

**RAPPORT**

**KOMMUNERS BRUK AV SELVKOST**

**I BEREGNING AV**

**VANN-, AVLØPS- OG RENOVASJONSGEBYRER**

**2023**

Oslo den 17.11.2023

# Forord

Norges Hytteforbund (NHF) har i samarbeid med B. Kittilsen rådgivning mars – oktober 2023 gjennomført en undersøkelse i alle landets 356 kommuner vedrørende kommuners bruk av selvkost i beregning av VAR gebyrer (vann, avløp og renovasjon).

Bakgrunnen for undersøkelsen var de mange henvendelsene forbundet har mottatt fra hytteeiere de siste fire årene vedrørende forskjellsbehandling av fritidsboliger i forbindelse med beregning av kommunale gebyrer.

Undersøkelsen besto i at kommunene ble bedt om å svare på noen spørsmål i forbindelse med beregning av VAR-gebyrer. 70 % av kommunene svarte på undersøkelsen. De kommunene som unnlot å svare, ble likevel undersøkt med bakgrunn i deres eget gebyrregulativ.

Det er viktig å understreke at undersøkelsen gjelder kun for hytter og fritidsboliger. Kommuners beregning av VAR-gebyrer for boliger ble ikke undersøkt. Undersøkelsen avdekket imidlertid forhold som også kan gjelde boliger, men det er utenfor Norges Hytteforbunds interesseområde.

Innholdsfortegnelse

[Liste over forkortelser 3](#_Toc150865749)

[Liste over vedlegg 3](#_Toc150865750)

[Forord 4](#_Toc150865751)

[Sammendrag 4](#_Toc150865752)

[1. Innledning 7](#_Toc150865753)

[1.1. Resultat av undersøkelsene 7](#_Toc150865754)

[1.2. Vekting av hytter mot boliger 8](#_Toc150865755)

[1.3. Sakstyper mv. 10](#_Toc150865756)

[1.4. Hyttefolket – et potensielt tjenestebehov for vertskommunen 11](#_Toc150865757)

[2. Selvkost – litt om prinsipper og hovedpunkter 12](#_Toc150865758)

[3. Selvkostforskriften og forurensningsforskriften 13](#_Toc150865759)

[4. Gjennomgang av uregelmessigheter mv. 14](#_Toc150865760)

[4.1. Tilknytningsgebyrer 15](#_Toc150865761)

[4.2. Faste årsgebyr 17](#_Toc150865762)

[4.3. Variabelt årsgebyr 18](#_Toc150865763)

[4.4. Samlede kostnader i forhold til samlede gebyrer 20](#_Toc150865764)

[4.5. Renovasjon 20](#_Toc150865765)

[4.6. Kryssubsidiering 1: mellom sakstyper/brukerkategorier 21](#_Toc150865766)

[4.7. Kryssubsidiering 2: dagens brukere betaler kostnader som gjelder fremtidige brukere 22](#_Toc150865767)

[4.8. Forlengelse av generasjonsbegrepet fra fem til åtte og 15 år 24](#_Toc150865768)

[4.9. Subsidiering av boliger akkumuleres i påvente av tilknytning av fritidsboliger, hvor gebyrene fra disse dekker subsidiene 26](#_Toc150865769)

[4.10. Forbruksvolumer 28](#_Toc150865770)

[4.11. Mangel på informasjon og innsynsmuligheter 28](#_Toc150865771)

[4.12. Økonomi og økonomistyring 30](#_Toc150865772)

[4.13. Avskrivning etter forventet levetid følges ikke 32](#_Toc150865773)

[4.14. Investeringer som tas i bruk suksessivt – og avskrives suksessivt? 33](#_Toc150865774)

[4.15. Feil forståelse og bruk av selvkostfond 35](#_Toc150865775)

[4.16. Private anlegg med kommunal godkjennelse 37](#_Toc150865776)

[4.17. Egenregi eller innleid kompetanse 38](#_Toc150865777)

[4.18. Å ha rett og å få rett? 38](#_Toc150865778)

[5. Konklusjon 40](#_Toc150865779)

# Liste over forkortelser



# Liste over vedlegg

|  |  |
| --- | --- |
| 1 | NHF´s spørreundersøkelse til kommunene 10.3.2023 |
| 2 | NHF´s tilleggsspørsmål til kommunene 29.8.2023 |
| 3  | Ark 1: Gruppe 1 - med anmerkning om antatte uregelmessigheter på fire områderArk 2: Liste over 20 kommuner med spesifikke uregelmessigheterArk 3: Gruppe 2 – behov for mer data for å kunne sortere til gruppe 1 eller 3.Ark 4: Kommuner som ikke har svart |

# Sammendrag

Undersøkelsen omfattet selvkost for vann, avløp og renovasjon for alle 356 norske kommuner og ble igangsatt 10. mars 2023 og anses avsluttet ved utgangen av oktober 2023. 249 kommuner svarte, men NHF tok ut gebyrregulativ mv. fra nettet for de øvrige, slik at alle kommuner ble dekket.

Kommunen ble inndelt i tre grupper: gruppe 1 med observerte uregelmessigheter, gruppe 2 hvor nærmere undersøkelser må foretas og gruppe 3 hvor det for hytter ikke ble funnet påfallende feil.

 En tilleggsundersøkelse for 230 kommuner om andel hytter tilknyttet kommunale anlegg, vannmålere og forbruk ble iverksatt 29.8.2023. Her hadde 64 kommuner svart ved utgangen av oktober.

En gjennomgang av alle i gruppe 1 – kommunene ble gjort og fordelingen skjedde etter følgende kriterier:

* Høyere tilknytningsgebyr for hytter enn for boliger
* Høyere fast årsgebyr/abonnementsgebyr for hytter enn for boliger
* Høyere stipulert forbruksvolum enn 25 m3 for hytter
* Høyere renovasjonsgebyr for hytter enn forholdstallet hytte versus bolig tilsa

Deretter valgte man ut 20 kommuner blant de 127 for en grundigere gjennomgang. For hver av disse 20 kommunene er det utarbeidet en rapport som dokumenterte hvilke feil og uregelmessigheter som foreligger. De 20 rapportene avdekket imidlertid at det var flere forhold utover nevnte fire eller nyanser av disse.

Fordeling av de 103 kommunene i gruppe 2 krever en god del ekstra arbeid før gruppen kan fordeles på gruppe 1 eller 3.

NHF´s formål med undersøkelsen var å gi medlemmene kunnskap om situasjonen i egen kommune, for eventuelt selv å kunne forfølge saken videre.

De første kapitlene tar for seg de fire utvalgskriteriene som er nevnt over. Disse belyses med konkrete eksempler blant de 20 kommunene.

Ettersom disse de tre første elementene hver for seg kan være lovlige, men likevel ulovlig totalt sett, er dette drøftet i et eget kapittel før renovasjon omtales i underkapittel 5.

De neste tre kapitlene dekker særdeles grove forhold med betydelig negativ effekt for hytteeierne:

* Dagenes brukere belastes med kostnader som gjelder fremtidige brukere
* Feilaktig og ugyldig bruk av selvkostfond
* Ugyldig forlengelse av 5 års selvkostgenerasjon til 8 og 15 år.

Disse uregelmessighetene er innmeldt fra hytteforeningene i et par kommuner, hvor det over tid har vært konflikt med vertskommunen. Undersøkelsen har avdekket at problemet gjelder et større antall kommuner.

Derpå følger åtte kapitler med andre uregelmessigheter og observerte problemer.

Til slutt settes søkelyset på to gjennomgående problemer: kommunene erstatter egen, manglende kompetanse med eksterne rådgivere og spørsmålet om rettssikkerhet.

Disse to problemene er egentlig kjernespørsmålene i denne saken:

* Etter forurensningsforskriften skal alle betale det samme, med tre unntak. Når det foreslås flere gebyrer/satser og dette ikke begrunnes/dokumenteres – har da kommunaldirektøren sørget for å utrede saken tilstrekkelig – slik kommuneloven § 13.1 krever? Og hvordan vet kommunestyret hva de vedtar når beslutningsgrunnlaget er mangelfullt eller helt ut mangler?
* Når tilsynsmyndighetene – statsforvalter og sivilombud - vegrer seg for å gå inn i realitetene –– hvor er da rettssikkerheten? Er det akseptabelt at sivilombudet ikke vil behandle en sak fordi det kan bli en rettssak, og da kan ombudets uttalelser bli trukket inn. Mens saken er at dersom sivilombudet går inn i saken, kan den bli løst uten rettssak?

Herav følger konklusjonen: enten må eksisterende instanser øke sin kompetanse slik at de kan – og vil - føre et effektivt tilsyn, ellers må det opprettes et eget klageorgan for behandling av slike saker.

# Innledning

På grunnlag av i innmeldte klager og spørsmål fra medlemmene om gebyrer innen vann, avløp og renovasjon (**VAR**), besluttet Norges Hytteforbund (**NHF**) å foreta en landsomfattende undersøkelse blant kommunene. Den 10. mars 2023 sendte NHF ut spørsmål til alle norske kommuner – se vedlegg 1. Utsendelsen klargjorde da også at undersøkelsen tok sikte på å kartlegge om påstandene om brudd på regelverkene var riktige, og i hvilken utstrekning dette eventuelt skjedde.

Det ble sendt ut påminnelser den 23.5.2023 og 20.6.2023. I slutten av juli 2023 hadde 247 tilsvarende 69 % svart. Det er altså 109 kommuner som ikke svarte – se vedlegg 3, ark 4. Imidlertid innhentet NHF alle gebyrregulativ og lokale forskrifter fra kommunenes hjemmesider mv., i tillegg til data fra SSB. Dermed var hele landet dekket – om enn med noe manglende data fra nevnte 109.

På grunnlag av svarene fant NHF ut at man trengte flere opplysninger og sendte derfor ut noen spørsmål til alle kommuner som enten hadde klare indikasjoner på uregelmessigheter eller måtte sjekkes nærmere for å finne ut av dette – se vedlegg 2. Av 230 svarte 64, altså 28 %.

Vel 20 kommuner svart på NHF´s undersøkelse med et standardsvar utarbeidet av deres rådgiver, Momentum Solutions AS (**Momentum**)[[1]](#footnote-1). Her fremkommer det flere uriktige påstander, som gjenspeiler råd, anvisninger og dataopplegg selskapet har formidlet til en rekke kommuner. I denne rapporten vil dette bli behandlet under kapitlene for de relevante uregelmessigheter.

## Resultat av undersøkelsene

Svar fra kommunene ble gjennomgått og fordelt på grunnlag av de indikasjoner dette gav. Senere ble det tatt ut gebyrregulativ og lokal forskrift for vann og avløp for alle kommuner som ikke hadde svart. Dette ga følgende fordeling:



Å fordele gruppe 2 på gruppe 1 og 3 krever et omfattende arbeid med innhenting av mer informasjon fra kommunene. Ut fra formålet med undersøkelsen og kostnadene ved dette har NHF i denne omgang latt dette ligge.

