



SKAL BEHANDLES I Utvalg	Møtedato	Saksnr
Planutvalget	23.01.2018	005/18
Formannskap	31.01.2018	008/18
Kommunestyret	08.02.2018	009/18

Saksansv.:	Rune Lund	Arkiv:	17/2759	Arkivsaknr.:	K2 - L80
------------	-----------	--------	---------	--------------	----------

Utbyggingsavtaler med private utbyggere - bruk av anleggsbidragsmodell og justeringsregler etter merverdiavgiftsloven

Rådmannens INNSTILLING

I saker med politisk godkjente utbyggingsavtaler gir kommunestyret rådmannen fullmakt til å vurdere og forhandle med de aktuelle utbyggerne om bruk av justeringsmodellen eller anleggsbidragsmodellen. Dette innebærer også en fullmakt til å fremforhandle og underskrive avtaler om fordeling av mva med aktuelle utbyggere (i henhold til her omtalte retningslinjer). Som hovedregel skal justeringsmodellen benyttes i næringsprosjekter og anleggsbidrags-modellen i boligprosjekter. Fordelingen av samlet refundert mva. fordeles likt mellom kommunen og utbygger.

Terskelen for at kommunen skal vurdere å gå inn på mva.-avtaler, settes til NOK 2 000 000,- inkl mva ved anleggsbidragsmodellen og NOK 1 000 000,- inkl mva ved justeringsmodellen, da mva.-avtaler basert på justeringsmodellen fordrer mindre bruk av ressurser for kommunen enn ved bruk av anleggsbidragsmodellen.

23.01.2018 Planutvalget

Votering:

Innstillingen er enstemmig.

PL- 005/18 Vedtak:

I saker med politisk godkjente utbyggingsavtaler gir kommunestyret rådmannen fullmakt til å vurdere og forhandle med de aktuelle utbyggerne om bruk av justeringsmodellen eller anleggsbidragsmodellen. Dette innebærer også en fullmakt til å fremforhandle og underskrive avtaler om fordeling av mva med aktuelle utbyggere (i henhold til her omtalte retningslinjer). Som hovedregel skal justeringsmodellen benyttes i næringsprosjekter og anleggsbidrags-modellen i boligprosjekter. Fordelingen av samlet refundert mva. fordeles likt mellom kommunen og utbygger.

Terskelen for at kommunen skal vurdere å gå inn på mva.-avtaler, settes til NOK 2 000 000,- inkl mva ved anleggsbidragsmodellen og NOK 1 000 000,- inkl mva ved justeringsmodellen, da mva.-avtaler basert på justeringsmodellen fordrer mindre bruk av ressurser for kommunen enn ved bruk av anleggsbidragsmodellen.

31.01.2018 Formannskap

Forslag fra Elin Bjørkli, Ap:

I saker med politisk godkjente utbyggingsavtaler gir kommunestyret rådmannen fullmakt til å vurdere og forhandle med de aktuelle utbyggerne om bruk av anleggsbidragsmodellen. Dette innebærer også en fullmakt til å fremforhandle og underskrive avtaler om fordeling av mva med aktuelle utbyggere. Fordelingen av samlet refundert mva. fordeles mellom kommunen og utbygger slik at kommunen får refundert 5 prosent av mva.

Terskelen for at kommunen skal vurdere å gå inn på mva.-avtaler, settes til NOK 1 000 000,- inkl mva.

Votering:

Innstillingen er enstemmig

FS- 008/18 Vedtak:

I saker med politisk godkjente utbyggingsavtaler gir kommunestyret rådmannen fullmakt til å vurdere og forhandle med de aktuelle utbyggerne om bruk av anleggsbidragsmodellen. Dette innebærer også en fullmakt til å fremforhandle og underskrive avtaler om fordeling av mva med aktuelle utbyggere. Fordelingen av samlet refundert mva. fordeles mellom kommunen og utbygger slik at kommunen får refundert 5 prosent av mva.

Terskelen for at kommunen skal vurdere å gå inn på mva.-avtaler, settes til NOK 1 000 000,- inkl mva.

