

# Notat

Undersøkelse - selvkost

Flesberg kommune

# Innhold

1.	Bestilling og bakgrunnen for undersøkelsen.....	3
2.	Oppdrag.....	4
3.	Metode .....	4
4.	Lovkrav.....	5
5.	Faktabeskrivelse .....	5
6.	Vurdering .....	10
7.	Konklusjon.....	11
8.	Rådmannens kommentarer.....	11

# 1. Bestilling og bakgrunnen for undersøkelsen

## Bestilling

Viken kommunerevisjon IKS har blitt bedt om å undersøke spørsmål knyttet til selvkost, jf. kommunestyrets vedtak 10. februar 2022 i sak 11/2022.

## Bakgrunnen for undersøkelsen

Viken kommunerevisjon IKS har blitt bedt om å undersøke en sak behandlet i interpellasjon i kommunestyrets møte 4. november 2021. Interpellasjonen har tre overskrifter/ temaer. Et av temaene (tema 1) omhandler påstander om at kommunen har tatt med kostnader som ikke er henførbare i kommunens selvkostregnskap (se tekstboks 1). Dette medfører i så tilfelle at kommunens brukere av byggesakstjenester dekker kostnadene. Det første eksempelet gjelder kostnader til en mindre reguleringsendring (12 000). Kostnaden er liten, men bør prinsipielt sett ikke belastes byggesakssøkere. Videre har kommunen engasjert Rambøll for å få gjort om statsforvalterens vedtak som gjelder en mindre reguleringsendring. Kostnaden dekkes av selvkostområdet vann og avløp.

*Tekstboks 1 Utdrag fra interpellasjon fra kommunestyremøte 4.11.2022*

### Til tema 1: Misbruk av offentlige midler

«Det ble gjort forsøk på å vedta Viken kommunerevisjon sine anbefalinger i desember møtet 2020. Disse anbefalingene kom fordi dette er måten å holde kostnader nede og unngå overraskende utgifter. Dette ble lagt vekk på ubestemt tid med den begrunnelse at det var omfattende, dyrt og det ikke var kapasitet. Hvorfor Flesberg kommune da har kapasitet til å overta uenigheten med NIVA, som jeg ikke ser på som annet enn en personlig konflikt mellom Oddvar Garaas (ordfører), Andres Lien (grunneier) og Asbjørn Løvstad (grunneier). Rådmann la frem et beløp som skulle ha gått med til å lage en mindre reguleringsendring for å kunne av overlappende VA planer. Det beløpet dekker ikke på nærheten kostandene med å lage og følge opp en reguleringsendring. Kostnaden ifølge Rådmannen ble tatt fra byggesak. Dvs. at denne kostanden er det andre som søker om planer som må betale uavhengig om det er ett lite eller større beløp.

Videre har kommunen engasjert Rambøll til få frem uttalelser fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til å få gjort om Statsforvalterens endelige vedtak om å kjenne vedtak om mindre reguleringsendring for ugyldig. Dette gjøres med dekning av selvkostområdet vann og avløp. Her er det de innbyggerne som bruker tjenester fra vann og avløp som skal betale for dette.

Et bærende prinsipp i selvkostområder er at man skal være med på å betale for den tjenesten man bruker/mottar. Flesberg kommune har ingen inntekter på å lage mindre endring i reguleringsplan eller at hytteeiere som har tomt hos Oddvar Garaas eller Andres Lien skal få lov til å borre og bruke eget vann. Derav er det i begge tilfeller ett misbruk av offentlige midler. Her ovenfor bygg og plansaker området i tillegg til vann og avløp området.»

