



Tiltak for jevnere gebyrer for vann- og avløpstjenester

KS FoU-nummer 236003

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder problemstillinger og gir råd til myndigheter, organisasjoner og bedrifter. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Vi er et samfunnsfaglig analyse- og rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Oslo Economics har i dag rundt 70 medarbeidere, hvorav mer enn 15 med doktorgrad. Vi tilbyr innsikt basert på fagkompetanse, sektorerfaring og et nettverk av samarbeidspartnere.

Om Momentum Solutions

Momentum Solutions leverer beregningsverktøy og rådgivningstjenester innen selvkost til norske kommuner og interkommunale selskap. Vi har 20 års erfaring med selvkostrådgivning til norske kommuner og teller over 300 kommuner og kommunale selskap på kundelisten.

Vi har rundt 20 ansatte som alle er siviløkonomer. Hvert år gjennomfører vi rundt 560 arbeidsmøter hvor vi arbeider praktisk med selvkostberegninger ute hos kundene våre i forbindelse med etterkalkyle og budsjett. Det gir oss en unik innsikt i hvordan kommunene faktisk jobber med selvkost og hvilke vurderinger de legger til grunn når de beregner gebyrene du og jeg betaler.

Tiltak for jevnere gebyrer for vann- og avløpstjenester

© Oslo Economics, 30. august 2023

Kontaktperson:

Magne Krogstad Asphjell / Partner

mka@osloeconomics.no, Tel. 938 03 677

Foto/illustrasjon: iStock.com

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
Executive summary	6
1. Om oppdraget	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Problem og mål	9
1.3 Mandat	9
1.4 Informasjonskilder	9
1.5 Rapportens utforming	10
2. Dagens situasjon og forventet utvikling uten tiltak	11
2.1 Utvikling i gebyrer	11
2.2 Juridisk rammeverk	13
2.3 Praksis i kommuner	15
2.4 Nullalternativ	16
3. Problem- og tiltaksanalyse	17
3.1 Identifiserte årsaker til problemer	17
3.2 Stor kapitalbase	17
3.3 Kalkylerenten svinger	18
3.4 Kalkylerenten samsvarer ikke med faktiske finanskostnader	18
3.5 Regler som gjør at avskrivningstid i en del tilfeller blir kortere enn faktisk levetid	19
3.6 Regler som gjør at tilknytningsgebyr ikke samsvarer med faktiske kostnader	21
3.7 Regler som krever inndekning av over- og underskudd i løpet av fem år	22
3.8 Kompliserte regler for fordeling av kostnader	22
3.9 Oppsummering av tiltak som blir vurdert videre	23
4. Virkningsanalyse	24
4.1 Kriterier og metode	24
4.2 Endre kalkylerenten: treårig historisk snitt av tremåneders Nibor	24
4.3 Endre budsjett- og regnskapsforskriften for å få riktigere avskrivningstider	26
4.4 Tydeliggjøre skillet mellom drift og investering	27
4.5 Regler som sørger for riktige tilknytningsgebyrer	28
4.6 Gi adgang til å fremføre et overskudd over lengre periode	29
4.7 Tydeliggjøre skillet mellom ulike aktiviteter i KOSTRA	30
5. Samlet vurdering og anbefaling	31
6. Referanser	33

Sammendrag og konklusjoner

Oslo Economics og Momentum Solutions har fått i oppdrag av KS å utrede muligheter for justering av dagens rammeverk for selvkost, med formålet å bidra til jevnere og riktigere gebyrer over tid. Vi ble spesifikt bedt om å utrede alternative metoder for avskrivningstid på varige driftsmidler og for beregning av kalkylerente. I tillegg til dette vurderer vi andre tiltak som kan oppnå samme formål.

Levering av vann- og avløpstjenester er i dag i hovedsak et kommunalt ansvar og er underlagt selvkostprinsippet. Selvkostprinsippet går ut på at gebyrene som abonnentene betaler ikke skal overstige de faktisk samlede kostnadene ved å levere tjenestene. Det såkalte «generasjonsprinsippet» er en viktig pilar i dagens selvkostregelverk. Tanken er at en generasjon brukere ikke skal subsidiere neste generasjon, og at kostnadene for dagens tjenestenivå dekkes av dagens brukere.

Store uforutsette kostnadsendringer vil typisk føre til svingninger i gebyrene. Ved en kostnadsøkning må kommunen øke neste års gebyrer, både for å ha inndekning for det nye kostnadsnivået og for å dekke inn fjorårets underskudd. Dette ble veldig tydelig i 2022 og 2023 hvor et historisk lavt rentenivå nærmest doblet seg over natten, og hvor energikostnadene skjøt i været. Vi har identifisert en rekke årsaker til problemet med ustabile gebyrer, samt sider ved regelverket som gjør at gebyrene ikke nødvendigvis beregnes i tråd med generasjonsprinsippet. For hver årsak har vi identifisert minst ett mulig tiltak som vi vurderer virkningene av. Tiltakene vi har vurdert i denne utredningen er som følger:

- Endre kalkylerenten til treårssnitt av Nibor
- Forlenge maksimal avskrivningstid av ledningsnettet i budsjett- og regnskapsforskriften
- Tydeliggjøre skillet mellom drift og investering
- Regler for å sørge for riktig tilknytningsgebyr
- Gi adgang til å fremføre et overskudd over en lengre periode
- Tydeliggjøre skillet mellom ulike aktiviteter i KOSTRA

Vi har vurdert tiltakene etter tre kriterier basert på vår problemanalyse:

- I hvilken grad tiltakene kan bidra til jevnere gebyrutvikling, herunder redusere svingninger fra år til år
- I hvilken grad tiltakene kan bidra til riktigere gebyrer, i tråd med selvkost- og generasjonsprinsippet
- Om tiltaket har lave administrasjonskostnader

I tillegg har vi vurdert tiltakets gjennomførbarhet. I tabellen under oppsummerer vi våre vurderinger av hvert tiltak.

Samlet vurdering av tiltak

Tiltak	Jevne gebyrer	Riktige gebyrer	Adm. kostnader	Gjennomførbarhet
Endre kalkylerente til treårssnitt av Nibor	+++	-	+	Enkelt
Lengre avskrivningstid	+	++	0	Enkelt
Tydeliggjøre skille drift/investering	0/+	+	0	Middels
Regler som gir riktig tilknytningsgebyr	+	+	-	Middels
Fremføre overskudd	+	-	0	Middels
Tydeliggjøre aktivitetsskille i KOSTRA	0	++	-	Krevende

Det tiltaket vi forventer at vil ha klart størst positiv påvirkning på målet om jevnere gebyrer er å endre kalkylerenten til å bli beregnet som et treårssnitt av Nibor. Dette tiltaket vil berøre gebyrvirkningen fra samtlige investeringer og jevne ut disse. Tiltaket er også forholdsvis enkelt gjennomførbart.

I tillegg vil lengre avskrivningstid i budsjett- og regnskapsforskriften for ledningsnett og det å tydeliggjøre skille mellom ulike aktiviteter for å få riktigere kostnadsgrunnlag, ha størst positiv virkning på riktigere gebyrer, i tråd med selvkost- og generasjonsprinsippet.

Utover disse tre tiltakene er det flere tiltak som for ulike kommuner kan bidra til jevnere og riktigere gebyrer, herunder å tydeliggjøre skille mellom drift og investering, innføre regler som gir riktige tilknytningsgebyrer samt fremføring av overskudd over en lengre periode:

- Å tydeliggjøre skillet mellom drifts- og investeringsutgifter kan bidra til at flere kommuner fører vedlikeholdsoppgaver, som ledningsfornyelse kan være, som driftsutgifter snarere enn investeringsutgifter. Dette vil redusere kapitalbasen og renteutgifter, og vil på sikt kunne gi lavere gebyrsvingninger for store kommuner. For små kommuner, der vedlikeholdsprosjekter kan være relativt store når de gjøres, kan det føre til større svingninger.
- Tilknytningsgebyr inngår som en driftsinntekt i selvkostkalkylene for vann og avløp. Gebyret ble innført i 1974 da vass- og kloakkgebyrlova kom. Den gang var ikke beregning av kapitalkostnader en del av gebyrberegningene. Gebyret var trolig tenkt som prisen en ny abonnent må betale for at hen drar nytte av eksisterende infrastruktur, betalt av eksisterende abonnenter. Selvkostregelverket vi har i dag sørger for at abonnentene, gjennom kapitalkostnader (avskrivninger og renter), løpende betaler for verdien av eksisterende infrastruktur. Dermed er tilknytningsgebyrets formål annerledes enn da gebyret ble innført. I dag har kommuner vanligvis få direkte utgifter som følge av at en ny abonnent knytter seg til VA-ledningsnett. Flere kommuner velger da også å kreve tilnærmet kroner null i gebyr. Andre kommuner krever derimot betydelige gebyrer, noe de har full anledning til innenfor dagens regelverk. Nærmere regler for beregning av tilknytningsgebyr kan føre til både jevnere og riktigere gebyrer for vann- og avløpstjenester samlet sett.
- Å gi kommunene anledning til å fremføre overskudd, som i praksis vil si å kreve inn mer gebyrer enn utgiftene tilsier i mer enn fem år, vil på en side kunne føre til mindre riktige gebyrer, sett opp mot generasjonsprinsippet, ettersom dagens abonnenter i enkelte kommuner da vil kunne betale mer enn løpende utgifter tilsier. På den andre siden vil det kunne argumenteres for at fremtidige utgifter, blant annet knyttet til avløpsrensing, i mange kommuner skyldes dagens utslipp, og at det derfor er riktig at dagens abonnenter begynner å betale før nye anlegg bygges. Dessuten kan det føre til jevnere gebyrutvikling, ved at kommunen trapper opp gebyrveksten gradvis frem mot oppstart av prosjektet.

Tiltakene vi har identifisert vil bidra til å nå målet om jevnere gebyrutvikling. Dette kan være nyttige tiltak i en tid med økte kostnader og der det er viktig med folkelig og politisk støtte til nødvendige investeringer i infrastrukturen for vann og avløp.

Executive summary

Oslo Economics and Momentum Solutions have been commissioned by the Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS) to investigate possibilities for adjusting the current framework for full cost recovery within the water and sewage sector. The study aims to contribute to less fluctuations in fees over time, as well as more correct fees. We were specifically requested to explore alternative methods for the depreciation period of durable assets and for calculating the interest rate. In addition to this, we are assessing other measures that can achieve the same purpose.

The provision of water and sewage services is predominantly a municipal responsibility today and is subject to the principle of full cost recovery. The full cost recovery principle entails that the fees paid by subscribers should not exceed the actual total costs of delivering the services. The so-called “generation principle” is a crucial pillar in the current cost recovery framework. The idea is that one generation of users should not subsidize the next generation, and the costs for the current level of service should be covered by the current users.

Significant unforeseen changes in costs typically lead to fluctuations in fees. In the case of unforeseen cost increases, the municipality must raise next year's fees to not only cover the new cost level but also to compensate for the deficit from the previous year. This became very evident in 2022 and 2023 when historically low interest rates almost doubled overnight, and energy costs skyrocketed. We have identified several reasons for the issue of fluctuating fees, as well as aspects of the regulations that can result in fees not necessarily following the intent of the generation principle. For each of these reasons, we have identified at least one potential measure that we are assessing the effects of. The measures considered in this study are as follows:

- Change the calculated interest rate to a three-year average of NIBOR (Norwegian Interbank Offered Rate).
- Extend the maximum depreciation period for the pipeline network in the budget and accounting regulations.
- Clarify the distinction between operating and capital expenditures.
- Introduce rules to ensure connection fees in line with actual costs associated with connection.
- Allow for the carry-forward of surplus over an extended period.
- More clearly differentiate between different activities in KOSTRA (Municipal State Reporting).

We have assessed the measures according to the following three criteria:

- The extent to which the measures can contribute to a more consistent fee development, including reducing fluctuations from year to year.
- The extent to which the measures can contribute to more correct fees, in line with the principles of full cost recovery and the generation principle.
- Whether the measure has low administrative costs.

In addition, we have assessed the feasibility of each measure. In the table below, we summarize our evaluations of each measure.

Overall assessment of the measures

Measure	Stable fees	Correct fees	Adm. costs	Feasibility
3-year average of NIBOR interest rate	+++	-	+	Easy
Longer depreciation period	+	++	0	Easy
Clarify differences between opex/capex	0/+	+	0	Medium
Rules that ensure correct connection fees	+	+	-	Medium
Carry-forward of surplus	+	-	0	Medium
Differentiate activities in KOSTRA	0	++	-	Difficult

The measure that we expect to have the most significant positive impact on achieving the goal of more consistent fees is to change the interest rate calculation to a three-year average of NIBOR. This measure will affect the fee

impact of all investments and help to smooth them out. Additionally, this measure is relatively straightforward to implement.

Furthermore, extending the depreciation period for the pipeline network in the budget and accounting regulations and clarifying the distinction between different activities to ensure a more accurate cost basis will also have a significant positive effect on achieving more correct fees in line with the principles of full cost recovery and the generation principle.

Beyond these three measures, there are several other actions that, for different municipalities, can contribute to more consistent and accurate fees. These include clarifying the distinction between operating and capital expenses, introducing rules for accurate connection fees, and allowing the carry-forward of surplus over a longer period:

- Clarifying the distinction between operating and capital expenses can lead to more municipalities categorizing maintenance tasks, such as pipeline renewal, as operating expenses rather than capital expenses. This would reduce the capital base and interest expenses, potentially resulting in lower fee fluctuations for larger municipalities. However, for smaller municipalities, where maintenance projects might be relatively significant when undertaken, it could lead to larger fluctuations.
- Connection fees are considered operating income in the cost recovery calculations for water and sewage services. The fee was introduced in 1974 with the Water and Sewage Fee Act. At that time, capital cost calculations were not part of the fee calculations. The fee was likely intended as the price a new subscriber must pay to benefit from the existing infrastructure funded by existing subscribers. The cost recovery framework we have today ensures that subscribers continuously pay for the value of the existing infrastructure through capital costs (depreciation and interest). As a result, the purpose of the connection fee has evolved from its initial intent. Today, municipalities typically have minimal direct expenses when a new subscriber connects to the water and sewage network. Many municipalities choose to charge close to zero in connection fees. Others, however, impose substantial fees, which they are entitled to do within the current framework. Implementing more specific rules for calculating connection fees could lead to both more consistent and correct fees for water and sewage services.
- Allowing municipalities to carry forward surplus, which practically means collecting more fees than expenses dictate for more than five years, could have mixed effects. On one hand, this could result in fees that are less in line with the generation principle, as current subscribers in some municipalities might end up paying more than ongoing expenses suggest. On the other hand, it could be argued that future costs, including those associated with wastewater treatment, in many municipalities stem from current emissions. Thus, it might be appropriate for current subscribers to start paying before new facilities are built. Moreover, this approach could lead to a smoother fee development, as the municipality gradually increases fee growth in the lead-up to project commencement.

The identified measures will contribute to achieving the goal of more consistent fee development. These measures could be valuable during a time of rising costs when obtaining public and political support for necessary investments in water and sewage infrastructure is crucial.

1. Om oppdraget

1.1 Bakgrunn

Levering av vann-, avløps- og renovasjonstjenester er i dag hovedsakelig et kommunalt ansvar og er underlagt selvkostprinsippet.¹ Vann- og avløpstjenester er «(naturlige monopoler)», som tilsier markeder der det er samfunnsøkonomisk mest effektivt med bare én leverandør i ett område, en monopolist, som i de fleste områdene i Norge er kommunen. Det er lovfestet at kommuner har eneansvar for håndtering av avfall for husholdninger (husholdningsrenovasjon).

Selvkostprinsippet går ut på at gebyrene som abonnentene betaler ikke skal overstige de faktiske samlede kostnadene ved å levere tjenestene. Det vil si at kommunen ikke kan gå med overskudd ved å levere tjenestene og at gebyrene fra selvkosttjenester ikke skal finansiere øvrige kommunale oppgaver. Et formål med gebyr-/selvkostfinansieringen er at den langsiktige finansieringen av vann-, avløps- og renovasjonstjenester ikke skal måtte konkurrere med andre kommunale oppgaver i kommunens budsjett.

