



Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Veileder

Veileder for beregning av selvkost og gebyrforskrift i byggesaker



Innhold

1	Innledning.....	3
1.1	Om denne veilederen	3
1.2	Forholdet mellom denne veilederen og den generelle veilederen til selvkostforskriften.....	3
1.3	Definisjoner og begreper.....	4
1.4	Om selvkost og gebyrer i byggesaker	5
1.4.1	Hva er selvkost?.....	5
1.4.2	Hva er selvkostprinsippet?.....	5
1.4.3	Selvkost for sakstype og forbud mot kryssubsidiering	5
1.4.4	Hensyn bak selvkostreglene.....	6
2	Beregning av selvkost	8
2.1	Skjematisk fremstilling av postene i et selvkostregnskap	8
2.2	Overordnet om beregning av selvkost.....	9
2.2.1	Hvilke oppgaver som inngår i beregning av selvkost.....	9
2.2.2	Budsjett, regnskap og selvkostbudsjett	11
2.2.3	Krav om å føre selvkostregnskap og budsjett.....	12
2.3	Hvordan utarbeide et selvkostregnskap.....	12
2.3.1	Direkte driftskostnader	12
2.3.2	Indirekte kostnader	14
2.3.3	Kapitalkostnader	15
2.3.4	Salg og utrangering av varige driftsmidler.....	17
2.3.5	Korrigerings av tidligere års estimater og feil	17
2.3.6	Inntekter og subsidier	19
2.3.7	Håndtering av overskudd og underskudd.....	19
3	Utforming av gebyrforskrift	21
3.1	Innledning.....	21
3.1.1	Plan- og bygningsloven som rettslig ramme for gebyrforskrift	21
3.1.2	Selvkost for sakstype og i den enkelte byggesak	21
3.2	Bestemmelser i en gebyrforskrift.....	22
3.2.1	Innledning.....	22
3.2.2	Alminnelige bestemmelser	23
3.2.3	Gebyrer i byggesak	26
3.2.4	Gebyrsetser	28
3.3	Hvordan skal en gebyrforskrift utarbeides?.....	31
3.3.1	Klart språk i gebyrforskrifter	31
3.3.2	Hvem kan vedta en gebyrforskrift?	31
3.3.3	Hvor ofte må kommunene vedta ny gebyrforskrift?	32
3.3.4	Forvaltningslovens krav til utarbeidelse av forskrift	32
4	Dokumentasjon.....	33

1 Innledning

1.1 Om denne veilederen

I denne veilederen gir Kommunal- og moderniseringsdepartementet råd og forklaringer om hvordan kommunene skal utarbeide selvkostregnskap og gebyrforskrift for byggesaksområdet. Den forklarer de rettslige rammene og kommunenes handlingsrom ved fastsettelse av gebyrer, og gir anbefalinger om utredning av selvkost.

Bakgrunnen for veilederen er et behov for avklaring og presisering av selvkostberegning og utforming av gebyrforskrift. Veilederen skal gjøre det lettere for kommunene å gjennomføre beregninger av selvkost og fastsette lovlig nivå på gebyrer på byggesaksområdet. Den skal også bidra til mer enhetlig praksis blant kommuner.

Veilederen gjelder gebyrer i byggesaker. Mange av rådene og presiseringene som gjelder for byggesaksområdet vil likevel også ha relevans for planområdet.

Veilederen er basert på et utkast utarbeidet på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet av Oslo Economics, Nikolai K. Winge og Fredrik Holth våren 2021.

1.2 Forholdet mellom denne veilederen og den generelle veilederen til selvkostforskriften

Kapittel 2 i denne veilederen omhandler beregning av selvkost. Kapitlet bygger på de samme prinsippene som den generelle veilederen til selvkostforskriften¹ og gjengir enkelte steder forklaringer fra denne. Kapitlet forutsetter likevel ikke kjennskap til den generelle veilederen. Kommunene skal kunne ta utgangspunkt i veilederen for beregning av selvkost på byggesaksområdet uten å bruke den generelle veilederen.

Hovedforskjellene mellom denne og den generelle veilederen er at denne veilederen gir presiseringer, forklaringer og eksempler som er spesielt rettet mot byggesaksområdet. Videre er det enkelte problemstillinger i den generelle veilederen som ikke er behandlet her. Dette er forhold som normalt er relevante for andre områder enn byggesaksområdet, for eksempel: betydning av organisasjonsform, salg av tomter og detaljer om beregning av pensjonskostnader. Det vises til den generelle veilederen ved behov for avklaringer når det gjelder disse punktene.

¹ H-2465, *Veileder til Selvkostforskriften*, Kommunal og moderniseringsdepartementets forklaringer til forskrift 11. desember 2019 nr. 1731 om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer, november 2020.

1.3 Definisjoner og begreper

Selvkost: Selvkost er den totale kostnaden som er nødvendig for å produsere en tjeneste eller et produkt.

Selvkostprinsippet: Selvkostprinsippet innebærer at inntekter fra gebyret for en tjeneste eller et produkt ikke skal overstige kostnadene ved å produsere tjenesten eller produktet.

Selvkostområde: Et tjenesteområde som er omfattet av selvkostprinsippet. Denne veilederen handler om oppgaver kommunen har på byggesaksområdet, fastsatt i plan- og bygningsloven.

Selvkostkalkyle: En sammenstilling av alle kostnader som anslås å være nødvendige for å produsere den aktuelle tjenesten og inntekter på selvkostområdet.

Selvkostbudsjett: En selvkostkalkyle basert på forventede kostnader og inntekter på selvkostområdet for en gitt periode frem i tid.

Selvkostregnskap: En selvkostkalkyle bestående av faktiske inntekter og kostnader på selvkostområdet.

Selvkostfond: Over- eller underskudd i selvkostregnskapet som avsettes i eller motregnes mot et selvkostfond som er eksklusivt for det aktuelle tjenesteområdet.

Gebyrforskrift: Gebyrforskriften fastsetter hvilke gebyrer og tilhørende bestemmelser som gjelder for brukerbetaling (innenfor et eller flere tjenesteområder).

Gebyrgrunnlag: Samlet selvkost beregnet i selvkostbudsjettet som danner grunnlag for satser i gebyrforskrift.

Sakstype: Begrepet sakstype henviser til ulike typer ytelser som er definert i gebyrforskriften og som kommunen krever gebyr for. Dette kan for eksempel være behandling av byggesøknad, dispensasjonssøknad, gjennomføring av forhåndskonferanse o.l.

Den enkelte sak: Den konkrete tjenesteyting som er gebyrbelagt, f.eks. en kommunes behandling av en konkret byggesøknad.

Atypisk sak: En konkret sak der beregningsmåten i gebyrforskriften gir et gebyr for tiltaket som åpenbart ikke gjenspeiler faktisk ressursbruk i kommunens saksbehandling.

Subsidiering: En finansiell støtte av produksjon av en tjeneste, ofte en støtte fra en offentlig aktør (stat eller kommune) til en privat bedrift. I denne sammenhengen betegner subsidiering en praksis der produksjon av byggesakstjenesten finansieres helt eller delvis gjennom kommunens frie inntekter istedenfor gjennom gebyrinntekter.

Krysssubsidiering: Når gebyrinntekter fra én sakstype finansierer kostnader knyttet til behandling av andre sakstyper (dette er ikke tillatt – se kapittel 1.4.3).

Tiltakshaver: Med tiltakshaver menes primært eier av eiendommen eller tiltaket – den som vil oppføre eller utføre et tiltak. Veilederen vil i hovedsak bruke tiltakshaver som samlebegrep på den som kommunen forholder seg til, selv om det i praksis også kan være en søker eller annen aktør.

1.4 Om selvkost og gebyrer i byggesaker

1.4.1 Hva er selvkost?

Selvkostforskriften FOR-2019-12-11-1731 § 2 definerer selvkost slik:

Selvkost er kostnadene som direkte og indirekte gjelder produksjonen av tjenesten som det skal betales gebyr for, og omfatter både faste og variable drifts- og kapitalkostnader. Kostnader som påløper uavhengig av tjenesten, skal ikke inngå i selvkost. Inntekter som knytter seg til kostnader som omfattes av selvkost, skal trekkes fra.

Selvkost er altså den totale kostnaden ved å produsere en tjeneste eller et produkt. Selvkost omfatter både direkte og indirekte kostnader, i tillegg til kapitalkostnader. For eksempel regnes både lønnskostnader for byggesaksbehandleren, en andel av kantinekostnader, regnskapsfunksjonen eller HR-funksjonen som støtter byggesaksavdelingen som selvkost.

Selvkost er avgrenset til de nødvendige kostnadene for å produsere tjenesten. Dette skal sikre en effektiv tjenesteproduksjon.

1.4.2 Hva er selvkostprinsippet?

Selvkostprinsippet innebærer at inntekter fra gebyret (eller prisen) for en tjeneste eller et produkt ikke skal overstige kostnadene ved å produsere tjenesten eller produktet. Prinsippet sørger for at kommunene, som er i en monopolstilling for å behandle byggesaker, ikke får et økonomisk overskudd ved å yte lovpålagte tjenester. Samtidig sikrer prinsippet at kommunene er i stand til å dekke kostnadene ved å produsere tjenestene.

Selvkost setter en øvre ramme for gebyrenes størrelse. Kommunene kan velge å legge opp til at gebyrinntektene på byggesaksområdet skal dekke selvkost (tilnærmet full kostnadsdekning). Loven krever imidlertid ikke at kommunenes kostnader ved å yte tjenestene dekkes av gebyrer. Kommunen kan derfor velge å dekke (subsidiere) hele eller deler av kostnaden ved behandling av byggesaker gjennom frie inntekter i kommunens budsjett.

Kommuneloven gir overordnede føringer for beregning av selvkost. Kommunene må gjøre vurderinger av hva byggesakstjenestene påfører kommunen av kostnader, og de må kunne dokumentere beregningsgrunnlaget. I selvkostforskriften gis det utfyllende bestemmelser. Det er i kommunenes egne gebyrforskrifter at det skal sikres at kommunene ikke overstiger selvkost på tjenesteområdet og at det ikke kreves inn ulovlige gebyrer i den enkelte sak.

1.4.3 Selvkost for sakstype og forbud mot kryssubsidiering

Lovgiver og Høyesterett har lagt til grunn at det ikke gjelder et strengt krav om selvkost i den enkelte sak, men at selvkost likevel skal *tilstrebes* i den enkelte sak. I praksis betyr det at nivået på gebyrene må ta utgangspunkt i kommunenes gjennomsnittlige utgifter for den enkelte sakstype (se også kapittel 3.1.2).

Kommunens rettslige handlingsrom åpner ikke for kryssubsidiering mellom sakstyper. Kryssubsidiering innebærer at gebyrinntekter fra én sakstype finansierer kostnader knyttet til behandling av andre sakstyper. Et eksempel på kryssubsidiering kan være at gebyrinntekter fra byggesøknader om fritidsbolig finansierer deler av kommunens kostnader knyttet til behandling av eneboliger, eller alle andre sakstyper enn fritidsboliger. Slik kryssubsidiering medfører at selvkostprinsippet, anvendt som en gjennomsnittsbetraktning for

lignende saker, brytes. For å ivareta selvkostprinsippet må kommunen derfor unngå denne type kryssubsidiering. Kommunen står imidlertid fritt til å subsidiere en sakstype gjennom sine frie inntekter.

Utarbeidelse av selvkostregnskap skal uansett gjøres for tjenesteområdet samlet sett. Dette beskrives i kapittel 2. Selvkost på sakstype kan ivaretas ved at gebyrene settes ut fra hvor mye ressurser kommunene bruker på behandling av de ulike sakstypene (se kapittel 3.2.4). Problematikken om differensiering av sakstyper har altså først og fremst betydning for utforming av gebyrforskriften og beregningen av standardiserte gebyrer for ulike type saker. Dette er beskrevet i kapittel 3.

1.4.4 Hensyn bak selvkostreglene

Lovgiver har gitt kommunene vide fullmakter til å bestemme hvordan gebyr og gebyrforskrift, innenfor rammene av selvkostprinsippet, skal beregnes. I dette ligger en tillit til at kommunene vedtar en forskrift som er gyldig og ivaretar grunnleggende hensyn til en forsvarlig forvaltning. I forvaltningsretten finnes flere grunnleggende hensyn og prinsipper som ofte anvendes som indikatorer på hva som utgjør forsvarlig forvaltning. I arbeidet med beregning av selvkost og utarbeidelse av gebyrforskrift bør kommunene være særlig bevisst på hensynene og prinsippene nedenfor.

1.4.4.1 Demokratisk forankring og kommunalt selvstyre

Nærhetsprinsippet går ut på at offentlige vedtak skal treffes på det beslutningsnivået som ligger nærmest der det får virkninger. Det lokale selvstyret bygger blant annet på nærhetsprinsippet. De senere år har hensynet til kommunalt selvstyre blitt ytterligere synliggjort og styrket, blant annet gjennom vedtakelsen av Grunnloven § 49 andre ledd, som slår fast prinsippet om lokalt selvstyre. Statlig styring av kommuner vil imidlertid kunne skje gjennom lovgivning, forskrifter, lovlighetskontroll, klagebehandling og økonomisk subsidiering.