Tilleggsundersøkelsen fra 29.8.2023 ga også viktige opplysninger. Antallet som ble spurt dekket 73 % av alle hytter i Norge etter SSBs tall. Svarene dekket 22 % av disse, men 31 % av alle hyttene innen gruppe 1 og 2. Tilleggsundersøkelsen ga følgende resultater:



Når 1/3 del av hyttene er tilkoblet kommunalt vann og avløp, har altså det store flertallet andre løsninger. Her finner man anlegg eiet og drevet av grunneiere og private, med eller uten avtaler/konsesjoner med kommunene. Etter innkomne meldinger tyder dette på å være et område modent for en egen gjennomgang.

En ser også at mindre enn 1/3-del av de kommunalt tilknyttede har vannmåler.

En annen observasjon er at selv om forbruket var målt, hadde ikke kommunen tall på hvor mye hytter bruker i forhold til boliger, slik tabellen viser:



Når kommunen ikke har oversikt over hva forbruket er for hytter med vannmåler, kan man spørre seg hva grunnlaget for budsjettene måtte være. Med et stort antall hytter og flere boliger med stipulert forbruk, indikerer dette betydelig usikkerhet i anslaget av enhetsprisene per m3.

## Vekting av hytter mot boliger

Et viktig kriterium i vurderingen av gebyrer er hvor mye en hytte «veier» i form av tjenestebruk i forhold til en bolig. Brukes en hytte like mye som en helårsbolig, veier de likt – og gebyrene kan være de samme. Men hytter brukes vesentlig mindre enn boliger, og dette skal gjenspeiles i gebyrregulativet.

Et alternativ for en slik vurdering er en undersøkelse fra Midt-Gudbrandsdal i 2019. På landsbasis bor det ca. 2 personer i hver bolig, mens det i hyttene bor 4 personer 2 måneder i året. I snitt veier derfor en hytte 33 % av en bolig. Men i mange kommuner bor det færre enn 2 personer i boligene, og da veier hyttene mer enn 33 %. I en kommune med 1,33 personer i snitt i boligene, vil en hytte veie 50 %.

Det foreligger også andre lokal undersøkelser, men disse viser gjennomgående lavere bruk enn den som er nevnt.

Men ettersom det er mange hytter og fritidsboliger som har vannmåler, er det også mulig å beregne bruken ut fra dette kriteriet. På Norefjell var gjennomsnittet for 117 leiligheter 25 m3 per enhet. Strøk man den høyeste og laveste, ble gjennomsnittet 24 m3.

Tilleggsspørsmålene av 29.8.2023 tok blant annet sikte på å finne ut om Norefjell-tallene kunne være representative. Ut fra faktisk målt forbruk for vel 4.000 hytter med vannmåler kom en til et resultat i underkant av Norefjell: 22 m3 per enhet når det gjaldt «vanlige» hytter. Men for hytter som lå opp til ca. 1 times kjøring fra byene, var tallet ca. 65 m3 per enhet. Disse bynære hyttene utgjorde imidlertid 15 % av antall hytter tilleggsundersøkelsen. 85 % var altså «vanlige» hytter. Ved å se bort fra kommuner med bynære hytter, kommuner med bare et fåtall med vannmåler, eller tvil mht. uklarheter eller bynærhet i svarene, ble det beregnet et gjennomsnittlig forbruk for 1.465 hytter med målere. Dette ga 25 m3 per enhet.

Måling av hytter generelle bruk/belastning i forhold til boliger kan gjøres ved å se på vannforbruket. Det verserer varierende tall for hvor meget en person bruker per døgn. Disse varierer mellom 140 og 180 liter, så her brukes 160 liter. Hvilket tilsvarer 58,4 m3 per person per år. Her viser følgende tabell hvordan dette slår ut:



Dette gjelder høystandard hytter. Etter anvendt logikk i kommunene må derfor lavstandard hytter anses for å bruke tjenestetilbudet mindre.

Dette har relevans for renovasjon: i mange kommuner definerer man gebyrgrupper etter hyttenes standard. Høy standard er blant annet der det er tilkoblet vann og/eller avløp til offentlig nett. Argumentet for høye satser er at hytter med høy standard gir større bruk enn hytter med lav standard.

På generell basis bør derfor hyttenes gebyrer for VAR ligge på mellom 20 og 30 % av boligenes gebyrer. Kostnadsbildet for hyttene kan imidlertid avvike fra boligenes, slik at avvik fra disse måltallene kan være berettiget. Dette må imidlertid dokumenteres. Dokumentasjon er ikke funnet. Differensiering av gebyrene antas derfor ikke å være basert på tallgrunnlag.

## Sakstyper mv.

Her påstår Momentum i sitt standardsvar at begrepet «sakstype» er ukjent i alle norske kommuner.

Veileder for byggesaker H-2514-b (**H-2514-b**) kom i 6.9.2021. Det ble presisert fra Kommunal og Distriktsdepartementet (**KDD**) at veilederen ikke inneholdt nye regler eller prinsipper, men refererte til gjeldende rett innen selvkost. Forskjellen fra den generelle veileder for selvkost var at det ble gitt eksempler fra byggesaksområdet.

Blant annet definerer H-2514-b begrepet «sakstype» slik:

*Begrepet sakstype henviser til ulike typer ytelser som er definert i gebyr­forskriften og som kommunen krever gebyr for*

Det vises også til Sivilombudets (**SO**) uttalelse i forbindelse med sak 2007/1279:

*«En forutsetning for å kunne ilegge gebyr etter regulativet, er at det ikke fører til resultater som bryter med selvkostprinsippet. Dette må kommunen kunne dokumentere at er tilfelle. Jeg har tidligere omtalt dokumentasjonskravet i flere saker, blant annet ombudsmannssak 2007/0737, og la der til grunn at «det er en forutsetning at forvaltningen kan dokumentere* ***snittkostnadene som ligger til grunn for fastsettelsen av gebyrsatsene i den enkelte sakstype****», og at det er forvaltningen som har bevisbyrden for at selvkostprinsippet er overholdt.»*

*Denne forståelsen er gjentatt i senere ombudsmannsuttalelser, blant annet i sakene 2011/1789 og 2012/1166. Departementet viser til alle disse uttalelsene fra ombudsmannen under punkt 9 i retningslinjer H 3/14.*

*I forbindelse med sak 2007/0953, heter det i svaret 1. oktober 2007 fra Kommunal- og regionaldepartementet til ombudsmannen:*

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

Dette har også sammenheng med forurensningsforskriftens (**FOR**) regulering av adgangen til å differensieres gebyrene. Utgangspunktet er at alle skal betale likt. Men dersom produksjonskostnadene eller distribusjonskostnadene varierer mellom brukergrupper, kan dette utlignes ved motsvarende differensiering av gebyrene. (Og hvis det er betalt refusjon eller anleggsbidrag: ved reduksjon av tilknytningsgebyret).

Når så kommunen i gebyrforskriften fastsetter forskjellige gebyrer for boliger og hytter når det gjelder vann og avløp, blir det minst 4 sakstyper.

Og – sett i lys av forbudet mot kryssubsidiering - disse fire sakstypene skal hver for seg balansere sine inntekter mot sine kostnader.

Da sier igjen Momentum at dette innebærer flere selvkostkalkyler, og ettersom selvkostforskriften (**SEL**) bare omhandler en, skal alt sees under ett. Å dele opp i sakstyper er følgelig ikke nødvendig/gyldig.

Nå er det slik at SEL dirigerer hva som kan tas med i gebyrgrunnlaget, men ikke hvordan dette skal dekkes inn. Det gjør særlovene. Og årsresultatet – etterkalkylen sett i forhold til forkalkylen – forteller bare hvor mye som skal avsettes eller forbrukes av «bundne fond».

Skal man finne ut om gebyrene er riktige – slik SO-sak 2007/953 og KDD’s brev av 1.10.2007 sier – må kommunen fremlegge kalkyler som viser dette. Hvis internregnskapet = selvkostkalkylene også splittes i samsvar med sakstypene, er det lettere å sette opp dokumentasjonen. Men det er ikke noe krav og heller ikke nødvendig; beregninger og dokumentasjon av underliggende data holder lenge.

## Hyttefolket – et potensielt tjenestebehov for vertskommunen

Borgerne har krav på tjenester i den kommunen de oppholder seg. Hyttefolk bruker VAR tjenestene – og skal betale for disse. Men det kan oppstå behov for tjenester innen andre områder: helse, sosial, kultur, andre tekniske tjenester osv. Beregning av vekting av boliger mot hytter gir også grunnlag for å beregne hvor mange ekstra personer hyttefolket representerer. I en av kommunene med 1,33 personer i snitt per bolig er det 1.536 hytter. Dette betyr at her veier en hytte 50 % av en bolig[[2]](#footnote-2). Hyttefolket representerer derfor et tillegg i befolkningen på årsbasis på 769. Når befolkningen er på 1.190, utgjør 769 «årspersoner pr. hytte» et tillegg i befolkningen på 65 %.

Eiendomsskatt er en generell inntekt for kommunene. Det er derfor ingen forbindelse mellom skatt og de tjenester som benyttes. Det kan imidlertid diskuteres om en stor andel hyttefolk i forhold til fastboende kompenseres av eiendomsskatt og – indirekte – gjennom lokalt næringsliv. Det ligger imidlertid utenfor denne undersøkelsen.

# Selvkost – litt om prinsipper og hovedpunkter

Selvkostsystemet hviler på **legalitetsprinsippet**: borgerne skal ikke betale til det offentlige uten tilsvarende motytelse. Krever kommunen betaling ut over dette, er det beskatning. Det kan bare skje hvis det finnes særskilt hjemmel for det. De første Retningslinjer H-2140[[3]](#footnote-3) formulerte dette i 2003:

Det rettslige utgangspunktet for all forvaltningsvirksomhet er at ingen borger kan pålegges å yte noe til fellesskapet uten at dette er hjemlet i lov (legalitetsprinsippet).

Kommunen kan derfor ikke tjene penger på selvkosttjenestene. Men fordi det er vanskelig å få balanse mellom inntekter og kostnader i det enkelte år, er det en frist på fem år for å oppnå dette: «**generasjonsprinsippet**».

I Retningslinjene fra 2003 formulerte man seg slik[[4]](#footnote-4):

Selvkostprinsippet tar hensyn til tidsriktighet. Brukerne skal kun betale for tjenester de selv har nytte av, og dagens brukere skal ikke subsidiere bruken til andre generasjoner.

Dette prinsippet er gjennomgående i SEL, i veileder for denne og i veileder til selvkost i byggesaker **H-**2514-b – sammen med nøkkelbegrepet: **«nødvendige kostnader».**

H-2514-b kom i 2021. Forbud mot **kryssubsidiering** er eksemplifisert ved at man ikke kan bruke byggesaksgebyrer for hytter til å dekke kostnader for byggesaksbehandling for boliger.

Det er hevdet – blant annet fra Momentum - at dette kun gjelder byggesaker og ikke vann og avløp. Spørsmålet er forelagt Miljødirektoratet (**MD**) som i brev 24.10.2022 bekrefter at de samme regler også gjelder for vann og avløp – se nærmere om dette under kapittel 4.6 .

