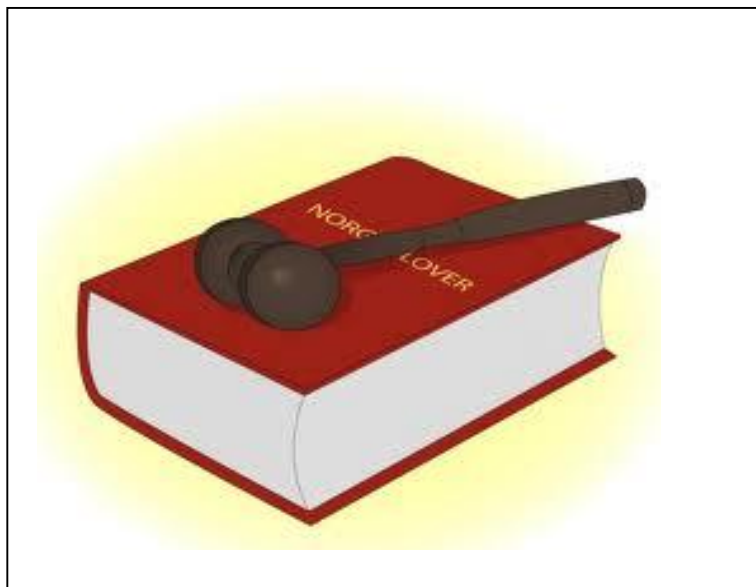


Forvaltningsrevisjon i Tolga kommune:

Kommunens fastsetting av gebyrer for tjenestene oppmålingsforretninger og byggesak

Formålet med prosjektet er å finne svar på om kommunen etterlever bestemmelsene for beregning av gebyrer for tjenestene oppmålingsforretninger og byggesak



INNHold

1	INNLEDNING.....	3
1.1	Bestilling.....	3
1.2	Forvaltningsrevisjon	3
1.3	Selvkost i offentlig forvaltning.....	3
1.4	Avgrensning av prosjektet	4
2	FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG METODE.....	4
2.1	Formål	4
2.2	Problemstilling	4
2.3	Metode.....	4
3.	REVISJONSKRITERIER.....	5
4.	FAKTADEL	8
4.1	Gebyrregulativ	8
4.2	Beregning av gebyr.....	8
4.3	Selvkostfond.....	8
4.4	Momentum Selvkost.....	9
4.5	Selvkostregnskap.....	9
4.6	Budsjett og regnskap byggesak	12
4.7	Budsjett og regnskap oppmålingsforretninger	13
5.	REVISJONENS VURDERING OG KONKLUSJON	14
5.1	Revisjonens vurderinger.....	14
5.2	Revisjonens konklusjon	16
6.	RÅDMANNENS UTTALELSE	16
7.	SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER	16
	REVISJONENS ANBEFALINGER	17
8.	VEDLEGG OG KILDER.....	18
8.1	Kilder	18
8.2	Vedlegg, rådmannens uttalelse.....	18

Tolga, den 25. januar 2019

Svein Magne Evavold
Revisjonssjef

Henning Mikkelsen
Revisor

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kommunestyret i Tolga behandlet i møte 15.12.2016 i sak 93/2016 «Overordnet analyse og forslag til plan for forvaltningsrevisjon for 2016 – 2019» etter innstilling fra kontrollutvalget (sak 30/2016). Plan for forvaltningsrevisjon ble vedtatt med prioritering av følgende prosjekt i 2018:

«Vurdering av kommunens beregninger av gebyrer og betalingssatser på områdene kart- og oppmåling og byggesaksbehandling.»

Forvaltningsrevisjonen har fått tittelen «Kommunens fastsetting av gebyrer for tjenestene oppmålingsforretninger og byggesak».

1.2 Forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget i Tolga kommune skal påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet undersøkelser om:

- a) Forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger,
- b) Forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) Regelverket etterleves,
- d) Forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) Beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) Resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd.

I følge forskrift om revisjon § 7 skal forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk.

1.3 Selvkost i offentlig forvaltning

Det rettslige utgangspunktet for all forvaltningsvirksomhet er at ingen borger kan pålegges å yte noe til fellesskapet uten at dette er hjemlet i lov. I mange tilfeller vil kommunen være forvalter/eier av varer eller tjenester som borgerne er forpliktet

til å benytte seg av. I slike tilfeller kreves lovhjemmel for å kreve betaling fra brukerne. Dette utelukker imidlertid ikke at ytelsen kan bero på en avtale eller gis ved en frivillig disposisjon.

For flere tjenester hvor brukerbetaling er regulert, nyttes selvkost som ramme for brukerbetaling.

Det er kun for renovasjon det er regulert i lovteksten at betaling skal skje etter selvkostprinsippet. For andre områder kommunen ønsker full inndekning av selvkost må det vedtas av kommunestyret.

