



Til byutviklingsdirektøren

Vår saksbehandler  
Mona Kristensen

Vår ref.  
20/69363  
oppgis ved alle henv.

Deres ref.

Dato  
06.05.2021

## Etterlevelseskontroll - selvkost plan- og bygningsområdet

### 1. Innledning

I forbindelse med ny kommunelov er regnskapsrevisor gitt en ny oppgave fra 2019, benevnt som forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen. Kontrollen skal skje i forlengelsen av revisjonen av regnskapet og skal rette seg mot de delene av økonomiforvaltningen som går utover å uttale seg om årsregnskapet.

Loven forutsetter en egen uttalelse om utført arbeid med såkalt moderat sikkerhet. Kravene til denne kontrollen er definert gjennom god kommunal revisjonsskikk.

I denne undersøkelsen har vi sett på selvkostområdene innen plan- og bygningsområdet. Dette er planbehandling (private planforslag), byggesaksbehandling, delesaker etter matrikkelloven og eierseksjonering. Trondheim kommunerevisjon har tidligere år utført kontroller av selvkostområdene innen plan - og bygning basert på statlige retningslinjer (H-3/14), som fra 1.1.2020 er erstattet med selvkostforskriften og ny veileder. Etterlevelseskontrollen er formalisert gjennom en revisoruttalelse til kontrollutvalget.

### 2. Problemstilling

Er gebyrene for selvkostområdene innen plan- og bygning beregnet til selvkost?

### 3. Metode

Metodisk baserer undersøkelsen seg på dokumentgjennomgang, intervjuer og spørsmålsskjema til kontaktperson og andre sentrale personer ved enhetene. Vi har gjennomført kontroll av regnskapet på stikkprøvebasis. Stikkprøvene er valgt ut etter skjønn blant annet basert på beløpsstørrelse, antatte utfordringer med hensyn til gråsoner mellom selvkostområder og ikke selvkostområder, gråsoner med hensyn til klassifisering av utgiften i drifts- eller investeringsregnskapet og skillet mellom oppgaver som grenser til myndighetsoppgaver.

Vi bruker standard for god kommunal revisjonsskikk RSK 301 Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen som veiledning i vår utførelse av etterlevelsesrevisjonen. Standarden er

utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund i samarbeid med Den norske revisorforening.

Trondheim kommune bruker en beregningsmodell levert av it-leverandøren EnviDan AS (tidligere Momentum) som verktøy i selvkostberegningen. Data i modellen er kontrollert mot regnskapet for å påse at grunnlaget for kalkylen er riktig.

Vi har kontrollert perioden fra 1.januar til 31. desember 2020.

#### 4. Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene framgår av selvkostforskriften, og er som følger:

- Beregningsgrunnlaget skal bestå av regnskapsførte utgifter og inntekter. Hvis kommunen kjøper hele eller deler av tjenesten i markedet, er det den avtalte prisen som skal inngå i selvkost.
- Direkte og indirekte driftskostnader skal være henførbare til selvkost.
  - Direkte driftskostnader skal i henhold til forskriften være kostnader til arbeid, varer og tjenester for å produsere tjenesten.
  - Indirekte kostnader kan bare omfatte selvkosttjenestens bruk av stabs- og støttefunksjonene, fellestjenester og kontrollfunksjoner. Kostnader til administrativ ledelse, folkevalgte organer etter kommuneloven § 5-1 skal ikke inngå.
  - Driftsinntekter utover gebyrer som knytter seg til driftskostnader som omfattes av selvkost, skal trekkes fra.
- Direkte og indirekte kapitalkostnader skal være behandlet i tråd med regelverket .
  - Kapitalkostnader skal omfatte avskrivninger og nedskrivninger av varige driftsmidler og beregnede rentekostnader.
  - Avskrivningene skal baseres på anskaffelsespris på anskaffelsestidspunktet fratrukket byggelånsrenter og anleggsbidrag og andre investeringsinntekter. Avskrivningene skal foretas planmessig over den utnyttbare levetiden. Den utnyttbare levetiden kan settes lik avskrivningsperioden i årsregnskapet.
  - Rentekostnaden skal beregnes ut fra gjennomsnittlig restverdi på varige driftsmidler. Kalkylerenten er årets gjennomsnittlige 5 årlige swaprente med tillegg på ½ prosentpoeng.
  - Indirekte kapitalkostnader skal tilordnes etter samme prinsipper som indirekte driftskostnader, eller settes lik 5 prosent av netto indirekte driftskostnader.
- Gevinst og tap ved salg og utrangering av varige driftsmidler skal inngå i beregningsgrunnlaget
- Korrigering av tidligere års feil skal behandles i tråd med regelverket.
  - Tidligere års feil til ugunst for brukerne av tjenesten kan ikke korrigeres. Hvis feilen er til gunst for brukerne skal feilen korrigeres.<sup>1</sup>
- Overskudd og underskudd skal håndteres i henhold til regelverket.
  - Overskudd skal dekke inn underskudd fra tidligere år eller avsettes til fond. Et overskudd som er avsatt til fond skal tilbakeføres senest innen fem år etter at overskuddet oppsto.

