Høyring av forslag til ny lokal gebyrforskrift for reguleringsplan, byggje- og delesakshandsaming og oppmåling og eigarseksjonering

Hjartdal kommune legger med dette forslag til ny forskrift for reguleringsplan, byggje- og delesakshandsaming, oppmåling og eigarseksjonering ut på høyring.
Frist for innsending av uttale er satt til 1.8.2022. Evt. svar på høyringa sendes til postmottak@hjartdal.kommune.no.

1. Bakgrunn

1.1 Behovet for ny gebyrforskrift

Utgangspunktet for arbeidet har vore å utarbeide ein gebyrforskrift som på ein fleksibel måte klarer å spegle kommunens ressursbruk i dei einskilde sakene. Gebyrregulativet skal samtidig sørgje for å finansiere dei oppgåvene som kommunen etter lover og reglar er pålagt å utføre. Vidare har hensikta vore å lage eit regulativ som er mest mogleg rettferdig for alle tiltakshavarar, samtidig som utforminga av gebyrregulativet skal minimere rettmessige klagesaker på gebyra.

Arbeidet med gebyrforskrift har hatt til føremål å tydeleggjere de ulike oppgåvene kommunen har knytt til sakshandsaming etter plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkellova og kva for kostnader dette fører med seg. Det skal bli lettare for politikarane og publikum å bli opplyst om kommunens oppgåver og kva det vil koste.

1.2 Sjølvkost og heimel til å krevje gebyr

Rammene for reguleringsplan, byggje- og delesakshandsaming, oppmåling og eigarseksjonering er heimla i plan- og bygningslova § 33-1, jf. også byggesaksforskrifta, matrikkellova § 32, jf. også matrikkelforskrifta, og eierseksjonsloven § 15.

Plan- og bygningsloven § 33-1 heimlar at kommunar kan ta gebyr for private planforslag:

«Gebyret skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på sektoren.»

I kommuneregnskapet vert det ført private planar under KOSTRA-funksjon 301. Her kostnadsførast arbeid med kommuneplanar, arealplanar, områdeplanar og offentlege og private detaljreguleringsplanar. Det er berre arbeidet med private innsendte planar fram til fyrste gongs offentleg ettersyn som kan finansierast gjennom gebyr, medan alt arbeid etter dette er ei skattefinansiert oppgåve. Arbeid med overordna og offentlege planar er skattefinansierte oppgåver og kan ikkje gebyrleggjast.

I Hjartdal er det i denne samanheng viktig å skile mellom dekningsgrad for sjølvkostområdet private planar og dekningsgrad KOSTRA-funksjon 301. Sistnemnte inneheld oppgåver som ein etter sjølvkostregelverket ikkje har anledning til å finansiere gjennom gebyr. Sjølvkostområdet private planar skal dokumenterast i eit eige skyggerekneskap.

Plan- og bygningsloven § 33-1 heimlar at kommunar kan ta gebyr for byggjesaker:

«Gebyret skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på sektoren.»

I nyhendebrevet Delingsloven og forholdet til selvkost (nyhendebrev frå KRD 31.3.2009) heiter det at:

«Kommunen må forsikre seg om at de samlede gebyrinntektene for tjenesteområdet ikke overstiger de samlede kostnadene. Gebyrregulativet må utformes slik at gebyret i en konkret sak ikke på en urimelig måte overstiger de faktiske (faste og variable) kostnadene i sakens anledning.»

