



Praktisering av sjølvkostprinsippet i kommunane

SIGBJØRN HJELMBREKKE OG AILIN AASTVEDT

TF-rapport nr. 288

2011

TF-rapport

Tittel:	Praktisering av sjølvkostprinsippet i kommunane
TF-rapport nr:	288
Forfattarar:	Sigbjørn Hjelmbrekke og Ailin Aastvedt
År:	2011
Gradering:	Open
Sider:	50
ISBN:	978-82-7401-442-8
ISSN:	1501-9918
Pris:	kr 200,-
	Kan lastast ned gratis som pdf frå telemarksforsking.no

Prosjekt:	Praktisering av sjølvkostprinsippet
Prosjektnr.:	20110440
Prosjektleder:	Ailin Aastvedt
Oppdragsgjevar:	Kommunal- og regionaldepartementet

Resymé:

På oppdrag frå KRD har Telemarksforsking gått gjennom forvaltningsrevisjonsrapportar for å kartleggja feil og manglar på utvalde sjølvkostområde i kommunane. Me har identifisert ein del viktige problemområde. Dokumentasjon av sjølvkost er av varierende kvalitet, og det er slett ikkje alltid mogleg å seia om kommunane reknar rett eller ikkje.

Eit hovudfunn er at ting er på rett veg: praksis vert meir i tråd med retningslinene over tid. Dei mest alvorlege feila finn me nok rundt bruk av sjølvkostfond.

Alt i alt er det mykje som vert gjort feil. På VAR-området fører dette med seg at innbyggjarane i mange tilfelle betalar meir enn sjølvkost.

Telemarksforsking, Boks 4, 3833 Bø i Telemark. Org. nr. 948 639 238 MVA

Føreord

Telemarksforsking har på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet gjennomført ei kartlegging av gjennomførde undersøkingar knytt til praktisering av sjølvkost på VAR-sektoren, byggjesak og skulefritidsordning. Ailin Aastvedt har vore prosjektleiar, medan Sigbjørn Hjelmbrække har stått for hovuddelen av kartlegginga. Øvrige medarbeidarar har vore Kjetil Lie og Audun Thorstensen.

Kartlegginga omfattar undersøkingar frå kommunerevisjonane, lovlegkontrollar gjennomførde av fylkesmennene og klager til Sivilombodsmannen. Me vil takka revisjonsverksemdene som velvillig har sendt oss forvaltningsrevisjonsrapportar. Me vil spesielt takka Oslo kommunerevisjon som har gjeve oss tilgang til forvaltningsrevisjonsrapportar dei har samla inn, også frå andre revisjonsdistrikt. Vår kontaktperson hjå oppdragsgjevar har vore Arild Kormeseth, og me vil takka for godt samarbeid i samband med prosjektet.

Bø, 10. august 2011

Ailin Aastvedt

Prosjektleiar

Innhald

Innhald	5
Samandrag	7
1. Innleiing	9
1.1 Bakgrunn og føremål.....	9
1.2 Regulering av sjølvkost.....	10
1.2.1 Generasjonsprinsippet	11
1.2.2 Interkommunale selskap.....	12
2. Metode og gjennomføring	17
2.1 Forvaltningsrevisjonsrapportar.....	17
2.1.1 Innsamling	18
2.1.2 Om rapportane og vår gjennomgang.....	20
2.2 Lovlegkontrollar.....	20
2.3 Sivilombodsmannen	21
3. Forvaltningsrevisjon	23
3.1 Omfang av problem	24
3.2 Manglande utrekningar og dokumentasjon	25
3.3 Kostnader.....	26
3.3.1 Indirekte kostnader	27
3.3.2 Kapitalkostnader.....	28
3.4 Sjølvkostfond	31
3.5 «Lovleg» gebyr?	34
3.6 Kryssubsidiering.....	35
3.6.1 Kryssubsidiering mellom tenester	36
3.6.2 Kryssubsidiering mellom næring og hushald	36

3.6.3	Krysssubsidiering mellom kommunar	37
4.	Lovlegkontrollar.....	39
4.1	Omfang og praksis	39
4.1.1	Omorganisering av drift av vatn og avlaup	39
4.1.2	Gebyrregulativ for ulovleg oppførte byggjetiltak	41
5.	Sivilombodsmannen.....	43
5.1	Omfang og praksis	43
6.	Samla vurdering.....	45
6.1	Hovudfunn.....	45
6.2	Tilrådingar	47
Referansar.....		49

Samandrag

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har ansvar for utarbeiding av retningslinjer for utrekning av sjølvkost. Kommunane har, innanfor gjeldande lover og reglar, ein viss fridom til å fastsetja satsar for kommunale tenester.

Telemarksforsking har på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet gjennomført ei kartlegging av praktisering av sjølvkost. Kartlegginga omfattar forvaltningsrevisjonsrapportar, lovlegkontrollar og klager til Sivilombodsmannen. Det er 89 forvaltningsrevisjonsrapportar som i hovudsak utgjer det interessante informasjonsgrunnlaget. Me har gått gjennom desse og trekt ut informasjon etter eit felles skjema. Tenestene omfatta av undersøkinga er avgrensa til VAR-sektoren, byggesak og skulefritidsordning.

Hensikta med kartlegginga er å få nærare kjennskap til korleis kommunane etterlever og forstår regelverket. Me har identifisert ein del viktige problemområde. Me vil gjera merksame på at undersøkingane ikkje dekkjer eit representativt utval av kommunar: forvaltningsrevisjonsprosjekt skal vera tufta på ein overordna analyse av kvar kommunen treng å verta sett i korta.

Dokumentasjon av sjølvkost er av varierende kvalitet, og det er slett ikkje alltid mogleg å seia om kommunane reknar rett eller ikkje. Dette er eit problem i seg sjølv, og gjer det vanskeleg å svara på andre spørsmål.

Eit hovudfunn er at ting er på rett veg. Det har tatt tid for kommunane å innarbeida ein slik praksis som retningslinjene legg opp til, men på dei fleste område er dei nærare i dag enn for nokre år sidan.

Dei mest alvorlege feila finn me nok rundt bruk av sjølvkostfond. For det fyrste er det vanleg ikkje å rekna rente på sjølvkostfond. Men også når det gjeld avsetningar til fondet er det store feil.

Feil og manglar ved kalkulasjon av indirekte kostnader førekjem ved over halvdel av dei undersøkte tenestene. Det vanlegaste problemet er her at kommunen fordeler færre kostnader på tenestene enn dei har høve til.

Når det gjeld kapitalkostnader kjem feila i mange variantar. Vårt inntrykk er at dei vanlegaste feila anten dreg kapitalkostnadene nedover eller berre påverkar kostna-

den marginalt. Likevel er det tilfelle der feilrekning av kapitalkostnader får meir uheldige konsekvensar for abonnentane.

I kommunar der interkommunale selskap står for utføringa av tenestene, er det mange brot på sjølvkostregelverket. Kommunane ser ut til å ha langt mindre oversikt over kostnader i slike selskap enn kostnader ved direkte kommunal tenestelevering.

Me finn at problema er større innan byggjesak og SFO enn innanfor VAR. Me finn også at VAR er grundigast undersøkt, medan særst få rapportar omfattar SFO.

Alt i alt er det mykje feil som vert gjort. På VAR-området fører dette med seg at innbyggjarane i mange tilfelle betalar meir enn sjølvkost. For byggjesak og SFO er dette mindre vanleg.

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn og føremål

Gebyr og eigenbetalingar frå ulike tenesteområde er ei sentral inntektskjelde for kommunesektoren. Kommuneøkonomien er utsett for press, og kommunane har fleire store økonomiske utfordringar framfor seg, med ein sterk auke i andel eldre i folkesetnaden. Det tekniske utrekningsutvalet for kommunal og fylkeskommunal økonomi viser til at det er ein tendens til høgast avgiftsnivå i små kommunar med låge inntekter.¹ Mange kommunar ser etter stadig nye måtar å finansiera verksemda si. Dette er forhold som har aktualisert fokuset på sjølvkost som utgangspunkt for prising av kommunale betalingstenester.

Fleire kommunar har vore i den situasjonen at politikarane og innbyggjarane set spørjeteikn ved storleiken på gebyra. Nokre kommunar har måtta tilbakebetala til dels store summar til innbyggjarane. Eksempelvis måtte Rana kommune i 2011 tilbakebetala 12,1 millionar i for mykje kravde gebyr.² Det er ikkje berre gebyrbetalarane som har interesse av at gebyra vert korrekt rekna ut. «Feil» prissetting kan også få alvorlege utfall for kommunar i ein pressa økonomisk situasjon. For låge gebyr kan medføra at øvrig inntekt må finansiera dei kommunale betalingstenestene, medan for høge gebyr kan medføra tilbakebetaling til innbyggjarane.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har ansvar for utarbeiding av retningsliner for utrekning av sjølvkost, og å bidra til ein god og einsarta praksis for prisfastsetjing. Føremålet med denne rapporten er å gje eit oversyn over allereie gjennomførde undersøkingar om praktiseringa av sjølvkost. Dette er primært undersøkingar gjort av kommunerevisjonane, men også lovlegkontrollane til fylkesmennene og klager til Sivilombodsmannen inngår i kartlegginga. Hensikta med kartlegginga er å få nærare kjennskap til korleis kommunen etterlever og forstår sjølvkostregelverket.

¹ Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi. November 2010, Kommunal- og regionaldepartementet.

² Rana blad 23.03.11 «Måtte betale tilbake millioner».

1.2 Regulering av sjølvkost

Kommunane har, innanfor gjeldande lover og reglar, ein viss fridom til å fastsetje satsar for kommunale tenester. Sjølvkostprinsippet ligg til grunn for prising av tenester som gjeld maktutøving eller monopolverksemd. Sjølvkost er normalt definert som summen av samtlige kostnader som vedkjem tilverkinga av eit produkt inntil det er levert og betalt. Sjølvkost set ei øvre grense for prisinga av desse tenestene. Dersom prisinga av tenesta er under produksjonskostnaden, subsidierer kommunen indirekte brukarane av dei aktuelle tenestene.

Sjølvkost på områda me studerer er regulert av fylgjande lover og forskrifter:

- vass- og kloakkavgiftslova
- forurensningsloven § 25 og § 34
- plan- og bygningsloven § 33-1
- opplæringslova § 13-7
- forurensningsforskriften § 16

Desse lovene fastset rammer for gebyra, men gjev ikkje utdjupande rettleiing til korleis sjølvkostprinsippet skal praktiserast. Regelverket for praktisering av sjølvkost har vore under stadig utvikling. Fyrste forskrift på området kom i 1974 og regulerte vass- og avlaupsgebyra. Sidan har regelverket vore i stadig endring og gjeldande rettleiing for utrekning av sjølvkost omfattar alle typar kommunale betalingstenester. Dagens retningsliner (publikasjonsnummer H-2140) byggjer i hovudsak på arbeid utført i 1993 og 1994, med nokre mindre justeringar i 2002. Bakgrunnen for retningslinene var eit behov for å avklara sjølvkostprinsippet og sikra lik praksis i kommunane. Gjennom retningslinene er det fastsett felles prinsipp for prissetting av betalingstenester. Me legg til grunn at desse retningslinene er brukt ved utforming av kommunale regelverk/retningsliner for fastsetjing av gebyr for kommunale betalingstenester. Me oppfattar H-2140 som KRD si tilråding til korleis sjølvkostprinsippet skal praktiserast. I dette prosjektet har me i hovudsak halde oss til H-2140 og til vurderingane dei ulike kommunerevisjonane har gjort. Gjennom kartlegginga er me kjende med at det er ulike oppfatningar om kor autoritative desse retningslinene skal oppfattast. Retningslinene legg føringar utover det som er fastsett i lov, og det er uvisst kor fritt kommunane står til å tolke lov og forskrift på eiga hand, og dimed bryta retningslinene på enkelte punkt. Eit døme er

om kommunane står fritt til å velja ein lengre utrekningsperiode for sjølvkost enn dei 3-5 åra retningslinene opnar for. Me omtalar denne problemstillinga nærare i avsnitt 1.2.1.