08.02.2018 Kommunestyret

Votering:

Vedtaket ble gjort med 21 (AP 15, FRP 3, SV 1, SP 1, UAVH 1) mot 12 (H 6, PP 2, KFR 1, V 1, SP 1, UAVH 1) stemmer. Mindretallet stemte for Rådmannens forslag

KS- 009/18 Vedtak:

I saker med politisk godkjente utbyggingsavtaler gir kommunestyret rådmannen fullmakt til å vurdere og forhandle med de aktuelle utbyggerne om bruk av anleggsbidragsmodellen. Dette innebærer også en fullmakt til å fremforhandle og underskrive avtaler om fordeling av mva med aktuelle utbyggere. Fordelingen av samlet refundert mva. fordeles mellom kommunen og utbygger slik at kommunen får refundert 5 prosent av mva.

Terskelen for at kommunen skal vurdere å gå inn på mva.-avtaler, settes til NOK 1 000 000,- inkl mva.

Saksopplysninger:

Bakgrunn for saken

Private utbyggere får, med hjemmel i plan- og bygningsloven (f.eks rekkefølgebestemmelser i plan), krav om å opparbeide kommunal infrastruktur som er nødvendig for at utbyggingen skal realiseres. I slike tilfeller inngås det gjerne en utbyggingsavtale mellom utbygger og kommunen om praktisk gjennomføring, kvalitet på anlegget og ansvar for videre drift av slik infrastruktur.

I utbyggingsavtaler avtales det. bl.a. at den delen av infrastrukturen som skal være offentlig, overtas vederlagsfritt av kommunen til framtidig eie, drift og vedlikehold. I hovedsak gjelder det opparbeidelse av kommunale veier og vann- og avløpsanlegg, og i enkelte tilfeller kan det også dreie seg om privat opparbeidelse av friområder og lekeplasser samt annen grønnstruktur. Utbygger har ikke selv adgang til fradrag eller kompensasjon for merverdiavgift (mva.), og mva. vil derfor bli en endelig kostnad i prosjektet.

For kommunene derimot, vil ikke mva. bli en endelig kostnad. Dersom kommunen bygger ut infrastruktur til eget bruk, vil kommunen få refundert utgiftene til mva. gjennom mva.- kompensasjonsordningen, og dersom kommunen bygger ut vann- og avløpsanlegg, vil kommunen

få fradrag for inngående mva.

Hvis utbygger inngår avtale med kommunen basert på den såkalte anleggsbidragsmodellen eller justeringsmodellen, så vil utbygger kunne benytte seg av kommunens mva.-posisjon for å få redusert merverdikostnader. Dersom modellene benyttes må det inngås egne avtaler om dette.

I den senere tid har enkelte utbyggere - i forhandlinger om utbyggingsavtaler - anmodet kommunen om å vurdere mulige ordninger for å redusere mva.-kostnaden på den offentlige infrastrukturen, som kreves opparbeidet for å bygge ut det regulerte området. Det er frivillig for kommunene om de ønsker å inngå slike avtaler. Det vil kreve både tid og ressurser i kommunene for å gjennomføre avtalene korrekt.

Denne saken fremmes som en prinsippvurdering av om hvilken/hvilke type(-r) mva.-avtaler kommunen kan inngå i forbindelse med forhandlinger med private utbyggere. Hvis det kan inngås slike mva.-avtaler, ønskes det avklart hva terskelen bør være for at kommunen skal vurdere å gå inn på slike avtaler samt hvordan den refunderte mva. skal fordeles mellom kommunen og utbyggere.

Redegjørelse av justeringsmodellen

Reglene som ligger til grunn for den såkalte "justeringsmodellen" finnes i merverdiavgiftsloven og kompensasjonsloven med tilhørende forskrifter. Reglene åpner for at betalt mva. av utbygger kan kreves tilbakebetalt dersom infrastrukturen gjennom eierskifte («bruksendring») endres fra mva.-pliktig (privat) til «mva.-fri» (offentlig) virksomhet. Ordningen innebærer at kommunen kan kreve mva.-fradrag eller mva.-kompensasjon med bakgrunn i avtalen. Det er avtalefrihet om hvordan dette beløpet fordeles mellom kommunen og utbygger i justeringsavtalen.

Ved justeringsmodellen er det utbygger som prosjekterer, bygger og bekoster infrastrukturen.