Det såkalte «generasjonsprinsippet» er en viktig pilar i dagens selvkostregelverk. Tanken er at en generasjon brukere ikke skal subsidiere neste generasjon, og at kostnadene for dagens tjenestenivå dekkes av dagens brukere. Gebyrene må altså ikke føre til kryss-subsidiering mellom tjenestemottakere over tid.

Det er lov for kommunen å dekke deler av kostnadene knyttet til vann- og avløpstjenestene og slik redusere gebyrnivået. I praksis er det få som gjør dette, ettersom det gir mindre penger til kommunens skattefinansierte tjenester som barnehage og eldreomsorg. Forurensningslovens prinsipp om at «forurenser betaler» medfører at avfallsgebyr (renovasjon) ikke kan subsidieres.

Kommuneloven (2018) og selvkostforskriften (2019) gir detaljerte føringer for hvordan kommuner skal beregne selvkost. Utgangspunktet for beregningene er inntekter og utgifter i årets driftsregnskap samt beregnede kapitalkostnader (avskrivninger og renter) på historiske investeringer. Gebyrsatser fastsettes av kommunen i forkant av budsjettåret, men selvkostresultatet er først klart ved regnskapsavslutning, typisk femten til seksten måneder etter gebyrvedtaket. Overskudd og underskudd føres

¹ Det finnes også noe private vann- og avløpsanlegg og disse er ikke underlagt de kommunale selvkostreglene. Vanligvis er de imidlertid organisert som andelslag eid av brukerne, så abonnentene kan påvirke prisene direkte. De fleste husholdninger og bedrifter er koblet opp mot det kommunale VA-nettet.

mot et selvkostfond, og overskudd eller underskudd i ett år må utlignes over gebyrene i løpet av de neste fem årene.

Økende investeringsbehov

Flere rapporter de siste årene peker på store investeringsetterslep for ledningsnett til vann og avløp.² Mange kommuner møter nå skjerpede krav fra Mattilsynet om redundans i drikkevannsforsyningen. På avløpssiden blir statsforvalters krav til rensing håndhevd strengere enn tidligere, samt at det er kommet økte krav om rensing av næringssalter. Eksempler på dette er Oslos nye reservevannforsyning som antas å koste rundt 25 milliarder kroner og statsforvalters krav om nitrogenrensing for østlandskommuner og Oslos biogassanlegg for matavfall. Økende krav til, og ambisjoner for, gjenvinning og utsortering medfører store investeringer i avfallsbehandlingsanlegg og økende antall fraksjoner som hentes hos husholdningene.

Klimaendringer gir økte nedbørsmengder, som igjen gir mer overvann og kostbare flomskader. Mye av overvannet ledes i dag inn i fellessystemer for avløp (spill- og overvann i samme rør). Dermed kan klimaendringer føre til økt strøm- og kjemikaliebruk i renseanleggene samt stor risiko for overløp med påfølgende forurensning. En løsning kan være å separere fellesledningene, men dette er ressurskrevende.

Investeringsetterslep, skjerpede krav og klimaendringer har i sum gitt økende VAR-investeringer de siste ti årene. Dette investeringsbehovet forventes å øke ytterligere fremover. Så lenge det er brukerne som skal finansiere disse stadig mer kostnadskrevenne tjenestene, kan vi først og fremst forvente et høyere gebyrnivå for VAR-tjenestene, og indirekte, gjennom effekten av rentesensitivitet, vil investeringene gi større utslag i gebyrene fra ett år til det neste.

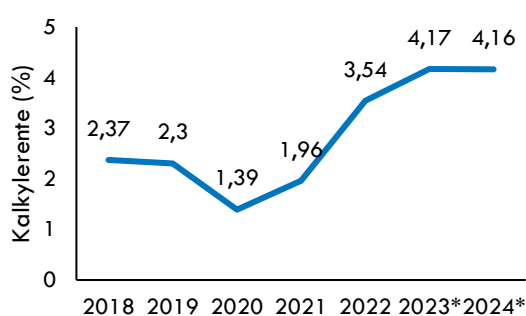
Gebyrsvingninger fra år til år

Store uforutsette kostnadsendringer vil typisk føre til svingninger i gebyrene. Ved en kostnadsøkning må kommunen øke neste års gebyrer, både for å ha inndekning for det nye kostnadsnivået og for å dekke inn fjorårets underskudd. Dette ble veldig tydelig i 2022 og 2023 hvor et historisk lavt rentenivå nærmest

² Se for eksempel Mulighetsstudie for VA-sektoren (Oslo Economics, 2022), Kommunalt investeringsbehov for vann og avløp 2021-2040 (Norsk Vann, SINTEF og Norconsult, 2021) og State of the Nation – Vannforsyning- og avløpsanlegg (RIF, 2019).

doblet seg over natten, og hvor energikostnadene skjøt i været. Kalkylerenten er i dag beregnet som gjennomsnittet gjennom regnskapsåret av femårig swaprente pluss 0,5 prosentpoeng. I 2021 var dette 1,96 prosent, og økte til 3,54 prosent for 2022, se Figur 1-1. For mange kommuner var regnskapsåret 2022 underfinansiert fordi de budsjetterte med et lavere rentenivå enn det ble. Disse kommunene gikk med underskudd i etterkalkylen og måtte øke gebyrsatsene for 2023 vesentlig. Motsatt førte pandemien i 2020 til at rentene gjennom året falt betydelig og dette medførte at mange kommuner gikk med store overskudd siden gebyrvedtakene bygget på forutsetninger om høyere rentekostnader.

Figur 1-1: Kalkylerente per år



Kilde: Kommunalbanken, Momentum Solutions. Merknad: Kalkylerenten er beregnet som gjennomsnittet gjennom regnskapsåret for femårig swaprente pluss 0,5 prosentpoeng. Tallene for 2023 og 2024 er en prognose av Momentum Solutions, basert på dagens rentenivå og Kommunalbankens rentebane.

Det er også andre forhold som kan gi svingninger i gebyrene mellom år, og vi går nærmere inn på disse senere i rapporten.

1.2 Problem og mål

Problemet som denne utredningen tar for seg, er store svingninger i gebyrene til selvkosttjenestene vann, avløp og renovasjon, som mange opplever som uforutsigbare og muligens også vilkårlige. I tillegg er det enkelte lover og regler innenfor dagens regelverk for beregning av selvkost som til dels er motstridende til generasjonsprinsippet og selvkostprinsippet.

Mål for tiltak vil være å utrede muligheter for å justere dagens rammeverk for selvkost og tilhørende regelverk, for å få riktigere og jevne gebyrer over tid. Hensynet til riktigere gebyrer og til jevne gebyrer kan i en del tilfeller være motstridende.

Vi vil vurdere hvert tiltak etter følgende kriterier:

1. I hvilken grad tiltakene kan bidra til jevnere gebyrutvikling, herunder redusere svingninger fra år til år.

2. I hvilken grad tiltakene kan bidra til riktigere gebyrer som gjenspeiler kommunenes faktiske kostnader, i tråd med selvkost- og generasjonsprinsippet. Med dette menes blant annet riktig fordeling av kostnader mellom:
 - a. Generasjoner
 - b. Brukergrupper, for eksempel eksisterende og nye abonnenter, eiere av overflater (overvann) og de som slipper ut spillvann
 - c. Kommunale oppgaver (mellom selvkost og ikke-selvkost), inkludert finanskostnader
3. Om tiltaket har lave administrasjonskostnader.

I tillegg har vi vurdert tiltakets gjennomførbarhet.

1.3 Mandat

Hovedleverandør Oslo Economics og underleverandør Momentum Solutions har fått i oppdrag av KS å utrede muligheter for justering av dagens rammeverk for selvkost, med formålet å bidra til jevnere og riktigere gebyrer over tid. Vi ble spesifikt bedt om å utrede alternative metoder for avskrivningstid på varige driftsmidler og for beregning av kalkylerente. I tillegg til dette vurderer vi andre tiltak som kan oppnå samme formål.

I dette oppdraget ble Oslo Economics representert ved Magne Asphjell Krogstad, Svend Boye og Ole Martin Davanger. Momentum Solutions ble representert ved Ketil Pedersen og Henrik Akerhaugen.

1.4 Informasjonskilder

Som kunnskapsgrunnlag for analysen har vi basert oss på intervjuer med relevante aktører og tilgjengelige dokumenter og datagrunnlag. I tillegg har vi fått innspill fra oppdragsgiver.

Opplysningene vi har fått gjennom intervjuer, dokumentstudier og innspill fra oppdragsgiver har inngått som bakgrunnsinformasjon i utredningen. Alle konklusjoner og vurderinger er våre egne.

Intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med følgende aktører:

- Asbjørn Pedersen, NKK
- GIVAS
- Huseierne
- Kommunal- og distriktsdepartementet
- Kommunalbanken
- Nordre Follo kommune
- Oslo kommune
- Ringsaker kommune

Dokumentstudier

For å kartlegge juridiske forhold knyttet til dagens situasjon og for de ulike foreslåtte tiltakene, har vi gjennomgått relevante lover, forskrifter og veiledere. Vi har også gjennomgått relevante rapporter, notater og andre dokumenter som har belyst noen av problemstillingene som utredes.

Statistikk og data

Som bakgrunn for utredningen har vi benyttet relevant statistikk og data for å belyse dagens situasjon, nullalternativet og virkninger av ulike tiltak. Vi har brukt statistikk om kostnader knyttet til selvkosttjenestene fra SSB. I tillegg har vi brukt detaljert regnskapsdata for vann- og avløpsanlegg i kommuner som grunnlag for selvkostberegninger.

Statusmøter og tilbakemelding fra oppdragsgiver

En siste informasjonskilde har vært statusmøter og tilbakemelding fra oppdragsgiver. I tillegg til oppstartsmøte har vi gjennomført et statusmøte med oppdragsgiver og levert skriftlig utkast av rapport.

1.5 Rapportens utforming

I neste kapittel vil vi gå gjennom dagens situasjon og forventet utvikling uten tiltak. Dette inkluderer å gjennomgå utvikling i gebyrer over tid, det juridiske rammeverket, praksis for selvkostberegninger i kommunene i dag og hvordan vi forventer at dette vil utvikle seg i nullalternativet.

Videre vil vi ha en tiltaksanalyse, som består av å gå gjennom årsakene til problemet slik vi ser det, og diskutere mulige tiltak for å bøte på de ulike årsakene.

Etter tiltaksanalysen, vil vi gå gjennom forventede virkninger av de aktuelle tiltakene vi har identifisert. Dette inkluderer virkninger på forventede gebyrsvingninger, på riktig kostnadsgrunnlag for gebyrene og andre virkninger.

Til slutt vil vi gi en samlet vurdering og anbefaling, inkludert forutsetninger for vellykket gjennomføring.

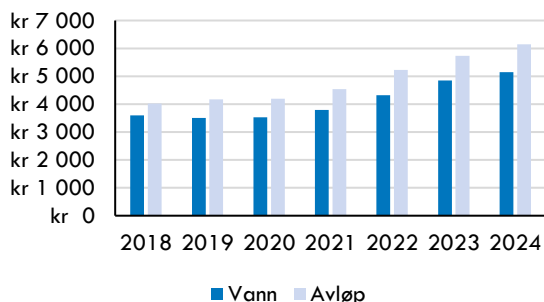
2. Dagens situasjon og forventet utvikling uten tiltak

2.1 Utvikling i gebyrer

Gebyrene til vann-, avløps- og renovasjonstjenester har økt mye de siste årene. I tillegg har de svingt mye fra år til år i takt med endringer i markedsrenter og andre forhold.

Basert på tall fra 248 kommuner var gjennomsnittlig gebyrgrunnlag per abonnent på 4 300 kroner for vann og 5 200 kroner for avløp ekskl. mva. i 2022. Dette er en 20 og 30 prosent økning siden 2018 for henholdsvis vann og avløp, for kommunene som Momentum Solutions leverer tjenester til (9 500 kr. ekskl. mva. samlet)³. Gebyrgrunnlaget forventes å øke ytterligere de neste årene, og vi forventer et gebyrgrunnlag per abonnent på 5 150 kroner for vann og 6 150 kroner for avløp ekskl. mva. i 2024, se Figur 2-1.

Figur 2-1: Gebyrgrunnlag for vann og avløp per abonnent (nominelle kroner)



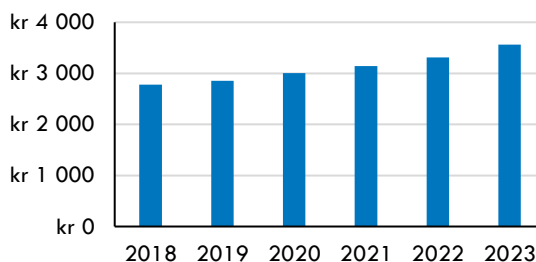
Kilde: Momentum Solutions. Merknad: Kostnadsgrunnlaget for vann og avløp er basert på 248 kommuner og er ekskl. mva. SSB publiserer tall for historiske gebyrer, men Momentum Solutions har tilgang til mer detaljert tallgrunnlag for kommende år og vi benytter derfor dette. Tallene for 2023 og 2024 er prognosert.

Gebyrgrunnlaget til husholdningsrenovasjon har også økt de siste årene. Årsgebyret har økt fra 2 800 kroner i 2018 til 3 600 kroner i 2023 ekskl. mva., se Figur 2-2. Dette tilsvarer en økning på nærmere 30 prosent på fem år.

³ Abonnenter betaler merverdiavgift (mva.) på 25 prosent på vann- og avløpstjenester. For de 248 kommunene som bruker Momentum Solutions var gjennomsnittlig gebyrgrunnlag inkl. mva. 11 875 kroner i 2022. Til sammenligning var gjennomsnittlig gebyr (ikke gebyrgrunnlag) inkl. mva. for alle landets kommuner 11 000 kroner i 2022. Kilde: Vann- og avløpsgebyrene øker - sjekk din kommune | Huseierne

⁴ Økte strømpriser har bidratt til høyere driftskostnader i denne perioden. Hverken Momentum Solutions eller SSB har

Figur 2-2: Årsgebyr for husholdningsrenovasjon



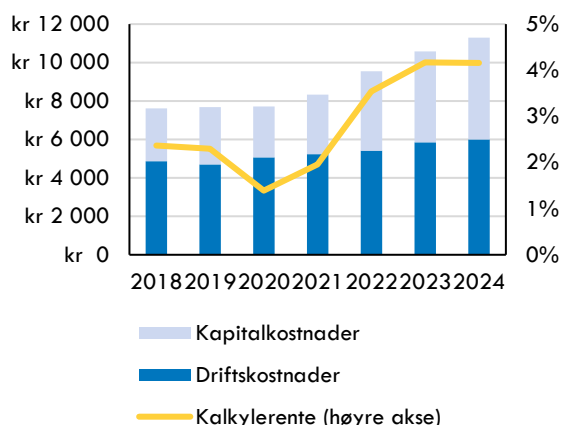
Kilde: SSB tabell 12842. Merknad: Årsgebyret er beregnet for hele landet (EAK Landet) og er ekskl. mva. Dette kan ikke direkte sammenlignes med gebyrgrunnlaget per abonnent for vann og avløp, da det har to forskjellige datakilder og beregningsmetoder.

Gebyrgrunnlaget for vann og avløp kan videre fordeles på driftskostnader og kapitalkostnader. Driftskostnader inkluderer kostnader som lønn til ansatte samt kjøp av varer og tjenester. Kapitalkostnader består av rentekostnader og avskrivninger på historiske investeringer. Kapitalkostnadene er svært sensitive for endringer i kalkylerenten. For 2022 var andelen kapitalkostnader 43 prosent av gebyrgrunnlaget for vann og avløp. Andelen kapitalkostnader har økt drastisk fra 34 prosent i 2020, se Figur 2-3.

Gebyrgrunnlaget per abonnent samlet for vann og avløp økte nesten ingenting i perioden 2018 til 2020, men har økt kraftig siden dette. Dette samsvarer med endringer i kalkylerentenivået, hvor rentene falt i 2020 og økte kraftig siden det. Vi ser derfor at det er kapitalkostnadene som har bidratt mest til den store økningen i gebyrgrunnlaget fra 2020 til 2022. Dette skyldes i stor grad økte rentekostnader.⁴

data for KOSTRA-artene for energitilgifter tilgjengelig, slik at vi ikke har datagrunnlag til å si hvor stor påvirkning økte strømpriser har hatt for gebyrgrunnlaget for vann og avløp. Det nærmeste vi kommer er utviklingen av utgifter på arter som er i 11-serien (kjøp av varer og tjenester under driftsutgifter). Energitilgifter føres på 11-serien og økte energipriser er trolig en viktig årsak til at utgiftene for hele 11-serien i perioden 2018 til 2022 har økt med hhv. 62 % for vann og 56 % for avløp.

