



Selvkostprinsippet –

Hva innebærer det og hvilke effekter har det for kommunene?

23. mai 2007

Prosjekt: 054035



Forord

Ernst & Young har på oppdrag for KS gjennomført denne utredningen om Selvkostprinsippet – hva innebærer det og hvilke effekter har det på kommunene? Det primære har vært å gi en redegjørelse om anvendelse av selvkost i kommunene, dens effekter på tjenesteproduksjonen og vurdering av selvkost som finansieringsregime vurdert opp mot alternative regimer, samt en betraktning om hvorfor vi har et selvkostprinsipp. Utredningen skal ikke konkludere på hvilken finansieringsmodell som er anbefalt for kommunene.

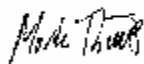
En hovedoppgave har vært å dokumentere anvendelse og effekter gjennom en spørreundersøkelse. Spørreundersøkelsen har blitt sendt til rådmenn og tekniske sjefer i et utvalg av kommuner. Spørsmålene har blitt utarbeidet av Ernst & Young i samarbeid med KS, men har også vært konfirmert med en oppnevnt referansegruppe. Svarene fra respondentene har videre blitt analysert i samarbeid med referansegruppen, og det ble utarbeidet oppfølgingsspørsmål til dybdeintervjuer med et utvalg av rådmenn og tekniske sjefer.

Det er foretatt et tydelig skille mellom selvkost som kalkyle og selvkost som finansieringsregime. Selvkost som kalkylemodell er grundig regulert av myndighetene, og bør gi stor likhet i oppbygging av kostnadene for tjenestene, og derigjennom også et godt sammenligningsgrunnlag kommunene imellom. I vurdering av selvkost som finansieringsregime er det foretatt sammenligninger som er relevante for denne type betalingstjenester. Ulike finansieringsmodeller gir forskjellige effekter, og ved en eventuell videreutvikling av betalingstjenestene, bør også alternative finansieringsmodeller drøftes.

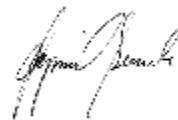
Vi håper at utredningen kan bidra til å skape en debatt om selvkostprinsippets betydning som metode for brukerbetaling, men også selvkost som finansieringsregime gitt de effekter man ønsker å oppnå.

God lesning!

Oslo, 23. mai 2007
ERNST & YOUNG AS



Morten Thuve
Oppdragsleder



Øyvind Sunde
Prosjektleder

Innhold

1.	INNLEDNING.....	3
2.	SAMMENDRAG.....	6
3.	DEN HISTORISKE UTVIKLINGEN	14
3.1.	Kommunenes finansiering siden 1837	14
3.2.	Utvikling i brukerbetaling	16
4.	HVORFOR ET SELVKOSTPRINSIPP?	19
4.1.	Hva er rasjonalet bak selvkost?	19
4.2.	Hvorfor ikke ta ut mer enn selvkost?	20
4.3.	Er selvkost en avpolitisering av tjenestene?	21
4.4.	Gir selvkost forskjeller kommuner imellom?.....	22
4.5.	Ivaretar selvkost brukernes interesser og rettigheter?	23
4.6.	Gir selvkost et grunnlag for vurdering av konkurranseutsetting? 25	
5.	HVA ER SELVKOST – INNHOLD OG UTVIKLING	26
5.1.	Hva er intensjonen og legitimiteten for selvkost?	27
5.2.	Utvikling av selvkostkalkylen	28
5.3.	Oppsummering av utviklingen av selvkost.....	29
6.	ANVENDELSE AV SELVKOST	31
6.1.	Selvkostprinsippet i ulike sektorer og tjenesteområder.....	31
6.2.	Organisering av tjenesteområdene vann, avløp og renovasjon ...	33
6.3.	Oppsummering	35
7.	SELVKOST OG UTVIKLING AV TJENESTEPRODUKSJONEN	36
7.1.	Optimal produksjon av brukerbetalte tjenester	36

7.2.	Kommunens insentiver for utvikling av tjenesteproduksjonen...	38
7.3.	Insentiveffekt ved selvkost som finansieringsregime	40
7.4.	Andre regulatoriske og offentlige insentiver	42
7.5.	Administrative insentiver	43
7.6.	Politiske insentiver	44
7.7.	Oppsummering	45
8.	BRUKERBETALING VED KONKURRANSEUTSETTING.....	48
8.1.	Selvkostprinsippets insentiveffekt ved vurdering av konkurranseutsetting	48
8.2.	Selvkost som beslutningsgrunnlag ved vurdering av konkurranseutsetting	48
8.3.	Selvkost som finansieringsregime ved konkurranseutsetting	49
8.4.	Oppsummering	50
9.	FINANSIERINGSREGIMER	52
9.1.	Innledning	52
9.2.	Forkalkulert selvkost (ex ante)	55
9.3.	Pristak- og inntektsrammeregulering	56
9.4.	Oppsummering	58
10.	FINANSIERINGSREGIMER I ANDRE LAND	60
10.1.	Sverige	60
10.2.	Danmark.....	61
10.3.	England og Wales	62
	REFERANSER OG KILDER.....	63
	VEDLEGG 1	65
	VEDLEGG 2.....	70

1. Innledning

Ernst & Young har utredet ulike sider ved selvkostprinsippet, og dokumentert effekter for kommunesektoren. Det kan stilles spørsmål ved om selvkostprinsippet gir tilstrekkelige insentiver til god og kostnadseffektiv tjenesteproduksjon, noe denne analysen bidrar til å belyse. Anvendelse av selvkostprinsippet er stadig i utvikling, både i Norge og i andre land, og anvendelsen er ofte gjenstand for politisk debatt. KS ønsket gjennom denne utredningen å belyse selvkostprinsippets anvendelse og effekter, samt å sammenligne selvkost mot alternative metoder for finansiering av kommunale tjenester.

Sentrale temaer i utredningen er:

- Hva er hovedtrekkene i den historiske utviklingen av selvkostprinsippet?
- Hvorfor et selvkostprinsipp og hva er intensjonen og legitimiteten med selvkost?
- Hvordan er utbredelsen av selvkost, og er det forskjeller mellom sektorer i kommunene?
- Hvordan er utviklingen av tjenestene med tanke på kvalitet, effektivitet, pris og investeringsbehov, der selvkost danner rammen for finansieringen?
- Er selvkosttjenestene egnet for konkurranseutsetting dersom kommunene ønsker det?
- Hvilke fordeler og ulemper er det med ulike finansieringsformer?
- Hvilke finansieringsregimer er det i andre land?

Utredningen er gjennomført etter denne tilnærmingen:



Figur: Modell for gjennomføring av selvkostutredning

Utredningen har vært gjennomført ved dokumentstudier, spørreundersøkelse (Quest Back), dybdeundersøkelser, KOSTRA-analyser, sammenligninger mot andre relevante finansieringsformer, og web-søk.

Når det skal vurderes i hvilken utstrekning kommunene kan pålegge innbyggerne å betale avgifter og gebyrer, er det nødvendig å ta utgangspunkt i legalitetsprinsippet. Dette innebærer at kommunen må ha hjemmel i lov ”for inngrep i borgernes frihet og eiendom” (se kommunaldepartementet, desember 1992 – Rapport fra arbeidsgruppe om selvkostprinsippet). Denne arbeidsgruppen konkluderer med at kommunene i stor utstrekning kan pålegge innbyggerne å betale for servicevirksomhet kommunen driver uten at det er nødvendig med hjemmel. Men offentligrettslige prinsipper vil ofte

legge begrensninger på hvordan virksomheten drives, ved at kommunene i sin virksomhet ikke må ta utenforliggende hensyn; at det ikke må skje usakelig eller urettferdig diskriminering, og at avgjørelsene ikke må være vilkårlige eller grovt urimelige. Den saklige forskjellsbehandlingen må imidlertid være tillatt. Dersom det offentlige også har rettslig eller faktisk monopol på virksomheten, vil dette i tillegg kunne legge begrensninger på hvor fritt kommunene står til å fastsette priser på tjenestene.

Ellers må kommunene ha lovhjemmel for å pålegge innbyggerne skatter og avgifter som har klart fiskalt preg, og for å ta betaling for tjenester som det er påbudt å benytte seg av, eller som man ikke kan unnlate uten å risikere å tape rettigheter. Som det framkommer i kapittel 5.2 har kommunene i stor utstrekning hjemmel i lov for å ta betaling for varer og tjenester.

Når det gjelder spørsmålet om hvor stor frihet kommunene har til å fastsette prisen på kommunale tjenester, er det naturlig å dele tjenestene inn i fire grupper (se Kommunaldepartementet, desember 1992):

1. Tjenester kommunene står fritt til å drive, og som i liten grad er regulert gjennom lovgivningen. Eksempler på dette er tjenester innen kultur- og idrettssektoren.
2. Tjenester hvor det ligger klare rammer for hva kommunene kan ta i betaling. Dette kan være maksimalsatser og/eller at det i forskrifter er gitt detaljerte retningslinjer for avgiftsberegningen. Eksempler på dette er vann- og kloakkavgifter (gebyrer), konsesjonsgebyrer, eiendomsskatt, egenbetaling innen institusjonsomsorgen osv.
3. Tjenester hvor det er fastsatt at prisen skal beregnes ut fra selvkost. Dette gjelder eksempelvis renovasjonsgebyr, slamgebyr og refusjon for opparbeidelse av tomter. Tilsvarende gjelder også der det i praksis er slått fast at selvkostprinsippet skal legges til grunn ved prisfastsettingen, og for tjenester hvor kommunens rettslige eller faktiske monopol antas å legge begrensninger på hvilke priser kommunene kan ta. Eksempler på dette er vannverk, feievirksomhet, kart- og oppmålingsgebyrer og gebyrer for byggesaksbehandling.
4. Tjenester som ligger i gråsonen mellom tilfeller der kommunene har monopol på en virksomhet og tilfeller som kommunen står fritt til å drive (se gruppe 1 ovenfor). Eksempler på dette er fritidshjem, matombringning og vaktmesterordninger knyttet til eldresentre. Innbyggerne står fritt til å benytte seg av disse tjenestene, og kommunene står også fritt til å tilby tjenestene.

Inndelingen i grupper av betalingstjenester plasserer selvkost enten der det er lovregulert som prisnivå, eller hvor man som følge av monopolsituasjonen må sette øvre grense for gebyrnivået.

Det har vært en viss utvikling i bruk av selvkost i kommunene, og flere ønsker å benytte dette prinsippet for ulike betalingstjenester. Eksempler kan være innen pleie- og omsorgstjenester, skolefritidsordning og kommunale boliger. En utvikling i bruk av selvkost bringer fram det prinsipielle



spørsmålet om hvorvidt denne finansieringsformen gir gode insentiver til kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjonen?

Økningen i bruk av selvkost kan man hevde skyldes et økt behov for å øke kommunens handlingsrom. Den økte bruken av gebyrer og brukerbetalinger som kommunal inntektskilde, er på mange måter en erstatning for andre inntekter, og kan således hevdes å være en skjult avgifts- eller skattelegging av kommunens innbyggere. Bakgrunnen er naturligvis å kunne opprettholde et ønsket tjenestenivå, eller for å oppfylle et statlig pålagt tjenestenivå. Uansett hvordan man velger å se på dette, er det en utvikling mot mer brukerbetaling og økt utnyttelse av selvkostpotensialet. Eksempler på brukerbetalinger, men som nå etter påtrykk er innstrammet, er betaling for skoleturer og skolemateriell (jf fri PC til elever). Med andre ord kan presset på kommunens økonomi og reduksjon i andre inntekter antas å ha en ikke uvesentlig betydning for utviklingen av brukerbetalinger og utnyttelse av selvkostprinsippets 100% finansiering på nye tjenesteområder.

2. Sammendrag

Bakgrunn

Ernst & Young har på oppdrag for KS gjennomført denne utredningen og belyst selvkostprinsippets anvendelse og effekter, samt fått vurdert selvkost opp mot alternative metoder for finansiering av kommunale tjenester. Utredningen baserer seg blant annet på en spørreundersøkelse til rådmenn og tekniske sjefer om deres syn på utviklingen av selvkosttjenestene, og selvkost som finansieringsregime.

Hva er selvkost?

Selvkostprinsippet betyr at kommunen beregner hva en tjeneste virkelig koster ved at alle direkte og indirekte kostnader henføres til tjenesten. Selvkostprinsippet som finansieringsmetode betyr at en selvkostkalkyle ligger til grunn for hva en tjeneste maksimalt kan prises til. Noen tjenester har lovpålagt selvkost, mens andre har selvkost som øvre ramme. Innholdet i selve kalkylene har de senere år blitt nærmere avklart, og er harmonisert med kommunenes alminnelige regnskapsregler. Selvkosttjenestene finansieres gjennom brukerbetaling, enten fullt ut, eller med delvis finansiering gjennom de ordinære inntektene i kommunebudsjettet.

Den historiske utviklingen

Den alminnelige beskatningen ble innført i 1911, og staten har på ulike måter foretatt skatteutjevning mellom kommunene ut fra et behov om å gi kommunene tilstrekkelige inntekter til å løse de pålagte oppgavene. Kommunene har også selv fått anledning til å påvirke sine inntekter gjennom brukerbetalinger og eiendomsskatt.

De viktigste brukerbetingene har vært brukt innenfor disse tjenestene:

- Vann- og avløpstjenestene
- Renovasjonstjenestene
- Feietjenestene
- Barnehager og SFO
- Pleie og omsorg
 - Institusjonstjenestene
 - Hjemmehjelpstjenestene
- Plan, byggesak og oppmåling

Brukerbetalinger på disse områdene varierer fra full selvkost til former for egenbetaling og til maksimalpriser.

Hvorfor et selvkostprinsipp?

Det kan være flere momenter som taler for et selvkostprinsipp:

- Tjenestene er grunnleggende i et velferdssamfunn og er et offentlig anliggende/ansvar
- Tjenestene betales ut fra forbruk, og ikke ut fra livssituasjon (fordelingspolitikk)
- Betaling etter forbruk begrenser forbruket

- *Brukerne betaler det tjenesten koster, og ikke mer, et prinsipp som skaper rettferdighet*
- *Tjenestene kan få høyere kvalitet*
- *Kostnadsbevissthet omkring gebyrnivået skaper troverdighet til beregningene, både i form av egen dokumentasjon og ved sammenlignbar statistikk (KOSTRA)*
- *Forhindre krysssubsidiering mot andre tjenester*
- *Kunnskap om kostnadsnivået gir et grunnlag for vurdering av konkurranseutsetting*
- *Finansieringsmulighetene som ligger i selvkost, må utnyttes fordi de øvrige budsjetttrammene er for trange i forhold til oppgavene*

Momenter som taler mot et selvkostprinsipp, kan være:

- *Prinsippet bidrar ikke til kostnadseffektivitet i seg selv*
- *Selvkost kan redusere den politiske interessen i budsjettbehandlingen fordi det kan bli mer fokus på pris for å få dekket kostnadene, mer enn på innhold/kvalitet i tjenestene*

Tjenester som er omfattet av selvkost, er blant grunnleggende tjenester i et velferdssamfunn, dvs tjenester som "alle har krav på". Det er rimelig at nettopp dette "allmannskravet" er tilstrekkelig begrunnelse for full kostnadsdekning gjennom gebyrer, til forskjell fra tjenester som innbyggerne ikke opplever som så grunnleggende, eller hvor det finnes alternative leverandører. Vann i springen kan ikke kjøpes fra hvem som helst, mens eldreomsorg kan kjøpes, i alle fall til en viss grad. Gebyrbetaling innenfor full selvkost krever også sikkerhet for at kommunen ikke tar inn mer enn det regelverket hjemler. Det er rimelig å anta at dokumentasjonen av selvkost, informasjon om prisnivå og kalkyler, samt sammenlignbar statistikk, er viktig for å skape aksept for at en tjeneste skal kunne baseres på selvkost.

Et rasjonale (en begrunnelse) for selvkost kan også være at det er enklere å finansiere "de harde tjenester" (tekniske tjenester) fullt ut gjennom selvkost, framfor de myke tjenestene, blant annet fordi de tekniske tjenestene er enklere å kalkulere ut fra et forbruk. For myke tjenester påvirkes behovet mer av brukerens livssituasjon. I tillegg kan man argumentere for at brukeren må betale fullt ut for tjenesten, nettopp for å få brukeren til å begrense produksjonen mest mulig ("forurensere må betale"). For de myke tjenestene vil dette gi en dårlig klang ut i fra et allment samfunnssyn ("den sykeste må betale mest"). Således vi finansieringen av myke tjenester av den enkelte bruker i større grad ses på som en forsikringspremie, og som best finansieres over skatteseddelen, og dermed inngår i den fordelingspolitiske debatten.

Et annet moment i vurdering av selvkostregime kunne være å vurdere dette opp mot prisnivået i markedet, gitt at det var reell konkurranse. Slik konkurranse kunne vært gjennomførbart for noen typer tjenester, men ikke for alle. Flere av selvkosttjenestene må ha fysiske installasjoner i kommunen, så som ledningsnett, pumpestasjoner, renseanlegg, og kanskje også spesifikke offentlige tjenester som myndighetsutøvelse gjennom arealplanlegging (byggesaksgebyrer). Andre tjenester kunne lettere konkurranseutsettes, så som renovasjon, SFO, barnehager, hvor det riktignok p.t. er maksimalpriser,

og feievirksomhet. Det er en alminnelig oppfatning at det blir det mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon i konkurranseutsatte markeder. Men å la markedet overta monopolpreget virksomhet, gir kostnadsøkninger og større avkastningsmuligheter. Det er derfor et selvstendig argument å la monopolpreget virksomhet forbli under et selvkostregime framfor å bli konkurranseutsatt. På den annen side er motivasjonen til kostnadseffektiv drift for selvkostbaserte kommunale tjenester ikke så framtrædende som i et konkurransemarked. Derimot viser vår undersøkelse at kvaliteten blir høyere nettopp fordi tjenesten koster det selvkost viser.

Selvkost gir forskjeller i prisnivået mellom kommuner nettopp fordi kostnadsgrunnlaget er forskjellig kommunene imellom. Dersom en kommune må kjøpe vann fra et vannverk til høyere pris enn en annen kommune, vil naturligvis gebyret i den første kommunen bli høyere, alt annet likt. Det er helt legalt. Har en kommune dyrere administrasjon enn en annen, vil også dette skape forskjeller som er helt lovlig, så lenge man kan henføre kostnadene til tjenestene. Det ligger således ikke særlige mekanismer for effektivisering i selvkostmodellen isolert sett. Vår undersøkelse viste imidlertid at prisnivået for selvkostbelagte tjenester (VAR-tjenestene) i realiteten har blitt billigere de siste årene, justert for prisveksten. Det betyr at andre momenter veier opp for selvkostprinsippets iboende mangel på insentiv for effektivisering. Vår undersøkelse viste at politikerne hadde ønske om å holde gebyrene lave, enten gjennom egne politiske hensyn eller gjennom press fra media.

I avgrensningen av selvkostområdet må det skapes trygghet for at det ikke skjer krysssubsidiering mellom tjenester, og at tjenesteproduksjonen er så kostnadseffektiv som mulig. Dette forutsetter at regelverket er tydelig på hva tjenesten omfatter, og at beregningene og resultatet er lett tilgjengelig for brukerne. Etter hvert har KOSTRA-statistikken om gebyrnivået også gitt et godt innsyn i de respektive kommuners sammenlignbare tall. Konkret regelverk, tilleggsinformasjon i regnskapet, og innsyn i sammenlignbar statistikk bidrar til å skape tillit til kommunenes selvkostberegninger, en tillit kommunene er helt avhengig av dersom selvkostregimet skal rettferdiggjøres.

Når selvkosttjenester er hjemlet i lov og forskrift gir dette bl.a. en legitimitet til å kreve inntil full kompensasjon for tjenestene. En slik regulering bidrar også til å sikre krav til rettferdighet – skal det betales fullt ut for en tjeneste, må det heller ikke betales for mye. Det at kommunene får kunnskap om tjenestens kostnadsnivå, kan også gi en motivasjon til å se hva alternativkostnaden er av hensyn til brukerne. Slik sett vil selvkostprinsippet kunne stimulere til konkurranseutsetting som en i utgangspunktet utilsiktet følge av kunnskapene om kostnadene. Vår undersøkelse bekrefter også at selvkost gir et godt grunnlag for å vurdere en hensiktsmessig organisering.

Utviklingen av selvkost

Kommunens inntekter ut over ordinære skatter og statlig overføringer, er ulike former for avgifter, gebyrer og brukerbetalinger. Disse former for betalinger spenner fra andel egenbetaling til full selvkost. Likevel vil typisk forretningsvirksomhet som eksempelvis avgiftsparkering, være bestemt ut fra

kommunalt vedtak, og kan derfor overstige kommunens selvkost (Kommunaldepartementet, 1992).

Selve beregningsmodellen for selvkost har vært videreutviklet og framstår nå som enhetlig basert på retningslinjer fra departementet (KRD, januar 2003). Tidligere ble eksempelvis overskudd på selvkostkalkylene brukt til finansiering av kommende års investeringer, mens slike overskudd nå skal "tilbakeføres abonnentene" gjennom lavere gebyrer, dvs inngå som driftsfinansiering. Videre nevnes også at indirekte kostnader er konkretisert, og det har også blitt en harmonisering mot kommunens regnskapsregler i forhold til anleggsverdier og avskrivningstider.

Anvendelse av selvkost

Resultatet av undersøkelsene i dette prosjektet viser at selvkostprinsippet er mest utbredt i teknisk sektor, hovedsakelig innenfor tjenestene vann, avløp, renovasjon og feiing. I tillegg er selvkost i noen grad benyttet innenfor byggesaksområdet og kart- og geodata. For andre sektorer enn teknisk anvender 20% av kommunene selvkost innen SFO, men kun for en andel av den totale finansieringen. Vann- og avløpstjenestene er nesten utelukkende organisert som egen etat, mens renovasjonstjenestene i all hovedsak er organisert i interkommunale selskaper.

Når det gjelder graden av selvkostdekning viser undersøkelsen at 88% av kommunene har full selvkost innen renovasjonstjenestene, til tross for at det er lovpålagt å ha full selvkost. De som ikke har full selvkost innen renovasjon, fordeler seg likt mellom noe overdekning og noe underdekning. For vann- og avløpstjenestene har 62% av kommunene full selvkost. Her viser undersøkelsen at dobbelt så mange av de som ikke har full selvkost, har underdekning i forhold til de som har overdekning.

Utvikling av tjenesteproduksjonen

I undersøkelsen ble det gjort disse hovedfunn:

- *Selvkost gir ikke insentiver til kostnadseffektivisering*
- *Selvkost gir likevel gode insentiver til å se investeringsbeslutninger i sammenheng med drift og vedlikehold, noe som ikke samsvarer med vår hypotese*
- *Selvkost stimulerer til kvalitetsforbedringer*
- *Verken benchmarking eller fokus fra media motvirker i særlig grad negative effekter som høye kostnader og eventuelt dårlig kvalitet, og det er en oppfatning at sammenligningsdataene ikke har høy nok kvalitet*
- *Politikernes engasjement knyttet til tjenestenes kvalitet har ofte utspring i medias dekning*
- *Administrasjonens insentiver om å gjøre kommunen attraktiv som bosted gjennom lave priser og høy kvalitet, er ikke så relevant*

En ideell utvikling av tjenesteproduksjonen er kjennetegnet ved at kommunen tilpasser kombinasjonen av pris og kvalitet slik at dette møter innbyggernes behov og ønsker, og ellers har et kontinuerlig fokus på effektivisering.

En svakhet med selvkostprinsippet som finansieringsregime er at det ikke gir insentiver til kostnadseffektivisering og dermed lavere gebyrer (se også St. prp. nr 64 (2003-2004)). De relevante kostnadene gir grunnlag for gebyrets størrelse, og vår undersøkelse viste at både rådmenn og tekniske sjefer var enige i en slik påstand. Disse respondentene svarte også at selvkostprinsippet ga gode insentiver til å se investeringsbeslutninger i sammenheng med drift og vedlikehold. Resultatet samsvarte ikke med vår antagelse, som var at selvkostprinsippet ikke ville bidra til å se vedlikehold og investeringer under ett fordi kostnadene ville bli dekket uansett.

Undersøkelsen viste også at selvkost stimulerer til kvalitetsforbedringer. Svarene viste riktignok at respondentene var delte i dette synet, men det er overvekt av respondenter som er enig i eller i økende grad enig i at selvkost stimulerer til kvalitetsforbedringer.

I utgangspunktet skulle man tro at ekstern benchmarking og fokus fra media basert på offentlig tilgjengelige sammenligningsdata skulle motvirke negative effekter, dvs at prisene ville bli høyere og eventuelt kvaliteten dårligere. Resultatene i undersøkelsen bekrefter ikke denne hypotesen. Både rådmenn og tekniske sjefer svarer at de verken er helt enig i eller helt uenig i at benchmarking gir lavere gebyrer og høyere kvalitet. I intervjuer er det bl.a. kommentert at kvaliteten på den sentrale benchmarkingen (KOSTRA-data) ikke er god nok, og at ekstern benchmarking ikke er særlig utbredt i kommunene.

Det viser seg også at mediefokus har mindre effekt på pris og kvalitet ifølge undersøkelsen enn hva man kunne tro. Svarene viste at respondentene var noe mer enig i at media har betydning for høyere kvalitet, men at man er mindre enig i at media har betydning for lavere gebyrer. Likevel opplyser noen respondenter at mediepåvirkningen trolig har en indirekte effekt gjennom politikernes engasjement.

Undersøkelsen viste videre at administrasjonens insentiver om å gjøre kommunen attraktiv som bosted gjennom lave priser og høy kvalitet på gebyrtjenestene, ikke var så relevant. Kommunen benytter heller andre og mer effektive virkemidler enn gebyrene for å oppnå slike strategiske effekter, så som tilrettelegging for boligbygging og næringsutvikling. Det politiske nivået har imidlertid et større fokus på gebyrtjenestene. Rådmennene svarer i undersøkelsen at deres oppfatning er at politikerne legger vekt på gebyr- og kvalitetsnivået, og at politikerne legger noe mer vekt på kvalitet enn pris. Interessen fra media har større påvirkning på politikerne enn på administrasjonen.

