og årsavgiftene. Saksframlegget seier ikkje noko om kva slags avgiftsnivå ei kostnadsauke kan resultere i, eller om det er realistisk at prosjektkostnaden kan dekkast med auka avgifter.

I KST 119/15 om ny kommunal garanti for låneopptak i Russmarken VA, omtalar rådmannen kva konsekvensar dei auka kostnadane vil ha for hytteeigarane og kommunen. Refusjonen vil auke med 15 % frå det blei vedtatt i 2012, og rådmannen foreslår at tilknytingsavgifta også aukast med 15 %. Rådmannen seier vidare at kommunestyret må avgjere om abonnentane skal dekke meirkostnaden (dvs. 100 %) eller om kommunen skal subsidiere. Ifølgje prognosane til Russmarken vil det vere overskot i sjølvkostrekneskapet dei fyrste åra, og deretter vil det vere underskot fram til 2037.

Kommunestyret vedtok tilknytings- og årsavgifter for vatn og avløp i Kovstulheia-Russmarken i KST 56/17 – val av vasskjelde. I saksframlegget seier rådmannen at formuleringa i tidlegare kommunestyresaker om at utbygginga skulle finansierast ved 100 % sjølvkost, ikkje er meint bokstaveleg. Formuleringa er å forstå som ei stadfesting av prinsippet om å bruke sjølvkostfond, ei ordning som kommunen allereie brukar. Rådmannen meiner at det nødvendig å legge marknadspris til grunn i staden for sjølvkost når kommunestyret gjer sitt årlege gebyrvedtak. Rådmannen viser til at kommunen aldri tatt inn 100 % av sine utgifter på vatn og avløp. Dekningsgraden i 2016 var 66 % på vatn og 79 % på avløp. I sluttrapporten som følgjer saka er det vist eksempel på kva marknadspris kan vere, som tilkoplings- og årsgebyr frå andre hytteområde i Telemark og Buskerud.

Kommunen la fram prognosar i KST 56/17 for økonomiske konsekvensar for kommunen ved ulike abonnenttal (sjå tabell 6). Worst case-scenario i prognosen er at kommunen i sum må dekke 217 mill. kr fram til 2050. I gjennomsnitt på 30 år vil det utgjere eit årleg «underskot» 7,2 mill. kr som kommunen må dekke.

#### 4.2.2 Refusjon og avgifter

Kommunestyret vedtok i sak 39/12 refusjonssatsar for feltutbygginga. Tabellen viser refusjonen auka med 15 %.

Tabell 7 Refusjon

	Refusjon vedtatt i KST 39/12	Med 15 % auke
Hovedleidning - alle	17 000	19 550
<b>Feltutbygging</b>		
Solheimsbeite	65 000	74 750
Russmarken	65 000	74 750
Lislmarken	55 000	63 250
Gvålsheia/Langhaug	55 000	63 250
Bitringsnatten	55 000	63 250
Røyslia/Landsverk	55 000	63 250
Nøttingen	55 000	63 250
Haugestøl/hotellet	70 000	80 500
Måsåfjell	60 000	69 000
Langstjønn/Løkjestul	60 000	69 000

Refusjonar kan først krevjast inn når hyttefelta er såpass ferdig utbygd at ein kan sette opp eit sluttrekneskap. Først då vil det bli avklart om og ev. kor mykje refusjons-satsane vil auke. Kommunen er i gang med å utarbeide sluttrekneskap for tre hyttefelt.

Kommunestyret vedtok tilkoplings- og årsavgifter for Kovstulheia-Russmarken i KST 56/17 .

Tabell 8 Avgifter Kovstulheia-Russmarken

Avgifter	Hytte med høg standard		Hytte med låg standard	
Refusjon	Ja	Sjå tab. 7	Nei	
Tilknytning avløp felt	Nei		Ja	130 000
Tilknytning avløp hovudleidning	Nei		Ja	
Tilknytning reinseanlegg	Ja	24 938	Ja	
Tilknytning vatn	Ja	130 000	Ja	130 000
Årsavgift	Ja	9 900	Ja	9 900

Årsavgifta skal indeksregulerast årleg, men ifølgje vedtaket skal ikkje tilkoplingsavgifta indeksregulerast før om fem år.

