

Bokn Arena

Bokn kommune, 2022



INNHALD

Oppdraget.....	3
Samandrag.....	4
Kommunedirektøren sin kommentar	6
1 Fakta og vurderingar	7
1.1 Avgrensning og metodisk tilnærming.....	7
1.2 Kva tiltak som bør settast i verk for å tydeleggjere ansvars- og oppgåvefordelinga	8
1.3 Korleis inntekter og utgifter har utvikla seg	12
1.4 Korleis kan kommunen sikra openheit om økonomien og bruken av fleirbrukshallen?	16
1.5 Korleis er bruken organisert, og korleis påverkar dette kommunen sin rett til momskompensasjon/ frådrag inngåande moms?.....	18
1.6 Oppsummering og konklusjon	24
Vedlegg	26

OPPDRAGET

<p><u>Bestilling:</u></p> <p>Kontrollutvalet i Bokn kommune ba i møte 17.11.2021 om eit utkast til mandat for forvaltningsrevisjon, med temaet «Bokn Arena».</p>	<p><u>Problemstillingar:</u></p> <ul style="list-style-type: none">○ Kva tiltak bør settast i verk for å tydeleggjere ansvars- og oppgåvefordelinga?○ Korleis har inntekter og utgifter til fleirbrukshallen utvikla seg?
<p><u>Føremål:</u></p> <p>Føremålet med prosjektet er å undersøkje kva kommunen kan gjere for å sikra openheit, og ein tydeleggjering av ansvars- og oppgåvefordeling, blant brukarane av Bokn Arena.</p>	<ul style="list-style-type: none">○ Korleis kan kommunen sikra openheit om økonomien og bruken av fleirbrukshallen?○ Korleis er bruken organisert, og korleis påverkar dette kommunen sin rett til momskompensasjon/ frådrag inngåande moms?

Prosjektleiari for dette prosjektet har vore forvaltningsrevisor Frode K. Gøthesen. Rapporten er utarbeidd i samarbeid med statsautorisert revisor, Tore Kristensen og kvalitetssikra av leder for forvaltningsrevisjon, Silje Nygård.

SAMANDRAG

Hovudinntrykk:

Kommunerekneskapen syner at inntekter knytt til Bokn Arena, sidan 2018 har vært låge, noko som i stor grad kan sjåast i samanheng med lengre periodar med stengt hall grunna korona-pandemi. Kommunen manglar òg tilstrekkeleg oversikt over bruken av hallen i tida før år 2022, noko som ikkje gjer det mogleg å foreta ei vurdering av kommunen sin rett til mva-kompensasjon tilbake i tid. Det betyr òg at drifta av Bokn Arena ikkje er dokumentert på ein tilfredsstillande måte. Kommunen gjer no grep for å sikre ein tydelegare ansvars- og oppgåvefordeling, samt iverksetting av tiltak som skal ivareta openheit om økonomi og optimal bruk av hallen.

Tiltak for å tydeleggjere ansvars- og oppgåvefordelinga

Bokn kommune har i den seinare tid iverksett ei rekke tiltak for å tydeleggjere ansvars- og oppgåvefordelinga. Forslag til nye vedtekter er utarbeidd og sendt på høyring. Desse skal behandlast i kommunestyret om kort tid. Leigevilkåra er òg oppdatert og vedtatt administrativt. Frå april 2022 er det tatt i bruk eit nytt timerreservasjonssystem som sikrar at kvar gong nokon gjer ein reservasjon, enten det er ein privatperson, eit idrettslag eller foreining, blir det i praksis inngått ein avtale mellom kommunen og leietakar. Kommunen har arrangert møter med frivillig sektor, inkludert Bokn Arena Event, for avklaring av korleis arrangement i fleirbrukshallen skal gjennomførast.

Etter vår vurdering vil desse tiltaka sikre at det eine og aleine er Bokn kommune som administrerer fleirbrukshallen, og at det er tilstrekkeleg tydeleggjort korleis ansvars- og oppgåvefordelinga skal vere.

Korleis inntekter og utgifter har utvikla seg

Kommunen sitt driftsrekneskap syner at sidan hallen stod ferdig i 2018, har inntektene vore låge. Kommunen har kunnskap om at det har blitt arrangert fleire private tilstellingar i fleirbrukshallen, som til dømes barnedåp, konfirmasjonar og bursdagsfeiringar, men kommunen har ikkje fakturert. Mangelfull oppfølging av utleige har ført til at kommunen kan ha mista inntekter.

I Brønnøysund-registeret står Bokn Arena Event registrert som både lag og stiftelse, og av denne grunn har kommunen ikkje kravd betaling for leige i samband med deira arrangement. Verken kommunen eller Rogaland revisjon har krav på innsyn i ein frivillig organisasjon eller stiftelse sitt rekneskap.

Korleis sikra openheit om økonomi og bruk

Med innføring av ein digital løysing for timereservering på kommunen sine nettsider blir det mogleg for alle å sjå kva tider som er ledige. Såleis sikrar løysinga openheit og optimal utnytting av brukstida til ei kvar tid. I tillegg får søkjaren informasjon om utleigevilkår i samband med reservasjonen. Kommunen har nyleg gjort det mogleg å søkja digitalt om faste treningstider via kommunen sine nettsider. Desse tiltaka inneber etter vår vurdering openheit om bruken av hallen.

Etter vår vurdering kan kommunen med fordel gå i dialog med lag og stiftelsar om korleis openheit om økonomien kan sikrast. Kommunen har ikkje krav på innsyn, men for å unngå unødige spekulasjonar, kan begge partar vere tent med større openheit.

Korleis organiseringa påverkar kommunen sin rett til momskompensasjon

Kommunen har ikkje utarbeidd nokon vurdering av tiltenkt bruk av anlegget, som kan dokumentere kommunen sin rett til kompensasjon i byggeperioden. Bokn kommune har heller ikkje vurdert eventuell plikt til å justere inngåande meirverdiavgift på byggekostnaden. I tillegg manglar kommunen ein tilstrekkeleg oversikt over bruken av hallen frå tida før nytt timereservasjonssystem ble innført i april 2022. Manglande oversikt over bruken gjer at det ikkje er mogleg å foreta ei vurdering av kommunen sin rett til mva-kompensasjon.

Det er vår vurdering at kommunen ikkje har tilstrekkeleg dokumentasjon av bruken, i høve til reglane i kompensasjonsloven med forskrift, jamfør òg mva-forskrifta kapittel 9 om dokumentasjon av bruk. Kommunen må for framtida sørge for å få dokumentert bruken på ein måte som tilfredsstillar gjeldande krav i lov og forskrift.

Våre tilrådingar

Revisjonen tilrår Bokn kommune å:

- Sørge for å få dokumentert bruken av Bokn Arena på en måte som tilfredsstillar gjeldande krav i lov og forskrift.
- Sørge for at dei tiltak som no er satt i verk blir følgt opp.
- Gå i dialog med lag og stiftelsar om korleis openheit om økonomien kan sikrast.

KOMMUNEDIREKTØREN SIN KOMMENTAR

Rogaland revisjon har undersøkt følgande 4 problemstillingar knytt til Bokn Arena:

1. Kva tiltak som bør settast i verk for å tydeleggjere ansvar – og oppgåvefordelinga.
2. Korleis har inntekter og utgifter i fleirbrukshallen utvikla seg.
3. Korleis kan kommunen sikre openheit om økonomien og bruken av fleirbrukshallen.
4. Korleis er bruken organisert, og korleis dette påverkar kommunen sin rett til momskompensasjon /frådrag inngåande moms.

Dei har følgande tilrådingar til kommunen:

- Sørge for å få dokumentert bruken av Bokn Arena på en måte som tilfredsstillar gjeldande krav i lov og forskrift.
- Sørge for at dei tiltak som no er satt i verk blir følgt opp.
- Gå i dialog med lag og stiftelsar om korleis openheit om økonomien kan sikrast.

Kommunedirektøren er glad for at ein allereie har gjort ei rekke tiltak for å gripe fatt i problemstillingane som er undersøkt og er einig i konklusjonane revisjonen er kommen fram til.

