



Forvaltningsrevisjon i Røros kommune:

Selvkostprinsippet innenfor kommunens byggesaksbehandling

Formålet med prosjektet er å undersøke om Røros kommune etterlever Bestemmelsene i plan- og bygningsloven og retningslinjer for beregning av selvkost innenfor kommunens byggesaksbehandling.



Revisjon Fjell IKS

Kommunehuset

2550 Os i Østerdalen

Tlf.OS 62 47 03 30

e-post: post@revisjonfjell.no

Org.nr.: NO987727675

INNHold

1	INNLEDNING.....	3
1.1	Bakgrunn	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	Problemstillinger	4
2.3	Metode.....	5
3.	REVISJONSKRITERIER.....	5
4.	FAKTADEL	7
5.	REVISJONENS VURDERING OG KONKLUSJON	10
6.	RÅDMANNENS UTTALELSE	12
7.	SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER	12
	REVISJONENS ANBEFALINGER	14
8.	VEDLEGG OG KILDER.....	14
8.1	Vedlegg	14
8.2	Kilder	19

Røros, 15. januar 2015

Svein Magne Evavold
Revisjonssjef

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

I følge kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon skal det i 2014 gjennomføres en forvaltningsrevisjon om selvkostprinsippet innenfor kommunens byggesaksbehandling.

Gebyrene ved byggesaksbehandling kan helt eller delvis dekke kommunens kostnader ved behandling av byggesaker. Gebyrene skal ikke være en inntektskilde for kommunen, og det er en forutsetning at gebyrene ikke skal gå til annet enn kommunens behandling av byggesaker etter plan- og bygningsloven.

1.2 Forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget i Røros kommune skal påse at de 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 selvkostprinsippet innenfor kommunens byggesaksbehandling.

Prosjektet omfatter regnskaper for årene 2011-2013 og budsjett/ kalkyle for 2014.

2 FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG METODE

2.1 Formål

Formålet med prosjektet er å undersøke om kommunen etterlever bestemmelsene i plan- og bygningsloven § 33-1 og retningslinjer i rundskriv H-2140 for beregning av selvkost innenfor kommunens byggesaksbehandling.

2.2 Problemstillinger

For en hver forvaltningsrevisjon utarbeides det problemstillinger. Hovedproblemstillingen for denne forvaltningsrevisjonen er:

➤ *Oppfyller kommunen bestemmelser i lover, forskrifter og retningslinjer for beregning av selvkost innenfor kommunens byggesaksbehandling?*

Dette søkes nærmere belyst gjennom følgende konkretiserte problemstillinger:

1. **Gjennomføres det før- og etter-kalkulasjon av selvkost?**
2. **Belastes selvkostregnskapet med riktige beløp for direkte kostnader, henførbare interntjenester og kapitalkostnader?**
3. **Gir årsregnskapet et riktig uttrykk for inntekter og kostnader ved kommunens byggesaksbehandling?**
4. **Har kommunen fastsatt prinsipper for behandling av overskudd eller underskudd på selvkost og er dette håndtert som forutsatt?**

2.3 Metode

Det ble sendt oppstartbrev til rådmannen der vi varslet om oppstart av prosjektet. Kilder for datainnsamlingen er ansvar 6201-byggesaksbehandling. Informasjonen ble innhentet fra budsjetter, regnskaper, regelverk og samtaler med administrasjonen i kommunen..

Gjennomgangen ble gjort for regnskapsårene 2011, 2012, 2013 og budsjett for 2014.

Vi utarbeidet et høringsutkast som ble sendt til rådmannen for uttalelse. Sluttrapporten sendes til kontrollutvalget for behandling.

Metodisk tilnærming vil være betinget av undersøkelsens problemstillinger. Her har vi funnet det hensiktsmessig å benytte en kombinasjon av regnskaps- og dokumentanalyse samt innhenting av supplerende informasjon ved samtaler med ansatte i administrasjonen.

Sentrale dokumenter har vært Røros kommunes årsregnskaper, årsberetninger og årsbudsjetter.

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 er lagt til grunn for dette prosjektet utarbeidet ut i fra:

- ✓ Plan- og bygningsloven
- ✓ Rundskriv H-2140 fra KR D
- ✓ Rundskriv H - 3/14: Nye retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (fra KR D som gjøres gjeldende fra 2015)
- ✓ Kommuneloven med forskrifter
- ✓ Kommunal regnskapsstandard nr 6 – Foreløpig standard

Revisjonskriteriene utledes med utgangspunkt i problemstillingene.

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 for 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.