---

<sup>1</sup> Selvkostforskriften § 7. Forskriften er skjerpet i forhold til de gamle retningslinjene ved at tidligere års feil ikke kan rettes opp hvis det er til ugunst for abonnentene.

- Et underskudd som ikke kan dekkes av et selvkostfond, kan ikke framføres til senere år.<sup>2</sup>
- Selvkostfond skal tilføres renter. Også framførbart underskudd skal renteberegnes.
- Kommunen skal dokumentere hvordan beregningen av samlet selvkost er gjort, og denne skal oppbevares i minimum fem år.

Forøvrig bruker vi kommunelovens kapittel 15<sup>3</sup> og veileder til selvkostforskriften, H-2465<sup>4</sup> i våre vurderinger. Det samme gjelder kommunale regnskapsstandarder fra Foreningen for god kommunal regnskapsskikk om hva som inngår i anskaffelseskost (standard 2) og skillet mellom drift og investeringer (standard 4). Omfanget av undersøkelsen vil følge de revisjonsfaglige anbefalingene som framgår av revisjonsstandard RSK301.<sup>5</sup>

## 5. Resultater

### 5.1 Beregningsgrunnlaget

Selvkost er den totale kostnadsøkningen kommunen har ved å produsere en tjeneste. Kostnadsøkningen kan helt eller delvis faktureres tjenestemottakerne. Selvkost er maksimal dekning i henhold til loven. Det er ikke formelle krav om full dekning på noen av de fire selvkostområdene som inngår i denne kontrollen. Trondheim kommune har imidlertid valgt å ha 100 prosent dekning på alle områdene; 1. del planbehandling, byggesaksbehandling, delesaker etter matrikkelloven og eierseksjonering.

Med hjemmel i plan- og bygningsloven<sup>6</sup>, matrikkelloven og eierseksjoneringsloven har bystyret vedtatt gebyrregulativ for 2020. Helt siden budsjettbehandlingen rundt år 2000 har det i de årlige gebyrsakene i bystyret vært lagt opp til at kostnadene for selvkostområdene 1. del plan og byggesaksbehandling fullt ut skal dekkes av gebyrintekter.

I henhold til matrikkelloven<sup>7</sup> fattet Bystyret i Trondheim vedtak om full dekning i forbindelse med etableringen av oppmålingssaker etter matrikkelloven som eget selvkostområde i 2012.<sup>8</sup>

Loven om eierseksjonering<sup>9</sup> ga kommunene mulighet for å kreve gebyrer som dekker faktiske kostnader, og Trondheim kommune besluttet da at området skulle fullfinansieres via gebyret i sak om gebyrregulativ for plan- og bygningstjenester 2018 da eierseksjonering ble skilt ut som eget

---

<sup>2</sup> Gebyrer etter plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkelloven er unntatt fra regelen om framføring av underskudd og bruk innen fem år.

<sup>3</sup> Kommuneloven av 22. juni 2018, sist endret 1.1.2020.

<sup>4</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementets forklaringer til selvkostforskriften av november 2020.

<sup>5</sup> Standard for God kommunal revisjonsskikk gjeldende fra 1.1.2020.

<sup>6</sup> Plan- og bygningsloven § 33-1 åpner for at kommunestyret kan gi forskrift om gebyr for behandling av søknad om tillatelse, utferdigelse av kart og attester, samt behandling av private planforslag.

<sup>7</sup> Matrikkelloven § 32 åpner for at kommunen kan ta gebyr for oppmålingsforretning, matrikkelføring, utferdigelse av matrikkelbrev og annet arbeid etter loven og regulativ fastsatt av bystyret.

<sup>8</sup> ESA - sak 12/25827 bystyret sak 222/12.

<sup>9</sup> Lov om eierseksjoner § 15.

selvkostområde.<sup>10</sup>

Regnskapet for de ulike selvkostområdene er sammenholdt mot etterkalkylen i note 14 til Trondheim kommunes årsregnskap 2020.

Vår vurdering:

Etterlevelseskontrollen viser at alle regnskapsførte kostnader inngår i beregningsgrunnlaget for selvkost. På området *byggesak* er det imidlertid et mindre avvik mellom regnskap og etterkalkylen både på utgifter og inntekter. Avvikene skyldes korreksjon for feilføringer i regnskapet.