Når det gjelder byggesaksgebyrer har lovgiver gitt kommunene vide fullmakter til å utøve et lokalpolitisk skjønn i vedtakelsen av gebyrforskriften. Kommunene står fritt til å fastsette størrelsen på gebyrene for sin tjenesteyting, så lenge de holder seg innenfor selvkost.

1.4.4.2 Likhetsprinsippet

Likhetsprinsippet går ut på at like saker skal behandles likt. Prinsippet er rettslig forankret, blant annet ved at Grunnloven § 98 fastslår at alle er like for loven, og at ingen må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling. Dette har også betydning i forvaltningsretten der det gjelder et generelt forbud mot usaklig forskjellsbehandling.

Når det gjelder plan- og byggesaksgebyrer vil det være store variasjoner mellom kommuner. Det er ikke dermed sagt at slik praksis er i strid med kravet om likhet for loven. All den tid kommunene er gitt handlingsrom i gebyrfastsettelsen vil variasjoner blant kommuner være en naturlig og fullt ut lovlig konsekvens.

1.4.4.3 Tillit, offentlighet og transparens

Utgangspunktet er at forvaltningens virksomhet skal være offentlig tilgjengelig, og at det er unntak fra dette som må begrunnes særskilt. En side av dette er at det må være mulig for innbyggerne å gjøre seg kjent med hvordan kommunen har beregnet og fastsatt sine gebyrer. Jo større handlingsrom kommunene er gitt, desto større er behovet for offentlighet og transparens. I dette ligger også et krav om begrunnelse, som igjen sikrer mulighet for etterprøvnbarhet og kontroll. Kommunene bør derfor sørge for at dokumentasjonen omkring selvkostberegningene er lett tilgjengelige for de som ønsker nærmere innsyn.

1.4.4.4 Forutsigbarhet

Prinsippet om forutsigbarhet er viktig ved utformingen av en gebyrforskrift. Innbyggerne skal vite hva kommunen tar betalt for. Forutsigbarhet er også viktig av hensyn til kommunens økonomi og dermed også evnen til å tilby de lovpålagte tjenestene.

1.4.4.5 Forenkling og effektivitet

Forvaltningen bør gjøre forenklinger der det er mulig. En gebyrforskrift bør være enkel å forstå for tiltakshaver, administrasjonen i kommunen og kommunens politikere. Veilederen har her som siktemål å bidra til forenkling både med hensyn til prosess og innhold.

Et godt regelverk er både tids- og kostnadsbesparende. En forskrift som bidrar til effektiv beregning og innkreving av gebyrer vil i seg selv bidra til at kommunens gebyrer over tid kan reduseres.

2 Beregning av selvkost

2.1 Skjematisk fremstilling av postene i et selvkostregnskap

Tabell 2.1 under viser hvordan postene i et selvkostregnskap kan se ut. Skjemaet inneholder poster som typisk kommer inn under direkte og indirekte kostnader, samt kapitalkostnader og andre poster. Nederst i tabellen vises hvordan de ulike postene henger sammen med hverandre. På høyre side i tabellen er det lenke til siden hvor det finnes mer informasjon om den aktuelle posten.

Tabell 2.1 Skjematisk fremstilling av postene i et selvkostregnskap

Forklaring
(se punkt nummer)

A. Direkte kostnader		2.3.1
Post	Beskrivelse	
Lønns- og pensjonskostnader	Lønnskostnader til stillinger som er henførbare til selvkostområdet, enten helt eller delvis.	
Bistand til byggesakstjenesten eller selvkostberegningen	Eventuelle kostnader knyttet til ekstern produksjon av deler av byggesakstjenesten.	
Vare- og tjenestekjøp	Kjøp av varer og tjenester som inngår i produksjonen av byggesakstjenesten	
Overføringer	For eksempel erstatningsutbetalinger, bøter eller tap på fordringer	
B. Indirekte kostnader		2.3.2
Interntjeneste	Beskrivelse	Anbefalte fordelingsnøkler
Regnskap	Inngående faktura, leverandørreskontro, internt og eksternt	Brutto driftsutgifter, antall bilag
Innfordring	Utgående faktura, kunderskontro	Antall utgående faktura
Kontorstøtte	Administrasjon	Antall årsverk
Revisjon	Revisjon	Antall bilag
Personaltjeneste	HR-funksjonen	Andel ansatte
Velferds- og personalpolitiske tiltak for ansatte	Bedriftshelsetjeneste, arbeidsmiljøutvalg, vernetjeneste	Faktisk bruk, andel årsverk, andel ansatte
Sentral opplæring	Eksterne kurs og konferanser, kommunens opplæringsenhet, mv.	Andel ansatte, faktisk bruk
Kantinedrift	Kantine	Antall med tilgang på kantine
Kopiering og trykktjenester	Drift av kopierings- og trykktjenester	Faktisk bruk
IKT-tjenester (drift og opplæring)	Anskaffelse, drift, vedlikehold og brukerstøtte til fellessystemene	Faktisk bruk, antall PC-er/terminaler
Felles post, arkiv og sentralbord	Drift av felles post-, arkiv- og sentralbordfunksjon	Faktisk bruk
Bygg (drift)	Bruk av felles kontorbygg	Andel ansatte, andel brukt areal
Juridisk bistand	Kommunens enhet for juridiske tjenester (kommuneadvokaten)	Faktisk bruk
Påslag kapitalkostnader indirekte tjenester	Henføring av kapitalkostnader (avskrivninger og kalkulatorisk rentekostnad fra interntjenestene)	1 % av sum henførbare indirekte kostnader (netto)

C. Kapitalkostnader		2.3.3
Avskrivningskostnader	Kostnadsfordeling av anskaffelseskost over brukstiden	
Kalkulatoriske rentekostnader	Reflekterer den avkastning kommunene alternativt kunne oppnådd ved å plassere netto investeringsbeløp i markedet	
D. Andre inntekter og kostnader		
Gevinst/tap ved salg av anleggsmidler		2.3.4
Korrigerings av tidligere års feil		2.3.5
E. Gebyrgrunnlag	(A + B + C + D)	
F. Gebyrinntekter	Gebyrinntekter fra tjenesteproduksjon	
G. Årets selvkostresultat	(F - E)	
H. Dekning av underskudd/tilbakeføring av overskudd fra selvkostfond		2.3.7
I. Fremføring av underskudd/overskudd gjennom avsetning til selvkostfond		2.3.7
Kontrollsum	(G - H + I)	

2.2 Overordnet om beregning av selvkost

2.2.1 Hvilke oppgaver som inngår i beregning av selvkost

Det rettslige grunnlaget for innkreving av gebyrer følger av plan- og bygningsloven § 33-1. Bestemmelsen legger selvkostprinsippet til grunn som rettslig ramme for gebyrberegning. Kun kostnader som er nødvendige for å gjennomføre oppgaver som kommunen må gjøre for sine innbyggere, kan gebyrlegges.

2.2.1.1 Oppgaver som kan inngå i beregningsgrunnlaget

Kommunene har en rekke oppgaver som er nødvendige i produksjon av byggesakstjenestene og som kan inngå i beregningen av selvkost. Dette kan for eksempel være mottak av søknad, registrering, arkivering, tilsyn, mottakskontroll av søknad, mottak av supplerende opplysninger, vurdering av dispensasjonsforhold, avklaring med interne fagmyndigheter (vei, vann mv.), vurdering av nabomerknader, skriving av vedtak, kontroll og utsendelse av vedtak, oppfølging, telefoner, behandling av søknad om brukstillatelse og ferdigattest mv.

Det er ikke alltid samsvar mellom oppgaver som er nødvendige og som kan inngå i beregningsgrunnlaget for selvkost, og oppgaver som kommunen faktisk kan kreve et særskilt gebyr for. Dette betyr at kostnader for visse oppgaver kan inngå i beregningsgrunnlaget for selvkost, uten at oppgavene kan gebyrlegges særskilt.

For eksempel kan kostnader til ulovlighetsoppfølging inngå i beregningsgrunnlaget for selvkost, men det er ikke adgang til å gebyrlegge den enkelte ulovlighets sak særskilt. Derimot kan søknader om etterhåndsgodkjenning, i likhet med søknader om ordinær forhåndsgodkjenning, gebyrlegges særskilt. For behandlingen av slike søknader kan kommunen kreve et tilleggsgebyr for det merarbeid som det ulovlige arbeidet har medført. Det er ikke entydig hvilket arbeid som lovlig kan tas som «tilleggsgebyr» i saker om etterhåndsgodkjenning og dermed belastes den enkelte søker direkte. Arbeid som er utført før søknaden er innkommet, f.eks. arbeid med å avdekke et ulovlig forhold og varsle pålegg om retting før tiltakshaverens innsending av søknad, kan vanskelig gebyrlegges den som søker om å få et tiltak godkjent i ettertid. Departementet vil likevel ikke utelukke at det kan

være mer arbeid med behandling av en søknad om etterhåndsgodkjenning sammenlignet med søknader om forhåndsgodkjenning, og at det derfor er anledning til å gi høyere gebyr for saker om etterhåndsgodkjenning. Et slikt tilleggsgebyr vil imidlertid ikke være gyldig dersom det egentlig er knyttet til arbeid med ulovlighetsoppfølging og tilsyn, gebyret fremstår som straff eller dersom gebyret ikke er innenfor selvkostprinsippet.

Også tilsyn er en oppgave som kan gebyrlegges etter plan- og bygningsloven § 33-1. Forarbeidene til loven forutsetter imidlertid som hovedregel at utgifter til tilsyn skal dekkes inn gjennom den alminnelige gebyrleggingen av søknadsbehandlingen. Gebyr for tilsyn kan bare kreves direkte fra den ansvarlige, dersom dette er et ledd i oppfølging av en allerede kjent ulovlighet.

Utgifter til kvalitetssikringsarbeid på byggesaksområdet kan også være et eksempel på utgifter som kan inngå i beregningsgrunnlaget for selvkost. Dette kan typisk være arbeid med å utarbeide saksbehandlingsrutiner og maldokumenter på byggesaksområdet.

2.2.1.2 Oppgaver som delvis kan inngå i beregningsgrunnlaget

Veiledning kan til en viss grad inngå i beregningsgrunnlaget for selvkost, avhengig av veiledningens karakter. Kommunene plikter etter forvaltningsloven § 11 å gi alminnelig veiledning. Det følger av forvaltningslovforskriften § 7 at det ikke er anledning til å ta gebyr for slik veiledning. Dette betyr at de kostnadene kommunen har for å besvare henvendelser, som gjelder generelle spørsmål, ikke kan inngå i selvkostregnskapet. Dette er å regne som alminnelig veiledning etter forvaltningsloven § 11.

Mer konkret veiledning i en byggesak inngår imidlertid i de lovpålagte oppgavene som kommunen har etter plan- og bygningslovgivningen. Forhåndskonferanse er et eksempel på dette og kan gebyrlegges særskilt. Dersom en utbygger stadig ber om råd og avklaringer i en konkret byggesak må kommunen innkalle til forhåndskonferanse dersom dette arbeidet – veiledningen – skal gebyrlegges særskilt. Det er viktig at kommunen på denne måten er tydelig på at tjenesten vil være gebyrbelagt. Også annen veiledning i konkrete byggesaker, eksempelvis arbeidet med utsending av mangelsbrev, kan det enten tas særskilt gebyr for eller så kan kostnader som kommunen har inngå i beregningsgrunnlaget for selvkost.

Eksempel:

Et spørsmål om reguleringsplanene for området generelt eller bestemmelser i plan- og bygningsloven regnes som generell veiledning. Gjelder spørsmålet hvordan reguleringsplanene påvirker en konkret sak – altså at kommunen må ta hensyn til informasjon om den konkrete saken – eller hvordan en bestemmelse i loven skal anvendes i en konkret byggesak, kan det regnes som veiledning i en konkret sak.

2.2.1.3 Oppgaver som ikke kan inngå i beregningsgrunnlaget

Ikke alt arbeid kommunene utfører i en byggesak kan inkluderes ved beregning av gebyrer. Et eksempel på dette er klagebehandling. Klagebehandling skjer etter forvaltningsloven, og kan derfor ikke gebyrlegges med grunnlag i plan- og bygningsloven. Kostnadene kommunen har til klagebehandling kan derfor ikke inngå i selvkostregnskapet. Det samme gjelder, som nevnt over, kostnader til alminnelig veiledning etter forvaltningsloven § 11.

I kapittel 2.3 går vi nærmere inn på hvilke kostnader som kan inngå i selvkost.

2.2.2 Budsjett, regnskap og selvkostbudsjett

Selvkostregnskapet er det sentrale verktøyet for beregning av selvkost. Selvkostregnskapet er en detaljert sammenstilling av inntekter og kostnader på selvkostområdet for det siste året. Samtidig er selvkostregnskapet en del av, og må ses i sammenheng med, kommunens budsjetterings- og regnskapsprosess for byggesaksområdet.

Kommunene utarbeider i forkant av budsjettåret et selvkostbudsjett for å estimere drifts- og kapitalkostnader for neste økonomiplanperiode. Selvkostbudsjettet er på denne måten et planleggingsverktøy. Basert på tidligere års selvkostregnskap og forventet saksmengde for året, skal selvkostbudsjettet anslå forventet gebyrinntekt og selvkost. Dette blir da grunnlaget for kommunens gebyrsatser.