Kommunen har innført årlege samarbeidsmøte med frivillige lag og organisasjonar i kommunen som bruker hallen, og første møte ble arrangert 23.02.2022. I form av innføring av vilkår for leie og søknad om faste tider på lokalar i hallen en gang pr år, får kommunen inngått avtaler med frivillige lag og organisasjonar om sine oppgåver og ansvar ved bruk av hallen.

Det nye booking-systemet vi gi kommunen eit reelt grunnlag for å fastsetje forholdet mellom bruk av Bokn Arena som er innafor og bruk som er utafor kompensasjonsordninga. Vi vil i tida framover bruke dette nye grunnlaget til å berekne den forholdsmessige delen ved delt bruk, i nært samarbeid med revisjonen.

1 FAKTA OG VURDERINGAR

1.1 AVGRENSNING OG METODISK TILNÆRMING

Bokn Arena er ein fem år gamal fleirbrukshall i Føresvik, Bokn. Hallen inneheld ein fullskala handballbane, forutan to møterom, storkjøkken, squashhall og ein scene med lydanlegg. Fleirbrukshallen stod ferdig i 2018, men under Korona-pandemien har den vore stengd over lengre periodar. Hallen blir driven i eit samarbeid mellom kommunen, frivillige organisasjonar og Bokn Arena Event¹. Etter at digitalt timereservasjonssystem ble innført i 2022, har kommunen overtatt all drift.

I forvaltningsprosjektet har vi sett nærmare på drifta av hallen, og samarbeidet/ansvarsfordelinga mellom kommunen, frivillige organisasjonar og Bokn Arena Event. Vi har òg sett på korleis inntekter og utgifter har utvikla seg, korleis kommunen kan sikra meir openheit om økonomi og bruk, og korleis organisering av bruk påverkar kommunen sin rett til momskompensasjon/ frådrag inngåande moms.

Mandatet for prosjektet inneheld både deskriptive og normative problemstillingar. Eit døme på ein deskriptiv problemstilling er «Korleis er bruken organisert?» Her er hensikta å beskriva korleis kommunen har vald å organisere bruken, og i mindre grad vurdere funn mot kriterium utleia av autorative kjelder. «Korleis påverkar organiseringa kommunen sin rett til momskompensasjon/ frådrag inngåande moms?» er eit døme på ein normativ problemstilling, der bruken av hallen blir vurdert opp mot føringar i lovverk.

I prosjektet har vi innhenta tal på inntekter og utgifter frå kommunen, og relevante dokument, så som gjeldande vedtekter. Gjennomgang av regnskapstal og relevante dokument er supplert med intervju med tilsette i kommunen. Prosjektet er basert på ein triangulering mellom desse kjeldene.

Reservasjonsleiar, som i perioden 2018 til april 2022 frivillig tok på seg oppgåver knytt til organiseringa av drifta, involvering av idrettslag etc., er òg dagleg leiar/styreleiar for Bokn Arena Event. Vedkommande takka først ja til å delta i intervju, men ønskte ikkje å verifisere referatet frå intervjuet etter å ha fått dette tilsendt. Opplysningar frå intervjuet er difor ikkje tatt med i rapporten, og Rogaland revisjon sitt mandat for revisjon er avgrensa til å gjelde Bokn kommune. Rogaland revisjon har heller ikkje noko krav på innsyn i ein frivillig organisasjon eller stiftelse.

¹ Bokn Arena Event er registrert både som ein stiftelse og ein frivillig organisasjon.

1.2 KVA TILTAK SOM BØR SETTAST I VERK FOR Å TYDELEGGJERE ANSVARS- OG OPPGÅVEFORDELINGA

1.2.1 REVISJONSKRITERIER

I tilknytning til fleirbrukshallen ble det i 2017 utarbeidd egne vedtekter, som medio oktober 2022 framleis er gjeldande. I føremålet heiter det at «*Bokn Arena skal nyttast til kroppsøving, idrett og anna kulturell verksemd (musikk, konsertar, diverse tilstellingar, utstillingar o.l.)*». Om ansvars- og oppgåvefordelinga heiter det at: «*Dagleg drift av Bokn Arena blir administrert av Bokn kommune. Utleige av Bokn Arena blir administrert av den som er ansvarleg for utleige*».

Utover desse overordna føringane inneheld vedtektene ordensreglar, som til dømes:

- «Det er leigetakars plikt å sjå til at ordensreglane blir følgde, og å sørge for tilstrekkeleg vakthald. Brot på ordensreglane kan medføre inndraging av tildelt leigetid, og medføre ansvar for skader som har oppstått».
- «Ved arrangement og stemner, må leigetakaren sjølv sørge for å hindra ukontrollert trafikk til og frå garderobane. Bokn kommune fråskriv seg eitkvart ansvar for tap av verdisaker».
- «Skade på bygning, inventar og materiell skal straks meldast til den som er ansvarleg for utleige».
- «Leigetakar må sjølv sørge for at det ikkje oppheld seg uvedkommande i hallen. Leigetakar som forlèt hallen tom, må sjekka at alle vindauge er lukka, dører ut er låste og at alle lys blir slukt».

Ut frå desse føringane i vedtektene har vi utleia følgjande revisjonskriterier (det vil seie krav og forventningar til Bokn kommune):

- Dagleg drift av Bokn arena skal administrerast av Bokn kommune

1.2.2 UKLAR ANSVARFORDELING OG MANGLANDE OVERSIKT

Hallen blir driven i eit samarbeid mellom kommunen, frivillige organisasjonar og Bokn Arena Event. Sist nemnde er arrangør av treff, konsertar, julebord og andre tilstellingar i hallen, og står registrert både som stifting og frivillig organisasjon. Etter at digitalt timereservasjons-system ble innført i 2022, har kommunen overtatt all drift.

I intervju med kommunen blir det meldt om noko uklar ansvars- og rollefordeling mellom kommunen som eigar, frivillige organisasjonar og Bokn Arena Event. Dei tilsette fortel at det har

vore ein tradisjon i Bokn at dei frivillige har spela ei stor rolle, men at det har vore noko uklart korleis samarbeidet skal innrettast. Vedtektene gir få føringar for samarbeidet. Som nemnd heiter det i vedtektene at «*Dagleg drift av Bokn Arena blir administrert av Bokn kommune. Utleige av Bokn Arena blir administrert av den som er ansvarleg for utleige*» (§5).

Tilbake i mai 2016 vart det lagt fram ei orienteringssak i Formannskapet som kort omtalar korleis hallen skal drivast². I saka får vi opplyst at kommunen vel å trekke inn stillinga som driftsansvarleg for hallen, ei stilling som fram til då hadde vore på 20 prosent. Vidare heiter det i saka at «*inntil vidare, vil Lars Sigmund Alvestad ta ansvar for å organisera drifta, involvera idrettslag etc.*». Orienteringssaka frå Formannskapet i 2016 er ikkje å rekna som eit vedtak, men kan sjåast som ei stadfesting av korleis kommunen valde å organisera drifta.

Alvestad, heretter kalla reservasjonsleiar, vart med dette engasjert som frivillig, og har i tida etter ikkje vore tilsett i kommunen. I intervju med kommunen blir det framheva at reservasjonsleiar i tida etter at orienteringssaka var oppe i Formannskapet i 2016, har gjort eit omfattande arbeid med å «organisere drifta og involvere idrettslag». Arbeidet er utført på frivillig basis og utan vederlag/løn.

Kommunen opplyser at reservasjonsleiar si rolle har vore å halda orden på reservasjonane av hallen, noko som inneber handtering og tildeling av faste treningstider, hovudsakleg til frivillige organisasjonar og lag. Kommunen har på si side halde oversikta over skulane sin bruk av hallen. Men med ei slik arbeidsfordeling fortel kommunen at dei ikkje har hatt den fulle oversikta over kven som har nytta hallen, til ei kvar tid.

