



Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8129 Dep
0032 OSLO

Deres ref.
12/2394

Deres brev av:

Vår ref.
201301526-142
MHN

Emnekode
ESARK-03

Dato
14. jun 2013

Høringsuttalelse - nye retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, sak 12/2394

Byrådet behandlet den 13.6.2013 sak 1263/13 om nye retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester. Byrådet fattet følgende vedtak: *Bergen kommune avgir høringsuttalelse til retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester slik det fremkommer av saksutredningen.*

Saksutredningen er som følger:

Kommunal- og regionaldepartementets reviderte retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester er nå ute på høring. Formålet med retningslinjene er å bidra til en god og ensartet praksis for beregning av selvkost på et tjenesteområde. Bergen kommune ønsker i denne sammenheng å komme med noen innspill til revisjonen.

Merknader til høringsutkastet:

Valg av kalkylerente

For kapitalintensive betalingstjenester vil valg av kalkylerente ha vesentlig betydning i selvkostkalkylen. Det er derfor viktig at den renten som benyttes som norm for beregningene av kalkulatorisk rentekostnad er dekkende for de kostnader kommunen står overfor. Siden et formål med selvkostberegninger er å innarbeide faktiske kostnader for kommunene ved å tilby betalingstjenestene til sine innbyggere, legger KRD nå til grunn at det er mest relevant å basere kalkylerenten på markedsrentene som kommunene/selskapene står overfor. De reviderte retningslinjene legger opp til at det skal benyttes en 3-årig swaprente pluss et tillegg på ½ prosentpoeng mot tidligere 3-årig statsobligasjonsrente med et tillegg på ½ prosentpoeng.

Når det gjelder valg av grunnlag for kalkylerente er det et fremskritt at KRD foreslår at 3 års swaprente med tillegg av ½ prosentpoeng skal legges til grunn. Ved at swaprente, og ikke statsobligasjonsrente benyttes i beregningene, gis kommunene muligheter til å håndtere renterisiko på gjeld knyttet til avgiftsfinansierte investeringer på en bedre måte enn før. Bergen kommune savner likevel en klar begrunnelse for at 3 års rente skal benyttes.

Olje – og energidepartementet ved NVE har i fjor foretatt en revidering av «Forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffer». Forskriften er gitt i medhold av energiloven. De samfunnsmessige hensyn som forskriften skal ivareta, se § 1-1, § 7-2 siste ledd og § 7-5, avviker ikke vesentlig fra de samfunnsmessige hensyn som fremgår av høringsnotatet fra KRD, se f. eks de innledende kommentarer på side 8, første til tredje avsnitt og formålet med retningslinjene slik det fremgår av høringsbrevet. Det samme gjelder i stor grad også reglene for håndtering av mer- eller mindreinntekt over tid. Bergen kommune har derfor med interesse merket seg at denne forskriften legger til grunn at fem års swaprente benyttes som basis for beregning av kalkulatoriske renter, se § 8-3, nest siste ledd. På denne bakgrunn ber vi KRD vurdere om fem års swaprente med tillegg av ½ prosentpoeng kan legges til grunn i beregningene av vann, avløps- og renovasjonsavgifter. I så fall vil grunnlaget bli mer likt det som benyttes for beregning av nettleie og dermed bidra til å sikre en mer enhetlig praksis ved beregning av gebyrer/avgifter innenfor offentlig monopolvirksomhet.

Praktisering av selvkostprinsippet

Retningslinjene tar opp behovet for avklaringer på hvordan selvkostprinsippet kan praktiseres over tid. *«For å sikre at selvkostprinsippet ivaretas over tid er det nødvendig å se gebyrinntekter og etterkalkylen over flere år i sammenheng, slik at det føres kontroll med at gebyrene samlet sett samsvarer med selvkost. Som regel vil det være rimelig å legge til grunn som en praktisk tilnærming at inntektene over noen år ikke skal overstige kostnadene for årene samlet. En slik tilnærming ivaretar også behovet for nødvendig fleksibilitet med tanke på endringer på inntekts- og kostnadssiden, f.eks. som følge av investeringer (økt nivå på kapitalkostnadene).»*

Bergen kommune ser positivt på denne presiseringen som legger til rette for at man kan holde et stabilt og forutsigbart gebyrnivå til tross for planlagte kostnadsvariasjoner mellom årene. Kommunen har merket seg at det gis anledning til å framføre underskudd eller fordele overskudd over de neste 5 år og at tidsperioden kan utvides dersom særlige grunner foreligger.

