

Follo distriktsrevisjon
Forvaltningsrevisjonsrapport

Selvkost, avgifter og gebyrer

Frogn kommune

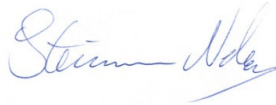
Forord

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Frogn kommune etter Kommuneloven av 25. september 1992 med endringer av 12. desember 2003. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i lovens § 77 nr. 4 som har følgende ordlyd:

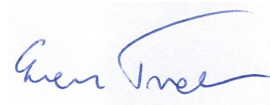
”Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).”

Prosjektet er gjennomført i perioden mai 2009 til januar 2010. Follo distriktsrevisjon vil benytte anledningen til å takke kommunens kontaktperson og ansatte i Frogn kommune som har bistått revisjonen i forbindelse med gjennomføringen av undersøkelsen.

Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Even Tvetter.



Steinar Neby
Revisjonssjef



Even Tvetter
Prosjektleder

Mars 2010

Innholdsfortegnelse

1	SAMMENDRAG	5
2	INNLEDNING	7
2.1	BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	7
2.2	FORMÅL	7
2.3	PROBLEMSTILLINGER	7
3	METODISK GJENNOMFØRING	7
3.1	GJENNOMFØRING	7
3.2	DATAENES RELIABILITET OG VALIDITET.....	7
4	AVGRENSNING	8
5	OVERSIKT OVER FROGN KOMMUNES GEBYRER OG TJENESTER.....	9
6	ETTERLEVELSE AV REGELVERKET FOR SELVKOST	13
6.1	REVISJONSKRITERIER	13
6.2	FAKTABESKRIVELSE.....	15
6.2.1	<i>Selvkostregnskap for plan- og byggesak</i>	<i>15</i>
6.2.2	<i>Selvkostregnskap for VAR og feiing</i>	<i>17</i>
6.3	VURDERING.....	19
6.4	KONKLUSJON	22
7	GEBYRSYSTEM	23
7.1	REVISJONSKRITERIER	23
7.2	FAKTABESKRIVELSE.....	24
7.2.1	<i>Gebyrer.....</i>	<i>24</i>
7.2.2	<i>Budsjetterte inntekter</i>	<i>27</i>
7.3	VURDERING.....	28
7.3.1	<i>Gebyrer.....</i>	<i>28</i>
7.3.2	<i>Budsjetterte inntekter</i>	<i>30</i>
7.4	KONKLUSJONER	32
8	ANBEFALINGER.....	33
9	RÅDMANNENS UTTALELSE	34
10	REVISJONENS KOMMENTARER TIL RÅDMANNENS UTTALELSE.....	36
11	LITTERATURLISTE.....	37

1 Sammendrag

Etterlevelse av regelverket for selvkost

Kommunestyret har vedtatt gebyrenes størrelse for plan- og byggesaksbehandling, men det er ikke vedtatt at gebyrene på dette området skal dekke kommunens utgifter fullt ut (selvkost). Da kommunen har en del kostnader knyttet til oppgaver som ikke kan gebyrbelegges vil det etter revisjonens oppfatning heller ikke være riktig å oppnå inntekter tilsvarende selvkost på dette området. Frogn kommune må imidlertid utarbeide selvkostregnskap på de områdene som kan gebyrbelegges. For plan- og byggesaksbehandling er regnskapene ikke innrettet på en slik måte at det er mulig å fastslå om gebyrene på de enkelte områdene som kan gebyrbelegges har vært større enn de faktiske utgiftene, dvs. om kommunen har overholdt reglene for selvkostberegning.

På området VAR har kommunen utarbeidet selvkostregnskap. Kommunen har tatt med kostnader til støttefunksjoner og tilleggsytelser slik regelverket sier at den skal gjøre. Kommunen har beregnet tilleggs- og støttefunksjoner ut ifra områdets prosentvise andel av brutto kostnader. Regelverket tilsier imidlertid at deler av utgiftene bør fordeles etter mer spesifikke fordelingskriterier.

Frogn kommune har i perioden hatt egne fond for VAR-området slik regelverket tilsier, og over- og underskudd er tillagt de respektive fondene. Vannfondet og kloakkfondet har i de senere år hatt store negative tall. Kommunen har foretatt regnskapsmessige avsetninger i henhold til regelverket for å dekke opp de negative fondene. I praksis betyr det at kommunen har forskuttert kostnader for kommunens innbyggere med om lag 12 millioner kroner. Kalkulatorisk rente på bakgrunn av akkumulert underskudd for årene 2007-2008 er imidlertid ikke belastet selvkostregnskapet, og dette kunne ha utgjort totalt ca kr 950 000,-.

Gebyrsystem

Frogn kommune har utarbeidet selvkostregnskap for VAR-området. Kommunen har her tatt med kostnader til kjerneproduktet, samt beregnede utgifter til tilleggstjenester og støttefunksjoner slik regelverket sier at den skal gjøre. Overskudd/underskudd i selvkostregnskapet er overført de respektive fondene.

Vann- og avløpsgebyrene for de husstander som har vannmålere baserer seg på faktisk registrert forbruk. Gebyrets størrelse tar utgangspunkt i en fastsatt sats pr m³ vann som vannmåleren registrerer. Gjennom selvkostregnskapet og avsetting av eventuelt overskudd til fond vil eventuelle for høye satser pr m³ bli justert de påfølgende årene. Den enkelte abonnent vil også kunne kontrollere at det gebyret man ilegges er rett ut i fra det forbruket som er registrert og den satsen som foreligger. Etter revisjonens syn vil det derfor være liten sannsynlighet for at det foreligger urimelige gebyrer på dette området.

Abonnenter uten vannmåler som har et lavere forbruk enn det som er stipulert vil få et gebyr som er høyere enn det reelle forbruket skulle tilsi. De vil imidlertid ha mulighet til å installere vannmåler og derigjennom få et gebyr i forhold til reelt forbruk.

Kommunens tilkoblingsgebyrer for vann og avløp baserer seg ikke på den merutgiften som kommunen måtte ha i forbindelse med at nye abonnenter knytter seg til ledningsnett. Størrelsen på disse gebyrene kan synes urimelige. Det er imidlertid kommunestyret som vedtar nivået for disse og regelverket setter bare krav om at kommunen for henholdsvis vann- og avløpssektoren ikke skal ha større inntekter enn utgifter (selvkost). Det synes som om Frogn kommune i hovedsak har overholdt dette regelverket.

Vedrørende slamtømming viser tall fra regnskapet at Frogn kommune i årene 2006-2008 har hatt større utgifter til den eksterne leverandøren av tømming av septiktanker enn det kommunen har fått inn i gebyrinntekter.

Når det gjelder gebyrer til byggesaksbehandling, plan- og delingssaker så er disse ikke fastsatt på bakgrunn av en gjennomgang av hva kommunens faktiske kostnader er i forbindelse med disse sakene. Frogn kommune foretar heller ikke en registrering av medgått tid i de enkelte sakene slik at det ikke er mulig å fastslå om kommunens gebyrer får urimelige utslag. Frogn kommune må sørge for at det foreligger tilstrekkelige kalkyler for de gebyrene som kreves inn. Gebyrene kan ikke overstige kommunens kostnader ved behandlingen av sakene. Dette må kunne dokumenteres. Frogn kommune bør også ha et system som sikrer at kommunens kostnader kan dokumenteres i de saker hvor det kan bli stilt spørsmål om rimeligheten ved gebyrene.

Frogn kommunes tilknytningsavgifter vedrørende vann og avløp er betydelig høyere enn andre kommuners. Den årlige vann- og kloakkavgiften er imidlertid noe lavere, og betydelig lavere enn de årlige faktiske kostnadene til dette. De høye tilknytningsavgiftene er med på å ”subsidiere” de årlige avgiftene. Dette medfører at kommunens inntekter vil svinge i takt med den årlige boligbyggingen. Dette gjør at inntektene blir lite forutsigbare, og har bidratt til at kommunen nå har et akkumulert underskudd på selvkostområdet på omlag 12 mill kroner. Dette må tas inn gjennom økte gebyrer.

Frogn kommune bør vurdere om det er hensiktsmessig med slike svingninger i inntektene eller om dette kan gjøres mer forutsigbart med lavere tilknytningsavgifter og tilsvarende høyere årlige avgifter.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn for prosjektet

Revisjonen skal i følge Kommuneloven § 78 pkt. 2 og forskrift om revisjon § 6 og § 7 utføre forvaltningsrevisjon. Dette innebærer tilsyn med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, samt en systematisk vurdering av bruk og forvaltning av de kommunale midler med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater.

Prosjektplan ble vedtatt som sak 08/09 i kontrollutvalgets møte 16/3 2009.

2.2 Formål

Prosjektet har som formål å undersøke om Frogn kommune overholder regelverket i tilknytning til selvkost og gebyrberegninger.

2.3 Problemstillinger

Følgende problemstillinger skal belyses:

1. Etterlever Frogn kommune regelverket tilknyttet selvkost?
2. Hvordan er Frogn kommunes gebyrsystem innrettet?
 - a. Medfører gebyrsystemet urimelige utslag for innbyggerne?
 - b. Er gebyrsystemet innrettet slik at kommunen får dekket sine kostnader?
 - c. Er gebyrsystem innrettet slik at kommunen får dekket sine budsjetterte inntekter?

3 Metodisk gjennomføring

3.1 Gjennomføring

Problemstillingene i prosjektet er i all hovedsak belyst ved gjennomgang av regnskaper, budsjetter og tilhørende dokumentasjon for årene 2006-2008. Det er i tillegg gjennomført intervjuer og samtaler med sentralt ansatte i Frogn kommune.

3.2 Dataenes reliabilitet og validitet

Kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av reliabilitet og validitet.

Begrepet **reliabilitet** beskriver analysens pålitelighet. I dette ligger at pålitelighet setter krav til nøyaktig datainnsamling og at det ikke er skjedd systematiske feil underveis i innsamlingen. Begrepet **validitet** beskriver analysens gyldighet, det vil si hvor godt det gitte materialet belyser problemstillingen i en undersøkelse.

Etter vår oppfatning er dataenes reliabilitet og validitet ivaretatt ved at undersøkelsen baserer seg på kommunens regnskaper og regnskapsmateriell. Etterspurt underlagsdokumentasjon er også oversendt revisjonen og gjennomgått i fellesskap med økonomiavdelingen. Det er i tillegg gjennomført samtaler og intervjuer med nøkkelpersoner i Økonomienheten, Samfunnsutvikling og teknisk Drift og Forvaltning. Det styrker også reliabiliteten at intervjuobjektene i ettertid har verifisert de opplysningene de har gitt i intervjuet. Faktadelen av rapporten er gjennomgått og kommentert av kommunens kontaktperson.