Kommunestyret gjorde følgende vedtak som oppfølging av interpellasjonens første tema:

«Uten å ta stilling til representanten Arve Nesthorne's faktafremstilling i interpellasjon vedr. påstand om misbruk av offentlige midler (vann og avløp), ber kommunestyret kontrollutvalget om å foreta en gjennomgang av sakens fakta og rettstilstand. Herunder om kommunen har brukt ressurser på en sån måte at dette kan karakteriseres som misbruk av offentlige midler. Det er naturlig at kontrollutvalget i sin gjennomgang knytter til seg juridisk eller annen faglig bistand dersom man anser at det er behov for det. Kontrollutvalget rapporterer tilbake til kommunestyret en angivelse av hvor lang tid en gjennomgang vil ta, og bes også om å komme med et anslag over ressursbruken til en slik gjennomgang. Videre en rapportering om ressursbruk når gjennomgangen er gjennomført.»

## 2. Oppdrag

Saken har som kjent sin bakgrunn i interpellasjon i kommunestyrets møte 4. november 2021, som foreløpig har munnet ut i oppdraget til revisjonen, der vi skal undersøke:

- Spørsmål om selvkost ifm. behandling av mindre reguleringsendring.
- Spørsmål om selvkost vedr. å engasjere ekstern konsulent ifm. kontakt med departementet om Statsforvalterens vedtak som gjelder reguleringsvedtaket.

Interpellasjonen gir følgende bakgrunn for disse to punktene:

For det første:

«Rådmann la frem et beløp som skulle ha gått med til å lage en mindre reguleringsendring for å kunne av overlappende VA planer. Det beløpet dekker ikke på nærheten kostnadene med å lage og følge opp en reguleringsendring. Kostnaden ifølge Rådmannen ble tatt fra byggesak. Dvs at denne kostnaden er det andre som søker om planer som må betale uavhengig om det er ett lite eller større beløp.»

For det andre:

«Videre har kommunen engasjert Rambøll til få frem uttalelser fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til å få gjort om Statsforvalterens endelige vedtak om å kjenne vedtak om mindre reguleringsendring for ugyldig. Dette gjøres med dekning av selvkostområdet vann og avløp. Her er det de innbyggerne som bruker tjenester fra vann og avløp som skal betale for dette.»

## 3. Metode

For å svare ut disse punktene over har revisjonen gjort en dokumentanalyse av kommunens egne dokumenter og regnskapsdata for området for årene 2019 til 2021.

Revisjonen har også hatt dialog med nøkkelpersoner i kommunen, herunder Teknisk sjef.

## 4. Lovkrav

- Kommuneleaven
- Plan og bygningsloven
- Selvkostforskriften

Etter plan- og bygningsloven § 33-1 har kommunene hjemmel til å kreve gebyrer for arbeid som loven pålegger kommunen å utføre. Gebyrinntektene kan ikke være høyere enn de kostnader som er nødvendige for å produsere tjenesten (selvkost).

Plan- og bygningsloven § 33-1 fastsetter at gebyrene for byggesaksbehandling ikke skal være høyere enn de nødvendige kostnadene ved å produsere tjenesten (selvkost), men kommunene har anledning til å subsidiere tjenesten. For å føre kontroll med at kommunens gebyrinntekter ikke overstiger selvkost, bør kommunene utarbeide en budsjettkalkyle for selvkost (forkalkyle) og et selvkostregnskap (etterkalkyle).

Ifølge plan og bygningsloven § 33-1 omfatter selvkost kun de «nødvendige kostnader på sektoren», det vil si summen av kostnader som kan henføres til selvkosttjenesten. Med henførbare menes kostnader som kan relateres til aktiviteter som er nødvendige for framstillingen av en vare/tjeneste (kjerneprodukt). I henhold til selvkostprinsippet har en kommune kun anledning til å få dekket sine henførbare kostnader gjennom gebyrer

Ytterligere vurdering av lovverket redegjøres for i kapitlene, *faktabeskrivelse* og *vurderinger*.