## 5.2 Direkte og indirekte driftskostnader

### Direkte driftskostnader- og inntekter

#### *Lønnskostnader*

Trondheim kommunes direkte driftskostnader framgår av dedikerte ansvarsområder innenfor kostfunksjonene 301 plansaker, 302 byggesaker og 303 kart- og oppmåling. På selvkostområdene innen plan- og bygning består driftskostnadene i hovedsak av lønnskostnader.

#### *Nærmere om plansaker, kostfunksjon 301:*

Byplankontoret fører timer på spesifikke prosjekter i lønssystemet for å holde oversikt over ressursbruken som gjelder selvkost. Bistand for byggesak føres på egne prosjekt, og belastes selvkostområdet byggesak.

Vi har fått opplyst at regnskapsføringen av lønnskostnader gjøres en gang per år, etter at timeføringen i lønssystemet er avsluttet. Denne praksisen er blitt valgt blant annet fordi timeføringen på selvkostprosjektene varierer i løpet av året. Det er ikke en fast andel med medarbeidere som jobber med selvkost. Utgiftene som blir belastet, beregnes på grunnlag av antall timer som er blitt registrert på Byplans prosjekter og gjennomsnittlig timepris for Byplans medarbeidere som har registrert tid (timer) på prosjektene i løpet av året.<sup>11</sup>

Lønnsutgifter for administrative ansatte blir ifølge opplysninger fra enhetene belastet bykassen, ikke selvkost. Bistand av administrative ansatte på selvkost blir ivaretatt ved at administrativ bistand inngår som en del av overheadskomponenten (estimert påslag for administrativ tjeneste) i den gjennomsnittlige timeprisen.

#### *Nærmere om byggesaker, kostfunksjon 302:*

På Byggesakskontoret er det meste av aktiviteten knyttet til selvkostrelaterte oppgaver. Oppgaver som Byggesakskontoret utfører for andre enheter kompenseres av den enheten som får utført oppgavene. Dette gjelder f.eks administrative oppgaver som Byggesakskontoret utfører for Byplan, oppgaver for vann og avløp som gjelder tilknytningsgebyr, samt oppgaver med ulovlighetsbehandling.

<sup>10</sup> Bystyret sak 200/17, behandlet i desember 2017.

<sup>11</sup> I løpet av året blir det i økonomirapporteringen utarbeidet en årsprognose på forventede lønnsutgifter for Byplankontorets selvkostområde. Prognosen beregnes på grunnlag av byplans timeføring på selvkostprosjektene i lønssystemet og forventet gjennomsnittlig timepris for medarbeidere som jobber på selvkost.

*Nærmere om kart- og oppmålingsaker (delesaker), kostfunksjon 303:*

Mange ansatte på kart- og oppmåling jobber på flere fagområder. Vi har fått opplyst at lønn fordeles ut fra stillingsandeler på funksjon-/ansvarsnivå i henhold til definerte arbeidsoppgaver. Denne fordelingen gjennomgås hvert år når budsjettet utarbeides, endres ellers i løpet av året om oppgaver/ansvarsområder omfordes. Enheten finner dette mer hensiktsmessig enn at alle skal føre timer på mange ulike prosjekt. Prinsippene som er lagt til grunn for fordelingen av lønnsutgifter knyttet til selvkost er direkte lønnskostnader basert på ansatte på selvkostområdet og tilleggsytelser. Tilleggsytelser er en andel av administrative stillinger ved Kart- og oppmålingskontoret for arbeid med kundekontakt, merkantile oppgaver og ledelse.<sup>12</sup> Tilsendt stillingsmatrise viser at de som arbeider med selvkost og ikke har administrative oppgaver, er stort sett 100 prosent sysselsatt på selvkostområdet. Stillingsmatrisen er grunnlaget for bokførte lønnsutgifter på dette selvkostområdet.

*Nærmere om eierseksjonering, kostfunksjon 302:*

Eierseksjonering er arbeidet med seksjonering (dele bygning slik at eierne får enerett til å bruke bestemte deler av bygningen) og reseksjonering (endre på en allerede seksjonert eiendom). Tjenesten er lagt til Kart- og oppmålingskontoret, og prinsippene for fordeling av direkte lønnsutgifter og tilleggsytelser framgår av avsnittet over om kart- og oppmålingsaker.

*Vår vurdering:*

Revisjonens vurdering er at enhetene innen selvkost på plan- og bygning har tilfredsstillende opplegg for å fordele interne timer mellom selvkostområder og ikke selvkost. Andelen som tilhører selvkost blir bokført på gjeldende kostfunksjon i regnskapet, og inngår som direkte kostnader i beregningsgrunnlaget. Timer som leder og mellomleder bruker på selvkostområdene, regnes inn på selvkostregnskapet som tilleggsytelser. Revisjonen har ingen merknader til dette.

