Lyngen kommune

Arkiv:	FE-231, FA-L40
JournalpostID:	21/2449
Saksbehandler:	Beathe Ditlefsen
Dato:	16.03.2021

Saksframlegg

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
PS 23/21	Formannskapet	13.04.2021

Forslag til lokal forskrift for gebyr - reguleringsplan, bygge- og delesaksbehandling, oppmåling og eierseksjonering

Henvisning til lovverk:
Plan- og bygningsloven
Matrikkellova
Eierseksjoneringsloven

Saksopplysninger

Høring - Forskrift gebyrer for Lyngen kommune Sammendrag
Både sentrale lover, retningslinjer, uttalelser og høyesterettsdommer peker på at det ikke er tilstrekkelig at selvkostprinsippet er fulgt for overordnet nivå, det må også dokumenteres ned på de enkelte sakstypene. På landsbasis er det store variasjoner mellom hvordan kommunene beregner og fakturerer saker som etter lov og forskrift er like. I sum benytter de fleste kommuner areal som en betydelig innslagsfaktor for beregning av gebyrene.

Utgangspunktet for arbeidet i Lyngen kommune har vært å utarbeide et gebyrregulativ som på en fleksibel måte klarer å gjenspeile kommunens ressursbruk i de enkelte sakene. Gebyr-regulativet skal samtidig sørge for å finansiere de oppgavene som de etter lover og regler er pålagt å utføre. Videre har hensikten vært å lage et regulativ som er mest mulig rettferdig for alle tiltakshavere, samtidig som målsetningen har vært at innretningen i regulativet skal minimere rettmessige klager på gebyrene.

En utfordring er at tiltakshavere ikke leverer fra seg søknader som er komplette eller gode nok. Dette skaper merarbeid for kommunen og bidrar indirekte til høyere gebyrer.
Lyngen kommune jobber med å få på plass eByggesak. Dette vil i første omgang sikre bedre leveranser fra proffesjonelle tiltakshavere da systemet vil returnere søknader som ikke er komplette. Samtidig er ikke hensikten å straffe ikke-informerte tiltakshavere, og veiledning på byggesak skal fremdeles være gratis da dette skal finansieres av de gebyrpliktige sakene.

Jobben med nytt gebyrregulativ har hatt til formål å tydeliggjøre de ulike oppgavene kommunen har knyttet til saksbehandling etter plan- og bygningsloven og hvilke kostnader dette medfører. Det skal bli lettere for politikere og publikum å bli opplyst om kommunens oppgaver og hva det kommer til å koste.

Målsetting
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 klart og forståelig språk uten uklare, eller vanskelige, formuleringer. Fleksibel: Forskriften henviser til årlige kommunestyrevedtak for gebyrenes størrelse.

Bakgrunn
Selvkostprinsippet
Reguleringsplan, bygge- og delesaksbehandling, oppmåling og eierseksjonering er underlagt selvkostprinsippet, det vil si 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. Over- eller underskudd 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. Innretninger vil selvsagt bli revidert i tråd med nye retningslinjer.

Hva som skal regnes som gebyrgrunnlag er beskrevet i Kommunal- og moderniseringsdepartementets «Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-3/14)». Gebyrgrunnlag består blant annet av direkte og indirekte henførbare kostnader, kalkulatoriske kapitalkostnader fratrukket andre inntekter enn gebyrinntekter. Rammene for kommunens rett til å ta gebyr for private reguleringsplaner, bygge- og delesaksbehandling, matrikkel og eierseksjonering er hjemlet i plan- og bygningsloven § 33-1, jf. også byggesaksforskriften, matrikkellova § 32, jf. også matrikkelforskriften og eierseksjoneringsloven § 15.

Selvkost i den enkelte sak
I et rundskriv fra 2002 utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) heter det «Utgangspunktet for fastsetting av selvkost er at kommunen kan kreve dekket utgiftene for behandling av den konkrete byggesaken. I dette ligger imidlertid ikke at gebyret må beregnes nøyaktig i hver enkelt sak. Kommunen kan i regulativet legge til grunn gjennomsnittsbetraktninger. Det er ikke gitt spesielle begrensninger eller metode for fordeling av slike overheadkostnader, og kommunene står her relativt fritt».