## 5. Faktabeskrivelse

Slik vi har oppfattet bakgrunnen for denne saken, gjelder dette reguleringsplan for Nipeto og Gampeflå, vedtatt av kommunestyret 14.2.08. Av § 3, rekkefølgebestemmelse vedrørende vann og avløp, framgår det:

*«Vann- og avløp for de enkelte fritidseiendommene skal tilknyttes fellesanlegg i henhold til en helhetlig godkjent vann- og avløpsplan for et større område, basert på hydrologiske undersøkelser. For de områdene hvor det på bakgrunn av en slik helhetlig vurdering planlegges fellesanlegg for vann og avløp, tillates ikke enkeltløsninger for ny eller eksisterende fritidsbebyggelse, som ikke allerede har gyldig utslippstillatelse etter forurensingsloven. I områder med fellesløsninger for vann- og avløp gis ikke brukstillatelse for nye hytter før godkjent vann- og avløpsplan foreligger, og anlegget er etablert.*

*Alle hytter som ligger innenfor et område med felles vann- og avløpsplan omfattes av denne, med mindre planen uttrykkelig sier noe annet».*

Mindre endringer av planen ble vedtatt av rådmannen 7.10.2019 og her ble det tilføyd: «Det tillates godkjenning av flere helhetlige VA-planer innenfor planområdet. Nye VA-planer kan overlappes eldre VA-planer».

NIVA klaget på endringene i planen 31.10.19, Klagen ble behandlet av Utvalg for plan, næring, ressurs og kommunestyret 3.12 og 19.12.19, klagen ble ikke tatt til følge. Klagen ble oversendt til statsforvalteren i februar 2020. Statsforvalter opphever kommunens vedtatte endring av reguleringsplanen 30.6.20.

Rambøll As ble engasjert av Flesberg kommune for å vurdere de juridiske forholdene rundt opphevelse av de mindre endringene av reguleringsplanen. Rambøll sendte brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 6.5.21 med fire konkrete spørsmål. Departementet ga i brev av 15.12.21 svar på de fire spørsmål.

Spørsmålet er altså om kostnadene med endringen av planen og de juridiske vurderingene i etterkant har blitt belastet noen av selvkostområdene slik at det er innbyggerne som har betalt for dette arbeidet.

Kommuneloven § 15-1 andre ledd fastsetter den grunnleggende definisjonen av hva som er samlet selvkost:

*«Samlet selvkost for en tjeneste skal tilsvare merkostnaden ved å yte tjenesten. Samlet selvkost er dermed den totale kostnadsøkningen ved å produsere en bestemt tjeneste eller vare».*

Flesberg kommune utarbeider hvert år et selvkostregnskap for områdene:

- Vann
- Avløp
- Renovasjon
- Feiing
- Slamtømming
- Plansaker (private)
- Bygge- og eierseksj -saker
- Oppmåling

Flesberg kommune kjøper tjenester fra EnviDan AS som bruker systemet Momentum selvkost for kommuner. Systemet benyttes i dag av over 300 kommuner og renovasjonselskaper rundt om i landet.

I systemet legges alle regnskapsdata fra kommunens regnskaper inn i systemet sammen med grunnlag for beregning av indirekte kostander, kapitalkostnader, avskrivninger og kalkulatoriske rentekostnader.

Modellen kan benyttes til både etterkalkulering og budsjettering og regnskapsføring av selvkostresultat og selvkostfond.

Kommuner kan velge å subsidiere områder, det vil si at de ikke får dekket sine kostnader til å produsere tjenesten fullt ut. Dersom det er vedtatt full kostnadsdekning vil eventuelt overskudd på området settes av på et bundet fond. Eventuelle overskudd skal brukes til å dekke fremtidige underskudd. Regelverket setter frist på at overskuddet må være tilbakeført innen 5 år. Dersom det er underskudd på selvkostregnskapet, skal det dekkes inn av selvkostfondet. Dersom det ikke er tilstrekkelige midler, kan et underskudd framføres til inndekning et senere år.

