



Selvkost på kommunale gebyrer

Forvaltningsrevisjon - Larvik kommune

2017 :: 709 021

Forord

Telemark kommunerevisjon IKS er et av landets største interkommunale revisjonsselskaper. Alle de 18 kommunene i Telemark, kommunene Larvik og Lardal i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eiere av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tjenester for våre eiere og andre kommunale/fylkeskommunale aktører.

Telemark kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon innenfor en rekke områder, og med forskjellige innfallsvinkler. Våre ansatte har samfunnsfaglig, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har bred kompetanse innen offentlig forvaltning. Vi gjennomfører oppdragene i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon ([RSK 001](#)). Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Gerd Smedsrud, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi samarbeider faglig og administrativt med Buskerud kommunerevisjon IKS og Vestfold kommunerevisjon.

Larvik kommune har fått følgende rapporter om forvaltningsrevisjon fra 2012:

- 709 013 Rivning av Ahlefeldtsgate – saksforberedelse (2012)
- 709 013-2 Tilleggsrapport – Rivning av Ahlefeldtsgate – saksforberedelse (2012)
- 709 005 Byggesaksbehandling (2013)
- 709 015 Tilpasset opplæring (2014)
- 709 016 Etikk og varsling (2015)
- 709 017 Forundersøkelse – Forebyggende arbeid (2014)
- 709 018 Døgnbemannet omsorg (2015)
- 709 020 Eiendomsforvaltning (2016)

Du kan finne alle våre rapporter på vårt nettsted www.tekomrev.no, der du også kan lese mer om forvaltningsrevisjon generelt.

Innhold

Sammendrag	iv
Konklusjoner	iv
Anbefalinger.....	v
1 Innledning	1
1.1 Kontrollutvalgets bestilling	1
1.2 Bakgrunn.....	1
1.3 Problemstillinger og revisjonskriterier.....	2
1.4 Avgrensning	2
1.5 Metode og kvalitetssikring.....	2
1.6 Høring.....	3
2 Selvkostberegningen	4
2.1 Vann, avløp, renovasjon og slam.....	4
2.2 Byggesak, plansak og oppmåling	7
2.3 Feiing	11
2.4 Revisors vurdering.....	11
3 Gebyrregulativet.....	13
3.1 Vann og avløp	13
3.2 Slam.....	14
3.3 Renovasjon	14
3.4 Byggesak	14
3.5 Plansak	15
3.6 Oppmåling	16
3.7 Feiing	17
3.8 Revisors vurdering.....	17
4 Fond	19
4.1 Fakta om fond	19
4.2 Revisors vurdering.....	20
5 Konklusjoner og anbefalinger.....	21
5.1 Konklusjoner	21
5.2 Anbefalinger.....	21
Litteratur og kildereferanser	22
Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse.....	24
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	26
Er beregningen av gebyr i samsvar med selvkostreglene?	28
Er gebyrregulativene utformet i samsvar med regelverket?	29
Er avsetninger til og bruk av fond i samsvar med regelverket?	32
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	34

Foto forside: Alex France (<http://alexfrance.com>)

Sammendrag

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i sak 24/16. Forvaltningsrevisjon av selvkost inngår i kommunens plan for forvaltningsrevisjon, vedtatt av kontrollutvalget i 2/16 og kommunestyret i sak 84/16.

Vannforsyning, avløp, renovasjon, feiing, oppmåling, plan- og byggesaksbehandling finansieres helt eller delvis gjennom gebyrer fra innbyggerne. Den øvre rammen for gebyrinntektene fra innbyggerne er selvkost. Selvkost er den totale kostnadsøkningen en kommune påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste.¹ Kommunen har altså ikke anledning til å ta mer betalt for tjenesten fra innbyggerne enn hva det faktisk koster å levere den.

For renovasjon og slam er det et lovkrav at gebyrinntektene skal dekke utgiftene til tjenesten 100 %. På andre selvkostområder velger kommunen dekningsgrad innenfor den øvre rammen på 100 %. I Larvik kommune har kommunestyret bestemt at gebyrinntektene skal dekke utgiftene 100 % også på vann og avløp.

Rapporten har følgende problemstillinger:

- Er beregningen av gebyr i samsvar med selvkostreglene?
- Er gebyrregulativene utformet i samsvar med regelverket?
- Er avsetninger til og bruk av fond i samsvar med regelverket?

Konklusjoner

Er beregningen av gebyr i samsvar med selvkostreglene?

Beregningene av selvkost er ikke fullt ut i samsvar med regelverket. Kommunen har ikke vurdert hvor stor andel av utgiftene på virksomhetene plan og geodata som er knyttet til gebyrbelagte tjenester. For alle gebyrområdene er det tatt med for få indirekte kostnader. De indirekte kostnadene er heller ikke beregnet i samsvar med metoden som veilederen anbefaler.

Er gebyrregulativene utformet i samsvar med regelverket?

Gebyrregulativene er utformet i samsvar med regelverket. Kommunen kan imidlertid ikke dokumentere grunnlaget for kostnadsforskjeller på tjenestene.

¹ Definisjon fra selvkostveilederen H-3/14

Er avsetninger til og bruk av fond i samsvar med regelverket?

Kommunen setter av overskudd på selvkostområdene til bundne fond. Det kommer ikke fram av kommunens årsregnskap hvor store fondene er på det enkelte selvkostområdet. Kommunens praksis med å bruke av og sette av til selvkostfond i samme år, er ikke i samsvar med veilederen. Dette systemet sikrer ikke at fondsmidlene er tilbakeført innen fem år, siden fondene tilsynelatende aldri er eldre enn to år.

Anbefalinger

Vi mener at kommunen bør:

- Sikre at
 - alle direkte utgifter som inngår i selvkostberegningen er relatert til gebyrbelagte tjenester
 - alle indirekte utgifter er med i beregningen
 - de indirekte utgiftene er beregnet på en hensiktsmessig måte
- Sørge for bedre skriftlig dokumentasjon av grunnlaget for differensieringen av gebyrene på plansak, byggesak og oppmåling.
- Sørge for at kommunen enten bruker av eller avsetter til bundet fond, ikke begge deler i løpet av ett regnskapsår
- Sikre at det framkommer av årsregnskapet hvor store fond det er på det enkelte tjenesteområdet.

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i sak 24/16. Forvaltningsrevisjon av selvkost inngår i kommunens plan for forvaltningsrevisjon, vedtatt av kontrollutvalget i 2/16 og kommunestyret i sak 84/16.

Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

1.2 Bakgrunn

Vannforsyning, avløp, renovasjon, feiing, oppmåling, plan- og byggesaksbehandling finansieres helt eller delvis gjennom gebyrer fra innbyggerne. Den øvre rammen for gebyrinntektene fra innbyggerne er selvkost. Selvkost er den totale kostnadsøkningen en kommune påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste.² Kommunen har altså ikke anledning til å ta mer betalt for tjenesten fra innbyggerne enn hva det faktisk koster å levere den.

Avfallsforskriften er endret fra 01.01.15. Endringen har blant annet som formål å hindre ulovlig krysssubsidiering mellom kommunens lovpålagte håndtering av husholdningsavfall og avfallstjenester som kommunen selger i markedet. Forskriften setter krav til at kommunen skal ha separat regnskap for den lovpålagte håndteringen av husholdningsavfall. Larvik kommune har selv ansvar for innsamling av avfall, mens de øvrige oppgavene er overført til Vestfold Avfall og Ressurs AS (Vesar). Vesar AS er et aksjeselskap som er eid av kommunene i Vestfold, og som leverer oppgavene knyttet til husholdningsavfall i egenregi, dvs. uten at det har vært konkurranse om oppdraget. Selskapet skal derfor drive virksomheten til selvkost.

For renovasjon og slam er det et lovkrav at gebyrinntektene skal dekke utgiftene til tjenesten 100 %. På andre selvkostområder velger kommunen dekningsgrad innenfor den øvre rammen på 100 %. I Larvik kommune har kommunestyret bestemt at gebyrinntektene skal dekke utgiftene 100 % også på vann og avløp.

På områdene oppmåling, plan- og byggesak har kommunen utarbeidet selvkostberegning etter samme mal som vann, avløp, renovasjon og feiing siden 2014. Her har ikke kommunestyret bestemt noe om dekningsgrad, og kravet er da at gebyrinntektene ikke skal overstige kommunens utgifter til tjenestene.

² Definisjon fra selvkostveilederen H-3/14

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å undersøke om kommunen beregner gebyrene i samsvar med gjeldende retningslinjer, og med dette bidra til et riktig gebyrnivå i kommunen.

1.3 Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten har følgende problemstillinger:

- Er beregningen av gebyr i samsvar med selvkostreglene?
- Er gebyrregulativene utformet i samsvar med regelverket?
- Er avsetninger til og bruk av fond i samsvar med regelverket?