*Bilagskontroll av driftsutgifter*

Det er ingen bokførte driftskostnader knyttet til kjøp av varer og tjenester på byplan i 2020. På byggesaksområdet er det bokført enkelte driftskostnader. Stikkprøver av inngående fakturaer viser at utgiftene er henførbare til selvkost. Stikkprøver på driftsutgifter på kart- og oppmålingsområdet viser at kostnadene er henførbare til selvkost.

*Vår vurdering:*

Kjøpte tjenester etter avtaler inngår i selvkost med fakturasummen. Driftsinntekter som knytter seg til kostnader som omfattes av selvkost, er trukket fra. Stikkprøver på driftsutgifter viser at kravene om at kostnadene skal beregnes ut fra gjennomførte transaksjoner og anskaffelseskost, er ivarettatt.

*Oversittelse av behandlingsfristen*

Kostnader til oversittelse av behandlingsfristen i henhold til byggesaksforskriften tilsier at kommunen må tilbakebetale 25 prosent av gebyret dersom tolvukersfristen oversittes. Kommunen kan ikke heve andre gebyrer med henvisning til selvkostprinsippet.

Vi har fått opplyst at tapte inntekter knyttet til manglende overholdelse av frister ikke har vært håndtert riktig på selvkostområdene. Dette er gjort ved at kundene har fått faktura fratrukket tap

---

<sup>12</sup> Ved opprettelsen av selvkostområdet delesaker etter matrikkelloven, ble det i sak 12/25827 presentert prinsipper for selvkost på dette området. Hovedprinsippene er senere fulgt.

på grunn av oversittelse av frister, altså nettoføring. I kommuneregnskapet er ikke selvkostområdene belastet for dette. Et slikt tap burde kommet fram som en kostnad på bykassen og en kostnadsreduksjon på selvkost.

*Vår vurdering:*

Revisjonens vurdering av kommunens praksis er at inntektstapet ved oversittelse av behandlingsfristen, feilaktig har vært belastet selvkostområdene. Vår vurdering bygger på en uttalelse fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus i 2017, hvor det ble presisert at kostnadene med kommunens oversittelse av frister, ikke kan pålegges brukerne.<sup>13</sup>

*Utgifter til klagebehandling*

Kommunen kan ikke ta gebyr for utgifter knyttet til klagebehandling.<sup>14</sup> Byggesaksgebyret dekker bare førstegangsbehandlingen. Heller ikke erstatningsutbetalinger skal inngå i selvkost. Vi har fått opplyst at innenfor selvkostområdet byggesak er utgifter knyttet til klagebehandling og direkte erstatninger belastet selvkostregnskapet. For området 1. del plan er slike utgifter belastet bykassen. Det har altså vært ulik behandling for de ulike områdene. Trondheim kommune har tatt initiativ til å forespørre andre kommuner om praksis på området.

*Vår vurdering:*

Revisjonen ser at det er ulik praksis i kommunen når det gjelder hvordan utgifter til klagebehandling er behandlet. Vi ber om tilbakemelding på hvordan Trondheim kommune forstår reglene rundt klagebehandling, og hvordan det kan tilrettelegges for en lik praksis i kommunen. Slik vi vurderer det kan ikke utgifter som går med til klagebehandling henføres til selvkost.

*Utgifter til forhåndskonferanser, veiledning, tilsyn og ulovlighetsoppfølging*

Kommunen kan enten ha særskilte gebyrer for utgifter til forhåndskonferanser, eller la det inngå som overhead. Andelen av gebyr som innkreves for tilsyn, skal framgå av forskriften og gebyr for ulovlighetsoppfølging skal bare forekomme dersom det foreligger søknad om godkjenning av slike saker.<sup>15</sup>

Vi har fått opplyst at for byggesaker inngår utgifter til gjennomføring av forhåndskonferanser i overheadkostnadene i gebyrsatsene for 2020. I 2021 tas dette ut som en egen gebyrsats. Ordinær veiledning, som bla gjennomføres i bytorget, er fortsatt en del av overheadutgiften. Det samme gjelder tilsyn- og ulovlighetsbehandling. Gebyrregulativet i kommunen punkt B14 oppgir at anslagsvis 10 prosent av byggesaksgebyret skal dekke kostnader til tilsyn.

*Vår vurdering:*

Revisjonen har ingen merknader til praksisen for utgifter til forhåndskonferanser, veiledning, tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

<sup>13</sup> Artikkel "Hva er selvkost for byggesaker", Kommunerevisoren nr 2/2019, jf uttalelse fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus til Romerike revisjon i brev av 8.5.2017.