1.4 Avgrensning av prosjektet

Prosjektet avgrenses til å vurdere kommunens beregninger av betalingssetningene som ligger til grunn for fakturering av oppmålingsforretninger og byggesaker. Prosjektet omfatter regnskaper for årene 2015 – 2017.

2 FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG METODE

2.1 Formål

Formålet med prosjektet er å finne svar på om kommunen etterlever bestemmelsene for beregning av gebyrer for tjenestene oppmålingsforretninger og byggesak.

2.2 Problemstilling

Følgende problemstilling er utarbeidet for denne forvaltningsrevisjonen:

Etterlever Tolga kommune bestemmelsene for fastsetting av gebyrer for tjenestene oppmålingsforretninger og byggesak?

2.3 Metode

I følge forskrift om revisjon § 7 skal forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området. Denne rapporten utarbeides med grunnlag i RSK 001 standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk.

Prosjektplanen ble lagt fram for godkjenning av kontrollutvalget. Etter at prosjektplanen er endelig godkjent av utvalget startet vi opp med å sende

oppstartbrev til rådmannen med varsel om oppstart av prosjektet og vi ba om kontaktpersoner i kommunen for videre oppfølging gjennom prosjektet. Prosjektet er gjennomført med dokumentinnsamling, samtaler, dokumentanalyse.

3. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier skal danne grunnlag for norm eller en referanse som de innsamlede data vurderes opp mot, og dermed danne grunnlag for om det foreligger avvik eller svakheter på områder som er gjenstand for undersøkelse. Revisjonskriteriene er uttrykk for en norm eller et ideal for hvordan tilstanden bør være på det reviderte området og danner også et naturlig utgangspunkt for revisjonens anbefalinger.

Revisjonskriteriene hentes fra lover, forskrifter, forarbeid, rettspraksis, politiske vedtak, administrative retningslinjer, mål og føringer osv.

Revisjonskriteriene som legges til grunn for dette prosjektet hentes fra:

- Plan- og bygningsloven
- Matrikkelloven
- Matrikkelforskriften
- Rundskriv H-3/14: Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester fra KMD
- Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder til regnskapsrapporteringen i KOSTRA
- Kommuneloven

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Plan- og bygningsloven § 33-1 regulerer hva kommunen kan kreve i gebyrer for behandling av søknad om tillatelser, utferdigelse av kart og attester og for annet arbeid som det etter loven påhviler kommunen å utføre. Gebyrene skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader.

Gebyrene ved byggesaksbehandling kan helt eller delvis dekke kommunens kostnader ved behandling av byggesaker. Prinsippet er at kommunen kan ta betalt inntil selvkost, men det er også anledning til å subsidiere byggesaksbehandlingen ved å ta gebyrer som ligger på et lavere nivå enn selvkost.

Etter § 33-1 i plan- og bygningsloven har kommunen hjemmel til å vedta et regulativ for gebyrer som skal dekke kostnadene med kommunens arbeid etter loven. Utgangspunktet er at gebyrene ikke skal overstige kostnadene i den enkelte sak, men det er godtatt og ansett som hensiktsmessig at gebyrene baseres på gjennomsnittsbetraktninger.

Lov om eiendomsregistrering (matrikkelloven)

Matrikkelloven § 32 gir kommunen anledning til å kreve gebyrer for oppmålingsforretning, matrikkelføring, utstedelse av matrikkelbrev og anna arbeid etter lova her. Det er kommunestyret som må fastsette et regulativ. Gebyr kan i sum ikke være høyere enn nødvendige kostnader som kommunen har med slikt arbeid.

Forskrift om eiendomsregistrering (matrikkelforskriften)

§ 16 gir nærmere bestemmelser for hva kommunen kan få dekket gjennom gebyr og hva som kommunen ikke skal kreve gebyr for.

Rundskriv H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester

For å kunne oppfylle kravene i lovbestemmelsene og som en hjelp til kommunene i beregninger av hva de kan ta av gebyrer for tjenestene, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeidet «Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester.» I motsetning til lover og forskrifter som pålegger kommunene bestemte plikter, er retningslinjene for beregning av selvkost ikke rettslig bindende overfor kommunene. Retningslinjene kan likevel tjene som et sentralt tolkningsmoment i vurderingen av hvilke kostnader en kommune kan kreve dekket gjennom brukerbetaling fra innbyggerne. Retningslinjene har til hensikt å angi en økonomifaglig standard for beregning av selvkost og praktisering av selvkostprinsippet som er i tråd med reglene i særlovgivningen. Eventuelle avvik fra retningslinjene bør derfor begrunnes.

