

Selvkost innen oppmålingstjenesten
Åseral kommune

Forvaltningsrevisjon

Januar 2023

Sammendrag

KomRev Sør IKS har, etter oppdrag fra kontrollutvalget i Åseral, gjennomført et forvaltningsrevisjonsprosjekt med tema selvkost innen oppmålingstjenestene. Følgende problemstilling har ligget til grunn for prosjektet:

I hvilken grad er gebyr for arbeid etter matrikkelloven i samsvar med selvkostreglene?

Følgende underspørsmål er satt for problemstillingen:

1. Er det samlede gebyrgrunlaget for arbeid etter matrikkelloven i samsvar med selvkostreglene?
2. Er avsetninger til og bruk av fond i samsvar med regelverket?
3. Baseres de årlige gebyrvedtakene på realistiske anslag over inntekter og utgifter på selvkostområdet?
4. Er gebyrregulativet for arbeid etter matrikkelloven utformet i samsvar med regelverket?

Revisjonskriterier er utledet fra bestemmelser i kommuneloven, selvkostforskriften og matrikkelloven.

Hovedfunn

Det samlede gebyrgrunlaget for arbeid etter matrikkelloven vurderes i det vesentlige å være i samsvar med selvkostreglene. Kommunen utarbeider en etterkalkyle for oppmålingsområdet som viser inntekter, utgifter, selvkostresultat og bevegelse på selvkostfondet i regnskapsåret. Den viste planen for selvkostresultat og tilbakeføring av tidligere overskudd i årene etter regnskapsåret, vurderes å ikke gi et realistisk bilde av selvkostområdet.

Overskudd fra selvkostområdet blir årlig satt av til selvkostfondet for oppmålingstjenesten og tillagt kalkulatorisk rente. Det er imidlertid ikke lagt frem en realistisk budsjettkalkyle som viser at overskuddet fra 2017 blir tilbakeført til brukerne innen femårsfristens utløp i 2022.

Det utarbeides årlig en budsjettkalkyle for selvkostområdet som er vedlagt rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan. Kalkylen presenterer forventede inntekter, utgifter, selvkostresultat og bevegelse på selvkostfondet i en femårsperiode. Det er imidlertid ikke samsvar mellom budsjettallene i den fremlagte budsjettkalkylen og rådmannens årsbudsjett. Dessuten er det i posten for direkte utgifter inkludert utgifter som ikke kan henføres til selvkosttjenesten. Den fremlagte budsjettkalkylen vurderes derfor å ikke være realistisk. De fremlagte premisene for gebyrforslaget og hvilke konsekvenser gebyrforslaget har for selvkostresultatet og fondsutviklingen, vurderes å ikke være tilstrekkelig utredet.

Kommunen har et vedtatt gebyrregulativ for oppmålingstjenesten i samsvar med bestemmelser om arbeidet etter matrikkelloven, med unntak av et gebyr for opprettelse av eierseksjon.

Gebyrregulativet har ikke angitt om det skal tas betaling på forskudd eller etterskudd. Kommunen kan ikke dokumentere snittkostnadene som ligger til grunn for fastsettelsen av gebyrsatsene i den enkelte sakskategori, og flere års overskudd på selvkostområdet indikerer at de fastsatte gebyrene overstiger kostnadene kommunen har med oppmålingstjenesten.

Konklusjon

Revisors samlede vurdering er at Åseral kommunes gebyr for arbeid etter matrikkelloven kun i noen grad er i samsvar med selvkostreglene.

Anbefalinger

I lys av konklusjonene presentert ovenfor, vil vi gi følgende anbefalinger til kommunen:

1. Det anbefales å sikre at det er samsvar mellom framlagte budsjettall i budsjettnotatet for selvkostområdet og rådmannens forslag til årsbudsjett.
2. Det anbefales å sikre at det i budsjettkalkyler for selvkostområdet, kun tas med utgifter og inntekter som kan henføres til selvkosttjenesten.
3. Det bør sikres at konsekvensene som forslaget til oppmålingsgebyr har for selvkostresultatet og fondsutviklingen i en 5-årsperiode, er basert på rådmannens budsjettforslag.
4. Det anbefales at kommunen gjennomfører og dokumenterer nye tidsregistreringer og kostnadsberegninger for de enkelte sakskategoriene i gebyrregulativet.
5. Det bør sikres at fastsatte gebyrer for arbeid etter matrikkelloven, kan dokumenteres å være fastsatt i henhold til selvkostprinsippet.
6. Det anbefales å skille ut gebyr for arbeid etter eierseksjonsloven fra gebyrregulativet for arbeid etter matrikkelloven.
7. Det bør gå fram av gebyrregulativet om gebyr skal kreves inn på forskudd eller etterskudd.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Forord	5
1 Innledning	6
1.1 Problemstillingen.....	6
1.2 Avgrensning.....	6
1.3 Metode	6
1.4 Intervjuer/møter	6
1.5 Dokumenter	6
2 Revisjonskriterier	8
2.1 Er det samlede gebyrgrunlaget for arbeid etter matrikkelloven i samsvar med selvkostreglene?.....	8
2.2 Er avsetninger til og bruk av selvkostfond i samsvar med regelverket?	10
2.3 Baseres de årlige gebyrvedtakene på realistiske anslag over inntekter og utgifter på selvkostområdet?	11
2.4 Er gebyrregulativet for arbeid etter matrikkelloven utformet i samsvar med regelverket?	12
3 Gjennomgang av kommunens arbeid på selvkostområdet innen oppmålingstjenestene	13
3.1 Organisering	13
3.2 Er det samlede gebyrgrunlaget for arbeid etter matrikkelloven i samsvar med selvkostreglene?.....	14
3.3 Er avsetninger til og bruk av selvkostfond i samsvar med regelverket?	17
3.4 Baseres de årlige gebyrvedtakene på realistiske anslag over inntekter og utgifter på selvkostområdet?	18
3.5 Er gebyrregulativet for arbeid etter matrikkelloven utformet i samsvar med regelverket?	25
4 Konklusjon og anbefaling	28
4.1 Konklusjon	28
4.2 Revisors anbefalinger	28
5 Kommunedirektørens uttalelse	30
5.1 Kommunedirektørens uttalelse.....	30
5.2 Revisors kommentarer	30
6 Dokumenthenvisning	31

Figurliste:

Figur 1: Kommunens etterkalkyle for oppmålingstjenestene, 2021.	15
Figur 2: Utsnitt fra budsjettnotat selvkostområdet for oppmåling 2022, Åseral kommune.	17
Figur 3: Selvkostoppstilling oppmålingstjenesten budsjettåret 2020. Budsjettnotat, Åseral kommune.	19
Figur 4: Selvkostoppstilling oppmålingstjenesten budsjettåret 2021. Budsjettnotat, Åseral kommune.	20
Figur 5: Selvkostoppstilling oppmålingstjenesten budsjettåret 2022. Budsjettnotat, Åseral kommune.	21
Figur 6: Oversikt planlagt tilbakeføring av selvkostfond, Momentums selvkostmodell, budsjett 2022.....	22

Forord

KomRev Sør IKS har gjennomført en forvaltningsrevisjon med tema selvkost innen oppmålingstjenesten. Prosjektet er prioritert i planen for forvaltningsrevisjon for Åseral kommune for perioden 2020-2023. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i møte 08.02.2022.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av Irene Loka.

Flekkefjord, 23.01.2023

Irene Loka
revisjonssjef

Dokumentet er elektronisk signert.

1 Innledning

Temaet for denne forvaltningsrevisjonen er selvkost innen oppmålingstjenesten. Bakgrunnen for prosjektet er plan for forvaltningsrevisjon 2020-2023. Kontrollutvalget bestilte prosjektet i møte den 08.02.2022.

1.1 Problemstillingen

Problemstillingen for forvaltningsrevisjonen ble fastsatt av kontrollutvalget i møte den 26.04.2022. Følgende problemstilling ligger til grunn for prosjektet:

I hvilken grad er gebyr for arbeid etter matrikkelloven i samsvar med selvkostreglene?

Følgende underspørsmål er satt for problemstillingen:

5. Er det samlede gebyrgrunlaget for arbeid etter matrikkelloven i samsvar med selvkostreglene?
6. Er avsetninger til og bruk av fond i samsvar med regelverket?
7. Baseres de årlige gebyrvedtakene på realistiske anslag over inntekter og utgifter på selvkostområdet?
8. Er gebyrregulativet for arbeid etter matrikkelloven utformet i samsvar med regelverket?

1.2 Avgrensning

I henhold til kontrollutvalgets bestilling avgrenses prosjektet til regnskapsårene 2020 og 2021, samt budsjettåret 2022.

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til krav fastsatt i kommuneloven § 24, forskrift om kontrollutvalg og revisjon og RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Denne standarden angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og består av grunnleggende prinsipper og revisjonshandlinger i forvaltningsrevisjon.

Revisor har før igangsetting av prosjektarbeidet, vurdert egen uavhengighet når det gjelder Åseral kommune, jf. Kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

For å besvare problemstillingen i denne forvaltningsrevisjonen har vi brukt kvalitativ metode. Data er hovedsakelig innhentet gjennom analyse av dokumenter og mottatte excelfiler. Vi har i tillegg brukt tall fra kommunens regnskapssystem og hatt samtale med utvalgte aktører.

1.4 Intervjuer/møter

Oppstartsmøte ble avholdt 20.09.2022. Fra Åseral kommune deltok kommunedirektøren, enhetsleder for Samfunnsutvikling, samt økonomirådgiver. Det er i tillegg avholdt et møte på teams den 23.11.2022 hvor enhetsleder og økonomirådgiver deltok sammen med revisor.

1.5 Dokumenter

Vi har mottatt flere dokumenter fra kommunen i tilknytning til selvkost for oppmålingstjenesten. Herunder også fått tilgang til selvkostmodellen Momentum som kommunen bruker i sitt selvkostarbeid. Revisor har også foretatt uttrekk av regnskapsdata og budsjett fra kommunens regnskapssystem Agresso. Det er i tillegg hentet ut enkelte dokumenter fra kommunens hjemmeside.

Lover og forskrifter

- L17.06.2005 nr. 101 Lov om eigedomsregistrering (matrikkellova)
- L22.06.2018 nr. 83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- L16.06.2017 nr. 65 Lov om eierseksjoner (eierseksjonsloven)
- F26.06.2009 nr 864 Forskrift om eiendomsregistrering (matrikkelforskriften)
- F11.12.2019 nr 1731 Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften)
- Veileder til selvkostforskriften, H-2465, november 2020
- Veileder for beregning av selvkost og gebyrforskrift i byggesaker. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 06.09.2021. H-2514 B

1.5.1 Gyldighet og pålitelighet

Innhentende data må sikres og kontrolleres for både validitet og reliabilitet. Med validitet (gyldighet) menes at det skal være samsvar mellom data som er samlet inn og det vi ønsker å måle, det vi faktisk måler og problemstillingen. Tilsvarende er reliabilitet et uttrykk for at de data en samler inn, avklarer forhold på en pålitelig og troverdig måte.

Vi mener at data i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingen ved at vi har relevant og tilstrekkelig informasjon. Gyldighet er sikret gjennom kombinasjon av datamateriale fra dokumentanalyse og kommunens regnskapssystem, samt informasjon fra kommunen.

For å sikre at data er pålitelige er det nødvendig å vurdere eventuelle feilkilder. Dette er ivaretatt ved kvalitetssikring av faktaopplysninger som er fremkommet fra dokumenter, og verifisering av opplysninger fra intervju/møter og mottatt informasjon/dokumentasjon.

