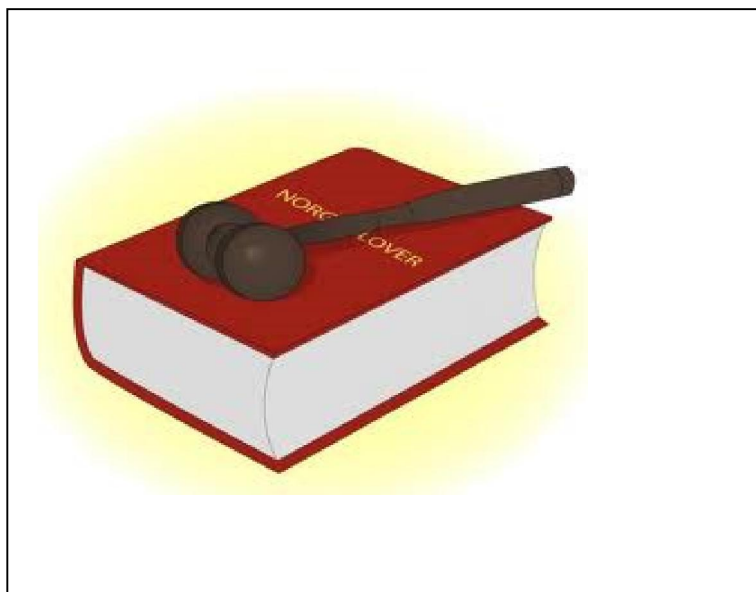


## Forvaltningsrevisjon i Oppdal kommune

# Fastsetting av gebyrer for betaling av oppmålingsforretninger og byggesaker

Formålet med prosjektet er å finne ut om kommunen etterlever regelverket for hvordan gebyrene skal fastsettes.



## INNHOLD

<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>3</b>
1.1 Bestilling.....	3
1.2 Forvaltningsrevisjon .....	3
1.3 Selvkost i offentlig forvaltning.....	3
1.4 Praksis i norske kommuner .....	3
<b>2. FORMÅL, PROBLEMSTILLING OG METODE .....</b>	<b>4</b>
2.1 Formål og problemstilling.....	4
2.2 Metode .....	4
2.3 Avgrensning av prosjektet .....	4
<b>3. REVISJONSKRITERIER.....</b>	<b>5</b>
<b>4. FAKTADEL .....</b>	<b>8</b>
4.1 Organisering av tjenestene i Oppdal .....	8
4.2 Gebyrregulativet.....	8
4.3 Kalkulasjon av gebyrsatsene for 2018 .....	8
4.4 Regnskapet for 2018 .....	13
4.5 Saksomfanget i 2018 .....	14
4.6 Utvikling av selvkostmodellen.....	15
<b>5. REVISORS VURDERING OG KONKLUSJON.....</b>	<b>15</b>
5.1 Revisors vurdering .....	16
5.1 Revisors konklusjon .....	22
<b>6. RÅDMANNENS UTTALELSE .....</b>	<b>23</b>
<b>7. SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER.....</b>	<b>24</b>
7.1 Sammendrag .....	24
7.2 Revisjonens anbefalinger .....	25
<b>8. KILDER OG VEDLEGG .....</b>	<b>25</b>
8.1 Kilder .....	25
8.2 Vedlegg: rådmannens uttalelse .....	26

Oppdal, den 18.06.2019

---

Svein Magne Evavold  
Revisjonssjef

---

Leidulf Skarbø  
Revisor

# **1. INNLEDNING**

## **1.1 Bestilling**

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget, og inngår i kommunestyrets vedtatt plan for forvaltningsrevisjon 2016 – 2019. Prosjektplanen ble godkjent av kontrollutvalget i sak 48/2018 den 3. desember 2018.

## **1.2 Forvaltningsrevisjon**

Forvaltningsrevisjon er hjemlet i KommuneLOVEN § 77 nr 4, og nærmere presisert i §§ 6, 7 og 8 i Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner. Kontrollutvalget i Oppdal skal påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematisk vurdering av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Dette innebærer blant annet å undersøke om regelverket etterleves.

## **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 av tjenester som innbyggerne er forpliktet til å benytte seg av. I slike tilfeller kreves det en lovhjemmel for å ta betaling fra brukerne.

For flere tjenester hvor brukerbetaling er regulert utgjør selvkost den øvre rammen for satsene. Det er kun for renovasjon at det er bestemt i lovteksten at betaling *skal* skje etter selvkostprinsippet, - altså at kommunen heller ikke har lov til å ha lavere gebyr enn selvkost. For andre områder hvor kommunen ønsker full inndekning må dette vedtas av kommunestyret.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (Rundskriv H-3/14). Retningslinjene danner norm for hvordan kalkulasjonene skal gjennomføres. I den nye kommuneloven som trer i kraft fra 1. januar 2020 har det kommet inn et nytt kapittel om selvkostberegning, hvor reglene vil bli nærmere fastsatt i en egen forskrift.

## **1.4 Praksis i norske kommuner**

Forbrukerrådet (rapport nr 2:2017) gjennomførte i 2017 en undersøkelse om gebyrfastsetting av byggesaker for de 30 kommunene med høyeste satser. I rapporten ble det blant annet konkludert med at gebyrregulativene i stor grad er uoversiktlige, at selvkostkalkylene ofte er umulige eller vanskelige å få tak i, at de er vanskelig å lage korrekt, og at de revideres og etterprøves sjelden. Manglene har også blitt bekreftet av flere tilsvarende revisjonsrapporter i andre kommuner.

## **2. FORMÅL, PROBLEMSTILLING OG METODE**

### **2.1 Formål og problemstilling**

Formålet med prosjektet er å undersøke om kommunen etterlever bestemmelsene for fastsetting av gebyrer innenfor tjenestene for oppmålingsforretninger og byggesaksbehandling. Hvis avvik avdekkes er det meningen at prosjektet skal bidra til at rutiner og praksis forbedres.

Vi vil forsøke å gi svar på følgende problemstilling:

**Etterlever Oppdal kommune regelverket for beregning av gebyrer på oppmålings- og byggesaksområdene?**

### **2.2 Metode**

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

Prosjektplanen har blitt behandlet og godkjent av kontrollutvalget. Deretter sendte vi oppstartbrev til rådmannen med varsel om oppstart og forespørsel om faktaopplysninger.

Forvaltningsrevisjonen er i all hovedsak gjennomført i form av dokumentinnsamling, dokumentanalyse og kommunikasjon med administrasjonen. Regnskapsdata er hentet fra kommunens regnskapssystem.

Den foreløpige rapporten har blitt sendt til rådmannen for uttalelse.

### **2.3 Avgrensning av prosjektet**

Prosjektet er avgrenset til gebyrberegningene og selvkostregnskapene for 2018. Det er ikke foretatt noen annen vurdering av saksbehandlingen på området.

### 3. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for de krav og forventninger som benyttes for å vurdere tilstanden på et revidert område. Revisjonskriteriene er uttrykk for en norm eller ideal for hvordan tilstanden bør være på det reviderte området, og danner også et naturlig utgangspunkt for revisjonens anbefalinger.

Revisjonskriteriene for denne undersøkelsen vil vi hente fra:

- Matrikkelloven.
- Matrikkelforskriften.
- Plan- og bygningsloven.
- Rundskriv H-3/14 fra kommunal- og moderniseringsdepartementet: Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder til regnskapsrapporteringen i KOSTRA.
- KRS nr 6: Noter og årsberetning.
- Den nye kommunelovens bestemmelse om selvkost.
- Dommer og uttalelser.

#### **Lov om eiendomsregistrering (matrikkelloven)**

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

#### **Forskrift om eiendomsregistrering (matrikkelforskriften)**

§ 16 gir nærmere bestemmelser for hva kommunen kan få dekket gjennom gebyr, og hva kommunen ikke kan kreve gebyr for. Følgende gebyrfrie saker er nevnt i paragrafens 2. ledd:

- a) Sammenslåing av eksisterende matrikkelenheter.
- b) Fastsetting av samlet fast eiendom.
- c) Fastsetting av adresse.
- d) Føring av opplysninger i matrikkelen i andre saker uten oppmålingsforretning med unntak av saker etter matrikkellovens § 19.