Kryssubsidiering er like forbudt for VAR som for byggesak.

VAR gebyrene skal ikke tilhøre kommunens «hemmelige tjenester». Brukerne har faktisk rett til å kreve innsyn, slik at de kan forsikre seg om at de gebyr de betaler, er korrekte. SOforetok i SO sak 2007/0953 undersøkelser av de kontrollsystemene som bidrar til etterlevelse av selvkostprinsippet. Blant annet svarte fra KDD den 1. oktober 2007 at

kommunene har plikt til å dokumentere at selvkostprinsippet er ivaretatt ved å fremlegge grunnlaget for sine gebyrsatser.

Et gjennomgående trekk i analysene har derfor vært å undersøke om «sakstypene» vann, avløp og renovasjon for fritidsboliger overprises. I et opplegg hvor hele selvkostområdet balanserer, innebærer derfor overprising av én sakstype at andre sakstyper subsidieres.

# Selvkostforskriften og forurensningsforskriften

Grovt sett kan man si at SEL definerer de kostnader som kan dekkes inn med gebyrer = gebyrgrunnlaget, mens FOR definerer hvordan gebyrene kan utformes. Summen av gebyrer viser om hele eller deler av selvkost skal dekkes inn i det aktuelle året.

Gebyrgrunnlaget for året er de «nødvendige» totale kostnader som trengs for å frembringe den aktuelle tjenesten. Men når man går et nivå ned – til sakstype – får man en tilsvarende avveining: det er kun «nødvendige» kostnadene for tjenestene til den enkelte sakstype som kan dekkes av sakstypens gebyrer.

Dette følger av FOR § 16.5. I utgangspunktet skal alle betale den samme prisen – det er bare faktisk forbruk som avgjør hva regningen skal bli. Men FOR oppgir tre årsaker til å differensiere prisene:

* Når det er betalt anleggsbidrag eller refusjon kan tilknytningsgebyret reduseres (men ikke årsgebyret)
* Når produksjonskostnadene (for en eller flere grupper = sakstyper) avviker fra andre, kan disse kostnadene utlignes ved å differensiere gebyrene mellom sakstypene
* Når distribusjonskostnadene (for en eller flere grupper = sakstyper) avviker fra andre, kan disse kostnadene utlignes ved å differensiere gebyrene mellom.

Så inneholder FOR § 16 også begrensninger:

* Det er ingen plikt til å sette gebyrene slik at det gir full selvkostdekning, men da må kommunen
* selv dekke opp denne subsidieringen av egne, frie inntekter
* Taket for årets gebyrinntekter er årets gebyrgrunnlag, men ett unntak: for å jevne ut gebyrene kan man avvike – dog ikke ut over en periode på 5 år.
* I utgangspunktet skal selvkostområdet balansere hvert år, men avvik kan utjevnes innen 5 år – en bestemmelse parallell med SEL

# Gjennomgang av uregelmessigheter mv.

Formålet med undersøkelsen var å finne ut om påstandene fra hytteeiere om uregelmessigheter og ulovligheter hadde noe for seg, og i tilfelle, hvor utbredt dette var. Det er under utarbeidelse en stevning mot en kommune og en innledende rapport er under utarbeidelse for en annen. Forhold som ble avdekket i de to kommunene er tatt med fordi de er konkrete eksempler fra et datagrunnlag som går langt dypere enn undersøkelsen ellers. Tilgjengelig datamateriale dokumenterer at uregelmessighetene er mange og utbredt.

En gjennomgang av alle gruppe 1 – kommunene ble gjort og fordelingen skjedde etter følgende kriterier:

* Høyere tilknytningsgebyr for hytter enn for boliger
* Høyere fast årsgebyr/abonnementsgebyr for hytter enn for boliger
* Høyere stipulert forbruksvolum enn 25 m3 for hytter
* Høyere renovasjonsgebyr for hytter enn forholdstallet hytte versus bolig tilsa

Deretter valgte man ut 20 kommuner blant de 127 for en noe grundigere gjennomgang. Første valgte man en kommune fra hver av fylkene. I tillegg valgte man ut 10 kommuner fra de med høyest score i form av flest treff på nevnte fire punkter. Vedlegg 3, ark 1 viser de 127 kommunene og hvilke av de fire kriterier de scoret på.

For hver av de 20 kommunene er det utarbeidet en rapport som dokumenterte hvilke feil og uregelmessigheter som foreligger. De 20 rapportene avdekket imidlertid at det var flere forhold utover nevnte fire eller nyanser av disse. Rapportenes innhold anses av NHF å være representativt for hvordan vertskommunene i gruppe 1 forholder seg til sine hytteeiere når det gjelder gebyrer for VAR. Tabell som viser de 20 kommunene og observerte uregelmessigheter følger som vedlegg 3, ark 2.

Fordeling av de 103 kommunene i gruppe 2 krever – som nevnt – en god del ekstra arbeid. Dette får være opp til hytteeierne i de respektive kommuner å vurdere nødvendigheten av. Imidlertid følger som vedlegg 3, ark 3 liste over hvilke kommuner dette gjelder.

Med denne undersøkelsen ønsker NHF å gi sine medlemmer kunnskap om situasjonen i egen kommune, slik at de selv kan følge opp saken med å få korrigert feilene.

I det etterfølgende vil det bli redegjort for de forskjellige typer uregelmessigheter som er avdekket. Ikke alle påvirker gebyrene direkte, men hører med i en fremtidig opprydding i forholdene. Målet med å påpeke dette er også å vise områder hvor det er behov for forbedringer.

De første kapitlene tar for seg de utvalgskriteriene som er nevnt over. For å beskrive best mulig hva disse går ut på, har en brukt konkrete eksempler fra noen av de 20 kommunene. Ettersom disse de tre første elementene hver for seg kan være lovlige, men likevel ulovlig totalt sett, er dette drøftet i et eget kapittel før renovasjon omtales i det femte.

De neste tre kapitlene dekker særdeles grove forhold med betydelig negativ effekt for hytteeierne:

* Dagenes brukere belastes med kostnader som gjelder fremtidige brukere
* Feilaktig og ugyldig bruk av selvkostfond
* Ugyldig forlengelse av 5 års selvkostgenerasjon til 8 og 15 år.

Disse uregelmessighetene er innmeldt fra hytteforeningene i et par kommuner, hvor det over tid har vært konflikt med vertskommunen. Forholdene begrenser seg imidlertid ikke kun til nevnte kommuner, men til et større antall av landets kommuner.

Derpå følger ti kapitler med andre uregelmessigheter og observerte problemer.

Denne fremstillingsmåten fører til at de samme uregelmessighetene vil gå igjen flere steder. Men så er det nå slik at veldig mye at dette går over i hverandre. For eksempel kan man ikke si om tilknytningsgebyret er for høyt hvis man ikke samtidig ser etter om dette kan utlignes ved lavere fast eller variabelt årsgebyr. Man får veie opp nytten av noe ekstra informasjon under enkelte områder mot å bli presentert for samme data og argumenter også flere steder.

Imidlertid er det nylig dukket opp et nytt problem: det viser seg at SSB registrerer fritidsbygg og ikke boenheter. I Norefjell er det 331 leiligheter fordelt på 13 sameier. Her kan tallet for fritidsboliger være langt høyere enn hva SSBs tall viser. I denne undersøkelsen berører det imidlertid bare tilknytningsgebyr; de andre områdene forholder seg til kommunens gebyrregulativ og ikke til SSB-tall.

NHF mener imidlertid at feil i SSBs tall og – for den saks skyld – ufullstendig eller upresist datagrunnlag for denne rapporten ikke påvirker konklusjonene i nevneverdig grad. Forbundets hensikt er kun å få frem at det foregår uregelmessigheter og at disse er utbredt.

Hvis den enkelte hytteforening ønsker å finne ut hva de konkrete effektene er for medlemmene, må det uansett gjøres en vesentlig grundigere undersøkelse enn hva NHF her har foretatt. NHF kan levere relativt tydelige indikasjoner på at uregelmessigheter foregår og på hvilke områder man må granske, men jobben med å finne ut hva dette betyr i kroner og øre, må interessentene selv gjøre.

## Tilknytningsgebyrer

I referansekommunen er det likt tilknytningsgebyr for boliger og hytter med 28.500 kr for vann og 53.900 for kloakk – til sammen 84.400 kr. Inkl. MVA blir totalen 103.000 kr.

I svar på tilleggsspørsmålene fra 29.8.2023 oppgir kommunen bl.a. at antall tilknytninger for årene 2019 – 2022. Sett i forhold til SSBs tall i samme periode får en følgende tabell:



Når nye tilknytninger ikke stemmer med antall nye bygninger, kan dette skyldes at tidligere bygninger er blitt tilknyttet i året, at nye bygninger ikke er tilknyttet og at betaling av tilknytningsgebyr skjer i et annet år enn byggingen.

I beregningene er kommunens tall på tilknytninger brukt. Med fradrag av nye boliger iflg. SSB fremkommer anslaget på antall hytter. Som det fremgår, kom det til 16 nye boliger i 2019, mens 14 ble trukket fra i 2020. For enkelthets skyld har en derfor i de etterfølgende tabeller lagt i forskjellen på 2 boliger i 2019. Ut fra disse forutsetninger blir naturlig nok antall tilknytninger for vann og avløp det samme.





I 2021 og 2022 utgjorde tilknytningsgebyrene for vann hhv. 17 % og 16 % av totale gebyrinntekter for året – hvorav altså hyttene står for så å si alt. For avløp var tallene i de samme årene hhv. 24 % og 22 %. Som også hyttene i det alt vesentlige har betalt.

Konklusjonen på dette punktet for denne kommunen er følgelig:

* Det er etablert betydelig kapasitet for vann og avløp med henblikk på fremtidige tilknytninger. Etter SEL § 8 skulle den del av (kapital)kostnadene som gjelder «fremtidige brukere» fremkommet som delunderskudd/særskilt underskudd for fremføring. Selvkost etterkalkyler viser at dette ikke er skjedd. Følgelig har de til enhver tid «dagens brukere» betalt kostnader som ikke tilhører dem, men fremtidige brukere. Dette er kryssubsidiering mellom generasjonene og brudd med legalitetsprinsipp.
* Dette impliserer at de høye tilknytningsgebyrene – som i det alt vesentlige betales av hyttene – er brukt til å dekke dette.
* Ettersom årsgebyrene også innebærer overbetaling fra hyttenes side, og selvkostkalkylene balanseres (eller ser ut til å skulle balanseres) innen 5 år, innebærer kommunens gebyrpolitikk også kryssubsidiering fra hyttene til fastboende. Denne form for beskatning er heller ikke tillatt.

Hva angår de nevnte 21 kommunene ser det slik ut:

* 6 kommuner har høyere satser for fritidsboliger enn for boliger
* 1 kommune har lavere satser for fritidsboliger enn for boliger
* 14 kommuner har betydelige merinntekter fra fritidsboligene i forhold til boliger = med stor sannsynlighet er boligene kryssubsidiert av fritidsboligene.

