



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 9-2018

SELVKOST PÅ BYGGESAK GEBYRER OG SELVKOSTFOND

NITTEDAL KOMMUNE

MARS 2018

INNHold

SAMMENDRAG	I
Formål og problemstillinger	i
Revisjonens sammendrag og samlede vurdering	i
Rådmannens uttalelse til rapporten	iv
Anbefalinger	vi
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål og problemstillinger	1
1.3 Avgrensning og metode	1
1.4 Rapportens oppbygging	2
2 Generelt om byggesakgebyrer, kommunens regulativ og gebyrnivåer	3
2.1 Innledning – hva er selvkost et mål på?	3
2.2 Kort om oppbygging av Nittedal kommunes gebyrregulativ	3
2.2.1 Nittedals gebyrregulativ 2016 og 2017	3
2.3 Gebyrnivået i Nittedal sammenliknet med andre	5
3 Revisjonskriterier	7
3.1 Innledning	7
3.2 Kommunale gebyrer i byggesaker – rettslig utgangspunkt (selvkost som resultatbegrep)	8
3.3 Årshjul for fastsettelse av selvkost på byggesaksområdet	9
3.4 Selvkost på overordnet nivå og forholdet til selvkostfond	10
3.4.1 Innledning	10
3.4.2 Selvkost på overordnet nivå	11
3.4.3 Bruk av selvkostfond – generasjonsprinsippet	11
3.5 Hvilke kostnader kan inngå i selvkost og i et gebyrgrunnlag?	12
3.5.1 Nødvendige og henførbare kostnader – overordnet prinsipp	12
3.5.2 Direkte henførbare kostnader	13
3.5.3 Særlig om «overheadkostnader» (direkte henførbare)	14
3.5.4 Indirekte henførbare kostnader	15
3.5.5 Kapitalkostnader	16
3.6 Selvkost for den enkelte sakstype – standardiserte gebyrsatser og krav til selvkost for den enkelte sak som behandles	16
3.6.1 Selvkost og den enkelte sakstype/sakskategori	16
3.6.2 Selvkost i den enkelte sak	16

3.7	Gebyrregulativ	17
3.8	Krav til dokumentasjon	17
3.9	Utledede kriterier	19
4	Selvkost på overordnet nivå	20
4.1	Innlending	20
4.2	Resultat og fondsutvikling	20
4.3	Bruk og avsetning til fond	21
4.4	Oppsummering	22
5	Hvilke kostnader har kommunen lagt inn i selvkost og i gebyrgrunlaget	23
5.1	Innledning	23
5.2	Direkte henførbare kostnader	26
5.2.1	Saksbehandlerkostnad	27
5.2.2	Overheadkostnader	28
5.3	Indirekte henførbare kostnader	34
5.4	Kapitalkostnader	36
5.5	Oppsummering	37
6	Timepris og selvkost på sakstypenivå	38
6.1	Innledning	38
6.1.1	Beregning av timepris	38
6.2	Beregning av timebruk	43
6.2.1	Beregning av timeforbruk på de ulike sakskategoriene	43
6.3	Særlig om sakskategoriene: Tilleggsgebyr punkt 4.4. og Matrikkelføring i regulativet for 2017	45
6.3.1	Tilleggsgebyr punkt 4.4 i gebyrregulativet fra 2017	45
6.3.2	Gebyrregulativet og matrikkelføring	45
6.4	Oppsummering	47
7	Krav til dokumentasjon	48
7.1	Innledning	48
7.2	Selvkost på overordnet nivå	48
7.3	Dokumentasjon av selvkost på sakskategorinivå	49
7.4	Oppsummering	49
	OVERSIKT OVER FIGURER OG TABELLER	51
	VEDLEGG – RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE	52

SAMMENDRAG

Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å gjennomgå Nittedal kommunes metode for å beregne selvkost herunder å belyse hvordan dette slår ut på gebyrer, samt å vurdere overholdelse av selvkostregelverket.

Problemstillingen som besvares i rapporten

Har kommunen et tilfredsstillende system som sikrer at kommunen ivaretar selvkostprinsippet for byggesaksgebyrene, og er dette tilstrekkelig dokumentert?