4 Avgrensning

Prosjekter avgrensner seg til gjennomgang av selvkostområdene innen tekniske tjenester for årene 2006-2009.

Prosjektet tar ikke for seg de kostnader som Follo Ren IKS og Søndre Follo renseanlegg IKS har i forbindelse med utførelsen av renovasjonsoppgaver og rensing av avløpsvann. Det er lagt til grunn at disse kostnadene er kjerneproduktet eller del av dette i denne forbindelsen.

5 Oversikt over Frogn kommunes gebyrer og tjenester

Selvkost for et produkt omfatter normalt alle virksomhetens indirekte og direkte kostnader forbundet med å selge og produsere produktet. Selvkost kan også defineres som den merkostnaden kommunen har ved å produsere en bestemt tjeneste eller vare¹. Innbyggerne i Frogn kommune betaler gebyrer og avgifter for de varer og tjenester som kommunen leverer som er definert under selvkostbegrepet. Kommunestyret fastsetter gebyrene og avgiftenes størrelse. Nedenfor er det redegjort for de gebyrene som Frogn kommune har i forbindelse med vann og avløp og byggesaksbehandling. Det er også foretatt sammenligninger med andre kommuner.

Gebyrregulativ for vann og avløp

Gebyrregulativet (2009) for vann og avløp består av årsgebyr og tilknytningsgebyr.

- Årsavgiften er basert på faktisk forbruk og en fast del både for vann og avløp for de som har vannmålere. For 2009 utgjør pris for forbruk kr 11,20 pr m³ for vann og kr 13,65 pr m³ for avløp. Fastdelen utgjør hhv. kr 140,- og kr 105,-.
- For de uten vannmåler er avgiften delt etter byggets størrelse med et stipulert årlig forbruk. 0-60 m²: 100 m³, 61-140 m²: 200 m³ og over 141 m²:300 m³.
- Hytter og fritidseiendommer med bare vann betaler 50 % av ovennevnte, eiendommer med både vann og avløp betaler 67 %.
- Tilknytningsavgift for vann og avløp fastsettes i forhold til byggets størrelse. For 2009 utgjør minstegebyret for bygninger under 140 m² kr 56 700,- for vann og kr 52 448,- for avløp.
- For bygninger over 140 m² tillegges hhv. kr 70 og kr 56 pr m² utover 140 m².
- For leiligheter uten eget gårds- og bruksnummer beregnes tilknytningsavgiften til hhv. kr 235 og kr 268 pr m² bruksareal.
- Årsgebyret for slamtømming er delt opp etter størrelsen på tanken: 2-4 m³: kr 636,-, 6-8 m³ : kr 942,- og 10-12 m³ : kr 1 369,-.

Gebyrregulativ for behandling av plan-, bygge- og delingssaker

De faste gebyrene er delt opp i tiltaksklasse 1, 2 og 3 med forskjellige gebyrer. Tiltaksklasse 1 gjelder behandling av eneboliger og tomannsboliger. Tiltaksklasse 2 gjelder behandling hvor det er flere enn to enheter eller næringsbygg. Tiltaksklasse 3 gjelder bare behandling av større kompliserte bygg som for eksempel sykehjem og skoler.

Byggesaker

- Regulativet er delt opp i ordinære byggesaker etter pbl § 93 og meldingssaker.
- For ordinære byggesaker er gebyret delt opp i type tiltak: bolig/fritidsbolig; produksjonsbygg for verksted og industri; kontor-, forretnings- og/eller andre

¹ Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, H 2140 fra Kommunal og regionaldepartementet

næringsbygg; hotell og/eller restaurant, sykehus, sykehjem; bygg for offentlig og/eller privat tjeneste; bygg for jordbruk, fiske og/eller fangst. For alle disse tiltakene er gebyrene igjen delt opp i forskjellige typer tiltak: A- nybygg, B- tilbygg og/eller påbygg, og C- ombygging. Det er forskjellige gebyrsatser for type tiltak.

- Byggesaksregulativet er videre delt opp i følgende type tiltak: tekniske installasjoner; veianlegg; riving; bruksendring uten bygningsmessige tiltak; andre tiltak, behandling av ulovlig byggearbeid, ansvarsrett/ lokal godkjenning, ferdigattest og endring av tidligere innvilget tillatelse.
- For tiltak som behandles som melding gjelder bl.a. gebyrer for fasadeendringer, tilbygg (0-20m² og 20-50m²) og frittstående bygg 50-70 m².
- Behandling av dispensasjonssøknader.

I tillegg til det faste gebyret påløper tilleggsgebyr pr m² på kr 55 på bruksareal som går over 100 m². Det tillegges også et tilsynsgebyr på kr 500 i alle saker som skal dekke fellesutgifter til felles tilsynskontor.

Delesak

- Gebyr for behandling og søknad om deling/grensejustering/feste av eiendom er delt i inn i følgende arealstørrelser: 0-3000m², 3001-6000 m² og 6001 m² – mer.

Reguleringssak

Følgende gebyrer er delt inn etter arealstørrelsene 0-5000m², 5001-8000m² og 8001 m² og mer.

- Gebyr for behandling av privat reguleringsplan.
- Gebyr for behandling av privat bebyggelsesplan.
- Gebyr for mindre vesentlig endring av plan.
- Diverse kart og foto.

Det påløper et tillegg til de faste gebyrene for arealer ut over 10 dekar. Gebyret utgjør kr 500 pr dekar.

Utvikling av gebyrer for Frogn kommune 2006-2010

Tabell 1

	2006	2007	2008	2009	2010
Pris vann pr m ³	5,40	6,50	8,00	11,20	13,44
Årsgebyr vann ved forbruk 190 m ³ *	1 026	1 235	1 620	2 268	2 721
Tilknytningsgebyr vann – en sats (lav sats)	35 540	37 500	40 500	56 700	68 040
Pris avløp pr m ³	8,50	10,00	13,00	13,65	16,38
Årsgebyr avløp ved forbruk 190 m ³ **	1 615	1 900	2 570	2 698	3 238
Tilknytningsgebyr avløp – en sats (lav sats)	48 920	49 900	49 950	52 448	55 070
Årsgebyr for septiktømming (slam tømming)	650	650	636	668	742
Saksgebyr for oppføring av enebolig jfr. PBL § 93	12 300	12 000	12 000	13 500	14 850
Saksgebyr for privat forslag til reguleringsplan jf. Pbl § 30 ***	30 000	25 000	20 000	20 000	22 000
Standard gebyr for kombinert kart- og delingsforetning****	10 000	10 000	13 000	13 500	

* Fra 2008 kommer et fast gebyr i tillegg; det utgjør kr 100,- i 2008 og kr 140,- i 2009.

** Fra 2008 kommer et fast gebyr i tillegg; det utgjør kr 100,- i 2008 og kr 105,- i 2009.

*** Gjelder for inntil 5000 m².

**** Gjelder for til og med 1 dekar

Av tabellen fremgår det at både årsgebyret for vannforsyning og for avløp har steget betraktelig siden 2006. Gebyret pr m³ har mer enn doblet seg for vann, mens det for avløp har vært en noe mindre økning. Basert på et forbruk på 190 m³ vann har gebyret økt med kr 1 695 i perioden 2006-2010.

Når det gjelder tilknytningsgebyret for vann og avløp er det delen for vann som har hatt størst økning på disse årene med 91 % eller kr 32 000. Gebyret for avløp har økt med kr 6 150.

Saksgebyret for oppføring av enebolig har økt noe fra 2006. Frogn kommunes gebyr baserer seg på en boligstørrelse på 100 m². Utover dette gis det et tillegg på kr 55 pr kvm. Gebyret for privat forslag til reguleringsplan har i perioden gått ned fra kr 30 000,- til kr 20 000,- Dette gjelder for område inntil 5000m². Det er økende satser for arealer som går utover dette.

Sammenligning av gebyrene i Frogn kommune mot andre kommuner 2009

Tabell 2

	Frogn	Ski	Vestby	Nesodden	Oppegård	Ås	Akershus
Årsgebyr for vannforsyning	1 820	2 378	2 850	2 010	2 474	1 600	2 373
Årsgebyr for avløpstjenester	2 152	5 468	3 850	2 474	2 400	2 820	3 299
Tilknytningsgebyr vann – en sats	56 700	18 000	13 370 37 080 (høy sats)	7 500	3 100 (13 550,- høy sats)	15 216	14 166
Tilknytningsgebyr avløp – en sats	52 448	18 000	15 120 45 480 (høy sats)	10 500	3 100 (13 550,- høy sats)	15 216	15 724
Årsgebyr for septiktømming (slamtømming)	636- 1369	1 820	2 136	1 132	4 744	1 600	1 594
Saksgebyr for oppføring av enebolig jfr. PBL § 93*	17 500	18 230	21 500	26 000	15 290	12 800	15 500
Saksgebyr for privat forslag til reguleringsplan jf. Pbl § 30 *	20 000	41 550	74 820	20 900	51 750	55 690	56 317
Standard gebyr for kombinert kart- og delingsforetning	13 000	12 050	17 200	15 000	13 350	11 279	13 239

* Det er lagt til grunn boligstørrelse på 200 m²

**Når det gjelder saksgebyrene for private forslag til reguleringsplan, baserer gebyrene seg på ulike arealer og kan således ikke direkte sammenlignes.

Av tabellen fremgår det at Frogn kommune samlet sett har de laveste årsgebyrene for vannforsyning og for avløpstjenester. Ski kommune har her de høyeste gebyrene. Når det gjelder tilknytningsgebyret både for vann og avløp så ligger Frogn kommunes gebyrer markert høyere enn de andre kommunene. Til sammen måtte man i 2008 betale nesten kr 110 000,- for å koble seg til vann- og avløpsnett. I Nesodden må man til sammenligning betale kr 18 000,- eller ca kr 90 000,- mindre. For tømming av septiktanker har Frogn kommune det laveste gebyret, her har Oppegård kommune det høyeste gebyret.

Med unntak av Nesodden kommune er det mindre forskjeller på saksgebyret for oppføring av eneboliger. Saksgebyr for privat forslag til reguleringsplan varierer fra kr 20 000,- (Frogn) og

til kr 74 820,- (Vestby). Tallene her er ikke helt sammenlignbare da arealene for utmåling av gebyrer varierer mellom 5000 og 6000 m². For kart- og delingsforetning er det bare mindre forskjeller kommunene i mellom.

6 Etterlevelse av regelverket for selvkost

Følgende problemstilling er definert.

Etterlever Frogn kommune regelverket tilknyttet selvkost?