<sup>14</sup> Artikkel "Hva er selvkost for byggesaker", Kommunerevisoren nr 2/2019, side 9. Sticos oppslag "Kommuneregnskapet v Øyvind Sunde, 8. utgave, kapittel 20.17 særskilt om byggesaksgebyrer".

<sup>15</sup> Artikkel "Hva er selvkost for byggesaker", Kommunerevisoren nr 2/2019 og fortolkningsuttalelse fra Kommunaldepartementet datert 12.6.2009.

### *Saker med unormal arbeidsmengde*

Det kan ikke beregnes ekstra gebyr som utelukkende skyldes sakens kompleksitet.<sup>16</sup> Kommunens gebyrregulativ regulerer gebyrene for de ulike områdene. Del A er en generell del med opplysninger om prinsippene for beregningen; gebyrene gir uttrykk for kommunens gjennomsnittlige kostnader ved behandling og tilsyn av saker etter gjeldende lover, mens øvrige deler angir gebyrene for de ulike tjenestene. Gebyrregulativet legger opp til at det kan faktureres for store arbeidsmengder.

I følge svar på spørsmål til enhetene om praksis, er det ulik praksis i kommunen på dette. Byggesak og Byplan viser til kommunens gebyrregulativ som åpner for fakturering etter medgått tid for unormalt stor arbeidsmengde. Terskelen for å ta ekstra gebyr er imidlertid høy, og det har sjelden blitt gjort. Kart- og oppmålingsenheten opplyser at dette aldri har vært gjort.

Revisjonen ser at gebyrregulativet legger opp til at det kan faktureres for store arbeidsmengder. Dette viser enhetene også til i sine svar til oss. Grensedragningen mot kompleksitet antas å være krevende å skille, siden en saks kompleksitet ofte gjenspeiler tidsbruken. Enhetene synes også her å ha noe ulik forståelse av lovligheten, men det har ikke vært praksis for å ta i bruk denne muligheten som regulativet åpner for.

### *Vår vurdering*

Siden enhetene ikke tar betaling for ekstra kompliserte saker, anses praksisen å være i orden, men vi stiller spørsmål ved om kommunens regulativ er i tråd med forarbeidene.

### **Indirekte driftskostnader**

Trondheim kommune har lagt inn en andel av kostnader til fellestjenester og kontroll i beregningsgrunnlaget. Dette gjelder blant annet byarkivet, arbeidsmiljøenheten, IT-tjenesten, personaltjenesten, regnskapstjenesten, tilsyn og kontroll mv. Dette er kostnader som i kommuneregnskapet bokføres på funksjon administrasjon (120) og kontroll og revisjon (110). Kontrollen viser at det er netto driftskostnader fra regnskapet (på funksjon 110/120) som er grunnlaget for fordelingen.<sup>17</sup> Fordelingsnøkklene som er brukt er i hovedsak årsverk, hvor kostnadene fordeles etter antall ansatte på selvkosttjenesten i forhold til totalt antall ansatte. Kostnadene for IT-tjenesten fordeles etter antall PC-er det enkelte selvkostområde bruker. Kontrollen viser at grunnlaget for fordeling er riktig registrert i Momentum.

Også andel av husleiekostnad, pensjonskostnader og porto inngår i indirekte kostnader. Husleiekostnaden er fordelt med utgangspunkt i årsverk på selvkostområdet sett mot totalt antall ansatte. Pensjoner er delt på funksjoner med utgangspunkt i sum bokførte kostnader. Fordelingen skal ifølge finansstaben gjenspeile andelen faktiske regnskapsførte pensjonskostnader på art 1090 gjennom året.

---

<sup>16</sup> Artikkel "Hva er selvkost for byggesaker", Kommunerevisoren nr 2/2019.

<sup>17</sup> Personal-tjenesten har imidlertid benyttet flere funksjoner enn bare f120 i sin regnskapsføring. For denne enheten (ansvarene 214 og 217) har administrasjonen brukt samlet netto driftsutgifter som grunnlag for fordeling til selvkost, og ikke bare netto driftsutgifter for f120. Praksisen medfører ingen endring i prinsipp fra tidligere år. Vi har fått opplyst at personal-tjenesten tidligere bokførte sine utgifter på f120 i sin helhet, men at de i de siste par årene har tatt i bruk flere funksjoner i regnskapsføringen.

Det er ikke tatt inn kostnader til administrativ ledelse på overordnet nivå, og heller ikke til folkevalgte organer. Fra administrasjonens side forutsettes det at all administrativ ledelse innenfor plan- og bygningsområdet jobber så direkte med produktet at oppgaven ansees som henførbart.