Som en oppsummering basert på undersøkelsen og analysene, er det vanskelig å ha en kvalifisert oppfatning av selvkostprinsippets effekt på utvikling av tjenesteproduksjonen. De faktiske gebyrsatsene har ikke økt de siste fire årene ifølge nasjonal statistikk. Selv om tidsperspektivet er kort, og kun omfatter et utvalg av tjenestene, gir det likevel en indikasjon på at kommunene totalt sett har insentiver til ikke å øke kostnadene/gebyrene. Selvkostprinsippet i seg selv gir som sagt ikke denne effekten, og heller ikke gir benchmarking og

offentliggjøring av data særlig effekt. Imidlertid kan offentliggjøring av gebyrsatsene vekke politikernes interesse direkte, eller indirekte gjennom oppslag i media. I tillegg vil de folkevalgte, av hensyn til brukerne, kunne ha et politisk ønske om å holde et lavt gebyrnivå og derigjennom medvirke til effektivisering (se også St. prp. nr 64 (2003-2004)). En konklusjon er derfor at selvkostregimets manglende insitament for å fremme effektivisering motvirkes av et politisk ønske om å holde gebyrnivået lavt, enten gjennom egne politiske hensyn eller gjennom påvirkning fra media.

Brukerbetaling ved konkurranseutsetting

Dersom en tjeneste ønskes konkurranseutsatt, vil selvkost gi et godt grunnlag for å vurdere alternativene opp mot kommunens kostnader i egenregi. Om lag 3/4 av rådmennene og tekniske sjefer bekreftet dette i undersøkelsen ved å være enig til helt enig i en slik påstand.

Et riktig gebyrgrunnlag krever full oversikt over relevante kostnader. Jo fjernere fra kommunens egenregi tjenestene leveres, jo mindre kontroll vil kommunen ha over tjenesteyters kostnader. Dette gjelder uavhengig av hvilket finansieringsregime som måtte legges til grunn. Selvkostregimet har, som det ligger i navnet, ingen virkning på kommunens resultat, mens andre finansieringsregimer kan ha det (se nedenfor).

Det er flere måter å organisere tjenestene på, fra egen etat til kommunalt foretak eller interkommunalt selskap, til bortsetting av tjenesten til eksterne. Kommunene kan ikke organisere seg bort fra selvkost i betydning å omgå et selvkostkrav gjennom organisasjonsform. Vår undersøkelse viste at respondentene i overveiende grad (over 80%) er tilfredse med den organiseringen kommunen har valgt. For vann- og avløpstjenester er dette hovedsakelig etatsorganisering, mens for renovasjonstjenester er det mest vanlig med organisering som interkommunalt selskap.

Finansieringsregimer

I rapporten skisseres det alternative løsninger for finansiering i forhold til dagens etterkalkulasjonsmodell. Bl.a. trekkes det fram muligheten for å la beregningstidspunktet for selvkost være forkalkulert, dvs å fastlegge et nivå forut for regnskapsåret. Et annet alternativ kunne være en modell basert på pristak/inntektsrammeregulering. Begge disse modellene har sterkere insentiver for å fremme effektivitet framfor kvalitet.

Et alternativ til selvkost basert på etterkalkulasjon er en finansieringsmodell bygget på forkalkulert selvkost (ex ante). Det vil si at årets gebyrnivå fastsettes etter fjorårets faktiske kostnad, og er en fast pris gjennom året, uten avregning av over- eller underskudd i etterkant mot brukerne. Dette bidrar til at den som utfører tjenesten (kommunen) vil ønske å produsere tjenesten til en lavere kostnad enn inntekten, for derigjennom å få beholde et overskudd. På samme måte må tjenesteleverandøren dekke inn et eventuelt underskudd.

I en forkalkulert selvkostmodell (ex ante) vil investeringer ett år gi økte kapitalkostnader, som ikke blir tatt hensyn til før neste år, i og med at det er fjorårets gebyrnivå som er lagt til grunn. Dette kan skape vegring mot

samfunnsøkonomiske investeringer, men er likevel av kortsiktig karakter. Et tiltak kunne være å behandle kapitalkostnader særskilt i et slikt regime.

Et annet alternativ er en finansieringsmodell hvor regulatoriske myndigheter fastsetter et pris- eller inntektstak for kommunale betalingstjenester for en gruppe kommuner (etter gitte kriterier), eller for alle kommunene samlet. Dette vil kunne redusere forskjellene i gebyrnivå mellom kommuner fordi ineffektive kommuner vil være nødt til å effektivisere for å oppnå kostnadsdekning (selvkost). Motivasjonen vil være at tjenesteproduksjonen skal kunne gi overskudd.

Også et pristak-/inntektsrammeregime kan medføre lavere investeringer fordi kapitalkostnadene inngår i beregningene fra myndighetene. Oppstår det investeringsbehov under veis i en regulert periode, kan dette føre til kortsiktige beslutninger om midlertidige reparasjoner i stedet for nødvendig oppgradering. På sikt kan altså infrastruktur forfalle og konsekvensene bli mer alvorlige.

Felles for disse to finansieringsmodellene er at insentivene er sterkere for å fremme effektivitet fremfor kvalitet. Regulatoriske krav og benchmarking av kvalitet blir derfor viktig for at kostnadsreduksjoner ikke skal gå ut over et gitt eller ønsket kvalitetsnivå.

Man kunne også tenke seg former for rammefinansiering, dvs at hele eller deler av tjenesten ble finansiert over kommunens ordinære driftsbudsjett gjennom skatter og rammetilskudd. En fiskal beskatning legger fordelingsmessige prinsipper til grunn til forskjell fra selvkost, eksempelvis inntekts- og formuesbetinget beskatning. Fordelinger og omfordelinger gjennom tilskuddsordningene fra staten har også andre fordelingskriterier enn selvkost. Prinsipielt er det ikke noe i veien for å la dagens selvkosttjenester inngå i en rammefinansiering, men da vel vitende om at den vil ha fordelingsmessige konsekvenser, og derigjennom også være gjenstand for en politisk vurdering.

Til slutt nevnes at finansieringen kunne bygge på andre kostnadskalkyler enn selvkost, eksempelvis aktivitetsbaserte kalkyler. En innvending mot selvkost er nettopp at denne beregnes på brukernivå samlet uten å la underliggende aktiviteter i tjenesten reflekteres i beregningen. Dermed gir ikke selvkost en forklaring på årsaken til utviklingen i gebyrene, men at kostnadsgrunnlaget totalt sett er endret. Aktivitetsbaserte kalkyler krever imidlertid en mer ressurskrevende dekomponering av tjenesten i underliggende aktiviteter, og prisen per aktivitet fastsettes med utgangspunkt i historiske tall (siste års regnskap).

Eksempelvis kan en hjemmehjelpstjeneste prises i forhold til reisekostnader og antall besøk, antall timer direkte pleie, og pris per bruker til dekning av indirekte kostnader. Skulle man tenke selvkost på disse aktivitetene i et samlet brukerperspektiv, ville man måtte håndtere en rekke ulike brukergrupper i forhold til tjenestens sammensetning. Dette er både komplisert og omfattende når det er mange ulike brukergrupper. Innen



renovasjon er det imidlertid forsøkt å oppdele selvkosttjenestene ved å skille mellom gebyr for halv og hel søppelsekk, samt hytterenasjon. Selvkost som finansieringsregime er derfor mest relevant der tjenesten leveres likt til alle brukerne, eller med få varianter innen tjenesteleveransene.

Finansieringsregimer i andre land

For å forstå anvendelse av selvkostprinsippet i Norge er det også nyttig å se dette i sammenheng med hvordan tilsvarende tjenester er finansiert i andre land. I Sverige og Danmark har det offentlige ikke lov å profitere på VA-tjenester, altså en bestemmelse som tilsvarer det norske selvkostprinsippet. I Sverige arbeides det nå med økt bruk av benchmarking for å oppnå økt transparens i gebyrnivåene, og dermed fremme effektivisering. I Danmark har man siden 2001 gjennomført systematisk benchmarking med samme formål. VA-sektoren i England og Wales blir regulert gjennom maksimalpris. Denne prisen bestemmes ut fra servicenivå, effektiviseringsgevinst, kvalitetskrav og leveringssikkerhet. Myndighetene benytter benchmarking for å bestemme effektiviseringsgevinsten. Også Danmark har nylig utredet mulighetene for å innføre prisregulering i kombinasjon med benchmarking. Det var derimot ikke politisk vilje til å gjennomføre dette i denne omgang.

Avslutning

Alle finansieringsmodellene har sine styrker og svakheter. Det er i kapitlet om utvikling av tjenesteproduksjonen beskrevet insentiver som påvirker kvalitet og pris i forskjellige retninger. Andre regulatoriske og offentlige insentiver blir derfor myndighetenes verktøy for å begrense de negative effektene, samt styrke de positive. Et valg av finansieringsregime må derfor vurderes opp mot hvilke effekter finansieringsmodellen oppnår i samspill med alle insentiver, herunder kostnadene og treffsikkerheten ved disse valgene.

3. Den historiske utviklingen

Den historiske utviklingen beskrives innledningsvis med et mer generelt blikk på kommunesektorens finansiering siden innføring av det lokale selvstyret gjennom formannskapslovene av 1837. Deretter beskrives også noe nærmere ulike typer kommunale tjenester og brukerbetaling. Hovedkilden til beskrivelsene er NOU 1997:8 Finansiering av kommunesektoren.

3.1. Kommunenes finansiering siden 1837

Ved innføring av formannskapslovene i 1837 utviklet kommunene en stor grad av autonomi (selvstyre, selvstendighet). Staten skulle ikke blande seg for mye inn i kommunenes oppgaver og finansiering, og det var et klart lokalt ansvar å skaffe til veie de inntekter som var nødvendige for å løse de kommunale oppgavene. Denne modellen for selvstendighet fungerte bra så lenge aktiviteten i kommunesektoren var relativt begrenset. På begynnelsen av 1900-tallet engasjerte kommunene seg i infrastrukturbygging og i velferdstiltak innen bl.a. skolevesenet og helse- og sosialsektoren. Staten bidro til aktivitetsveksten ved å øke omfanget av lovpålagte oppgaver, og ved å etablere tilskuddsordninger som oppmuntret til nye lokale initiativ. Dette satte selvstyremodellen under press, og kommunenes ulike økonomiske forutsetninger kom til uttrykk gjennom forskjeller i skattenivå. Velstående kommuner kunne holde lavere skattesatser enn mindre velstående kommuner.

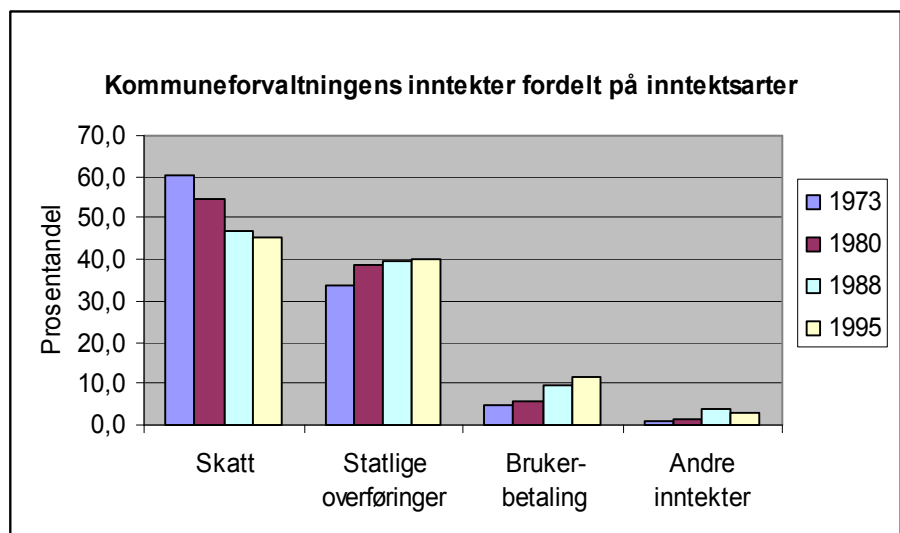
Kommunenes beskatningsfrihet ble begrenset ved innføringen bestemmelser om maksimalskattesatser i skatteloven (av 1911). Kommunenes vanskelige økonomi på 1920-tallet bidro imidlertid til at både skattetrykket og forskjellene i skattenivå økte, og mange fryktet en legitimitetskrise for kommuneforvaltningen som system. Det ble derfor en viktig statlig oppgave å utjevne de økonomiske forskjellene kommunene imellom, bl.a. ved opprettelse av skattefordelingsfondet (i 1936).

Kommunene fikk et økende ansvar for utbygging av velferdssamfunnet etter annen verdenskrig, og det nasjonale målet var at det ikke skulle være for store variasjoner i standarden på tjenestetilbudet. Statens styring av kommunene fikk et økt fokus på styring av inntektene. For det første ble beskatningsfriheten ytterligere redusert gjennom innføring av minimumsskattesats og reduksjon av antall reduksjonstabeller. Siden 1978 har da også alle kommuner benyttet de høyeste tillatte skattesatsene. For det andre fikk skatteutjevningen gjennom skattefordelingsfondet større omfang. For det tredje benyttet staten i større grad refusjonsordninger for å stimulere kommunene til å øke aktiviteten. Det ble således et statlig ansvar å gi kommunene tilstrekkelige inntekter til å løse pålagte oppgaver.

Gjennom overføringssystemet og refusjonsordningene ble aktivitetsomfanget økt, og kommunene ble mer opptatt av å øke inntektene ved å utnytte statlige tilskuddsordninger og mindre opptatt av å foreta reelle lokale prioriteringer. Overføringssystemet ble reformert i løpet av 1980-årene. Det ble lagt større

vekt på rammefinansiering og det finansielle ansvarsprinsipp. Dette prinsippet innebærer at den instans som er tillagt de praktiske avgjørelser, og som derigjennom har herredømme over utgiftene, også bør ha et økonomisk ansvar. Omfattende bruk av refusjonsordninger med vekt på utgiftsfordeling mellom stat og kommune kommer i konflikt med dette prinsippet. Reformering av overføringssystemet skjedde først ved innføring av rammetilskudd til institusjonshelsetjenesten i 1980 og innføringen av rammetilskudd til helse- og sosialtjenesten i kommunene i 1984. Den viktigste reformen var imidlertid innføringen av inntektssystemet i 1986. Dette systemet skulle sikre utjevning etter fordelingspolitiske hensyn, fremme bedre ressursbruk ved utvidet lokalt selvstyre, stimulere lokaldemokratiet, og bedre den makroøkonomiske (statlige) styringen med kommunesektorens inntektsrammer.

Historisk sett er utviklingen etter 1860 karakterisert ved økende statlig styring av kommunesektorens inntekter. Skatteinntektene, som er lokalt forankret, er redusert fra 90 prosent i 1865 til 45 prosent i 1995. Ser vi på kommuneforvaltningens inntekter fordelt på inntektsarter i perioden 1973 – 1995, viser følgende tabell utviklingen:



Kilde: SSB og Det tekniske beregningsutvalget, februar 1996

- Skatt omfatter både direkte og indirekte skatter i årene 1973-1988, kun direkte skatter i årene 1988-1995
- Andre inntekter omfatter renteinntekter i årene 1973-1988 og renter og andre driftsinntekter i årene 1988-1995
- Tallene for 1988, 1990 og 1993 er korrigert for tilskudd til folketrygden
- Tall for 1988 og senere år er basert på nye nasjonalregnskapsdefinisjoner, men kommuneforvaltningens inntekter er beregnet eksklusive bygg og anleggsgebyrer

Figuren viser at skatteinntektenes betydning for finansieringen av kommunesektoren ble redusert fra å utgjøre 60 prosent av inntektene i 1973 til 45 prosent i 1995. De statlige overføringene har i samme periode økt fra 34% i 1973 til 40% i 1995, mens brukerbetalings andel av kommunenes inntekter også er økende fra 4,7% i 1973 til 11,8% i 1995.

Selv om beskatningsfriheten er redusert, har kommunene fortsatt mulighet til å påvirke sine egne inntektsrammer. For det første kan kommunene påvirke inntektene fra ulike brukerbetalingsordninger. Gitt at det er adgang til å kreve brukerbetaling, er det i hovedsak kommunene som bestemmer om det skal kreves betaling for tjenesten, samt graden av kommunal subsidiering. For det andre har kommunene fortsatt reell frihet til å fastsette eiendomsskatten. Den sterke statlige reguleringen av inntekts- og formuesbeskatningen betyr følgelig ikke at den enkelte kommune ikke disponerer virkemidler for å påvirke egne inntektsrammer. Det er likevel ingen tvil om at inntektsrammene, i større grad enn tidligere, betraktes som et statlig ansvar.

3.2. Utvikling i brukerbetaling

Som nevnt ovenfor fikk skatteinntektene redusert betydning for finansiering av kommunesektoren, og i perioden 1950 – 1980 var det brukerbetaling som fikk økt betydning. På 80-tallet økte inntektene fra brukerbetaling med nærmere 10 % hvert år målt i faste priser. Årsakene til denne sterke veksten er flere. For det første har det vært en sterk vekst i utbygging av tjenestetilbudet innenfor betalbare tjenester, eksempelvis barnehager. Videre har brukerbetaling blitt anvendt for flere tjenester. Til slutt har graden av kostnadsdekning ved brukerbetalingene også økt. Eksempler på tjenester hvor brukerbetaling benyttes, er egenbetaling for barnehager og hjemmehjelp, egenandel ved legebesøk, leie for bruk av kommunale lokaler, samt gebyrer for tekniske tjenester som vann, kloakk, feiing og renovasjon. Dersom det er adgang til å kreve brukerbetaling er det kommunene som bestemmer om det skal kreves betaling, og graden av kommunal subsidiering, med mindre det er lovpålagt selvkost. Også staten har gjennom kommuneoppleggene lagt til grunn at brukerbetalingene skulle vokse raskere enn skatter og overføringer.

VAR-sektoren

Kommunene har hjemmel for å kreve inn vann- og kloakkgebyrer (lov fra 1974) og renovasjonsgebyr (forurensningsloven 1981). Lov og forskrifter bygger på det prinsipp at brukere av fast eiendom fullt ut skal kunne dekke kostnadene i forbindelse med offentlige vann- og kloakkanlegg, og en forpliktelse til å dekke fullt ut kostnadene ved innsamling og behandling av husholdningsavfallet (selvkostprinsippet). I 2004 ble avfallsdefinisjonene endret slik at det ble foretatt et skille mellom den monopolbaserte ordningen for husholdningsavfallet og den øvrige avfallshåndteringen (næringsavfall). Begrunnelsen for dette skillet er blant annet hensynet til konkurranse om håndtering av næringsavfall, og at regnskapene for håndtering av husholdningsavfall derfor skulle kunne holdes atskilt for å unngå krysssubsidiering.

Statistikk for avløpssektoren viser at årskostnadene på landsbasis har vært høyere enn gebyrinntektene i hele perioden det finnes statistikk for (underdekning i forhold til selvkost). I 1994 var den finansielle dekningsgraden på ca 78%, mens den i 2005 var på 98,6%. For vannforsyningen lå den gjennomsnittlige finansielle dekningsgraden per kommune i 2002 på 82% , mens den i 2005 var på 96,3%. Når det gjelder renovasjon, som hadde en endring i beregningene fra 2004, er den finansielle dekningsgraden for 2005 på 97,1%, altså lavere enn selvkost. Oppsummert

kan den finansielle dekningsgraden for de to siste år (tilgjengelig statistikk) for VAR-sektoren vises slik:

Finansiell dekningsgrad VAR-tjenester (andel av selvkost som er dekket gjennom gebyrer)	2004	2005
Vann	99,9	96,3
Avløp	101,3	98,6
Renovasjon	91,4	97,1

Kilde: SSB/KOSTRA, hele landet

Nøkkeltallene tar ikke hensyn til at selvkost også kan finansieres med overskudd på tjenesten fra tidligere år (bruk av selvkostfondet). Både for vann- og avløpstjenestene har dekningsgraden gått ned fra 2004 til 2005, som kan tyde på en gebyrreduksjon som følge av finansiering med tidligere års overskudd. For renovasjonstjenestene har gebyret økt, og nærmer seg full kostnadsdekning.

Andre viktige brukerbetalinger

Når det gjelder brukerbetaling og offentlig finansiering av barnehager, ble det i Stortingsmelding fra 1987 («Barnehager mot år 2000») gitt uttrykk for at staten burde dekke om lag 40 prosent av de samlede driftsutgiftene til barnehager, mens kommunene og foreldrene skulle dekke resten. Ved full barnehagedekning burde fordelingen mellom foreldrene og kommunene være 30 prosent på hver. Inntil mai 2004, hvor det ble innført maksimalpriser, har kommunene i stor grad hatt frihet til å fastsette barnehagesatsene. Likevel har det vært tvilsomt om kommunene kunne legge selvkostprinsippet til grunn i og med at dette ikke var lovregulert. Det relativt betydelige statstilskuddet kunne imidlertid være et moment for selvkostfinansiering. Finansieringen av de kommunale barnehagene har endret seg slik fra 1994 til 2005:

Finansiering av kommunale barnehager (%)	1994	2005
Oppholdsbetaling	30	24
Statstilskudd	40	52
Kommunal finansiering	30	24

Kilde: 1994-tallene: TBU, juni 1996. 2005-tallene: SSB/KOSTRA

Vi ser at det statlige bidraget har økt med 12 prosentenheter i denne perioden, mens forholdet mellom foreldrebetaling og kommunal finansiering er det samme, og med lavere andel enn tidligere. I private barnehager utgjorde foreldrebetalingen en større andel enn i de kommunale barnehagene, og i 1994 utgjorde foreldrebetalingen 44% av inntektene, statstilskuddet 40% og de resterende 16% av kommunale tilskudd og andre inntekter.

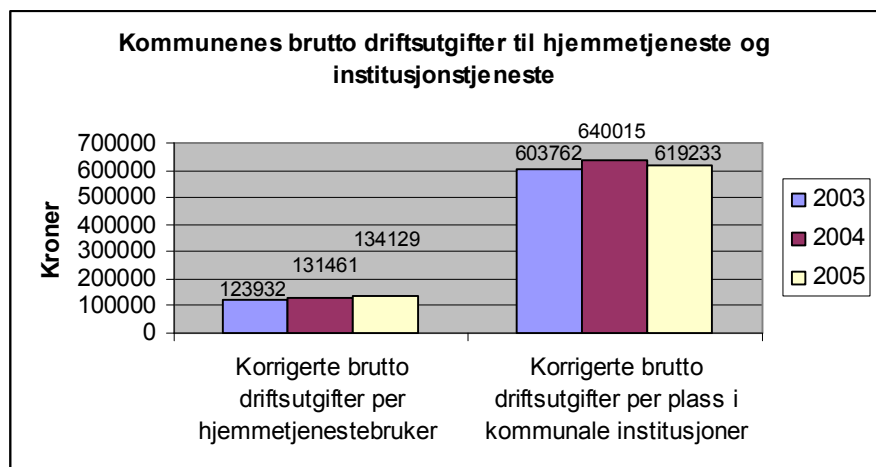
Pleie og omsorg

Betalingsordningene og nivået på brukerbetalingen varierer alt etter hvilken boform den enkelte har. Skillet går i hovedsak mellom alders- og sykehjem på den ene siden, og omsorgsboliger, boliger for funksjonshemmede og egne hjem på den andre siden. Brukerbetalingen er i regelverket utformet slik at kommunen kan kreve refusjon i forhold til brukernes samlede inntekter. Den øvre grensen er maksimalt 75 prosent av inntektene inntil folketrygdens

grunnbeløp, fratrukket et mindre fribeløp. Av inntekter utover dette betales inntil 85 prosent.

Når det gjelder brukerbetaling for hjemmebaserte tjenester har det vært en rekke endringer i regelverket for fastsettelse av betalingssatser i løpet av 1990-tallet. Fram til oktober 1991 var det bare selvkostprinsippet som begrenset kommunenes fastsettelse av brukerbetaling for hjemmehjelp. Da kommunene fikk anledning til å ta betalt for hjemmesykepleie, ble det innført inntektsgraderte betalingssatser for samlet brukerbetaling til hjemmehjelp, hjemmesykepleie og korttidsopphold i institusjoner.

Ser vi på kommunenes brutto driftsutgifter til hhv hjemmetjenester og institusjonstjenester, viser utviklingen for perioden 2003 – 2005 dette:



Kilde: SSB/KOSTRA. Tallene gjelder for hele landet.

Vi ser at kommunenes brutto driftsutgifter økte med ca 6% fra 2003 til 2004 for begge tjenesteområdene, men fra 2004 til 2005 flatet det ut for hjemmetjenestene med en økning på 2%, og for institusjonstjenestene ble det en reduksjon på 3,2%. I disse bruttotallene er altså ikke brukerbetalingen med.

Det er antatt at utgiftene i pleie- og omsorgssektoren vil øke med 70% i perioden fra 1995 til 2030 som følge av veksten i antall eldre (jf Brukerbetalingsutvalget, 1995). Videre antas det å ville være større evne hos de eldre til å betale for tjenestene enn tidligere, og at brukerbetalingen dermed vil øke framover.

4. Hvorfor et selvkostprinsipp?

Innledningsvis i denne utredningen om selvkostprinsippets effekter gjøres det noen generelle betraktninger om hvorfor har vi et selvkostprinsipp for visse tjenester, og hvilke virkninger dette har både for kommunen og det politiske systemet, men også i forhold til brukerne. Det reises spørsmål som:

1. Hva er rasjonalet bak selvkost?
2. Hvorfor reguleres det at brukerbetalinger ikke kan overstige selvkost?
3. Medfører selvkost en avpolitisering av tjenesten?
4. Medfører selvkost en utilsiktet eller tilsiktet forskjell mellom kommunene?
5. Ivaretar selvkost brukernes interesser?
6. Bidrar selvkost til økt grad av konkurranseutsetting av tjenestene?