1.2.3 FORSLAG TIL REVIDERTE VEDTEKTER

I tilknytning til fleirbrukshallen er det som nemnd utarbeidd egne vedtekter. Den 14.12.2021 bestilte Kommunestyret eit forslag til reviderte vedtekter. Frå kommunen får vi opplyst at i forslaget til reviderte vedtekter er det forsøkt å lage eit tydelegare skilje mellom overordna føringar og leigevilkår. For å tydeleggjera dette er dette no to ulike dokument, og dokumentet som omhandlar vedtekter er korta ned. Forutan desse dokumenta er det utarbeidd ein ny brannvernsinstruks som leigetakarane aktivt må ta stilling til før dei kan gjere ein reservasjon.

Forslaget til reviderte vedtekter vil bli politisk behandla i kommunestyret 25. oktober 2022, etter å ha vore på høyring hjå brukarar, i hovudsak frivillige organisasjonar og lag. Nye leigevilkår er utarbeida og vedtatt administrativt.

² Sak 036/16-048/16

1.2.4 NYTT RESVERVASJONSSYSTEM VÅREN 2022

Frå 4. april 2022 har Bokn kommune tatt i bruk eit digitalt system for timereservasjonar i hallen. Samstundes har kommunen tatt over alle oppgåver knytt til reservasjonar og tildeling av faste treningstider, sidan alle reservasjonar frå dette tidspunkt må gjerest i timereserveringssystemet. Innføringa inneber òg at kommunen har tatt over oppgåva med å ha dialog med idrettslaga om bruken.

For å få til eit godt samarbeid med dei frivillige organisasjonane, får vi opplyst at kommunen ser eit behov for å inngå skriftlege avtalar med dei som nyttar hallen, deriblant dei frivillige organisasjonane og Bokn Arena Event. Behovet for å inngå tydelegare, skriftlege avtalar kjem òg fram av den nyleg vedtekne planen «*Plan for idrett og fysisk aktivitet 2022-25*»³. Her blir det framheva at kommunen i løpet av planperioden vil;

«vurdere dagens kommunale tilskotsordningar og samarbeidsavtalar, og vurdere behovet for nye ordningar som kan vere med på å betre drifta for organisasjonar, og bidra til eit tydelegare skilje mellom kommunen og organisasjonar/lag sine oppgåver og ansvar».

Med innføring av eit nytt reservasjonssystem sikrar kommunen at alle leietakarar inngår ein avtale med kommunen. Kvar gong nokon gjer ein reservasjon, enten det er ein privatperson, eit idrettslag eller foreining, blir det i praksis inngått ein avtale mellom kommunen og leietakar. Dette er ein avtale som er knytt til kvar enkelt reservasjon/ kvart enkelt arrangement. Den nye reservasjonsløysninga opnar for å reservera heile eller delar av hallen i opptil 24 timar. Ved større arrangement, som gjerne går føre seg over ei heil helg, må den som reserverer rådføra seg med kommunen.

I intervju blir det framheva at skriftlege avtalar med dei som nyttar hallen er naudsynt, då kommunen som eigar av hallen har ansvar for hallen på fleire område, som til dømes;

- Inntekts- og utgiftsutviklinga til hallen.
- Brannberedskapen. Som utleigar av bygget skal kommunen forsikra seg om at dei som nyttar dette har kunnskap om brannreglar, deriblant reglar for evakuering.
- Som eigar har kommunen ansvar for at det blir varsla til naudetatane ved ulykker, branntilløp mv.
- Kommunen har ansvaret for tilsyn av hallen, både når den er stengd og når den er open.

³ Vedtatt av Bokn kommunestyre 14.12.2021

- Kommunen er ansvarleg for feil ved utstyr/ bygning eller ved manglande drift og vedlikehald av hallen.
- For å kunne dokumentere kommunen sin rett på meirverdiavgift-kompensasjon, må kommunen ha oversikt over bruken av hallen (meir om dette i kapittelet nedanfor).

Dei intervjuja framhev at i tillegg til avtalen som blir inngått i samband med ein reservasjon, vil det vere eit behov for å inngå meir generelle avtalar med lag og foreiningar. Ein slik generell avtale skal gjelde for alle arrangement, inkludert arrangement i regi av Bokn Arena Event. Vedtekne «Plan for samordning frivillig/offentleg sektor Bokn kommune 2021-24» inneheld ein mal som kan nyttast ved inngåing av avtalar mellom kommunen og frivillige lag og organisasjonar⁴.

I intervju framhev kommunen at det er viktig å ha dialog og skapa eit godt samarbeid, der partane kan få høve til å leggja fram sine ønskjer. I januar 2022 arrangerte difor Bokn kommune eit møte med frivillig sektor om korleis samarbeidet skal vere. Eit tilsvarande møte blei arrangert med Bokn Arena Event i slutten av april. I desse møta blei det diskutert korleis arrangement i fleirbrukshallen skal gjennomførast. Eit sentralt tema i denne samanheng er korleis kommunen saman med leietakar kan sikre tilstrekkeleg tryggleik. Av omsyn til branntryggleiken må kommunen ha kjennskap til kva som skjer i hallen til ei kvar tid, og spørsmål knytt til tryggleik må alltid vere avklart på førehand.

1.2.5 VÅR VURDERING

Bokn kommune har i den seinare tid iverksett ei rekke tiltak for å tydeleggjere ansvars- og oppgåvefordelinga ved bruk av Bokn arena. Forslag til nye vedtekter er utarbeidd og sendt på høyring. Desse skal behandlast i kommunestyret om kort tid. Leigevilkåra er òg oppdatert og vedtatt administrativt. Frå april 2022 er det tatt i bruk eit nytt timerreservasjonssystem som sikrar at kvar gong nokon gjer ein reservasjon, enten det er ein privatperson, eit idrettslag eller foreining, blir det i praksis inngått ein avtale mellom kommunen og leietakar. Kommunen har arrangert møter med frivillig sektor, inkludert Bokn Arena Event, for avklaring av korleis arrangement i fleirbrukshallen skal gjennomførast.

Etter vår vurdering vil desse tiltaka sikre at det eine og aleine er Bokn kommune som administrerer fleirbrukshallen, og at det er tilstrekkeleg tydeleggjort korleis ansvars- og oppgåvefordelinga skal vere. Samstundes er det viktig at kommunen følger opp desse tiltaka, og tydeleggjer kven som skal ha oppgåver knytt til dette internt i kommunen.

⁴ Planen ble vedtatt i kommunestyret 14.12.2021 (sak 045/21 – 21/3220).

1.3 KORLEIS INNTEKTER OG UTGIFTER HAR UTVIKLA SEG

1.3.1 REVISJONSKRITERIER

I gjeldande vedtekter frå 2017, heiter det som nemnd at «dagleg drift av Bokn Arena blir administrert av Bokn kommune. Utleige av Bokn Arena blir administrert av den som er ansvarleg for utleige». Vår tolking av vedtektene er at sidan den daglege drifta av Bokn Arena skal administrerast av kommunen, inneber dette at kommunen sørger for å ha oversikt over inntekter og utgifter.

I vedtektene blir det slått fast at «lokale lag og foreiningar ikkje skal betala leige for bruk av hallen. Lag og foreiningar som kjem frå andre bygder skal betala leige i samsvar med utleigesatsane» (punkt 6). Dette inneber at medan lag og foreiningar i Bokn nyttar hallen vederlagsfritt, må andre betala, enten det er tale om privatpersonar, firma eller offentlege instansar.

Ut frå desse føringane har vi utleia følgjande revisjonskriterium:

- Bokn kommune skal administrere den daglege drifta av Bokn Arena. Dette inneber at kommunen skal ha oversikt over inntekter og utgifter til fleirbrukshallen.
- Medan lag og foreiningar i Bokn kan nytta hallen vederlagsfritt, skal andre betala, enten det er tale om privatpersonar, firma eller offentlege instansar.

