



**Sorum Kommune**  
Økonomi

Kommunal- og regionaldepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

**Dato**  
27.05.2013

**Vår Ref.**  
13/00876-4

**Saksbehandler**  
Stein Kristian  
Andersen

**Deres Ref.**

## **Retningslinjer for beregning av selvkost - Høringsuttalelse**

Vedlagt følger protokoll fra Økonomi- og administrasjonsutvalgets møte 22.5.2013 med Sorum kommunes høringsuttalelse.

Med hilsen

Stein Kristian Andersen  
Økonomisjef

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift

**Besøksadresse:**  
Rådhuset - Kuskerudvegen 11,  
1920 SØRUMSAND

**Postadresse:**  
Postboks 113, 1921 Sørumsand

**Fakturaadresse**  
PB 3, 1921 Sørumsand

**Sentralbord:**  
63 86 90 00

**Faksnr.:**

**Direkte innvalg:**  
+47 63 82 53 22

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

**E-post:**  
[postmottak@sorum.kommune.no](mailto:postmottak@sorum.kommune.no)  
**Org nr.:**

# SAKSPROTOKOLL

Arkivsak-dok. 13/00876  
Arkivkode  
Saksbehandler Stein Kristian Andersen

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Økonomi- og administrasjonsutvalget	22.05.2013	62/13
2 Styret for Sørums kommunalteknikk KF	27.05.2013	8/13

## Retningslinjer for beregning av selvkost - høringsuttalelse

---

**Økonomi- og administrasjonsutvalget har behandlet saken i møte 22.05.2013 sak 62/13**

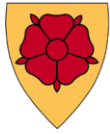
### Votering

Rådmannens innstilling ble vedtatt enstemmig med 8 stemmer.

### Vedtak

Sørums kommune gir sin tilslutning til de nye retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester.

Økonomi- og administrasjonsutvalgets vedtak og rådmannens saksframlegg oversendes Kommunal- og regionaldepartementet som Sørums kommunes høringsuttalelse.



**Sørums**  
KOMMUNE

Arkivsak-dok. 13/00876-2  
Saksbehandler Stein Kristian Andersen

## **RETNINGSLINJER FOR BEREGNING AV SELVKOST - HØRINGSUTTALELSE**

### **Rådmannens innstilling:**

Sørums kommune gir sin tilslutning til de nye retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester.

Økonomi- og administrasjonsutvalgets vedtak og rådmannens saksframlegg oversendes Kommunal- og regionaldepartementet som Sørums kommunes høringsuttalelse.

### **Vedlegg (iPad-brukere må hente vedlegget fra selve saken):**

Høringsbrev fra KRD datert 18.2.2013  
Høringsutkast

## **Oppsummering:**

Kommunal- og regionaldepartementet har sendt utkast til reviderte retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester ut til høring. Bortsett fra måten kalkylerenten foreslås fastsatt på, innebærer de nye retningslinjene ingen realitetsendringer i forhold til dagens retningslinjer.

Rådmannen har drøftet høringsuttalelsen med Sørum kommunalteknikk KF som et ledd den fullførte saksbehandlingen.

## **Bakgrunn for saken:**

### **Omfanget av revideringen**

Høringsutkastet er mer konkret på de teoretiske løsningene og mer utdypende på praktiske spørsmål, sammenlignet med gjeldende retningslinjer. Utkastet har også innarbeidet flere av uttalelsene som Kommunal- og regionaldepartementet, som forvalter retningslinjene, og Miljøverndepartementet, som forvalter regelverket på de sentrale selvkostområdene vann, avløp og renovasjon, har gitt rundt lovverket og selvkostberegningene siden forrige revisjon. Blant annet har høringsutkastet en fyldigere omtale av ulike organisasjonsformer og interkommunale samarbeid og hvordan selvkost for den enkelte kommune skal beregnes i slike tilfeller.

