
Momentum Selvkost AS

Uttalelse til
høringsutkast om
retningslinjer for
beregning av selvkost
for kommunale
betalingstjenester

20. mai 2013



Uttalelse: Høringsutkast – Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjeneste

Momentum Selvkost AS leverer med dette sin uttalelse til Kommunal- og regionaldepartementets høring om nye retningslinjer for beregning av selvkost på kommunale betalingstjenester.

Om Momentum Selvkost AS

Momentum Selvkost AS er et heleid datterselskap av Momentum Consulting Holding AS. Datterselskapet ble stiftet i 2012. Holdingselskapet ble stiftet i 2004 og endret navn fra Momentum Consulting AS til Momentum Consulting Holding AS i 2012. Momentum Selvkost AS har per i dag seks ansatte som alle er siviløkonomer eller tilsvarende. Vi har kontorer i Oslo og Åndalsnes. Momentum Consulting Holding AS eies av Espen Starheim og Ketil Endre Pedersen.

Siden oppstarten i 2004 har rådgivning om selvkost til norske kommuner og selskap vært hovedaktiviteten, sammen med salg og markedsføring av våre egenutviklede selvkostverktøy. Til sammen 140 kommuner eller selskaper har benyttet våre tjenester siden oppstarten, og per i dag benytter 114 kommuner vårt nye selvkostberegningsverktøy, både til for- og etterkalkulasjon av selvkost. Videre benytter 16 selskaper/kommunale foretak vårt beregningsverktøy tilpasset selskaper.

En vesentlig del av vår virksomhet er å yte direkte bistand til kommuner og selskaper i forbindelse med budsjettering og årsavslutning. Våre kunder uttrykker stor tilfredshet med at våre rådgivere reiser ut og jobber sammen med kommunen eller selskapet. Det at vi arbeider ute hos kunden gjør at vi har førstehånds kjennskap til praktiseringen av selvkost i det daglige, herunder organisering av tjenestene, regnskapsføring og fortolkning av relevant regelverk og retningslinjer.

I april 2013 har vi avholdt to todagers kurs hvor nettopp høringsutkastet til nye retningslinjer for selvkost har vært tema. Det første kurset hadde 37 deltakere og gikk av stabelen i Molde, det andre kurset hadde 31 deltakere og ble holdt i Arendal. 30. og 31. mai avholder vi et kurs på Gardermoen hvor 82 deltakere er bekreftet, og 18. og 19. juni avholder vi et kurs i Harstad hvor det foreløpig er 16 påmeldte. De to kursene i Molde og Arendal har gitt oss viktige tilbakemeldinger som vi presenterer i denne uttalelsen.

Momentum Selvkosts forventninger til nye retningslinjer

For et lite selskap som har selvkost som hovedbeskjeftigelse, er nye retningslinjer for beregning av selvkost en stor begivenhet. Vi anser oss selv som gode formidlere av gjeldende retningslinjer (H-2140) overfor våre kunder og opplever som hovedregel at kommunene hører på våre anbefalinger, som selvsagt er tuftet på H-2140. Vi har som nevnt mange års praktisk erfaring med å anvende gjeldende retningslinjer for å beregne kommuners og selskapers selvkostgrunnlag.

Stort sett finner man svar på de fleste problemstillinger i H-2140, men det er også områder hvor kommuner, selskaper og rådgivere kunne ha ønsket mer konkret veiledning. Blant annet av denne grunn har vi med stor spenning fulgt arbeidet med nye retningslinjer. På mange områder mener vi at høringsutkastet svarer til forventningene.

Høringsutkastets form

Da gjeldende retningslinjer ble publisert var det blant annet som en respons på et behov for en samordning av regelverk på tvers av selvkostområder. I retningslinjene blir spesielt interntjenester og kapitalkostnader viet stor plass. Retningslinjene av 2003 har, etter vår oppfatning, en nesten lærebokaktig form, det vil si at det er avsatt en del plass til drøfting av ulike alternativer, samt til presentasjon av relevant økonomisk teori. Blant annet drøftes både lineære, progressive og degressive avskrivninger før retningslinjene faller ned på at lineære avskrivninger skal benyttes.

En av våre forventninger til nye retningslinjer har vært at den drøftende stilen ble forlatt og at formen ble strengere og mer punktvis. I den grad bakenforliggende teori eller drøftinger av ulike alternativer skal vies plass, så mener vi at dette med fordel kunne vært plassert i et vedlegg.

Tilbakemeldingene fra våre to avholdte kurs om høringsutkastet er at kommunene ønsker retningslinjer som taler et klart språk uten for mange drøftelser, forbehold og avveininger. Sagt på en annen måte: kommunene etterspør mindre åpning for skjønn og valgfrihet.

Vi opplever at prinsippene for å henføre administrative netto driftsutgifter og kalkulatoriske kapitalkostnader i dag er relativt godt forstått i kommune-Norge og at høringsutkastet kanskje i for stor grad vektlegger disse temaene på bekostning av andre tema.

En annen observasjon er at i flere viktige kapitler så har både kommunene og vi problemer med å skjønne hva retningslinjene egentlig mener. Dette er uheldig, spesielt med tanke på at retningslinjene har som et hovedmål å være mer konkrete enn gjeldende retningslinjer.

I det følgende vil vi kommentere hvert enkelt kapittel før vi avslutningsvis oppsummerer og kommenterer de fire problemstillingene som departementet har bedt oss være særskilt oppmerksomme på.

Med vennlig hilsen



Ketil Endre Pedersen
Faglig leder
Momentum Selvkost AS



Espen Starheim
Daglig leder
Momentum Selvkost AS

Kapittel 1 – Sammendrag

Vi synes det er en god ide med et oppsummerende kapittel som kan fungere som et slags definisjonsregister i starten av retningslinjene. Vi føler dog at viktige emner er utelatt og at definisjoner som gjelder kapitalkostnader får en noe stor plass. Konkret savner vi noe om selvkostfond, renter på selvkostfond, praktisering av selvkostprinsippet (3 til 5-års-regelen og generasjonsprinsippet), hva som er grunnlaget for beregning av alternativkostnad, samt forholdet til KOSTRA-hovedveileder. Videre kan listen trolig redigeres slik at man slipper gjentakelser, jmfør punkt 2 og 4 og punkt 5 og 9.

Vi tror også at det i dette kapitlet kan være hensiktsmessig å oppsummere de reelle endringene i nye retningslinjer sammenlignet med gjeldende retningslinjer, samt liste opp alle relevante begrep som benyttes i retningslinjene.

Kapittel 2 – Kommunale tjenester og selvkost

Vi synes det er flott at høringsutkastet presiserer at kommunene/selskapene er pliktig til å utarbeide både en budsjettkalkyle og en etterkalkyle for alle selvkostområder.

I listen over viktige kommunale selvkosttjenester mener vi at Slamtømming er utelatt. Dette ble en egen KOSTRA-funksjon (354) etter publiseringen av gjeldende retningslinjer, nettopp med den begrunnelsen at dette er en særskilt gebyrtjeneste med helt klart definerte brukere. Hvis retningslinjene ikke fanger opp dette er vi redd for at mange kommuner fortsetter med en utbredt og feilaktig praksis hvor de ser slamtømmingen under ett med avløps- eller husholdningsrenovasjonstjenesten. Dette fører til uheldig kryssubsidiering, spesielt siden det i forurensningslovens § 26 er krav om full kostnadsdekning.