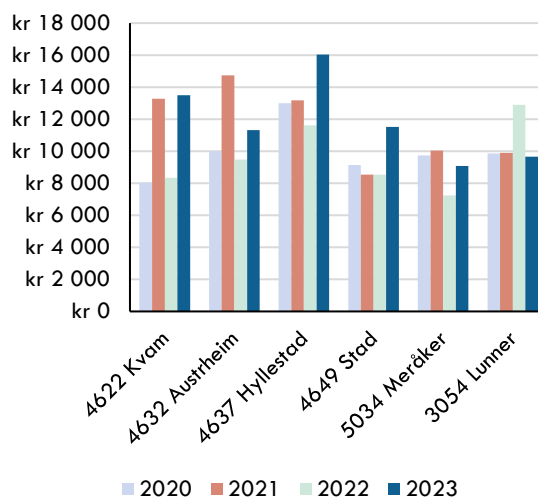
Figur 2-3: Gebyrgrunnlag vann og avløp per abonnent fordelt på kapital- og driftskostnader samt kalkylerente (2018-2024)



Kilde: Momentum Solutions, Kommunalbanken. Merknad: Kostnadsgrunnlaget er basert på 248 kommuner. Tallene for 2023 og 2024 er prognostisert.

Problemet som denne utredningen tar for seg, er store svingninger i gebyrene fra år til år, som kan oppleves som uforutsigbart. For landet som helhet har gebyrene ikke svingt så mye fra år til år. Innenfor hver enkelt kommune kan svingningene fra år til år derimot være mye større enn det de er samlet for sektoren. Figur 2-4 viser et utvalg av seks norske kommuner og deres gebyrutvikling for vann og avløp de siste årene. Her ser vi tydelig at disse kommunene har hatt store endringer i gebyrene for vann og avløp fra år til år. For eksempel hadde Kvam kommune gebyr på omtrent 8 000 kroner i 2020 og 2022, mens et gebyr på over 13 000 kroner i 2021 og 2023. Lunner kommune hadde et stort gebyrhopp i 2022, før det falt ned på omtrent samme nivå som tidligere i 2023. Slike store gebyrsvingninger fra år til år kan oppleves som svært uforutsigbart for abonnentene.

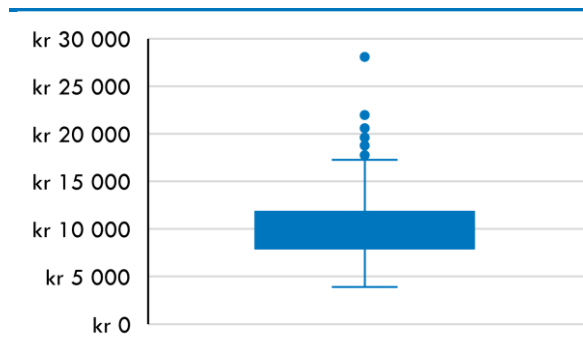
Figur 2-4: Gebyrutvikling i utvalgte kommuner for vann og avløp for en standardbolig (2020-2023)



Kilde: SSB tabell 12842. Merknad: For å få sammenlignbare tall er gebyrene for vann og avløp knyttet til en standard bolig på 120 kvadratmeter med stipulert vannforbruk etter kommunens satser eller et vannforbruk på 150 kubikkmeter i året der det er vanligst å betale etter faktisk forbruk målt med vannmåler. Gebyrene er presentert ekskl. mva.

Årsgebyret for vann og avløp varierer stort fra kommune til kommune. For 2023 varierer årsgebyret samlet for vann og avløp mellom 28 083 kroner ekskl. mva. i Flesberg til 3 886 kroner ekskl. mva. i Vevelstad. Figur 2-5 viser variasjonen i gebyrnivået på tvers av kommuner. Her ser vi også at Flesberg (som er den øverste prikken) skiller seg ut med vesentlig høyere gebyrer enn kommunen med nest høyest årsgebyr. Samtidig er det enkelte andre kommuner med over 20 000 kroner i årsgebyr. Dette er gebyrer knyttet til en standard bolig på 120 kvadratmeter for å sammenligne gebyrer på tvers av kommuner. Forskjellen på årsgebyret og gebyrgrunnlaget per abonnent kan derfor være stort, da en gjennomsnittlig abonnent i en kommune ikke vil ha et forbruk tilsvarende en standard bolig. Gjennomsnittlig årsgebyr var på cirka 10 100 kroner, og de fleste kommunene hadde et årsgebyr på mellom 8 000 og 12 000 kroner ekskl. mva.

Figur 2-5: Variasjon i årsgebyr samlet for vann og avløp for en standardbolig (2023)



Kilde: SSB tabell 12842. Merknad: For å få sammenlignbare tall er gebyrene for vann og avløp knyttet til en standard bolig på 120 kvadratmeter med stipulert vannforbruk etter kommunens satser eller et vannforbruk på 150 kubikkmeter i året der det er vanligst å betale etter faktisk forbruk målt med vannmåler. Gebyrene er presentert ekskl. mva.

Tilknytningsgebyr

I tillegg til årsgebyrer krever også kommunen inn tilknytningsgebyr for nye abonnenter. Også her er det stor variasjon i gebyrnivået på tvers av kommuner, i tillegg til stor variasjon i grunnlaget for fastsettelsen av gebyret. Noen kommuner fastsetter gebyrer per eiendom eller boenhet, mens andre gjør det per kvadratmeter tomt eller bruksareal. En del kommuner har også differensierte gebyrer med en høy og en lav sats. Dette gjør det vanskelig å sammenligne gebyrer på tvers av kommuner. Det er likevel tydelig at det er store forskjeller i tilknytningsgebyr for en lignende tilknytning i ulike kommuner. For eksempel har Tromsø kommune et tilknytningsgebyr på 1 krone ekskl. mva. per eiendom for henholdsvis vann og avløp,⁵ mens Oslo kommune har tilknytningsgebyr på 91,64 kroner ekskl. mva. per kvadratmeter tomt for henholdsvis vann og avløp.⁶ Med en tomtestørrelse på 500 kvadratmeter, vil tilknytningsgebyret samlet for vann og avløp i Oslo kommune være på nærmere 100 000 kroner ekskl. mva., sammenlignet med 2 kroner i Tromsø.

2.2 Juridisk rammeverk

Kommunene er ansvarlige for bygging, drift og vedlikehold av kommunale vann- og avløpsanlegg. Kommunene kan kreve dekning av kostnadene etter selvkost gjennom vann- og avløpsgebyret i henhold til vass- og avløpsanleggslova (2012) og forurensningsforskriften (2004). Videre er selvkostforskriften (2019) førende for hvordan selvkost beregnes, og budsjett- og regnskapsforskriften (2019) førende for avskrivningene i kommuneregnskapet.

⁵ https://pub.framsikt.net/2023/tromso/bm-2023-gebyrliste_2023#/generic/summary/feesmanagement?scrollTo=t-21

2.2.1 Vass- og avløpsanleggslova

Vass- og avløpsanleggslova (2012) regulerer det kommunale eierskapet til vann- og avløpsanlegg. Paragraf 1 sier at nye vann- og avløpsanlegg skal være kommunalt eid, og at eksisterende vann- og avløpsanlegg kun kan selges eller på annen måte overdras til kommuner. Loven gjelder ikke for mindre vann- og avløpsanlegg eller for overvannsanlegg. I tillegg regulerer loven at når en fast eiendom har tilknytning til kommunale vann- eller avløpsledning, må eieren av eiendommen betale vann- og avløpsgebyrer til kommunen (paragraf 3). Loven sier også at gebyrer skal være engangsgebyrer for tilknytning og årlige gebyrer, samt at departementet gjennom forskrift fastsetter rammer for gebyrer og hovedregler for utregning og innkreving.

2.2.2 Forurensningsforskriften

Forurensningsforskriften (2004) kapittel 16 regulerer kommunale vann- og avløpsgebyrer, med hjemmel i vass- og avløpsanleggslova. Her står det blant annet beskrevet at før kommunen gjør vedtak om størrelsen på gebyrene, skal det foreligge et overslag over kostnader knyttet til vann og avløp de neste tre til fem årene, jmf. paragraf 16-1.

Paragraf 16-4 fastsetter at årsgebyret skal enten beregnes på grunnlag av vannforbruk, eller en todelt gebyrordning med en fast og en variabel del. Vannforbruket skal enten måles eller stipuleres på grunnlag av bebyggelsens størrelse.

Paragraf 16-5 gir kommunene lov til å ha ulike gebyrsatser for tilknytning og årsgebyr, basert på ulike kriterier.

2.2.3 Forurensningsloven

Husholdningsavfallsgebyr er hjemlet i forurensningsloven paragraf 34, og bestemmelsen sier at kommunen skal fastsette gebyrer til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren. Kostnadene må ikke overstige kommunenes kostnader, i tråd med selvkostprinsippet. I tillegg sier loven at kostnadene fullt ut skal dekkes av gebyrene, i tråd med prinsippet om «forurenser betaler». Kommunene har dermed ikke anledning til å subsidiere gebyrene som de har for vann og avløp.

2.2.4 Selvkostforskriften og kommuneloven

Beregning av selvkost er hjemlet i kommuneloven (2018) paragraf 15-1, med utfyllende bestemmelser i selvkostforskriften (2019). Kommunal- og moderniseringsdepartementet har tidligere gitt retningslinjer for hvordan selvkost bør beregnes, i rundskriv H-3/14 (Kommunal- og

⁶ <https://www.oslo.kommune.no/vann-og-avlop/tilknytningsgebyr-arsgebyr-og-vannmaler/tilknytning-til-vann-og-avlop/>

moderniseringsdepartementet, 2014). Selvkostforskriften (2019), og Veileder til selvkostforskriften (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020) erstattet formelt det tidligere rundskrivet, men viderefører samtidig de aller fleste beregningsreglene og hensynene som H-3/14 bygget på.

Før 2020 var det relativt stor aksept for å avvike fra retningslinjene i selvkostveilederen så lenge det var godt begrunnet. Særlig ble hensynet til jevn og stabil gebyrutvikling akseptert som begrunnelse for å bruke mer enn fem år på å tilbakeføre selvkostfond til abonnentene. Selvkostforskriften (2019) viderefører de fleste delene av H-3/14 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014), samtidig som forskriftsfesting i seg selv gjør at blant annet fristene for å disponere selvkostfondet må håndteres vesentlig strengere enn det mange kommuner praktiserte tidligere.

Kommuneloven (2018) paragraf 15-1 sier at samlet selvkost for en tjeneste skal fastsettes ut fra følgende prinsipper:

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

Kommuneloven (2018) paragraf 15-1 og selvkostforskriften regulerer:

- Hvordan kommunens samlede selvkost for den gebyrpliktige tjenesten skal beregnes (hvilke prinsipper og metoder kostnadsberegningen skal bygge på).
- Hvordan feil i selvkostberegningen, og hvordan overskudd og underskudd i selvkostregnskapet, skal håndteres.

Blant annet tillater selvkostforskriften at anleggsmidler avskrives over den utnyttbare levetiden uten en øvre begrensning på maksimal tid. Selvkostforskriften (2019) paragraf 5 tredje ledd første punktum slår fast at ved utregning av selvkost (kalkylegrunnlaget for utmålingen av gebyrene), skal avskrivningene gjøres planmessig over den levetiden det varige driftsmiddelet kan benyttes. Den levetiden driftsmiddelet kan benyttes er den perioden eiendelen er forventet å ha en verdi og bidra til at kommunen kan levere selvkosttjenesten til abonnentene. Forskriften legger dermed til rette for at gebyrene til kommunene kan bygge på avskrivninger over faktisk forventet brukstid, i prinsippet for eksempel 100 år (Kommunal- og distriktsministeren, 2023).

Reglene i kommuneloven (2018) paragraf 15-1 og selvkostforskriften kan bare fravikes hvis det følger av særlov eller forskrift med hjemmel i særlov.

Selvkostkalkyle

Veilederen til selvkostforskriften (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020) peker på at det normalt må utarbeides en fullstendig selvkostkalkyle i tråd med selvkostforskriften, selv om dette ikke er uttrykkelig beskrevet i forskriften. Dette er for å ha kontroll med, og kunne dokumentere, at gebyrinntektene ikke overstiger samlet selvkost.

På flere områder er det adgang til å fastsette gebyrer som er lavere enn selvkost. Dette gjelder innenfor vann og avløp, men ikke innen renovasjon. Dersom det er åpenbart at gebyrinntektene er lavere enn samlet selvkost, og dette kan dokumenteres, vil det ikke være noen plikt etter kommuneloven (2018) paragraf 15-1 eller selvkostforskriften til å utarbeide en fullstendig selvkostkalkyle (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020).

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

Beregnete rentekostnader

Grunnlaget for beregning av den kalkulatoriske rentekostnaden er gjennomsnittet av restverdien av de varige driftsmidlene per henholdsvis 1.1. og 31.12. i det aktuelle året, jmfør selvkostforskriften (2019) paragraf 5 fjerde ledd første punktum. Restverdien vil tilsvare historisk kost med alle de fratrukk som følger av paragraf 5 første til tredje ledd. Det skal benyttes en kalkylerente som er lik årets gjennomsnittlige femårige swaprente pluss et tillegg på 0,5 prosentpoeng, jmfør paragraf 5 fjerde ledd andre punktum. Forskriften åpner ikke for å benytte andre kalkylerenter eller faktiske renter.

Håndtering av overskudd og underskudd

Selvkostforskriften (2019) paragraf 8 regulerer hvordan kommunene skal håndtere over- og underskudd.

Hvis differansen mellom årets gebyrinntekter og årets gebyrgrunnlag viser et overskudd, skal overskuddet dekke inn et underskudd fra tidligere år. Et overskudd som ikke dekker inn et underskudd, skal avsettes til et selvkostfond i selvkostregnskapet. Et overskudd som er avsatt til selvkostfondet, skal tilbakeføres ved å

finansiere et fremtidig underskudd senest i det femte året etter at overskuddet oppsto.

Hvis differansen mellom årets gebyrinntekter og årets gebyrgrunnlag viser et underskudd, skal underskuddet dekkes inn ved å bruke av selvkostfondet, så lenge det er tilgjengelige midler på fondet. Et underskudd som ikke dekkes inn ved å bruke av selvkostfondet, skal fremføres i selvkostregnskapet til inndekning i et senere år. Et underskudd som er fremført, skal dekkes inn av et fremtidig overskudd senest i det femte året etter at underskuddet oppsto. Et underskudd kan likevel fremføres ut over fem år, hvis dette er nødvendig for at brukerne ikke skal betale for fremtidig bruk av gjennomførte investeringer.

2.2.5 Budsjett- og regnskapsforskriften

Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv. (Budsjett- og regnskapsforskriften, 2019)⁷, fastsatt i henhold til kommuneloven paragraf 14-6, regulerer beregningen av avskrivningene som skal føres i årsregnskapet til kommunene. For disse regnskapsmessige avskrivningene er utgangspunktet at avskrivningene skal gjøres over den levetiden driftsmiddelet kan brukes, jmfør budsjett- og regnskapsforskriften paragraf 3-4 første ledd første punktum. Det er imidlertid satt begrensninger for hvor lang avskrivningsperioden for avskrivningene i årsregnskapet kan være, for eksempel maksimalt 40 år for renseanlegg og ledningsnett, jmfør budsjett- og regnskapsforskriften paragraf 3-4 første ledd andre punktum. Avskrivningene skal være lineære med mindre annet følger av god kommunal regnskapskikk, jmfør budsjett- og regnskapsforskriften paragraf 3-4 andre ledd, og starte senest året etter at anleggsmiddelet er anskaffet, jmfør budsjett- og regnskapsforskriften paragraf 3-4 tredje ledd. Disse grensene er satt av hensyn til at nedbetalingstiden for kommunens lån ikke skal være for lang.

