

Høring av forslag til ny lokal gebyrforskrift etter plan- og bygningsloven, matrikkeloven og eierseksjonsloven for Nordre Follo kommune

Fellesnemda i Nordre Follo kommune legger forslag til ny gebyrforskrift etter plan- og bygningsloven, matrikkeloven og eierseksjonsloven ut på høring. Frist for innsending av uttalelser er satt til 16.08.2019.

Høringssvar kan sendes postmottak@nordrefollo.kommune.no eller til adresse: Oppegård kommune, Postboks 510, 1411 Kolbotn. Merk med saksnummer 19/87

Behovet for ny forskrift

Kommunene Ski og Oppegård slås sammen til Nordre Follo kommune fra 1. januar 2020.

For at Nordre Follo kommune skal kunne kreve gebyr for selvkosttjenester må kommunen ha vedtatt lokale forskrifter som fastsetter regler for betaling mv.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt kommuner som skal slå seg sammen frist til 1. januar 2021 å få dette gjort. Hvis den nye kommunen ikke har vedtatt og satt i kraft nye forskrifter før 1. januar 2020 vil dagens forskrifter i sammenslåingskommunene fortsatt gjelde. Dette vil da skape økt administrasjon og kommunestyret må vedta gebyrsatser for 2020 basert på to ulike forskrifter.

Sammendrag

Intensjonen med arbeidet har vært å utarbeide et forskriftsforslag som er i tråd med gjeldende lover, forskrifter og relevante rundskriv/uttalelser fra departement, fylkesmenn og Sivilombudsmannen. Det er lagt vekt på at forskriften skal være presis slik at fortolkninger og misforståelser reduseres til et minimum.

Selvkostkravet for tjenestene som denne forskriften regulerer er strengere enn eksempelvis for VAR-sektoren. Det ikke er tilstrekkelig at selvkostprinsippet er fulgt på overordnet nivå. Kommunen må også dokumentere at selvkost er overholdt ned på de enkelte sakstypene. Dette innebærer at forskriften, på en fleksibel måte, må klare å gjenspeile kommunens ressursbruk i de enkelte sakene. Eksempelvis er gebyret for byggesaksbehandling tredelt, et *grunngebyr* som dekker generelle oppgaver i saksbehandlingsprosessen som er uavhengig av tiltakets kompleksitet, størrelse og omfang som arkiv og infrastruktur, et *saksbehandlingsgebyr*, samt et *registreringsgebyr* som skal dekke kostnadene knyttet til arbeid som må gjøres i matrikkelen.

Det strenge selvkostkravet gir kommunestyret begrensede muligheter for å krysssubsidiere én gebyrtype på bekostning av en annen, f.eks. la byggesaksgebyret for eneboliger være vesentlig lavere enn gjennomsnittskostnaden mens gebyret for større boligblokker er høyere enn respektiv gjennomsnittskostnad.

Forskriften utnytter mulighetene som lovverket gir for å kreve betaling underveis i saksbehandlingsprosessen. Dette sikrer at kommunen får betalt for utført arbeid selv om søknad eller forslag trekkes.

Forskriften er delt inn i seks kapitler:

- Første kapittel dekker generelle bestemmelser som gjelder for alle tjenestene. Dette handler blant annet om betaling, bestemmelse om urimelig gebyr, klage og definisjoner.
- Andre kapittel omhandler gebyr for private reguleringsplaner.
- Tredje kapittel omhandler gebyr for byggesaksbehandling.
- Fjerde kapittel omhandler gebyr for delesaksbehandling.
- Femte kapittel omhandler gebyr for eierseksjoneringsaker.
- Sjette kapittel omhandler gebyr for oppmålingsforretning.

- Syvende kapittel omhandler gebyr for kart og eiendomsinformasjon.

Selvkosttjenestene og hjemmel for å ta gebyr

Private planer og bygge-/delesaksbehandling

Plan- og bygningsloven § 33-1 gir kommuner hjemmel til å ta gebyr for behandlingen av private planforslag og bygge-/delesaker:

«[...] kommunestyret kan gi forskrift om gebyr til kommunen for behandling av søknad om tillatelse [...] som det etter denne lov eller forskrift påhviler kommunen å utføre, herunder behandling av private planforslag. [...] Gebyret kan ikke være høyere enn de nødvendige kostnadene kommunen har med slike saker.»

