DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Nordre Follo Renseanlegg IKS
v/ Hans Martin Larssen

Deres ref	Vår ref	Dato
	22/6159-6	12. februar 2024

Selvkost når produksjonen foregår i et IKS – transaksjoner mellom kommunen og selskapet

Vi viser til e-poster 14. november 2022 og 16. januar 2023 med spørsmål om regelverket for selvkost og overføring av midler fra Nordre Follo Renseanlegg IKS til deltakerkommunene Nordre Follo og Ås.

Vi beklager på nytt sent svar.

Departementet kan ikke ta stilling til den konkrete saken. Vi har valgt å generalisere problemstillingene, og gi generell en redegjørelse om forståelsen av det relevante regelverket, uten å knytte den spesifikt opp mot det konkrete selskapet og deltakerkommunene. Våre vurderinger tar utgangspunkt i en situasjon der et interkommunalt selskap (IKS) leverer selvkosttjenester på vegne av deltakerkommunene og hvor dette skjer ved utvidet egenregi etter lov om offentlige anskaffelser § 3-1. Deltakerkommunene utmåler og krever inn gebyrene, og utarbeider selvkostregnskapet og har selvkostfondet for sin kommune. Deltakerkommunene betaler årlige driftstilskudd til selskapet i henhold til selskapsavtalen. Tilskuddene avregnes mot selskapets kostnader på etterskudd, og for høye tilskudd tilbakeføres fra selskapet til deltakerkommunene etter et visst antall år.

Først går vi inn på hvordan deltakerkommunenes selvkost skal beregnes, og eventuell kobling til deltakerkommunens tilskudd til selskapet. Deretter omtaler vi hvilke reguleringer som gjelder for tilbakeføring av tilskudd og eventuelt utdeling av (andre) midler fra selskapet til kommunene.

Vi viser også til veilederen til selvkostforskriften[1], som ligger ute på departementets nettsider og som nylig er oppdatert.

[1] Veileder til selvkostforskriften (oppdatert februar 2024).

Postadresse	Kontoradresse	Telefon*	Avdeling	Saksbehandler
Postboks 8112 Dep	Akersg. 59	22 24 90 90	Kommunalavdelingen	Even Vaboen
0032 Oslo		Org.nr.		22 24 72 39
postmottak@kdd.dep.no	www.kdd.dep.no	972 417 858		

Beregning av selvkost for deltakerkommunene

Reglene om hva som er selvkost for en kommunes selvkosttjeneste gjelder uavhengig av hvordan produksjonen av tjenesten er organisert, jf. veilederen til selvkostforskriften § 1. Selvkostforskriften bygger på at det utarbeides én samlet selvkostkalkyle og ett selvkost-regnskap for kommunen for det aktuelle tjenesteområdet, uavhengig av organisering.

Selvkostforskriften § 3 regulerer nærmere hva som er beregningsgrunnlaget for en kommunes selvkost. Etter § 3 første ledd er det «regnskapsførte utgifter/kostnader og inntekter» som er grunnlaget for beregning av kommunens selvkost. Ved utvidet egenregi som i tilfellet her, innebærer bestemmelsen at det er årets utgifter/kostnader i selskapets regnskap som skal ligge til grunn for beregningen av årets selvkost for den enkelte deltakerkommune.

Det vil si at utgiftene/kostnadene i selskapet er grunnlaget for å beregne selvkost ved å produsere tjenesten i selskapet («selskapets selvkost»), etter reglene i selvkostforskriften § 2 til § 7. Det er altså ikke kommunens årlige betalinger til selskapet (driftstilskudd el.) som skal være grunnlaget for å beregne kommunens årlige selvkost. Vi viser her til veilederen til selvkostforskriften hvor dette er nærmere omtalt i veiledningen til § 3 og illustrert med et eksempel i vedlegg.