## Faste årsgebyr

I kommunen det her refereres til er årsavgiften for hytter dobbelt så høy som for boliger. Det er ikke definert hva det faste årsgebyret skal dekke. En finner heller ikke noen begrunnelse for differensiering. Fast og variabelt gebyr må sees i sammenheng – og i tillegg sammen med tilknytningsgebyrer.

Fast årsgebyr dekker normalt de faste kostnadene, slik som kapitalkostnader, administrasjon osv. Driftskostnadene dekkes av det variable årsgebyret. Kapitalkostnadene er en funksjon av investeringene. Investeringene er på sin side bestemt av dimensjonering av anleggene, slik at disse kan klare toppbelastninger.

Med like faste gebyrer betaler hyttene 100 % i forhold til boliger, men brukes bare 20 – 30 % i forhold til boligene. Sett i forhold til argumentet med dimensjonering, anses dette som rimelig.

Uansett må summen måles mot kostnadene for den sakstype som abonnentene tilhører.

Dersom det er forskjeller i kostnadene, slik FOR § 16.5 omhandler og som kan utlignes gjennom differensierte gebyrer, bør dette fortrinnsvis håndteres over det variable gebyret.

Det er argumentert med at fritidsboligene er årsaken til en generell kvalitetsøkning av vann og avløp. Dette hadde ikke vært nødvendig uten fritidsboligene. For det første kan samme argument brukes blant boligene med det resultat at f.eks. de ti første boligene burde være fritatt for gebyrer, fordi de kunne klart seg med borehull og septiktank, dersom ikke alle de andre boligene var kommet. For det andre er ikke argumentet holdbart i forhold til vedtatt samfunnsutvikling, hvor både hensyn til helse og forurensninger tilsier økt kvalitet. Det tredje er imidlertid avgjørende: FOR § 16.5 tillater ikke differensiering på et slikt grunnlag.

Konklusjon for den aktuelle kommune:

* Kommunens faste årsgebyr for hytter anses for å være overprising.

Av de 21 kommunene har 12 et fast årsgebyr som anses som overprising.

## Variabelt årsgebyr

Der brukerne har vannmåler, er det likhet mellom boliger og fritidsboliger: alle betaler samme prisen per m3 for vann – og, fordi vann inn antas å gi samme volum ut – også for avløp.

Når forbruket skal stipuleres, må det derimot antagelser til. Som vist under kapittel 1.2 foran, lar dette seg beregne ut fra vannforbruk hhv hos boliger og hytter. Så beregnes hvor mange personer det bor i gjennomsnitt i boligene i kommunen – her 1,843. Dette måles mot de 40 m3 som Midt-Gudbrandsdal-undersøkelsen viser at hytter og fritidsboliger bruker.

 I denne kommunen utgjør en hytte 37 % av en bolig.

Men tilleggsundersøkelsen som NHF iverksatte 29.8.2023 viser hittil at en gjennomsnittshytte bruker 25 m3 per år. I forhold til bolig i denne kommunen: 23 %.

For de hytter som får sitt forbruk stipulert, bruker kommunene hyttas areal som målestokk. I hytter uten vannmåler, viser NHF´s undersøkelse ingen forbindelse mellom hyttas areal og forbruk av vann og avløp. Tvert imot er det neppe noe anslagselement som arter seg så feil om stipulert forbruk etter areal. Det som avgjør forbruket, er forholdet mellom antall personer som bruker hytta og hvor lenge de oppholder seg der. Til hvor mye hytta brukes viser undersøkelsen at jo nærmere den er fast bosted, jo mer brukes den. I et område hvor hyttene lå ca. ½ time eller mindre fra antatt hjemsted, var hyttebruken dobbelt så stor som der transporttiden var 2 – 3 timer.

Når forbruk skal anslås, er det noen kommuner som deler inn boliger og hytter etter størrelsesintervaller. Dette er nok en bedre tilnærming enn antall m2. Tallene fra høystandard fritidsleiligheter med gjennomsnittlig areal på 132 m2 med 25 m3 forbruk av vann og avløp på Norefjell bekrefter også at areal alene blir temmelig feil som grunnlag for stipulert forbruk.

I den kommunen det refereres til i det etterfølgende, viser følgende tabell kommunens vann og avløpsregulativ når det gjelder stipulert for bruk for hhv boliger og hytter:



De undersøkelser som måltallet 25 m3 bygger på, viser ikke forskjeller i forhold til størrelsen på hyttene. Dette er naturlig, ettersom forbruket bestemmes av antall personer som bruker hytta, ikke av arealet på denne.

En vil anta at gjennomsnittshytta her er på ca. 70 m2, og dette innebærer at hytta betaler for ca. 9 ganger forbruket for vann og 7 ganger forbruket for avløp.

Det fremgår også at boligene her betaler for langt over det volum de bruker.

Dersom en retter opp anslagene over forbruk til mer reelle tall, vil naturligvis enhetsprisene gå opp. Likevel vil ikke dette endre det forhold at hyttene er vesentlig mer overpriset enn boligene. Men de med vannmåler vil oppleve at regningene går opp – de har i realiteten vært subsidiert av resten av avgiftsbetalerne.

Konklusjon:

* Kommunen overpriser hyttene når det gjelder variable vann- og avløpsgebyrer vesentlig.

Hva angår alle 21 kommunene finner en at 19 av disse har priset de variable gebyrene for høyt.

## Samlede kostnader i forhold til samlede gebyrer

For vann og avløp er tre det typer gebyrer: tilknytningsgebyr, fast årsgebyr og variabelt årsgebyr. Det er imidlertid også mulig ikke å dele årsgebyret i en fast og variabel del, men ha kun et variabelt gebyr.

Men det er summen av gebyrene som avgjør om de er gyldige eller ikke.

Gebyrene kan altså være gyldige hver for seg, men ugyldige i sum. Førsteamanuensis Elin Sarai ved Norges Handelshøyskole har i en artikkel i Kritisk Jus bemerket at flere dommer som godtok enkeltgebyrer som lovlige, ville fått et annet utfall dersom man hadde sett alle relevante gebyrer i sammenheng.

Kommunene står dermed relativt fritt til å velge oppbygging av gebyrene, men begrenset av at totale gebyrer ikke kan overstige kostnadene.

Forbudet mot kryssubsidiering innebærer at det er summen for hver sakstype som skal balansere mot kostnadene for den samme sakstype.

## Renovasjon

Vanlig abonnement for boliger i denne kommunen for 140 liter er 3.432 kr per år. Det er 4 satser for hyttene, alt etter standard. En høystandardhytte belastes med 86 % av boligprisen. De tre neste trinnene er 59 %. 29 % og 12 %.

Ettersom boliger betjenes ved at beholderne tømmes/byttes ved boligen, og hyttene antas å levere søppel i containere på oppsatte steder – som antagelig tømmes sjeldnere, synes det å foreligge overprising av hyttene.

Forholdet hytte versus bolig i denne kommunen var 30 %. Forbruket – og derved kostnadene - kan derfor anslås til ca. 30 % av en bolig. Men er med antatt billigere betjeningsopplegg faktisk lavere. På den annen side vil nok konsentrasjonen av forbruk i ferier o.l. gjøre at det må aksepteres noe høyere andeler, men neppe omtrent dobbelt så mye som brukstiden tilsier.

Kommunen har også en fellesordning for renovasjon gjennom et IKS, som dekker syv kommuner. Renovasjonsgebyrene vedtas av selskapet, men skal etter loven vedtas av den enkelte kommune. Om det skjer, kan en ikke se.

Innbyggerne i denne kommunen ikke skal dekke kostnader som gjelder innbyggerne i de andre seks kommunene, og *vice versa*. Spørsmålet er derfor om IKS har etablert egne kostnadssteder for hver av kommunene, slik at man sikrer at kryssubsidiering mellom abonnentene i de forskjellige kommunene ikke forekommer. Dette fremgår ikke av IKS sin årsmelding. Om statlige myndigheter har gitt dispensasjon fra å dele opp regnskapet, kan heller ikke sees av dokumentene.

Kravet til selvkost er også at begrepet «nødvendige kostnader» overholdes. Uten å kjenne det konkrete opplegget er det ikke grunnlag for annet enn å minne om dette kravet til effektivitet. Etter SO 2007/0953 kan fritidsboligene kreve fremlagt dokumentasjon på hvordan gebyrene er beregnet, og grunnlaget for dette.

Konklusjon:

* En mener det foreligger overprising av fritidsboligene.
* Det er også spørsmål om kryssubsidiering mellom kommunene.

Hva angår alle 21 kommunene, er det 4 som har differensierte satser fra lav til høy standard. Videre har 19 av kommunene priser som er til dels vesentlig høyere enn hva bruken av fritidsboligene tilsier.

## Kryssubsidiering 1: mellom sakstyper/brukerkategorier

Her refereres til et eksempel på kryssubsidiering fra H-2514-b: inntekter fra byggesak for hytter kan ikke brukes til å dekke kostnader ved byggesak for boliger.

Det oppsto en uoverensstemmelse om forståelse av dette i en sak. Kommunens rådgiver, Momentum, svarte at denne regelen ikke gjaldt vann og avløp, bare byggesak.

Spørsmålet ble forelagt KDD som henviste saken til MD. De samme spørsmålene ble derfor sendt MD 1.7.2022:

*Av 1.2 i H-2514-b fremgår det at veilederen bygger på de samme prinsipper som SEL. Under 3.1.2 vises det til Rt-2004-1603 og til SOM 2015-947.*

1. *Det vises til HR dom fra 2004, Ot.prp. fra 2008 og uttalelser fra SOM sak 2015-0947, men det foreligger lignende uttalelser fra SOM bl.a. fra 2007 og 2011. Er det derfor riktig at bestemmelsene i H-2514 – b er presisering av gjeldende rett på disse områdene innen selvkost, iallfall siden 2012?*
2. *Hva er grunnen til at disse presiseringene ikke ble tatt inn i veilederen til selvkost som kom 20.11.2020?*
3. *Under 3.2.4.1 kreves at «kommunen ivaretar selvkost på saktypenivå» i byggesaker. Gjelder det samme for sakstypenivå innen vann- og avløpsområdet?*
4. *Under 1.4.3 Selvkost for sakstype og forbud mot kryssubsidiering: gjelder de eksempler som er tatt fra byggesaker også for vann og avløp?*

MD svarte i brev 24.10.2022:

*FOR § 16-1 fastsetter, som du viser til, at vann- og avløpsgebyret ikke skal overstige kommunens "nødvendige kostnader" på henholdsvis vann- og avløpssektoren (selvkostprinsippet). Med "nødvendige kostnader" siktes det til kostnader som har direkte sammenheng med en forsvarlig forretningsmessig etablering, drift og vedlikehold av vann- og avløpssektoren.*

*Selvkostprinsippet innebærer at det ikke er tillatt å finansiere andre deler av kommuneforvaltningen med vann- og avløpsgebyrene.* *Heller ikke er det adgang til å bruke inntekter fra sak A til å dekke utgifter i sak B - såkalt kryssubsidiering - ettersom slike kostnader ikke vil være U nødvendige" i sak A. Gjeldende rett etter FOR § 16-1 er derfor at begrepet "nødvendige kostnader" utelukker kryssubsidiering*.