Revisjonens sammendrag og samlede vurdering

Til problemstillingen er det satt følgende revisjonskriterier:

Problemstilling	Kriterier
Har kommunen et tilfredsstillende system som sikrer at kommunen ivaretar selvkostprinsippet for byggesaksgebyrene, og er dette tilstrekkelig dokumentert?	<p>Kommunen må etterleve selvkostprinsippet i plan- og bygningsloven § 33-1 ved at det kun er kommunens <i>nødvendige</i> kostnader til å produsere tjenesten som skal inn i gebyrgrunnlaget og som danner grunnlaget for gebyrene søkerne betaler:</p> <ol style="list-style-type: none">for å sikre at generasjonsprinsippet ivaretas bør ikke tidligere års underskudd dekkes inn ved at neste års gebyrbetalere blir belastet med dettekun nødvendig og henførbare kostnader tas med i selvkostkalkylen (gebyrgrunnlaget) <p>Brukerbetaling for tjenester kan bare kreves når det er hjemmel til det (legalitetsprinsippet). For å kunne godtgjøre at gebyrtjenester holdes innenfor de rettslige rammer til økonomisk dekning må det dokumenteres hvordan selvkost er beregnet. Kommunen har bevisbyrden og må derfor kunne:</p> <ol style="list-style-type: none">dokumentere at de totale gebyrinntektene over tid ikke blir høyere enn kommunens selvkost på områdetpåvise et samsvar mellom prisingen og de påløpte kostnadene - både for de generelle gebyrsatsene og for gebyrleggingen i den konkrete sakstype (innenfor et akseptabelt avvik)

Revisjonen vil innlede sin vurdering med å understreke at det har vært svært krevende å sette seg inn i måten kommunen beregner selvkost på innenfor byggesaksområdet. Det innebærer også å vurdere dette opp mot gjelde regelverk på området. Dette skyldes delvis at selvkost er et område med til dels sprikende rettskilder og oppfatninger av hvordan dette skal forstås. Men hovedårsaken er at Nittedal kommune har valgt å legge en annen terminologi og inndeling til grunn enn det departementets rundskriv og andre rettskilder på området bruker. Dette har medført at de ulike delene av kostnader og timebruk må gjennomgås i detalj for å sortere de ulike forholdene inn i en terminologi som tilsvarer rettskildene på området, før det lar seg vurdere. Det er ikke i strid med regelverket når kommunen å velge å bruke annen terminologi og inndeling, men det gjør det krevende å forstå og etterprøve. Det gjelder ikke bare for revisjonen, men også for folkevalgte og innbyggere som ønsker å sette seg inn i selvkostområdet på byggesak.

Revisjonen vil begynne med å vurdere etterlevelsen av selvkost på overordnet nivå, og undersøkelsen viser at kommunen har utarbeidet selvkostkalkyle og etterkalkyle slik rundskrivet anbefaler for å sikre at selvkost etterleveres på sektornivå. Kommunen har anskaffet et selvkostverktøy¹ for å beregne selvkost på de ulike selvkostområdene. Undersøkelsen viser at det har vært overskudd i 2014, 2015 og i 2017. Mens det har vært underskudd 2012, 2013 og 2016. For denne perioden sett under ett har det vært et overskudd på 0,2 millioner kroner, og en samlet finansieringsgrad på 100,8 %. Dette betyr at byggesaksavdelingens samlede inntekter finansierte 100,8 % av dens utgifter. For byggesaksområdet er det ikke bare dette overordnede perspektivet som er avgjørende, men også kostnader fordelt på de ulike sakskategoriene. Det skal vi komme tilbake til nedenfor.

Videre viser funnene på dette overordnede nivået at kommunen ved underskudd ikke kun gjør dette opp mot fond, men legger deler av underskuddet inn i neste års selvkostkalkyle. Dette fører til at det er neste års søkere som må betale for denne kostnaden. Revisjonen vurderer det slik at om kommunen skal sikre at de etterlever generasjonsprinsippet i selvkostregelverket bør ikke kommunen videreføre denne praksisen. I tillegg kan dette vanskelig forsvares ut fra prinsippet om at det er kostnaden til den enkelte sakstype som regulativet skal bygge på. Her støtter revisjonen seg også til SOM uttalelse i sak 2007/953 der han uttaler: «Kommunen må [...] utforme gebyrregulativet slik at gebyret i en konkret sak ikke på urimelig måte overstiger de faktiske (faste og variable) kostnadene i sakens anledning».

Når det gjelder kostnader som legges inn i gebyrgrunlaget viser undersøkelsen at det henføres noen kostnader som ikke kan tas inn, jf. plan- og bygningsloven paragraf 33-1 om nødvendige kostnader. Dette er hovedsakelig kostnader til klagebehandling, erstatninger, andel av tidligere underskudd og noen andre mindre forhold. Det blir heller ikke korrigeret for inntektstapet ved at kommunen ikke får inn fullt gebyr ved fristoversittelse. Det betyr at gebyrbetalere er med på å finansiere nedsettelse av gebyrer som er ment som en «staff» for kommunen ved forsinkelser. Når

¹ Selvkostverktøy fra EnviDan Momentum

det er sagt vil revisjonen vise til at det har vært få saker av denne typen de siste årene. Men revisjonen vil på prinsipielt grunnlag vise til at det ikke er anledning til dette.