I praksis vil dette bety at selskapet må beregne og dokumentere sin (årets) selvkost i tråd med kommuneloven § 15-1 og selvkostforskriften, og gi deltakerkommunene denne informasjonen, slik at den enkelte kommune kan legge selskapets selvkost og kommunens egne utgifter til f.eks. fakturering, innkreving o.l. inn i beregningen av årets samlete selvkost for kommunen. Overskuddet eller underskuddet i kommunens selvkostregnskap og størrelsen på kommunens selvkostfond skal altså avhenge av selskapets årlige selvkost og ikke av kommunens årlige betalinger til selskapet. Størrelsen på kommunens selvkostfond er det kommunen som regulerer i samsvar med selvkostforskriften § 8.

For kommunenes innbyggere vil dette bety at grunnlaget for utmålingen av de årlige gebyrene (samlet selvkost) er uavhengig av hvordan tjenesten er organisert, som om kommunene selv hadde produsert tjenesten (til samme kostnad). Dette bidrar til tidsriktighet for innbyggerne på den måten at det årlige gebyrgrunnlaget bygger på årets kostnader, og ikke årlige betalinger med etterskuddsvise avregninger og tilbakeføringer av tilskudd med flere års etterslep.

Videre vil vi presisere at tilbakebetaling av tilskudd fra selskapet til deltakerkommunene ikke vil være en inntekt som reduserer selvkost, på linje med utdeling av utbytte fra et selskap. Dette er presisert i veilederen til selvkostforskriften § 2. Vi ber dere se bort fra siste setning i vårt brev 22. september 2022 (22/6159-2), hvor departementet la til grunn at «Ved en eventuell utdeling må eierkommunen vurdere om de mottatte midlene er en inntekt som skal inngå i selvkostregnskapet», da denne setningen er noe misvisende eller kan misforstås i denne sammenheng.

Når det for kommunen er et avvik mellom årlig betaling til selskapet (driftstilskuddet i kommuneregnskapet) og selskapets årlige selvkost, vil dette ikke påvirke selvkostregnskapet og selvkostfondet. Tilskuddet må som nevnt holdes atskilt fra selvkostregnskapet og selvkostfondet, og avviket mellom tilskuddet og selvkostinntektene vil ikke være omfattet av selvkostforskriften § 8. Avviket vil imidlertid kunne påvirke størrelsen på netto driftsresultat i kommuneregnskapet. For eksempel vil et tilskudd til selskapet som er høyere enn årlig selvkost isolert sett medføre et lavere resultat i kommuneregnskapet, siden gebyrinntektene skal bygge på selskapets selvkost og ikke tilskuddet.

For selskapet vil årlige driftstilskudd inntektsføres og inngå i resultatet i selskapets årsregnskap, og kunne gi grunnlag for avsetning av eventuelt overskudd til selskapets egenkapital. Vi presiserer at slike avsetninger ikke kan anses som selvkostfond etter selvkostforskriften § 8. Denne bestemmelsen kommer derfor heller ikke til anvendelse på slike fond/avsetninger av regnskapsresultatet. Sagt på en annen måte, «femårs-regelen» i selvkostforskriften § 8 gjelder ikke for slike avsetninger. Som nevnt foran ligger selvkost-regnskapet og kommunens selvkostfond på kommunens hånd uansett organisering og hvem som leverer tjenestene. Utjevningen av overskudd og underskudd i selvkostregnskapet og gebyrene foretas av kommunene selv, som sitter på gebyrinnkrevingen. Vi viser også til at formålet med reglene i selvkostforskriften § 8 er å ivareta at selvkostprinsippet ivaretas over tid overfor de gebyrpliktige, og ikke å legge til rette for utjevning av inntekter/kostnader i selskapene eller for å ivareta selskapenes behov for en økonomisk buffer.

Overføringer mellom selskapet og deltakerkommunene

Transaksjoner (tilskudd, overføringer og andre betalinger) mellom et selskap og en kommune er ikke regulert av selvkostreglene. Kommuneloven § 15-1 og selvkostforskriften kommer altså ikke til anvendelse på spørsmål om størrelsen på tilskudd, tidspunkt for tilbakeføring av tilskudd, adgangen til utdeling av midler eller andre overføringer mellom et selskap som leverer selvkosttjenester til deltakerkommunene.