Kommunen kan kreve mva. - som utbygger har betalt for opparbeidingen av infrastrukturen - refundert fra staten, etter at utbygger har overført infrastrukturen vederlagsfritt til kommunen. Det er et vilkår at det er inngått utbyggingsavtale om dette mellom utbygger og kommune, at mva. utgjør minst kr. 100.000,- og at kommunen i en 10-årsperiode benytter anlegget i sin avgiftspliktige/kompensasjonsberettigede virksomhet. Kommunen kan da kreve mva. refundert fra staten i henhold til dokumentasjon fra utbygger, om hva utbygger har betalt for anleggene. Deretter kan kommunen tilbakebetale utbyggers andel av denne i henhold til inngått avtale om overføring av justeringsrett.

Tidspunktet for når avgiften kan kreves tilbakeført er avhengig av type utbygging. Ved utbygging av et næringsområde kan mva. for infrastrukturen føres til fradrag etter hvert som avgiften påløper i byggefasen. Når utbyggeren overfører infrastrukturen vederlagsfritt til kommunen, skjer det en justeringshendelse («bruksendring»), som medfører at utbyggeren må tilbakebetale den fradragsførte mva. til staten (i.e. utbyggeren får en justeringsplikt). Denne justeringsplikten kan unnlates så fremt og i det omfang kommunen overtar justeringsforpliktelsen gjennom en mva.-avtale.

Ved utbygging av et boligområde, har ikke utbygger fradragsrett for mva. for infrastruktur. Ved bruk av justeringsmodellen i disse tilfellene kan kommunen kreve å få refundert innbetalt avgift fra staten over en 10-årsperiode etter tidspunktet for overføring av infrastrukturen, der 1/10 av betalt mva. refunderes hvert år.

Justeringsreglene innebærer at fradragsført/kompensert avgift blir riktig i forhold til faktisk bruk over tid. Dersom bruken av infrastrukturen, eller deler av den, i løpet av 10-årsperioden endres fra fradragsberettiget formål til ikke-fradragsberettiget formål, skal størrelsen på fradraget justeres forholdsmessig. Normalt er det lite sannsynlig med slik bruksendring av kommunal vei, vann- og avløp og friarealer, og kommunen løper derfor liten risiko ved overtakelse av slik justeringsplikt.

Kommunen må ha dokumentasjon fra utbygger (om fullføringstidspunkt, kostnad, påløpt mva. og

beløp som kreves tilbakebetalt mv.). Dokumentasjonen må oppbevares hos både utbygger («overdrager») og kommunen («mottaker») i fem år etter siste år i justeringsperioden. Det kan avtales at utbygger hvert år skal sende inn krav til kommunen og be om justering/tilbakeføring av sin avtalte andel av mva. Dersom opplysninger endrer seg etter at avtalen er inngått, skal overdrager rette dette overfor kommunen dersom endringene kan påvirke justeringsretten.

Bruk av justeringsmodellen medfører i utgangspunktet at Kongsvinger kommune, som overtar justeringsretten (ev justeringsforpliktelsen) også overtar risikoen for at gjennomføringen er i samsvar med gjeldende regler i lov og forskrift, samt at kommunen bærer risikoen for eventuelle endringer i regelverket i justeringsperioden. Kommunen kan imidlertid avtale at utbygger skal hefte for denne risikoen.

Kommunens oppfølging etter justeringsmodellen fordrer omfattende administrative ressurser. Kommunen må oppfylle alle dokumentasjonskrav etter regelverket, noe som medfører krav til administrativ oppfølging i en periode på 10 år og som kan utløse behov for systemer til økonomi. En avtale om bruk av justeringsmodellen innebærer også noe risiko ved at Kongsvinger kommune vil være ansvarlig for dokumentasjonen ovenfor Skatteetaten. Det kan avtales at utbygger skaffer til veie revisjonsbekreftet dokumentasjon, som kommunen kan bruke som grunnlag ovenfor Skatteetaten for å kreve mva. refundert. Utbygger har ikke hjemmel for å kreve at kommunen overtar en justeringsforpliktelse.