I vurderingen av prising av gebyret i den enkelte sak skriver KRD: «Som det fremkommer av Miljøverndepartementets uttalelse av 31.07.2007 så behøver ikke kommunen foreta individuelle etterkalkyler umiddelbart etter at den enkelte saken er avsluttet.

[…] Det kan likevel oppstå behov for å dokumentere selvkost for gebyret i en konkret sak, for eksempel i forbindelse med vurdering av om det er grunnlag for å nedsette gebyr eller fatte nytt gebyrvedtak. Dersom gebyret skal kontrolleres opp mot selvkost, må kommunen foreta en nærmere beregning eller gjøre et anslag over de faktiske kostnader som er påløpt i saken.

Det er ikke stilt krav om noen spesiell metode som tidligere nevnt, men dokumentasjon kan bestå av estimert timeforbruk eller andre former for beskrivelse av kostnadene i saken. Ved bruk av timesatser bør det foreligge en form for dokumentasjon på hvordan timesatsen er

fremkommet og for timetallet som legges til grunn i kostnadsberegningen, slik at det er mulig å kontrollere disse».

Myndighetene ønsker på den ene siden at selvkost skal tilstrebes i den enkelte sak samtidig som gebyrinntektene ikke skal overstige samlet gebyrgrunnlag. Samtidig kan overheadkostnader på sektoren legges på alle gebyrene. Kommunen står relativt fritt til å legge gjennomsnittsbetraktninger og estimerte timepriser til grunn.

Kommunen kan ikke ta gebyr for veiledning eller klagebehandling. Dette er kostnader som ikke kan inngå i et selvkostregnskap.

Ulovlighetsoppfølging er et forhold alle gebyrbetalere må være med og finansiere. I en fortolkningsuttalelse fra KMD 25.07.2017 til fylkesmannen i Rogaland konkluderes det med at så lenge kommunestyret har bestemt at «all virksomhet» innenfor byggesak skal finansieres som selvkost, får det som konsekvens at innbyggere som forholder seg til loven og søker forhåndsgodkjenning også er med på å finansiere ulovlighetsoppfølging i kommunen.

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».

KRD har i Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) skrevet følgende: «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 unnlatelse 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.

Både sentrale lover, retningslinjer, uttalelser og høyesterettsdommer peker på at det ikke er tilstrekkelig at selvkostprinsippet er fulgt for overordnet nivå, det må også dokumenteres ned på de enkelte sakstypene. På landsbasis er det store variasjoner mellom hvordan kommunene beregner og fakturerer saker som etter lov og forskrift er like. I sum benytter de fleste kommuner areal som en betydelig innslagsfaktor for beregning av gebyrene.

Utgangspunktet for arbeidet i Lyngen kommune har vært å utarbeide et gebyrregulativ som på en fleksibel måte klarer å gjenspeile kommunens ressursbruk i de enkelte sakene. Gebyrregulativet skal samtidig sørge for å finansiere de oppgavene som de etter lover og regler er pålagt å utføre. Videre har hensikten vært å lage et regulativ som er mest mulig

rettferdig for alle tiltakshavere, samtidig som målsetningen har vært at innretningen i regulativet skal minimere rettmessige klager på gebyrene.

Jobben med nytt gebyrregulativ har hatt til formål å tydeliggjøre de ulike oppgavene kommunen har knyttet til saksbehandling etter plan- og bygningsloven og hvilke kostnader dette medfører. Det skal bli lettere for politikere og publikum å bli opplyst om kommunens oppgaver og hva det kommer til å koste.

