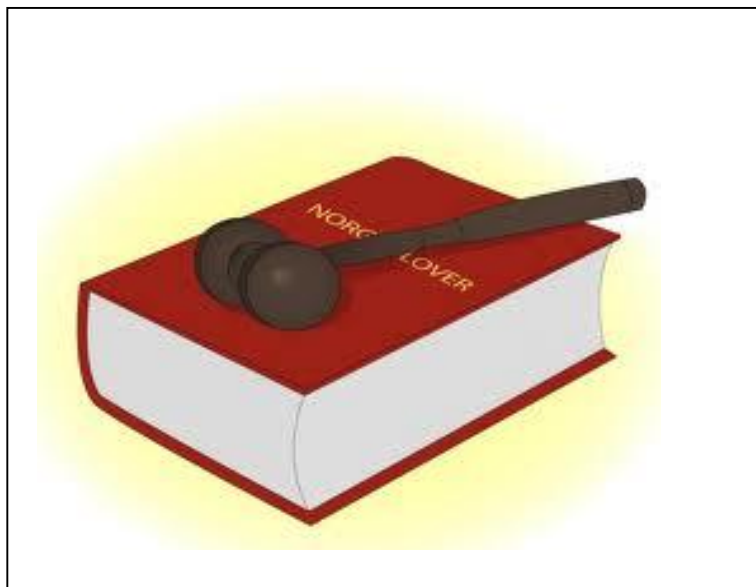


Forvaltningsrevisjon i Os kommune:

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.....	4
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	Selvkost	8
4.4	Selvkostregnskap.....	9
4.5	Budsjett og regnskap byggesak	11
4.6	Budsjett og regnskap oppmålingsforretninger	13
5.	REVISJONENS VURDERING OG KONKLUSJON	14
5.1	Revisjonens vurderinger.....	14
5.2	Revisjonens konklusjon	16
6.	RÅDMANNENS UTTALELSE	17
7.	SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER	17
	REVISJONENS ANBEFALINGER	18
8.	VEDLEGG OG KILDER.....	18
8.1	Vedlegg, rådmannens uttalelse.....	18
8.2	Kilder	19

Os, den 10. oktober 2018

Svein Magne Evavold
Revisjonssjef

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kommunestyret i Os behandlet i sak 64/2016 «Overordnet analyse og forslag til plan for forvaltningsrevisjon for 2016 – 2019» etter innstilling fra kontrollutvalget (sak 35/2016). Plan for forvaltningsrevisjon ble vedtatt med prioritering av følgende prosjekt i 2018:

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

Under arbeidet med prosjektet ble det funnet hensiktsmessig at prosjektet også omfattet kommunens byggesaksbehandling.

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

1.2 Forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget i Os 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 betalingsattsene 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 Os 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 var 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. Kontrollutvalget er informert om gjennomføring av prosjektet underveis.

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 henførbarhet. 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 regnskapskikk 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 regnskaps-rapporteringen 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 regnskapskikk og gjeldende krav til KOSTRA rapportering.

4. Faktadel

4.1 Gebyrregulativ

Os kommunes gebyrsatser for oppmålingsforretninger og byggesaker fremgår av Os kommunens avgifts- og betalingssatser, matrikkelgebyrer og gebyrer for plan- og byggesaksbehandling.

Regulativet for plan- og byggesaksbehandling inneholder 20 punkter hvor det er flere gebyrsatser innenfor hvert punkt. Punktene gjelder ulike tiltak som bolig, hytte, landbruksbygg, næringsbygg 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 matrikkelgebyrer inneholder 15 punkter. Også her er det flere gebyrsatser innenfor hvert punkt.

Gebyrregulativene oppdateres årlig med vedtak i kommunestyret, sist i sak 56/2017 - 23.11.2017.

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 arbeider etter matrikkeloven og saksbehandling av plan- og byggesaker. Gebyrene er i stor grad fastsatt med utgangspunkt i areal.

4.3 Selvkost

Os kommunen 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 8 gebyrområder i kommunen. Disse er: vann, avløp, renovasjon, feiing, slamtømming, byggesaker, oppmåling og private planer.

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 til Momentum. Med grunnlag i oversendte data og etablerte fordelingsnøkler gjennomføres det en etterkalkyle av selvkost i Momentum og selvkostberegningen innarbeides i kommunens årsregnskap.

Om gebyrinntektene overstiger utgiftene for året skal overskuddet avsettes til bundet selvkostfond. Underskudd som ikke kan dekkes av selvkostfond må belastes kommunens drift.