Fra 2020 ble det åpnet opp for at større varige driftsmidler som består av deler med ulik utnyttbar levetid, kan dekomponeres slik at delene av driftsmiddelet avskrives hver for seg, jmfør budsjett- og regnskapsforskriften paragraf 3-4 fjerde ledd. Ved dekomponering skal gjennomsnittlig avskrivningstid for de ulike delene ikke være lengre enn det som følger av første ledd (GKRS, 2023). På denne måten kan avskrivningen i større grad tilpasses den faktiske brukstiden til de ulike driftsmidlene.

De maksimale avskrivningstidene beskrevet i budsjett- og regnskapsforskriften paragraf 3-4 er førende for kommunebudsjettene og hva kommuner må betale i

minimumsavdrag jmfør kommuneloven paragraf 14-18. I selvkostforskriften er det ingen begrensning på maksimal avskrivningsperiode, utenom at anleggsmidler skal avskrives over utnyttbar levetid.

2.3 Praksis i kommuner

2.3.1 Beregning av selvkost

Kommunene fastsetter normalt neste års budsjett i perioden oktober til november. I kommunens budsjettvedtak fastsettes også selvkosttjenestenes gebyrsatser.

På grunn av at de maksimale avskrivningstidene fastsatt i budsjett- og regnskapsforskriftens paragraf 3-4 er gjeldende når kommunene skal betale minimumsavdrag på lån, er det i praksis ingen kommuner som fastsetter selvkostavskrivningstider lengre enn dette. Det er også komplisert for kommuner å operere med to ulike avskrivningstider for samme driftsmiddel i selvkostregnskapet og det ordinære kommuneregnskapet. I praksis blir da de maksimale avskrivningstidene i budsjett- og regnskapsforskriften gjeldende, slik at nye ledningsnett for vann og avløp avskrives over 40 år.

Til tross for at kommunene har mulighet til å dekomponere større driftsmidler som har komponenter med ulik levetid, er det i praksis svært få som gjør dette. Grunnen til dette er fordi mange kommuner opplever det som utfordrende å dekomponere eiendeler i regnskapet. Det kan være vanskelig å vite hvor mye hver komponent koster og vurdere levetiden til de enkelte komponentene. Muligheten for å dekomponere ble introdusert i 2020 og selv om det er åpnet for det, kan det være utfordrende i ettertid å dekomponere allerede gjennomførte investeringer. Det kan derfor ventes at det blir noe vanligere med dekomponering av investeringer, ettersom kommuner blir mer kjent med muligheten.

Mange kommuner bruker selvkostfondet aktivt for å jevne ut svingninger innenfor en femårsperiode. Det vil si at hvis en kommune forventer lavere kostnader i år 1 og høyere kostnader i år 2, vil de budsjettere for å overskudd i år 1 og underskudd i år 2. Dette er for å unngå å sette ned gebyret ett år og opp året etter.

2.3.2 Lånepraksis

Det er stor variasjon i lånepraksis blant kommuner. Det er vanlig at kommunen tar opp samlet lån til alle sine investeringer. Det vil si at lån til selvkosttjenester som vann, avløp og renovasjon ikke er spesifikk, men er en uspesifisert del av kommunens samlede låneopptak. Hvor lange lån kommunene velger å låne, varierer fra

⁷ Forskriften omtales i kortform som budsjett- og regnskapsforskriften (se veileder til forskriften), men vedtatt korttittel er Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett,

årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv.

tre måneder til ti år. Det er mest vanlig å ha korte lån, hvor tremåneders Nibor (Norwegian Interbank Offered Rate) er mest benyttet. Dette er en pengemarkedsrente som gjenspeiler interbankrenten, det vil si hva en bank krever for et usikret lån til en annen bank. Generelt er det slik at jo kortere løpetid det er på lånet, desto billigere er det for låntakeren i form av lavere rente. Grunnen til dette er at investorer krever høyere rente for å låne ut penger i en lengre periode.

Kommuner må i tillegg betale et påslag på renten, som gjenspeiler kredittrisikoen. Et offentlig organ som en kommune har derimot svært god kreditt-rating og blir sett på som en sikker tilbakebetaler av lån. Deres kredittpåslag er derfor svært lavt, men varierer noe fra år til år grunnet markedsmessige årsaker. Kredittpåslaget er som oftest omtrent 50 basispunkter, med et slingringsmonn på 20–30 basispunkter opp og ned.

Med en løpetid på tre måneder på kommunenes lån, må kommunene reforhandle og fornye lånene fire ganger i året. Dette gir kommunene en viss refinansieringsrisiko, men på grunn av deres lave kredittrisiko er denne svært lav.

2.4 Nullalternativ

Forventet utvikling uten ytterligere tiltak vil definere vårt nullalternativ. Dette vil bli brukt som sammenligningsgrunnlag for vurdering av virkninger for ulike tiltak.

I nullalternativet forventer vi at dagens regelverk videreføres uten vesentlige endringer. Det vil si at de alternativene kommuner har til å jevne ut svingninger i dag videreføres. Særlig relevant for dette punktet er at kommunene fortsetter å bruke selvkostfondet aktivt for å jevne ut gebyrsvingninger. Perioden på fem år kan imidlertid virke begrensende for kommuner med målsetning om stabil gebyrutvikling.

Kommunene har i dag anledning til å dekomponere større investeringer som består av komponenter med ulik levetid, for at avskrivningstidene blir mer «treffsikke». Vi forventer imidlertid at det vil ta noe tid før denne muligheten benyttes av et stort flertall av kommunene, og da trolig først og fremst for nyanlegg. Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) har i år publisert et notat som drøfter kriterier for å kunne dekomponere anleggsmidler i kommuneregnskapet, og hvordan det håndteres i praksis (GKRS, 2023). Dette er et notat som kan bidra til en kunnskapsheving som fører til at flere kommuner velger å dekomponere. Vi antar at omfanget av dekomponering vil være relativt begrenset de nærmeste årene, og dermed ha en begrenset effekt på utjevning av gebyrsvingninger.

Vi legger til grunn at kommunene fortsatt vil ha muligheten til å subsidiere vann- og avløpstjenestene, ved å redusere gebyrene og finansiere dette med andre inntekter. Vi forventer imidlertid at omfanget av denne praksisen forblir lite, og at VA-gebyrene i alle kommunene vil fullt ut finansiere tjenestene.

Kalkylerenten vil fortsette å være lik som i dag (gjennomsnittlige femårige swaprente pluss et tillegg på 0,5 prosentpoeng) og kommunene vil fortsette samme lånepraksis, i hovedsak basert på tremåneders Nibor. Dette gir kommunen noe renterisiko ved at rentene ikke samsvarer, men vi forventer ikke at kommuner i større skal grad prissikre seg mot dette, da lånerenten historisk har vært lavere enn kalkylerenten.

Til slutt forventer vi at kommunene vil fortsette med å investere enda mer og at det kommer ytterligere skjerpede krav til avløpshåndtering. Det vil si at gebyrene vil fortsette å øke, og mer investeringer fører til enda større rentesensitivitet enn i dag. Sammen vil dette gjøre at gebyrsvingningene fra år til år vil bli enda større i kroner.

3. Problem- og tiltaksanalyse

3.1 Identifiserte årsaker til problemer

3.1.1 Årsaker til problemene

Vi har definert følgende årsaker til det definerte hovedproblemet med ujevn gebyrutvikling:

1. Stor kapitalbase
2. Kalkylerenten svinger
3. Kalkylerenten samsvarer ikke med faktiske finanskostnader
4. Regler som gjør at avskrivningstid i en del tilfeller blir kortere enn faktisk levetid
5. Regler som gjør at tilknytningsgebyr ikke samsvarer med faktiske kostnader for tilknytning
6. Regler som krever inndekning av over- og underskudd innen fem år
7. Kompliserte regler for fordeling av kostnader, som gir risiko for feil kostnadsgrunnlag

I de neste delkapitlene redegjør vi nærmere for disse årsakene til ujevne og uriktige gebyrer og mulige tiltak for å redusere problemet.

3.2 Stor kapitalbase

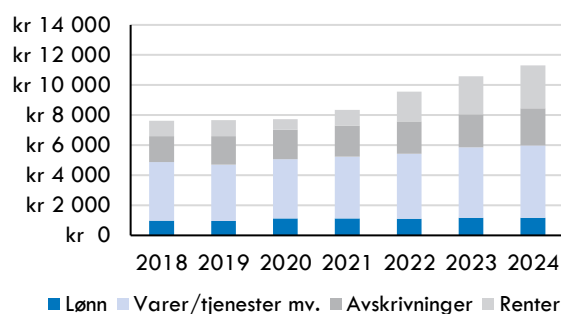
Hvordan årsaken fører til ujevn gebyrutvikling

Vann- og avløpssektoren er en veldig kapitalintensiv sektor. Levering av disse tjenestene krever store investeringer til blant annet ledningsnett, vannbehandlingsanlegg og avløpsrensaneanlegg. Kapitalkostnadene består av renter og avskrivninger på historiske investeringer, og i 2022 utgjorde dette omtrent 43 prosent av gebyrgrunnlaget for VA-sektoren, se Figur 3-1. Når kapitalkostnadene utgjør en så stor del av gebyrgrunnlaget, blir sektoren rentesensitiv. En liten endring i rentenivået kan utgjøre store utslag i gebyrene. Figuren viser også at rentekostnadene har ført til store utslag i gebyrnivået. Rentekostnadene per abonnent økte fra 687 kroner i 2020 til 1 964 kroner i 2022, og er forventet å øke

ytterligere til 2 849 kroner i 2024. Dette vil i så fall tilsvare mer enn en firedobling av rentekostnadene på fire år. Den store kapitalbasen fører dermed til store svingninger i gebyrer i tråd med endringer i renten.

Med dagens rentenivå per juni 2023 vil en økning i rentenivået på ett prosentpoeng føre til cirka seks prosent høyere gebyrgrunnlag per VA-abbonnent.⁸

Figur 3-1: Gebyrgrunnlag per abonnent fordelt på ulike kostnader (2018–2024)



Kilde: Momentum Solutions. Merknad: Basert på tall fra 248 kommuner. Tallene for 2023 og 2024 er prognostisert. Gebyrgrunnlaget er ekskl. mva.

Mulig tiltak for å fremme jevnere gebyrer

Et mulig tiltak som kan bidra til å redusere den store kapitalbasen, er å tydeliggjøre i enda større grad hvor skillet mellom driftsutgift i form av vedlikehold, og investeringsutgift i form av påkostning går. Som nevnt er vår oppfatning at det er kommuner i dag som fører det som muligens bør regnes som vedlikeholdsutgifter i investeringsregnskapet, og ikke som en driftskostnad. Tiltaket går dermed ut på å veilede kommuner om hvor skillet går mellom drifts- og investeringskostnader. Dette kan for eksempel gjøres ved at Kommunal- og distriktsdepartementet utarbeider en praktisk guide særlig myntet på VAR-sektoren med eksempler på skillet mellom drifts- og investeringsutgift.⁹

⁸ Samlet gebyrgrunnlag per abonnent for VA vil for 2023 være 5,73 prosent høyere enn prognosen her ved en renteøkning for 2023 lik ett prosentpoeng. Gebyrgrunnlaget for VA endres fra 10.580 kroner til 11.186 kroner, basert på beregninger gjort av Momentum Solutions.

⁹ Skillet mellom drift og investering er regulert i budsjett- og regnskapsforskriften kapittel 2. Paragraf 2-3 lyder: «Utgifter til vedlikehold av varige driftsmidler regnes som utgifter til drift. Utgifter til vesentlige og varige påkostninger regnes som utgifter til investeringer i anleggsmidler». I Kommunal regnskapsstandard (KRS) nr. 4 står det at driftsmiddelet må ha en utnyttbar levetid på minst tre år for å regnes som varig, og en anskaffelseskost

på minst 100 000 kroner for å være vesentlig. For å klassifisere et tiltak som påkostning er må det vurderes om anleggsmidlets relative standard har økt sammenlignet med da det opprinnelig ble anskaffet av kommunen. Arbeid som må utføres for å hindre forfall som følge av jevn og normal slitasje, som ikke forlenger levetiden til driftsmidlet, ikke øker kapasiteten eller funksjonaliteten og/eller ikke utvider eller endrer bruksområdet, skal klassifiseres som vedlikehold. Vår oppfatning er at praktiseringen av dette skillet trolig er noe forskjellig fra kommune til kommune. Typisk er det ofte utfordrende å klassifisere om et tiltak på et eksisterende ledningsanlegg er vedlikehold eller påkostning.

Vår oppfatning er at kommunene noen ganger klassifiserer tiltak som en investeringer, når de i realiteten er vedlikehold i henhold til budsjett- og regnskapsforskriften og KRS nr. 4. Dette bidrar til at kapitalbasen er større enn den kunne vært, og at utslagene fra rentesvingninger blir større enn nødvendig for landet som helhet. En mulig forklaring er at små kommuner kan se seg nødt til å klassifisere større utgifter som investeringsutgifter fordi de har få abonnenter å dele kostnadene og at større driftsutgifter til periodisk vedlikehold derfor ville gitt stor gebyrvækst året det inntraff. En annen mulig forklaring er manglende veiledning/kompetanse og en tradisjon for at tiltak som innebærer bygg- og anleggsarbeid av mange sees på som investeringer.

3.3 Kalkylerenten svinger

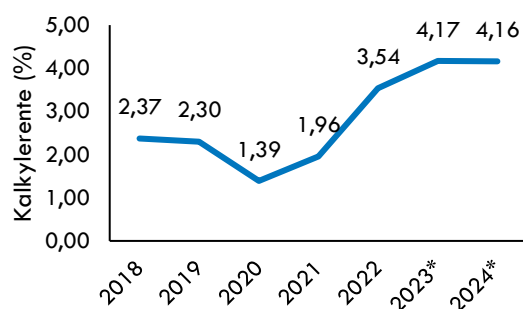
Hvordan årsaken fører til ujevn gebyrutvikling

Dagens kalkylerente er definert som femårig swaprente pluss 0,5 prosentpoeng, jmfør selvkostforskriften paragraf 5 fjerde ledd andre punktum. Denne renten varierer med markedrenten og kan svinge mye fra år til år. Dette sammen med en stor kapitalbase fører til store svingninger i gebyrgrunnlaget fra år til år.

Rentenivået har vært historisk lavt siden finanskrisen i 2008, med styringsrenter i Norge nær null. Dette har ført til billige lån og lite rentekostnader på vann- og avløpssektoren. Fra et allerede lavt nivå på 2,3 prosent, falt kalkylerenten nesten ett prosentpoeng fra 2019 til 2020. Siden dette har Rentenivået økt kraftig, til 3,5 prosent i 2022 og forventet 4,2 prosent i 2023, se Figur 3-2. Dette illustrerer de siste årenes store svingninger.

Svingningene i kalkylerenten, sammen med en stor kapitalbase, er en av hovedårsakene til store gebyrsvingninger fra år til år. I tillegg gjør store endringer i kalkylerenten det vanskelig for kommuner å prognostisere rentekostnader når de skal fastsette gebyrene for det kommende året. Dette kan også bidra til større svingninger i gebyrene fra år til år, siden det fører til større over- og underskudd som må dekkes inn i løpet av fem år.

Figur 3-2: Kalkylerente per år



Kilde: Kommunalbanken, Momentum Solutions. Merknad: Kalkylerenten er beregnet som gjennomsnittet gjennom regnskapsåret for femårig swaprente pluss 0,5 prosentpoeng. Tallene for 2023 og 2024 er en prognose av Momentum Solutions, basert på dagens rentenivå og Kommunalbankens rentebane per 14. juni 2023.

Mulig tiltak for å fremme jevnere gebyrer

Et mulig tiltak for å bøte på problemet at kalkylerenten varierer mye fra år til år, er å endre beregningen av kalkylerenten, slik at den blir mer jevn fra år til år. Dette kan gjøres med å ha en lengre beregningsperiode ved fastsettelsen av kalkylerenten. For eksempel kan dette gjøres med en treårs beregningsperiode av renten, i stedet for ett års periode som i dag. Det vil si at kalkylerenten kan fastsettes som gjennomsnittet av daglige noteringer av en underliggende rente de siste tre årene.

Dette tiltaket må ses i sammenheng med tiltak som kan bidra til at kalkylerenten samsvarer bedre med faktiske finanskostnader (se delkapittel 3.4).