I veilederen til forskriften har departementet imidlertid presisert at kommunen likevel kan betrakte slike saker som støttefunksjoner til øvrig matrikkelarbeid, og la kostnadene inngå i kostnadsgrunnlaget for det samlede gebyrnivået på matrikkelområdet.

#### **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 nødvendige kostnader for kommunen. 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. Det er også anledning til å subsidiere byggesaksbehandlingen ved å ta gebyrer som ligger på et lavere nivå.

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

I motsetning til lover og forskrifter som pålegger kommunene bestemte plikter, er retningslinjene for beregning av selvkost ikke rettslig bindende for kommunene. Retningslinjene kan likevel tjene som et sentralt tolkningsmoment i vurderingen av hvilke kostnader en kommune kan kreve dekket gjennom brukerbetaling fra innbyggerne. Retningslinjene har til hensikt å angi en økonomifaglig standard for beregning av selvkost som er i tråd med reglene i særlovgivningen. Eventuelle avvik fra retningslinjene bør derfor begrunnes.

I retningslinjene er selvkost definert som den totale kostnadsøkningen en kommune blir påført ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste. Disse består både av de direkte henførbare lønns- og varekostnadene, og en andel av de indirekte kostnadene som er nødvendig for å skape et helhetlig produkt. I tillegg kommer kapitalkostnader.

De *direkte kostnadene* er de kostnadene som umiddelbart kan tilordnes til den aktuelle tjenesten, og består av arbeid, varer og kjøpte tjenester som anvendes for å yte tjenesten. *Indirekte kostnader* er henførbare til tjenesten når kommunens støttetjenester bidrar til å skape en helhetlig tjeneste for brukerne.

Forordningsmetode for indirekte kostnader bør reflektere hva som gir uttrykk for bruken av interntjenesten. Kostnader knyttet til administrativ ledelse og utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for politisk ledelse regnes ikke som henførbare i selvkostkalkylen. Dette innebærer at kostnader knyttet til kommuneplaner, handlingsprogram, økonomiplaner, årsbudsjett og sektorplaner som hovedregel ikke skal tas med i selvkostkalkylen.

Kapitalkostnaden i selvkostkalkylen skal fange opp kostnader for varige driftsmidler som oppstår når kapital bindes opp og forringes. Årlige kapitalkostnader består av to elementer:

- Avskrivningskostnader, dvs. kostnadsfordeling av anskaffelseskost over brukstiden.
- Kalkulatorisk rentekostnad, dvs. den alternative avkastningen kommunen kunne oppnå ved å plassere penger tilsvarende verdien av anleggsmidlene i markedet. Kalkylerenten skal settes lik 5-årig swaprente med et tillegg på 0,5 prosentpoeng.

### **Kommunal- og Moderniseringsdepartementets veileder til regnskapsrapporteringen i KOSTRA**

Departementet utgir årlig en hovedveileder som gir informasjon om og retningslinjer for inndelingen i funksjoner og arter i regnskapet. I Rundskriv H-3/14 henvises det til KOSTRA-veilederen for uttrekk av regnskapsdata. I veilederen for 2018 er det angitt følgende funksjonskoder som er relevante for dette prosjektet:

- 100 Politisk styring.
- 110 Kontroll og revisjon
- 120 Administrasjon
- 180 Diverse fellesutgifter

- 301 Plansaksbehandling
- 302 Byggesaksbehandling og eierseksjonering
- 303 Kart og oppmåling

### **KRS (kommunal regnskapsskikk) nr 6: Noter og årsberetning**

Det følger av regnskapsstandarden at det bør opplyses om resultatene for gebyrfinansierte selvkosttjenester. Opplysningene bør omfatte inntekter, kostnader, over-/underskudd og budsjettet (vedtatt) versus faktisk dekningsgrad. Videre bør det opplyses om saldo på selvkostfond og bruk/avsetning til fondene.

### **Ny kommunelov med forskrift om selvkostberegning (ikke i kraft)**

I den nye kommuneloven som trer i kraft fra 1. januar 2020 har det i kapittel 15 kommet inn en ny lovbestemmelse om selvkost. En egen forskrift til loven ble i april 2019 sendt ut på høring. Høringsutkastet bygger i hovedsak på departementets nåværende veileder om selvkostberegning.

I § 10 foreslås det å presisere håndteringen av overskudd og underskudd. Et overskudd som er avsatt til selvkostfond skal tilbakeføres ved å bruke av fondet senest i det femte året etter at overskuddet oppsto. Adgangen til å fremføre et akkumulert underskudd mot fremtidige overskudd blir ikke tillatt for tjenester etter plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkelloven. I de tilfeller der det ikke er midler på selvkostfondet må underskuddet dekkes inn av kommunen selv i stedet for å bli veltet over på fremtidige brukere.

Det foreslås også presisert at gebyrtap som følge av at saksbehandlingstiden for byggesaker blir overskredet ikke kan overveltes til andre brukere. Tapet skal dekkes av kommunens frie inntekter.

### **Forarbeid, dommer og uttalelser**

De generelle retningslinjene for beregning av selvkost (H-3/14) og gebyrhjemlene i de to aktuelle lovene gir ikke noen konkret anvisning på hvordan selvkost skal beregnes for byggesaker og oppmålingsforretninger. Både lovforarbeid, dommer, tolkningsuttalelser fra departementet og uttalelser fra Sivilombudsmannen er viktige rettskilder for forståelsen av regelverket.

*Ot.prop. nr 45 (2007-2008):* Byggesaksgebyrene skal fastsettes i forhold til arbeidsmengde, men det er ikke meningen at kommunen skal måtte beregne konkret hvor mange timers arbeid som medgår til å behandle den enkelte søknad. Det aksepteres en viss grad av standardisering av gebyrsatsene med utgangspunkt i de gjennomsnittlige utgiftene for vedkommende sakstype. Det stilles ikke krav om at fastlegging av gebyrsatsene må skje på bakgrunn av dokumentasjon i form av grundig kartlegging og beregning av ressursinnsats og kostnader. Dokumentasjon kan bygge på vurderinger og antagelser av kostnadene.

*Høyesterettsdom Rt. 2004 s. 1603:* Det er ikke tilstrekkelig at den enkelte sektor drives uten fortjeneste, men selvkost skal også tilstrebes ved gebyrileggelse for den enkelte sakstype.

*Tolkningsuttalelse fra KRD 12. juni 2009:* En prising etter standardiserte satser for saker med påløpte kostnader betydelig over middelkostnaden for sakstypen anses som ulovlig. Kravet om at prisingen skal treffe noenlunde «middelverdien» gjelder

i utgangspunktet gjennomsnittskostnaden for kjerneproduktet. I fordelingen av indirekte kostnader står kommunen mer fritt.

*Tolkningsuttalelse fra KMD 08.12.16:* Under en problemstilling om hvilke kostander som kunne inkluderes i gebyrgrunnlaget for byggesaker heter det i departementets svar:

*Gebyret skal dekke et bredt spekter av kostnader og en lang rekke oppgaver kommunen har i forbindelse med behandlingen av en byggesak. Dette kan f.eks. være: mottak av søknad, registrering, arkivering, tilsyn, mottakskontroll av søknad, mottak av supplerende opplysninger, vurdering av dispensasjonsforhold, avklaring med interne fagmyndigheter (vei, vann mv.), vurdering av nabomerknader, vurdering av kontroll og kontrollform, skriving av vedtak, kontroll og utsendelse av vedtak, oppfølging, telefoner, brukstillatelse/ferdigattest mv.*

*Sivilombudsmannens sak 2007/1279:* Gebyrsatsene skal være beregnet med utgangspunkt i den historiske gjennomsnittskostnaden for den enkelte sakskategori. Kommunen må til enhver tid kunne dokumentere at gebyrsatsene bygger på selvkostprinsippet.

## **4. FAKTADEL**

### **4.1 Organisering av tjenestene i Oppdal**

Tjenestene knyttet til byggesak og oppmåling sorterer under enheten for Plan og Forvaltning.