Retningslinjene stiller opp en modell for produktbeskrivelse. Produktet eller tjenesten vil kunne bestå av et **kjerneprodukt** (det er basisen i tjenesten og det brukeren opplever som det grunnleggende i tjenesten som han er villig til å betale for), videre vil den bestå av **tilleggstjenester** (fra ansatte i andre deler av kommuneorganisasjonen) og av **støttefunksjoner** (angir aktiviteter som er pålagt eller på annen måte vil være nødvendig for kommunen som helhet, men som står i et forhold til den enkelte tjeneste som gjør at de vanskelig kan avgrenses kalkylemessig).

Kapitalkostnaden i selvkostkalkylen skal fange opp kostnader som oppstår når kapital bindes opp i en realinvestering (bygninger, anlegg mv.) Årlige kapitalkostnader består av to elementer:

- Avskrivningskostnader, dvs. kostnadsfordeling av anskaffelseskost over brukstiden.
- Alternativkostnaden (kalkulatorisk rentekostnad), dvs. den avkastning kommunen alternativt kunne oppnå ved å plassere penger tilsvarende (netto) investeringsbeløpet (etter avskrivninger) i markedet.

Etter H-3/14 settes kalkylerenten til 5-årig swaprente med et tillegg på 0,5 %. Det benyttes gjennomsnittlig nivå for kalkyleåret.

Avslutningsvis beregnes det kapitalkostnader av indirekte tjenester ut fra henførbarehet. Det vil som regel påløpe visse kapitalkostnader knyttet til bruk av kommunale bygninger, utstyr osv. Det prinsipielt riktige er at kapitalkostnader beregnes etter samme prinsipper som for andre driftskostnader for de indirekte tjenestene.

Det vil kunne være ressurskrevende å foreta en konkret beregning av hvor mye de ulike indirekte tjenestene forbruker i form av kapitalkostnader. Som en forenklet beregning av kapitalkostnader for indirekte tjenester (interntjenester), kan det alternativt brukes et sjablonmessig påslag på anslagsvis 5 % av netto indirekte kostnader for selvkosttjenesten.

GKRS – Kommunal regnskapsstandard nr. 6 – noter og årsberetning

I punkt 3.1.3 nr. 10 framgår at det er god kommunal regnskapsskikk å *opplyse om resultatene for gebyrfinansierte selvkosttjenester der kommunen fastsetter betalingen etter lov og forskrift, gjerne over flere år. Opplysningene bør omfatte inntekter, kostnader, over-/underskudd og budsjettert (vedtatt) versus faktisk dekningsgrad. Videre opplyses om saldo på selvkostfond og bruk av/avsetning til fondene.*

Kommunal- og Moderniseringsdepartementets veileder til regnskapsrapporteringen i KOSTRA

Departementet utgir årlig en hovedveileder som gir informasjon om og retningslinjer for inndelingen i funksjoner og arter (ressursbruken i kommunene) i regnskapsrapporteringen i KOSTRA. I Rundskriv H-3/14 henvises det til veilederen når det gjelder prinsippene for avgrensning av administrativ ledelse og for fordeling av andel stillinger slik det er beskrevet i KOSTRA-veilederen.

Kommuneloven

Lovens § 23 beskriver administrasjonssjefens oppgaver og myndighet. I 2. ledd sies det at administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak er iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Ovenstående gir grunnlag for utledning av følgende revisjonskriterier.

- ✓ Kommunen skal utarbeide selvkostkalkyler (for- og etterkalkyler) for tjenestene byggesaksbehandling og oppmålingsforretninger.
- ✓ Gebyrene skal ikke være høyere enn hva det koster å yte tjenestene.
- ✓ I selvkostkalkylene skal det inngå direkte og indirekte kostnader som er knyttet til selvkosttjenesten.
- ✓ Kommunens årsregnskap skal avlegges i samsvar med god kommunal regnskapsskikk og gjeldende krav til KOSTRA rapportering.

4. Faktadel

4.1 Gebyrregulativ

Tolga kommunes gebyrsatser for oppmålingsforretninger og byggesaker fremgår av kommunens gebyr og betalingssatser; gebyrregulativ for plan- og byggesaksbehandling og oppmålingstjenester og gebyrer for arbeider etter matrikkellov i Tolga kommune.

Regulativet for plan- og byggesaksbehandling og oppmålingstjenester inneholder 20 punkter hvor det er flere gebyrsatser innenfor hvert punkt. Punktene gjelder ulike tiltak som boligbygg, hytter, landbruksbygg osv. Innenfor hvert punkt er det inndelt i flere gebyrer, det kan være faste gebyrer eller gebyrer basert på kvadratmeter eller tiltaksklasse (hvor omfattende tiltaket er).

Regulativet for arbeid etter matrikkellov inneholder 14 punkter. Også her er det flere gebyrsatser innenfor hvert punkt.