I kommuneregnskapet vert kostnadar med byggje- og delesakar og eigarseksjonering ført på KOSTRA-funksjon 302. Bygge- og delesakshandsaming er eit sjølvkostområde, men fleire av arbeidsoppgåvene som er pålagt kan ikkje gebyrleggast særskilt, som til dømes tilsynsoppgåver. Dette kan likevel dekkes gjennom dei gebyrpliktige sakene. Klagesakshandsaming følgjer reglane i forvaltningslova og skal ikkje inngå i sjølvkostrekneskapet. Sjølvkostområdet byggje- og delesak skal dokumenterast i eit eige skyggerekneskap.

eierseksjonsloven § 15 heimlar at kommunar kan ta gebyr for eigarseksjoneringssaker:

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

I kommuneregnskapet vert kostnadar med eigarseksjonering ført på KOSTRA-funksjon 302 og må skiljast frå kostnadar med byggje- og delesakhandsaming ved utrekning av gebyrgrunnlag for eigarseksjonering. Sjølvkostområdet eigarseksjonering skal dokumenterast i eit eige skyggerekneskap.

Oppmåling skal prisast etter sjølvkostprinsippet, og i matrikkellova § 32 heiter det at

«…gebyra kan i sum ikkje vere høgare enn nødvendige kostnader kommunen har med slikt arbeid.»

I kommuneregnskapet vert oppmåling ført på KOSTRA-funksjon 303. Her førast også kostnadar knytt til kart- og adresseforvalting. Sistnemnte oppgåver er skattefinansierte oppgåver, og det er berre oppmålingsforretningar og matrikkelføring som kan finansierast gjennom gebyra.

På same måte som for planområdet må ein i Hjartdal skilje mellom dekningsgrad for sjølvkostområdet oppmåling og dekningsgrad for KOSTRA-funksjon 303. Sjølvkostområdet oppmåling skal dokumenterast i eit eige skyggerekneskap.

Hjartdal dokumenterer sjølvkost ved bruk av sjølvkostmodellen Momentum Selvkost Kommune.

1.3 Sjølvkostprinsippet

Sjølvkostprinsippet inneber at kommunens kostnader med å yte tenestene kan dekkes inn gjennom de gebyrane som brukarane betaler. Kommunen har ikkje anledning til å tene pengar på sjølvkostområda.

Kommunelov kapittel 15 og Forskrift om berekning av sjølvkost[1] fastsett reglar for berekning av gebyrgrunnlag. Gebyrgrunnlaget består blant annet av direkte og indirekte driftsutgifter og kalkulatoriske kapitalkostnader, som er avskrivingar og renter.

Overskot i det enkelte år skal setjast av til bundne driftsfond. Avsett overskot frå det enkelte år tilbakeføres til brukarane av tenestene i form av lågare gebyr i løpet av neste femårsperiode. Tenester finansierte av sjølvkost skal ikkje finansiere andre deler av kommuneforvaltninga.

Underskot i det enkelte år må som hovudregel dekkes over kommunekassen i det året som underskotet oppstår.

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

1.4 Selvkost i den enkelte sak

Kommunal- og regionaldepartementet vurderer i forarbeida[2] til gjeldande 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.»*

Sjølvkostprinsippet er også behandla i en høgsterettsdom inntatt i Rt. 2004 s. 1603. Saka gjaldt fastsetting av gebyr for en delingsforretning (oppmåling), men retten la til grunn at de same synspunkta gjorde seg gjeldande som for gebyr etter plan- og bygningsloven. Det synes i dommen forutsett at sjølvkostprinsippet skal legge til grunn i den enkelte sak.[3]

Sivilombudet[4] kritiserte i 2015 Kristiansand kommunes gebyrforskrift, som inneheld byggesaksgebyr med ein lineær samanheng mellom gebyr og bruksareal og tal på bueiningar. Sivilombudet etterlyste ein sikringsventil som fanga opp tilfella der standardisera/lineære satsar kan gi ulovleg høgt gebyr.

2. Forslag til ny gebyrforskrift

En viktig del av oppgåvene med å utarbeide ny gebyrforskrift har vært å finne hensiktsmessige prinsipp og innretningar for den nye gebyrforskrifta. Videre har arbeidet bestått i å identifisere kostnadsdrivarar i sakshandsamingsprosessen, og knytte økonomiske variablar til dette. Dette gjerast for at det skal bli betre samsvar mellom kommunens faktiske ressursbruk og gebyret som fakturerast tiltakshavar.