3.4 Kalkylerenten samsvarer ikke med faktiske finanskostnader

Hvordan årsaken kan føre til uriktig gebyrutvikling

Dagens kalkylerente er som nevnt beregnet som en femårig swaprente pluss 0,5 prosentpoeng. Gjennom intervjuer har vi derimot kartlagt at dette ikke er slik de fleste kommuner velger å låne penger. Det er stor variasjon i hvordan kommuner velger å finansiere sine investeringer og hvor lange lån de velger. Det er likevel mest vanlig at kommuner velger å låne penger kortere enn fem år. Vår oppfatning er at den vanligste måten å låne penger på for kommuner er tremåneders Nibor (Norwegian Interbank Offered Rate), se kapittel 2.3.2 Lånepraksis.

En femårig swaprente korrelerer med tremåneders Nibor, men samsvarer ikke helt. Som vist i Figur 3-3, ser vi at den kortere Nibor renten stort sett har ligget litt under swaprenten. Grunnen til dette er at Nibor er en kortere rente. Alt annet likt vil en investor kreve en lavere rente for å låne ut penger i en kortere periode, og en høyere rente for å låne ut penger i en lengre

periode. Forskjellen mellom det kommunen faktisk betaler i rentekostnader og hva de får inn gjennom selvkostgebyrer, går inn på det generelle kommuneregnskapet. Det vil si at hvis kommunen låner penger til en lavere rente enn kalkylerenten, vil kommunen tjene penger på dette. I slike tilfeller vil gebyrene fra selvkosttjenester finansiere øvrige kommunale oppgaver. Det er også tilfeller hvor lånerenten til kommunen er høyere enn kalkylerenten, og da vil kommunen tape penger og finansiere forskjellen fra kommunekassa.

Figur 3-3: Renteutvikling for femårs swap (i sort) og tremåneders Nibor (i gult) (1996–2023)



Kilde: Kommunalbanken.

Siden kalkylerenten ikke samsvarer med faktiske finanskostnader, påtar kommunen seg en renterisiko. Denne risikoen er det mulig å prissikre seg mot, ved å kjøpe derivater som gjenspeiler forskjellen mellom kommunens faktiske lånekostnader, for eksempel tremåneders Nibor, og kalkylerenten. Et slikt produkt kan kommunene få tilgang til gjennom blant annet Kommunalbanken. Det er derimot ikke et produkt som er vanlig blant kommuner i dag, sannsynligvis på grunn av at kommuner i de fleste perioder har tjent på å låne penger billigere enn kalkylerenten.

Bakgrunnen for den regulerte rentekomponenten i selvkost (kalkylerenten) er at renten abonnentene betaler skal være finansieringsuavhengig. Renten vil være lik på tvers av kommuner, og abonnentene er ikke sårbare for valg av finansiering i deres kommune. I tillegg gir en kalkylerente kommuner et insentiv til å finne billigste mulige lån, da de kan tjene på forskjellen i lånerente og kalkylerente.

Det at kalkylerenten ikke samsvarer med faktiske finanskostnader strider delvis mot selvkostprinsippet. Selvkostprinsippet tilsier at det totale gebyrgrunnlaget ikke skal overstige faktiske kostnader ved å levere tjenesten. Det at de fleste kommuner over tid har betalt mindre i renter på sine lån enn det gebyrbetalerne har gjennom kalkylerenten, strider mot selvkostprinsippet som sier at kommunen ikke kan gå med overskudd ved å levere selvkosttjenester.

Mulig tiltak for å fremme riktige gebyrer

Mulige tiltak for å endre kalkylerenten går i to ulike retninger; sørge for at den underliggende renten samsvarer bedre med faktiske finansutgifter og (som allerede nevnt) endre beregningsperioden for å jevne ut gebyrer over tid. Et tiltak kan også kombinere disse to alternativene, ved å både endre den underliggende renten og beregningsperioden.

En naturlig endring av den underliggende renten vil være å endre den til tremåneders Nibor, siden dette er den renten som flest kommuner låner penger til. I tillegg kan beregningsperioden som nevnt tidligere forlenges til et snitt over flere år, i stedet for snitt av daglige noteringer i regnskapsåret som i dag. I virkningsanalysen vil vi vurdere et tiltak som endrer kalkylerenten til et treårs snitt av tremåneders Nibor, pluss et påslag. Hva dette påslaget skal være, og om dette bør endres fra dagens nivå på 0,5 prosentpoeng, må utredes nærmere.

Et tiltak som ville løst problemet med at kalkylerenten ikke samsvarer med faktiske finanskostnader, er å fjerne kalkylerenten og la kommunene fastsette gebyrene i forhold til sine faktiske finansieringskostnader. Det vil si at hvis en kommune har et lån på tre prosent, vil renten være tre prosent for denne kommunen. Hvis nabokommunen klarer å låne penger til en lavere rente, vil dette komme abonnentene i denne kommunen til gode ved at deres rente vil være lavere. Dette vil derfor i størst grad samsvare med selvkostprinsippet om at abonnentene betaler akkurat de kostnadene det tar å levere tjenestene. Dette strider mot prinsippet om finansieringsuavhengighet og kan også bidra til større gebyrsvingninger fra år til år, og føre til større forskjeller på tvers av kommuner. I tillegg har de fleste kommuner flere lån løpende til enhver tid. Det kan derfor bli utfordrende å beregne en vektet gjennomsnittrente for den samlede lånekapitalen. Grunnet dette vil vi ikke vurdere virkninger av dette tiltaket videre i neste kapittel.

3.5 Regler som gjør at avskrivningstid i en del tilfeller blir kortere enn faktisk levetid

Hvordan årsaken fører til ujevn gebyrutvikling

Selvkostforskriften (2019), fastsatt i henhold til kommuneloven paragraf 15-1, regulerer hvordan samlet selvkost for en selvkosttjeneste skal beregnes. Selvkostforskriften paragraf 5 tredje ledd første punktum slår fast at avskrivningene skal gjøres planmessig over den levetiden det varige driftsmiddelet kan brukes. Levetiden for driftsmiddelet er perioden eiendelen forventes å kunne brukes. Forskriften legger til rette for at gebyrene til

kommunene kan baseres på avskrivninger over faktisk forventet levetid, uten en konkret maksimal begrensning.

Budsjett- og regnskapsforskriften (2019), fastsatt i henhold til kommuneloven paragraf 14-6, regulerer beregningen av avskrivningene som skal føres i årsregnskapet til kommunene. Også for disse regnskapsmessige avskrivningene er utgangspunktet at avskrivningene skal gjøres over den levetiden driftsmiddelet kan brukes, jmfør budsjett- og regnskapsforskriften paragraf 3-4 første ledd første punktum. Det er imidlertid satt begrensninger for hvor lang avskrivningsperioden for avskrivningene i årsregnskapet kan være, for eksempel maksimalt 40 år for renseanlegg og ledningsnett, jmfør budsjett- og regnskapsforskriften paragraf 3-4 første ledd andre punktum. Disse grensene er satt av hensyn til at nedbetalingstiden for kommunens lån ikke skal være for lang. Dette må sees i lys av at kommuneloven paragraf 14-18 krever at kommunene skal betale årlige avdrag av en viss størrelse (minimumsavdrag) knyttet til størrelsen på avskrivningene (Kommunal- og distriktsministeren, 2023).

Dersom en kommune har lengre avskrivningstider i selvkostkalkylen enn i årsregnskapet, vil gebyrinntektenes finansiering av kommunens minimumsavdrag reduseres i starten av selvkostkalkylens avskrivningsperiode, men øke mot slutten. Et slikt avvik mellom inntekter og utgifter i årsregnskapet må eventuelt finansieres av de frie inntektene i kommunens budsjett over perioden for avskrivningene i kommuneregnskapet, for eksempel 40 år. Selvkostforskriften åpner derfor for at selvkostberegningene til kommunen kan baseres på de regnskapsmessige avskrivningene, jmfør forskriften paragraf 5 tredje ledd andre punktum, slik at det i de årlige budsjettene til kommunen kan være bedre samsvar mellom gebyrinntektene og låneavdragsforpliktelsene. En slik tilnærming vil også være enklere å administrere, da kommunen ikke trenger å operere med et dobbelt sett av avskrivninger. For innbyggerne som betaler gebyrene, vil lengre avskrivningstider isolert sett gi noe lavere gebyr på kort sikt, men på lang sikt vil det samlede sett bli dyrere som følge av høyere samlede renteutgifter.

Det at maksimal avskrivningstid i budsjett- og regnskapsforskriften er førende for minimumsavdragene som kommuner må betale, har ført til at de aller fleste kommunene avskriver anleggsmidler i henhold til disse begrensningene, selv i tilfeller der utnyttbar levetid er vesentlig lenger. Dette gjelder særlig for vann- og avløpsledninger, som har en forventet levetid på minst 100 år, men avskrives over 40 år. Dersom økonomisk levetid for en ledning faktisk er 100 år kan en avskrivningstid på 40 år sies å være i strid mot generasjonsprinsippet, ettersom

brukerne av ledningen de siste 60 årene vil få bruken gratis, takket være at brukerne de første 40 årene har betalt «for mye».

Kommunelovutvalget påpekte at faktisk levetid og kapitalslit som regel vil avvike fra beregnet levetid og lineære avskrivninger (NOU 2016: 4).

Kommunelovutvalget presiserte at «Dersom faktisk levetid er lengre enn avskrivningstiden som minimumsavdraget bygger på, kan det argumenteres for at lovens krav er for streng» (NOU 2016: 4, s. 246). Videre sier kommunelovutvalget: «Utvalget vil for øvrig peke på at det i arbeidet med forskrifter til ny lov bør vurderes om avskrivningstidene i dagens forskrift fortsatt er rimelige» (NOU 2016: 4, s. 246).

Mulig tiltak for å fremme jevnere gebyrer

Et mulig tiltak er å øke maksimal avskrivningstid for ledningsnett i budsjett- og regnskapsforskriften paragraf 3-4. Det kan også være aktuelt å utvide dette for fjernvarmerør og avfallssug, som også har forventet levetid som er vesentlig lengre enn dagens maksimale avskrivningstid. Hvor lang en eventuell maksimal avskrivningstid for slike anlegg bør være, vil måtte utredes videre, spesielt med tanke på generasjonsprinsippet.

Dersom maksimal avskrivningstid i regnskapet økes vil dette gi lavere avskrivninger, men høyere rentekostnader siden avskrivningsgrunlaget reduseres saktere. Nettoeffekten avhenger bl.a. av rentenivået i fremtiden.

Kommunene har også mulighet til å dekomponere investeringer. På denne måten kan ledningen avskrives over en noe lengre periode, begrenset av at gjennomsnittlig avskrivningstid ikke kan være lengre enn maksimal avskrivningstid i budsjett- og regnskapsforskriften. Også eksisterende anlegg er tillatt dekomponert. GKRS (2023) vektlegger at «kommunens vurdering bør imidlertid være konsistent slik at alle driftsmidler av samme type vurderes ut fra de samme kriterier med hensyn til dekomponering eller ikke.»

Tabell 3-1 viser et eksempel på hvordan dekomponering påvirker avskrivningene i dagens situasjon og en situasjon med maksimal avskrivningstid på 80 år. Tallene er hentet fra eksempel 2.3 i GKRS sitt notat om dekomponering av varige driftsmidler (2023). Vi ser at med dagens regler kan rørtraséen øke avskrivningstiden til 42 år ved dekomponering uten å gå over den maksimale grensen på 40 år i gjennomsnitt. Til sammenligning kan dette økes til 90 år hvis den maksimale grensen for avskrivningstid økes til 80 år. I kombinasjon med en økning av maksimal avskrivningstid, kan dekomponering redusere de årlige avskrivningene betydelig.

Selvkostforskriften åpner for at også eksisterende anleggsmidler kan få økt avskrivningstid. Vi antar at en endring av budsjett og regnskapsforskriften, hvor

maksimal avskrivningstid for ledningsanlegg økes, også kan gjelde for eksisterende anlegg.

Tabell 3-1: Årlige avskrivninger med dekomponering med forlenget maksimal avskrivningstid sammenlignet med dagens situasjon

Komponent	Prosentandel	Kostnad	Utnyttbar levetid	Avskrivningstid (maks 40 år)	Årlige avskrivninger (maks 40 år)	Avskrivningstid (maks 80 år)	Årlige avskrivninger (maks 80 år)
Rørtrasé	80 %	80 000	100	42	1 905	90	889
Mindre pumpestasjon	10 %	10 000	25	25	400	25	400
Større pumpestasjon	10 %	10 000	50	40	250	50	200
Sum	100 %	100 000			2 555		1 489

Merknad: Tallene er hentet fra eksempel 2.3 i GKRS sitt notat om dekomponering av varige driftsmidler.

3.6 Regler som gjør at tilknytningsgebyr ikke samsvarer med faktiske kostnader

Hvordan årsaken fører til ujevn og uriktig gebyrutvikling

Tilknytningsgebyrer er gebyrer som nye abonnenter må betale når de kobler seg på det kommunale vann- og avløpsnett. Siden årsgebyrene inneholder alle kapitalkostnader inkludert avskrivninger på historiske investeringer, er ikke formålet med tilknytningsgebyr at nye abonnenter kjøper seg inn for å benytte infrastrukturen. Høyesterett kom til denne konklusjonen i en sak fra 2000.¹⁰

I etterkant har denne dommen blitt tolket som at tilknytningsgebyret er en driftsinntekt og går inn på driftsregnskapet for det aktuelle regnskapsåret. I retningslinjer for beregning av selvkost fra 2014 (H-3/14) sto det også eksplisitt at «tilknytningsgebyr er en driftsinntekt og kommer ikke til fradrag i anskaffelseskost».

I dag er det stor variasjon for hvor høyt tilknytningsgebyret er på tvers av kommuner og hvordan det blir beregnet. Noen kommuner har svært høye tilknytningsgebyrer, samtidig som det er utfordrende for dem å vite hvor mange tilknytninger de vil få i løpet av neste år når budsjettet blir vedtatt. Flere eller færre tilknytninger enn prognostisert, kan føre til relativt store over- og underskudd som må dekkes inn i løpet av de neste fem årene. Dette kan igjen føre til svingninger i gebyret fra år til år, da dette er en delvis tilfeldig inntekt.

I tillegg har kommuner som oftest lave kostnader i egen regi som følge av en ny tilknytning. Det er abonnenten som eier stikkledning og betaler for sine faktiske kostnader ved tilknytning til kommunens hovedledning. Høye tilknytningsgebyrer vil i slike tilfeller delvis stride mot selvkostprinsippet om at brukere kun skal betale faktiske kostnader. Som oftest vil en utbygger som selger en tomt eller ferdig bolig ha finansiert all VA-infrastruktur i byggefeltet, eventuelt de private stikkledningene i områder hvor hovedledningsnett allerede eksisterer. Ved feltutbygging er vanlig praksis at hovedledningsanlegget overdras vederlagsfritt til kommunen. I slike tilfeller vil kommunen kun ha administrative kostnader ved tilknytningen, men tilknytningsgebyret kan være betydelig høyere enn dette. Forurensningsforskriften paragraf 16-5 tillater kommunene å vedta forskjellige tilknytningsgebyrer for dem som har finansiert egne anlegg og dem som ikke har det.

Kommunene har i dag stor frihet til å sette tilknytningsgebyret på ulike måter. Vi oppfatter derfor ikke at noen kommuners praksis strider med dagens regelverk, men at dagens regelverk tillater at tilknytningsgebyret ikke nødvendigvis samsvarer med faktiske kostnader. Der tilknytningsgebyret er høyere enn kommunens faktiske kostnader ved tilknytning, vil den nye abonnenten indirekte subsidiere eksisterende abonnenter.

Mulig tiltak for å fremme jevnere og riktigere gebyrer

Et mulig tiltak kan være å vedta regler som gir «riktigere» tilknytningsgebyr, slik at gebyret gjenspeiler kommunens faktiske kostnader ved en ny tilknytning, i tråd med det generelle

¹⁰ «Høyesterett kom til at regelverket ikke bygget på det syn at innbetalt tilknytningsavgift skulle betraktes som abonnentens bidrag til finansiering av investeringsutgifter.