Sak A og B er ikke enkeltsaker, men forstås som sakstype A og B - se kapittel 1.3 Sakstyper.

Dette kan sammenfattes med følgende:

* Kryssubsidiering mellom sakstyper er ikke tillatt.
* Eksempelvis kan ikke gebyrinntekter fra hytter/hytter brukes til å finansiere kostnader som gjelder boliger – eller, som neste punkt viser, kostnader som gjelder fremtidige brukere

## Kryssubsidiering 2: dagens brukere betaler kostnader som gjelder fremtidige brukere

De kostnader som ikke gjelder dagens, men fremtidige brukere fremkommer ikke i selvkostkalkylene. Kalkylene om fatter totale kostnader – herunder også de samlede kapitalkostnadene. Det er når «årets gebyrgrunnlag» defineres, at kostnadene som gjelder fremtidige brukere tas hensyn til.

SEL § 8 gir en anvisning på hva som skal gjøres – og hvor fremgangsmåten er bekreftet av KDD i brev 21.11.2022 og 1.9.2023. (Dette elementet kom forøvrig inn i Retningslinjene fra februar 2014)

* Gebyrgrunnlaget for den sakstype det gjelder, skal bare omfatte de kostnader som brukerne selv nyter godt av
* Samtidig vil alle kapitalkostnader – enten de gjelder dagens eller fremtidens brukere – ligge i selvkostkalkylen.
* Fordi brukergruppens gebyrer ikke dekker alle kapitalkostnadene, oppstår er «delunderskudd»
* Dette delunderskuddet kan fremføres uten tidsbegrensning og blir dekket etter hvert som fremtidige brukere tilknyttes.
* Når dette delunderskuddet er identifisert og håndtert, gjenstår et ordinært selvkostresultat
* Dette skal behandles på vanlig måte med balanse senest etter 5 år.

Fra en av kommunene er det tatt ut et eksempel med faktisk budsjett og faktisk regnskap for et enkelt år for å illustrere ovennevnte.

Kapasiteten på dette anlegget – som i sin helhet var planlagt for fritidsboliger i et bestemt område – var på 10.000 personekvivalenter (**PE**). En PE representerer 4 personer, slik at anlegget var dimensjonert for en toppbelastning på 2.500 personer:



I denne kommunen ble det i vedkommende år budsjettert med et overskudd, som innebærer inndekning av tidligere års underskudd. Årsbudsjett og -resultat med avvik ser da slik ut:



Det er årets avvik mellom for- og etterkalkyle som utgjør selvkostoverskudd eller -underskudd. Men her kommer budsjetterte fondstransaksjoner i tillegg, slik at avsetning til selvkostfondet blir 3.439.127 kr + 925.000 kr = 4.364.127 kr.

Men etter SEL § 8 skal ikke årets gjennomsnittlig 1.138 brukere betale kapitalkostnadene for de 2.500 anlegget er dimensjonert for. Bare sin proratariske del på 45,5 %.

Hvis kommunen hadde budsjettert med andelen på 45,5 %, skulle for- og etterkalkyle sett slik ut:



Herav følger at årets brukere har betalt 14 % for mye. Hvor hver eier, som representerer 4 PE, betyr dette vel 3.000 kr for mye. I dette året – og i tidligere og etterfølgende år.

## Forlengelse av generasjonsbegrepet fra fem til åtte og 15 år

Det er fire kommuner som har vedtatt slike avvik fra SEL § 8 og FOR § 16.1: en til 15 år i 2008, en for deler av kommunen til 15 år i 2014, en til 15 år i 2019 og en til 8 år i 2021.

Her omtales den første av disse. Adgang til å forlenge selvkostperioden på 5 år lå ikke i de daværende Retningslinjer H-2140 i 2008. Men så var da disse heller ikke juridisk bindende. Det var derimot FOR T-1344, som regulerte gebyrene. Denne forskriften § 1 sier at før det fattes vedtak, skal det foreligge overslag (forkalkyle) over kostnadene for de nærmeste 4 årene. I kommentarene presiseres også at utgangspunktet er balanse for selvkostområdet for hvert år. Dette kan settes lenger enn ett år, men (bare) for å jevne ut gebyrenes størrelse i forbindelse med større investeringer***. «En slik periode skal ikke overstige 5 år.»***

Denne utdyping kom i januar 2003, da Statens forurensningstilsyn (**SFT**), nå MD i samarbeid med KDD (da: KRD) harmoniserte denne forskriften med Retningslinjene H-2140.

I egenskap av *lex specialis* går FOR foran selvkost retningslinjer og senere også SEL.

Følgelig var ikke vedtaket om utvidelse fra 5 til 15 år gyldig, da det ikke åpnes for noe slikt i forurensningsforskriften.

Revisjonens notat av 10.12.2007 har ikke tatt hensyn til FOR’s definitive grense på 5 år, enda dette er nevnt i den underliggende utredningen. Anbefalingen om 15 år oppfattes som kun begrunnet med at Retningslinjene ikke var juridisk bindende.

Revisjonen har heller ikke behandlet et annet sentralt punkt: selvkost retningslinjer omfattet ikke gebyrene – det er det FOR § 16.5 - den gang T-1344 § 1 - som gjorde.

Utgangspunktet er at alle gebyrer skal være like, men det er anledning til å differensieres av tre spesifikke grunner:

* Hvis det er betalt **refusjon eller anleggsbidrag**, kan tilknytningsgebyret reduseres
* Hvis tjenesten til en gruppe brukere har lavere eller høyere **produksjonskostnader** enn andre grupper, kan forskjellen i kostnader håndteres gjennom differensiering av gebyrene.
* Hvis tjenesten til en gruppe brukere har lavere eller høyere **distribusjonskostnader** enn andre grupper, kan forskjellen i kostnader håndteres gjennom differensiering av gebyrene

Imidlertid har revisjonen satt fingeren på det sentrale punktet i saken, som refererer seg til legalitetsprinsippet:

Brukerne skal kun betale for tjenester de selv har nytte av.

Å forlenge selvkostperioden fra 5 til 15 år alene vil ikke ha som effekt at «dagens brukere» skjermes. De kostnader som gjelder fremtidige brukere uttrykkes ikke av det samlede selvkostresultat, men av det gebyrgrunnlaget som gebyrene kalkuleres ut ifra.

Her gir gjeldende selvkostforskrift § 8 en anvisning på hva som skal gjøres – og hvor fremgangsmåten er bekreftet av KDD i brev 21.11.2022 og 1.9.2023. (Dette elementet kom for øvrig inn i Retningslinjene fra februar 2014). Og slik det er presisert i forgående kapittel 4.7.

Det springende punkt blir derfor hvordan kommunen har håndtert dette. Har kommunen bare forlenget selvkostperioden til 15 år, uten å ta hensyn til at dagens brukere ikke skal betale for noe som ikke gjelder de tjenester de selv har mottatt, er det feil og i strid med forurensningsforskriften.

Hvis kommunen derimot har lagt gebyrene for de aktuelle grupper så lavt at et underskudd er oppstått, og dette underskuddet er videreført for senere inndekning av nye brukere, kan opplegget være akseptabelt. Her er det et forbehold: dersom kostnadene vedrørende fremtidige brukere ikke etterpå er dekket av fremtidige brukere, men til enhver tid dagens brukere, er det i prinsippet ikke tillatt. Men her må det vurderes om deres merkostnader er vesentlige.

Dette kan en ikke si mer om uten å gå inn på for- og etterkalkyler fra 2008 og til d.d., men av utredningen synes det å fremgå at det var forutsatt at tilknytningsgebyrene skulle dekke kostnadene som senere er betegnet av KDD som gjeldende «fremtidige brukere»,

Imidlertid er det klart at den vedtatte forlengelse av den generelle selvkostperioden fra 5 til 15 år ikke var tillatt i 2008 – jf. FOR T-1344 § 1.

Fra 2020 inneholder også SEL den samme bestemmelse.

En annen kommune som forlenget selvkostperioden fra 5 til 15 år i 2014 argumenterer for at reglene i 2014 tillot dette; det er først ved SEL fra 2020 at det er kommet til regler som ikke tillater dette. Saken ble forelagt KDD, som i brev 1.9.2023 sier at bestemmelsene i SEL er de samme som ble innført i 2014 – det er ikke noe nytt. Etter KDD’s oppfatning var det ikke grunnlag for den feiltolkning som denne kommunen la til grunn i 2014.

## Subsidiering av boliger akkumuleres i påvente av tilknytning av fritidsboliger, hvor gebyrene fra disse dekker subsidiene

I 2012 vedtok vedkommende kommunestyre å bygge ut et avløpsanlegg for et område med ca. 500 eksisterende hytter, ca. 1 000 i områder som var regulert eller under regulering til hytter og ca. 500 i mulige hytteområder. 1 910 hytter og et hotell var fordelt på konkrete områder. Senere ble det vedtatt også å bygge ut vannforsyning til samme område med de samme potensielle brukerne.

Fastboende har siden før 2012 ikke dekket VA kostnadene; dekningsprosenten har ligget mellom 60 og 80 %. For kommende år er det heller ikke planlagt bedre balanse når det gjelder boliger.

I 2012 fikk kommunen råd, etter hva en forstår, fra Momentum om å vedta 100 % selvkostdekning for VA, men å fortsette med subsidieringen av boligene. Vedtaket om 100 % selvkost hadde som formål å legitimere akkumulering av subsidiene som selvkostfond. Kommunen mener fortsatt at fordi den har vedtatt 100 % selvkostdekning, så kan den la være å sette gebyrene etter dette, men fortsette å subsidiere boligene – og å kalle subsidiene for selvkostunderskudd.

Når så det nye prosjektet for VA til hyttene ble tatt i bruk, kunne kommunen vedta så høye tilknytningsgebyrer at disse ville dekke opp de negative såkalte selvkostfondene. Nå ble avløpsanlegget tatt i bruk etter hvert som det nådde frem til abonnentene, så dekning av subsidiene til boliger fremstår ikke klart og tydelig. Men det gjør det for vann, da denne delen av anlegget ble tatt i bruk i 2020.

Fra kommunens side har det vært operert med flere forskjellige oppstillinger over etterkalkyler. En som ble mottatt i 2022 gjengis her. Den gjelder kun vann. Ettersom kommunens tall også omfattet kapitalkostnader vedrørende fremtidige brukere, er dette korrigert i forhold til antall tilknytninger. I 2020 er tatt med 225/2000-deler av antatte kapitalkostnader og i 2021 335/2000-deler.



I 2020 benyttet kommunen 5,7 mill.kr av inntektene fra hyttene til å dekke opp et «selvkostfond» for vann. Dette var imidlertid ikke selvkostfond, men akkumulerte subsidier til boligene.

En forkalkyle ville vist at kommunens inntekter var lavere enn årets gebyrgrunnlag = selvkostnad. Men – som det fremgår av kapittel 4.15 – er et selvkostresultat forskjellen mellom hhv. vedtatt og realisert inntekt og kostnad. Så hvis det er vedtatt kostnadsdekning på f.eks. 80 %, og resultatet blir 79,8 %, er det 0,2 % som representerer et selvkostunderskudd.