Revisjonskriteriene³ i denne forvaltningsrevisjonen er utledet fra regelverk om de ulike tjenesteområdene, kommuneloven, bokføringsloven og statlige retningslinjer om selvkost. Kriteriene er angitt under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.4 Avgrensning

Vi vil ikke undersøke kvaliteten på tjenestene, og vi har ikke undersøkt forholdet til reglene om offentlige anskaffelser.

Vi har undersøkt forkalkylen av selvkostberegningen for 2016 og etterkalkylen for 2015. For fond har vi kontrollert avsetning og bruk i 2015, og når eventuelle fond oppsto.

1.5 Metode og kvalitetssikring

Denne undersøkelsen er basert på:

- Kommunens gebyrregulativ
- Beregning av gebyrene og grunnlaget for beregningen
- Avsetning til og bruk av fond
- Regnskapstall
- Samtaler med relevante personer

³ Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheter.

Valg av metode og tiltak for kvalitetssikring er omtalt nærmere i vedlegg 3 til rapporten.

1.6 Høring

Rapporten er presentert i et høringsmøte med administrasjonen i kommunen og sendt på høring 04.01.2017. I samråd med administrasjonen har vi gjort noen endringer i rapporten i høringsperioden. Administrasjonen er ikke enig i alle vurderinger og konklusjoner i rapporten, slik det framgår av høringsbrevet som ligger i vedlegg 1.

2 Selvkostberegningen

Er beregningen av gebyr i samsvar med selvkostreglene?

Vi har utledet følgende revisjonskriterier for denne problemstillingen:

- Alle kostnader som inngår i selvkostberegningene skal kunne henføres til den aktuelle selvkosttjenesten.
- Kommunen skal vurdere hvilke indirekte kostnader som hører til selvkosttjenesten.
- Indirekte kostnader skal være basert på regnskapstall fra andre funksjoner.
- Det skal være full kostnadsdekning på vann, avløp, renovasjon og slam.

2.1 Vann, avløp, renovasjon og slam

Organisering

Larvik kommune har tre vannverk, tre renseanlegg, vannledninger og avløpsledninger. Kommunen har egne ansatte som jobber med vann og avløp.

Når det gjelder slam, så opplyser administrasjonen at det er ca 4 250 tanker som tømmes i kommunen. Kommunen har avtale om tømming med ekstern leverandør. Administrasjonen opplyser at avtalen er inngått etter anbudsrunder.

Kommunen har kontrakt med Norsk Gjenvinning om å hente avfall hos privathusholdningene og hyttene. Containerservice AS utfører innsamling av glass og metall fra returpunktene i kommunen. Kommunen opplyser at kontraktene har vært ute på anbud. Vesar (Vestfold avfall og ressurs AS) har ansvar for viderebehandling av innsamlet avfall. Vesar er eid av flere kommuner i Vestfold.

Beregningsverktøy

Kommunens beregning av gebyr på vann, avløp og renovasjon blir laget i regneark. Det blir brukt samme mal fra år til år. Kommunen lager forkalkyle og etterkalkyle. Vi har hovedsakelig undersøkt etterkalkylen. Den er basert på regnskapstall.

Kommunen har ikke egen selvkostberegning av gebyrene til slam. Denne inngår i beregningen for avløpsgebyr.

Etterkalkylene for 2015 viser 100 % dekningsgrader for vann, avløp og renovasjon, etter bruk av fond fra to år tilbake og avsetning til fond av årets overskudd. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4 om fond.

Direkte utgifter

Kommunens direkte utgifter til vann og avløp er personalutgifter og kjøp av varer og tjenester til henholdsvis drift av vannverk og vannledninger og drift av rensesanlegg, pumper og avløpsledninger.

Kommunens direkte utgifter på renovasjon er i tillegg til egne personalutgifter, stort sett fakturaer fra leverandørene Norsk Gjenvinning, Containerservice AS og Vesar AS.

Kontraktene med Norsk Gjenvinning AS og Containerservice AS har vært ute på anbud. I følge veilederen kan dermed kommunen legge til grunn at prisen for tjenesten til selvkost. Tjenester fra Vesar AS leveres som egenregi.⁴ For tjenester som leveres i egenregi må selvkosten dokumenteres hos den som leverer tjenesten. Vesar AS håndterer bare husholdningsavfall. Kommunen betaler á konto til Vesar AS og får en avregning i slutten av året. Avregningen viser Vesars utgiftsdekning fra kommunene.

Før administrasjonen gjennomfører før-beregningen av selvkosten på renovasjon, gjør de en egen vurdering av hva som skal være med av utgifter til eksterne leverandører: budsjettall fra Vesar AS og utgifter som er fakturert fra leverandørene Norsk gjenvinning, Containerservice AS siste år (hentet fra regnskapet). Dette ligger i et eget regneark der vurderingene av tallene framgår. I før-beregningen inngår personalutgifter i tillegg til utgiftene til eksterne leverandører.

Beregningen har med avskrivninger av anleggsmidler på vann, avløp og renovasjon. Avskrivningene for 2015 var basert på anleggsmidler som sto oppført i balansen pr 31.12.2014. Avskrivningsbeløpet har blitt hentet direkte ut fra regnskapet.

Rentene i 2015 ble beregnet med kommunens reelle rentesatser. Av anleggsmidler som var lånefinansiert, ble det beregnet rente med kommunens gjennomsnittlige lånerente. Av anleggsmidler som var finansiert med egenkapital, ble det beregnet rente med kommunens gjennomsnittlige innskuddsrente. Grunnlaget for renteberegningen var verdien av anleggsmidler ført i balansen pr 31.12.2014. I tillegg ble også 50 % av investeringene i 2015 gjenstand for renteberegning, som et estimat, fordi alle investeringer skal være med fra det tidspunktet de er ferdige.

⁴ Egenregi betyr at kommunen utfører oppgaven selv eller gjennom egne selskaper, uten at det har vært konkurrert om oppdraget, jf. anskaffelsesforskriften 2016 § 3-1.

Utgifter til regnskapsavdelingen er en del av de direkte utgiftene for VAR-området. Regnskapsavdelingen fakturerer de kommunale gebyrene og har ansvar for innfordringen. Avdelingen sender internfaktura til aktuell enhet i kommunen for denne oppgaven. I tillegg fordeles regnskapsavdelingens utgifter til en systemansvarlig for kommunens regnskapsprogram på alle ansvar. Disse utgiftene fordeles etter antall fakturaer avdelingene sender ut.

Kommunen legger ikke til grunn direkte utgifter fra relevant funksjon for tjenesten i regnskapet, slik retningslinjene anbefaler. De direkte utgiftene som er tatt med i beregningsgrunnlaget er utgiftene som er ført på det aktuelle ansvarsområdet.⁵ Det er bare den som har budsjettansvar som kan anvise utgifter for et ansvarsområde. Administrasjonen mener derfor at det gir et mer presist bilde av utgiftene å bruke ansvar enn å bruke KOSTRA-funksjonene, siden det kan være en del feilføringer i KOSTRA-funksjonene. Våre undersøkelser i regnskapet viser at ansvar og funksjon ikke er helt sammenfallende. Dette gjelder både når vi søker på funksjon og når vi søker på ansvar.

Indirekte utgifter

Indirekte utgifter er utgifter som ikke blir ført direkte på tjenesten i regnskapet, men som likevel er nødvendige for å utføre tjenesten.

Kommunalteknikk har med disse indirekte utgiftene for vann, avløp og renovasjon:

- lokaler (husleie, renhold og strøm)
- sentraladministrasjonen og servicesenteret

Utgifter til leie av lokaler, vask og strøm på VAR-området er basert på en gjennomsnittlig kvadratmeterpris og en beregning av hvor mange kvadratmeter kontorlokaler vann, avløp og renovasjon har til sammen. Administrasjonen opplyser at denne beregningen ble gjort for 3-5 år basert på estimat som ble innhentet fra Eiendom. Antall kvadratmeter blir oppdatert ved endringer i antall ansatte.

⁵ Funksjon og ansvar er to måter å dele inn regnskapet på. Funksjonsinndelingen er bestemt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i forbindelse med KOSTRA-rapportering (kommune-stat-rapportering) til SSB. Funksjonene deler inn regnskapet i tjenesteområder, som skole, barnehage, vann, avløp osv. Ansvar er et internt budsjettområde, der leder har ansvar for at regnskapet er i samsvar med budsjett på et område bestemt av kommunens organisasjon. Administrasjonen avgjør selv hva som hører til et ansvarsområde.

Kommunalteknikk har estimert at sentraladministrasjonen og servicesenteret bruker et årsverk i året samlet på vann, avløp og renovasjon. HR-sjefen har anslått en gjennomsnittlig årslønn på sentraladministrasjonen.