6.1 Revisjonskriterier

Både for plan- og byggesaksbehandling og for VAR-området setter lovverket rammer for hvor mye kommunen kan beregne i gebyrer. Selvkost er øvre lovlige grense for byggesaksgebyrer, jamfør plan- og bygningsloven av 1985 § 109 og delingsloven § 5-2. For vann og avløp er det Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter og Forskrift om begrensning av forurensning §§ 16-1 - 16-3 som regulerer avgiftsnivået. Forurensningsloven § 34 setter rammen for gebyrene i forbindelse med renovasjon. For alle områdene angir ovennevnte lovverk selvkost som øvre lovlig grense for de gebyrer kommunen kan innkreve.

Kommunal- og regionaldepartementet har i brev til Sivilombudsmannen kommet med uttalelser omkring beregning av selvkost. Departementet har uttalt at *”En alminnelig oppfatning av selvkostbegrepet er at kommunen ikke skal kunne tjene penger på gebyrbelagte tjenester. I det ligger det at gebyrene som maksimum bare kan dekke kostnader som går med til å yte den gebyrbelagte tjenesten.*

Det går videre fram av brevet til Sivilombudsmannen:

”Selvkost kan også relateres til kostnadene ved å yte tjenesten til en bestemt bruker”.

Departementet har utarbeidet ”Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester” – Rundskriv H-2140. Bakgrunnen for at departementet ønsket å utgi slike retningslinjer var et behov for å avklare selvkostprinsippet og sikre lik praksis i kommunene. Retningslinjene er ikke en forskrift og således ikke bindene for kommunene. Veilederen har ikke til siktemål å gi nærmere informasjon om hvordan kostnader skal eller bør fordeles på de ulike brukerne av tjenester som er underlagt selvkostprinsippet.

Selvkost defineres i retningslinjene som:

”den merkostnad kommunen påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste”.

Retningslinjene angir en modell for splitting av kommunens ytelser i kjerneprodukt, tilleggstyelser og støttefunksjoner.

Kjerneproduktet beskriver selve basisen i tjenesten og er den grunnleggende tjenesten som brukeren betaler for. Innholdet i kjerneproduktet er den arbeidsinnsats og bruk av varer og kapital som kommunen benytter for å betjene brukerne.

Tilleggsytelser er tjenester som utfyller kjerneproduktet. Dette vil være tjenester fra andre deler av kommuneorganisasjonen slik at kommunens tjeneste kan framstå som et hele. Eksempler på slike utgifter kan være utgifter til ledelse, saksbehandling og kundekontakt, fakturering og regnskap i tilknytting til tjenesten.

Støttefunksjoner er aktiviteter som er pålagt eller nødvendig for kommunen. Dette kan for eksempel være utgifter til:

- Regnskaps- og innfordringsfunksjon
- Kontorstøtte
- Revisjon
- Personalfunksjon
- Personalpolitiske funksjoner og velferdstiltak overfor ansatte
- Sentral opplæring
- Kantinedrift
- Hustrykkeri
- Informasjonsteknologi
- Drift av sentralbord og øvrig felles post og teletjenester
- Teknisk konsulent og bistand ved prosjektering
- Juridisk bistand
- Drift av felles maskinpark
- Bygningsdrift

I tillegg til ovennevnte framgår det av retningslinjene at kapitalkostnader skal tas med i selvkostregnskapet. Kapitalkostnadene består av to elementer: Avskrivningskostnaden og alternativkostnaden på anleggskostnadene.

Det går videre fram av retningslinjene at:

”kommunen må foreta en etterkalkulasjon (selvkostregnskap) av de reelle kostnadene innenfor de aktuelle tjenesteområdene. Dette må gjøres for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost.”

Av retningslinjene går det fram at de aktiviteter som kan være støttefunksjoner i hovedsak bør beregnes etter reell andel av kostnaden.

I selvkostregnskapet skal det også beregnes kapitalkostnad av aktiverte investeringer. Årlig kapitalkostnad består av to elementer: avskrivningskostnader, dvs. forringelse ut fra slitasje og elde, og alternativkostnaden, dvs. den avkastningen kommunen alternativt kunne oppnådd ved å plassere tilsvarende investeringsbeløp i markedet (renteavkastning). Lineære avskrivninger skal brukes i selvkostkalkylen. Lineære avskrivninger er vurdert å gi best samlet kostnadsriktighet og anvendbarhet ved beregning av avskrivninger.

Ved beregning av selvkost for kommunen skal kostnadsberegning ikke være avhengig av hvilken finansieringsform kommunen velger (bruk av lån eller egenkapital). Derfor må kapitalkostnader beregnes for alle anskaffelser av varige driftsmidler, uavhengig av hvordan de er finansiert. Kalkylerenta skal settes lik effektiv rente på norske statsobligasjoner med 3 års gjenstående løpetid med et tillegg på 1 prosentpoeng (gjennomsnitt over året).

Fond

Av retningslinjene framgår det at:

”kommunen kan framføre et overskudd fra selvkosttjenesten til et senere år (innenfor et 3-5 års perspektiv). I praksis må dette skje gjennom et bundet selvkostfond. Selvkostfondets funksjon er å håndtere svingninger i inntekter og kostnader slik at gebyrene kan holdes stabile”.

Fondet skal ikke brukes til å bygge opp kapital til fremtidig økt aktivitet. Selvkostkalkylen skal kun inneholde kostnader for igangsatte aktiviteter. Retningslinjene bestemmer videre at fondet skal renteberegnes, renten skal dekke brukernes tapte avkastning. Rentesatsen skal være lik effektiv rente på norske statsobligasjoner med tre års gjenværende løpetid med et tillegg på 1 prosentpoeng.

I de tilfellene hvor kommunestyret har fattet vedtak om at egenbetalingene skal dekke selvkost fullt ut, kan kommunen framføre et underskudd. De samme reglene for renteberegning ligger til grunn ved underskudd.

På bakgrunn av det ovennevnte kan følgende revisjonskriterier utledes:

- Kommunen skal foreta en etterkalkulasjon (selvkostregnskap) av kommunens kostnader.
- Kommunen skal kun ta med merkostnader til tilleggsytelser og støttefunksjoner i samsvar med regelverket.
- Kommunen skal beregne kapitalkostnad i samsvar med regelverket.
- Eventuelt overskudd skal settes av på eget fond, og renteberegninger foretas i samsvar med regelverket.

6.2 Faktabeskrivelse

6.2.1 Selvkostregnskap for plan- og byggesak

Kommunestyret vedtar hvert år gebyrenes størrelse gjennom behandling av handlingsprogrammet. Gebyrregulativet avgis som egen kommunal forskrift. Det er ikke vedtatt av kommunestyret at gebyrene på dette området skal dekke kommunens utgifter fullt ut (selvkost). Frogn kommune har ikke utarbeidet eget selvkostregnskap på dette området.

Enhet for samfunnsutvikling har ansvaret for bl.a. behandling av plan- og byggesaker. Enheten er organisert i fire faggrupper med i alt 15,5 årsverk.

Faggruppe Plan

Gruppen har ansvaret for kommuneplanarbeidet, samt arbeidet med behandling av reguleringsplaner og dispensasjoner fra disse. Den har også ansvaret for vedtak i delingssaker. Faggruppe Geodata/oppmåling foretar den endelige delingen. Faggruppe Plan har også ansvaret for grøntstruktur, turstier, biologisk mangfold og viltforvaltning.

Faggruppe Byggesak

Gruppen har ansvaret for å behandle byggesaker, søknader, meldinger og seksjoneringer. I tillegg driver den lokalt tilsyn samt vedlikehold av eiendomsregisteret (Matrikkelen).

Faggruppe Geodata/oppmåling

Gruppen har ansvaret for å foreta oppmålingsforetninger, kart- og delingsforetninger, grensejusteringer, grensepåvisninger og annen oppmåling (bestilling). Videre har den ansvaret for å gi adresser og nye veinavn, føre eiendomsregisteret, følge opp alt som har med grenser å

gjøre, ajourføre kartbaser, planbaser og arkiv. Oppmåling drifter også kommunens kartsystemer GIS.

Faggruppe Miljøkontoret

Gruppen har ansvaret for utslippssaker. Dette er saker som er utenfor det kommunale avløpsnett.

Tabellene under viser utviklingen av regnskapstall for Enhet for samfunnsutvikling:

Tabell 3 Regnskapsutvikling, Enhet for samfunnsutvikling

2008	2410 Fellesutgifter samfunnsutvikling	2411 Plansaker	2421 Byggesak/delingssak/seksjonering	2431 Kart og oppmåling	2441 Miljøkontor	Sum
Sum utgifter	1 040 447	3 292 621	2 904 123	1 978 967	1 025 118	10 241 276
Gebyr inntekter	0	-279 500	-3 759 211	-1 247 304	-199 400	-5 485 415
Andre inntekter	-283 693	-676 845	-151 180	113 731	-164 008	-1 161 995
Netto utgift	756 754	2 336 276	-1 006 268	845 394	661 710	3 593 866

2007	2410 Fellesutgifter samfunnsutvikling	2411 Plansaker	2421 Byggesak/delingssak/seksjonering	2431 Kart og oppmåling	2441 Miljøkontor	Sum
Sum utgifter	0	4 941 236	2 371 826	1 870 519	561 660	9 745 243
Gebyr inntekter	0	-220 750	-5 317 312	-239 115	-169 250	-5 946 427
Andre inntekter	0	-86 858	-206 318	-53 125	-1 597	-347 898
Netto utgift	0	4 633 628	-3 151 803	1 578 279	390 813	3 450 918

2006	2410 Fellesutgifter samfunnsutvikling	2411 Plansaker	2421 Byggesak/delingssak/seksjonering	2431 Kart og oppmåling	2441 Miljøkontor	Sum
Sum utgifter	1 203 550	4 604 948	3 508 899	2 776 443	1 498 815	13 592 657
Gebyr inntekter	-3 195	-566 000	-4 605 731	-1 434 501	-298 158	-6 907 586
Andre inntekter	-124 636	-825 642	-156 550	-152 277	-237 692	-1 496 799
Netto utgift	1 075 718	3 213 306	-1 253 383	1 189 664	962 965	5 188 271

Av tabellene ovenfor fremgår det at Frogn kommune samlet sett har større utgifter enn inntekter på området. For årene 2008 og 2007 var utgiftene om lag 3,5 mill kroner større enn inntektene. For 2006 var forskjellen på i overkant av 5 mill kroner. I tallene i tabellene ovenfor inngår heller ikke kostnader til tilleggstjenester, støttefunksjoner og kapitalkostnader.

Underdekningen er størst for området Plansaker med over 2,3 mill kroner i 2008, 4,6 mill kroner i 2007 og 3,2 mill kroner i 2006. For byggesak/delingssak/seksjonering er imidlertid inntektene om lag 1 mill kroner høyere enn utgiftene i 2008, mens overskuddet i 2007 er 3,1 mill kroner og i 2006 1,2 mill kroner.