Denne kommunen har imidlertid ikke fremlagt forkalkyler ved gebyrvedtakene, fordi – som kommunen selv anfører – når gebyrene åpenbart ikke vil dekke kostnadene, er det heller ikke krav om forkalkyle.

Men uten forkalkyle er det intet selvkostunderskudd til fremførelse – se kapittel 4.15.

Når det gjelder kommunens adgang til å subsidiere vann og avløp, vises til FOR § 16.1 – kommentarutgaven – første ledd:

**Vann- og avløpsgebyrene skal ikke brukes til å finansiere andre deler av kommuneforvaltningen.**

Kommunen er ikke pålagt full kostnadsinndekning gjennom gebyrer, men intensjonen er at brukerne av tjenestene i kommunen fullt ut skal dekke alle kostnader i forbindelse med kommunale vann- og avløpsanlegg. Prinsippet om at forurenseren skal betale, jf forurensningsloven § 2 nr. 5, tilsier også at kommunen dekker alle kostnadene på avløpssektoren gjennom gebyrer. Forurenseren i dette tilfellet, er den enkelte som har avløp knyttet til kommunalt nett. **Lavere inndekning vil medføre at deler av kostnadene på vann- og avløpssektoren må finansieres via kommunebudsjettet.**

Hvis kommunen ikke tar full selvkostdekning, skal kommunen selv dekke dette. Subsidier har intet i selvkostkalkylene å gjøre.

Kommunen har anledning til å subsidiere brukere eller brukergrupper av kommunale tjenester (med unntak av renovasjon), men dette er «deler av kommuneforvaltningen» og skal følgelig dekkes utenom selvkostkalkylene og av kommunens frie inntekter.

## Forbruksvolumer

Generelt brukes samme tall for vann- og avløpsforbruk. Når det er installert vannmåler, betales etter forbruk – det er samme sats for alle. I beregningene er satsene slått sammen til 40 kr per m3 ettersom volumet er det samme for vann og avløp.

Når forbruket anslås, brukes gjerne antall m2 i boligen/hytta. Her varierer omregningen til m3 ganske betydelig. Laveste observerte er 1 til 1. Høyeste er 1 m2 = 2,4 m3. I noen kommuner belastes fritidsboliger med fra 25 % til 60 % av boligene.

Undersøkelsen viser imidlertid at areal i m2 ikke er et relevant uttrykk for faktisk forbruk. Forbruket påvirkes ikke av størrelsen på arealet, men av antall personer og hvor lenge de oppholder seg i hytta. Og undersøkelsen viser at jo nærmere hytta ligger brukerens bopel, desto mer brukes den. I denne sammenheng betyr også hyttas standard mye: høystandard hytter i overkommelig nærhet av bopelen brukes åpenbart mer enn lavstandard hytter som ligger lengre unna.

Men derfor er det spesielt viktig når tilleggsundersøkelsen viser at forbruket i høystandard hytter utenfor bynære områder ligger på ca. 25 m3.

Undersøkelsen viser at alle omregningsfaktorer basert på areal innebærer overprising av fritidsboligene.

Intervallmålingen antas å være riktigere – se eksempel:



Dette anses å være en akseptabel tilnærming. Er man i tvil om hva som kan være riktige volum, kan man anslå dette ut fra gjennomsnittet av et antall hytter/boliger med vannmåler som «det er naturlig å sammenligne med» i nabolaget.

Å kreve betaling for høyere volum enn hva man faktisk får, er et brudd på legalitetsprinsippet. Belasting av åpenbart for høye volumer fremstår derfor som beskatning av hyttene.

## Mangel på informasjon og innsynsmuligheter

Mulighetene for innsyn i hvordan gebyrene er fremkommet, anses å være særdeles mangelfulle. Gebyrene reguleres ikke av SEL, men av FOR. I § 16.1 kreves at det fremlegges forkalkyler for tre til fem år. Og en grunnleggende forutsetning i FOR er at alle skal betale likt = i utgangspunktet samme gebyrer.

Men det er anledning til å differensiere av tre spesifikke grunner – jf. FOR § 16.5.

Når kommunen vedtar forskjellige gebyrer for forskjellige sakstyper – for eksempel vann og avløp for boliger og vann og avløp for hytter/fritidsboliger, må man jo ha en oppfatning av hvordan de nevnte fire satsene er beregnet. Har kommunaldirektøren ivaretatt sitt ansvar etter KL § 13.1 om at saker som legges frem er forsvarlig utredet når det ikke fremstår noen begrunnelse for differensiering av gebyrene? Hvordan kan ellers et kommunestyre vite hva det vedtar dersom de ikke får noen informasjon om dette?

SO og KDD slo fast allerede i 2007 at den enkelte bruker kan forlange at kommunen legger frem beregninger som viser hvordan et aktuelt gebyr er beregnet.

I de tilfelle hvor slikt er etterspurt, er svaret enten ren synsing eller, hvis tall legges frem, bare for totale tall for selvkostområdet.

Hvis det ikke skal foretas endringer mellom sakstypene fra år til annet, kan det være tilstrekkelig å endre satsene for alle sakstyper med et prosenttall. Men hvis kommunestyret skal vite hva det vedtar, må kommunedirektøren referere til det tidligere beregningsgrunnlag som gebyrene opprinnelig ble fastsatt etter.

Når kommunen skal differensiere mellom sakstypene, har den valget mellom å gjøre dette over tilknytningsgebyret eller den faste del av årsgebyret. Om prisen på det variable årsgebyret sier FOR i § 16.4:

Bestemmelsen gir adgang til å fastsette ulike beregningsmåter for eiendommer med ulik bruk etc. Dette innebærer ikke at selve prisen pr. m3 vann/avløp kan settes forskjellig for de forskjellige eiendommene.

Her er det en begrensning når det gjelder stipulering av forbruket:

Dersom årsgebyret beregnes ut fra stipulert forbruk, skal det stipulerte forbruket i størst mulig grad tilsvare reelt forbruk.

Undersøkelsen viser få tegn til at disse vurderingene er gjort kjent for politikerne.

Et element som er separat omtalt i eget kapittel, er kostnader som gjelder fremtidige brukere. Uten at også dette behandles i saksfremlegget for gebyrer kan umulig beslutningstakerne vite om denne sondringen er ivaretatt.

Det vedtas også i mange kommuner et forholdstall mellom bygningens areal i m2 og et stipulert forbruk i m3. Men en har til gode å se en totalberegning som omfatter målt og stipulert forbruk i forhold til kostnadene, slik at pris per m3 fremkommer.

I denne sammenheng bør det også redegjøres for hva det faktiske forbruket er eller har vært, slik at beslutningstakerne kan ha en formening om at egne regler for stipulering av forbruket er realistiske. Undersøkelsen viser at store avvik mellom faktisk og stipulert forbruk medfører kryssubsidiering.

I noen kommuner er det akkumulert selvkostfond som svarer til fra ½ år til 2 års gebyrinntekter. Hva formålet med slik oppbygging er, kan ikke sees å være nevnt. Heller ikke at fond som skulle vært avviklet innen 5 år, fortsatt står der. Hvis det da i det hele tatt er lagt frem forkalkyler i forbindelse med gebyrvedtaket.

Det synes åpenbart at det i et stort flertall av kommuner fattes gebyrvedtak av beslutningstakere som har et svært begrenset og langt fra tilstrekkelig faktagrunnlag for sine vedtak. Stoler de på kommunedirektøren – som igjen støtter seg på eksterne rådgivere? Vet kommunedirektøren tilstrekkelig om selvkost til å kunne vurdere de råd som gis?

## Økonomi og økonomistyring

Som nevnt har nesten 60 % av kommunene ikke oversikt over fordelingen av tilknytninger. Og selv om hyttene har vannmålere, kan ikke kommunen for 57 % av disse ikke si hvor mye de bruker. Det er også diskutert grunnlagene for stipulert forbruk, som også synes å være temmelig tilfeldige og i de fleste tilfelle ganske langt fra de faktiske forhold.

Så spørsmålet melder seg: hvordan kan man budsjettere og følge opp økonomien innen vann og avløp når grunnlaget for store deler ikke er tilstedeværende?

Et rimelig holdbart svar er kommet fra noen av de kommunene en har hatt kontakt med:

* Vi gjør som i fjor og justerer litt for nye forhold

Her observeres at prisene generelt økes med en viss prosent. Rentene øker – noen nye avskrivninger kommer til. Så 15 % økning av alle gebyrsatser er svaret. Bortsett fra i en del tilfeller: 20 % for hytter, uten at det gis en forklaring.

Det kan ikke påstås at forskjell innebærer diskriminering, men forskjellene må dokumenteres for å tilfredsstille selvkostprinsippene.

Følgende eksempel viser hvordan et grunnlag kan se ut når enhetsprisen skal beregnes:



Her er det flere interessante spørsmål å stille:

* Foretas det etterberegning av disse forutsetningene?
	+ Produsert volum stemmer neppe med levert volum – vannlekkasjer på 30 %?
	+ Hvis man ikke følger med på dette – hvordan kan man redusere lekkasjene?
	+ Hvordan kan man da vite hvor mye de stipulerte abonnentene egentlig bruker?
* Hvis stipulerte volumer er for høye, blir enhetsprisen for lav
	+ Da betaler de med måler mindre enn hva det koster
	+ Dette subsidieres av de som har stipulert forbruk
* Når man ikke har oversikt over hva som faktisk leveres – hvordan kan man da planlegge og budsjettere?

I eksempelet er det ikke skilt mellom faste og variable kostnader. Dersom de faste kostnadene – avskrivninger, kalkulatoriske renter og administrasjon – utgjør 50 % av årets gebyrgrunnlag, vil enhetsprisen naturlig nok bli halvert til 22,30 kr per m3.

10 mill.kr blir i så fall dekket av årsgebyrets faste del for 7.000 enheter med 571 kr for hver.

Når det gjelder tilknytningsgebyrene, er det slik at dersom det årlig er få tilknytninger i kommunen hvert år og gebyret er nøkternt, betyr dette lite. Fordi det normalt er avvik mellom for- og etterkalkyler forstyrrer ikke tilknytningsgebyret regnestykkene i slike tilfeller.

Forskjellig tilknytningsgebyr for boliger og hytter kan også påvirke regnestykket. Som kapittel 4.1 viser, vil det å budsjettere med rimelig sikkerhet være problematisk hvis tilknytningsgebyrene påvirker totalkalkylen i vesentlig grad – samtidig som kryssubsidiering mellom sakstypene skal unngås. Og de aktuelle sakstypene her er

* Vann boliger
* Vann hytter/fritidsboliger
* Avløp bolig
* Avløp hytter/fritidsboliger

## Avskrivning etter forventet levetid følges ikke

Dette er et element innen selvkostnadene som har betydelig virkning for brukerne. Grovt sett er ca. halvparten av selvkost kapitalkostnader, hvorav avskrivningene utgjør ca. halvparten av disse igjen. I gjennomsnitt betyr dette at ca. ¼ del av gebyrene er avskrivninger.