Gebyrregulativene oppdateres årlig med vedtak i kommunestyret, sist i sak 67/2017 – 14.12.2017.

4.2 Beregning av gebyr

Gebyr i den enkelte sak beregnes i henhold til kommunens vedtatte satser for ulike sakstyper og gebyrklasser slik det fremgår av gebyrregulativene for plan- og byggesaksbehandling og oppmålingstjenester og arbeider etter matrikkellov. Gebyrene er i stor grad fastsatt med utgangspunkt i areal.

4.3 Selvkostfond

I forbindelse med regnskapsavslutningen utarbeider kommunen en etterkalkyle basert på de faktiske inntektene og utgiftene. Om gebyrinntektene overstiger utgiftene for året skal overskuddet avsettes til bundet selvkostfond. Underskudd som ikke kan dekkes av selvkostfond må belastes kommunens drift.

Tolga kommune har ingen selvkostfond hverken for oppmålingsforretninger eller byggesak. Kommunen har ikke gjort vedtak om at gebyrene skal dekke kostnadene for disse tjenestene fullt ut. Regnskapet for den undersøkte periode 2015 – 2017 viser at gebyrinntektene ikke har vært tilstrekkelig til å dekke utgiftene i forbindelse med tjenestene. Det vises til regnskap for byggesak og oppmålingsforretninger 2015 – 2017 pkt. 4.6 og 4.7 nedenfor.

I følge KRDs brev av 06.05.08 skal underskudd fra selvkostregnskapet som ikke kan dekkes ved bruk av selvkostfond, framkomme som en del av kommunens regnskapsmessige merforbruk dersom kommunen i regnskapsåret ikke har andre tilstrekkelige merinntekter.

For 2015, 2016 og 2017 hadde kommunen regnskapsmessig mindreforbruk på hhv. 3.3 mill. kroner, 4.5 mill. kroner og 7.3 mill. kroner og underskuddene er dekket av merinntekter for disse årene.

Årlige regnskaper for byggesak og oppmålingsforretninger inngår under ansvar 6010 Tilrette- og planlegging bygg og ansvar 6520 Oppmåling, regulering etc. Det er i note 12 til årsregnskapet for 2017 om selvkostområder gitt nærmere opplysninger om avløp, vann, renovasjon og septikrenovasjon. I noten er det imidlertid ikke gitt noen informasjon om selvkost for byggesak og oppmålingsforretninger.

4.4 Momentum Selvkost

Tolga kommune benytter selvkostsystemet Momentum som verktøy i arbeidet med kalkyler. Selvkostsystemet er velprøvd og tatt i bruk av et stort antall kommuner. Kommunen benytter selskapet (EnviDan Momentum AS) som konsulent i forbindelse med arbeidet vedrørende utarbeidelse og kontroll av selvkostkalkyler.

Selvkostsystemet er bygd opp slik at det skal ivareta alle krav i regelverket for selvkost, og betyr bl.a. det kan håndtere alle selvkostområdene/gebyrområdene i kommunen. Det er etablert 6 gebyrområder i kommunen. Disse er: vann, avløp, renovasjon, slamtømming, byggesaker og oppmåling.

Som et grunnlag for å fastsette gebyrnivået for det kommende året, utarbeider kommunen en kalkyle for alle selvkostområdene basert på forventede inntekter og utgifter (forkalkyle). I forbindelse med avslutningen av årsregnskapet blir det utarbeidet en etterkalkyle for selvkostområdene.

Kommunen oversender data fra økonomisystemet Agresso og Visma¹ elektronisk til systemet Momentum. Med grunnlag i oversendte data og etablerte fordelingsnøkler gjennomføres det en etterkalkyle av selvkost i Momentum og selvkostberegningen innarbeides i kommunens årsregnskap.

4.5 Selvkostregnskap

Tolga kommunes selvkostregnskap utarbeidet i Momentum viser for 2015 – 2017 følgende:

2015:

Etterkalkyle selvkost 2015	Byggesaker	Oppmåling
Gebyrinntekter	255 561	141 295
Øvrige inntekter	0	31 513
Driftsinntekter	255 561	172 808
Driftsutgifter	617 813	804 488
Indirekte kostnader	26 235	34 161
Sum driftsutgifter	644 047	838 649
Kalkulatorisk rente selvkostfond	-3 768	-6 459
Andre utgifter/inntekter/subsidiering	0	0

¹ Kommunen gikk over til nytt økonomisystem med virkning fra 01.09.2017

Resultat	-388 486	-665 841
Selvkostfond 01.01	0	0
-/+ Bruk av/avsetning til selvkostfond	-388 486	-665 841
Selvkostfond 31.12	-392.255	-672 300

2016:

Etterkalkyle selvkost 2016	Byggesaker	Oppmåling
Gebyrinntekter	227 718	141 923
Øvrige driftsinntekter	4 500	173 264
Driftsinntekter	232 218	315 187
Direkte driftsutgifter	645 101	505 814
Indirekte netto driftsutgifter	37 568	22 686
Driftskostnader	682 669	528 500
+ Tilskudd/subsidiering	450 451	213 314
Resultat	0	0
Kostnadsdekning	34,0 %	59,6 %

2017:

Etterkalkyle selvkost 2017	Byggesaker	Oppmåling
Gebyrinntekter	377 227	242 515
Øvrige driftsinntekter	0	184 884
Driftsinntekter	377 227	427 399
Direkte driftsutgifter	656 488	559 867
Indirekte netto driftsutgifter	13 869	11 828
Driftskostnader	670 357	571 695
+ Tilskudd/subsidiering	293 130	144 296
Resultat	0	0
Kostnadsdekning	56,3 %	74,8 %

Kommunen synes å ha gjennomført en etterkalkyle på selvkost første gang i 2015, jfr. etterkalkyle 2016 i Momentum.

Direkte kostnader

Direkte kostnader er arbeid, varer og tjenester som anvendes for å yte tjenesten. Direkte kostnader kan alltid henføres til den aktuelle selvkosttjenesten.

De direkte kostnadene for oppmåling er i etterkalkylen for 2016 og 2017 redusert med 50 %.

Sektorleder skriver i epost av 03.12.2018 at kommunen ikke har brukt etterkalkylene for å budsjettere da opplegget for selvkost på områdene oppmåling og byggesak ikke er laget før nå. Det ligger data i etterkalkylene da det var planlagt å komme i gang med kalkyler, men at man ikke fikk det til.

Indirekte kostnader

Det fremgår av rundskriv H-3/14, Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale tjenester at fordeling av indirekte kostnader i størst mulig grad skal reflektere faktisk bruk av interntjenesten, f.eks. ansattes bruk av personalfunksjonen. Indirekte kostnader er henførbare når interntjenesten bidrar til å skape en helhetlig tjeneste for brukerne. For å vurdere hvor stor andel av kommunens utgifter til slike tjenester som skal være med i beregningsgrunnlaget, bruker kommunen fordelingsnøkler. I den grad det er vanskelig å finne en slik fordelingsnøkkel, kan man som et alternativ bruke hvilken andel selvkosttjenesten utgjør av kommunens samlede brutto driftsutgifter.

Kapitalkostnader

Kapitalkostnader i selvkostkalkylen skal fange opp kostnader som oppstår når kapital bindes opp i investeringer og består av avskrivningskostnad og alternativkostnad/kalkulatorisk rente.

Tolga kommune har ikke hatt direkte investeringsutgifter som er belastet under tjenestene byggesaker og oppmåling. Avskrivninger og kalkulatoriske renter påvirker dermed ikke selvkostregnskapet.

For henførbare indirekte tjenester som blir belastet med en andel i selvkostregnskapet foretas det også en fordeling av indirekte kapitalkostnader.

Gebyrinntekter

Gebyrinntekter i selvkostregnskapet for oppmålingsforretninger og byggesak 2015 - 2017 stemmer med regnskapsførte gebyrer i Agresso og Visma.

Øvrige inntekter

Inntekter byggesak i selvkostregnskapet stemmer med bokføring 2015 – 2017.

Inntekter oppmålingsforretninger stemmer ikke med regnskapet for 2016 og 2017. Det er her konstatert følgende avvik:

- <u>2016:</u>	
Selvkostregnskap	173.264
Agresso	<u>324.052</u>
Differanse	<u>150.788</u>
- <u>2017:</u>	
Selvkostregnskap	184.884
Visma	<u>386.738</u>
Differanse	<u>201.854</u>

Differansene skyldes i all hovedsak refusjon fra Os kommune (2016: 301.577 og 2017: 357.168).

Kalkulatoriske renter

Det er medtatt kr. 6.459 og kr. 3.768 som utgift i 2015 i selvkostregnskapet for oppmåling og byggesak. Etterkalkylen viser at det her er et negativt selvkostfond pr. 31.12 på hhv. 672.300 og kr. 392.255. Dette antas å være feil. Viser til punkt 4.3 ovenfor, hvor det fremgår at Tolga kommune ikke har noe selvkostfond hverken for oppmålingsforretninger eller byggesak. For 2016 og 2017 er det ikke oppgitt noen beløp i kalkulatoriske renter.