Framstillingen i dette kapitlet reiser disse spørsmålene og gir noen argumenter i vurderingen av aktuelle virkninger, mens noen av temaene blir mer utførlig dekket senere i utredningen. Formålet her innledningsvis er å reise problemstillingene og gi noen betraktninger, mer enn å gi de endelige svar. Temaene bør tas videre i de lokalepolitiske miljøer og drøftes mer konkret i forhold til de utfordringer man har og de løsninger man ønsker lokalt.

4.1. Hva er rasjonalet bak selvkost?

Selvkost betyr at brukeren betaler det tjenesten koster fullt ut. Selvkost er mest utbredt innen tekniske tjenester, det vil si at de frie inntektene som skatt og rammetilskudd i større grad finansierer tjenester til den oppvoksende generasjon (skole og barnehage), og til den aldrende generasjon (eldreomsorg). Kanskje kan et rasjonale bak selvkost nettopp for de tekniske tjenester være at disse tjenestene bærer preg av mer ”fysiske leveranser”, er lettere målbare, og er enklere å kalkulere? Man får vann i springen, kloakken blir rensset, og søppel blir tømt og behandlet. Utviklingen av kommunal tjenesteproduksjon har medført et økt behov for å skaffe nye inntekter, og det er trolig lettere å få aksept for å gebyrbelegge de ”harde tjenestene” framfor de ”mykere tjenestene”. Dette særlig når tjenestene skal gebyrlegges fullt ut (selvkost).

Generelt kan rasjonalet for selvkost deles inn i noen hovedkategorier. Det første er et samfunnsmessig ønske om å påvirke brukerens forbruksmønster. Selvkostmodellen er knyttet til de harde tjenestene. Dette er tjenester hvor brukerne først og fremst ut i fra sitt forbruksmønster påvirker produksjonsbehovet til kommunen. Til sammenligning er de myke tjenestene, som pleie- og omsorgstjenestene, barnehage og SFO, tjenester der brukeren i mindre grad gjennom sitt direkte handlingsmønster påvirker produksjonsbehovet. For myke tjenester påvirkes behovet mer av brukerens livssituasjon. Således er det først og fremst for de harde tjenestene man kan argumentere for at brukeren må betale fullt ut for tjenesten, nettopp for å få

brukeren til å begrense produksjonen mest mulig ("forurensere må betale"). For de myke tjenestene vil dette gi en dårlige klang ut i fra et allment samfunnssyn ("den sykeste må betale mest"). Full brukerbetaling gir brukerne insentiver til å begrense forbruket, og samtidig også søke mer samfunnsøkonomiske løsninger der dette finnes. For eksempel har nyere vanntoalett mulighet for variabel skyllemengde, og bruk av sparedusj er et annet eksempel.

På den andre siden gir selvkost som modell en åpenhet og bevissthet om kommunens kostnadsnivå. For tjenester hvor kvalitet i stor grad er bestemt sentralt, og tjenestens innhold i stor grad er regulert, gir dette mulighet for god sammenlignbarhet mellom kommuner, også i forhold til eventuelle private tilbydere av tjenestene. Dette kan bidra til at det øves et ekstra press på kommunene for å bli kostnadsbevisste. Brukere som må betale fullt ut for en tjeneste, vil normalt bli mer kostnadsbevisste på kommunens vegne enn brukere som ikke betaler fullt ut for en tjeneste.

Ytterligere et argument kan også være å trygge kommunens investeringsdyktighet. I en stadig trangere kommuneøkonomi ser vi ofte at vedlikehold og reinvesteringer blir en salderingspost i budsjettene. Særlig gjelder dette de harde tjenestene hvor innbyggerne på kort sikt vil merke lite til mangelfullt vedlikehold, men hvor den samfunnsøkonomiske effekten på sikt utvilsomt vil være vesentlig. Selvkost innebærer en øremerking av inntekter som også er ment å skulle dekke vedlikeholds- og reinvesteringsbehovet. Således er selvkostmodellen et middel til å binde politikerne til å prioritere samfunnsøkonomisk vedlikehold og reinvesteringsbehov.

Det ligger også et rettferdighetsaspekt i selvkostprinsippet. Tjenestene som omfattes av selvkost, er i praksis obligatoriske (boligen har innlagt vann og avløp og er omfattet av lovpålagt renovasjon), og innbyggerne må betale ut fra forbruk eller vedtatte måleenheter. Selvkost skiller seg derfor fra annen brukerbetaling, som kan være gradert etter inntekt, formue eller ut fra andre fordelingspolitiske hensyn. Hvorfor det skal være fordelingspolitiske hensyn bak visse tjenester og ikke alle tjenester, er vanskelig å ha klare oppfatninger om, men det at det ligger et lovpålegg bak tjenesten eller at det er i et regulert område kan være et viktig argument. Mange andre brukerbetalte tjenester er frivillige i betydning at man velger selv om tjenesten skal benyttes. Dette gjelder eksempelvis barnehage, SFO, hjemmehjelp og opphold på alders- og sykehjem. Gebyrbetaling innenfor full selvkost krever også sikkerhet for at kommunen ikke tar inn mer enn det regelverket hjemler. Det er rimelig å anta at dokumentasjonen av selvkost, informasjon om prisnivå og kalkyler, samt sammenlignbar statistikk er viktig for å skape aksept for at en tjeneste skal kunne baseres på selvkost.

4.2. Hvorfor ikke ta ut mer enn selvkost?

Det har vært en utvikling mot liberalisering av visse offentlige tjenester, og kraftsektoren kan stå som et eksempel. Her er overføring av kraft i nettet omfattet av myndighetskontrollerte prisreguleringer, mens selve kraftproduksjonen er gjort tilgjengelig i et åpent, konkurranseeksponert

marked. En motivasjon bak liberaliseringen er troen på at markedskreftene vil skape kostnadseffektive tjenester, der både prisnivå, avkastningskrav og investeringer/vedlikehold i prinsippet blir ivaretatt. Selskaper som ikke greier å imøtekomme de økonomiske krav, vil dukke under, mens gode selskaper ofte vil slå seg sammen med andre gode selskaper for å bli sterkere og enda mer kostnadseffektive. Forbrukerne vil i utgangspunktet kjøpe kraft der prisen er billigst.

Konkurransesponerte selskaper vil måtte ta priser som overstiger selvkost. Private selskaper har et primært mål å gi avkastning til eierne. Skal et selskap overleve over tid, må det i tillegg imøtekomme langsiktige behov for investeringer og vedlikehold. Overskuddet, altså merinntekten ut over selvkost, skal dekke avkastning og bidra til finansiering av investeringer. Kjøp av kraft er en fysisk og målbar vare, og som politisk sett er legitimert som mest kostnadseffektiv i et fritt marked. Kjøp av vann og avløp etter målt m³ forbruk vil være tilsvarende som for kraft, og kunne slik sett sidestilles. Også renovasjon etter m³ avfall kunne sidestilles. Imidlertid vil vannreservoarer og ledningsnettet for vann og avløp, samt pumpestasjoner og rensestasjoner måtte fysisk ligge der de ligger. Tjenestene kan altså ikke leveres hvor som helst i et fritt marked. Det vil med andre ord ikke bli analogi mellom fritt marked for kraft og fritt marked for vann og avløp. Derimot kunne det vært et fritt marked for renovasjon.

I et selvkostregime vil det ikke være tillatt å inkludere avkastning til eierne, men likevel et krav om å inkludere en normert avkastning på investert kapital (kalkulatorisk rente). Det er imidlertid akseptert å inkludere alle typer kostnader som er henførbare. Derfor kan prisen på tjenestene i et selvkostregime kunne bli høyere enn i et fritt marked nettopp fordi alle kostnader knyttet til investeringer og vedlikehold er henførbare. Man trenger således ikke å ta hensyn til prisnivået i den grad man er nødt til i en konkurransesituasjon i det frie markedet.

Såkalte naturlige monopoler, for eksempel kraftsektoren og jernbanesektoren, de driftes i konkurranse med andre private aktører, og gjerne også i konkurranse med alternative tjenester, så som andre kraftkilder og andre transportkilder. Man kan således ikke sammenligne de kommunale selvkosttjenestene, som er lovpålagte tjenester hvor brukerne ikke har noe alternativ, med andre tjenester som leveres i et konkurranseutsatt marked. Dersom en offentlig finansiert tjeneste skulle finansieres ut over selvkost, ville det kunne argumenteres for at dette var en skjult beskatning eller omfordeling av midler. Dette ville bryte med hensynet bak selvkostfinansiering sammenlignet med omfordelingshensynet i skattesystemet.

4.3. Er selvkost en avpolitisering av tjenestene?

Tjenester som blir omfattet av et selvkostregime, blir på sett og vis avpolitisert. Utfordringen blir å finne den riktige kostnaden og derigjennom gebyret. Gebyrinntektene skaper en øremerket finansiering som ikke kan brukes til andre formål. Selvkosttjenestene holdes således utenfor den politiske prioriteringsdebatten fordi det ikke er fordelingsmessige eller andre

skjønnsmessige vurderinger bak bevilgningene. Politikernes engasjement vil kunne gå på om prisnivået i kommunen er riktig, og om prisutviklingen er akseptabel sett i forhold til andre kommuner det er naturlig å sammenligne seg med. Ofte gjøres også sammenligninger mot nabokommuner, og noen ganger karikert med sammenligninger mellom eiendommer på hver side av en kommunegrense. Det politiske skjønn utøves primært med utgangspunkt i ulike sammenligningsdata, og art og omfang av disse nøkkeltall vil være avgjørende for hvor politisk interessant selvkosttjenesten er.

Statlig pålegg om selvkostbasert finansiering kan ses på som en alternativ reguleringsmodell med hensyn til å sikre tjenestelikheter i kommuner, og å sikre en viss teknisk standard på anleggene i den kommunale tjenesteproduksjonen. Selvkost gir en ”tvungen” avsetning til vedlikehold og reinvesteringer som ellers ofte ville vært en salderingspost i kommunens budsjettforhandlinger.

Det har vært en utvikling mot økt andel brukerbetalinger, og også økt bruk av selvkost, eller rettere sagt økt utnyttelse av selvkost mot mer 100% finansiering. Jo flere tjenester som omfattes av selvkost, jo mer teknisk preget blir budsjettbehandlingen, og jo mindre politisk engasjement stimuleres. Det er urimelig å anta at politikerne ikke ønsker å bidra i fordelingspolitikken og budsjettbehandlingen. Men det kan ha blitt en konsekvens gjennom utvikling av selvkosttjenestene. Utbredelsen av selvkost henger trolig mer sammen med behovet for å finne økte inntektskilder, enn ønsket om avpolitisering. Politikernes valg framover blir derfor hvilke tjenester det er naturlig skal omfattes av en finansieringsordning uten særlig rom for politisk skjønn, og hvilke tjenester hvor fordelingshensynet skal tale sterkere.

4.4. Gir selvkost forskjeller kommuner imellom?

Selvkost er en individuell beregning, som vil si at hver kommune har sin unike kalkyle for direkte og indirekte kostnader. Eksempelvis kan beregningen av hvor mye det koster å produsere eller kjøpe vann og å distribuere vann, vise store variasjoner fra en kommune til en annen, blant annet pga geografisk struktur, avstander til utbyggingsområder og ulikheter i kapitalkostnader på nytt eller gammelt ledningsnett. Hvor store de indirekte kostnadene er, kan også spille en rolle, bl.a. antall ansatte i administrative funksjoner, kostnadseffektiv organisering, og kapitalkostnader knyttet til kommunens lokaler.

Det kan, som nevnt tidligere, argumenteres for at selvkost også bidrar til større likhet mellom kommunene. Som følge av at selvkosttjenester i mindre grad er gjenstand for politisk prioritering, i tillegg til at selvkostmodellen bidrar til at det avsettes midler til vedlikehold og reinvesteringer, vil tjenestenes kvalitet over tid trolig utjevnes mellom kommunene. Vi ser også en utstrakt bruk av interkommunale samarbeid nettopp innenfor disse tjenestene.

Selvkost er i prinsippet en udiskutabel størrelse så sant kommunen har fulgt regelverket for beregningen. Av dette følger også at det ikke er politisk interessant å diskutere selvkost hvis ønsket er å prise tjenesten til 100%

kostnadsdekning (for noen tjenester skal det være full dekning). Statistikken viser imidlertid at de fleste kommuner ikke har hatt full kostnadsdekning på de ulike tjenestene opp gjennom tidene. Kanskje har fokuset på full selvkost blitt mer framtrepende de siste 10-20 år etter at regelverket for beregning av kostnadene ble mer konkret utformet. Så lenge det ikke legges opp til full kostnadsdekning vil det bli et politisk valg hvor stor kostnadsdekningen skal være, og derigjennom også hvor mye av de frie inntektene som skal gå til å finansiere disse tjenestene. I et omfordelingspolitisk perspektiv vil i så tilfelle budsjettmidler til de gebyrbelagte tjenestene konkurrere med bevilgninger til de mer myke tjenester som pleie og omsorg, skole og kultur. Fordi kommunenes oppgaver har blitt mer og mer omfattende, og ressursituasjonen generelt vanskeligere, er det naturlig at tjenester som kan få en alternativ finansiering til frie inntekter, må gjøre det, nesten uavhengig av politisk ståsted. Kommunene må først søke å utnytte sitt inntekspotensial før det kan fremsettes klager til staten over ressursituasjonen.

For landet sett under ett har kommunene nå i 2005 nær 100% finansiell dekningsgrad for VAR-tjenestene, som betyr at kommunene har utnyttet de inntektsmulighetene som ligger i gebyrdekning innenfor selvkost.

4.5. Ivaretar selvkost brukernes interesser og rettigheter?

Innbyggerne og brukere av kommunale tjenester er generelt vant med å måtte betale noe for visse konkrete tjenester. Hvor mye dette "noe" skal være må ses i sammenheng med den generelle skatten. Det bør være en viss rimelighet mellom tjenester man mottar og det samlede skattetrykket, og denne avveiningen gjøres gjennom de politiske budsjettvedtak. Når brukerbetalingen nærmer seg selvkost, det vil si fullfinansiering gjennom gebyret, blir det viktig å dokumentere hva som faktisk er selvkost. I utgangspunktet vil brukerne ikke betale mer enn det tjenesten koster, i så tilfelle vil det bli en skjult beskatning for de brukerne som omfattes av tjenesten.

Om selvkost ivaretar brukernes interesser må vurderes ut i fra hva som faktisk påvirker en brukers opplevelse av sin behovsdekning. Normalt er brukerne opptatt av rettferdighet, tilgjengelighet, kvalitet og effektivitet i den kommunale brukerrettede tjenesteproduksjonen.

Tidligere er det argumentert for at selvkostmodellen bidrar til økt fokus på opprettholdelse av en teknisk standard for tjenesteproduksjonen og anleggene. Vi tror derfor isolert sett at selvkost kan være med på å heve kvaliteten på den kommunale tjenesteproduksjonen. Ved at gebyrer basert på selvkost også setter større fokus på sammenligning mellom kommuner, vil også bidra til at selvkost gir effektivisering. Likevel finnes det alternative modeller, som også blir presentert senere i denne rapporten, som vil kunne gi ytterligere gevinster i forhold effektivisering av den kommunale tjenesteproduksjonen.

At brukerne betaler det tjenesten koster basert på sitt eget forbruksmønster, vil oppfattes som rettferdig av de fleste brukerne. At de som har et høyere forbruk også skal betale mer (jfr. vannmåler), vil også normalt ses på som en rettferdig fordeling for denne typen tjenester. For de mykere tjenestene derimot kan ikke brukerens behov for tjenester i samme grad ses i

sammenheng med et forbruksmønster. De som trenger tjenesten mest vil i mindre grad kunne oppleve det som rettferdig å skulle betale ekstra for den (jf den sykeste betaler mest). Således vil finansieringen av myke tjenester av den enkelte bruker i større grad ses på som en forsikringspremie, og som best finansieres over skatteseddelen og dermed inngår i den fordelingspolitiske debatten.

Når brukerne betaler full selvkost for en tjeneste, forventes det at tjenesten leveres punktlig og med god kvalitet. Det er denne standarden man betaler for. Dessuten er dette tjenester som dekker grunnleggende behov, og som man skal være sikker på blir levert. Vann, avløp, renovasjon og feiing er tjenester som må ivaretas på en god måte i et velferdssamfunn. Det kan hende at nettopp fordi disse tjenestene er grunnleggende, er brukerne villige til å betale fullt ut. I tillegg vil utgiftene til disse tjenestene også i stor grad være et resultat av personlig forbruk. På den annen side vil brukerne normalt føle at de står i en sterkere posisjon til å forlange en gitt kvalitet når finansieringen er selvkostbasert. Således vil brukerne kunne føle at de har større trygghet for og større påvirkningskraft på tjenestenes tilgjengelighet.

Det kan også hende at det ikke er like naturlig å legge opp til selvkost på tjenester som ikke oppleves å være like grunnleggende, eller hvor alternative løsninger også kan være akseptable. Nå er det blitt selvkost på byggesaksområdet, det vil si at de som skal bygge må betale fullt ut for kommunens kostnader til planlegging, oppmåling og saksbehandling. Også for SFO-tjenester har noen kommuner lagt opp til selvkost. Dersom utviklingen skulle gå mot å gebyrbelegge flere og flere kommunale tjenester innenfor rammen av selvkost, vil det kunne bidra til å undergrave skattemoralen.

I avgrensningen av selvkostområdet, og derigjennom å ivareta en tillit til gebyrbetalingen, må det skapes trygghet for at det ikke skjer kryssubsidiering mellom tjenester, og at tjenesteproduksjonen er så kostnadseffektiv som mulig. Dette forutsetter at regelverket er tydelig på hva tjenesten omfatter, og at beregningene og resultatet er lett tilgjengelig for brukerne. I dag er slike krav i stor grad imøtekommet, dels gjennom nye retningslinjer for beregningene, og dels gjennom krav til å framvise selvkostresultatene i note til regnskapet (fra 2006), tidligere også presentert på frivillig grunnlag for mange kommuners vedkommende. Dessuten har etter hvert KOSTRA-statistikken om gebyrnivået også gitt godt innsyn i de respektive kommuners sammenlignbare tall. Konkret regelverk, tilleggsinformasjon i regnskapet, og innsyn i sammenlignbar statistikk bidrar til å skape tillit til kommunenes selvkostberegninger, en tillit kommunene er helt avhengig av om selvkostregimet skal rettferdiggjøres. Brukerne vil ellers øve press på det politiske systemet for å forsikre seg om at tjenestene er så effektive som mulig dersom offentlig tilgjengelig informasjon skulle gi uttrykk for at "sin" kommune er dyrere enn andre sammenlignbare kommuner.

Det er her argumentert for at selvkost trolig kan sies å ha positiv påvirkning både med hensyn til tjenestens opplevde kvalitet, effektivitet, rettferdighet og tilgjengelighet. Dette er ikke et uttrykk for at det ikke finnes andre

finansieringsmodeller som kan bidra til ytterligere positiv påvirkning av disse faktorene. Eksempelvis kan det påstås at selvkost isolert sett ikke bidrar til at kommunen ønsker å redusere sine kostnader, og således over tid kan fremstå som ineffektive. Likevel vil dette i stor grad veies opp av innsyn i og den offentlige debatten om gebyrnivåer mellom kommuner. Senere argumenteres det for at andre modeller kan gi enda større effektivitetsgevinster.

4.6. Gir selvkost et grunnlag for vurdering av konkurranseutsetting?

Kommunene søker stadig nye måter å bedre tjenesteproduksjonen på, og effektivisering og kvalitetsøkning er viktige nøkkelord i den sammenheng. Endringsprosessene kan dels være å endre organisering av tjenestene, dels være å konkurranseutsette tjenesten, og dels være å privatisere tjenestene. Privatisering vil si å sette bort en tjeneste, og dermed definere tjenesten ut av det offentliges ansvar. Dette er ikke relevant i vurderingen av selvkost her, idet disse tjenestene er et offentlig anliggende som bidrar til å dekke grunnleggende behov i befolkningen. Med konkurranseutsetting menes at en kommunalt organisert tjeneste prøves opp mot andre leverandører av tjenestene, eksempelvis om søppelbilen skal eies og kjøres i kommunal regi eller av andre.

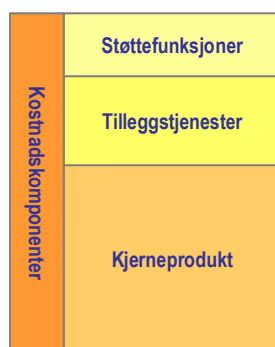
Det ligger i sakens natur at med selvkost dekkes det tjenesten koster. For kommunene gir ikke dette isolert sett insentiv til å effektivisere fordi man får dekket kostnadene uansett kostnadsnivå. Men i og med at man får dekket alle identifiserte kostnader, vil det kunne være en motivasjon å levere tjenestene med så god kvalitet som mulig. Selvkost vil dermed i prinsippet og isolert sett ikke stimulere til effektivisering, men kunne stimulere til høyere kvalitet.

Selvkost vil dokumentere kommunens kostnader ved tjenesten. Dermed er det enkelt å vurdere dette opp mot alternativene, og konkurranseutsetting kan da være midlet for å få testet ut prisnivået. Hvis man i tillegg fra myndighetenes side setter krav til standard og kvalitet, vil altså selvkosttjenestene kunne egne seg godt for konkurranseutsetting. Virkemiddelbruken vil altså kunne være avgjørende for om selvkosttjenester egner seg for konkurranseutsetting, og trolig er selvkostområdene mer egnet enn andre kommunale tjenester, nettopp fordi man har mer eksakt kunnskap om det faktiske kostnadsnivået for selvkosttjenestene.

Når selvkosttjenester er hjemlet i lov og forskrift gir dette bl.a. en legitimitet til å kreve inntil full kompensasjon for tjenestene. En slik regulering bidrar også til å sikre krav til rettferdighet – skal det betales fullt ut for en tjeneste, må det heller ikke betales for mye. Det at kommunene får kunnskap om tjenestens kostnadsnivå, kan også gi en motivasjon til å se hva alternativkostnaden er av hensyn til brukerne. Slik sett vil selvkostprinsippet kunne stimulere til konkurranseutsetting som en i utgangspunktet utilsiktet følge av kunnskapene om kostnadene.

5. Hva er selvkost – innhold og utvikling

Selvkost er definert som den merkostnaden kommunen har ved å tilby en spesifikk tjeneste. Selvkostprinsippet baseres på at alle kostnader fordeles ut på produktene eller tjenestene. Selvkost består både av kostnader forbundet med kjerneproduktet (eller -tjeneste), og kostnader knyttet til indirekte tjenester. Kjerneprodukt er det brukeren opplever som den grunnleggende tjenesten han/hun betaler for, mens indirekte tjenester er et samlebegrep for tilleggstjenester og støttefunksjoner. Disse indirekte tjenestene understøtter de direkte brukerrettede tjenestene, så som administrasjonskostnader, IKT og økonomi- og personalkostnader. Også kapitalkostnader inngår i kostnadsbildet, og består av både avskrivninger og alternativkostnad/kalkulatorisk rente.



Figur: Kostnadskomponenter i selvkostkalkyle



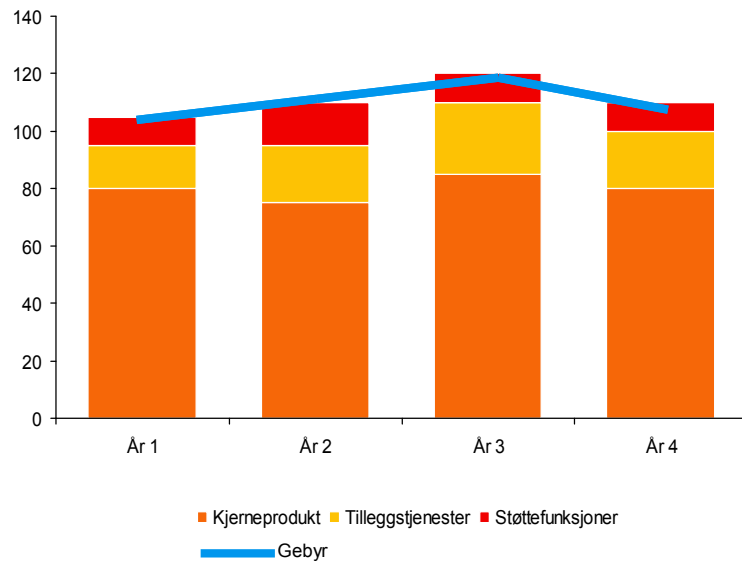
Figur: Kapitalkostnader i selvkostkalkyle

En forutsetning ved anvendelse av selvkostmetoden er at de indirekte kostnadene endrer seg mest mulig proporsjonalt med de fordelingsnøkler som benyttes. Eksempler på fordelingsnøkler er andel inngående telefoner knyttet til sentralbordtjenesten, og andel PC-er for indirekte tjenester fra IT-avdelingen. Det er viktig å definere fordelingsnøkler som best kan forklare endring i kostnader til støttefunksjonene, men også at fordelingsnøkkelen er enkel og lite arbeidskrevende å måle og holde ved like.

Det er også viktig å dra et skille mellom selvkost som kalkyle (dvs. beregning av hva tjenesten koster) og selvkost som finansieringsmetode. Som nevnt ovenfor innebærer selvkostprinsippet at alle relevante kostnader skal henføres til tjenesten. Selvkost som finansieringsmetode betyr at selvkostkalkylen setter et øvre nivå på hva brukerbetalingen skal være.

Prisen på selvkosttjenestene fastsettes i forkant av driftsåret (ved budsjettbehandlingen). Dette medfører at en etterkalkyle for året vil innebære en over- eller underdekning. Denne ubalansen skal kommunen ta hensyn til i påfølgende budsjettbehandling og gebyrfastsetting, alternativt utligne et overskudd over 3-5 års periode. Det vil si at selvkostprinsippet skal ses over en noe lengre tidshorisont. Videre vil også prisen på tjenestene (gebyret) økes/reduseres i takt med utviklingen av kostnadene. I figuren nedenfor er

dette illustrert. Det kan også være tilfeller der kommuner delvis finansierer et tjenesteområde, motivert av politiske eller økonomiske årsaker.