Når så levetiden på de største delene av VA investeringene ser 80 – 100 år – eller mer, men avskrivningene går over 40 år, belastes dermed brukerne for kostnader som ikke gjelder dem, men brukere både en og to generasjoner frem i tiden.

Dette er påpekt av flere kommuner i deres svar til undersøkelsen; de er klar over problemet og vil gjerne følge loven, men det ville bety at kommunen blir sittende med «Svarte Per» og må forskuttere betydelige beløp.

Årsakene er disse:

Gjeldende kommunelov (**KL**) sier følgende:

§ 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.

a)

b)
c) Investeringskostnadene skal fordeles over den tiden investeringene forventes å være i bruk.

Bemerk ordet «skal», som betyr at dette er en preseptorisk bestemmelse = kan ikke fravikes.

Fra forskrift for økonomiplan, årsbudsjett osv. FOR-2019-06-07-714 (**REG**) refereres:

§ 3-4.Avskrivninger av anleggsmidler
Anleggsmidler som har begrenset utnyttbar levetid, avskrives over den utnyttbare levetiden til anleggsmidlet. Avskrivningsperioden kan likevel ikke være lengre enn
……
e. 40 år for …. forbrenningsanlegg, renseanlegg, pumpestasjoner, høydebasseng og ledningsnett, og lignende.

Når det er motsetning mellom bestemmelser, følger det av rettskildelæren at lov går foran forskrift.

Man kan hevde at loven gjelder avskrivningene i internregnskapene/selvkostkalkylene, mens forskriften gjelder avskrivningene i eksternregnskapet/kommuneregnskapet. Hvilket innebærer at det er tillatt å operere med forskjellige avskrivningsregler.

Bruk av forventet levetid på 80 år i stedet for nåværende 40 år, vil halvere avskrivningene. Derved må gebyrene reduseres i forhold til dette. Eksempelvis: 40 års avskrivningstid gir 5 mill.kr i minsteavdrag (100 % gjeldsgrad). 80 års avskrivningstid i selvkostkalkylen gir 2,5 mill. kr i avskrivning. 2,5 mill.kr kommer altså inn via gebyrene – men kommunen må betale 5 mill. i avdrag. Da oppstår et underskudd første året på 2,5 mill.kr. Nå vil jo denne «forskutteringen» bli redusert i takt med at gjelden i kommuneregnskapet reduseres med 5 mill.kr i året; andre året er forskjellen 2.437.500 kr. Så etter 40 år snur det, og inntektene fra andel avskrivninger i selvkost blir gradvis større – og forskutteringen er eliminert etter 80 år.

Men kommunens innbyggere i dag og flere år fremover – som opplever redusering av det generelle tjenestetilbudet – kan nok synes dette er en mager trøst. Og mene at dette ikke er i samsvar med sitatet i kapittel 2 om at en generasjon ikke skal subsidiere eller bli subsidiert av neste generasjon.

Ut fra disse betraktninger kan det virke underlig når det i veilederen for selvkost sies i kapittel 8.1.2, selv om dette nok kan rubriseres under lovtekstens adgang for KDD å gjøre unntak fra punkt c.

Avskrivningene skal være planmessige og foretas over den utnyttbare levetiden til det varige driftsmidlet, jf. § 5 tredje ledd første punktum. Den utnyttbare levetiden er den perioden som eiendelen, etter en konkret vurdering, forventes å kunne brukes. Samtidig er det adgang til å fastsette den utnyttbare levetiden lik den avskrivningsperioden som er benyttet i virksomhetens årsregnskap, jf. tredje ledd andre punktum. Dette innebærer at det er **valgfritt** om selvkostberegningen skal bygge på en egen avskrivningsperiode som avviker fra den som er benyttet for avskrivningene i årsregnskapet, eller på den samme avskrivningsperioden som i årsregnskapet.

Dersom man velger å bruke avskrivningstid i henhold REG, vil det bryte med lovens preseptoriske bestemmelse, men NHF mener det også bryter med generasjonsprinsippet, legalitetsprinsippet og IPSAS. Det siste er en internasjonal standard som Norge er tilknyttet og forpliktet til å følge.

I tillegg er det betenkelig med hensyn på hvilken (utilsiktet?) negativ effekt dette vil ha på kommuneøkonomien.

## Investeringer som tas i bruk suksessivt – og avskrives suksessivt?

En annen måte å løse avskrivningsproblemet på, er å starte avskrivningene proratarisk etter hvert som anleggene tas i bruk.

REG krever at avskrivningene skal starte senest året etter av investeringen er «anskaffet». Dette kan forstås slik at et VA-prosjekt ikke skal avskrives før alt er ferdig. Men her kommer det inn at man kan splitte opp et prosjekt i flere deler (REG § 3-4), slik at avskrivningene ikke starter før året etter at et delprosjekt er ferdig. Likevel vil ikke dette løse problemet. I et større VA prosjekt vil det ofte være slik at delprosjekter ikke kan defineres. Altså: avskrivningene skal ikke starte før alt er ferdig. I så fall ligger det heller ikke avskrivninger i kalkylene = gebyrene, slik at brukerne ikke betaler for bruk av kapitalen.

Fra veileder til REG Til § 3-4:

Tredje ledd fastsetter at avskrivningene skal starte senest året etter at anleggsmidlet er anskaffet. For investeringsprosjekter vil dette si senest året etter at prosjektet er ferdigstilt og klart til bruk. Dersom det går tid mellom **anskaffelsestidspunktet og tidspunktet for når anleggsmidlet tas i bruk**, kan det tas hensyn til dette i avskrivningsplanen.

I veilederen til selvkostforskriften 8.1.1 omhandler «byggelånsrenter» - som også er en del av nærværende problemstilling:

For å ivareta prinsippet om at finansieringsform ikke skal ha betydning for beregnede kostnader i selvkost, trekkes derfor eventuelt henførte renter av lån brukt til finansiering (eksempelvis byggelånsrenter) ut av anskaffelseskost ved beregning av selvkost. I stedet henføres kalkulatorisk rentekostnad på nye investeringer i året, jf. § 5 første ledd, uavhengig av om investeringen tas i bruk det året eller ikke. Dette innebærer at investeringer som går over mer enn ett år, blir belastet årlig med kalkulatorisk rentekostnad i selvkostkalkylen. Dermed blir det kompensert for den kapitalen som investeringene binder opp gjennom byggeperioden, før anleggsmiddelet har blitt aktivert i balansen.

Dette innebærer at en investering som går over mer enn ett år, belastes med kalkulatoriske renter av den til enhver tid anvendte kapital, inntil investeringen tas i bruk og det påløper ordinære avskrivninger og kalkulatoriske renter som inngår i årets gebyrgrunnlag.

Veileder til SEL 8.1.2 omhandler avskrivningsperioden og er gjengitt under kapittel 4.3. Som nevnt er det dermed to bestemmelser for avskrivningstid: en for selvkostområdene og en for kommuneregnskapet. Lovens bokstav om avskrivningstid lik forventet levetid er altså en ufravikelig bestemmelse gitt i loven. Kan KDD fravike en bestemmelse som er ufravikelig?

En praktisk tilnærming kan derfor være en gradvis start på avskrivningene i takt med tilknytningene. En tidsriktig avskrivning antas å være å aktivere VA-prosjektet som «ikke tatt i bruk» i kommuneregnskapet, men overføre proratariske andeler til «anleggsmidler» og starte avskrivningene etter hvert som nye tilknytninger skjer. I kommuneregnskapet vil da avskrivningene starte året etter at andelen av investeringene er overført til anleggsmidler. I selvkostkalkylen økes på samme måte avskrivningsgrunnlaget og gebyrgrunnlaget økes tilsvarende. Men fordi også tilknytningene = abonnentene øker, øker derfor ikke gebyrene i særlig grad.

Dette anses å gi balanse mellom selvkostkalkyler og kommuneregnskap, og føre til at brukerne faktisk må betale sin forholdsmessige andel av kostnadene. Nytelse og ytelse står i forhold til hverandre.

Og som alternativ til fremføring av delunderskudd etter SEL § 8, vil dette – kommunaløkonomisk sett – nok være å foretrekke.

## Feil forståelse og bruk av selvkostfond

Veileder til SEL § 8 sier blant annet dette om selvkostfond:

*«Normalt vil det i selvkostregnskapet oppstå et overskudd eller underskudd, det vil si et avvik mellom årets gebyrinntekter og årets selvkost eller gebyrgrunnlag. Bestemmelsene i § 8 regulerer hvordan overskudd eller underskudd skal håndteres …………*

*Fremføring av over- og underskudd forutsetter at det er klarlagt hva gebyrgrunnlaget skal være. Når det ikke er fastsatt i særlov, forskrift med hjemmel i særlov eller vedtak, hva gebyrgrunnlaget er, er det ikke grunnlag for å beregne over- eller underskudd og framføring av dette til senere år etter bestemmelsene i § 8.»*

Momentum er imidlertid av en annen mening; jf. selskapets uttalelse til en kommunekunde:

*Beregningen av selvkostresultatet for et gitt år skal ta utgangspunkt i «regnskapsførte utgifter eller kostnader og regnskapsførte inntekter» i kommunens ordinære regnskap. Det er altså årets realiserte inntekter som skal måles mot årets realiserte utgifter og kostnader og som sammen danner grunnlaget for beregning av over- eller underskudd. Hvilke gebyrinntekter som engang ble budsjettert for regnskapsåret påvirker selvsagt hva de realiserte gebyrinntektene blir gjennom gebyrsatsene som er vedtatt, men har ellers ingen direkte påvirkning på selvkostresultatet.*

Nå er det slik at kommunen kan fastsette gebyrgrunnlaget til en andel av full selvkost, f.eks. 70 %. Også hvis kommunen subsidierer tjenestene uten å definere et gebyrgrunnlag, vil forskjellen mellom «regnskapsførte utgifter.. og inntekter» - etter Momentums påstand - i begge tilfeller utgjøre et selvkostunderskudd.

I en sak det tidligere er referert fra er dette er skjedd i forbindelse med Momentums anbefaling til denne kommunen. Subsidiering av fastboende er akkumulert som selvkostunderskudd og blitt dekket inn av (tilknytnings)gebyrene fra hyttene ifm at hyttene i 2020 ble tilknyttet et nytt, separat vannanlegg. For avløp var det samme skjedd, men suksessivt over flere år fra og med 2013.

Det hører også med til historien at Momentum den 26.2.2020 fikk brev fra KDD, hvor nettopp dette elementet ble omtalt:

*For å kunne ha en praksis hvor overskudd settes av til fond og underskudd framføres til senere år, må det framgå klart hvilket gebyrgrunnlag som gebyrinntektene skal måles mot for å beregne overskudd og underskudd. I så måte er det en forutsetning at kommunestyret vedtar hva gebyrgrunnlaget skal være. Dette kan altså for eksempel være at gebyrinntektene skal dekke full selvkost eller en nærmere bestemt andel, at de kun skal dekke lønnsutgifter e.l. Hvis gebyrinntektene da avviker fra det vedtatte gebyrgrunnlaget i enkelte år, kan dette motsvares av tilsvarende lavere eller høyere gebyrinntekter i senere år. Over tid vil da kommunen få dekket det vedtatte gebyrgrunnlaget gjennom gebyrinntektene.*

***Uten et vedtak som fastsetter hva gebyrgrunnlaget skal være, har ikke kommunen et grunnlag for å beregne et overskudd eller underskudd. I slike tilfeller kan kommunen heller ikke operere med avsetninger til fond eller framføring av underskudd til senere år.***

Uthevelsen er gjort av NHF.