1.3.2 MANGLANDE BETALING AV LEIGE

Kommunen har kunnskap om at det har blitt arrangert fleire private tilstellingar i fleirbrukshallen, som til dømes barnedåp, konfirmasjonar og bursdagsfeiringar. Frå kommunen får vi opplyst at sidan hallen stod ferdig i 2018, har kommunen motteke svært lite dokumentasjon om utleige til private arrangement. Kommunen har heller ikkje fakturert nokon av desse dei siste fire-fem åra, og har derfor svært lite dokumentasjon som syner at leige er betalt. Vi får opplyst at kommunen har purra på leiga fleire gongar, men at dette ikkje har ført fram.

I intervju medgir kommunen at dette er ein glipp i rutineane. Målsettinga til kommunen er at alle inntekter og utgifter skal gå gjennom kommunerekneskapen. Kommunen har ikkje kunnskap om inntekter eller utgifter som eventuelt har gått utanom rekneskapen til kommunen. Når kommunen no sjølv tar seg av reservering og tildeling av treningstider, vil dette opna for betre oversyn over kven som skal fakturerast, blir det framheva. Dei som ønskjer å reservera heile eller delar av

hallen, og som ikkje er lag eller foreining, blir i reservasjonssystemet bedt om å kryssa av for korleis dei ønskjer å betala. Systemet opnar for å betala enten via Vipps direkte eller få faktura tilsendt. Med innføring av nytt reservasjonssystem reknar kommunen med at dette vil løysa utfordringane knytt til innkreving av leige.

1.3.3 SÆRSKILT OM BOKN ARENA EVENT

Bokn Arena Event har som nemnd vore arrangør av treff, konsertar, julebord og andre tilstellingar i hallen. I Brønnøysund-registeret står Bokn Arena Event registrert som både lag og stiftelse, og av denne grunn har kommunen ikkje kravd betaling for leige i samband med arrangementa. I intervju med kommunen blir det framheva at dette er å rekne som eit frivillig lag/organisasjon, på lik linje med andre frivillige lag og organisasjonar.

Vi får opplyst at kommunen aldri har bedt om å få noko rekneskap frå Bokn Arena Event. Kommunen har heller ikkje noko krav på innsyn i ein frivillig organisasjon eller stiftelse. Eventuelle inntekter frå desse arrangementa har i sin heilheit gått til Bokn Arena Event. I intervju blir det framheva at dette må sjåast i samanheng med at det har vore eit politisk ønskje om at Bokn Arena Event skal bidra til å skapa aktivitet og merksemd for Bokn, gjennom sine arrangement. Reservasjonsleiar, som i perioden 2018 til april 2022 frivillig tok på seg oppgåver knytt til organiseringa av drifta, involvering av idrettslag etc., er òg dagleg leiar/styreleiar for Bokn Arena Event⁵.

1.3.4 REGNSKAPSTAL KNYTT TIL FLEIRBRUKSHALLEN BOKN ARENA

I samband med prosjektet har vi henta inn regnskapstal knytt til Bokn Arena, som er regnskapstal kommunen rapporterer til KOSTRA. KOSTRA-rapporteringa legg føringar for korleis inntekter og utgifter skal bokførast, og i KOSTRA er det definert kva som skal inn på den enkelte funksjon eller teneste. Rekneskaptala som er lagt til grunn er teneste 3800 IDRETT, 3810 Kommunale idrettsbygg/-anlegg og 3860 Kommunale kulturbygg.

Vi gjer oppmerksom på at i tenesta «3810 kommunale idrettsbygg/ -anlegg» i tillegg til Bokn Arena, òg kan inkludere andre idrettsbygg eller anlegg. Det kan òg tenkast at kommunen har hatt inntekter eller utgifter knytt til Bokn Arena som ikkje er bokført på denne tenesta. Det finst ikkje andre konteringar⁶ for å skilja rekneskaper til Bokn Arena frå anna drift i kommunen.

⁵ Sjå metodekapittel for meir informasjon.

⁶ Kontering vil seie å spesifisere kva konto i kontoplanen eit bilag skal førast på i rekneskaper.

Tabell 1 – Kommunen sitt driftsrekneskap knytt til teneste 3800 IDRETT, 3810 Kommunale idrettsbygg/-anlegg og 3860 Kommunale kulturbygg

	R 2018	R 2019	R 2020	R 2021
LØN OG SOSIALE UTGIFTER inkl refusjon sykepengar	323 828	356 814	189 826	386 089
KJØP AV VARER/TENESTER I KOMMUNAL TENEST	288 428	320 688	348 834	462 520
KJØP AV TENESTER SOM ERSTATTER KOMM.PROD	25 712	98 930	91 926	97 677
OVERFØRINGAR, MVA	71 066	97 148	105 785	136 019
AVSKRIVINGER	12	6	0	1 043 546
SUM UTGIFTER	709 046	873 586	736 371	2 125 851
SALGSINNTEKTER	0	-14 500	-7 200	-22 500
REFUSJONAR, MVA	-71 094	-97 267	-105 785	-136 047
FINANSINNTEKTER / -TRANSAKSJONAR	-97	-93	-114	-83
SUM INNTEKTER	-71 191	-111 860	-113 099	-158 630
NETTO UTGIFTER/INNTEKTER	637 855	761 726	623 272	1 967 221

Av tabellen kan vi sjå at netto utgifter totalt har auka markant, spesielt frå 2020-21.

Forklaring av *inntekts-tala* i tabellen:

- Inntektene består av sals- og utleigeinntekter, og utgjer totalt kr 44 200 frå oppstarten i 2018 til og med rekneskapsåret 2021.
- Meirverdiavgift på kr 136 047 (i 2021) er for kjøpte varer og tenester, kor meirverdiavgifta blir refundert i samband med meirverdiavgift-kompensasjonen. Totalt vil desse gå i null.
- I 2018 blei det bokført eit investeringstilskot på kr 3 500 000. Dette er ikkje med i tabellen, men går fram av investeringsregnskapet til kommunen. Tilskotet dekker ein mindre del av byggekostnadane.

Forklaring av *utgifts-tala* i tabellen:

- Medan utgiftene auka i perioden 2018-19, gjekk desse ned i 2020. Frå 2020-21 har det igjen vore ei kraftig auke i utgiftene.
- «Løn og sosiale utgifter inkludert refusjon sjukepengar»: Majoriteten av desse er lønsutgifter i samband med reinhald. Redusert aktivitet på grunn av Korona-pandemien gav lågare lønnskostnadar i 2020. I tillegg er det mottatt omlag 90 000 kr i refusjon av sjukepengar, noko som reduserer lønnskostnadane ytterlegare dette året. Viss ein ser bort frå pandemi-året 2020, har desse utgiftene hatt ein jamn auke.
- «Kjøp av varer/tenester i kommunale tenester»: Det har vore ein jamn auke i utgiftene til kjøp av varer og tenester. I 2021 vart òg avskrivningar på kr 1 043 546 på fleirbrukshallen bokført, noko som gir ein kraftig auke frå 2020 til -21. Viss vi ser bort frå avskrivningen, er utgiftene i 2021 på i overkant av 900 000 kroner. Med andre ord er det tale om ei auke i utgiftene samanlikna med tidlegare år. Forklaringa kan mellom anna knytast til følgjande:

- I 2021 er det gjort eit stort kjøp av kunstgras (vedlikehald byggetenester) på kr 220 000.
- I 2020 er det òg gjort større kjøp til anlegget, som materiale til vedlikehald, nybygg og byggetenester, på omlag 235 000 kroner.
- Straumutgiftene har jamt over lege på cirka 135 000 kroner. På grunn av redusert aktivitet og variasjon i straumprisen, er straumkostnadane om lag 65 000 kroner lågare i 2020 enn samanliknbare år.

1.3.5 VÅR VURDERING

Kommunen har ikkje administrert den daglege drifta av fleirbrukshallen på ein tilfredsstillande måte. Gjennomgangen her kan tyde på at fleire privatpersonar, firma eller andre offentlege instansar ikkje har betalt eller ikkje har fått sendt krav om leige. Kommunen kan med dette ha gått glipp av inntekter. Vidare kan manglande oppfølging frå kommunen si side ha resultert i urett då nokon har betalt, andre ikkje.