Figur: Illustrasjon i utvikling av gebyrer

5.1. Hva er intensjonen og legitimiteten for selvkost?

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) konstaterte tidlig på 1990-tallet at det var behov for en nærmere avklaring av innholdet i selvkostprinsippet. En interdepartemental arbeidsgruppe nedsatt av daværende kommunaldepartementet (1992) konkluderte bl.a. med at det ”for de varer og tjenester der lov fastsetter selvkost som en øvre grense for prisen, også bør utarbeides forskrifter der det gis konkrete anvisninger for hvordan selvkost skal beregnes.” Det ble også pekt på at kommunene burde ha et internregnskap som skulle gjøre det mulig å fordele ulike ressurser og kostnadskomponenter på de ulike varer/tjenester som produseres. Senere har KRD på bakgrunn av et nytt arbeid av en interdepartemental arbeidsgruppe, gitt retningslinjer for beregning av selvkost (KRD, 2003). I disse bestemmer departementet relativt detaljert hvilke indirekte kostnader selvkostkalkylene skal inneholde, samt konkretisering av veiledende fordelingsnøkler.

Det rettslige utgangspunktet for all forvaltningsvirksomhet er at ingen skal pålegges å yte noe til fellesskapet uten at dette er hjemlet i lov. I mange tilfeller er kommunen forvalter og eier av varer og tjenester som innbyggerne benytter seg av, og kommunen må ha hjemmel til å kreve betaling for disse varene/tjenestene. Kommunen er også ofte i en monopolsituasjon som innebærer at måten virksomheten drives på må underlegges vanlige forvaltningsmessige prinsipper. Der hvor brukerbetaling er regulert, brukes ofte selvkostprinsippet som ramme for brukerbetalingen.

I dag er det lovpålagt selvkost for renovasjonstjenestene (jf forurensningsloven), og for byggesaksbehandling (jf plan- og bygningsloven, se forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker), mens det er øvre grense for betalingstjenesten (frivillig) for vann- og avløpstjenestene (jf lov om vass- og kloakkavgifter), feietjeneste (jf lov om brann- og

eksplosjonsvern) og kart- og delingsforretning (jf kart- og delingsloven). Ut over dette kan kommunene lokalt vedta å legge selvkostprinsippet til grunn for visse tjenester, så som SFO, barnehager (jf dog maksimalpriser), pleie- og omsorgstjenester, kommunale boliger og eiendomsdrift (se nærmere om dette i kapittel 6).

5.2. Utvikling av selvkostkalkylen

I rapporten fra den interdepartementale arbeidsgruppen (Kommunaldepartementet, 1992) er det en gjennomgang av datidens praksis og regelverk for en rekke kommunale tjenester. Av inntektskilder kommunene har ut over ordinære skatter og statlig overføringer, nevnes bl.a.:

- Eiendomsskatt (lov om eiendomsskatt)
- Vann- og kloakkavgifter (lov om kommunale vass- og kloakkavgifter)
- Renovasjons- og slamavgift (forurensningsloven)
- Feieavgift (brannvernloven)
- Formidling av boligtomter (tomtepolitikk med hjemmel i plan- og bygningsloven, oreigningslova, lov om skjønn, ekspropriasjon og odelsløsning, lov om vederlag ved oreigning av fast eiendom)
- Byggesaksgebyr (plan- og bygningsloven)
- Kart- og oppmålingsgebyr (delingsloven)
- Tilknytningsavgift fjernvarme (plan- og bygningsloven)
- Betaling for barnehager og fritidshjem (en andel foreldrebetaling)
- Betaling for institusjonsopphold, hjemmebaserte tjenester og sosiale tjenester (støttekontakt), (vederlag/egenbetaling)
- Bevillingsavgifter på alkohol (alkoholloven)
- Avgiftsparkering og parkeringsgebyr (vegtrafikkloven)
- Strømprisen (energiloven)

Disse avgifter og gebyrer spenner fra andel egenbetaling til full selvkost, og kommunene må bestemme nivået på avgiftene og gebyrene der det ikke er fastlagt i lov. Når det gjelder beregning av selvkost, kom arbeidsgruppen fram til disse hovedprinsipper:

- Både direkte og indirekte variable kostnader skal medregnes.
- Bare kostnader som har sammenheng med framstillingen av det enkelte produkt bør medregnes. Bl.a. skal kostnader til sentraladministrasjon og politiske organer ikke medregnes.
- Valg av metode til fordeling av indirekte kostnader på de enkelte produkter bør i hovedsak overlates til den enkelte kommune å bestemme.
- Kapitalkostnader bør som hovedregel medregnes i selvkost. Dette innebærer at det må beregnes avskrivninger på investeringene.

Arbeidsgruppen utarbeidet ikke konkrete retningslinjer, men anbefalte departementet å følge opp dette. I januar 2003 ga kommunal- og regionaldepartementet ut slike retningslinjer for betalingstjenester (KRD, 2003). Her ble som sagt innholdet i selvkostkalkylene nærmere avklart. Erfaringen hadde vist at praktisering av selvkostregimet hadde vært

forskjellig fra kommune til kommune, og kanskje også fra tjeneste til tjeneste. Noen viktige presiseringer i disse retningslinjene er:

- Avklaring av hva som regnes som indirekte, henførbare tjenester, herunder anbefalinger om hvordan disse indirekte kostnadene skal fordeles.
- Fastsetting av at kapitalkostnader skal tas med, både avskrivninger og alternativkostnadene, og at grunnlaget skal hovedsakelig følge kommunenes regler for aktivering og avskrivning av varige driftsmidler (harmonisering av regelverkene).
- Fastsetting av normalavkastning på investerte midler (kalkylerente), samt tilsvarende kalkylerente anvendt på akkumulerte overskudd fra tidligere år (selvkostfond).
- Behandling av overskudd og underskudd i selvkostkalkylene, herunder at overskudd skal tilbakeføres (inngå som finansiering) i kalkylene senere år, og ikke anvendes direkte til finansiering av investeringer som hadde vært praksis tidligere.
- At overskudd kan tilbakeføres i kalkylene og abonnentene over en 3-5 års periode dersom kommunen er i en investeringsintensiv periode (fleksibilitet i forhold til å unngå store fluktuasjoner i gebyrene).

Tjenesten renovasjon er det området hvor selvkostregimet har fungert lengst. Utviklingen her kan brukes for å illustrere tidligere tilstand. En rapport av statens forurensningstilsyn (SFT) i 1994, før innføring av full kostnadsdekning fra 1995, dokumenterte at gjennomsnittlig gebyr for ukentlig henting av søppel var kr 809,-, med en variasjon fra kr 685,- til kr 1.076,- pr. år. Dekningsgraden varierte fra 28% til 137% mot de totale kostnadene for tjenestene. Kostnadene inkluderte blant annet henting av avfall, deponier og støttetjenester for å utføre disse tjenestene.

Det kan fortsatt være uavklarte områder innenfor temaet selvkost. Eksempelvis kan utviklingen innen renovasjon medføre at miljøskade og fjerning av gamle deponier skal inngå som en del av selvkost. Slik det er i dag vil dagens brukere betale for kostnader forbundet med forurensing og opprydding begått av tidligere generasjoner. Et problem er derfor at forurenseren ofte ikke lenger eksisterer når denne oppryddingen faktisk finner sted.

5.3. Oppsummering av utviklingen av selvkost

Historisk sett har utviklingen etter 1860 vært karakterisert ved økende statlig styring av kommunesektorens inntekter. Skatteinntektene er redusert fra 90 prosent i 1865 til 45 prosent i 1995. Etter 1980 er fallet i skatteandelen noe motvirket av økt vekt på brukerbetaling, men som likevel ikke har hindret at det lokale inntektsgrunnlaget har fått mindre betydning for finansieringen av kommunesektoren også etter 1980.

Brukerbetalingene økte kommunenes inntekter på 80-tallet med nærmere 10% hvert år målt i faste priser, og årsaken til denne veksten er både sterk utbygging av tjenestetilbudet innenfor betalbare tjenester, og at brukerbetaling blir anvendt for flere tjenester og med økt grad av kostnadsdekning. Også



staten har gjennom kommuneoppleggene lagt til grunn at brukerbetalinger skulle vokse raskere enn skatter og overføringer. Eksempler på tjenester hvor brukerbetaling benyttes, er egenbetaling for barnehager og hjemmehjelp, egenandel ved legebesøk, leie for bruk av kommunale lokaler, samt gebyrer for tekniske tjenester som vann, kloakk, feiing og renovasjon. Ved bruk av brukerbetaling er det kommunene som bestemmer graden av kommunal subsidiering.

Selvkost er den merkostnaden kommunen har ved å tilby en spesifikk tjeneste. Selvkostprinsippet baseres på at alle kostnader fordeles ut på tjenestene, og består både av kostnader forbundet med kjernetjenesten og kostnader knyttet til indirekte tjenester. Kommunaldepartementet har gitt nærmere retningslinjer for innholdet i disse beregningene, herunder en konkretisering av veiledende fordelingsnøkler for indirekte tjenester. Retningslinjene har også gitt en avklaring på bruk av kapitalkostnader i kalkylene, harmonisering med kommunenes regnskapsregler, fastsetting av kalkylerente på investert kapital, behandling av over- og underskudd, samt håndtering av fluktuasjoner i gebyrene i investeringsintensive perioder.

6. Anvendelse av selvkost

Dette kapitlet omhandler dagens anvendelse av selvkost i kommunene. Med anvendelse menes hvor og hvordan selvkost blir benyttet. Sistnevnte er gitt gjennom retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (KRD, 2003). Utredningen har ikke som formål å kartlegge hver kommunes anvendelse av selvkost i detalj, men mer på et overordnet nivå. Dette er derfor en generell beskrivelse av hvilke sektorer og tjenesteområder selvkostprinsippet benyttes i kommunene i dag, og spesielt hvordan tjenesteområdene vann, avløp og renovasjon er organisert.

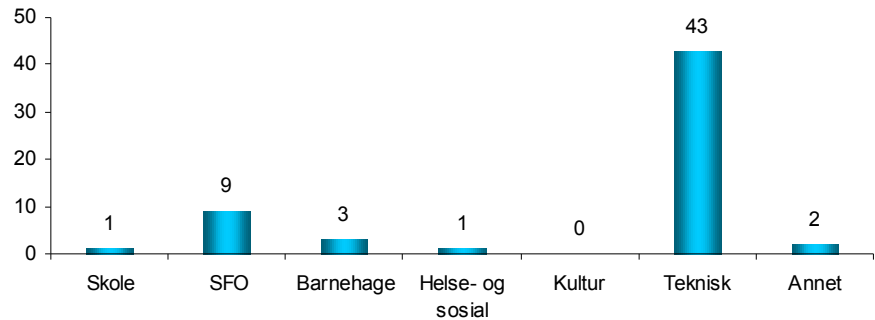
I tidligere studier har det blitt dokumentert varierende kostnadsdekning i forhold til selvkost i kommunene (Sjøvold et al. 2003). Også mediene trekker fram variasjoner i gebyrnivå mellom kommuner, og årlig forekommer det sammenligninger mellom kommunene. Det kan være flere årsaker til variasjoner i gebyrene på tjenestene mellom tilsynelatende like kommuner. Eksempelvis kan det være feil beregning i selvkostkalkylene (bevisst eller ubevisst), ulik infrastruktur, ulikt kvalitetsnivå på tjenesten og ulik oppdeling av tjenesten (jf avfallsortering).

Vår spørreundersøkelse overfor kommunene belyser både anvendelse av selvkost, hvordan selvkost påvirker tjenesteproduksjonen, samt hvordan selvkost påvirker og fungerer ved konkurranseutsetting. Basert på et utvalg på 102 rådmenn og 103 tekniske sjefer, har henholdsvis 45 og 56 respondert på undersøkelsen (svarprosent på 49). Enkelte av respondentene har unnlatt å svare på enkelte spørsmål, hvilket vil si at noe færre respondenter fremkommer på enkelte spørsmål. Kommunene ble valgt ut basert på tilhørighet til KOSTRA-gruppene, slik at spørreundersøkelsen gir svar fra kommuner med ulike demografiske kriterier. Kommuner fra alle gruppene har svart på undersøkelsen. I tillegg har det blitt foretatt dybdeintervju med utvalgte kommuner i etterkant av undersøkelsen. I vedlegg 1 og 2 beskrives hhv spørreundersøkelsen og dybdeintervjuene mer i detalj.

6.1. Selvkostprinsippet i ulike sektorer og tjenesteområder

Som en kan se av figuren nedenfor, benyttes selvkostprinsippet hovedsakelig innenfor teknisk sektor, og i noen grad innenfor SFO (ca 20 % av kommunene). Skole, barnehage og helse- og sosial gir kun marginale utslag. Reguleringsvesen er nevnt i spørreundersøkelsen som en annen sektor der selvkostprinsippet benyttes som finansieringsmodell.

Rådmenn: For hvilke sektorer benytter dere selvkostprinsippet ved finansiering i dag?

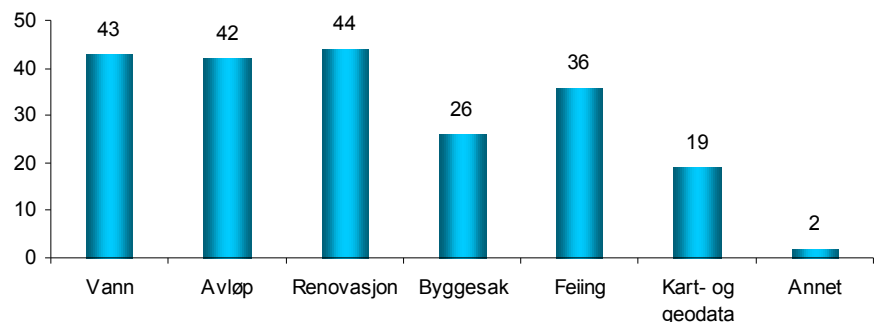


Figur: Selvkostprinsippets utbredelse (antall svar)

Finansiering av skolefritidsordning (SFO) skal følge retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (KRD, 2003). Selvkostprinsippet benyttes likevel ikke like omfattende som innenfor tjenesteområdene VAR. Fram til 1. august 2003 mottok kommunene øremerket tilskudd til skolefritidsordningen over statsbudsjettet. Fra høsten 2003 bevilges denne støtten gjennom rammetilskuddet til kommunene. Dette har medført at kommunene kan kreve en større andel av finansieringen dekket gjennom brukerbetaling (Andresen et al. 2004). En grunn var også at ikke hele tilskuddet til SFO ble lagt inn i rammetilskuddet.

Figuren nedenfor viser hvilke tjenester innenfor teknisk sektor hvor kommunene benytter selvkost som finansieringsmetode. Tilnærmet alle kommunene benytter selvkost på vann, avløp og renovasjon. Videre viser svarene at 80% (36 av 45 respondenter) av kommunene benytter selvkost innenfor feiing, mens ca 40% og 50% av kommunene benytter selvkost innfor henholdsvis kart- og geodata og byggesaksområdet.

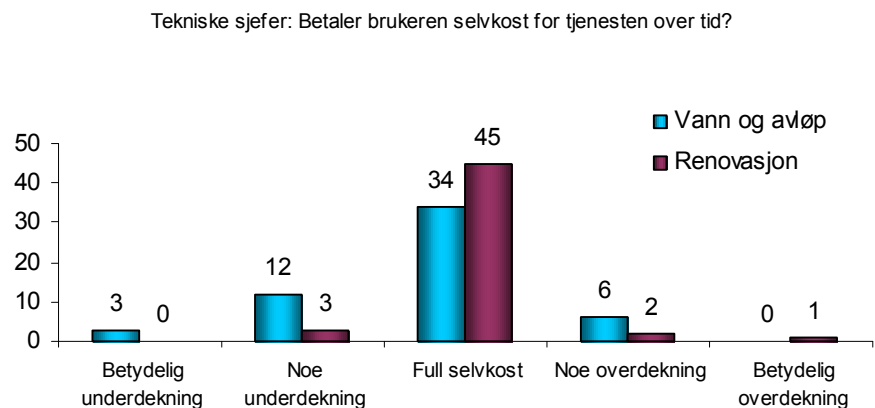
Rådmenn: For hvilke tjenester benytter dere selvkostprinsippet ved finansiering i dag?



Figur: Teknisk sektors anvendelse av selvkostprinsippet (antall svar)

Ifølge SINTEF 2003 utgjorde VA-gebyrene 94% av VA-kostnadene i 2002. Dette betyr at vann og avløpstjenesten subsidieres i enkelte kommuner, men det er også en antakelse om at enkelte kommuner krever inn høyere gebyrer

enn det tjenestene koster. Vår undersøkelse bekrefter at kommunene hovedsakelig har full selvkost på tjenestene (se figuren nedenfor).



Figur: Finansiering VAR-tjenestene over tid (antall svar)

88% av kommunene har full selvkost innenfor renovasjon, mens 62% har full selvkost på vann- og avløpstjenestene. Det kan virke overraskende at 12% av kommunene som har svart, har et gebyr som avviker fra full selvkost innenfor renovasjon, siden full selvkost er lovpålagt. Det kan være flere årsaker til dette, for eksempel at kommunen har overdekning eller underdekning over en kortere periode, men justerer for dette innenfor 5-årsregelen. Andre årsaker kan være manglende kjennskap til regelverket. Dette kan også være årsak til at nærmere 11% av kommunene har overdekning på vann og avløp. Vi har også sett resultatet på renovasjon opp mot spørsmålet om hvorvidt husholdningsavfall holdes atskilt fra næringsavfall. Flertallet av respondentene holder dette atskilt, og det er ingen signifikant sammenheng mellom dette og dekningsgrad.

En kommune kan også ta for høyt gebyr ved at kalkylen inkluderer såkalte ”ikke-henførbare kostnader”, eller at kommunen rett og slett setter gebyret høyere enn beregnet selvkost. Dybdeintervjuene tyder på at kommunene stort sett beregner korrekt selvkost, men at enkelte kommuner kan være tilbøyelige til å inkludere kostnader som er i grenseland til et annet tjenesteområde. Et eksempel på dette kan være utstyr som kan benyttes innenfor tjenesteområdet, men som også er (fullt) utnyttet innenfor et annet område. Dette betyr subsidiering til et annet område i kommunen, siden selvkost er definert som den merkostnad kommunen har ved å tilby en spesifikk tjeneste.

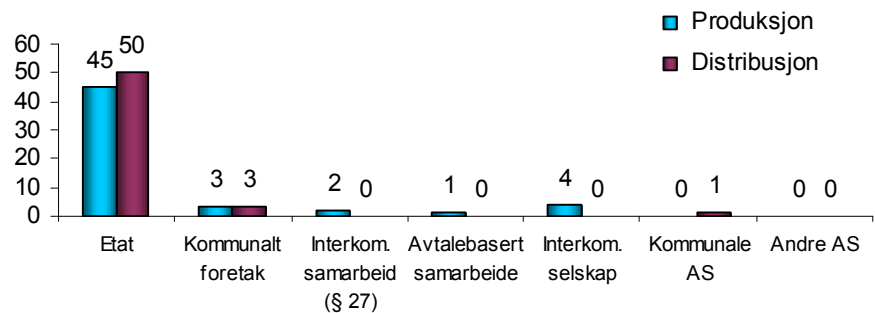
6.2. Organisering av tjenesteområdene vann, avløp og renovasjon

Organisering av tjenesteområdene kan ha påvirkning på hvordan selvkost benyttes og muligheten for kommunene til å ha økonomisk kontroll på tjenestene. Kommunene kan også organiseres forskjellig for de ulike delene av verdikjeden for VAR-tjenestene. I spørreundersøkelsen er derfor VAR-områdene delt inn i produksjon og distribusjon (vann), rensing og avløpsnett (avløp), samt behandling og innsamling (renovasjon). Spørreundersøkelsen viser svært like resultater mellom rådmenn og tekniske sjefer. Siden svarene

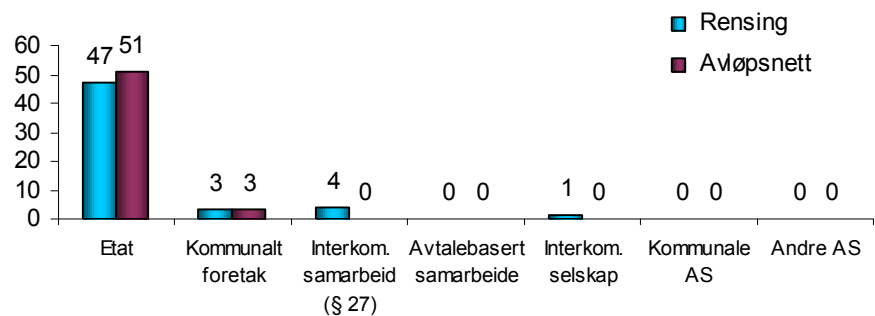
fra tekniske sjefer i antall er flere, benyttes disse svarene for å illustrere organiseringen.

For vann og avløp er det tydelig at både for produksjon og distribusjon (vann) / rensing og avløpsnett (avløp), er organisering som etat den mest benyttede organisasjonsformen (se figurene nedenfor).

Tekniske sjefer: Vi har organisert tjenesteområdet vann på følgende måte



Tekniske sjefer: Vi har organisert tjenesteområdet avløp på følgende måte

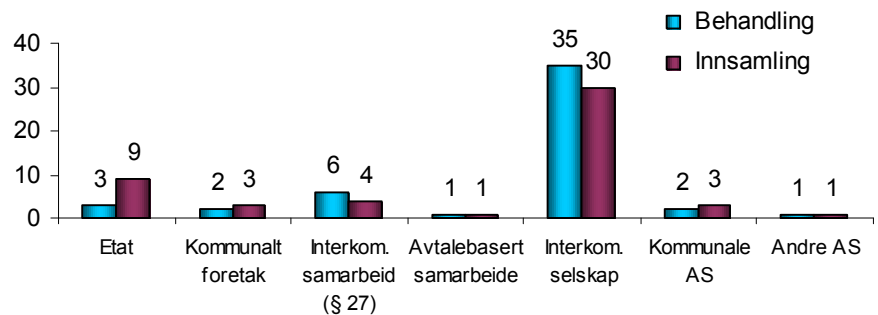


Figurene: Organisering av vann og avløpstjenestene (antall svar)

Det er noe utbredt med andre organisasjonsformer for produksjon / rensing (vedrørende vann og avløp), men også her er etatsform dominerende med en andel på over 80% av kommunene. Årsaken til stor utbredelse av etatsorganiseringen kan være med bakgrunn i tjenestenes infrastruktur. Vann og avløp består for en stor del av ledningsnett som tradisjonelt er eiet av kommunene, og som også leverer tjenestene innenfor kommunegrensen. Det har derfor vært naturlig å beholde distribusjon og avløpsnett som egen etat i kommunene. Det er for øvrig ingen signifikante utslag på kommunestørrelse og organisering.

For tjenesteområdet renovasjon (figuren nedenfor), kan en se at organisering skiller seg fra vann- og avløpstjenestene. Interkommunalt selskap er den mest benyttede organisasjonsformen, men også interkommunalt samarbeid og etatsorganisering benyttes.

Tekniske sjefer: Vi har organisert tjenesteområdet renovasjon på følgende måte



Figur: Organisering av renovasjonstjenesten (antall svar)

Årsaken til denne typen organisering av renovasjonstjenesten, har trolig sammenheng med at behandling og innsamling av avfall er oppgaver som i mange tilfeller løses mest effektivt på tvers av kommunegrenser (skalafordeler). Vann- og avløpsnett holdes normalt innenfor kommunegrensen og samarbeid mellom kommunene skjer derfor i mindre grad.

Når et tjenesteområde er organisert på annen måte enn i egen etat, er det risiko for at informasjon kommunen ellers har kontroll over innenfor etaten, kan forsvinne. I stedet for å beregne hva tjenesten koster levert gjennom egen etat, vil kommunen i disse tilfellene motta faktura fra leverandøren(e) for tjenestene. Denne prisen vil inngå i kommunens selvkostkalkyle sammen med øvrige kommunale kostnader. Prisen vil normalt være oppstått gjennom konkurranse mellom tilbydere, slik at den valgte leverandøren oppfattes å være den mest fordelaktige mht til pris og kvalitet. Dersom tjenesten i sin helhet organiseres utenfor kommunen som rettssubjekt (eksempelvis IKS), vil fortsatt kravene til selvkost gjelde, men mulighetene for kontroll fra kommunens side er betydelig redusert.

For øvrig blir selvkostprinsippet og konkurranseutsetting omtalt nærmere i kapittel 8.

6.3. Oppsummering

Kartleggingen viser at det kun er i teknisk sektor hvor selvkost anvendes i betydelig grad. Selvkost benyttes i stor grad for tjenestene vann, avløp, renovasjon og feiing, og til en viss grad innenfor byggesaksområdet og kart- og geodata. Fra andre sektorer har 20% av kommunene selvkostberegninger innen SFO. Organisasjonsform avhenger av hva slags tjeneste som utføres, og hvorvidt tjenesten enkelt kan utføres over kommunegrensene. Vann og avløp er i stor grad organisert i etatsform, mens for renovasjon er interkommunale selskaper utbredt.