Summen av utgifter til kontorlokaler og HR-avdelingen blir fordelt mellom tjenestene vann, avløp og renovasjon etter en fordelingsnøkkel basert på andel ansatte på de tre tjenestene. Kostnadene har ikke blitt indeksregulert.

Kommunen har ikke skriftlige rutiner for hvor ofte felleskostnadene skal revurderes og oppdateres. De oppdateres eller indeksreguleres ikke hvert år.

Inntekter

Inntektene i gebyrberegningen består av gebyrinntekter og bruk av fond⁶. Renovasjon har salgsinntekter fra salg av plast og papir. Det framkommer ikke som egen inntekt i gebyrberegningen, men kommer til fratrukk i utgiftene.

Tabellen under viser hvor store gebyrinntekter som var budsjettert og hvor mye som ble regnskapsført i 2015.

	Budsjett	Regnskap
Vann	Kr 61 353	Kr 60 535
Avløp	Kr 69 535	Kr 68 968
Renovasjon	Kr 27 346	Kr 28 024

2.2 Byggesak, plansak og oppmåling

Organisering

Gebyrområdene byggesak og plan er organisert under virksomheter med samme navn. Oppmåling ligger under virksomhet for geodata. Kommunen har egne ansatte som jobber med disse tjenestene.

Beregningsverktøy

Fra 2014 begynte kommunen å beregne selvkost for byggesak, plan og oppmåling i regneark etter samme mal som brukes på vann, avløp og renovasjon. Kommunen lager

⁶ Dette blir utdypet i eget kapittel om fond.

forkalkyle og etterkalkyle. Vi har hovedsakelig undersøkt etterkalkylen, og den er basert på regnskapstall.

I 2015 hadde kommunen følgende dekningsgrader:

- Plansak: 23,1 % av beregnet selvkost var dekket med gebyr
- Byggesak: 91,9 % av beregnet selvkost var dekket med gebyr
- Oppmåling: 60,9 % av beregnet selvkost var dekket med gebyr

Direkte utgifter

De direkte utgiftene som er tatt med i beregningen er alle utgiftene til lønn og kjøp av varer og tjenester som er ført på ansvar for plan, byggesak og geodata i regnskapet. Administrasjonen opplyser at ansvar og KOSTRA-funksjonene i regnskapet er sammenfallende for disse tjenestene.

Virksomhetene geodata og plan har mange oppgaver som ikke er relatert til gebyrbelagte tjenester. På byggesak er de fleste oppgavene relatert til gebyrbelagte tjenester, men virksomheten driver noe veiledning som ikke er gebyrbelagt. Det er ikke gjort beregninger av hvor stor andel av arbeidet/kostnadene som er knyttet til gebyrbelagte oppgaver.

Noen ansatte jobber for flere av virksomhetene. Hele personalutgiften til disse medarbeiderne er ført på det ansvaret de hovedsakelig hører til. Administrasjonen mener at det gir et godt bilde av utgiftene til tjenestene som helhet.

Utgifter til regnskapsavdelingen er en del av de indirekte utgiftene, se nedenfor. Plan, byggesak og geodatas andel av regnskapsavdelingens utgifter til en systemansvarlig for kommunens regnskapsprogram er imidlertid direkte utgifter, og er fordelt på samme måte som for VAR-området.

Tjenestene plan, byggesak og geodata har ikke anleggsmidler, slik at avskrivninger og renteberegninger er ikke relevant her.

Indirekte utgifter

Plan, byggesak og geodata har med disse indirekte utgiftene:

- Lokaler (husleie, renhold og strøm)
- HR-avdelingen/regnskapsavdelingen
- Servicesenteret
- Stab

Utgifter til lokaler er basert på en beregning av hvor mange kvadratmeter kontorlokaler de har til sammen på plan, byggesak og geodata. Denne beregningen ble gjort i 2014, og virksomheten har fremdeles de samme lokalene. Det er brukt de samme estimatene pr m² på leie av lokaler, vask og strøm som er brukt på VAR-området.

I samråd med regnskapsavdelingen og HR-avdelingen har rådgiveren vurdert at de bruker et årsverk i året tilsammen til tjenestene plan, byggesak og geodata. Det blir brukt det samme estimatet som på vann, avløp og renovasjon.

Summen av utgifter til kontorlokaler og HR-avdelingen blir fordelt mellom de tre tjenestene plan, byggesak og geodata etter en fordelingsnøkkel basert på andel ansatte i tjenestene.

Leder for servicesenteret har vurdert at servicesenteret bruker 3 årsverk i året på byggesak, plan og oppmåling, og beregner ut fra det en gjennomsnittlig årslønn på servicesenteret. Av dette bruker servicesenteret 90 % på byggesak og 5 % på hver av de andre tjenestene.

I de indirekte utgiftene er det også tatt med en andel av utgiftene til stab. Det er gjort et anslag på hvor mye tid staben bruker på arbeid relatert til gebyrene.

Virksomhet for byggesak trenger noen ganger hjelp fra kommuneadvokaten i behandling av klagesaker. Utgifter til dette er ikke beregnet.

I beregningene for plan, byggesak og geodata er estimatene justert for prisstigning. Det er ingen rutine for hvor ofte estimatene skal oppdateres. Rådgiveren mener det bør gjøres jevnlig.

Inntekter

Inntektene i gebyrberegningen består av gebyrinntekter og andre inntekter (merverdiavgift og refusjon av sykepenger). Tabellen under viser hvor store gebyrinntekter som var budsjettet og hvor mye som ble regnskapsført i 2015.

	Budsjett	Regnskap
Arealplan	kr 2 400 000	kr 1 520 768
Byggesak	kr 11 770 000	kr 9 942 329
Oppmåling	kr 4 990 000	kr 4 749 978

Gebyrinntektene på plan, byggesak og geodata varierer med antall saker og type saker som kommer i løpet av året.

2.3 Feiing

Organisering

Feiervesenet er organisert som en del av brannvesenet. Feiervesenet omorganiserte virksomheten i 2016, og har derfor også gjort om på selvkostberegningen. Til og med 2015 var det en beregning for boligtilsyn og en beregning for feiing. Feiing besto fram til 2015 hovedsakelig av kjøp av tjenester. Fra og med 2016 gjør kommunen en felles beregning.

Beregningsverktøy

For feiing er gjøres selvkostberegningen i et regneark med eget oppsett.

Vi har undersøkt etter-kalkylen for 2015 og før-kalkylen for 2016. Selve oppsettet i 2016 er det samme som for boligtilsyn i 2015.

Direkte utgifter

Alle utgiftene som er med i beregningen er direkte utgifter ført på funksjon for feiing, som personalutgifter, kjøp av varer og tjenester og avskrivninger.

Andel utgifter til systemansvarlig for regnskapet ligger også inne som direkte utgifter.

Indirekte utgifter

En del utgifter blir først ført på ansvar/funksjon for brannberedskap. Siden blir de fordelt mellom brannberedskap og feiing, og overført til ansvar/funksjon for feiing som interne overføringer i driftsregnskapet. Dette gjelder for eksempel administrativ støtte og utgifter til bilverksted. Andelen som blir overført til gebyrområdet er basert på skjønn.

2.4 Revisors vurdering

Henførbare kostnader

Ved beregning av selvkost har kommunen ikke tatt utgangspunkt i funksjonene i regnskapet, slik veilederen legger til grunn, men bruker ansvar. Når selvkostveilederen legger opp til å bruke funksjon, så er det fordi funksjon er definert i KOSTRA-veilederen og har et likt innhold for alle kommuner, dersom den brukes riktig. Kommunen plikter å sørge for at funksjonene i regnskapet er i samsvar med KOSTRA-veilederen, slik at lovpålagt rapportering blir korrekt, jf. kommuneloven § 49. Forutsatt at utgifter og inntekter føres på riktig funksjon i kommunens regnskap, gir bruk av funksjon bedre sikkerhet for at utgiftene kan henføres til selvkosttjenesten enn ved å bruk ansvar som grunnlag. Kommunen kan selv bestemme hva som skal føres på et ansvar. Hvis

kommunen legger definisjonen i KOSTRA-veilederen til grunn for føringene også på ansvar, så vil det ikke ha noen betydning om kommunen bruker ansvar eller funksjon til å finne de henførbare kostnadene.

Kommunen har tatt med alle utgifter til virksomhetene plan og geodata i beregningen av selvkost, selv om virksomhetene har oppgaver som ikke er gebyrrelatert. Dette har gitt for høy selvkost. Dekningsgraden, det vil si hvor stor del av selvkost som er dekket av gebyrinntektene, har vært beregnet til henholdsvis 23 % og 60 % i 2015. Dersom kommunen tar med bare de gebyrrelaterte utgiftene i beregningen av selvkost, blir dekningsgraden høyere. Det er likevel ikke sannsynlig at gebyrinntektene har oversteget riktig beregnet selvkost.