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 regionaldepartementet utarbeidet ”retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester”, Rundskriv H-2140.

Retningslinjene beskriver prosedyrene som kommunen bør følge når selvkost skal beregnes.

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 **tilleggsytelser** (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).

Kapitalkostnader er en avledet kostnad som beregnes som følge av at det enkelte årsregnskap ikke gir et korrekt bilde av inntjening og kostnad for betalingstjenesten ved en del større anskaffelser. En forutsetning for å kunne beregne korrekte årlige kapitalkostnader, er at slike anskaffelser er definert og avgrenset fra øvrige anskaffelser.

Det skal foretas beregninger av kapitalkostnader basert på de angitte prinsipper for alle anleggsmidler som er relevante for selvkostkalkylen. Dette gjelder absolutt for anleggsmidler som utelukkende eller i hovedsak nyttes i en bestemt tjeneste (betalingstjeneste). For noen interntjenester (tilleggsytelser og støttefunksjoner) kan det også kunne være nødvendig å foreta beregning av kapitalkostnader.

Årlige kapitalkostnader består av to elementer:

- Avskrivingskostnader, dvs. forringelse i et driftsmiddel ut fra slitasje og elde.
- Alternativkostnaden, dvs. den avkasting kommunen alternativt kunne oppnå ved å plassere penger tilsvarende investeringsbeløpet i et marked. I et fungerende marked vil renten angi alternativkostnaden.

Etter H-2140 skal kalkylerenten settes lik effektiv rente på norske statsobligasjoner med 3 års gjenstående løpetid, med et tillegg på 1 prosent (gjennomsnitt over året).

Nye retningslinjer

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet nye retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester. Retningslinjene i rundskriv H-3/14 erstatter rundskriv H-2140 og er gjort gjeldende fra 2015. De nye retningslinjene baser seg på de samme hovedprinsippene som de tidligere.

God kommunal regnskapsskikk

Forskrift om årsregnskap og årsberetning angir hvordan årsregnskapet skal avgis. Kommunal- og regionaldepartementet skriver i brev av 06.05.2008 til kommunene at "et underskudd fra selvkostregnskapet som ikke dekkes ved bruk av selvkostfond må komme fram som en del av kommunens regnskapsmessige merforbruk, så fram kommunen i regnskapet ikke har andre tilstrekkelige merinntekter i året".

I merknadene til regnskapsforskriften § 5 presiserer KRD at kommunen kan ta med ytterligere noter til årsregnskapet dersom dette anses nødvendig. Kommunal regnskapsstandard nr. 6 (foreløpig standard) gjelder noter og årsberetning. I punkt 3.2 i standarden er det oppgitt forskriftsbestemte noter og i tillegg forslag på øvrige noter. Her finner vi i punkt 3.2.2 punkt 12 følgende forslag på note på selvkostområder:

Opplyse om beregningen av gebyrfinansierte selvkosttjenester der kommunen fastsetter betalingen etter lov og forskrift herunder resultatet av selvkostberegningen gjerne over flere år. Beregningen kan for eksempel inneholde oversikt over direkte kostnader, indirekte kostnader, netto kapitalkostnader og overunderskudd. Eksempler på tjenester vil kunne være vann, avløp, renovasjon osv.

4. Faktadel

Budsjett

Nedenfor følger en oversikt over budsjettet for tjeneste 6201 – Byggesaksbehandling for årene 2011 – 2014:

Budsjett:

	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>
Lønnskostnader	1 272 166	1 327 387	1 632 990	1 587 766
Driftskostnader	<u>45 874</u>	<u>45 874</u>	<u>69 874</u>	<u>89 500</u>
Sum kostnader	1 318 040	1 373 261	1 702 864	1 677 266
Salgsinntekter			460 000	460 000
Gebyrer	<u>850 000</u>	<u>950 000</u>	<u>870 000</u>	<u>1 000 000</u>
Sum inntekter	850 000	950 000	1 330 000	1 460 000
Netto drift	-468 040	-423 261	-372 864	-217 266

Oversikten viser at kommunen har budsjettetert med å belaste deler av kostnadene med byggesaksbehandling i driftsregnskapet. Belastningen i driftsregnskapet er redusert fra kr 468.000 i 2011 til kr 217.000 i 2014.

Regnskap

Nedenfor følger en oversikt over regnskapene for tjeneste 6201 – Byggesaksbehandling for årene 2009 – 2013.