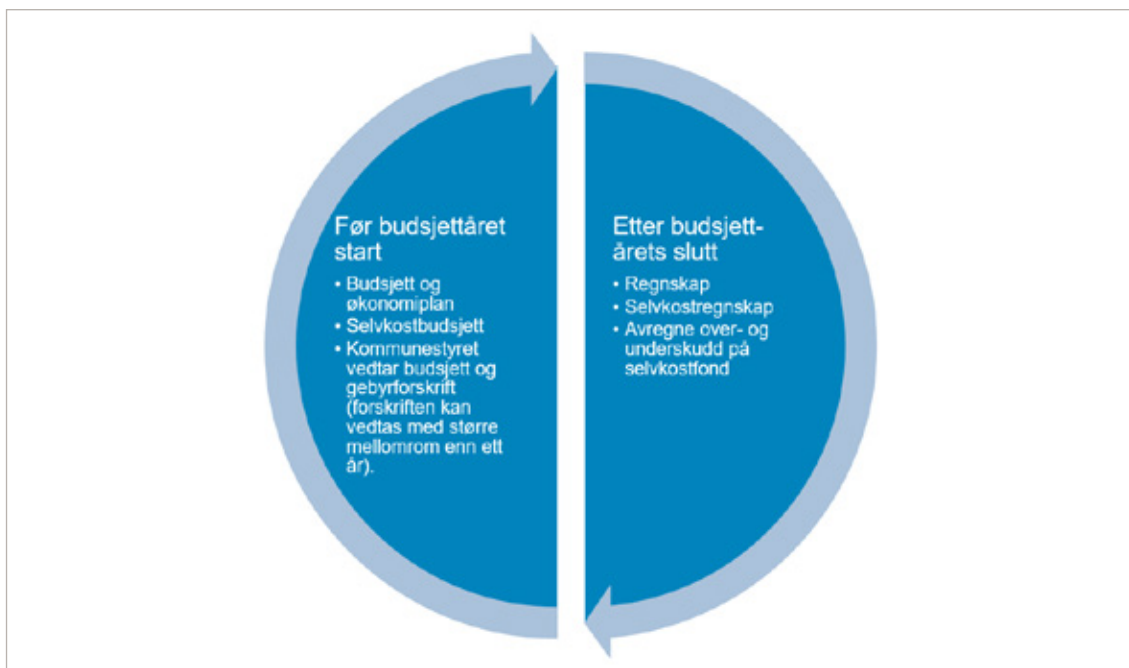
De grunnleggende rammene for beregning av gebyrene og gebyrnivået vedtas i en gebyrforskrift. Det er plan- og bygningsloven som fastslår at gebyrene skal vedtas som forskrift.

Etter budsjettårets slutt utarbeider kommunene et selvkostregnskap for selvkostområdet. Selvkostregnskapet gir et selvkostresultat (overskudd eller underskudd) som viser differansen mellom alle inntekter og kostnader i selvkostregnskapet. Det er flere årsaker til at det kan være avvik mellom selvkostbudsjettet og faktiske kostnader og inntekter i hvert regnskapsår, for eksempel budsjettårets forventede kalkylerente, gjennomføringsevne på planlagte prosjekter (kapasitetsbegrensninger internt og eksternt), samt høyere eller lavere inntekter fra tiltakshavere (flere eller færre saker og eventuelle fristoversittelser).

Byggesaksområdet skal ha sitt eget selvkostfond for å behandle over- og underskudd. Selvkostresultatet avsettes til et selvkostfond (ved overskudd), eller motregnes mot et selvkostfond (ved underskudd). Selvkostfondets funksjon er å håndtere svingninger i inntekter og kostnader, slik at gebyrene kan holdes mer stabile. Prinsippet bak dette er at tilfeldige svingninger som fører til over- og underskudd i et gitt år skal utjevnes over tid. Det bør være et mål for kommunene å ha minst mulig svingninger i gebyrene, av hensyn til forutsigbarhet for den som skal søke om tillatelse. Bruk av selvkostfond er ytterligere beskrevet i kapittel 2.3.7.

Kommunenenes arbeid med selvkost, budsjett, gebyrforskrift og regnskap gjennom året er illustrert i Figur 2.1 under.

Figur 2.1 Årshjul for arbeid med selvkost og gebyrforskrift



2.2.3 Krav om å føre selvkostregnskap og budsjett

Normalt må det utarbeides selvkostbudsjett og -regnskap for selvkostområdet. Selvkostbudsjettet og -regnskapet er nødvendige for å dokumentere at (forventet) gebyrinntekt ikke overstiger samlet selvkost på området.

I noen tilfeller velger kommunestyret å sette byggesaksgebyrene til et lavere nivå enn det som ville tilsvart full kostnadsdekning. Også når kommunen velger å dekke et lavere nivå enn selvkost, må kommunen kunne dokumentere at selvkost ikke overstiges. For å oppfylle dokumentasjonsplikten vil derfor normalt også kommuner som velger et lavere nivå på selvkostdekning måtte føre selvkostregnskap. Det er kun der gebyrinntekten er så lav at den åpenbart er lavere enn samlet selvkost, og dette kan dokumenteres, at det ikke er noen plikt etter kommuneloven § 15-1 eller selvkostforskriften til å utarbeide fullstendig selvkostregnskap og/eller -budsjett.

Krav til dokumentasjon omtales nærmere i kapittel 4.

2.3 Hvordan utarbeide et selvkostregnskap

2.3.1 Direkte driftskostnader

Direkte driftskostnader er alle faste og variable kostnader som direkte inngår i produksjon av byggesakstjenesten, dvs. tilknyttet oppgaver som nevnt i kapittel 2.2.1. I hovedsak omfatter dette lønn og sosiale kostnader, kjøp av varer og tjenester til tjenesteproduksjon, overføringer, samt eventuelle kostnader knyttet til ekstern produksjon av tjenesten.

2.3.1.1 Lønnskostnader

Direkte henførbare lønnskostnader er

1. Lønnskostnader til stillinger som er 100 prosent henførbare til byggesaksområdet
2. Andel av lønnskostnader til stillinger som er knyttet til flere tjenester, når andelen er henførbare til byggesaksområdet
3. Andel av lønnskostnader til stillinger som er knyttet til administrativ ledelse, når andelen er henførbare til byggesaksområdet

Lønnskostnader regnes som henførbare til selvkost når saksbehandlere arbeider med aktiviteter som er nødvendige for å yte byggesakstjenesten. Som nevnt i kapittel 2.2.1, kan dette eksempelvis omfatte mottak av søknad, registrering, arkivering, tilsyn, mottaks-kontroll av søknad, mottak av supplerende opplysninger, vurdering av dispensasjonsforhold, avklaring med interne fagmyndigheter (vei, vann mv.), vurdering av nabomerknader, skriving av vedtak, kontroll og utsendelse av vedtak, oppfølging, telefoner, behandling av søknad om brukstillatelse og ferdigattest mv.

Som nevnt tidligere omfatter *aktiviteter som er nødvendige for å yte byggesakstjenesten* både kostnader knyttet til oppgaver som kan direkte gebyrlegges og også oppgaver som ikke kan gebyrlegges særskilt, men som likevel er nødvendige. Sistnevnte omfatter for eksempel kommunens tilsynsvirksomhet og ulovlighetsoppfølging. Merk at det må komme fram i selvkostregnskapet hvor mye slike kostnader utgjør – på samme måte som alle andre kostnader skal dokumenteres.

Saksbehandlere i byggesaksavdelingen arbeider gjerne også med flere oppgaver som *ikke* kan inkluderes i selvkost. Dette er for eksempel tiden de bruker på generell veiledning, som følger av veiledningsplikten etter forvaltningsloven. Videre kan heller ikke behandling av klagesaker inngå i selvkost. Behandling av søknader om nedsettelse av gebyr kan imidlertid inngå i selvkost.

Eksempel:

Kommunen regner med at saksbehandlere i byggesaksavdelingen i snitt bruker 10 prosent av arbeidstiden på generell veiledning. Resten av arbeidstiden brukes på behandling av byggesaker. Kommunen fører derfor 90 prosent av lønnskostnadene til ansatte i byggesaksavdelingen som selvkost.

Eksempel:

En saksbehandler deler arbeidet sitt mellom plansaker og byggesaker. Lønnskostnader for den andelen personen arbeider med byggesaker, inkluderes i selvkostregnskapet for byggesaker. Tid brukt på generell veiledning og klagesaker inkluderes ikke selvkostregnskapet.

Kostnader som ikke gjelder produksjonen av eller som ikke utfyller eller understøtter selvkosttjenesten, skal holdes utenfor selvkost. Dette gjelder kostnader til administrativ ledelse, folkevalgte organer etter kommuneloven § 5-1 og eierorganer, som ikke kan regnes som en merkostnad ved å yte selvkosttjenesten.

2.3.1.2 Pensjonskostnader

Pensjonskostnader inkluderes i selvkost på samme måte og med samme andeler som lønnskostnader. Ettersom kommunens årsregnskap utarbeides i tråd med kommunelovens

regnskapsregler, er utgangspunktet at selvkost beregnes ut fra pensjonspremiene, fratrukket eventuelt bruk av premiefond.

Hvis praksis for beregning av pensjonskostnader skal endres, må dette gjennomføres slik at det ikke gir urimelige utslag i gebyrgrunnlaget, særlig med hensyn til generasjonsprinsippet og slik at endringen ikke medfører dobbelbelastning. Dersom for eksempel selvkost har vært beregnet på grunnlag av pensjonspremiene, og praksis skal endres slik at selvkost beregnes på grunnlag av netto pensjonskostnader og amortiseringskostnader, kan ikke amortiseringskostnader for tidligere års premieavvik tas med for de årene hvor selvkost har vært beregnet ut fra pensjonspremier.

2.3.1.3 Andre direkte driftskostnader

Andre direkte driftskostnader kan inkluderes dersom disse direkte bidrar til behandling av byggesaker. Dette kan være ekstern bistand til byggesaksbehandling, kjøp av varer eller andre overføringer.

Eksempel:

Kommunen kjøper advokattjeneste på byggesaksområde. Kostnaden for dette inkluderes i selvkostregnskapet.

2.3.2 Indirekte kostnader

Indirekte driftskostnader omfatter kostnader til stabs- og støttetjenester, fellestjenester og kontrollfunksjoner som utfyller eller understøtter selvkosttjenesten. Dette omfatter kunde-relaterte funksjoner, slik som kontorstøtte og fakturering. Dette omfatter også interne funksjoner som ytes til selvkosttjenesten, slik som personaltjenester, juridiske tjenester, regnskap, IKT og arkiv mv. Aktiviteter som utarbeidelse av sektorplaner, investeringsplaner, vedlikeholdsplaner og prosjektplanlegging og lignende for selvkosttjenesten regnes som indirekte henførbare til selvkost når disse utfyller eller understøtter selvkosttjenesten.

En rekke funksjoner kan derfor inngå i grunnlaget for beregning av indirekte driftskostnader i selvkost.

Andelen indirekte kostnader som tas med i selvkostberegningen, skal gjenspeile byggesakstjenestens bruk av ulike funksjoner i kommunen. Ofte vil det ikke være mulig å beregne de indirekte kostnadene med full presisjon. Metoden for henføring av indirekte kostnader til selvkostregnskapet må imidlertid reflektere faktisk bruk av funksjonene så godt som mulig.

I mange tilfeller vil det være hensiktsmessig å tilordne indirekte kostnader til selvkost ved hjelp av faste fordelingsnøkler som oppdateres med jevne mellomrom. Først identifiseres de stab- og støttetjenestene, fellestjenestene og kontrollfunksjonene som utfyller eller understøtter byggesaksavdelingen. Deretter gjøres det et anslag på selvkosttjenestens bruk av de enkelte funksjonene, det vil si hvor stor andel av disse funksjonenes utgifter (netto driftsutgifter) som skal tilordnes selvkost på byggesaksområdet.

For å tilrettelegge for oppdatering av nøklene, anbefales det at kommunen velger kvantitative fordelingsnøkler som er lett tilgjengelige fra datasystemene til kommunen. Der tilgjengelige nøkler er mindre presise, bør kommunen gjøre en avveining mellom kostnader ved å kvantifisere en presis nøkkel og tilgjengelighet.

Eksempel:

Selvkosttjenestens andel av totalt antall ansatte benyttes for å anslå selvkosttjenestens bruk av personalfunksjonen. For innfordringsfunksjonen kan selvkosttjenestens andel av totalt utgående fakturaer benyttes.

Alle interntjenester som bidrar til produksjon av den aktuelle tjenesten, samt tilhørende kostnader, må identifiseres. Videre må de identifiserte kostnadene fordeles på byggesaksområdet på en måte som best mulig reflekterer tjenestenes bruk av disse. Tabellen under gjengir de mest relevante, henførbare indirekte kostnadene med tilhørende forslag til fordelingsnøkler.