#### 4.2.3 Revisor si vurdering - utgreiinga av konsekvensar for avgiftsnivået for innbyggjarar/hytteigarar

Vi har tidlegare sagt at vi meiner at garantisakene frå 2012 og 2013 var overflatiske når det gjaldt vurdering av risiko. Ifølgje saksframlegga er det abonnentane som ber den økonomiske risikoen for utbygginga. Vi meier at risiko og økonomiske konsekvensar av finansieringsplanen, dvs. at abonnentane skal betale, ikkje er forsvarleg greidd ut i desse sakene. Det er ikkje vurdert om det er realistisk at utbygginga kan finansierast 100 % av avgifter og gebyr, eller ev. kva avgiftsnivå det vil kunne resultere i. Vi meiner at det burde ha vore drøfta om det var risiko for at avgiftsnivået vil bli for høgt, slik at kommunen måtte subsidiere utbygginga. Slik informasjon får kommunestyret først i garantisaka frå 2015. Vi meiner at økonomisk risiko og verknader for avgiftsnivået burde vore drøfta allereie i 2012 og 2013.

I saksframlegget til KST 56/17 seier rådmannen at kommunen må legge seg på «marknadspris i staden for sjølvkost» når dei fastset gebyr. Vi meiner at denne formuleringa var uheldig, då ordbruken kan skape inntrykk av kommunen vil fastsette eit høgare gebyr enn kva reglane om sjølvkost gir høve til. Kommunen har rett til å få dekkja dei kostnadene dei har med å levere sjølvkosttenester, men ikkje meir. På sjølvkostområda vatn og avlaup, kan kommunen subsidiere tenesta, slik at gebyra ikkje dekker heile kostnaden. Og det er det rådmannen seier at kommunen truleg må gjere i Kovstulheia-Russmarken ved å nytte «marknadspris». Kommunestyret vedtok tilknytings- og årsavgifter for Kovstulheia-Russmarken i same sak. Kommunestyret fattar årleg vedtak om gebyr i samband med handsaminga av budsjettet.

I KST 56/17 er det er vist prognosar som viser at det er risiko for at kommunen må subsidiere utbygginga. Kommunen subsidierar allereie innbyggjarane sine når det gjeld vatn- og avløpsavgifter, og auka «underskot» i sjølvkostrekneskapen kan ha innverknad på tenestetilbodet i kommunen og kommunen sin generelle handlefridom. Saksframlegget drøftar ikkje kva konsekvensar stor underdekning vil kunne få for kommunerekneskapen og tenestetilbodet. Konsekvensar av ei ev. underdekning må innarbeidast i årsbudsjett og økonomiplan, og handsamast i kommunestyret i samband med budsjettprosessen, men vi meiner at det ikkje hadde vore naturleg å omtale dette i dei sakene som vi har undersøkt i samband med forvaltningsrevisjonen. Kommunen bør sørge for å få mest moglege realistiske prognosar for kostnadsutviklinga i samband med økonomiplanarbeidet.

## 5 Utgreiing om talet på abonnentar

*I kva grad har saksutgreiingane til kommunestyret vore forsvarlege når det gjeld anslag på framtidige abonnentar?*

---

### 5.1 Revisjonskriterium

Kommunelova § 23 nr. 2 krev at dei saker som blir lagt fram for folkevalde organ skal vere forsvarleg utgreidd, sjå meir om dette kravet i vedlegg 2. På dette grunnlaget har vi utleidd følgjande revisjonskriterium for alle problemstillingane:

*Saksframlegg bør generelt innehalde relevant informasjon om:*

- *dei faktiske forholda,*
- *alternative løysingar,*
- *relevante reglar og det rettslege handlingsromet,*
- *kva for risiko som er knytt til forslaget, og*
- *kva økonomiske konsekvensar forslaget kan få.*

I dette punktet vil vi vurdere kva som er sagt om anslag på framtidige abonnentar i saksframlegga. Vi vil primært vurdere om saksframlegga viser faktiske forhold og kva risiko som er knytt til prognosane. Vidare vil vi vurdere om grunnlaget for tvungen tilkopling var godt nok utgreidd, og om det er gjort greie for relevante reglar og rettsleg handlingsrom i saksframlegga.