Vi synes kapittel 2.2 om retningslinjenes rettslige status er godt. Spesielt er det viktig å understreke at avvik fra retningslinjene bør begrunnes. (OBS. det er en skrivefeil i kapitlets nest siste setning, «å hensikt».)

Kapittel 3 – Innledende kommentarer

Vi er litt usikre på om emnene i dette kapitlet burde vært flyttet til sine respektive kapitler. Vi synes det er et litt ustrukturert kapittel. Eksempelvis kan avsnittet om generasjonsprinsippet flyttes til et eget delkapittel enten i kapittel 2 eller kapittel 4, Avsnittet om kostnadselementene kan flyttes til kapittel 4, avsnittene om ulike regnskapsregler kan være et delkapittel i kapittel 5, avsnittet om ansvaret for selvkostkalkyle kan flyttes til kapittel 7, mens det siste avsnittet om dokumentasjon kan flyttes til kapittel 9. Alternativt bør avsnittene i kapittel 3 utstyres med beskrivende overskrifter.

Kapittel 4 – Selvkostprinsippet

Kapittel 4.1 Definisjon av selvkost

Delkapittel 4.1 har etter vår mening en form som er for lite konkret og direkte. Etter vår mening er følgende elementer det vesentlige:

- Forklare generasjonsprinsippet
- Definisjonen (bør inkludere «selskap» i ordlyden)
- Vektlegge og utdype uttrykket «nødvendige kostnader» som er det sentrale begrepet i lover og forskrifter som hjemler selvkost som øvre tak for brukerbetaling
- Følgende setninger er svært viktige og bør beholdes: «Retningslinjene legger [...] opp til at kostnaden må være pådratt og reelt sett utgjøre en utgiftspost i regnskapet, og historisk pris legges til grunn ved beregning av kostnader. Retningslinjene legger ikke opp til at andre alternativkostnader enn kalkulte rentekostnader skal inngå i selvkost.»

I BDOs og Telemarksforsknings innspill til høringsutkastet står det på side 34: «Eventuelle leiekostnader skal baseres på historisk kost på anleggsmidlene.» Denne presiseringen er ikke tatt inn i høringsutkastet. Vi mener at dette er et viktig eksempel å ha med da vi stadig ser at selvkostområder belastes med markedsbaserte leiekostnader.

Ordet «merkostnad» i den gjeldende definisjonen på selvkost kan misforståes dit hen at det er snakk om en marginalkostnad. Derfor er det positivt at den nye definisjonen har byttet ut ordet «merkostnad» med «totalkostnad».

Kapittel 4.2 Om begrepene henførbare, ikke-henførbare, direkte og indirekte kostnader

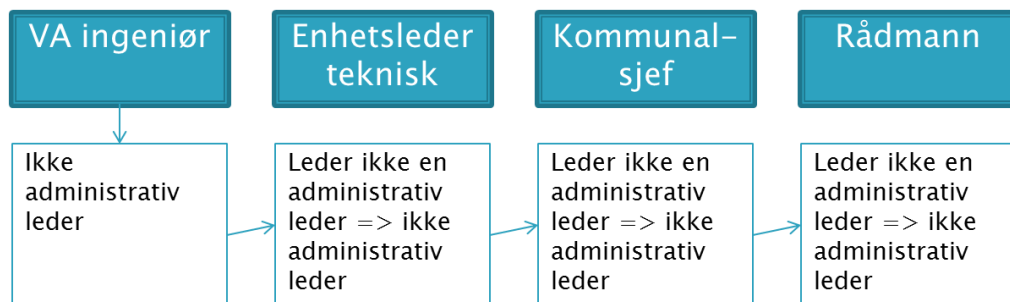
Delkapittel 4.2 bør flyttes til henholdsvis kapittel 5.1 og 5.2. Vi mener det er uheldig å ha temaer som omhandler det samme spredt over to kapitler. Videre er vi uenig i utsagnet om at det er for de indirekte kostnadene at det oppstår avgrensingsproblemer. Som vi viser i vårt neste kapittel, så er det de direkte kostnadene det i praksis er vanskeligst å avgrense. Dette skyldes delvis at ikke alle selvkostområder har KOSTRA-funksjoner som er entydige selvkostfunksjoner, samt at det er vanskelig å fordele lønnskostnader til de relevante selvkostområdene hvis kommunen ikke fører timer og konterer lønn etter disse timelistene.

De direkte kostnadene, og herunder lønnskostnadene, er de klart vesentligste i gebyrgrunnlaget for de aller fleste selvkostområder. Vi mener at kapittel 4.2 undervurderer problemene med «å fange» de henførbare direkte kostnadene.

Kapittel 4.3 Administrasjon og felleskostnader

Kapittel 4.3 bør etter vår mening omarbeides og flyttes til kapittel 5.2. Avsnittet ser ut til å være i stor grad sakset fra beskrivelsen av funksjon 120 Administrasjon i KOSTRA-hovedveileder. Dette har dessverre ført til enkelte logiske brister, samt at begrepet «strategisk ledelse» som er sentralt i gjeldende retningslinjer, har falt bort. Begrepet strategisk ledelse ser ut til å være erstattet av «administrativ ledelse». Denne endringen fører til at politisk ledelse ikke lenger er nevnt i retningslinjene. Det er uheldig. Videre stusser vi på hva som menes med «utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for administrativ ledelse». Vi har vært av den oppfatning at det er politikerne og ikke administrasjonen som beslutter i en kommune.

På side 12 defineres administrativ ledelse til å være administrative ledere som leder andre administrative ledere. Dette er et utsagn som «biter seg selv i halen» slik at ingen kan være administrativ leder. Se figuren under:



Vi tror at grunnen til at dette blir feil er at dette er sakset direkte fra beskrivelsen av funksjon 120 Administrasjon i KOSTRA-hovedveileder, hvor definisjonen er ment som en avgrensning i forhold til om lederen skal føres på KOSTRA-funksjon 120 eller ikke. På grunn av endringen fra «strategisk» til «administrativ» ledelse er vi svært usikre på hvordan dette kapitlet skal forstås. I gjeldende retningslinjer fremstår kapittel 2.3 som vesentlig klarere og mer konkret enn kapittel 4.3.

Våre kursdeltakere uttrykte behov for større klarhet i forhold til avgrensning av «utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for administrativ (politisk?) ledelse» som beskrevet i punkt én på side 12. Eksempelvis, hvor stor andel av VAR-seksjonens arbeid med en hovedplan for vann og avløp er henførbart? Alt, ingenting eller deler av arbeidet? Blir dette annerledes hvis VA-er organisert i et kommunalt foretak eller i et aksjeselskap? Hva med klagesaksbehandling for byggesaker? Disse behandles jo til en viss grad politisk. Er saksbehandlernes direkte og/eller initiale klagesaksbehandling henførbart? Eksempler etterspørres fra våre kursdeltakere.