Os kommune har ingen selvkostfond hverken for oppmålingsforretninger eller byggesaksbehandling.

Kommunen har ikke gjort vedtak om at gebyrene skal dekke kostnadene for disse tjenestene fullt ut.

Regnskapene for årene 2015 – 2017 viser at gebyrinntektene ikke har vært tilstrekkelige til å dekke utgiftene.

Årlige regnskaper for byggesaksbehandling og oppmålingsforretninger inngår under ansvar 6000 – teknisk administrasjon.

Det er ikke gitt informasjon om selvkost for disse tjenestene i noter til årsregnskapet.

4.4 Selvkostregnskap

Os kommunes selvkostregnskap utarbeidet i Momentum viser for 2017 følgende:

Etterkalkyle selvkost 2017	Byggesaker	Oppmåling
Gebyrinntekter	456 570	486 460
Øvrige driftsinntekter	488 400	0
Refusjoner	50 000	14 373
Sum driftsinntekter	994 970	500 833
Lønn	940 012	30 254
Varer og tjenester	83 746	58 877
Overføringer	1 316	691 606
Direkte driftsutgifter	1 025 092	780 737
Avskrivningskostnad	0	0
Kalkulatorisk rente	0	0
Indirekte driftsutgifter	16 449	28 814
Indirekte avskrivning	396	455
Indirekte kalkulatorisk rente	115	180
Sum driftskostnader	1 042 051	810 187
Kalkulatorisk rente selvkostfond	0	0
Resultat	- 47 081	- 309 353
Subsidiering	47 081	309 353
Kostnadsdekning i %	95,5 %	61,8 %

Selvkostfond pr. 31.12	0	0
Gebyrinntekter	456 670	486 460
Gebyrgrunnlag	503 651	795 813
Finansiell dekningsgrad	90,7 %	61,1 %

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 2017 redusert med 30 %. Det er begrunnet med at tjenesten er belastet med kostnader som ikke direkte vedrører oppmåling, f.eks. prosjektet interkommunalt GIS i Nord-Østerdal.

Indirekte kostnader

Det fremgår av rundskrin 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.

Kapitalkostnader

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

Os 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.

Korrigerte selvkostregnskaper

Det er gjennomført en del korreksjoner i kommuneregnskapet etter at regnskapsdata ble oversendt til Momentum for utarbeidelse av etterkalkyler:

- Diverse korreksjoner på funksjonene 302 og 303 (byggesaksbehandling og oppmålingsforretninger)
- Endret kostnadsfordeling som følge av gjennomført etterkalkyle på avløp.

Når en tar hensyn til dette og korrigerer selvkostregnskapene vil etterkalkylene for 2017 vise følgende:

Korrigert etterkalkyle selvkost 2017	Byggesaker	Oppmåling
Gebyrinntekter	456 570	486 460
Øvrige driftsinntekter	397 777	14 373
Refusjoner	0	
Sum driftsinntekter	854 347	500 833
Lønn	812 559	26 731
Varer og tjenester	205 142	58 591
Overføringer	1 316	669 870
Direkte driftsutgifter	1 019 017	755 192
Avskrivningskostnad	0	0
Kalkulatorisk rente	0	0
Indirekte driftsutgifter	16 449	28 814
Indirekte avskrivning	396	455
Indirekte kalkulatorisk rente	115	180
Sum driftskostnader	1 035 977	784 641
Kalkulatorisk rente selvkostfond	0	0
Resultat	- 181 630	- 283 808
Subsidiering	181 630	283 808
Kostnadsdekning i %	82,5 %	63,8 %
Selvkostfond pr. 31.12	0	0
Gebyrinntekter	456 670	486 460
Gebyrgrunnlag	638 200	770 088
Finansiell dekningsgrad	71,6 %	63,2 %

Oversikten viser at dekningsgraden for tjenestene byggesak og oppmåling avviker fra det som framgår i kommunens etterkalkyler.

4.5 Budsjett og regnskap byggesak

Budsjett:

Nedenfor følger en oversikt over budsjett-tall for tjenesten byggesaker, funksjon 302 på ansvar 6000 slik de framgår i kommunens økonomisystem:

Budsjett:

Kontobenevnelse	2015	2016	2017
Lønnskostnader	2 147 452	2 256 088	1 969 010
Varer og tjenester	377 000	354 600	1 262 500
Overføringer	396 000	21 000	986 000
Sum kostnader	2 920 452	2 631 688	4 217 510
Salgsinntekter	0	488 400	488 400
Gebyrer	660 000	660 000	750 000
Sum inntekter	660 000	1 148 400	1 238 400
Netto drift	- 2 260 452	- 1 483 288	- 2 979 110

Oversikten viser at kommunen har budsjettert med store kostnader på funksjon 302 – byggesaksbehandling.