Avslutningsvis er det tatt inn en bolk om tilgjengelighet og åpenhet rundt kommunens selvkostberegninger og plikten til å kunne dokumentere beregningene.

### **Definisjon av selvkost**

Selvkost er et veletablert begrep fra det bedriftsøkonomiske fagområdet. Selvkost er tradisjonelt et fullkostnadsbegrep, der alle faste og variable kostnader i en virksomhet fordeles og innkalkuleres mot den eller de varer/tjenester virksomheten produserer. I en virksomhet som produserer flere varer/tjenester, vil da som regel selvkost for hvert produkt summere seg til virksomhetens totale kostnader.

Bruken av selvkost i forbindelse med kommunale betalingstjenester avviker fra dette, ved at en del kommunale kostnader ikke skal inngå i beregningsgrunnlaget for betalingstjenestene og defineres derfor slik:

***Selvkost er den totale kostnadsøkningen en kommune påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste.***

### **Retningslinjenes rettslige status**

Formålet med retningslinjene for beregning av selvkost for slike kommunale tjenester er å gi veiledning til utmålingen av gebyrer for den enkelte betalingstjenesten. Retningslinjene utfyller dermed reglene om brukerbetaling i særlovgivningen. Retningslinjene har etter KRDs erfaring tjent som en tolkningsfaktor og har i stor grad bidratt til å utvikle en ensartet praksis på selvkostområdene.

Selvkostprinsippet nærmere innhold beror på en tolkning av lover og forskrifter for de ulike tjenesteområdene. I motsetning til lover og forskrifter som pålegger kommunene bestemte plikter, er retningslinjene for beregning av selvkost ikke rettslig bindende overfor kommunene.

Å avvike fra retningslinjene i denne veilederen er dermed ikke ensbetydende med å bryte lov eller forskrift på det aktuelle området. Retningslinjene kan likevel tjene som et sentralt tolkningsmoment i vurderingen av hvilke kostnader en kommune kan kreve dekket gjennom brukerbetaling fra innbyggerne.

Samtidig har retningslinjene til å hensikt å angi en økonomifaglig standard for beregning av selvkost og praktisering av selvkostprinsippet som er i tråd med reglene i særlovgivningen. Eventuelle avvik fra retningslinjene bør derfor begrunnes. I den grad selvkostberegninger har vært tema for rettslig behandling, har rettsavgjørelsene i stor grad blitt bygget nettopp på retningslinjene i selvkostveilederen.

### **Generasjonsprinsippet**

Retningslinjene for beregning av selvkost bygger på prinsippet om at brukerne av dagens tjenester skal betale disse tjenestene koste, også omtalt som generasjonsprinsippet eller det finansielle ansvarsprinsipp. Dette innebærer at en generasjon brukere ikke skal subsidiere neste generasjon, eller omvendt, men at kostnadene ved tjenestene som ytes i dag skal dekkes av de brukerne som drar nytte av tjenesten.

### **Selvkostgrunlaget**

Retningslinjene bygger på at selvkost defineres som den totale kostnadsøkningen en kommune påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste. Alle henførbare kostnader, både direkte og indirekte, inngår i denne kostnadsberegningen.

Kommunen kompenseres for faktiske kostnader, herunder kostnadene ved kapitalbinding i investeringer. Som følge av dette er det investeringenes omfang som danner grunnlaget for beregning av kapitalkostnader i selvkostkalkylen, ikke hvordan investeringene faktisk er finansiert. Kommunen får med dette dekket sine utgifter til tjenesten og kostnadene ved kapitalbindingen som følger av utleggene.

### **Selvkostkalkyle**

Selvkost er en kalkyle over inntekter og kostnader som tar utgangspunkt i regnskapet. Både kommuner og selskaper kan være omfattet av selvkostreglene, og retningslinjene legger opp til at selvkostberegningene kan ta utgangspunkt i regnskapsreglene som gjelder for den aktuelle virksomheten.