### **4.2 Gebyrregulativet**

Gebyr i den enkelte sak blir beregnet i henhold til kommunens vedtatte satser for ulike sakstyper og gebyrklasser slik det fremgår av gebyrregulativet. Regulativet for 2018 ble vedtatt i kommunestyret sak 115/2017 som forskrift. Forskriften omfatter også andre betalingsregulativ for enheten Plan og Forvaltning. Dokumentasjon av selvkostberegningene var vedlagt saken.

Gebyrsatsene for byggesaker omfattet 46 ulike sakstyper. Av disse var 9 beregnet etter selvkost, og satsene for de øvrige var utledet fra disse beregningene. Tilsvarende var det for oppmålingsområdet fastsatt satser for 29 sakstyper, hvorav 3 var selvkostberegnet og de andre satsene utledet fra disse.

Kommunestyret har ikke gjort eget prinsippvedtak om selvkost for tjenestene byggesak og oppmåling.

### **4.3 Kalkulasjon av gebyrsatsene for 2018**

Kommunen har benyttet en egenutviklet regnearkmodell for å kalkulere selvkost. Modellen er basert på metodene for selvkostberegning av kommunale tjenester slik de er beskrevet i KMD sitt rundskriv H-3/14. Dokumentasjon av beregningene



fulgte som vedlegg til kommunestyrets sak 115/2017. Følgende kostnadskomponenter inngikk i beregningene for 2018-satsene:

### 1. Direkte driftskostnader for tjenesteområdet.

For byggesaker ble det tatt utgangspunkt i kalkulerte lønns- og driftsutgifter på ansvarskapittel 040, og for oppmålings saker ansvarskapittel 041. Kostnadene ble brutt ned på den enkelte sakstype gjennom skjønnsmessig anslag over hvordan tidsbruken fordelte seg.

Ansvarskapittel 040 i budsjettet omfatter ikke bare byggesaker, men også plansaker. Etter KOSTRA-forskriften skal inntekter og utgifter til plansaker identifiseres gjennom funksjonskode 301 og byggesaker gjennom funksjonskode 302. I budsjettsammenheng spesifiserer ikke Oppdal kommune inntekter og utgifter etter funksjonskontoplanen, bare etter ansvarskontoplanen.

De direkte kostnadene som ble lagt til grunn ved gebyrberegning var følgende:

	<b>Plan- og byggesaker</b>	<b>Kart- og oppmålingsaker</b>
Lønnskostnader	3 382 000	1 264 000
Andre direkte kostnader	839 000	613 000
Refusjonsinntekter	0	- 123 120
<b>Sum direkte kostnader</b>	<b>4 221 000</b>	<b>1 753 880</b>

Med noen mindre vesentlige avvik er dette tallgrunnlaget i overensstemmelse med opprinnelig budsjett 2018 for ansvarskapitlene 040 og 041. Kjøp av tjenester fra Plankontoret inngår i de kostnadene som er tatt med for plan- og byggesaker. I budsjettet for 2018 utgjorde dette kr 615.000. Kostnadene for kart- og oppmålingsaker omfatter alle kostnader for ansvarsområdet, også de som er knyttet til karttjenester.

### 2. Indirekte kostnader fra Plan og forvaltning sine egne hjelpetjenester.

35 % av kostnadene for enhetens felles ledelses- og administrasjonskostnader som føres på ansvarskapittel 002 ble henført til plan- og byggesaksområdet (ansvarskapittel 040), og 15 % til kart- og oppmålingsområdet (ansvarskapittel 041). Fordelingen var basert på skjønn. Disse kostnadene ble deretter brutt ned på tjenestetype med bruk av samme fordelingsnøkler som for de direkte kostnadene.

	<b>Plan- og byggesaker</b>	<b>Kart- og oppmålingsaker</b>
Henført fra PoF sine hjelpetjenester	385 519	164 365

### 3. Indirekte kostnader fra kommunens felles støttetjenester

Deler av kostnadene for kommunens felles støttetjenester ble først henført til enhetene etter ulike fordelingskriterier som skulle reflektere den reelle bruken av fellestjenester. Bare de tjenesterrelaterte delene av kommunens fellestjenester ble tatt med. Prosentsatsen for hva som var tjenesterelatert var basert på skjønn.

<b>Støttetjeneste</b>	<b>Tjeneste-relatert andel</b>	<b>Fordelingskriterium mellom enhetene</b>
Post- og arkivtjeneste	50 %	Lik fordeling mellom enhetene
Lønns- og personalkontor	90 %	Antall ansatte
Økonomikontor	60 %	Brutto utgiftsbudsjett
Servicetorg	60 %	Ansatte på rådhuset
Fellesutgifter	80 %	Lik fordeling mellom enhetene
Tillitsvalgtordningen	100%	Antall årsverk
IT-drift	80 %	Antall PC-brukere
Revisjon	80 %	Brutto utgiftsbudsjett
Kantinedrift	80 %	Ansatte på rådhuset
Drift av rådhuset	80 %	Ansatte på rådhuset
IT-investeringer (kap.kostnad)	80 %	Antall PC-brukere
Rådhuset (kap.kostnader)	80 %	Ansatte på rådhuset

Enheten for Plan og forvaltning ble i tillegg belastet med 30 % av kostnadene for kommunens post- og arkivtjenester, samt 18 % av kostnadene for politiske organ. Tilleggsbelastningen var begrunnet med at denne enheten bruker større andel av nevnte tjenester enn andre enheter.

Kostnadene fra de felles støttetjenestene som ble henført til enheten for plan og forvaltning ble deretter henført til enhetens ulike tjenesteområder. 35 % ble veltet over til tjenesteområdet for plan og byggesak, og 15 % til tjenesteområdet for kart og oppmåling.

	<b>Plan- og byggesaker</b>	<b>Kart- og oppmålingssaker</b>
Henført fra felles støttetjenester	1 324 506	567 646

### 4. Kalkulatoriske kostnader for aktiverte drifts- og anleggsmidler

Avskrivninger og kalkulatoriske renter for driftsmidler knyttet til byggesaks- og oppmålingsområdet ble beregnet på basis av anskaffelseskost for tidligere års investeringer. Disse bestod i hovedsak av investeringer knyttet til flyfotografering og kartsystem.

	<b>Plan- og byggesaker</b>	<b>Kart- og oppmålingssaker</b>
Kapitalkostnader	72 092	374 062

## Gebyrgrunnlag for 2018

Gebyrgrunnlaget fremkom etter å ha summert pkt 1-4:

	Plan- og byggesaker	Kart- og oppmålingssaker
Direkte kostnader	4 221 000	1 753 880
Indirekte kostnader hos PoF	385 519	164 365
Indirekte kostnader fra støttetjenester	1 324 506	567 646
Kapitalkostnader	72 092	374 062
<b>Sum gebyrgrunnlag</b>	<b>6 003 117</b>	<b>2 859 953</b>

Deretter ble gebyrgrunnlaget brutt ned på sakstypenivå. I saksopplysningene til k-sak 115/2017 ble følgende sagt om metoden for gebyrfastsetting:

*Gebyrenes størrelse fastsettes med utgangspunkt i selvkost. Det vil si at det er kommunens arbeidsmengde med sakene som skal være utslagsgivende for størrelsen på gebyret. Plan og forvaltning håndterer mange saker, og det er ikke mulig å beregne selvkost på samtlige. Det er derfor gjort et utvalg av sentrale saker hvor det er foretatt selvkostberegninger. I øvrige saker er gebyret fastsatt ved å sammenlikne med tilsvarende saker, arbeidsmessig sett, i selvkostberegningene.*

Dokumentasjonen viser at 12 ulike sakstyper innen plan- og byggesaksområdet ble selvkostberegnet. Av disse faller 9 innenfor byggesaksområdet.