Hjemling, regnskapsføring og dekningsgrad

Plan- og bygningsloven § 33-1 hjemler at kommuner kan ta gebyr for private planforslag: «Gebyret skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på sektoren.» I kommuneregnskapet føres private planer under KOSTRA-funksjon 301. Her kostnadsføres arbeid med kommuneplaner, områdeplaner, offentlige og private detaljreguleringsplaner. Det er kun arbeidet med private innsendte planer frem til første gangs behandling som kan finansieres gjennom gebyr. Etter dette overtar kommunen ansvaret og finansieringen av planen. Arbeid med overordnede og offentlige planer er skattefinansierte oppgaver og kan ikke gebyrlegges.

I Lyngen kommune er det i denne sammenheng viktig å skille mellom dekningsgrad for selvkostområdet private planer og dekningsgrad KOSTRA-funksjon 301. Sistnevnte inneholder oppgaver som man etter selvkostregelverket ikke har anledning til å finansiere gjennom gebyr. Selvkostområdet private planer dokumenteres i et eget regnskap ved bruk av selvkostmodellen Momentum Selvkost Kommune.

Plan- og bygningsloven § 33-1 hjemler at kommuner kan ta gebyr for byggesaker: «Gebyret skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på sektoren.» I nyhetsbrevet «Delingsloven og forholdet til selvkost» (Nyhetsbrev fra KRD 31.3.2009) heter 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 skal kostnader med bygge- og delesaksbehandling, ansvarsrett og utslippstillatelser føres på KOSTRA-funksjon 302. Bygge- og delesaksbehandling er i det store og hele et fullstendig selvkostområde, men flere av arbeidsoppgavene som er pålagt kan ikke gebyrlegges, som f.eks. veiledning og tilsyn. Disse oppgavene kan likevel dekkes gjennom de gebyrpliktige sakene. Videre vil saker som går over 12-ukers fristen og hvor man mister retten til gebyr måtte finansieres av kommunekassen.

Matrikkel/oppmåling skal prises etter selvkostprinsippet og i matrikkellova § 32 heter det at «gebyra kan i sum ikkje vere høgare enn nødvendige kostnader kommunen har med slikt arbeid.» I kommuneregnskapet føres oppmåling på KOSTRA-funksjon 303. Her føres også kostnader knyttet til kart- og adresseforvaltning. Sistnevnte oppgaver er skattefinansierte oppgaver, og det er kun oppmålingsforretninger og tilhørende matrikkelføring som kan finansieres gjennom gebyrene.

På samme måte som for planområdet må man i Lyngen kommune skille mellom dekningsgraden til selvkostområdet oppmåling og dekningsgraden til KOSTRA-funksjon 303. Sistnevnte inneholder oppgaver som man etter selvkostregelverket ikke har anledning til å

finansiere gjennom gebyr. Selvkostområdet oppmåling dokumenteres i et eget skyggeregnskap ved bruk av selvkostmodellen Momentum Selvkost Kommune.

Eierseksjonslovens § 15 åpner for at kommunen kan fastsette et seksjoneringsgebyr for å behandle seksjoneringssøknaden. Gebyret kan ikke være høyere enn de nødvendige kostnadene kommunen har med slike saker. Gebyret skal innbetales innen en frist som kommunen setter. I tillegg kan kommunen kreve gebyr etter reglene i matrikkellova for oppmålingsforretning og for matrikkelbrev som må utstedes etter § 18 i denne loven. Søkeren skal betale gebyr for tinglysing av seksjoneringsvedtaket i samsvar med tinglysingsloven § 12 b. Tinglysingsgebyret skal innbetales til kommunen. Blir seksjoneringssøknaden avslått, skal kommunen tilbakebetale tinglysingsgebyret.

Forslag til ny gebyrforskrift
En stor del av oppgaven med å utarbeide ny gebyrforskrift har vært å finne hensiktsmessige prinsipper og innretninger for den nye gebyrforskriften. 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.

Ny innretning
Et viktig prinsipp i gebyrstrukturen har vært å bygge opp regulativet slik at tiltakshavere i størst mulig grad betaler for de tjenestene kommunen leverer i den enkelte saken. Videre har det vært viktig å identifisere faktiske kostnadsdrivere og sørge for et bredt gebyrgrunnlag med lave satser. Dette vil føre til en mer hensiktsmessig fordeling av kostnadene for alle som benytter seg av byggesaksavdelingen i kommunen.