Nokre spørsmål svarar heller ikkje retningslinene klårt på. Eit døme på eit omstridd spørsmål er kva som skal reknast for ulovleg subsidiering mellom kommunane i eit interkommunalt samarbeid. Fleire revisjonar og minst ein fylkeskommune har ytra meiningane sine i denne saka. Meir om dette i avsnitt 1.2.2.

Hovudføremålet med denne kartlegginga er å få nærare kjennskap til om kommunane i hovudsak etterlever retningslinene for utrekning av sjølvkost.

Kartlegginga ser ikkje nærare på korleis kostnader vert fordelte mellom ulike brukarar av tenestene, innan den enkelte kommune. Ved brot på retningslinene har me også sett nærare på kva brot som går igjen.

1.2.1 Generasjonsprinsippet

I førearbeida til kommunelova er det presisert at økonomistyringa i kommunane skal skje i tråd med det finansielle ansvarsprinsippet eller generasjonsprinsippet. Prinsippet inneber at dei som drar nytte av eit tilbod også ber kostnaden ved tilbodet.³ Prinsippet vert ofte omtala som generasjonsprinsippet; dagens generasjon kan ikkje overlata til framtidige generasjonar å bera plikter som skuldast konsum i dag. Dagens generasjon skal heller ikkje betala for utgiftene til framtidige generasjonar. Dette prinsippet ligg òg til grunn for regulering på sjølvkostområdet. Kostnadene ved å produsera tenestene skal dekkjast av dei som har nytte av tenestene, og ikkje av andre, heller ikkje seinare (eller tidlegare) generasjonar. I praksis inneber dette at inntektene må tilpassast utgiftene innanfor ein avgrensa periode. Ei streng tolking av dette ville vore at utgiftene for det enkelte år skulle finansierast av inntektene det samme året, anten i form av gebyrinntekter eller øvrige kommunale inntekter. For å få ei meir praktisk tilnærming til sjølvkostprinsippet har KRD heller tilrådd at inntektene over nokre år ikkje skal overstiga kostnadene for åra samla. 3-5 år er nemnt som et rimeleg tidsintervall. Dette vert tolka noko ulikt av ulike kommunerevisjoner, som nemnt over.

³ Ot.prp. 43 (1999-2000) kap. 4.2.

Nokre kommunerevisjonar ser ut til å meina at det glidande gjennomsnittet av gebyra over 3, 4 eller 5 år, skal vera lik sjølvkost over aktuell periode. Fylgt slavisk kan ei slik tolking fanga kommunen i sykliske rørsler mellom høge og låge gebyr. Ei meir rimeleg tolking er eit mål om at ein alltid skal sikta på at det akkumulerte fondet skal vera null, også dersom under-/overskotet oppstod for meir enn fem år sidan. Ei slik tolking er det enkelte revisjonar som legg til grunn. Men retningslinene opnar òg for at ein kan setja gebyret høgare eitt år dersom ein veit at kostnadene vert større i næraste framtid, til dømes ved store investeringar.

Eit anna moment i denne samanhengen er val av framføringsperiode for over- og underskot. Setesdal revisjonsdistrikt tek i eit skriv til orde for at det er mogleg å forsvare ein lengre framføringsperiode ved store investeringar. Grunnen til at ein ynskjer å gjera dette, er at med lineær avskrivning (pluss renter) vert kapitalkostnadene særst høge dei fyrste åra. Med annuitetsavskrivningar vil summen av avskrivning og renter vera den same over heile avskrivingsperioden (gitt stabil rente) og svingningane i gebyret vert mindre.

Revisjonsdistriktet ser ut til å ha god dekning for ei slik tolking. At kapitalkostnadene vert særst høge dei fyrste åra er ei nødvendig fylgje av lineære avskrivningar. Hovudføremålet med lineære avskrivningar og kalkulatoriske renter er likevel neppe å fordela påkjenninga på ein slik måte, men å gjera kapitalkostnadene nøytrale for val av finansieringsmåte (lån eller bruk av oppsparte midlar). Ein fleksibel framføringsperiode kan vera ein god måte å løysa problemet på.

1.2.2 Interkommunale selskap

Mange kommunar organiserer sjølvkosttenestene gjennom interkommunale samarbeid (IKS), særleg på renovasjonsområdet. Dette fører med seg fleire utfordringar. For det fyrste verkar det relativt vanleg at kommunane ikkje får eller ikkje søker tilstrekkeleg innsyn i utgiftene i selskapet. Når kommunane set opp sjølvkostkalkylar og gjer etterkalkulasjonar tek dei berre utgangspunkt i oppgåvene selskapet sender til kommunen. Kva som går føre seg innanfor selskapet vert i ein del tilfelle ståande att som ein svart boks. Dette er ikkje i tråd med regelverket. Det er ingen tvil om at det same regelverket gjeld også når tenestene er organiserte gjennom IKS.

Interkommunalt samarbeid har sine føremoner, det kan til dømes medføre stor-driftsføremoner. Disse føremonene fører også med seg nye utfordringar, nemleg korleis vinsten skal fordelast mellom kommunane som tek del. Innbyggjarane i ein kommune skal ikkje subsidiera innbyggjarane i ein annan, og det finst ikkje alltid eit fasitsvar på kva som er rett fordeling.

Telemark kommunerevisjon IKS har i to rapportar kritisert Renovest IKS og eigarkommunane Fyresdal, Vinje, Tokke, Kviteseid og Seljord for at dei ikkje har kommunespesifikke utrekningar av kostnader knytt til renovasjon og slam.⁴ Dei legg til grunn at kostnadene, til dømes transportkostnadene, varierer mellom kommunane, og at dette må gje seg utslag i ulike prisar på tenestene. Revisjonen har fått støtte for dette synet frå Fylkesmannen i Telemark, som har kome fram til dette gjennom drøfting med KRD.

På den andre sida forsvarar Nedre Romerike distriktsrevisjon like satsar for ulike kommunar i ein rapport til Solør Renovasjon IKS (SOR): *«Gjennomgangen gir ikke holdepunkter for at SOR driver en virksomhet som subsidierer en eller flere av kommunene på bekostning av de øvrige eierkommunene. Etter vårt syn vil forskjellige kjøreaustander alene normalt ikke medføre krav til ulike priser mellom kommunene»*.⁵ Dette synet står, i det minste framstår som, i motstrid til tolkinga Telemark kommunerevisjon IKS har lagt til grunn.

Revisjon Fjell IKS har gjennomført selskapskontroll av det interkommunale renovasjonsselskapet FIAS, og skriv i rapporten: *«I utgangspunktet er selvkost knyttet til den enkelte kommune og ulike kostnader med for eksempel transport ville da gi forskjellige priser for de ulike kommunene. Miljøverndepartementet har vurdert dette spørsmålet i brev av 09.05.2007 og konkluderer med at kostnadene kan belastes likt på kommunene når alle anses å ha like stor nytte av tjenestene,*

⁴ Berekning av sjølvkost - Fyresdal kommune - Forvaltningsrevisjonsrapport nr: 731006 (2006); Berekning av sjølvkost for kommunale betalingstenester - Tokke kommune - Forvaltningsrevisjonsrapport nr: 733008 (2007)

⁵ Revisjonsrapport – Solør Renovasjon IKS (SOR) – Overholdelse av selvkostprinsippet (februar 2008)

selv om det er ulike kostnader med å betjene de ulike kommunene for eksempel på grunn av ulike avstander.»⁶

Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal går inn i same problemstillinga i ein selskapskontroll av Romsdalshalvøya Interkommunale Renovasjonsselskap IKS (RIR). Dei skriv «*Selv om innsamling og behandling av avfall organiseres gjennom et interkommunalt selskap, er det ikke tillatt at innbyggere i én kommune subsidierer innbyggere i en annen kommune*⁷. *Kostnadene ved renovasjon er knyttet til innsamling og behandling av avfallet. Kostnadene til behandling kan fordeles likt mellom kommuner om tjenestene til innbyggerne er like.*»⁸

Rogaland Revisjon IKS skriv i ein selskapskontroll av Ryfylke miljøverk: «*Selskapet praktiserer selvkost samlet for eierkommunene. Dette er tillatt, men ikke påbudt.*»⁹

Argumentet Renovest (Vest-Telemark) framfører for sin praksis går på at føretaket vart etablert for å oppnå stordriftsføremoner, og at desse føremonene skal tilfalla alle kommunane. Anlegg, mottak og transport er etablert for optimal drift uavhengig av kommunegrenser. Dei skriv «*Det har heile vegen vore eit grunnleggande prinsipp at ingen av kommunane skal høste fordel av å få lagt anlegg i sin kommune. Dersom eit slikt prinsipp [separat utrekning for kvar kommune] skulle kome til anvendelse vil mykje av føresetnaden for det interkommunale selskapet falle bort då alle kommunane då ville sett krav om anlegg i sin kommune.*»¹⁰

Vår meining er at Renovest framfører vektige argument for at gebyr for sjølvkosttenester, i det minste delvis, må kunna reknast ut felles for alle eigarkommunane. Det kan ikkje vera meininga at ein kommune må betala for å lata ein annan kom-

⁶ Revisjon Fjell IKS: *Selskapskontroll i FIAS: Forvaltningsrevisjon for å kontrollere om selskapet etterlever selvkostprinsippet for husholdningsrenovasjon* (2007).

⁷ Miljøverndepartementet: Beregning av avfallsgebyr ved organisering i interkommunalt selskap, brev av 30. november 2009.

⁸ Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal: *Selskapskontroll i Romsdalshalvøya Interkommunale Renovasjonsselskap IKS* (2011).

⁹ Rogaland Revisjon IKS: *Selskapskontroll av Ryfylke Miljøverk IKS* (mars 2011)

¹⁰ Brevet ligg vedlagt i rapporten «Berekning av sjølvkost - Fyresdal kommune - Forvaltningsrevisjonsrapport nr: 731006» (2006)

mune husa deponiet. Me vil likevel peika på at det kan vera mogleg å konstruera eit skilje mellom internttransport og eksternttransport. Det er ikkje urimeleg om innbyggjarar i ein kommune med spreidd folkesetnad betalar meir av transporten enn ein kommune med samla folkesetnad.

2. Metode og gjennomføring

Det er mange kommunale tenester der sjølvkostprinsippet er relevant. I denne rapporten er fylgjande tenester kartlagde:

- Vatn og avlaup (Vass- og kloakklova og forurensningsforskriften)
- Renovasjon (Forurensningsloven § 34)
- Byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven § 33)
- Skulefritidsordning (Opplæringslova § 13-7)

Alle desse tenestene er finansierte med gebyr eller eigenbetaling frå brukarane, men det er varierende kor stort bidrag gebyra gjev til finansieringa av tenesta. Nær halvparten av dei kommunale gebyrinntektene fell i kategorien tekniske tenester, av desse er dei viktigaste knytt til vatn, avlaup og renovasjon. Kommunane er pålagde å prisa renovasjonstenestene slik at kostnadene er fullt ut dekte gjennom gebyra. Det er vanleg også å nytta sjølvkostfinansiering av vass- og avlaupstenester, medan praksisen er meir varierende for andre tenester. Andre område som er finansierte med eigenbetaling eller gebyr, slik som feiing, kommunale bustader og pleie- og omsorgstenester, er ikkje omfatta av kartlegginga vår.