Tabell 2.2 Henførbare indirekte kostnadene og fordelingsnøkler

Interntjeneste	Beskrivelse	Anbefalte fordelingsnøkler
Regnskap	Inngående faktura, leverandørreskontro, internt og eksternt	Brutto driftsutgifter, antall bilag
Innfordring	Utgående faktura, kunderskontro	Antall utgående faktura
Kontorstøtte	Administrasjon	Antall årsverk
Revisjon	Revisjon	Antall bilag
Personaltjeneste	HR-funksjonen	Andel ansatte
Velferds- og personalpolitiske tiltak for ansatte	Bedriftshelsetjeneste, arbeidsmiljøutvalg, vernetjeneste	Faktisk bruk, andel årsverk, andel ansatte
Sentral opplæring	Eksterne kurs og konferanser, kommunens opplæringsenhet, mv.	Andel ansatte, faktisk bruk
Kantinedrift	Kantine	Antall med tilgang på kantine
Kopiering og trykktjenester	Drift av kopierings- og trykkeritjenester	Faktisk bruk
IKT-tjenester (drift og opplæring)	Anskaffelse, drift, vedlikehold og brukerstøtte til fellessystemene	Faktisk bruk, antall PC-er/terminaler
Felles post, arkiv og sentralbord	Drift av felles post-, arkiv- og sentralbordfunksjon	Faktisk bruk
Bygg (drift)	Bruk av felles kontorbygg	Andel ansatte, andel brukt areal
Juridisk bistand	Kommunens enhet for juridiske tjenester (kommuneadvokaten)	Faktisk bruk
Påslag kapitalkostnader indirekte tjenester	Henføring av kapitalkostnader (avskrivninger og kalkulatorisk rentekostnad fra interntjenestene)	1 % av sum henførbare indirekte kostnader (netto)

2.3.3 Kapitalkostnader

Kapitalkostnader er kostnadene som oppstår når kapital bindes opp i realinvesteringer i varige driftsmidler, for eksempel bygninger. Kostnader knyttet til bruk av varige driftsmidler kan inkluderes i selvkostkalkylen dersom driftsmidlene er av nytte for brukerne av betalingstjenesten, enten direkte eller indirekte. Kapitalkostnader i selvkostkalkylen skal beregnes ut fra investeringen, og består av avskrivningskostnader, nedskrivninger og beregnede kalkulatoriske rentekostnader.

2.3.3.1 Avskrivninger

Dersom kommunen har gjort realinvesteringer som benyttes i behandlingen av byggesaker, kan avskrivninger for dette inkluderes i selvkostkalkylen. Selvkostregnskapet kan inkludere både direkte og indirekte avskrivningskostnader. Direkte avskrivningskostnader påløper når byggesaksavdelingen bruker varige driftsmidler, mens indirekte avskrivningskostnader (fellestjenesters bruk av varige driftsmidler) henføres til selvkostregnskapet med en fordelingsmetode som reflekterer byggesaksavdelingens bruk av fellestjenestene (se kapittel 2.3.2). Også avskrivningskostnader knyttet til investeringer som benyttes av flere tjenesteområder skal henføres til selvkostregnskapet på en forholdsmessig måte. Det kan eksempelvis være aktuelt dersom byggesakstjenesten og plantjenesten gjør en felles anskaffelse.

Avskrivningsgrunnlaget skal ta utgangspunkt i prisen på anskaffelsestidspunktet (omtalt som anskaffelseskost eller historisk kost). Fra anskaffelseskost skal byggelånsrenter, anleggsbidrag (investeringstilskudd) og andre inntekter som knytter seg til investeringsutgiftene ved anskaffelsen, trekkes fra. For eksempel vil kompensasjon for merverdiavgift redusere utlegget ved investeringen, og må dermed trekkes fra. Hvis anskaffelseskost ikke er kjent, må det benyttes et estimat på historisk kost.

Alternativkostnad kan ikke legges inn i selvkostberegningen. For eksempel kan ikke selvkost beregnes ut fra tapt markedsleie som følge av at eiendelen ved alternativ bruk ville hatt en høyere verdi.

Avskrivningskostnadene fordeles over samme avskrivningsperiode som i årsregnskapet. Avskrivningsgrunnlaget skal være historisk anskaffelseskost og det skal benyttes lineære avskrivninger i selvkostregnskapet.

Eksempel:

Kommunen anskaffer verktøyet E-byggesak gjennom byggesaksavdelingen. Dette reduserer de indirekte kostnadene i selvkostregnskapet fordi arkivtjenesten i kommunen belastes mindre. Anskaffelsen må imidlertid avskrives, slik at avskrivningene i selvkostregnskapet øker. Dersom andre enheter utenfor byggesaksbehandlingen får nytte av investeringene, må avskrivningene ta hensyn til dette. Dette gjøres ved at avskrivningene reflekterer den faktiske bruken av investeringen i byggesakstjenesten (ved bruk av hensiktsmessige fordelingsnøkler).

I den grad det er direkte avskrivningskostnader som skal inkluderes i selvkost, utdyper den generelle veilederen til selvkostforskriften hvordan kommunen kan gå frem for å endre avskrivningsperioden eller endre avskrivningspraksis. Den generelle veilederen til selvkostforskriften (H-2465) beskriver dette i detalj i kapittel 8.2.

2.3.3.2 Kalkulatoriske rentekostnader

Kostnadene i selvkostregnskapet skal ikke være avhengig av hvilken finansieringsform som er benyttet for å finansiere en realinvestering. Av den grunn skal det beregnes kalkulatoriske rentekostnader som skal reflektere den avkastningen kommunen alternativt kunne oppnådd ved å plassere investeringsbeløpet (netto, etter avskrivninger) i markedet. Det kan beregnes kalkulatoriske rentekostnader for alle realinvesteringer, både direkte og indirekte, så lenge de kan ansees som nødvendige for produksjon av byggesakstjenesten og er henført til selvkostregnskapet på en forholdsmessig måte.

Grunnlaget for beregning av den kalkulatoriske rentekostnaden er gjennomsnittet av restverdien av de varige driftsmidlene per henholdsvis 1.1. og 31.12. i det aktuelle året. Restverdien vil tilsvare historisk kost med alle fratrekk.

Det skal benyttes en kalkylerente som er lik årets gjennomsnittlige 5-årige swaprente pluss et tillegg på ½ prosentpoeng. Det kan ikke benyttes andre kalkylerenter. Det kan heller ikke benyttes faktiske renter.

2.3.3.3 Indirekte kapitalkostnader

Selvkost omfatter også indirekte kapitalkostnader knyttet til stab- og støttefunksjoner, fellesfunksjoner og kontrollfunksjoner, når disse utfyller eller understøtter byggesaks-tjenesten. Indirekte kapitalkostnader kan beregnes på en av to måter, og det er valgfritt hvilken metode som benyttes.

Den ene metoden er å beregne indirekte kapitalkostnader på samme måte som indirekte driftskostnader ved bruk av hensiktsmessige fordelingsnøkler som reflekterer byggesaks-området bruk av varige driftsmidler.

Den andre metoden er at de indirekte kapitalkostnadene i stedet beregnes etter en forenklet metode med en fast sjablong. Metoden er at indirekte kapitalkostnader settes lik 5 prosent av netto indirekte driftskostnader.

2.3.4 Salg og utrangering av varige driftsmidler

Varige driftsmidler kan enten benyttes direkte eller indirekte av selvkosttjenesten. Når et varig driftsmiddel selges, må det tas ut av grunnlaget for beregning av direkte eller indirekte kapitalkostnader. Gevinsten eller tapet ved salget, det vil si differansen mellom anleggsmidlets restverdi i selvkostregnskapet og salgssummen, tas inn i selvkost som en inntekt eller kostnad i salgsåret. Dersom kun deler av driftsmiddelet har vært henført til selvkostområdet, skal inntekter eller kostnader i forbindelse med salg henføres forholds-messig med bruk av samme fordelingsnøkkel.

Varige driftsmidler som tas ut av selvkostområdet og overføres til bruk i andre deler av virksomheten, behandles tilsvarende som salg. I slike tilfeller må det utøves et fornuftig skjønn ved estimering av sannsynlig salgspris. Det bør anvendes takst når det er snakk om vesentlige beløp.

Ved utrangering av varige driftsmidler skal dette behandles som en nedskrivning i selvkost-regnskapet. Det vil si at restverdien tas inn som kapitalkostnad (nedskrivning) i selvkostbe-regningen i utrangeringsåret.

2.3.5 Korrigering av tidligere års estimater og feil

I ettertid kan det bli avdekket at samlet selvkost i et tidligere år er beregnet feil. Bestemmelsene i selvkostforskriften regulerer hvordan slike feil skal håndteres ved beregning av samlet selvkost etter at feilen er oppdaget. Korrigering av feil må avgrenses fra korrigering av estimater. Disse to behandles derfor i separate avsnitt i det videre.

2.3.5.1 *Korrigering av estimater*

Estimater er anslag på størrelser som inngår i beregningen av selvkost, hvor disse ikke kan fastslås nøyaktig eller med full sikkerhet. Eksempelvis kan dette være anslag på andeler av stillinger som henføres til selvkost som direkte kostnader, anslåtte fordelingsnøkler for beregning av indirekte driftskostnader eller anslag for utnyttbar levetid (avskrivningsperiode). Endringer i slike og andre estimater regnes som utgangspunkt ikke som feil.

For eksempel vil endringer i anslag for henføring av utgifter til selvkost, endring i selvkosttjenestens bruk av stab- og støttetjenester, eller endret anslag for utnyttbar levetid, som utgangspunkt ikke regnes som feil, når endringene er basert på nye opplysninger eller endringer i underliggende forhold.

Endringer i anslag kan imidlertid måtte regnes som feil, dersom det i ettertid blir klart at anslaget som først ble gjort ikke var beste estimat ut fra opplysningene som forelå på estimeringstidspunktet.

Avvik mellom budsjettestimater og regnskapet vil isolert sett bidra til overskudd eller underskudd, som håndteres etter bestemmelsene om overskudd og underskudd i selvkostforskriften (se kapittel 2.3.7).

2.3.5.2 *Korrigering av feil*

Med feil menes alle feil som innebærer at samlet selvkost ikke har blitt beregnet i samsvar med reglene i kommuneloven § 15-1, selvkostforskriften eller plan- og bygningsloven, slik at det samlede gebyrgrunnlaget for byggesaker har blitt beregnet for høyt eller for lavt.

Feil vil blant annet kunne være:

- Feil henføring av kostnader. Dette kan for eksempel være at det er tatt med for mye eller for lite lønnskostnader ved beregningen av direkte driftskostnader. Slike feil kan ha sammenheng med hvordan utgifter er fordelt i (intern)regnskapet.
- Feil henføring av gebyrinntekter. Inntekter som skulle vært henført til selvkostregnskapet er ikke tatt med, eller det er tatt med inntekter som ikke skulle ha redusert samlet selvkost.
- Feil i fordelingsnøkler for beregning av indirekte driftskostnader, slik at disse ikke gjenspeiler selvkosttjenestens andel/bruk av stab- og støttetjenestene, fellestjenestene og kontrollfunksjonene.
- Feil beregning av kapitalkostnader. Det kan for eksempel være at avskrivningsgrunnlaget ikke er fullstendig ved at et varig driftsmiddel ikke er kommet med i selvkostberegningen, eller at et anleggsbidrag ikke er trukket ut fra avskrivningsgrunnlaget. Det kan for eksempel være at det er benyttet feil kalkylerente, eller at grunnlaget for rentekostnadene (restverdiene på varige driftsmidler) ikke er korrekt.

2.3.5.3 *Feil i beregningen av samlet selvkost som har medført for høye gebyrer*

I ettertid kan det bli avdekket at samlet selvkost i et tidligere år er beregnet feil. Bestemmelsen i selvkostforskriften § 7 regulerer hvordan slike feil skal håndteres ved beregning av samlet selvkost etter at feilen er oppdaget.

Hvis det avdekkes vesentlige feil i beregningen av samlet selvkost, og feilen har vært til ugunst for brukerne, skal feilen rettes opp i ny gebyrforskrift. Med ugunst for brukerne menes at samlet selvkost har blitt beregnet for høyt, og medført for høye gebyrer. Plikten

til å rette opp feilen gjelder bare når feilen er vesentlig. Se den generelle veilederen som beskriver dette nærmere i kapittel 10.2.

2.3.5.4 Feil i beregningen av samlet selvkost som har medført for lave gebyrer

Hvis det avdekkes feil i beregningen av samlet selvkost, og feilen har vært til gunst for brukerne, skal ikke feilen rettes opp.

Med gunst for brukerne menes at samlet selvkost har blitt beregnet for lavt, og medført for lave gebyrer sammenlignet med den korrekte beregningen av samlet selvkost. Dersom det avdekkes at det i foregående år kunne ha blitt krevd inn høyere gebyrer på grunn av feil i beregningen av samlet selvkost, kan altså ikke samlet selvkost og gebyrgrunnlaget økes i etterkant. Dette gjelder enten feilen vurderes som vesentlig eller ikke.

2.3.6 Inntekter og subsidier

Kommunene kan ha andre inntekter på byggesaksområdet enn gebyrinntekter. Slike inntekter reduserer kommunenes faktiske utlegg, og skal derfor redusere gebyrgrunnlaget. Dette kan for eksempel være inntekter som tilskudd eller inntekter fra utleie av lokaler som tilhører byggesaksområdet og hvor kostnadene ved lokalet er henført til selvkost.