Kommuner følger kommunelovens regnskapsregler, som har periodisering etter anordningsprinsippet, dvs. kjente utgifter og inntekter. Disse periodiseringene er teoretisk sett forskjellige fra kostnadsbaserte regnskaper (forbruk av varer og tjenester), og vil i praksis også kunne skape enkelte forskjeller i input til selvkostkalkylen sammenlignet med kostnadsbaserte regnskaper. Den viktigste forskjellen er at kommuner ikke håndterer beholdningsendringer, men utgiftsfører hele anskaffelsen i regnskapsåret. I praksis vil imidlertid varebeholdninger på gebyrområdene være begrenset, slik at også periodiseringsforskjellene vil være begrenset.

Kommuner baserer sin selvkostkalkyle på utgifter og inntekter regnskapsført etter kommunelovens regnskapsregler. Dette innebærer at selvkostkalkylen ikke bygger på et rent kostnadsbegrep slik kostnad er definerte i regnskapsteorien (forbruk av varer og tjenester).

For selskaper som skal utarbeide selvkostkalkyler vil imidlertid grunnlaget være regnskapsførte kostnader og inntekter i henhold til regnskapslovens regler. Ulike regnskapsregler kan medføre enkelte periodiseringsforskjeller i selvkostkalkylene, og således enkelte gebyrforskjeller enkelte år, men avviket vil være av et begrenset omfang, særlig sett over tid. Primært vil forskjellene være knyttet til eventuelle ulikheter i periodiseringen i kapitalkostnader.

Når lov eller vedtak krever beregning av selvkost, er det i utgangspunktet kommunen som er ansvarlig for å gjøre denne beregningen. Gir selskaper (et IKS og/eller AS) input til selvkosttjenesten, eksempelvis at de ivaretar selvkosttjenestene (de direkte kostnadene), må kommunen selv sette opp den endelige selvkostkalkylen hvor alle kostnadene og inntektene er tatt med. Er hele tjenesten overdratt til et selskap, må selskapet sette opp selvkostkalkylen og gi informasjon til kommunen(e) om beregning og oppstilling. Er det flere selskaper som ivaretar deler av en tjeneste, må hvert enkelt selskap gi bidrag til det selskapet og/eller den kommunen som skal sette opp den endelige selvkostkalkylen.

### **Dokumentasjon og tilgjengelighet**

Vanligvis utarbeides selvkostkalkylen som en spesifikk oppstilling utenom regnskapet. Likevel bør det gis opplysninger om beregninger av gebyrfinansierte selvkosttjenester i noter til kommunens regnskap, jf. KRS nr. 6, og det er naturlig å omtale selvkostresultater og fondsutvikling i årsrapport eller årsberetning, både i kommuner og selskaper. Det er videre viktig at gebyrbelagte tjenester og resultater blir lett tilgjengelig for allmennheten, slik at gebyrleggingen skaper troverdighet og tillit, jf. kommuneloven § 4. Dette kan ivaretas ved å legge informasjon ut på kommunens og selskapenes hjemmesider. For flere av selvkosttjenestene er kommunene også pliktig til å rapportere inn selvkostregnskapet til Statistisk sentralbyrå.

Sørums kommune fører selvkostregnskaper for disse sju områdene:

- Reguleringssaker
- Plan- og byggesaker
- Kart og oppmåling
- Vannavgifter
- Kloakkavgifter (avløp)
- Renovasjonsavgifter
- Feieavgift

De tre første selvkostområdene er innenfor tjenesteområdet til Plan, næring og kulturavdelingen og rapporteres i kommunens regnskap. VAR-avgiftene er innenfor Sørums kommunalteknikk KFs område og rapporteres i foretakets regnskap.

I tillegg er selvkost også øverste grense for hva kommunen kan kreve i foreldrebetaling i skolefritidsordningen (SFO), uten at dette p.t. har noen praktisk betydning.