### Selvkostberegnete byggesaker som underlag for gebyrregulativet for 2018

Sakstype	Andel av tidsbruk	Kalkulert kostnad	Estimat antall saker	Kalkulert kostnad pr sak
Søknadspliktig tiltak - søknad der tiltakshaver er ansvarlig	4 %	240.045	43	5.582
Søknadspliktig tiltak – ett-trinnsbehandling – 3 ukers behandlingsfrist	31 %	1.860.346	95	19.583
Søknadspliktig tiltak – ett-trinnsbehandling – 12 ukers behandlingsfrist	5 %	300.056	14	21.433
Søknadspliktig tiltak – to-trinnsbehandling	3 %	162.953	5	32.591
Andre typer søknadspliktig tiltak – bruksareal 16-50 kvm	6 %	360.067	49	7.348
Deling eller sammenslåing av tomt uten politisk behandling	4 %	240.045	44	5.456
Opparbeidelse av veg, vann og avløp i ferdig felt	2 %	120.022	12	10.002
Dispensasjon fra plan som skal til høring, politisk behandling	2 %	120.022	10	12.002
Dispensasjon fra plan som ikke skal til høring, politisk behandling	6 %	360.067	37	9.732

Samlet estimert tidsbruk for de selvkostberegnete sakstypene utgjorde 63 % av plan- og byggesaksavdelingens anslåtte tidsbruk.

Gebyrregulativet inneholdt i tillegg satser for 31 ulike sakstyper etter matrikkelloven. Av disse var 3 selvkostberegnet.

*Selvkostberegnete oppmålingssaker som underlag for gebyrregulativet for 2018*

<b>Sakstype</b>	<b>Andel av tidsbruk</b>	<b>Kalkulert kostnad</b>	<b>Estimat antall saker</b>	<b>Kalkulert kostnad pr sak</b>
Oppmålingsforretning , areal fra 0-2000 kvm	82 %	2.345.162	120	19.543
Grensejustering, areal fra 0-250 kvm	7 %	200.197	25	8.008
Klarlegging av eksisterende grense for inntil 2 punkter	3 %	85.799	45	1.907

Samlet estimert tidsbruk for de selvkostberegnete sakstypene utgjorde 92 % av oppmålingsavdelingens anslåtte tidsbruk.

Om anslaget over antall saker het det følgende i saksopplysningene til k-sak 115/2017, - forskrift om gebyrregulativ for 2018 for Plan og forvaltning:

*Rådmannen vil gjøre oppmerksom på at selvkostberegningene for Plan- og forvaltning, vedlegg 3, er noe usikre. Dette er fordi antall saker som kommer inn til behandling ikke er kjent på forhånd. Antall saker og enhetens tidsforbruk stipuleres på bakgrunn av erfaringer, og vil derfor ikke bli eksakt.*

Gebyrsatsene var basert på at hele gebyrgrunnet, - bestående av direkte og indirekte kostnader, samt kapitalkostnader - skulle dekkes inn gjennom gebyrene. Dette ble imidlertid ikke reflektert i tallbudsjettet for 2018.

	<b>Plan og byggesak</b>	<b>Kart og oppmåling</b>
Kalkulerte gebyrinntekter i regulativsaken for 2018	6 003 117	2 859 953
Kalkulerte gebyrinntekter i budsjettet for 2018	4 150 000	2 450 000
<b>Differanse (underbudsjettering)</b>	<b>1 853 117</b>	<b>409 953</b>

Sammenstillingen viser at det er vesentlig avvik mellom gebyrinntektene ifølge selvkostkalkulasjonene og de tallene som ble lagt inn i budsjettet. Med de forutsetningene om volum og gebyrsatser som lå til grunn for kommunestyrets gebyrvedtak ville det bli krevd inn 1,85 mer i gebyr for plan- og byggesaker og 0,41 mill mer i gebyr for oppmålingssaker enn det som ble budsjettet. Enhetsleder for Plan og forvaltning har forklart dette med at budsjettkalkulasjonene var basert på tidligere års budsjett, og ikke anslagene i gebyrsaken.

## 4.4 Regnskapet for 2018

Under regnskapsavleggelsen for 2018 ble selvkostregnskapet etterkalkulert. Følgende data ble lagt til grunn i selvkostberegningen:

- Selvkostkalkylene ble oppdatert med de direkte driftskostnadene i regnskapet på ansvarskapitlene 040 byggesaks- og reguleringstjeneste og 041 kart- og oppmålingstjeneste med fratrukk for refusjoner og salgsinntekter. Samtlige regnskapsførte utgifter ble tatt med, - også overføringene til Plankontoret med kr 1.589.977 ført på ansvarskapittel 040.
- Ved beregning av indirekte kostnader ble kriterieverdiene for fordelingsnøkklene oppdatert, og de regnskapsførte kostnadene for støttetjenestene ble fordelt etter samme metode som i forkalkylen. Dette med unntak for tilleggsbelastningen for PoF. I stedet for beregningsmetoden i forkalkylen ble det lagt inn kostnader for en 50% stillingsressurs ved post- og arkivtjenesten, og tilleggsbelastningen for politiske organ ble tatt ut.
- Ved beregning av de kalkulatoriske kapitalkostnadene ble de regnskapsførte avskrivningskostnadene benyttet. Det ble ikke lagt inn noen kalkulatorisk rentekostnad.

I en egen note til regnskapet for 2018 er selvkostregnskapet satt opp slik:

	Byggesak	Kart og oppmåling
Direkte driftskostnader	7 346 078	2 071 997
Indirekte kostnader	1 379 520	591 223
Kalkulatoriske kapitalkostnader		176 449
<b>Sum driftskostnader</b>	<b>8 725 598</b>	<b>2 839 669</b>
Refusjoner, salgsinntekter	-895 186	-255 174
Gebyrgrunnlag	<b>7 830 412</b>	<b>2 584 495</b>
Gebyrinntekter	6 238 800	4 217 150
Avsetning til sektorens selvkostfond		-1 632 655
<b>Gebyrbelastning</b>	<b>6 238 800</b>	<b>2 584 495</b>
Årets dekningsgrad	80 %	163 %

Sammenstilt med selvkostberegningens forkalkyle viser regnsapsnoten følgende hovedtall:

*Byggesak (ansvarskapittel 040):*

	Regnskapsnote	Forkalkyle	Avvik
Gebyrgrunnlag	7 830 412	6 001 117	- 1 829 295
Gebyrinntekter	6 238 800	6 001 117	237 683
Mer/mindreinntekt(-)	-1 591 612	0	-1 591 612

Kostnadene ble 1,83 mill høyere enn beregnet i forkalkylen, og gebyrinntektene 0,24 mill. høyere. Gebyrinntektene utgjorde med dette 80 % av kostnadene, og byggesaksområdet ble rapportert som ikke-selvfinansierende i regnskapsnoten. Den beregnede mindreinntekten på 1,59 mill ble dekket av kommunens frie inntekter.

*Kart og oppmåling:*

	Regnskapsnote	Forkalkyle	Avvik
Gebyrgrunnlag	2 584 495	2 859 953	275 458
Gebyrinntekter	4 217 150	2 859 953	1 357 197
Mer/mindreinntekt(-)	1 632 655	0	1 632 655

Kostnadene for kart- og oppmålingsområdet ble 0,28 mill lavere enn hva som ble lagt til grunn i forkalkylen, mens gebyrinntektene ble hele 1,36 mill. høyere. I følge regnskapsnoten ble det krevd inn 1,63 mill for mye i gebyr enn selvkost. Beløpet ble avsatt til et bundet driftsfond som er øremerket til utgiftsdekning i senere regnskapsår. Saldo på fondet var ved utgangen av 2018 kr 3.391.914.

#### 4.5 Saksomfanget i 2018

På byggesaksområdet ble det i 2018 til sammen behandlet 525 saker, og på oppmålingsområdet 284. For 9 sakstyper var det i forkalkylen tallfestede forutsetninger om hvor mange saker kostnadene skulle fordeles på.