Kommunene kan velge å subsidiere produksjon av byggesaker. Kommunene kan for eksempel velge å tilstrebe kostnadsdekning av x prosent. Hvis kommunene velger å subsidiere kostnader på byggesaksområdet, må dette hensyntas ved at gebyrgrunnlaget reduseres. En alternativ måte å håndtere dette på er å behandle subsidiens andel av gebyret som en inntekt (eller en negativ kostnad) som trekkes fra gebyrgrunnlaget.

2.3.7 Håndtering av overskudd og underskudd

For kommuner som har tilnærmet full selvkostdekning, er det viktig å anslå selvkost og saksmengde i selvkostbudsjettet, og å sette et gebyrnivå som fører til selvkost. På samme måte vil kommunene som har som mål å oppnå kostnadsdekning av en viss prosent av selvkost, prøve å sette et gebyrnivå for å oppnå denne prosentdekningen. Det er ikke mulig å forutse og budsjettere selvkost og gebyrinntekt helt nøyaktig. Normalt vil det derfor oppstå avvik mellom faktiske kostnader og inntekter, slik at kommunen går i over- eller underskudd på selvkostområdet. Bestemmelsene i selvkostforskriften regulerer hvordan over- og underskudd skal behandles i beregning av selvkost.

I behandling av over- og underskudd må det skilles to situasjoner:

1. Over- og underskudd som oppstår som følge av tilfeldig variasjon i gebyrinntekter og kostnader fra år til år
2. Systematisk over- eller underskudd som følge av at gebyr er ikke på nivå med selvkost

I det følgende går vi nærmere inn på hvordan tilfeldige og systematiske over- eller underskudd kan håndteres.

2.3.7.1 Håndtering av tilfeldige svingninger

Tilfeldige svingninger i gebyrinntekter og -kostnader fra år til år er vanlig, selv om kommunen har valgt riktig gebyrnivå. Selvkost og gebyrer anslås basert på gjennomsnittsbetraktninger, og tilfeldige variasjoner vil føre til over- eller underskudd. Så lenge gebyrene er på riktig nivå (ut fra en gjennomsnittsbetraktning) og variasjonen er tilfeldig, kan man forvente at de utjevner seg over tid – det vil være overskudd i noen år og underskudd i andre år.

For å håndtere tilfeldig variasjon som fører til over- og underskudd i selvkostregnskapet, skal kommunen bruke et selvkostfond. Fondets funksjon er å håndtere svingningene, slik at gebyrene kan holdes mer stabile. Begrunnelsen for dette er at tilfeldige svingninger som fører til over- og underskudd i et gitt år skal utjevnes over tid, av hensyn til forutsigbarhet for brukerne.

2.3.7.2 Håndtering av systematisk over- eller underskudd

Et systematisk over- eller underskudd kan oppstå fordi det er vanskelig å anslå fremtidige kostnader og saksmengde, og fordi gebyrnivået ikke er slik at gebyrinntektene tilsvarer selvkost. Merk at dette ikke trenger å være samme situasjon som en feil i beregning. For eksempel kan en kommune ha gjort sitt beste estimat basert på tilgjengelig informasjon, men uforutsette systematiske endringer i saksmengde eller kostnader fører til over- eller underskudd.

Hvis det oppstår systematiske overskudd, eller kommunen oppdager at dette sannsynligvis vil skje, er det kommunens plikt å justere gebyrene. Hensikten med dette er å sørge for at gebyrene ikke overstiger selvkost, og dermed blir ulovlige. Kommunen må planlegge for at gebyrene i kommende år må settes lavere enn årets selvkost, slik at overskuddet blir tilbakeført. Overskuddet bør settes av til selvkostfondet for å finansiere et eventuelt underskudd. Videre skal kommunen på lang sikt tilstrebe selvkostdekning, dersom det er et mål i kommunen. Dette betyr at gebyrene må økes noe igjen etter at overskuddet er utlignet (med mål om å oppnå akkurat selvkost – ikke for å skape nytt overskudd). På denne måten vil selvkostfondet i snitt over flere år gå i null. Kommunen bør være varsom med gebyrendringer som følge av overskudd, og legge opp til at betydelig overskudd vil måtte utjevnes over en lengre periode. Dette er for å unngå at gebyrene svinger betydelig fra ett år til det neste.

Hvis det oppstår et systematisk underskudd, har ikke kommunen anledning til å dekke dette inn gjennom økte gebyrer i fremtiden. Med andre ord kan ikke underskuddet gå inn som en kostnad som øker gebyrgrunnlaget for fremtidige gebyrer. Denne regelen er særskilt for gebyrer som følger plan- og bygningsloven (og eierseksjonsloven eller matrikkellova). Kommunen må derfor dekke et systematisk underskudd, som per definisjon ikke vil dekkes av fremtidig overskudd fra tilfeldige svingninger, på en annen måte enn ved å øke gebyrinntektene. I praksis vil dette måtte skje gjennom bruk av kommunens frie inntekter. Kommunen kan likevel justere gebyrene opp på et nivå som sikrer dekning av selvkost i fremtiden, altså for å unngå at nytt systematisk underskudd oppstår.

3 Utforming av gebyrforskrift

3.1 Innledning

Dette kapittelet gir veiledning om utforming og vedtakelse av gebyrforskrift. Innholdet i og utformingen av gebyrforskriften har stor betydning for den som skal søke om tillatelse, og for kommunene ved håndheving av forskriften. Det er derfor viktig at kommunene gjør en grundig jobb når grunnlaget for gebyrene skal fastlegges. Videre er det viktig at kommunene påser at forskriften utformes slik at kommunenes mål med gebyrene nås, og at dette skjer innenfor lovens rammer.

Ved utforming av forskriften bør kommunene ta i betraktning de hensyn og prinsipper som er nevnt ovenfor i kapittel 1.4.4.

3.1.1 Plan- og bygningsloven som rettslig ramme for gebyrforskrift

Plan- og bygningsloven § 33-1 gir kommunen hjemmel til å vedta forskrift om gebyrer for forskjellige tjenester kommunen plikter å utføre innenfor plan- og byggesaksområdet. En forskrift er rettslig bindende på linje med alminnelig lovgivning, og skal utarbeides i tråd med de krav som følger av forvaltningsloven kapittel VII. Plan- og bygningslovens forarbeider omtaler gebyrforskrifter som «gebyrregulativ». Det anbefales imidlertid at kommunen bruker betegnelsen «gebyrforskrift», for å tydeliggjøre at det er tale om rettslig bindende bestemmelser.

Plan- og bygningsloven gir få føringer for hvilke bestemmelser en gebyrforskrift skal inneholde. Det eneste kravet loven setter er at gebyrene som fastsettes må ligge innenfor selvkost. Kommunene står derfor nokså fritt ved utformingen av gebyrforskriften. Dette er en av årsakene til at det er store forskjeller mellom innholdet i kommunenes gebyrforskrifter og størrelsen på kommunenes gebyrer. I dette kapittelet gis enkelte råd om hvilke bestemmelser en gebyrforskrift bør og skal inneholde.

Kommunene står ikke like fritt når det gjelder spørsmålet om hvordan gebyrforskrifter skal utarbeides. Veilederen viser hvilke krav forvaltningsloven setter til utarbeidelse av en gebyrforskrift.

3.1.2 Selvkost for sakstype og i den enkelte byggesak

Som nevnt i kapittel 1.4.3 setter plan- og bygningsloven selvkost som ramme for kommunenes gebyrer ved utføring av lovpålagte tjenester. Loven sier imidlertid ikke noe om hvorvidt selvkost gjelder for tjenesteområdet som sådan, for den enkelte sakstype eller i den enkelte sak. I forarbeidene, Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 359, slås det fast:

Gebyret skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på sektoren. Gebyrene skal fastsettes i forhold til arbeidsmengde, men det er ikke meningen at kommunen skal måtte beregne konkret hvor mange timers arbeid som medgår til å behandle den enkelte søknad. Det aksepteres en viss grad av standardisering av gebyrsatsene med utgangspunkt i de gjennomsnittlige utgiftene for vedkommende sakstype, jf. for eksempel Rt-2004-1603.

Dette viser at både lovgiver og Høyesterett har lagt til grunn at gebyrene kan standardiseres ved at kommunens gjennomsnittlige utgifter for den enkelte sakstype legges til grunn. Utgangspunktet er derfor at kommunen ikke har noen plikt til å foreta en konkret vurdering i hver enkelt sak – hensynet til effektiv saksbehandling tilsier at gjennomsnittsbetraktninger som utgangspunkt bør kunne legges til grunn.

Dette utgangspunktet er også lagt til grunn i flere uttalelser fra Sivilombudet. I SOM-2015-947 uttaler Sivilombudet seg om lineære² beregningsbestemmelser, som er ganske vanlig i kommunenes gebyrforskrifter:

Hvis kommunen kan dokumentere at snittkostnadene som ligger til grunn for gebyrsatsene for disse sakstypene er i samsvar med selvkost, er ikke slike lineære beregningsbestemmelser nødvendigvis problematiske.

Samtidig kan standardisering gjennom bruk av lineære gebyrbestemmelser være problematisk i noen tilfeller. I nevnte sak fra Sivilombudet (SOM-2015-947) ble følgende uttalt:

Bestemmelsene kan imidlertid skape problemer i prosjekter med mange boenheter eller stort bruksareal. Selvkost skal også tilstrebes i den enkelte sak, slik at disse lineære gebyrbestemmelsene vil kunne generere gebyrer som overstiger selvkost i en slik grad at gebyret kan være ulovlig.

Slik standardisering kan altså medføre at noen saker kan betegnes som «atypiske», ved at beregningsmåten i gebyrforskriften gir et gebyr for tiltaket som åpenbart ikke gjenspeiler faktisk ressursbruk i kommunens saksbehandling. Atypiske saker vil dermed kunne medføre at gebyret for tiltaket klart overstiger selvkost, selv om gebyrforskriften i seg selv er lovlig.

Eksempel:

Spørsmålet kom på spissen i Høyesterett i 2004 (Rt. 2004 s. 1603), der fradeling av et areal på ca 356 dekar medførte et behandlingsgebyr på over én million kroner. Gebyret var fastsatt etter kommunens gebyrregulativ gitt med hjemmel i den eldre delingsloven § 5-2. Med støtte i forarbeidene og plan- og bygningsloven kom Høyesteretts flertall til at gebyret skulle fastsettes på grunnlag av gjennomsnittlige utgifter ved tilsvarende delinger, slik at man kommer så nært kommunens faktiske utgifter som mulig. I det aktuelle tilfellet var grensen for hvor stort gebyr som kunne ilegges overskredet. Kommunens gebyrvedtak ble dermed kjent ugyldig.

Der oppbygging av gebyrforskriften fører til at gebyret blir svært høyt i en konkret sak, vil det være visse krav til dokumentasjon av de faktiske kostnadene, se kapittel 4.

3.2 Bestemmelser i en gebyrforskrift

3.2.1 Innledning

For at kommunene lovlig kan kreve gebyr, må kravet ha grunnlag i en gebyrforskrift, jf. plan- og bygningsloven § 33-1. Gebyrforskriften skal alltid inneholde en henvisning til dette hjemmelsgrunnlaget, jf. forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav a. Dersom kommunene

² Bestemmelser med faste gebyrsatser som beregnes for eksempel ut fra gulvareal eller antall tiltak.

gir en felles forskrift for flere tjenesteområder, må samtlige hjemmelsgrunnlag oppgis. Forskrifter må utarbeides i tråd med de krav som følger av forvaltningsloven kapittel VIII, som omtalt kapittel 3.3.4.

Noen byggesaker er kompliserte. Sakene kan utløse flere ulike typer gebyrer, og summen av gebyrer kan fremstå som uoversiktlig og lite tilgjengelig. Enkelte kommuner tilbyr gebyrkalkulatorer som kan bidra til å skape oversikt. En god og gjennomarbeidet forskrift vil redusere behovet for veiledning om gebyrer, og kan i seg selv bidra til større aksept for gebyrene.

Loven stiller ingen krav til hvordan en gebyrforskrift skal bygges opp. Det er likevel rettslige begrensninger for hva kommunen kan kreve gebyr for. Disse begrensningene følger dels av lov og forarbeider og dels av domstolpraksis og Sivilombudets og departementets uttalelser. Denne veilederen gjør fortløpende rede for kommunens handlingsrom.

For å lage en så enkel forskrift som mulig innenfor lovens rammer, anbefales det at gebyrforskriften inneholder to hoveddeler. Dette er: 1) alminnelige bestemmelser og 2) selve beregningen og fastsettelse av gebyr (prislister).

3.2.2 Alminnelige bestemmelser

De alminnelige bestemmelsene gjelder generelt og uavhengig av hva slags tjeneste kommunene yter innenfor byggesaksområdet. Bestemmelsene skal sikre forutsigbar og effektiv håndhevelse. De skal også klargjøre brukernes rettigheter og plikter.