Kommunens investeringsutgifter skulle derfor ikke reduseres ut fra innbetalt tilknytningsavgift.» Kilde: HR-2000-1464 - Rt-2002-866 (187-2002).

selvkostprinsippet. I mange tilfeller er kostnadene kun de administrative registreringskostnadene. Da bør tilknytningsgebyret være lavt. I andre tilfeller har kanskje kommunen bygget ut VA-infrastruktur for et særskilt utbyggingsfelt og pådratt VA-kollektivet vesentlige kostnader. I slike tilfeller vil tilknytningsgebyret være høyt, slik at grunneierne betaler kostnadene, og ikke VA-kollektivet.

Slik selvkost for vann og avløp er regulert i dag, er det samlet gebyrinntekt fra årsgebyrer og tilknytningsgebyrer som ikke skal overstige kommunens faktiske kostnader. Dette tiltaket går ut på at tilknytningsgebyret skal beregnes etter faktiske kostnader. I tillegg vil tilknytningsgebyret enten klassifiseres som driftsinntekt eller investeringsinntekt, avhengig av hva slags kostnad kommunen har påtatt seg ved tilknytningen. Ved administrative kostnader, vil klassifisering som driftsinntekt være riktig, mens ved investeringer i ny infrastruktur vil klassifisering som investeringsinntekt være riktig. I slike tilfeller kan inntekten avskrives over samme periode som investeringen.

3.7 Regler som krever inndekning av over- og underskudd i løpet av fem år

Hvordan årsaken fører til ujevn gebyrutvikling

Håndtering av over- og underskudd er regulert i selvkostforskriftens paragraf 8. Her står det beskrevet at et overskudd skal dekke tidligere underskudd eller settes av til et selvkostfond, som må tilbakebetales ved å finansiere et fremtidig underskudd innen fem år. Et underskudd skal på tilsvarende måtte finansieres av tilgjengelige midler på selvkostfondet, eller fremføres til inndekning av et fremtidig overskudd innen fem år. Det vil si at dagens regelverk krever at over- og underskudd fra et enkelt år må dekkes inn i løpet av en femårsperiode.

Mange kommuner bruker denne muligheten aktivt for å justere gebyrsvingninger innenfor en femårsperiode. Når en kommune vet at gebyrnivået vil øke markant som følge av et kostbart nyanlegg, kan den bygge opp selvkostfondet i forkant av tiltaket for å bruke av dette for jevne ut den gebyrøkningen som vil komme. Enkelte kommuner opplever at femårsfristen kanskje er noe kort for å ta høyde for eventuelle prosjektforsinkelser. Det er mange tilfeller der kommuner har måtte bruke hele selvkostfondet ved fristutløp med tilhørende gebyrreduksjon, for så å

måtte øke gebyret vesentlig når det forsinkete nyanlegget tas i bruk.

I Sverige er det i dag lov å bygge opp et investeringsfond for å finansiere investeringer. I deres vattentjänstlagen paragraf 30¹¹ står det at det kan settes av midler til et fond for fremtidige nyinvesteringer med følgende vilkår:

- Det er fastsatt en investeringsplan
- Pengene er avsatt til et bestemt tiltak
- Tiltaket og budsjetterte kostnader er fastsatt i planen
- Det fremgår av planen når pengene skal bli brukt
- Planen inneholder andre nødvendige opplysninger for å vurdere behovet for størrelsen på fondet

Mulig tiltak for å fremme jevnere gebyrer

Et mulig tiltak er å utvide perioden en kommune kan fremføre et overskudd. I dag er dette begrenset til fem år etter overskuddet ble realisert, og tiltaket vil utvide dette til en lengre periode. Dette vil oppnå en positiv asymmetri i generasjonsprinsippet, ved at dagens abonnenter kan betale for mye og finansiere noe for morgendagens abonnenter, men kan ikke betale for lite over tid og etterlate store underskudd. En slik asymmetri kan muligens rettfærdiggjøres av det faktum at vi i mange kommuner i Norge har en aldrende/minkende befolkning og av at fremtidige utgifter, blant annet knyttet til avløpsrensing, i mange kommuner skyldes dagens utslipp, og at det derfor er riktig at dagens abonnenter begynner å betale for nye anlegg bygges.

Nøyaktige regler for hvilke krav som stilles for å få lov til å fremføre overskudd over lengre periode må utredes, i tillegg til hvor lang denne perioden skal være. For eksempel kunne en tenkt seg at kommuner får lov til å fremføre overskudd over ti år (mot normalt fem år for underskudd).

3.8 Kompliserte regler for fordeling av kostnader

Hvordan årsaken kan føre til uriktig gebyrutvikling

Det er til dels kompliserte regler for fordeling av kostnader som gir risiko for feil kostnadsgrunnlag. I dag blir ofte samme ressurser brukt til flere oppgaver, som må fordeles mellom ulike aktiviteter.

For eksempel er dette en utfordring når kommunen skal skifte ut vann- og avløpsledninger som ligger under en vei. I arbeidet med å skifte ut disse ledningene, må kommunen grave opp veien, før det

¹¹ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2006412-om-allmanna-vattentjanster_sfs-2006-412/

blir gjort vedlikehold eller påkostning av ledningen. I etterkant blir det lagt ny asfalt som potensielt vil være en forbedring til veien. Kostnadene knyttet til et slikt arbeid, inkludert lønnen til de ansatte og andre direkte og indirekte kostnader, skal fordeles mellom områdene vann, avløp og vei. Vann og avløp er finansiert gjennom gebyrer, mens veiarbeid er skattefinansiert. For å få riktig kostnadsgrunnlag og gebyrgrunnlag for henholdsvis vann og avløp, må kostnadene fordeles på riktig måte. Dette er en utfordring og vårt inntrykk er at det er stor variasjon mellom kommuner i hvordan dette blir gjort i praksis.

Mulig tiltak for å fremme riktige gebyrer

Et mulig tiltak for å bøte på dette problemet er å gjøre tilpasninger av regelverket for å tydeliggjøre skillet mellom ulike aktiviteter når kostnader skal fordeles i regnskapet. Dette kan gjøres med mer finindelte funksjoner i KOSTRA-forskriften og/eller mer detaljerte beskrivelser i KOSTRA hovedveileder. Hensikten med dette er å gjøre det enklere for kommuner å fordele kostnadene riktig mellom ulike aktiviteter. I tillegg kan Kommunal- og distriktsdepartementet utarbeide praktiske veiledere for fordeling av kostnader mellom ulike aktiviteter, eksempelvis mellom vei, vann og avløp ved renovering av ledningsanlegg.

3.9 Oppsummering av tiltak som blir vurdert videre

Vi har identifisert en rekke årsaker til problemet med ustabile og til dels uriktige gebyrer. For hver årsak har vi identifisert minst ett mulig tiltak som vi vurderer virkningene av. Tiltakene som vi vurderer virkningene av i neste kapittel er som følger:

- Endre kalkylerenten til treårssnitt av Nibor
- Forlenge maksimal avskrivningstid av ledningsnett i budsjett- og regnskapsforskriften
- Tydeliggjøre skillet mellom drift og investering
- Innføre regler for å sørge for riktige tilknytningsgebyrer
- Gi adgang til å fremføre et overskudd over en lengre periode
- Tydeliggjøre skillet mellom ulike aktiviteter i KOSTRA-forskriften

Det er en rekke tiltak som kunne blitt gjennomført innenfor selvkost av vann, avløp og renovasjon, som ikke blir vurdert videre i denne rapporten. Dette inkluderer som sagt å fjerne kalkylerenten og la kommunen fastsette gebyrer på faktiske finanskostnader. Andre tiltak kan være å flytte ansvaret for selvkosttjenestene ut av kommunen, mer statlig finansiering eller skattefinansiering, innføring av overvannsgebyr og/eller større kommuner/mer helhetlige VA-samarbeid med gebyrdeling mellom kommuner. Disse og andre mulige tiltak er ikke vurdert i dette oppdraget.

4. Virkningsanalyse

4.1 Kriterier og metode

Vi har vurdert tiltakene etter tre kriterier basert på vår problemanalyse:

- I hvilken grad tiltakene kan bidra til jevnere gebyrutvikling, herunder redusere svingninger fra år til år
- I hvilken grad tiltakene kan bidra til riktigere gebyrer, i tråd med selvkost- og generasjonsprinsippet
- Om tiltaket har lave administrasjonskostnader

I tillegg vurderer vi overordnet tiltakets gjennomførbarhet.

For å synliggjøre virkningene på de ulike kriteriene, har vi valgt å bruke verdimatrisemetoden som anbefales av DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser for ikke-prissatte effekter. Vi vurderer virkningen av hvert tiltak innen hvert kriterium basert på følgende ni-delte skala:

- Meget stor negativ virkning (----)
- Stor negativ virkning (---)
- Middels negativ virkning (--)
- Liten negativ virkning (-)
- Ubetydelig / ingen virkning (0)
- Liten positiv virkning (+)
- Middels positiv virkning (++)
- Stor positiv virkning (+++)
- Meget stor positiv virkning (++++)

Virkningen er et resultat av en vurdering av virkningen (kvantum) fra stort negativt til stort positivt i forhold til nullalternativet, samt størrelsen av effekten (enhetsverdi) fra liten til stor.

4.2 Endre kalkylerenten: treårig historisk snitt av tremåneders Nibor

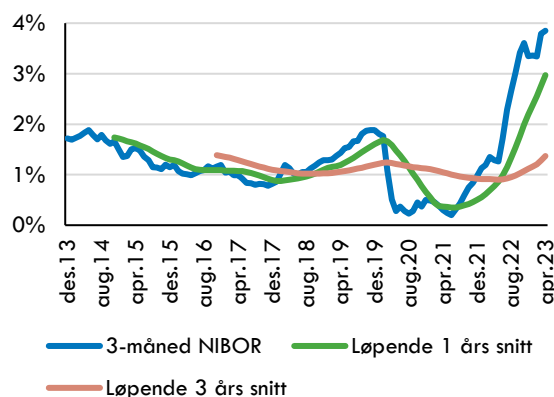
Vi vurderer virkningene av å endre kalkylerenten til treårig gjennomsnitt av daglige noteringer av tremåneders Nibor pluss et påslag. Hva påslaget skal være ligger utenfor rammene til dette oppdraget og må vurderes før tiltaket eventuelt innføres.

4.2.1 Virkning 1: Jevn gebyrutvikling

Å utvide beregningsperioden for kalkylerenten, uavhengig av hva kalkylerenten er, vil bidra til jevnere gebyrutvikling fra år til år. Figur 4-1 viser månedlige noteringer for tremåneders Nibor sammenlignet med et løpende snitt på henholdsvis ett

og tre år. Dagens kalkylerente beregnes som gjennomsnittet gjennom regnskapsåret av de daglige noteringene av grunnlagsrenten (femårig swaprente), tillagt påslaget på 0,5 prosentpoeng. Vi ser tydelig fra figuren at en beregningsperiode på tre år vil redusere svingningene i rentenivået betydelig fra år til år. I 2022 ville eksempelvis gebyrgrunnlaget for vann og avløp per abonnent vært redusert med elleve prosent dersom et gjennomsnitt av Nibor over perioden 2020 til 2022 var grunnlagsrenten til kalkylerenten. Rentekostnaden alene ville vært redusert med 54 prosent. Tilsvarende beregning med femårig swaprente ville til sammenligning gitt en reduksjon på syv prosent, hvor rentekostnaden ville vært redusert med 35 prosent.¹² En lengre beregningsperiode av kalkylerenten vil kunne ha stor påvirkning på en jevnere gebyrutvikling.

Figur 4-1: Renteutvikling for tremåneders NIBOR (desember 2013–april 2023)



Kilde: SSB tabell 10701.

Endring av den underliggende renten i kalkylerenten fra femårig swap til tremåneders Nibor vil i seg selv kunne bidra til noe mer gebyrsvingninger. Dette er fordi kortere renter er mer volatile enn lengre renter. Figur 4-2 viser at Nibor (i gult) har vært mer volatil enn femårig swap (i sort), men de samvarierer i stor grad. Denne virkningen er derimot mye mindre enn virkningen av å forlenge beregningsperioden. Det vil si at i sum vil treårssnitt av Nibor være mye jevnere fra år til år enn ettårssnitt av femårig swap.

Vi vurderer tiltaket til å ha en stor positiv virkning på jevne gebyrer, da endring til et treårssnitt har en meget stor gebyrjevningseffekt, mens endring av den underliggende renten til Nibor vil kun føre til marginalt mer volatilitet.

¹² Beregninger gjort av Momentum Solutions. Kalkylerenten var 3,54 prosent i 2022, men ville vært 2,30 prosent med

treårssnitt av swap og 1,62 prosent med treårssnitt av Nibor.

Figur 4-2: Renteutvikling for femårs swap (i sort) og tremåneders Nibor (i gult) (1996–2023)



Kilde: Kommunalbanken.

4.2.2 Virkning 2: Bidra til riktigere gebyrer

En endring av den underliggende renten i kalkylerenten fra femårig swap til tremåneders Nibor vil isolert sett føre til riktigere gebyrer for de fleste kommuner. Nibor er renten som de fleste kommuner låner penger til i dag og samsvarer derfor bedre med faktiske finanskostnader. Det er derimot stor variasjon mellom ulike kommuner i deres lånepraksis, slik at for noen kommuner vil Nibor være lenger unna faktiske lånekostnader enn femårig swap.

Lengre beregningsperiode vil gå i motsatt retning og føre til mindre riktige gebyrer for det enkelte år i forhold til faktiske kostnader. Det vil derfor stride noe mot selvkostprinsippet, selv om over tid vil gebyrgrunnet være likt som med en kortere beregningsperiode, antatt en jevn kapitalbase. I perioder med fallende rente vil de fleste kommuner også kunne tjene mer på forskjellen mellom kalkylerenten og deres lånekostnader. Samtidig vil abonnenter få glede av dette tiltaket i perioder med økende renter. En treårsperiode vil likevel være relativt kort, slik at det ikke vil ha store konsekvenser for generasjonsprinsippet.

Vi vurderer at tiltaket vil ha en liten negativ virkning på riktigere gebyrer, da en lengre beregningsperiode vil føre til at kalkylerenten vil samsvare mindre med faktiske lånekostnader enn i dag, selv med Nibor som underliggende rente.

4.2.3 Virkning 3: Lave administrasjonskostnader

Å endre kalkylerenten vil ikke medføre særlige administrasjonskostnader. Det vil trolig redusere noen administrasjonskostnader når kommuner skal fastsette gebyrer i årsbudsjettet. Grunnen til dette er at det vil være mindre usikkerhet knyttet til hva kalkylerenten det neste året vil være, da man ved gebyrfastsettelsen vil vite hva rentene har vært de to siste årene som inngår i kalkylerenteberegningen. Det vil derfor være lettere for kommunen å fastsette riktige gebyrer og lettere å planlegge for bruk av

over- og underskudd fra selvkostfondet med mindre usikkerhet. På den andre siden kan tiltaket føre til at det ikke blir samsvar mellom faktisk selvkost (som øker når tremåneders Nibor øker) og gebyrinntekter (som vil henge etter ved bruk av treårig snitt). Dette kan gi behov for finansielle sikringsprodukter, som kan medføre behov for noen administrasjonskostnader. Vi vurderer tiltaket til å ha en liten positiv virkning på dette kriteriet.

4.2.4 Gjennomførbarhet

Tiltaket vil i seg selv være enkelt å gjennomføre, men en lengre beregningsperiode vil kunne ha noen utilsiktede konsekvenser. Dette skyldes at kalkylerenten vil samsvare mindre med faktiske lånekostnader for et enkelt år med en lengre beregningsperiode, og vil påføre kommunen en større renterisiko. Kommunen har allerede en viss renterisiko i dag ved at kalkylerenten ikke samsvarer med deres lånekostnader. Lengre beregningsperiode vil derimot øke denne risikoen og differansen for de aller fleste kommunene. Det vil sannsynligvis være mulig å prissikre seg mot denne risikoen ved hjelp av kompliserte finansielle instrumenter, selv om dette vil være noe vanskeligere enn i dag.