Redegjørelse av anleggsbidragsmodellen

Anleggsbidragsmodellen medfører at Kongsvinger kommune selv er byggherre ved etablering av den kommunale infrastrukturen, mens utbygger dekker nettokostnadene samt avtalt tillegg, gjennom å betale et anleggsbidrag til kommunen. Kommunen kan kreve mva.-kostnaden som påløper refundert av staten etter hvert som den påløper i prosjektet, jfr. merverdiavgiftskompensasjonsloven §§ 2 – 4. Anleggsbidrag til opparbeidelse av infrastruktur med hjemmel i plan- og bygningsloven anses ikke som omsetning og skal ikke avgiftsberegnes. Det er en forutsetning for bruk av avtalen at kommunen er reell byggherre og at kommunen således er kontraktspart med entreprenørene for utbygging av infrastrukturen.

Byggherreansvaret medfører betydelig merarbeid for kommunen; både i forhold til garantiansvar, HMS-ansvar, mulig konkurshåndtering hos leverandør og oppfølging av reglene om offentlige anskaffelser. Kommunen løper en økonomisk risiko ved at det kan oppstå skader på eiendom/person for tredjeperson, og ved et søksmål kan denne velge å forholde seg direkte til kommunen (som har byggherreansvaret). Det samme gjelder for krav i henhold til kontrakter inngått mellom kommunen som byggherre og entreprenørene, herunder ansvar for forsinkelser og prosjekteringsfeil.

Ved bruk av den såkalte "Valdresmodellen" (en variant av anleggsbidragsmodellen) kan kommunen overlate mye av den praktiske gjennomføringen til utbygger, selv om kommunen er byggherre. I praksis innebærer dette at utbygger, som kommunens representant, kan inngå avtaler i kommunens navn, og slik stå for alt fra prosjektering til ferdigstilling av anlegg, men at entreprenørene fakturerer kommunen som byggherre. Utbygger kan betale inn anleggsbidraget, dvs. det fakturerte beløpet eksklusive mva. (og med et avtalt påslag) til kommunens konto etter nærmere avtalt tidspunkt. Kommunen får refundert mva. tilbake fra staten. Selv om utbygger kan stå for det meste av den praktiske gjennomføringen, vil kommunen være kontraktspart med entreprenørene. Kommunen må derfor kontrollere og kvalitetssikre hele prosessen som utføres av utbygger, herunder krav i byggherreforskriften. Dersom kommunen i stedet ønsker å stå for en større andel av den praktiske gjennomføringen selv - i form av prosjektering, anskaffelsesprosess eller selve utbyggingen, kan dette selvsagt avtales mellom partene. "Valdresmodellen" kan betraktes som yttergrensen for hvor langt kommunen kan gå i å overlate oppgaver til utbygger under anleggsbidragsmodellen.

Anleggsbidragsmodellen er godkjent av Skattedirektoratet en rekke ganger, bla. i bindende forhåndsuttalelse BFU 33/05. I rettsavgjørelse i Gulating lagmannsrett 1.7.2013 (LG.2012.106554)

legges det til grunn at både anleggsbidragsmodellen og Valdresmodellen gjelder og kan benyttes i avtaler mellom kommunen og en utbygger. I den konkrete saken fant imidlertid Lagmannsretten at avgiftsmyndighetenes vedtak om etterberegning skulle opprettholdes mot kommunene Sola og Sandnes. De to kommunene hadde forsøkt å benytte anleggsbidragsmodellen uten at de hadde lyktes å implementere modellen på en korrekt måte. Dommen er et eksempel på at feil bruk av denne modellen kan få store økonomiske konsekvenser for kommunen, og at det er svært viktig at anleggsbidragsmodellen bare brukes i henhold til den til enhver tid gjeldende rett.

Kommunen har anledning til å kreve sikkerhet for utbyggernes betaling av en entreprisekontrakt, og kan kreve en bankgaranti for verdien av kontrakten, inklusive mva., og med et tillegg for uforutsette utgifter. Alternativt kan kommunen kreve pant i den faste eiendommen som bygges ut. I tillegg kan kommunen i forhandlingene med utbygger kreve at utbygger tar momsrisikoen i en 10-årsperiode etter fullføring av prosjektet, med tanke på for eksempel lovendringer eller feilhåndtering av mva. Det kan også avtales at utbygger innhenter en bindende forhåndsuttalelse fra skattemyndighetene. Anlegget aktiveres fortløpende i kommunens regnskap som et kommunalt anlegg.