Inntekter og utgifter er noko kommunen har hatt ein viss oversikt over gjennom rekneskapsføringa si. Dei nye vedtektene og rutine oppfattast som eit riktig grep for å få betre kontroll over både inntekter og utgifter, samt kunne sikre at både kommunen sjølv og leietakarane held seg til avtalar, og at utleige blir betalt for. Kommunen må sikra at dei nye rutine blir følgt opp, og at ein tydeleggjer kven internt i kommunen som skal ha oppgåver knytt til dette.

Kommunen sitt driftsrekneskap syner fyrst og fremst at sidan hallen stod ferdig i 2018, har inntektene vore låge, etter vår vurdering. Korona-pandemien innebar stengte hallar i heile landet, og kan difor vere noko av forklaringa. Om inntektene kan seiast å vere låge eller høge er samstundes òg eit spørsmål om kva forventningar kommunen sjølv har til inntektsutviklinga.

1.3.6 TILRÅING

Kommunen bør spesifisera kven som er ansvarleg for at det nye systemet vert følgt opp i tråd med intensjon.

1.4 KORLEIS KAN KOMMUNEN SIKRA OPENHEIT OM ØKONOMIEN OG BRUKEN AV FLEIRBRUKSHALLEN?

1.4.1 REVISJONSKRITERIER

I vedtektene heiter det at «dagleg drift av Bokn Arena blir administrert av Bokn kommune». Føremålet med fleirbrukshallen kjem som nemnd fram av vedtektene. Her heiter det at «Bokn Arena skal nyttast til kroppsøving, idrett og anna kulturell verksemd (musikk, konsertar, diverse tilstellingar, utstillingar o.l.)».

For kommunen er det viktig at hallen er mest mogleg open og at den blir nytta. I kommunen sin *Plan for samordning frivillig/offentleg sektor 2021-24*⁷ heiter det at for å styrka tilbodet til barn og unge, er det eit viktig tiltak å «sikra optimal utnytting av brukstida i Bokn Arena».

Ut frå desse føringane har vi utleia følgjande revisjonskriterium:

- Bokn kommune skal administrere den daglege drifta av Bokn Arena. Dette inneber å halda oversikten over inntekter og utgifter, og å sikra optimal utnytting av brukstida i fleirbrukshallen. Relevant informasjon knytt til dette skal gjerast tilgjengelege for brukarane av hallen.

1.4.2 TIMEPLAN OG SØKNADSSKJEMA TILGJENGELEG PÅ NETTSIDENE

Den nye løysninga for timereservering opnar for å booka fleirbrukshallen sine ulike delar på kommunen sine nettsider. Den nettbaserte timereserveringa gjer det mogleg for alle å sjå kva tider som er ledige. På denne måten forsøker kommunen å sikre openheit og optimal utnytting av brukstida til ei kvar tid.

I intervju blir det framheva at ein konsekvens av at kommunen nyleg har teke i bruk den nye reservasjonsløysinga, og at kommunen no sjølv tar på seg oppgåva med reservering og tildeling av faste treningstider, er at kommunen får betre oversyn, og alle som ønsker å nytta hallen blir behandla likt. Dette skal sikre ein meir rettferdig fordeling av bruken. Hittil har reservasjonsleiar hatt oppgåva med å ha oversikt over reservasjonar og tildeling av faste treningstider.

I samband med innføringa har kommunen utarbeidd eit søknadsskjema for lag og organisasjonar som ønskjer å ha faste aktivitetar i fleirbrukshallen, enten det gjeld møterom eller idrettshall. Dette søknadsskjemaet er nyleg gjort tilgjengeleg på kommunen sine nettsider. Innan 1. juni kvart

⁷ Vedtatt av Bokn kommunestyre 26.10.2021.

år må interesserte fylla ut dette skjemaet digitalt, og spesifisere kva dei ønskjer av faste treningstider. Kommunen har gitt to saksbehandlarar i oppgåve å behandla desse søknadene. Saksbehandlarane får ein oversikt over dei samla ønska, og freistar å imøtekomma desse så langt råd er. Kvar einskild søkjar får i etterkant tilsendt eit brev som syner kva tidspunkt som er tildelt, og at tildelinga gjeld frå 1. august og eitt år fram i tid. Opplysningane som leietakar legg inn i systemet i forbindelse med reservasjonen, blir automatisk lagra i kommunen sitt digitale arkivsystem.

1.4.3 OPENHEIT OM ØKONOMI

Frå kommunen blir det framheva at innføringa av det digitale reservasjonssystemet ikkje er løysinga på «alt». Kommunen ser framleis eit behov for fortløpande dialog med lag og foreningar, inklusiv Bokn Arena Event, om bruken av hallen. Som nemnd har kommunen ikkje bedt om noko rekneskap frå leigetakarar som ikkje treng betala leige, og kommunen har heller ikkje krav på innsyn i rekneskapen til frivillige organisasjonar eller stiftingar. I intervju framhev kommunen at det likevel kan vere ønskjeleg med meir openheit om inntekter og utgifter til desse leigetakarane. Kva inntekter og utgifter kommunen har i samband med fleirbrukshallen, vil gå fram av kommunen sin årlege årsmelding/ årsrekneskap, som er offentleg tilgjengeleg.

1.4.4 VÅR VURDERING

Med innføring av ein digital løysing for timereservering på kommunen sine nettsider blir det mogleg for alle å sjå kva tider som er ledige. Såleis sikrar løysinga openheit og optimal utnytting av brukstida til ei kvar tid. I tillegg får søkjaren informasjon om utleigevilkår i samband med reservasjonen. Kommunen har nyleg gjort det mogleg å søkja digitalt om faste treningstider via kommunen sine nettsider. Desse tiltaka inneber etter vår vurdering openheit om bruken av hallen og kan bidra til ei optimal utnytting av brukstida.

Rekneskapen til Bokn arena, er gjort tilgjengeleg i kommunen si årlege årsmelding. Kommunen har derimot ikkje tilgang til andre frivillige organisasjonar sitt rekneskap, noko som kan skapa spekulasjonar. Då kanskje særleg i tilfelle der organisasjonar er oppgitt å vera både lag og stiftelse. Etter vår vurdering kan kommunen med fordel, gå i dialog med lag og stiftelsar om korleis openheit om økonomien kan sikrast. Kommunen har ikkje krav på innsyn, men for å unngå unødige spekulasjonar, kan begge partar vere tent med større openheit.

1.4.5 TILRÅING

Kommunen bør vurdere dialog med lag og stiftelsar om korleis sikra openheit om økonomi.

1.5 KORLEIS ER BRUKEN ORGANISERT, OG KORLEIS PÅVERKAR DETTE KOMMUNEN SIN RETT TIL MOMSKOMPENSASJON/FRÅDRAG INNGÅANDE MOMS?

1.5.1 REVISJONSKRITERIER

Kommunen er omfatta av Lov om kompensasjon av meirverdiavgift for kommunar og fylkeskommunar (meirverdiavgiftskompensasjonsloven), med tilhøyrande forskrift⁸, og har difor i utgangspunktet krav på mva-kompensasjon. Kommunen sin rett til kompensasjon er generell, og inneber at kommunen i utgangspunktet har krav på mva-kompensasjon for alle kostnader, med mindre det er gitt avgrensingar i lova. Alle avgrensingar i retten til mva-kompensasjon kjem fram av § 4. Her kjem det fram at:

- Kompensasjon berre blir ytt dersom innkjøpet skjer til bruk i den kompensasjons-berettiga verksemda.
- § 4, 2. ledd nr 3 set visse avgrensingar ved utleige
- § 4, 2 ledd nr. 4 set visse avgrensingar ved økonomisk aktivitet.

Av § 12 følgjer det at den som fremmar eit krav om mva-kompensasjon skal innretta bokføringa si slik at det til ei kvar tid kan kontrollerast om kompensasjon for meirverdiavgift blir ytt etter reglane i lova. I dette ligg ei plikt for kommunen til å ha oversikt over bruken til ei kvar tid.