4.6 Budsjett og regnskap byggesak

Budsjett

Nedenfor følger en oversikt over budsjett-tall for tjenesten byggesaker, funksjon 302 på ansvar 6010 slik de fremgår i kommunens økonomisystem:

Budsjett:

Kontobenevnelse	2015	2016	2017
Lønnskostnader	610 000	657 000	676 000
Driftskostnader	17 000	17 000	17 000
Sum kostnader	627 000	674 000	693 000
Salgsinntekter	0	0	0
Gebyrer	240 000	240 000	240 000
Netto drift	-387 000	-434 000	-453 000

Oversikten viser at kommunen har budsjettert med å belaste deler av kostnadene med byggesak i driftsregnskapet. Belastningen i driftsregnskapet er økt fra kr 387.000 i 2015 til kr 453.000 i 2017.

Regnskap

Nedenfor følger en oversikt over regnskapene for tjenesten byggesaker, funksjon 302 på ansvar 6010 slik de fremgår i kommunens årsregnskaper:

Regnskap:

Kontobenevnelse	2015	2016	2017
Lønnskostnader	609 213	637 337	648 033
Driftskostnader	8 600	7 764	8 455
Sum kostnader	617 813	645 101	656 488
Salgsinntekter	0	4 500	0

Gebyrer	255 561	227 718	377 227
Sum inntekter	255 561	232 218	377 227
Netto drift	-362 252	-412 883	-279 261

Netto drift for tjenesteområdet har variert betydelig. I 2016 ble kommunens drift belastet med kr 412.000, mens byggesaksbehandling i 2017 ble belastet med kr 279.000.

4.7 Budsjett og regnskap oppmålingsforretninger

Budsjett

Nedenfor følger en oversikt over budsjett-tall for tjenesten oppmåling og regulering etc., funksjon 303 på ansvar 6520 slik de fremgår i kommunens økonomisystem:

Budsjett:

Kontobenevnelse	2015	2016	2017
Lønnskostnader	0	0	717 000
Driftskostnader	765 000	875 000	475 000
Sum kostnader	765 000	875 000	1 192 000
Salgsinntekter	0	0	0
Gebyrer	195 000	150 000	150 000
Refusjoner	0	0	359 000
Sum inntekter	195 000	150 000	509 000
Netto drift	-570 000	-725 000	-683 000

Oversikten viser at kommunen har budsjettetert med å belaste deler av kostnadene med oppmålingsforretninger i driftsregnskapet. Belastningen i driftsregnskapet er økt fra kr 570.000 i 2015 til kr 683.000 i 2017.

Regnskap

Nedenfor følger en oversikt over regnskapene for tjenesten oppmåling, regulering etc., funksjon 303 på ansvar 6520 slik de fremgår i kommunens årsregnskap:

Regnskap:

Kontobenevnelse	2015	2016	2017
Lønnskostnader	0	531 698	693 801
Driftskostnader	804 488	479 930	425 933
Sum kostnader	804 488	1 011 628	1 119 734

Salgsinntekter	0	10 000	23 270
Gebyrer	142 283	154 398	248 815
Refusjoner	30 525	301 577	357 168
Sum inntekter	172 808	465 975	629 253
Netto drift	-631 680	-545 653	-490 481

Netto drift for tjenesteområdet har variert betydelig. I 2015 ble kommunens drift belastet med kr 631.000, mens belastningen for oppmålingsforretninger i 2017 er redusert til kr 490.000.

I etterkalkylene for 2016 og 2017 er de direkte driftskostnadene for oppmåling redusert med 50 % i forhold til regnskapet.

Regnskapet for 2015 – 2017 stemmer med etterkalkylene når en tar hensyn til dette.

Det er ikke bokført lønnskostnader i 2015, og tjenesten er derfor blitt utført ved hjelp av innleie fra Os kommune.

5. Revisjonens vurdering og konklusjon

5.1 Revisjonens vurderinger

Gjennomføres det før- og etter-kalkulasjon av selvkost?

Retningslinjene for beregning av selvkost presenterer en modell hvor tjenesten splittes i kjerneprodukt, tilleggsytelse og støttefunksjoner. Det må utarbeides en forkalkyle på selvkost som brukes i forbindelse med budsjettering og fastsetting av kommende års gebyrer.

Innenfor de områder der selvkost er satt som ramme for brukerbetaling må kommunen også foreta en etterkalkulering av de reelle kostnadene innenfor de aktuelle tjenesteområdene. Dette må gjøres for å føre kontroll med at gebyrinntektene samsvarer med kommunens selvkost.

I etterkalkylen må det foretas beregninger av direkte og indirekte kostnader som er relevante for selvkostkalkylen.

Tolga kommune har ikke fattet prinsippvedtak om at gebyrer for byggesak og oppmålingsforretninger skal dekke kostnadene med disse tjenestene fullt ut. Dette begrunnes i at kommunen ikke har lagt om til selvkost i denne perioden.

Omlegging skjer fra 2019, og avklaring av prinsippvedtak for dekning av kostnader knyttet til disse områdene, vil tas i 2019 etter at etterkalkyle for 2018 er klar.