Økonomiske konsekvenser

Erfaringer med utbyggingsavtaler viser at det går med betydelige administrative ressurser til å forhandle, inngå og følge opp utbyggingsavtaler på en god måte. Dette er arbeid som ikke er gebyrbelagt og derfor må finansieres utenfor selvkostområdene. Kommunen har for lite ressurser til dette i dag, noe utbyggerne merker ved at det tar tid å forhandle fram og inngå utbyggingsavtaler og få den nødvendige oppfølgingen fra kommunen når det gjelder bla å få godkjent tekniske planer. I tillegg vil mva avtaler gi økte arbeidsoppgaver ved økonomiseksjonen. Som nevnt i saksutredningen løper også kommunen en viss risiko ved å inngå slike avtaler, noe det er viktig å ha økonomisk beredskap i forhold til.

Den økonomiske situasjonen til kommunen og de mange utfordringene vi står overfor, samt at anleggene som bygges påfører kommunen høyere driftsutgifter tilsier at kommunen bør beholde en del av momskompensasjonen selv. Selv om mva komp ikke kan settes direkte inn i drift av kommunen og må brukes til investeringer, vil inntektene bidra til en mer robust kommuneøkonomi for å ivareta framtidige utfordringer.

Argumenter for at en stor andel av mva tilbakeføres til utbygger omtales ofte som næringsvennlig. Bl.a. vil dette kunne gi insentiver til prosjekter som ellers ikke ville blitt realisert. Rådmannen er opptatt av at det å være næringsvennlig i like stor grad er å ha tilstrekkelige ressurser til å møte og følge opp utbyggerne på en effektiv profesjonell måte for å sikre framdrift i prosjektene. Deling av mva kompensasjon slik andre kommuner også gjør vil gi økte ressurser og en mer robust kommuneøkonomi, samtidig som utbyggerne får bedre økonomi i sine prosjekter. Dette er altså en fordeling som vil komme både kommunen, utbyggere og kommunens innbyggere til gode.

Nedenfor er det en oversikt over hvilken praksis andre kommuner har på fordeling etter justeringsmodellen:

Kommune	% mva til kommunen	% mva til utbygger	Merknader
Steinkjer	60	40	
Oppdal	80	20	
Oslo	100		
Stavanger	50	50	
Sandnes	40	60	
Ulstein	60	40	
Kongsberg Nedre Eiker	50	50	3% av brutto anleggssum tilføres kommunen, min kr 50.000

Lindesnes			4% av brutto anleggssum tilføres kommunen
Trondheim	20	80	Adm.gebyr 15.000 kr
Eigersund	50	50	
Rennesøy	40	60	Adm.gebyr 15.000 kr
Sola	50	50	
Klepp	75	25	

Når det gjelder fordeling knyttet til anleggsbidragsmodellen er det ikke laget en tilsvarende oversikt mellom kommuner.

Vurdering:

Rådmannen ser fordeler ved å inngå avtaler hvor det legges til rette for å ikke betale mva til staten. Merverdiavgiftavtaler kan gi et positivt forhandlingsklima, initiere til utvikling og vekst i kommunen og medvirke til at det er mulig å gjennomføre mer helhetlig utbygging. Rådmannen vurderer at tiltak som kan legge til rette for byggeaktivitet og begrense kostnadene ved utbygging vil kunne være med på å gjøre kommunen mer attraktiv å etablere seg i.

Dersom man sammenligner justeringsmodellen og anleggsbidragsmodellen vil fordelene med anleggsbidragsmodellen være at utbygger kan få bedre økonomiske betingelser underveis i prosjektet, fordi mva. refunderes fortløpende. Hvor mye avhenger av avtale mellom partene om hvor mye påslag kommunen skal ha for å dekke sine kostnader for merarbeid og risiko med prosjektet. Ved bruk av justeringsmodellen i boligprosjekter skjer dette først gjennom en 10-årsperiode.

For kommunen vil fordelene med justeringsmodellen fremfor anleggsbidragsmodellen være at utbygger er byggherre og at kommunen overtar anleggene først etter ferdigstilling. Kommunen unngår dermed likviditetsbelastningen samt risikoen og merarbeidet det innebærer å være byggherre.