Det andre punktet hører inn under kapittel 5.2. Det tredje punktet er redundant sett opp mot kapittel 5.1 og henvisningen der til KOSTRA-hovedveileder.

I kapitlets overskrift brukes ordet «fellesfunksjoner». Vi kan ikke se at dette er beskrevet andre steder i høringsutkastet.

Kapittel 5 – Selvkostkalkylen – direkte og indirekte kostnader

De to innledende avsnittene kan sløyfes med unntak av første setningen i andre avsnitt.

Kapittel 5.1 Direkte kostnader knyttet til kjerneproduktet

Det viktigste ankepunktet vi har til det fremlagte høringsutkastet, og kanskje det punktet hvor vi hadde størst forventninger, er at utkastet ikke spesifiserer hvilke kalkyler kommunene må utarbeide. I kapittel 5 heter det at en kommune må utarbeide både en for- og en etterkalkyle for hvert gebyrområde. Retningslinjene har en oppstilling i kapittel 2 over viktige kommunale tjenester der selvkost setter den øvre rammen for brukerbetalingen, totalt fem ulike tjenester. Denne listen tar utgangspunkt i de ulike lovene som regulerer selvkost som brukerbetalingstak.

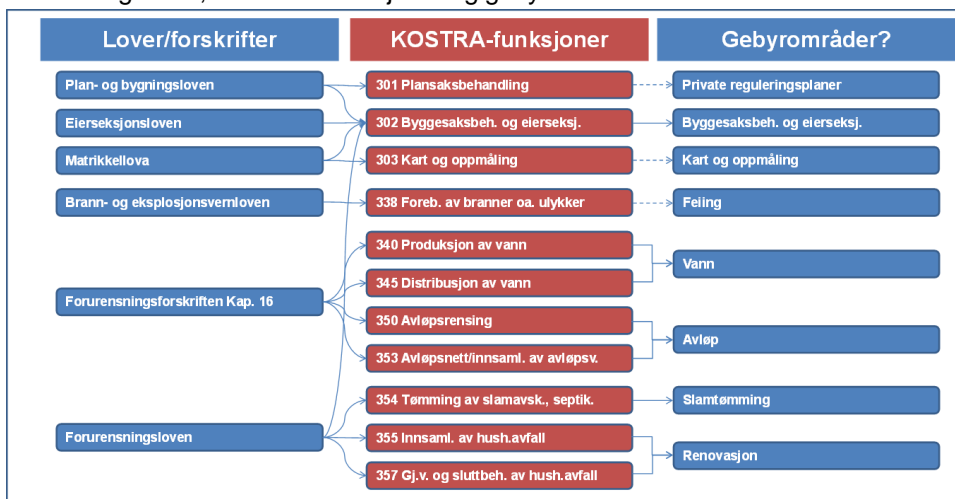
Det fremgår ikke om det er disse *gebyrområdene* (jamfør begrepet som er benyttet i kapittel 5) som kommunen må kalkulere selvkost på, eller om det er behov for mer detaljerte kalkyler. I høringsutkastet nevnes eksempelvis vann og avløp som én tjeneste og plan- og byggesaksbehandling som én tjeneste. Skal man da forstå det slik at det skal være én kalkyle for hver av disse to tjenestene?

I praksis så har imidlertid de fleste kommuner én kalkyle for vann, én kalkyle for avløp, én for slamtømming og én for husholdningsrenovasjon. Med unntak av slamtømming, som høringsutkastet noe merkelig ikke «anerkjenner» som en viktig kommunal selvkosttjeneste, så er vår erfaring at det å finne selvkostgrunnlaget for disse selvkosttjenestene er relativt uproblematisk. Dette henger sammen med at disse tjenestene er greit avgrenset i KOSTRA-hovedveileder gjennom egne funksjoner, samtidig som at alle utgifter og inntekter som føres på VAR-funksjonene i utgangspunktet vil være relevante i en selvkostkalkyle.

Der kommunene virkelig har behov for konkret veiledning, er innenfor området fysisk planlegging og til en viss grad feietjenesten. Fysisk planlegging er KOSTRA-funksjonene 301 Plansaksbehandling, 302 Byggesaksbehandling og eierseksjonering og 303 Kart og oppmåling mens vi finner feietjenesten på funksjon 338 Forebygging av branner og andre ulykker. Hjemmel for selvkost som øvre tak for brukerbetaling for disse tjenestene finner vi i følgende lover: Plan- og bygningsloven, Matrikkelloven, Eierseksjoneringsloven, Forurensningsloven og Brann- og eksplosjonsvernloven.

For funksjonene 301, 303 og 338 er det ikke slik som for VAR-tjenestene, at alle utgifter og inntekter på funksjonene er relevante i en selvkostkalkyle. Blant annet føres utgifter til kommuneplan, forvaltning av kart og adresser, samt brannforebyggende tiltak på disse funksjonene uten at disse aktivitetene skal finansieres av gebyrinntekter. Videre er det ikke slik at tjenesten er klart avgrenset av funksjonsbegrepet. Skal eksempelvis kommunen ha én kalkyle for salg av kart og én kalkyle for oppmåling?

Figuren under, som er hentet fra vårt kurs om høringsutkastet, har til hensikt i å illustrere en mulig sammenheng mellom regelverk, KOSTRA-funksjoner og gebyrområder.



Ute i kommunene er det stor usikkerhet i forhold til hvilke utgifter det er relevant å inkludere i selvkostkalkylen. Under følger enkelte eksempler på uklarheter som vi har avdekket når vi har kommet inn som rådgivere hos kommunene:

- Alle utgifter på funksjon 301 Plansaksbehandling er inkludert i gebyrgrunnlaget for tjenesten plansaksbehandling. Dermed blir det umulig å vurdere om gebyrbelagt arbeid med private reguleringsplaner er priset til selvkost eller ikke.
- Alle utgifter på funksjon 303 Kart og oppmåling er inkludert i gebyrgrunnlaget. Dermed står vi i fare for at kart- og adresseforvaltning gebyrfinansieres. Dette er etter vår oppfatning feil.
- Alle utgifter på funksjon 338 Forebygging av branner og andre ulykker er inkludert i gebyrgrunnlaget for feiing. Dermed gebyrfinansieres tiltak for å forebygge brann. Dette er etter vår oppfatning feil.
- Alle utgifter knyttet til saksbehandling, kontroll og tilsyn av septiktanker, minirensaneanlegg mv. etter forurensningsloven, er ført på funksjon 354 Tømming av slamavskillere, septiktanker o.l. Dette er etter vår oppfatning feil. Utgiftene og inntektene bør føres på funksjon 302 Byggesaksbehandling.
- Mange kommuner «glemmer» å belaste selvkostkalkylen for slamtømming med renseskostnader ført på funksjon 350 Avløpsrensing (gjelder når slamtømmebilen leverer septik til kommunens rensaneanlegg). Dette fører til en uheldig kryssubsidiering fra avløpsabonnentene til slamtømmingsabonnentene.
- Det er behov for en avgrensning mellom overvann fra veier o.l. og avløp. Mange kommuner fører utgifter til overvannsledninger, herunder rensing av sandfang o.l., på avløpssektoren. Andre kommuner er usikre på om feiing av gater og sykkelstier kan betraktes som forebyggende arbeid for å unngå å få mye sand og grus ned i sandfang og overløpsrør. Avgrensningen er kanskje spesielt nødvendig etter at KOSTRA-hovedveilederens beskrivelse av funksjonen(e) for kommunale veier er endret fom. 2013.
- Hos kommuner som har både nærings- og husholdningsrenovasjon i egen regi, ser man innimellom en uforholdsmessig liten del av kostnadene som føres på funksjon 320 Kommunal næringsvirksomhet.
- Mange kommuner er usikre på om arbeid med klagesaksbehandling innenfor området fysisk planlegging, er relevant å ta med i gebyrgrunnlaget. Vår oppfatning er at så lenge det ikke er arbeid knyttet til strategisk ledelse, så er klagesaksbehandlingen relevant å ta med i gebyrberegningen. Usikkerheten her skyldes nok det eksplisitte forbudet mot å ta gebyr for en klage.