4.2.5 Samlet vurdering

Isolert sett vil en lengre beregningsperiode føre til jevnere gebyrutvikling, men samsvare mindre med faktiske lånekostnader og påføre kommunen større renterisiko. Det vil også gå lenger ifra faktisk selvkost for et enkelt år, på grunn av at det kan bli større forskjell mellom faktiske kostnader og gebyrgrunnet. Endring av den underliggende renten fra swap til Nibor vil isolert sett samsvare mer med faktiske lånekostnader for de fleste kommuner, samsvare bedre med selvkostprinsippet og redusere renterisikoen til kommunen, men føre til noe mer svingninger fra år til år. Å kombinere dette med lengre beregningsperiode for en rente som samsvarer bedre med faktiske lånekostnader (som tremåneders Nibor), tror vi kan bidra til både jevnere og riktigere gebyrer over tid. For et enkelt år, vil dermed tiltaket føre til noe mindre riktige gebyrer. I tillegg vil det være lettere for kommunen å prognostisere neste års rentekostnader.

Tabell 4-1: Samlede virkninger av å endre kalkylerenten til treårig historisk snitt

Virkning	Vurdering
1. Jevn gebyrutvikling	Stor positiv virkning (++++)
2. Riktige gebyrer	Liten negativ virkning (-)
3. Lav admin.kostnad	Liten positiv virkning (+)
Gjennomførbarhet	Enkelt

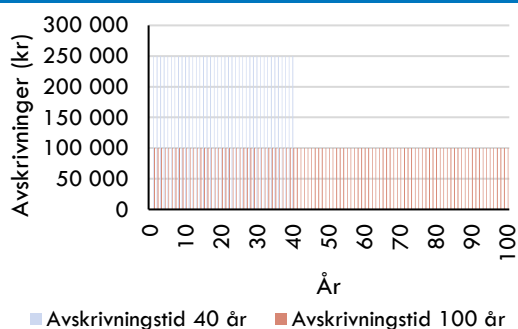
4.3 Endre budsjett- og regnskapsforskriften for å få riktigere avskrivningstider

Tiltaket som vurderes her er å øke maksimal avskrivningstid for ledningsnett fra dagens 40 år i budsjett- og regnskapsforskriften (2019) paragraf 3-4. Det kan i tillegg være aktuelt å forlenge avskrivningstider for fjernvarmerør og avfallssug. Hvor lang periode det skal forlenges til, kan være et sted mellom 60 og 100 år.

4.3.1 Virkning 1: Jevn gebyrutvikling

Langere avskrivningstid for ledningsnett vil føre til lavere avskrivning hvert år de første 40 årene, men høyere avskrivning den resterende perioden. Se Figur 4-3 som illustrerer avskrivningene av en tenkt investering på ti millioner kroner med ulike avskrivningstider. Dette vil føre til en høyere kapitalbase over tid og gjøre gebyrene mer rentesensitive. I seg selv vil dette føre til noe mer svingninger fra år til år, og mindre jevn gebyrutvikling. Samtidig vil store investeringer i ledningsnett føre til lavere gebyrhopp når investeringen blir aktivert. Samlet vurderer vi tiltaket til å ha en liten positiv effekt på jevn gebyrutvikling.

Figur 4-3: Årlige avskrivninger med ulike avskrivningstider



Merknad: Tenkt eksempel med en investering på ti millioner kroner med lineære avskrivninger.

4.3.2 Virkning 2: Bidra til riktigere gebyrer

Å tillate en avskrivningstid mer i tråd med faktisk levetid vil føre til riktigere gebyrer på tvers av

generasjoner. I dag er det slik at en investering i ledningsnett med levetid på 100 år som avskrives over 40 år, vil fullt ut betales av abonnentene de første 40 årene. Abonnenter som bor i kommunen de siste 60 årene vil ha en økonomisk nytte av ledningen uten å måtte betale for den, noe som strider med selvkost- og generasjonsprinsippet.

Departementet sin vurdering i Prop. 46 L (2017–2018): 256 støtter en avskrivningstid mer i tråd med faktisk levetid: «Investeringskostnadene skal derfor fordeles over den tiden investeringene forventes å være i bruk og beregnes ut fra avskrivningene på investeringene. Lovforslaget stadfester disse prinsippene». Denne fordelingen gjøres ved hjelp av avskrivninger, og inngår som en del av avgiftsgrunnlaget for betalingstjenestene. Hensikten med bestemmelsen er ifølge departementet «å regulere metoden for hvordan samlet selvkost skal beregnes».

I samme Prop., på side 397, står det at «Bokstav c innebærer at de årlige avskrivningene må beregnes slik at dagens brukere ikke subsidierer neste generasjon brukere eller omvendt, slik at kostnadene ved tjenestene som ytes i dag, dekkes av brukerne som har nytte av tjenesten».

I notat om dekomponering av anleggsmidler (GKRS, 2023) er det tatt inn et eksempel om nytt VA-ledningstrekk. Av notatet fremgår det: «Så og si alle nye tiltak på ledningsnett vil ha en levetid på mer enn 40 år. Nye anlegg bygges for å kunne leve i om lag 100 år».

Dagens regelverk i regnskapet om avskrivningstider for ledningsnett for vann og avløp, strider mot generasjonsprinsippet ved at dagens brukere finansierer neste generasjon, og investeringskostnadene i praksis ikke blir fordelt over den forventede utnyttbare levetiden. Å forlenge maksimale avskrivningstider for ledningsnett vil kunne bidra til riktigere gebyrer, mer i tråd med selvkost- og generasjonsprinsippet.

Samtidig står kommunene i dag overfor store fremtidige investeringer i ledningsnett. Norsk Vann rapport 259 estimerte at investeringsbehovet i kommunalt eide vann- og avløpsanlegg frem til 2040 var på 332 milliarder kr. Dette inkluderte 195 milliarder kr til oppgradering og fornyelse av ledningsnett for vann og avløp (Norsk Vann, 2021). Dette estimatet er ikke inkludert økte kostnader på avløpssiden pga. klima (hyppigere styrtregn gjør at blant annet separeringstiltak av ledningsnett må fremskyndes/prioriteres høyere) og økte krav til rensing av avløpsvann. Nytt overordnet estimat på vedlikeholdsetterslep inkludert disse kostnadene er 500 milliarder kr (Norsk Vann, 2023).

Med så store investeringer i ledningsnett vil tiltaket kunne ha stor virkning.

Samlet vurderer vi at tiltaket vil ha en middels positiv virkning på riktigere gebyrer. Virkningen er ikke større enn middels, ettersom tiltaket ikke vil påvirke alle vann-, avløps- og renovasjonsinvesteringer, men i hovedsak større ledningsanlegg i områder der økonomisk levetid er over 40 år. Som nevnt tidligere, legger vi til grunn at også historiske investeringer i ledningsnett med lang levetid kan forlenge sin avskrivningstid. Det vil si at tiltaket potensielt kan påvirke alle investeringer i ledningsnett med økonomisk levetid på over 40 år, både historiske og fremtidige.

4.3.3 Virkning 3: Lave administrasjonskostnader

Tiltaket vil ha lave administrasjonskostnader. Det vil være enkelt for kommuner å endre avskrivningstider for fremtidige investeringer. Det vil derimot kunne medføre noe administrative kostnader hvis kommuner velger å endre avskrivningstider på historiske investeringer i ledningsnett. Vi vurderer virkningen til å være ubetydelig.

4.3.4 Gjennomførbarhet

Tiltaket vil kreve en endring av regelverket, ved at Kommunal- og distriktsdepartementet må endre budsjett- og regnskapsforskriften (2019) paragraf 3-4. Det vil derimot være en svært liten endring og være enkelt gjennomførbart.

4.3.5 Samlet vurdering

Den viktigste grunnen til å forlenge maksimal avskrivningstid for ledningsnett er at det vil bidra til riktigere gebyrer. Til tross for at det er ingen maksimal avskrivningstid for anleggsmidler i selvkostforskriften (2019), er det så godt som ingen kommuner som velger lengre avskrivningstid enn det er tillatt i budsjett- og regnskapsforskriften (2019), på grunn av hensynet til minimumsavdragene kommunene må betale hvert år. I praksis strider derfor dagens regelverk med generasjonsprinsippet, og det omtalte tiltaket vil være mer i tråd med generasjonsprinsippet.

Lengre avskrivningstid vil føre til lavere gebyrer de første 40 årene, på grunn av lavere årlige avskrivninger. Det vil derimot føre til en høyere kapitalbase over tid, med høyere rentesensitivitet og føre til større svingninger. Det vil også føre til mer renteutgifter over tid. I sum forventer vi at tiltaket vil gi jevnere gebyrutvikling, samt riktigere gebyrer, i tråd med selvkostforskriften (2019).

Tabell 4-2: Samlede virkninger av å endre budsjett- og regnskapsforskriften for å få riktige avskrivningstider

Virkning	Vurdering
1. Jevn gebyrutvikling	Liten positiv virkning (+)
2. Riktige gebyrer	Middels pos. virk. (++)
3. Lave admin.kostnader	Ubetydelig virkning (0)
Gjennomførbarhet	Enkelt

4.4 Tydeliggjøre skillet mellom drift og investering

Videre vurderer vi virkninger av å tydeliggjøre skillet mellom drift og investering. Dette kan gjøres ved at Kommunal- og distriktsdepartementet utarbeider en praktisk guide med eksempler som viser hva som skal klassifiseres som driftskostnad og investeringer.

4.4.1 Virkning 1: Jevn gebyrutvikling

Vi forventer at et slikt tiltak vil føre til at kommuner klassifiserer mer utskiftning av ledningsnett og lignende som driftskostnad. Vår oppfatning er at en del kommuner klassifiserer slikt vedlikeholdsarbeid som investering i dag. Dette er i strid med Kommunal regnskapsstandard (KRS) nummer 4, som beskriver avgrensningen mellom vedlikehold (drift) og påkostning (investering) av eksisterende varige driftsmidler. Noe av grunnen til at kommuner ikke gjør dette riktig i dag, vurderer vi å være at det i mange tilfeller er utfordrende å skille mellom drift og investering. Vi forventer at tiltaket vil bidra til at det i tvilstilfeller vil bli enklere for kommunen å skille riktig mellom drift og investering.

Vi forventer derfor at tiltaket vil bidra til å redusere kapitalbasen og rentesensitiviteten til sektoren. Dette vil isolert sett bidra til jevnere gebyrer fra år til år. Samtidig vil det for små kommuner med få varige driftsmidler og ujevne vedlikeholdskostnader fra år til år, kunne bidra til større svingninger og mindre jevn gebyrutvikling.

I sum tror vi dette vil ha en ubetydelig virkning på jevnere gebyrer på kort sikt, men en liten positiv effekt på lang sikt ved å redusere kapitalbasen og rentesensitiviteten over tid.

4.4.2 Virkning 2: Bidra til riktigere gebyrer

God veiledning til kommunene på skillet mellom drift og investering, vil kunne bidra til noe riktigere gebyrer. Grunnen til dette er at det vil være lettere for kommuner å klassifisere riktig hva som er vedlikehold og hva som er påkostning. Det som i dag blir klassifisert som påkostning som i realiteten er vedlikehold, blir finansiert over mange år av

fremtidige brukere. Dagens brukere betaler derfor ikke hele kostnaden som de burde gjort hvis reglene ble etterfulgt i større grad. I sum vurderer vi dette til å gi en liten positiv virkning på riktigere gebyrer. Virkningen vurderes å være liten ettersom det er en forholdsvis liten del av kommunenes investeringsutgifter som forventes å bli klassifisert annerledes enn de ellers ville blitt, som følge av tiltaket.

4.4.3 Virkning 3: Lave administrasjonskostnader

Tiltaket vil kreve noen administrasjonskostnader ved at Kommunal- og distriktsdepartementet må selv utarbeide, eller utlyse et oppdrag om å utarbeide en praktisk guide særlig myntet på VAR-sektoren med eksempler som illustrerer og tydeliggjør skillet mellom drift og investering. Dette er en engangskostnad og være en relativt beskjeden kostnad. I tillegg kan en god veiledning føre til at det blir enklere for kommuner når de skal klassifisere et tiltak som enten driftskostnad eller investering. For kommunene kan klassifisering som driftskostnad være administrativt enklere enn klassifisering som investeringskostnad, noe som taler for at tiltaket vil redusere kommunenes administrasjonskostnader noe, dersom det fører til en endring. I sum tror vi tiltaket vil ha ubetydelig virkning på administrasjonskostnader.

4.4.4 Gjennomførbarhet

Tiltaket vil kreve at departementet utarbeider en praktisk guide for veiledning til kommuner, men dette er ikke noe som er spesielt krevende å gjennomføre. Det krever heller ingen regelendringer, som er positivt. Det kan samtidig være vanskelig å få kommunene til faktisk å gjøre dette. Tiltaket vurderes derfor som middels enkelt/vanskelig å gjennomføre i praksis.

4.4.5 Samlet vurdering

Samlet er den viktigste virkningen av dette tiltaket at det kan bidra til noe jevnere gebyrer ved å redusere kapitalbasen og rentesensitiviteten til sektoren over tid. Det kan også bidra til noe riktigere gebyrer, der skillet mellom drift og investering blir gjort mer i tråd med dagens regelverk.

Tabell 4-3: Samlede virkninger av å tydeliggjøre skillet mellom drift og investering

Virkning	Vurdering
1. Jevn gebyrutv.	Ubetydelig/liten pos. (0/+)
2. Riktige gebyrer	Liten positiv virkning (+)
3. Lave admin.kost	Ubetydelig virkning (0)
Gjennomførbarhet	Middels

4.5 Regler som sørger for riktige tilknytningsgebyrer

Tiltaket innebærer å innføre regler som sørger for riktige tilknytningsgebyrer. Det vil si gebyrer som er i tråd med faktiske kostnader som kommunen pådrar seg ved å tilknytte en ny abonnent.

4.5.1 Virkning 1: Jevn gebyrutvikling

Regler som regulerer hvordan tilknytningsgebyr skal beregnes kan bidra til mer samsvar på tvers av kommuner i hvordan tilknytningsgebyret blir satt. Det kan bli færre kommuner som tar svært høye tilknytningsgebyrer. Dette kan redusere gebyrsvingningene i disse kommunene, da det til dels er en tilfeldig inntekt som varierer fra år til år. For de fleste kommuner er tilknytningsgebyret en liten del av totale inntekter, som begrenser nytten av dette tiltaket. Vi vurderer likevel at tiltaket har en liten positiv virkning.

4.5.2 Virkning 2: Bidra til riktigere gebyrer

Tilknytningsgebyret som blir fastsatt etter faktiske kostnader, kan føre til noe riktigere gebyrer på tvers av brukergrupper. Det vil føre til mer lik praksis på tvers av kommuner om hvordan tilknytningsgebyret beregnes. Ved at tilknytningsgebyret blir beregnet i samsvar med faktiske kostnader kommunen pådrar seg ved tilknytning, vil nye abonnenter ikke betale for mye og dermed subsidierer eksisterende abonnenter. Vi vurderer tiltaket til å ha en liten positiv virkning. Grunnen til at tiltaket ikke er større er fordi tilknytningsgebyrer er en liten del av totale inntekter for de fleste kommuner, som begrenser effekten.

4.5.3 Virkning 3: Lave administrasjonskostnader

Å utarbeide nye regler for hvordan tilknytningsgebyrer skal beregnes, vil medføre noe administrative kostnader. Det kan i mange tilfeller være utfordrende for kommunen å dokumentere faktiske kostnader for tilknytning. Reglene vil derfor måtte utarbeides med tanke på dette, slik at det kan være sjablongmessige satser. I tillegg må det utarbeides regler for skillet mellom å klassifisere tilknytningsgebyr som en drifts- eller investeringsinntekt. Samlet vurderer vi dette til å ha en liten negativ virkning.

4.5.4 Gjennomførbarhet

Det vil være noe krevende å utarbeide gode regler som sørger for riktige tilknytningsgebyrer. Samtidig vil det være noe motstand mot dette, blant kommuner som har høye tilknytningsgebyrer i dag. Ekstraintekten de mister må finansieres av eksisterende abonnenter gjennom årsgebyret. Vi vurderes tiltaket å være middels krevende å gjennomføre.