Indirekte kostnader

Selvkostveilederen har en liste over aktuelle tjenester som kan være aktuelle å vurdere som indirekte kostnader til selvkosttjenestene. Noen av disse tjenestene i lista er med som direkte utgifter i kommunens selvkostberegning. Likevel foreslår selvkostveilederen flere tjenester enn kommunen har tatt med.

Kommunen bruker andre metoder enn veilederen anbefaler ved beregningen av andelen av de indirekte utgiftene som tilhører gebyrområdet. Beregningen av de indirekte utgiftene er for enkel til at kommunen sikrer riktige utgifter i selvkostberegningen.

Full kostnadsdekning

Det har vært full kostnadsdekning for vann, avløp og renovasjon.

Slam inngår i gebyrberegningen for avløp. Slam er et eget gebyrområde med krav til full kostnadsdekning, og kommunen bør ha en egen beregning av selvkost på slam, der både direkte og indirekte kostnader skal inngå.

3 Gebyrregulativet

Er gebyrregulativene utformet i samsvar med regelverket?

For denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Gebyrregulativet skal være i samsvar med regelverket for gebyrordningen.
- Differensierte gebyrer skal være basert på relevante kostnadsforskjeller.

Gebyrregulativet viser de fastsatte gebyrsatsene på et område. Larvik kommune har ett gebyrregulativ for vann, avløp og renovasjon, ett for plan-, bygg- og oppmålingssaker og ett for feiing og tilsyn. Gebyrregulativet blir vedtatt av kommunestyret hvert år, jf. sakene 207/15, 208/15 og 210/15 for 2015.

3.1 Vann og avløp

Gebyrene for vann og avløp består av et fast abonnementsgebyr og et variabelt gebyr. Det faste gebyret har vært likt for hytter og boliger fram til 2015 jf, kommunestyrets sak 187/14. Kommunestyret vedtok å tilbakebetale deler av overdekningen fra 2014 til abonnentene i 4. kvartal 2015. Hyttene får regning kun en gang i året, i mai hvert år. Tilbakebetalingen til hyttene ble derfor gjennomført ved å redusere abonnementsgebyrene til hytter i 2016. I 2016 var derfor gebyret lavere for hytter enn for boliger.

Det variable gebyret er basert på forbruk. Kommunen har stipulert hvor stort vannforbruk husstanden har etter størrelsen på boligen. Det er derfor forskjellige gebyr for boliger over og under 70 m². Husstanden kan velge å ha vannmåler i stedet for stipulert gebyr. For boliger med vannmåler beregnes gebyret pr m³ forbrukt vann.

Kommunen har tilknytningsgebyr og avstengingsgebyr. Tilknytningsgebyret er forskjellig for ulike typer bygninger.

Dagens satser for det stipulerte vannforbruket ble justert etter en større gjennomgang av satsene i 2013 som ble behandlet av kommunestyret i sak 16/13. I saken ble gjennomsnittlig vannforbruk i Norge og bosettingsmønsteret i Larvik kommune lagt til grunn for satsene. Justeringen gjaldt både vann og avløp.

Utenom denne endringen har kommunen vanligvis økt de faste og variable gebyrene med samme prosentsats. For 2016 ble det foreslått og vedtatt å redusere de variable gebyrene for å bruke fondsmidler fra vann og avløp.

3.2 Slam

Slamgebyrene er beregnet på bakgrunn av prisene som entreprenøren tar for tømming av de enkelte tankene, med et påslag for administrasjon i kommunen.

3.3 Renovasjon

Renovasjonsgebyret er basert på hvor mye det koster kommunen å samle inn og behandle de ulike avfallsfraksjonene, samt renovasjonsavdelingens andel av fordelte administrasjons- og lønnsutgifter.

Larvik kommune har en avfallsordning med tre containere hos abonnent, en for papir og papp, en for matavfall og en for restavfall. I tillegg har de en sekk for plast, som abonnenten setter ut for henting.

Gebyrene er differensiert med utgangspunkt i hvor stor beholder man har for restavfall. Det er høyere gebyr for å ha større dunk til restavfall. Husholdninger kan be om å få større beholdere til papir uten at det øker gebyret. Bakgrunnen for dette er at kommunen får betalt for papir/papp og at papiravfallet går til materialgjenvinning. Det er også lagt opp til at det er billigere med fellesløsning for flere naboer, fordi dette vil innebære lavere utgifter med å hente avfallet.

Kommunen foretok en gjennomgang av gebyrdifferensieringen i 2005 og i 2010, da Larvik gikk over til bruk av beholdere og samtidig startet med innsamling av plastemballasje. Ny gjennomgang av differensieringen er planlagt før neste gebyrfastsettelse, høsten 2017.

Gebyrene økes eller reduseres med en prosentsats basert på resultatet av førberegninga. I gebyrregulativet for 2016 var det foreslått en samlet økning i renovasjonsgebyret basert på forkalkylen.

3.4 Byggesak

Gebyrregulativet for byggesaker har flere gebyrsatser innenfor hvert av 12 forskjellige typer byggesakstiltak: eneboliger, rekkehus, garasjer, brygger, dispensasjoner osv. Det kan være faste gebyrer eller gebyrer basert på kvadratmeter avhengig av hvor omfattende tiltaket er.

Administrasjonen opplyser at gebyrene er differensiert ut fra hvor store utgifter som er knyttet til ulike typer saker. Noen sakstyper har mange klager knyttet til seg, og klagesaksbehandling er ressurskrevende. Tilsvarende er det stort behov for tilsyn i visse typer saker. Denne typen saker har relativt høyere gebyrer enn sakstyper med få klager og lite tilsynsbehov.

I noen sakstyper har gebyrsatsene gitt for høye gebyrer, slik at kommunen heller har beregnet gebyret etter timepriser for faktisk medgått tid. I 2016 ble det lagt inn egne gebyrsatser for denne type saker i gebyrregulativet. Satsene er satt i samsvar med hvor mange timer det var vanlig å fakturere i disse sakene. Dette gjelder enkle saker, med lavt behov for tilsyn og der det sjelden kommer klager.

For 2016 ble de fleste gebyrene indeksregulert. Det ble gjort noen endringer for å gjøre regulativet tydeligere og mer systematisk, og for å tilpasse gebyrsatsene til ressursbruk.⁷

Administrasjonen har sammenlignet byggesaksgebyrene med nabokommuner som Sandefjord og Porsgrunn. Byggesaksgebyrene har blitt lagt litt lavere enn selvkost for å ligge på nivå med disse kommunene.

3.5 Plansak

Gebyrregulativet for plansaker er bygget opp med forskjellige gebyrer for ulike plantyper og endringer. For reguleringsplaner er det et fast gebyr for å ta saker til behandling og et arealgebyr, der det er differensierte satser etter størrelsen på planarealet. Gebyrregulativet gjelder for private reguleringsplaner.

Gebyrsatsene er til dels satt etter hvor mange dagsverk man forventer å bruke på en type sak, dels etter en sammenligning med andre kommuner (Sandefjord, Porsgrunn, Tønsberg, Kostragruppe 13 osv.). Gebyrene har stort sett blitt indeksregulert fra år til år.

I 2016 er det vedtatt egne satser for reguleringsplaner for campingplasser. Disse er lavere enn det generelle arealgebyret. Årsaken til det, er at hvis reguleringsplanene for campingplassene er i samsvar med overordnet plan, vil det gi en relativt enkel saksbehandling. Gebyrsatsen er også ment å skulle motivere campingplassene til å få på plass eller oppdatere reguleringsplanene for plassene.

⁷ Kommunestyresak 208/15

Kommunen har mulighet til å fastsette et passende gebyr dersom standard-gebyret etter regulativet er åpenbart urimelig. Kommunen har også mulighet til å beregne gebyr basert på medgått tid. Det har ikke vært behov for slik gebyrberegning de siste årene.

Virksomhetsleder opplyser at gebyrene ligger generelt lavt i forhold til den arbeidsmengden kommunen har med sakene. Hvis kommunen får klager, blir de særlig arbeidskrevende. Det kan ikke kreves særskilt gebyr for klagesaksbehandling.

3.6 Oppmåling

Gebyrregulativet for oppmåling har satser for oppretting av matrikkelenhet, grensejustering, overføring av areal, oppmålingsforretning osv. Dette fagområdet kalles Geodata. Noen gebyr beregnes etter faste satser og andre gebyrer er basert på areal.

I sammenheng med at matrikkelloven kom i 2010 utarbeidet Geoforum⁸, på oppdrag fra Miljøverndepartementet, Statens kartverk og KS et forslag til gebyrregulativ som kommunene kunne bruke. Forslaget inneholdt de gebyrgruppene og differensieringene som regelverket legger opp til. Larvik har basert gebyrregulativet for oppmålingssaker på dette forslaget. Kommunen har lagt til noen spesifiseringer i gebyrene.

