

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<ol style="list-style-type: none">1. Er beregningsgrunnlaget for selvkost i henhold til regelverket?2. Skjer fastsetting av gebyr i henhold til regelverket?
Kilder til kriterier	<ul style="list-style-type: none">• Kommuneloven• Plan- og bygningsloven• Forurensningsforskriften• Selvkostforskriften• Forskrift om brannforebygging• Veileder til selvkostforskriften, H-2465, 2020• Veileder for beregning av selvkost og gebyrforskrift i byggesaker H-2514-b
Metode	Gjennomgang av regnskapsmateriale, dokumenter og intervjuer
Tidsplan (tentative datoer)	<ul style="list-style-type: none">• Oppstartsmøte – november 2023• Datainnhenting – november 2023 - januar 2024• Oversende endelig rapport 01.04.2024 til sekretær• Timeforbruk: 300 timer
Oppdragsansvarlig revisor	Forvaltningsrevisor Margrete Haugum mha@revisjonmidtnorge.no
Kontaktperson	Kommunedirektøren eller den han delegerer oppgaven til.

2 MANDAT

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Frosta kommune bestilte 19.09.2023, sak 24/23 en forvaltningsrevisjon av beregningsgrunnlaget for selvkostområdene. Revisor har vært i kontakt med sekretær i Konsek for å avklare om det var hensikten at alle selvkostområdene skulle være med i forvaltningsrevisjonen. Dette har sekretær bekreftet etter å ha vært i kontakt med leder av kontrollutvalget.

2.2 Bakgrunn

Bakgrunn for bestillingen er ifølge saksframlegget til kontrollutvalget i sak 24/23 en henvendelse fra en innbygger, som ber om at kontrollutvalget foretar en vurdering av om alle utgiftene som er ført opp er relevant for de to selvkostområdene, som er plan/byggesak og oppmåling.

Det er flere kommunale tjenester hvor selvkost setter den øvre grensen for brukerbetaling (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014).

For renovasjon og slambehandling **skal** selvkost danne grunnlag for innbyggernes brukerbetaling. Dette er regulert i forurensningslovens § 34 og § 26.

For vannforsyning og avløpshåndtering **bør** brukerne bære kostnaden forbundet med tjenestene, men kommunen er ikke pålagt full kostandsdekking. Dette er regulert i vass- og avløpsanlegglova og i forurensningsforskriften, som i § 16-1 sier at vann- og avløpsgebyr ikke skal overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren. Miljødirektoratets kommentar til §16-1 er at intensjonen er at brukerne av tjenestene i kommunene skal dekke alle kostnader i forbindelse med kommunale vann- og avløpsanlegg. Prinsippet om at forurensere skal betale, jfr. forurensningsloven § 2 nr. 5, tilsier også at kommunen dekker alle kostandene på avløpssektoren gjennom gebyr.

Videre sier § 16-1 i forurensningsforskriften at det ved beregning av selvkost, bør de til enhver tid gjeldende retningslinjer for beregningen av selvkost for kommunale betalingstjenester legges til grunn. §16-1 andre ledd innledes med at kommunen fasetter i forskrift regler for beregning og innkreving av vann- og avløpsgebyrene, samt gebyrenes størrelse, innenfor rammene av denne forskriften. Frosta kommune har ikke kommunalt vannanlegg.

For plan og byggesaksbehandling jfr. plan- og bygningsloven § 33-1, **kan** kommunestyret gi forskrift om gebyr for behandling av søknad om tillatelse, utferdigelse av kart og attester og for andre arbeid som det påhviler kommunen å utføre, herunder behandling av private planforslag.

Gebyret kan ikke være høyere enn de nødvendige kostnadene kommunen har med slike saker.

Når det gjelder oppmåling og matrikkelføring jfr. matrikkelloven § 32, **kan** kommunen ta gebyr for oppmålingsforretning, matrikkelføring, utferdigelse av matrikkebrev og annet arbeid etter denne loven etter regulativ fastsatt av kommunen selv. Gebyrene kan i sum ikke være høyere enn nødvendige kostnader styresmaktene har med slik arbeid. For matrikulering av eierseksjoner kan det ikke tas andre gebyr enn det som er fastsatt i eierseksjonsloven. Matrikkelforskriften kapittel fem gir nærmere regler om gebyr og betaling.

For feiertjenesten **kan** kommunen kreve brukerbetaling som maksimalt dekker selvkost, men det er ikke pålagt full kostnadsdekning, jfr. brann- og eksplosjonsvernloven, § 28. Andre ledd i § 28 sier at kommunestyret selv kan fastsette lokal forskrift om gebyr for gjennomføring av feiing og tilsyn med fyringsanlegg. En beslutning i Frostating lagmannsrett 2023-08-22 presiserer at kommunen ikke har myndighet til å vedta forskrift om hyppigheten av feiing og tilsyn, ettersom forskrift om brannforebygging §17 sier at feiing og tilsyn skal skje etter en konkret vurdering av behovet. Kommunen har adgang til å fastsette forskrift om gebyr for gjennomføring av feiing og tilsyn med fyringsanlegg. Gebyret skal beregnes etter prinsippet om selvkost.

Oppsummert betyr dette at renovasjon og slam skal bruke selvkost, avløp bør bruke selvkost og plan- og byggesak, oppmåling og feiing kan bruke selvkost, men det trenger ikke å fastsettes krav til full kostnadsdekning. Med unntak av renovasjon og slam, må kommunen fastsette reglene for gebyr på tjenestene i en forskrift.

Frosta kommune har vedtatt forskrift for avløpsgebyr (FOR-2007-12-11-4976). Frosta kommune har sendt forslag på forskrift om gebyrer etter plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkelloven for Frosta kommune på høring, med høringsfrist 10.11.2023.

Frosta kommune har tatt i bruk beregningsprogrammet Momentum, for beregning av selvkost for noter i 2022 regnskapet og for budsjettet for 2023.

Frosta kommune har et vertskommunesamarbeid med Stjørdal kommune på plan, byggesak og eiendomsregistrering, med Stjørdal kommune som vertskommune. Bakgrunnen er at Frosta kommune har hatt utfordringer med å gjennomføre forsvarlig saksbehandling innen byggesak, plan og oppmåling. Våren 2021 hadde ikke Frosta kommune lengre et fagmiljø og saksbehandlere på de aktuelle fagområdene, og det ble inngått en midlertidig avtale om byggesaksbehandling, og noe kart og matrikkelarbeid ble fakturert etter medgått tid. (Stjørdal kommune og Frosta kommune 2023)

2.3 Selvkost

Kommunelovens §15-1 gir bestemmelser om beregning av selvkost. Den sier at hvis det er fastsatt i lov eller i forskrift at kommunale eller fylkeskommunale gebyrer ikke skal være større enn kostnadene ved å yte tjenesten, skal selvkost beregnes i samsvar med andre til fjerde ledd.

§15-1 andre ledd: Samlet selvkost for en tjeneste skal tilsvare merkostnaden ved å yte tjenesten.

§15-1 tredje ledd: Samlet selvkost skal fastsettes ut fra følgende prinsipper:

- a. Kostnadene skal beregnes ut fra gjennomførte transaksjoner og anskaffelseskost.*
- b. Investeringskostnadene skal beregnes ut fra avskrivningene på investeringene og beregnede rentekostnader.*
- c. Investeringskostnadene skal fordeles over den tiden investeringene forventes å være i bruk.*

§15-1 fjerde ledd: Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om beregning av selvkost og gjøre unntak fra tredje ledd.

Selvkostforskriften (FOR-2019-12-11-1731) som er hjemlet i kommuneloven, gir nærmere regler for beregning av samlet selvkost. Selvkostforskriften regulerer beregningsgrunnlaget og ikke selve gebyrfastsettelsen. Regler for gebyrfastsettelsen for renovasjon og slam er delvis gitt i forurensningsforskriften, for gebyr etter plan- og bygningsloven finnes det hjemmel i loven og det kan fastsettes lokale forskrifter.

Plan- og bygningsloven § 33-1 gir hjemmel til å vedta forskrift om gebyr for forskjellige tjenester kommunen plikter å utføre innenfor plan- og bygningsloven. Forskriften skal utarbeides i tråd med de krav som følger av forvaltningslovens kapittel VII.

Gebyret skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på sektoren. Gebyrene skal fastsettes i forhold til arbeidsmengde, men det er ikke meningen at kommunen skal måtte beregne konkret hvor mange timers arbeids 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. (Ot.prp. nr. 45 (2007-2008))

3 PROSJEKTDESIGN

3.1 Avgrensning

Bestillingen fra kontrollutvalget omfatter alle selvkostområdene i kommunen. Frosta kommune har ikke kommunalt vann og derfor finnes det ikke noe selvkostområde her. Revisor vil fokusere på beregningsgrunnlag for selvkost og gebyrfastsettelsen. Frosta kommune er i prosess med å fastsette en lokal forskrift om gebyr etter plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkellova for Frosta kommune. Den perioden revisor ser på vil være før denne forskriften trer i kraft. Renovasjonstjenesten leveres av Innherred renovasjon IKS. Revisor vil ikke undersøke selvkostberegningene i Innherred renovasjon IKS, men undersøke om Frosta kommune har egne gebyrpåslag.