Regnskap:

	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>
Lønnskostnader	1 181 522	1 254 123	1 261 957	1 392 874	1 424 359
Driftskostnader	<u>134 008</u>	<u>154 311</u>	<u>63 143</u>	<u>71 444</u>	<u>110 003</u>
Sum kostnader	1 315 530	1 408 434	1 325 100	1 464 318	1 534 362
Salgsinntekter		0	715 420	427 706	243 821
Gebyrer	<u>851 537</u>	<u>914 958</u>	<u>236 009</u>	<u>814 290</u>	<u>1 419 371</u>
Sum inntekter	851 537	914 958	951 429	1 241 996	1 663 192
Netto drift	-463 993	-493 476	-373 671	-222 322	128 830

Netto drift for tjenesteområdet har variert betydelig. I 2010 ble kommunens drift belastet med kr 493.000, mens byggesaksbehandling i 2013 ga en inntekt til kommunen på kr 128.000.

Nedenfor følger en oversikt som viser sammenligninger mellom budsjett og regnskap.

2011:

	<u>Budsjett</u>	<u>Regnskap</u>	<u>Differanse</u>
Lønnskostnader	1 272 166	1 261 957	10 209
Driftskostnader	<u>45 874</u>	<u>63 143</u>	-17 269
Sum kostnader	1 318 040	1 325 100	-7 060
Salgsinntekter		715 420	715 420
Gebyrer	<u>850 000</u>	<u>236 009</u>	-613 991
Sum inntekter	850 000	951 429	101 429
Netto drift	-468 040	-373 671	94 369

2012:

	<u>Budsjett</u>	<u>Regnskap</u>	<u>Differanse</u>
Lønnskostnader	1 327 387	1 392 874	-65 487
Driftskostnader	<u>45 874</u>	<u>71 444</u>	-25 570
Sum kostnader	1 373 261	1 464 318	-91 057
Salgsinntekter		427 706	427 706
Gebyrer	<u>950 000</u>	<u>814 290</u>	-135 710
Sum inntekter	950 000	1 241 996	291 996
Netto drift	-423 261	-222 322	200 939

2013:

	<u>Budsjett</u>	<u>Regnskap</u>	<u>Differanse</u>
Lønnskostnader	1 632 990	1 424 359	208 631
Driftskostnader	<u>69 874</u>	<u>110 003</u>	-40 129
Sum kostnader	1 702 864	1 534 362	168 502
Salgsinntekter	460 000	243 821	-216 179
Gebyrer	<u>870 000</u>	<u>1 419 371</u>	549 371
Sum inntekter	1 330 000	1 663 192	333 192
Netto drift	-372 864	128 830	501 694

Vi ser at det er betydelige avvik mellom budsjett og regnskap. Netto avvik går alle årene i positiv retning og innebærer en lavere belastning i kommunens drift enn forutsatt.

Kostnader og inntekter

Kostnader på området består i hovedsak av lønnskostnader.

I 2014 er tjenesten bemannet med 2,5 stillinger som ingeniør og 20 % stilling som konsulent.

Kostnader for avspasering av brannvakt ser ut til å være belastet byggesaksbehandlingen. Videre utføres det noe byggesaksbehandling på antikvariske bygninger hvor det ikke kreves gebyr.

Alle kostnadene som er belastet tjenesten er direkte kostnader med lønn og drift. Det betyr at det ikke er foretatt noen beregning eller belastning av kapitalkostnader og indirekte kostnader.

Gebyrer for utførte tjenester er fakturert og inntektsført i samsvar med kommunens årlige gebyrvedtak.

Årsregnskapet

Årlige regnskaper for byggesaksbehandling framgår i kommunens årsregnskaper under tjenesten 6201 – Byggesaksbehandling.
Det er ikke gitt tilleggsinformasjon i noter.

Selvkost for byggesaksbehandling

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.

Røros kommune har ikke hatt vedtak om at selvkostprinsippet skal gjelde for byggesaksbehandlingen, men kommunestyret har 18.12.2014 vedtatt at kommunen innfører selvkostprinsippet for byggesak og oppmåling fra 01.01.2015.

5. Revisjonens vurdering og konklusjon

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.

Røros kommune har ikke hatt et prinsippvedtak om at gebyrene for byggesaksbehandling skal fastsettes ut fra prinsippet om selvkost. Det har følgelig ikke vært gjennomført noen kalkulasjon av selvkost.

Det framgår i årsregnskapene at kommunen har subsidiert tjenestene på området.

Er regnskapet belastet med riktige beløp for direkte kostnader, henførbare interntjenester og kapitalkostnader?

Regnskapene for byggesaksbehandling inneholder direkte kostnader med lønn og drift.