Punktene over mener vi det er naturlig å behandle i retningslinjene. Et annet forhold som vi mener burde vært berørt, er de ulike høyesterettsdommene som setter føringer for at det skal være selvkost i den enkelte sak/gebyr innenfor området fysisk planlegging.

I figuren øverst på side 14 fremstår det som om KOSTRA-funksjon 354 skal henføres til gebyrområdet avløp. Dette er etter vår oppfatning klart misvisende. Funksjon 354 Tømming av slamavskillere, septik o.l. er et selvstendig gebyrområde.

I vårt arbeid ute hos kommunene opplever vi at det gjerne er mye rart som er ført på KOSTRA-art 290 Internkjøp. Typisk fremkommer det i regnskapet «pene og runde» beløp som en slags betaling for relativt dårlig spesifiserte leveranser/tjenester fra administrasjonen. Dette hadde det kanskje vært viktig å rette søkelyset mot i retningslinjene.

Så lenge KOSTRA-funksjonene ikke er entydige selvkostfunksjoner, bør kanskje retningslinjene anbefale kommunene å ha en hensiktsmessig inndeling av internregnskapet. Eksempelvis at arbeidet med private reguleringsplaner frem til offentlig ettersyn konteres på funksjon 301 Plansaksbehandling og ansvar 4030 Regulering - selvkost.

Kapittel 5.2 Henførbare indirekte kostnader (interntjenester)

I kapittel 5.2 heter det at indirekte kostnader finnes på funksjon 110 og 120. Vi stusser over at funksjonene 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen og 130 Administrasjonsbygg ikke nevnes. Etter vår oppfatning er det helt klart relevant å henføre eksempelvis byggesaksbehandlerens andel av rådhusets drifts- og kapitalkostnader.

Den siste setningen i definisjonsboksen er vanskelig å forstå: «*Alternativt brukes en fordelingsnøkkel som interntjenestens netto driftsutgifter fordelt etter selvkosttjenestens andel av kommunens brutto driftsutgifter.*»

De innledende avsnittene har etter vår mening en form som er for lite konkret og direkte. Etter vår mening så er følgende elementer det vesentlige:

- Definisjon
- Fordelingsgrunnlag = netto driftsutgifter (også inklusiv mva-kompensasjon!)
- Primær fordelingsmetode
- Sekundær fordelingsmetode = brutto driftsutgifter
- Henførbarhet (flyttet fra kapittel 4.2 og 4.3)
- Kostnader til selskapsorganer for IKSer og KFer. Hva med aksjeselskap?

Når brutto driftsutgifter benyttes som fordelingsnøkkel samtidig som en eller flere selvkosttjenester produseres eksternt, kan det være riktig å eliminere hele eller deler av KOSTRA-artsserie 3 Kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon. Da unngår man å blåse opp interntjenestene til eksternt produserte selvkosttjenester som typisk har sin egen administrasjon. Eksempelet under er hentet fra etterkalkylen for 2012 for en kommune i Akershus:

Eliminering av alle arter i 13-serien									
Fordelingsnøkkel	Nevner	Vann	Avløp	Renovasjon	Slamtømming	Feiing	Private reguleringsplaner	Bygge- og eierseksj.-saker	Kart og oppmåling
Brutto driftsutgifter (kr)	667 814 668	3 939 036	5 983 704	228 633	696 550	19 155	1 673 226	5 482 963	1 477 465
Brutto driftutgifter (%)	100,00 %	0,59 %	0,90 %	0,03 %	0,10 %	0,00 %	0,25 %	0,82 %	0,22 %
Uten eliminering av alle arter i 13-serien									
Fordelingsnøkkel	Nevner	Vann	Avløp	Renovasjon	Slamtømming	Feiing	Private reguleringsplaner	Bygge- og eierseksj.-saker	Kart og oppmåling
Brutto driftsutgifter (kr)	807 373 055	6 771 834	9 215 914	15 845 846	994 411	1 820 155	1 673 226	5 483 108	1 477 465
Brutto driftutgifter (%)	100,00 %	0,84 %	1,14 %	1,96 %	0,12 %	0,23 %	0,21 %	0,68 %	0,18 %
Endring i prosentpoeng	0,00 %	0,25 %	0,25 %	1,93 %	0,02 %	0,22 %	-0,04 %	-0,14 %	-0,04 %

Eksempelet viser at renovasjon vil få henført en betydelig andel av en interntjenestes netto driftsresultat hvis ikke man eliminerer kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjeneste produksjon. Vi mener at det er en fare for å belaste gebyrgrunnlaget dobbelt siden renovasjonstjenesten i dette tilfellet leveres av et IKS med egen administrasjon.

Det er positivt at høringsutkastet ikke benytter begrepene støttefunksjoner og tilleggssytelser. I gjeldende retningslinjer oppleves disse uttrykkene som en kunstig distinksjon.

Kapittel 5.2.1 Interntjenester i selvkostkalkylen med fordelingsnøkkel

Dette kapitlet kan kanskje forkortes og beskrives mer punktvis. Eksempelvis:

Nr.	Interntjeneste	Beskrivelse	Primær fordelingsnøkkel	Ikke henførbart
1)	Regnskap	Inngående faktura, leverandørreskontro, internt og eksternt regnskap mv.	Brutto driftsutgifter	Budsjettering
2)	Innfordring	Utgående faktura, skatt, kundereskontro mv.	Utgående faktura	Skatteinnfordring
3)	Lønn	Lønn, pensjon mv.	Andel ansatte	
4)	Revisjon	Revisjon	Brutto driftsutgifter	Kontrollutvalg
5)	HMS	Bedriftshelsetjeneste, arbeidsmiljøutvalg mv.	Andel årsverk eller ansatte	
6)

Vi er ikke enig med høringsutkastets anbefaling av andel bilag som primær fordelingsnøkkel for regnskaps-tjenesten. Dette er et tall som få kommuner har tilgjengelig og som derfor er krevende å fremskaffe. Videre mener vi at man ikke bør forutsette at regnskaps- og innfordringstjenesten er organisert sammen.

På side 30 i høringsutkastet drøftes håndtering av premieavvik og pensjonskostnader. Da premieavvik og amortisering av premieavvik føres på de administrative KOSTRA-funksjonene 170 og 171 mener vi at det hadde vært naturlig å behandle disse i dette kapitlet.