### **Nærmere om innholdet i selvkostkalkylen**

Selvkostkalkylen inneholder følgende momenter:

**Direkte kostnader knyttet til kjerneproduktet**, dvs arbeid, varer og tjenester som anvendes for å yte tjenesten.

**Henførbare indirekte kostnader (interntjenester).** Indirekte kostnader er deler av kostnader som i KOSTRA er henført til administrasjonsfunksjonen eller funksjonen for kontroll og revisjon. Fordelingsmetode for indirekte kostnader i selvkostkalkylen bør primært være en som best gir uttrykk for bruken av interntjenesten.

**Kapitalkostnader.** Årlige kapitalkostnader består av to elementer:

- Avskrivningskostnader, dvs. forringelsen i et driftsmiddels verdi som følge av slit og elde.
- Alternativkostnaden (kalkulatorisk rentekostnad), dvs. den avkastning kommunen alternativt kunne oppnå ved å plassere penger tilsvarende investeringsbeløpet i markedet.

Størrelsen på årlig kapitalkostnad i selvkostkalkylen bestemmes av følgende komponenter:

- Størrelsen på anleggskost (historisk kost), fratrukket anleggsbidrag.
- Anleggsmidlets (bygninger, utstyr m.v.) økonomiske levetid.
- Fordelingen av anleggskost over økonomisk levetid (avskrivningsprofil).
- Alternativkostnaden, dvs. rentesatsen (kalkylerenten) multiplisert med gjennomsnittlig anleggskost i året fratrukket tidligere års avskrivninger.

Avskrivningskostnaden framkommer ved bruk av lineære avskrivninger over de periodene som benyttes i kommuneregnskapet.

Alternativkostnaden (kalkulatorisk rentekostnad) framkommer som renten av gjennomsnittlig verdi på netto anskaffelser etter avskrivninger. Som kalkylerente foreslås benyttet treårig swaprente, med et tillegg på et halvt prosentpoeng. *Dette er den eneste reelle endringen som foreslås i det nye forslaget til retningslinjer.* Tidligere har treårig statsobligasjonsrente, med et tillegg på ett prosentpoeng blitt benyttet.

### **Konsekvenser:**

*Eksisterende planer:*

Ingen

*Gjeldende vedtak:*

Ingen

*Økonomi:*

Ingen

*Bemanning:*

Ingen

*Bærekraftig utvikling:*

Der lovgivningen åpner for at kommunen kan kreve betaling fra innbyggere/brukere, er det viktig at gebyrene er fastsatt i samsvar med lov og forskrifter og at grunnlaget for gebyrfastsettelsen er riktig dokumentert og bekjentgjort.

### **Uttalelse fra andre utvalg:**

Det skal vurderes om saken før den politiske behandlingen skal oversendes for uttalelse til (skriv ja eller nei):

- Arbeidsmiljøutvalget: nei
- Eldrerådet: nei
- Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne: nei
- Barns og unges kommunestyre: nei
- Andre råd eller utvalg, i så fall hvilket/hvilke: nei

### **Vurdering/alternative løsninger:**

#### **Vurderinger:**

#### **Kalkulasjonsrente**

I dag benyttes treårig statsobligasjonsrente, med et tillegg på ett prosentpoeng. I høringsforslaget er departementet opptatt av at kalkylerenten i størst mulig grad skal reflektere kommunens faktiske rentekostnader. Departementet foreslår at 3-årig swaprente, med tillegg på ½ prosentpoeng skal benyttes som kalkylerente. Det gis imidlertid ingen nærmere begrunnelse for at denne kalkylerenten bedre reflekterer kommunens faktiske rentekostnad enn det dagens kalkulasjonsrente gjør. Etter rådmannens vurdering er forskjellene marginale sett i historisk perspektiv og rådmannen har derfor ikke innvendinger mot departementets forslag.

#### **Generasjonsprinsippet**

Generasjonsprinsippet innebærer at en generasjon brukere ikke skal subsidiere neste generasjon, eller omvendt, men at kostnadene ved tjenestene som ytes i dag skal dekkes av de brukerne som drar nytte av tjenesten.