Dette er kostnader som framgår i kommunens årsregnskap og vi vurderer disse til å være i orden. Vi mener imidlertid at det også må tas hensyn til kostnader med

avspasering for arbeid i brannvesenet og kostnader med tjenester som ikke er belagt med gebyrer.

Det er ikke beregnet og regnskapsført kostnader med henførbare interntjenester og relevante anleggsmidler.

Vi mener derfor at de foreliggende regnskapene for tjenesten byggesaksbehandling ikke gir et reelt uttrykk for kostnadene i en selvkostkalkyle for tjenesten.

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

Forskrift om årsregnskap og årsberetning angir hvordan årsregnskapet skal avgis. I kommunens årsregnskap inngår kommunens direkte kostnader med tjenesten byggesaksbehandling.

Som vi har beskrevet og begrunnet i forrige avsnitt mener vi at regnskapene ikke gir et reelt uttrykk for kostnadene ut fra en selvkostbetraktning.

Det er i kommunal regnskapsstandard nr. 6 – Noter og årsregnskap bestemt hvilke noter som skal og anbefales å vedlegge årsregnskapet. Det er anbefalt å legge ved note med tilleggsinformasjon om selvkostområdene.

Selv om det ikke har vært vedtatt full selvkost for byggesaksbehandling, mener vi at det ville vært nyttig å informere om kommunens subsidiering av tjenesten.

Har kommunen fastsatt prinsipper for behandling av overskudd eller underskudd på selvkost og er dette håndtert som forutsatt?

Da Røros kommune ikke har hatt vedtak om at gebyrene for byggesaksbehandling skal fastsettes ut fra selvkost, har det ikke vært relevant med egne prinsipper for behandling av overskudd eller underskudd. Underskuddene for årene 2009 – 2012 er dekt over kommunens drift og overskudd for 2013 inngår i kommunens drift.

For 2013 var gebyrinntektene i følge regnskapet høyere enn kostnadene for tjenesten. I henhold til plan- og bygningsloven kan ikke gebyrinntektene overstige kommunens kostnader.

I en slik situasjon mener vi det er viktig at det blir gjennomført en nøyaktig kalkyle på selvkost som sikrer at kommunen overholder kravene i plan- og bygningsloven.

I følge regnskapet for tjenesten byggesaksbehandling har kommunen subsidiert tjenesten med kr 1, 5 mill. i fireårsperioden 2009 – 2012.

Etter vår vurdering bør kommunen i en slik situasjon vurdere om det er en riktig bruk av kommunens ressurser.

6. RÅDMANNENS UTTALELSE

Rapporten ble oversendt til rådmannen for uttalelse 18.12.2014. Rådmannen har avgitt uttalelse til rapporten 14.01.2015 og denne er i sin helhet vedlagt rapporten.

Rådmannen skriver i uttalelsen at han ikke har vesentlige ting å gi tilbakemelding om ut over at kommunestyret i møte 18.12.2014 har vedtatt at selvkostprinsippet skal gjelde for byggesaksområdet fra 01.01.2015.

Rådmannen er enig i vår konklusjon om at kommunen burde vurdere om tidligere års subsidiering av tjenesten har vært riktig bruk av ressurser. Han har også merket seg at det nå må utarbeides forkalkyle og etterkalkyle på selvkost for byggesaksbehandlingen.

7. SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER

Formålet og hovedproblemstillingen for prosjektet har vært å undersøke om kommunen oppfyller bestemmelser i lover, forskrifter og retningslinjer for beregning av selvkost innenfor kommunens byggesaksbehandling

Hovedproblemstillingen er konkretisert i følgende problemstillinger:

- 1. Gjennomføres det før- og etter-kalkulasjon av selvkost?**
- 2. Belastes selvkostregnskapet med riktige beløp for direkte kostnader, henførbare interntjenester og kapitalkostnader?**
- 3. Gir årsregnskapet et riktig uttrykk for inntekter og kostnader ved kommunens byggesaksbehandling?**
- 4. Har kommunen fastsatt prinsipper for behandling av overskudd eller underskudd på selvkost og er dette håndtert som forutsatt?**

Revisjonskriteriene danner grunnlag for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på området som er gjenstand for undersøkelsen.

Revisjonskriteriene er utledet fra krav i lover, forskrifter og retningslinjer.

Revisjonskriteriene er den målestokken som vi har lagt til grunn for vår vurdering av om kommunen har fulgt regelverket.

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.