Ut frå desse føringane har vi utleia følgjande revisjonskriterier:

- Kommunen har plikt til å ha oversikt over bruken til ei kvar tid. I dette ligg eit krav om
 - Oversikt over kven som brukar hallen.
 - Kva dei brukar hallen til. I dette ligg at kommunen må ha oversikt over vederlagsfri bruk og utleige/økonomisk aktivitet.

1.5.2 KORLEIS BRUKEN ER ORGANISERT

Per i dag er det fleire idrettslag, foreiningar og Bokn Arena Event som nyttar/ har nytta hallen og tilhøyrande rom. I tillegg vert hallen nytta av mellom anna;

- Bokn skule
- Kulturskulen
- Formannskapet, Kommunestyret, Ungdomsrådet og Kontroll- & kvalitetsutvalet
- Kommuneadministrasjonen

⁸ Forskrift om kompensasjon av meirverdiavgift til kommunar, fylkeskommunar mv.

- Bokn brannvesen
- Bokn barnehage
- Dåpsskulen

Dei som treng tilgang til fleirbrukshallen får utlevert ei brikke m/ nøkkelfunksjon som blir koda til ulikt bruk. Inn- og ut blir på denne måten registrert, og både leiar og IKT-avdelinga har tilgang til ein logg som syner kven som har låst seg inn og ut.

I høve til gjeldande vedtekter, har Bokn skule fortrinnsrett til bruk av hallen i skuletida alle dagar i skuleåret frå kl. 08.00-15.00. Idrettslag, organisert idrettsverksemd og musikkorps har fortrinnsrett ved tildeling av treningstid/øvingstid frå kl. 15.00-23.00. Andre lokale lag og organisasjonar, forutan enkeltpersonar busett i Bokn kommune, kan leiga hallen dersom det er ledig plass. Ved store enkeltarrangement (kampar, stemner, turneringar, bingo, basar, konsertar, 17. mai, juleavslutning m.m.), må dei faste leigetakarane vika.

1.5.3 KORLEIS BRUKEN PÅVERKAR KOMMUNEN SIN RETT TIL MOMSKOMPENSASJON

Som nemnd kjem det fram av § 12 i meirverdikompenasjonsloven at den som fremmar eit krav om mva-kompensasjon, skal innretta bokføringa si slik at det til ei kvar tid kan kontrollerast om kompensasjon for meirverdiavgift blir ytt etter reglane i lova. I dette ligg det ei plikt for kommunen til å ha oversikt over bruken til ei kvar tid. Dette er spesielt viktig for bygg/anlegg som blir leigd ut eller som blir nytta av andre enn kommunen sjølve.

Den nye løysinga for timereservering inneheld ein elektronisk kalender, der både faste aktivitetar og enkeltreserveringar/ enkeltarrangement blir lagt inn. Som nemnd, inneber systemet at all bruk av hallen blir loggført. Ei slik oversikt og loggføring er naudsynt for å oppfylla dokumentasjonsplikta kommunen har for å få momskompensasjon. Kommunen er òg pliktig til å ha oversikt tilbake i tid for å kunne dokumentera at avgiftshandteringa har vore korrekt.

Fleire av unntaka i kompensasjonslova § 4 kan påverke kommunen sin rett til kompensasjon. I ein prinsipputtale frå Skattedirektoratet «Om idrettsanlegg og kompensasjon» frå 24.05.2015, heiter det som følgjer: «Etter avgjerda i § 4 første ledd, må det for det første vere tale om eit innkjøp gjort av kommunen for at retten til mva-kompensasjon i det heile tatt skal bli gjort gjeldande. Dette inneber at kommunen må vere det subjektet som gjennom inngåing av kontraktar skaffar varer eller tenester, og som har ansvar og seinare eigarskap til for eksempel eit idrettsanlegg».

Vidare blir det ytt kompensasjon berre i den utstrekning innkjøpet skjer til bruk i den verksemda som har rett til mva-kompensasjon. Til dømes vil eit anlegg som blir skaffa for å overdragast vederlagsfritt til andre, ikkje vere til bruk i kommunen sin kompensasjons-berettiga verksemd (jamfør her andre ledd nr 3, som uttrykkeleg gjer unntak for kompensasjonsrett ved sal av fast eigedom). Heller ikkje i den grad anlegget skal overlatast til andre sitt bruk, vil det vere kompensasjonsrett for kommunen ved innkjøpet, bortsett frå når det skjer til allmenntilgjort bruk, i motsetning til kommersiell bruk. Å stille idrettsanlegg mv. til disposisjon for allmennheita, blir sett på som innanfor det alminnelege verksemdsområdet til kommunen.

Vidare følgjer det av mva-handboka frå 2022 at eit idrettsanlegg som kommunen eig, og som vederlagsfritt blir stilt til disposisjon for allmennheita, kan sjåast på som ein del av kommunen sin kompensasjons-berettiga verksemd, dersom kommunen står for drifta. I denne samanheng antar Skattedirektoratet at lokale idrettsklubbar sin normale bruk (av ikkje-kommersiell karakter), kan sjåast på som allmenn bruk. Slik reglane for momskompensasjon er innretta, vil frivillige lag som driv med normale idrettslege aktivitetar, og kommunen sin eigen bruk, vere innafør kommunen sin kompensasjons-berettiga verksemd. Er det slik at utanforståande driv aktivitetar som kan vere av kommersiell karakter, vil dette falla utanfor kommunen sin kompensasjons-berettiga verksemd.

Som nemnt ovanfor blir det ikkje gitt kompensasjon for den tida anlegget blir leigd ut. Det følgjer av ein prinsipputtale frå 24.05.2013, at dette gjeld ved utleige av eit idrettsanlegg etter § 4 anna ledd nr 3, når idrettsanlegget blir stilt til disposisjon for brukar mot vederlag. Vederlaget treng ikkje bli ytt som eit månadleg leigebeløp. Heil eller delvis finansiering frå eit idrettslag, ved oppføringa av anlegget gjennom pengetilskot, innskot til kjøp av maskiner til drift av anlegget og dugnadsarbeid mv., blir òg sett på som vederlag».

1.5.4 OM VURDERINGA AV OM BRUKEN INNANFOR ELLER UTANFOR LOVEN

Korleis ein skal berekne bruken innanfor og utanfor kompensasjonslova, kjem fram av to prinsipputsegn frå Skattedirektoratet. Den første er allereie nemnd, og har fått tittelen «Om idrettsanlegg og kompensasjon» frå 24.05.2013. Den andre har tittelen «Om forholds-messig rett til kompensasjon» og er frå 28.05.2015.

Av desse prinsipp-utsegnene kjem det fram at «24-timars regelen» er gjeldande dersom ein kommune berre driv med kompensasjons-berettiga verksemd og utleige. Dersom kommunen i tillegg driv med økonomisk aktivitet (til dømes arrangement med billettsal) , vil ein måtte fordele bruken innanfor og utanfor loven forholds-messig.

“24-timars regelen” bygger på eit prinsipp om at kommunen sjølv har eksklusiv bruksrett til anlegget all den tid anlegget ikkje blir leigd ut. Det vil seie at dersom eit anlegg til dømes blir leigd ut 6 timar av eit døgn, vil resten av tida bli rekna som kommunen sin eigen. I dette tilfellet vil 6/24 reknast som ikkje kompensasjons-berettiga.