*Sammenstilling mellom estimert og faktisk antall byggesaker i 2018*

Sakstype	Faktisk antall saker	Estimat antall saker	Avvik
Søknadspliktig tiltak - søknad der tiltakshaver er ansvarlig	42	43	-1
Søknadspliktig tiltak - ett-trinnsbehandling - 3 ukers behandlingsfrist	116	95	+21
Søknadspliktig tiltak - ett-trinnsbehandling - 12 ukers behandlingsfrist	6	14	-8
Søknadspliktig tiltak - to-trinnsbehandling	6	5	+1
Andre typer søknadspliktig tiltak - bruksareal 16-50 kvm	21	49	-28
Deling eller sammenslåing av tomt uten politisk behandling	94	44	+50
Opparbeidelse av veg, vann og avløp i ferdig felt	5	12	-7
Dispensasjon fra plan som skal til høring, politisk behandling	2	10	-8
Dispensasjon fra plan som ikke skal til høring, politisk behandling	2	37	-35
<b>Sum</b>	<b>294</b>	<b>309</b>	<b>-15</b>

## **4.6 Utvikling av selvkostmodellen**

Revisjonen har fått opplyst at enheten for plan og forvaltning har inngått avtale med leverandøren av *Momentum selvkost kommune* om bruk av deres selvkostverktøy. Selvkostsystemet er velprøvd og tatt i bruk av et stort antall kommuner. Dette selvkostverktøyet vil avløse kommunens egenutviklede regnearksystem, og skal etter planen tas i bruk ved beregning av gebyrsatsene for 2020. Arbeidet med å innføre modellen er igangsatt, blant annet gjennom timeregistrering for ulike sakstyper og ny vurdering av hvilke kostnader som skal henføres til selvkosttjenestene. Leverandøren, - EnviDan Momuntum AS bistår med konsulenttjenester i etableringsfasen. Det er også opplyst at plansaker og byggesaker vil bli separert i hver sitt selvkostområde, og at generelt arbeid med kartverk vil bli dratt ut ved beregning av selvkost for oppmålingsaker.

## **5. REVISORS VURDERING OG KONKLUSJON**

De fakta som er omtalt i forrige kapittel skal tjene til å besvare følgende problemstilling:

*Etterlever Oppdal kommune regelverket for beregning av gebyrer på oppmålings- og byggesaksområdene?*

Kommunens håndtering vil bli målt opp mot følgende revisjonskriterier:

- *Gebyrregulativet skal være basert på en forkalkyle som dokumenterer at det ikke legges opp til høyere gebyrer enn hva det vil koste å levere tjenestene.*
- *Selvkostkalkylene skal bare omfatte kostnader som er knyttet til den aktuelle selvkostsektoren.*
- *Gebyrene for ulike sakstyper innen en selvkostsektor skal i størst mulig grad reflektere gjennomsnittskostnaden for den aktuelle tjenesten.*
- *Det skal avlegges en etterkalkyle som er konsistent med kommunens regnskap. Henføring av kostnader til selvkostsektoren skal følge KMD's veileder H-3/14.*
- *Eventuelle merinntekter skal avsettes til et bundet fond for den enkelte selvkostsektor. Midlene skal tilbakeføres innen 5 år ved å sette gebyrene lavere enn selvkost.*

## 5.1 Revisors vurdering

### **Ble gebyrregulativet for 2018 basert på en forkalkyle som dokumenterte selvkostberegningene?**

Gebyrregulativet for byggesaker og oppmålingssaker for 2018 var basert på en kalkyle av de kostnadene som ville inngå i gebyrgrunnlaget. Beregningsmåten i forkalkylen fulgte de hovedprinsippene som er beskrevet i departementets veileder H-3/14. Etter revisjonens skjønn har kommunen innfridd kravet til dokumentasjon av en etterprøvbar forkalkyle. Med de forutsetningene som ble lagt til grunn ville ikke kommunen ta seg bedre betalt enn selvkost.

Beregningene var komplekse, basert på en god del skjønn, og det ble tatt forutsetninger om aktivitetsnivået i det kommende året. Faktisk selvkost kunne vise seg å bli noe annet enn hva man trodde det skulle bli. Dette var forhold det ble informert om i saken som ble lagt frem for kommunestyret da gebyrregulativet ble fastsatt.

At selvkostberegningene er tilfredsstillende dokumentert og følger hovedprinsippene for beregning er ikke ensbetydende med at selvkost har blitt korrekt beregnet. Vi har eksempelvis merket oss at kalkylene for 2018 ble basert på tidligere års budsjett, og at det ikke ble foretatt noen endringer i fordelingsnøkklene for henføring av indirekte kostnader til tross for at organisasjonen har vært i løpende endring. Uten at det har betydning for gebyrsatsene har vi også sett at kalkulasjonene i forkalkylen ikke ble benyttet som grunnlag for inntektsbudsjetteringen.

Revisjonen ser positivt på at kommunen kan legge frem dokumentasjon på at det ble foretatt en forkalkyle som grunnlag for regulativet. Eksistensen av en slik dokumentasjon danner grunnlag for å kunne stille kritiske spørsmål til måten det ble gjort på. Vi ser også svært positivt på at kommunen er i ferd med å ta i bruk et eget verktøy for selvkostberegning, og at man under implementeringen skal gå gjennom beregningsmåtene for henføring av både direkte og indirekte kostnader til selvkostområdene.

### **Omfattet selvkostkalkylen bare kostnader som var knyttet til den enkelte selvkostsektor?**

Hjemmelen for byggesaksgebyr finner man i plan- og bygningslovens § 33-1. Samme paragraf gir hjemmel for å gebyrbelegge private planforslag. «*Gebyret skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på sektoren*» heter det i loven. I veileder H-3/14 blir det anbefalt at kommunen skal ha ett selvkostfond pr gebyrhjemmel. Disse momentene drar i retning av å betrakte plan- og byggesaksområdet som en selvkostsektor. Det samme gjør organiseringen i Oppdal kommune, hvor man har en avdeling som både har ansvaret for private plansaker og byggesaker. Dette er nok hovedgrunnen til at plan- og byggesaksfeltet i Oppdal har blitt håndtert som en selvkostsektor.



Plansaker og byggesaker er i sin egenart imidlertid to ulike saksfelt med ulike brukergrupper. Kommuneregnskapet har to ulike funksjonskoder for plansaker og byggesaker, og departementets veileder for selvkostberegning henviser til regnskapsreglene når kostnader skal identifiseres. Når det i uttalelser og dommer brukes betegnelsen *selvkostsektoren*, er det nok lagt til grunn at plansaker skal håndteres som en egen sektor adskilt fra byggesaker. Konsekvensen av å betrakte de to som en samlet sektor er at gebyrsummene kan holde seg innenfor selvkost, men at overskudd på byggesaksområdet i realiteten subsidierer plansaker, - som i stedet skulle vært dekket av kommunens frie inntekter.

Metoden kommunen har benyttet behøver imidlertid ikke å innebære noen slik krysssubsidiering. Dersom fordelingsnøkklene mellom plansakene og byggesakene reflekterer reell ressursbruk, - og det bare er tatt med kostnader kommunen uansett har lov til å gebyrbelegge, - vil forkalkylen komme ut med samme gebyrbeløp som ved splitting i to selvkostsektorer. Fordelingsnøkklene for ressursbruk mellom ulike sakstyper har imidlertid vært basert på skjønn. Desto større område for ressurskartlegging man starter med, desto større utfallsrom vil det være for feilkilder og omtrentligheter. Det er først i 2019 at enheten har startet med tidsregistrering for å kunne dokumentere fordelingen av tidsbruk. I tillegg har revisjonen merket seg at betaling for Plankontoret sine tjenester er tatt med i gebyrgrunlaget for plansaker og byggesaker. Dette er kostnader som er knyttet til kommuneplan og sektorplaner, noe kommunen heller ikke har adgang til å dekke inn gjennom gebyrene for private plansaker. Metoden kommunen har benyttet innebærer at deler av denne feilen har blitt overveltet til byggesaksområdet.