I gebyrregulativet for 2016, ble det innført et nytt trinn for tilleggsarealer og arealoverføringer, slik at forskjellen fra det ene trinnet til det neste ikke skulle være så stor.⁹

Kommunen har mulighet til å fastsette et passende gebyr dersom standard-gebyret etter regulativet er åpenbart urimelig. Kommunen har også mulighet til å beregne gebyr basert på medgått tid. De senere årene har det ikke vært brukt, fordi det ikke har vært oppdrag som har ført til urimelige gebyrer. I noen tilfeller har kommunen gitt pris i forkant på et oppdrag, men det er vanskelig og Geodata har ikke gjort det på lenge. Geodata opplever at kommunen har utviklet gebyrregulativet slik at det nå sjelden vil gi urimelig høye gebyrer i enkeltsaker.

Gebyrregulativet blir gjennomgått hvert år. I etterkant har prisene blitt regulert med konsumprisindeksen. Hvis administrasjonen har valgt å endre en gebyrsats med mer

⁸ En bransjeorganisasjon innen kart, oppmåling og geografisk informasjon

⁹ Kommunestyresak 208/15

eller mindre enn konsumprisindeks, har årsaken blitt forklart i saksframlegget til kommunestyret.

3.7 Feiing

Til og med 2015 hadde Larvik kommune to gebyrer for feiing. Ett gebyr for feiing av pipe, som ble betalt basert på at tjenesten var utført, og ett gebyr for tilsyn, som ble fakturert årlig. Årsaken til dette var at kommunen kjøpte selve feietjenesten av ekstern leverandør, mens boligtilsyn ble utført av kommunens egne ansatte. Leverandøren av feietjenester sendte kommunen en oversikt over piper de hadde feid. Kommunen kvalitetssikret lista, og fakturerte i henhold til den.

Fra juni 2016 har kommunen avsluttet avtalen med det private feieselskapet.¹⁰ Kommunen skal bruke egne ansatte til å feie, og er i en ansettelsesprosess for å ansette flere feiere. Fra 2016 har kommunen vedtatt et samlet årsgebyr for både feiing og tilsyn. Gebyret faktureres pr pipeløp som er i bruk.

Brannsjefen har vurdert at dette gebyret gir en rimelig fordeling av utgiftene på de som får tjenestene. Som regel blir ei pipe feid annethvert år. I noen områder med eldre piper som man antar er dårligere og der man antar folk fyrer mye med ved, blir det feid litt oftere. I områder med moderne hus blir det feid litt sjeldnere. Et moderne hus med et moderne ildsted, kan til gjengjeld være mer ressurskrevende å føre tilsyn med enn boliger med eldre ildsteder.

3.8 Revisors vurdering

Oppbygning av gebyrregulativet

Oppbygningen av alle gebyrregulativene er i samsvar med regelverket for den enkelte gebyrordning.

Differensierte gebyrer

Kommunen har utredet hvordan vann- og avløpsgebyrene bør differensieres i samsvar med forbruk. Gebyrsatsene på renovasjon og slam henger sammen med prisene for tjenesten hos leverandører

Vårt inntrykk basert på intervjuene og saksframlegg til politisk nivå, er at gebyrsatsene på byggesak, plansak og geodata er tilpasset ressursbruken i de ulike sakstypene.

¹⁰ I samsvar med kommunestyresak 131/16

Kommunen har imidlertid lite skriftlig dokumentasjon av at differensieringen er basert på relevante kostnadsforskjeller.

4 Fond

Er avsetninger til og bruk av fond i samsvar med regelverket?

Vi har utledet følgende revisjonskriterier for denne problemstillingen:

- Overskudd på selvkosttjenestene skal avsettes til et bundet fond.
- Hvert selvkostområde skal ha et eget fond.
- Selvkostfond skal brukes til å dekke underskudd på selvkosttjenestene innen fem år.
- Det skal beregnes renter på avsatte fondsmidler.

4.1 Fakta om fond

Avsetning til bundet fond

Kommunens overdekning (overskudd) på vann, avløp, renovasjon er satt av på fond. Byggesak, plansak og geodata har ikke beregnet overskudd og har ikke fond. Størrelsen på fondene vises i tabellen under.

År	Vann	Avløp	Renovasjon	Sum
2012			Kr 5 706 693	Kr 5 706 693
2013		19 298 418	3 961 624	kr 23 260 042
2014 og 2015	2 384 168	2 505 469	368 180	kr 5 257 817
Sum 1.1.2016	2 384 168	21 803 887	10 036 497	kr 34 224 551

Hvert selvkostområde skal ha eget fond

Kommunen fører overskuddene fra vann, avløp og renovasjon på samme fondskonto, men har en fondskonto for hvert år. Fondene er ført på hvert sitt ansvar. I balansen i årsregnskapet for 2015 er det tre fondskonti for VAR, en for hver av årene 2012 og 2013 og en felles for 2014 og 2015. Det framgår ikke av årsregnskapet hvor store fond det er på hver av tjenestene.

Beregning av rente

Kommunen har beregnet rente på fondene og lagt til fondsmidlene. Siden kommunen inntektsfører fondene i begynnelsen av året, har kommunen beregnet renter av det som står igjen på fondet etter inntektsføringen.

Bruk innen fem år

Det eldste fondet i kommunens regnskap er fra 2012. Kommunen praktiserer å bruke av selvkostfondene fra to år tidligere som en inntekt sammen med gebyrinntektene. I note 18 i årsregnskapet for 2015 er inntektene og bruk av fond framstilt samlet under betegnelsen «brukerbetalinger/salgsinntekt». I følge beregningen for 2015 ga gebyrinntektene og bruk av selvkostfondene til sammen en inntekt som var høyere enn utgiftene. Overdekningen ble avsatt til fond. Det er beregnet en selvkostandel, altså hvor stor andel av utgiftene som er dekket av gebyrinntektene og selvkostfond.

4.2 Revisors vurdering

Avsetning til fond på hvert selvkostområde

Kommunen setter av overskudd på selvkostområdene til bundet fond. Kommunen bør synliggjøre i årsregnskapet hvor store fond det er på det enkelte tjenesteområdet.

Selvkostfond skal brukes innen fem år

Kommunens praksis med å bruke av og sette av til selvkostfond i samme år, er ikke i samsvar med veilederen. I noten til årsregnskapet blir det heller ikke synlig at selvkostandelen er beregnet delvis basert på inntektsføring av fond fra tidligere år. Dette systemet sikrer ikke at fondsmidlene er tilbakeført innen fem år, siden fondene på denne måten tilsynelatende aldri blir eldre enn to år.

Renter

Kommunen beregner renter på fondsmidlene. Praksisen med å inntektsføre fond i begynnelsen av året, har gjort at grunnlaget for renteberegningen er for lavt i forhold til fremgangsmåten i veilederen.

5 Konklusjoner og anbefalinger

5.1 Konklusjoner

Er beregningen av gebyr i samsvar med selvkostreglene?

Beregningene av selvkost er ikke fullt ut i samsvar med regelverket. Kommunen har ikke vurdert hvor stor andel av utgiftene på virksomhetene plan og geodata som er knyttet til gebyrbelagte tjenester. For alle gebyrområdene er det tatt med for få indirekte kostnader. De indirekte kostnadene er heller ikke beregnet i samsvar med metoden som veilederen anbefaler.

Er gebyrregulativene utformet i samsvar med regelverket?

Gebyrregulativene er utformet i samsvar med regelverket. Kommunen kan imidlertid ikke dokumentere grunnlaget for kostnadsforskjeller på tjenestene.

Er avsetninger til og bruk av fond i samsvar med regelverket?

Kommunen setter av overskudd på selvkostområdene til bundne fond. Det kommer ikke fram av kommunens årsregnskap hvor store fondene er på det enkelte selvkostområdet. Kommunens praksis med å bruke av og sette av til selvkostfond i samme år, er ikke i samsvar med veilederen. Dette systemet sikrer ikke at fondsmidlene er tilbakeført innen fem år, siden fondene tilsynelatende aldri er eldre enn to år.