Budsjettet ligger på ansvar 6000 – teknisk administrasjon. Dette ansvaret omfatter flere funksjoner. Budsjettallene er i stor grad henført til funksjon 302- byggesaksbehandling og ikke til øvrige funksjoner.

Regnskap

Nedenfor følger en oversikt over regnskapene for tjenesten byggesaker, funksjon 302 på ansvar 6000 slik de framgår i kommunens årsregnskaper:

Regnskap:

Kontobenevnelse	2015	2016	2017
Lønnskostnader	1 855 077	1 126 090	812 591
Varer og tjenester	75 946	119 919	205 162
Overføringer	22 203	1 795	1 318
Sum kostnader	1 953 226	1 247 804	1 019 071
Salgsinntekter	930	488 400	410 664
Gebyrer	489 425	397 340	456 570
Refusjoner	10 105		
Sum inntekter	500 460	885 740	867 234
Netto drift	- 1 452 766	- 362 064	- 151 837

Regnskapene viser store variasjoner på netto drift, dvs. hvor mye tjenesten belaster kommunens drift.

Kommunen gjennomførte en etterkalkyle på selvkost første gang i 2017. Regnskapet for 2017 stemmer med den korrigerede etterkalkylen når en tar hensyn til at indirekte kostnader ikke er ført i regnskapet og at en feilpostering er korrigert i etterkalkylen.

Lønnskostnader for virksomhetsleder og avdelingsingeniør er løpende ført på funksjon 302 – byggesak. En vesentlig del av avdelingsingeniørens lønn er i 2017 fordelt til investeringsprosjekter. Lønnskostnader er også fordelt til øvrige selvkostområder (VAR). Det ligger da igjen lønnskostnader på ca. kr 400.000 på byggesak.

Kommunen har i 2017 kjøpt tjenester til byggesaksbehandling fra et privat selskap.

4.6 Budsjett og regnskap oppmålingsforretninger

Budsjett:

Nedenfor følger en oversikt over budsjett-tall for tjenesten kart og oppmåling, funksjon 303 på ansvar 6000 slik de framgår i kommunens økonomisystem:

Budsjett:

Kontobenevnelse	2015	2016	2017
Lønnskostnader	630 101	663 281	0
Varer og tjenester	0	0	0
Overføringer	0	390 000	0
Sum kostnader	630 101	1 053 281	0
Salgsinntekter	0	0	0
Gebyrer	0	0	0
Refusjoner	360 000	360 000	0
Sum inntekter	360 000	360 000	0
Netto drift	- 270 101	- 693 281	0

Oversikten viser at budsjettallene for funksjon 303 – oppmåling har vært ufullstendige. Vi viser til beskrivelsen foran angående funksjon 302.

Regnskap:

Nedenfor følger en oversikt over regnskapene for tjenesten oppmålingsforretninger, funksjon 303 på ansvar 6000 slik de framgår i kommunens årsregnskaper:

Regnskap:

Kontobenevnelse	2015	2016	2017
Lønnskostnader	629 340	140 029	38 190
Varer og tjenester	92 364	52 541	83 708
Overføringer	460 000	647 082	956 960
Sum kostnader	1 181 704	839 652	1 078 858
Salgsinntekter	0	0	0
Gebyrer	685 960	290 635	486 460
Refusjoner	336 203	88 029	20 534
Sum inntekter	1 022 163	378 664	506 994
Netto drift	- 159 541	- 460 988	- 571 864

Regnskapene viser at betydelige kostnader blir belastet kommunens drift og at det varierer mye fra år til år.

I etterkalkylene for 2017 er de direkte driftskostnadene redusert med 30 % i forhold til regnskapet.

Regnskapet for 2017 stemmer med etterkalkylen når en tar hensyn til dette, samt at de indirekte kostnadene ikke er ført i regnskapet.

Tjenesten har i stor grad blitt utført ved hjelp av innleie fra kommunene Tolga og Røros. Regnskapet er også belastet med betydelige kostnader knyttet til interkommunale prosjekter i regi av Kartverket og kostnader med programvare/flytting av server (kr 542.000 i 2017).