Nærmere om kommunens ulemper ved bruk av anleggsbidragsmodellen:

Det vil kreve ekstra ressurser i form av både tidsforbruk og kompetanse for kommunen å følge opp anleggsbidragsmodellen. Dersom ikke alt går som forutsatt under prosessen og kommunen på grunn av manglende kapasitet ikke følger opp prosjektene tilstrekkelig, kan dessuten bruk av anleggsbidragsmodellen innebære en økonomisk risiko for kommunen.

Kommunene er bundet av regelverket for offentlige anskaffelser, og reglene om offentlige anskaffelser skal etterleves i og med at det er et vilkår etter denne avtaletypen at kommunen er reell byggherre. En risiko ved regelbrudd er klager, KOFA-behandling, erstatningskrav og ev. etterfølgende rettsak i domstolene.

En risiko ved å trekke Valdresmodellen/"stråmannsmodellen" for langt, slik at kommunen bare er byggherre «på papiret», er at kommunen kan måtte tilbakebetale mva. til staten. Kommunen må også delta i og følge opp byggeprosjekter slik at dette skjer i henhold til kontrakt. Som byggherre vil kommunen i tillegg ha risikoen for feilaktig utførte entrepriser og etterfølgende rettslige tvister om slike reklamasjoner.

Kommunen kan dessuten bli skadelidende ved endringer i skatte- og avgiftsreglene eller ved feiltolkning av disse reglene. Dette vil kunne innebære en tilbakebetaling av mva. til staten. Noen av disse risikomomentene vil kunne overføres til utbygger i avtalen, men kommunen må være varsom, slik at ikke kommunen havner i en situasjon der man i realiteten ikke lengre anses som byggherre.

Nærmere om kommunens ulemper ved bruk av justeringsmodellen:

Ulempen ved å bruke justeringsmodellen er at avtalen må følges opp i en 10-årsperiode ved boligbygging. Dokumentkravet er strengt og må følges opp overfor avgiftsmyndighetene innen absolutte frister hvert år i 10 år. Dette innebærer at kommunale ressurser bindes opp i et langt tidsperspektiv og fordrer at det lages prosedyrer og opparbeides kompetanse på avgift og regnskap samt at det kan medføre behov for innkjøp av systemer, slik at kommunen ikke blir skadelidende ved svikt som følge av ev utskifting av nøkkelpersonell, oversittede frister mv. Kommunen kan miste egen avtalt andel av mva. og bli skyldig tapt merverdiavgift overfor utbygger ved brudd på disse skattebestemmelsene.

Videre kan skatte- og avgiftsreglene endre seg i løpet av 10-årsperioden. Dette vil kunne få negative konsekvenser for kommunens rett til mva.-fradrag eller mva.-kompensasjon.

Det foreligger også en viss risiko for endret bruk av infrastrukturen i en 10-års periode, og at kommunen da ikke får refundert mva for hele perioden hvis bruken endrer seg. Det anses lite påregnelig for vei, vann og avløp, men det kan være en problemstilling ved parkanlegg.

Økonomiske konsekvenser ved bruk av modellene:

Rådmannen forslår at Kongsvinger, som mange andre kommuner, skal ha en andel av refundert mva. Dersom alt går som forutsatt og modellene og avtalene som gjøres mellom kommunen og utbygger etterleveres, vil både kommunen og utbygger kunne tjene på dette. Kommunens andel av den refunderte mva. er frie midler og er derav en inntektskilde for kommunen. Disse midlene må imidlertid riktignok benyttes til investeringer.

Dersom kommunen skulle bryte med modellen slik at kommunen ikke kan anses å være reell byggherre i henhold til anleggsbidragsmodellen eller ikke sender Skatteetaten korrekt dokumentasjon hvert år i 10 år, slik justeringsmodellen krever, kan kommunen sitte igjen med betydelige kostnader knyttet til avgiftskrav, krav om erstatning etc. Dersom kompensasjonssoppgaven sendes etter innleveringsfristen vil det løpe tvangsmulkt (som løper per dag).