I denne kartlegginga har me tatt utgangspunkt i allereie gjennomførde undersøkingar om praktisering av sjølvkostprinsippet. Me har kartlagt og vurdert undersøkingar gjennomførde av kommunerevisjonane, i tillegg til lovlegkontrollar gjennomførde av fylkesmennene og klager til Sivilombodsmannen. Korleis me har innhenta data er omtala nærare i dette kapitlet.

2.1 Forvaltningsrevisjonsrapportar

Forvaltningsrevisjon er systematiske vurderingar av økonomi, produktivitet, måloppnåing og verknader med utgangspunkt i vedtak og føresetnader frå politiske styresmakter. Definisjonen inneber at ein under revisjon av ei offentleg verksemd t.d. kan fokusera på om:

- forvaltninga nyttar ressursar til å løysa oppgåver som samsvarer med politiske vedtak og føresetnader,

- ressursbruk og verkemiddel i forvaltninga er effektive med omsyn til måla som er sette på området,
- regelverket vert etterlevd,
- styringsverktøy og verkemiddel er hensiktsmessige,
- avgjerdsgrunnlaget frå administrasjonen til dei politiske organa samsvarar med offentlege utgreiingskrav og om
- resultatane i tenesteproduksjonen er i tråd med politiske føresetnader og/eller om måla for verksemda er nådd.

Kommunerevisjonen utfører rekneskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Både rekneskapsrevisjonsrapportar og forvaltningsrevisjonsrapportar kan innehalda problemstillingar knytt til sjølvkost. Denne gjennomgangen er avgrensa til forvaltningsrevisjonar og nokre selskapskontrollar. Selskapskontroll er ein kontroll retta mot forvaltninga av heileigde kommunale/fylkeskommunale selskap. Selskapskontrollar av IKS har ofte eit noko anna fokus enn vanlege forvaltningsrevisjonsrapportar. Dei fleste selskapskontrollane undersøker kryssubsidiering mellom næringsavfall/hushaldsavfall og mellom kommunar. På desse områda finst det ein del feil.

Mange av selskapskontrollane er også forvaltningsrevisjonar, og me omtalar alle samla som forvaltningsrevisjonar.

2.1.1 Innsamling

For å få oversikt over aktuelle forvaltningsrevisjonsrapportar tok me utgangspunkt i ein database utarbeidd av Oslo kommunerevisjon over forvaltningsrevisjonsrapportar frå 2005 til mai 2011. Oslo kommunerevisjon har innhenta forvaltningsrevisjonsrapportar frå medlemmer i Norges Kommunerevisorsforbund (NKRF) og private revisjonsverksemdar som reviderer kommunar. Denne databasen inneheld oversikt over totalt 1406 forvaltningsrevisjonsrapportar. Me mottok oversikt over 30 forvaltningsrevisjonsrapportar funne etter søk i databasen på «selvkost» og «sjølvkost» i tittelen. Det viste seg raskt at denne oversikta var mangelfull.

Me gjekk difor sjølv systematisk gjennom lista over medlemmer i NKRF. På nettsidene til forbundet ligg koplingar til nettsidene til mange av medlemmene. Her fann me mange rapportar lagt ut. Til dei som ikkje hadde nettsider, ikkje hadde full-

stendig oversyn på nett, eller som hadde fullstendig oversyn, men ikkje hadde alt lagt ut på nett, sende me e-post med førespurnad om rapportar.

Me har fått tilbakemelding frå langt dei fleste, men manglar sju.¹¹ Nokre av dei private aktørane vil ikkje utlevera rapportane, men har bede oss ta kontakt med kommunane direkte. Ettersom me ikkje fekk kjennskap til kva kommunar dei har utført slik forvaltningsrevisjon for, har det ikkje vore mogleg å fylgja opp dette.

Totalt baserer denne rapporten seg på 89 forvaltningsrevisjonsrapportar. I tillegg har me sett gjennom 17-20 som fell utanfor den tematiske avgrensinga vår, og difor ikkje er med i den vidare gjennomgangen. Me kjenner til at det finst nokre få relevante rapportar me ikkje har hatt tilgang til, men reknar med at me har gått gjennom langt dei fleste relevante rapportane frå 2005 til i dag. Dersom me skal våga oss på eit overslag, trur me at me kan ha fått tilgang til om lag 80 til 90 prosent av relevante forvaltningsrevisjonsprosjekt.

Ei tilbakemelding frå fleire aktørar er at sjølvkostanalysane er underlagt rekneskapsrevisjon og berre sjeldan forvaltningsrevisjon. Dei argumenterer med at feil i sjølvkostanalysane i mange tilfelle vil føra med seg feil i rekneskapane, og at dei difor må falla inn under vanleg rekneskapsrevisjon. Me har berre sett på forvaltningsrevisjonsrapportar, i tillegg til nokre selskapskontrollar for interkommunale føretak. Det er difor mange revisjonar me ikkje fangar opp, og dette kan vera ei kjelde til seleksjonsproblem. Det er nok i stor grad kommunar med dårleg kontroll på sjølvkostområdet som går til forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjonsprosjekt skal nettopp vera tufta på ein overordna analyse av kvar kommunen treng å verta sett i korta.¹²

Av dei 89 rapportane tek 66 føre seg vatn, 61 avlaup, 56 renovasjon, 20 byggesaksbehandling og fire skulefritidsordninga (SFO). Til saman utgjer dette 207 undersøkte tenester. SFO er så dårleg representert i materialet at me i rapporten vil seia lite om tenesta. Over år er rapportane fordelte slik: 2005: 15; 2006: 11; 2007: 20; 2008: 11; 2009: 9; 2010: 11; 2011: 12.

¹¹ To av dei sju har me likevel funne nokre rapportar frå.

¹² Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 10.

2.1.2 Om rapportane og vår gjennomgang

Me har gått gjennom og vurdert konklusjonane i rapportane opp mot retningslinene. Der revisjonen berre har mindre merknader til kommunens utrekningar, har me late dette passera som «godkjend-stempel». Det er helst meir alvorlege brot på retningslinene me fangar opp. Kvar grensa går mellom små og store feil/manglar er eit subjektivt spørsmål, så i ein del tilfelle har det vore eit skjønsspørsmål om kommunen har falle ned på den eine eller den andre sida.

Forvaltningsrevisjonen kan gjennomførast på ulike måtar, og ulike metodar vil avdekkja ulike feil. Til dømes vil kontroll av nesten kvart bilag gje andre funn enn kontroll av at kommunen grovt sett legg sjølvkostprinsippet til grunn. Me ser at det lett vert slik at dei som har vore utsette for ein meir overordna kontroll slepp frå det utan skrammer, medan dei som har vore utsette for ein meir detaljert kontroll nesten alltid får nokre merknader. Revisjonar som utelukkande studerer sjølvkostproblematikken, er gjerne grundigare enn dei som berre har sjølvkost som ei av mange problemstillingar. Det er klart at ulik bruk av metode i sjølve forvaltningsrevisjonen, også vil gje seg utslag i vår gjennomgang.

Vidare er det ikkje alle rapportane som i det heile legg fram tydelege, kategoriske konklusjonar. I mange tilfelle er det til dømes uklårt om konklusjonane gjeld berre for ei teneste, eller for alle dei undersøkte. I slike tilfelle har me ikkje kryssa for korkje «feil» eller «ok». Når klare konklusjonar ligg føre baserer me oss på desse, også på område der det kan vera uvisse knytt til forståinga av regelverket. Når dei manglar tilstrekkeleg klare konklusjonar, har me sjølve trekt konklusjonane.

Når me har gjennomført ei rigid kategorisering av rapportar som ikkje legg opp til det, kan dette i nokre einskildtilfelle gje seg utslag i litt vilkårlege plasseringar, men me håpar og trur at desse «feila» er tilfeldig fordelte, og at tala me presenterer gjev eit godt bilete.

2.2 Lovlegkontrollar

Fylkesmennene gjennomfører lovlegkontrollar etter kommuneloven § 59. Etter kommuneloven § 59 nr. 1 skal fylkesmannen kontrollera om avgjersler tatt av folkevalgd organ eller av den kommunale administrasjonen er lovlege, dersom minst

tre medlemmer av kommunestyret bed om lovlegkontroll. Fylkesmannen kan dessutan sjølv ta initiativ til lovlegkontroll, jf. kommuneloven § 59 nr. 5. Lovlegkontrollar kan omfatta alle kommunale avgjersler, også avgjersler knytte til gebyrfastsetjing og etterleving av sjølvkostprinsippet. Dersom fylkesmannen finn at ei avgjersle lir av ein slik feil at ho må reknast for ugyldig, skal avgjersla (vedtaket) opphevast og sendast tilbake til kommunen for ny førehaving.

Klagehandsamingar etter plan- og bygningsloven er ikkje omfatta av undersøkinga. Frå nokre fylkesmannsembete har me fått oversend klagesaker omhandlande gebyrfastsetting etter plan- og bygningsloven. Dette fell utanfor føremålet med denne undersøkinga og er ikkje omtala nærare i rapporten. Også andre fylkesmenn har i svaret påpeika at dei har hatt klagesaker rundt sjølvkost og gebyr etter plan- og bygningsloven.

Me har sendt elektronisk post til alle 18 fylkesmannembeta og etterspurd lovlegkontrollar knytt til sjølvkost innanfor dei aktuelle tenesteområda i denne undersøkinga. Førespurnaden vart purra ein gong.

Me fekk svar frå 14 av dei 18 fylkesmannembeta. Dette gjev ein svarprosent på 78. Av desse svarte 12 at dei ikkje hadde gjennomført lovlegkontrollar etter kommunelovens § 59 på dei aktuelle tenesteområda i perioden 2005 og fram til i dag. Dette inneber at berre to lovlegkontrollar er omtala under kap. 3. Fylkesmannen i Østfold melder tilbake at dei har hatt førespurnader frå einskildpersonar og politikarar om denne tematikken, men at dette ikkje har ført til lovlegkontrollar.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag viser til ein lovlegkontroll vedrørande ulovleg fondsoppbygging før 2005. Sør-Trøndelag viser òg til ei klage på tilknytingsavgift der fylkesmannen sjølv vurderte å gjennomføra lovlegkontroll, men avgjorde ikkje å gjera dette. Ingen av desse er omtala i denne rapporten, då dei fell utanfor avgrensinga i prosjektet.

Dette kan tyda på at det er fleire som stiller spørsmål ved gebyrfastsettinga enn det som tala på lovlegkontrollar seier.

2.3 Sivilombodsmannen

Sivilombodsmannen skal undersøkja og uttala seg på rettsleg grunnlag om offentlege styresmakter har handla feil eller gjort urett mot borgarane. Dei undersøkingane

ombodsmannen gjer, kan med andre ord munna ut i kritikk av, oppmodingar til og tilrådingar overfor styresmaktene. Ombodsmannen kan peika på at det er gjort feil eller forsøming frå eit forvaltningsorgan eller ein tenestemann. Han kan også oppmoda vedkomande forvaltningsorgan om å retta feil, forsømingar eller skeivskapar.

Sivilombodsmannen kan ikkje sjølv treffa bindande avgjersler eller gjera om avgjersler treffe av forvaltninga. Han kan heller ikkje gje rettsleg bindande instruksar til styresmaktene. I praksis rettar likevel styresmaktene seg etter oppmodingar og tilrådingar frå ombodsmannen. Når det gjeld skjønsmessige forvaltningsavgjersler, har ombodsmannen berre avgrensa tilgang til å uttala kritikk. Ombodsmannen kan elles gjera merksam på manglar ved lover, regelverk og styringspraksis.