#### *Vår vurdering*

Revisjonens vurdering er at Trondheim kommune har håndtert indirekte kostnader i tråd med regelverket.

### **5.3 Direkte og indirekte kapitalkostnader**

#### **Direkte kapitalkostnader**

Det er kun byggesaksområdet som har bokførte investeringskostnader. Kapitalkostnadene i selvkostregnskapet består av avskrivningene på investeringene og beregnede rentekostnader. Avskrivningene starter året etter anskaffelsen og er basert på anskaffelsespris fratrukket byggelånsrenter og investeringsinntekter. Driftsmiddelet avskrives over den økonomiske levetiden. I selvkostregnskapet settes avskrivningstiden lik den regnskapsmessige avskrivningstiden. Rentekostnader beregnes fra anskaffelsesåret. Grunnlaget for beregningen er gjennomsnittlig anskaffelseskost. I 2020 er det benyttet en rentesats på 1,39 prosent. Dette tilsvarer swaprente på 0,89 prosent og et tillegg på 0,5 prosentpoeng.

Det er i hovedsak samsvar mellom regnskap og momentum.

Det er tatt inn investeringskostnader for prosjektet e-byggesak. Dette utgjør ca 13 mill kroner, og inngår i grunnlaget for beregnede kapitalkostnader. Vi har fått opplyst at formålet med prosjektet var å erstatte dagens IT-løsning (via saksbehandlingssystemet ESA) som fases ut i 2023 og samtidig legge til rette for en digitalisering av byggesaksprosessene ved at innbyggerne skulle få tilgang til digitale selvbetjeningsløsninger. Basert på det nye systemet vil mottatte byggesøknader bli mer komplette ved første gangs mottak hos byggesakskontoret og saksbehandlingen enklere for saksbehandlerne. Dette skulle bidra til gevinster knyttet til redusert tid til å få komplette søknader og selve behandlingen. Prosjektet e-byggesak skulle samkjøres med statens digitalisering av innsending av byggesøknader. Slik revisjonen har forstått det, har effektiviseringsgevinsten hittil ikke blitt realisert. Vi har fått opplyst at dette skyldes særlig at digitaliseringen av byggesøknader har vært kraftig forsinket fra statens side.

Det er i utgangspunktet ikke krav i selvkostregelverket om at virksomheten skal drives effektivt. Dersom prosjektet er å anse som et utviklingsprosjekt, kan det stille seg annerledes. Utgifter til forskning og utvikling er ikke henførbart til selvkost. Vi har innhentet informasjon om prosjektet for å kunne ta stilling til hvorvidt prosjektet har elementer av utviklingskostnader. Trondheim kommune har sammen med flere andre kommuner vært med i en nasjonal arbeidsgruppe for å etablere en felles produktspesifikasjon, og vært pilot for utprøving av systemet etter at hovedleveransen ble satt i drift. Vi har fått opplyst at alle kostnader knyttet til prosjektet er belastet selvkost. I tillegg til selve anskaffelseskostnaden er det brukt egne ressurser ved behov for bistand til utvikling av systemet. Den største andelen av prosjektutgiftene gjelder inngående faktura fra konsulenter (bla Bouvet og PwC). Dette er basert på timer, og det er til dels vanskelig å fastslå hvilket arbeid som er utført. Dokumentasjonen i regnskapssystemet er delvis mangelfull. Dette gjør at det er vanskelig å etterprøve hvorvidt utgiftene for konsulenttimene er påløpt for å ta i bruk systemet eller til utviklingsarbeid.



Vi har fått opplyst at tidligere ble it-løsninger komplett ferdigstilt før de ble tatt i bruk. Dette førte til større grad av endringer og feilretting av løsninger i etterkant og er en modell hele bransjen har gått bort fra. Hovedregelen i dag er at løsninger settes i drift tidlig. Man vet da at løsningene har mangler med hensyn til funksjonalitet, og at feil og mangler må rettes i ettertid. Vi har fått opplyst at all erfaring på området viser at dette er den måten som gir best kvalitet på løsningen over tid og den laveste kostnaden.

#### *Vår vurdering:*

Størsteparten av prosjektkostnadene er konsulenttimer som er vanskelig å etterprøve med hensyn til henførbarhet på grunn av mangelfull dokumentasjon. Det er vanskelig å ta stilling til om noe av dette er utviklingskostnader som ikke er henførbare til selvkost.

Revisjonen er kritisk til at lønnskostnader knyttet til utvikling av et nytt datasystem er belastet selvkost i sin helhet. Dette gjelder både utgiftene til å utarbeide kriterier, etablere en felles produktspesifikasjon og for utvikling av den nasjonale plattformen. I den daglige driften av byggesakskontoret vil utgifter til tilbakemeldinger og forbedringer av systemet være henførbart til selvkost. Ressursene som medgår til den nasjonale arbeidsgruppa for å utvikle systemet slik det opprinnelig var tenkt, anser vi derimot som ikke henførbare utgifter.