Kommunenes årlige driftstilskudd til selskapet inntektsføres og inngår i resultatet i selskapets årsregnskap og gir eventuelt grunnlag for avsetning av et overskudd til selskapets egenkapital. Heller ikke disponeringen av egenkapitalen og overføring av midlene til deltakerkommunene reguleres av selvkostreglene, jf. omtale foran.

Departementet legger til grunn at størrelsen på kommunens årlige tilskudd og eventuell avregning og tilbakebetaling av ubrukte/mottatte tilskudd er forhold som reguleres av selskapsavtalen. Likevel kan det være slik at størrelsen på tilskuddet vil kunne være basert på kommunens selvkostregnskap og gebyrinntekter, men det må likevel holdes atskilt da det ikke er noen rettslig sammenheng. Dette innebærer at spørsmål om for eksempel tilbakebetaling av tilskudd til kommunene må løses ut fra en tolkning av selskapsavtalen som er inngått mellom kommunene, og løses ikke av selvkostreglene som nevnt foran.

Departementet legger videre til grunn at tilbakeføring av tilskudd i henhold til selskapsavtalens bestemmelser om tilskudd, som det klare utgangspunkt ikke kan regnes som utdeling av midler i henhold til IKS-loven § 29. I tilfeller der tilskudd fra deltakerkommunene har gitt grunnlag for overskudd og avsetning til egenkapitalen, vil egenkapitalen reelt sett bestå av ikke-tilbakebetalte tilskudd. Disponering av egenkapitalen (bruk av disposisjonsfond for å finansiere en overføring/tilbakebetaling til kommunen) vil i så måte måtte anses som en tilbakebetaling i henhold til selskapsavtalen, og ikke som en utdeling. Før reglene i IKS-loven § 29 om utdeling tas til anvendelse, må det altså først etter en konkret vurdering i det enkelte tilfelle, tas stilling til om overføringen fra selskapet gjelder plikt til å tilbake tilskudd etter samarbeidsavtalen. Om det ikke foreligger en tilbakebetalingsplikt for «overskudd» på kommunens tilskudd, vil overføringen kunne regnes som utdeling av midler. Det er først da det ligger til styret å foreslå utdelingen under hensyn til begrensningene i IKS-loven § 29 andre ledd. Vi viser til note 113 på Rettsdata.no hvor Bjella har lagt til grunn at IKS-loven § 29 ikke gjelder for gjensidig bebyrdende avtaler mellom selskapet og deltakerkommunene.

Departementet viser også til IKS-loven § 5 som slår fast at deltakerkommunene ikke har innskuddsplikt i selskapet utover det som følger av selskapsavtalen eller av IKS-loven. Dersom selskapet holder tilbake tilskudd fra kommunene i selskapet utover det som følger av selskapsavtalen, vil dette kunne komme i strid med § 5 da tilbakeholdelse i realiteten vil kunne innebære innskudd utover det kommunene er forpliktet til.

Dersom et selskap har behov for likviditet eller en økonomisk buffer, må dette altså håndteres på annet vis enn å holde tilbake midler som etter selskapsavtalen skal tilbakebetales til kommunene.

En forståelse og praktisering av regelverket som omtalt i dette brevet innebærer altså et skille mellom det som er de faktiske kostnadene ved å produsere den aktuelle tjenesten (selvkost) på den ene siden, og det som er en del av kommunenes eierstyring og finansiering av selskapet (kapitalinnskudd, driftstilskudd, utdeling av midler o.l.) på den andre.

Med hilsen

Bent Devik (e.f.)
fagdirektør

Even Vaboen
utredningsleder

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi:
Norsk Vann
Statsforvalteren i Oslo og Viken
Norsk Vann

KOPI