1.5.2 Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten er sendt til kommunedirektøren for uttalelse den 03.01.2023. Kommunedirektørens uttalelse ble mottatt 20.01.2023 og framgår av kapittel 5.

2 Revisjonskriterier

I dette kapitlet utledes revisjonskriteriene for problemstillingen i prosjektet. Revisjonskriterier er de kravene og forventningene som benyttes for å vurdere kommunens praksis. Sammenholdt med faktabeskrivelsen, danner revisjonskriteriene grunnlag for de analysene og vurderingene som foretas, samt de konklusjonene som trekkes. De er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere eventuelle mangler eller svakheter.

Utledningen av revisjonskriterier er strukturert etter underspørsmålene til problemstillingen.

2.1 Er det samlede gebyrgrunlaget for arbeid etter matrikkeloven i samsvar med selvkostreglene?

2.1.1 Bestemmelser om selvkost

Selvkost defineres i selvkostforskriften slik:

«Selvkost er kostnadene som direkte og indirekte gjelder produksjonen av tjenesten som det skal betales gebyr for, og omfatter både faste og variable drifts- og kapitalkostnader. Kostnader som påløper uavhengig av tjenesten, skal ikke inngå i selvkost.

Inntekter som knytter seg til kostnader som omfattes av selvkost, skal trekkes fra.»

Selvkost innebærer at kommunen ikke kan kreve inn gebyrer som er større enn kostnadene ved å yte tjenesten. Hjemmelen til å ta gebyr for oppmålingsforretning og andre tjenester etter matrikkeloven, er gitt i matrikkeloven § 32. Kommuneloven § 15-1 og selvkostforskriften regulerer hvordan selvkost for den gebyrpliktige tjenesten skal beregnes, samt hvordan feil i selvkostberegningen, og hvordan overskudd og underskudd i selvkostregnskapet, skal håndteres.

Selvkostforskriften utfyller bestemmelsene i koml. § 15-1 og gjelder fra 1. januar 2020. Reglene i selvkostforskriften gjelder beregningen av det samlede gebyrgrunlaget (samlet selvkost) for en tjeneste der kommunen etter særlov har hjemmel til å kreve gebyrer, men der rammen for gebyrene er begrenset til selvkost.

Reglene for hvordan samlet selvkost (det samlede gebyrgrunlaget) skal fordeles på de enkelte brukerne av den aktuelle tjenesten finnes i særlov i eller i forskrift med hjemmel i særlov.

2.1.2 Beregningsgrunlaget for samlet selvkost

Grunnlaget for beregning av selvkost er utgiftene og inntekter som føres i årsregnskapet, samt kalkulatorisk rentekostnad. Paragraf 4 i selvkostforskriften regulerer tilordningen av de direkte og indirekte driftsutgiftene.

Direkte driftsutgifter omfatter utgifter til arbeid, varer og tjenester som anvendes for å produsere og yte selvkosttjenesten, jf. § 4 første ledd i selvkostforskriften. Dette omfatter alle utgifter som er direkte forbundet med å produsere og yte tjenesten som det skal betales gebyr for.

Koml. § 15-1. Beregning av selvkost

Hvis det er fastsatt i lov eller 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.

Samlet selvkost for en tjeneste skal tilsvare merkostnaden ved å yte tjenesten.

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.*

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om beregning av selvkost og gjøre unntak fra tredje ledd.

Indirekte driftsutgifter omfatter utgifter til stabs- og støttetjenester, fellestjenester og kontrollfunksjoner som utfyller eller understøtter selvkosttjenesten, jf. andre ledd første punktum.

Andelen indirekte utgifter som tas med i selvkostberegningen, skal gjenspeile selvkosttjenestens bruk av funksjonene som er nevnt over. Metoden som brukes for henføring av indirekte utgifter til selvkostkalkylen må reflektere faktisk bruk av funksjonene så godt som mulig.

Selvkostforskriften regulerer ikke om selvkost skal beregnes ut fra pensjonspremier eller pensjonskostnader og begge metoder kan anvendes, dog må valgt metode praktiseres konsistent over tid.

Utgifter som ikke gjelder produksjonen av eller som ikke utfyller eller understøtter selvkosttjenesten, og eventuelle tilhørende inntekter, skal holdes utenfor selvkost. Spesielt tre typer utgifter kan ikke henføres til selvkost; utgifter til administrativ ledelse, folkevalgte organer etter kommuneloven § 5-1 og eierorganer.

2.1.3 Om feil og estimatendringer

Med feil i selvkost menes alle feil som innebærer at samlet selvkost i et tidligere år ikke har blitt beregnet i samsvar med reglene i kommuneloven § 15-1, selvkostforskriften eller regler i særlov med tilhørende forskrift, slik at det samlede gebyrgrunnlaget for tjenesten har blitt beregnet for høyt eller for lavt.

Hvis det avdekkes vesentlige feil i beregningen av samlet selvkost, og feilen har vært til ugunst for brukerne, skal feilen rettes opp. Med ugunst for brukerne menes at samlet selvkost har blitt beregnet for høyt, og medført for høye gebyrer. Feilen skal rettes opp ved at virkningen av feilen tas inn som en inntekt i beregningen av samlet selvkost, jf. § 7 første ledd. Dette reduserer samlet selvkost og gebyrgrunnlaget det året feilen rettes opp.

Hvis det avdekkes feil i beregningen av samlet selvkost, og feilen har vært til gunst for brukerne, skal feilen ikke rettes opp, jf. andre ledd første punktum.

Estimater er anslag på størrelser som inngår i beregningen av selvkost, hvor disse ikke kan fastslås nøyaktig eller med full sikkerhet. Eksempelvis kan dette være anslag på andeler av stillinger som henføres til selvkost som direkte utgifter, anslåtte fordelingsnøkler for beregning av indirekte driftsutgifter eller anslag for utnyttbar levetid (avskrivningsperiode). Endringer i slike og andre estimater regnes som utgangspunkt ikke som feil. Endringer i anslag kan imidlertid måtte regnes som feil som må håndteres i tråd med § 7, dersom det i ettertid blir klart at anslaget som først ble gjort ikke var beste estimat ut fra opplysningene som forelå på estimeringstidspunktet.

Avvik mellom budsjettestimater og regnskapet vil isolert sett bidra til overskudd eller underskudd som håndteres etter bestemmelsene i § 8.

2.1.4 Selvkostkalkyle

Samlet selvkost for en tjeneste skal tilsvare merutgiften ved å yte tjenesten. Samlet selvkost er dermed den totale utgiftsøkningen ved å produsere en bestemt tjeneste.

Normalt må det utarbeides en fullstendig selvkostkalkyle i tråd med selvkostforskriften, selv om dette ikke er uttrykkelig sagt i forskriften. Dette for å ha kontroll med og kunne dokumentere at gebyrinntektene ikke overstiger samlet selvkost.

Det må utarbeides en budsjettkalkyle i forkant av budsjettåret, som et grunnlag for å kunne fastsette gebyrnivået og budsjettere gebyrinntektene. Selv om dette ikke er regulert i selvkostforskriften, må en slik kalkyle for alle praktiske formål utarbeides på bakgrunn av bestemmelsene i forskriften, blant annet slik at gebyrene gjenspeiler det som er forventet selvkost og at det tas hensyn til fremførbare overskudd eller underskudd, jf. veileder til selvkostforskriften.

2.1.5 Dokumentasjon

Det skal utarbeides dokumentasjon av hvordan beregningen av samlet selvkost er gjort, jf. selvkostforskriften § 9 første ledd. Dokumentasjonskravet i § 9 knytter seg til samlet selvkost etter selvkostforskriften, ikke til beregningen av gebyrene i den enkelte sak eller sakstype.

Dokumentasjonen må vise hvilke utgifter som er tatt med, hvilke fordelingsnøkler som er brukt for henføring av utgifter og hvordan fordelingsnøklerne er utledet. Videre må den vise hvilke inntekter som er trukket fra i selvkostberegningen.

Dokumentasjonen må også vise gebyrinntektene, overskudd og underskudd og framføring av disse (saldo på selvkostfond).

2.1.6 Revisjonskriterier

- Det skal foreligge en etterkalkyle for selvkostområdet for oppmålingstjenester som viser inntekter, utgifter, selvkostresultat og bevegelse på selvkostfondet for det enkelte år.
- De direkte driftsutgiftene skal omfatte nødvendige utgifter for å yte selvkosttjenesten.
- De indirekte utgiftene skal gjenspeile bruken av ulike stab- og støttefunksjoner, fellesfunksjoner og kontrollfunksjoner som utfyller eller understøtter selvkosttjenesten. Det bør dokumenteres hvilke typer utgifter som er belastet selvkost og hvordan utgiftene er fordelt.

2.2 Er avsetninger til og bruk av selvkostfond i samsvar med regelverket?

2.2.1 Håndtering av overskudd og underskudd

Selvkostforskriften § 8 regulerer hvordan overskudd og underskudd i selvkostregnskapet skal håndteres. Bestemmelsene i § 8 kommer til anvendelse når det følger av særlov eller forskrift med hjemmel i særlov at gebyrene skal svare til selvkost, og når det følger av kommunestyrets vedtak at gebyrene skal svare til selvkost eller en andel av selvkost.

Over- og underskudd måles ved differansen mellom årets gebyrinntekter og årets gebyrgrunnlag.

Hvis differansen mellom årets gebyrinntekter og årets gebyrgrunnlag viser et overskudd, skal overskuddet avsettes til et selvkostfond i selvkostregnskapet. Et overskudd som er avsatt til selvkostfondet, skal tilbakeføres ved å finansiere et fremtidig underskudd senest i det femte året etter at overskuddet oppsto, jf. § 8 annet ledd.

Hvis differansen mellom årets gebyrinntekter og årets gebyrgrunnlag viser et underskudd, skal underskuddet dekkes inn ved å bruke av selvkostfondet, så lenge det er tilgjengelige midler på fondet, jf. § 8 tredje ledd første punktum. Det er ikke anledning til fremføring av underskudd for gebyrbelagte tjenester som er hjemlet i plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkelloven. Dette betyr at hvis det ikke er midler på selvkostfondet, kan et underskudd ikke fremføres til senere år. Underskuddet må da finansieres av kommunen selv. Denne regelen ivaretar at gebyrpliktige i slike saker ikke skal finansiere tidligere underskudd og dermed betale mer enn det tjenesten koster.

Et overskudd som er avsatt til selvkostfondet skal gå med til å dekke et fremtidig underskudd. Når det fremføres et overskudd, må det altså planlegges for at gebyrinntektene i kommende år må settes lavere enn årets gebyrgrunnlag, slik at overskuddet blir tilbakeført. Dette vil da skje gjennom bruk av selvkostfond som finansierer underskuddet.

2.2.2 Kalkulatoriske renter

Selvkostfondet skal godskrives kalkulatoriske renteinntekter. Renteinntektene skal beregnes ut fra årets gjennomsnittlige beholdning på fondet og kalkylerenten skal settes lik årets gjennomsnittlige 5-årige swaprente med et tillegg på ½ prosentpoeng, jf. selvkostforskriften § 8 femte ledd.

2.2.3 Revisjonskriterier

Basert på det foregående, legger vi til grunn følgende revisjonskriterier:

- Overskudd på selvkosttjenesten skal avsettes til et selvkostfond.
- Avsatt overskudd til selvkostfond skal tilbakeføres senest innen fem år.
- Det skal beregnes kalkulatoriske renter på avsatte fondsmidler.

