

Saksframlegg

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
11/24	Formannskapet	25.01.2024
02/24	Kommunestyret	08.02.2024

Forskrift om gebyrer etter plan- og bygningsloven, eierseksjoneringsloven og matrikkelloven - høring av endring av forskrift

Innstilling fra Formannskapet - 25.01.2024 - 11/24

Forslag til endring i forskrift om gebyrer etter plan- og bygningsloven, eierseksjoneringsloven og matrikkelloven legges ut til offentlig ettersyn legges ut på høring.

Kommunestyret 08.02.2024:

Behandling:

Formannskapets innstilling ble enstemmig vedtatt med redaksjonell endring om å fjerne "legges ut på høring".

KST- 02/24 Vedtak:

Forslag til endring i forskrift om gebyrer etter plan- og bygningsloven, eierseksjoneringsloven og matrikkelloven legges ut til offentlig ettersyn.

Formannskapet 25.01.2024:

Behandling:

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

FSK- 11/24 Vedtak:

Forslag til endring i forskrift om gebyrer etter plan- og bygningsloven,

eierseksjoneringsloven og matrikkelloven legges ut til offentlig ettersyn legges ut på høring.

Kommunedirektørens innstilling:

Forslag til endring i forskrift om gebyrer etter plan- og bygningsloven, eierseksjoneringsloven og matrikkelloven legges ut til offentlig ettersyn legges ut på høring.

Sammendrag:

Forskrift om gebyrer etter plan- og bygningsloven, eierseksjoneringsloven og matrikkelloven ble vedtatt av kommunestyret i møte 09.11.23, K-sak 139/23. Forskriften er kunngjort på Lovdata.

I forbindelse med behandling av gebyrene for 2024 i møte 14.12.23, K-sak 155/23 ble det vedtatt at forskrift endres ved å ta ut ordet *klart* i § 1.3 om reduksjon av gebyr: Dersom gebyret klart overstiger selvkost i en enkelt sak, skal kommunen på eget initiativ redusere gebyret.

Forvaltningsloven stiller i § 38 krav til at *Offentlige og private institusjoner og organisasjoner for de erverv, fag eller interessegrupper som forskriftene skal gjelde eller gjelder for eller hvis interesser særlig berøres, skal gis anledning til å uttale sig før forskriften blir utferdiget, endret eller opphevet. Så langt det trenges for å få saken opplyst, skal uttalelse også søkes innhentet fra andre.*

Det foreslås at forslag til endret forskrift legges ut til offentlig ettersyn og legges ut på høring.

Saksutredning:

Selvkostkravet for tjenestene som denne forskriften regulerer er strengere enn eksempelvis for vann- og avløpssektoren. Det ikke er tilstrekkelig at selvkostprinsippet er fulgt på overordnet nivå. Kommunen må i tillegg 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.

Det strenge selvkostkravet gir kommunestyret begrensede muligheter til å krysssubsidiere en gebyrtype på bekostning av en annen. Krysssubsidiering innebærer å gebyrlegge for eksempel byggetiltak for eneboliger lavere enn gjennomsnittskostnaden og gebyrlegge tiltak om boligblokker høyere enn respektiv gjennomsnittskostnad.

Gebyrforskriften utnytter mulighetene som lovverket gir til å kreve betaling underveis i saksbehandlingsprosessen. Dette sikrer at kommunen får dekket sine kostnader for utført arbeid, selv om søknad eller forslag trekkes før vedtak/avslag.

Forskriften er delt inn i fem kapitler:

- Første kapittel omfatter alminnelige bestemmelser som gjelder for alle tjenestene.

- Andre kapittel omhandler gebyr for private planforslag.
- Tredje kapittel omhandler gebyr for bygge- og delesaksbehandling.
- Fjerde kapittel omhandler gebyr for eierseksjoneringsaker.
- Femte kapittel omhandler gebyr for oppmålingsforretning.

Bakgrunn og sakshistorikk:

Forslag til forskrift ble vedtatt lagt på høring og endelig forskrift ble vedtatt i kommunestyret i møte 09.11.23, K-sak 139/23. Vedtatt forskrift ble kunngjort på www.lovdato.no.

I forbindelse med behandling av gebyrene for 2024 i møte 14.12.23, K-sak 155/23 ble det vedtatt at forskrift endres ved å ta ut ordet *klart* i § 1.3 om reduksjon av gebyr: «Dersom gebyret *klart* overstiger selvkost i en enkelt sak, skal kommunen på eget initiativ redusere gebyret.»