For oppmålingsgebyrene kan det stilles tilsvarende spørsmål knyttet til kommunens arbeid med kartverk. Er det adgang til å belaste oppmålingsgebyrene med slike kostnader? Så lenge ressursene som inngår i selvkostkalkylen er knyttet til matrikkelforskriften, er det etter revisjonens skjønn gebyrbestemmelsene i forskriften som får anvendelse for å avgjøre spørsmålet. § 16 i forskriften og departementets veileder til reglene har ingen bestemmelse som forhindrer at slike kostnader kan tas med i gebyrgrunlaget. Paragrafens 2. ledd har imidlertid noen andre unntak for tjenester som kan gebyrbelegges, men om dette sier departementet i sin veileder til matrikkelforskriften:

*Kommunen kan likevel betrakte slike saker som støttefunksjon til øvrig matrikkelarbeid, og la kostnadene inngå i kostnadsgrunlaget for det samlede gebyrnivået på matrikelområdet.*

### **Reflekterte gebyrene for den enkelte sakstype gjennomsnittskostnaden for den aktuelle tjenesten?**

I en høyesterettsdom (Rt. 2004 s. 1603) ble det lagt til grunn at det ikke er tilstrekkelig at gebyrene holder seg innenfor kostnadene for sektoren, men også at gebyrene for den enkelte sakstype så langt som mulig skal tilfredsstillende dette kravet. Etter revisjonens skjønn har kommunen tilstrebet seg å få en korrekt beregning på sakstypenivå gjennom en relativt detaljert gebyrstruktur, og ved å

selvkostberegne de viktigste. Sakstyper som ikke er selvkostberegnet er avledet av disse. Selv om ressursbruken mellom sakstypene har vært basert på skjønn, kan vi ikke se at rammeverket stiller noe større krav til dokumentasjon. Det stilles heller ikke krav til etterkalkyle for den enkelte sakstype innen en selvkostsektor. Det er således akseptert at det kan skje en viss kryssubsidiering mellom sakstypene så lenge disse er nært beslektet. I sin veileder til matrikkelforskriften sier departementet følgende om dette:

*Kommunen må utforme gebyrregulativet slik at gebyret i en konkret sak ikke på en urimelig måte overstiger de faktiske (faste og variable) kostnadene i saken. Kommunen har likevel relativ stor frihet til å utforme et hensiktsmessig gebyrregulativ og krysssubsidiere mellom enkeltsaker og mellom sakstyper. Departementet legger til grunn at det må foreligge en vesentlig beløpsdifferanse i forhold til de faktiske kostnadene før et gebyr må regnes som ugyldig.*

Gjennomsnittskostnadene for den enkelte sakstype avhenger i stor grad av saksmengden. Den antatte saksmengden dannet grunnlag for å beregne hvor stor andel av faste og variable kostnader som ble henføres til sakstypen. For byggesaksområdet har revisjonen sammenstilt estimert saksmengde i forkalkylen med faktisk saksmengde, og funnet noen store avvik. Selv om saksmengden svinger fra år til år, er det revisjonens vurdering at det må kunne forventes et bedre sammenfall på sakstypenivå. Volumavvikene for noen sakstyper er så store at det etter revisjonens skjønn kan ha ført til vesentlige kostnadsforskyvninger i forhold til forutsetningene for gebyrregulativet.

Revisjonen har merket seg som svært positivt at det i 2019 er igangsatt tidsregistrering for den enkelte sakstype. Dette vil gi et mye bedre grunnlag for å anslå hva det i gjennomsnitt koster å behandle en bestemt type sak.

### **Er det avlagt etterkalkyler som er konsistente med kommunens regnskap, og hvor henføring til selvkostsektorene følger KMD's veileder H-3/14?**

Noteoppstillingene i regnskapet viser at kommunen har gjennomført en etterkalkyle, og spesifikasjonen i noten over inntekter og utgifter tilfredsstillende kravene til dokumentasjon.

Kommuneregnskapet har en dimensjon for å identifisere hvilke tjenester ressursene er knyttet opp mot, og en dimensjon for å identifisere hvor *ansvaret* i den kommunale organisasjonen ligger. Disse dimensjonene betegnes henholdsvis som *funksjon* og *ansvar*. Etterkalkylene for byggesak og oppmåling for 2018 baserer seg på tall fra ansvarsdimensjonen, og er konsistent med regnskapet for de aktuelle ansvarskapitlene.

Etter revisjonens vurdering burde tallene i stedet vært trukket ut fra funksjonskontoplanen. Hovedproblemet med måten kommunen har gjort det på er at gebyrinntektene for byggesak og gebyrinntektene for private plansaker ikke har blitt selvkostberegnet hver for seg. Revisjonen har forsøkt å identifisere hvordan selvkostregnskapet for byggesaksområdet hadde sett ut dersom man i stedet baserte seg på funksjonskontoplanen.

I regnskapsnoten om selvkost for byggesaksgebyrene i 2018 står det oppført kr 7.346.078 i direkte driftsutgifter. Dette samsvarer med brutto driftsutgifter på ansvarskapittel 040 *byggesaks- og reguleringstjeneste* i regnskapet. Når man bryter dette tallet ned på funksjoner, viser regnskapet følgende tall:

*Brutto driftsutgifter 2018 for ansvarskapittel 040 spesifisert pr funksjon*

Funksjon 170 årets premieavvik	-143.831
Funksjon 171 amortisering av tidl. års premieavvik	81.088
Funksjon 173 Premiefond	-137.913
Funksjon 301 Plansaksbehandling	3.570.551
Funksjon 302 Byggesaksbehandling og seksjonering	3.661.260
Funksjon 329 Landbruksforvaltning	1.485
Funksjon 339 Beredskap mot branner og ulykker	305.387
<b>Sum ansvarskapittel 040</b>	<b>7.346.708</b>

Bare rundt halvparten av ansvarskapittelet sine driftsutgifter er ført på funksjonskoden for byggesaksbehandling. Men i tillegg er det i ført utgifter på denne funksjonen under andre ansvarskapitler.

*Brutto driftsutgifter 2018 for funksjon 302 som er ført på andre ansvarskapitler enn 040 i regnskapet for 2018*

002 Enhetsadministrasjon PoF	301.895
032 Miljøforvaltning	414.608
<b>Sum</b>	<b>716.503</b>

I kommunens selvkostregnskap er 35 % av de indirekte kostnadene for kommunens felles støttetjenester som er henført til PoF videre henført til ansvarskapittel 040. Revisjonen har ikke grunnlag for å komme med merknad til dette skjønnet. For å identifisere hvor mye av de 35 % som burde vært henført til funksjon 301 *plansaksbehandling* og 302 *byggesakstjeneste* har revisjonen basert seg på den relative fordelingen av brutto driftsutgifter mellom disse to funksjonene.

*Fordelingsnøkkel mellom funksjon 301 og 302*

	<b>Regnskap 2018</b>	<b>Andel</b>
Brutto driftsutgifter funksjon 301	4.869.193	53 %
Brutto driftsutgifter funksjon 302	4.377.763	47 %

Ansvar 040 er i kommunens selvkostregnskap belastet med kr 1.032.276 i henførte kostnader fra kommunens felles støttetjenester. Dersom 47 % av dette henføres til byggesaksområdet vil de indirekte kostnadene utgjøre kr 485.170.

På tilsvarende måte som i kommunens selvkostregnskap finner ikke revisjonen grunnlag for å belaste byggesaksområdet med kapitalkostnader.

I følge regnskapet er det inntektsført følgende driftsinntekter på funksjon 302 byggesaksbehandling i 2018:

16202 Gebyrinntekter	5.440.400
16203 Andre gebyrer	3.147
17012 Refusjon fra staten	7.500
17101 Refusjon av sykepenger	394.679
17291 Kompensasjon mva	50.875
<b>Sum driftsinntekter funksjon 302</b>	<b>5.896.601</b>

Ovenstående tabeller leder frem til et alternativt selvkostregnskap for byggesaksområdet.

*Revisors selvkostanslag for byggesaksområdet i 2018 basert på funksjonskontoplanen*

	<b>Byggesak</b>
Direkte driftskostnader (funksjon 302)	4.377.763
Indirekte kostnader (andel av kommunens felles støttetjenester)	485.170
Kalkulatoriske kapitalkostnader	0
<b>Sum driftskostnader</b>	<b>4.862.933</b>
Refusjoner, salgsinntekter	-453.054
<b>Gebyrgrunnlag</b>	<b>4.409.879</b>
Gebyrinntekter	5.443.547
<b>Merinntekter (+)/mindreinntekter (-)</b>	<b>1.033.668</b>
Årets dekningsgrad	123 %

Basert på disse kalkulasjoner er det revisors vurdering at et isolert selvkostregnskap for byggesaksområdet med uttrekk fra funksjonskontoplanen ville vist at kommunen hadde tatt seg bedre betalt enn hva det kostet å tilby tjenestene. Drøyt 1 mill måtte i så fall ha blitt avsatt til et bundet fond for fremtidig dekning av mindreinntekter.