### 5.2 Tilkoplingar

#### 5.2.1 Saksframlegg

Grunnlag for og prognosar for talet på tilkoplingar er sentral informasjon for å vurdere om utbygginga kan finansierast av abonnentane.

Grunnlag for og prognosar for tilkoplingar har inngått i dei fleste sakene som kommunestyret har handsama om utbygginga. Det blir først lagt fram tal og prognosar i KST 96/12 – Søknad om bruk av refusjon, sidan er det lagt fram ny prognosar i samband med handsaming av garantisøknadane i 2013 og 2015. Tabell 10 viser kva tal som er lagt fram for kommunestyret.



Tabell 9 Tilkoplingar

	2012	KST 96/12	KST 67/13	KST 119/15
Hytter med høg standard <sup>10</sup>	198			
Tomter regulert til høy standard	499			
Hytter med lav standard <sup>11</sup>	550			
<b>Sum moglege tilkoplingar</b>	<b>1252</b>			
Anslag 2020			490	550
Anslag 2030		930		
Anslag 2040		1011		1000

Grunnlaget for moglege tilkoplingar skal vere basert på talet på eksisterande hytter i dei aktuelle hyttefelta og regulerte hyttetomter i dei same hyttefelta.

Anslag på tilkoplingar vist i saksframlegga frå 2012 og 2013 er henta frå budsjetta til Russmarken VA. I 2012 legg Russmarken VA til grunn i sine budsjett at alle hytter med høg standard, 80 % av eksisterenda hytter og 70 % regulerte/ubebygde tomter er kopla til i 2040. Kommunen har ikkje særskilte tiltak for å kvalitetssikre Russmarken VA sine prognosar.

I KST 96/12 der kommunestyret skal ta stilling til bruk av refusjon, skriv rådmannen følgjande:

*Det har blitt reist spørsmål ved talet på kor mange av hytteeigarane som i dag har enkel sanitær standard på hytta som ønskjer å oppgradere til høg sanitær standard. Dette er det umogleg å svare nøyaktig på. Det som er sikkert er at det ikkje lengre blir bygd hytter med låg sanitær standard i området. I tillegg vil dei aller fleste hyttene med låg sanitær standard ha skifta eiar innan 2030, og i alle fall innan 2040, anten ved generasjonsskifte eller sal. All erfaring syner at ved slike skifte oppgraderast hyttene til høg sanitær standard (dersom dette er moglege). Det er derfor rådmannen sitt syn at potensialet for tilknytingsavgifter er heller større enn lågare enn det som RVA as har lagt til grunn i sine reknestykke.*

I saksframlegget til KST 67/13 der kommunestyret handsamar garantisøknad frå Russmarken VA, meiner rådmannen at potensialet for tilknytingsavgifter (avheng av kor mange hytter med låg standard som koplar seg på) er realistisk.

<sup>10</sup> Hytter med høg standard er hytter med innlagt vatn frå brønn med kran inne. Desse hytte har midlertidig utsleppsløyve til tett tank.

<sup>11</sup> Hytter med låg standard har ikkje innlagt vatn.

Ifølgje saksframlegget til KST 119/15 der kommunestyret skal ta til stilling til ny garantisøknad frå Russmarken VA, har Russmarken VA lagt til grunn at det skal vere 550 abonnentar i 2020 og 1000 abonnentar i 2040. Rådmannen meiner at dei 198 bygningane med mellombels utsleppsløyve, som har krav om tilkopling, er sikre. For eksisterande hytter med lav sanitær standard vil talet på tilknytningar avhenge av korleis og kor raskt vassforsyning blir etablert. Kostnaden for tilknytning vil også påverke kor mange som vel å kople seg til. Rådmannen meiner at kor mange hytter som blir bygd og tilkople i åra framover, vil avhenge dei generelle konjunkturane i samfunnet. Hytteeigarar/byggjarar er ikkje like positive no som då prosjektet blei planlagt, men rådmannen ser ingen stopp i hyttebygginga i landet generelt eller i kommunen spesielt. Rådmannen seier at det er tydelege signal om at der infrastrukturen er på plass blir det bygd og seld hytter.