Utgangspunktet for arbeidet med ny gebyrforskrift har vært å utarbeide en innretning som på en fleksibel måte klarer å gjenspeile kommunens ressursbruk i de enkelte sakene. Gebyrforskriften skal samtidig sørge for å finansiere de oppgavene som kommunen etter lover og regler er pålagt å utføre. Videre har hensikten vært å lage en innretning som er mest mulig rettferdig for alle forslagsstillere, tiltakshavere, innsendere og rekvirenter, samtidig som målsetningen har vært å minimere rettmessige klager på gebyrene. I tillegg skal den nye forskriften også opplyse innbyggerne og politikere om kommunens oppgaver med de ulike saksbehandlingsprosessene og hva det koster å behandle de enkelte sakene.

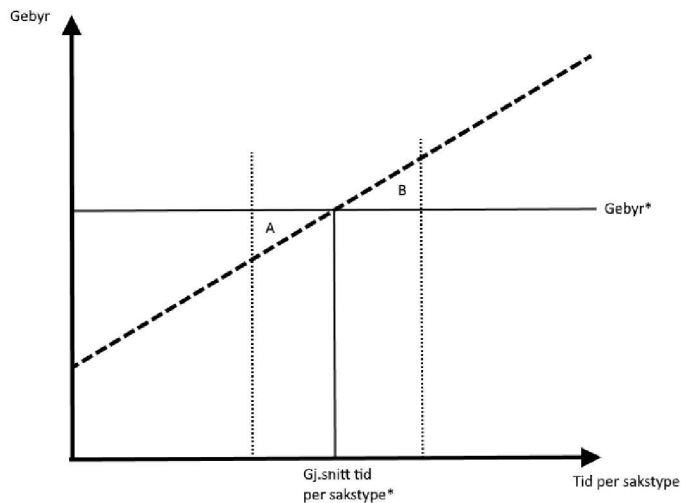
Forslag til endring av forskriftens § 1.3

Forslag til endring av forskrift går ut på å fjerne ordet «klart» i § 1.3

Vedtatt forskriftstekst er: Dersom gebyret klart overstiger selvkost i en enkelt sak, skal kommunen på eget initiativ redusere gebyret.

Forslag til ny forskriftstekst er: Dersom gebyret overstiger selvkost i en enkelt sak, skal kommunen på eget initiativ redusere gebyret.

I vedtak i gebyrsaken (KS155/23) kommer det ikke fram noen begrunnelse for hvorfor en ønsker å endre forskriftsteksten, og det er ikke klart man ønsker at kommunen skal redusere gebyret uansett størrelsen på overskridelsen av selvkost, eller om det fortsatt skal være anledning til å ha sjablongmessige gebyrer. Det legges til grunn at kommunen fortsatt har adgang til sjablongmessige gebyrer. Hensikten med å bruke ordet klart i forskriftsteksten er at det ikke skal være tvil om at selvkost er overskredet, og er ment å brukes i atypiske saker. I forskriften er det ment at det skal store avvik til før gebyret reduseres, og derfor er ordet *klart* brukt.



Figuren er ment å illustrere den sjablongmessige vurderingen, hvor krysningspunktet mellom den horisontale linjen (Gebyret), og gjennomsnittlig tidsbruk for en sakstype. De to stiplede linjene gir i figuren uttrykk for variasjonen av tidsbruk innenfor normale sakstyper. Arealet A gir uttrykk for en «mindretidsbruk» hvor tiltakshaver i en sak egentlig betaler «litt for mye». Arealet B gir uttrykk for en «mertidsbruk» hvor tiltakshaver i en sak betaler «litt for lite». Med dagens forskrift, dersom det skal være grunnlag for å gi redusert gebyr, må tidsbruken ligge til venstre for den venstre stiplede linjen, hvor man bruker klart mindre tid enn det som er vanlig for en gitt sakstype. Dersom man gir prisreduksjon for alle saker som er under gjennomsnittlig tid er det ikke mulig å balansere tidsbruken med inntektene innenfor saksområdet, dvs. at A må være like stor som B. Fjerning av ordet Klart kan skape en forventning om redusert gebyr for alle saker dersom gebyret overstiger tidsbruken i hver enkelt sak.

Selvkosttjenestene og hjemmel for å ta gebyr

For samtlige av selvkostområdene presiseres det at gebyret ikke kan være høyere enn de nødvendige kostnadene kommunen har i slike saker. Alle lovbestemmelsene over angir at kostnadene ikke kan overstige nødvendige kostnader. I den nye kommuneloven står det som følgende i § 15-1:

«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.