Selvkostregnskapet for Plansaker og bygge- og eierseksjonsaker viser følgende beløp de siste tre årene:

#### Plansaker

	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Inntekter	751 778	738 897	0
Kostnader	784 398	1 171 895	1 074 587
Overskudd/ underskudd	- 32 620	- 432 998	- 1 074 587
Saldo fond	0	0	0

#### Byggesak

	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Inntekter	2 862 607	3 388 203	4 686 809
Kostnader	3 165 084	4 469 451	4 921 053
Overskudd/ underskudd	- 302 476	- 1 081 248	- 234 244
Saldo fond	3 603 614	2 564 941	2 378 577

Av tabellen over ser vi at for plansaker er utgifter større enn inntekter alle årene. I 2021 var det ikke inntekter på området, det vil si at kommunen ikke behandlet private planforslag. På området er det ikke vedtatt at det skal oppnås full kostnadsdekning slik at kommunen får dekket alle sine kostnader. Underskuddet for de tre årene er derfor ikke framført. Flesberg kommune har dekket underskuddet

For byggesak har kostnaden vært større enn inntektene alle tre årene. Her har man hatt et fond på nesten 4 mill. kr som underskuddet har blitt dekket opp fra. Ved utgangen av 2021 var selvkostfondet 2,3 mill. kr.

#### Gjennomgang av regnskap plansaker:

Regnskap for årene 2019 til 2021 viser følgende beløp:

	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Lønn	192 557	0	19 526
Varer og tjenester ( inkl konsulent honorar)	569 040	1 107 930	957 754
Tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon	110 962	21 088	55 102
Indirekte kostnader	42 876	42 876	42 204

Gebyrinntekter	751 778	738 897	0
----------------	---------	---------	---

#### Gjennomgang av regnskap byggesak:

	2019	2020	2021
Lønn	2 235 540	3 463 231	3 605 348
Varer og tjenester (inkl konsulent honorar)	527 843	468 003	859 525
Tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon	314 414	2 379	3 590
Indirekte kostnader			
Gebyr inntekter	2 774 851	2 755 296	3 986 109
Refusjon	87 756	632 907	700 700

Tabellene over viser det som er regnskapsført i kommunens regnskap for private planer og for byggesak. Det er noen forskjeller mellom det som er lagt inn i etter kalkylen for selvkost. En av grunnene til at det kan være noe avvik er at ved innleggelse i etterkalkylen kan det gjøres korrigeringer for eventuelle kostnader som ikke skal være med eller at det kan tas med kostnader som er ført på andre ansvar enn planer og byggesak. De indirekte kostnadene blir beregnet på bakgrunn områdets andel av andre kostnader som kommunen har som ikke er regnskapsført direkte på områdene. Dette kan eksempelvis være kostnader til regnskap, IT, husleie osv.

#### Fakturaer fra Rambøll

Vi har i denne undersøkelsen kartlagt hvordan utgifter fra konsulentselskapet Rambøll har blitt belastet kommunens selvkostregnskap i forbindelse med arbeidet med mindre endringer av reguleringsplanen for Nipeto og Gampeflå. Tabellen under viser fakturaer fra Rambøll ført på de ulike selvkostområdene:

	2019	2020	2021
Plansaksbehandling	587 888	958 913	573 964
Byggesaksbehandling	12 650	53 475	584 963
Produksjon av vann	7 510	0	5 113
Avløpsrensing	104 810	207 540	111 213
<b>Sum</b>	<b>712 858</b>	<b>1 219 928</b>	<b>1 274 984</b>

Når det gjelder utgifter som er ført på produksjon av vann og avløpsrensing er alle fakturaer henvist til driftsassistanse eller Norsk vann. Det er fra kommunen sin side opplyst at man har egen avtale med



selskapet om driftsassistanse på vann og avløp. De har videre opplyst at ingen av fakturaene fra selskapet som er ført på vann og avløp har omhandlet arbeidet med nevnte reguleringsplan. Kjøpte tjenester vedrørende arbeid med reguleringsplanen er følgelig ikke belastet selvkostregnskapet for vann og avløp.

I 2019 har kr 135 432 som vedrører plansaker blitt ført på ansvar for Adm TPR slik at disse utgiftene ikke er tatt med inn i etter kalkulasjonen for plansaker.