Rådmannen avsluttar med å seie at det er risiko knytt til prognosane for talet på abonnentar, men at å bygge ut vass- og avløpsanlegg er ein føresetnad for å utvikle hyttemarknaden.

I KST 56/17 der kommunestyret skal velje vasskjelde, er rådmannen klar på at kommunen sin økonomiske risiko er knytt til kor mange abonnentar som vert kople til anlegget i framtida. Rådmannen seier at den generelle utviklinga i hyttemarknaden er utanfor Hjartdal kommune sin kontroll. Svært mange nordmenn ønskjer seg fjellhytte, og vatn og avløp er eit konkurransefortrinn, men ingen kan vite korleis framtida vil sjå ut.

Per 9. oktober 2018 er det 208 hytter som er tilkople. Økonomisjef i Hjartdal kommune meiner at prognosen om 550 tilkoplingar i 2020 ikkje er realistisk no. Han meiner at all uroa omkring val av vasskjelde har forseinka utbygginga med eitt til to år.

### **5.2.2 Tvungen tilkopling**

Om det er tvungen eller frivillig tilkopling har betydning for talet på framtidige tilkoplingar.

I KST 99/11 der kommunestyret vedtar å utarbeide vassforsyningsplan for Kovstulheia-Russmarken skriv kommunen:

*For at fritidsbustander skal kunne krevjast påkople til felles vassleidning må det ligge før ein plan. Ein slik plan kan vere reguleringsplan eller ein overordna vassforsyningsplan.*

I saksframlegget til KST 4/13 der kommunestyret vedtok at det skulle vere felles vassforsyning i Kovstulheia-Russmarken, skriv rådmannen:

*Rådmannen ser derfor ingen annan løysing enn at kommunen krev tvungen påkopling i vassforsyningsområdet. Det følgjer ein påkoplingsplikt direkte av plan- og bygningslova når offentleg vassleidning går over eigedomen eller i veg som støyter til den, eller over nærliggjande areal.*

Tvungen tilkopling i vassforsyningsområdet ble vedtatt.

Dette vedtaket blei sendt til fylkesmannen for lovlegheitskontroll i 2018. Fylkesmannen konkluderte med at kommunen ikkje kunne påleggje tilkopling etter plan- og bygningslova, fordi slikt vedtak ikkje var gjort i kommuneplan eller reguleringsplan<sup>12</sup>. Vedtaket i sak 4/13 om tvungen tilkopling til felles vassforsyning var derfor ugyldig.

Det følgjer at utsleppsløyva til hyttene med høg standard, at utsleppsløyva gjeld fram til det er bygd avløpsnett. Då har desse hyttene plikt til å kople seg på. Ifølgje kommunen er det tvil om det er brukt riktig lovheimel i utsleppsløyva. Kommunen ventar derfor til dei nye føresegnene i kommunelova er vedtatt, før dei krev at hyttene med høg standard koplarseg til. Vi har ikkje vurdert lovheimelen som er brukt i utsleppsløyva.

Kommunen har starta arbeidet med å revidere føresegnene i kommuneplanen, mellom anna for å følgje opp konsekvensane av fylkesmannen sin lovlegheitskontroll, jf. KST 52/18. Kommunen reknar med at nye føresegner at arbeidet er ferdig i løpet av våren 2019.

### **5.2.3 Revisor si vurdering av faktiske forhold, risiko og rettsleg handlingsrom**

Når det gjeld prognosar for tilkoplingar, seier rådmannen allereie i 2012 at det er umogleg å vite kor mange som vil kople seg til. Vi meiner at kommunen burde ha kartlagt marknaden i den grad det var mogleg. Det hadde vore mogleg å få noko informasjon om dette, til dømes ved å undersøkje i kva grad eksisterande hytter ønskjer å kople seg på og kva grunneigarane planla om framtidig tomtsal. Sjølv om det var tidlig i prosjektet, meiner vi at det burde ha kome klarare fram kva konsekvensar det ville få for økonomien i prosjektet dersom ein fekk få tilkoplingar.