I Momentums dataprogram for selvkost ser det ut til at noen av kommunene bruker en versjon hvor det er mulig å legge inn planlagt subsidiering, uten at en vet hvordan dette kan fungere. I de aller fleste oppstillinger som er oversendt NHF i forbindelse med undersøkelsen, er det imidlertid ikke lagt inn noe slikt. De kommuner som måtte ha fulgt Momentums feiloppfatning, kan derved ha foretatt feiltransaksjoner som har påvirket eksternregnskapet. I så fall foreligger en latent utgiftspost som kan få konsekvenser for kommunen, og – som i alle fall ett tilfelle – vil kvalifisere kommunen til ROBEK- registeret.

Før årets gebyrer vedtas skal det foreligge en forkalkyle (et budsjett) som viser kostnader og inntekter, slik FOR § 16.1 sier og som det fremgår av SEL § 8. Når så årets resultat foreligger i form av en etterkalkyle (et regnskap), kan det være et avvik mellom for- og etterkalkylen. SEL § 8 beskriver hvordan dette håndteres ved avsetning til eller forbruk av selvkostfondet for vedkommende selvkostområde. Negativt avvik uten at det eksisterer fondsmidler innebærer et «skufferegnskap[[5]](#footnote-5)»; avviket legges inn i kalkylene til senere dekning.

Kommuner har imidlertid (etter anvisning fra Momentum) brukt årsresultatet = forskjellen mellom kostnader og inntekter som avvik i stedet for forskjellen mellom for- og etterkalkyler.

Kommunen har ikke anledning til å bruke selvkostfond dersom det ikke foreligger en forkalkyle, ettersom det dermed er umulig at det kan oppstå et avvik i forhold til etterkalkylen.

Hvis kommunens gebyrer ikke skal dekke kostnadene, vil regnskapsresultatet være planlagt subsidiering – som etter FOR ikke har noe i selvkostregnskapene å gjøre. Men ved å kalle forskjellen mellom kostnader og inntekter et selvkostavvik, vil man videreføre subsidiene som selvkostunderskudd – til senere dekning når overskudd måtte oppstå. Slik som når det tilknyttes 300 hytter til et nybygd vannanlegg og det tas 65.000 kr i tilknytningsgebyr – for å dekke inn akkumulerte subsidier[[6]](#footnote-6).

Nå skal det tilføyes at der gebyrene svarer 100 % til kostnadene, vil avvik mellom forkalkyle og etterkalkyle sammenfalle med forskjellen mellom kostnader og inntekter.

## Private anlegg med kommunal godkjennelse

Under arbeidet er det kommet innspill fra hytteeiere i en kommune. Det er også oversendt kopi av henvendelser til kommunen.

Ankepunktene er at grunneiere (og andre?) har etablert VA anlegg på betingelser gitt av kommunen. Hytteeiere oppgir at kommunen ikke fører tilsyn med at betingelsene overholdes, slik at hytteeierne blir skadelidende.

Et eller flere av de private anleggene kjøper VA tjenester av kommunen. Dermed er det en økonomisk sammenheng mellom kommunens selvkostområder og de private anleggene. Følgelig antar en at det foreligger avtaler med kommunen. Det reises derfor spørsmål om slike private løsninger er frikoblet fra selvkostkravet, eventuelt i hvilken utstrekning offentlige reguleringer av dette kan iverksettes.

Det er iflg SSB 3.564 hytter/fritidsboliger i kommunen. Av disse er 766 tilknyttet kommunalt vann og 710 kommunal avløp; kommunens «markedsandel» er altså ca. 20 %.

Private løsninger innen VA ligger imidlertid utenfor mandatet til denne undersøkelsen, men bemerkes her – ettersom det i dette tilfellet omfatter 80 % av hyttene i kommunen.

Når det gjelder de 21 kommunene, er det kun en hvor dette emnet er dukket opp. Imidlertid er mange flere private anlegg i bruk. Noen av disse er eller er i ferd med å bli overført til kommunen og går da inn i de ordinære selvkostområdene. Men mange forblir private av forskjellige grunner, og kan derfor via tjenester fra kommunen indirekte påvirke eller bli påvirket av kommunens selvkosttjenester.

Et annet kritisk forhold i den saken som er nevnt, er vanskelighetene med å få kommunen på banen når det gjelder kommunens rolle og ansvar i forhold til grunneier/privat VA-entreprenør.

## Egenregi eller innleid kompetanse

Et gjennomgående problem som undersøkelsen har avdekket, er den enkelte kommunes kunnskaper om selvkost – eller, rettere sagt, mangel på dette. Inntrykket av den politiske side er at man anser selvkost som matematikk og ikke politikk, siden 100 % selvkostdekning ikke krever prioritering av fri midler. Administrativt synes det å være begrenset faglig kompetanse innen selvkost – med noen få unntak.

Rådgivningsselskapet Momentum oppgir å ha over 300 kommuner som kunder av selskapets dataopplegg og av faglige råd innen selvkost. Av landets 356 kommuner er dette en markedsandel på over 85 %.

At kommuner leier inn rådgivere for å dekke oppgaver man ikke selv har kapasitet eller spisskompetanse til, er naturlig. Kommunen er imidlertid fortsatt ansvarlig for produktet som presenteres. I de tilfeller hvor en rådgiver forsyner kommunen med oppstillinger og utredninger, som kommunen presenterer som sine dokumenter, har det ingen betydning om rådgiverens navn står på oppstillingene. Kommunen er uansett ansvarlig for produktet som leveres.

Regelverket omkring offentlige anskaffelser forutsetter faktisk at oppdragsgiver (kommunen) har såpass mye kunnskaper om hva som anskaffes, at kommunen kan vurdere leverandøren og dens produkter. Dette synes ikke å være påfallende utbredt.

## Å ha rett og å få rett?

NHF sin undersøkelse viser at bruk og beregning av selvkost er et saksområde hvor man har en utfordring vedrørende kunnskapene om selvkostprinsippet innen offentlig forvaltning. Ikke bare i kommunene, men også statsforvaltere synes å ha begrenset kompetanse på selvkost.

I et svar på anmodning om kvalitetskontroll skriver blant annet en statsforvalter følgende:

«*I vurderingen har vi lagt vekt på at kommunene har fremlagt dokumentasjon som skal vise at gebyrene ikke overstiger selvkost. I tillegg har vi lagt vekt på at kommunens dokumentasjon og saksbehandling i forbindelse med vedtakelse av gebyrene samt de spørsmålene som er reist****, er vurdert av eksterne aktører med spesialkompetanse på området, Dette tilsier etter vårt syn at det ikke fremstår som åpenbart at det hefter feil ved gebyrene.»***

SO, som har som hovedoppgave å føre kontroll med den offentlige forvaltningen for å hindre urett mot den enkelte, har hittil valgt å ikke prioritere VAR klager, hovedsakelig pga manglende kapasitet, men også pga manglende spisskompetanse. SO viser også til at dersom en sak kan komme opp i rettsvesenet, ønsker man ikke å eksponere staten ved å ta stilling i slike saker.

En tillater seg å bemerke at å vegre seg for å hindre urett mot den enkelte, betyr at man avstår man fra å ta et standpunkt og dermed henviser saken til rettsvesenet. Hvilket kunne vært unngått dersom SO hadde behandlet saken.

Dermed gjenstår altså rettsvesenet, som har behandlet flere saker innenfor selvkost.

I 2022 tapte Lørenskog en selvkostsak mot noen sameier i en sak om VAR. Saken gjaldt at kommunen hadde krevet tilknytningsgebyr for renovasjon. Retten klargjorde at dette hadde ikke kommunen adgang til. Dommeren påpekte også at «dagens brukere» ikke skulle dekke kapitalkostnader som gjelder fremtidige brukere. Klagerne fikk medhold i at det ikke var hjemmel for å kreve tilknytningsgebyr innen renovasjon og at kommunens gebyrer derfor var ulovlige. Utover sakskostnader ble ikke beløp nevnt. Dermed må kommunen foreta en ny vurdering av sitt gebyropplegg – og i dette også ta hensyn til at brukerne bare skal betale egne kostnader.

I 2023 tapte Fjord kommune en sak som gjaldt selvkostområdet feiegebyr. Her hadde kommunen tydeligvis ikke fulgt med på at regelverket var endret.

En grunnleggende dom innen selvkost falt imidlertid i 2004, da Lørenskog tapte en sak om oppmålingsgebyr – også et selvkostområde. Denne dommen er blant annet grunnlag for tidligere siterte SO saker fra 2007. Og for SEL og H-2514-b, for å nevne noen sentrale.

Konklusjonen er imidlertid at når både statsforvalter og sivilombud sier: Det er ikke mitt bord! – da er rettsvesenet siste utvei.

# Konklusjon

Undersøkelsen dokumenterer at det er en generell systemsvikt blant landet kommuner og statlige tilsynsmyndigheter innenfor selvkostområdene. At de overordnede forvaltningsorganer lar landets kommuner nærmest operere fritt innenfor selvkostområdene, uten at arbeidet blir kvalitetssikret, finner NHF svært bekymringsfullt. Manglende kapasitet og/eller manglende faglig kompetanse skal ikke gi grunn til å forskjellsbehandle hytter og fritidsboliger med hensyn på selvkost.

NHF mener derfor at det i forvaltningen må skje en kompetansehevning innenfor saksområdet selvkost. Alternativt bør det opprettes et eget offentlig klageorgan for slike saker.

1. 2016 - 2022 var selskapet (del)eiet av EnviDan. I denne perioden het det EnviDan. [↑](#footnote-ref-1)
2. Om beregning av hytte versus bolig – se kapittel 1.2 over. [↑](#footnote-ref-2)
3. Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester [↑](#footnote-ref-3)
4. Dette er et gjennomgående prinsipp siden staten fra slutten av 1980 – årene tok tak i fenomenet «selvkost for kommunale tjenester». Retningslinjene fra 2014 sier det samme. Grunnlaget – legalitetsprinsippet – har vært gjeldende vesentlig lenger. [↑](#footnote-ref-4)
5. Selvkostkalkylene er «internregnskap» mens «eksternregnskapet» er kommunens ordinære regnskap. Internregnskapets forbindelse med eksternregnskapet er å definere de beløp som hvert år skal avsettes til eller overføres fra «bundne fond» og over til kommunens ordinære regnskapsresultat. [↑](#footnote-ref-5)
6. I tillegg har kommunen vedtatt å endre SELs 5 års frist til 15 år, slik at overskuddene fra de høye tilknytningsgebyrene kunne videreføres uten praktiske begrensninger. [↑](#footnote-ref-6)