Det anbefales ikke forord og generell omtale i forskriften. Dersom kommunene ønsker å forklare innholdet i og virkningen av forskriften, anbefales det at dette gjøres andre steder enn i selve forskriften, for eksempel på kommunens nettsider der forskriften legges ut. Faren ved bruk av generelle beskrivelser er at dette kan bidra til tolkningstvil og uklarhet ved håndhevelsen av bestemmelsene. Det anbefales en kortfattet og presis forskriftstekst.

Med dette som utgangspunkt skal det gjøres rede for hva som kan inngå i alminnelige bestemmelser.

3.2.2.1 Saklig virkeområde

Gebyrforskriften skal angi forskriftens saklige virkeområde. Det vil i denne sammenheng si hvilket tjenesteområde forskriften omfatter. Dersom kommunene gir en felles forskrift for flere tjenesteområder, må kommunene være klar over at loven ikke tillater kryssubsidiering, verken mellom sakstyper på byggesaksområdet eller mellom tjenesteområder, eksempelvis mellom byggesak og vann- og avløp.

3.2.2.2 Betalingsplikt og betalingstidspunkt

Kommunene bør gi en bestemmelse som fastslår hvem som er pliktig til å betale det gebyret som pålegges etter forskriften, og når gebyret forfaller til betaling. Bestemmelsen bør også inneholde et punkt om purregebyr og forsinkelsesrenter etter morarenteloven. En slik bestemmelse klargjør ansvaret og gir kommunene grunnlag for å innkreve gebyrer med eventuelle tillegg.

Kommunen kan etter plan- og bygningsloven § 21-4 femte ledd sette som vilkår for å gi tillatelse at gebyr etter plan- og bygningsloven § 33-1 er innbetalt. Et slik vilkår bør inntas i gebyrforskriften.

3.2.2.3 Tidspunkt for gebyrfastsettelse

Loven regulerer ikke tidspunkt for gebyrfastsettelse. Kommunene bør likevel gi en bestemmelse som fastslår at det er gebyrsatsen på tidspunktet for mottak av fullstendig søknad som gjelder. Dette skaper forutsigbarhet for den som søker og for kommunene selv. En slik løsning gir også god sammenheng i regelverket, jf. plan- og bygningsloven § 21-7, som fastslår at det er plangrunnlaget på søknadstidspunktet som gjelder, dersom kommunen oversitter fristene for saksbehandling. Dette gir også god sammenheng med prinsippet om lovpålagt gebyrreduksjon ved oversittelse av plan- og bygningslovens saksbehandlingsfrister jf. byggesaksforskriften § 7-6. Andre tidspunkter, som for eksempel vedtakstidspunktet, når gebyr faktureres og lignende, vil kunne gi tilfeldige utslag og vil ikke gjøre det mulig for kommunen å sette som vilkår for tillatelse at gebyr er innbetalt.

3.2.2.4 Grunnlag for redusert gebyr og rabatter

Det er generelt viktig å skille mellom tilfeller der kommunen har en *plikt* til å redusere gebyret, fordi det er ulovlig høyt eller saksbehandlingsfristen er overskredet, og der kommunen *kan* redusere gebyret

Dette betyr at en reduksjon kan skje på flere måter.

For det første finnes det bestemmelser om redusert gebyr ved kommunens fristoverskridelse. Plikten til å redusere gebyr følger av plan- og bygningsloven § 21-7 første ledd og SAK § 7-6, og trenger derfor ikke tas inn i forskriften.

For det andre mener departementet at svært sterke grunner taler for at forskriften bør inneholde en bestemmelse om gebyrreduksjon der gebyret blir for høyt. En slik bestemmelse vil særlig ha to formål: reduksjon av gebyret der det er ulovlig høyt i den enkelte sak, og reduksjon der kommunen finner at gebyret er urimelig. Departementet påpeker at en tiltakshaver som er uenig i gebyrets størrelse ellers må søke om dispensasjon fra gebyrforskriften etter plan- og bygningsloven § 19-2. Dette gir en tungvint prosess, både for kommunen og søker.

Avgjørelse av søknad om redusert gebyr vil være et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, og forskriften bør derfor opplyse om klagerett ved avslag.

Departementet mener en bestemmelse om gebyrer som klart overstiger selvkost i den enkelte sak (atypiske saker) skal baseres på at kommunen på eget initiativ skal redusere gebyret. Gebyret vil ellers være ulovlig, og kommunen vil uansett ha en plikt til å redusere gebyret. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i uttalelse av 14.11.2019 (sak 19/4726) skissert når reduksjon må gjøres. Her sier departementet at dersom kommunen ikke kan dokumentere at gebyret i atypiske saker ligger innenfor selvkost i den enkelte saken, vil det etter forholdene være nødvendig å sette ned gebyret for å sikre at det ikke overskrider selvkost. Se nærmere kapittel 4 om synliggjøring av kommunens gebyrkrav i atypiske saker.

En bestemmelse om at kommunen kan redusere gebyret på eget initiativ skal først og fremst sikre at kommunen, der den ser at gebyret blir klart urimelig, kan sette ned gebyret uten krav fra søker. Videre bør søker ha en eksplisitt anledning til å søke om redusert gebyr.

Forskriften bør også inneholde en bestemmelse om redusert gebyr ved bruk digital søknadsløsning, noe flere kommuner har i dag. Ved hjelp av Fellestjenester BYGG vil alle digitale

byggesøknader komme til kommunene i et felles format og utseende. Fellestjenester BYGG tilbyr automatisk kontroll av en byggesøknad før innsending til kommunen. Dette skal gi flere korrekte og fullstendige søknader, og bidra til mer effektiv, forutsigbar og standardisert saksbehandling av byggesøknader. Kommunen bør derfor i gebyrforskriften innta en bestemmelse om at digitale søknader bør ha et redusert gebyr. Dette er også i tråd med selvkost, fordi søknader som leveres digitalt normalt medfører mindre arbeid for kommunen.

Kommunen kan også innta andre bestemmelser som gir mulighet for reduksjon av gebyret. En mulighet er å innta en bestemmelse om redusert gebyr ved avslag på søknad. Det er ikke noe rettslig i veien for at en kommune pålegger fullt gebyr også ved avslag. Tidsbruken vil kunne være like omfattende som for søknader som innvilges. Samtidig har kommunene mulighet til å fastsette en bestemmelse om redusert gebyr ved avslått søknad, dersom de mener dette er rimelig. Hvis forskriften gir en slik bestemmelse, bør kommunen bruke en fast reduksjonssats ved avslag. Dette kan for eksempel være et fast kronebeløp eller en prosentsats. Kommunen bør også innta en bestemmelse om redusert gebyr der en byggesøknad i tråd med rettslig bindende arealplan, blir avslått ved at kommunen nedlegger et midlertidig forbud mot tiltak, jf. plan- og bygningssloven § 13-1.

Kommunen kan også innta en bestemmelse om redusert gebyr ved trukket søknad. Når en søknad trekkes før vedtak er truffet, vil nok enkelte reagere på at de samtidig blir pålagt fullt gebyr. Selvkostprinsippet er ikke til hinder for at kommunen krever fullt gebyr for en trukket søknad, dersom arbeidet kommunen konkret har hatt med saken tilsier selvkost. Som nevnt i kapittel 3.1.2 er det godtatt en viss standardisering med utgangspunkt i gjennomsnittsbetraktninger i tilsvarende saker. I enkelte tilfeller vil likevel innkreving av fullt gebyr kunne være urimelig og i strid med god forvaltningsskikk. Dette vil for eksempel være tilfelle dersom søknaden trekkes etter kort tid, og det er åpenbart at kommunen ikke har brukt noe tid på saken. Relevante momenter for om det bør gis redusert gebyr vil være tidsbruken, arkiveringsarbeid o.l.

En annen mulighet er å gi en bestemmelse som innebærer reduksjon for å fremme visse typer tiltak. Dette kan for eksempel være en bestemmelse om reduksjon ved prosjekter som innebærer null-utslipp, universell utforming og andre former for «grønt gebyr».

Ved bruk av bestemmelser om redusert gebyr, er det kommunen som subsidierer sakene over sine frie inntekter dersom utgiftene overstiger selvkost. Kommunen må også sørge for at reduksjonen ikke fører til usaklig forskjellsbehandling.

3.2.2.5 Overgangsregler og ikrafttredelse

Det er i utgangspunktet ikke behov for en særskilt overgangsbestemmelse i forskriften. Så lenge forskriften slår fast at gebyret fastsettes etter de satser som gjelder på tidspunktet for mottak av fullstendig søknad, vil det ikke oppstå utfordringer dersom nytt gebyr vedtas og trer i kraft siden. Dersom søknaden endres eller utvides, eller det senere søkes om reduksjon, vil den nye forskriften være gjeldende.

Forskriften skal angir dato for ikrafttredelse.

3.2.2.6 Andel av gebyret som avsettes til kommunens tilsyn i byggesaker

Utgiftene til tilsyn kan inngå i beregningsgrunnlaget for selvkost. Gebyr for tilsyn bør bare i rene unntakstilfeller kreves i den enkelte sak, der tilsyn foranlediges av kjente ulovlige forhold. I de aller fleste tilfeller vil tilsyn være en del av kommunens generelle virksomhet og

utgiftene kan inngå i beregningsgrunnlaget for selvkost og dermed fordeles på alle brukere. For å bidra til at denne andelen av gebyrene benyttes til tilsyn, forutsetter plan- og bygningsloven § 33-1 at andelen av gebyr som innkreves for tilsyn, skal fremgå av forskriften.

3.2.3 Gebyrer i byggesak

Plan- og bygningsloven § 33-1 slår som nevnt fast de rettslige rammene for innkreving av gebyrer i byggesaker. Bestemmelsen sier at kommunen kan ta gebyr for behandling av søknad om tillatelse, utferdigelse av kart og attester og for andre arbeid som det etter denne lov eller forskrift påhviler kommunen å utføre.

Gebyrforskriften må angi prisene for de forskjellige tjenestene innenfor byggesaksområdet. Prisene må være forankret i grundige og dokumenterbare utredninger, som skal gjøres tilgjengelig ved forespørsel (se kapittel 4).

Det er fire forskjellige måter gebyrene kan beregnes. Kommunen kan angi prisene i form av konkrete beløp, beregning med utgangspunkt i en grunnsats, timepris, tiltakets størrelse, arealbeslag antall leiligheter eller lignende, eller en kombinasjon av disse:

1. For det første kan det listes opp priser i konkrete beløp, for eksempel faste priser for oppstartsmøte, en dispensasjonssøknad eller lignende.
2. For det andre kan det fastsettes en grunnsats som grunnlag for beregning av gebyr, hvor forskriften angir hvor mange grunnsatsbeløp de forskjellige tjenestene koster.
3. For det tredje kan det settes en fast timepris for bestemte tjenester. Bruk av timepris bør av hensyn til forutberegnelighet og likebehandling forbeholdes spesielle saker, for eksempel større eller kompliserte utbyggingsprosjekter.
4. For det fjerde kan det fastsettes gebyr ut fra det omsøkte tiltakets størrelse eller arealbeslag, det vil si lineære gebyrsatser. Ved bruk av slikt beregningsgrunnlag må kommunene være oppmerksomme på to forhold. For det første må det være en bevissthet når det gjelder hvor intervallene i de lineære satsene settes. Dette må knyttes til kostnadsforskjeller. For det andre må kommunene være oppmerksomme på at bruk av lineære bestemmelser kan gi utilsiktede utslag i form av høye gebyrer. Dette kan skjerpe kravet til dokumentasjonsplikten, se nedenfor i kapittel 4. Gebyrene kan også bli ulovlig høye.

Tips:

Dersom kommunen bruker BRA som beregningsgrunnlag, bør de i forskriften vise til NS 3940, ettersom TEK 17 også har en henvisning til denne standarden jf. § 5-4. Kommunen må likevel være oppmerksom på de nyanseforskjellene som ligger i definisjonene i NS 3940 og TEK 17. Etter TEK 17 inngår også parkeringsarealet i BRA, noe som kan gi utslag på gebyrets størrelse. Begrepene BRA, TEK 17 og NS 3940 vil ikke være begreper som er alminnelig kjent og brukt. Det er derfor viktig at kommunen gir den veiledningen som er nødvendig for at brukerne forstår betydningen og virkningen av disse begrepene. Plan- og bygningsloven gir ingen føringer med hensyn til hvilken beregningsmetode kommunene skal bruke. Den eneste begrensningen loven setter er prinsippet om selvkost. Kommunen må med utgangspunkt i sine kostnadsberegninger gjøre en vurdering av hvilken metode som er mest hensiktsmessig fra tjeneste til tjeneste. Her vil hensynet til brukervennlighet, forutsigbarhet og kontroll være viktige momenter.

3.2.3.1 Forhåndskonferanse

Kommunene kan ta særskilt betalt for forhåndskonferanser når dette er hjemlet i forskriften. Kommunene må likevel være oppmerksomme på det rettslige skillet mellom det å

drive alminnelig veiledning og det å gjennomføre en forhåndskonferanse som tjenesteyting. Kommunene har en plikt til å yte veiledning innenfor sitt saksområde jf. forvaltningsloven § 11. (se kapittel 2.2.1 for nærmere forklaring).