Revisjonen har foretatt tilsvarende regneøvelser for oppmålingsområdet, hvor vi har hentet de direkte kostnadene fra regnskapsfunksjon 303 i stedet for ansvarskapittel 041.

*Revisors selvkostanslag for oppmålingsområdet i 2018 basert på funksjonskontoplanen.*

	<b>Oppmåling</b>
Direkte driftskostnader (funksjon 303)	2.156.654
Indirekte kostnader (andel av kommunens felles støttetjenester)	442.404
Kalkulatoriske kapitalkostnader	192.079
<b>Sum driftskostnader</b>	<b>2.791.137</b>
Refusjoner, salgsinntekter	-136.876
<b>Gebyrgrunnlag</b>	<b>2.654.261</b>
Gebyrinntekter	4.637.147
<b>Merinntekter (+)/mindreinntekter (-)</b>	<b>1.982.886</b>

I kommunens selvkostregnskap, - som altså hadde uttrekk av tall fra ansvarskontoplanen, ble det oppgitt at oppmålingsområdet hadde en merinntekt på kr 1.632.655. Anslagene til revisor indikerer at merinntekten ville blitt rundt kr 250.000 høyere dersom tallene var trukket ut fra funksjonskontoplanen.

Revisjonen har merket seg at kommunens selvkostregnskap for oppmålingsområdet ikke ble belastet med kalkulatoriske rentekostnader slik veilederen for selvkostberegning legger opp til. Beløpene ville imidlertid vært uvesentlige.

### **Avsettes merinntekter til et bundet fond for den enkelte selvkostsektor, og legges det opp til tilbakeføring innen 5 år?**

#### *Oppmåling:*

I regnskapet for 2018 ble kr 1.632.655 i selvkostberegnete merinntekter for kart- og oppmålingssektoren avsatt til et bundet fond. I tillegg ble det avsatt kr 40.729 i beregnede renter for saldoen på selvkostfondet. Rentefoten ble fastsatt i samsvar med bestemmelsene i departementets veileder for selvkostberegning. Ved utgangen av 2018 hadde fondet en saldo på kr 3.391.914, hvor midler også skriver seg fra 2017-regnskapet. Pengene kan bare brukes til å dekke fremtidige mindreinntekter. Det er revisjonens vurdering at kommunen har overholdt reglene om å avsette merinntektene for oppmålingssektoren.

Vi har merket oss at fondet har en betydelig størrelse i forhold til årlige gebyrinntekter. Brukerne av tjenestene er ikke de samme fra år til år. Fondsoppbygging innebærer dermed krysssubsidiert mellom ulike brukere, noe som man så langt som mulig bør søke å unngå. Både selvkostveilederen og høringsutkastet til ny selvkostforskrift bygger på at merinntekter skal tilbakeføres innen 5 år etter at de oppstod. Dette må gjøres ved at gebyrene settes lavere enn hva de ellers ville blitt. Oppmålingsgebyrene for 2019 er på nivå med 2018-gebyrene, noe som tilsier at tilbakeføring av 2017-merinntekten antagelig vil bli forlenget med ytterligere et år. Etter revisjonens vurdering bør det tas hensyn til tilbakeføringsreglene når oppmålingsgebyrene for 2020 fastsettes.

*Byggesak:*

Som vi har redegjort for har ikke kommunen rendyrket et selvkostregnskap for byggesaksområdet, men tatt med kostnader og gebyrer for private planforslag inn i den samme kalkylen. Kommunens selvkostregnskap for 2018 viser en mindreinntekt på kr 1.591.612. Dette ble dekket opp gjennom kommunens frie inntekter, ettersom det heller ikke eksisterte noe fond opparbeidet gjennom tidligere års merinntekter.

Revisjonen har påvist at en rendyrking av byggesaksområdet som egen selvkostsektor etter all sannsynlighet ville vist at gebyrinntekten var høyere enn kostnadene. Disse merinntektene skulle vært avsatt til et bundet fond. I stedet har de subsidiert plansakene, hvor mindreinntektene i sin helhet i stedet skulle vært dekket av kommunens frie inntekter. Konsekvensen blir dermed at kommunen har benyttet byggesaksgebyr til dekning av kommunens generelle driftsutgifter. Revisjonen vil imidlertid presisere at denne vurderingen ikke er basert på et regelverk som eksplisitt forteller at plansaksbehandling skal skilles fra byggesaksbehandling, eller at det bare er kommunens funksjonskontoplan som kan benyttes ved uttrekk av relevante kostnader. Vi har dermed ikke grunnlag for å betegne forholdet som et regelbrudd.

## **5.1 Revisors konklusjon**

Vi har undersøkt om Oppdal kommune etterlevde regelverket for beregning av gebyrer på oppmålings- og byggesaksområdene i 2018. Vår hovedkonklusjon er at kommunen har dokumentert beregningene og fulgt prinsippene for hvordan selvkost skal beregnes, men at metoden for uttrekk av data fra regnskapet kan forbedres. Ved å bruke en metode som etter vår mening er bedre egnet til å identifisere kostnadene for byggesaksbehandling, ville selvkostregnskapet for denne sektoren etter all sannsynlighet vist at kommunen hadde tatt seg for godt betalt. I stedet for å komme fremtidige brukere av byggesakstjenestene til gode, har merinntektene blitt brukt til å dekke driftsutgifter på andre områder. På oppmålingsområdet har vi ikke tilsvarende grunnlag for å si at kommunens metodebruk ga et misvisende bilde av selvkost.

Vår hovedinnvending mot kommunens metode er at det ikke skilles mellom kostnader for byggesaker og kostnader for private plansaker. Vi har også sett at utgifter til overordnet planverk og sektorplaner har vært inkludert i gebyrgrunnlaget, noe regelverket ikke åpner for. Gjennom en analyse av regnskapsførte inntekter og utgifter på funksjonskoden for byggesaksbehandling mener vi at rundt 1 mill av byggesaksgebyrene i 2018 skulle vært avsatt til et bundet fond. Anslaget forutsetter at utgiftene har blitt kontert på korrekt funksjonskode, og at fordelingsnøkklene for henføring av indirekte kostnader reflekterer en rimelig andel av støttetjenestenes ressursbruk. En endring av disse faktorene vil ha endret vårt anslag på 1 mill i den ene eller andre retningen.

Kravet til *dokumentasjon* av selvkostberegningene er etter revisjonens mening det viktigste hensynet kommunen er pålagt å ivareta. Det skal kunne dokumenteres at gebyrsatsene ikke er vilkårlig satt, og at de reflekterer de kostnadene som man antar at kommunen i gjennomsnitt blir påført ved å yte en bestemt tjeneste. Etter revisjonens mening har Oppdal kommunene vært flink med å overholde dette kravet. Det er fullt ut sporbart hvordan gebyrsatsene har blitt beregnet og hvordan regnskapsnoten til selvkostberegningen har blitt satt opp. Dermed har vi også hatt grunnlag til å stille kritiske spørsmål rundt metoden.

Revisjonen finner det uheldig at gebyrinntektene for oppmålingstjenester har vært vesentlig høyere enn kostnadene både i 2017 og 2018. Merinntektene har blitt avsatt til et bundet fond for fremtidig reduksjon av satsene, men det er ikke de samme brukerne som nyter godt av reduksjonen. For å unngå for stort etterslep mener vi at oppmålingsgebyrene for 2020 bør settes ned slik at tilbakeføringen kommer i gang raskest mulig.

Uten at det har direkte relevans for problemstillingen har vi merket oss underbudsjetteringen av gebyrinntekter. Dette skyldes i første rekke at det ikke har vært noen kobling mellom budsjettanslagene og anslagene i saken om gebyrregulativ. Budsjettet har dermed vært basert på sviktende grunnlag for hvor høye inntekter gebyrsatsene ville gi, noe revisjonen finner uheldig.