I dei sakene som har vore tatt opp til nærare undersøking, vil ombodsmannen gje uttrykk for si meining om saka i form av ein uttale. Han kan peika på at det er gjort feil eller forsøming frå eit forvaltningsorgan eller ein tenestemann. Undersøkinga kan også enda med at ombodsmannen ikkje finn at det er gjort feil.

Dei uttalane ombodsmannen meiner er av offentleg interesse, vert fortløpande lagt ut på nettet (offentleg tilgjengeleg f.o.m. 2005). Me har tatt utgangspunkt i dei publiserte uttalane som grunnlag for denne kartlegginga. Dei publiserte uttalane er ikkje eit fullstendig oversyn over saker handsama av ombodsmannen. Me har førespurd ombodsmannens kontor om eit fullstendig oversyn over aktuelle uttalar i samband med praktisering av sjølvkostprinsippet, men dette var ikkje lett tilgjengeleg. Innanfor rammene av dette prosjektet har me ikkje lukkast med å få eit fullstendig oversyn over Sivilombodsmannens uttalar.

I perioden 2005 og fram til i dag er det publisert sju uttalar som omhandlar praktisering av sjølvkostprinsippet. Det er desse me har omtala i denne rapporten. Me ser likevel av mottatt materiale frå fylkesmennene at Sivilombodsmannen har behandla fleire saker om same tema, utan at desse er publiserte på nettsidene.

3. Forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjonsprosjekt skal vera tufta på ein overordna analyse av kommunens verksemd ut frå risiko- og vesentlegvurderingar, med sikte på å identifisera trongen for forvaltningsrevisjon på dei ulike sektorane og verksemdene i kommunen. Dette fører med seg at utvalet av kommunar må vera skeivt: kontrollar finn stad nettopp når det er mistanke om uorden.

For å kunna analysera nærare funna i rapportane deler me inn funna i fylgjande kategoriar:

1. Manglande utrekning/dokumentasjon
2. Direkte kostnader
3. Indirekte kostnader
4. Kapitalkostnader
 - a. avskrivningar
 - b. alternativkostnad
5. Sjølvkostfond
 - a. bruk av fond
 - b. renter på fond
6. Er gebyret på eit lovleg nivå?
7. Anna

For kvar sjølvkostteneste har me på kvart av punkta kryssa på anten «0» eller «1». «0» tyder at revisjonen finn feil eller manglar på dette punktet. «1» tyder at stort sett alt er fint på punktet.

Det er viktig å merka seg at rapportane har noko ulikt fokus, og langt frå alle svarar på alle punkta. Nokre gonger er gjennomgangen for summarisk, og andre gonger er dokumentasjonen så dårleg at revisjonen ikkje er i stand til å dra ein konklusjon. I slike tilfelle kunne me kanskje gjeve kommunen «stryk» på alt, men det har me ikkje gjort. For å setja eit kryss for «feil» krev me at feil er dokumentert. I ein del tilfelle er ikkje alle punkta relevante, til dømes er det ikkje alle kommunar som har sjølvkostfond på alle tenester av di dei har årleg underdekning.

Det er med andre ord slik at dei kommunane som syndar mest mot retningslinene ikkje treng å ha fått flest kryss. Dette er avhengig av den innsatsen revisjonane har lagt ned for å finna feil. Kryssa skil heller ikkje mellom småfeil, som berre knapt kvalifiserer til eit kryss, og store feil.

Me presiserer at det er gode grunnar til å venta seleksjonsproblem, og det er umogleg å få ei heilt lik vurdering av alle kommunane. Det er i mange tilfelle slik at ein kommunerevisjon går gjennom mange av sine kommunar på om lag same tida. Etersom nokre revisjonar er strengare enn andre, og kommunar i same området kan ha liknande praksis, fører dette til at resultata endrar seg mykje frå år til år.

3.1 Omfang av problem

Når me her kartlegg «omfanget» av problem, inneber det at me skisserer kor ofte dei ulike punkta er diskuterte, innanfor dei rammene som avsnitt 2.1.2 skisserer. Om dei same problema gjer seg gjeldande også i andre kommunar enn dei undersøkte, er vanskeleg å ha ei formeining om.

Me har altså 89 rapportar. Etersom kvar rapport ofte tek føre seg fleire tenester, har me til saman 207 undersøkte tenester. For kvar av desse er det som hovudregel fleire kryss. Me startar med ei oppteljing av kryss fordelt på år og teneste.

Tabell 1: Feil/manglar og godkjend praksis etter år og teneste.

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Sum
Vatn	0 – FEIL/MANGLAR	34	39	34	22	8	28	16	181
	1 – OK	37	22	40	35	29	30	45	238
Avlaup	0 – FEIL/MANGLAR	34	38	32	21	7	30	4	166
	1 – OK	32	22	35	34	30	28	34	215
Renovasjon	0 – FEIL/MANGLAR	36	29	48	31	26	17	7	194
	1 – OK	22	15	19	18	19	13	32	138
Byggjesak	0 – FEIL/MANGLAR	5	2	16	7	0	26	4	60
	1 – OK	0	5	8	2	0	5	1	21
SFO	0 – FEIL/MANGLAR	0	1	0	0	1	3	0	5
	1 – OK	0	1	0	0	0	3	0	4
Sum	0 – FEIL/MANGLAR	110	109	130	81	42	104	31	606
	1 - OK	91	65	102	89	78	79	112	616

Totalt sett er fordelinga på feil og ikkje feil (ok) om lag 50/50. Det tyder ikkje at halvparten av dei undersøkte tenestene er lytefrie. Berre 12 av 207 tenester kjem ut med «full pott» (8 kryss på «1»). Det er i tillegg ein heil del tenester som ikkje har dokumenterte feil, men her tillet ikkje rapportane oss å konkludera på alle kategoriar.

Me ser at byggjesak og renovasjon er dei tenestene der revisjonane i størst grad finn feil. Det er ikkje overraskande at byggjesak både er mindre undersøkt og meir plagga med feil i rutineane, enn dei meir tradisjonelle sjølvkosttenestene som vatn og avlaup. Når det gjeld renovasjon ligg forklaringa, som me skal sjå, i stor grad i det at denne tenesta ofte er levert av interkommunale selskap. Ei anna forklaring er at tenesta er pålagt levert til sjølvkost. Underdekning er dimed òg å rekna for ein feil.

Me ser også at prosenten feil har ein fallande tendens som er klår, om enn langt frå lineær. Serleg er det avdekt lite feil i 2011. Det er rimeleg at nye retningsliner treng tid for å trengja skikkeleg inn i systema i alle kommunar. Eit slikt resultat vert styrkt av at dei rapportane som studerer rutinar over fleire år, ofte finn at det vert gjort fleire feil tidleg i perioden enn seint. Det er vidare grunn til å tru at kommunar som har fått gjennomført forvaltningsrevisjonprosjekt fylgjer opp tilrådingane, og at dei gjer meir rett i åra etterpå *som direkte fylgje av* undersøkinga. Slik sett kan tala over undervurdera den positive utviklinga, ettersom kommunar som får foreteke forvaltningsrevisjon sjeldan har fått gjennomført dette på det same området tidlegare i perioden (2005-2011).

Det er verd å merka seg at tenesta byggjesak ikkje kan visa til nokon nedgang i feilfunn. Det kan sjå ut til at feila tvert om aukar på, men observasjonane er så få at det er vanskeleg å seia noko kvalifisert om dette.

Oversynet i Tabell 1 viser, ikkje overraskande, at forvaltningsrevisjonsrapportane etter måten ofte finn feil i sjølvkostutrekninga. Vel så interessant er det å sjå nærare på karakteren av dei feila som revisjonen avdekkjer. Dette går me nærare inn på i dei påfylgjande avsnitta.

3.2 Manglande utrekningar og dokumentasjon

Kommunane skal dokumentera at dei overheld sjølvkostregelverket for alle tenester med gebyr, òg på område der gebyra ikkje er meint å dekkja kostnadene fullt ut.

Dette inneber i praksis at det må utarbeidast ein sjølvkostrekneskap som viser kommunens kostnader til produksjon av tenesta. Dersom sjølvkostrestriksjonane som kommunane er underlagde skal vera reelt bindane, og dimed påverke deira tilpasning i praksis, krevst det at sjølvkostutrekninga er kontrollerbar, slik at ho m.a. kan gjerast gjeldande i eventuelle rettssaker.

Kartlegginga vår viser at 60 rapportar avdekkjer mangelfull dokumentasjon for prissettinga av ei eller fleire tenester (125 av 207 tenester).¹³ Mangelfull dokumentasjon gjer at det ikkje er mogleg å slå fast om kommunen overheld reglane for sjølvkost. Av dei 66 rapportane som ser på vatn avdekkjer 32 mangelfull dokumentasjon. For avlaup er tala 28 av 61, for renovasjon 38 av 56, for byggjesak 17 av 20 og for SFO 2 av 4. Jamt over rapporterer revisjonane altså om mangelfull dokumentasjon for rundt 60 prosent av tenestene, men talet er høgare for renovasjon og byggjesak. Når det gjeld renovasjon heng problema til dels saman med organisasjonsformene IKS eller AS (17 tilfelle). Dette gjeld i få tilfelle for dei andre tenestene.

Manglane kan vera manglande forkalkyle eller etterkalkulasjon, manglande utrekning av kapitalkostnader eller indirekte kostnader eller til og med fullstendig fråverande sjølvkostrekneskapar.¹⁴

Nokre kommunerevisjonar gjev kommunane medhald i at fullstendig rapportering og grundig kontroll ikkje er så viktig, all den tid dei dokumenterte kostnadene ikkje overstig inntektene. For å sitera ein rapport: «*Siden kommunen finansierer en stor del av skolefritidsordningen har revisjonen akseptert de beregningene som økonomiavdelingen har kommet frem til uten nærmere vurderinger av grunnlaget.*»

3.3 Kostnader

Storleikar som inngår i utrekningsgrunnlaget for ei teneste er direkte kostnader, indirekte kostnader, samt netto kapitalkostnader. Direkte kostnader skaper vanleg-

¹³ I tillegg er det ein del tilfelle der rapportane ikkje omtalar dokumentasjonen på ein tilstrekkeleg klår måte til at me kan konkludera.

¹⁴ Ved fullstendig fråverande sjølvkostrekneskap er det berre kryssa på denne eine mangelen, slik at rapporten ikkje tel inn som feil eller manglar på kvart av punkta som fylgjer.

vis ikkje problem (18 av 207 tilfelle), ettersom dei kan lesast direkte ut av kommunerekneskapen. Dei tenestene som har mangelfulle direkte kostnader har òg feil på mange andre punkt. Slike feil er spreidde på alle tenester, men som ein kan sjå av Tabell 8 (side 45) er renovasjon relativt godt representert. Dei fleste av desse renovasjonstenestene er leverte av (inter-)kommunale selskap eller aksjeselskap.

3.3.1 Indirekte kostnader

Retningslinene for utrekning av sjølvkost for kommunale betalingstenester er til dels teknisk kompliserte. Spesielt gjeld dette utrekning av indirekte kostnader, kalla tilleggssytingar og støttefunksjonar i rundskriv H-2140. Å identifisera dei indirekte kostnadene kan vera utfordrande nok, men fordelingsnøkklane er nok ofte det spørsmålet som skapar mest hovudbry for kommunane. Retningslinene for fastsetting av fordelingsnøklar er ei norm for minimumsutrekningar som kommunane må gjera. Kartlegginga vår viser at ein del kommunar vel ei meir sjablongmessig fordeling på grunnlag av tidligare erfaring og praksis, eller ei forenkla utrekning, eksempelvis basert på den andelen tenesta utgjør av totale kostnader. Mange kommunar oppdaterer ikkje fordelingsnøkklane kvart år. Av ressursmessige omsyn er det heller få som nyttar den mest presise fordelingsmåten: registrering av timebruk.