2.3 Baseres de årlige gebyrvedtakene på realistiske anslag over inntekter og utgifter på selvkostområdet?

§ 32 i matrikkelloven gir kommunestyret hjemmel til å vedta et gebyrregulativ for oppmålingsforretninger for å dekke nødvendige utgifter kommunen har med slikt arbeid.

Kommunestyrets vedtak om fastsetting av gebyrer må baseres på en forsvarlig saksutredning, jf. kommuneloven § 13-1, tredje ledd. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

I veileder til selvkostforskriften, H-2465, forutsettes det at kommunen i forkant av budsjettåret, utarbeider en budsjettkalkyle som et grunnlag for å kunne fastsette gebyrnivået og budsjettere gebyrinntektene.

Kommuneloven § 14-4 stiller krav om at økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene de bygger på, de skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.

2.3.1 Revisjonskriterier

- Som grunnlag for gebyrvedtaket bør det utarbeides en budsjettkalkyle (forkalkyle) som viser forventede inntekter, utgifter, selvkostresultat og bevegelse på selvkostfondet i planperioden.
- Budsjettkalkylen bør være realistisk og det bør være samsvar mellom budsjettkalkylen og årsbudsjett/økonomiplan.
- Gebyrvedtakene bør basere seg på en saksutredning der det er gjort rede for premissene for gebyrforslaget og hvilke konsekvenser forslaget til gebyr har for selvkostresultatet, gebyrer og fondsutviklingen i en 5-årsperiode.

2.4 Er gebyrregulativet for arbeid etter matrikkelloven utformet i samsvar med regelverket?

2.4.1 Gebyr etter matrikkelloven

Kommunen kan iht matrikkellova § 32 ta gebyr for oppmålingsforretning, matrikkelføring, utstedelse av matrikkelbrev og annet arbeid etter loven. Gebyrene kan i sum ikke være høyere enn nødvendige kostnader kommunen har med slikt arbeid.

I Ot.prp. nr. 57 (2006-2007) pkt. 5.1 fremgår ytterligere krav til selvkost:

«Gebyra bør i utgangspunktet fastsetjast på bakgrunn av kostnadene i den enkelte saka, men det er ikkje noko krav om eksakte berekningar. Kommunen kan til ein viss grad la enkelte typar saker subsidiere andre typar saker.»

Selvkost skal altså tilstrebes i den enkelte sak.

Departementet skriver videre i merknadene til paragrafen:

«Høgsterett tok 26. oktober 2004 stilling til kva som kan reknast som ugyldig oppmålingsgebyr etter delingslova, jf. Rt-2004 s. 1603. Saka gjaldt eit stort utbyggingsareal på ca. 356 dekar. Kommunen hadde brukt ca. 200 timar på arbeidet. Basert på ein timesats på kr 940 ville dette gitt eit gebyr på i underkant av kr 200.000. Kommunen berekna i staden eit gebyr basert på storleiken av arealet, og kom til ca. 1,1 mill. kr

Eit fleirtal på tre dommarar meinte at eit slikt gebyr var ugyldig. Fleirtalet aksepterte at kommunen baserte gebyrberekinga på arealet, men meinte at kommunen i så fall måtte bruke satsar som tok større omsyn til dei gjennomsnittlege kostnadene slik at gebyret kom nærare dei faktiske kostnadene òg for så store areal.

Departementet foreslår å vidareføre dei rammene som fleirtalet i Høgsterett her kom fram til, òg etter lov om eigedomsregistrering. Kommunane skal, innafor desse rammene, likevel ha stor fridom til korleis dei vil byggje opp eigne gebyrregulativ. Det må såleis liggje føre ein vesentlig beløpsdifferanse i forhold til dei faktiske kostnadene før eit gebyr skal reknast som ugyldig.»

Høyesteretts dom Rt. 2004 s. 1603 er følgelig ment å være avgjørende for hvordan selvkostprinsippet i matrikkelloven § 32 skal forstås. Førstvoterende uttalte i premiss 41:

«Min konklusjon er etter dette at fastsettelsen av gebyret i kart- og delingssaker skal ta utgangspunkt i de gjennomsnittlige utgiftene for vedkommende arealklasse, slik at man kommer så nær de faktiske utgifter for den enkelte arealklasse som mulig. Kommunene må ha et visst spillerom ved beregningen av disse gjennomsnittskostnadene. Men etter mitt syn går det en grense for hvor store gebyrer en arealklasse kan pålegges uten at kommunen kan dokumentere at de gjennomsnittlige utgiftene for vedkommende klasse er tilsvarende store. Er denne grensen overtrådt, og kommunen heller ikke benytter sin dispensasjonsadgang, er gebyret etter min mening ugyldig.»

§ 32 Offentlege gebyr og betaling for matrikelopplysningar

Kommunen kan ta gebyr for oppmålingsforretning, matrikkelføring, utferding av matrikkelbrev og anna arbeid etter lova her etter regulativ fastsett av kommunestyret sjølv. Den styresmakta som tildelar landmålarbrev, kan ta gebyr for dette. Gebyra kan i sum ikkje vere høgare enn nødvendige kostnader styresmakta har med slikt arbeid. For matrikulering av eigarseksjon kan det ikkje takast andre gebyr enn det som er fastsett i eierseksjonsloven § 15.

Det kan krevjast betaling for utlevering av opplysningar frå matrikkelen. Det kan ikkje takast betaling for innsyn i matrikkelen ved personleg fram møte hos kommunen eller sentral matrikelstyresmakt.

Departementet kan gi forskrift om gebyr og om betaling for opplysningar frå matrikkelen.

2.4.2 Dokumentasjonskravet

Sivilombudet har i en rekke uttalelser omtalt kommunenes plikt til å dokumentere at gebyrene som følger av kommunens gebyrregulativ, er i tråd med selvkostprinsippet, se blant annet uttalelser i sak 2012/1067, 2011/1789, 2009/210, og 2007/737.

Sivilombudet skriver i sak 2012/1067:

«Det er en forutsetning at forvaltningen kan dokumentere de snittkostnadene som ligger til grunn for fastsettelsen av gebyrsatsene i den enkelte sakstype, og det er forvaltningen som har bevisbyrden for at selvkostprinsippet er overholdt. Jeg kan vanskelig se at selvkostprinsippet i delingsloven har en annen bevisbyrderregel enn selvkostprinsippet i plan- og bygningsloven, som to av de ovenfor nevnte uttalelsene gjaldt.»

Selvkostprinsippet og dokumentasjonskravet er også tatt opp med Kommunal- og regionaldepartementet, som på generelt grunnlag blant annet skrev i brev av 1. oktober 2007:

«I tilfeller hvor det hevdes at kommunens gebyrsatser ikke er fastsatt i henhold til selvkostprinsippet, vil en kunne be kommunen dokumentere at selvkostprinsippet er ivarettatt, f.eks. ved å fremlegge for- og etterkalkyler av grunnlaget for sine gebyrsatser. Det vil ikke være tilstrekkelig å vise til at en gebyrberegning som skjer i samsvar med regulativet oppfyller kravet til selvkost.»

2.4.3 Revisjonskriterier

Basert på det foregående, legger vi til grunn følgende revisjonskriterier:

- Gebyrregulativet skal være i samsvar med regelverket for gebyrordningen.

3 Gjennomgang av kommunens arbeid på selvkostområdet innen oppmålingstjenestene

I dette kapitlet opplyser vi innledningsvis om organiseringen av oppmålingsområdet før vi presenterer fakta og vurderinger etter gjennomgangen av kommunens arbeid med selvkost innen oppmålingstjenestene. Kapitlet er strukturert etter underspørsmålene til problemstillingen.

3.1 Organisering

Oppmålingstjenestene er organisert under enhet for utvikling i avdelingen for oppmåling/kart/GIS. Avdelingen har ansvaret for matrikkelarbeid, fradeling, oppmåling og kartnettjenester. Utgifter i avdelingen bokføres på tjenestene 3030 Kart og oppmåling og 3031 Oppmåling utenfor selvkost (Kostrafunksjon 303). Direkte utgifter på selvkostområdet bokføres på tjenesten 3030 Kart og oppmåling.

Åseral kommune bruker selvkostmodellen Momentum Selvkost Kommune for håndtering av etterkalkyler og budsjettering av selvkostområder. Selvkostmodellen brukes i over halvparten av Norges kommune og leveres av Momentum Solutions AS. Selskapet yter også rådgivning innen selvkostområdene.

3.2 Er det samlede gebyrgrunnlaget for arbeid etter matrikkelloven i samsvar med selvkostreglene?

3.2.1 Revisjonskriterier:

- Det skal foreligge en etterkalkyle for selvkostområdet for oppmålingstjenester som viser inntekter, utgifter, selvkostresultat og bevegelse på selvkostfondet for det enkelte år.
- De direkte driftsutgiftene skal omfatte nødvendige utgifter for å yte selvkosttjenesten.
- De indirekte utgiftene skal gjenspeile bruken av ulike stab- og støttefunksjoner, fellesfunksjoner og kontrollfunksjoner som utfyller eller understøtter selvkosttjenesten. Det bør dokumenteres hvilke typer utgifter som er belastet selvkost og hvordan utgiftene er fordelt.

3.2.2 Faktabeskrivelse

3.2.2.1 Etterkalkyle

Vi har mottatt etterkalkyler for regnskapsårene 2020 og 2021. Nedenfor er vist etterkalkylen for oppmålingsområdet for året 2021. I selvkostoversikten er det også vist en sammenligning av etterkalkylen med Momentums budsjettkalkyle i selvkostmodellen.

Oppmåling - Selvkostoversikt 2020 til 2026

Etterkalkyle 2021 for Oppmåling

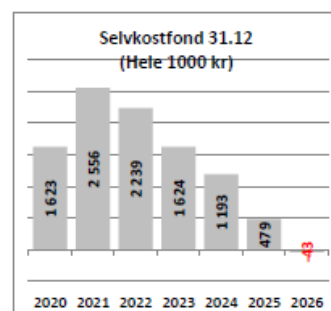
Etterkalkylen for 2021 viser et overskudd lik kr 892 937. Ved utgangen av året er selvkostfondet lik kr 2 556 451. Selvkostreglene forutsetter at over- og underskudd normalt skal tilbakeføres eller dekkes inn i løpet av fem år.

Oppmåling - Selvkostoversikt 2020 til 2026	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
10*** Lønn	478 588	524 560	678 680	705 827	734 060	763 423	793 960
11*** Varer og tjenester	63 649	64 143	154 775	158 644	162 610	166 676	170 843
12*** Varer og tjenester	89 854	49 947	146 575	150 239	153 995	157 845	161 791
Direkte driftsutgifter	632 091	638 650	980 030	1 014 711	1 050 666	1 087 944	1 126 594
Avskrivningskostnad	21 395	21 395	21 395	0	0	0	0
Kalkulatorisk rente	743	628	264	0	0	0	0
Indirekte kostnader	76 837	107 842	83 107	86 431	89 888	93 484	97 223
Sum driftskostnader	731 067	768 516	1 084 796	1 101 142	1 140 554	1 181 427	1 223 817
- Øvrige inntekter	-84 845	-102 351	0	0	0	0	0
Samlet selvkost (Gebyrgrunnlag)	666 222	666 165	1 084 796	1 101 142	1 140 554	1 181 427	1 223 817
Gebyrinntekter	1 228 901	1 559 102	708 453	437 422	674 728	447 389	696 347
Resultat	562 679	892 937	-376 343	-663 720	-465 826	-734 038	-527 470
Finansiell dekningsgrad (%)	184,5 %	234,0 %	65,3 %	39,7 %	59,2 %	37,9 %	56,9 %

Selvkostfond/fremførbart underskudd	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Selvkostfond 01.01	1 041 961	1 623 034	2 556 451	2 238 604	1 623 506	1 192 862	479 470
-/+ Bruk av/avsetning til selvkostfond	562 679	892 937	-376 343	-663 720	-465 826	-734 038	-527 470
+/- Kalkulert renteinntekt/rentekostnad, fond	18 394	40 479	58 496	48 622	35 182	20 646	5 329
Selvkostfond 31.12	1 623 034	2 556 451	2 238 604	1 623 506	1 192 862	479 470	-42 671

Tabellen under sammenligner etterkalkylen for 2021 med budsjettet som ble foreslått i kommunens selvkostmodell høsten 2020.