Oppmålingsforretning og matrikkelføring

Matrikelloven § 32 gir kommuner hjemmel til å ta gebyr for oppmålingsforretning og matrikkelføring:

«Kommunen kan ta gebyr for oppmålingsforretning, matrikkelføring, utferding av matrikelbrev og anna arbeid etter lova her etter regulativ fastsett av kommunestyret sjølv. [...] Gebyra kan i sum ikkje vere høgare enn nødvendige kostnader styresmakta har med slikt arbeid.»

Eierseksjonering

Eierseksjonsloven § 15 gir kommuner hjemmel til å ta gebyr for seksjoneringsaker:

«Kommunen kan fastsette et seksjoneringsgebyr for å behandle seksjoneringsøknaden. Gebyret kan ikke være høyere enn de nødvendige kostnadene kommunen har med slike saker.»

Kart og eiendomsinformasjon

Offentlegforskrifta § 4, femte ledd første og andre punktum, gir kommunen hjemmel til å ta gebyr for kart og eiendomsinformasjon:

«Det kan krevjast betaling for geodata (kart mv.) og eignedomsinformasjon. Betalingsattsane skal vere slik at inntektene ikkje overstig dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjon.»

Nødvendige kostnader

Alle lovbestemmelsene over angir at kostnadene ikke kan overstige nødvendige kostnader. I den nye kommuneloven står det i § 15-1 Beregning av selvkost at «Hvis det er fastsatt i lov at kommunale eller fylkeskommunale gebyrer ikke skal være større enn kostnadene ved å yte tjenesten, skal selvkost beregnes i samsvar med andre til fjerde ledd.»

Begrepet «nødvendige kostnader» er med andre ord en selvkostbegrensning.

Veiledning og klagesaksbehandling etter forvaltningsloven

Veiledning etter forvaltningsloven § 11 skal være kostnadsfritt for brukerne og ressursene som brukes til dette skal dekkes over kommunekassen, ikke finansieres med gebyrinntekter.¹ Heller ikke arbeid med klagesaksbehandling etter forvaltningsloven § 28 kan inngå i gebyrgrunnlaget.²

Selvkostprinsippet

Selvkostprinsippet innebærer at kommunens kostnader med å frembringe tjenestene kan dekkes inn gjennom de gebyrene som brukerne betaler. Kommunen har ikke anledning til å tjene penger på selvkostområdene.

Hva som skal regnes som gebyrgrunnlag er fastsatt i ny kommunelov kapittel 15 og i ny forskrift om beregning av selvkostⁱ. Gebyrgrunnlaget består blant annet av direkte og indirekte henførbare driftsutgifter og kalkulatoriske kapitalkostnader, avskrivninger og renter.

Over- eller underskuddⁱⁱ i det enkelte år skal henholdsvis avsettes til eller trekkes fra bundne driftsfond. Avsatt overskudd fra det enkelte år tilbakeføres til brukerne av tjenesten i form av lavere gebyrer i løpet av en femårsperiode. Tilsvarende vil fremførbare underskudd dekkes inn over gebyrene i løpet av en femårsperiode. Selvkostfinansierte tjenester skal ikke brukes til å finansiere andre deler av kommuneforvaltningen.

Selvkost i den enkelte sak

Kommunal- og regionaldepartementet vurderer i forarbeideneⁱⁱⁱ til gjeldende plan- og bygningslov at *«Etter departementets mening må selvkostprinsippet relatere seg til kostnadene ved den enkelte sak, selv om det benyttes standardsatser med utgangspunkt i gjennomsnittsbetraktninger. Det vil kunne medføre urimelige utslag om en tiltakshaver i for stor grad kunne gebyrlegges ut over det arbeidet tiltaket medfører.»*

Selvkostprinsippet er også behandlet i en høyesterettsdom inntatt i Rt. 2004 s. 1603. Saken gjaldt fastsettelse av gebyr for en delingsforretning (oppmåling), men retten la til grunn at de samme synspunktene gjorde seg gjeldende som for gebyrfastsettelse etter plan- og bygningsloven. Det synes i dommen forutsatt at selvkostprinsippet ikke bare krever at den enkelte sektor drives uten overskudd, men at selvkost også skal tilstrebes i den enkelte sak.^{iv}

Sivilombudsmannen^v kritiserte nylig Kristiansand kommunes gebyrforskrift hvor byggesaksgebyret er mekanisk beregnet som en lineær funksjon av bruksareal eller antall boenheter. Sivilombudsmannen etterlyste en sikkerhetsventil som fanger opp tilfeller hvor standardiserte/lineære satser kan gi ulovlig høyt gebyr. På landsbasis er det overraskende store variasjoner mellom kommunenes gebyrer på tross av at lover og regelverk er likt for alle. Gjennomgående er det at de fleste kommuner benytter areal i storutstrekning ved beregning av gebyrene.