Vi har gjennomgått fakturaer fra konsulent selskapet Rambøll for perioden 2019 til 2021 men tanke på å få oversikt over hvor mye av det som er fakturert som vedrører arbeid med endringene av reguleringsplanen for Nipeto og Gampeflå. Det er på fakturaene lite spesifisert hva arbeidet har gått ut på. Vi har derfor bedt kommunen om en redegjørelse for aktuelle fakturaer i perioden november 2020 og juli 2021. Det var i denne perioden arbeidet med juridiske vurderinger ble gjort og brev til Departementet ble utarbeidet.

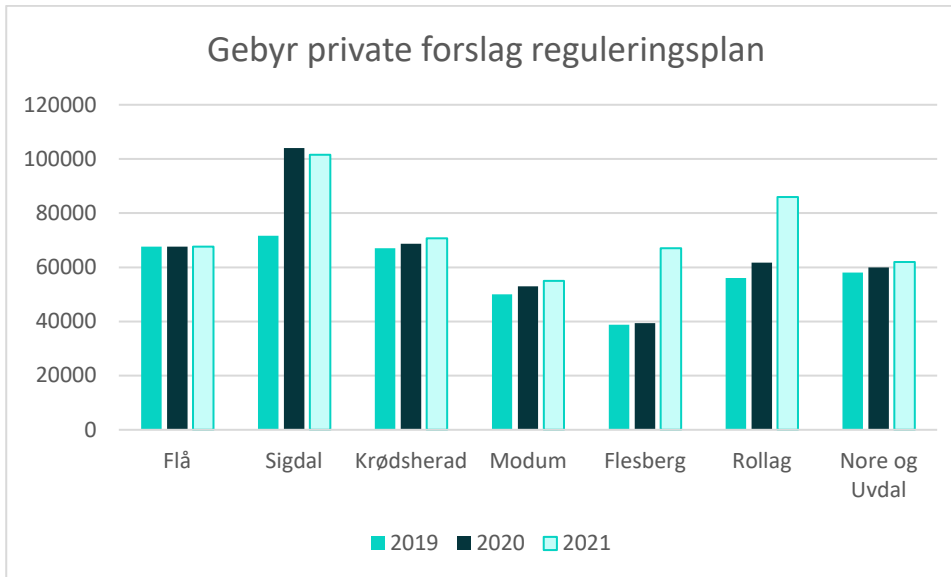
Kommunen har splittet de etterspurte fakturaene i plansaksbehandling, byggesaksbehandling og juridisk rådgivning. Kommunen redegjør videre for at de antar at det meste av det som er spesifisert som juridisk rådgivning omhandler oppdraget med å vurdere nevnte reguleringsplan.

Måned	Plansaksbehandling	Byggesaksbehandling	Juridisk rådgiving
<b>November</b>	90850	1150	0
<b>Desember</b>	48875	1150	19550
<b>Jan</b>	104 652,00	2 308,00	67 396,00
<b>Feb</b>	116 600,00	4 081,00	12 826,00
<b>Mars</b>	67 958,37	-	46 057,00
<b>April</b>	58 883,00		29 733,00
<b>Mai</b>	116 017,00	4 664,00	20 405,00
<b>Juni</b>	85 701,00	13 409,00	5 247,00
<b>Juli</b>	18 656,00	583,00	-
<b>Sum</b>	708 192,37	27 345,00	201 214,00

Av tabellen ser vi at selskapet Rambøll har fakturert for i overkant av kr 200 00 for juridisk rådgivning i perioden.

#### Gebyrer

Tabellen under viser utvikling av gebyr for private forslag til reguleringsplaner fra 2019 til 2021:



Av tabellen ser vi at Flesberg hadde de laveste gebyrene for 2019 og 2020. For 2021 økte gebyrene betydelig, men er på om lag sammen nivå som kommunene Nore og Uvdal, Krødsherad og Flå. Modum har de laveste gebyrene i 2021 mens Sigdal og Rollag har de høyeste gebyrene.