Budsjettanalyse	Budsjett 2021	Etterkalkyle 2021	Avvik (kr)	Avvik (%)
10*** Lønn	535 760	524 560	-11 200	-2,1 %
11*** Varer og tjenester	123 000	64 143	-58 857	-47,9 %
12*** Varer og tjenester	49 918	49 947	30	0,1 %
Direkte driftsutgifter	708 678	638 650	-70 027	-9,9 %
Direkte kapitalkostnader	21 806	22 023	217	1,0 %
Indirekte kostnader	71 331	107 842	36 511	51,2 %
Sum driftskostnader	801 815	768 516	-33 299	-4,2 %
Øvrige inntekter	0	-102 351	-102 351	0,0 %
Samlet selvkost (Gebyrgrunnlag)	801 815	666 165	-135 650	-16,9 %
Gebyrinntekter	363 005	1 559 102	1 196 097	329,5 %
Resultat	-438 810	892 937	1 331 747	
+/- Bruk av/avsetning til bundne fond	438 810	-892 937		
Finansiell dekningsgrad (%)	45,3 %	234,0 %		



I 2021 ble direkte driftsutgifter omtrent som budsjettet, kapitalkostnader ble omtrent som forventet og gebyrinntektene ble 329,5 % høyere enn budsjettet.

Samlet gebyrgrunnlag ble ca. 140 000 kr lavere enn forventet og resultatet ble ca. 1 330 000 kr høyere enn budsjettet.

Gebyrinntekter	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
16203 Oppmålingsgebyr	1 211 382	1 536 150	708 453	437 422	674 728	447 389	696 347
16503 Grensemerker	17 519	22 952	0	0	0	0	0

Figur 1: Kommunens etterkalkyle for oppmålingstjenestene, 2021.

Etterkalkylen viser hva som har vært de direkte driftsutgiftene, avskrivninger, kalkulatorisk rente, indirekte kostnader, øvrige inntekter samt gebyrinntektene.

Direkte driftsutgifter på oppmålingstjenesten bokføres i regnskapet under tjenestene 3030 Kart og oppmåling. En andel av utgiftene er utgifter til tjeneste 3031 Oppmåling utenfor selvkost. Utgiftene foredles mellom tjenestene etter forholdstallet mellom bokført lønn.

I selvkostmodellen (Momentum) er fordelingsnøkklene for fordeling av indirekte kostnader vist for de ulike selvkostområdene. Indirekte kostnader som er fordelt til selvkostområdet for oppmåling, er utgifter til revisjon, økonomikontor, personaladministrasjon, servicekontor, felles IKT, og administrasjonslokaler. Alle disse kostnadene er fordelt etter fordelingsnøkler og er dokumentert i mottatt selvkostmodell. Totalt ble det henført kr 107 842 til oppmåling i 2021, mens det for 2020 ble henført kr 76 837.

Øvrige inntekter er hovedsakelig tinglysningsgebyr, og i 2020 dessuten annet salg av varer og tjenester utenfor avgiftsområdet.

Gebyrinntektene er oppmålingsgebyr og betaling for grensemerker. I 2020 utgjorde disse kr 1 228 901, mens de i 2021 var på kr 1 559 102. En gjennomgang av bokførte gebyrinntekter på artikkelnivå, viser at gebyr for eierseksjonering etter eierseksjoneringsloven er inkludert i

gebyrinntektene for selvkostområdet oppmåling. Det er imidlertid små beløp det dreier seg om, kr 15 450 i 2020 og kr 5 150 i 2021.

Det er i etterkalkylen også vist bevegelsene på selvkostfondet. Per 31.12.2021 står det 2,556 mill. kr på fondet. Det er videre vist hvordan tidligere avsatt overskudd til selvkostfondet fram til og med 2026 kan tilbakeføres til brukerne.

Budsjettanalysen viser at det er et svært stort avvik mellom regnskap og budsjett på totalt 1,332 mill. kr. Gebyrinntektene bidrar alene med 1,196 mill. kr til avviket. Budsjettanalysen tar utgangspunkt i budsjettet fra Momentums budsjettkalkyle, ikke fra kommunens eget tallbudsjett.

Kommunen fastsetter andre budsjettall i sitt årsbudsjett enn det som fremkommer i Momentum sin budsjettkalkyle. Når det gjelder kommunens budsjett for oppmålingstjenesten, vises til faktabeskrivelsen i kapittel 3.4.

3.2.3 Revisors vurderinger

Revisor vurderer at etterkalkyler for regnskapsårene 2020 og 2021 er utarbeidet og oppstillingen viser i det vesentlige korrekte tall. Etterkalkylen viser også bevegelsene på selvkostfondet og hvordan dette er planlagt tilbakeført til brukerne i form av underskudd på selvkostområdet fem år framover.

Imidlertid er de presenterte tallene for årene etter regnskapsåret, ikke i samsvar med kommunens budsjett. Budsjettkalkylen for årene etter regnskapsåret viser Momentums budsjettall, ikke kommunens. Det er for disse årene heller ikke foretatt en fordeling av direkte utgifter mellom selvkosttjenesten og tjenestene utenfor selvkost. Den framlagte selvkalkylen for de neste fem årene blir derfor misvisende og gir et feilaktig bilde av selvkostresultat og framtidig bruk av selvkostfondet.

Selvkostoppstillingen viser også en plan for hvordan selvkostområdet i årene fremover må tilbakeføre tidligere avsatte overskudd. Siden det ikke er samsvar mellom kommunens årsbudsjett og budsjettallene i den framlagte etterkalkylen, samt feil i angivelsen av direkte utgifter, vurderer revisor at planen for tilbakeføring av overskudd ikke er realistisk.

I gebyrinntektene er det også inkludert inntekt fra arbeid med seksjonering etter eierseksjonsloven. Dette er en tjeneste som skal holdes utenfor selvkostberegninger etter matrikkelloven, jf. matrikkelforskriften § 16.¹ Imidlertid dreier det seg om små beløp i 2020 og 2021, og det antas at utgiftene tilsvarende er med i selvkostgrunnlaget. Denne feilen vurderes som uvesentlig.

Det blir også gitt en budsjettanalyse hvor en sammenligner den budsjetterte kalkylen slik denne ble presentert i Momentums budsjettnotat, med årets regnskapstall. Siden kommunen ikke legger til grunn dette budsjettet i sitt årsbudsjett, gir ikke analysen informasjon om hvordan det reelle avviket ble fra det vedtatte tallbudsjettet.

3.2.4 Oppsummering

Kommunen utarbeider en etterkalkyle for oppmålingsområdet som viser inntekter, utgifter, selvkostresultat og bevegelse på selvkostfondet i regnskapsåret. Det samlede gebyrgrunnlaget for oppmålingsforretning og matrikkelføring vurderes i det vesentlige å være i samsvar med selvkostreglene.

Den viste planen for selvkostresultat og tilbakeføring av tidligere overskudd i årene etter regnskapsåret, vurderes å ikke gi et realistisk bilde av selvkostområdet.

¹ Jf. kapittel 3.5.2.

3.3 Er avsetninger til og bruk av selvkostfond i samsvar med regelverket?

3.3.1 Revisjonskriterier

- Overskudd på selvkosttjenesten skal avsettes til et selvkostfond.
- Avsatt overskudd til selvkostfond skal tilbakeføres senest innen fem år.
- Det skal beregnes kalkulatoriske renter på avsatte fondsmidler.

3.3.2 Faktabeskrivelse

Etterkalkylen for oppmålingstjenesten viser endringene på selvkostfondet, se kap. 3.2.2.1.

Selvkostfondet var per 01.01.2020 på 1,041 mill. kr. Fondet er tilført overskudd fra oppmålingstjenesten i 2020 og 2021, slik at fondet per 31.12.2021 er på totalt 2,556 mill. kr. Fondet er også tillagt kalkulatoriske renter.

Fondet har hatt disse tidligere overskuddene som per 31.12.2021 har samlet seg opp til å bli 2,556 mill. kr:

Overskudd år	Avsatt beløp til selvkostfondet Inkl. kalkulert renteinntekt	Akkumulert fond per 31.12. inkl. kalkulert renteinntekt
2017	373 218	373 218
2018	337 573	710 791
2019	331 170	1 041 961
2020	581 073	1 623 034
2021	933 416	2 556 451

I budsjettnotatet for 2022 er det vist følgende plan for å tilbakeføre tidligere avsatt overskudd til brukerne:

Selvkostfond/fremførbart underskudd (1.000 kr)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Selvkostfond 01.01	1 042	1 623	2 455	2 126	1 840	1 582	988
-/+ Bruk av/avsetning til selvkostfond	563	794	-376	-329	-294	-622	-466
-/+ Kalkulert rentekostnad/-inntekt selvkostfond	18	38	47	42	37	28	16
Selvkostfond 31.12	1 623	2 455	2 126	1 840	1 582	988	538
Selvkostgrad i %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Figur 2: Utsnitt fra budsjettnotat selvkostområdet for oppmåling 2022, Åseral kommune.

3.3.3 Revisors vurderinger

Årlige overskudd har blitt satt av til selvkostfondet for oppmåling og blitt tillagt kalkulert rente i samsvar med selvkostforskriften § 8 femte ledd.

Avsatt overskudd skal tilbakeføres til brukerne senest innen 5 år. Dvs. at overskuddet i 2017 senest skal tilbakeføres til brukerne i 2022. Det er i den framlagte planen i budsjettnotatet for selvkostområdene, vist en plan for hvordan tidligere overskudd skal tilbakeføres til brukerne innen forskriftens krav. Imidlertid er det ikke samsvar mellom kommunens vedtatte budsjett og presentert budsjettkalkyle i budsjettnotatet, dermed framstår ikke denne planlagte tilbakeføringen som realistisk, jf. kapittel 3.4. I 2022 skal minst kr 373 218, som er overskuddet fra 2017, tilbakeføres til brukerne.

3.3.4 Oppsummering

Overskudd blir årlig satt av til selvkostfondet for oppmålingstjenester og tillagt kalkulatorisk rente. Det er ikke framlagt en realistisk budsjettkalkyle som viser at avsatt overskudd i 2017 blir tilbakeført senest innen fem år.

3.4 Baseres de årlige gebyrvedtakene på realistiske anslag over inntekter og utgifter på selvkostområdet?

3.4.1 Revisjonskriterier:

- Som grunnlag for gebyrvedtaket bør det utarbeides en budsjettkalkyle (forkalkyle) som viser forventede inntekter, utgifter, selvkostresultat og bevegelse på selvkostfondet i planperioden.
- Budsjettkalkylen bør være realistisk og det bør være samsvar mellom budsjettkalkylen og årsbudsjett/økonomiplan.
- Gebyrvedtakene bør basere seg på en saksutredning der det er gjort rede for premisene for gebyrforslaget og hvilke konsekvenser forslaget til gebyr har for selvkostresultatet, gebyrer og fondsutviklingen i en 5-årsperiode.