Myndighetene ønsker med andre ord at selvkost skal tilstrebes i den enkelte sak samtidig som gebyrintektene ikke skal overstige samlet gebyrgrunnlag.

Forslag til ny gebyrforskrift

En stor del av oppgaven med å utarbeide ny gebyrforskrift har vært å finne hensiktsmessige prinsipper og innretninger for gebyrbestemmelsene. Videre har arbeidet bestått i å identifisere kostnadsdrivere i saksbehandlingsprosessen, og knytte økonomiske variabler til dette. Dette gjøres for at det skal bli bedre samsvar mellom kommunens faktiske ressursbruk og gebyret som faktureres tiltakshaver.

Kapittel 1 - Generelle bestemmelser

Første kapittel omhandler bestemmelser om betalingsplikt, tidspunkt for gebyrfastsettelse og fakturering, gebyr og priser i regulativet, mangelfull søknad, tilbaketrekking av søknad, dispensasjonssøknad, kostnadsdekning av sakkyndig bistand, urimelig gebyr, klage, avslag, samt definisjoner og forklaringer.

ⁱ Forskriften trer i kraft 1. januar 2020 og erstatter «Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-3/14)»

ⁱⁱ I ny forskrift om beregning av selvkost er det foreslått at adgangen til å fremføre underskudd opphører for gebyrer etter plan- og bygningsloven, matrikkellova og eierseksjonsloven. Forskriftsforslaget er på høring til august 2019.

ⁱⁱⁱ Ot.prp. nr. 45, side 283

^{iv} Sivilombudsmannen Sak 2007/1890

^v Sivilombudsmannen Sak 2015/947 Byggesaksgebyrforskrift uten bestemmelse om adgang til å fravike de standardiserte satsene

Det forutsettes i § 1-8 at vedtaksmyndigheten for om et gebyr skal anses som urimelig er delegert fra kommunestyret til virksomhetsleder. I utgangspunktet er det kommunestyret som har denne myndigheten.

I § 1-9 understrekes det at det ikke er anledning til å klage på gebyrfastsettelsen. Bakgrunnen for dette er at gebyrer som følger av en lokal forskrift *ikke* er å anse som enkeltvedtak siden gebyrene følger mekanisk av regulativet/forskriften. Derimot er det klageadgang på avslag på en søknad om gebyrreduksjon etter § 1-8 *Urimelig gebyr*.

Dersom søker el. får avslag på sin byggesøknad el. bestemmer § 1-10 at fullt gebyr må allikevel betales.

Kapittel 2 – Private reguleringsplaner

For private planforslag skal kommunen ta betalt i form av et todelt gebyr. For tjenester som ikke faller inn under regulativbestemmelsene, kan det tas gebyr etter medgått tid.

Det er lagt inn en bestemmelse om tilleggsgebyr ved ufullstendige søknader i § 2-3. Gebyret beregnes etter medgått tid som kommunen bruker til å rette opp kartgrunnlag eller plandokumenter. Bestemmelsen eksisterer for at kommunen ikke skal fungere som konsulent for søkeren.

Gebyret for oppstartsmøte er fastsatt i § 2-4. Kommunen bruker store ressurser på disse møtene med deltakelse fra mange berørte faginstanser. Normal timeforbruk er rundt 50 timer.

Gebyret for private planforslag (§ 2-5) er skilt på om det er sentrumsformål eller ikke. Dette er for mer presist å fange opp kommunens arbeid med søknadene. Tillegg per påbegynt kvadratmeter BRA er ikke delt inn i sentrumsformål og ikke sentrumsformål, da ekstraarbeidet som oppstår er likt for begge formål. Gebyrforskriften må angi en grense for hvor høyt et tilleggsgebyr kan bli.

Saksbehandlingsgebyret for private planforslag er delt inn i tre arealintervaller - til og med 10 dekar, fra 10 til og med 20 dekar og over 20 dekar.

For planer som krever planprogram og/eller konsekvensutredning tas det kun gebyr for behandling av planer som krever planprogram.

Kapitlet avsluttes med bestemmelser om utfylling og endringer av eksisterende reguleringsplaner.

Kapittel 3 – Byggesak

Kravet om at hver sakstype skal prises til selvkost innebærer at forskriften må klare å gjenspeile kommunens ressursbruk i den enkelte saken.

Alle byggesaker har et visst minimum av aktiviteter som må utføres uavhengig av selve tiltakets kompleksitet. Dette er oppgaver som mottakskontroll, arkivering, intern arbeidskoordinering, bruk av fagsystemer mv.