Dersom forhåndskonferanser er gebyrbelagt, og særlig der kommunen krever forhåndskonferanse, bør kommunene være tydelige overfor søker på skillet mellom alminnelig veiledning og forhåndskonferanse. Byggesaksforskriften § 6-1 oppstiller en rekke krav til form og innhold i en forhåndskonferanse. Det skal blant annet føres referat jf. SAK § 6-1 sjettede ledd.

3.2.3.2 Sakstype

I det følgende drøftes ulike sakstyper innenfor området byggesak, hvor søknader om byggetillatelse utgjør den største og viktigste kategorien.

Tjenester som gjelder endring av arealbruk, kan differensieres med utgangspunkt i tiltaket eller arealets art og størrelse. Kommunene bør utforme prisdifferensieringen på en slik måte at tiltakshaver enkelt forstår prinsippene og logikken som ligger bak differensieringen. Differensiering må også gjøres med tanke på å ivareta selvkostprinsippet på sakstypenivå (se kapittel 3.2.4). Dette bidrar til forutsigbarhet, transparens og effektivitet.

Kommunene bør tilstrebe å gjøre forskriften så enkel og oversiktlig som mulig. Grovt sett kan det innenfor tjenesteområdet byggesak skilles mellom gebyr for behandling av; søknader om byggetillatelse, søknad om dispensasjon, behandling av ikke-søknadspliktige tiltak og andre typer tjenester. Kommunene står svært fritt, innenfor rammene av selvkost, å fastsette gebyrene innenfor de ulike søknadstypene og tjenestene.

I det følgende beskrives hva som kjennetegner de ulike søknads- og tjenestetypene.

3.2.3.2.1 Byggetillatelse

Søknadstypen byggetillatelse rommer alle typer søknader som knytter seg til det som etter plan- og bygningsloven §§ 20-2, jf. 20-1 er søknadspliktige tiltak. Opplistingen i plan- og bygningsloven § 20-1 kan deles inn i tre hovedkategorier. Dette er søknad om:

1. Oppføring eller rivning av bygg, anlegg og andre innretninger,
2. Endringer i eksisterende bygg og anlegg, i bruken av disse, eller i terrenget og
3. Opprettelse og endring av eiendom.

Prinsippet om selvkost er ytterrammen for kommunens handlingsrom. I praksis handler dette om at kommunene må ha gjort forsvarlige og dokumenterbare vurderinger av hva de ulike søknadstypene «koster» kommunen i tid og ressurser. Særlig utfordrende blir dette der kommunene opererer med ulike intervaller ved fastsettelse av gebyrer. Intervaller som f.eks. 0-50 M² BRA kr. 5000, 51-100 M² BRA kr. 10000, 101-150 M² BRA kr. 15000,- vil kunne være problematisk.³ Dersom et gebyr ved behandling av søknad om oppføring av et nybygg øker med 50 prosent idet man går fra 100 m² til 101 m², vil det rettslig sett kunne være problematisk. Kommunen må derfor gjøre et grundig arbeid med vurderingen av kombinasjonen pris og intervall. Kommunen må kunne redegjøre for at «kostnaden» for kommunen øker noenlunde proporsjonalt med funksjonen pris/størrelse i gebyrforskriften.

³ Se også Sivilombudsmannens uttalelse i sak SOM-2015-947, *Byggesaksgebyrforskrift uten bestemmelse om adgang til å fravike de standardiserte satsene*, juni 2015.

3.2.3.2.2 Erklæring om ansvarsrett

Plan- og bygningsloven gir kun hjemmel til å gebyrlegge tjenester det påligger kommunen å utføre. Tidligere måtte tiltakshaver, ansvarlig søker med videre søke kommunen om ansvarsrett, og kommunene kunne dermed ta gebyr for behandling av slike søknader. Plan- og bygningsloven bygger i dag på et system om erklæring om ansvar i den enkelte sak. Systemet bygger på tillit, og kommunen skal ikke behandle erklæringene. Å behandle slike erklæringer er ingen tjeneste som påligger kommunen, og kommunene kan derfor ikke kreve gebyr for dette.

3.2.3.2.3 Dispensasjon

Dispensasjonssøknader omfatter en rekke ulike tiltak. Tiltakene vil variere mye i omfang og arbeid for kommunene. Avklaringer mot andre myndigheter, plangrunnlag, naboer og andre vil ofte gi kommunene mye ekstraarbeid. Det er igjen viktig at kommunene gjør grundige vurderinger av hva en gjennomsnittlig dispensasjonssak «koster» kommunen i tid og ressurser.

Igjen vil det være vid anledning for den enkelte kommune til å differensiere innenfor ulike typer dispensasjonssøknader så lenge vurderingene er forsvarlig (knyttet til reelle kostnadsforskjeller) og lar seg dokumentere. Eksempelvis kan det skilles mellom dispensasjoner i byggeområder, utenfor byggeområder, i strandsonen jf. plan- og bygningsloven § 1-8 osv.

Siden dispensasjonssaker varierer mye i behandlingstid, kan kommunen også vurdere om det er hensiktsmessig å benytte seg av muligheten til å gi gebyr etter medgått tid for behandling av disse sakene.

3.2.3.2.4 Tiltak som ikke trenger tillatelse (unntak fra søknadsplikt)

Noen tiltak krever ikke kommunens tillatelse. Dersom en kommune mottar en søknad om et tiltak som oppfyller vilkårene for å være unntatt søknadsplikt, skal den ikke behandle søknaden selv om tiltakshaver ønsker det. I slike saker kan kommunen påpeke at tiltaket er unntatt fra søknadsbehandling, og trenger ikke å fatte et avvisningsvedtak. Likevel kan dette arbeidet gebyrlegges da arbeidet går lenger enn den alminnelige veiledningsplikten etter forvaltningsloven. Kommunene bør likevel i arbeidet med gebyrforskriften gjøre en vurdering av om de ønsker å ta gebyr for slikt arbeid. Hvis kommunen vurderer å ikke ta særskilt gebyr for denne type tjeneste, kan kostnadene inngå i selvkostberegningen.

3.2.3.3 Andre tjenester

Plan- og bygningsloven § 33-1 har en kategori av tjenester som etter ordlyden er å anse som en «opsamlingskategori». Bestemmelsen slår fast at det også kan kreves gebyr for «utferdigelse av kart og attester og for andre arbeid». Forutsetningen for å kreve gebyr er at kommunen er pålagt å utføre tjenestene. Et eksempel på tjenester som kan gebyrlegges med denne ordlyden som utgangspunkt er kommunens arbeid med refusjonssaker.

3.2.4 Gebyrsatser

Forskriften må inkludere gebyrsatser for de ulike sakstypene. Kommunen kan selv velge hvordan de beregner gebyrsatser, så lenge beregningen sikrer at selvkostprinsippet er ivaretatt. Dette kapitlet viser en mulig overordnet fremgangsmåte kommunen kan bruke for å beregne gebyrsatser for de ulike sakstypene i gebyrforskriften. Fremgangsmåten er i prinsippet lik for alle sakstyper. Utgangspunktet for dette er en hensiktsmessig differensiering av sakstyper/søknadstyper.

Beregning av gebyrsatser bygger på et fåtall faktorer: selvkost på tjenesteområdet, medgått tid på selvkostområdet og per sakstype. Førstnevnte er dekket grundig i kapittel 2. Dette kapittelet viser beregning av medgått tid og timepris, samt hvordan disse kan brukes for å beregne gebyrsatser for de enkelte sakstypene.

3.2.4.1 Differensiering av sakstyper

Prisene for de forskjellige sakstypene vil normalt ta utgangspunkt i de ulike type tjenester kommunen yter (beskrevet i kapittel 3.2.3), altså gjennomføring av forhåndskonferanse, behandling av søknad for byggetillatelse (ulike typer) osv. En hensiktsmessig videre differensiering må sikre at kommunen ivaretar selvkostprinsippet på sakstypenivå. Dette kan gjøres ved å dele inn sakstyper etter systematiske kostnadsdrivere. Oppdelingen bør ikke være for detaljert, men ha som formål å bidra til transparens, enkelthet og effektivitet.

En hensiktsmessig inndeling er viktig for å ivareta selvkostprinsippet, anvendt som en gjennomsnittsbetraktning. Kommunen må også unngå kryssubsidiering (se kapittel 1.4.3).

Eksempel:

Behandling av søknad om oppføring av en bolig med to boenheter tar i snitt omtrent like mye tid som behandling av en bolig med seks boenheter. En hensiktsmessig differensiering av sakstype vil ikke skille mellom disse to.

Eksempel:

Behandling av en søknad om oppføring av fritidsbolig tar i snitt mer tid en behandling av søknad om oppføring av en garasje. En hensiktsmessig inndeling av sakstyper vil skille mellom disse.

Samtidig står kommunen i utgangspunktet fritt til å velge en differensiering som ikke er begrunnet i kostnadsforskjeller, så lenge gebyrsatsene gjenspeiler reelle gjennomsnittskostnader for sakstypen. Her bør kommunen vurdere om det er hensiktsmessig å differensiere av hensyn til brukerne og/eller av effektivitetshensyn. Dette kan være tilfelle når sakene er differensiert etter ytre karakteristika.

Eksempel:

Søknad om oppføring av enebolig og oppføring av garasje er differensiert som sakstype ettersom de fremstår som ulike etter ytre karakteristika (enebolig er et annet type bygg enn garasje). Behandling av de to sakstypene tar i snitt like mye tid og gebyrsatsene er derfor like.

3.2.4.2 Medgått tid på selvkostområdet

Ved beregning av selvkost må kommunen ta stilling til, og kunne dokumentere, tidsbruk på selvkostområdet som helhet. Tidsbruk på og utenfor selvkostområdet er viktig ved fordeling av direkte kostnader, i tillegg til at det er viktig for korrekt beregning av gebyrsatser.

I stillinger som utelukkende har oppgaver innenfor selvkostområdet, vil all tidsbruk i stillingen regnes som medgått tid. En del stillinger vil imidlertid innebære at den ansatte også utfører oppgaver utenfor selvkostområdet, for eksempel klagebehandling og generell veiledning. Da må tidsbruken differensieres.

Tidsbruk på selvkostområdet kan identifiseres på ulike måter. En mulighet er å ta i bruk et timeføringssystem der de ansatte som et minimum kan føre timer på og utenfor

selvkostområdet. Alternativt kan kommunen gjennomføre avgrensede, men representative studier av de ansattes tidsbruk. Slike tidsstudier behøver ikke å gjennomføres årlig, men det bør likevel ikke gå for lang tid mellom hver gang kommunen gjennomfører slike studier.

De to metodene kan også med fordel kombineres. Et enkelt timeføringssystem kan gi løpende informasjon om tidsbruk innenfor og utenfor selvkostområdet. En avgrenset studie kan gi mer detaljert informasjon. Dette er særlig av relevans for å kunne skille hvor mye tid medgår for behandling av ulike sakstyper.

3.2.4.3 Medgått tid brukt på gebyrbelagte tjenester på selvkostområdet

Medgått tid brukt på gebyrbelagte tjenester på selvkostområdet er en viktig størrelse for beregning av timepriser og gebyrer. Til forskjell for medgått tid på selvkostområdet, er dette kun timer som gjelder behandling av saker som kan gebyrlegges.

Som vi vil se under er denne tiden avgjørende for beregning av timepriser.

3.2.4.4 Medgått tid til behandling av ulike sakstyper

Den enkelte gebyrsats skal reflektere kommunens gjennomsnittlige kostnader ved behandling av saker innenfor den aktuelle sakstypen. Ettersom tid er den sentrale kostnadsdriveren ved behandling av ulike saker, forutsettes det at kommunen har kunnskap om hvor mye tid som i gjennomsnitt medgår ved behandling av ulike type saker.

Dersom kommunen fører detaljerte timelister på byggesaksområdet, kan det være enkelt å identifisere medgått tid til behandling av ulike typer saker og deretter beregne gjennomsnittlig tidsbruk for ulike sakstyper. De færreste kommuner benytter imidlertid et slikt detaljert timeføringssystem. En alternativ fremgangsmåte er, som nevnt over, å gjennomføre avgrensede, men representative tidsstudier for å kartlegge hvor mye tid som i gjennomsnitt medgår til behandling av ulike typer saker.

3.2.4.5 Timepris for gebyrbelagte tjenester

Selvkostberegningen, i kombinasjon med kunnskap om tidsbruk på selvkostområdet, kan brukes for å beregne en gjennomsnittlig timepris som danner utgangspunktet for gebyrsatsene. Selvkost fordelt på antall timer brukt på selvkostområdet utgjør kommunens gjennomsnittlige kostnader per timeverk for å produsere byggesakstjenesten. Timeprisen som skal legges til grunn ved beregning av gebyrer må imidlertid ofte settes noe høyere, for å ta høyde for kostnader knyttet til ikke-gebyrbelagte tjenester innenfor selvkostområdet. Slike kostnader kan, som omtalt i kapittel 2.1.1, eksempelvis omfatte kostnader knyttet til tilsynsaktivitet og enkelte former for veiledningsarbeid. En korrekt timepris for gebyrbelagte tjenester skal reflektere alle kostnader på selvkostområdet som til sammen skal finansieres av gebyrer. En gjennomsnittlig timepris kan uttrykkes som:

$$\text{Gjennomsnittlig timepris} = \frac{\text{selvkost}}{\text{antall timer brukt på gebyrbelagte tjenester}}$$

Denne beregningsmetoden fordeler samlede kostnader på de timene som er brukt på gebyrbelagte tjenester. Ved å basere gebyrsatsene på denne timeprisen vil kommunen være i stand til å dekke selvkost gjennom gebyrinntektene. Kommuner som har vedtatt en dekningsgrad som ligger lavere enn selvkost kan bruke samme formel, men bytte ut *selvkost* i teller med *gebyrgrunnlaget*, altså andelen av selvkost som skal dekkes (x prosent av selvkost).