5.2 Anbefalinger

Vi mener at kommunen bør:

- Sikre at
 - alle direkte utgifter som inngår i selvkostberegningen er relatert til gebyrbelagte tjenester
 - alle indirekte utgifter er med i beregningen
 - de indirekte utgiftene er beregnet på en hensiktsmessig måte
- Sørge for bedre skriftlig dokumentasjon av grunnlaget for differensieringen av gebyrene på plansak, byggesak og oppmåling.
- Sørge for at kommunen enten bruker av eller avsetter til bundet fond, ikke begge deler i løpet av ett regnskapsår
- Sikre at det framkommer av årsregnskapet hvor store fond det er på det enkelte tjenesteområdet.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter:

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

- Lov 17. juni 2005 nr. 101 om egedomsregistrering (matrikkelova)

- Lov 23. mai 1997 nr. 31 om eierseksjoner (eierseksjonsloven)

- Lov 13.03.1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

- Forskrift 9.12.2009 om husholdningsavfall i Larvik kommune, vedtatt av kommunestyret i sak 155/09

- Lov 16. mars 2012 nr. 12 om kommunale vass- og avløpsanlegg (vass- og avløpsanleggslova)
- Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrenning av forurensning (forurensingsforskriften)

Offentlige dokument:

- Rundskriv H-3/14 *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester* Fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, gjeldende fra 01.01.2015.
- Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Regnskapsrapporteringen i KOSTRA – Veiledning* – Regnskapsåret 2015 og 2016
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Matrikkelova – kommentarer til lov og forskrift*, 21.08.2012.
- Veileder M-258/2014 *Beregning av kommunale avfallsgebyrer*, Miljødirektoratet

Rapporter:

- Telemarksforskning og BDO: Undersøkelse av selvkost i kommunenes byggesaksgebyr, TF-rapport nr 292, 2011

Bøker:

Frode A. Innjord (red.): Plan- og bygningsloven med kommentarer, Gyldendal Norsk Forlag, 2010

Vedlegg

Vedlegg 1: Høringsuttalelse fra rådmann

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse

Larvik kommune

Vår saksbehandler:
Jan Arvid Kristengård
33 17 16 16

Deres ref.:

Vår ref.:
17/6254

Arkiv: FE - 239, TI
- &13

Vår dato: 19.01.2017

Deres dato:



Larvik
kommune

TELEMARK KOMMUNEREVISJON IKS

Fylkeshuset
3706 SKIEN

Unntatt offentlighet Off.loven § 13, jf. fv. § 13



Høring - Rapport om selvkost Kommunens høringsuttalelse.

Punkt 1 regelverket.

Regelverket på selvkostområdene består av lover, nasjonale forskrifter, lokale forskrifter og en veileder for beregning av selvkost. Larvik kommune følger dette regelverket. Når det gjelder veilederne for beregning av selvkost følges denne ikke fullt ut. Veilederen er ikke en del av det regelverket som må følges. Kommunen bruker blant annet en annen kalkylerente enn den som er angitt i veilederen og har fått aksept for dette av Klima- og miljødepartementet. Kommunen benytter også en enklere modell for beregning av henførbare fellesutgifter enn det veilederen anbefaler.

Punkt 2 selvkostberegningen.

Larvik kommune har over tid utviklet sitt oppsett for beregning av selvkostgebyr og etterkalkyle (regnskap) for hvert gebyrområde. Kommunen har et enkelt system, som er lett å forstå. Rådmannen har ansett det som mest kosteffektivt å benytte et enkelt system, som gir god nok nøyaktighet i forhold til gjeldende regelverk på selvkostområdene.

Ansvar og KOSTRA-funksjon er to uavhengige dimensjoner i Larvik kommunes kontostreng (økonomimodell). Føringsfunksjon er derfor i det alt vesentlige et spørsmål om å identifisere og bruke riktig funksjon. Det er ingen betingelse for et korrekt regnskap at ansvarsnummer og funksjon alltid er sammenfallende. Larvik kommune har mange konteringsregler som skal sikre riktig regnskapsføring, men dette kan ikke utvikles til absolutte systemer for alle sektorer. En riktig føring av regnskapet er først og fremst avhengig av riktig bruk av dimensjonene hver for seg og ikke av bestemte kombinasjoner. Dersom det var slik ville fleksibiliteten til et system med uavhengige dimensjoner bli borte.

Punkt 3.2 slam.

Kommunen har ikke utarbeidet eget gebyrregnskap for slam. Dette vil bli utarbeidet for 2017. Rådmannen har valgt å ikke bruke administrative ressurser på å utarbeide eget regnskap for slam tidligere. Dette har heller ikke vært etterspurt tidligere.

Punkt 4 fond.

Kommunen har ingen intensjon om å bygge opp fond innenfor selvkostområdene. På VAR området

Sentraladministrasjonen
Postadresse: Postboks 2020, 3255 Larvik

Besøksadresse: Feyersgate 7, Larvik
postmottak@larvik.kommune.no

Telefon: 33 17 10 00
Telefaks:
Org.nr.: 948 930 560

har det de siste 4-5 årene vært store fond som følge av for mye innkrevde gebyrer. Fondene har blitt tilbakebetalt til abonnentene og fondene er nå små. Kommunen har høye ambisjoner innenfor VAR området. Et høyt ambisjonsnivå kan medføre avvik i enkelte år. Avviket vil utliknes ved bruk av fondsavsetninger.

Kommunen vil fortsette praksisen med å bruke av og sette av til selvkostfond samme regnskapsår. Denne metoden sikrer forutsigbarhet ved at det blir fattet politisk vedtak om bruk av fondsmidler i forkant av det kommende budsjettåret. Hvert fond har vært merket i regnskapssystemet for å sikre at fondene ikke blir stående for lenge før de tilbakebetales til abonnentene. Fondene i Larvik kommune har ikke blitt eldre enn 5 år før de er tilbakebetalt til abonnentene.

Punkt 5 konklusjoner

- Rådmannen mener dagens praksis sikrer at alle direkte kostnader er med i selvkostberegningene.
- Om det er tatt med for lite eller for mye i beregningen av indirekte kostnader er noe usikkert.
- Den enkle metoden som Larvik benytter sikrer ikke eksakt nøyaktighet, men rådmannen har vurdert at beregningen er god nok.
- Den skriftlige dokumentasjonen av grunnlaget for differensieringen av gebyrene på plansaker, byggesaker og oppmåling er sikret i saksfremlegget til kommunestyret i den årlige gebyrsaken.
- Rådmannen vil fortsette praksisen med å bruke av og sette av til selvkostfond samme regnskapsår.
- Rådmannen vil sørge for at det fremkommer av årsregnskapet hvor store fond som er satt av på hvert av tjenesteområdene.

Med hilsen

Jan Arvid Kristengård
Rådmann

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Kommunen har ikke anledning til å kreve betalt for lovpålagte tjenester, uten at dette har hjemmel i lov. Gebyrene på de forskjellige tekniske kommunale tjenestene har hjemmel i de tilhørende lovene. Kommunens regler om gebyr må vedtas av kommunestyret selv, jf. kommuneloven § 6, jf. § 10 og § 45 og enkelte særlovsbestemmelser.

Gebyrene for vann og avløp har hjemmel i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg (vass- og avløpsanleggslova) § 3, som gir kommunen rett til å kreve gebyr. I følge forurensingsforskriften § 16-1 skal kommunen fastsette gebyr for vann- og avløpstjenester ved forskrift. Gebyrene må ikke overstige kommunens kostnader til vann- og avløpstjenestene. I Larvik kommune har kommunestyret bestemt at gebyrinntektene skal dekke utgiftene 100 % på vann og avløp, dette har blitt vedtatt årlig under behandlingen av gebyrene.¹¹

I følge forurensingsloven § 34 skal kommunen ha gebyrer for renovasjon, ifølge forurensingsloven § 26 fjerde ledd skal kommunen ha gebyr for tømming av slam. Gebyrinntektene skal dekke kommunens kostnader til renovasjon og tømming av slam.

I følge brann- og eksplosjonsvernloven § 28, annet ledd og forskrift om brannforebygging § 7-5 kan kommunestyret vedta gebyrer for feiing. Forarbeidene til loven¹² forutsetter at gebyrene bare dekker kommunens faktiske kostnader til feiing.

Plan- og bygningsloven, § 33-1 gir kommunen hjemmel for å vedta et regulativ for gebyrer som skal dekke kommunens arbeid etter loven. Gebyrer som kan ilegges med hjemmel i plan- og bygningsloven § 33-1 er¹³:

- Kart og eiendomsoppgaver
- Private forslag til reguleringsplan
- Tiltakssaker (bygge- og anleggssaker)
- Refusjonssaker
- Ulovlig byggearbeid
- Overtredelsesgebyr

I følge forarbeidene til loven skal gebyrene fastsettes i forhold til arbeidsmengde for kommunen, men det er ikke meningen at kommunen skal måtte beregne hvor mange

¹¹ Kommunestyresak 207/15

¹² Ot.prp. nr. 28 (2001-2002) kap. 14.

¹³ Telemarksforskning og BDO

timer som er gått mer til å behandle den enkelte søknad.¹⁴ Kommunen kan ta utgangspunkt i standardsatser ved at gebyrene blir basert på tiltakenes type og/eller areal.¹⁵

Kommunen kan også ta gebyrer etter eierseksjonsloven § 7.