Det kan videre være stor forskjell på om en byggesak medfører lite eller mye arbeid med å registrere tiltaket i matrikkelen. Eksempelvis vil det være vesentlig mer arbeid med å registrere alle boenheter i en blokk, sammenlignet med en enebolig.

Disse to aktivitetstypene er i forskriftsforslaget foreslått finansiert med henholdsvis grunngebyr og registreringsgebyr. Saksbehandlingen av selve tiltaket skal finansieres gjennom det spesifikke saksbehandlingsgebyret.

På bakgrunn av dette foreslås følgende generelle gebyrtyper for byggesaksbehandling:

1. Grunngebyr: gebyr som skal dekke de generelle oppgavene i saksbehandlingsprosessen som er uavhengig av tiltakets kompleksitet, størrelse og omfang. Enhetsgebyr per søknad. Gebyret finansierer også kommunens ulovlighetsoppfølging.

2. Saksbehandlingsgebyr: gebyr som skal dekke oppgavene i saksbehandlingsprosessen som er avhengig av tiltakets kompleksitet, størrelse og omfang. Gebyret finansierer også kommunens tilsynsvirksomhet.

3. Registreringsgebyr: gebyr som skal dekke arbeidet med oppgavene knyttet til registrering i matrikkelen. Gebyret betales per bruksenhet for byggesak.

For saksbehandlingsgebyrene har det vært et viktig prinsipp at gebyrene er enhetsgebyrer og at de ikke beregnes på grunnlag av tiltakets størrelse målt i bruksareal eller antall boenheter.

Arbeidsmengden øker ikke nødvendigvis lineært med økende areal eller antall boenheter.

Kommunen kan i tillegg lettere dokumentere gjennomsnittlig kostnad per tiltakstype når gebyrene er enhetsgebyrer og ikke er beregnet etter eksempelvis areal.

Saksbehandlingsgebyr etter § 20-3 i pbl, jf. § 20-1 a og b, beregnes etter tiltakets bruksareal delt inn i tre arealintervaller. Gebyret har et øvre tak ved kvadratmeter lik eller over 400 m² for bolig og fritidsbolig, og ved 5.000 m² for andre søknader. Dette sikrer at forskriftens innretning ikke fører til ulovlige gebyrer, samt at det blir forutsigbart for tiltakshaver å kjenne kostnaden på forhånd.

Kapittel 4 – Delesak

Gebyr for delesaksbehandling er todelt og består av grunngebyr og saksbehandlingsgebyr. Dette er en tilsvarende oppbygging som for byggesaksbehandling men det skal ikke betales registreringsgebyr. Ved saker som krever oppmåling beregnes et tilleggsgebyr etter kapittel 6.

Kapittel 5 – Eierseksjonering

Eierseksjonering ble en «selvkosttjeneste» fra og med 2018. Før dette kunne kommunen bare få dekket inntil fem ganger statens rettsgebyr per søknad.

Som for delesak, er gebyret delt i grunn- og saksbehandlingsgebyr.

Bestemmelsene for seksjoneringsgebyr er lagt opp som enhetsgebyr for ulike former for seksjonering. Gebyret er per søknad som gjelder for opptil to seksjoner. Det beregnes et tillegg per ny seksjon utover to. Tilleggsgebyret har ingen øvre grense.

Det utløses et eget tilleggsgebyr ved befarings.

Kapittel 6 – Oppmålingsforretning

Tilsvarende som for dele- og eierseksjoneringsaker er gebyret for oppmålingsforretning todelt, med et grunngebyr og et saksbehandlingsgebyr.

Saksbehandlingsgebyret for oppmålingsforretninger er et enhetsgebyr per eiendom, ev. per tilleggsdel i grunn. For markarbeid beregnes et tillegg per grensepunkt.

I de fleste kommuner i dag er oppmålingsgebyret knyttet til areal. Imidlertid så har den teknologiske utviklingen gjort at kommunens arbeid med oppmåling ikke øker proporsjonalt med arealet.

Det er først og fremst *antall* grensepunkter samt graden av tett vegetasjon som påvirker arbeidsmengden ved markarbeid

Kapittel 7 – Kart og eiendomsinformasjon

Kommunen formidler situasjonskart, meglerpakke og digitale kartdata via formidlingstjenester som e-Torg og Infoland. I tillegg til gebyret i dette kapittelet tilkommer kostnad til leverandør av formidlingstjenesten samt merverdiavgift.