Røros kommune har ikke hatt vedtak om at selvkostprinsippet skal gjelde for byggesaksbehandlingen, men kommunestyret har 18.12.2014 vedtatt at kommunen innfører selvkostprinsippet for byggesak og oppmåling fra 01.01.2015.

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.

Røros kommune har ikke hatt et prinsippvedtak om at gebyrene for byggesaksbehandling skal fastsettes ut fra prinsippet om selvkost. Det har følgelig ikke vært gjennomført noen kalkulasjon av selvkost.

Det framgår i årsregnskapene at kommunen har subsidiert tjenestene på området.

Er regnskapet belastet med riktige beløp for direkte kostnader, henførbare interntjenester og kapitalkostnader?

Regnskapene for byggesaksbehandling inneholder direkte kostnader med lønn og drift.

Dette er kostnader som framgår i kommunens årsregnskap og vi vurderer disse til å være i orden. Vi mener imidlertid at det også må tas hensyn til kostnader med avspasering for arbeid i brannvesenet og kostnader med tjenester som ikke er belagt med gebyrer.

Det er ikke beregnet og regnskapsført kostnader med henførbare interntjenester og relevante anleggsmidler.

Vi mener derfor at de foreliggende regnskapene for tjenesten byggesaksbehandling ikke gir et reelt uttrykk for kostnadene i en selvkostkalkyle for tjenesten.

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

Forskrift om årsregnskap og årsberetning angir hvordan årsregnskapet skal avgis. I kommunens årsregnskap inngår kommunens direkte kostnader med tjenesten byggesaksbehandling.

Som vi har beskrevet og begrunnet i forrige avsnitt mener vi at regnskapene ikke gir et reelt uttrykk for kostnadene ut fra en selvkostbetraktning.

Det er i kommunal regnskapsstandard nr. 6 – Noter og årsregnskap bestemt hvilke noter som skal og anbefales å vedlegge årsregnskapet. Det er anbefalt å legge ved note med tilleggsinformasjon om selvkostområdene.

Selv om det ikke har vært vedtatt full selvkost for byggesaksbehandling, mener vi at det ville vært nyttig å informere om kommunens subsidiering av tjenesten.

Har kommunen fastsatt prinsipper for behandling av overskudd eller underskudd på selvkost og er dette håndtert som forutsatt?

Da Røros kommune ikke har hatt vedtak om at gebyrene for byggesaksbehandling skal fastsettes ut fra selvkost, har det ikke vært relevant med egne prinsipper for behandling av overskudd eller underskudd. Underskuddene for årene 2009 – 2012 er dekt over kommunens drift og overskudd for 2013 inngår i kommunens drift.

For 2013 var gebyrinntektene i følge regnskapet høyere enn kostnadene for tjenesten. I henhold til plan- og bygningsloven kan ikke gebyrinntektene overstige kommunens kostnader.

I en slik situasjon mener vi det er viktig at det blir gjennomført en nøyaktig kalkyle på selvkost som sikrer at kommunen overholder kravene i plan- og bygningsloven.

I følge regnskapet for tjenesten byggesaksbehandling har kommunen subsidiert tjenesten med kr 1, 5 mill. i fireårsperioden 2009 – 2012.

Etter vår vurdering bør kommunen i en slik situasjon vurdere om det er en riktig bruk av kommunens ressurser.

REVISJONENS ANBEFALINGER

Med bakgrunn i våre funn og vurderinger vil vi anbefale at:

Røros kommune bør utarbeide en forkalkyle for 2015 på selvkost for byggesaksbehandling.

8. VEDLEGG OG KILDER

8.1 Vedlegg

8.1.1 Rådmannens uttalelse

Kommentar til forvaltningsrevisjonsrapport om selvkostprinsippet innenfor byggesaksbehandling

Fra: Jon Ola Kroken

Sendt: 14. januar 2015 13:32

Til: Svein Magne Evavold

Kopi: Dag Øyen; Roger Mikkelsen; Kjell Løkken

Emne: Kommentar til forvaltningsrevisjonsrapport om selvkostprinsippet innenfor byggesaksbehandling

Jeg viser til oversendt rapport registrert her 19. des 2014. Frist for tilbakemelding var satt til 10. jan 2015.

Jeg har ingen vesentlige ting å gi tilbakemelding om ut over at kommunestyret i møte 18. des 2014 har vedtatt at selvkostprinsippet skal gjelde for byggesaksområdet fra 01.01.2015.