---

<sup>12</sup> pbl § 27-1 og pbl § 30-6

I saka frå 2015 er rådmannen klar på at det er risiko når det gjeld talet på tilkoplingar, og i saka frå 2017 blir den økonomiske konsekvensen av for få tilkoplingar vist (sjå tabell 6). Vi meiner det er gode vurderingar av risiko i desse to sakene.

Reglane for å krevje tvungen tilkopling som det er vist i KST 99/11, er korrekte. I saksframlegget til KST 4/13 er kravet om at det må vere vedtatt plan for å krevje tvungen tilkopling utelatt, og vedtaket i saka om tvungen tilkopling er dermed ulovleg, jf. fylkesmannens vedtak. Anslaget for «sikre» tilkoplingar i saksframlegga vart dermed høgare enn det var grunnlag for. Ein planprosess i 2012/13 kunne ha gitt betre grunnlag for å handsame saka om felles vassforsyning. Vi har ikkje vurdert om ny planprosess vil gje lovleg grunnlag for tvungen tilkopling.

## 6 Konklusjonar og tilrådingar

### 6.1 Konklusjonar

*I kva grad har sakutgreiingane til kommunestyret om va-utbygginga i Tuddal vore forsvarlege?*

---

#### 6.1.1 Prosjektkostnader og garantiar

Det er Russmarken VA AS som bygger ut vatn og avlaup i Tuddal og det er styret i Russmarken VA AS som har ansvaret for å greie ut og vedta prosjektkostnaden. Kommunestyret har handsama prosjektkostanden indirekte i saker om garantiar for låneopptak i selskapet og i saker om vassforsyning.

Grunnlaget for utbygginga blei lagt i 2012 og 2013, då kommunestyret vedtok å garantere for Russmarken VA sine låneopptak og at utbygginga skulle omfatte vatn. I saksframlegga til desse sakene går det ikkje fram i tilstrekkeleg grad kor stor usikkerheit som er knytt til den framlagde kostnaden ved utbygginga. Det var ikkje gjort ei forsvarleg vurdering av kommunen sin risiko ved å garantere. Vi meiner at det er feil når det i saksframlegga blir sagt at kommunen sin risiko ved å garantere er liten.

Vi meiner at risiko og moglege økonomiske konsekvensar ved å garantere er godt nok greidd ut i garantisakene frå 2015 og 2016. Vi meiner også at saka om val av vasskjelde frå 2017 er forsvarleg greidd ut når det gjeld risiko og økonomiske konsekvensar. Kommunen hadde på dette tidspunktet reelt sett liten moglegheit til å avgrense den risikoen dei hadde tatt då dei garanterte for Russmarken sine låneopptak i 2012 og 2013. Til det var utbygginga kome for langt.

#### 6.1.2 Konsekvensar for avgiftsnivået for innbyggjarar og hytteeigarar?

I sakene frå 2012 og 2013 er det lagt til grunn at abonnentane skal finansiere utbygginga, og at det dermed er abonnentane som ber den økonomiske risikoen av utbygginga. Vi meiner at desse sakene ikkje er forsvarleg greidd ut når det gjeld kva konsekvensar utbygginga ville ha for avgiftsnivået til abonnentane, eller om det var realistisk at utbygginga kunne finansierast fullt ut med refusjon og avgifter.

Kommunestyret vedtok tilkoplings- og årsgifter for Kovstulheia-Russmarken i 2017, og i saksframlegget viser at kommunen truleg må subsidiere utbygginga. Det er ikkje greidd ut kva konsekvensar ei slik subsidiering kan få for kommunen sine tenester. Vi meiner

at dette primært bør drøftast i samband med kommunen sitt budsjett og økonomiplan.

### **6.1.3 Talet på abonnentar**

Det er og har vore usikkerheit knytt til kor mange abonnentar va-anlegget vil få framover, naturleg nok. Vi meiner likevel at administrasjonen i saksframlegga burde gjort betre greie for kva risiko som var knytt til prognosane for framtidige abonnentar, og kva for økonomiske konsekvensar låge abonnenttal kunne få for prosjektet og for kommunen. God informasjon om denne risikoen får kommunestyret fyrst i 2017. Vi meiner at kommunestyret burde ha blitt informert om dette tidlegare.

Det var ikkje gjort godt nok greie for det rettslege grunnlaget for tvungen tilkopling.