I følge matrikkellova § 32 kan kommunen ta gebyr for oppmåling i samsvar med gebyrregulativ fastsatt av kommunestyret. Gebyrene skal ikke overstige kommunens utgifter. I følge matrikkelforskriften § 16 er det enkelte tjenester som kommunen ikke kan kreve oppmålingsgebyr for:

- sammenslåing av eksisterende matrikkelenheter
- fastsetting av samlet fast eiendom
- fastsetting av adresse
- føring av opplysninger i matrikkelen i andre saker uten oppmålingsforretning med unntak av saker etter matrikkellova § 19.
oppretting eller endring av eierseksjon, jf. eierseksjonsloven § 7 femte ledd.

I følge kommuneloven § 23 nr. 2 skal rådmannen påse at saker til behandling i kommunestyret er forsvarlig utredet. Det innebærer at rådmannen må sørge for en forsvarlig utredning av de forventede kostnadene på hvert selvkostområde.

I retningslinjer H-3/14 er definisjonen av selvkost *den totale kostnadsøkningen en kommune påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste*. Innenfor områder hvor selvkost er satt som den rettslige rammen for brukerbetaling, må kommunen utarbeide en selvkostkalkyle (for- og etterkalkyle). Dette må gjøres for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost.

Hovedprinsipper selvkost:

- Selvkost er den totale kostnadsøkningen som en kommune/selskap har ved å produsere tjenesten.
- En generasjon brukere skal ikke subsidiere eller bli subsidiert av neste generasjon.
- Overskudd på selvkosttjenestene bør som hovedregel være tilbakeført i løpet av fem år.
- Selvkost skal være uavhengig av hvordan anskaffelsene faktisk har blitt finansiert.
- Kommunen har plikt til å dokumentere selvkostberegningene.

¹⁴ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008), kapittel 27.17, kapittel 33

¹⁵ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008), kapittel 24.2

Er beregningen av gebyr i samsvar med selvkostreglene?

Fastsettelsen av gebyr kan ikke overstige selvkost for den aktuelle tjenesten. Når kommunen skal beregne selvkost, må kommunen finne de merkostnadene som kommunen har ved å yte selvkosttjenesten.

Hovedregelen er at kommunen alltid kan henføre direkte kostnader til den aktuelle selvkosttjenesten. Direkte kostnader er arbeid, varer og tjenester som brukes for å yte tjenesten. Selvkostveilederen legger til grunn at de utgiftene som er ført på KOSTRA-funksjon for tjenesten utgjør de direkte kostnadene.

Indirekte kostnader er deler av kostnader som i regnskapet blir ført på andre funksjoner enn funksjonen for selvkosttjenesten, i samsvar med definisjonene i KOSTRA-veilederen¹⁶. Det gjelder i stor grad funksjonen for administrasjon og funksjonen for kontroll og revisjon. Indirekte kostnader er henførbare når interntjenesten bidrar til å skape en helhetlig tjeneste for brukerne.

For å finn riktig andel av de indirekte kostnadene, skal kommunen bruke fordelingsnøkler. Det beste er å bruke fordelingsnøkler som er direkte knyttet til kostnaden, for eksempel antall medarbeidere på tjenesten i forhold til alle ansatte i kommunen for å finne andel av utgifter til personalbehandling eller antall PC-er i forhold til alle PC-er i kommunen for å finne andel av IT-utgiftene. Alternativt kan kommunen bruke selvkostområdets andel av kommunens samlede brutto driftsutgifter som fordelingsnøkkel.

Kostnader knyttet til administrativ ledelse og utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for politisk ledelse skal ikke legges inn i selvkostkalkylen. Tjenester som administrative ledere yter til selvkostområdet skal fordeles og legges inn i selvkostkalkylen.

Retningslinjene (H-3/14) lister opp de mest relevante henførbare indirekte tjenestene (interntjenester), og gir en kort beskrivelse av hvilke kostnader som kan henføres samt hvilken fordelingsnøkkel som anbefales brukt. Retningslinjene åpner for å bruke selvkosttjenestens andel av brutto driftsutgifter dersom kontoplanen ikke er detaljert nok eller dersom man ikke kan fastslå ønsket fordelingsnøkkel.

Kapitalkostnadene er knyttet til bruk av egne anleggsmidler, og skal beregnes på grunnlag av de investeringskostnadene kommunen faktisk hadde. Kommunen skal

¹⁶ KOSTRA-veilederen er gitt ut av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i forbindelse med KOSTRA-rapportering (kommune-stat-rapportering) til SSB. KOSTRA er statistikk om kommuner hos SSB.

beregne lineære avskrivninger¹⁷ av anleggene. Avskrivningene starter normalt året etter at investeringsprosjektet er ferdigstilt.

Kommunen skal også beregne en rentekostnad for investeringskostnadene. Veilederen anbefaler å basere rentekostnaden på 5-årig swap-rente¹⁸ pluss et tillegg på ½ prosentpoeng.

Revisjonskriterier

- Alle kostnader som inngår i selvkostberegningene skal kunne henføres til den aktuelle selvkosttjenesten.
- Kommunen skal vurdere hvilke indirekte kostnader som hører til selvkosttjenesten.
- Indirekte kostnader skal være basert på regnskapstall fra andre funksjoner.
- Det skal være full kostnadsdekning på vann, avløp, renovasjon og slam.

Er gebyrregulativene utformet i samsvar med regelverket?

Vann og avløp

Vass- og avløpsanleggslova § 4 slår fast at gebyrene skal være engangsgebyr for tilknytning og årlige gebyr for forbruk. Forurensningsforskriften § 16-4 sier at årsgebyret enten beregnes på grunnlag av vannforbruk, eller en todelt gebyrordning med en fast og en variabel del. Vannforbruket baseres på målt eller stipulert anslag. For eiendom hvor vannmåler ikke er installert, skal vannforbruket stipuleres på grunnlag av bebyggelsens størrelse. Det stipulerte forbruket skal i størst mulig grad tilsvare reelt forbruk.

For eiendom som ikke brukes som bolig, kan det fastsettes særlige regler for gebyrberegning eller inngås særlige avtaler. Den fastsatte eller avtalte beregningsmåte må normalt ikke føre til lavere gebyr enn det som ville bli pålagt etter kommunens ordinære forskrift. Hvis det ikke er fastsatt særlige regler eller inngått særlig avtale,

¹⁷ Lineære avskrivninger beregnes ved å ta investeringskostnaden og dele på forventet levetid for anleggsmiddelet. Anleggsmiddelet føres i balansen med verdien av investeringskostnaden. Hvert år reduserer man verdien av anleggsmiddelet med det faste beløpet, til anleggsmiddelet ikke lenger har en verdi i regnskapet. Avskrivningen føres som en årlig kostnad i driftsregnskapet.

¹⁸ Swaprente er rente for å bytte en flytende rente med en fastrente eller omvendt. Veldig forenklet kan vi i denne sammenheng si at swaprente er fastrenten bankene betaler når de har byttet bort flytende rente i markedet.

skal årsgebyret, eventuelt den variable delen av årsgebyret, beregnes på grunnlag av målt forbruk.

Tilknytningsgebyret er et engangsgebyr for selve tilknytningen til det kommunale anlegget. Plikten til å betale engangsgebyr for tilknytning oppstår når en ellers gebyrpliktig eiendom blir bebygd, eventuelt når en bebygd eiendom velger å knyttes til det kommunale va-anlegget. Det kan også beregnes tillegg i tilknytningsgebyret ved tilbygg eller påbygg, jf. forurensningsforskriften § 16-3. Gebyret skal beregnes for hele eiendommen under ett, eller separat for den enkelte boenhet, jf. forurensningsforskriften § 16-2.

Det framgår av forarbeider og rettspraksis at kommunen på selvkostområdene skal tilstrebe at det enkelte gebyr så langt som mulig tilsvarer kostnadene ved betjene den aktuelle eiendommen.¹⁹ Kommunen har derfor anledning til å fastsette ulike gebyrsatser dersom et vann- eller avløpsanlegg eller en større enhet av dette medfører vesentlig høyere eller lavere kostnader enn de øvrige, jf. forurensningsforskriften § 16-5 andre ledd.

Det kan videre fastsettes ulike gebyrsatser for tilknytnings- og årsgebyr for ulike boligkategorier, der det er ulike kostnader forbundet med betjening av ulike boligkategorier.

Renovasjon

I følge forurensningsloven § 34 skal kommunestyret vedta gebyrene for renovasjon. Gebyret skal dekke kommunens kostnader til renovasjon.

Kommunene bør fastsette differensierte gebyrer, der dette vil kunne bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning, jf. forurensningsloven § 34 andre ledd. Det er anledning til å fastsette redusert gebyr for fritidseiendommer, dersom det er forbundet med lavere årlige kostnader å samle inn avfall fra disse eiendommene.