Revisors kommentar om at kommunen i forhold til situasjonen med subsidiering av tjenesten i perioden 2009-2013 burde vurdere om dette er en riktig bruk av kommunens ressurser er rådmannen enig i. Jeg har også merket meg understrekingen av at det utarbeides forkalkyle og etterkalkulering av kostnadene innen de områder selvkost skal gjelde, mao fra og med 2015 også byggesaksbehandlingen.

Med vennlig hilsen

Jon Ola Kroken
Rådmann
Røros kommune,
72419410/40449449
jon.ola.kroken@roros.kommune.no

8.1.2 Utdrag fra retningslinjene i H-2140.

«RETNINGSLINJER FOR BEREKNING AV KOMMUNALE BETALINGSTJENESTER H-2140

Veilederen angir hvordan beregninger bør gjennomføres for tjenesten. I veilederen beskrives en modell hvor ytelsen splittes i 3 delkomponenter: kjerneproduktet, tilleggsytelser og støttefunksjoner.

Henførbare og ikke henførbare kostnader

Det er med oversikt over avgrensninger i retningslinjene. Ikke henførbare kostnader skal ikke være med i selvkostkalkylen.

Henførbare kostnader er driftspersonell (kjerneprodukt), tilleggsytelser og støttefunksjoner.

Ikke henførbare kostnader er mellomledelse, strategisk ledelse og strategisk støtte

Kjerneproduktet

Kjerneproduktet beskriver basisen i tjenesten og hva brukeren opplever som den grunnleggende tjeneste som han er villig til å betale for. Innholdet i kjerneproduktet er den arbeidsinnsats og bruk av varer og kapital kommunalt ansatte nytter på å betjene brukeren og/eller innleide tjenester for å betjene brukeren. Kostnadene ved bruk av disse innsatsfaktorene er lønnskostnader, øvrige driftskostnader, inkl. betaling til private for utførte tjenester, og kapitalkostnader (avskrivninger og finanskostnader) for bruk av egne anleggsmidler.

I mange av kommunene er det stillinger med delte funksjoner, da forholder retningslinjene seg til KOSTRA som oppgir at hvis 20 % eller mer av stillingen angår andre tjenester foretas det fordeling av lønnskostnadene. I stedet for registrert tidsforbruk anbefales det at det brukes en skjønnsmessig fordeling. Det antas at skjønnsmessig fordeling vil gi marginale avvik sammenlignet med å registrere tidsbruken.

Tilleggsytelser (interntjenester)

Ansatte som betjener brukerne direkte vil være avhengig av tjenester fra andre deler av kommuneorganisasjonen for at tjenesten kan framstå som et hele. Slike tjenester betegnes som tilleggsytelser. Tilleggsytelsene utvider kjerneproduktet til en helhetlig organisert tjeneste/ytelse og sikrer en stabil og pålitelig tjeneste over tid.

Tilleggsytelsene vil i overveiende grad være kunderelaterte og nært knyttet til kjerneproduktet. Konkrete eksempler på tilleggsytelser er ledelse og organisering av enkelttjenester, saksbehandling og kundekontakt, fakturering og regnskap for tjenesteenheten samt øvrig kontorstøtte. Aktivitetene kan anses som nødvendige for at tjenesten skal framstå som et pålitelig hele, organisert og levert i ordnede former.

Støttefunksjoner (interntjenester)

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. Dette kan være fordi bruken av slike funksjoner er sporadisk og/eller tilfeldig eller fordi funksjonene ikke relaterer seg til enkelttjenester. Eksempler kan være personalkontor, bedriftshelsetjeneste, den øverste politiske og administrative ledelse i den andre enden av skalaen.

Hva som er relevant metode vil varierer fra interntjeneste til interntjeneste. Generelt gjelder imidlertid at det er viktig at kostnader for interntjenester som gjelder hele organisasjonen fordeles før en foretar fordeling av kostnader for interntjenester som gjelder et begrenset antall tjenester.

Liste over tilleggsytelser og henførbare støttefunksjoner (interntjenester). Listen er ment å være mest mulig dekkende uten dermed å kunne oppfattes som absolutt uttømmende.

