



Særutskrift

Arkivsak-dok. 21/00711-1
Saksbehandlar Bjørge Stavik

Særutskrift - Nytt gebyrregulativ for bygge- og delesak, plan, eigarseksjonering og oppmåling

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Formannskapet	07.06.2021	PS-32/21

Formannskapet har behandlet saken i møte 07.06.2021 sak PS-32/21

Møtebehandling

Tilrådinga frå kommunedirektøren.

Votering

Tilrådinga frå kommunedirektøren vart samrøystes vedtatt.

Formannskapetets vedtak

Aukra Formannskap vedtek å legge ny lokal gebyrforskrift for reguleringsplan, byggje- og delesaksbehandling, oppmåling og eigarseksjonering ut på høyring.

Nytt gebyrregulativ for bygge- og delesak, plan, eigarseksjonering og oppmåling

Kommunedirektøren si tilråding:

Aukra Formannskap vedtek å legge ny lokal gebyrforskrift for reguleringsplan, byggje- og delesaksbehandling, oppmåling og eigarseksjonering ut på høyring.

Bakgrunn

Både sentrale lover, retningslinjer, fråsegner og høgsterettsdommar peikar på at det ikkje er tilstrekkeleg at sjølvkostprinsippet er følgt for overordna nivå, det må og bli dokumentert ned på den enkelte typen sak. I landet sett under eitt er det stor variasjon i korleis kommunane bereknar og fakturerer saker som etter lova og forskrifta er like. Totalt nyttar dei fleste kommunane *areal* som ein betydeleg innslagsfaktor for å berekne gebyr.

Utgangspunktet for arbeidet i Aukra kommune har vore å utarbeide eit gebyrregulativ som på ein fleksibel måte greier å spegle kva ressursar kommunen brukar i dei enkelte sakene. Gebyrregulativet skal på same tid sørge for å finansiere dei oppgåvene som kommunane etter lover og reglar er pålagde å utføre. Vidare har føremålet vore å lage eit regulativ som er mest mogleg rettferdig for alle tiltakshavarar, samtidig som målsettinga har vore at innretninga i regulativet skal minimere rettmessige klagar på gebyra.

Ei utfordring er at tiltakshavarane leverer ifrå seg søknader som ikkje er komplette eller gode nok. Dette skaper meirarbeid for kommunen og bidreg indirekte til høgare gebyr. Aukra kommune implementerte eByggesak frå 2020 og nytta høvet til å ta i bruke eByggesøknad for innsending av søknader. eByggesøknad sikrar i første omgang betre leveransar frå profesjonelle tiltakshavarar, då systemet vil returnere søknadar som ikkje er komplette. Privatpersonar har og høve til å sende inn via eByggesøknad gjennom ei av løysingane som blir tilbode, men dei vil framleis og kunne levere/melde frå om enkle tiltak utanom. Med det nye gebyrregulativet vil vi stimulere også desse tiltakshavarane til å levere ifrå seg komplette søknader. Det vil bidra til effektiv saksbehandling frå kommunen si side. Målet er ikkje å straffe ikkje-informerte tiltakshavarar, og rettleiing på byggjesak skal framleis vere gratis, då dette blir finansiert av dei gebyrpliktige sakene. I gebyrframlegget for byggjesak er det lagt opp til at meirarbeid knytt til manglar i søknaden skal bli dekt inn etter tida som har blitt brukt på saksbehandlinga.

Føremålet med eit nytt gebyrregulativ har vore å tydeleggjere dei ulike oppgåvene kommunen har knytt til saksbehandling etter plan- og bygningslova, og kva kostnader dette fører med seg. Det skal bli lettare for politikarar og publikum å få kunnskap om kommunen sine oppgåver og kva det kjem til å koste. Målet er å forenkle og standardisere slik at spesielt næringslivet skal oppleve gebyrregulativet som meir forenkla og forutsigbart enn tidlegare utgåver.

Oppsummert har målsettinga med arbeidet vore å lage ei forskrift som er rettferdig, tydeleg og fleksibel.

Rettferdig: Gebyra skal spegle av kostnadsnivået til dei ulike brukargruppene på beste mogleg måte.

Tydeleg: Forskrifta skal vere lett å lese og handheve med klart og forståeleg språk utan uklare eller vanskelege formuleringar.

Fleksibel: Forskrifta viser til årlege kommunestyrevedtak om storleiken på gebyra.