### **Indirekte kapitalkostnader**

Det beregnes indirekte renter og avskrivninger for fellesanskaffelser av anleggsmidler i etterkalkylen. Dette gjelder i hovedsak investeringsutgifter for pc-er. En andel av de ulike selvkostområdenes kostnader inngår i posten indirekte kostnader i etterkalkylen (noten).

#### *Vår vurdering*

Vi har ingen merknader til kommunens praksis.

### **5.4 Salg og utrangering av varige driftsmidler**

Gevinst og salg skal inngå i beregningsgrunnlaget. En gjennomgang av regnskapene for de aktuelle funksjonene viser at det ikke har vært solgt anleggsmidler i 2020.

### **5.5 Tidligere års feil**

Nye regler fra 1.1.2020 tilsier at feil for ettertiden ikke kan korrigeres hvis dette er til ugunst for innbyggerne. Tidligere har det ikke vært slike bestemmelser, og det har vært vanlig praksis å rette opp alle feil i neste års kalkyle.

En feil i fordelingsnøkkelen selvkost for plan- og bygningsområdet i 2019, hvor de indirekte kostnadene var om lag 200.000 for høye kostnader har ikke blitt korrigert i selvkostkalkylen for 2020 som følge av denne bestemmelsen. En feil med for høyt registrerte investeringer er reversert, da denne feilen var til gunst for innbyggerne. Feilene er rettet i tråd med selvkostforskriften.

### **5.6 Overskudd og underskudd - selvkostfond**

Ved utgangen av regnskapsåret 2020 var selvkostfondet for byggesaker negativt, og de øvrige tre positive. En gjennomgang av selvkostområdene viser at årets overskudd på områdene 1. del plan

og eierseksjonering er avsatt til de respektive selvkostfondene, mens årets underskudd på delesaker er dekket av et positivt fond ved inngangen av året. Årets underskudd på byggesaksbehandling er dekket av bykassen siden fondet var negativt ved inngangen til regnskapsåret. Nye regler gjeldende fra 1.1.2020 medførte at det ikke lenger er tillatt å fremføre underskudd på plan- og bygningsområdet. Dette for at gebyrpliktige i slike saker ikke skal finansiere underskudd og dermed betale mer enn tjenesten koster.<sup>18</sup>

Et overskudd på selvkostfondet skal brukes senest innen fem år etter at overskuddet oppstod. Fondet tilhørende kart- og oppmålingssaker har et overskudd på 7,6 mill kroner ved utgangen av 2020. Ca 3,4 millioner kroner av dette fondet er eldre enn fem år, og skulle vært brukt innen 2019. Det framgår ellers av beregningsmodellen Momentum at fondet for eierseksjonering planlegges brukt i løpet av neste femårsperiode.

Som følge av et regnskapsmessig forbud mot negative selvkostfond i kommuneregnskapet<sup>19</sup>, skal et eventuelt nytt underskudd dekkes av bykassen. I kommuneregnskapet skal negative fond ved utgangen av et regnskapsår settes til kr 0. Dette er gjennomført for byggesaksfondet. Fondene er tilført renter.

#### *Vår vurdering*

Behandling av årets overskudd og underskudd er behandlet i tråd med forskriften.

Revisjonen ber om tilbakemelding på hvordan overskuddet på fondene 1. del plan og kart- og oppmåling skal bringes i balanse gjennom økte utgifter eller reduserte gebyrer. Under bestemte forutsetninger åpner regelverket for å se bruken av fond innenfor en lenger periode enn fem år for å unngå store svingninger i gebyr. Utsatt bruk av fondet utover fem år forutsetter politisk behandling.

### **5.7 Dokumentasjon, åpenhet og tilgjengelighet**

Selvkostforskriften har ingen spesifikke krav til hvordan dokumentasjonen skal være, bare at kommunen skal dokumentere hvordan beregningen av samlet selvkost er gjort og at dette skal oppbevares i minimum fem år. For plan- og bygningssaker er det krav til dokumentasjon på sakstypenivå.<sup>20</sup> En forutsetning for å kunne ilegge gebyr etter regulativ, er at kommunen kan dokumentere at de valgte gebyrsatsene noenlunde treffer gjennomsnittskostnaden for de enkelte sakstypene.<sup>21</sup> I Trondheim kommunes gebyrregulativ opplyses det om at regulativet uttrykker kommunens gjennomsnittlige kostnad ved behandling og tilsyn av saker etter plan- og bygningsloven, matrikelloven og eierseksjoneringslovens maksimalgebyr. På spørsmål svarer enheten for de ulike områdene følgende:

**Byggesak:** I forbindelse med sak om gebyr 2021 har et lite utvalg saksbehandlere foretatt en vurdering av tidsbruk per type tiltak/utvalgte sakstyper. Dette som en indikator på tidsbruk. Det var ønsket at man foretok en mer omfattende beregning i 2021 - hvor man plukket ut enkelte saker for beregning av tidsbruk. Dette skulle så igjen sikre nye data som grunnlag for

<sup>18</sup> Veileder til selvkostforskriften, H-2465, punkt 11.4.