Eit viktig prinsipp i gebyrstrukturen har vore å byggje opp regulativet slik at ein betaler for dei tenestene kommunen leverer i den enkelte saka. Eit viktig prinsipp har vore å identifisera faktiske kostnadsdrivarar og sørga for eit breitt gebyrgrunnlag med låge satsar. Dette vil føra til ein meir formålstenleg fordeling av kostnadene for alle som nyttar seg av kommunale tenester. Det er foreslått innføring av nye gebyrtypar og at eksisterande saktypar differensierast på anna vis. For å laga eit gebyrregulativ som er fleksibelt nok til å fanga opp ressursbruket til kommunen i dei enkelte sakene, er det føreslått følgjande prinsipp for gebyr for dei ulike tenestene:

2.1 Private planar

Samla gebyr består av gebyr for arbeid med oppstart (§ 2.1) og gebyr for handsaming av innsendt planforslag (§ 2.3). Dersom planforslaget har mangelfulle plandokument, kan det ileggjest tilleggsgebyr (§2.2).

Alle innsendte planforslag utløyser grunngebyr etter § 2.3.1. Dersom ei sak inneheld bestemde arbeidsoppgåver som gjer saka meir kompleks. Detter er fanga opp i føresegner frå §§ 2.3.2 til 2.3.7 er tilleggsgebyr og skal betalast dersom planforslaget møter krava for dei enkelte tilleggsgebyra. Til dømes fakturerast det tillegg for møter, planar med planprogram og konsekvensutgreiingar og om planforslaget er i strid med overordna planar i kommunen.

Ny forskrift legger også opp til å kunne fakturere fleire gonger i løpet av prosessen. Oppstartsgebyr etter § 2.1 kan fakturerast når aktiviteten er gjennomført. Dette gir betre periodisering mellom gebyrinntekter og ressursbruk ved tenesta.

---

[2] Ot.prp. nr. 45, side 283

[3] Sivilombudsmannen Sak 2007/1890

[4] Sivilombudsmannen Sak 2015/947 Byggesaksgebyrforskrift uten bestemmelse om adgang til å fravike de standardiserte satsene

2.2 Byggje- og delesaker

Samla gebyr for ein byggje-, eller delesak består av grunngebyr, sakshandsamingsgebyr, registreringsgebyr og eventuelle tilleggsgebyr.

Grunngebyr: Grunngebyret skal dekkje dei generelle oppgåvene i sakshandsamingsprosessen som er uavhengig av kompleksitet og storleik på tiltaket, til dømes mottakskontroll. Ferdigattest som utstedes i løpet av fem år etter opphavleg byggeløyve dekkjast også av grunngebyret.

Registreringsgebyr: Registreringsgebyr dekkjer kostnadene knytt til arbeid som må bli gjort i matrikkelen. Gebyret gjeld og for meldepliktige tiltak som ikkje er søknadspliktige. Arbeid i matrikkelen aukar proporsjonalt med tal på brukseiningar og det skal betalast eit registreringsgebyr per brukseining.

Dette er ein god kostnadsdrivar som er enkel og presis å skilje ut som eit eige gebyr, sidan talet registreringar i matrikkelen vil vera kjent. Registreringsgebyret vil stiga proporsjonalt med saksmengda og vil reflektera denne delen av meirarbeidet som oppstår i store og komplekse saker.

Sakshandsamingsgebyr: Dersom det er stor skilnad på sakshandsaminga i ein type sak er det nytta intervall eller stykkpris for å fanga opp meirarbeidet som oppstår som følgje av variable kostnadsdrivarar. Til dømes kan det vera snakk om mange bueiningar i ein søknad.