Prinsippet om forholds-messig kompensasjon må som nemnd nyttast dersom kommunen i tillegg til eigen kompensasjons-berettiga bruk, òg driv med økonomisk aktivitet . Då skal bruken innanfor og utanfor loven reknast etter forholds-messig bruk. Eit døme på dette er dersom kommunen i løpet av eit døgn:

- Leiger ut anlegget i 2 timar
- Låner det ut til idrettslege aktivitetar/eigenbruk i 4 timar
- Har 4 timar med økonomisk aktivitet (til dømes arrangement med billettsal)

Eit døgn består som kjend av 24 timar. Då må ein først trekke frå dei to timane med utleige som ikkje er kompensasjons-berettiga. Dei resterande 22 timane blir fordelt forholds-messig ut frå bruk, og skal fordelast på ein halvdel kvar (11+11). Grunnen til dette er at:

- I dette dømet er anlegget i bruk 10 timer
- To timar skal trekkast i frå. Då er det 8 timar igjen.
- Av desse 8, låner kommunen ut anlegget til idrettslege aktivitetar/eigenbruk i fire timar og fire timer er knytt til økonomisk aktivitet (4+4, med andre ord er det tale om ikkje-kompensasjons-berettiga bruk halvparten av tida og kompensasjons-berettiga bruk den andre halvparten av tida).

Totalt summerer den ikkje kompensasjons-berettiga bruken seg til 2 timar (utleige), pluss 11 timar. Til saman 13 timar.

1.5.5 JUSTERING

Av kompensasjonslova § 16 og forskrifta § 6 kjem det fram at det skal justerast for kompensert meirverdiavgift ved endringar i bruken av bygget eller anlegget etter at det stod ferdig⁹. Kommunen er ikkje pliktig til å gjere justeringar meir enn 10 år etter, rekna frå utløpet av året bygget eller anlegget stod ferdig.

Den såkalla «justeringsperioden» er med andre ord 10 år etter at fleirbrukshallen stod ferdig¹⁰. Det skal berre gjerast ei justering dersom endringa i bruken overstig 10 prosent i høve til

⁹ «eller ved overdraging av bygg, anlegg eller anna fast eigedom etter innkjøpet, framstillinga eller utføringa», som det heiter i forskriftsteksten.

¹⁰ Ferdigstillelsesåret blir rekna som år 1. Deretter vil det være 9 år igjen av perioden.

kompensasjonsretten ved byrjinga av justeringsperioden. Det følgjer vidare av § 6 i forskrifta at reglane om overføring av rett og plikt til å justere, inkludert korleis dette skal dokumenterast i forskrift om meirverdiavgift, gjeld så langt dei passer.

I meirverdiavgiftsforskrifta § 9-1-3 heiter det at: *“Bruk av kapitalvarer som nemnd i [meirverdiavgiftslova § 9-1](#) andre ledd bokstav b (fast eigedom) skal dokumenterast med mål-sette teikningar eller liknande av bygget eller anlegget, slik at det klart går fram korleis bygget eller anlegget er disponert til fradrags-berettiga og ikkje fradrags-berettiga føremål. Ved endringar i bruken av bygget eller anlegget, skal det ved utgangen av justeringsåret føreligge ei oversikt over bruken gjennom justeringsåret”*.

Bokn Arena er hausten 2022 fem år, noko som betyr at det er fem år igjen av justeringsperioden. I og med at bruken har vore og framleis er både innanfor og utanfor kompensasjons-berettiga verksemd, må kommunen kunne dokumentere at det ikkje har vore endringar som inneber ein plikt til å tilbakejustera kompensert mva-kompensasjon. I ein slik vurdering skal kvart areal vurderast for seg sjølve. Det følgjer av §9-1-3, 3. ledd at denne dokumentasjonen skal oppbevarast i fem år etter siste år i justeringsperioden.

Bokn kommune har kravd full mva-kompensasjon ved bygging av fleirbrukshallen Bokn Arena. Ved bygging av anlegg som skal brukast både innanfor og utanfor kompensasjonslova, skal det lagast ei berekning som bygger på tiltenkt bruk. Frå kommunen får vi opplyst at det ikkje er utarbeidd ein slik berekning.

1.5.6 OM BRUKEN AV FLEIRBRUKSHALLEN ER INNANFOR ELLER UTANFOR LOVEN

All bruk av kommunen sjølv på dagtid kan reknast som kompensasjons-berettiga bruk. Det same gjeld utlån til lag og foreiningar, og deira vederlagsfrie bruk til idrettslege aktivitetar og anna allmennyttig aktivitet. Bokn Arena Event sin bruk av fleirbrukshallen vil derimot ikkje vere å rekne som kompensasjons-berettiga for kommunen. Dette på grunn av følgjande forhold:

- Etter kva vi får opplyst driv Bokn Arena Event ikkje med idrett eller annan allmennyttig aktivitet. Bruken er då ikkje å rekna som ein del av kommunen sin kompensasjons-berettiga verksemd, men blir ramma av § 4, første ledd
- Dagleg leiar i Bokn Arena Event har fram til april 2022 jobba dugnad på anlegget med organisering og fordeling av tid i anlegget. Dugnadsinnsats blir ifølge nemnde prinsipputtale frå Skattedirektoratet 24.05.2013 sett på som betaling for bruk av anlegget.

Dugnad blir i denne prinsipputtalen, som er gjengjeve tidlegare i rapporten, likestilt med betaling av leige. Tida som Bokn Arena Event nyttar hallen, må av denne grunn reknast som utleige, og blir dermed ramma av § 4, andre ledd nr 3. All utleige av hallen til private arrangement faller utanfor kommunen sin kompensasjons-berettiga verksemd.

All utleige av hallen til private arrangement vil etter vår oppfatning falle utanfor kommunen sin kompensasjonsberettiga verksemd.

I tida fram til nytt timereserveringssystem blei tatt i bruk, blei tida i hallen fordelt til brukarane av dagleg leiar i Bokn Arena Event. Kommunen hadde då ikkje sjølv den heile og fulle oversikta over bruken, og var nøydt til å kontakta dagleg leiar i Bokn Arena Event for å få oversikt over tildelt tid i anlegget. Dette kan reise tvil om kommunen har hatt eksklusiv bruksrett til anlegget i den tida det ikkje har vore i bruk, slik at «24-timars regelen» kunne nyttast.

Sjølv om noko av bruken i Bokn Arena er utanfor kommunen sin kompensasjons-berettiga verksemd, er det likevel ikkje sikkert at dette ville hatt påverking på kommunen sin rett til kompensasjon. Det følgjer av kompensasjonsforskrifta § 9 at dersom bruken (av eit avgiftspliktig innkjøp utanfor kompensasjonsloven) er *ubetydeleg* i forhold til bruken innanfor, ytes det full mva-kompensasjon. Som ubetydeleg reknast 5 prosent.

Kommunen har ikkje oversikt over bruken av Bokn arena det første driftsåret, og det er av denne grunn ikkje mogleg å vurdere om kommunen har kravd for mykje mva-kompensasjon under bygginga av fleirbrukshallen. I kompensasjonsforskrifta § 8 kan vi lese følgjande: *“Når anskaffelse foretas under ett, til bruk i kompensasjonsberettiget virksomhet, og i virksomhet som ikke gir rett til kompensasjon, skal merverdiavgift på anskaffelsen fordeles. Fordelingen skal skje på grunnlag av anskaffelsens bruk i den del av virksomheten som er kompensasjonsberettiget. Det ytes kompensasjon for den del av merverdiavgiften på anskaffelsesprisen som forholdsmessig svarer til den antatte bruk”*.

1.5.7 VÅR VURDERING

I dette kapitlet har vi sett nærmare på korleis bruken er organisert og korleis dette påverkar kommunen sin rett til momskompensasjon/ frådrag inngåande moms. Lov og forskrift gir kommunen ein plikt til å ha oversikt over bruken til ei kvar tid. I dette ligg det eit krav om å ha oversikt over kven som brukar hallen. Dette kan sikrast gjennom det nye reservasjonssystemet framover, men gir ikkje oversikt tilbake i tid. I tillegg krev lovgivar ei oversikt over kva brukarane nyttar hallen til. I dette ligg at kommunen må ha oversikt over vederlagsfri bruk og utleige/økonomisk aktivitet.

Kommunen har ikkje utarbeidd nokon vurdering av tiltenkt bruk av anlegget, som kan dokumentere kommunen sin rett til kompensasjon i byggeperioden. Bokn kommune har heller ikkje vurdert eventuell plikt til å justere inngåande meirverdiavgift på byggekostnaden. I tillegg manglar kommunen ein tilstrekkeleg oversikt over bruken av hallen frå tida før nytt timereservasjonssystem ble innført i april 2022. Manglande oversikt over bruken gjer at det ikkje er mogleg å foreta ei vurdering av kommunen sin rett til mva-kompensasjon.