Kommunen har en del oppgaver innenfor området som ikke kan gebyrbelegges. Dette kan bla. være:

- Arbeid med planer i egen regi (for eksempel kommuneplan, kommunestyremeldinger og andre planer).
- Arbeid utover førstegangsbehandling av reguleringsplaner.
- Veiledning både fra byggesak og miljøkontoret.
- Vedlikehold av ulike databaser.

Revisjonen har ikke foretatt en detaljert gjennomgang av kommunens kostnader for å vurdere hvor mye av disse som kunne ha vært gebyrfinansiert. Med bakgrunn i at kommunen har oppgaver på området som ikke kan gebyrfinansieres vil det ikke være mulig å oppnå full kostnadsdekning for alle kommunens utgifter på området.

6.2.2 Selvkostregnskap for VAR og feiing

Frogn kommune har utarbeidet selvkostregnskap for VAR-området. Regnskapene for de siste tre årene viser følgende tall:

2008

Tabell 4

	Vann	Avløp	Feiing	Renovasjon
Gebyr inntekter	-7 599 024	-11 532 860	-1 264 284	-8 597 059
Direkte kostnader	6 262 009	7 186 245	1 255 000	13 214 526
Differanse	0	3 368	-565	3 772
Kjerneprodukt netto utgift²	- 1 337 015	- 4 343 247	-9 849	4 621 239
Tilleggstjenester	521 382	637 244		
Støttefunksjoner	271 528	313 485	14 448	121 741
Kapitalkostnader	3 405 556	5 296 244		
Overskudd/underskudd³	2 861 451	1 903 728	4 598	4 742 980

2007

	Vann	Avløp	Feiing	Renovasjon
Gebyr inntekter	8 722 435	13 370 653	600 523	8 393 476
Dir. kostnader	5 925 397	7 013 103	660 857	9 052 508
Differanse	3 578	-681 233		0
Kjerneprodukt netto utgift⁴	-2 800 616	- 7 038 783	60 333	659 031
Tilleggstjenester	605 050	739 505		
Støttefunksjoner	335 067	358 008	8 205	94 654
Kapitalkostnader	3 465 084	5 260 035		
Overskudd/underskudd⁵	1 604 585	- 4 930 261	68 539	753 686

² Inntekter – utgifter på området

³ Positivt tall er underskudd

⁴ Inntekter – utgifter på området

⁵ Positivt tall er underskudd

2006

	Vann	Avløp	Feiing	Renovasjon
Gebyr inntekter	6 228 588	9 478 258	553 152	6 166 905
Direkte kostnader	5 941 956	6 974 479	618 948	4 556 796
Differanse	-39 523	-1 600		44
Kjerneprodukt netto utgift ⁶	-326 155	- 2 505 379	65 796	-1 610 064
Tilleggstjenester	582 986	674 316		
Støttefunksjoner	327 887	384 864	7 433	126 604
Kapitalkostnader	3 096 758	4 451 578		
Overskudd/⁷underskudd	3 681 476	3 005 379	73 229	-1 483 460

Av tabellene ovenfor fremgår det at Frogn kommune for alle årene har beregnet kostnader både for tilleggstjenester, støttefunksjoner og kapitalkostnader inn i selvkostregnskapet for VAR. For området renovasjon og feiing er det ikke lagt til tilleggstjenester da det er ansett å ikke være noen henførbare utgifter på dette området i kommunen. Kapitalkostnader inngår i kjerneproduktet i form av kommunale overføringer til Søndre Follo brannvesen IKS og Follo Ren IKS.

I tilleggstjenester inngår VA sine beregnede utgifter i forbindelse med bruk av maskiner. Det er lagt til grunn regnskapsførte utgifter for kommunale veier og maskinparken. Kommunen har foretatt en gjennomgang av hvilke maskiner som benyttes til VA, og det er vurdert at det er riktig å allokere 15 % av kostnadene til dette området. Av disse er 45 % fordelt på vann og 55 % fordelt på avløp. Det er også tillagt kapitalkostnader og avskrivninger etter samme fordelingsnøkkel.

I tilleggstjenester inngår også utgifter til enhetsleder, hvorav 30 % av dennes lønnskostnader er fordelt med hhv. 45 % og 55 % på vann og avløp.

Kommunen oppnår merverdiavgiftskompensasjon for de investeringer som gjøres her. Frogn kommunes maskiner er i hovedsak fra 1999 og tidligere slik at den i liten grad har fått mva-kompensasjon fra disse anskaffelsene.

I støttefunksjoner er det tillagt utgifter i forbindelse med servicetorg, IT, økonomi, renhold og POP⁸. Det er tatt utgangspunkt i VAR sin prosentvise andel av kommunens totale brutto driftsutgifter. Følgende andel er lagt til grunn: vann 1,01 %, avløp 1,16 %, renovasjon 2,13 % og feiing 0,25 %. Disse prosentatsene er da igjen multiplisert med de respektive støttefunksjonenes brutto driftsutgift. For renovasjon og feiing sin del er bare 70 % av de beregnende utgiftene til Enhet for Borgerkontakt og tjenester lagt til grunn. Det er henvist til at dette er gjort da kommunen bare i hovedsak utfører fakturering for disse tjenestene. Det er servicetorget som har ansvar for fakturering av kommunens gebyrer. Disse beregningene er gjort for hvert år i eget regneark. Avskrivningskostnader for rådhuset er lagt til ved oppstilling over kostnader til de forskjellige støttefunksjonene slik at dette er medtatt i beregningsgrunnlaget. Dette er imidlertid ikke gjort for kjerneproduktet.

⁶ Inntekter – utgifter på området

⁷ Positivt tall er underskudd

⁸ PoP står for personal og organisasjon og politiske tjenester, revisjon inngår her også

Kapitalkostnad

Ved beregning av kapitalkostnaden er beregningene delt opp i avskrivninger og alternativkost. Det er benyttet 40 års lineær avskrivning. Ved beregning av alternativ kostnad er det benyttet en rentesats som samsvarer med gjennomsnittet av effektiv rente på norske statsobligasjoner med 3 års gjenværende løpetid med et tillegg på ett prosentpoeng. Kommunen har utarbeidet regneark for alle årene som viser saldo, tilgang, årlige avskrivninger og gjenværende levetid på eiendelene. Årlige investeringer ført i investeringsregnskapet blir lagt inn i regnearket og avskrivninger og alternativkostnaden blir følgelig belastet selvkostregnskapet samme år. I følge regnearket utgjør bokført verdi pr 31.12.2008 på ledningsnett for vann og avløp hhv. kr 34 170 000,- og kr 56 351 000,-. Selvkostregnskapene er ikke belastet med kalkulatoriske renter i forbindelse med investeringer i benyttede kontorlokaler.

Fond

Frogn kommune har opprettet eget fond for vann, kloakk, renovasjon og feiing. Fondene har vist følgende saldo de siste tre årene:

Tabell 5

År	31.12.08	31.12.07	31.12.06
Vannfond	0	-6 912 574	-5 307 989
Kloakkfond	0	-495 535	-1 176 769
Renovasjonsfond	219 887	4 827 074	5 295 945
Feiefond	613 558	585 884	620 482

Av tabellen framgår det at de negative saldoene vedrørende vannfondet og kloakkfondet regnskapsmessig er dekket inn i 2008. Dette er gjort ved bruk av disposisjonsfond og drift. Kommunen har imidlertid et skyggeregnskap over mellomværende mellom kommunen og selvkostregnskapet. Dette viser at kommunen har forskuttert hhv. 9,7 mill kroner og 2,4 mill kroner for vann og kloakk. Renovasjonsfondet er blitt betydelig redusert fra 2007 til 2008. Fondet vedrørende feiing har i perioden bare hatt mindre svingninger. I alle tilfeller hvor gjennomsnittlig saldo for året er positiv er fondet tillagt kalkulatoriske renter. I tilfellene hvor fondet har negativ saldo eller skyggeregnskapet viser negativ saldo, er ikke selvkostregnskapet belastet for renter med unntak for vannfondet som i 2006 ble belastet for renter på kr 156 910,-. Anbefalt rentesats er benyttet.

6.3 Vurdering

Plan- og byggesak

Kommunestyret har vedtatt gebyrenes størrelse, men det er ikke vedtatt at gebyrene på dette området skal dekke kommunens utgifter fullt ut (selvkost). Da kommunen har en del kostnader knyttet til oppgaver som ikke kan gebyrbelegges vil det etter revisjonens oppfatning heller ikke være riktig å oppnå inntekter tilsvarende selvkost på dette området.

Frogn kommune har ikke utarbeidet et eget selvkostregnskap på dette området. Gjennomgangen av regnskapene for årene 2006-2008 viser at kommunen samlet sett har hatt større utgifter enn inntekter.

Kommunen har innrettet sin regnskapsføring på en slik måte at man ikke enkelt kan skille mellom kostnader som kommunen har i forbindelse med oppgaver den kan gebyrbelegge og kostnader til oppgaver som den ikke kan gebyrbelegge. Det fremstår derfor som meget ressurskrevende å etterprøve om inntektene er større enn utgiftene på de områdene som er gebyrbelagt.

Av tabell 3 framgår at ansvar 2421 byggesak/delingssak/seksjonering er eneste ansvar hvor inntektene er større enn utgiftene i sum. Her er regnskapsførte inntekter for de tre siste årene til sammen nesten 5,5 millioner kroner høyere enn kostnadene. I oversikten er det imidlertid kun direkte henførbare kostnader som er inkludert, og ikke kostnader knyttet til tilleggsytelser, støttefunksjoner og kapital. Det er ikke gjort funn som indikerer at kostnader i forbindelse med byggesaksbehandlingen er blitt ført på andre ansvar. Etter revisjonens mening kan det ut fra de foreliggende regnskapene synes som om kommunen har innkrevd større gebyrinntekter enn de kostnader kommunen har hatt på området.

Det henvises til avsnitt 7.3 for ytterligere vurderinger av Frogn kommunes kostnader og inntekter i forbindelse med dette området. Etter revisjonens oppfatning må kommunen utarbeide et selvkostregnskap for de saksområdene som kan gebyrbelegges, slik at den kan dokumentere at kommunen holder seg innenfor selvkost, som er høyeste tillatte grense for de gebyrene som kan ilegges.

VAR og feiing

Frogn kommune har utarbeidet selvkostregnskap på VAR-området og tatt med interne kostnader gjennom beregning av tilleggsytelser og støttefunksjoner slik regelverket tilsier at den bør gjøre.

Kommunen har valgt å beregne disse kostnadene ut ifra en fast prosentvis andel av brutto kostnader på de forskjellige områdene. Revisjonen mener at Frogn kommune regelmessig bør ta en gjennomgang av de valgte fordelingsnøkklene og vurderer disse opp mot de anbefalinger som er gitt i departementets retningslinjer.