Dersom ei sak inneheld bestemde arbeidsoppgåver som gjer saka meir kompleks kan det vera at tiltakshavar må betala eit tillegg. Det går fram av regulativet kva det skal betalast for. Til dømes må ein betala for dispensasjonssøknadar og førehandskonferanse og andre møter utanom sakshandsamingsgebyret for byggjesøknaden.

2.3 Oppmåling

Gebyret i ny forskrift er ikkje lenger avhengig av areal, men av sakstype. Gebyrinnretninga som er foreslått er todelt. Sakshandsamingsgebyr som dekkjer kontorarbeidet og oppmøtegebyr og gebyr per grensepunkt for å dekkje arbeidet ute i marka.

I dei fleste kommunar i dag er oppmålingsgebyret knytt til areal. Den teknologiske utviklinga har gjort at kommunens arbeid med oppmåling ikkje nødvendigvis aukar proporsjonalt med areal. Til dømes vil det berre ta ein time å gå tre gonger rundt ein rektangulær tomt på 100.000 m^2 (eit grensepunkt må målast tre gonger).

Det er først og fremst *tal på* grensepunkt som påverkar arbeidsmengde ved markarbeid. Det er derfor vurdert at ved oppmålingsforretning med markarbeid bør gebyret reknast ut ifrå tal på grensepunkt.

2.4 Eigarseksjonering

Ny eierseksjonslov frå 2018 opnar for at kommunen kan dekkje kostnadane ved kommunens lovpålagte oppgåver i forbindelse med eigarseksjoneringssaker. Tidlegare vart gebyra fastsett til tre eller fem gonger statens rettsgebyr per sak. Det førte truleg til at mange kommunar ikkje fekk dekkja kostnadene for arbeid med disse sakene.

I forslag til ny gebyrforskrift er føresetnadane for seksjoneringsgebyr lagt opp som einingsgebyr for oppretting av eigarseksjonar og reseksjonering. Det er eit eige tilleggsgebyr ved synfaring.

2.5 Utrekning av gebyr

Sidan private planar, byggjesak, oppmåling og eigarseksjonering er sjølvstendige sjølvkostområder er det rekna ut ein einingspris per time for kvart av tenesteområda. Einingskostnaden kjem fram ved å

dividera årets gebyrgrunnlag med tal på timar med sakshandsaming. Ein metode for å rekna ut gebyra er å multiplisera einingskostnaden med tal på timar ein gjennomsnittleg nyttar på kvar sakstype.

For å rekna ut einingskostnaden er det gjort ei vurdering av alle aktivitetar som ikkje kan gebyrleggjast for kvart av områda. Utrekninga av einingskostnaden tek utgangspunkt i at eit årsverk. Vidare må det vurderast kor høg grad av fakturering ein skal legga til grunn. Sjølv om sakshandsamar har 1725 timar til disposisjon i løpet av eit år, vil det vera ein rekke aktivitetar og oppgåver som ikkje kan fakturerast. Timar som kan fakturerast vil reduserast av tida sakshandsamarane bruker på rettleiing, opplæring, kurs, fagsamlingar, rapportering og administrasjon.

Dei vil ytterlegare reduserast av interne prosjekt, kvalitetsarbeid, utarbeiding av rutinar, og dessutan av gamle saker der ein mistar retten til å krevje inn gebyr. Disse timane inngår i sjølvkostrekneskapet som ein overheadkostnad. Sidan sjølvkost alltid gjeld som øvre heimel for gebyra, vil den årlege timeprisen styrast av kor mange timar som kan fakturerast.

Dei enkelte gebyrsatsane vil reknast ut med utgangspunkt i budsjettet for neste år og ønska dekningsgrad for kvart av gebyrområdane. Dei konkrete satsane vil derfor ikkje komma fram før budsjettarbeidet til hausten.

3. Arbeidsgruppa

Forslag til ny gebyrforskrift er utarbeidt av representantar frå Hjartdal kommune. Momentum Solutions AS har vært sparringspartnar.