- 1) Regnskaps- og innfordringsfunksjon
- 2) Kontorstøtte
- 3) Revisjonsfunksjon
- 4) Personalfunksjon
- 5) Personalpolitiske funksjoner og velferdstiltak overfor ansatte
- 6) Sentral opplæring
- 7) Kantinedrift
- 8) Hustrykkeri
- 9) Informasjonsteknologi (drift og opplæring)
- 10) Drift av sentralbord og øvrige felles post- og teletjenester
- 11) Teknisk konsulent og bistand ved prosjektering
- 12) Juridisk bistand (kommuneadvokatens kontor)
- 13) Drift av felles maskinpark
- 14) Bygningsdrift

1) Regnskaps- og innfordringsfunksjon

Disse funksjonene omfatter arbeid knyttet til utsending av fakturaer, betaling av regninger, føring av kunde- og leverandørreskontro, ev. føring av internregnskap og føring opp mot kommunens ordinære regnskap. I mange kommuner vil bruk av ressurser på slike funksjoner være ført etatsvis og være en tilleggsytelse dersom det ikke er medtatt direkte på kostnadsstedet for kjerneproduktet. Samtidig vil kommunen ha en sentral overordnet regnskapsenhet hvor kostnadene skal fordeles som støttefunksjon. Det anbefales å fordele kostnadene ved henholdsvis regnskapsføring og innfordring hver for seg. Mest relevant vil da være å fordele driftskostnader knyttet til

slike funksjoner ut fra henholdsvis bilagsmengde og antall utgående faktura. Subsidiært kan fordelingen foretas ut fra den andelen kostnaden ved kjerneproduktet utgjør av kommunens bruttoprodukt (omsetning).

2) Kontorstøtte

I likhet med regnskaps- og innfordringsfunksjonen, vil kontorstøtte i mange kommuner være medtatt på kostnadsstedet for betalingstjenesten. Er så ikke tilfelle, bør funksjonen i kostnadskalkylen håndteres som tilleggsytelse til kjerneproduktet. Kontorstøtte som understøttelse av strategisk ledelse fra merkantilt personales side skal ikke medtas. Øvrig kontorstøtte bør fordeles ut fra årsverk knyttet til kjerneproduktet som andel av det årsverkantall kontorstøtten betjener.

3) Revisjonsfunksjonen

Revisjonens oppgaver, som er en støttefunksjon til kjerneproduktet, er knyttet til regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon samt råd og veiledning av administrativt personale. Revisjonens driftskostnader bør fordeles ut fra andel bilagsmengde betalingstjenesten står for. Alternativt kan fordeling ut fra brutto driftsutgifter benyttes.

4) Personalfunksjon

Driftskostnaden ved denne funksjonen, som er en støttefunksjon til kjerneproduktet, vil være knyttet til drift av personalkontor og andre driftskostnader knyttet til personalkonsulent og/eller sekretær i stab. De fleste kommuner har egne lønnsystemer som sorterer under regnskapsavdelingen, mens drift av systemløsningene hører inn under funksjonen IT-støtte. Det er rimelig å fordele slike kostnader ut fra ansatte knyttet til kjerneproduktet som andel av ansatte totalt i kommunen.

5) Velferds- og personalpolitiske tiltak for ansatte

Dette er kostnader knyttet til bedriftshelsetjeneste, arbeidsmiljøutvalg, vernetjeneste osv. Dette er støttefunksjoner som det er mest relevant å kostnadsfordele ut fra andel årsverk eller andel ansatte.

6) Sentral opplæring

Kostnader til eksterne kurs og konferanser føres normalt på kostnadsstedet som en del av kostnaden ved kjerneproduktet. I den grad kommunen har en sentral opplæringsenhet, bør kostnadene ved denne fordeles som en støttefunksjon. Mest relevant er å kostnadsfordele ut fra faktisk bruk av opplæringstjenesten. I praksis antas dette mindre praktikabelt, og en rimelig løsning vil da være å kostnadsfordele ut fra andel ansatte, jf. pkt. 4.

7) Kantinedrift

I mange kommuner er kantinedrift forutsatt å være selvfinansierende. Subsidiertes kantinen bør den subsidiært kostnadsfordeles som en støttefunksjon. Kostnadsfordelingen bør skje ut fra andel av ansatte som har reell tilgang til kantinenes tjeneste.

8) Drift av hustrykkeri

Dette er en ren støttefunksjon. Tjenesten kjøpes i mange tilfeller fra private, eller at tjenester fra private utgjør et viktig supplement til intern trykking. Betydelige variasjoner i hvor stor grad den enkelte tjeneste (betalingstjeneste og andre) forbruker

tjenester fra hustrykkeriet, gjør det vanskelig å foreta rent sjablonmessige vurderinger. En stor andel av kostnader tilknyttet et hustrykkeri vil være knyttet til trykking av planer/dokumenter til politisk behandling. Disse kostnadene skal ikke henføres til betalingstjenestene, jf. kap. 2.3. Kostnader til drift av trykkeriet bør fordeles ut fra faktisk bruk. Noen kommuner nytter et internfaktureringsystem, og dette er å anbefale. Det er de faktiske kostnader som skal fordeles. Timesleie basert på 100 prosent kapasitetsutnyttelse vil normalt gi en undervurdering av kostnadene ved trykkeritjenester.