Når det gjelder beløpene i tabell 4 for renovasjon og feiing er det ikke tatt med andre utgifter enn det som er vurdert som faktureringsutgifter. Revisjonen antar at det også for disse tjenester vil være kostnader knyttet til andre støttefunksjoner som for eksempel regnskap, innføring, sentralbord osv.

Rådhusets avskrivninger er fordelt på støttefunksjonene slik at denne andelen av avskrivninger er kommet med i selvkostregnskapet. Revisjonen kan imidlertid ikke se at selvkostregnskapet er belastet med avskrivninger vedrørende rådhuset for kjerneproduktets andel.

Når det gjelder fordeling av avskrivninger og alternativkostnader for felles bruk av maskiner, anbefales det at Frogn kommune bruker nettobeløpet eks merverdiavgift. Dette fordi

kommunen mottar mva-kompensasjon, slik at bruk av bruttobeløp i selvkostregnskapet vil gi en for høy kostnad som kommunen allerede har fått dekket gjennom ordningen med mva-kompensasjon.

Kapitalkostnad

Det er ikke beregnet alternativkostnad for kapitalen som er bundet opp i kontorlokaler. Dette er kostnader som burde vært en del både av kjerneproduktet og av støttefunksjonene. Av retningslinjene framgår det at kjerneproduktet er den arbeidsinnsats og bruk av varer og kapital som kommunalt ansatte bruker på å betjene brukerne. I disse kostnadene inngår avskrivninger og kapitalkostnader for bruk av egne anleggsmidler. En mulig fordelingsnøkkel vil kunne være etter andel benyttede kvadratmeter.

Fond

Frogn kommune har opprettet egne fond for både vann, kloakk, renovasjon og feiing slik regelverket tilsier. Det aktuelle årets overskudd/underskudd er tillagt de respektive fondene.

Når det gjelder beregning av kalkulatoriske renter er dette gjort for alle fondene som har hatt gjennomsnittlig positiv saldo. Det er blitt benyttet rentesats og beregningsmåte i samsvar med retningslinjene. Vannfondet og kloakkfondet har i perioden hatt store negative tall. Disse er regnskapsmessig dekket inn i 2008 i samsvar med regelverket. De reelle underskuddene fremgår av separate skyggeregnskap. Regelverket tilsier at man også kan beregne tilsvarende kalkulatoriske rente ved et fremførbart underskudd og belaste selvkostregnskapet for dette. Selvkostregnskapet for 2006 er belastet med renter på bakgrunn av negativ saldo, men dette er ikke gjort for de påfølgende årene og heller ikke for kloakkfondet. Dette utgjør følgende beløp ved anbefalt rentesats⁹:

	2008	2007	Sum
Vannfond	461 384	353 784	8 15 168
Kloakkfond	80 041	48 413	128 454
Sum	541 425	402 197	943 622

Utregningen viser at Frogn kommune burde ha belastet selvkostregnskapene med nesten kr 950 000,- for disse to årene, med tilsvarende økt underskudd for selvkostregnskapene. I og med at det ikke lenger er anledning til å vise negative selvkostfond, tilsier beregningen at et gjennomført påslag for renter ville ha utløst ytterligere krav til bruk av disposisjonsfond.

Frogn kommune har utarbeidet en plan for gebyrene som viser at underskuddene for vann skal være hentet inn i løpet av 2012. Underskuddet for avløp skal i følge samme plan øke til 4,1 mill i 2012. For at Frogn kommune skal kunne etterleve reglene i henhold til H-2140 og uttalelsen fra Kommunal- og regionaldepartementet må gebyrene for avløp økes slik at man også på dette område kan hente inn underskuddet innen 2012.

⁹ Norske statsobligasjon med 3 års løpetid + ett prosentpoeng

6.4 Konklusjon

Frogn kommune har ikke utarbeidet selvkostregnskap på området for plan- og byggesaksbehandling slik det er anbefalt. Etter revisjonens oppfatning må dette gjøres slik regelverket tilsier for de områdene som blir gebyrbelagt. Kommunens regnskaper er heller ikke innrettet på en slik måte at det er mulig å fastslå om inntektene på de enkelte områdene som blir gebyrbelagt har vært større enn utgiftene, dvs. om kommunen har overholdt reglene for selvkostberegning. Kommunen har en plikt til å dokumentere at gebyrene er i samsvar med selvkostprinsippet.

På området VAR har kommunen utarbeidet selvkostregnskap. Kommunen har tatt med kostnader til støttefunksjoner og tilleggsytelser slik regelverket sier at den skal gjøre. Kommunen har beregnet kostnader til tilleggs- og støttefunksjoner ut ifra områdets prosentvise andel av brutto kostnader. Regelverket tilsier imidlertid at deler av utgiftene bør fordeles etter mer spesifikke fordelingskriterier. Revisjonen mener at Frogn kommune regelmessig bør ta en gjennomgang av de valgte fordelingsnøkklene og vurderer disse opp mot de anbefalinger som er gitt i departementets retningslinjer.

Det er ikke beregnet alternativkostnaden for tilleggs- og støttefunksjonenes bruk av kontorlokaler.

Frogn kommune har opprettet egne fond for VAR-området slik regelverket tilsier, og over- og underskudd er tillagt de respektive fondene.

Kalkulatorisk rente på bakgrunn av akkumulert underskudd i selvkostregnskapene for årene 2007-2008 er ikke belastet fondene. Dette kunne ha utgjort totalt kr 950 000,- i ytterligere underskudd. Frogn kommune må være påpasselig med ikke å belaste selvkostregnskapet med avskrivninger og alternativkostnader som den får dekket gjennom mva-kompensasjonsordningen.

7 Gebyrsystem

Følgende problemstillinger er definert:

- Hvordan er Frogn kommunes gebyrsystem innrettet?
- Medfører gebyrsystemet urimelige utslag for innbyggerne?
 - Er gebyrsystemet innrettet slik at kommunen får dekket sine kostnader?
 - Er gebyrsystemet innrettet slik at kommunen får dekket sine budsjetterte inntekter?

7.1 Revisjonskriterier

Både for plan- og byggesaksbehandling og for VAR-området setter lovverket rammer for hvor mye kommunen kan beregne i gebyrer. Selvkost er øvre lovlige grense for byggesaksgebyrer, jamfør plan- og bygningsloven § 109 og delingsloven § 5-2. For vann og avløp er det Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter med forskrifter som regulerer avgiftsnivået.

I Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester framgår det hvordan kommunen skal innrette seg i forhold til å få dekket sine kostnader. Det vises til kapittel 6 for gjennomgangen av retningslinjene.

For byggesaksgebyrene går det fram av byggesaksforskriftens § 36 at gebyrene etter pbl § 109 skal beregnes i forhold til arbeidsmengde. Ny Plan og bygningslov (2008) er utarbeidet og trådt i kraft for plandelen. Bygningsdelen av den nye loven vil imidlertid først ha ikrafttredelse fra 1. juli 2010.

I Ot.prp.nr 45 (2007-2008) kapittel 24 om gebyrer i henhold til Plan- og bygningsloven av 2008 framgår det at gebyrene i utgangspunktet ikke skal overstige kostnadene i en enkelt sak, men det er akseptert, og ansett som hensiktsmessig, at gebyrene baseres på gjennomsnittsbetraktninger. Det kan således tas utgangspunkt i standardsatser, for eksempel ved at gebyrene baseres på tiltakenes type og/eller areal. Gebyrene kan dekke såkalte overheadkostnader, altså administrative kostnader og materiell med videre ved siden av kostnadene til den enkelte sak. Kommunen må imidlertid ta hensyn til at bruk av standardsatser kan medføre urimelige gebyrer i enkeltsaker.

Det er i Ot.prp. også henvist til at gebyrer som ikke er nevnt i § 109 også må beregnes på tilsvarende måte. Dette gjelder bl.a. kommunens arbeid med private reguleringsforslag. Dette gjelder også for utarbeidelse av situasjonskart og kommunens tilsyn i byggesaker. Når det gjelder tilsyn så bør denne kostnaden legges inn som en felleskostnad og ikke belastes den enkelte sak.

I punkt 5 i Frogn kommunes gebyrregulativ for behandling av plan-, bygge- og delingssaker framgår det at gebyret kan avvikes når det er åpenbart urimelig. Revisjonen legger til grunn at

med begrepet urimelig er det ment gebyrer som er betydelig over det som er den reelle kostnaden som kommunen har ved behandlingen av saken.

Fylkesmannen i Rogaland har i en lovlighetskontroll av en kommunes gebyrregulativ uttalt at det vil være snittkostnaden ved den enkelte sakstype som skal ligge til grunn for beregning av selvkost. Dette har også Sivilombudsmannen uttalt i denne aktuelle saken. Slik Fylkesmannen ser det vil kravet til beregning av selvkost også innebære at kommunen plikter å sørge for at det foreligger kalkyler for beregning av selvkost for alle gebyrer kommunen opererer med innenfor den enkelte sakstype. Sivilombudsmannen og Fylkesmannen opplyser at de støtter seg til en Høyesterettsdom fra 2004 (Rt 2004 side 1603), som igjen viser til rundskriv H-5/02: juridiske spørsmål vedrørende utbygningssavtaler i tilknytning til plan- og byggesaksbehandling mv. I rundskrivet framgår det også at Pbl § 109 ikke gir hjemmel for å ilegge straff. Dvs. at gebyrene for ulovlig igangsatte eller oppførte tiltak må ligge innenfor selvkostprinsippet. Utmålingen av gebyret kan derfor kun dekke de merkostnader kommunen er blitt påført i forbindelse med saksbehandlingen.

Av det ovennevnte kan følgende kriterier utledes:

- Gebyrer for VAR må gjenspeile kostnaden kommunen har vedrørende den enkelte abonnent.
- Gebyrer etter plan- og bygningsloven skal basere seg på gjennomsnittsbetraktninger og det må foreligge kalkyle for beregning av gebyrene.
- Kommunen må ha et system for å fravike gebyrsystemet ved urimelige gebyrer.

7.2 Faktabeskrivelse

7.2.1 Gebyrer

Vann og avløp

De aller fleste av boligene i Frogn kommune har installert vannmålere og betaler vannavgift og kloakkavgift etter reelt forbruk. Det går fram av regnearket til selvkostregnskapet at det er 5 316 enheter som har vannmåler og ca 100 som ikke har dette. For de som ikke har vannmåler er gebyret styrt av antall kvm med dertil fastsatt forbruk i m³. Hytter betaler en lavere sats.