Tabell 2: Indirekte kostnader – feil/manglar og godkjend praksis etter år og teneste.

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Sum
Vatn	0 – FEIL/MANGLAR	6	5	9	4	1	6	3	34
	1 – OK	6	2	2	4	4	3	6	27
Avlaup	0 – FEIL/MANGLAR	5	5	9	4	1	6	0	30
	1 – OK	6	2	1	4	4	3	6	26
Renovasjon	0 – FEIL/MANGLAR	7	4	7	3	4	2	0	27
	1 – OK	2	2	1	2	2	3	6	18
Byggjesak	0 – FEIL/MANGLAR	1	1	3	1	0	7	1	14
	1 – OK	0	0	0	0	0	0	0	0
SFO	0 – FEIL/MANGLAR	0	0	0	0	0	2	0	2
	1 – OK	0	0	0	0	0	0	0	0
Sum	0 – FEIL/MANGLAR	19	15	28	12	6	23	4	107
	1 - OK	14	6	4	10	10	9	18	71

Av dei 207 reviderte tenestene er det 107 som har fått dokumentert feil og manglar ved dei indirekte kostnadene. 71 er vurderte til å vera ok, og resten er ikkje vurder-

te på dette punktet. Frå Tabell 2 kan me lesa fleire interessante trekk. Me ser at det er funne få feil i 2011. På den andre sida er det funne særst mange i 2010. Når det gjeld tala for 2010 er desse sterkt dominerte av mange rapportar frå ein og same kommunerevisjon. For 2011 er breidda større. Me vil difor påstå at 2011 er ein betre indikator på situasjonen. Me ser dessutan at det er særleg mange byggjesaksgebyr som er undersøkt i 2010, og at feilprosenten dette året vert påverka av det. I sum konkluderer me med at det har vore ein fallande tendens i feil i indirekte kostnader på VAR-området. Når det gjeld byggjesak og SFO ser me at ingen har ført indirekte kostnader på ein måte som har tilfredsstilt revisjonane.

Det vanlegaste problemet når det gjeld indirekte kostnader er at kommunen fører færre kostnader tilbake til tenestene enn dei har høve til. Dette går ikkje utover abonnentane. På område der sjølvkost ikkje er pålagt, og der kommunen ikkje har vedtak om sjølvkost, er det ikkje eit problem med denne typen feil. Det er mindre vanleg at kommunen fører for mange kostnader til tenestene.

3.3.2 Kapitalkostnader

Kapitalkostnader er sett saman av to element:

1. Avskrivningar, dvs. verdifall grunna slitasje og elde.
2. Alternativkostnad, dvs. den avkastninga kommunen alternativt kan oppnå ved å nytta bunden kapital i anleggsmidlar i ein annan samanheng.

Både avskrivings- og alternativkostnaden reknast ut med utgangspunkt i kjøpskost. Kjøpskost omfattar kjøpsprisen for anleggsmidelen med tillegg for alle utgifter som fylgjer kjøpet.¹⁵

Avskrivningar er årlege kostnader som fylgje av forbruk av anleggsmidlar. I praksis vert kjøpskost fordelt over anleggsmidelen økonomiske levetid. Denne fordelinga kan skje etter ulike metodar. H-2140 omhandlar tre avskrivingsmetodar; lineære avskrivningar, progressive avskrivningar (annuitetsmetoden) og degressive avskrivningar (saldometoden). Lineær avskrivning inneber konstante avskrivningar over

¹⁵ God kommunal rekneskapsskikk nr 2 *Anskaffelseskost og opptakskost for balanseposter.*

anleggsmidelenes levetid. Metoden er relativ enkel i bruk og nyttast òg i den kommunale rekneskapen.

H-2140 tilrår lineære avskrivningar, på same måte som i kommunerekneskapen.

Alternativkostnaden vert ofte omtala som rentekostnad. Ein må rekna renter av heile kapitalbindinga, ikkje berre den som er finansiert med framandkapital. Rentekostnaden vert difor fastsett uavhengig av lånebeløp og lånerente. Kva for kalkylerente som skal leggjast til grunn ved investeringar i offentleg sektor er ikkje opplagt.¹⁶ H-2140 tilrår å settja kalkulasjonsrenta lik effektiv rente på norske statsobligasjonar med tre års gjenståande løpetid pluss eit tillegg på éin prosent.

I tråd med dette vert kapitalkostnaden fastsett av fylgjande:

- Kjøpskost for anleggsmidlane
- Anleggsmidelenes økonomiske levetid
- Fordeling av kjøpskost over økonomisk levetid (avskrivingsmetode)
- Alternativkostnadene, dvs. rentesatsen (kalkylerenta)

Ein del tenester har ikkje kapitalkostnader. I ein del tilfelle er revisjonen i tvil om kapitalkostnadene er førde rett, og i nokre tilfelle er ikkje rapporten tilstrekkeleg klår i konklusjonane til at me kan lesa ut «stå» eller «stryk». Kommunerevisjonane har vurdert avskrivningane på ein utvetydig måte for 160 tenester. I 89 (55 %) av tilfella er det funne feil og manglar. Alternativkostnadene/rentene er vurderte for 136 tenester. 64 (47 %) av dei har feil og manglar.

¹⁶ sjå for eksempel NOU 1997:27 Nytte-kostnadsanalyser, Finansdepartementet og Veilder i samfunnsøkonomiske analyser utgitt av Fiannsdepartementet 2005 for nærare diskusjonar knytte til kalkylerente.

Tabell 3: Avskrivingar – feil/manglar og godkjend praksis etter år og teneste.

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Sum
Vatn	0 – FEIL/MANGLAR	6	8	6	3	2	4	2	31
	1 – OK	5	2	5	5	3	4	6	30
Avlaup	0 – FEIL/MANGLAR	5	7	6	2	2	4	1	27
	1 – OK	5	2	4	5	3	4	4	27
Renovasjon	0 – FEIL/MANGLAR	3	3	7	3	3	3	0	22
	1 – OK	1	1	1	2	2	1	4	12
Byggjesak	0 – FEIL/MANGLAR	1	0	3	0	0	4	1	9
	1 – OK	0	1	0	1	0	0	0	2
Sum	0 – FEIL/MANGLAR	15	18	22	8	7	15	4	89
	1 – OK	11	6	10	13	8	9	14	71

Tabell 4: Alternativkostnader – feil/manglar og godkjend praksis etter år og teneste.

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Sum
Vatn	0 – FEIL/MANGLAR	4	7	5	2	1	4	1	24
	1 – OK	2	2	5	6	4	3	6	28
Avlaup	0 – FEIL/MANGLAR	4	6	5	2	1	4	0	22
	1 – OK	2	2	5	6	4	3	5	27
Renovasjon	0 – FEIL/MANGLAR	0	3	6	2	2	1	0	14
	1 – OK	1	1	2	2	3	2	4	15
Byggjesak	0 – FEIL/MANGLAR	0	0	1	0	0	3	0	4
	1 – OK	0	1	0	1	0	0	0	2
Sum	0 – FEIL/MANGLAR	8	16	17	6	4	12	1	64
	1 – OK	5	6	12	15	11	8	15	72

Tabell 3 og

Tabell 4 viser oss korleis funna er fordelte over år og tenester.¹⁷ For det fyrste ser me, som for indirekte kostnader, at det er få feil i 2011 og mange i 2010. Grunnane er dei same som er nemnde tidlegare: Ein kommunerevisjon fann i 2010 mange feil i sine kommunar, og undersøkte dessutan særleg mange byggjesaksgebyr. Om det er kommunane eller revisjonen som utmerkar seg er uvisst. Også her landar me

¹⁷ Tenesta SFO er ikkje med i tabellen av di kapitalkostnadene ikkje har vore vurdert i tilstrekkeleg klåre ordelag i dei få rapportane me har gått gjennom.

på at me har ein nedgang i feilprosenten for både avskrivingar og alternativkostnader.

Det er i hovudsak på vatn og avlaup det er snakk om store kapitalkostnader, og det er også her me finn flest feil.

Dersom ein har feil i avskrivingsgrunnlaget, får ein automatisk feil i alternativkostnaden. Slike fylgjefeil har me sett vekk frå. Feil i alternativkostnadene som vist i Tabell 4 kjem anten av bruk av feil kalkylerente, eller at ein har brukt faktiske rentekostnader saman med annuitetsmetoden for avskrivingar.

Tabell 3 inneheld kartlagde feil i avskrivingsperiode, avskrivingsmetode og avskrivingsgrunnlag (historisk kost). Manglar i ein av desse gjev seg direkte utslag i avskrivingane. Me har ved gjennomgangen ikkje registrert dei ulike feila innanfor kategorien på ein heilt rigid måte, og kan difor ikkje fordela feila mellom dei tre typane heilt nøyaktig.

Mange av feila gjeld kva kostnader som er inkluderte. I mange tilfelle kan det vera gjort feil ved skiljet mellom drift og investering eller anlegg er førte på feil teneste. Det treng ikkje alltid vera snakk om påviste feil. Det er tilstrekkeleg at kommunen ikkje godt nok kan dokumentera kapitalkostnadene for at dei skal koma med i tabellen.

Feil i avskrivingsperioden førekjem ein del gonger, men som regel berre for ein-skildinvesteringar. I nokre tilfelle er feila meir systematiske, som at same avskrivingsperiode er nytta for alle investeringar.

Når det gjeld avskrivingsmetode veljer stort sett alle kommunane lineære avskrivingar. Minst seks kommunar har likevel brukt annuitetsavskrivingar, men ingen slike er funne etter 2008. Bruk av annuitetsmetoden vil gjera kapitalkostnadene mindre dei fyrste åra etter investeringa, og større i seinare år.

3.4 Sjølvkostfond

Funksjonen til sjølvkostfondet er å handtera svingningar i inntekter og kostnader slik at gebyra kan haldast stabile. Dette inneber at overskot på sjølvkostrekneskapen det einskilde året skal overførast til sjølvkostfond. Kommunen kan dimed framføra eit overskot frå sjølvkosttenesta til seinare år, men innanfor eit tidsper-

spektiv på tre til fem år. Kommunar som har måtta tilbakebetala gebyr til innbygjarane har bygd opp sjølvkostfond ut over denne perioden. Ei slik fondsoppbygging inneber i realiteten at dagens gebyrbetalalarar finansierer framtidige investeringar på det aktuelle tenesteområdet.

Tidlegare var det vanleg at investeringar i anleggsmidlar vart finansiert direkte av sjølvkostfondet. Dette er det ikkje høve til, finansieringa skal fordelast jamnt over levetida til investeringsobjektet gjennom avskrivningar. Dette inneber at sjølvkostrekneskapen vil vera uavhengig av korleis investeringane er finansierte.

Ved underskot på sjølvkostrekneskapen kan (skal for renovasjon) kommunen framføra eit eventuelt underskot til seinare år.

Bruken av sjølvkostfond er vurdert for 142 tenester. *Tabell 5* viser at det er funne feil og manglar i 54 tilfelle.

Tabell 5: Bruk av sjølvkostfond – feil/manglar og godkjend praksis etter år og teneste.