Revisor vil avgrense forvaltningsrevisjonen til å gjelde perioden 2021 til og med forkalkyle for 2023.

3.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er utarbeidet:

- 1. Er beregningsgrunnlaget for selvkost i henhold til regelverket?**
- 2. Skjer fastsetting av gebyr i henhold til regelverket?**

3.3 Kilder til kriterier

- Kommuneloven
- Plan- og bygningsloven
- Forurensningsforskriften
- Selvkostforskriften, FOR-11-12-2019-1731
- Forskrift om brannforebygging, FOR-2015-12-17-1710
- Veileder til selvkostforskriften, H-2465, 2020
- Veileder for beregning av selvkost og gebyrforskrift i byggesaker H-2514-b

3.4 Metoder for innsamling av data

For å undersøke beregningsgrunnlaget for selvkost er det nødvendig å gå i dybden på selvkostberegningene i kommunen og den dokumentasjonen som ligger til grunn for eksempelvis kostnadsfordelinger. Oppdragsansvarlig regnskapsrevisor og prosjektmedarbeider i Revisjon Midt-Norge har tilgang til deler av denne dokumentasjonen slik at det ikke er nødvendig å belaste kommunen for å få tilgang til disse dataene. Det vil allikevel være behov

for å framskaffe ytterligere grunnlagsdokumentasjon for selvkostberegningene. Dette gjelder både for- og etterkalkyler.

Det vil også være behov for å intervju ansatte i kommunen som har ansvar for og gjennomfører kostnadsfordelingene.

3.5 Organisering, tid og ressurs

Margrete Haugum er oppdragsansvarlig revisor og Merete Lykken er medarbeider i undersøkelsen. Arbeidet kvalitetssikres internt av en forvaltningsrevisor og en regnskapsrevisor.

Timeforbruket er stipulert til 300 timer og overlevering av endelig rapport til sekretær er foreslått til 01.04.2024.

Steinkjer 24.10.23

Margrete Haugum

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

4 KILDER

Forskrift om begrenning av forurensning (forurensingsforskriften FOR-2004-06-01-931. Klima- og miljødepartementet.

Forskrift om eiendomsregistrering (matrikkelforskriften) FOR-2009-06-26-864. Kommunal- og distriktsdepartementet.

Forskrift om brannforebygging FOR-2015-12-17-1710. Justis- og beredskapsdepartementet.

Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften). FOR-2019-12-11-1731. Kommunal- og distriktsdepartementet.

Frostating lagmannsrett (2023) Beslutning, gebyr for feiing og tilsyn. LF-2023-104673

Kommunal og moderniseringsdepartementet (2014) Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester. H-3/14. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Veileder for beregning av selvkost og gebyrforskrift i byggesaker. Veileder 2514-b.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) Veileder til selvkostforskriften. H2465, november 2020.

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) LOV-2008-06-27-71

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-2018-06-22-83

Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (Byggesaksdelen). Kommunal- og regionaldepartementet.

Stjørdal kommune og Frosta kommune (2023) evalueringsrapport. Evaluering av vertskommunesamarbeidet i Værnesregionen mellom Stjørdal (vertskommune) og Frosta kommune (samarbeidskommune) innen plan, byggesaksbehandling og eiendomsregistrering.

Nettsider:

[Vann- og avløpsgebyr-kommentarer - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/tema/vann-og-avløpsgebyr-kommentarer)

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

Revisjon Midt-Norge	
Prosjekt nr: FR1272	Kommune: Frosta
Vurdering av uavhengighet - revisors egen vurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt: Selvkost	
Hovedreferanse: Kommuneloven § 24-4 Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3 RS 200 --- Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4 RS 220 -- Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13 RS 300 -- Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6 Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8	
Ansettelsesforhold:	Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA
Medlem i styrende organer	Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.
Nærstående	Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	<p>Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt.</p> <p>Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.</p> <p>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</p>
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.
Andre særegne forhold	Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.

Steinkjer 12.10.2023



Margrete Haugum

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no