3.4.2 Faktabeskrivelse

3.4.2.1 Selvkostmodellen til Momentum

Kommunen benytter Momentum selvkostverktøy i forbindelse med utarbeiding av budsjettkalkyler og etterkalkyler på selvkostområdene. Modellen er bygd opp i en avansert excelfil og omfatter alle selvkostområdene. Budsjettforslaget i selvkostmodellen utarbeides i et samarbeid med Momentum Solutions (tidligere del av EnviDan AS). Budsjettkalkylene utarbeides på grunnlag av regnskapsdata, prognoser for innværende år og budsjetterte tall for inntekter, utgifter og investeringer.

3.4.2.2 Budsjettet for 2020

Handlings- og økonomiplan

Kommunestyret vedtok i budsjettvedtaket punkt 3, avgifter og gebyr for 2020 slik de går fram av vedlagt prisliste. Prisene for oppmåling ble ikke endret fra 2019.

I rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan 2020-2023 står det: «Vi har hatt høge inntekter på oppmåling dei siste par åra, og vi ser det som sannsynleg at dette og vil vare i 2020. Trass i at gebyra for oppmåling vart redusert i 2019, klarer vi budsjettmålet. Det seier ikkje så lite om aktivitetsnivået.»

Under avsnittet «Mål for perioden» heter det:

Sjølvkost: Vi har årleg gjennomgang av sjølvkostområda våre, både i forkant av budsjettprosessen og som etterkalkyle. Det gjev oss god oversikt over korleis situasjonen er på dei ulike områda. Sjølvkostgraden i 2018 var [...] for oppmåling 139 %. Målet framover må vere å framleis ha full sjølvkost på oppmåling [...].»

Budsjettnotat for kommunale gebyrer, vedlegg til handlings- og økonomiplanen

I budsjettnotatet for kommunale gebyrer som ligger ved forslaget til rådmannens handlings- og økonomiplan, opplyses det blant annet om at det er en sentral begrensning i kommunens handlingsrom at overskudd på selvkostområdene fra det enkelte år, skal tilbakeføres til brukerne i form av lavere gebyrer innen de neste fem årene. Det vil si at hvis kommunen har bokført et overskudd som er eldre enn fire år, må dette brukes til å redusere gebyrene i det kommende budsjettåret. Eksempelvis må et overskudd som stammer fra 2015 i sin helhet være disponert innen 2020.

I budsjettnotatet for selvkostområdet oppmåling står det at gebyrinntektene på arealtjenestene svinger normalt en del, fordi de avhenger av hvor mange og hvilke typer saker kommunen får til behandling hvert år. I en tabell er det presentert hvilke driftsinntekter de må ha i 2020 gitt

uendrende gebyrsatser og like mange saker som i 2019. Årene etter 2020 viser hvilke gebyrinntekter kommunen må ha for å nå full kostnadsdekning gitt uendrede gebyrsatser og like mange saker som i 2019. Full kostnadsdekning inkluderer bruk av selvkostfond i disse årene:

Driftsinntekter, Oppmåling (inkl. mva.)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Driftsinntekter	1 203 313	913 726	863 776	491 250	509 723	648 551	766 499
Årlig endring		-24 %	-5 %	-43 %	4 %	27 %	18 %

Følgende selvkostoppstilling er vist for årene 2020 - 2024. Året 2019 er prognosetall, mens 2018 viser regnskapstall. Fra 2019 til 2020 forventes de totale kostnadene å øke med 3 %, hvorav lønnsutgiftene endres mest med 4 %.

Selvkostoppstilling Oppmåling

Selvkostregnskap (1.000 kr)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
10*** Lønn	392	403	419	436	453	471	490
11*** Varer og tjenester	216	171	175	180	184	189	193
12*** Varer og tjenester	176	43	44	45	46	47	49
Direkte driftsutgifter	783	617	638	661	684	708	732
Direkte kalkulatoriske rentekostnader	2	2	1	1	0	0	0
Direkte kalkulatoriske avskrivninger	21	21	21	21	21	0	0
Indirekte kostnader (drift og kapital)	71	74	77	80	84	87	90
Øvrige inntekter	-35	-50	0	0	0	0	0
Gebyrgrunnlag	843	664	738	763	789	795	823
Gebyrinntekter	1 168	864	864	491	510	649	766
Selvkostresultat	325	199	125	-272	-279	-146	-56
Selvkost dekningsgrad i %	139 %	130 %	117 %	64 %	65 %	82 %	93 %
Selvkostfond/fremførbart underskudd (1.000 kr)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Selvkostfond 01.01	373	711	928	1 075	824	559	424
-/+ Bruk av/avsetning til selvkostfond	325	199	125	-272	-279	-146	-56
-/+ Kalkulert rentekostnad/-inntekt selvkostfond	13	18	22	21	15	11	9
Selvkostfond 31.12	711	928	1 075	824	559	424	376
Selvkostgrad i %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Figur 3: Selvkostoppstilling oppmålingstjenesten budsjettåret 2020. Budsjettnotat, Åseral kommune.

Selvkostresultatet for 2020 er i kalkylen lagt opp til å gi et overskudd på kr 125 000, med forventede gebyrinntekter på kr 864 000. I årene framover er det lagt opp til årlige underskudd på oppmålingstjenesten, for slik å kunne få tilbakeført tidligere overskudd. I slutten av den viste perioden (2024) er selvkostfondet nå redusert til kr 9 000. Per 01.01.2020 er fondet estimert til kr 928 000.

Kommunens tallbudsjett

Vi har også sett på det vedtatte budsjettet for oppmålingstjenestene i kommunens årsbudsjett². I årsbudsjettet er gebyrinntektene budsjettert med kr 660 000 og øvrige inntekter med kr 112 000, til sammen kr 772 000, og dermed ulikt tallene i budsjettkalkylen i budsjettnotatet.

3.4.2.3 Budsjettet for 2021

Handlings- og økonomiplan

Kommunestyret vedtok i budsjettvedtaket punkt 3, avgifter og gebyr for 2021 slik de går fram av vedlagt prislister. I rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan 2021-2024, s. 51, er det opplyst at oppmålingsgebyrene er som i 2020. Vedtatt prislister viser samme gebyrer for oppmålingstjenesten i 2020 og 2021.

Budsjettnotat for kommunale gebyrer, vedlegg til handlings- og økonomiplanen

I budsjettnotatet for kommunale gebyrer som ligger ved forslaget til rådmannens handlings- og økonomiplan, opplyses det blant annet om at det er en sentral begrensning i kommunens handlingsrom at overskudd på selvkostområdene fra det enkelte år, skal tilbakeføres til brukerne i form av lavere gebyrer innen de neste fem årene. Det vil si at hvis kommunen har bokført et

² Tall hentet av revisor fra Agresso, 03.11.2022.

overskudd som er eldre enn fire år, må dette brukes til å redusere gebyrene i det kommende budsjettåret. Et overskudd som stammer fra 2016 må i sin helhet være disponert innen 2021.

Det er innledningsvis for selvkostområdet oppmåling, opplyst om at gebyrinntektene for kommunens myndighetsoppgaver normalt svinger en del, fordi de avhenger av hvor mange og hvilke typer saker kommunen får til behandling hvert år.

Følgende inntekter er vist for å oppnå kostnadsdekning på oppmålingstjenester:

Driftsinntekter, Oppmåling (ekskl. mva.)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Driftsinntekter	1 112 366	1 013 000	363 005	360 818	560 880	705 757	824 307
Endring fra året før		-8,9 %	-64,2 %	-0,6 %	55,4 %	25,8 %	16,8 %

Følgende selvkostoppstilling er vist for årene 2021 - 2025. Året 2020 er prognosetall i budsjetteringsåret, mens 2019 viser regnskapstall.

Selvkostoppstilling Oppmåling

Selvkostregnskap (1.000 kr)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
10*** Lønn	455	419	536	557	579	603	627
11*** Varer og tjenester	110	120	123	126	129	132	136
12*** Varer og tjenester	147	49	50	51	52	54	55
Direkte driftsutgifter	712	588	709	734	761	789	818
Direkte kalkulatoriske rentekostnader	2	1	0	0	0	0	0
Direkte kalkulatoriske avskrivninger	21	21	21	21	0	0	0
Indirekte kostnader (drift og kapital)	66	69	71	74	77	80	83
Øvrige inntekter	-53	-38	0	0	0	0	0
Gebyrgrunnlag	748	640	802	830	838	869	901
Gebyrinntekter	1 059	975	363	361	561	706	824
Selvkostresultat	311	335	-439	-469	-277	-163	-77
Selvkost dekningsgrad i %	141,6 %	152,2 %	45,3 %	43,5 %	66,9 %	81,2 %	91,5 %
Selvkostfond/fremførbart underskudd (1.000 kr)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Selvkostfond 01.01	711	1 042	1 393	969	510	238	77
-/+ Bruk av/avsetning til selvkostfond	311	335	-439	-469	-277	-163	-77
-/+ Kalkulert rentekostnad/-inntekt selvkostfond	20	16	15	10	5	2	1
Selvkostfond 31.12	1 042	1 393	969	510	238	77	1
Selvkostgrad i %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Figur 4: Selvkostoppstilling oppmålingstjenesten budsjettåret 2021. Budsjettnotat, Åseral kommune.

Selvkostresultatet for 2021 er i kalkylen lagt opp til et underskudd på kr 439 000, med forventede gebyrinntekter på kr 363 000. I årene framover er det lagt opp til årlige underskudd på oppmålingstjenesten, for slik å kunne få tilbakeført tidligere avsatte overskudd. I slutten av den viste perioden (2025) er selvkostfondet redusert til kr 1000. Per 01.01.2021 er fondet estimert til 1,393 mill. kr (usikker avsetning i budsjetteringsåret).

Kommunens tallbudsjett

I kommunens vedtatte tallbudsjett for oppmålingstjenesten, registrerer vi at gebyrinntektene er budsjettert med kr 850 000, og øvrige inntekter er budsjettert med kr 90 000, til sammen kr 940 000.

3.4.2.4 Budsjettet for 2022

Handlings- og økonomiplan

Kommunestyret vedtok i budsjettvedtaket punkt 3, avgifter og gebyr for 2022 slik de går fram av vedlagt prislister. I rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan 2022-2025 er det opplyst at selvkostområdet for oppmåling i noen år har gått med overskudd, og at det har bygd seg opp et selvkostfond. Gebyrene for oppmåling er satt ned med 30 % for å ta inn noe av selvkostfondet som har bygd seg opp. Vedtatt prislister viser at flere av gebyrene for oppmålingstjenester er redusert fra 2021 til 2022.

Budsjettnotat for kommunale gebyrer, vedlegg til handlings- og økonomiplanen

I budsjettnotatet for kommunale gebyrer som ligger ved forslaget til rådmannens handlings- og økonomiplan, opplyses det blant annet om at det er en sentral begrensning i kommunens

handlingsrom at overskudd på selvkostområdene fra det enkelte år, skal tilbakeføres til brukerne i form av lavere gebyrer innen de neste fem årene. Det vil si at hvis kommunen har bokført et overskudd som er eldre enn fire år, må dette brukes til å redusere gebyrene i det kommende budsjettåret. Et overskudd som stammer fra 2017 må i sin helhet være disponert innen 2022.

Det er innledningsvis for selvkostområdet oppmåling, opplyst om at gebyrinntektene for kommunens myndighetsoppgaver normalt svinger en del, fordi de avhenger av hvor mange og hvilke typer saker kommunen får til behandling hvert år. Først er det vist hvilke driftsinntekter kommunen må ha for å oppnå vedtatt kostnadsdekning:

Driftsinntekter, Oppmåling (ekskl. mva.)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Driftsinntekter	1 293 746	1 707 039	708 713	772 509	846 222	559 724	757 427
Endring fra året før		31,9 %	-58,5 %	9,0 %	9,5 %	-33,9 %	35,3 %

Det er videre i budsjettnotatet vist hvordan driftsutgifter og kapitalkostnader er forventet å utvikle seg fram mot 2026.

Det er også tatt med en selvkostoppstilling for selvkostområdet for årene 2020 – 2026, hvor første året er regnskapstall, mens 2021 er prognosen for dette året, og årene 2022 – 2026 er en plan for resten av perioden. Det er opplyst at fra 2021 til 2022 er de totale kostnadene forventet å øke med 20,2 %, hvorav lønnsutgiftene øker mest med omtrent 38 000 kroner. Kapitalkostnadene utgjør 2,0 % av de totale kostnadene og forventes å reduseres med 21 618 kr fra 2022 til 2026.

Hovedinntektskilden er art «16203 oppmålingsgebyr» som utgjør 100 % av gebyrinntektene.

Selvkostoppstilling Oppmåling

Selvkostregnskap (1.000 kr)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
10*** Lønn	479	517	679	706	734	763	794
11*** Varer og tjenester	64	151	155	159	163	167	171
12*** Varer og tjenester	90	143	147	150	154	158	162
Direkte driftsutgifter	632	811	980	1 015	1 051	1 088	1 127
Direkte kalkulatoriske avskrivninger	21	21	21	0	0	0	0
Direkte kalkulatoriske rentekostnader	1	1	0	0	0	0	0
Indirekte kostnader (drift og kapital)	77	80	83	86	90	93	97
Øvrige inntekter	-65	-78	0	0	0	0	0
Gebyrgrunnlag	666	835	1 085	1 101	1 141	1 181	1 224
Gebyrinntekter	1 229	1 629	709	773	846	560	757
Selvkostresultat	563	794	-376	-329	-294	-622	-466
Selvkost dekningsgrad i %	184,5 %	195,1 %	65,3 %	70,2 %	74,2 %	47,4 %	61,9 %
Selvkostfond/fremførbart underskudd (1.000 kr)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Selvkostfond 01.01	1 042	1 623	2 455	2 126	1 840	1 582	988
-/+ Bruk av/avsetning til selvkostfond	563	794	-376	-329	-294	-622	-466
-/+ Kalkulert rentekostnad/-inntekt selvkostfond	18	38	47	42	37	28	16
Selvkostfond 31.12	1 623	2 455	2 126	1 840	1 582	988	538
Selvkostgrad i %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Figur 5: Selvkostoppstilling oppmålingstjenesten budsjettåret 2022. Budsjettnotat, Åseral kommune.

Selvkostresultatet for budsjettåret 2022 er lagt opp til å gi et underskudd på kr 376 000 og forventede gebyrinntekter er anslått til kr 709 000. Det er fra 2022 lagt opp til en økning i lønnsutgiftene, til kr 679 000. I årene framover er det lagt opp til årlige underskudd, for slik å kunne få tilbakeført tidligere avsatte overskudd. I slutten av den viste perioden er selvkostfondet nå redusert til kr 538 000. Per 01.01.2022 er selvkostfondet estimert til 2,455 mill. kr.

Kommunens tallbudsjett

I kommunens vedtatte tallbudsjett³ for oppmålingstjenesten, er gebyrinntektene budsjettert med kr 850 000, og øvrige inntekter er budsjettert med kr 60 000. Revisor er informert om at lønnsutgiftene til oppmålingsingeniør er fordelt med 55 % på tjenesten 3030 Kart og oppmåling og 25 % på tjenesten 3031 Oppmåling utenfor selvkost. Ingeniør er fordelt med 40 % på tjeneste 3031. Lønnsutgifter på tjeneste 3030 er budsjettert med kr 519 000.

³ Revisors uttrekk fra kommunens regnskapssystem Agresso per 13.10.2022.

Revisor har fått opplyst at det i budsjettnotatet (forkalkylen) er forutsatt en økning i bemanningen som ikke ble realisert i kommunens årsbudsjett. Kommunens budsjett for gebyrinntekter er en subjektiv vurdering ut fra en antakelse om antall saker og et gitt gebyrforslag. Det ble for 2022 antatt at antall saker ville bli redusert, noe som også er resultatet.

Kommunen opplyser de ikke setter opp egen budsjettkalkyle. Budsjettkalkylen fra Momentum er vanskelig å bruke direkte i det som legges inn i rådmannens tallbudsjett og gebyrforslag. Etterkalkylen vil gi det endelige svaret på om de klarer å holde seg innen 5-årsregelen med tanke på tilbakeføring av overskuddet fra 2017.

Selvkostfond i selvkostmodellen til Momentum

Fra selvkostverktøyet for budsjett 2022⁴, framgår en oversikt over årlige tilførte overskudd til selvkostfondet. Overskuddet fra 2017 som senest må tilbakeføres til brukerne i 2022, er på kr 373 218. Overskuddene samsvarer med bokførte overskudd i kommunens regnskap, med unntak av 2021 som i tabellen nedenfor er basert på en prognose for dette året. Den endelige avsetningen for 2021 ble på kr 933 417 inkl. renter. Totalt står det kr 2 556 451 på selvkostfondet per 31.12.2021.

Oppmåling	Endring av normalegebyr fra i fjor (%)						
	2020 Budsjett- kalkyle	2020 Etterkalkyle selvkost	2021 Prognose	2022 Budsjett	2023 Økonomiplan	2024 Økonomiplan	2025 Økonomiplan
Beregning av fondsdisponering							
Fra 2017 og tidligere	-373 218						-373 218
Fra 2018	-167 521	-170 052					-337 573
Fra 2019	-107 994	-109 626	-113 550				-331 170
Fra 2020	-139 827	-141 939	-147 019	-152 288			-581 073
Fra 2021	-157 481	-159 860	-165 582	-171 516	-177 670		-832 108
Standard-metoden	-946 042	-581 477	-426 151	-323 804	-177 670	-2 455 144	
Gebyrinntekter							
Sum gebyrinntekter	A	1 228 901	1 628 788	708 713	772 509	846 222	559 724
Endring fra året før			32,5 %	-56,5 %	9,0 %	9,5 %	-33,9 %
Gebyrregulativ							
Kalkulert gebyr	1,00	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Antall varer (vektet)	B	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Figur 6: Oversikt planlagt tilbakeføring av selvkostfond, Momentums selvkostmodell, budsjett 2022.

3.4.3 Revisors vurderinger

3.4.4 Revisjonskriterier:

Det har som vedlegg til kommunens handlings- og økonomiplan årlig i de kontrollerte årene, fulgt med et budsjettnotat som presenterer budsjettkalkyler for kommunens ulike selvkostområder. Herunder presenteres også en selvkostkalkyle for oppmålingstjenestene. Kalkylen viser tall for inntekter, utgifter, selvkostresultat og bevegelse på selvkostfondet i 5 kommende år, samt prognosetall for budsjetteringsåret og regnskapstall året før budsjetteringsåret.

Ved revisors sammenligning av tallene i selvkostkalkylene og kommunens tallbudsjett i årene 2020 - 2022, framgår det at det for flere av budsjettpostene ikke er samsvar mellom den framlagte selvkostkalkylen og kommunens årsbudsjett for oppmålingstjenesten. I tillegg er det under posten direkte driftsutgifter i selvkostkalkylen, i alle årene unntatt siste avlagte regnskapsår, inkludert utgifter som ikke kan henføres til selvkostområdet (det er ikke foretatt en utgiftsfordeling mellom selvkosttjenester og tjenester utenfor selvkostområdet). Etter revisors vurdering innebærer dette at det ikke er framlagt en realistisk budsjettkalkyle for selvkostområdet oppmålingstjenester. Den framlagte selvkostkalkylen inneholder feil budsjettall og den viste planen for tilbakeføring av tidligere overskudd til brukerne, er ikke realistisk.

Feil i selvkostkalkylen innebærer en risiko for at kommunen ikke har et realistisk anslag på gebyrgrunnlaget og hva som kan kreves av oppmålingsgebyrer. Konsekvensen kan være at gebyrene settes høyere enn utgiftene kommunen har med å produsere tjenesten og at tidligere avsatt

⁴ Momentums selvkostverktøy i form av en excellfil.

overskudd ikke blir tilstrekkelig overvåket og sikret tilbakeført til brukerne innen lovkravet på 5 år. En vil også kunne få store svingninger i gebyrene fra et år til et annet når store fondsavsetninger må tilbakeføres på kort tid, noe som bør søkes unngått og som er formålet med 5-årsregelen.

Revisor har for årene 2021 og 2022 foretatt en beregning av selvkostresultatet basert på kommunens vedtatte årsbudsjett, og fordelt utgiftsposter tilsvarende som i etterkalkylen. Vi har i tabellen nedenfor også tatt med budsjettkalkylen fra budsjettnotatet og etterkalkylen som forelå etter avlagt årsregnskap. Nedenfor vises tall for 2021:

2021	Kommunens vedtatte årsbudsjett	Budsjettkalkyle budsjettnotat	Etterkalkyle	Merknader
10*** Lønn	526 300	535 760	524 560	
11*** Varer og tjenester	55 144	123 000	64 143	Fordelt etter forholdstall lønnsposter mellom funksjon 3030 og 3031
12*** Varer og tjenester	69 784	49 918	49 947	Fordelt etter forholdstall lønnsposter mellom funksjon 3030 og 3031
Direkte driftsutgifter	651 228	708 678	638 650	
Direkte kapitalkostnader	0	21 806	22 023	
Indirekte kostnader	107 842	71 331	107 842	Lagt inn indirekte kostnader som etterkalkyle
Sum driftskostnader	759 070	801 815	768 515	
Øvrige inntekter	-90 000	0	-102 351	
Gebyrgrunnlag	669 070	801 815	666 164	
Gebyrinntekter	-850 000	-363 005	-1 559 102	
Selvkostresultat	-180 930	438 810	-892 938	
+/- Bruk av /avsetning til bundne fond	-180 930	438 810	-892 938	
	Avsetning til fond	Bruk av fond	Avsetning til fond	

Analysen viser at der budsjettkalkylen forventer et underskudd og en bruk av selvkostfondet på kr 438 810, legger kommunens vedtatte årsbudsjett opp til et overskudd og dermed en avsetning til selvkostfondet. Forskjellen mellom disse to budsjettene er på ca. kr 600 000.