Vurdering

Sjølvkostprinsippet

Reguleringsplan, byggje- og delesaksbehandling, oppmåling og eigarseksjonering er tenester underlagt sjølvkostprinsippet. Det vil seie at dei kostnadene kommunen har med å tilverke tenestene kan bli dekt inn gjennom dei gebyra brukarane betaler. Kommunen har ikkje høve til å tene pengar på sjølvkostområda. Over- eller underskot i det enkelte året skal høvesvis bli avsett til eller bli trekt frå bundne driftsfond. Avsett overskot frå det enkelte året blir ført tilbake til brukarane av tenesta i form av lågare gebyr i løpet av ein femårsperiode. På same måten vil framførbare underskot bli dekt inn over gebyra i løpet av ein femårsperiode.

Sjølvkostfinansierte tenester skal ikkje bli brukt til å finansiere andre delar av kommuneforvaltninga. Innretningar vil sjølv sagt bli reviderte i tråd med nye retningslinjer.

Kva som skal bli rekna som gebyrgrunnlag er beskrive i Kommunal- og Moderniseringsdepartementet sine «Retningslinjer for berekning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-3/14)». Gebyrgrunnlag består mellom anna av direkte og indirekte kostnader som direkte gjeld, kalkulatoriske kapitalkostnader fråtrekt andre inntekter enn gebyrinntektene. Rammene for kva rett kommunen har til å ta gebyr for private reguleringsplanar, byggje- og delesaksbehandling, matrikkel og eigarseksjonering er heimla i § 33-1 i plan- og bygningslova, jf. også byggesaksforskrifta, § 32 i matrikkellova, jf. også matrikkelforskrifta og § 15 i eigarseksjoneringslova.

Sjølvkost i den enkelte saka

I eit rundskriv frå 2002 utgjeve av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) heiter det at:

«Utgangspunktet for fastsetting av selvkost er at kommunen kan kreve dekket utgiftene for behandling av den konkrete byggesaken. I dette ligger imidlertid ikke at gebyret må beregnes nøyaktig i hver enkelt sak. Kommunen kan i regulativet legge til grunn gjennomsnittsbetraktninger. Det er ikke gitt spesielle begrensninger eller metode for fordeling av slike overheadkostnader, og kommunene står her relativt fritt».

I vurderinga av prisinga av gebyret i den enkelte saka, skriv KRD:

«Som det fremkommer av Miljøverndepartementets uttalelse av 31.07.2007 så behøver ikke kommunen foreta individuelle etterkalkyler umiddelbart etter at den enkelte saken er avsluttet.

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

Det er ikke stilt krav om noen spesiell metode som tidligere nevnt, men dokumentasjon kan bestå av estimert timeforbruk eller andre former for beskrivelse av kostnadene i saken. Ved bruk av timesatser bør det foreligge en form for dokumentasjon på hvordan timesatsen er fremkommet og for timetallet som legges til grunn i kostnadsberegningen, slik at det er mulig å kontrollere disse».

Styresmaktene ønskjer på den eine sida at kommunen skal ta sikte på sjølvkost i den enkelte saka, på same tid som gebyrinntektene ikkje skal overstige det samla gebyrgrunnlaget. På same tid kan faste, løpande kostnader i eininga bli lagt på alle gebyra. Kommunen står relativt fritt til å leggje gjennomsnittsbetraktningar og estimerte timeprisar til grunn.

Kommunen kan ikkje ta gebyr for rettleiing eller handsaming av klagar. Det blir i dag brukt om lag 1 årsverk på rettleiing, noko som er lik i underkant av 15 %. Dette er kostnader som ikkje kan gå inn i ein sjølvkostrekneskap. Når det gjeld handsaming av klagar varierer dette frå år til år, men det blir berekna eit snitt for dette til mellom 5 og 10 % av totale kostnader.

Oppfølging av lovbrøt er noko alle som betaler gebyr må vere med og finansiere. I ei fortolkingsutsegn frå KMD 25.07.2017 til fylkesmannen i Rogaland blir det konkludert med at så lenge kommunestyret har bestemt at «all verksemd» innanfor byggjesak skal bli finansiert som sjølvkost, blir konsekvensen at innbyggjarar som rettar seg etter lova og søkjer førehandsgodkjenning også er med på å finansiere oppfølginga av lovbrøt i kommunen.