Gebyrdifferensiering kan knyttes mot:²⁰

- omfang av kildesorteringsordninger
- tømmefrekvens
- varierende avfallsmengde
- samarbeid mellom abonnenter
- hjemmekompostering

¹⁹ Høyesteretts dom 26. oktober 2004, inntatt i Rt. 2004 s. 1603

²⁰ Veileder M-258/2014 om Beregning av kommunale avfallsgebyrer fra Miljødirektoratet

I følge forskrift om husholdningsavfall i Larvik kommune²¹, fastsatt med hjemmel i forurensningsloven § 34, skal kommunen ha differensierte gebyrer for å bidra til avfallsreduksjon, kildesortering og økt gjenvinning. Differensieringen skal skje på grunnlag av blant annet avfallsmengder, avfallstyper og materialgjenvinning.

Feiing

Det er ikke gitt egne regler for utforming av feiegebyrene.

Bygge- og plansak

I følge forarbeidene til plan- og bygningsloven skal gebyrene fastsettes i forhold til arbeidsmengde for kommunen for den enkelte tjeneste, og gebyrene kan baseres på gjennomsnittlig arbeidsmengde/kostnad.²² Kommunen kan ta utgangspunkt i standardsatser ved at gebyrene blir basert på tiltakenes type og/eller areal.²³

Oppmåling

Matrikkeloven og forskriften setter ingen krav til utforming av gebyrene for kart- og oppmålingssaker, kommunene har stor frihet til å utforme av gebyrregulativene. Utformingen av gebyrene kan medføre at gebyret i den enkelte sak avviker fra kommunens faktiske kostnader knyttet til den konkrete saken, for eksempel ved oppmåling av en eiendom med veldig stort areal. Høyesterett har imidlertid uttalt at selv om matrikkeloven gir kommunene stor frihet og kommunene kan basere gebyrberegning på areal, må kommunene bruke satser som sikrer at gebyret kommer nær de faktiske kostnadene.²⁴

Differensiering av gebyr

Ut fra selvkostprinsippet kan det ikke utledes noe krav til hvor differensierte gebyrene skal være. Differensieringen vil være skjønnsbasert, med utgangspunkt i relevante kostnadsforskjeller. I tillegg til at de totale gebyrinntektene skal være innenfor rammen av de samlede utgiftene til tjenesteområdet, skal gebyrregulativet utformes slik at gebyrene for de ulike tjenestene mest mulig tilsvarer hva det gjennomsnittlig koster kommunen å utføre vedkommende tjeneste.²⁵ Differensieringen skal være

²¹ Vedtatt av kommunestyret i sak 155/09

²² Ot.prp. nr. 45 (2007-2008), kapittel 27.17, kapittel 33

²³ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008), kapittel 24.2

²⁴ Matrikkelova- kommentarer til lov og forskrift, Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2012

²⁵ Innjord, Plan- og bygningsloven med kommentarer.

saklig begrunnet. Det er ikke anledning til å ta sosiale eller næringspolitiske hensyn i differensieringen.

Sivilombudsmannen har uttalt at «det er en forutsetning at forvaltningen kan dokumentere de snittkostnadene som ligger til grunn for fastsettelsen av gebyrsatsene i den enkelte sakstype, og at det er forvaltningen som har bevisbyrden for at selvkostprinsippet er overholdt».²⁶

Revisjonskriterier

- Gebyrregulativet skal være i samsvar med regelverket for gebyrordningen.
- Differensierte gebyrer skal være basert på relevante kostnadsforskjeller.

Er avsetninger til og bruk av fond i samsvar med regelverket?

Disse kriteriene bygger på veilederen for selvkost kapittel 7.1.

For alle selvkostområdene skal overskudd fra selvkostregnskapet avsettes til bundet driftsfond (selvkostfond). Et negativt resultat (underskudd) skal motregnes selvkostfondet i den grad det er midler på fondet. Et negativt selvkostresultat (underskudd) kan bare fremføres mot fremtidige overskudd dersom gebyrområdet gjennom lov eller kommunestyrevedtak skal ha full kostnadsdekning. Kommunen kan framføre et overskudd fra selvkosttjenesten til et senere år (innenfor en viss periode).

Selvkostfondets funksjon er å håndtere svingninger i inntekter og kostnader mv. slik at gebyrene kan holdes mer stabile. Kommunen skal ivareta selvkostprinsippet over tid, og kommunen skal sørge for at gebyrinntektene over tid ikke overstiger kostnadene for årene samlet.

Hvert selvkostområde skal ha sitt eget selvkostfond, og midler på et fond knyttet til ett gebyrområde kan ikke benyttes (midlertidig) i verken selvkostregnskapet eller årsbudsjettet/årsregnskapet til å finansiere årets underskudd på et annet gebyrområde. Selvkostfondet skal ikke benyttes som finansiering av investeringer.

Det skal beregnes kalkulatoriske renter av selvkostfondet. Rentene skal reflektere alternativavkastningen som brukerne går glipp av ved at midlene er bundet i selvkostfond. Beregningsgrunnlaget vil være gjennomsnittlig beholdning for det

²⁶ Sivilombudsmannen sak 2011/1789

enkelte år. Selvkostfondets kalkulatoriske renter er lik beregningsgrunnlaget multiplisert med kalkylerenten.

For å ivareta generasjonsprinsippet må et positivt selvkostresultat (overskudd) være tilbakeført til brukerne av selvkosttjenesten innen fem år. Kommunen skal ikke avsette midler til et selvkostfond samme år som de bruker av et selvkostfond.

Retningslinjene åpner for at kommunen kan ha et lengre tidsperspektiv enn fem år, men da må kommunen vurdere ut fra lokale forhold om det er faglig grunnlag for å strekke perioden for tilbakeføring av overskudd over fem år, eller om det vil være mer rimelig å praktisere en kortere tilbakeføringsperiode. Kommunen må i slike tilfeller begrunne og dokumentere sitt valg om den går utover femårsperioden.

I følge brev av 06.05.08 fra Kommunal- og regionaldepartementet skal underskudd fra selvkostregnskapet som ikke kan dekkes ved bruk av selvkostfond, framkomme som en del av kommunens regnskapsmessige merforbruk dersom kommunen i regnskapsåret ikke har andre tilstrekkelige merinntekter.

Revisjonskriterier

- Overskudd på selvkosttjenestene skal avsettes i fond
- Hvert selvkostområde skal ha eget fond
- Selvkostfond skal brukes til å dekke underskudd på selvkosttjenestene innen fem år
- Det skal beregnes kalkulatoriske renter på avsatte fondsmidler

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonsprosjektet startet opp ved oppstartbrev til Larvik kommune 08.09.2016. Vi hadde oppstartsmøte 29.09.2016 med kommunalsjef for areal og teknikk, økonomisjefen og spesialkonsulent på areal og teknikk.

Larvik kommunes etterkalkyler for 2015 og forkalkyler for 2016 har vært de viktigste dokumentene i denne undersøkelsen. Vi har sammenlignet kalkylene med regnskapet og fått underlagsdokumentasjon for utgifter, beregninger og vurderinger som kommunen har gjort. Vi har også gått gjennom kommunens gebyrregulativ og saksframlegg for bystyret.

Vi har hatt intervju med

- spesialkonsulenten på areal og teknikk, som har ansvar for å lage kalkylene for vann, avløp og renovasjon,
- rådgiver på areal og teknikk, som har ansvar for å lage kalkylene for byggesak, plan og oppmåling,
- virksomhetslederne for byggesak og plan,
- konstituert virksomhetsleder og tidligere virksomhetsleder, nåværende konsulent for geodata,
- brannsjefen, med ansvar for gebyr og kalkyler for feiing og tilsyn, og
- avdelingsingeniør på renovasjon.

Intervjuene var delvis strukturerte. At de er delvis strukturerte betyr at vi har utarbeidet en intervjuguide for å sikre felles ramme for intervjuene, men at det samtidig er mulig med oppfølgings spørsmål. Dessuten har vi tatt med spørsmål som gjelder spesielt for de ulike vi har intervjuet. I etterkant av intervjuene har vi utarbeidet referat som vi har sendt de via har intervjuet for godkjenning. I noen tilfeller har vi sendt faktadelar av rapporten og for å få tilbakemelding på om vi har riktig forståelse av fakta.

Vi har hatt oppsummeringsmøte med kommunalsjef for areal og teknikk, økonomisjefen, økonomirådgiver, rådgiver og spesialkonsulent på areal og teknikk 08.12.2016.

Pålitelighet og relevans

Forvaltningsrevisjonsprosjekter skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. Pålitelighet handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig, og at en skal kunne få samme resultat dersom undersøkelsen gjøres på nytt. Gyldighet handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene skal avklare.

Vi mener at våre undersøkelser av kommunens beregninger, skriftlige vurderinger og underlagsdokumentasjon er relevante i forhold til problemstillingene for prosjektet. Rapporten er basert på skriftlige kilder, noe som gir høy grad av trygghet for at informasjonen er riktig. Vi mener derfor at informasjonen i rapporten er gyldig og pålitelig.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon²⁷.

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidet et 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 kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

²⁷ Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).