Renovasjon og feiing

Når det gjelder renovasjonskostnadene og feiing kjøper kommunen tjenestene fra Follo Ren IKS og Søndre Follo brannvesen IKS. Dette er kostnader som vil være kjerneproduktet i de tjenester som kommunen leverer. Kommunens egne kostnader til støttefunksjoner er bare marginale, jfr. tabellene på side 17 og 18.

Slamtømming

Frogn kommune kjøper tjenester for tømming av septiktanker av et privat slamtømmingsfirma. I følge regnskapet har dette fakturert kommunen med følgende beløp (eskl. mva):

2006	kr 375 034,-
2007	kr 389 356,-
2008	kr 357 061,-

I samme periode har Frogn kommune fakturert sine innbyggere for følgende beløp for slamtømming, artikkel 10690,10691 og 10692.

2006	kr 306 859,-
2007	kr 298 967,-
2008	kr 289 051,-

Av avtalen med slamtømmer framgår det at tømmingen utføres etter transportruter som er godkjent av kommunen. Prisene for 2008 pr anlegg er i følge avtalen:

1 m ³ slam	Kr 897,-
2 m ³ slam	Kr 943,-
3 m ³ slam	Kr 990,-
4 m ³ slam	Kr 1 036,-
5 m ³ slam	Kr 1 083,-
6 m ³ slam	Kr 1 129,-

Av Frogn kommunes gebyrregulativ er det fastsatt følgende gebyrer pr år¹⁰ for tømming av septiktanker/slamtømming, prisene gjelder størrelsen på tanken.

2-4 m ³	Kr 636,-
6-8 m ³	Kr 942,-
10-12 m ³	Kr 1 369,-

Byggesaker

Frogn kommunes gebyrer baserer seg ikke på noen gjennomgang av hvilken tid eller kostnad som medgår for kommunen for å behandle de respektive sakene. Det er opplyst at man for 2009 har lagt til grunn gebyrene fra forrige år, og justert satsene ut ifra dette. Satsene vedtas hvert år av kommunestyret gjennom behandlingen av den påfølgende handlingsplanen.

Mange av kommunens gebyrer er ikke blitt økt fra 2008 til 2009. For byggesaksbehandling av eneboliger og tomansboliger er gebyret økt med om lag 8 %. For andre bygg i tiltaksklasse 2 og 3¹¹ er gebyret økt med hhv. 20 % og 50 %. Gebyret for behandling av ulovlig byggearbeid er økt med kr 5 000,- for alle tiltaksklassene. For tiltaksklasse 1 vil det si med 33 % til kr 20 000,-. For tiltak som bare behandles som melding, herunder arbeid på mindre frittstående

¹⁰ Gebyret er årlig selv om tanken ikke blir tømt hvert år

¹¹ Tiltaksklasse 2: Flere enn 2 enheter og næringsbygg, tiltaksklasse 3 store kompliserte bygg

bygg 50-70 m², er gebyret økt med over 70 % i forbindelse med at man har opprettet dette som en ny gruppe.

Vedrørende behandling av dispensasjoner i forbindelse med utnyttelsesgraden, har gebyrene kun økt for tiltaksklasse 1, hvor gebyret er økt med 25 % fra 2008 til 2009. I tillegg til det faste gebyret i byggesaker påløper det et tilleggsgebyr pr. m² for bruksareal som går utover 100 m². Her har det vært en økning på 10 % til kr 55,-.

Gebyrer for saksbehandling og kontroll/tilsyn av mindre avløpsanlegg har økt med mellom 10 % og 60 % i perioden. Den største prosentvise økningen har søknad om utslipp i samsvar med rammeplan og lokal forskrift hatt, hvor økningen er fra kr 2 500,- til kr 4 000,-, dvs. 60 %.

Tallene i tabellen under er hentet fra faktureringsystemet og viser beløpene som er fakturert på de forskjellige artiklene.

Tabell 6

År	2008	2007	2006
Behandling av søknad under 100m ²	1 766 055	2 142 640	1 745 385
Tillegg pr m ² over 100m ²	1 080 570	614 560	0
Behandling etter melding	387 500	380 720	283 750
Godkjenning av foretak	360 600	261 000	160 900
Ulovlig byggearbeid	95 000	75 000	75 000
Dagmulkt	0	250 000	27 000
Tilsynsgebyr	177 300	166 375	133 100
Melding om utslipp	198 075	187 000	310 300
Melding- avløpsanlegg	42 875	169 250	364 000
Rammeplan for avløp	0	3 000	43 500
Godkjenning av foretak	5 000	0	0
Dispensasjoner	131 000	40 000	30 000
Tinglysning ved seksjonering	13 932	24 768	9 288
Privat reguleringsplan	80 000	20 000	133 000
Privat bebyggelsesplan	40 000	25 000	69 946
Planendring	21 000	24 000	36 000
Deling av eiendom	36 500	40 500	166 400
Dispensasjon	138 000	114 000	114 000
Sum byggesak	4 573 407	4 537 813	3 731 569
Oppmåling	672 800	599 400	274 300
Grensejustering	140 300	126 000	186 290
Påtegning Målebrev	1 500	1 500	10 000
Ajourføring Målebrev	22 500	22 000	74 584
Konsesjonsbehandling	1 500	11 300	12 550
Tinglysing oppmåling	0	128 484	115 982
Situasjonskart	304 800	433 200	538 400
Salg av digitale kartdata	4 680	24 934	54 181
Sum oppmåling	1 148 080	1 346 818	1 266 287

Av tabellen fremgår at de største inntektene for kommunen på området byggesak kommer fra behandling av søknader. Totale inntekter for 2008 og 2007 har på dette feltet vært om lag 2,7 mill kroner. For området "oppmåling" er det gebyrer i tilknytning til oppmåling og situasjonskart som har gitt de største inntektene.

Frogn kommune har ikke foretatt noen etterkalkulasjon av hvilke kostnader kommunen har hatt knyttet til å behandle de ovennevnte sakene.

7.2.2 Budsjetterte inntekter

Vann og avløp

I forbindelse med budsjettering av inntekter for vann og avløp er det utarbeidet regneark som viser forventede gebyrer både for forbruk av vann og kloakk, samt tilknytningsgebyrer. Når det gjelder vann- og kloakkgebyret er det for 2008 lagt til grunn et gjennomsnittlig forbruk på 192,4 m³. For 2007 og 2006 er det lagt til grunn et forbruk på 180 m³.

Tabell 7

	2008 Budsjett	2008 Regnskap	2007 Budsjett	2007 Regnskap	2006 Budsjett	2006 Regnskap
Gebyr vann	6 527 000	6 721 508	4 542 000	4 870 579	3 611 000	3 823 805
Gebyr kloakk	9 859 000	10 317 747	6 864 000	7 532 185	5 621 000	5 723 592
Tilknytningsgebyr vann	1 777 000	877 515	7 500 000	3 851 856	5 331 000	2 186 647
Tilknytningsgebyr kloakk	2 420 000	1 199 212	9 980 000	5 822 759	2 564 000	3 421 136
Sum	20 583 000	19 115 985	28 886 000	22 077 380	17 127 000	15 155 181

Diagram 1 Sum inntekter VA, regnskap og budsjett

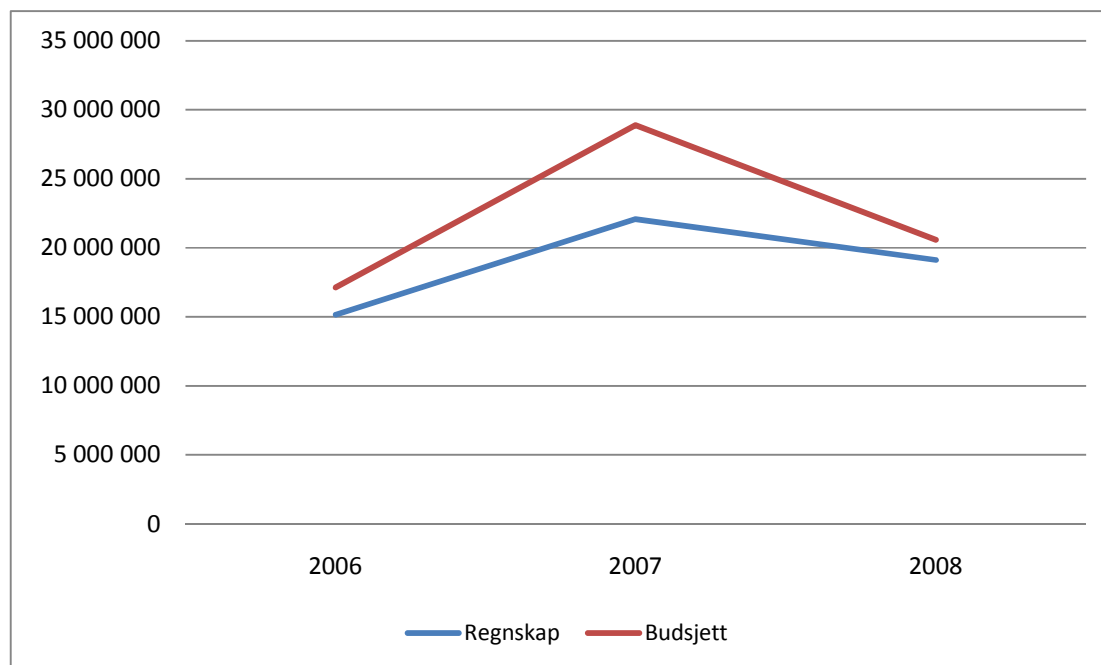
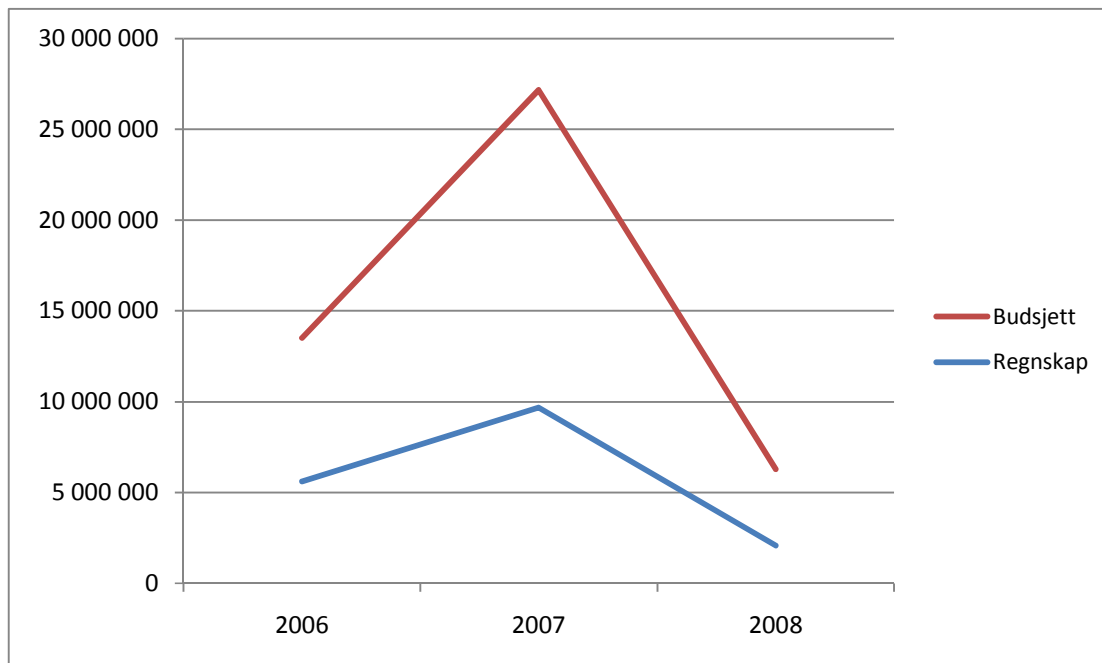