Det følgjer av § 33-1 i pbl. at bygningsstyresmaktene i utgangspunktet kan krevje gebyr for rettleiing som fell inn under "andre arbeid som det etter denne lov eller forskrift påhviler kommunen å utføre". Men plikter som er pålagde etter andre lovar enn plan- og bygningslova (som fvl.) kan ikkje bli gebyrlagde med heimel i pbl. På bakgrunn av dette vurderer departementet at det ikkje er heimel etter § 33-1 første ledd i pbl. å ta gebyr for rettleiing etter § 11 i forvaltningslova. «Utgiftene til dette arbeidet kan derfor ikke gebyrlegges spesielt, eller inngå i det generelle grunnlaget for gebyrberegning.»

KRD har i Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) skrive dette:

«Departementet foreslår ikke en egen regel som innfører klageadgang, verken for gebyrregulativer eller konkrete gebyrer.

Gebyrregulativer kan også i dag overprøves ved lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59, noe som også forekommer. De enkelte gebyrene kan også påklages i dag, hvis de er individuelt utregnet. Hvis gebyrene mekanisk følger regulativet, er det som oftest regulativets innhold som må vurderes. Hvis regulativet ikke inneholder en bestemmelse om lemping av gebyrene, slik at det ikke er et alternativ å klage over unnlatelse av å benytte denne, viser departementet til at det også er mulig å søke om dispensasjon fra regulativet.» Kommunen må vurdere kva lovheimel arbeidsoppgåvene fell inn under, og dersom dei fell utanfor plan- og bygningslova skal ikkje kostnadene inn i sjølvkostrekneskapen til byggjesak. Det kan ikkje takast gebyr for klagar på enkeltvedtak etter § 28 i forvaltningslova, og desse må bli haldne utanfor sjølvkost.

Både sentrale lover, retningslinjer, utsegner og høgsterettsdommar peikar på at det ikkje er nok at sjølvkostprinsippet er følgt for overordna nivå, det må også bli dokumentert ned på den enkelte sakstypen. På landsbasis er det stor variasjon i korleis kommunane bereknar og fakturerer saker som etter lover og forskrifter er like. I sum nyttar dei fleste kommunane areal som ein betydeleg innslagsfaktor for berekning av gebyra.

Utgangspunktet for arbeidet i Aukra kommune har vore å utarbeide eit gebyrregulativ som på ein fleksibel måte klarar å spegle av kommunen sin ressursbruk i dei enkelte sakene.

Gebyrregulativet skal på same tid sørge for å finansiere dei oppgåvene som kommunen etter lovar og reglar er pålagde å utføre. Vidare har føremålet vore å lage eit regulativ som er mest mogleg rettferdig for alle tiltakshavarar, på same tid som målsetjinga har vore at innrettinga i regulativet skal minimere rettmessige klagar på gebyra.

Ei utfordring er at tiltakshavarar leverer ifrå seg søknader som ikkje er komplette eller gode nok. Dette skaper meirarbeid for kommunen og bidreg indirekte til høgare gebyr. Det nye gebyrregulativet skal bidra til å stimulere tiltakshavarar til å levere ifrå seg komplette søknader som vil bidra til effektiv saksbehandling frå kommunen si side. Målet er ikkje å straffe ikkje-informerte tiltakshavarar, og rettleiing på byggjesak skal framleis vere gratis då dette blir finansiert av dei gebyrpliktige sakene. I gebyrframlegget for byggjesak er det lagt opp til at meirarbeid knytt til manglar i søknaden skal bli dekt inn etter tida som har gått med til behandling av saka.

Heimling, rekneskapsføring og dekningsgrad

§ 33-1 i plan- og bygningslova gjev heimel til at kommunar kan ta gebyr for private planframlegg:

«Gebyret skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på sektoren.» I kommunerekneskapen blir private planar ført under KOSTRA-funksjon 301. Her blir arbeidet med kommuneplanar, områdeplanar, offentlege og private detaljreguleringsplanar kostnadsført. Det er berre arbeidet med privat innsende planar fram til førstegongs handsaming som kan bli finansiert gjennom gebyr. Etter dette tek kommunen over ansvaret og finansieringa av planen. Arbeid med overordna og offentlege planar er skattefinansierte oppgåver og kommunen kan ikkje leggje gebyr på dette.