## **6.2 Tilråding**

I tillegg til å sikre at saker blir forsvarleg utgreidd, bør kommunen i denne saka

- vurdere om reglane om garanti i ny kommunelov har innverknad på den vidare gjennomføring av utbygginga, og
- oppdatere prognosar, og sørge for å innarbeide ein eventuell underdekning på vatn- og avløpsområdet i budsjett og økonomiplanar.

# Litteratur og kjeldereferansar

## Lover og forskrifter

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommunar og fylkeskommunar (kommunelova).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommunar og fylkeskommunar mv.
- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (ikkje i kraft)
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.
- Lov 3. desember 2012 nr. 16 om kommunale vass- og avløpsanlegg
- Forskrift 6. januar 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning

## Offentlege dokument

- H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale selvkosttjenester
- TKR-rapport 427 005 Russmarken VA AS (Selskapskontroll)

## Tabelloversikt

Tabell 1 Utvikling og rapportering av prosjektkostnad .....	11
Tabell 2 Hovudleidningar.....	12
Tabell 3 Feltutbygging .....	13
Tabell 4 Frå Kovstulvatn som drikkevasskjelde-skisseplan (vedlegg til KST 23/16) .....	23
Tabell 5 Investeringskostnad vasskjelde .....	24
Tabell 6 Prognosar frå KST 56/17 .....	25
Tabell 7 Refusjon .....	30
Tabell 8 Avgifter Kovstulheia-Russmarken .....	30
Tabell 9 Tilkoplingar.....	33

## Vedlegg

Vedlegg 1: Høyringsuttale frå administrasjonssjefen/rådmann

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring



# Vedlegg 1: Høyringsuttale frå rådmannen



Hjartdal kommune

Vår referanse: 2018/2071-3  
Dykkar referanse:  
Løpenummer: 6523/2018

TELEMARK KOMMUNEREVISJON IKS  
Postboks 2805  
3702 SKIEN

18.11.2018

Offl. § 5 1. ledd

## Forvaltningsrevisjon - VA-utbygging i Tuddal

Rådmannen har i brev datert 12.11.18 fått oversendt høyringsutkast til rapport for forvaltningsrevisjon knytt til VA-utbygging i Tuddal.

Revisor har undersøkt følgjande problemstilling:

I kva grad gar saksutgreiingane til kommunestyret om VA-utbygginga i Tuddal vore forsvarleg når det gjeld

- Prosjektkostnad
- Kva konsekvensar utbygginga har for avgiftsnivået for innbyggjarar og hytteeigarar
- Anslag på framtidige abonnentar

Revisjonen er avgrensa til vurdering av saksframlegga til kommunestyret i relevante saker. Vedlegg er vurdert i ein viss grad. Munnleg informasjon gitt i møte er ikkje vurdert.

Rådmannen finn rapporten grundig og ser at det ligg mykje læring her som kan vere til hjelp i kvalitetssikring av kommande saksframlegg i kommunen.

Rådmannen vil gjerne knytte kommentarar til rapporten på følgjande punkt:

**Punkt 3.2.2 om** at kommunen i 2012 kunne etter plan- og bygningslova stilt krav til utbyggjar om «betre utgreidde planar med bindande pristilbod». Punktet gjeld det som er omtala som «refusjonssaka».

Her peikar revisor på eit punkt kommunen administrativt drøfta med utbyggjar om det ville vere mogleg å innhente bindande pristilbod utan detaljprosjektering av eit tiltak som låg fleire år fram i tid. Fylkesmannen ga i si klagehandsaming aksept til kommunen si vurdering av at planane kunne godkjennast slik dei låg føre i når saka vart lagt fram for kommunestyret.

Org nr. 964 963 649

[www.hjartdal.kommune.no](http://www.hjartdal.kommune.no)

Dokumentet er godkjent elektronisk

Rådmannen vil og kommentere at det i denne saka har vert informert munnleg i kommunestyret, som eit tillegg til vedlegg og saksframlegg. Ulike scenario med risiko og ulik lånerente og ikkje minst antal abonnentar har vore orientert om og vist ved ulike reknestykker på storskjerm i kommunestyremøter.