7. Selvkost og utvikling av tjenesteproduksjonen

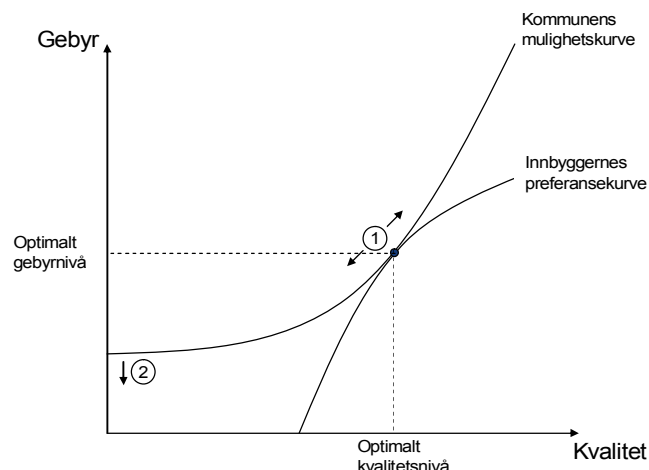
For å vurdere selvkostprinsippets effekt på utvikling av tjenesteproduksjonen, kreves det en formening om hva som karakteriserer optimal tjenesteproduksjon. I dette kapitlet presenteres først en modell for å definere optimal tjenesteproduksjon i forhold til gebyrnivå og kvalitetsnivå. Deretter omtales hvilke insentiveffekter kommunen har til å påvirke gebyr- og kvalitetsnivået, hvor selve finansieringsregimet er en av flere faktorer.

Kapitlets hovedformål er å vurdere selvkostprinsippet som finansieringsregime i forhold til hvilken insentiveffekt dette har på utvikling av tjenesteproduksjonen, samt en samlet vurdering av insentivene med tanke på å oppnå optimal tjenesteproduksjon.

7.1. Optimal produksjon av brukerbetalte tjenester

I et fritt marked står konsumentene fritt til å velge kvalitet og pris etter egne preferanser. Tilbyderne kan observere konsumentenes atferd i stor grad gjennom prisinformasjon, og har dermed naturlige insentiver til å tilpasse sin tjenesteproduksjon. Det er kjent økonomisk teori at i et perfekt marked uten markedssvikt, vil produsenters og brukeres insentiver føre til en samfunnsøkonomisk optimal kombinasjon av pris og kvalitet. I likevekt gir dette samfunnsøkonomisk optimal tjenesteproduksjon, omtalt som paretooptimal tilpasning (se figur nedenfor).

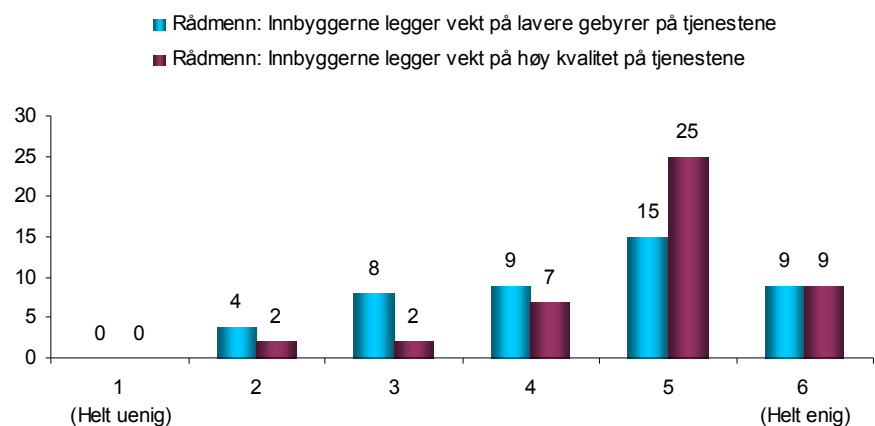
Markedene for betalbare tjenester i kommunal regi er derimot preget av markedssvikt, typisk i form av naturlig monopol. Naturlig monopol vil si at kostnadsforholdene for en vare eller tjeneste blir lavest ved å overlate produksjonen til kun ett selskap (Sjøvold et al. 2003). Dette innebærer at produsenten ikke har naturlige insentiver til å tilby optimal pris og kvalitet i forhold til brukernes preferanser. Som følge av dette må samfunnet innordne mekanismer på en slik måte at samfunnsøkonomisk optimalitet tilstrebes. Optimalitetskriteriet for kombinasjon av pris og kvalitet er illustrert i figuren nedenfor:



Figur: Illustrasjon av optimal samfunnsøkonomisk kombinasjon av pris og kvalitet

”Kommunens mulighetskurve” viser en kommunes mulige kombinasjoner av gebyrer (som er lik kostnad ved selvkost) og kvalitet, gitt kommunens effektivitetsnivå. Det vil si at kommunen ikke kan øke kvalitetsnivå uten en gebyrøkning, med mindre kommunen blir mer effektiv. ”Innbyggernes preferansekurve” viser kombinasjoner av gebyr- og kvalitetsnivå med samme nytteverdi for innbyggerne, altså hvor mye innbyggerne er villige til å betale for en økning i kvaliteten. En samfunnsøkonomisk tilpasset kombinasjonen av pris og kvalitet, betyr at produsentene møter innbyggernes preferanser. Dette er illustrert i punktet der kommunens mulighetskurve tangerer innbyggernes preferansekurve. I dette punktet får innbyggerne maksimal nytte i forhold kommunens muligheter for tjensteproduksjonen.

Siden dette kun er en teoretisk modell, er en mer vitenskapelig kvantifisering av forholdet mellom pris og kvalitet vanskelig, om ikke umulig. Gjennom vår spørreundersøkelse er det derimot samlet noe empiri som kan belyse kommunens oppfatning av innbyggernes preferanser. Dette kan ses av figuren nedenfor:



Figur: Innbyggernes vektlegging av nivå på gebyrer vs nivå på kvalitet (antall svar)

Svarene til påstandene indikerer at innbyggerne, etter kommunens vurdering, er mer opptatt av kvalitet enn pris, noe som tilsier en brattere preferansekurve enn om motsatt skulle være tilfellet. Dette inntrykket forsterkes av dybdeintervjuene, hvor det kommer fram at pris har blitt mindre viktig de siste årene. Til tross for at modellen er teoretisk, gir den et godt grunnlag for den videre analysen av selvkostprinsippets effekt på tjensteproduksjonen.

For å kunne evaluere effektene på tjensteproduksjonen, kreves en gjennomgang av hvilke retninger kommunene kan utvikle tjensteproduksjonen. Av den teoretiske modellen kan man utlede to måter kommunen kan gjøre dette på. Kommunen kan med samme effektivitetsnivå endre kombinasjonen av gebyr og kvalitet (1), det vil si bevege seg langs mulighetskurven i figuren. Et eksempel kan være at innbyggerne er villige til å betale mer for at avfall hentes oftere. Det kan kommunene tilby ved å øke kapasitet (kvalitetsøkning) mot en økning kostnadene (gebyrøkning). Dette innebærer at kommunen har samme effektivitetsnivå, men nå har tilpasset tjensteproduksjonen bedre i forhold til innbyggernes preferanser.

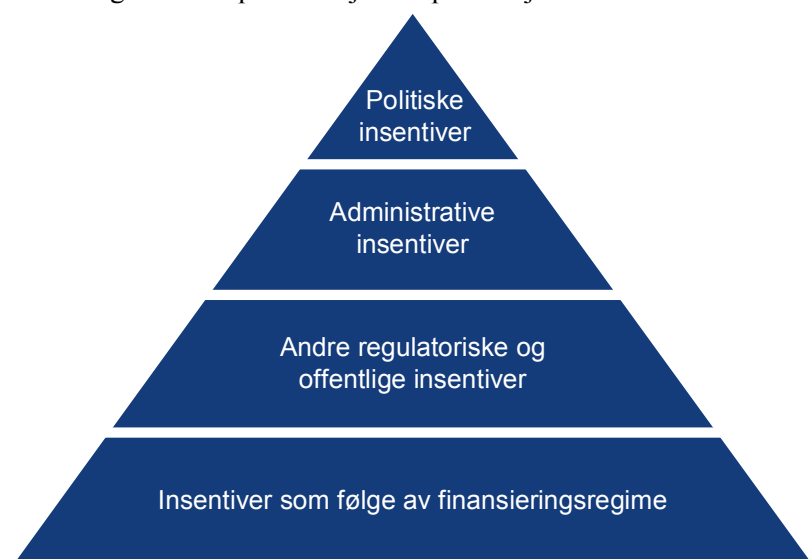
En annen mulighet er effektivisering. Effektivisering gjør kommunen i stand til å levere samme kvalitet til lavere pris, høyere kvalitet til samme pris, eller en kombinasjon av høyere kvalitet og lavere pris (2). Dette innebærer et skift i mulighetskurven nedover. Et nytt samfunnsøkonomisk optimalt punkt finner sted ved at innbyggernes preferansekurve skifter ned til den tangerer mulighetskurven. Et eksempel på dette kan være å investere i renovasjonsbiler som er billigere i drift, for eksempel ved at de benytter mindre drivstoff. På grunn av denne effektiviseringen i kommunen, vil innbyggerne motta samme kvalitet til lavere gebyr. SINTEF har estimert at effektiviseringspotensialet innen vann- og avløpssektoren er på anslagsvis 10-15% (Sjøvold et al. 2003). Dette er en indikasjon på at det er et potensial for et skift nedover for mulighetskurven.

Både en reduksjon i gebyrer for samme kvalitet, bedret kvalitet til samme pris, og kombinasjonen av lavere pris og høyere kvalitet (2), vil gi økt samfunnsøkonomisk verdi. En endring i kombinasjonen gebyr og kvalitet (1) vil nærme seg samfunnsøkonomisk optimalitet under den forutsetning at kommunen beveger seg mot innbyggernes preferanser.

7.2. Kommunens insentiver for utvikling av tjenesteproduksjonen

Forrige kapittel omhandlet kriteriet for optimal tjenesteproduksjon, og i hvilke retninger en kommune kan utvikle tjenesteproduksjonen. I dette kapitlet omhandles hvilke typer insentiver en kommune har til å utvikle tjenesteproduksjonen i disse retningene.

Som nevnt innledningsvis må regulatoriske forhold ved offentlig tjenesteproduksjon innrettes slik at aktørene (her kommunene) har riktige insentiver til å tilstrebe en samfunnsøkonomisk optimal tilpasning. Figuren nedenfor er ment å gi en gruppering av det fullstendige sett med insentiver som er rimelig å anta at påvirker tjenesteproduksjonen:



Figur: Insentiver som påvirker tjenesteproduksjonen

I bunnen av pyramiden ligger de insentiver som følger direkte av finansieringsregimet. Dette er effekter som objektivt kan avledes av hvordan en rasjonell aktør vil respondere på finansieringsregimets mekanismer. Dette omtales nærmere nedenfor.

I tillegg til selve finansieringsregimet, må kommunen forholde seg til en rekke regulatoriske forhold. Dette kan være forskrifter som regulerer innbyggernes rettigheter i forhold til tilkobling av vann og kloakk, krav til vannkvalitet, rensekrav etc. Her spiller også ulike tilsyn en viktig rolle (for eksempel fylkesmannen, SFT). Med andre offentlig insentiver menes ulike former for offentliggjøring og transparens av kommunens tjenesteproduksjon og regnskaper. Dette kan være offentliggjøring av kostnadsdata i form av årsrapporter og KOSTRA, eller oppslag i media om gebyrforskjeller mellom kommunene.

I sum utgjør de to nederste nivåene i pyramiden de eksterne faktorene som gir kommunen insentiver til utvikling av tjenesteproduksjonen i form av effektivisering (gebyrreduksjon) og kvalitetsforbedringer. I tillegg kan kommunen ha en egen agenda for hva som skal leveres innenfor brukerbetalte tjenester, samt hvilke gebyrer som skal gjelde for disse. Dette kan deles i administrative og politiske insentiver. Med administrative insentiver menes at kommuneledelsen ser nytte av et strategisk valg om et lavt gebyrnivå og/eller høyt kvalitetsnivå. Dette kan for eksempel gjøres gjennom mer effektiv drift eller ved bevisst underdekning. En effekt av dette er å skape en mer attraktiv kommune å bo i gjennom bedre tilbud for brukerbetalte tjenester. Mens administrative effekter er rasjonelt begrunnet, kan politiske insentiver være av mer verdibasert karakter. Ut fra slike vurderinger kan politikere ha andre ønsker og krav til tjenesteproduksjonen enn administrasjonens mer økonomiske vurderinger. Dette kan bety at politikere har et mer prinsipielt syn på gebyrnivå eller kvalitet.

Det som er avgjørende for utviklingen av tjenesteproduksjonen, er det totale sett med insentiver. Av den grunn er det viktig å se på effektene av finansieringsregimet i sammenheng med øvrige regulatoriske og offentlige forhold, samt kommunens eget ønske om hvordan tjenesteproduksjonen skal utvikles. Siden det ofte vil være vanskelig å utforme det ”perfekte” finansieringsregimet ved regulering av offentlige monopoler, er det vanlig å kombinere finansieringsregimet med for eksempel former for tilsyn og utstrakt bruk av sammenligninger for å bidra til transparens (gjennomsiktighet/tilgjengelighet).

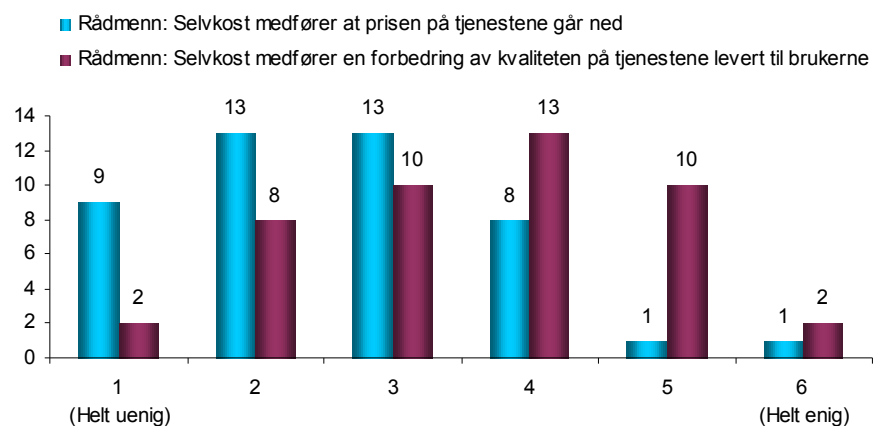
Insentivpyramiden gir et godt utgangspunkt for å evaluere dagens selvkostregime i forhold til øvrige insentiver til å påvirke tjenesteproduksjonen. I det følgende blir det redegjort for effekten som følger direkte av selvkostprinsippet, effekten av regulatoriske og andre offentlige forhold, samt omfanget av administrativ og politisk motivasjon for å utvikle tjenesteproduksjonen.

7.3. Insentiveffekt ved selvkost som finansieringsregime

Selvkostprinsippet er av natur slik at kommunen kan få dekket sine kostnader gjennom brukerbetalinger. For eksempel vil en kostnadsreduksjon ved effektivisering av driften, medføre en tilsvarende reduksjon på kommunens inntektsside. Tilsvarende vil økte kostnader i form av utbygginger, høyere aktivitet eller lavere effektivitet resultere i høyere gebyrer for brukerne, og dermed økte inntekter for kommunen. Ut fra dette kan man slutte at selvkostprinsippet ikke gir incentiver for effektivisering og reduksjon i gebyrene. Samtidig kan man argumentere for at det trolig er mer komfortabelt med større budsjett og slakk ved et gitt produksjons- og kvalitetsnivå. Dette gir i tilfelle negative incentiver til effektivisering og lavere gebyrnivå. Det må likevel nevnes at retningslinjene (KRD, 2003) legger til grunn at det er de ”nødvendige” kostnader som skal legges til grunn i kalkylene. Det betyr at kommunene må ha kontroll med hvilke kostnader som er nødvendige, og at det også kan ha betydning for noe effektivisering.

I forhold til kvalitet får man derimot ikke denne effekten. En økt ressursinnsats som fører til kvalitetsforbedringer, vil belastes innbyggerne i form av økte gebyrer. Selvkostprinsippet gjør isolert sett at økte kostnader ikke har direkte økonomisk betydning for kommunen. Forutsatt at kommunen verdsetter å levere høyere kvalitet, kan man argumentere for at selvkostprinsippet har positive effekter på kvalitetsforbedringer. Med utgangspunkt i modellen ovenfor vil derimot dette bare bety at kommunen beveger seg oppover langs mulighetskurven (bytter kvalitet mot høyere pris ved gitt effektivitet, eksempelvis hyppigere henting av avfall til høyere pris). Det er dermed ikke entydig at dette er en riktig utvikling, og man kan få en tilpasning med overinvestering i kvalitet.

I spørreundersøkelsen ble rådmenn og tekniske sjefer spurt om hvilken effekt de mener selvkostprinsippet har. Et utvalg av dette er gjengitt nedenfor:

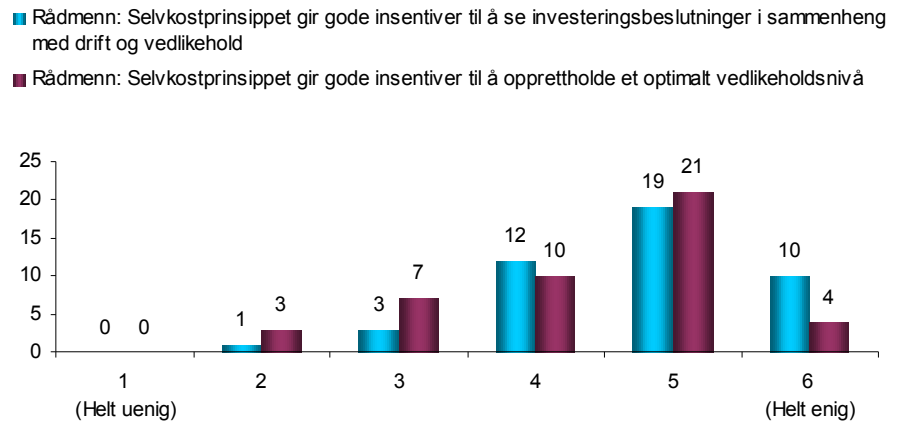


Figur: Selvkostprinsippets effekt på pris og kvalitet (antall svar)

Figuren viser at rådmennene er av den oppfatning at selvkostprinsippet i mindre grad medfører at gebyrene går ned. Dette støtter det teoretiske resonnementet ovenfor. På tilsvarende spørsmål om kvalitet, er oppfatningen derimot mer delt. Responsen fra tekniske sjefer viser den samme tendensen,

og det er ingen indikasjon på forskjeller mellom de ulike tjenestene som vann, avløp og renovasjon.

I tillegg ble det spesielt spurt om selvkostprinsippets effekt på beslutninger om investerings- og vedlikeholdsnivå. Svarene fra rådmennene er gjengitt nedenfor:



Figur: Selvkostprinsippets betydning for beslutninger om investeringer og vedlikehold (antall svar)

Svarene gir klar indikasjon på at rådmenn synes selvkostprinsippet gir gode insentiver til å se investeringsbeslutninger i sammenheng med drift og vedlikehold, og å opprettholde et optimalt vedlikeholdsnivå. Svarene fra tekniske sjefer viser samme tendensen. En antakelse var imidlertid at siden kostnadene ville bli dekket av brukerne uansett, ville ikke selvkostprinsippet gi gode insentiver til å se drift og vedlikeholdskostnader i sammenheng med investeringsbeslutninger.

Bygg og anlegg omfattet av alminnelig rammefinansiering, har ofte vist seg å forfalle som følge av manglende vedlikehold og begrenset med midler til påkostninger. Eksemplet skoler er ofte nevnt i denne sammenheng, men også andre kommunale bygg. Bevilgninger til disse opprustningene konkurrerer med bevilgninger til andre tjenester, så som mer pleie og omsorg til eldre. I et selvkostregime er ikke det politiske presset på ”riktige” prioriteringer så framtrædende som det er i fordelingspolitikken ellers. Det kan være en av grunnene til at rådmennene mener at selvkost er mer egnet til å ivareta behov for løpende vedlikehold og investeringer, herunder å vurdere disse alternativene opp mot hverandre.

Som supplement til spørreundersøkelsen er enkelte rådmenn og tekniske sjefer intervjuet for å få mer informasjon om hva som ligger bak svarene. Enkelte mener at den positive effekten ved selvkost skyldes at for ikke-selvkostbelagte tjenester, vil en eventuell dårlig kommuneøkonomi være avgjørende for tjenesteomfang og -kvalitet. Dette kan lede til at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter ikke blir gjennomført siden midlene ikke er tilgjengelige. Ved selvkost er investeringer og vedlikehold selvfinansierende, og vil ikke ligge til hinder for at en kommune kan foreta

investeringer basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet, selv i tider med svak kommuneøkonomi.

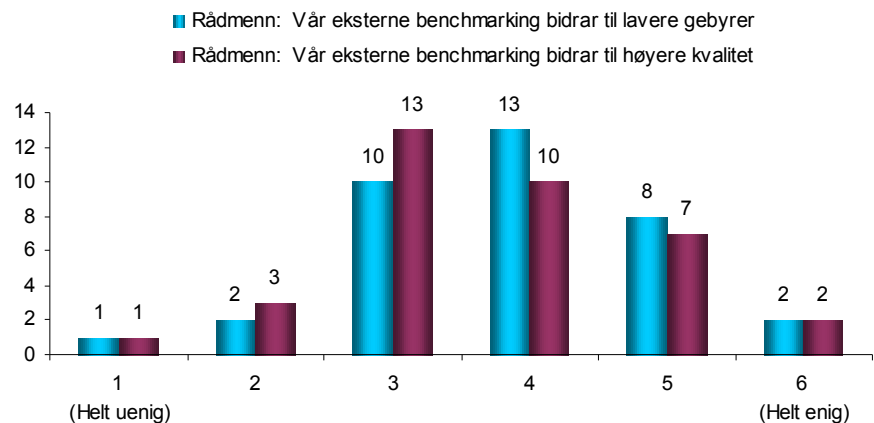
Som en oppsummering viser undersøkelsene at selvkostprinsippet av natur gir en nøytral, i verste fall negativ, effekt i forhold til gebyrnivå og effektivisering. Selvkostprinsippet har trolig positiv effekt på kvalitetsforbedringer. Dette vil imidlertid være på bekostning av gebyrnivået (gi høyere gebyrer), og det er ikke gitt at dette er sammenfallende med innbyggernes ønsker. Kommunene selv mener selvkostprinsippet har positiv effekt på investeringsbeslutninger og vedlikehold. Dette begrunnes av enkelte kommuner med at rammefinansiering kombinert med en dårlig kommuneøkonomi kan hindre samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer. Det er derfor ikke gitt at selvkostprinsippet har positiv effekt på investeringsbeslutninger, men trolig er et bedre alternativ enn rammefinansiering.

7.4. Andre regulatoriske og offentlige insentiver

Selvkostbaserte gebyrområder suppleres i dag med forskrifter og tilsyn på for eksempel forurensning og vannkvalitet, samt at det i KOSTRA-databasen offentliggjøres kommunenes gebyrsatser, i tillegg til en rekke andre økonomiske data innenfor tjenesteområdene. Lokalpressen har også til vane å informere innbyggerne om gebyrnivå for kommunen, gjerne med sammenligninger mellom nabokommuner.

Forskrifter og tilsyn har effekt på kvalitetsnivået, og bidrar til å holde kvaliteten over et fastsatt minimumsnivå. Det er rimelig å anta at offentliggjøring av alle kommuners gebyrer gjennom KOSTRA-rapportering har en positiv effekt i forhold til gebyrnivået (lavere gebyrer), og dermed også i forhold til effektivisering. Det vil også være rimelig å anta at medias rolle medvirker til både lavere gebyrer og bedre kvalitet.

I spørreundersøkelsen ble rådmenn og tekniske sjefer spurt om benchmarkingens betydning i forhold til pris og kvalitet på tjenestene. Resultatene fra rådmennene er illustrert nedenfor:

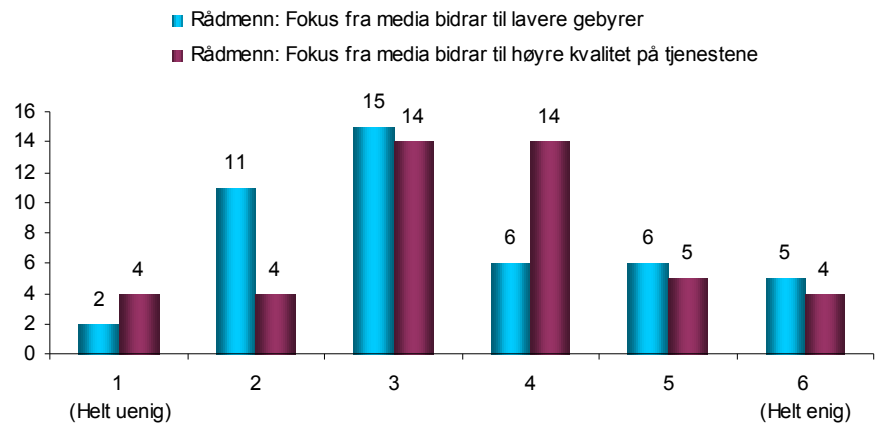


Figur: Sammenligningsdatas (benchmarking) betydning for pris og kvalitet (antall svar)

Svarene gir ikke statistisk signifikant svar på om ekstern benchmarking bidrar til lavere gebyrer eller høyere kvalitet. Dette resultatet strider mot hypotesene ovenfor. Grunnene til dette kan være flere. Under intervjuer er det kommentert at flere kommuner ikke benytter ekstern benchmarking. Det er også kommentert at dagens former for benchmarking i sentral regi ikke gir tilstrekkelig grunnlagsmateriale. Dette begrunnes med at KOSTRA-data ikke er grundige nok, har mangler i forhold til datakvalitet, og at særegenheter ved kommunene ikke fanges godt nok opp, som for eksempel kvalitetsindikatorer.

Det er ikke avdekket om kommunene har svart ut fra benchmarking generelt, eller ut fra dagens praksis av benchmarking. Det er klart at dersom benchmarkingen som praktiseres i dag ikke er tilstrekkelig, eller ikke praktiseres overhodet, vil effekten også være begrenset. Dette utelukker derimot ikke at benchmarking utført på en bedre måte kan ha stor effekt.