## 6. Vurdering

Vår gjennomgang av kommunens regnskaper for å avdekke hvordan arbeidet med mindre endringer av reguleringsplan for Nipeto og Gampeflå er behandlet i selvkostregnskapet viser:

Kostnader til eksterne konsulenter er ikke belastet selvkostregnskapet for vann og avløp. Det er heller ikke funnet at kostnader ved bruk av eksterne konsulenter er belastet selvkostregnskapet for byggesak.

Det er kjøpt juridiske tjenester fra konsultantselskapet for om lag kr 200 000 i den perioden som er undersøkt. Det er fra kommunen sin side angitt at dette i hovedsak dreier seg om arbeid med nevnte reguleringsplan. Kostnadene er belaste selvkostregnskapet for plansaker. For de tre årene vi har undersøkt har kommunens kostnader vært større enn inntektene på dette området. Det er opplyst at det ikke er vedtatt at det skal oppnås full kostnadsdekning på området. Underskuddene for de tre årene er følgelig ikke framført, men dekket opp av kommunen. Det er da heller ikke selvkostfond på området.

Det grunnleggende prinsippet for selvkosttjenester er at brukerne skal betale for den kostnaden som kommunen har for å produsere tjenesten. Når det gjelder plan- og byggesaker åpner regelverket opp for at gjennomsnittskostnader for hva de koster å behandle de forskjellige sakene kan legges til grunn for det gebyret som faktureres for tjenesten. Kommunestyret vedtar hvert år gebyrsatser på selvkostområdene. Når det gjelder gebyrer for plansaker viser tall fra KOSTRA at Flesberg kommune lå i nedre sjikt i 2019 og 2020. I 2021 økte gebyret for plansaker, men det ble ikke behandlet private planforslag dette året.

## 7. Konklusjon

Vår konklusjon basert på de undersøkelser vi har gjort og den dokumentasjonen vi har mottatt fra Flesberg kommune viser at de kostnader som kommunen har hatt i forbindelse med mindre endringer av reguleringsplanen for Nipeto og Gampeflå ikke er belastet innbyggerne gjennom belastning av selvkostregnskapet for vann og avløp eller byggesak. I og med at det ikke er vedtatt full kostnadsdekning av plansaker, og kommunens utgifter har oversteget inntekter, er heller ikke kostnadene blitt belastet brukere med private planforslag.

Vi vil til slutt på generelt grunnlag bemerke at det er kommunens kostnader til førstegangs behandling av private planforslag som skal tas med i grunnlaget for beregning av gebyrer for plansaker. Kostnader til 2 gangs behandling og eventuelle endringer av planer som kommunen foretar skal ikke være med i dette grunnlaget.

## 8. Rådmannens kommentarer

Notatet er oversendt rådmannen for uttalelse. Rådmannen har svart at han ikke har noen kommentarer til notatet.

Drammen, den 2.12 2022

Torkild Halvorsen  
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Even Tveter  
Forvaltningsrevisor



# Vi kan kommuner

## Viken kommunerevisjon IKS

Org.nr.: 985 731 098 MVA

[post@vkrevisjon.no](mailto:post@vkrevisjon.no) | [vkrevisjon.no](http://vkrevisjon.no)

## Hovedkontor - Drammen

Postadresse: Postboks 4197, 3005 Drammen

Besøksadresse: Øvre Eiker vei 14, 3048 Drammen

## Avdelingskontor - Hønefoss

Postadresse: Postboks 123, Sentrum, 3502 Hønefoss

Besøksadresse: Osloveien 1, 3511 Hønefoss

## Avdelingskontor - Follo

Postadresse: Postboks 173, 1401 Ski

Besøksadresse: Parkaksen 7, 1400 Ski

## Avdelingskontor - Hallingdal

Besøksadresse: Alfarvegen 117, 3540 Nesbyen