Diagram 2 Tilknyningsavgifter VA, regnskap og budsjett



Av tabell 7 fremgår for alle tre årene at det er budsjettert med høyere gebyrinntekter enn det som er regnskapsført. Størst forskjell er det for 2007 hvor budsjetterte inntekter var på nesten 29 mill kroner mens regnskapet viser 22 mill kroner, det vil si en differanse på nesten 7 mill kroner. Dette vises også i diagram 1. Det er inntekter fra tilknytningsgebyrene som er blitt betydelig lavere enn det som var budsjettert. Det var lagt til grunn at det skulle bygges 200 boliger som skulle generere gebyrer, jfr. kommunens boligprogram. Reelt sett er differansen mellom budsjetterte tall og regnskapet enda større, da 2008-regnskapet inneholder en justering av for mye fakturert i 2007. Dette gjelder bl.a. boligprosjektet Drøbak Seniorbo hvor tilknytningsavgiften ble redusert med om lag 1,1 mill kroner.

7.3 Vurdering

7.3.1 Gebyrer

VAR

Frogn kommune har utarbeidet selvkostregnskap for VAR- området. Kommunen har her tatt med kostnader til kjerneproduktet samt beregnede utgifter til tilleggstjenester og støttefunksjoner slik regelverket sier at den skal gjøre. Det vises til kapittel 6 *Etterlevelse av regelverket for selvkost*.

Vann- og avløpsgebyrene for de husstander som har vannmålere baserer seg på faktisk registrert forbruk. Gebyrets størrelse tar utgangspunkt i en fastsatt sats pr m³ vann som vannmåleren registrerer. For husstander uten vannmåler er det stipulert et forbruk ut i fra

antall kvm. Hytteeiere betaler en redusert sats. Av selvkostregnskapet framgår det at det er 5 316 husstander som har vannmålere og om lag 100 som får vannavgiften fastsatt etter stipulert forbruk. Gjennom selvkostregnskapet og avsetting av eventuelt overskudd til fond vil eventuelle forhøye satser pr m³ bli justert de påfølgende årene. Etter revisjonens syn vil det derfor være liten sannsynlighet for at det foreligger urimelige gebyrer på dette området. Den enkelte abonnent vil også kunne kontrollere at det gebyret man får er rett ut i fra det forbruket som er registrert og den satsen som foreligger. Husstander uten vannmåler som har et lavere forbruk enn det som er stipulert vil få et gebyr som er høyere enn det reelle forbruket skulle tilsi. De vil imidlertid ha mulighet til å installere vannmåler og derigjennom få et gebyr i forhold til reelt forbruk.

Gebyrene har imidlertid i sum de siste årene vært mindre enn kommunens kostnader noe som har ført til en stor underdekning på området som må dekkes inn gjennom økte gebyrer i årene framover. Frogn kommunens gebyrer må derfor de neste årene være høyere enn kommunens kostnad de aktuelle årene.

Tilknytningsgebyrene for vann og avløp baserer seg ikke på identifiserte merutgifter som kommunen måtte ha i forbindelse med at nye abonnenter knytter seg til ledningsnettet. Gebyret fremstår betydelig høyere enn de kostnadene kommunen har i forbindelse med tilknytningen. For nye abonnenter kan gebyrene fremstå som urimelig høye. På den annen side er det kommunestyret som vedtar størrelsen på gebyrene, og regelverket setter bare krav til at kommunens kostnader for henholdsvis for vann- og avløpssektoren ikke skal være større enn inntekter (selvkost).

Kostnadene til feiing og renovasjon er i hovedsak kjøp av tjenester fra eksterne slik at gebyrene for disse tjenestene i liten grad påvirkes av interne forhold i kommunen.

Slamtømming

Tallene fra regnskapet viser at Frogn kommune i årene 2006-2008 har hatt større utgifter til den eksterne leverandøren av tømming av septiktanker enn det kommunen har tatt inn i gebyrinntekter. Frogn kommune har de senere år hatt de laveste slamtømmingsgebyrene av samtlige kommuner i Follo. Inntektene har vært mellom kr 70 000 – 90 000 lavere enn det som er fakturert fra slamtømmer. Kostnadene og inntektene til slamtømming går inn i selvkostregnskapet for avløp, og de som er koblet på det kommunale anlegget er da med på å dekke underdekningen for slamtømmingen.

Byggesaksgebyrer

Vår gjennomgang av Frogn kommunes gebyrsystem viser at kommunen ikke har innrettet sin gebyrberegning i forhold til det regelverket som foreligger. Kommunen må foreta en gjennomgang av sine gebyrer og sørge for at de ikke overstiger de gjennomsnittskostnadene som kommunen har ved behandlingen. Frogn kommune må også kunne dokumentere denne gjennomgangen og hvordan man har kommet fram til de aktuelle gebyrsatsene. Det bemerkes at kommunen, i tillegg til de kostnadene som er direkte knyttet til utførelsen av de enkelte sakene, kan beregne kostnader til de støttefunksjoner som foreligger, jfr. kapittel 6

Når det gjelder å vurdere om gebyrsystemet medfører urimelige utslag for innbyggerne er dette ikke mulig å fastslå innenfor dagens system, da det ikke foreligger noe eksakt

informasjon eller data om kommunens kostnader i forbindelse med behandling av de forskjellige sakene. Eneste indikasjon på kommunens kostnader er fordelingen av kostnader og inntekter på de forskjellige ansvarsene. Tallene her viser at ansvar for byggesak/delingssak/seksjonering de siste tre årene har hatt ca 5,3 mill kroner større inntekter enn kostnader, jfr. tabellene på side 15 og 16. Det er etter revisjonens syn ikke foretatt en gjennomgang og vurdering av kostnadene og inntektene som er ført på dette ansvaret i tilstrekkelig grad for å vurdere om kommunen har tatt inn større gebyrer enn den har hatt av kostnader, som da vil være i strid med regelverket.

Når det gjelder enkeltgebyrer vil vi påpeke at kommunen ikke har anledning til å ilegge noen form for straffegebyr. Ilagt gebyr for ulovlig bygging skal i prinsippet være basert på medgått tid og påløpne kostnader. Ved slike saker anbefaler vi at det føres timeregnskap slik at den reelle kostnaden blir belastet den aktuelle saken. Grunnen til dette er at det vil kunne være betydelig større variasjon i den tiden som medgår i den enkelte sak og at en gjennomsnittsberegning vil kunne gi urimelige utslag i enkeltsaker.

Av Frogn kommunes gebyrregulativ pkt. 5 framgår det at et gebyr kan fravikes hvis det er åpenbart urimelig. Etter revisjonens syn er det viktig for kommunen at man i saker hvor det kan være sannsynlig, eller det er grunn til å tro at gebyrene kan komme til å bli urimelige, føres lister over medgått tid og påløpte kostnader i forbindelse med saksbehandlingen. Det vil være kommunen som har dokumentasjonskravet for å vise at kommunens gebyr ikke er større enn det som er kommunens faktiske kostnader i den aktuelle sak (selvkost). Det bemerkes imidlertid at kommunens fastsatte gebyrregulativ ikke kan fravikes, selv om de faktiske kostnader skulle vise seg å bli høyere enn kommunens regulativ skulle tilsi.

Sammenlignet med gebyrene i de øvrige Follo-kommunene og med gjennomsnittet i Akershus ser man at Frogn kommune er blant de som har de laveste gebyrene, jfr. tabell 2 på side 11. Vedrørende saksgebyr for oppføring av enebolig er gebyret relativt likt kommunene imellom. Oppegård og gjennomsnittet for Akershus er litt lavere enn Frogn kommune sitt gebyr. Dette er også det gebyret som gir Frogn kommune de største inntektene, jfr. tabell 6 side 26.

7.3.2 Budsjetterte inntekter

Vann og avløp

Frogn kommunes tilknytningsgebyrer for vann og avløp baserer seg ikke på den faktiske merutgiften som kommunen har i forbindelse med at nye abonnenter knytter seg til det kommunale nettet. Gebyrets størrelse er fastsatt av kommunestyret uten at det skal gjenspeile de faktiske utgiftene. Det foreliggende regelverket sier ingenting om at tilknytningsgebyrene skal gjenspeile kommunens kostnader, det skal bare foreligge selvkost på henholdsvis vann- og avløpssektoren.. Investeringskostnadene til både vann- og avløpsnettet blir belastet selvkostregnskapet gjennom avskrivninger og beregning av kalkulatoriske renter, slik at de høye tilknytningsgebyrene er med på å ”subsidiere” vann- og avløpsgebyrene. Man kan betrakte de høye tilknytningsgebyrene som en ”forskuddsinnbetaling” av fremtidige vann- og avløpsgebyrer. Tabellen på side 11 viser at Frogn kommune har de laveste årlige gebyrene for vann og avløp. Ser man på tilknytningsgebyrene er disse betydelig høyere enn de sammenlignbare kommunene. Det kostet i 2009 ca kr 110 000,- i tilknytningsgebyrer i Frogn

kommune mot kr 27 100,- i Oppegård kommune. Gjennomsnittet for Akershus er på om lag kr 30 000,-, dvs. om lag kr 80 000,- lavere enn i Frogn kommune.

Når man opererer med høye tilknytningsgebyrer og relativt lave vann- og avløpsgebyrer vil inntekten svinge i stor grad avhengig av den utbyggingen som finner sted og de tilknytningsgebyrene som man får inn gjennom dette.