Hvis en foretar tilsvarende analyse for budsjettåret 2022, gis dette resultatet:

2022	Kommunens vedtatte årsbudsjett	Budsjettkalkyle budsjettnotat	Merknader
10*** Lønn	519 000	679 000	
11*** Varer og tjenester	54 880	155 000	Fordelt etter forholdstall lønnsposter mellom funksjon 3030 og 3031
12*** Varer og tjenester	98 000	147 000	Fordelt etter forholdstall lønnsposter mellom funksjon 3030 og 3031
Direkte driftsutgifter	671 880	981 000	
Direkte kapitalkostnader	21 000	21 000	
Indirekte kostnader	83 000	83 000	Lagt inn indirekte kostnader som etterkalkyle
Sum driftskostnader	775 880	1 085 000	
Øvrige inntekter	-60 000		
Gebyrgrunnlag	715 880	1 085 000	
Gebyrinntekter	-850 000	-709 000	
Selvkostresultat	-134 120	376 000	
+/- Bruk av /avsetning til bundne fond	-134 120	376 000	
	Avsetning til fond	Bruk av fond	

Analysen for 2022 gir en forskjell mellom kommunens vedtatte årsbudsjett og budsjettkalkylen på ca. kr 500 000. I budsjettkalkylen legges det opp til et underskudd på kr 376 000 for å tilbakeføre overskuddet fra 2017, mens kommunens vedtatte årsbudsjett gir et beregnet overskudd. I stedet for at budsjettet tar høyde for at overskuddet fra 2017 ifølge selvkostforskriften må tilbakeføres innen 2022, budsjetteres det i realiteten med nok et overskudd.

Sammenligningen av tallene i budsjettkalkylen og rådmannens årsbudsjett, viser store avvik. Budsjettkalkylen presenterer et underskudd som skal dekkes av tidligere avsatte overskudd på selvkostområdet, mens rådmannens budsjett gir et overskudd. Det er en stor risiko for at gebyrene for 2022 er satt for høyt til å sikre et negativt selvkostresultat på kr 373 000. Kommunen opplyser at det er vanskelig å estimere gebyrinntektene, men at dette gjøres ut fra en subjektiv vurdering. Vi anbefaler kommunen å vurdere andre metoder for å fastsette gebyrnivået og estimere inntekt fra oppmålingstjenesten. Kommunen bør også sikre at det er samsvar mellom rådmannens årsbudsjett og budsjettkalkylen som presenteres i budsjettnotatet.

Det har i mange år vært overskudd i kommunens oppmålingstjeneste. Et systematisk overskudd kan oppstå fordi det er vanskelig å anslå fremtidige kostnader og saksmengde, og fordi gebyrnivået ikke er slik at gebyrinntektene tilsvare selvkost. Når det oppstår systematiske overskudd, eller kommunen oppdager at dette sannsynligvis vil skje, er det kommunens plikt å justere gebyrene. Hensikten med dette er å sørge for at gebyrene ikke overstiger selvkost, og dermed blir ulovlige. Kommunen må planlegge for at gebyrene i kommende år må settes lavere enn årets selvkost, slik at overskuddet blir tilbakeført. Overskuddet bør settes av til selvkostfondet for å finansiere et eventuelt underskudd. Videre skal kommunen på lang sikt tilstrebe selvkostdekning, dersom det er et mål i kommunen. Dette betyr at gebyrene må økes noe igjen etter at overskuddet er utlignet (med mål om å oppnå akkurat selvkost – ikke for å skape nytt overskudd). På denne måten vil selvkostfondet i snitt over flere år gå i null. Kommunen bør være varsom med gebyrendringer som følge av overskudd, og legge opp til at betydelig overskudd vil måtte utjevnes over en lengre periode. Dette er for å unngå at gebyrene svinger betydelig fra ett år til det neste.⁵

Viktige premisser for gebyrforslaget er en budsjettkalkyle som viser et realistisk gebyrgrunnlag og selvkostresultat, samt hvordan tidligere avsetninger til selvkostfondet skal tilbakeføres til brukerne. Uten dette grunnlaget vil en ikke ha kunnskap om hvilket nivå gebyrinntektene må ligge på for å sikre at det ikke tas høyere gebyr enn det koster å produsere tjenesten. Det er normalt også et ønske å unngå store svingninger i gebyrene mellom år. Da er det avgjørende å ha en realistisk kalkyle som utgangspunkt for gebyrvedtaket. Det er revisors vurdering at utredningen som har ligget til grunn for gebyrvedtakene, ikke i tilstrekkelig grad har gjort rede for premissene for gebyrforslaget og hvilke konsekvenser forslaget til gebyr har for selvkostresultatet og fondsutviklingen i en 5-årsperiode. Revisor anbefaler at det fremover blir utarbeidet budsjettkalkyler og bevegelser på selvkostfondet som er basert på rådmannens budsjettall og budsjettere med underskudd når det er et stort selvkostfond.

3.4.5 Oppsummering

Det fremgår av rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan at det utarbeides budsjettkalkyler for selvkostområdet oppmåling som presenterer forventede inntekter, utgifter, selvkostresultat og bevegelse på selvkostfondet i en 5-årsperiode. Det er imidlertid ikke samsvar mellom budsjettallene i den framlagte budsjettkalkylen og rådmannens forslag til årsbudsjett. Dessuten er det i posten for direkte utgifter i budsjettkalkylen, inkludert utgifter som ikke kan henføres til selvkosttjenesten. Den framlagte budsjettkalkylen vurderes derfor å ikke være realistisk. De framlagte premissene for

⁵ Veileder for beregning av selvkost og gebyrforskrift i byggesaker.

gebyrforslaget og hvilke konsekvenser gebyrforslaget har for selvkostresultatet og fondsutviklingen, vurderes å ikke være tilstrekkelig utredet.

3.5 Er gebyrregulativet for arbeid etter matrikkelloven utformet i samsvar med regelverket?

3.5.1 Revisjonskriterier

- Gebyrregulativet skal være i samsvar med regelverket for gebyrordningen.

3.5.2 Faktabeskrivelse

Revisor har mottatt prislister for kommunale gebyrer for årene 2020 – 2022.

Gebyr på oppmålingsområdet skal i utgangspunktet fastsettes på bakgrunn av kostnadene i den enkelte sak, men det er akseptert at gebyr kan fastsettes med utgangspunkt i gjennomsnittlige utgifter per sakstype. En slik prissetting forutsetter at kommunen kan dokumentere at gebyrene som følger av kommunens gebyrregulativ, er i tråd med selvkostprinsippet.

Vi er opplyst om at gebyrene fastsettes ut fra en forventning om saksmengde og at gebyrnivået skal sikre det selvkostresultatet som en legger opp til. I 2022 ble prisen satt ned for å sikre et tilstrekkelig underskudd på selvkostområdet for oppmålingstjenester. Flere av gebyrene ble for 2022 ble redusert i forhold til 2021.

Kommunen opplyser at de i 2018 (i samarbeid med Momentum Solutions) gjorde en analyse for å se på snittkostnader og selvkostgrad per sakstype for både reguleringsplan, byggesak og oppmåling. Prislister og sakstype ble bygd om basert på denne analysen. Dagens prislister bygger på denne analysen. Det opplyses videre at det for budsjettet 2023 er lagt inn midler for innkjøp av nyutviklet modell som skal bidra til å lettere regne ut gebyrsatser per sakstype.⁶

Revisor har mottatt analysen som ble utarbeidet som grunnlag for prislister for 2018.⁷ I analysen er sakene delt inn i flere ulike sakstyper. For hver sakstype er det angitt antall timer som brukes i snitt per sak, andelen dette utgjør av et årsverk, gebyrinntekter som er innkrevd i sakene, og antall saker. Ut fra disse opplysningene er det foretatt beregninger av direkte selvkost og fordelt felleskostnader samlet per sakstype og per sak. Det er også beregnet inntekt per sak og selvkostgrad per sakstype. En sammenligning av vedtatte gebyrer for 2018 og beregnede kostnader i analysemodellen, viser at det for flere av sakstypene er satt et høyere gebyr enn beregnet kostnadsnivå. Det er i analysen også inkludert flere sakstyper som ikke hører til oppmålingstjenesten, men byggesakstjenesten. I tillegg er en sakstype for seksjonering etter eierseksjonsloven inkludert.

3.5.3 Revisors vurderinger

Gebyrregulativet

Kommunen kan etter matrikkelloven § 32 ta gebyr for oppmålingsforretning, matrikkelføring, utføring av matrikkelbrev og annet arbeid etter loven. Kommunen kan ikke ta gebyr for opprettelse eller endring av eierseksjon, men kan ta gebyr for oppmålingsforretning ved opprettelse av eierseksjon som omfatter uteareal, eller ved nytt eller endret uteareal til eksisterende eierseksjon, jfr. matrikkelforskriften § 16 og eierseksjonsloven § 15 første ledd. Det er kommunestyret som fastsetter gebyrregulativet.

⁶ MomSak fra Momentum Solutions

⁷ Excellfil vedlagt epost av 31.10.2022

Revisor har mottatt prislister for kommunale gebyrer for årene 2020 – 2022. Vi registrerer at oppbyggingen av kommunens regulativ i stor grad samsvarer med en gebyrmaal som KS har tatt ansvaret for å utarbeide når det gjelder forvaltningsoppgaver etter matrikkelloven.⁸ Revisor vurderer derfor at kommunens inndeling av sakstypene, samsvarer med sentrale, faglige anbefalinger som tilfredsstillende matrikkellovens bestemmelser om gebyr.

Det er likevel noen punkter som bør ses på. For det første har kommunen under seksjonen *Gebyr for arbeid etter matrikkelloven (lova § 32, forskriften § 16)*, tatt med gebyr for seksjonering. I henhold til matrikkelforskriften § 16, kan gebyr for seksjonering ikke kreves i medhold av matrikkelloven, men må i tilfelle skje i medhold av eierseksjonsloven. Gebyret anbefales flyttet til egen seksjon.

Videre fremgår det ingen opplysninger om klage i kommunens gebyrregulativ. Det er ikke adgang til å klage på kommunestyrets vedtak om gebyrregulativ, men enkeltvedtak etter regulativet kan imidlertid påklages til Statsforvalteren. Dette kan være aktuelt når det foreligger en individuell vurdering av gebyrfastsettelsen. Det bør vurderes om informasjon om klagerett skal inntas i kommunens gebyrregulativ.

Det står også i prislisen at kommunen vedtar om gebyret skal kreves inn forskudds- eller etterskuddsvis. Det anbefales at det fremgår av regulativet hvilket alternativ kommunestyret har valgt.

Det nevnes også at gebyrregulativet har fastsatt en timepris for arbeid som ikke kan regnes etter de øvrige angitte satsene i regulativet. Dette sikrer at sakstyper hvor gjennomsnittskostnader varierer mye fra sak til sak, får et mer rettferdig gebyr etter hvor mange timeverk kommunen har brukt på saken.

Til sist i prislisen er det tatt med et punkt om urimelige gebyr: *Dersom gebyret åpenbart er urimeleg i høve til dei prinsippa som er lagt til grunn, det arbeidet og dei kostnadene kommunen har hatt – kan administrasjonssjefen eller den han/ho har gitt fullmakt, av eige tiltak fastsette eit passande gebyr. Fullmaktshaver kan under same føresetnad og med bakgrunn i grunngjeve søknad frå den som har fått krav om betaling av gebyr, fastsette eit redusert gebyr.* Dette punktet innebærer at kommunen kan hindre at enkelttilfeller utsettes for et urimelig høyt gebyr som bruk av standardsatser ville gitt.