Videre mener vi at de viktigste faktorene en må ta hensyn til når en velger fordelingsnøkler er at nøklene er:

- Objektive
- Ikke påvirkbare
- Ikke for arbeidskrevende å fremskaffe

Det er også viktig at nøklene oppdateres årlig ved utførelse av etterkalkyle. Videre bør brutto driftsutgifter benyttes hvis kontoplanen ikke er detaljert nok eller hvis ønsket fordelingsnøkkel ikke lar seg fremskaffe.

Kapittel 6 – Selvkostkalkylen – kapitalkostnader

Kapitalkostnader i en selvkostkalkyle oppleves av mange som et komplisert tema. Da anser vi det som svært viktig at retningslinjene er instruktive og lette å forstå. Vi mener kapitlet trenger en noe strammere redigering og struktur enn slik det nå fremstår.

Kapittel 6.1 Hva er kapitalkostnader?

Vi mener at alt bortsett fra avsnittet «Årlige kapitalkostnader består av...» og punktene under kan fjernes eller flyttes til andre delkapitler.

Den andre setningen i første avsnitt er noe upresis etter vår mening. I årsregnskapet til en kommune er det finansutgifter og ikke finanskostnader som er knyttet til lån. Kan for øvrig flytte hele avsnittet til kapittel 6.3 eller sløyfes.

Det andre avsnittet kan flyttes til kapittel 6.2.

I oppstillingen av komponenter som bestemmer størrelsen på årlig kapitalkostnad, savner vi anskaffelsestidspunkt og tidspunktet for når første avskrivning skjer. For øvrig mener vi at avsnittet kan fjernes da innholdet behandles senere.

Kapittel 6.2 Definisjon av varige driftsmidler

Kapitlet kan trolig redigeres og strammes inn. Setningen «Kostnader ved varige driftsmidler ...» kan sløyfes. Avsnittet som omhandler skillet mellom investering og drift kan erstattes med setningen: «Avgrensningen mellom påkostning (investering) og vedlikehold (drift) i selvkostkalkylen skal følge kommunal regnskapsstandard nummer 4 Avgrensning mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet.

Vi synes det er svært positivt med avklaringen i forhold til selskaper som følger regnskapsloven og avskrivningstider. Til nå har mange selskaper operert med tre beregninger; skattemessige saldoavskrivninger, avskrivninger etter regnskapsloven og avskrivninger etter årsregnskapsforskriften.

Den siste setningen i kapitlet kan sløyfes.

Kapittel 6.3 Beregningsgrunnlag for kapitalkostnader

Kapittel 6.3.1 Historisk kost og 6.3.2 Fradrag i historisk anskaffelseskost

Etter vår mening kunne disse kapitlene vært som følger (vist i kursiv):

Hovedregel:

- *Historisk anskaffelseskost benyttes som avskrivningsgrunnlag i selvkostkalkylen.*
- *Investeringsstilskudd eller anleggsbidrag fra eksterne (andre enn kommunen) kommer til fradrag i historisk anskaffelseskost.*
- *Kjøp av tomt kommer til fradrag i historisk anskaffelseskost ved fastsettelsen av avskrivningsgrunnlaget.*
- *Det gjøres ikke fradrag for tomteutgifter ved beregning av alternativkostnad (kalkulatorisk rentekostnad).*
- *Byggelånsrente skal ikke inngå i avskrivningsgrunnlaget i selvkostkalkylen.*
- *Varige driftsmidler som er fullt ut avskrevet, men fortsatt i bruk, skal ikke oppskrives.*

Spesielle forhold:

- *Hvis historisk anskaffelseskost ikke kan fremskaffes, kan gjenanskaffelseskost justert for prisstigning ved hjelp av SSBs byggekostnadsindeks benyttes i stedet.*
- *Dersom bruken av tomteareal er av en slik karakter at den vil redusere tomtearealets økonomiske verdi, kan det gjennomføres avskrivninger svarende til forringelsen. Dette gjelder i første rekke avfallsdeponier, men også andre typer arealanvendelser kan være aktuelle.*
- *Dersom en selvkostvirksomhet blir selskapsorganisert og ny åpningsbalanse etableres, må beregningsgrunnlaget for kapitalkostnader i selvkostkalkylen bygge på historiske kost-verdier, alternativt deflatert gjenanskaffelseskost dersom historisk kost er vanskelig tilgjengelig.*
- *Hvis de varige driftsmidlene er ferdig avskrevet før selskapsorganisering, kan det ikke beregnes kapitalkostnader på nye verdier siden brukerne da vil betale kapitalkostnader på de samme driftsmidlene på nytt.*

- *I tilfeller hvor kommunen kjøper rettigheter til grunn, eksempelvis ved vannframføring, tas kjøpsprisen med i grunnlaget for kapitalkostnadene (historisk kost). Kjøpet avskrives over rettighetens avtaleperiode.*

Avskrivningskostnadene i kommunens eksterntregnskap er beregnet etter brutto anskaffelseskost mens selvkostkapitalkostnadene beregnes etter netto anskaffelseskost, dvs. fratrukket eventuelle anleggsbidrag og tilskudd. Tilknytningsgebyr innenfor vann- og avløpssektoren regnes ikke som anleggsbidrag men som en driftsinntekt.

I og med at utgifter til tomtekjøp trekkes ut av avskrivningsgrunnlaget, må kommunen/selskapet finansiere slike anskaffelser med andre midler enn gebyrinntekter. Dette kan være gjennom egne bevilgninger til anskaffelsen, gjennom tilskudd fra eierne til selskapet, eller av innskutt kapital i selskapet. Også selskapets opptjente kapital utenom selvkost kan besluttes anvendt til tomtekjøp.

Det første avsnittet under definisjonsrammen i kapittel 6.3.1 har ingenting med historisk kost eller beregningsgrunnlaget for kapitalkostnader å gjøre, og bør uansett sløyfes eller flyttes til kapittel 6.4 Avskrivningsmetode.

Det andre og tredje avsnittet i kapittel 6.3.1 oppleves som en unødvendig drøftingsøvelse som forvirrer mer enn å klargjøre.

Kapittel 6.4 Avskrivningsmetode, 6.5 Avskrivningsperiode og 6.7 Behandling av nye investeringer

Vårt forslag til ny tekst (vist i kursiv):

Hovedregel:

- *Avskrivningene i selvkostkalkylen skal være lineære.*
- *Et varig driftsmiddel avskrives med like store årlige beløp fordelt over driftsmidlets levetid.*
- *Driftsmidlets levetid er definert av kommunens eller selskapets regnskapsregler.*
- *Avskrivningene skal starte senest fra året etter at driftsmidlet er tatt i bruk.*

Spesielle forhold:

- *Dersom den økonomiske levetiden til et varig driftsmiddel er åpenbart kortere enn den fastsatte avskrivningstiden, kan en kortere levetid benyttes.*

Kapittel 6.6 Alternativkostnad (kalkulatorisk rentekostnad)

Vårt forslag til ny tekst (vist i kursiv):

Definisjon:

Alternativkostnad eller kalkulatorisk rentekostnad er den avkastning kommunen eller selskapet alternativt kan oppnå ved plassering av netto investeringsbeløp i markedet. Alternativkostnaden er dermed uavhengig av finansieringsform.