Tabell 7 viser at Frogn kommune for 2007 fikk inn nesten 7 mill kroner mindre i inntekter enn det som var budsjettert. Gebyrinntektene for vann og kloakk var noe over budsjett slik at hele underdekningen vedrørte manglende inntekter i tilknytningsgebyrer. Årsaken til dette var at det ble mindre boligbygging enn det som var lagt til grunn ved budsjettbehandlingen. Underdekningen av tilknytningsavgifter for 2008 og 2006 er ikke like store, men utgjør hhv 2,2 og 2,3 mill kroner.

Totalt har det vært en underdekning i forhold til budsjetterte inntekter i perioden på over 11 mill kroner. Dette har resultert i at det er blitt et stort underskudd på selvkostregnskapet som nå må dekkes inn. Akkumulert underskudd for selvkostregnskapet vedrørende vann og avløp utgjør totalt kr 12,1 mill kroner. Dette viser at Frogn kommunes gebyrsatser med lave vann- og kloakkgebyrer og dertil høyere tilknytningsavgifter, gir mindre forutsigbare inntekter og økt risiko for underdekning. Dette igjen vil medføre at det vil være vanskelig å holde de ordinære vann- og kloakkgebyrene stabile over tid dersom aktiviteten i boligbyggingen svinger fra år til år. Dersom man får en betydelig høyere boligbygging enn det som er lagt til grunn ved budsjettberegningen vil inntektene bli høyere enn budsjettert og man får da positive fond som igjen medfører at vann- og kloakkgebyrene må settes ned.

Byggesak

Størrelsen på gebyrinntektene vil være avhengig av den byggeaktiviteten som er i kommunen og dette kan være vanskelig å anslå nøyaktig. Vi vil imidlertid bemerke at Frogn kommune ikke kan få dekket sine kostnader fullt ut med bakgrunn i at kommunen har oppgaver som ikke kan gebyrbelegges. Som det er redegjort for i avsnittet om gebyrer, skal kommunens gebyrer basere seg på gjennomsnitts kostnader for behandling av de aktuelle sakene, slik at eventuell overkapasitet på området heller ikke kan dekkes inn gjennom gebyrene.

7.4 Konklusjoner

Kommunen har utarbeidet selvkostregnskap og setter av eventuelt overskudd på rentebærende fond. Avgiftene til vann og avløp baserer seg på vedtatte satser og faktisk forbruk, slik at det er vurdert at det ikke vil foreligge urimelige gebyrer på dette området.

Når det gjelder gebyrer til byggesaksbehandling, plan- og delingssaker så er disse ikke fastsatt på bakgrunn av en gjennomgang av hva kommunens faktiske kostnader er i forbindelse med disse sakene. Frogn kommune foretar heller ikke en registrering av medgått tid i de enkelte sakene slik at det ikke er mulig å fastslå om kommunens gebyrer gir urimelige utslag. Frogn kommune må sørge for at det foreligger tilstrekkelige kalkyler til grunn for de gebyrene som kreves inn. Gebyrene kan ikke overstige kommunens kostnader ved behandlingen av sakene. Dette må kunne dokumenteres. For å tilfredsstille punktet om at gebyrer kan fravikes hvis de er åpenbart urimelige, bør kommunen ha et system som sikrer at den kan dokumentere kommunens kostnader til behandlingen i saker hvor det kan bli stilt spørsmål om urimelighet.

Frogn kommune har utarbeidet selvkostregnskap for VAR-området og tatt med kostnader til støttefunksjoner og tilleggsytelser slik at den vil dekket sine kostnader på områder. Det henvises til avsnitt 6.3 for vurderingen av kommunens beregningsmåter.

For byggesaksbehandling er det ikke utarbeidet selvkostregnskap slik at det ikke er mulig å fastslå om kommunen får dekket sine kostnader på dette området. Kommunestyret har heller ikke vedtatt at gebyrene på disse områdene fullt ut skal dekke kommunens kostnader. Kommunen vil ha en del kostnader innenfor området som ikke kan gebyrberegnes slik at man derfor ikke kan forvente å oppnå full selvkostdekning på området.

Frogn kommunes tilknytningsavgifter vedrørende vann og avløp er betydelig høyere enn andre kommuners. Den årlige vann- og kloakkavgiften er imidlertid noe lavere, og betydelig lavere enn de årlige faktiske kostnadene til dette. De høye tilknytningsavgiftene er med på å ”subsidiere” de årlige avgiftene. Dette medfører at kommunens inntekter vil svinge i takt med den årlige boligbyggingen. Dette gjør at inntektene blir lite forutsigbare, og har medført at kommunen nå har et underskudd på selvkostregnskapet på 12 mill kroner som må tas inn gjennom økte gebyrer. Frogn kommune bør vurdere om det er hensiktsmessig med slike svingninger i inntektene eller om dette kan gjøres mer forutsigbart med lavere tilknytningsavgifter og tilsvarende høyere årlige avgifter.

8 Anbefalinger

Follo distriktsrevisjon mener at Frogn kommune bør gjennomføre følgende tiltak:

VAR

- Foreta en gjennomgang av kostnadene til tilleggsytelser og støttefunksjoner i selvkostregnskapene for VAR slik at disse er i samsvar med regelverket.
- Beregne kalkulatoriske rente for underskuddet på vannfondet og kloakkfondet og belaste selvkostregnskapene for dette.
- Sørgje for at gebyrene for avløp blir tilstrekkelige slik at akkumulert underskudd kan hentes inn innen 2012.
- Vurdere om fordelingen mellom tilknytningsavgifter og årlige avgifter for vann og avløp er hensiktsmessige.

Byggesak

- Utarbeide selvkostregnskap for de gebyrbelagte områdene under plan- og byggesaksbehandlingen
- Gjennomgå sine gebyrer og dokumentere at disse baserer seg på gjennomsnittskostnader for de enkelte sakstyper.
- Beregne gebyr for ulovlig byggearbeid etter faktisk medgått tid og andre henførbare kostnader.
- Utarbeide rutiner for å kunne dokumentere kommunens kostnader i saker hvor gebyrene kan bli å betrakte som urimelige.

9 Rådmannens uttalelse



Frogn kommune

Follo distriktsrevisjon
Postboks 3010

1402 SKI

Rådmannens uttalelse til forvaltningsrevisjonsrapport – selvkost, avgifter og gebyrer.

Rådmannen finner at rapporten gir et godt bilde av hvorledes gebyrene innenfor områdene VAR og plan-, bygge- og delesak beregnes i dag, samt en grei redegjørelse for prinsippene for selvkostberegning. Rapporten peker på en rekke forhold som må følges opp og kommer med klare anbefalinger.

VAR-delen.

Rapporten tydeliggjør hensikt basert på de aktuelle lover som styrer og definerer selvkost ved beregning av avgifter og gebyrer for VA-seksjonen. Grunnlaget for revisjon er regnskap for årene 2006-2008 som er hentet ut av Frogn kommunes regnskap for de aktuelle årene.

Rapportens anbefaling er som følger;

- Foreta en gjennomgang av kostnadene til tilleggsytelser og støttefunksjoner i selvkostregnskapene for VAR slik at disse er i samsvar med regelverket,
- Beregne kalkulatorisk rente for underskuddet på vannfondet og kloakkfondet og belaste selvkostregnskapet for dette,
- Sørge for at gebyrene for avløp blir tilstrekkelig slik at akkumulert underskudd kan hentes inn innen 2012,
- Vurdere om fordelingen mellom tilknytningsavgifter og årlige avgifter for vann og avløp er hensiktsmessige”.

Rådmannen slutter seg til rapportens konklusjoner og anbefalinger. Rådmannen foretar en full gjennomgang av VAR-området og iverksetter nødvendige endringer for å imøtekomme rapportens anbefalinger. Resultatet av denne gjennomgangen vil bli fremmet for politisk behandling i løpet av 2010.

Plan-, bygge- og delesak.

Rapporten har en sammenstilling som viser at Frogn kommunes gebyrer på plan-, bygge- og delesaker ligger på eller under snittet i Follo. Ser man på hvert område for seg så indikerer rapporten at område byggesak kan ligge over selvkost, men før en konkluderer må man gå nærmere inn i tallmaterialet. I forbindelse med arbeidet med HP 2010 – 2013 foretok rådmannen en forenklet selvkostberegning for gebyrområdene plan-, bygge- og delesak samlet og fant da at gebyrnivået samlet sett sannsynligvis fortsatt er under selvkost. Her må man gå dypere ned for å se på hvilke kostnadsbærere som skal være med.

Rådmannens foreløpig vurdering er at kostnadsfordelingen, da spesielt lønn, kan være noe feil fordelt mellom byggesak og plansak, noe som gir utslag ved vurdering av selvkostdekningen på de forskjellige gebyrområdene. Tall i rapporten tyder også på at en del gebyrinntekter kan være ført på feil saksområdet, dette har også innvirkning på selvkostbildet.. Rapporten viser tydelig at det er nødvendig med en gjennomgang av hvorledes kostnader og inntekter føres i på de forskjellige områdene.

Rapportens anbefaling er som følger;

- Utarbeide selvkostregnskap for de gebyrbelagte områdene under plan- og byggesaksbehandlingen
- Gjennomgå sine gebyrer og dokumentere at disse baserer seg på gjennomsnittskostnader for de enkelte sakstyper.
- Beregne gebyr for ulovlig byggearbeid etter faktisk medgått tid og andre henførbare kostnader.
- Utarbeide rutiner for å kunne dokumentere kommunens kostnader i saker hvor gebyrene kan bli å betrakte som urimelige.

Rådmannen slutter seg til de anbefalinger rapporten gir. Det vil bli igangsatt arbeid med utarbeidelse av selvkostregnskap for områdene plan, bygge og delesak, samt foretatt en gjennomgang av gebyrene for de forskjellige sakstypene. Gebyrer for behandling av ulovlig byggearbeid må beregnes etter medgått tid og det utarbeides rutiner for registrering og dokumentasjon av tidsbruk. Det vil bli utarbeidet kriterier for når gebyrer er å betrakte som urimelige.

Rådmannen tar sikte på å slutføre dette arbeidet før behandling av budsjettet for 2011. Det fremmes en sak for kommunestyret hvor det avklares hvorvidt gebyrene fullt ut skal dekke kommunens utgifter på dette området, dvs. innføre prinsippet om selvkost.

Rådmannen i Frogn, 01.03.10

Marius Trana (sign)

10 Revisjonens kommentarer til rådmannens uttalelse

Revisjonen ser det som positivt at Rådmannen slutter seg til rapportens konklusjoner og anbefalinger.

11 Litteraturliste

Lover

- Plan- og bygningsloven.
- Kart- og delingsloven.
- Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter
- Byggesaksforskriften

Dokumenter fra Frogn kommune

- Regneark over selvkostberegning for årene 2006-2008
- Rapporter fra faktureringsystemet for 2006-2008
- Selvkostregnskap for 2006-2008

Annet

- Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, H-2140