Selvkost

Utgangspunktet for fastsettelse av gebyrsatser, er at kommunen maksimalt kan ha gebyrsatser som gir full kostnadsdekning. I dette ligger imidlertid ikke at gebyret må beregnes nøyaktig i hver enkelt sak. Kommunen kan i regulativet legge til grunn gjennomsnittsbetraktninger.⁹ Kommunen må ved fastsettelsen imidlertid komme så nær de faktiske utgifter for den enkelte klasse som mulig. Ifølge høyesterettsdommen fra 2004 må kommunen ha et visst spillerom ved beregningen av disse gjennomsnittskostnadene, men det går en grense for hvor store gebyrer en arealklasse kan pålegges uten at kommunen kan dokumentere at de gjennomsnittlige utgiftene for vedkommende klasse er tilsvarende store.¹⁰

Kommunens gebyrregulativ viser at kommunen har inndelt sine gebyrer etter flere sakstypekategorier og fastsatt gebyr for den enkelte kategori. Revisor har sammenlignet kommunens beregnede selvkost per sakstype, slik disse framgår av mottatt kostnadsanalyse for 2018, med kommunens vedtatte gebyrregulativ for 2018.¹¹ For flere av gebyrklassene overstiger det vedtatte gebyret betydelig beregnet selvkost for klassen. Revisor har fått opplyst at det etter 2018 ikke er

⁸ Gebyrmaal etter matrikkelloven er en nasjonal gebyrmaal utarbeidet av GeoForum. Statens kartverk har bistått arbeidet, og KS har medvirket til utarbeidelsen av malen og står ansvarlig for utgivelsen av den.

⁹ Rundskriv H-5/02 fra Kommunal og regionaldepartementet, i HR-2004-1789-A-Rt-2004-1603

¹⁰ HR-2004-1789-A-Rt-2004-1603, avsnitt (41).

¹¹ Gebyrregulativet er hentet fra kommunens hjemmeside.

foretatt nye analyser og beregninger av tidsbruk og kostnader per sakstype. Gebyrregulativet har ligget på samme prisnivå i flere år, men ble satt ned i 2022 for flere av klassene. Kommunen har hatt overskudd på oppmålingstjenesten i mange år og de fastsatte gebyrene har vært satt for høyt ut fra de kostnadene kommunen har hatt på tjenesten.

Sivilombudet har i en rekke saker omtalt kommunens plikt til å dokumentere at gebyrene som følger av kommunens gebyrregulativ, er i tråd med selvkostprinsippet. En forutsetning for dette er at kommunen kan dokumentere de snittkostnadene som ligger til grunn for fastsettelsen av gebyrsatsene i den enkelte sakstype. Det er kommunen som har bevisbyrden for at selvkostprinsippet er overholdt.¹² Kommunen har ikke foretatt snittberegninger siden 2018 og etter revisors vurdering har ikke kommunen utarbeidet dokumentasjon som viser hvilke snittkostnader som ligger til grunn for fastsettelsen av gebyrsatsene for de undersøkte årene 2020 - 2021. Revisor har fått opplyst at kommunen ønsker å anskaffe en ny modell fra Momentum i 2023 for å få et bedre verktøy til å fastsette gebyrer og estimere gebyrinntekter for oppmålingstjenesten. Denne modellen vil i tilfelle først kunne tas i bruk for budsjettåret 2024. Revisor vurderer dette som positivt, og anbefaler kommunen å gjennomføre nye tidsregistreringer og kostnadsberegninger for de enkelte sakstypene, slik at kommunen kan dokumentere at kommunens gebyrsatser for oppmålingstjenester er fastsatt i henhold til selvkostprinsippet.

3.5.4 Oppsummering

Kommunen har vedtatt et gebyrregulativ for oppmålingstjenesten i samsvar med bestemmelser om arbeid etter matrikkelloven, med unntak av gebyret for opprettelse av eierseksjon som bør flyttes til egen seksjon for gebyr etter eierseksjonsloven. Gebyrregulativet har ikke angitt om det skal tas betaling på forskudd eller etterskudd, og det er ikke gitt opplysninger om klager. Kommunen kan ikke dokumentere snittkostnadene som ligger til grunn for fastsettelsen av gebyrsatsene i den enkelte sakstype, og flere års overskudd på selvkostområdet indikerer at de fastsatte gebyrene overstiger kostnadene kommunen har med oppmålingstjenesten.

¹² Sivilombudet, sak 2011/1789.

4 Konklusjon og anbefaling

4.1 Konklusjon

Problemstillingen i denne forvaltningsrevisjonen er som følger:

I hvilken grad er gebyr for arbeid etter matrikkelloven i samsvar med selvkostreglene?

For å svare på problemstillingen har vi undersøkt følgende:

1. Er det samlede gebyrgrunnlaget for arbeid etter matrikkelloven i samsvar med selvkostreglene?
2. Er avsetninger til og bruk av selvkostfond i samsvar med regelverket?
3. Baseres de årlige gebyrvedtakene på realistiske anslag over inntekter og kostnader på selvkostområdet?
4. Er gebyrregulativet for arbeid etter matrikkelloven utformet i samsvar med regelverket?

Vår undersøkelse viser at gebyr for arbeid etter matrikkelloven kun i noen grad er i samsvar med selvkostreglene.

Det samlede gebyrgrunnlaget for arbeid etter matrikkelloven vurderes i det vesentlige å være i samsvar med selvkostreglene. Kommunen utarbeider en etterkalkyle for oppmålingsområdet som viser inntekter, utgifter, selvkostresultat og bevegelse på selvkostfondet i regnskapsåret. Den viste planen for selvkostresultat og tilbakeføring av tidligere overskudd i årene etter regnskapsåret, vurderes å ikke gi et realistisk bilde av selvkostområdet.

Overskudd fra selvkostområdet blir årlig satt av til selvkostfondet for oppmålingstjenesten og tillagt kalkulatorisk rente. Det er imidlertid ikke lagt frem en realistisk budsjettkalkyle som viser at overskuddet fra 2017 blir tilbakeført til brukerne innen femårsfristens utløp i 2022.

Det utarbeides årlig en budsjettkalkyle for selvkostområdet som er vedlagt rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan. Kalkylen presenterer forventede inntekter, utgifter, selvkostresultat og bevegelse på selvkostfondet i en femårsperiode. Det er imidlertid ikke samsvar mellom budsjettallene i den fremlagte budsjettkalkylen og rådmannens årsbudsjett. Dessuten er det i posten for direkte utgifter inkludert utgifter som ikke kan henføres til selvkosttjenesten. Den fremlagte budsjettkalkylen vurderes derfor å ikke være realistisk. De fremlagte premisene for gebyrforslaget og hvilke konsekvenser gebyrforslaget har for selvkostresultatet og fondsutviklingen, vurderes å ikke være tilstrekkelig utredet.

Kommunen har et vedtatt gebyrregulativ for oppmålingstjenesten i samsvar med bestemmelser om arbeidet etter matrikkelloven, med unntak av et gebyr for opprettelse av eierseksjon.

Gebyrregulativet har ikke angitt om det skal tas betaling på forskudd eller etterskudd. Kommunen kan ikke dokumentere snittkostnadene som ligger til grunn for fastsettelsen av gebyrsatsene i den enkelte sakskategori, og flere års overskudd på selvkostområdet indikerer at de fastsatte gebyrene overstiger kostnadene kommunen har med oppmålingstjenesten.

4.2 Revisors anbefalinger

I lys av konklusjonene presentert ovenfor, vil vi gi følgende anbefalinger til kommunen:

1. Det anbefales å sikre at det er samsvar mellom fremlagte budsjettall i budsjettnotatet for selvkostområdet og rådmannens forslag til årsbudsjett.
2. Det anbefales å sikre at det i budsjettkalkyler for selvkostområdet, kun tas med utgifter og inntekter som kan henføres til selvkosttjenesten.

3. Det bør sikres at konsekvensene som forslaget til oppmålingsgebyr har for selvkostresultatet og fondsutviklingen i en 5-årsperiode, er basert på rådmannens budsjettforslag.
4. Det anbefales at kommunen gjennomfører og dokumenterer nye tidsregistreringer og kostnadsberegninger for de enkelte sakskategoriene i gebyrregulativet.
5. Det bør sikres at fastsatte gebyrer for arbeid etter matrikkelloven, kan dokumenteres å være fastsatt i henhold til selvkostprinsippet.
6. Det anbefales å skille ut gebyr for arbeid etter eierseksjonsloven fra gebyrregulativet for arbeid etter matrikkelloven.
7. Det bør gå fram av gebyrregulativet om gebyr skal kreves inn på forskudd eller etterskudd.

5 Kommunedirektørens uttalelse

5.1 Kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektøren har gitt følgende uttalelse til rapporten den 20.01.23:

Vi viser til rapport fra forvaltningsrevisjonen «Selvkost innen oppmålingstjenesten», januar 2023 der kommunen fikk følgende anbefalinger:

Anbefalinger

I lys av konklusjonene presentert ovenfor, vil vi gi følgende anbefalinger til kommunen:

Åseral kommune – selvkost innen oppmålingstjenestene Side 3

- 1. Det anbefales å sikre at det er samsvar mellom framlagte budsjettall i budsjettnotatet for selvkostområdet og rådmannens forslag til årsbudsjett.*
- 2. Det anbefales å sikre at det i budsjettkalkyler for selvkostområdet, kun tas med utgifter og inntekter som kan henføres til selvkosttjenesten.*
- 3. Det bør sikres at konsekvensene som forslaget til oppmålingsgebyr har for selvkostresultatet og fondsutviklingen i en 5-årsperiode, er basert på rådmannens budsjettforslag.*
- 4. Det anbefales at kommunen gjennomfører og dokumenterer nye tidsregistreringer og kostnadsberegninger for de enkelte sakskategoriene i gebyrregulativet.*
- 5. Det bør sikres at fastsatte gebyrer for arbeid etter matrikkelloven, kan dokumenteres å være fastsatt i henhold til selvkostprinsippet.*
- 6. Det anbefales å skille ut gebyr for arbeid etter eierseksjonsloven fra gebyrregulativet for arbeid etter matrikkelloven.*
- 7. Det bør gå fram av gebyrregulativet om gebyr skal kreves inn på forskudd eller etterskudd.*

«Åseral kommune har 18.01.23 gjennomført etterkalkyle 2022 sammen med Momentum Solutions på de ulike selvkostområdene. Etterkalkylen for oppmåling viser at overskudd fra 2017 blir tilbakeført innenfor 5 årsperioden.

I mars 2023 starter Åseral kommune arbeidet med å implementere modulen MomSak levert av Momentum Solutions. MomSak er et beregningsverktøy som vil vise selvkost per sakstype og beregne den enkelte gebyrtjenestes timesats som gir full kostnadsdekning. Åseral kommune vil fra budsjettår 2024 hente tall fra denne modellen som utgangspunkt for utarbeiding av budsjett på selvkostområdene byggesak, oppmåling og plan.»

Kommunedirektøren tar anbefalingene i rapporten til etterretning og vil følge disse.

5.2 Revisors kommentarer

Revisor har ingen kommentarer til uttalelsen.

6 Dokumenthenvisning

L17.06.2005 nr. 101 Lov om eigedomsregistrering (matrikkellova)

L22.06.2018 nr. 83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

L16.06.2017 nr. 65 Lov om eierseksjoner (eierseksjonsloven)

F26.06.2009 nr 864 Forskrift om eiendomsregistrering (matrikkelforskriften)

F11.12.2019 nr 1731 Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften)

Ot.prp. nr. 57 (2006-2007) Om lov om endringer i lov 17. juni 2005 nr. 101 om eigedomsregistrering o.a.

Veileder til selvkostforskriften, H-2465, november 2020

Veileder for beregning av selvkost og gebyrforskrift i byggesaker. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 06.09.2021. H-2514 B