Tilsvarende spørsmål ble stilt i forhold til medias påvirkning. Svarene er gjengitt i figuren nedenfor:



Figur: Medias betydning for gebyrnivå og kvalitet (antall svar)

Etter rådmennenes oppfatning har media liten effekt i forhold til gebyrnivået, noe også tekniske sjefer mener. Dette imøtegår antagelsen innledningsvis i dette kapitlet. Under intervjuene er det kommentert at media har større effekt på politikerne enn på administrasjonen. Kommunene bryr seg mindre om media fordi grunnlaget for tallene som blir benyttet ikke er tilstrekkelig pålitelige, og at effekten overfor innbyggerne går fort over. Noen av informantene mener derimot at media har stor effekt på gebyr- og kvalitetsnivået, noe som spesielt trekkes fram av de større kommunene. Den generelle tendensen viser dermed at media har liten effekt, mens større kommuner er av motsatt oppfatning.

7.5. Administrative insentiver

Som nevnt under omtalen av insentivpyramiden foran, kan kommunen se nytte i form av strategiske effekter ved å holde gebyrnivået lavt og kvaliteten høy. Dette kan enten gjøres gjennom mer effektiv drift eller ved bevisst underdekning (subsidiert over kommunebudsjettet). Eksempel på

strategiske effekter er å skape en mer attraktiv kommune å bo i gjennom bedre og billigere tilbud for brukerbetalte tjenester.

Gjennom intervjuer har det kommet fram at slike administrative insentiver i liten grad er gjeldende. Kommunene har riktignok fokus på inn- og utflytting, og har gjerne en strategisk agenda rundt dette, men pris og kvalitet på selvkostbaserte tjenester antas å ha mindre effekt. Det er mer fokus på eksempelvis eiendomsskatt som virkemiddel, dvs å ikke innføre denne.

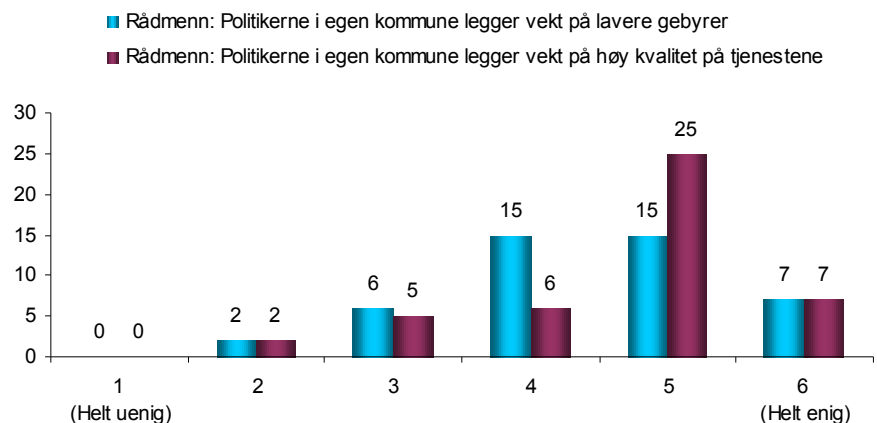
Et annet forhold som kan gi utslag er administrasjonens egne ønsker om å utvikle seg positivt over tid. Intern benchmarking, det vil si sammenligning av gebyrsatser og kvalitetsindikatorer med seg selv over tid, kan benyttes som verktøy for å fremme effektivitet og kvalitetsforbedringer.

Spørreundersøkelsen gir ikke statistisk signifikant svar på om intern benchmarking bidrar til lavere gebyrer eller høyere kvalitet. De fleste kommunene som deltok i dybdeintervjuene, benchmarker internt ved at de følger utviklingen i gebyrnivå. Likevel gir dybdeintervjuene ingen indikasjon på at intern benchmarking medfører effektivisering eller kvalitetsforbedring.

Konklusjonen er dermed at administrative insentiver trolig har liten effekt i utviklingen av tjenesteproduksjonen i retning av lavere gebyrer og/eller bedre kvalitet.

7.6. Politiske insentiver

Politikere kan ut fra sitt ståsted ha ønske og krav til tjenesteproduksjonen utover de mer økonomiske effektene. I spørreundersøkelsen ble rådmennene spurt om i hvilken grad kommunens politikere vektlegger lavere gebyrer og god kvalitet på tjenestene, og svarene vises i figuren nedenfor:



Figur: Politikernes vektlegging av gebyrnivå og kvalitet (antall svar)

Svarene viser, ikke uventet, en klar indikasjon på at gebyr- og kvalitetsnivå er en viktig del av den politiske agendaen. Kvalitet vektlegges spesielt. Dette kan også henge sammen med medias påvirkningskraft, siden det tidligere er kommentert at politikere er mer påvirkelige for presseoppslag enn det administrasjonen er. Det er naturlig at rådmenn og tekniske sjef er opplever større påvirkning fra politikere enn fra media, men at politikernes fokus til

en viss grad kan være mediestyrt. Media har dermed en direkte effekt på kommunens politikere, men en indirekte effekt på administrasjonen.

Erfaringene fra intervjuene er mer delte. Enkelte mener at politisk nivå ikke har stort fokus på dette, og at fastsetting av gebyrnivåene går lett gjennom i den politiske behandling. Enkelte poengterer derimot at administrasjonen fra politisk hold blir stilt ovenfor krevende resultatmål for å effektivisere driften og bedre kvaliteten.

Vurdering av de politiske insentivers påvirkning på gebyr- og kvalitetsnivå er sammensatt og ikke entydig. Generelt viser undersøkelsen at politikere har fokus på pris og kvalitet, men det er varierende hvor store krav som stilles til effektivisering. Fokus fra media bringer også saker opp på den politiske dagsorden. Dette handler ofte om manglende kvalitet, eksempelvis fra bakterier i drikkevann, lekkasjer i ledningsnett og forurensning. Undersøkelsene viser generelt at politikernes engasjement ofte henger sammen med oppslag i media, og at politikere i større grad blir påvirket av disse kanalene enn administrasjonen.

7.7. Oppsummering

En positiv samfunnsøkonomisk utvikling av tjenesteproduksjonen er kjennetegnet ved at kommunen a) tilpasser kombinasjonen av pris og kvalitet slik at dette møter innbyggernes preferanser, og b) kontinuerlig effektiviserer tjenesteproduksjonen og tar i bruk ny teknologi for å kunne tilby samme kvalitet til en lavere pris, forbedret kvalitet til samme pris, eller en kombinasjon av bedre kvalitet og lavere pris.

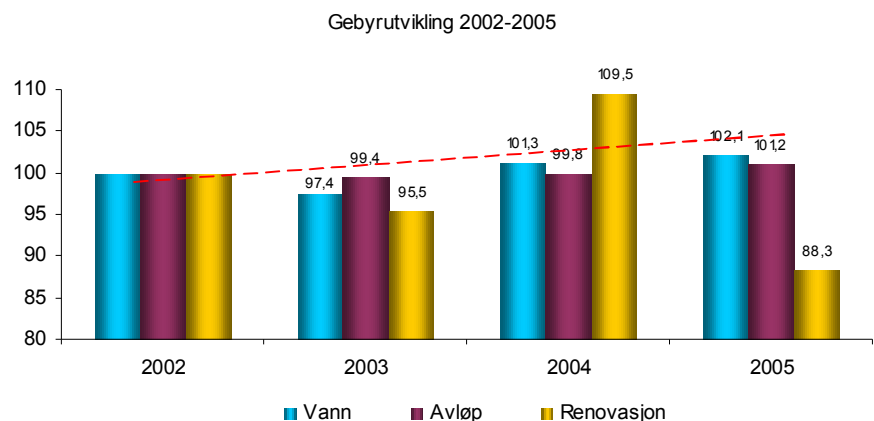
Kommunens insentiver for å drive denne utviklingen er basert på (i) insentiver som følger direkte av finansieringsregimet, (ii) andre regulatoriske og offentlige forhold, (iii) administrative insentiver og (iv) politiske insentiver.

En påstått svakhet ved selvkostprinsippet som finansieringsregime er at det ikke gir insentiver til kostnadseffektivisering og dermed lavere gebyrer. På den andre siden stimulerer selvkost til kvalitetsforbedringer. Siden kvalitetsforbedringer resulterer i høyere gebyrer, er dette derimot kun positivt dersom kommunen i utgangspunktet legger for lite vekt på kvalitet i forhold til innbyggernes preferanser.

I utgangspunktet skulle man tro at ekstern benchmarking og fokus fra media relatert til tilgjengelige sammenligningsdata skulle motvirke negative effekter (høye priser og dårlig kvalitet). Undersøkelsens resultater taler imot denne hypotesen. Dette skyldes trolig en oppfatning om at kvaliteten på den sentrale benchmarkingen (KOSTRA-data) ikke er god nok, i tillegg til at ekstern benchmarking ikke er særlig utbredt i kommunene. Mediefokus viser seg å ha liten effekt på pris og kvalitet ifølge våre analyser, men noe av mediepåvirkningen har trolig en indirekte effekt gjennom politikernes engasjement.

Undersøkelsen viser også at kommuneledelsens insentiver om å gjøre kommunen attraktiv gjennom lave priser og høy kvalitet på gebyrtjenestene, ikke er så relevant. Kommunen benytter heller andre og mer effektive virkemidler enn gebyrene for å oppnå slike strategiske effekter. Det politiske nivået har imidlertid fokus på pris og kvalitet på gebyrområdene, og kvalitet er enda sterkere fokusert enn prisnivået.

For å teste insentiveffektene på selvkostområdene, er utviklingen undersøkt nærmere. Figuren nedenfor viser utviklingen i gebyrer for vann og avløp, og gebyrgrunnlag for renovasjon de fire siste år (kilde: KOSTRA). Illustrasjonen viser de faktiske gebyrene uten korrigering for utvikling i tjenesteproduksjonen eller prisutvikling:



Figur: Utvikling av gebyrene for VAR-tjenestene 2002 – 2005 (KOSTRA)

Figuren viser at gebyrnivået for vann gradvis har hatt en svak økning i tidsrommet 2002 til 2005. Gebyrene for avløp har vært stabile i samme periode. Gebyrgrunnlaget for renovasjon steg betydelig i 2004, men ble omtrent tilsvarende redusert i 2005. I sum gir dette en svak reduksjon i gebyrgrunnlaget for renovasjon. Analysen viser dermed en flat utvikling i pris og kostnad, de tre gebyrområdene sett under ett. Tallene i KOSTRA er i løpende priser, slik at prisutviklingen også må ses i lys av dette. VAR-tjenestene har for øvrig lite personalkostnader, slik at lønnsutviklingen ikke påvirker prisutviklingen i særlig grad.

Selv om tidsperspektivet her er kort, og kun omfatter et utvalg av tjenestene, gir en reell gebyrreduksjon for selvkostbelagte områder likevel en indikasjon på at kommunene totalt sett har insentiver til ikke å øke kostnadene/gebyrene. Den relevante problemstillingen er derfor hvilke type insentiver som gir denne effekten. Det er tidligere beskrevet at selvkostprinsippet som finansieringsregime ikke gir insentiver til kostnadseffektivitet, og at det dermed ikke kan være selvkostregimet i seg selv som gir denne effekten. Dette synet støttes av KRDs St. prp. nr 64 (2003-2004), som omhandler samme problemstilling innenfor vann- og avløpstjenester:

"Under dagens selvkostregime kan i prinsippet alle kostnader ved drift og investeringer av kommunale VA-anlegg dekkes inn via vann- og avløpsgebyrene, forutsatt at kommunen anser dem som nødvendige. Dette innebærer at finansieringssystemet i seg selv ikke virker slik at

kommunenes inntekter fra brukerne, som skal finansiere VA-tjenestene, avhenger av effektiv drift. Slik sett gir ikke selvkostprinsippet incentiver til å effektivisere egen drift, fordi den økonomiske gevinsten av effektivisering vil tilfalle brukerne... ”.

Denne rapporten omhandler også tre andre grupper insentiver som kan påvirke utviklingen av tjenesteproduksjonen. Disse er andre regulatoriske og offentlige insentiver, administrative insentiver og politiske insentiver. Empirien innhentet i analysen som denne rapporten bygger på, tilsier at andre regulatoriske og offentlige insentiver, som for eksempel bruk av benchmarking og offentliggjøring av data, har liten effekt på gebyrfastsettelsen og dermed effektivisering. Det samme gjelder for administrative insentiver, siden administrasjonen finner andre virkemidler mer effektive for skape en attraktiv kommune. Det kan derimot være grunn til å hevde at offentliggjøring av gebyrsatser enten vekker politikernes interesse direkte, eller indirekte gjennom oppslag i media. I tillegg kan politikerne ha en politisk interesse av å holde gebyrnivået lavt, og dermed fremme effektivisering. Selv om undersøkelsen viser at kommuneadministrasjonen mener brukerne og politikerne vektlegger kvalitet mer enn gebyrnivå, betyr ikke dette at gebyrnivå ikke anses som viktig, verken for innbyggerne eller politikerne. Dette støttes av proposisjonen (fortsettelse av sitatet ovenfor):

”Likevel vil lokalpolitiske incentiver, med bakgrunn i hensynet til brukerne og ønsket om et lavt gebyrnivå, medvirke til effektivisering under et selvkostregime.”

En oppsummering er derfor at selvkostregimets manglende insitament for å fremme effektivisering motvirkes av et politisk ønske om å holde gebyrnivået lavt, enten gjennom egne politiske hensyn, eller gjennom press fra media.

8. Brukerbetaling ved konkurranseutsetting

Dette kapitlet omhandler selvkostprinsippets betydning for brukerbetalingen ved konkurranseutsetting av gebyrfinansierte tjenester. Med konkurranseutsetting menes at offentlige og/eller private bedrifter inviteres til å gi tilbud på utførelsen av bestemte (kommunale) oppgaver. Konkurranseutsetting er ikke privatisering, som innebærer at det offentlige gir fra seg både ansvaret for og utføringen av en tjeneste. Ansvar kan ikke konkurranseutsettes (se St.prp. nr 66 (2002-2003)).

Bruk av konkurranse deles normalt i tre grupper (se ovennevnte proposisjon):

- (i) Konkurranse om marked (konkurranseutsetting)
- (ii) Konkurranse i marked (fritt brukervalg), og
- (iii) Benchmarking

Benchmarking er allerede omtalt i forrige kapittel, og blir derfor ikke omtalt nærmere her. Fritt brukervalg anses ikke som relevant for typiske selvkostområder som vann, avløp og renovasjon. Dette kapitlet fokuserer derfor på konkurranse om marked (i).

Først omtales selvkostprinsippets insentiveffekt ved vurdering konkurranseutsetting. Deretter vurderes selvkost som beslutningsgrunnlag ved vurdering av konkurranseutsetting, og til slutt hvordan selvkost fungerer som finansieringsregime når tjenesten er konkurranseutsatt.

8.1. Selvkostprinsippets insentiveffekt ved vurdering av konkurranseutsetting

Vanlige målsettinger med konkurranseutsetting er økt kvalitet og effektivitet, stimulering til innovasjon, rolleklargjøring og brukerorientering. Ifølge drøftingen i forrige kapittel gir selvkostprinsippet trolig ikke insentiver til effektivisering. Med andre ord, dersom formålet med konkurranseutsettingen er økt effektivitet og lavere kostnader, gir ikke selvkostprinsippet som finansieringsregime i utgangspunktet insentiver som fremmer konkurranseutsetting. At kommunen velger andre leverandører i tjenesteytingen i stedet for egenregi, er ikke et resultat av selvkostregimet, men trolig av andre insentiver (se administrative og politiske insentiver foran).

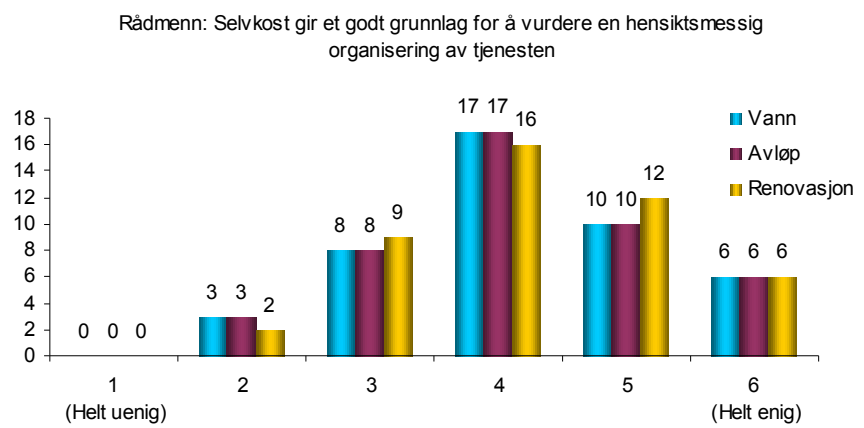
8.2. Selvkost som beslutningsgrunnlag ved vurdering av konkurranseutsetting

Å konkurranseutsette en tjeneste er en krevende prosess. Kommunene må avgrense og spesifisere tjenesten som skal settes ut på anbud, og etablere kunnskap om kvalitet og kostnader for det aktuelle tjenesteområdet. For at en kommune skal kunne ta stilling til hvorvidt den skal akseptere et eventuelt tilbud fra en annen aktør, alternativt fortsette å produsere tjenesten selv, må den være i stand til å beregne kostnadene for den konkurranseutsatte

virksomheten. Den relevante størrelsen vil være den merkostnad det innebærer å produsere tjenesten selv, med andre ord selvkost (St.prp. nr 66 (2002-2003)).

En av de positive effektene ved selvkost er nettopp at kommunen får oversikt over hva tjenesteproduksjonen koster til en gitt kvalitet. Selvkostprinsippet vil kunne være ett av flere alternativer for å danne et beslutningsgrunnlag ved vurdering av konkurranseutsetting, og ved valg av leverandør.

I spørreundersøkelsen ble informantene spurt om hvorvidt de mener at selvkost gir et godt grunnlag for å vurdere hensiktsmessig organisering av tjenestene. Svarene ble:



Figur: Selvkost som grunnlag for vurdering av organisering av tjenesten (antall svar)

Svarene bekrefter påstanden om at selvkost gir godt grunnlag for å vurdere hensiktsmessig organisering innenfor vann, avløp og renovasjon. Det er ikke tegn til ulikheter mellom de tre tjenestene. Dette resultatet støtter også konklusjonen ovenfor.

8.3. Selvkost som finansieringsregime ved konkurranseutsetting

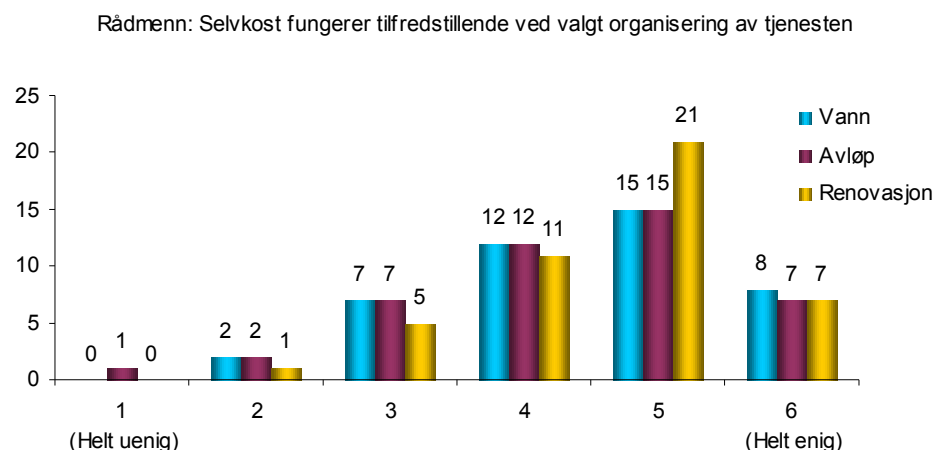
Et finansieringsregime kan slå ulikt ut for ulike organisasjonsformer. Som omtalt i kapittel 8, kan ikke en kommune organisere seg bort fra sitt ansvar, og dermed heller ikke selvkostprinsippet. Selvkost er nivået for prisen overfor bruker. Har kommunen konkurranseutsatt tjenestene, inngår kostnadene i kommunens kalkyler med den prisen som er avtalt med leverandøren (valgt laveste tilbyder). Settes tjenesten helt ut, for eksempel i interkommunalt selskap, skal tjenesten fortsatt finansieres gjennom selvkost. Eventuelle gjenværende kostnader i kommunen, for eksempel gjennom tilsyn og kontroll med den bortsatte tjenesten, skal også kunne inngå i selvkostkalkylen når den er identifisert som henførbart.

Et riktig gebyrgrunnlag for selvkost krever kostnadskontroll av tjenesten. Kommunen vil ha mindre kontroll over kostnadene som inngår i gebyrgrunnlaget dersom tjenesten er organisert fjernere fra kommuneadministrasjonen. Denne effekten vil man oppnå uansett hvilket finansieringsregime som legges til grunn. Ved selvkost kreves god

kostnadskontroll for at gebyrene skal fastsettes korrekt. Siden hele kostnaden veltes over på innbyggerne, har kommunen færre muligheter til å drive kostnadskontroll på selvkostområdet drevet i andre regi enn på områder som drives av kommunen selv.

Ved andre typer finansieringsregimer, som for eksempel pristak eller inntektsrammefinansiering, vil ikke dette være en like aktuell problemstilling (temaet pristak og inntektsrammefinansiering er omtalt i kapittel 9.3). Da vil kommunen ha naturlige insentiver til å drive kostnadskontroll fordi det har effekt på kommunens resultat. Eventuelle overskudd eller lavere kostnader enn kommunen ellers ville hatt, vil således bli frigjort til andre formål. Av den grunn vil selvkost være mindre egnet ved konkurranseutsetting enn andre finansieringsregimer, fordi sistnevnte gir insentiver til kostnadskontroll. Lavere kostnader enn stipulert i gebyret gir altså overskudd, som disse virksomhetene i prinsippet kan beholde selv. (Myndighetene kan også regulere behandling av eventuelle overskudd også i andre finansieringsregimer).

I spørreundersøkelsen ble rådmenn spurt om hvorvidt selvkost fungerer tilfredsstillende ved den organiseringen av tjenesten kommunen har valgt. Svarene er gjengitt i figuren nedenfor:



Figur: Hvordan selvkost fungerer ved valgt organisering (antall svar)

Svarene bekrefter påstanden om at selvkost er velfungerende ved valgt organisering. De er ingen systematiske forskjeller i forhold til hvilken form for organisering som er valgt, og hvor enige rådmennene er i påstanden. For vann og avløp er etatsorganisering nesten utelukkende valgt, mens for renovasjon er interkommunalt selskap klart mest utbredt.

8.4. Oppsummering

Målsetting med konkurranseutsetting er blant annet å øke effektiviteten og å bedre kvaliteten. Vi har tidligere konkludert med at selvkostprinsippet i seg selv ikke stimulerer til effektivisering. Dermed vil ikke selvkostbaserte tjenester fremme en konkurranseutsetting av tjenestene.



Dersom kommunen av ulike årsaker ønsker å konkurranseutsette et tjenesteområde, kreves kunnskap om kostnadene som kommunen har ved tjenesteproduksjon i egen regi. Den relevante størrelsen her er selvkost. Fordelen med lovpålagt selvkost er da følgelig at kommunen har løpende kontroll på hva tjenesteproduksjonen koster i egen regi, og kan dermed sammenligne dette med alternative tilbud.

Et riktig gebyrgrunnlag basert på selvkost stiller større krav til kostnadskontroll enn andre finansieringsregimer, som for eksempel pristak og inntektsrammefinansiering. Ved konkurranseutsetting, hvor andre enn kommunen utfører tjenesten, vil mulighetene for kostnadskontroll fra kommunens side være dårligere.

9. Finansieringsregimer

9.1. Innledning

Som tidligere nevnt er VA et naturlig monopol der brukerne/husstandene stort sett er bundet til sin kommunale leverandør. Ulike krefter i samfunnet, herunder politiske og lovmessige, regulerer prisen kommunen kan ta. Gjennom reguleringer skal brukerens rettigheter ivaretas, driften skal være effektiv og tilbudet skal ivaretas og utvikles. Leverandøren skal altså ikke kunne hente ut en uforholdsmessig monopolfortjeneste/-fordel. Renovasjon kan imidlertid ikke sees på som et naturlig monopol, siden det ikke finnes fysiske hindringer (som lednings- og avløpsnett for VA) til å benytte ulike leverandører på tjenesten.

I denne utredningen belyses disse finansieringsregimene som alternativ til dagens selvkost:

1. Forkalkulert selvkost (ex ante)
2. Pristak- og inntektsrammeregulering

Likevel gis en omtale av også andre finansieringsregimer innledningsvis. For å drøfte relevante finansieringsmodeller er det gjort noen forutsetninger, og følgende finansieringsmodeller anses som mindre relevante:

1. Finansieringsmodeller som ikke støtter tjenesteproduksjon i offentlig regi. Det betyr at en finansieringsmodell basert på markedsprising ikke er aktuell.
2. Rammefinansiering, dvs. at tjenesten finansieres gjennom fiskale skatter, via rammetilskudd fra staten, eller former for ”stykkpris”-tilskudd.
3. Andre kalkylebaserte finansieringsregimer. Finansieringsregimer som baseres på alternative kalkyler kan gi en annen pris, men insentivene vil forbli de samme. Eksempler på andre kalkyler kan være dekningsbidrag, aktivitetsbaserte kalkyler og gjenanskaffelseskost for anleggsmidler.

Markedsprising

Kraftbransjen er et eksempel på markedsbasert prising, hvor man har kommet til at markedskreftene er det som best holder lave priser når varen (kraften) omsettes fritt. Dette vil kunne gi overskudd for enkelte leverandører, og tap for andre, og også oppkjøp og sammenslutning av selskaper for å få stordriftsfordeler. Kraft må omsettes samtidig med produksjon, og er således en helt spesiell vare. Kraft har også stor betydning for samfunnssikkerhet og velferd. Tidligere regimer med lokale monopoler kunne skape store prisvariasjoner geografisk, samtidig som vannmangel og kraftkriser kunne få store konsekvenser lokalt. Denne risikoen reduseres når det er flere aktører som kan levere kraften i et åpent marked. Et åpent kraftmarked har imidlertid nødvendiggjort at strømmettet måtte reguleres til ”fri” avbenyttelse for

markedsaktørene (se inntektsrammeregulering nedenfor). Man har altså kommet til at inntektsrammeregulering stimulerer til kostnadseffektivitet gitt et kvalitetsnivå (med sanksjoner), og at kraftomsetningen gir riktigst priser i konkurranse mellom leverandørene.