Uavhengig av denne forvaltningsrevisjonen har kommunen igangsatt et arbeid for å heve kvaliteten på selvkostberegningene. Det vil bli tatt i bruk et anerkjent dataverktøy, og de data som skal legges inn i modellen blir kvalitetssikret. Eksempelvis gjennom registrering av tidsbruk knyttet til den enkelte sakstype. Vi har fått inntrykk av at administrasjonen gjennom dette arbeidet har blitt mer bevisst på de samme svakhetene som vi har påpekt. Våre anbefalinger kan dermed være egnet til å understøtte et pågående endringsarbeid.

## **6. RÅDMANNENS UTTALELSE**

Den foreløpige rapporten ble oversendt til rådmannen for uttalelse. I svarbrev av 03.06.19 fra enhetsleder plan & forvaltning heter det:

*En gjennomgang av rapporten viser at Oppdal kommune kan forbedre seg på enkelte punkter når det gjelder fastsettelse av gebyr på de nevnte områder. I samarbeid med konsulentselskapet Evidan Momentum er vi allerede godt i gang med nye beregninger av selvkost, og de punkter revisor bemerker er hensyntatt i arbeidet.*

## **7. SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER**

### **7.1 Sammendrag**

Vi har undersøkt om kommunen etterlever bestemmelsene om hvordan gebyrene for oppmålingssaker og byggesaker skal fastsettes. Prosjektet har vært avgrenset til gebyrberegningene og selvkostkalkylene for 2018. Uavhengig av denne rapporten er kommunen i ferd med å ta i bruk et nytt selvkostverktøy, og våre anbefalinger kan være egnet til å gi drahjelp til det forbedringsarbeidet som allerede er igangsatt.

Gebyrene for oppmålings- og byggesaker blir fastsatt av kommunestyret gjennom et betalingsregulativ. Satsene skal maksimalt tilsvare kommunens gjennomsnittskostnader ved å yte tjenesten, men det er tillatt å subsidiere disse tjenestene gjennom kommunens frie inntekter. Kommunens hjemmel for gebyrene finner man i plan- og bygningsloven, matrikkelloven og matrikkelforskriften. Metodene for å beregne selvkost har så langt ikke vært regulert av lov eller forskrift. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utgitt en veileder (H-3/14) som på generelt grunnlag beskriver hvilke prinsipper som bør følges, og sammen med lovforarbeid, dommer og tolkningsuttalelser fra departementet og sivilombudsmannen danner veilederen en norm for hvordan selvkostberegningene bør utføres. Vi har målt kommunens praksis for 2018 opp mot dette rammeverket.

Gebyrregulativet for 2018 ble fastsatt med utgangspunkt i at kommunen skulle få dekket inn alle relevante kostnader. Det er umulig å forutse kostnader og aktivitetsnivå så godt på forhånd at regnskapet vil vise eksakt kostnadsdekning. Derfor skal kommunen også sette opp en etterkalkyle basert på regnskapstall. Oppdal kommune har ikke noe prinsippvedtak om at gebyrene for byggesaksbehandling og oppmåling fullt ut skal dekke kostnadene ved tjenestene. Etterkalkylen er likevel nødvendig for å kunne bekrefte at gebyrene ikke overstiger selvkost. Dersom det motsatte er tilfelle, må merinntektene avsettes til et bundet fond som kan avregnes mot mindreinntekter i senere år.

Kalkulasjon av kommunal selvkost er innviklet. Metoden har ikke vært regulert av lov eller forskrift. Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder for beregning av selvkost danner norm for god praksis, men den er så vidt generell i sin form at den ikke gir uttømmende svar for den enkelte selvkosttjeneste. Utfordringene består i å finne ut hvordan man i praksis skal trekke kostnader ut fra kommunens regnskap.

Etter revisjonens mening er Oppdal kommune på en god måte i stand til å dokumentere de beregningene som lå til grunn for gebyrregulativet. Dette har gjort det mulig for oss å etterprøve kalkulasjonene med et kritisk blikk, - noe som dessverre ikke er en selvfølge. Tilsvarende revisjonsrapporter fra andre kommuner og en rapport fra Forbrukerrådet (rapport nr 2: 2017) tyder på at mange kommuner sliter med å dokumentere slike kalkyler.

Revisjonen har stilt seg kritisk til metoden kommunen har benyttet for å identifisere kostnadene for byggesaksbehandling. En metode som etter vår mening



ligger nærmere opp til normene for hvordan det skal gjøres viser etter våre anslag at det ble krevd inn rundt 1 mill mer i byggesaksgebyr i 2018 enn hva tjenestene kostet. Hovedårsaken er at kommunen ikke har rendyrket et selvkostregnskap for byggesaksområdet, men tatt inntekter og utgifter for private planforslag med under samme selvkostsektor.

Kommunen tok seg også for godt betalt for oppmålingstjenestene, men her har ikke revisjonen tilsvarende grunnlag for å bestride den tallfesting som er oppgitt i regnskapet. Merinntektene ble avsatt til et bundet fond i tråd med regelverket. Fondet er på hele 3,4 mill, og gebyrene for 2020 bør etter revisjonens mening nedjusteres slik at det ikke tar for lang tid før midlene kommer brukerne til gode.

## **7.2 Revisjonens anbefalinger**

Oppdal kommune er i ferd med å gjennomgå metoden for beregning av selvkost på de reviderte områdene. For å sikre best mulig kvalitet på kalkulasjonene vil vi anbefale at:

- Byggesaksområdet bør skilles ut som en egen selvkostsektor adskilt fra private plansaker.
- Direkte kostnader bør identifiseres gjennom bruk av funksjonskontoplanen i stedet for ansvarskontoplanen.
- Oppmålingsgebyrene for 2020 bør settes lavere enn selvkost slik at tidligere års merinntekter blir tilbakeført så raskt som mulig.

# **8. KILDER OG VEDLEGG**

## **8.1 Kilder**

- Plan- og bygningsloven
- Matrikkelloven
- Matrikkelforskriften
- Kommunal- og regionaldepartementet: Veileder H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester
- Kommuneloven
- KOSTRA-veilederen for 2018
- Høringsutkast til ny forskrift til kommuneloven om selvkost
- Ot.prop. nr 45 (2007-2008)
- Forbrukerrådets rapport nr 2:2017
- Tolkningsuttalelser fra KRD om selvkost
- Høyesterettsdom Rt. 2004 s. 1603
- Sivilombudsmannens sak 2007/1279

## 8.2 Vedlegg: rådmannens uttalelse

	<b>OPPDAL KOMMUNE</b> Plan og forvaltning	Vår dato	Vår referanse	1 av 1
		03.06.2019	ANHO/2019/267-4	Deres referanse
		Vår saksbehandler	Direkte telefon	Deres dato
		Ane Hoel	72401801	23.05.2019

Revisjon Fjell IKS Off.I. §5

Rytrøa 14  
2550 OS I ØSTERDALEN

**Kommentar til Forvaltningsrevisjonens foreløpige rapport om kommunens fastsetting av gebyrer for betaling av oppmålingsforretninger og byggesaker**

Det vises til oversendt foreløpig rapport om kommunens fastsetting av gebyr for betaling av oppmålingsforretninger og byggesaker, datert 23.05.19.

En gjennomgang av rapporten viser at Oppdal kommune kan forbedre seg på enkelte punkter når det gjelder fastsettelse av gebyr på de nevnte områder. I samarbeid med konsulentselskapet Envidan Momentum er vi allerede godt i gang med nye beregninger av selvkost, og de punkter revisor bemerker er hensynstatt i arbeidet.

Med hilsen

Ane Hoel  
enhetsleder plan & forvaltning

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og innehar ingen signatur.*

---

<b>Postadresse</b> Inge Krokanns veg 2 7340 OPPDAL Epost: <a href="mailto:post@oppdal.kommune.no">post@oppdal.kommune.no</a>	<b>Telefon</b> Telefaks	<b>Rådhuset</b> 72 40 10 00 72 40 10 01	<b>Bankgirokonto</b> 4202 44 62220 Konto for skatt 6345 06 16348	<b>Organisasjonsnr.</b> 964 983 003
---	----------------------------	---	---	--