Hovedregel:

- *Alternativkostnad (kalkulatorisk rentekostnad) skal beregnes for alle anskaffelser av varige driftsmidler.*
- *Beregningsgrunnlaget er årets gjennomsnittlige verdi av netto anskaffelseskostnad tillagt eventuell tomtekostnad.*
- *Beregningsgrunnlaget reduseres årlig med det årlige avskrivningsbeløpet.*
- *Alternativkostnaden er lik årets beregningsgrunnlag multiplisert med årets kalkylerente*

Det er gledelig at høringsutkastet presiserer hva som er beregningsgrunnlaget for alternativkostnaden. Dette er en svakhet ved gjeldende retningslinjer.

Kapittel 6.6.1 Kalkylerente

Vårt forslag til ny tekst (vist i kursiv):

Definisjon:

Kalkylerenten er ment å reflektere kommunens rentekostnad på lånefinansierte anleggsmidler samt bortfall av renteinntekt på egenkapitalfinansierte anleggsmidler over tid.

Hovedregel:

- *Som kalkylerente benyttes gjennomsnittlig nivå gjennom året på 3-årig swaprente pluss et tillegg på ½ prosentpoeng.*

Spesielle forhold:

- Hvis kommunen eller selskapet kan dokumentere at kalkylerenten ikke dekker faktiske rentekostnader knyttet til det enkelte gebyrområdet, er det anledning til å legge de faktiske rentekostnadene til grunn så fremt gebyrområdets faktiske rentekostnader er avgrenset fra øvrige anskaffelser
- Kommunen eller selskapet bør forplikte seg til valg av metode over en lengre tidshorison

Som et apropos kan vi nevne at både kommuner og revisjonsmiljøer oppfatter Miljøverndepartementets svar til Norsk Vann i forhold til bruk av faktiske rentekostnader som et grønt lys for å avvike fra retningslinjenes kalkylerente, uavhengig om de betalte rentekostnadene kan knyttes til det bestemte selvkostområdet.

Kapittel 6.7 Behandling av nye investeringer

Dette kapitlet bør behandles sammen med avskrivningsmetode og -periodekapitlene. Alternativt kunne man vist en tilsvarende illustrasjon:

Årstall	Beløp	Beregnet byggelånsrente 5 %	Grunnlag avskrivning regnskap	Grunnlag alt. kost selvkost	Rente selvkost	Grunnlag avskrivning selvkost
2010	1.000.000	50.000	0	500.000	17.300	0
2011	1.000.000	100.000	0	1.500.000	48.600	0
2012	1.000.000	150.000	3.300.000	2.500.000	61.000	3.000.000

Kapitel 6.8 Salg og utrangering av anleggsmidler

Dette kapitlet er konsist og avklarende. Det er imidlertid én uavklart problemstilling vedrørende salg av anleggsmidler. I mange kommuner hersker det usikkerhet i forhold til hvem som skal få gevinsten ved salg av en tomt. Kan kommunen ta salgsgevinsten siden brukerne jo aldri er belastet med avskrivningskostnaden? Dette er et viktig spørsmål som gjerne omhandler millionverdier og det hadde derfor vært greit med en avklaring i retningslinjene.

Kapitel 6.9 Beregning av kapitalkostnader for indirekte tjenester

Her kan det være tilstrekkelig å skrive:

«En andel av kapitalkostnadene som knytter seg til de indirekte tjenestene (f.eks. regnskaps- og innfordringsfunksjonens bruk av rådhuset) må henføres til selvkostkalkylen ved hjelp av tilsvarende fordelingsnøkler som er lagt til grunn for avskrivningene for de indirekte driftskostnadene.»

Vi er ikke enig i utsagnet om at «Det vil imidlertid kunne være ressurskrevende å foreta en konkret beregning av hvor mye de ulike indirekte tjenestene forbruker i form av kapitalkostnader.» Følgelig ser vi ikke hensikten med en forenklet beregning av kapitalkostnader for interntjenester. Vi ser heller ingen sammenheng mellom henførte indirekte kostnader og kapitalkostnader på felles investeringer.

Kapittel 7 – Selvkostkalkylen – oppstilling og resultat

Gebyrgrunnlaget

Dette delkapitlet er etter vår mening svært vanskelig å lese. Blant annet kan det forstås som at tilknytningsgebyrer inngår i posten andre inntekter. Dette er i så fall direkte feil. Setningen om at investeringer ikke kan finansieres direkte av årets driftsinntekter oppleves som malplassert og burde vært plassert i kapitlet om kapitalkostnader.

Når det gjelder avsnittene som omhandler pensjon forstår vi ikke hva som er retningslinjenes anbefaling. Kommunene som har deltatt på kursene våre ønsker at retningslinjene kommer med en klar anbefaling uten for mange alternativer. Kommunene mener dette er viktig for å ivareta tilliten til andre kommuners gebyrnivåer. Som tidligere nevnt føler vi at deler av avsnittene om pensjon burde vært plassert i kapittel 5.2.1.

Kapitlet kunne vært bygd opp punktvis med henvisninger til de aktuelle kapitler.

I likhet med figuren på side 14 henfører tilsynelatende figuren øverst på side 31 funksjon 354 Tømming av slamavskillere, septik o.l. til avløpsområdet. Dette mener vi er feil.

Årets finansielle resultat

Vi forstår at høringsutkastet har tatt utgangspunkt i oppstillingen i KOSTRA-skjema 23. Denne oppstillingen har, etter vår mening, en svakhet: Det eneste resultatet, Årets finansielle resultat, inneholder ikke avkastningen av selvkostfond.

I gjeldende retningslinjer er det en oppstilling i Tabell 1b på side 32 som viser Inntekter kjerneprodukt. I denne oppstillingen så er avkastningen av selvkostfondet en del av de totale inntektene. Vi antar derfor at avkastningen av selvkostfondet er inkludert i resultatet i de aller fleste selvkostoppstillinger siden publiseringen av H-2140. Hvis nye retningslinjer «anbefaler» KOSTRA-skjema 23 som oppstilling står man altså i fare for å sammenligne epler med pærer når man ser på resultat over tid.

Vi mener at «Årets selvkostresultat» bør være den viktigste resultatlinjen og at resultatbegrepet inneholder avkastningen av selvkostfond.

Hvis det er departementets intensjon at avkastning av selvkostfondet ikke skal inngå i resultatet men bare i balansen, stiller det seg selvsagt annerledes. Vi er uansett ikke begeistret for «Årets finansielle resultat» som det sentrale resultatbegrep. Vi synes det formidler dårlig hva kalkylen dreier seg om.

Avsetning til selvkostfond og dekning av fremførbart underskudd

Bruk Av selvkostfond og fremføring av underskudd

Disse delkapitlene kan med fordel slås sammen med kapittel 7.1 Overskudd/underskudd i selvkostkalkylen.