Overnevnte fremgangsmåte for å beregne timepris bygger på en forutsetning om at indirekte kostnader ikke varierer mellom ulike sakstyper. Dersom det er tilfelle at enkelte sakstyper medfører større belastning på støttefunksjonene enn andre, bør timeprisen som legges til grunn ved fastsettelse av gebyr ta hensyn til dette. Dette kan gjøres ved å beregne en timepris for direkte kostnader, og deretter fordele indirekte kostnader på sakstyper etter en forventet belastning av støttefunksjonen per sakstype. To betingelser må gjelde samtidig for at denne fremgangsmåten skal være effektiv: (i) det er en åpenbar skjevfordeling av indirekte kostnader for ulike sakstyper, og (ii) kostnadene er av en slik størrelse (relativ sett) at de medfører en betydelig endring av gebyrnivået hvis skjevfordelingen anvendes. Hvis ikke begge betingelsene er oppfylt kan en slik detaljert beregningsmetode være for ressurskrevende og derfor ikke hensiktsmessig.

Eksempel:

Kommunens servicetorg behandler langt flere henvendelser om oppføring av garasje enn om andre sakstyper. Kommunen bør vurdere om forskjeller i ressursbruk er av en slik størrelse at det gir betydelig utslag på gebyrnivået.

3.2.4.6 Beregne gebyrsatser

Med utgangspunkt i gjennomsnittlig timepris, og gjennomsnittlig tidsbruk per sakstype, kan kommunene beregne gebyrsatser for de enkelte sakstypene. Dette gjøres ved å multiplisere gjennomsnittlig tidsbruk per sakstype med timeprisen.

Som vist over vil gebyrsatser basert på gjennomsnitt vanligvis være i tråd med selvkostprinsippet. Likevel kan det være hensiktsmessig med bruk av timesatser og gebyr etter medgått tid i spesielle saker – for eksempel atypiske saker eller for «andre tjenester». I disse tilfellene er det timesatser, beregnet over, som bør legges til grunn.

3.3 Hvordan skal en gebyrforskrift utarbeides?

3.3.1 Klart språk i gebyrforskrifter

En gebyrforskrift skal kunne leses og forstås av folk flest. Gebyrforskriften bør ha et allment forståelig språk i både overskrifter og i selve bestemmelsene. En god og oversiktlig struktur er også viktig. I motsetning til lovbestemmelser, vil ikke alltid en forskrift utarbeides med grunnlag i forarbeider. Forskriftens ordlyd er ofte eneste grunnlag for tolkning dersom det oppstår tvil om en bestemmelses innhold. Det er viktig at forskriften er så presis som mulig. Her er noen generelle tips til utarbeidelse av bestemmelser i en gebyrforskrift:

- Vær oppmerksom på formuleringer som «bør», «kan», «må», «skal» o.l. Slike ord har stor betydning for rettsvirkningene av bestemmelsene.
- Unngå lange setninger.
- Bruk et klart språk, og unngå unødvendig bruk av fremmedord.
- Les korrektur før forskriften legges frem for votering.

3.3.2 Hvem kan vedta en gebyrforskrift?

Det er kommunestyret som skal vedta gebyrforskriften. Plan- og bygningsloven § 33-1 bruker formuleringen «kommunestyret selv». I dette ligger at det ikke er adgang til å delegere denne kompetansen til formannskapet, andre utvalg eller administrasjonen. Dette må også gjelde endringer av forskriftens bestemmelser. Et unntak her er der forskriften selv åpner for små justeringer.

3.3.3 Hvor ofte må kommunene vedta ny gebyrforskrift?

Plan- og bygningslovens krav om at gebyrene ikke må overstige selvkost innebærer at gebyrforskriften må bygge på korrekt informasjon om de reelle kostnadene ved kommunens tjenesteyting. Dette nødvendiggjør at grunnlaget for gebyrfastsettelsen må kontrolleres jevnlig. Dette skjer gjennom kommunenes utarbeidelse av årsregnskap, budsjettering og selvkostbudsjett, se kommuneloven kapittel 14.

I forlengelsen av dette oppstår spørsmålet om hvor ofte kommunene må vedta ny gebyrforskrift. Gebyrforskriften bør i utgangspunktet evalueres jevnlig for å oppfylle lovgivers krav om at gebyrene gjennomsnittlig over en viss periode skal dekke kommunens utgifter ved å utføre de lovpålagte tjenestene.

Det er ikke noe rettslig krav om at kommunene skal vedta en ny gebyrforskrift hvert eneste år. For enkelte kommuner kan det være mer praktisk med større tidsintervall mellom forskriftsrevisjonene. Loven godtar at gebyrene gjenspeiler selvkost innenfor saksområdene over enn viss tidsperiode. I praksis er forskriftene som vedtas hvert år uansett ofte videreføring av den tidligere forskriften med kun mindre endringer.

3.3.4 Forvaltningslovens krav til utarbeidelse av forskrift

Forvaltningsloven kapittel VII inneholder bestemmelser om hvordan forvaltningen skal gå frem ved utarbeidelse av forskrifter. Saksbehandlingskravene er mindre omfattende enn hva som er tilfelle ved enkeltvedtak. Blant annet kan ingen påklage vedtak om gebyrforskrift. Utstedelse av gebyr med hjemmel i forskriften vil heller ikke være et enkeltvedtak som kan påklages. Som nevnt i kapittel 3.2.2, vil kun kommunens vedtak etter søknad om redusert gebyr være gjenstand for klage i forvaltningslovens forstand. Derimot setter forvaltningsloven ikke krav om at et forskriftsvedtak må begrunnes. Kommunene trenger for eksempel ikke å begrunne hvorfor de velger å ikke gebyrlegge en konkret sakstype.

Forvaltningsloven kapittel VII setter krav til utredning, varsling, høring og kunngjøring, se lovens §§ 37-40.

Justisdepartementets veileder - Forskriftsarbeid for kommuner - gir nyttig informasjon om hvordan kommunene skal gå frem i arbeidet med forskrifter.

4 Dokumentasjon

Kravet til dokumentasjon av kostnader har flere sider. For det første sikrer dokumentasjon et godt grunnlag for fastsettelse av gebyrer. For det andre sikrer dokumentasjon etterprøvbarehet og kontroll med kommunenes beregning og fastsettelse av gebyrer. For det tredje bidrar det til overføring av kunnskap fra en generasjon av ansatte i byggesaksavdelingen til neste. Overordnet bidrar dokumentasjon også til å oppnå forvaltningsrettslige prinsipper som transparens, forutsigbarhet, legitimitet og tillitt.

Kommunene har i henhold til selvkostforskriften § 9 plikt til å dokumentere hvordan samlet selvkost er beregnet. Det følger av den generelle veilederen til forskriften at dokumentasjonen må vise hvilke drifts- og kapitalkostnader som er inkludert i selvkostregnskapet, hvilke fordelingsnøkler som er brukt og hvordan disse er utledet. Dokumentasjonen må også vise gebyrinntekter, overskudd og underskudd og hvordan disse er fremført (saldo på selvkostfond og framførte underskudd). Informasjon om dette gis gjerne i forbindelse med kommunens årsregnskap. I henhold til god kommunal regnskapsskikk bør kommunene vise «resultatene for gebyrfinansierte selvkosttjenester der kommunene fastsetter betalingen etter lov og forskrift, gjerne over flere år. Opplysningene bør omfatte inntekter, kostnader, over-/underskudd og budsjettert versus faktisk dekningsgrad», i tillegg til «saldo på selvkostfond og bruk av/avsetning til fondene».⁴

Selvkostforskriftens krav til dokumentasjon begrenser seg til beregningen av samlet selvkost. For byggesaksområdet oppstår det imidlertid et utvidet dokumentasjonskrav som følge av at gebyrene skal gjenspeile gjennomsnittlig kostnad for en sakstype og til en viss grad også selvkost i enkeltsak. Her må vi skille mellom to ulike situasjoner.

For det første er det et krav om dokumentasjon i alminnelige saker der gebyrene er standardisert. Loven oppstiller ikke et dokumentasjonskrav i den enkelte sak i disse tilfellene, men Sivilombudet har i en uttalelse lagt til grunn krav om «at forvaltningen kan dokumentere snittkostnadene som ligger til grunn for fastsettelsen av gebyrsatsene i den enkelte sakstype.»⁵ Dokumentasjon kan for eksempel skje gjennom fremleggelse av utførte tidsstudier.

For det andre vil det i såkalte atypiske saker gjelde et krav om synliggjøring av selvkost i den enkelte sak. Atypiske saker er, som nevnt over, en konkret sak der beregningsmåten i gebyrforskriften gir et gebyr for tiltaket som åpenbart ikke gjenspeiler faktisk ressursbruk i kommunens saksbehandling. Dette kan for eksempel skje når kommunen velger lineære gebyrbestemmelser. Bruk av for eksempel tiltakets areal som utgangspunkt for gebyrfastsettelse kan gi seg utslag i gebyrer som er for store i forhold til hvor arbeidskrevende de er for kommunen ved behandling av søknaden. I slike saker vil det være visse krav til synliggjøring av de faktiske kostnadene.

Som nevnt over bør det fremgå av kommunens gebyrforskrift at kommunen reduserer ulovlige høye gebyrer på eget initiativ. Det bør også fremgå at tiltakshaver kan søke om

⁴ *Kommunal regnskapsstandard nr 6 – (KRS)*, Fastsett som KRS av styret i Foreningen GKRS 19.01.2018, med virkning fra regnskapsåret 2018, Januar 2018.

⁵ Sivilombudsmannens uttalelse i sak SOM 2007/737, *Størrelsen på behandlingsgebyr for ulovlig byggearbeid*, oktober 2007.

reduisert gebyr dersom han mener at gebyret er åpenbart urimelig. I slike tilfeller må kommunen kunne synliggjøre at det gebyret som kreves i saken er et resultat av kommunens behandling av den. En måte å synliggjøre dette på kan være at kommunen viser hvor omfattende saksbehandlingen har vært ved for eksempel å redegjøre for hvilke avklaringer som har vært nødvendige og hvilke oppgaver/aktiviteter de har utført i saken. Det kan være antall brev de har måtte skrive, antall møter de har hatt med søker/tiltakshaver underveis, avklaringer de har måttet gjøre med andre myndigheter, hvor mange personer som har vært involvert i drøftelser av saken mv. En annen måte kostnadene kan dokumenteres på er at kommunen fører en oversikt over timebruk og eventuelle andre påløpte kostnader som har vært reelle og relevante.

Det er altså et krav om at kommunen må synliggjøre hvilken ressursbruk som ligger til grunn for kommunens beregning av selvkost i slike atypiske saker. Det kommunen skal gjøre i slike tilfeller, er å synliggjøre at det gebyret som kreves i saken er et resultat av kommunens behandling av den. Dette betyr at det ikke er noe i veien for at en kommune iligger fullt gebyr i en sak der gebyrforskriften bruker lineære gebyrsatser, så lenge kommunen synliggjør arbeidet.

Eksempel:

I en såkalt «atypisk sak» synliggjør kommunen at det har vært behov for mange ulike vurderinger. For eksempel kan det tenkes at flere like bygg i en byggesak allikevel må vurderes hver for seg, fordi plasseringene krever en særskilt vurdering for hvert bygg.

Dersom kommunene i en atypisk sak ikke kan synliggjøre at gebyret ligger innenfor selvkost, skal det reduseres, se KMDs uttalelse 14.11.2019 i sak 19/4726.⁶

Dokumentasjon om selvkost for byggesakstjenesten må i henhold til selvkostforskriften oppbevares i minst fem år. Dersom et selskap håndterer selvkostregnskapet på vegne av kommunen, følger det av veilederen til forskriften at dokumentasjonskravet hviler på selskapet. Dokumentasjonskravet gjelder ikke bare for kommuner som har vedtatt gebyrer med sikte på tilnærmet full selvkostdekning. I tilfeller der kommunen mener at gebyrene er satt lavere enn selvkost, må kommunen likevel være i stand til å dokumentere at selvkostprinsippet er i varetatt. Dette kan dokumenteres ved å legge frem et selvkostregnskap som viser kommunens samlede gebyrinntekter og kostnader på selvkostområdet.

⁶ KMD i sak 19/4726, Departementets svar på spørsmål om krav til dokumentasjon av selvkost for gebyr etter plan- og bygningsloven § 33-1 første ledd tredje setning, november 2019.

Utgitt av:
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kontakt: postmottak@kmd.dep.no

Publikasjonskode: H-2514 B
Forsidebilde: Ekely / iStock