Beregning av gebyrsatsene

De ulike kapitlene i forskriftsforslaget har egne timesatser som skal anvendes der arbeidet ikke faller inn under forskriftsbestemmelsene. Timesatsen fremkommer ved å dividere tjenestens gebyrgrunnlag med samlet antall timer saksbehandling. Dette vil variere mellom gebyrtjenestene.

I fastsettelsen av gebyrgrunnlaget må det foretas en vurdering av alle aktiviteter som ikke finansieres med gebyrinntekter, eksempelvis oppgaver etter forvaltningsloven. Gebyrgrunnlaget inneholder både lønnsutgifter og kjøp av varer og tjenester.

Beregningen av timesatsen tar utgangspunkt i andelen av et årsverk som reelt sett går med til saksbehandling - det vil si produksjonen. Det er en rekke aktiviteter og oppgaver som ikke kan faktureres. Faktureringsgraden reduseres eksempelvis av tiden saksbehandler bruker på faglig oppdatering, rapportering og administrasjon. Under illustreres beregningen av en timesats som dekker selvkost:

$$\text{Timesats} = \text{gebyrgrunnlag} / \text{antall timer saksbehandling}$$

For å beregne gebyrsatsene multipliseres tjenestens timesats med arbeidsmengden som kommunen i gjennomsnitt bruker på den enkelte sakstype.

Gebyrsatser vil beregnes med utgangspunkt i budsjett for 2020 og ønsket dekningsgrad for hvert av gebyrområdene. De konkrete satsene vil derfor ikke fremkomme før budsjettarbeidet er sluttført og budsjettsaken er lagt frem.

Arbeidsgruppen

Forslag til ny gebyrforskrift er utarbeidet av en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Oppegård og Ski kommune. EnviDan Momentum AS har vært sparringspartner.

Målsetningen med arbeidet har vært å lage en forskrift som er rettferdig, tydelig og fleksibel.

Rettferdig: Gebyrene skal gjenspeile de ulike brukergruppenes kostnadsnivå på best mulig måte.

Tydelig: Forskriften skal være lett å lese og håndheve, med et klart og forståelig språk, uten uklare eller vanskelige formuleringer.

Fleksibel: Forskriften henviser til årlige kommunestyrevedtak for gebyrenes størrelse.

Fellesnemda i Nordre Follo kommune imøteser høringsvar.

Ski/Oppegård, xx. juni 2019

Sluttnoter

¹ Forvaltningsloven § 11, første ledd: «Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.»

I et brev til Eigersund kommune skriver Kommunal- og moderniseringsdepartementet at: «(...) fra departementets side [legges det til grunn] at gebyrbestemmelsen i plan- og bygningsloven ikke hjemler en adgang til å kreve gebyrer for å finansiere kostnadene ved å veilede tiltakshavere etter forvaltningsloven § 11.

Det følger av pbl. § 33-1 at bygningsmyndighetene i utgangspunktet kan kreve gebyr for veiledning som faller inn under "andre arbeid som det etter denne lov eller forskrift påhviler kommunen å utføre". Plikter som er pålagt etter andre lover enn plan- og bygningsloven (som fvl.) kan imidlertid ikke gebyrlegges med hjemmel i pbl. På bakgrunn av dette anser departementet at det ikke er hjemmel etter pbl. § 33-1 første ledd til å gebyrlegge veiledning etter forvaltningsloven § 11. Utgiftene til dette arbeidet kan derfor ikke gebyrlegges spesielt, eller inngå i det generelle grunnlaget for gebyrberegning».

² Fra Ot.prp. nr. 45 Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen), sidene 283-284:
«Departementet foreslår ikke en egen regel som innfører klageadgang, verken for gebyrregulativer eller konkrete gebyrer. Gebyrregulativer kan også i dag overprøves ved lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59, noe som også forekommer. De enkelte gebyrene kan også påklages i dag, hvis de er individuelt utregnet. Hvis gebyrene mekanisk følger regulativet, er det som oftest regulativets innhold som må vurderes. Hvis regulativet ikke inneholder en bestemmelse om lemping av gebyrene, slik at det ikke er et alternativ å klage over unnlattelse av å benytte denne, viser departementet til at det også er mulig å søke om dispensasjon fra regulativet».

Kommunen må vurdere hvilken lovhjemmel arbeidsoppgavene faller inn under, og dersom det faller utenfor plan- og bygningsloven skal ikke kostnadene inn i selvkostregnskapet til byggesak. Klager på enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 28 kan ikke gebyrlegges og må holdes utenfor selvkost.