9) IT-tjenester (drift og opplæring)

IT-tjenester vil i hovedsak være en tilleggsytelse til kjerneproduktet. Undersøkelser viser at kostnader til IT-infrastruktur og drift og anvendelse av IT utgjør en stigende del av kommunens kostnader. Økonomisystemer inkl. lønns- og personalsystemer, arkivsystemer, saksbehandlings- og beslutningsstøttesystemer legger beslag på økt andel av tilgjengelige ressurser. Dette gjelder både på drifts- og investeringssiden. I hvilken grad den enkelte betalingstjeneste skal belastes for slike kostnader avhenger av tilgangen til slik IT-understøttelse. Kostnadsfordeling ut fra registrert tidsbruk vil være det optimale fordelingskriterie. I praksis er en fordeling etter andel arbeidsstasjoner i kommunens interne nett (eller terminaler) en rimelig fordelingsnøkkel.

10) Felles post, arkiv - og teletjeneste

Kommuner kan ha varierende praksis med å fakturere post-, arkiv og teletjenester på det enkelte kostnadssted eller sentralt. Dette gjør at disse kostnadene i enkelte kommuner inngår i kostnaden ved kjerneproduktet, mens de i andre kommuner vil være tilleggsytelser som må kostnadsfordeles. Den sentrale post-/arkivfunksjonen i kommunen fordeles ikke i KOSTRA. Fordeling etter antall dokumenter anbefales i selvkostkalkylen. Kostnader til sentralbord- og teletjenester fordeles fullt ut på de aktuelle funksjoner i KOSTRA. Det er kun sentralbord for politisk- og administrativ ledelse som ikke skal fordeles. Dersom fordeling ut fra faktisk bruk kan angis, anbefales dette. Subsidiært anbefales fordeling ut fra andel linjer. En slik andel vil oftest avvike fra andel årsverk, men det antas at antall linjer best gjenspeiler den enkelte betalingstjenestes bruk av felles teletjenester. Disse funksjonene er tilleggsytelser i form av at de sikrer kommunikasjon mellom tjenesteyter og bruker.

11) Teknisk konsulent og bistand ved prosjektering

Dette er en støttefunksjon som mange kommuner velger å kjøpe fra private. Bruken av slike tjenester vil skje sporadisk. Dette er kostnader som i KOSTRA forutsettes fordelt fullt ut på de funksjoner som betjenes fra enheten. Det anbefales klart å foreta en fordeling av kostnader for slike interntjenester ut fra faktisk bruk.

12) Juridisk bistand (kommuneadvokatens kontor)

Det anbefales å foreta en fordeling av kostnader for slike interntjenester ut fra faktisk bruk .

13) Drift av felles maskinpark

Ut over kapitalkostnader og vedlikeholdskostnader knyttet til maskinparken, vil kostnader her være bemanning av maskiner, drift- og kapitalkostnader av sentralverksted e.l. Dette er kostnader som i KOSTRA forutsettes fordelt fullt ut på de funksjoner som betjenes fra enheten. En slik fordeling kan basere seg på nøkler som

kommunen har definert på forhånd, eller den kan foretas etterskuddsvis på bakgrunn av faktisk fordeling av aktivitet/ressursbruk. Denne aktiviteten er en tilleggsytelse.

14) Bygningsdrift

Kapitalkostnader knyttet til bygninger og anlegg behandles særskilt. Kostnader det her tenkes på er kostnader knyttet til felles vedlikeholdsstab, utskifting av løst utstyr av fellesarealer og renhold av lokaler mv. Dette er kostnader som i KOSTRA forutsettes fordelt fullt ut på de funksjoner som betjenes fra enheten.

Kostnadsfordeling bør primært skje ut fra areal den enkelte tjeneste (betalingstjeneste) benytter. I praksis vil ofte areal være generert ut fra bemanning og det antas derfor rimelig å kunne benytte andel årsverk som fordelingsnøkkel. Bygningsdrift er en tilleggsytelse.

8.2 Kilder

Kommuneloven med forskrifter
Plan- og bygningsloven
Kommunal regnskapsstandard nr. 6

Kommunale dokumenter:

- Budsjett og regnskap

Annet:

- Retningslinjer for beregning av selvkost H-2140
- Nye retningslinjer for behandling av selvkost H 3/14