Følgende avsnitt kan med fordel flyttes til kapittel 5.1 Direkte kostnader knyttet til kjerneproduktet: «Ifølge avfallsforskriften er det et krav om at deponi skal ha tilfredsstillende finansiell garanti eller tilsvarende sikkerhet for å sikre at forpliktelsene som følger av tillatelsen, herunder avslutnings- og etterdriftsproseduren, kan oppfylles. Forurensningsloven bygger på prinsippet om at "forurenser betaler", dvs. at dagens forbrukere av renovasjonstjenesten også skal betale for det framtidige oppryddingsarbeidet som er knyttet til innsamlet avfall. Kalkylemessig skal denne forpliktelsen klassifiseres som en avsetning til etterbruksfond (bundet fond).» Dette er en kostnad i driftsregnskapet.

Kapittel 7.1 Overskudd/underskudd i selvkostkalkylen

Vårt forslag til ny tekst (vist i kursiv):

Definisjon:

Selvkostresultatet er differansen mellom alle inntekter og kostnader i selvkostetterkalkylen.

Hovedregel:

- *Et positivt selvkostresultat (overskudd) skal avsettes til bundet driftsfond (selvkostfond).*
- *Et negativt selvkostresultat (underskudd) skal motregnes selvkostfondet i den utstrekning 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.*

Kapittel 7.1.1 Praktiseringen av selvkostprinsippet

Vi er positive til at høringsutkastet legger vekt på å presisere hvordan selvkostprinsippet skal praktiseres. Vi synes allikevel at kapitlet kan strammes opp.

Vårt forslag til ny tekst (vist i kursiv):

Hovedregel:

- *For å ivareta generasjonsprinsippet må et positivt selvkostresultat (overskudd) være tilbakeført til brukerne av selvkosttjenesten innen fem år. Kommunen eller selskapet anbefales å planlegge analogt for inndekning av et fremførbart akkumulert underskudd.*
- *Et positivt selvkostresultat (overskudd) i år t tilbakeføres senest i år t + 5, overskudd i år t + 1 tilbakeføres senest i år t + 6 og så videre.*
- *Tilsvarende dekkes et underskudd fra år t inn senest i år t + 5 og så videre.*
- *Det foretas ikke en avsetning til et bundet driftsfond (selvkostfond) samtidig med at det brukes av et bundet driftsfond (selvkostfond) i ett og samme år.*

(Til en viss grad omskrivning av kapitlets tre siste avsnitt)

Spesielle forhold:

- *I visse tilfeller kan det tenkes at generasjonsprinsippet tilsier en lengre periode for utligning av overskudd og underskudd enn 5 år. Eksempelvis en kommune som foretar en større utbygging av vann- og avløpsnett med overkapasitet for også å ta høyde for fremtidig utbygging av hytte- eller boligfelt, og der tilkoblingen til nettet vil skje etappevis etter hvert som hytte- eller boligfeltene bygges ut. Dersom kapitalkostnadene til VA-nettet belastes fullt ut dagens abonnenter kan det hevdes at eksisterende abonnenter også dekker kostnadene ved nye (fremtidige) abonnenters bruk av anlegget. Når utgangspunktet er at gebyrene til dagens abonnenter skal stå i et rimelig forhold til deres nytte/bruk, kan dette trekke i retning av at kommunen har anledning til å dekke inn kostnadene over en lengre periode enn det som vil være rimelig innenfor en 3-5 års periode. Et slikt valg vil innebære at kommunestyret må prioritere dette innenfor sine årsbudsjetter de første årene: Gebyrinntektene vil ligge under beregnet selvkost i den aktuelle perioden, og i denne perioden må kommunen dekke opp for lavere gebyrinntekter ved å bruke av de frie inntektene.*
- *I en vurdering av om kommunen finner grunnlag for å strekke perioden utover 5 år, bør det blant annet tas hensyn til hva som anses som et vesentlig beløp for abonnentene som blir berørt. Kommunen må i slike tilfeller begrunne og dokumentere sitt valg om den går utover 5-årsperioden.*

I et tenkt tilfelle vil en kommune kunne avsette overskudd til fond i inntil fem år på rad, men følgelig måtte bruke av fond i påfølgende fem år. I et slikt tilfelle vil samlede gebyrinntekter samsvare med beregnet selvkost over 10-årsperioden. Se eksempel under:

Eksempel	t	t+1	t+2	t+3	t+4	t+5	t+6	t+7	t+8	t+9
Overskudd	1 000	800	2 000	500	1 000					
Underskudd						-1 000	-800	-2 000	-500	-1 000
Akkumulert resultat	1 000	1 800	3 800	4 300	5 300	4 300	3 500	1 500	1 000	-

5-årsperioden er basert på en avveining mellom generasjonsprinsippet og behovet for fleksibilitet og stabilitet i gebyrsatsene. Som en følge av dette må fremtidig avsetning og bruk av fondet planlegges. I eksempelet under vil kommunen være tvunget til å redusere gebyrene mye i år t + 5. Dette kunne trolig vært unngått ved bedre planlegging i årene t + 2 til t + 4:

Eksempel	t	t+1	t+2	t+3	t+4	t+5	t+6	t+7	t+8	t+9
Overskudd	5 000	50			100					
Underskudd			-100	-50		-4 850	-50			-100
Akkumulert resultat	5 000	5 050	4 950	4 900	5 000	150	100	100	100	-

Kapittel 7.1.2 Selvkostfond og godskriving av renter

Vårt forslag til ny tekst (vist i kursiv):

Definisjon:

Et selvkostfond er et akkumulert overskudd som er oppstått i selvkostregnskapet.

Hovedregel:

- *På avsatte midler til selvkostfond skal det legges til kalkulatoriske renter som skal reflektere alternativavkastningen brukerne går glipp av.*
- *Kalkylerenten settes til gjennomsnittlig 3-årig swaprente + ½ prosentpoeng.*
- *Beregningsgrunnlag er selvkostfondets gjennomsnittlige saldo det enkelte år, dvs. gjennomsnittet av inngående beholdning og utgående beholdning.*
- *Selvkostfondets kalkulatoriske renter er lik beregningsgrunnlag multiplisert med kalkylerente*
- *Ved framføring av underskudd i selvkostregnskapet kan tilsvarende prinsipp legges til grunn, dersom kommunen er pålagt det gjennom lov og forskrift, eller dersom kommunestyret har bestemt at kostnaden ved tjenesten fullt ut skal dekkes av brukerne.*
- *Underskudd i selvkostkalkylen skal ikke medføre negative selvkostfond i kommunens balanse. I slike tilfeller kan kommunen benytte memoriakontoer i balansen.*

Spesielle forhold:

- *Det er et rettslig skille mellom gebyrene for ulike tjenester. Gebyrinntektene fra de ulike områdene skal finansiere de respektive formålene. Hvert selvkostområde skal ha sitt eget selvkostfond, slik at gebyrene for den enkelte selvkosttjeneste lett kan kontrolleres.*
- *Det er ikke anledning til å slå sammen fond for ulike tjenester. Dette innebærer at midler på et fond knyttet til ett gebyrområde heller ikke kan benyttes (midlertidig) i årsbudsjettet/årsregnskapet til å finansiere årets underskudd på et annet gebyrområde.*

Kapittel 7.1.3 Fremførbart underskudd

Dette kapitlet kan sløyfes. Tematikken bør innarbeides i kapittel 7.1.2.