Fra Sørums kommunalteknikk KF er det reist en problemstilling rundt at investeringer foretatt i dag betales av dagens brukere, men først kommer framtidige brukere til gode. Eksempel på dette er investeringene i nytt renseanlegg som dimensjoneres for å kunne møte framtidig vekst. Investeringskostnadene blir her belastet dagens brukere fra anlegget står ferdig. For dagens brukere er anlegget bygget med overkapasitet, som først kommer til nytte mot slutten av anleggets nedskrivningstid.

Å utsette tidspunktet for når avskrivninger belastes selvkostkalkylen kunne følgelig være et mulig virkemiddel for riktigere kostnadsfordeling. Regnskapsmessig ville en slik utsettelse imidlertid medføre reduserte gebyrinntekter som kommunen måtte forskuttere likviditetseffekten av. Rådmannen ønsker derfor ikke å fremme forslag om at kommunens uttalelse skal oppfordre til at departementet åpner for muligheten til å utsette tidspunktet for når avskrivninger skal belastes selvkostkalkylen.

#### **Selvkostfond**

Kommunen kan framføre et overskudd fra selvkosttjenesten til et seinere år gjennom et bundet selvkostfond. Med utgangspunkt i generasjonsprinsippet holdes framføring av overskudd innenfor et 3-5års perspektiv.

Høringsutkastet åpner imidlertid for at kommunen kan vurdere å benytte en lengre periode for utligning av overskudd og underskudd, for eksempel i tilfeller som nevnt over. Et slikt valg vil innebære at gebyrinntektene vil ligge under beregnet selvkost i



den aktuelle perioden. Kommunen må da innenfor sine budsjetter prioritere å dekke opp for lavere gebyrinntekter ved å bruke av de frie inntektene.

### **Dokumentasjonskrav**

For å kunne dokumentere at gebyrtjenesten holdes innenfor de rettslige rammene til økonomisk dekning, må det dokumenteres hvordan selvkost er beregnet. Det må også framlegges en etterkalkyle som viser inntekter, kostnader og resultater i forbindelse med kommunens årsregnskap (herunder også årsregnskapet for Sørums kommunalteknikk KF). Departementet anbefaler også at omfattende informasjon om selvkost gjøres tilgjengelig på kommunens hjemmesider.

Rådmannen gjør oppmerksom på at økende krav til dokumentasjon og tilgjengelighet vil kunne utløse behov for økt bruk av administrative ressurser til området.

### **Selvkostfond i IKS**

Selvkosttjenester kan organiseres på flere måter, men prinsippet om selvkost er uavhengig av organisasjonsform. Når kommunen kjøper selvkostområdets tjenester av et selskap må selvkostfondet håndteres i kommunens kalkyle og regnskap.

*Utførende selskap avregner kostnaden på kommunen/kommunene og har således ikke selvkostfond.*

Rådmannen er enig i denne forståelsen av selvkostprinsippet, som er lagt til grunn i selskapsavtalene for noen av de interkommunale selskapene Sørums kommuner deltar i på området. Her vil det imidlertid bli behov for en gjennomgang av eksisterende selskapsavtaler slik at det sikres at all selvkostavregning bringes i samsvar med de nye retningslinjene.

### **Samlet vurdering**

Etter rådmannens vurdering kan Sørums kommune slutte seg til de nye retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester.

### **Informasjons- og kommunikasjonstiltak:**

Økonomi- og administrasjonsutvalgets vedtak og saksframlegget sendes Kommunal- og regionaldepartementet som Sørums kommune høringsuttalelse. Økonomi- og administrasjonsutvalgets vedtak og saksframlegget sendes også styret i Sørums kommunalteknikk KF til orientering. For øvrig offentliggjøring på kommunens nettsider på vanlig måte.

Dato: 8.5.2013

Godkjent av rådmann Marius Trana