Tilgjengelighet, dokumentasjon og åpenhet om selvkostberegningene

Retningslinjene legger til grunn at det må kunne dokumenteres hvordan selvkost er beregnet for å ha kontroll på at gebyrtjenestene holdes innenfor de rettslige rammer til økonomisk dekning. Det presiseres også at informasjon om gebyrberegninger og gebyrvedtak/-regulativ bør være lett tilgjengelig for publikum. Bergen kommune støtter de foreslåtte krav til dokumentasjon og åpenhet omkring selvkostberegningene, men det kunne med fordel kommet fram at det ikke er selvkost for den enkelte sak som skal dokumenteres.

Kommentarer knyttet til selvkostberegninger av kommunale helse- og omsorgstjenester

Innenfor helse- og omsorgsområdet kan kommunen med hjemmel i forskrift om egenandel for kommunale helse- og omsorgstjenester (FOR 2011-12-16 nr. 1349) kreve egenandel for tjenester i og utenfor institusjon. Når det gjelder adgangen til egenandel for tjenesten *praktisk bistand og opplæring* (utenfor institusjon) slår forskriften fast i § 9 at egenandelen skal fastsettes etter selvkostprinsippet. I paragrafens andre ledd defineres imidlertid selvkost på en måte som skaper uklarhet sammenlignet med departementets veileder for beregning av selvkost.

«Selvkost beregnes til en gjennomsnittlig timelønn for den tjenesten som utføres, tillagt sosiale utgifter samt administrasjonsutgifter som skal utgjøre 10 prosent av timelønnen og sosiale utgifter. Tidsforbruket rundes av til nærmeste halvtime.»

Etter vår oppfatning kan særforordningen oppfattes begrensende ift hvilke utgifter som kan inngå i beregningen av selvkost på en slik måte at en ikke får fram den kostnadsøkningen kommunen påføres ved å produsere tjenesten. Denne uklarheten er omtalt allerede i NOU 1997:17 om finansiering og brukerbetaling for pleie- og omsorgstjenester pkt. 12.5.3.

Forslaget til reviderte retningslinjer oppfattes på sin side som avklarende og tydeliggjørende i forhold til hvordan selvkost skal beregnes. I avsnitt 2.2 om retningslinjenes rettslige status kommenteres det at retningslinjene utfyller reglene om brukerbetaling i særlovgivningen, og tjener som et sentralt tolkningsmoment i vurderingen av hvilke kostnader en kommune kan kreve dekket gjennom brukerbetaling. Hensikten er å tydeliggjøre en økonomifaglig standard, samt praktisering av dette prinsippet i tråd også med reglene i særlovgivningen.

Vi ser imidlertid, som en konsekvens av ovennevnte, at det er ønskelig med, og behov for, en oppdatering/klargjøring også av ovennevnte særforordning i tråd med prinsippene for selvkostberegning slik disse er framstilt i retningslinjen. Dette bør også gjelde forholdet til ulik organisering av tjenesteproduksjonen, dvs. egenregi versus kjøp/konkurransetsetting av tjenester. Også her finner vi de nye retningslinjene avklarende når det i pkt. 8.1 presiseres at «kjøpsprisen inngår i kommunens selvkost som en direkte kostnad». Dette er en relevant avklaring for kommuner med fritt brukervalg av hjemmetjenester etter tildeling av tjenestekonsesjon eller leveransekontrakt inngått etter anskaffelsesregelverket for øvrig. Det er ønskelig med samme klarhet også i den tilhørende særforordningen for samme tjeneste.

Med hilsen

BYRÅDSAVDELING FOR BYUTVIKLING, KLIMA OG MILJØ

Dette dokumentet er godkjent elektronisk.

*Monica Hansen Vindenes - seniorrådgiver
Anne Iren Fagerbakke - kommunaldirektør*