<sup>19</sup> Bestemmelsen om forbud om å ha negative fond kom inn i regnskapsforskriften til kommuneloven i 2008.

<sup>20</sup> Ot.prop nr 39 som lå til grunn for § 109 (nåværende § 33-1) i pbl, uttrykte at selvkost er det som maksimalt kan kreves for behandlingen av den enkelte typer saker. Gebyrene bør stå i forhold til det faktisk utførte arbeid med saksbehandlingen.

<sup>21</sup> KR D, 2009.

gjennomsnittsbetraktninger ift dekningsgrad.

**Byplankontoret:** Det er for 1. delplan (budsjettansvar 522100) ikke blitt gjennomført en grundig gjennomgang i form av tidsstudier o.l. av hvor mye ressurser som kreves til de enkelte delene av arbeidet innenfor 1. gangsbehandling av private planer. i forbindelse med revideringen av gebyrreglementet for 2021 ble det foretatt noen sammenligninger med andre storkommuner og foretatt noen anslagsberegninger.

**Kart- og oppmålingsenheten:** Grunnleggende ressursbruk er drøftet i selvkostkalkylen (ESA 12/25827). Det gjøres vurderinger av ressursbruken i forbindelse med budsjettarbeidet.

Revisjonen har ikke gått nærmere inn på hvorvidt regulativet gjenspeiler kostnadene for den enkelte sak, men vi har fått opplyst at det er gjort en vurdering som grunnlag for gebyrfastsettingen.

Ifølge veileder for beregning av selvkost bør det fremlegges en etterkalkyle som viser inntekter, kostnader og resultater. Det bør også opplyses om størrelsen på fondene. Informasjonen bør gis i forbindelse med kommunens årsregnskap. I Trondheim kommune framgår dette av note til kommuneregnskapet.

Grunnlagene for etterkalkylen er regnskapstall og beregninger som blir lagt inn i beregningsmodellen Momentum. Det importeres regnskapsdata for direkte driftskostnader og driftsinntekter. Systemet beregner indirekte kostnader og kapitalkostnader basert på registrerte data. Investeringene registreres manuelt inn i beregningsmodellen og danner basis for beregning av kalkulatoriske renter og avskrivninger (kapitalkostnader). Momentumfilene oppbevares hos kommunedirektørens finansstab. Revisjonen ba i etterlevelseskontrollen på VARFS-området sist høst om at kommunen snarlig måtte etablere et tilfredsstillende forsvarlig oppbevaring og dokumentasjon av selvkost. Det er viktig å låse og arkivere regnearkfiler fra Momentum for avlagte regnskapsår. Filene bør dateres og framgå av et søkbart arkiv i minimum fem år. I beregningsmodellen er det gjort en del manuelle korreksjoner uten at det er dokumentert hva disse består i. Vi har innhentet forklaringer på korreksjonene. Korreksjoner i beregningsmodellen som gjøres burde vært forklart og dokumentert i notat til de årlige regnskapsfilene.

#### *Vår vurdering*

Noten til regnskapet er å anse som kommunens etterkalkyle for gjeldende regnskapsår, og gir etter revisjonens vurdering, en tilfredsstillende oversikt.

Vi ber om tilbakemelding på status og hvilke rutiner som er etablert for oppbevaring og dokumentasjon. Korreksjoner i beregningsmodellen som gjøres burde vært forklart og dokumentert i notat til de årlige regnskapsfilene.

Vi ber om tilsvarende innen 18. mai. Revisorsuttalelsen skal til behandling i Kontrollutvalget 7. juni 2021.

TRONDHEIM KOMMUNE  
Trondheim  
kommunerevisjon

Vår referanse  
20/69363

Vår dato  
06.05.2021

---

Med hilsen

Per Olav Nilsen  
revisjonsdirektør

Mona Kristensen  
statsautorisert revisor

*Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift*

Kopimottaker:

Einar Aassved Hansen, Byutviklingsdirektøren  
Rolf Jørun Viken, Finansdirektøren  
Postmottak Byutviklingsdirektøren, Byutviklingsdirektøren