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Sum
Vatn	0 – FEIL/MANGLAR	5	1	2	2	0	4	2	16
	1 – OK	4	3	7	4	4	5	6	33
Avlaup	0 – FEIL/MANGLAR	6	2	2	3	0	4	1	18
	1 – OK	2	3	5	3	4	5	4	26
Renovasjon	0 – FEIL/MANGLAR	2	2	4	3	0	2	1	14
	1 – OK	7	3	3	2	4	3	4	26
Byggjesak	0 – FEIL/MANGLAR	1	0	2	1	0	2	0	6
	1 – OK	0	0	1	0	0	2	0	3
SFO	0 – FEIL/MANGLAR	0	0	0	0	0	0	0	0
	1 – OK	0	0	0	0	0	0	0	0
Sum	0 – FEIL/MANGLAR	14	5	10	9	0	12	4	54
	1 - OK	13	9	16	9	12	15	14	88

I overraskande mange tilfelle har kommunane overskot utan at dette vert sett i fond. Dette er dokumentert så seint som for rekneskapsåret 2009 (rapport i 2010). I nokre tilfelle er fondet nytta til investeringar, slik det var opning for tidlegare. På dette punktet har det tydeleg teke tid før kommunane har tilpassa seg dei nye retningslinene.

Nokre feil er knytt til at kommunen anten har felles fond for fleire tenester, eller at dei, gjennom interkommunale føretak, har felles fond med andre kommunar. I eitt tilfelle er det mistanke om at midlar er plasserte i etterdriftsfond i staden for i

sjølvkostfond, men dokumentasjonen er for dårleg til at kommunerevisjonen er sikre.

Me ser av Tabell 5 at det er teikn til ei viss betring over tid, men problema er framleis store. Merk at på dette punktet undersøker kommunerevisjonane som hovudregel fondsbruket over nokre år, så dei registrerte feila kan liggja noko lengre bak i tid enn revisjonsrapporten.

Det skal også reknast kalkulatoriske renter av bunden kapital i sjølvkostfond (renteinntekter). Dersom kommunen har underskot, skal det reknast rentekostnad av akkumulert, framført underskot, spesielt er dette viktig for renovasjon der det ikkje er høve til å subsidiera tenesta. Også når kommunestyret har fatta eit prinsippvedtak om eigenbetaling ut frå sjølvkost, er det korrekt å rekna rente av framført underskot.

Tabell 6: Renter på sjølvkostfond – feil/manglar og godkjend praksis etter år og teneste.

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Sum
Vatn	0 – FEIL/MANGLAR	4	7	4	3	2	4	1	25
	1 – OK	3		1	1	3	3	5	16
Avlaup	0 – FEIL/MANGLAR	4	5	3	2	2	4	0	20
	1 – OK	2	1	1	2	3	3	3	15
Renovasjon	0 – FEIL/MANGLAR	5	4	5	4	2	3	1	24
	1 – OK	2	1	1	1	2		3	10
Byggjesak	0 – FEIL/MANGLAR	0	0	1	1	0	2	0	4
	1 – OK	0	0	1	0	0	0	0	1
SFO	0 – FEIL/MANGLAR	0	0	0	0	0	0	0	0
	1 – OK	0	0	0	0	0	0	0	0
Sum	0 – FEIL/MANGLAR	13	16	13	10	6	13	2	73
	1 - OK	7	2	4	4	8	6	11	42

Praksis knytt til renter på sjølvkostfond er vist i Tabell 6. Om dette er gjort rett er vurdert i 115 tilfelle. I 73 tilfelle er det feil eller manglar, altså eit stort fleirtal. Sær mange nyttar feil rentesats, men det er også mange som ikkje reknar rente i det heile. Også her er det visse teikn til betring.

Feil ved bruk av sjølvkostfond er eit stort problem, ettersom det både er vanleg og alvorleg. Ein har ofte alvorlege brot på generasjonsprinsippet, og det er vanleg at fondet heller ikkje har den akkumulerte verdien det skulle hatt, om avsetnader og renterekning var gjort på rett måte.

3.5 «Lovleg» gebyr?

Me har med ein kategori der me prøver å markera om gebyret som er sett, er lovleg eller ikkje. Med «lovleg» meiner me i tråd med retningslinene H-2140, sjølv om desse ikkje har status som lov. Utgangspunktet var at dette spørsmålet må vera det viktigaste av alle spørsmål, men det er også det vanskelegaste å svara på.

For sjølvkosttenester kan ein krevja gebyr opp til kostnadene ved å levera tenesta. Alle gebyr som er lågare enn dette, reknar me for lovlege. Unnataket er sjølv sagt renovasjon, der kravet er at gebyret skal dekkja kostnadene, men heller ikkje meir.

Som nemnt i avsnitt 1.2.1 står det for oss ikkje som heilt eintydig korleis føringa i retningslinene om framføring av over-/underskot innanfor 3-5 år skal tolkast.

Mange kommunar har mangelfull dokumentasjon av kostnadene. Eit vanleg tilfelle er at kommunen set gebyr som meir enn dekkjer dokumenterte utgifter, men som likevel neppe dekkjer dei reelle utgiftene hundre prosent. For abonnenten er det i realiteten storleiken på gebyret som er det viktige, ikkje dokumentasjonen. Dokumentasjonen er viktig av di det ofte er vanskeleg å seia om gebyret er for høgt eller ikkje, men me har likevel her vald å konkludera med «lovleg» gebyr når det er klart at gebyret er lågare enn sjølvkost, sjølv om det manglar dokumentasjon.

Det er eit spørsmål om kor stort slingringsmonn me skal tillata. Det er lite sannsynleg at over-/underskotet for renovasjon treff nøyaktig null. Eit visst slingringsmonn må tolererast. Kor stort dette kan vera er eit skjønsspørsmål, og å vera hundre prosent konsistent er heller ikkje mogleg med eit slikt datamateriale.

Til slutt er det slik at rapportane nyttar ulik framgangsmåte. Nokre vurderer over-/underskot over ein lengre periode, noko som gjev høve til å vurdere storleiken på gebyret i lys av 3-5 års framføring. Dei fleste revisjonane ser likevel på færre enn fem år, og me har difor reint skjønsmessig vurdert om det ser ut til at kommunen vil landa på gebyr i tråd med retningslinene innanfor framføringsperioden.

Undervegs var me usikre på alle momenta over, og kommunane kan godt ha vorte vurdert på ein ulik måte. Resultata under er difor fyrst og fremst eit forsøk på å gje eit oversynsbilete av gebyrpraksisen i kartlagde kommunar.

Tabell 7: «Lovleg» gebyr – feil/manglar og godkjend praksis etter år og teneste.

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Sum
Vatn	0 – FEIL/MANGLAR	1	3	1	2	1	3	1	12
	1 – OK	4	6	6	4	3	5	5	33
Avlaup	0 – FEIL/MANGLAR	3	4	1	2	0	5	1	16
	1 – OK	3	5	6	3	4	3	4	28
Renovasjon	0 – FEIL/MANGLAR	4	5	7	3	3	2	2	26
	1 – OK	3	2	3	2	2	1	2	15
Byggjesak	0 – FEIL/MANGLAR	0	0	0	1	0	1	1	3
	1 – OK	0	1	6	0	0	2	0	9
SFO	0 – FEIL/MANGLAR	0	0	0	0	0	0	0	0
	1 – OK	0	1	0	0	0	2	0	3
Sum	0 – FEIL/MANGLAR	8	12	9	8	4	11	5	57
	1 - OK	10	15	21	9	9	13	11	88

Som me ser av Tabell 7 ligg dei fleste innanfor retningslinene, i det minste i dei tilfella det er mogleg å vurdera. Det er likevel mange som tek for høgt gebyr på VAR-området, og for renovasjon er det også mange som krev inn eit lågare gebyr enn tillate. Renovasjon åleine står for fleirtalet av dei ulovlege gebyra. Me har ikkje kartlagt dekningsgraden, men inntrykket er at renovasjonsavgiftene like gjerne kan vera for låge som for høge.

Byggjesak er mindre undersøkt, og inneheld fleire feil. Tendensen er likevel at byggesakstenester ofte vert leverte med underdekning.

SFO har me særst få observasjonar for, og me har ingen døme på brukarbetaling over sjølvkost. Dette er i tråd med det som er grunn til å venta. I 2003 vart statstilskotet til SFO innlemma i rammetilskotet, med ein overgangsperiode på fem år. Dette verka til redusert dekningsgrad. Truleg er det få kommunar som har auka gebyret kraftig nok til å ha overdekning på området.

3.6 Kryssubsidiering

Ved gjennomgangen vår opererte me med ein «anna»-kategori for å fanga opp problem me i utgangspunktet var mindre opptekne av. Dei fleste feila me har fanga opp med denne kategorien går på kryssubsidiering, anten mellom tenester, mellom kommunar eller mellom ulike typar avfall. Det er også tilfelle av manglande etterdriftsfond for deponi.

Me har til saman 25 kryss for slike feil. 19 av dei er knytt til interkommunale føretak, trass i at berre 30 av 207 undersøkte tenester er knytt til IKS. Dette kan nok dels forklarast med at selskapskontrollar av IKS, og i nokon grad forvaltningsrevisjonar av kommunar i IKS, har eit noko anna fokus enn andre rapportar. Det er likevel ingen tvil om at rapportane teiknar eit bilete av at kommunane jamt over har lite kontroll på sjølvkostrekneskapane for tenester forsynt av IKS. Vårt inntrykk er at mange kommunar bryr seg for lite med kontroll av selskapa.

Av dei 25 feila er 21 innanfor renovasjon.

3.6.1 Kryssubsidiering mellom tenester

Kryssubsidiering mellom tenester kan ta mange former, og dette er ikkje noko me har gått inn på i særleg detalj. Me har lagt merke til at ein del kommunar blandar kostnader for vatn og avlaup. Særleg er det fleire kommunar som har felles sjølvkostfond for desse tenestene. Blanding av kostnader, og til og med felles sjølvkostrekneskap, førekjem også mellom renovasjon/slam og bygg/plan.

3.6.2 Kryssubsidiering mellom næring og hushald

Etter lova må hushaldsavfall, spesialavfall og drift av anlegg prisast til sjølvkost. Kommunen kan korkje tena pengar på tenestene, eller subsidiera dei. På den andre sida kan kommunen tena pengar på næringsavfall. Ein må altså passa på ikkje å subsidiera frå den eine delen av tenesta til den andre. For å bøta på trange kommunebudsjett er det særleg subsidiering frå hushaldsavfall til næringsavfall som kan vera freistande. Ved å krevja for høge gebyr for hushaldsavfall kan ein få dekt inn delar av kostnadene knytt til næringsavfall, og dimed gå med overskot på den konkurranseutsette delen av tenestene.

Ettersom næringsavfall og hushaldsavfall utnyttar den same infrastrukturen, finst det ikkje *ein* fasit for korleis kostnadene skal fordelast mellom tenestene. Her er det mogleg at klårare regulering burde koma på plass.

Rapporten med den slåande tittelen *Selvkost og kryssubsidiering i RKR AS (Renovasjonsselskapet for Kristiansandsregionen) og konsern* (2009) drøftar på ein god

og grundig måte utfordringar på dette området og samanliknar ulike interkommunale føretak.¹⁸

Minst ti av dei gjennomgatte rapportane påtalar feil og manglar ved skiljet mellom pliktig og annan avfallshandtering. Åtte av desse heng saman med Interkommunale avfallsselskap. I to-tre tilfelle kan det sjå ut til at hushaldsavfall subsidierer næringsavfall, og i to tilfelle motsett. I alle sakene er dokumentasjonen av skiljet mellom desse så dårleg at det er vanskeleg å konkludera.