Rammefinansiering

Finansiering av kommunesektoren er i hovedsak basert på rammefinansieringsprinsippet, dvs finansiering gjennom formues- og inntektsskatter, eventuell eiendomsskatt og statlig rammeoverføringer. Rammefinansiering innebærer en demokratisk forankring og god prioritering av knappe goder etter beslutninger hos lokale folkevalgte. En rammefinansiering bidrar normalt til å sikre god kostnadskontroll og prioriteringseffektivitet, mens stykkprisfinansiering (resultatbasert finansiering) i større grad gir insentiver som øker aktiviteten og bedrer kapasitetsutnyttelsen (Arbeidsgruppe – Alternative finansieringsformer i kommunene, 2005). Rammefinansiering er den mest vanlige formen for finansiering når det gjelder offentlig myndighetsutøvelse. Den benyttes til tjenester der behovet, og dermed etterspørselen, er større enn tilbudet, og det må foretas en prioritering i forkant av aktivitetene hvilke behov som skal dekkes. Rammefinansiering vil således bidra til å foredele en samlet bevilgning til ulike tjenester i samsvar med antatte behov.

Det er fullt mulig å tenke seg rammefinansiering av dagens selvkosttjenester. Dette skjer også delvis i de tilfellene kommunen ikke finansierer tjenesten til selvkost fullt ut. Likevel kan det også være eksempler på utilsiktede virkninger. I kommuner der tilnærmet alle innbyggerne er tilkoblet et kommunalt avløps- eller ledningsnett, vil rammefinansiering la seg gjøre på en rettferdig måte. Dersom en kommune har mange private aktører (private vannverk, lokale avløps- og renseordninger), vil husstander som er tilknyttet et privat nett bli nødt til å betale for tjenesten to ganger, både over skatteseddelen og gjennom gebyr til sin egen leverandør.

Man kunne også tenke seg former for rammefinansiering, dvs at hele eller deler av tjenesten ble finansiert over kommunens ordinære driftsbudsjett gjennom skatter og rammetilskudd. En fiskal beskatning legger fordelingsmessige prinsipper til grunn til forskjell fra selvkost, eksempelvis inntekts- og formuesavhengig beskatning. Fordelinger og omfordelinger gjennom tilskuddsordningene fra staten har også andre fordelingskriterier enn selvkost. Prinsipielt er det ikke noe i veien for å la dagens selvkosttjenester inngå i en rammefinansiering, men da vel vitende om at den vil ha fordelingsmessige konsekvenser, og derigjennom være gjenstand for en politisk vurdering.

Andre kalkylebaserte finansieringsregimer omtales ikke spesifikt fordi insentivene vil være de samme som for selvkostregimet. Likevel nevnes kort at selvkost ikke gir fullgod forklaring på effektivitetsforskjeller nedenfor.

Selvkost bidrar ikke til forklaring av effektivitetsforskjeller

Selvkost beregnes på brukernivå, mens underliggende aktiviteter ikke reflekteres direkte i beregningen eller oppfølgingen. Dermed bidrar selvkost

som modell ikke til å forklare gebyrutviklingen. Dette er noe av årsaken til at det ofte har vært debatt rundt kommunens utvikling i gebyrnivåer. Eksempelvis vil en gebyrutvikling over tid innen renovasjon være avhengig av følgende faktorer:

- Endringer i det underliggende kostnadsnivået i renovasjonsvirksomheten (prisutvikling)
- Endringer i renovasjonssystem (grad av sortering og type sorteringsløsning)
- Endringer i total avfallsmengde
- Endringer i behandlingsavgifter (forbrenning, deponi)

I analyser som Ernst & Young har foretatt av utviklingen i gebyrnivået i interkommunale renovasjonsselskaper, har vi sett at en eller flere av disse faktorene har endret seg så mye at det forklarer hele gebyrøkningen. Konklusjonen etter denne analysen var at det interkommunale renovasjonsselskapet hadde blitt mer effektive og faktisk hadde redusert det underliggende kostnadsnivået, selv om renovasjonsgebyret hadde økt. Årsakene var først og fremst endret renovasjonssystem, økte behandlingsavgifter, og økt avfallsmengde i gjennomsnitt per husstand. Selvkostmodellens gebyrberegning ble med andre ord feiltolket som et bilde på renovasjonsvirksomhetens effektivitet.

Nyere finansieringsmodeller viser at det er nyttig å dekomponere kostnadsbegreper i aktiviteter (Ernst & Young, Hva koster tjenesten?, 2004). Et eksempel på dette innen hjemmehjelpstjenesten er en finansieringsmodell som tar hensyn til de underliggende kostnadselementene etter følgende tredeling:

	Pris per besøk multiplisert med antall besøk
+	Pris per time direkte pleie multiplisert med vedtatt antall timer pleie
+	Pris per bruker i indirekte pleie multiplisert med antall brukere
=	<u>Sum finansiering hjemmehjelpstjenesten</u>

En slik dekomponering i underliggende aktiviteter gir en mer relevant finansiering enn dersom kommunen skulle finansiert via én standard selvkost per time, hvor timesatsen også reflekterer indirekte kostnader til reisetid for pleierne. I en modell med fritt brukervalg, og hvor kommunen finansierer ”utfører” basert på selvkost per time direkte pleie, kan således gi en feilaktig finansiering. En ”utfører” vil kunne oppleve at man ikke får tilstrekkelig finansiering dersom for eksempel en bruker krever hyppigere besøk enn gjennomsnittsbrukeren.

Et eksempel hvor dette er forsøkt tatt hensyn til innen de vanligere selvkostfinansierte tjenestene, er skillet mellom renovasjonsgebyrer for halv og hel søppelsekk, samt hytter renovasjon. Det er mulig å håndtere slike differensierte selvkostgebyrer dersom det er få produkter. I hjemmetjenesten ville ”produktet” (hjemmehjelpen) tilsvarende måtte deles opp i en rekke ulike varianter av brukere med hensyn til antall besøk, antall minutter tildelt direkte pleie, reisetid osv. En slik oppdeling vil ikke være praktisk mulig.

Derfor er en finansiering innen slike tjenester best å gjøre som aktivitetsbasert kalkyle. Selvkost som finansieringsregime er derfor mest relevant der tjenesten leveres likt til alle brukerne, eller med svært få varianter.

Selvkost og alternativer

Selvkostprinsippet er et ex post regime (etterkalkulasjon). Det vil si at den endelige kostnaden for brukerne kalkuleres etter at tjenestene er levert. Som kjent korrigeres ikke dette direkte, men gjennom gebyrene de kommende år. Det betyr at kommunene i en periode på inntil fem år ikke bærer risiko for underskudd. Det tilsvarende gjelder brukerne, de risikerer ikke å betale mer enn tjenesten koster (gitt en effektiv produksjon av tjenesten). Basert på forutsetningene ovenfor er det to klare alternativer til dagens selvkostprinsipp. Den ene er et forkalkulert selvkostregime (ex ante), som betyr at gebyrene bestemmes på forhånd. Det andre er et inntektsregime der regulatorisk myndighet setter et tak på totalinntekten eller tak på gebyrnivået (enhetspris) til brukerne. Begge disse regimene legitimerer og er avhengig av at produsenten kan disponere et overskudd. Årsaken til dette er at et overskudd som kan frigjøres, gir en motivasjon til å effektivisere tjenesten. På lengre sikt vil dette gi mindre overskudd siden prisen nærmer seg den laveste mulige kostnaden, og dermed gir billigere tjenester for brukerne.

9.2. Forkalkulert selvkost (ex ante)

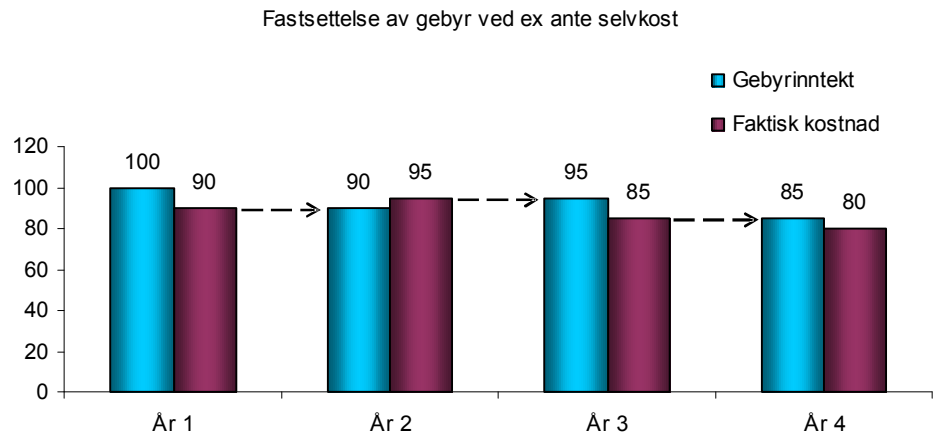
Som nevnt blir dagens størrelse på gebyrene evaluert i etterkant, altså en ex post regulering. Dersom satsene er for høye, må kommunen betale dette tilbake i form av lavere gebyr senere år. Resonnementet i kapittel 7 konkluderer også på at insentivene ved dagens løsning ikke fremmer effektivitet.

En alternativ form for finansiering er en regulering gjennom forkalkulert selvkost (ex ante). Dette medfører at ved inngangen av året blir gebyrene satt likt fjorårets faktiske kostnadsnivå pr enhet. Et eventuelt overskudd beholdes av utfører av tjenesten, slik at det vil være et mål for utfører å produsere tjenesten til en lavere kostnad enn inntekten. Ved underskudd er enheten selv ansvarlig for å dekke dette. Et slikt regime vil stimulere til kontinuerlig forbedring, og gi insentiver til kostnadseffektivisering.

Ved ekstra investeringer, for eksempel ved utskifting av gammelt ledningsnett, vil det faktiske kostnadsnivået øke på grunn av økte kapitalkostnader. Denne modellen vil ikke klare å ta høyde for dette innenfor det året investeringen skjer, siden gebyret allerede er satt. Året etter vil derimot reflektere den økte kostnaden, slik at investeringen (kapitalkostnaden) vil bli betalt av brukerne. Det blir dermed en forsinkelse på ett år mellom kostnadsbase og gebyr. En konsekvens av dette kan være at kommunene vegrer seg for å utføre investeringer som er samfunnsøkonomisk lønnsomme. På den annen side vil dette vare over relativt kort tid i forhold til en investerings levetid, samt at dette kan motvirkes ved å behandle kapitalkostnader særskilt.

I figuren nedenfor er det illustrert hvordan dette finansieringsregimet kan bidra til å presse kostnadene og gebyrnivået nedover samtidig som

kommunen vil sitte igjen med en fortjeneste. I år 2 er kostnadene høyere og utfører har dermed et underskudd. Året etter vil gebyrinntektene øke til det nye kostnadsnivået.



Figur: Illustrasjon av gebyrnivået ved ex ante (forkalkulert) selvkost

Gebyret bør baseres på gebyr pr enhet slik at ikke utfører vil få et overskudd eller underskudd basert på svingende volum. Utfører vil således kun sitte igjen med produksjonsspesifikk risiko, det vil si at kommunen ikke klarer å være like effektiv året etter.

I tillegg til utfordringene med høye ekstraordinære kostnader for ett år, er det en utfordring med en slik modell at kostnadsreduksjon kan gjennomføres på bekostning av kvalitet. På tjenester der kvalitet er mindre viktig, vil dette kunne fungere med de rette insentiver. For eksempel vil avløp kunne være en slik tjeneste så lenge avløpsnettet fungerer, og renseprosessen er tilfredsstillende. På bakgrunn av ovenstående, stilles det større krav til måling av kvalitet enn ved dagens selvkostmodell.

Forkalkulert selvkost (ex ante) vil på mange måter ha sammenfallende insentiver som et pristaksreguleringsregime. Metoder for å opprettholde kvalitet diskuteres mer i kapitlet om prisregulering nedenfor.

9.3. Pristak- og inntektsrammeregulering

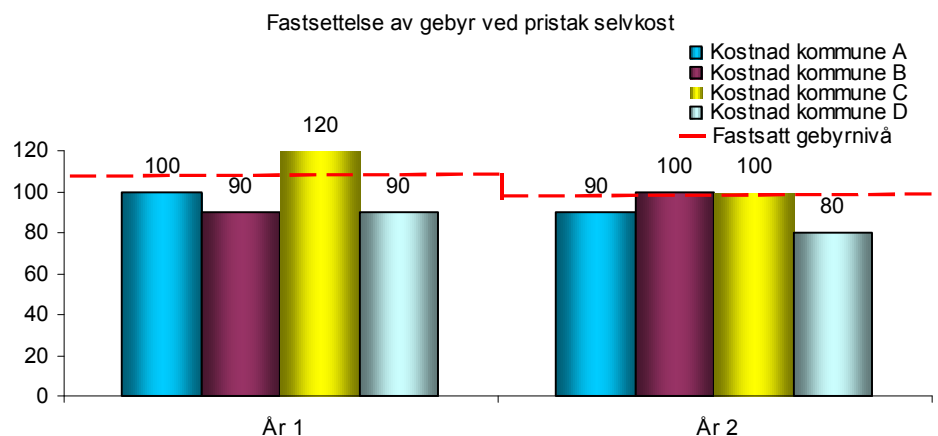
Pristakregulering setter en maksimalpris ut til forbruker, mens inntektsrammeregulering setter en øvre ramme for inntektene til virksomheten som helhet. Sistnevnte vil bety at virksomheten bærer risiko for eventuell endring i planlagt produksjonsvolum. Et poeng med et slikt regime vil være å redusere de store forskjellene i gebyrnivå mellom kommunene. Insentivene og utgangspunktet for fastsettelse av nivå for prisregulering og inntektsramme er nokså like, og vil følgelig bli behandlet fortrinnsvis sammen i fortsettelsen.

Nivået på prisene/rammen fastsettes normalt av myndighetene, og de enkelte leverandørene har ikke anledning til å justere disse selv. Øvre nivå for pris/ramme kan fastsettes på ulike måter, der en av metodene er benchmarking. Maksimalprisen/rammen behøver ikke være lik for alle

aktørene i næringen. Regulering av pris/ramme kan baseres på flere faktorer (OED, 2005) og (Sjøvold et al. 2003):

- Virksomhetens relative kvalitet og leveringssikkerhet på tjenestene
- En hensiktsmessig avkastning på kapital, herunder øvre og nedre grenser for å sikre tilfredsstillende kvalitet på tjenestene
- Generelle og individuelle effektivitetskrav
- Generell prisstigning/inflasjon
- Justering i forhold til nyinvesteringer og nødvendig økning i kostnader
- Forskjeller i kostnader som følge av ulikheter i klima, topografi, bosetting osv.

Reguleringen vil nødvendigvis basere seg på historiske kostnader til hjelp for å kunne kalkulere estimer for framtiden. De gjennomsnittlige historiske kostnadene kan utgjøre inngangsverdiene for reguleringen, eller en kan for eksempel bruke siste normalår hvis dette er mer representativt. I figuren nedenfor er dette benyttet som eksempel. En gruppe like kommuner får et pristak basert på fjorårets gjennomsnittskostnad for kommunene. I år 1 har kommune C underskudd, mens de resterende kommunene har overskudd. I år 2 vil inntekten bestemmes av fjorårets gjennomsnittskostnad (100). På lang sikt vil pristaket bevege seg i mindre grad, siden effektivitetsgevinstene er tatt ut.



Figur: Gebyrnivå ved pristak for selvkost

Som en ser er lavere kostnader enn pristaket eneste måte å få overskudd på. Finansieringsregimet gir dermed insentiv til kostnadseffektivitet. I dette tilfellet vil de dyreste kommunene måtte jobbe med å senke kostnadsnivået. Dette medfører igjen at neste års pristak blir enda lavere, fordi det gjennomsnittlige kostnadsnivået synker. Et annet alternativ er en prosentvis nedgang i kostnadsnivået pr år.

Inntektsrammegulering benyttes i dag for kraftnettvirksomheten i Norge. Som følge av innføring av denne reguleringen har nettselskapene vist effektivisering, samt endring i øvrig atferd. Som effektivisering nevnes nedbemanning, og som endring i atferd kan nevnes endring i kompetanse

tilpasset det nye regimet, samt endret syn på investeringer (Sjøvold et al. 2003).

Finansieringsregimet kan også medføre underinvesteringer siden kapitalkostnader er kalkulert inn i pristaket satt av myndighetene. Skulle det oppstå investeringsbehov underveis i en regulert periode, samtidig som det ikke er mulig å endre prisene/rammen, kan dette føre til kortsiktige urasjonelle beslutninger. Et eksempel på dette kan være at midlertidige reparasjoner utføres på ledningsnettet fremfor en større oppgradering, selv om oppgradering hadde vært mer lønnsomt på lang sikt. På lengre sikt kan dette drive opp investeringsbehovet og/eller forfall av infrastruktur og anleggsmidler for øvrig.

Pristakregulering og inntektsrammeregulering gir insentiver for effektivisering, men ingen direkte insentiver for kvalitetsforbedringer av tjenestene. Effektiviseringen kan dermed gå på bekostning av kvalitet, og som kan være uheldig for forbrukerne. Samtidig kan kostnadsbesparelser oppnås ved å redusere et tilbud. Dette gjelder spesielt tjenester som ikke krever kontinuerlig oppetid, som for eksempel renovasjon. Dersom frekvensen av henting av avfall reduseres, vil dette oppleves som en forverring av kvaliteten for brukerne.

Som nevnt ovenfor kan kvalitetsaspektet tas inn i vurderingen ved prisfastsettelsen/-rammen, både for en virksomhet spesielt og for næringen generelt. Ved pristak-/inntektsrammeregulering kan en også innføre en minimumskostnad for å sikre et visst kvalitetsnivå på tjenesten. Ved dårligere kvalitet enn fastsatt kan det også innføres sanksjoner mot leverandører. En type sanksjon kan være bøter, for eksempel ved dårligere vannkvalitet enn fastsatt nivå.

9.4. Oppsummering

Mange av de kommunale tjenestene er preget av naturlig monopol. Det vil si at det ikke er samfunnsøkonomisk at flere aktører produserer tjenesten samtidig. Dette gjelder særlig for tjenestekområdene vann og avløp. Renovasjon derimot er av en slik natur at en form for konkurranse kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt. En finansieringsmodell basert på markedsprising ses likevel på som mindre relevant, siden dette ikke støtter normal offentlig tjenesteproduksjon. Videre er selvkostprinsippet som kalkyle en av flere metoder å beregne kostnadene knyttet til en tjeneste. Andre kalkyler kan være dekningsbidrag og aktivitetsbasert kalkulasjon (ABC). I en vurdering av selvkost som finansieringsmetode, er diskusjonen like mye det å ligge på et bestemt nivå i forhold til en kalkyle. Å gå over til dekningsbidrag eller ABC vil ikke endre metoden en tjeneste finansieres etter, men heller være å velge annen metode for å beregne kostnadene. Insentivene er de samme.

Basert på disse forutsetningene har vi drøftet to alternative finansieringsregimer. Det første en forkalkulert selvkostbasert finansieringsmodell (ex ante). Det vil si at årets gebyrnivå fastsettes etter fjorårets faktiske kostnad. Dette bidrar til at kommunen har en mulighet til å

tilstrebe et overskudd. Et eventuelt underskudd må kommunen dekke selv. Dermed får kommunen insentiver til å fremme effektivitet. Det andre alternativet er at regulatoriske myndigheter fastsetter et pris- eller inntektstak for kommunale betalingstjenester for en gruppe kommuner eller for alle kommunene. Dette vil normalt være basert på historiske tall. På denne måten vil ineffektive kommuner være nødt til å effektivisere for å oppnå kostnadsdekning eller overskudd. Etter hvert som kommunene forbedrer seg, vil pris-/inntektstaket senkes inntil det vil stabilisere seg ved et gjennomsnittlig effektivt nivå.

Det er flere likhetstrekk mellom en finansieringsmodell basert på forkalkulert selvkost (ex ante), og en finansieringsmodell basert på pristak/inntektsramme-regulering. Felles for disse to finansieringsmodellene er at insentivene er sterkere for å fremme effektivitet fremfor kvalitet. Regulatoriske krav og benchmarking av kvalitet blir viktig for at kostnadsreduksjoner ikke skal gå ut over en gitt eller ønsket nivå for kvalitet. Den viktigste forskjellen er at ved forkalkulert selvkost (ex ante) ”konkurrerer” kommunen mot seg selv på like vilkår, fremfor å måtte kjempe mot et gjennomsnitt basert på kommuner med noe ulike forutsetninger i en pristakmodell.

Alle finansieringsmodellene har sine styrker og svakheter. Det finnes som nevnt i kapittel 7 andre insentiver som påvirker kvalitet og pris i forskjellige retninger. Andre regulatoriske og offentlige insentiver blir derfor myndighetenes verktøy for å begrense de negative effektene, samt styrke de positive. Et valg av finansieringsregime må derfor vurderes sterkt opp mot hvilke effekter finansieringsmodellen oppnår i samspill med alle insentivene. Dette må veies opp mot hvor bra benchmarkingen fungerer og omfang av de offentlige reguleringene, samt hvor kostbart det er for kommunen å oppnå disse effektene.

10. Finansieringsregimer i andre land

I Norge har kommunal- og regionaldepartementet fastsatt retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (KRD 2003). For å forstå anvendelse av selvkost i Norge er det også nyttig å se dette i sammenheng med hvordan tilsvarende tjenester er finansiert i andre land, spesielt anvendelse av selvkost. Kapitlet er ment som en beskrivelse av tjenestene og hvordan finansieringen fungerer i enkelte andre land.

10.1. Sverige

I Sverige er VA-tjenestene i de fleste tilfeller eiet og drevet av de lokale myndighetene. Det eksisterer ca 2000 vannverk og like mange renseanlegg. Hver kommune fastsetter sine VA-gebyr lokalt, og totalt sett er 99% av utgiftene dekket gjennom gebyrene. I noen mindre kommuner er deler av utgiftene i forbindelse med VA-tjenestene dekket gjennom lokale skatter. To-tredjedeler av alle kommunene får dekket inn alle sine utgifter til VA gjennom gebyrer. I følge svensk lov er det ikke lov å profitere på å levere VA-tjenester, og hvis en aktør oppnår fortjeneste må de i en investeringsplan vise hvordan de har tenkt å bruke overskuddet (Svenskt Vatten 2000). Gebyrene baseres således på et selvkostprinsipp.

Ved tilkobling til VA-nettet er det en tilkoblingsavgift som kan variere mellom kommunene. De årlige gebyrene er normalt sett fastsatt ved en grunnpris pluss en kostnad per kubikkmeter vann levert. Kostnaden varierer også her fra kommune til kommune, der noen krever tre ganger så høye gebyrer enn andre. Mindre kommuner krever normalt sett høyere årlige gebyrer enn de større kommunene. Stort sett alle husstander har installert vannmåler slik at de betaler i henhold til forbruk. Gebyrnivået for VA har vært stabilt de siste 15 år når en tar hensyn til inflasjon.

Det er et pågående prosjekt omkring ledningsnettet hvor man utreder muligheten til å benytte benchmarking. Dette prosjektet ses på som ett mulig første skritt mot bruk av benchmarking i VA-sektoren, og man ser det som strategisk viktig å ta i bruk slike verktøy. Deres web-baserte statistikkssystem VASS er utgangspunktet for dette arbeidet (Svenskt vatten 2006).

Behandling av avfall fra hustander gjøres som oftest av kommunene, mens ca 60% av avfallstransporteringen er satt ut til eksterne leverandører. Noe av avfallet som kommer fra produsentene, eksempelvis håndtering av hvitevarer, gjøres også av kommunen, men da på bestilling fra produsentene. Det er kun en liten del av avfallet fra produsentene som transporteres av kommunene, men kommunene behandler ofte avfallet siden det er de som eier behandlingsanleggene (RVF 2006).

Renovasjonsavgiften skal dekke kommunens hele kostnad for avfallshåndtering. I denne avgiften inngår også administrative kostnader som

planlegging, kundeservice, fakturering og informasjon, samt kostnader knyttet til gjenvinning (RVF 2006).

Finansieringsmodellen er altså tilnærmet lik for Sverige og Norge innen både renovasjon og VA- tjenestene.

10.2. Danmark¹

Den danske drikkevannndistribusjonen er desentralisert og baserer seg på grunnvann. I 2001 var det 2740 ulike anlegg, der ca. 6 % var kommunalt eiet og resterende på private hender (konsumer-kooperativ). Fra 1998 ble det lovfestet å installere vannmålere i husstandene.

Mesteparten av avløpsvannet blir behandlet ved renseanlegg, som er eid av de lokale myndigheter. Det er ca. 1600 anlegg for behandling av avløpsvann.

Både vann- og avløpstjenestene baserer seg på et ”break-even”-prinsipp der alle kostnader skal dekkes inn. Dette tilsvarer selvkostprinsippet for VA i Norge. Gebyret for VA- tjenestene i Danmark kan variere mye fra en leverandør til en annen². I løpet av de siste 10 årene har prisen til forbruker på vann steget med 87%.³

I 2005 har den borgerlige regjeringen arbeidet med en utredning som foreslår et pristaksregime som ny finansieringsmodell (Sjøvold et al. 2005). Dette som et ledd i å modernisere VA-sektoren. Endring i det politiske klima i slutten av 2005 medførte at det ikke skulle tjenes penger på VA.