Det er gjennomgående at areal som beregningsnøkkel for gebyrene i mange tilfeller ilegges mindre vekt eller faller bort. Arbeidsmengden øker ikke nødvendigvis lineært med økende areal. I de tilfellene hvor areal er en viktig kostnadsdriver i saksbehandlingen er det også lagt inn tak. Dette gjøres for ikke å komme i strid med selvkostreglene om urimelig gebyr, samtidig som det blir lettere for tiltakshavere å vite hva de skal betale.

Gebyret for en privat plan fastsettes etter om de er ihenhold til formålet i arealplanen eller ikke. Videre skal det betales egne tilleggsgebyrer for planer som krever planprogram og konsekvensutredning. Denne oppgaven øker kommunens ressursbruk og saksbehandlingstid i den enkelte plan og er derfor skilt ut som et eget gebyr. Ordinær endring av reguleringsplan har samme gebyr som ved utarbeidelse av ny, da dette følger samme prosess. Det er satt eget gebyr for mindre endring av reguleringsplan.

For byggesak er utgangspunktet at tiltakshaverne skal betale faste enhetspriser med mindre noe annet er spesifisert i regulativet. Gebyrene skal dekke hele saksbehandlingsprosessen, fra mottakskontroll til vedtak, men også lovpålagte oppgaver som ikke nødvendigvis gjelder den konkrete saken, slik som tilsyn og veiledning.

For tiltak med krav til ansvarlig foretak etter pbl § 20-3, jf. § 20-1 a og b er saksbehandlingsgebyret bygget opp på følgende vis. For boligformål er antall boenheter brukt som kostnadsdriver, da kommunens ressursbruk vil øke noe med antall boenheter. På en annen side vil det ikke være et lineært forhold mellom ressursbruken og antall boenheter. Det er naturlig å tenke seg at det i prosjekter med mange boenheter vil være flere boenheter

med likhetstrekk som vil gi stordriftsfordeler i saksbehandlingen. Av den grunn er det lagt inn en makspris uavhengig av hvor mange boenheter man søker om. Man betaler dermed den samme prisen så lenge man er på eller over maksprisen.

Beregning av gebyrsatsene
Siden private planer, byggesak og oppmåling er selvstendige selvkostområder er det beregnet en enhetspris per time for hvert av tjenesteområdene. Enhetskostnaden fremkommer ved å dividere årets gebyrgrunnlag med antall timer med saksbehandling. En metode for å beregne gebyrsatsene er å multiplisere enhetskostnaden med antall timer som man gjennomsnittlig benytter på hver av sakstypene. De enkelte gebyrsatsene vil beregnes med utgangspunkt i neste års budsjett og ønsket dekningsgrad for hvert av gebyrområdene. De konkrete satsene vil derfor ikke fremkomme før budsjettarbeidet er sluttført og budsjettsaken er lagt frem.

Totalt er det 2,07 årsverk innen selvkost. Dette betyr at et selv-kostårsverk i snitt koster ca kr 817.500,- i snitt. 2,07 årsverk gir et totalt antall saksbehandlingstimer på 3501.

Gebyrene i det nye forslaget vil kunne sikre at inntektsbehovet nås.

Rådmannens innstilling
Lyngen formannskap vedtar at vedlagte gebyrforskrift sendes ut på høring. Endelig gebyrforskrift vil bli fremmet politisk etter høringsfristen.

Formannskapet 13.04.2021:

Behandling:
VEDTAK:
Lyngen Formannskap tiltrer rådmannens innstilling til vedtak. Enst.

FS- 23/21 Vedtak:

Lyngen formannskap vedtar at vedlagte gebyrforskrift sendes ut på høring. Endelig gebyrforskrift vil bli fremmet politisk etter høringsfristen.

Vedlegg:
Forslag lokal forskrift til gebyrregulativ
Vedlegg Utdrag fra Rundskriv
Gebyr plan bygg og delings samt seksjonering 2021