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.

Os kommune har ikke et prinsippvedtak om at gebyrene for byggesaksbehandling og oppmålingsforretninger skal fastsettes ut fra prinsippet om selvkost. I administrasjonen er det uttrykt et ønske om at disse tjenestene skal leveres til selvkost og dermed ikke belaste kommunens øvrige drift. Det er derfor satt i gang et arbeid med å gjennomføre selvkostkalkyler. De første etterkalkylene ble utarbeidet for 2017.

Etter vår vurdering har da kommunen det grunnlaget som trengs for å kunne ta standpunkt til om gebyrene for byggesaksbehandling og oppmålingsforretninger fullt ut skal dekke kostnadene med tjenestene.

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

Etterkalkylene for 2017 viste en underdekning på kr 47.081 for byggesaksbehandling og på kr 309.353 for oppmålingsforretninger. Vi har påvist en del direkte feil i etterkalkylene som følge av:

- Diverse korreksjoner på funksjoner er gjennomført etter at datagrunnlaget for etterkalkulasjon er rapportert.
- Endret kostnadsfordeling som følge av gjennomført etterkalkyle.

Etter vår vurdering skulle etterkalkylen ha vist en underdekning på kr 181.630 for byggesaksbehandling og kr 283.808 for oppmålingsforretninger.

Etter vår vurdering er det også andre forhold i etterkalkylene som bør vurderes nærmere.

Lønnsutgifter for virksomhetsleder og avdelingsingeniør har blitt løpende ført på funksjon 302 – byggesaksbehandling. Det er gjennomført fordeling av lønnskostnadene gjennom året og når disse fordelingene ikke konsekvent er behandlet som indirekte kostnader vil det gi feil i etterkalkylene.

Det ligger lønnskostnader på ca. kr 400.000 i etterkalkylen for byggesak. Vi mener at det bør vurderes nærmere om dette er et riktig beløp.

Etter vår oppfatning ville en være tryggere på å få riktige lønnskostnader i etterkalkylen om en fordelt lønnskostnader til selvkostområdet istedenfor å fordele lønnskostnader ut fra selvkostområdet.

Funksjon 303 – oppmåling er belastet med betydelige kostnader som ikke skal inngå i selvkost. For å bøte på dette er de direkte kostnadene i etterkalkylen skjønsmessig redusert med 30 %. Etter vår vurdering er dette for upresist og at det derfor bør gjøres en nøyere vurdering av hva som er direkte kostnader for selvkosttjenesten.

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

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

Os kommune har budsjettert utgifter til teknisk administrasjon sammen med tjenester som er underlagt selvkost på ansvar 6000 – teknisk administrasjon. Budsjettallene er i noen grad fordelt på funksjon, men det er ikke gjennomført konsekvent med den følge at det ikke foreligger noe reelt budsjett for selvkosttjenestene. Etter vår vurdering er det ikke tilfredsstillende.

I regnskapet ligger selvkosttjenestene på ansvar 6000 på samme måte som budsjettet, men regnskapstallene er fordelt på funksjoner. Vi har i rapporten beskrevet hvorfor det er avvik mellom regnskapstallene og etterkalkylene. Etter vår vurdering ville det være en fordel om regnskapet ble ført slik at det var i overenstemmelse med gjennomførte etterkalkyler. I regnskapet er det ikke skilt klart mellom hva som er direkte og indirekte kostnader. Det vil være en kilde til feil i etterkalkylen.

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 byggesaksbehandling og oppmålingsforretninger. 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

Os kommune har ikke et prinsippvedtak om at gebyrene for byggesaksbehandling og oppmålingsforretninger fullt ut skal dekke kostnadene med tjenestene. Det er utarbeidet etterkalkyler for 2017 og vi mener 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.

Vi har kontrollert etterkalkylene for 2017 og har konkludert med at de ikke gir riktige uttrykk for kommunens selvkost med tjenestene. Vi mener også at det er forhold i kalkylene som må vurderes nærmere før det er mulig å fastslå om det er beregnet en korrekt selvkost. Med unntak for de feilene og uklarhetene vi har påpekt, mener vi at etterkalkylene er gjennomført på en god måte.

Vi har påpekt svakheter ved den tekniske utformingen av kommunens budsjett og regnskap for selvkosttjenestene byggesaksbehandling og oppmålingsforretninger. Vi mener at disse svakhetene er kilder til feil i etterkalkylene. 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 18.09.2018. Rådmannen har avgitt uttalelse til rapporten 10.10.2018 og denne er i sin helhet vedlagt rapporten.