Kommunen har kravd full mva-kompensasjon for alle driftskostnadar knytt til Bokn Arena. I og med at det er på det reine at anlegget blir brukt både innanfor og utanfor kompensasjonsloven, er lovkravet at kommunen gjennomfører ein berekning som dokumenterer bruk innanfor og utanfor loven, i tråd med § 8, som er gjengjeve ovanfor.

Det er vår vurdering at kommunen ikkje har tilstrekkeleg dokumentasjon av bruken, i høve til reglane i kompensasjonsloven med forskrift, jamfør òg mva-forskrifta kapittel 9 om dokumentasjon av bruk. Kommunen må for framtida sørge for å få dokumentert bruken på ein måte som tilfredsstillar gjeldande krav i lov og forskrift.

1.5.8 VÅR TILRÅING

Vår tilråing er at kommunen sikar at bruk av Bokn Arena er dokumentert etter lov og forskrift.

1.6 OPPSUMERING OG KONKLUSJON

Føremålet med prosjektet har vært å undersøkje kva kommunen kan gjere for å sikra openheit, og ein tydeleggjering av ansvars- og oppgåvefordeling, blant brukarane av Bokn Arena.

Etter vår vurdering gjer kommunen no nyttige grep for å sikra ein openheit. Tiltak knytta til booking av hallen innehar element som tydeleggjer ansvars- og oppgåvefordelinga. Vår gjennomgang har derimot avdekkja manglar og lovbrøt som kommunen bør gripa fatt i, slik at kommunen kan sikra seg dei inntektene dette kan gi.

Nye vedtekter, oppdaterte leigevilkår, nytt timereservasjonssystem som inneber at det i praksis blir inngått skriftlege avtalar, og møter med frivillig sektor, er tiltak som etter vår vurdering vil sikra ein tydelegare ansvars- og oppgåvefordeling.

Med innføring av ein digital løysing for timereservering på kommunen sine nettsider blir det mogleg for alle å sjå kva tider som er ledige. I tillegg får søkjaren informasjon om utleigevilkår i

samband med reservasjonen. Kommunen har nyleg gjort det mogleg å søkja digitalt om faste treningstider via kommunen sine nettsider. Desse tiltaka inneber etter vår vurdering openheit om bruken av hallen og optimal utnytting av brukstida til ei kvar tid.

Kommunerekneskapen syner at inntektene sidan 2018 har vore låge (totalt 44 200kr). Når kommunen no sjølv tar seg av reservering og tildeling av treningstider, vil dette opna for betre oversyn over kven som skal fakturerast. Dei som ønskjer å reservera heile eller delar av hallen, og som ikkje er lag eller foreining, blir i reservasjonssystemet bedt om å kryssa av for korleis dei ønskjer å betala. Systemet opnar for å betala enten via Vipps direkte eller få faktura tilsendt. Det nye reservasjonssystemet vil såleis langt på veg løysa utfordringane knytt til innkreving av leige.

Etter vår vurdering kan kommunen med fordel gå i dialog med lag og stiftelsar om korleis openheit om økonomien kan sikrast. Kommunen har ikkje krav på innsyn, men for å unngå unødige spekulasjonar, kan begge partar vere tent med større openheit.

Bokn kommune manglar ein tilstrekkeleg oversikt over bruken av hallen frå tida før nytt timereservasjonssystem ble innført i april 2022. Manglande oversikt over bruken gjer at det ikkje er mogleg å foreta ei vurdering av kommunen sin rett til mva-kompensasjon tilbake i tid. Det er vår vurdering at kommunen ikkje har tilstrekkeleg dokumentasjon av bruken, i høve til reglane i kompensasjonsloven med forskrift, jamfør òg mva-forskrifta kapittel 9 om dokumentasjon av bruk. Det nye reservasjonssystemet vil vere eit godt grunnlag for å dokumentera bruken av Bokn arena på ein måte som tilfredsstillar gjeldande krav i kompensasjonsloven med forskrifter i framtida.

VEDLEGG

Metode

I forvaltningsprosjektet har vi sett nærmare på drifta av hallen, og samarbeidet/ansvarsfordelinga mellom kommunen, frivillige organisasjonar og Bokn Arena Event. Vi har òg sett på korleis inntekter og utgifter har utvikla seg, korleis kommunen kan sikra meir openheit om økonomi og bruk, og korleis organisering av bruk påverkar kommunen sin rett til momskompensasjon/ frådrag inngåande moms.

Mandatet for prosjektet inneheld både deskriptive og normative problemstillingar. Eit døme på ein deskriptiv problemstilling er «Korleis er bruken organisert?» Her er hensikta å beskriva korleis kommunen har vald å organisere bruken, og i mindre grad vurdere funn mot kriterium utleia av autorative kjelder. «Korleis påverkar organiseringa kommunen sin rett til momskompensasjon/ frådrag inngåande moms?» er eit døme på ein normativ problemstilling, der bruken av hallen blir vurdert opp mot føringar i lovverk.

I prosjektet har vi innhenta tal på inntekter og utgifter frå kommunen, og relevante dokument, så som inngåtte samarbeidsavtalar. Gjennomgang av regnskapstal og relevante dokument er supplert med intervju med tilsette i kommunen. Prosjektet er basert på ein triangulering mellom desse kjeldene. Innsamlinga av data baserer seg på tre datakjelder:

- Skriftleg materiale, som til dømes skriftlege avtalar og vedtekter
- Tilgjengeleg regnskapstal frå kommunen.
- Intervju (sjå liste nedanfor).

I prosjektet har vi gjort ein såkalla metodetriangulering av data. Dette inneber at dei ulike problemstillingane blir belyste gjennom bruk av ulike datakjelder. Trianguleringa bidrar til å utvida og forsterka datagrunnlaget i analysen, samtidig som ulike innsamlingsmetodar gir ulike perspektiv på analysegrunnlaget. Til dømes blir opplysningar basert på dokument og analysar av nøkkeltal testa ut i intervju, og påstandar i intervju blir testa ut gjennom å henta inn nye data/oppfølgingssamtalar.

Kjelder:

Munnlege kjelder:

- Ingeborg Skjølingstad, kommunedirektør (kontaktperson i forvaltningsrevisjonsprosjektet)

- Solrunn Alvestad, kommunalsjef Økonomi og personal
- Ingrid Sofie Rundhaug, kommunalsjef Oppvekst og kultur
- Anne Elisabeth Askeland, leder kommunal planlegging, teknisk drift og vedlikehald
- Ordførar Osmund Våga

Reservasjonsleiar, som i perioden 2018 til april 2022 frivillig tok på seg oppgåver knytt til organiseringa av drifta, involvering av idrettslag etc., er òg dagleg leiar/styreleiar for Bokn Arena Event. Vedkommande takka først ja til å delta i intervju, men ønskte ikkje å verifisere referatet frå intervjuet etter å ha fått dette tilsendt. Opplysningar frå intervjuet er difor ikkje tatt med i rapporten, og Rogaland revisjon sitt mandat for revisjon er avgrensa til å gjelde Bokn kommune. Rogaland revisjon har heller ikkje noko krav på innsyn i ein frivillig organisasjon eller stiftelse.

Skriftleg materiale:

- Plan for idrett og fysisk aktivitet 2022-25
- Plan for samordning av frivillig sektor
- Orienteringssak til Formannskapet i 2016 (Sak 036/16-048/16)
- Årsmeldingar og årsrekneskap for Bokn kommune 2016-20
- Gjeldande vedtekter for Bokn Arena (2017)
- Forslag til nye vedtekter (blir handsama i kommunestyret 25.10.2022)
- Oppdaterte leigevilkår for Bokn Arena vedtatt administrativt 24.03.2022
- Gjeldande Branninstruks for Bokn Arena