Det er mest fokus på dette problemet i samband med interkommunale selskap. Det er merkeleg, ettersom ein skulle tru problemet var like hyppig førekommande når kommunane sjølve driv tenestene. Me har ikkje nærare kjennskap til kva som kan vera årsaka til dette.

3.6.3 Krysssubsidiering mellom kommunar

Det er knytt sær mange feil og manglar til tenester organiserte som interkommunale selskap. Særleg gjeld dette for renovasjon. Om me studerer feil som heng saman med denne organisasjonsforma, finn me på eit overordna plan at me har 99 kryss på «0» mot 61 kryss på «1». Om me avgrensar oss til IKS på renovasjonsområdet, er resultatet 92 kryss på «0» mot 38 kryss på «1».

¹⁸ For dei som ynskjer å setja seg nærare inn i dette er kap. 5 i rapporten særleg relevant.

4. Lovlegkontrollar

4.1 Omfang og praksis

Fylkesmennene gjennomfører lovlegkontrollar, og desse kan også omfatta spørsmål knytt til om sjølvkostprinsippet er overhalde.

Me har berre mottatt to lovlegkontrollar totalt etter førespurnad til alle fylkesmannsembeta. Svarprosenten var på 78. Ut frå dette kan me konkludera med at det er gjort særst få lovlegkontrollar av gebyrfastsetting og sjølvkostområdet. Lovlegkontrollar frå to fylkesmannsembete er eit alt for tynt grunnlag for å kunna uttala seg generelt om gebyrfastsettinga i kommunane og på kva område innan sjølvkost kommunane eventuelt bryt sjølvkostreglane. Så få lovlegkontrollar kan indikera at det er få som stiller spørsmålsteikn ved kommunale avgjersler rundt sjølvkost. Vi vil likevel peika på at det i 2009 berre vart gjennomført 119 lovlegkontrollar i alle landets kommunar, knytt til alle former for kommunale avgjersler. Tilsvarende tal for 2008 var 102.¹⁹ Vidare er det mange av fylkesmennene som viser til klagesaker etter plan- og bygningsloven omhandlande gebyrfastsetting. Dette kan tyda på at det er ein del uavklara problemstillingar, spesielt innanfor dette området. Eksempel her er klage på gebyrfastsetting ved tilbygg og ulovleg bygging.

Lovlegkontrollane seier lite om i kva utstrekning kommunane faktisk overheld regelverket for sjølvkost. Dette er forvaltningsrevisjonsrapportane betre eigna til å seia noko om. Lovlegkontrollane er betre eigna til å peika på problemområde.

Me vil nedanfor likevel kort omtala dei problemstillingane som er komne fram gjennom dei to lovlegkontrollane me har fått tilbakemelding om.

4.1.1 Omorganisering av drift av vatn og avlaup

Lovlegkontrollen er gjennomført etter at tre kommunestyremedlemmer bad om dette. Saka dreier seg om omorganisering av vass- og avlaupsselskap frå AS til IKS.

¹⁹ Prop. 1 S (2010-2011) kap. 4.3.

I samband med omorgansiering vert verdiene i ASane overførde til IKS, mot eit vederlag. Utgangspunktet er at reglane for utrekning av sjølvkost er dei same, uavhengig av selskapsform. Det er likevel i liten grad gjeve retningsliner for omorgansiering og avvikling av avgiftspliktig verksemd.

Kommunestyrerepresentantane skriv i klaga si: «*Når de tidligere avgiftsfinansierte driftselskapene (...) nå skal realiseres for verdier og avvikles, mener vi det må være i strid med regelverket for bruk av avgiftsfinansierte verdier, at deler av disse verdiene blir brukt som frie inntekter i selskapets eierkommuner og på den måten skal kunne brukes til andre formål som ikke har med vann og avløp å gjøre.*»

Det er to konkrete spørsmål som er reist i kravet om lovlegkontroll:

1. *Er det lovlig at en ved omorganisering av interkommunal virksomhet fra AS-selskaper til IKS-selskaper unngår reglene for på hvilken måte en disponerer opparbeidede verdier som i sin helhet er bygget opp av avgiftsfinansierte selskaper?*
2. *Kan en pålegge avgiftsbetalende å bekoste nedbetaling av nyopptatte lån i IKS-selskapet for å kjøpe anlegg og eiendom fra AS-selskapene som i sin helhet har vært avgiftsfinansiert og på den måte betale for samme sak to ganger?*

Til spørsmål 1 svarar fylkesmannen; «*Nei. Selvkostregelverket gjelder uansett organisasjonsform, i forhold til den gebyrfinansierte virksomheten. Man kan ikke organisere seg rundt eller forbi dette.*»

Til spørsmål 2 svarar fylkesmannen; «*Selvkostregelverket innebærer at brukerenelabonmentene skal kunne måtte belastes for de fulle kostnadene ved tjenestene, men heller ikke mer. De samme kostnadene skal dermed ikke kunne dekkes inn flere ganger med gebyrer.*»

Slik problemstillinga er framstilt her oppfattar me at spørsmålet er om inntekter ved sal av anleggsmidlar må reknast som inntekter innan avgiftsområdet på same måte som øvrige inntekter knytt til vatn og avlaup, slik at sjølvkostavgrensingane på bruk av inntektene vert gjort gjeldande. Fylkesmannen er klar på at sjølvkostreglane skal fylgjast fullt ut for alle inntekter og utgifter på sjølvkostområdet. Kommunen skriv at dei har nytta fylgjande hovudprinsipp for tilbakebetaling til eigarane: «*Dersom en aktivitet/investering har ligget innenfor avgiftsfellesskapets*

formål skal både tap og gevinst henføres til avgiftsfellesskapet. Disse midlene skal tillegges kommunens gebyrreguleringsfond og således benyttes til å regulere fremtidige abonnementsgebyrer.»

Fylkesmannen konkluderte med at kommunen hadde fylgt regelverket: «Fylkesmannen kan etter en helhetsvurdering av de anførsler som klagerne gir, redegjørelsen fra kommunen og sakens dokumenter, ikke se at det er grunnlag for å oppheve vedtak (...).»

Me oppfatter at fylkesmannen her meiner at kommunen har fylgt regelverket, og at føresetnadene som spørsmåla i lovlegkontrollen byggjer på er feilaktige.

4.1.2 Gebyrregulativ for ulovleg oppførte byggjetiltak

Saka gjeld del av vedtak om handsamingsgebyr ilagt av ein kommune for ulovlege tiltak på ein eigedom. Fylkesmannen hadde opprinneleg stadfesta vedtaket, men Sivilombodsmannen bad om at Fylkesmannen vurderte saka på nytt. Han meinte det kunne reisast tvil rundt om utrekningsgrunnlaget for kommunens gebyrregulativ, og dimed for den konkrete gebyrfastsetjinga, var gyldig. Sivilombodsmannen skreiv m.a. fylgjande:

«Plan- og bygningsloven § 109 gir kommunen hjemmel til å fastsette gebyrregulativ. I henhold til forarbeidene til § 109 må gebyrene som kreves ikke overstige kommunens kostnader knyttet til saksbehandlingen (selvkost). I dette ligger et krav om at selvkosten skal beregnes med utgangspunkt i snittprisen for den enkelte sakstype og at disse snittkostnadene må være dokumenterbare, jf Rt 2004 s 1603. Sivilombudsmannen mener det ikke foreligger opplysninger om forholdet mellom faktisk påløpte utgifter i saker vedrørende oppfølging av ulovlige byggjetiltak og den fastsatte gebyrsatsen i kommunens gebyrregulativ. Videre mener Sivilombudsmannen det ikke foreligger dokumentasjon som kan underbygge bakgrunnen for kommunens inndeling i sakstyper (bl.a i forhold til om byggesøknad er inngitt i ettertid eller ikke). Det er heller ikke dokumentert hvilken betydning det har for utgiftssiden i byggesaksbehandlingen hvorvidt den etterfølgende søknaden er initiert av tiltakshaver selv eller forvaltningen.»

Som ei fylgje av dette uttalar Sivilombodsmannen at Fylkesmannen «*må sørge for at kommunen snarest mulig foretar de beregninger som er nødvendig for å kontrollere om satsene for tilleggsgebyr ved ulovlige byggearbeider holder seg innenfor selvkost.*»

Fylkesmannen konkluderte med at kommunen ikkje har dokumentert at gebyrregulativet for ulovlege tiltak er utarbeidd med grunnlag i utrekning av kostnadene ved tenesta (sjølvkost). Det ligg dimed føre feil ved utarbeidinga av regulativet. Fylkesmannen konkluderer vidare med at «*Det foreligger ingen forberegning for fastsettelse av gebyrene i henhold til selvkost, og det foreligger heller ingen etterberegninger som viser at selvkost er oppfylt ved gebyrileggelse. Størrelsen på de ulike gebyrene i gebyrregulativet for ulovlig bygging blir dermed ikke etterprøvbare, og det blir dermed umulig å kontrollere om selvkost er oppfylt ved gebyrileggelse.*»

Kommunens gebyrregulativ for ulovleg bygging vart på denne bakgrunnen oppheva i medhald av kommuneloven § 59 nr 4, litra c.

Fylkesmannen påpeika elles at «*Dersom gebyrsatsene reduseres ved vedtakelse av nytt gebyrregulativ, vil kommunen måtte foreta en tilbakebetaling av differensen mellom innkrevd gebyr og riktig sats. Kommunen vil ikke kunne kreve etterbetaling dersom satsene forhøyes.*» Det vart ut over dette presisert at «*Fylkesmannen har med denne saken kun vurdert lovligheten av kommunens gebyr for ulovlige tiltak. Fylkesmannen ber imidlertid om at kommunen gjennomgår øvrige gebyr med krav om selvkost for å sikre at disse er i samsvar med lov.*»

5. Sivilombodsmannen

5.1 Omfang og praksis

Sivilombodsmannen skal undersøke og uttale seg på rettsleg grunnlag om offentlege styresmakter har handla feil eller gjort urett mot borgarane.

Me har ikkje oversyn over kor mange uttalar Sivilombodsmannen har gjort på sjølvkostområdet frå 2005 til og med i dag. Vår vurdering byggjer på publiserte uttalar. Av dei publiserte uttalane er det sju uttalar som omhandlar praktisering av sjølvkostprinsippet. Fire av sakene gjeld byggjesaksgebyr, to saker gjeld gebyr for behandling av privat reguleringsforslag, medan ei av sakene er ein meir generell uttale frå Sivilombodsmannen, der enkelte tilhøve knytt til sjølvkost er tatt opp med KRD.

Uttalane gjeld klagesaker. Merk at dette er den same typen saker som me ikkje har sett nærare på i samband med kartlegging av fylkesmannens lovlegkontrollar. Me har på førehand avgrensa undersøkinga mot korleis kostnadene er fordelte mellom ulike brukarar av tenestene, slik som spørsmål rundt urimelege byggjesaksgebyr i einskildsaker. To av klagene på byggjesaksgebyr fell dimed utanfor målet med kartlegginga.

I alle sakene knytt til for høgt byggjesaksgebyr ba ombodsmannen forvaltninga om å vurdera saka på nytt. I to av sakene er det opplyst at fylkesmannen seinare omgjorde sitt vedtak. I begge sakene om gebyrutrekning ved behandling av privat reguleringsforslag kom fylkesmannen fram til at gebyret bygde på ei korrekt regelforståing. Ombodsmannen påpeika likevel i den eine saka at fylkesmannen ikkje hadde innhenta tilstrekkeleg dokumentasjon frå kommunen om gebyret var i tråd med sjølvkostprinsippet. Også i fleire av sakene knytt til byggjesaksgebyr peikar ombodsmannen på at dokumentasjonen er mangelfull. Ved manglande dokumentasjon er det ikkje mogleg å vita om satsane i gebyrregulativet er innanfor sjølvkost.

To av klagene på fastsetting av byggjesaksgebyr gjeld ekstra gebyr som fylgje av ulovleg byggjearbeid. Ombodsmannen understreka i svaret sitt at gebyret skal svare til sjølvkost, også når tiltaket er ulovleg. Det er ikkje høve til å leggja på byggje-

saksgebyret som ei form for bot eller straff. I det eine tilfellet omgjorde fylkesmannen seinare kommunens gebyrregulativ om ulovleg bygging.

Me vil også kort omtala Sivilombodsmannens spørsmål til KRD om kontroll med praktiseringa av sjølvkostprinsippet.²⁰ Ombodsmannen retta dette spørsmålet til KRD i 2007, etter å ha mottatt fleire klager om emnet.

KRD vart bede om å gjera greie for kva organ og kontrollsystem som bidreg til kontroll med at sjølvkostprinsippet vert fylgt, samt om desse er effektive etter departementets syn. Det vart særleg bede om ei utgreiing om omfanget av kontrollutvalet og kommunerevisjonens rolle i denne samanhengen.

KRD svarar at spørsmålet om etterleving av sjølvkostprinsippet i kommunane meir er eit spørsmål om i kva utstrekning det bør gjevast bindande reglar for korleis sjølvkost skal reknast og fordelast mellom brukarane av dei ulike tenestene, enn eit spørsmål om å gje ytterlegare reglar om kontroll og revisjon på dette området. Sivilombodsmannen skriv at han etter utgreiinga frå KRD førebels lar saka liggja. Det kan vera interessant å merkja seg at ombodsmannen etterlyser eit oversyn over gjennomførde forvaltningsrevisjonsprosjekt, og kva desse har munna ut i.

Eit anna forhold verd å merkja seg er at byggjesaksgebyr og dokumentasjon vert omtala spesielt av Sivilombodsmannen;

Når det gjelder byggesaksgebyrer spesielt, har departementet pekt på at det i enkeltsaker er mulig å be kommunen om å dokumentere at selvkostprinsippet er ivarettatt, ved å kreve fremlagt kalkyler og etterberegninger av grunnlaget for gebyrsatsene. Et særlig spørsmål er om det er grunn til å gjøre kommunene oppmerksomme på at de kan ha en slik dokumentasjonsplikt.

²⁰ Sak 2007/953.

6. Samla vurdering

6.1 Hovudfunn

Dokumentasjonen av sjølvkost er av varierende kvalitet, og det er slett ikkje alltid mogleg å seia om kommunane reknar rett eller ikkje. Dette er det vanlegaste problemet kommunerevisjonane møter på. Dette treng likevel ikkje vera eit stort problem for abonnentane. I mange tilfelle har kommunane underdekning på tenestene, og meiner dei ikkje treng å leggja seg i selen for å dokumentera kostnader dei ikkje har tenkt å krevja full dekning for. Nokre revisjonar utrykkjer ein viss sympati for eit slikt syn. Når dokumentasjonen er for dårleg er det umogleg å vurdere om gebyret er korrekt fastsett eller om brukarane betalar for mykje i gebyr.

Tabell 8 oppsummerer høgrekolonnene i dei tidlegare tabellane.

Tabell 8: Feil/manglar og godkjend praksis etter kategori og teneste.²¹

		1	2	3	4a	4b	5a	5b	6	7	Sum
Vatn	0 – FEIL/MANGLAR	32	5	34	31	24	16	25	12	2	181
	1 – OK	32	39	27	30	28	33	16	33	0	238
Avlaup	0 – FEIL/MANGLAR	28	4	30	27	22	18	20	16	1	166
	1 – OK	30	36	26	27	27	26	15	28	0	215
Renovasjon	0 – FEIL/MANGLAR	39	7	27	22	14	14	24	26	21	194
	1 – OK	17	22	18	12	15	26	10	15	3	138
Byggjesak	0 – FEIL/MANGLAR	17	2	14	9	4	6	4	3	1	60
	1 – OK	2	2	0	2	2	3	1	9	0	21
SFO	0 – FEIL/MANGLAR	3	0	2	0	0	0	0	0	0	5
	1 – OK	1	0	0	0	0	0	0	3	0	4
Sum	0 – FEIL/MANGLAR	119	18	107	89	64	54	73	57	25	606
	1 - OK	82	99	71	71	72	88	42	88	3	616

Eit hovudfunn er at ting er på rett veg. Det har teke tid for kommunane å innarbeida ein slik praksis som retningslinene legg opp til, men på mange område er

²¹ Kategoriar: 1. Manglande utrekning/dokumentasjon; 2. Direkte kostnader; 3. Indirekte kostnader; 4a. Kapitalkostnader – avskrivningar; 4b. Kapitalkostnader – alternativkostnad; 5a. Sjølvkostfond – bruk av fond; 5b. Sjølvkostfond – renter på fond; 6. Er gebyret på eit lovleg nivå?; 7. Anna

dei nærare i dag enn for nokre år sidan. Det står likevel att mange og til dels store manglar i rutinane.

Dei mest alvorlege feila finn me nok rundt bruk av sjølvkostfond. For det fyrste er det vanleg ikkje å rekna rente på sjølvkostfond. På denne måten kan kommunen over tid krevja for mykje pengar frå abonnentane. Men også når det gjeld avsetningar til fondet finn me mange feil. Det gjeld sjølvsagt følgjefeil dersom ein har gjort feil i sjølvkostrekneskapen, men det er faktisk overraskande mange tilfelle av at kommunane ikkje plasserer overskot i fond i det heile, eller at avsetnaden ikkje stemmer med overskotet. I nokre tilfelle er overskotet avsett til investeringar, drift eller etterdriftsfond for deponi i staden for sjølvkostfond.

Feil og manglar ved kalkulasjon av indirekte kostnader førekjem ved over halvdel av dei undersøkte tenestene. Det vanlegaste problemet er her at kommunen fordeler færre kostnader på tenestene enn dei har høve til. Dette går ikkje utover abonnentane. På område der sjølvkost ikkje er pålagt, og der kommunen ikkje har vedtak om sjølvkost, er det ikkje eit problem med denne typen «feil». Det er mindre vanleg at kommunen fører for mange kostnader til tenestene.

Når det gjeld kapitalkostnader kjem feila i mange variantar. Det kan handla om feil i skiljet mellom drift og investering, om kostnader som kunne vore fordelte på tenesta, men som ikkje er det, om bruk av feil avskrivingsperiode eller feil avskrivingsmetode. Vårt inntrykk er at dei vanlegaste feila anten dreg kapitalkostnadene nedover eller berre påverkar kostnaden marginalt. Ved feil i avskrivingsperiode eller avskrivingsmetode kan feila potensielt gjera kapitalkostnadene vesentleg overvurderte, men dette er det ikkje mange alvorlege tilfelle av. Bruk av feil kalkylerente for alternativkostnader kan òg i verste fall påverka kapitalkostnadene kraftig.

Me ser at interkommunale selskap fører med seg mange problem. Det kan sjå ut til at kommunane bryr seg mindre om å føra tilsyn med slike enn med egne tenester. Selskapskontrollar av IKS og i nokon grad forvaltningsrevisjonar av kommunar i IKS fokuserer ofte på andre problemstillingar enn vanlege forvaltningsrevisjonsrapportar.

Me finn at problema er større på tenesta byggjesak enn på dei tradisjonelle sjølvkostområda på VAR-området. Kanskje kan dette generaliserast til tenester me ikkje har undersøkt i denne rapporten, slik som feiing, plan- og oppmålingssaker og pri-

vate reguleringsframlegg til plankontoret. Innanfor byggjesak er det lite kapitalkostnader og som hovudregel underdekning. Dei fleste feila viser seg difor ved kalkulasjon av indirekte kostnader. På den andre sida er overdekning vanlegare for VAR-området enn for dei andre tenestene.

Alt i alt er det mykje feil i sjølvkostrekneskapa og gebyrfastsetjinga. På VAR-området fører dette med seg at innbyggjarane i mange tilfelle betalar meir enn sjølvkost. For byggjesak og SFO er dette mindre vanleg.

Frå gjennomgangen av lovlegkontrollar er det lite å trekkja fram. Den kanskje viktigaste lærdommen kjem ikkje frå kontrollane i seg sjølv, men frå fylkesmennene. Mange av fylkesmennene viser til klagesaker etter plan- og bygningslova. Det er etter alt å døma mange slike klager på individuelle gebyr innanfor desse tenestene, til dømes gebyr ved tilbygg eller ulovleg bygging.

Heller ikkje frå klagen til Sivilombodsmannen er det stort å trekkja fram. Igjen er det gebyr på byggjesaker som dominerer biletet. Det er slik med byggjesaker, at dei finst av alle slags omfang og vanskegradar. Det er difor vanskeleg for ein utbyggjar å vita kva gebyret vil vera, og resultatet kan koma overraskande. Klager er difor vanlege, og det ser ut til at kommunane ofte er lite budde på å forsvare vedtaka sine med tilstrekkeleg dokumentasjon. Klagarane meiner gjerne at gebyra er sett for høgt, utifrå omfanget av den enkelte saka.

6.2 Tilrådingar

I lys av dei dokumenterte problema vil me trekkja fram nokre punkt der me trur endringar bør vurderast.

Klagesaker i byggjesaker til Sivilombodsmannen og tilbakemeldingar frå fylkesmennene får oss til å slutta oss til framlegget frå Sivilombodsmannen: *Et særlig spørsmål er om det er grunn til å gjøre kommunene oppmerksomme på at de kan ha en slik dokumentasjonsplikt.*

Retningslinene bør leggja føringar for korleis tenester organisert gjennom IKS skal handterast. Kostnadsfunksjonen i selskapet er komplisert, og kva som kan reknast for subsidiering mellom kommunar er i ein viss forstand eit filosofisk spørsmål. Dersom alle dei deltakande kommunane tener på eit IKS, bør det kanskje leggjast

mindre vekt på at kalkulasjonar må gjerast separat for kvar kommune. Ei klårgjering er i alle tilfelle på sin plass.

Dersom KRD ynskjer ei einskapleg tolking av generasjonsprinsippet, bør departementet vurderer om reglane for framføring av over- og underskot skal klårgjerast. Dersom ei litt fleksibel tolking kan akseptast, ser ikkje tolkingsrommet på dette punktet ut til å skapa for store problem. Den tid kommunen kan leggja fram ei grunngjeving for val av lengre utrekningsperiode, kan det kanskje vera opning for dette.

Det bør klårgjerast kor autoritative retningslinene i H-2140 er meint å vera. Konkret kan det nok vera fleire kommunar som ynskjer å nytta ein lengre framføringsperiode dersom det er opning for det.

Referansar

Beregning av avfallsgebyr ved organisering i interkommunalt selskap, brev av 30. november 2009. Miljøverndepartementet.

NOU 1997:27 *Nytte-kostnadsanalyser*, Finansdepartementet.

Nye retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (publikasjonsnummer H-2140). Kommunal- og regionaldepartementet, 2003.

Ot.prp. nr. 43 (1999-2000): *Om lov om endringer i lov av 25. september 1992 nr 107 om kommuner og fylkeskommuner*

Prop. 1 S (2010-2011) (Statsbudsjettet for 2011)

Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Kommunal- og regionaldepartementet, 2010.

Veileder i samfunnsøkonomiske analyser, Finansdepartementet, 2005.