Rådmannen skriver i uttalelsen at kommunen har tatt i bruk selvkostsystemet Momentum for å lage gode kalkyler. Kalkylene er ikke endelige/ferdige og det skal jobbes for en bedre etterkalkyle for 2018 for å ha et bedre grunnlag for å vurdere selvkost.

Rådmannen mener at kommunen har vært bevisst på at gebyrene ikke skal ligge over kostnadene og at kommunen har subsidiert byggesak- og oppmålingsgebyrene noe.

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.

Os kommune har ikke et prinsippvedtak om at gebyrene for byggesaksbehandling og oppmålingsforretninger fullt ut skal dekke kostnadene med tjenestene. Det er utarbeidet etterkalkyler for 2017 og vi mener 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.

Vi har kontrollert etterkalkylene for 2017 og har konkludert med at de ikke gir riktige uttrykk for kommunens selvkost med tjenestene. Vi mener også at det er forhold i kalkylene som må vurderes nærmere før det er mulig å fastslå om det er

beregnet en korrekt selvkost. Rådmannen opplyser at kommunen jobber videre med kalkylene og at det vil bli utarbeidet en bedre etterkalkyle for 2018. Med unntak for de feilene og uklarhetene vi har påpekt, mener vi at etterkalkylene er gjennomført på en god måte.

Vi har påpekt svakheter ved den tekniske utformingen av kommunens budsjett og regnskap for selvkosttjenestene byggesaksbehandling og oppmålingsforretninger. Vi mener at disse svakhetene er kilder til feil i etterkalkylene. 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.

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 korrekte selvkostkalkyler
- informasjonen i årsregnskapet om tjenestene bør forbedres.

8. VEDLEGG OG KILDER

8.1 Vedlegg, rådmannens uttalelse

Rådmannen skriver i sin uttalelse av 10.10.2018:

Som det står i revisjonsrapportens kapittel 4.3:

Os kommune har ingen selvkostfond hverken for oppmålingsforretninger eller byggesaksbehandling.

Kommunen har ikke gjort vedtak om at gebyrene skal dekke kostnadene for disse tjenestene fullt ut.

Regnskapene for årene 2015 – 2017 viser at gebyrinntektene ikke har vært tilstrekkelige til å dekke utgiftene.

Årlige regnskaper for byggesaksbehandling og oppmålingsforretninger inngår under ansvar 6000 – teknisk administrasjon.

Det er ikke gitt informasjon om selvkost for disse tjenestene i noter til årsregnskapet.

Vi har tatt i bruk selvkostsystemet Momentum for å lage gode kalkyler. Kalkylene er ikke endelige/ferdige, og vi skal jobbe for en bedre etterkalkyle for 2018, for å ha et bedre grunnlag for å vurdere selvkost. Vi ser svakhetene som revisor påpeker, og vil endre regnskapet slik at potensielle selvkostområder blir liggende på egne ansvar. Slik det er i dag har vi f. eks. alt oppmålings- og kartarbeid på samme ansvar og med samme funksjon, både oppgaver som kan gå til selvkost med gebyr og fond, og det som ikke kan finansieres med gebyrer/«selvkost».

Til nå har vi fulgt prinsippet om at kommunen kan ta betalt inntil selvkost. Vi har vært klar over at vi subsidierer byggesak- og oppmålingsgebyrene noe. Vi har vært bevisst

på at gebyrene ikke skal ligge over kostnadene, dvs. kostnader vedr. tidsbruk, programvare, materiell m.m.

Funksjon 302 har vært brukt som hovedfunksjon for teknisk kontor (ansvar 6000) veldig lenge. Vi har derfor trukket fra en del på det området ved innføring og oppsett i Momentum.

Vi har fordelt teknisk kontor (ansvar 6000) på stadig flere funksjoner. Allerede i 2017 hadde vi fordelt det på mange funksjoner. I 2018 har vi fordelt ansvar 6000 på enda flere funksjoner, men likevel er det blir værende mange kostnader på funksjon 302. Vi må jobbe for å få det enda bedre fordelt på funksjoner.

8.2 Kilder

Kommuneloven med forskrifter

Plan- og bygningsloven

Matrikkelloven med forskrift

Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder til regnskapsrapporteringen i KOSTRA

Kommunal regnskapsstandard nr. 6

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

Kommunale dokumenter:

- Budsjett og regnskap
- Etterkalkyler for 2017