Rådmannen syner og til at det i kommunestyrets møte i juni kvart år er satt opp sak om eigarskap i Russmarken VA AS, der selskapet har informert om status og eventuelle problemstillingar. Her har medlemmane i kommunestyret og hatt moglegheit for å stille spørsmål.

Rådmannen merkar seg at kommunerevisjonen påpekar at saksframlegg knytt til kommunale garantiar, risiko og økonomiske konsekvensar har blitt grundigare.

Revisjonen kjem med 2 tilrådingar til rådmannen. Det fyrste er knytt til vurdering av reglar om garanti i kommande kommunelov og det andre er knytt til oppdatering av prognosar og innarbeiding av ein eventuell underdekning på VA-området i budsjett og økonomiplanar. Rådmannen tek tilrådinga til etterretning, og vil fylgje opp punkta.

Takk for samarbeidet.

Med venleg helsing

Stine Nyheim Folseraas  
Rådmann, Hjartdal kommune

## Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Kommunelova § 23 nr. 2 krev at rådmannen skal sikre at dei saker som blir lagt fram for folkevalde organ er forsvarleg utreda og at vedtak blir sett i verk. Kommunelova § 44 og § 46 krev at budsjettet og økonomiplanen i fylkeskommunen skal vere realistisk.

Det er ikkje nærare definert i kommunelova § 23 kva som ligg i kravet om forsvarleg saksutgreiing. I forvaltningsavgjerder kan ein legge til grunn at utgreiinga skal skaffe fram alle dei opplysningane som trengst for å få ei rett avgjerd. Saksframlegget i saker til politisk behandling skal såleis gi den informasjonen som ein politikar treng for å kunne treffe ei rett avgjerd i høve til eigne politiske verdiar, og innanfor det rettslige og økonomiske handlingsromet som ligg føre. Ny kommunelov § 13-1 seier utgreiinga skal gje faktisk og rettsleg grunnlag for å treffe ei avgjerd.

Hjartdal kommune har rutinar for sakshandsaming. Rutinane gjaldt frå august 2014. Ifølgje rutinane har sakshandsamar ansvar for at saka er fullstendig belyst før den politiske sakshandsaminga tar til. Rutinen seier vidare:

*Med fullstendig belyst meiner vi at faglege, økonomiske, juridiske, miljømessige og andre sider av saka er vurdert. Alle saker som har ei økonomisk konsekvens skal ha forslag om korleis utgifta skal dekkjast inn.*

*Det er viktig å hugse på prinsippet om fullført sakshandsaming. Det tyder at faglege, økonomiske, juridiske, miljømessige og andre sider av saka er vurdert. Sakshandsamar skal vise fordelar og ulemper ved saka. Det er viktig at saksframlegget er tydeleg på kva handlingsrom/alternativ det folkevalde organet har nå dei skal avgjere saka.*

*Dei økonomiske sidene ved saka skal vurderast ut frå kommunen sin ståstad.*

Vi vil legge kommunen sine rutinar til grunn for revisjonskriterium også for dei kommunestyresakene som vart handsama før rutinane vart innført. Rutinane er generelle og samsvarer med dei føringane som lovgjevar har gitt for forsvarleg sakshandsaming.

Dette gir følgjande revisjonskriterium:

*Saksframlegga bør generelt innehalde relevant informasjon om:*

- dei faktiske forholda,*
- alternative løysingar,*
- relevante reglar og det rettslege handlingsromet,*
- kva for risiko som er knytt til forslaget, og*
- kva økonomiske konsekvensar forslaget kan få.*

## Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

### Den praktiske gjennomføringa

Forvaltningsrevisjonen starta 11. september med brev om oppstart til Hjartdal kommune.