Dansk Vand- og Spildevandsforening (DANVA) har siden 2001 gjennomført en årlig benchmarkingsstudie.⁴ I 2005 var 45% av befolkningens VA-tjenester inkludert i benchmarkingprosjektet. Den siste benchmarkingsstudien viser at deltagerne har klart å senke utgiftene til drift og vedlikehold samtidig som investeringene har økt. Benchmarkingsprosjektet har som mål å effektivisere bransjen, samt gjøre den mer transparent. Det er lansert et nytt web-basert benchmarking system (BESSY) som gir økt gjennomsiktighet for bransjen.⁵

Det er de lokale myndighetene som bestemmer organiseringen av avfallshåndteringen, der flere har valgt et interkommunalt samarbeid. Det er også mange som har valgt å sette bort innsamling av avfall til private aktører. Gjenvinningsanlegg for avfall eies nesten utelukkende av private aktører, og det er også blitt mer vanlig at private aktører eier forbrenningsanlegg.⁶ De kommunale renovasjonsgebyrene hviler på tre grunnprinsipper: ”Hvile i sig

¹ <http://www.danva.dk/sw319.asp>

² <http://www.danva.dk/sw323.asp>

³ <http://www.danva.dk/graphics/DANVA/forside/english/Grafik/DKWaterStatistics2002Summ.pdf>

⁴ <http://www.danva.dk/sw1516.asp>

⁵ <http://www.danva.dk/graphics/DANVA/VidenogInnovation/ALL/BM-fremtid-final.pdf>

⁶ <http://www.affaldsinfo.dk/default.asp?side=2564>

selv-princippet, Lighedsprincippet og Forureneren betaler princippet”. Altså et finansieringsregime tilsvarende selvkost. Beregningen av renovasjonsgebyrene blir i dag ikke offentliggjort, men det er stilt økte krav til gjennomsiktighet ved beregningen.⁷

De er for tiden inne i fase tre, av fire faser, i et prosjekt for utvikling av verktøy for avfallsplanlegging lokalt, regionalt og nasjonalt.

10.3. England og Wales

I 1989 ble VA-verkene privatisert som følge av en ny vannlov (Water Act 1989). Det er 10 vann- og avløpsselskaper og 12 rene vannselskaper per november 2003. VA-sektoren blir regulert av flere myndigheter/organer, der maksimalpris blant annet blir bestemt. Utgangspunktet for prisfastsettelsen er en sammenligning av de ulike tjenestetilbudene. I beregningen av maksimalprisen justeres konsumprisindeksen for servicenivå, effektiviseringsgevinst, kvalitetskrav og leveringssikkerhet. Prisgrensene blir fastsatt for en femårsperiode for hvert enkelt selskap, og regulering av maksimalpris kan skje i løpet av perioden hvis det har oppstått relevante endringer. VA-sektoren i England og Wales baseres således på et pristakregime (Sjøvold et al. 2003).

Myndighetene bruker benchmarking for fastsetting av fremtidig effektiviseringsgevinst. De bruker hovedsakelig regresjon til denne studien, men benytter DEA-analyser som et supplement til denne analysen.

For å vurdere servicenivået til selskapene blir de målt på 8 ulike indikatorer, blant annet brudd i vannforsyning og oppstuvning av avløpsvann. Siden 1990 har selskapene vist en positiv utvikling målt ved disse serviceindikatorene. Det har også vært en utvikling mot lavere kostnader, men samtidig har det vist seg et økt behov for vedlikehold av nettet.

De lokale myndighetene har ansvaret for å sørge for en forsvarlig planlegging, henting og bearbeiding av avfall.⁸ Henting av søppel setter den lokale myndighet ut på kontrakt. Myndighetene vil spesifisere hvor ofte og hvilken dag det skal hentes på, hvilken type avfall som skal hentes og hvilket avfall som skal resirkuleres.⁹ Siden myndighetene setter tjenesten ut på anbud med forventning om en på forhånd gitt kvalitet, har finansieringsregime likhetstrekk med markedsprising.

⁷ <http://www.affaldsinfo.dk/default.asp?side=899>

⁸ http://www.environment-agency.gov.uk/subjects/waste/1029679/?version=1&lang=_e

⁹ http://www.environment-agency.gov.uk/subjects/waste/1029679/1029771/?version=1&lang=_e

Referanser og kilder

Kommunal- og arbeidsdepartementet. Januar 1997. *NOU 1997:8 Finansiering av kommunesektoren*. Delutredning II fra Inntektssystemutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon av 24. februar 1995.

Kommunaldepartementet, 1992. *Selvkostprinsippet anvendt på kommunale tjenester. En gjennomgang av regelverk og beregningsprinsipper*. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Kommunaldepartementet.

F. Sjøvold, J. Røstum, K. Sand, T. Fagerhaug, 2005. *Målestokkonkurranse for VA-sektoren*. Rapportnr. STF50 A05217. SINTEF

F. Sjøvold, K. Sand, J. Røstum, B. Andersen, S. Fleten, J. H. Skjetne og S. G. Johnsen, 2003. *VARFIN – Utredning om informasjonssystem og finansieringsregime for VA-sektoren*. Rapportnr. STF50 A03302. SINTEF

<http://www.affaldsinfo.dk>

<http://www.danva.dk>

<http://www.environment-agency.gov.uk>

K. Andresen, G. Haslerud, R. Jamt, N. Jentoft, 2004. *Effektiviseringsnettverk – storkommuner - Sluttrapport ASSS V*. Agderforskning

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Januar 2003. *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester – H2140*.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Finansdepartementet, Moderniseringsdepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet, KS. 2005. *Alternative finansieringsformer i kommunene*.

Olje og energidepartementet (OED). 2005. *Energi- og vassdragsvirksomheten i Norge - Fakta 2005*

St.prp. nr 64. (2003-2004). Kapittel 13 ”Incentiver på vann- og avløpsområdet”. I *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen)*.

St.prp. nr 66 (2002-2003). Kapittel 18 ”Bruk av konkurranse i kommunesektoren”. I *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 (kommuneproposisjonen)*.

St. meld. nr 28 (2004-2005). *Om evaluering av maksimalpris i barnehager*.

St. meld. nr 8 (1987-88). *Barnehager mot år 2000*.

St. meld. nr 50 (1996-1997). *Handlingsplan for eldreomsorgen*.

Statens forurensingstilsyn (SFT). 2003. *Forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyrer*.

Statens forurensingstilsyn (SFT). 2004. *Veileder om beregning av kommunale avfallsgebyrer*.

Rapport fra arbeidsgruppe ledet av Kommunal- og regionaldepartementet. Juni 2005. "Alternative finansieringsformer i kommunene", rapport til regjeringsutvalget for modernisering om alternative finansieringsformer i kommunene.

Svenska Renhållningsverksförningen (RVF). 2006. *Svensk Avfallshantering 2006*. http://www.rvf.se/m4n?oid=1400&_locale=1
Svenskt Vatten. 2000. *Facts on water supply and sanitation in Sweden*.

Svenskt Vatten. 2006. *Flerårsplan för Svenskt Vatten 2007–2010*.
<http://www.svensktvatten.se/Templates/Article1.aspx?PageID=997e9194-b6e4-42d6-8efe-36c187521068>

T. A. Løken, C. Lyche. 1994. *Avfallsgebyrer i kommunene – Status for 1993 – 1994* Rapport 94:14. Hjeltnes COWI AS

Øyvind Sunde/Stig Østebrot. 2004. "Selvkost". I *Artikkelsamling om økonomi, styring og organisering i kommunal sektor*. Ernst & Young

Pia B. Olsen/Hanne O. Martinsen. 2004. "Hva koster tjenesten? – Innsatsstyrt finansiering i en bestiller – utfører modell". I *Artikkelsamling om økonomi, styring og organisering i kommunal sektor*. Ernst & Young

Vedlegg 1

Det er foretatt en undersøkelse blant 102 kommuner. Utvalget av kommuner er basert på en forholdsmessig andel av kommuner i de 16 kostra-gruppene spesifisert av Statistisk Sentralbyrå (se spesifikasjon av gruppene i tabellen under). De fire største byene (Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim) har bevisst blitt valgt ut for å dekke de største byene. Kostra-gruppene er en inndeling av kommuner etter disponible inntekter, bundne kostnader pr. innbygger og størrelse.

Tabell 1 – Kostra-gruppene

Gruppe	Navn	Antall kommuner i gruppen
Gr. 1	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter	28
Gr. 2	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	68
Gr. 3	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	32
Gr. 4	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter	0
Gr. 5	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	46
Gr. 6	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	59
Gr. 7	Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter	34
Gr. 8	Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	32
Gr. 9	Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	0
Gr. 10	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter	20
Gr. 11	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	48
Gr. 12	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	14
Gr. 13	Store kommuner utenom de fire største byene	39
Gr. 14	Bergen, Trondheim og Stavanger	3

Gr. 15	Oslo kommune	1
Gr. 16	De ti kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger	10
	I alt	433

Følgende kommuner ble valgt ut (her gruppert etter tilhørighet til Kostra-gruppe):

Tabell 2 – Utvalgte kommuner

Kostra-gruppe/kommune	Kostra-gruppe/kommune	Kostra-gruppe/kommune	Kostra-gruppe/kommune	Kostra-gruppe/kommune
01 Lindesnes	02 Øystre Slidre	06 Bygland	08 Lindås	12 Alta
01 Selje	03 Båtsfjord	06 Fosnes	08 Nannestad	12 Målselv
01 Sigdal	03 Hemnes	06 Hattfjelldal	08 Sogndal	12 Årdal
01 Skodje	03 Karasjok	06 Jondal	08 Sør-Odal	13 Arendal
01 Tjøme	03 Luster	06 Kvitsøy	08 Ulstein	13 Asker
01 Trøgstad	03 Sauda	06 Kåfjord	10 Fræna	13 Drammen
02 Bjugn	03 Vardø	06 Leka	10 Sande	13 Lørenskog
02 Flesberg	03 Øygarden	06 Rollag	10 Stokke	13 Oppegård
02 Frøya	05 Agdenes	06 Torsken	10 Tvedestrand	13 Rana
02 Fusa	05 Audnedal	06 Træna	10 Ås	13 Ski
02 Hareid	05 Fedje	06 Tysfjord	11 Balsfjord	13 Tromsø
02 Hemne	05 Follidal	07 Aurskog-Høland	11 Brønnøy	13 Ålesund
02 Kvitesund	05 Gildeskål	07 Lillesand	11 Flekkefjord	14 Bergen
02 Leksvik	05 Halså	07 Nes	11 Gran	14 Stavanger
02 Skjåk	05 Marnardal	07 Orkdal	11 Hole	14 Trondheim
02 Sokndal	05 Snillfjord	07 Rælingen	11 Narvik	15 Oslo
02 Sveio	05 Vegårshei	07 Sola	11 Nærey	16 Kvæfjord
02 Ullensvang	05 Ørskog	07 Sørumsund	11 Rauma	16 Utsira
02 Vestre Slidre	05 Åmli	07 Vestby	11 Sandre Land	
02 Vindafjord	06 Berg	08 Bø	11 Verdal	
02 Vågå	06 Bjerkøy	08 Levanger	11 Østre Toten	

Av disse kommunene har 45 rådmenn og 56 tekniske sjefers svar. Spørsmålsskjemaene var like med unntak av at kun rådmennene ble spurt om hvilke sektorer og tjenesteområder kommunen benyttet selvkost, samt at rådmenn på en del spørsmål svarte for tjenesteområdene på et generelt grunnlag. Teknisk sjefers svarte på spørsmålene ved å skille på vann og avløp under ett og renovasjon som et eget område. Årsaken til dette skillet, var at vann og avløp har selvkost som øvre grense for brukerbetaling, mens renovasjon har lovbestemt selvkost.

Nedenfor gjengis spørsmål med svar både for rådmenn og teknisk sjef. Tallene representerer antall respondenter som har svart hvert alternativ.

Spørsmål og svar - Rådmenn

Spørsmål til rådmenn med "Ikke aktuelt" som alternativ	Helt uenig					Helt enig				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Vår interne benchmarking bidrar til lavere gebyrer	1	2	13	9	6	2	10			
Vår interne benchmarking bidrar til høyere kvalitet	1	1	10	12	7	2	10			
Vår eksterne benchmarking bidrar til lavere gebyrer	1	2	10	13	8	2	6			
Vår eksterne benchmarking bidrar til høyere kvalitet	1	3	13	10	7	2	6			

Spørsmål til rådmenn uten "ikke aktuelt" som alternativ	Helt uenig			Helt enig		
	1	2	3	4	5	6
Politikerne i egen kommune legger vekt på lavere gebyrer	0	2	6	15	15	7
Politikerne i egen kommune legger vekt på høy kvalitet på tjenestene	0	2	5	6	25	7
Innbyggerne legger vekt på lavere gebyrer på tjenestene	0	4	8	9	15	9
Innbyggerne legger vekt på høy kvalitet på tjenestene	0	2	2	7	25	9
Fokus fra media bidrar til lavere gebyrer	2	11	15	6	6	5
Fokus fra media bidrar til høyere kvalitet på tjenestene	4	4	14	14	5	4
Selvkost medfører at prisen på tjenestene går ned	9	13	13	8	1	1
Selvkost medfører en forbedring av kvaliteten på tjenestene levert til brukerne	2	8	10	13	10	2
Selvkostprinsippet gir gode incentiver til å se investeringsbeslutninger i sammenheng med drift og vedlikehold	0	1	3	12	19	10
Selvkostprinsippet gir gode incentiver til å opprettholde et optimalt vedlikeholds nivå	0	3	7	10	21	4
Kalkylene på næringsavfall og husholdningsavfall holdes atskilt	1	3	5	8	8	19
Valgt organisering bidrar til billigere tjenester - Vann	2	4	7	18	12	2
Valgt organisering bidrar til billigere tjenester - Avløp	2	3	8	18	12	2
Valgt organisering bidrar til billigere tjenester - Renovasjon	3	3	8	14	12	5
Valgt organisering bidrar til høyere kvalitet - Vann	1	2	5	14	20	3
Valgt organisering bidrar til høyere kvalitet - Avløp	1	2	6	15	18	3
Valgt organisering bidrar til høyere kvalitet - Renovasjon	1	1	4	12	21	6
Selvkost fungerer tilfredsstillende ved valgt organisering av tjenesten - Vann	0	2	7	12	15	8
Selvkost fungerer tilfredsstillende ved valgt organisering av tjenesten - Avløp	1	2	7	12	15	7
Selvkost fungerer tilfredsstillende ved valgt organisering av tjenesten - Renovasjon	0	1	5	11	21	7
Selvkost gir et godt grunnlag for å vurdere en hensiktsmessig organisering av tjenesten - Vann	0	3	8	17	10	6
Selvkost gir et godt grunnlag for å vurdere en hensiktsmessig organisering av tjenesten - Avløp	0	3	8	17	10	6
Selvkost gir et godt grunnlag for å vurdere en hensiktsmessig organisering av tjenesten - Renovasjon	0	2	9	16	12	6

	Skole	SFO	Barnehage	Helse- og sosial	Kultur	Teknisk	Annet
For hvilke sektorer benytter dere selvkostprinsippet ved finansiering i dag?	1	9	3	1	0	43	2*

* Reguleringsvesen

	Vann	Avløp	Renovasjon	Byggesak	Feiling	Kart- og geodata	Annet
For hvilke tjenester benytter dere selvkostprinsippet ved finansiering i dag?	43	42	44	26	36	19	2*

* Barnehage og 110-sentralen (brannvesenet)

	Betydelig underdekning	Noe underdekning	Full Selvkost	Noe overdekning	Betydelig overdekning
Betaler brukerne selvkost for tjenesten over tid?	3	9	25	6	0

	Ja	Nei
Er det vedtatt 100 % gebyrdekning for vann og avløp?	37	8

	Internt (utvikling over tid)	Eksternt (Kostra, nabokommune, bransjestatistikk)	Ingen benchmarking
Hvordan benchmarker dere tjenestekområdene? (kryss av for flere)	21	33	9

	Kvalitet	Pris	Kostnadsnivå	Volum (forbruk pr innbygger)	Teknisk standard (Feil / avvik)	Ikke aktuelt	Annet
Hva benchmarker dere? (Kryss av for flere)	17	32	28	14	9	5	1

	Etat	Kommunalt foretak	Interkommunalt samarbeid (§ 27)	Avtalebaseret samarbeide	Interkommunalt selskap	Kommunale AS	Andre AS
Vi har organisert tjenestekområdet vann på følgende måte - Produksjon	33	5	1	1	3	2	0
Vi har organisert tjenestekområdet vann på følgende måte - Distribusjon	37	4	1	0	3	0	0
Vi har organisert tjenestekområdet avløp på følgende måte - Rensing	36	5	0	0	2	2	0
Vi har organisert tjenestekområdet avløp på følgende måte - Avløpsnett	38	5	0	0	1	0	0
Vi har organisert tjenestekområdet renovasjon på følgende måte - Behandling	3	3	6	2	23	6	2
Vi har organisert tjenestekområdet vann på følgende måte - Innsamling	3	3	5	4	20	6	4

Spørsmål og svar – Teknisk sjef

Spørsmål til teknisk sjef	Helt uenig				Helt enig	
	1	2	3	4	5	6
Politikerne i egen kommune legger vekt på lavere gebyrer for vann og avløp	1	9	15	7	14	10
Politikerne i egen kommune legger vekt på lavere gebyrer for renovasjon	4	7	15	10	9	8
Politikerne i egen kommune legger vekt på høy kvalitet på vann og avløp	0	3	7	8	20	18
Politikerne i egen kommune legger vekt på høy kvalitet på renovasjon	0	2	6	15	15	15
Innbyggerne legger vekt på lavere gebyrer på vann og avløp	1	9	13	4	13	16
Innbyggerne legger vekt på lavere gebyrer på renovasjon	2	8	10	9	10	14
Innbyggerne legger vekt på høy kvalitet på vann og avløp	0	1	2	8	23	22
Innbyggerne legger vekt på høy kvalitet på renovasjon	0	1	3	11	21	17
Fokus fra media bidrar til lavere gebyrer for vann og avløp	8	13	10	13	6	2
Fokus fra media bidrar til lavere gebyrer for renovasjon	7	14	13	11	6	1
Fokus fra media bidrar til høy kvalitet på vann og avløp	4	7	9	14	14	8
Fokus fra media bidrar til høy kvalitet på renovasjon	3	6	11	16	11	6
Selvkost medfører at prisen på vann og avløp går ned	15	7	10	10	7	7
Selvkost medfører at prisen for renovasjon går ned	15	8	10	11	3	6
Selvkost medfører en forbedring av kvaliteten på vann- og avløpstjenesten levert til brukerne	4	7	11	11	7	16
Selvkost medfører en forbedring av kvaliteten på renovasjonstjenesten levert til brukerne	6	6	10	11	10	10
Selvkostprinsippet gir gode insentiver til å se investeringsbeslutninger i sammenheng med drift og vedlikeholdskostnader	0	1	7	9	21	18
Selvkostprinsippet gir gode insentiver til å opprettholde et optimalt vedlikeholdsnivå	1	4	8	9	21	12
Regnskapene for næringsavfall og husholdningsavfall holdes atskilt	3	3	2	5	12	26
Vår interne benchmarking bidrar til lavere gebyrer - Vann og Avløp	5	5	12	18	5	3
Vår interne benchmarking bidrar til lavere gebyrer - Renovasjon	4	6	5	18	4	2
Vår interne benchmarking bidrar til høyere kvalitet - Vann og Avløp	3	3	5	11	18	6
Vår interne benchmarking bidrar til høyere kvalitet - Renovasjon	3	3	9	9	9	5
Vår eksterne benchmarking bidrar til lavere gebyrer - Vann og Avløp	4	8	14	13	5	1
Vår eksterne benchmarking bidrar til lavere gebyrer - Renovasjon	3	4	9	15	4	1
Vår eksterne benchmarking bidrar til høyere kvalitet - Vann og Avløp	3	4	8	12	13	4
Vår eksterne benchmarking bidrar til høyere kvalitet - Renovasjon	3	3	6	13	8	3
Valgt organisering bidrar til billigere tjenester - Vann	2	4	9	13	18	9
Valgt organisering bidrar til billigere tjenester - Avløp	2	5	9	11	19	9
Valgt organisering bidrar til billigere tjenester - Renovasjon	2	7	9	11	14	6
Valgt organisering bidrar til høyere kvalitet - Vann	2	1	13	8	19	12
Valgt organisering bidrar til høyere kvalitet - Avløp	2	2	11	8	21	11
Valgt organisering bidrar til høyere kvalitet - Renovasjon	2	1	7	10	18	10
Selvkost fungerer tilfredsstillende ved valgt organisering av tjenesten - Vann	2	2	5	14	10	22
Selvkost fungerer tilfredsstillende ved valgt organisering av tjenesten - Avløp	2	1	5	14	11	22
Selvkost fungerer tilfredsstillende ved valgt organisering av tjenesten - Renovasjon	2	1	4	8	18	15
Selvkost gir et godt grunnlag for å vurdere en hensiktsmessig organisering av tjenesten - Vann	2	4	3	14	16	16
Selvkost gir et godt grunnlag for å vurdere en hensiktsmessig organisering av tjenesten - Avløp	2	4	3	14	16	16
Selvkost gir et godt grunnlag for å vurdere en hensiktsmessig organisering av tjenesten - Renovasjon	2	3	2	13	13	15

	Betydelig underdekning	Noe underdekning	Full Selvkost	Noe overdekning	Betydelig overdekning
Betaler brukerne selvkost for tjenesten over tid - Vann og avløp	3	12	34	6	0
Betaler brukerne selvkost for tjenesten over tid - Renovasjon	0	3	45	2	1

	Ja	Nei
Er det vedtatt 100 % gebyrdekning for vann og avløp?	44	12

	Internt (utvikling over tid)	Eksternt (Kostra, nabokommune, bransjestatistikk)	Ingen benchmarking
Hvordan benchmarker dere tjenesteområdet vann og avløp	22	31	15
Hvordan benchmarker dere tjenesteområdet renovasjon	12	28	13

	Kvalitet	Pris	Kostnadsnivå	Volum (forbruk pr innbygger)	Teknisk standard (Feil / avvik)	Ikke aktuelt	Annet
Hva benchmarker dere eksternt - Vann og avløp	30	32	28	21	26	9	0
Hva benchmarker dere eksternt - Renovasjon	15	23	17	14	10	10	0
Hva benchmarker dere internt - Vann og avløp	31	27	29	24	32	7	0
Hva benchmarker dere internt - Renovasjon	14	16	17	15	9	9	0

	Etat	Kommunalt foretak	Interkommunalt samarbeid (§ 27)	Avtalebasert samarbeide	Interkommunalt selskap	Kommunale AS	Andre AS
Vi har organisert tjenesteområdet vann på følgende måte - Produksjon	45	3	2	1	4	0	0
Vi har organisert tjenesteområdet vann på følgende måte - Distribusjon	50	3	0	0	0	1	0
Vi har organisert tjenesteområdet avløp på følgende måte - Rensing	47	3	4	0	1	0	0
Vi har organisert tjenesteområdet avløp på følgende måte - Avløpsnett	51	3	0	0	0	0	0
Vi har organisert tjenesteområdet renovasjon på følgende måte - Behandling	3	2	6	1	35	2	1
Vi har organisert tjenesteområdet renovasjon på følgende måte - Innsamling	9	3	4	1	30	3	1

Vedlegg 2

I samarbeid med en referansegruppe ble svarene fra spørreundersøkelsen gjennomgått for å utdype og analysere resultatene. I de tilfeller prosjektgruppen og referansegruppen fikk inntrykk av at svarene fra spørreundersøkelsen avvok fra den generelle oppfatning eller at spørreundersøkelsen ikke ga svar på de problemstillinger som var vesentlige for utredningen, ble det utformet spørsmål til dybdeintervju av utvalgte kommuner. Kommunene ble utvalgt fra hver KOSTRA-gruppe og det ble utført dybdeintervju av 10 kommuner totalt. Svarene fra dybdeintervjuene er anvendt løpende i utredningen. Under er spørsmålene som ble stilt satt opp i en tabell.

1. Vår undersøkelse viser at den generelle oppfatningen blant rådmenn og tekniske sjefer er at selvkostprinsippet gir gode incentiver til å se investeringsbeslutninger i sammenheng med drift- og vedlikeholdskostnader. Hva mener du er årsaken til dette?
2. I hvilken grad mener du at selve selvkostberegningen åpner for skjønn? Og hvor god kompetanse, verktøy og etterkontroll (revisjon) tror du kommunene har til å beregne selvkost riktig?
3. Undersøkelsen antyder at selvkost fungerer bra uansett hvordan tjenesten er organisert. Hva mener du kan være årsaken til at selvkost fungerer bra både for eksempel interkommunale selskap og etater? Videre antyder undersøkelsen at kommunene mener selvkost gir et godt grunnlag for å vurdere organisering av tjenesteområdene. Hva tror du er årsakene til dette?
4. Hvordan synes du selvkostprinsippet fungerer som finansieringsregime (positive og negative sider)? Kunne andre finansieringsregimer være hensiktsmessig i forhold til kvalitet og pris / Kort og lang sikt? (F.eks. inntektsregulering)
5. Det er svært varierende utfall når det gjelder benchmarking. Hvilke synspunkter har du på bruk av benchmarking både i forhold til kvalitet og pris på tjenestene?
6. Undersøkelsen antyder at rådmenn og tekniske sjefer mener at både innbyggere og politikere er mer opptatt av høy kvalitet enn lav pris på tjenestene. Hva tror du er årsaken til dette?
7. I hvilken grad vil du si bruk av sammenligning mellom kommuner/oppslag i media motiverer kommunene til å holde gebyrnivået lavt gjennom effektiv drift?
8. I hvilken grad vil du si kommuners egne strategiske motiver for å skape en attraktiv kommune motiverer kommunene til å holde gebyrnivået under



(full) selvkost?
9. I hvilken grad vil du si politiske motiver (fra politikerne) påvirker til å holde gebyrnivået under (full) selvkost?



ERNST & YOUNG AS

www.ey.no

© 2007 Ernst & Young AS
All Rights Reserved.
Ernst & Young is a
registered trademark.