I Aukra er det i denne samanhengen viktig å skilje mellom dekningsgrad for sjølvkostområdet private planar og offentlege planar. Sjølvkostområdet private planar har fram til no blitt dokumentert i ein eigen rekneskap ved bruk av sjølvkostmodellen Momentum Selvkost Kommune. Frå 2022 vil desse bli skilt ut i rekneskapen i kommunen.

§ 33-1 i plan- og bygningslova gjev heimel til at kommunar kan ta gebyr for byggjesaker: «Gebyret skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på sektoren.» I nyheitsbrevet

«Delingsloven og forholdet til selvkost» (Nyheitsbrev frå KRD 31.3.2009) heiter det at:

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

I kommunerekneskapen skal kostnader med byggje- og delesaksbehandling, ansvarsrett og utsleppsløyve bli ført på KOSTRA-funksjon 302. Byggje- og delesaksbehandling er i det store og heile eit fullstendig sjølvkostområde, men fleire av dei pålagde arbeidsoppgåvene kan det ikkje bli lagt gebyr på, som t.d.

retteleiing og tilsyn. Desse oppgåvene kan likevel bli dekte gjennom dei gebyrpliktige sakene. Vidare vil saker som går over 12-vekersfristen og der ein mistar retten til gebyr måtte bli finansiert av kommunekassen.

Matrikkel/oppmåling skal bli prisa etter sjølvkostprinsippet, og i § 32 i matrikkellova heiter det at «gebyra kan i sum ikkje vere høgare enn nødvendige kostnader kommunen har med slikt arbeid.» I kommunerekneskapen blir oppmåling ført på KOSTRA-funksjon 303. Her blir også kostnader knytt til kart- og adresseforvaltning ført. Dei sistnemnde oppgåvene er skattefinansierte, og det er berre oppmålingsforretningar og tilhøyrande matrikkelføring som kan bli finansiert gjennom gebyr.

På same måte som for planområdet må ein i Aukra kommune skilje mellom dekningsgrada til sjølvkostområdet oppmåling og dekningsgrada til andre oppgåver ført under KOSTRA-funksjon 303. Sjølvkostområdet oppmåling har fram til no blitt dokumentert i ein eigen skuggerekneskap ved bruk av sjølvkostmodellen Momentum Selvkost Kommune. Frå 2022 vil dei bli skilt ut i rekneskapen i kommunen.

§ 15 i eigarseksjonslova opnar for at kommunen kan fastsetje eit seksjoneringsgebyr for å handsame seksjoneringsøknader. Gebyret kan ikkje vere høgare enn dei naudsynte kostnadene kommunen har med slike saker. Gebyret skal bli betalt inn innan ein frist kommunen set. I tillegg kan kommunen krevje gebyr etter reglane i matrikkellova for oppmålingsforretning og for matrikkelbrev som må skrivast ut etter § 18 i denne lova.

Søkjaren skal betale gebyr for tinglysing av seksjoneringsvedtaket i samsvar med § 12 b i tinglyingslova. Tinglyingsgebyret skal bli betalt inn til kommunen. Blir seksjoneringsøknaden avslått, skal kommunen tilbakebetale tinglyingsgebyret.

Framlegg til ny gebyrforskrift

Ein stor del av oppgåva med å utarbeide ny gebyrforskrift har vore å finne føremålstenlege prinsipp og innretningar for den nye gebyrforskrifta. Vidare har arbeidet gått ut på å identifisere kostnadsdrivarar i saksbehandlingsprosessen, og knyte økonomiske variablar til dette. Dette blir gjort for at det skal bli betre samsvar mellom den faktiske ressursbruken i kommunen og gebyret som blir fakturert tiltakshavaren.

Ny innretning

Eit viktig prinsipp i gebyrstrukturen har vore å byggje opp regulativet slik at tiltakshavarane i størst mulig grad betaler for dei tenestene kommunen leverer i den enkelte saka. Vidare har det vore viktig å identifisere faktiske kostnadsdrivarar og syte for eit breitt gebyrgrunnlag med låge satsar. Dette vil føre til ei meir føremålstenleg fordeling av kostnadene for alle som nyttar seg av byggjesaksavdelinga i kommunen. Det blir difor foreslått å innføre nye typar gebyr og at dei eksisterande sakstypane blir differensierte på andre måtar.

Det er gjennomgåande at areal i mange tilfelle blir tillagt mindre vekt eller fell bort som berekningsnøkkel for gebyr. Mengda arbeid aukar ikkje nødvendigvis lineært med aukande areal. I dei tilfella der areal er ein viktig kostnadsdrivar i saksbehandlinga er det også lagt inn tak. Dette blir gjort for ikkje å kome i strid med sjølvkostreglane om urimeleg gebyr, og på same tid blir det lettare for tiltakshavarane å vite kva dei skal betale. Grunngjebyret for ein privat plan består av fleire komponentar. Ein skal betale eit fast gebyr som er likt for alle planar. I staden for å rekne gebyr etter areal på planen har vi valt å fokusere på mengda ulike arealformål i planen. Ei slik innretning har som målsetting å fange opp kompleksiteten i den enkelte planen der variasjonen i arealformåla ofte vil ha innverknad. Vidare skal det bli betalt eigne tilleggsgebyr for planar som krev planprogram og konsekvensutgreiing. Denne oppgåva aukar ressursbruken til kommunen og saksbehandlingstida i den enkelte planen er difor skild ut som eit eige gebyr. Ordinær endring av reguleringsplanen har same gebyr som ved utarbeiding av ny, då dette følgjer den same prosessen. Det er sett eige gebyr for mindre endring av reguleringsplanen.

For byggjesak er utgangspunktet at tiltakshavarane skal betale faste prisar per eining dersom ikkje noko anna er spesifisert i regulativet. Gebyra skal dekkje heile saksbehandlingsprosessen, frå mottakskontroll til vedtak, men også lovpålagde oppgåver som ikkje nødvendigvis gjeld den konkrete saka, slik som tilsyn og retteleiing.

For tiltak med krav til ansvarleg føretak etter § 20-3 i pbl, jf. § 20-1 a og b er gebyret for saksbehandling bygd opp på denne måten: For bustadføremål er talet på bueiningar brukt som kostnadsdrivar, då ressursbruken til kommunen vil auke noko med talet bueiningar. På ei anna side vil det ikkje vere eit lineært forhold mellom ressursbruken og talet bueiningar. Det er naturleg å tenkje seg at det i prosjekt med mange bueiningar vil vere

fleire bueiningar med likskapstrekk som vi gje stordriftsfordelar i saksbehandlinga. Av den grunn er det lagt inn ein makspris uavhengig av kor mange bueiningar det blir søkt om. Ein betaler dermed den same prisen så lengje ein er på eller over maksprisen.

For andre søknadspliktige bygningar etter § 20-3 i pbl er det lagt opp til å betale gebyr søknad.

Vidare er det lagt inn eit eige gebyr for oppretting/endring av matrikkeleining. Føremålet er å fange opp arbeidet som knyter seg til registreringsjobben i matrikkelen. Dette er ein god kostnadsdrivar som er enkel å skilje ut som eit eige gebyr, sidan jobben aukar relativt proporsjonalt med talet som skal bli registrert.

For oppmålingsforretningar er det gjort justeringar av eksisterande regulativ. Her skal tiltakshavarar betale gebyr avhengig av sakstype og omfang.

Berekning av gebyrsatsane

Sidan private planar, byggjesak og oppmåling er sjølvstendige sjølvkostområde er det berekna ein einingspris per time for kvart av tenesteområda. Einingskostnaden kjem fram ved å dividere årets gebyrgrunnlag med talet timar som blir nytta til sakshandsaming. Ein metode for å rekne ut gebyrsatsane er å multiplisere einingskostnaden med talet timar som ein i gjennomsnitt nyttar på kvar av sakstypene. Dei enkelte gebyrsatsane vil bli berekna med utgangspunkt i neste års budsjett og ønskt dekningsgrad for kvart av gebyrområda. Dei konkrete satsane vil difor ikkje framkome før budsjettarbeidet er slutført og budsjettsaka er lagt fram.

Administrative konsekvensar

Gebyr i tråd med sjølvkostprinsippet.

Folkehelsekonsekvensar

Ingen.

Økonomiske konsekvensar

Gebyr vil på eit betre måte gjenspeile faktisk tidsbruk.

Gerd Nerbø

Teknisk sjef

Ingrid Husøy Rimstad

Kommunedirektør

Særutskrift

Vedlegg

Utkast lokal gebyrforskrift for plan bygge- og delesak oppmåling og eigarseksjonering Aukra kommune

RETT UTSKRIFT

DATO 8.juni.2021