Denne forvaltningsrevisjonen er primært basert på gjennomgang og vurdering av saksframlegg til kommunestyresaker som er sentrale for problemstillinga. Vi har vurdert saksframlegga til følgjande kommunestyresaker:

- |            |   |
|------------|---|
| Sak 39/12  | Søknad frå Russmarken VA AS om bruk av refusjon for dekking av kostnader ved utbygging av avløpsanlegg – godkjenning av planer og foreløpig berekning av refusjon |
| Sak 96/12  | Søknad om kommunal garanti – Russmarken VA AS   |
| Sak 4/13   | Vassforsyning Kovstulheia – Russmarken  |
| Sak 67/13  | Kommunal garanti på lån til investeringer i felles vassforsyning i Kovstulheia – Russmarken reinsedistrikt  |
| Sak 17/14  | Alternativ drikkevasskjelde for Kovstulheia-Russmarken  |
| Sak 119/15 | Kommunal garanti på lån til investeringar i felles vassforsyning og avløpsløyving i Kovstulheia – Russmarken reinsedistrikt                                       |
| Sak 23/16  | Vassforsyning Kovstulheia og vidare prosjektering   |
| Sak 97/16  | Kommunal garanti til investeringar i felles vassforsyning og avløpsløyving i Kovstulheia – Russmarken reinsedistrikt  |
| Sak 56/17  | Forprosjekt grunnvatn som felles vasskjelde – Russmarken vassforsyningsområde. Sluttrapport. Val av vasskjelde  |

Vi har hatt kontakt (telefonar og epostar) med kommuneadministrasjonen om spørsmål knytt til sakshandsaminga.

Vi har hatt møte med Håkon Bøen som er grunneigar og Tore Hagen som er leiar for Tuddal Hytteforeinings fellesutval. Det er skrive referat frå møtet som Bøen og Hagen har godkjent. Bøen og Hagen sine innspel er brukt til betre forståinga av fakta og prosessar i saka.

### Påliteleg og relevant

Forvaltningsrevisjon skal gjennomførast på ein måte som sikrar at innhaldet i rapporten er gyldig og påliteleg. Det betyr at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at ein skal kunne få same resultat dersom undersøkinga vert gjort på

nytt. Data i denne forvaltningsrevisjonen er saksframlegg til kommunestyresaker, og vi meiner at vi har valt ut dei saksframlegga som er relevant for problemstillinga. Vi meiner at datagrunnlaget i rapporten er gyldig. Etter dette meiner vi at vi har undersøkt dei forholda som problemstillingane skal avklare.

### **God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring**

Forvaltningsrevisjon skal gjennomførast og rapporterast i samsvar med god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standardar på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon<sup>13</sup>.

I følge RSK 001 skal forvaltningsrevisjon kvalitetssikrast, for at undersøkinga og rapporten skal ha naudsynt fagleg og metodisk kvalitet. Vidare skal det sikrast at det er konsistens mellom bestilling, problemstillingar, revisjonskriterium, data, vurderingar og konklusjonar.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidd eit system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester.*

Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikra i samsvar med krava i RSK 001 og vårt kvalitetskontrollsystem.

---

<sup>13</sup> Gjeldande RSK 001 er fastsett av Norges Kommunerevisorforbund sitt styre med verknad frå 1 februar 2011, og er gjeldande som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipp og standardar som er fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

## Les du dokumentet elektronisk?

### For PC, android nettbrett eller Mac

Dette er eit PDF-dokument, som er lagt til rette for Adobe Acrobat Reader. Adobe Acrobat Reader gir påliteleg visning av PDF, og kan lastast ned gratis.

#### Skal du finne noko raskt?

Du kan sjå innhaldslista til venstre, dersom klikkar på dette ikonet oppe til venstre i skjermen.

Klikk på det kapittelet du vil lese for å komme direkte dit i dokumentet.



Du kan også søke etter ord i teksten. Tast Ctrl+F på PC, eller Cmd+F på Mac. Søkfeltet vil dukke opp, og du kan skrive inn det aktuelle ordet.

### Lese på iPad?

På iPad kan du lese dokumentet i iBooks.

Last ned rapporten frå e-posten, og opne den i iBooks.



#### Importer med iBooks

- Klikk på ikonet
- Dokumentet legges i biblioteket

I iBooks kan du bla gjennom rapporten side for side, eller du kan hoppe til den sida du vil ved å bruke sidevisning. Sidevisning vel du frå toppen av skjermen (feltet til venstre i ikonet). Det er også mogleg å navigere frå innhaldslista – det vel du også frå toppen av skjermen (feltet i midten av ikonet).



[Klikk her for å gå tilbake til framsida](#)