4.5.5 Samlet vurdering

Å innføre regler som sørger for riktige tilknytningsgebyrer vil kunne bidra til noe mer jevn gebyrutvikling og riktigere gebyrer. Kommuner som i dag har vesentlige høyere tilknytningsgebyrer enn faktiske kostnader, vil måtte redusere disse gebyrene. Dette vil gjøre at den tilfeldige inntekten fra år til år blir redusert, som gjør det enklere å fastsette budsjettet. Dette vil føre til mindre over- og underskudd, og noe jevnere gebyrer. I tillegg vil tiltaket bidra til riktigere gebyrer på tvers av brukergrupper, det vil si mellom nye og eksisterende abonnenter. Vi vurderer at tiltaket er noe krevende å gjennomføre, og krever noe administrative kostnader ved å fastsette gode regler.

Tabell 4-4: Samlede virkninger av å innføre regler som sørger for riktige tilknytningsgebyrer

Virkning	Vurdering
1. Jevn gebyrutvikling	Liten positiv virkning (+)
2. Riktige gebyrer	Liten positiv virkning (+)
3. Lave admin.kostnader	Liten negativ virkning (-)
Gjennomførbarhet	Middels

4.6 Gi adgang til å fremføre et overskudd over lengre periode

Tiltaket innebærer å endre selvkostforskriften ved å tillate å fremføre et overskudd over en lengre periode enn fem år, som er tillatt i dag.

4.6.1 Virkning 1: Jevn gebyrutvikling

I tilfeller der en kommune har fremført et overskudd som er plassert på selvkostfondet, men er nødt til å bruke det opp i forkant av at en stor investering blir aktivert eller store forventede driftskostnader, kan tiltaket bidra til jevnere gebyrer. I et slikt tilfelle, vil kommunen slippe å sette ned gebyret for å betale tilbake det fremførte overskuddet, for å så sette det kraftig opp når investeringen blir aktivert i regnskapet.

De fleste kommuner er ikke i en situasjon i dag med store overskudd plassert på selvkostfondet, slik at tiltaket vil for ha begrenset effekt på kort sikt. Det vil

likevel kunne være slik i fremtiden at kommuner er i en slik situasjon, og dette tiltaket vil i så fall kunne bidra til jevnere gebyrer.

I tillegg kan tiltaket bidra til mer planmessige investeringer og gebyrutjevning over en lengre periode. Mange kommuner står overfor store fremtidige investeringer. Å tillate en lengre periode som kommunen kan fremføre et overskudd, vil kunne bidra til at økningen i gebyrer blir mer gradvis, og ha mindre gebyrhopp ved aktivering av investeringene i regnskapet.

Samtidig kan kommuner i noen tilfeller med dårlig planlegging av gebyrsetting, bli tvunget til å sette ned gebyrene kraftig på slutten av perioden de får lov å fremføre overskuddet, for å sette gebyrene opp igjen. Dette er et problem i dag og i nullalternativet, men problemet kan bli større dersom kommuner kan bygge opp overskudd over en lengre periode enn fem år.

Samlet vurderer vi tiltaket til å ha en liten positiv virkning på jevne gebyrer.

4.6.2 Virkning 2: Bidra til riktigere gebyrer

Tiltaket vil isolert sett ikke bidra til riktigere gebyrer. Det kan argumenteres for at et overskudd burde tilbakebetales til abonnentene som betalte for mye allerede året etterpå. For eksempel vil det stride mot selvkostprinsippet i tilfeller der en abonnent som har betalt for mye i gebyrer flytter ut av kommunen og noen andre flytter inn i kommunen. Det overskuddet som kommunen fikk fra personen som betalte for mye, vil i et slikt tilfelle betales tilbake til den som flyttet inn i kommunen i form av lavere gebyrer. Dette problemet finnes i dag også, men vil kunne bli noe større hvis et større overskudd kan fremføres over en lengre periode. Vi vurderer tiltaket til å ha en liten negativ virkning på riktigere gebyrer.

4.6.3 Virkning 3: Lave administrasjonskostnader

Tiltaket vil ha ubetydelig effekt på administrasjonskostnader sammenlignet med nullalternativet.

4.6.4 Gjennomførbarhet

Det vil kreve noe utredning i hvordan reglene skal fastsettes på best mulig måte. Det vil måtte fastsettes noen regler for i hvilke tilfeller det skal være lov å fremføre et overskudd, og for hvor lang periode dette skal være. Det kan tenkes å bruke noe lignende kriterier som Sverige gjør for oppbygging av investeringsfond. Vi vurderes gjennomførbarheten til å være middels krevende.

4.6.5 Samlet vurdering

Samlet tror vi tiltaket vil kunne bidra til jevnere gebyrer i tilfeller der kommuner må bruke opp overskudd fra selvkostfond i forkant av store

investeringer eller driftskostnader. Det kan tenkes at tiltaket vil bli lite brukt i tiden fremover, da mange kommuner ikke er i en situasjon med store overskudd på sine selvkostfond. Samtidig kan det argumenteres for at en lengre periode for framføring av overskudd vil være mer strid med generasjonsprinsippet, da dagens brukere i større grad vil kunne finansiere morgendagens abonnenter.

Tabell 4-5: Samlede virkninger av å gi adgang til å fremføre et overskudd over lengre periode

Virkning	Vurdering
1. Jevn gebyrutvikling	Liten, positiv virkning (+)
2. Riktige gebyrer	Liten, negativ virkning (-)
3. Lave admin.kostnader	Ubetydelig (0)
Gjennomførbarhet	Middels

4.7 Tydeliggjøre skillet mellom ulike aktiviteter i KOSTRA

Tiltaket går ut på å tydeliggjøre skillet mellom ulike aktiviteter når kostnader skal fordeles i regnskapet. Dette kan gjøres med mer fininddelte funksjoner i KOSTRA-forskriften og/eller mer detaljerte beskrivelser i KOSTRA hovedveileder. I tillegg kan Kommunal- og distriktsdepartementet utarbeide praktiske guider for å fordele kostnader i ulike tilfeller, eksempelvis mellom vei, vann og avløp ved renovering av ledningsanlegg.

4.7.1 Virkning 1: Jevn gebyrutvikling

Tiltaket vil ikke ha noen særlig virkning på jevnere gebyrer, da tiltaket ser på fordeling av kostnader mellom aktiviteter og ikke over tid. Vi vurderer virkningen til å være ubetydelig.

4.7.2 Virkning 2: Bidra til riktigere gebyrer

Dersom tiltaket bidrar til riktigere fordeling av kostnader på tvers av aktiviteter, vil det kunne bidra til riktigere gebyrgrunnlag for de ulike aktivitetene. Dette vil bidra til at abonnentene på selvkosttjenestene betaler sine forholdsmessige andeler av kostnader som fordeler seg på flere aktiviteter. Vi vurderer tiltaket til å ha en middels positiv virkning på dette kriteriet.

4.7.3 Virkning 3: Lave administrasjonskostnader

Avhengig av hvor gode de detaljerte beskrivelsene i KOSTRA hovedveileder blir i å fordele kostnader på tvers av aktiviteter, kan tiltaket bidra til både lavere og høyere administrative kostnader. Dette avhenger også av hvor gode beskrivelsene i en praktisk guide utarbeidet av departementet blir. Dersom beskrivelsene er lette å forstå for alle kommunene, vil det kunne bidra til lavere kostnader, da det blir

enklere for kommunen å fordele kostnadene riktig. Samtidig kan mer detaljerte beskrivelser føre til merarbeid i forbindelse med fordeling av kostnader. I dag er det en del kommuner som bruker sjablongmessige andeler når de skal fordele kostnader på for eksempel vei, vann og avløp i forbindelse med oppgradering av VA-ledninger under veien. Mer detaljert regnskapsføring kan føre til høyere administrative kostnader for slike kommuner.

I tillegg vil det kreve noe administrative kostnader å lage gode, detaljerte beskrivelser i KOSTRA hovedveileder. Vi vurderer tiltaket til å ha en liten negativ virkning på administrasjonskostnader.

4.7.4 Gjennomførbarhet og utilsiktede konsekvenser

Det vil være noe krevende å gjennomføre tiltaket og gjennomgå dagens regelverk, og finne gode, detaljerte beskrivelser for tilfeller det er vanskelig å fordele kostnader i dag.

4.7.5 Samlet vurdering

Den viktigste virkningen av tiltaket vil være å bidra til riktigere gebyrer, gjennom riktigere fordeling på tvers av områder. Dette gjelder særlig mellom skattefinansiert veiarbeid og selvkostfinansiert vann og avløp, og mellom konkurranseutsatt næringsrenovasjon til bedrifter og selvkostfinansiert husholdningsrenovasjon. Det vil være krevende å lage gode beskrivelser i KOSTRA hovedveileder og/eller i en praktisk guide med eksempler som kommunene faktisk kommer til å bruke. Tiltaket vil heller ikke ha noen særlig effekt på jevnere gebyrutvikling.

Tabell 4-6: Samlede virkninger av å tydeliggjøre skillet mellom ulike aktiviteter i KOSTRA-forskriften

Virkning	Vurdering
1. Jevn gebyrutvikling	Ubetydelig virkning (0)
2. Riktige gebyrer	Middels pos. virk. (++)
3. Lave admin.kostnader	Liten, negativ virkning (-)
Gjennomførbarhet	Krevende

5. Samlet vurdering og anbefaling

Vi har identifisert en rekke årsaker til problemet med ustabile og til dels uriktige gebyrer. For hver årsak har vi identifisert minst ett mulig tiltak som vi vurderer virkningene av. Tiltakene vi har vurdert i denne utredningen er som følger:

- Endre kalkylerenten til treårssnitt av Nibor
- Forlenge maksimal avskrivningstid av ledningsnett i budsjett- og regnskapsforskriften (2019)
- Tydeliggjøre skillet mellom drift og investering
- Regler for å sørge for riktige tilknytningsgebyrer
- Gi adgang til å fremføre et overskudd over en lengre periode
- Tydeliggjøre skillet mellom ulike aktiviteter i KOSTRA-forskriften (2019)

Vi har vurdert tiltakene etter tre kriterier basert på vår problemanalyse:

- I hvilken grad tiltakene kan bidra til jevnere gebyrutvikling, herunder redusere svingninger fra år til år
- I hvilken grad tiltakene kan bidra til riktigere gebyrer, i tråd med selvkost- og generasjonsprinsippet
- Om tiltaket har lave administrasjonskostnader

I tillegg har vi vurdert tiltakets gjennomførbarhet. I tabellen under oppsummerer vi våre vurderinger av hvert tiltak.

Tabell 5-1: Samlet vurdering av tiltak

Tiltak	Jevne gebyrer	Riktige gebyrer	Adm. kostnader	Gjennomførbarhet
Endre kalkylerente til treårssnitt av Nibor	+++	-	+	Enkelt
Lengre avskrivningstid	+	++	0	Enkelt
Tydeliggjøre skille drift/investering	0/+	+	0	Middels
Regler som gir riktige tilknytningsgebyrer	+	+	-	Middels
Fremføre overskudd	+	-	0	Middels
Tydeliggjøre aktivitetsskille i KOSTRA	0	++	-	Krevende

Det tiltaket vi forventer at vil ha klart størst positiv påvirkning på målet om jevnere gebyrer er å endre kalkylerenten til å bli beregnet som et treårssnitt av Nibor. Dette tiltaket vil berøre gebyrvirkningen fra samtlige investeringer og jevne ut disse. Tiltaket er også forholdsvis enkelt gjennomførbart.

I tillegg vil lengre avskrivningstid i budsjett- og regnskapsforskriften for ledningsnett og det å tydeliggjøre skille mellom ulike aktiviteter for å få riktigere kostnadsgrunnlag, ha størst positiv virkning på riktigere gebyrer, i tråd med selvkost- og generasjonsprinsippet.

Utover disse tre tiltakene er det flere tiltak som for ulike kommuner kan bidra til jevnere og riktigere gebyrer, herunder å tydeliggjøre skille mellom drift og investering, innføre regler som gir riktige tilknytningsgebyrer samt fremføring av overskudd over en lengre periode:

Å tydeliggjøre skillet mellom drifts- og investeringsutgifter kan bidra til at flere kommuner fører vedlikeholdsoppgaver, som ledningsfornyelse

kan være, som driftsutgifter snarere enn investeringsutgifter. Dette vil redusere kapitalbasen og renteutgifter, og vil på sikt kunne gi lavere gebyrsvingninger for store kommuner. For små kommuner, der vedlikeholdsprosjekter kan være relativt store når de gjøres, kan det føre til større svingninger.

Tilknytningsgebyr inngår som en driftsinntekt i selvkostkalkylene for vann og avløp. Gebyret ble innført i 1974 da vass- og kloakkgebyrlova kom. Den gang var ikke beregning av kapitalkostnader en del av gebyrberegningene. Gebyret var trolig tenkt som prisen en ny abonnent må betale for at hen drar nytte av eksisterende infrastruktur, betalt av eksisterende abonnenter. Selvkostregelverket vi har i dag sørger for at abonnentene, gjennom kapitalkostnader (avskrivninger og renter), løpende betaler for verdien av eksisterende infrastruktur. Dermed er tilknytningsgebyrets formål annerledes enn da gebyret ble innført. I dag har kommuner vanligvis få direkte utgifter som følge av at en ny abonnent knytter seg til VA-ledningsnett. Flere kommuner velger da også å kreve tilnærmet kroner null i gebyr.

Andre kommuner krever derimot betydelige gebyrer, noe de har full anledning til innenfor dagens regelverk. Nærmere regler for beregning av tilknytningsgebyr kan føre til både jevnere og riktigere gebyrer for vann- og avløpstjenester samlet sett. Å gi kommunene anledning til å fremføre overskudd, som i praksis vil si å kreve inn mer gebyrer enn utgiftene tilsier i mer enn fem år, vil på en side kunne føre til mindre riktige gebyrer, sett opp mot generasjonsprinsippet, ettersom dagens abonnenter i enkelte kommuner da vil kunne betale mer enn løpende utgifter tilsier. På den andre siden vil det kunne argumenteres for at fremtidige utgifter, blant annet knyttet til avløpsrensing, i mange kommuner skyldes dagens utslipp, og at det derfor er riktig at dagens abonnenter begynner å betale før nye anlegg bygges. Dessuten kan det føre til jevnere gebyrutvikling, ved at kommunen trapper opp gebyrveksten gradvis frem mot oppstart av prosjektet.

Tiltakene vi har identifisert vil bidra til å nå målet om jevnere gebyrutvikling. Dette kan være nyttige tiltak i en tid med økte kostnader og der det er viktig med folkelig og politisk støtte til nødvendige investeringer i infrastrukturen for vann, avløp og renovasjon.

6. Referanser

Budsjett- og regnskapsforskriften, 2019. *Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv.* (FOR-2019-06-07-714). [Internett]

Available at:

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-06-07-714>

Forurensningsforskriften, 2004. *Forskrift om begrensning av forurensning* (FOR-2004-06-01-931). [Internett]

Available at:

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-01-931>

GKRS, 2023. *Notat om dekomponering av anleggsmidler.* [Internett]

Available at:

https://www.gkrs.no/edokumenter/Notater/Notat_dekomponering_styrevedtatt_20230427.pdf

[Funnet 23 Juni 2023].

Kommunal- og distriktsministeren, 2023. *Skriftlig spørsmål fra Liv Kari Eskeland (H) til kommunal- og distriktsministeren.* [Internett]

Available at: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=93433>

[Funnet 23 Juni 2023].

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014. *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-3/14).* [Internett]

Available at:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-selvkost/id751703/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020. *Veileder til selvkostforskriften.* [Internett]

Available at:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/6833f61fe994424f84ce295bc99359e7/veileder-til-selvkostforskriften-til-utsending-nov20.pdf>

Kommuneloven, 2018. *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-2018-06-22-83). [Internett]

Available at:

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>

KOSTRA-forskriften, 2019. *Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner mv.* (FOR-2019-10-18-1412). [Internett]

Available at:

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-10-18-1412>

NOU 2016: 4, 2016. *Ny kommunelov. Kommunal- og moderniseringsdepartementet*, pp.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-4/id2478743/>.

Prop. 46 L, 2017–2018. *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Kommunal- og moderniseringsdepartementet*, pp.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-46-l-20172018/id2593519/>.

Selvkostforskriften, 2019. *Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer* (FOR-2019-12-11-1731). [Internett]

Available at:

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-12-11-1731>

Vass- og avløpsanleggslova, 2012. *Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg* (LOV-2012-03-16-12).

[Internett]

Available at:

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2012-03-16-12>

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo