

# Saksframlegg

Dato: 24.05.2019  
Saksnummer: 19/14350-1  
Deres ref.: Deres ref

| Planlagt behandling i følgende utvalg: | Sak nr.: | Møtedato:  | Votering: |
|----------------------------------------|----------|------------|-----------|
| Stavanger formannskap                  |          | 13.06.2019 |           |
| Stavanger formannskap - AU             |          | 11.06.2019 |           |

## Ny forskrift om selvkost - høring

### Forslag til vedtak:

Stavanger kommune slutter seg til forslag til ny forskrift om selvkost med følgende merknader:

#### 1 Avgrensning av selvkost

2 Inntekter som knytter seg til kostnader som omfattes av selvkost må redusere selvkost.  
3 Her nevnes blant annet øremerkede midler. Øremerkede midler mottas til spesifisert  
4 formål. Hverken inntekter og utgifter knyttet til øremerkede midler kan inngå i generelt  
5 selvkostregnskap, da ev. udisponerte midler knyttet til formålet må avsettes på eget  
6 bundet driftsfond. Samtidig kreves det ofte egen rapportering på bruk av øremerkede  
7 midler.

8

#### 9 Direkte og indirekte driftskostnader

10 I forslaget er det lagt til at en forholdsmessig andel av kostnadene til administrativ  
11 ledelse kan inngå i selvkost. Stavanger kommune støtter denne justeringen i forhold til  
12 rundskriv H-3/14.

13

#### 14 Korrigering av tidligere års feil

15 I forslag til ny forskrift foreslås det at korrigering av tidligere års feil kun kan skje dersom  
16 feilen er til ugunst for brukerne. Det foreslås samtidig at eventuelle feil som er til ugunst  
17 for kommunen ikke skal kunne korrigeres. Stavanger kommune foreslår at feil til ugunst  
18 for kommunen også bør korrigeres, da dette kan ha vesentlig økonomisk effekt for  
19 kommunen, men marginal effekt for den enkelte bruker.

20

21 Stavanger kommune støtter forslaget om videreføring av 5 årsregelen med presiseringer  
22 om tilbakeføring av overskudd og dekning av underskudd.

## Sammendrag

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt forskrift om selvkost på høring, sammen med fire andre forskrifter som omhandler økonomibestemmelsene i kommuneloven. Forslag til ny forskrift er vedlagt denne saken. Departementet foreslår at forskriftene skal tre i kraft 1. januar 2020 (fra budsjett- og regnskapsåret 2020).

Departementet legger ikke opp til større endringer fra det som følger av dagens [retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester \(H-3/14\)](#).

Rådmannen støtter forslaget om å erstatte dagens forskrift med en ny, som foreslår videreføring av 5 årsregelen for tilbakeføring av overskudd og dekning av underskudd med presiseringer. Rådmannens øvrige merknader til forslaget omtales i saken.

## Ny forskrift om selvkost - høring

### Bakgrunn for saken

Stortinget vedtok i juni 2018 ny kommunelov. Som følge av dette, vil Kommunal- og moderniseringsdepartementet revidere alle forskrifter som hører til kommuneloven.

Departementet har sendt følgende forslag til forskrifter på høring:

- Forskrift om beregning av selvkost
- Forskrift om finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner
- Forskrift om kommunale og fylkeskommunale garantier
- Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner (KOSTRA)
- Forskrift om kommunalt rapporteringsregister (KOR)

Høringsfristen til alle forslagene om nye forskrifter er 9. august 2019.

Høring om finans- og gjeldsforvaltning og garantier vil bli lagt frem som egne saker til formannskapetets møte 13. juni 2019. Rådmannen gir generell tilslutning til forslag om nye forskrifter om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner (KOSTRA) og kommunalt rapporteringsregister (KOR) og legger derfor ikke frem egne saker til politisk behandling vedrørende disse forskriftene.

Rådmannen fremmer med dette forslag til høringsuttalelse for ny selvkostforskrift. Det gjøres oppmerksom på at i vurderingen av ny forskrift er det benyttet kommuneøkonomiske faguttrykk og termer for å være presis i høringsuttalelsen.

### Rådmannens vurderinger og merknader

Departementet legger ikke opp til større endringer fra det som følger av dagens [retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester \(H-3/14\)](#), men finner likevel grunnlag for følgende merknader:

#### 1. Punkt 4.3 Avgrensning av selvkost

Etter kommuneloven § 15-1 andre ledd skal samlet selvkost for en tjeneste tilsvare merkostnaden ved å yte tjenesten. Med utgangspunktet i dette foreslås det i forskriften at selvkost bare skal omfatte de kostnadene som direkte eller indirekte gjelder produksjonen av tjenesten som det skal betales gebyrer for. Dette omfatter både driftskostnader og kapitalkostnader, enten de er faste eller variable, jf. forskriften § 2. Kostnader som ville ha påløpt uavhengig av selvkosttjenesten, og som derfor ikke innebærer en merkostnad ved å fremstille selvkosttjenesten, skal heller ikke inngå i selvkost. Inntekter som knytter seg til kostnader som omfattes av selvkost, må redusere selvkost. Dette dreier seg om andre inntekter enn selve gebyrinntektene, og bygger på at inntekter som oppstår i sammenheng med at det påløper (direkte eller indirekte) kostnader på selvkostområdet, reduserer kommunens faktiske utlegg knyttet til selvkosttjenesten. Slike inntekter må da redusere gebyrgrunnlaget. Dette er for eksempel inntekter som øremerkede tilskudd, kompensasjon for merverdiavgift og gevinster ved salg av anleggsmidler. Dette kan også være salgsinntekter i tilknytning til produksjonen av selvkosttjenesten, eksempelvis inntekter fra salg av biprodukter.

*Rådmannens merknad: Inntekter som knytter seg til kostnader som omfattes av selvkost må redusere selvkost. Her nevnes blant annet øremerkede midler. Øremerkede midler mottas til spesifisert formål. Hverken inntekter og utgifter knyttet til øremerkede midler kan inngå i generelt selvkostregnskap, da ev. udisponerte midler knyttet til formålet må*

avsettes på eget bundet driftsfond. Samtidig kreves det ofte egen rapportering på bruk av øremerkede midler.

## **2. Punkt 4.4 Direkte og indirekte driftskostnader**

Forskriftens § 4 fastsetter at direkte kostnader omfatter kostnader til arbeid, varer og tjenester som anvendes for å yte selvkosttjenesten. Forskriftens § 5 avgrenser hvilke indirekte kostnader som kan inngå i selvkost. Dette omfatter kostnader til stab- og støttefunksjoner, fellesfunksjoner og kontrollfunksjoner som anvendes til å utfylle eller understøtte selvkosttjenesten. Dette omfatter både mer kunderelaterte funksjoner slik som kundeservice, fakturering og behandling av enkeltsaker, og mer interne funksjoner slik som administrasjon og administrativ ledelse, personaltjenester, juridiske tjenester, regnskap, IKT og arkiv mv. En rekke funksjoner kan således inngå i grunnlaget for beregning av indirekte driftskostnader i selvkost. I forslaget er det også lagt opp til at en forholdsmessig andel av kostnadene til administrativ ledelse kan inngå i selvkost. Dette er en justering sammenlignet med løsningen i rundskriv H-3/14, hvor det er sagt at dette skal holdes utenfor selvkost. Kostnader til politisk behandling vil derimot ikke kunne inngå i selvkost, i tråd med det som var anbefalingen i rundskrivet. Ettersom kommuneloven § 15-1 angir at selvkost skal omfatte merkostnader ved å yte tjenesten, vil det også være en naturlig følge at for eksempel den delen av kommunedirektørens tid som går med til selvkosttjenestene, bør kunne tas inn i selvkostberegningen. I forslaget er det videre lagt opp til at når selvkosttjenesten er skilt ut i et eget selskap eller i et kommunalt foretak, kan ikke kostnader til selskapsorganer som representantskap, generalforsamling og styre, inngå i selvkost.

*Rådmannens merknad: I forslaget er det lagt til at en forholdsmessig andel av kostnadene til administrativ ledelse kan inngå i selvkost. Stavanger kommune støtter denne justeringen i forhold til rundskriv H-3/14.*

## **3. Punkt 4.6 Korrigering av tidligere års feil**

I forskriftens § 9 er det foreslått at hvis det avdekkes vesentlige feil i beregningen av samlet selvkost for et tidligere år, og feilen har gjort at det i foregående år har blitt krevd inn for høye gebyrer fra brukerne, må feilen rettes opp. Feilen må etter forslaget redusere samlet selvkost og gebyrgrunnlaget det året feilen rettes opp. Feil som innebærer at samlet selvkost har vært beregnet for lav i foregående år, kan etter forslaget ikke tas inn gjennom en økning av gebyrene. Dette bygger på at kommunene som profesjonell part og myndighet ikke bør kunne belaste innbyggerne for feil i beregningsgrunnlaget. Forskriften legger altså opp til at det bare er mulig å rette opp feil i tidligere års samlede selvkost når dette er til gunst for innbyggerne.

*Rådmannens merknad: I forslag til ny forskrift foreslås det at korrigering av tidligere års feil kun kan skje dersom feilen er til ugunst for brukerne. Det foreslås samtidig at eventuelle feil som er til ugunst for kommunen ikke skal kunne korrigeres. Stavanger kommune foreslår at feil til ugunst for kommunen også bør korrigeres, da dette kan ha vesentlig økonomisk effekt for kommunen, men marginal effekt for den enkelte bruker.*

4. Den nye forskriften inneholder bestemmelser som i stor grad bygger på departementets retningslinjer for beregning av selvkost (publikasjonsnummer H-3/14, vedlagt). Det innebærer blant annet at dagens begrensning av fondsoppbygging (håndtering av overskudd og underskudd) til fem år, foreslås videreført i forskriftens § 10. Reglene for oppbygging av fond henger nøye sammen med avskrivningstidene som nylig ble foreslått regulert i en [ny forskrift om budsjett og regnskap](#) som hadde høringsfrist 12. april.

Departementet skriver følgende om oppbygging av fond:

«Femårsregelen må praktiseres under hensyn til at dagens brukere verken skal subsidiere eller bli subsidiert av fremtidige brukere. Håndtering av overskudd og underskudd må således planlegges, blant annet slik at det ikke bygges opp unødige eller ubegrunnede fond.

Forskriften åpner imidlertid for at et underskudd kan dekkes inn senere enn fem år. Dette unntaket gjelder bare hvis dette er nødvendig for at dagens brukere ikke skal betale for fremtidig bruk av gjennomførte investeringer, og unntaket skal ivareta at selvkosttjenesten finansieres av brukerne som drar nytte av den. Et eksempel er en kommune som bygger ut vann- og avløpsnettet med overkapasitet for samtidig å kunne ta høyde for fremtidig utbygging av et hytte- eller boligfelt. Tilkoblingen til nettet vil skje etappevis etter hvert som hytte- eller boligfeltene bygges ut. Dersom kapitalkostnadene til ledningsnettet fullt ut må belastes dagens brukere, vil eksisterende brukere også dekke kostnadene ved nye (fremtidige) abonnenters bruk av anlegget. Unntaket åpner derfor for at gebyrene holdes lavere enn beregnet selvkost over flere enn fem år, slik at dette underskuddet kan dekkes inn etter hvert som nye abonnenter kommer til.

Femårsregelen for tilbakeføring av overskudd og dekning av underskudd bygger på at gebyrbetalerne og brukerne av tjenesten i stor grad er de samme over tid, hvor de gebyrbetalerne som bidrar til et overskudd, senere vil dra nytte av tilbakeføringen (og tilsvarende ved underskudd). Dette vil normalt være tilfelle for tjenester som vann, avløp og renovasjon.»

Rådmanens merknad: Videreføring av 5 års regelen med presisering støttes.

## Konklusjon

Rådmannens anbefaling er å avgi tilslutning til forslag til ny selvkost forskrift med merknadene som gjengis. Høringsuttalelse vil gis i samsvar med denne saken.

Skriv inn forslag til vedtak her.

Per Kristian Vareide  
rådmann

Gunn Claire Westad  
direktør

Margrete Rosseland  
konstituert økonomisjef

Rut Evy Pettersen  
saksbehandler

Vedlegg:

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.