Tolga kommune har valgt å prioritere omlegging til selvkost innen VAR-områdene, og har først nå fått bistand til kalkyle på byggesak, oppmåling og plan (privat

reguleringsplan). Det er prioritert selvkost byggesak og oppmåling da det er svært få private reguleringsplaner i Tolga kommune (kanskje en hvert andre år). Med bakgrunn i de etterkalkyler som tidligere er utarbeidet, er det vår vurdering at kommunen vil ha tilstrekkelig grunnlag for å kunne ta standpunkt til om gebyrene for byggesak og oppmålingsforretninger fullt skal dekke kostnadene med tjenestene.

Gir etterkalkylene for 2015 – 2017 et riktig uttrykk for selvkost i samsvar med gjeldende bestemmelser?

Etterkalkylene for 2015 – 2017 viser underdekning for alle år. Nedenfor er dette fordelt på de respektive år:

	Byggesak	Oppmåling
2015	392.255	672.300
2016	450.451	213.314
2017	<u>293.130</u>	<u>144.296</u>
Sum underdekning i perioden	<u>1.135.836</u>	<u>1.029.910</u>

Funksjon 303 – oppmåling er belastet med betydelige kostnader som ikke skal inngå i selvkost. For å korrigere for dette er de direkte kostnadene i etterkalkylen for oppmåling for 2016 og 2017 redusert med 50 %. Kommunen hadde planlagt å gjennomføre etterkalkyler, men det ble ikke fullført. Det hefter derfor betydelig usikkerhet ved de beløpene som framgår.

For øvrig er det vår vurdering at etterkalkylene er gjennomført på en teknisk tilfredsstillende måte.

Gir årsregnskapet et riktig uttrykk for inntekter og kostnader med kommunens oppmålingsforretninger og byggesak?

Vi har i rapporten redegjort for avvik mellom regnskapstallene og etterkalkylene. Etter vår vurdering vil det være en fordel om regnskapet blir ført slik at det er i overenstemmelse med gjennomførte etterkalkyler.

I henhold til god kommunal regnskapsskikk er det anbefalt å gi tilleggsinformasjon om selvkostområdene i noter til årsregnskapet.

Det har ikke blitt gitt slik informasjon i årsregnskapet om tjenestene oppmålingsforretninger og byggesak. Selv om kommunen ikke har vedtatt full selvkostdekning for disse tjenestene, er det vår oppfatning at resultatet i etterkalkylen er nyttig tilleggsinformasjon til årsregnskapet.

5.2 Revisjonens konklusjon

Tolga kommune har ikke et prinsippvedtak om at gebyrene for byggesak og oppmålingsforretninger fullt ut skal dekke kostnadene med tjenestene. Det har blitt forsøkt å utarbeide etterkalkyler for 2015 – 2017, men disse har ikke blitt fullstendige. Vi mener det er positivt at kommunen høsten 2018 har arbeidet videre med utarbeidelse og dokumentasjon av etterkalkyler for 2018. Når dette er fullført mener vi at kommunen vil ha tilstrekkelig grunnlag for å kunne ta standpunkt til om gebyrene fullt ut skal dekke kostnadene. Etterkalkyler vil uansett være nødvendige for å kunne bekrefte at gebyrene ikke overstiger selvkost for tjenestene.

Vi har sett på etterkalkylerne for 2015 – 2017. Da disse var ufullstendige, foreligger det ikke noen beregninger av reell selvkost for disse årene.

Vi mener at kommunen vil ha et godt grunnlag for å kunne beregne riktig selvkost for 2018 med utgangspunkt i det arbeidet som er gjort høsten 2018 og et godt system for kalkylerne.

Vi mener det er viktig å gi riktig og fullstendig informasjon om kostnadene med tjenester hvor selvkost setter den øvre rammen for størrelsen på gebyrene. Vi mener at informasjonen i årsregnskapet bør forbedres.

6. RÅDMANNENS UTTALELSE

En foreløpig rapport ble oversendt til rådmannen for uttalelse 16.11.2018. Rådmannen har avgitt uttalelse til rapporten 24.01.2019 og denne er i sin helhet vedlagt rapporten.

Rådmannen skriver i uttalelsen at hun ikke har noen kommentar til revisjonens konklusjon utover å tilføye at kommunen høsten 2018 har hatt bistand fra konsulenten EviDan Momentum AS for å arbeide videre med selvkostkalkyle for områdene oppmålingsforretninger og byggesak. I forbindelse med etterkalkyle for 2018 vil kommunen ha fokus på vurderinger og dokumentasjon av indirekte kostnader.

Rådmannen bekrefter også i uttalelsen at kommunen fra 2019 vil gi informasjon i note til årsregnskapet når det gjelder selvkostområdene oppmåling og byggesak.

7. SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER

Formålet og problemstillingen for dette prosjektet har vært å finne svar på om kommunen etterlever bestemmelsene for beregning av gebyrer for tjenestene oppmålingsforretninger og byggesak.

Revisjonskriteriene danner grunnlaget for vår vurdering av om det foreligger avvik eller er svakheter på området som undersøkes. Revisjonskriteriene er utledet fra lover, forskrifter og retningslinjer.

Plan- og bygningsloven regulerer hva kommunen kan kreve i gebyrer for byggesaksbehandling. Gebyrene kan fastsettes slik at de maksimalt dekker kommunens kostnader med tjenesten, men det er også anledning til å subsidiere byggesaksbehandlingen.

Matrikkelloven gir kommunen anledning til å kreve gebyrer for oppmålingsforretninger og annet arbeid etter loven. Gebyrene kan i sum ikke være høyere enn nødvendige kostnader som kommunen har med slikt arbeid.

Retningslinjer for beregning av selvkost gir anvisning for hvordan kommunens kostnader skal beregnes for tjenester hvor kommunens selvkost gir den øvre rammen for kommunens gebyrer.

God kommunal regnskapsskikk gir føringer for opplysninger i kommunens årsregnskap om gebyrfinansierte selvkosttjenester.

Tolga kommune har ikke et prinsippvedtak om at gebyrene for byggesaksbehandling og oppmålingsforretninger fullt ut skal dekke kostnadene med tjenestene. Kommunen har høsten 2018 arbeidet med grunnlag og dokumentasjon for utarbeidelse av etterkalkyler for 2018. Når etterkalkylen for 2018 er fullført, mener vi at kommunen har grunnlaget trengs for å kunne ta standpunkt til om gebyrene fullt ut skal dekke kostnadene. Etterkalkyler vil uansett være nødvendige for å kunne bekrefte at gebyrene ikke overstiger selvkost for tjenestene.

Da etterkalkylen for 2015 – 2017 var ufullstendige, foreligger det ikke noen beregninger av reell selvkost for disse årene.

Vi mener at kommunen vil ha et godt grunnlag for å kunne beregne riktig selvkost for 2018 med utgangspunkt i det arbeidet som er gjort høsten 2018 og et godt system for kalkylen.

Vi mener det er viktig å gi riktig og fullstendig informasjon om kostnadene med tjenester hvor selvkost setter den øvre rammen for størrelsen på gebyrene. Vi mener at informasjonen i årsregnskapet bør forbedres.

Rådmannen bekrefter i sin uttalelse til rapporten at kommunen fra 2019 vil gi informasjon i note til årsregnskapet når det gjelder selvkostområdene oppmåling og byggesak.

REVISJONENS ANBEFALINGER

Vi vil anbefale at kommunen for tjenestene byggesak og oppmålingsforretninger:

- bør på prinsipielt grunnlag avklare om tjenestene fullt ut skal finansieres gjennom gebyrene eller om kommunen skal subsidiere tjenestene
- det bør utarbeides for- og etterkalkyler
- informasjonen i årsregnskapet om tjenestene bør forbedres.

8. VEDLEGG OG KILDER

8.1 Kilder

Kommuneloven med forskrifter

Plan- og bygningsloven

Matrikkelloven med forskrift

Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder til regnskaps-
rapporteringen i KOSTRA

Kommunal regnskapsstandard nr. 6

Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester H-3/14

Kommunale dokumenter:

- Budsjett og regnskap
- Etterkalkyler for 2015 - 2017

8.2 Vedlegg, rådmannens uttalelse



TOLGA KOMMUNE

Sentraladministrasjonen

Revisjon Fjell IKS
Rytrøa 14

Unntatt offentlig innsyn (OfI) OfI §13

2550 OS I ØSTERDALEN

Dato: 16.12.2018

<i>Vår ref.</i>	<i>Løpenr.</i>	<i>Arkivkode</i>	<i>Saksbehandler</i>	<i>Deres ref.</i>
18/632-5	6261/18	210	Siv Stuedal Sjøvold 91527252	

Rådmannens uttalelse til forvaltningsrevisjon i Tolga kommune:

Kommunens fastsetting av gebyrer for tjenestene oppmålingsforretninger og byggesak

Rådmannen har ingen kommentar til revisjonens konklusjon utover å tilføye at vi har høsten 2018 hatt bistand fra konsulent fra EnviDan Momentum AS for å arbeide videre med selvkostkalkyle for områdene oppmålingsforretninger og byggesak. I forbindelse med etterkalkyle av 2018 har vi også hatt fokus på å vurderinger og dokumentasjon av indirekte kostnader til selvkostområdene oppmåling og byggesak.

Fra 2019 vil vi gi informasjon i note til årsregnskapet også når det gjelder selvkostområdene oppmåling og byggesak.

Med hilsen

Siv Stuedal Sjøvold
Rådmann

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.