Vurdering – oppsummering:

Rådmannen ser fordeler ved å kunne inngå mva.-avtaler ved prosjekter av en viss størrelse. Dette kan gi et positivt forhandlingsklima og initiere til mer utvikling og vekst i kommunen. Tiltak som kan legge til rette for byggeaktivitet og begrense kostnadene ved utbygging vil kunne bidra til å gjøre kommunen til en enda mer attraktiv kommune å etablere seg i. Redusert avgiftsbelastning kan bidra til økt profitt i at prosjektene for utbygger og frie ikke øremerkede midler til kommunen. Disse midlene kan kommunen benytte til investeringer i kommunen (i.e. kan ikke benyttes til drift).

Det foreslås at terskelen for at kommunen skal vurdere å gå inn på slike mva.-avtaler, settes til NOK 2 000 000,- ved anleggsbidragsmodellen og NOK 1 000 000,- ved justeringsmodellen, da mva.-avtaler basert på justeringsmodellen fordrer mindre bruk av ressurser for kommunen enn ved bruk av anleggsbidragsmodellen. Hvis verdien på kommunal infrastruktur er under foreslått terskelverdi, kan kostnadene med å administrere avtalen bli høyere enn gevinsten.

Modellene vil kreve administrativ oppfølging fra kommunen, i det avtalene må utformes, tolkes og følges opp. Avtalene skal ikke bare oppfylle kravene i gjeldende rett, men også regulere ulike risikomomenter som utbygger bør ha det fulle økonomiske ansvaret for. Kommunen vil være avhengig av å ha gode rutiner for oppfølging av slike avtaler og eventuelle garantier. Kommunen vil også være avhengig av å ha god kompetanse på skatt og avgift samt å ha god regnskapsmessig praksis for å håndtere ordningen og følge opp prosjektene.

Rådmannen anbefaler at anleggsbidragsmodellen kan benyttes i boligprosjekter. Den modellen gir best likviditet i prosjektene. Ved å benytte «Valdresmodellen» vil omfanget av kommunens arbeid kunne reduseres. Justeringsrett i boligprosjekter har flere ulemper som anleggsbidragsmodellen ikke har. Justeringsretten krever en aktiv handling fra kommunens side hvert år i 10 år, og forutsetter et løpende avtaleforhold mellom kommunen og utbyggeren i de 10 årene.

Justeringsmodellen innebærer at kommunen krever tilbake mva.-beløp fra staten over en 10-årsperiode etter overtakelse. Rådmannen anbefaler at kommunen inngår avtaler etter denne modellen i næringsprosjekter, som sikrer at utbygger skal dekke kommunens økonomiske tap ved eventuell mangelfull dokumentasjon fra utbygger (i forhold til å kreve justering). Videre må det bare inngås avtaler der det er på det rene at den infrastrukturen som overtas, vil være i kommunal eie i hele justeringsperioden.

Avtaler etter justeringsmodellen vil kreve en del arbeid for administrasjonen hvert år, som skal kreve justeringen. Det må brukes ressurser på dokumentasjonskrav, regnskapsføring og revisjonskontroll. Den risiko og det administrative merarbeid som påløper kommunen ved bruk av justeringsmodellen må søkes kompensert gjennom avtaler og garantier fra utbygger.

I forhold til justeringsrett knyttet til momskompensasjon er det et poeng at finansieringen knyttet til momskompensasjonsordningen er tatt fra inntekter, som inntil 2004 da kompensasjonsloven trådte i kraft, var en del av rammeinntektsoverføringene fra staten til kommuner og fylkeskommuner. Historisk er dette derfor inntekter som har tilhørt kommunesektoren. Dette er et ekstra argument for at en stor del av tilbakebetalt og justert momskompensasjon bør tilfalle kommunen.

Rådmannen anbefaler at kommunestyret vedtar en fast fordelingsnøkkel for tilbakebetalt mva. ved praktisering av momsavtaler uavhengig av type avtale, der administrasjonskostnader mv. inngår i fordelingsnøkkelen. Begrunnelsen for dette er at det vil lette administrasjonen sitt arbeide ved inngåelse av momsavtaler, samt at det sikrer en mest mulig nøytral og lik behandling av forskjellige private utbyggere. Fordelingsnøkkelen må fastsettes slik at det blir en balanse mellom å gi utbyggere incentiver til å realisere prosjekter, samt å sikre kommunen kostnadsdekning for sine kostnader til administrering, byggherrerisiko og andel av momsrefusjon/kompensasjon. Rådmannen anbefaler at samlet refundert mva. fordeles likt mellom kommunen og utbygger.