1.3.1 Private planer og bygge- og delesaksbehandling

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

«[...] kommunestyret kan gi forskrift om gebyr til kommunen for behandling av søknad om tillatelse [...] og for andre arbeid 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

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

«Kommunen kan ta gebyr for oppmålingsforretning, matrikkelføring, utferding av matrikkelbrev 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.»

Veiledning og klagesaksbehandling etter forvaltningsloven

Arbeidsgruppen gjør høringsinstansene oppmerksom på at veiledning etter forvaltningsloven § 11 skal være kostnadsfritt for brukerne, og ressursene som brukes til dette skal dekkes over kommunekassen, og ikke finansieres med gebyrinntekter. Arbeid med klagesaksbehandling vil være etter forvaltningsloven § 28 og kan heller ikke inngå i gebyrgrunnlaget.

Selvkostprinsippet

Selvkostprinsippet innebærer at kommunens kostnader med å frembringe tjenestene kan dekkes inn gjennom de gebyrene som brukerne betaler. Selvkostfinansierte tjenester skal ikke brukes til å finansiere andre deler av kommuneforvaltningen.

Hva som skal regnes som gebyrgrunnlag er fastsatt i ny kommunelov kapittel 15 og i ny forskrift om beregning av selvkost¹. Gebyrgrunnlaget består blant annet av direkte og indirekte henførbare driftsutgifter og kalkulatoriske kapitalkostnader. Kalkulatoriske kapitalkostnader er avskrivninger og renter.

Overskudd i det enkelte år skal avsettes til bundne driftsfond. Avsatt overskudd fra det enkelte år tilbakeføres til brukerne av tjenesten i form av lavere gebyrer i løpet av en femårsperiode.

Underskudd for et enkelt år som oppstår som følge av tilfeldig variasjon i gebyrinntekt- og kostnader kan fremføres mot et senere års overskudd.

Systematisk underskudd som oppstår som følge av at gebyrene ikke er på nivå med selvkost, kan ikke dekkes inn mot et fremtidig overskudd. Kommunen kan ikke øke gebyrene for å dekke inn historiske underskudd².

Selvkost i den enkelte sak

Kommunal- og regionaldepartementet vurderte i forarbeidene³ til gjeldende plan- og bygningslov om kostnadene ved den enkelte sak:

«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. Her la retten til grunn at synspunktene for gebyrfastsettelse etter plan- og bygningsloven gjorde seg gjeldende også for delingsforretningen. 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 sak⁴.

Sivilombudsmannen⁵ kritiserte i 2015 Kristiansand kommunes gebyrforskrift hvor

byggesaksgebyret var 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 store variasjoner mellom kommunenes gebyrer til tross for at lover og regelverk er likt for alle kommuner. Gjennomgående benytter mange kommuner areal i stor utstrekning ved beregning av gebyrer. Myndighetene ønsker at selvkost skal tilstrebes i den enkelte sak, samtidig som at gebyrinntektene ikke skal overstige samlet gebyrgrunnlag.

Vurdering:

Fjerning av et enkelt ord i en forskrift kan fremstå som en mindre endring. Samtidig kan det ha stor betydning for forståelsen av innholdet i en bestemmelse. Det er ikke åpenbart at ordet «klart» har en slik avgjørende betydning for bestemmelsen. Dagens ordlyd er utarbeidet i samarbeid med Momentum, som har kjennskap til både rettsprosesser og på tvers av et flertall av norske kommuner. Som del av høringen vil også Momentum bli gitt anledning til å uttale seg om endringen, da det er de som står bak ordlyden.

Det er godt mulig at man kan videreføre en sjablongmessige gebyrer uten ordet klart. Det er ikke klageadgang på gebyrer etter forskriften. Klageadgangen oppstår dersom man gir en reduksjon i et gebyr, da en slik reduksjon er et enkeltvedtak. Det er dermed trolig fortsatt rom for kommunen til å ha en praksis hvor man fortsatt kan gi reduksjon i atypiske saker, men at man for normale saker bruker gebyrsatsen selv om tidsbruken varierer noe. Dersom man politisk ønsker at man skal gi avslag i alle saker hvor gebyret er for høyt er det ikke mulig å balansere økonomien innenfor selvkostområdet, og man vil måtte gå over til timeprising.

Det foreslås å legge forskriftsendringen ut på høring for å gi publikum og Momentum anledning til å uttale seg.

Konklusjon med begrunnelse:

Forslag til endring i forskrift om gebyrer etter plan- og bygningsloven, eierseksjoneringsloven og matrikkelloven legges ut til offentlig ettersyn og legges ut på høring.