Kapittel 7.2 Avdekking av feil i regnskap og kalkyle

Vi synes det er bra at dette temaet er tatt med i høringsutkastet.

Kapittel 7.2.1 Tidligere års feil i regnskapet

For så vidt et greit kapittel.

Kapittel 7.2.2 Tidligere års feil i kalkylene

For så vidt et greit kapittel. Bør benytte ordet «brukere» fremfor «abonentene». Grensen på fem år er trolig i konflikt med § 2. i Lov om foreldelse hvor den alminnelige foreldelsesfrist er satt til 3 år.

Det hadde vært hensiktsmessig med en uttalelse om i hvilken grad denne bestemmelsen skal ha tilbakevirkende kraft.

Kapittel 7.3 Regnskap og noteopplysninger

Vi har ingen ytterligere kommentarer til tematikken i dette kapitlet med underkapitler.

Kapittel 8 – Organisering av selvkosttjenester

Det er bra at høringsutkastet behandler selskapsorganisering og selvkost. Vi synes allikevel at kapitlet kan redigeres noe strammere.

Konklusjonene i avsnittene som omhandler selvkostfond i kapittel 8.1 bør trolig også omtales i kapittel 7.1.2.

Problemstillinger i forhold til høringsutkastets presisering om at gebyrområdet skal bare ha ett selvkostfond:

Hvis kommunen har selvkostfondet:

- Hvis selskapets eneste aktivitet er gebyrområdet, så medfører dette en utfordring i forhold til selskapets likviditet og bufferkapital. Hvis selskapet går med overskudd (driftstilskudd og øvrige inntekter minus kostnader) så må dette overføres til kommunen ved årsavslutningen.
- Selskapets årsregnskap vil som oftest avsluttes senere enn kommunens regnskap. Dette fører til ett år forsinkelse i renteberegning av fondsmidler.
- Hvis ikke det er god kommunikasjon mellom kommunen og selskapet vedrørende selskapets investeringsplaner og konsekvenser av dette så kan dette føre til større svingninger i gebyrene.
 - En mulig løsning på disse problemstillingene kan være å tillate selskapet å holde tilbake et overskudd i inntil to år, samtidig som det må beregnes en kalkylerente på fondsbeholdningen.

Hvis selskapet har selvkostfondet

- Det må etableres dobbelt sett av administrasjon som fakturerer og innfordrer kommunale gebyrer
- Kommunen kan miste kontroll og innsyn i selskapet

De to første avsnittene i kapittel 8.3 hører tematisk hjemme i kapittel 5.1 Direkte kostnader knyttet til kjerneproduktet.

I tabell 19 på side 45 vises det til en skjønnsmessig fordeling av kostnader mellom nærings- og husholdningsrenovasjon. I kjølvannet av ESAs interesse for skillet mellom konkurranseutsatt og skjermet aktivitet innenfor avfallsbransjen forstår vi det som at tonnasje må benyttes som fordelingsnøkkel. Da kan kanskje tabell 19 være misvisende?

Eksemplene kan med fordel nummereres.

Kapittel 9 – Tilgjengelighet, dokumentasjon og åpenhet om selvkostberegningene

Vi synes det er bra at dette temaet er tatt med i høringsutkastet og har ingen kommentarer utover det.

Oppsummering

Vår tilbakemelding på problemstillinger som departementet har bedt opp særskilt oppmerksomhet:

Ny kalkylerente

Momentum Selvkost har ikke bakgrunnskunnskap for å uttale om en 3-årig SWAP-rente med et tillegg på ½ prosentpoeng vil gi en bedre match med kommunens eller selskapets reelle finanskostnader enn dagens ordning. Vi forutsetter at departementet sørger for hensiktsmessig publisering av relevant rente hvis SWAP-renten skal benyttes.

Praktiseringen av selvkostprinsippet

Vi tolker det dit hen at høringsutkastet viderefører dagens praksis men at høringsutkastet presiserer hvordan dette skal gjøres i praksis. Vi viser for øvrig til våre kommentarer knyttet til kapittel 7.1.1.

Plikt til å dokumentere selvkostberegningene

Med tanke på den store interessen fra publikum så er det bra at retningslinjene legger opp til at selvkostberegningene dokumenteres og gjøres tilgjengelig for offentligheten.

Kommunens eller selskapets eget regnskap er utgangspunktet

Momentum Selvkost er enig at dette er en riktig og viktig endring/presisering.

Oppsummering av Momentum Selvkosts uttalelser

Innledningsvis i nye retningslinjer bør det være en oversikt over hva som er endret siden H-2140. Alle sentrale begrep bør defineres og listes opp. Det bør unngås at ulike begrep benyttes om samme ting.

Vi mener at høringsutkastet undervurderer problemene med «å fange» de henførbare direkte kostnadene.

Det er behov for en nærmere klargjøring og spesifisering av hvilke selvkostområder kommunene eller selskapene er ansvarlige for å etterkalkulere, herunder en spesifisering av direkte henførbare utgifter (oppgaver/aktiviteter). Det bør komme klart frem at slamtømming er et eget selvkostområde. Se også våre kommentarer til kapittel 5.1.

Det sentrale begrepet «strategisk ledelse» i gjeldende retningslinjer er erstattet av «administrativ ledelse». Denne endringen oppleves som forvirrende og unødvendig. Videre må definisjonen av administrativ ledelse endres slik at den ikke fremstår som ulogisk.

Når brutto driftsutgifter benyttes som fordelingsnøkkel samtidig som en eller flere selvkosttjenester produseres eksternt, kan det være riktig å eliminere hele eller deler av KOSTRA-artsserie 3 Kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon.

Kapitlet 5.2.1 *Intern tjenester i selvkostkalkylen med fordelingsnøkkel* kan forkortes og beskrives mer punktvis.

Kapitlene 6 og 7 som omhandler kapitalkostnader og håndtering av selvkostresultatene oppleves av mange som kompliserte tema. Da anser vi det som svært viktig at retningslinjene er instruktive og lette å forstå. Vi mener kapitlene trenger en strammere redigering og struktur. Begge kapitlene vil være tjent med en mer oversiktlig presentasjon med punktvis definisjoner, hovedregler og unntaksregler innenfor hvert deltema.

Vi er ikke enig i utsagnet om at «Det vil imidlertid kunne være ressurskrevende å foreta en konkret beregning av hvor mye de ulike indirekte tjenestene forbruker i form av kapitalkostnader.»

Retningslinjene bør fastslå at valg om kommunen eller selskapet skal benytte kalkulatorisk rente eller faktiske rentekostnader må være forpliktende for en nærmere spesifisert fremtidig periode. Dette for å unngå tilpasninger som er til ugunst for brukeren av tjenesten. Det samme kan for øvrig gjelde for hvordan kommunen skal behandle pensjonskostnader og premieavvik hvis endelige retningslinjer legger opp til samme valgfrihet som høringsutkastet.

Det bør komme klart frem hvis departementet mener at avkastning av selvkostfondet ikke skal påvirke selvkostresultatet, men bare føres i balansen.