På bakgrunn av det som er sagt ovenfor mener revisjonen at gebyrgrunnlaget til kommunen skulle vært noe lavere i den perioden vi har undersøkt. Beløpsmessig varierer dette noe fra år til år, og utgjør ca. 200 000 kroner årlig. I tillegg kommer en andel av tidligere års underskudd som varierer mellom 0 - 500 000 kroner årlig i den perioden som er undersøkt (2013-2017).

Det som skiller byggesak som selvkostområde fra andre selvkostområder, er at innenfor byggesak må man også forholde seg til selvkost for den enkelte sak/sakstype. I høyesterettsdom RT 2004 s. 1603² slås det fast at selvkostprinsippet ikke bare krever at den enkelte sektor drives uten fortjeneste, men at selvkost også skal tilstrebes ved gebyrleggelse i den enkelte sak. Selvkost for den enkelte sak innebærer i grove trekk at prisen skal tilpasses kostnader påløpt i den konkrete sak. Det forventes ikke at gebyret må beregnes nøyaktig på bakgrunn av kartlegging av ressursbruk og påløpte kostnader til hver enkelt sak. Kommunen kan ha standardiserte satser. En prising etter standardiserte satser for saker med påløpte kostnader betydelig under middelkostnaden for sakstypen anses ikke å være i tråd med regelverket, jfr. også tolkningsuttalelse fra Kommunal- og regionaldepartementet fra juni 2009.

Kommunen har i hovedsak valgt et gebyrregulativ der hver sakskategori har en gebyrsats som består av antall saksbehandlertimer pr. kategori som multipliseres med en standard timepris.

Kommunene har en forholdsvis høy timepris (1 762 kroner i 2017) og revisjonen mener at hovedforklaringen på dette beror på sammenhengen mellom gebyrgrunnlaget og timegrunnlaget som brukes. Undersøkelsen viser at alle kostnader til stillingene til de ansatte som jobber med byggesaksbehandling tas inn i gebyrgrunnlaget. For timegrunnlaget derimot er det kun netto effektiv tid til saksbehandlings som tas med (kommunen kaller dette fakturerbart tid). Med andre ord er det ikke samme grunnlag i teller og nevner når timeprisen beregnes, se figur 6. Slik kommunen har valgt å gjøre dette, utgjør nærmere halvparten av timeprisen overheadkostnader. Dette er blant annet myndighetsoppgaver som byggesaksavdelingen er pålagt å utføre som ulovlighetsoppfølging, tilsyn, forhåndskonferanser og veiledning. Undersøkelsen vist at dette er en vesentlig del av avdelingens oppgaver. Gebyrene blir i nesten like stor grad avhengig av overheadkostnader som av timebruk og kostnad knyttet til den enkelte sakskategori.

Et konkret eksempel; en innbygger søker om innglassing av veranda. Totalgebyr 10 500 kroner, hvorav overheadkostnader utgjør ca. 4 000 kroner. Hvordan gebyrene skal fastsettes er det opp til kommunen å vurdere. Revisjonen har med dette hatt som mål å forklare sammenhengene i systemet. Revisjonen vil likevel påpeke at kommunen bør foreta en ny vurdering av hvordan timeprisen beregnes. Kommuneadministrasjonen er selv inne på at systemet bør sees nærmere på i en orienteringssak i 2015, på forespørsel fra hovedutvalget 1.6.2015.

² Denne er det også vist til i forarbeidene til plan- og bygningsloven § 33-1 (Ot.prp. nr. 45 (2007-2008)).

Når det er sagt vil revisjonen legge til at overheadkostnaden blant annet består av både tilsyn og ulovlighetsoppfølging, som man i svært begrenset grad kan ilegge egne gebyrer for slik regelverket er å forstå i dag. Så lenge kommunestyret har vedtatt 100 % kostnadsdekning for byggesaksområdet, vil timeprisene måtte ta opp i seg disse oppgavene. Videre er det viktig å være oppmerksom på at både tilsyn og ulovlighetsoppfølging er sentrale myndighetsoppgaver for kommunen å ivareta. Det handler både om ulovlige tilbygg og å følge opp bygg som ulovlig blir brukt som bolig og som ikke egner seg til dette for eksempel av brannsikkerhetsårsaker. Undersøkelsen viser at kommunen prioriterer å bruke tid på sitt ansvar som tilsynsmyndighet i tråd med de signaler som er gitt fra de folkevalgte i kommunen.

Revisjonens gjennomgang viser videre at det i gebyrregulativet (2017) tas gebyrer på noen områder som allerede er lagt inn i overheadkostnader, og således går inn i timeprisen. Den mest sentrale posten her er gebyr for matrikkelføring, se nærmere om noen andre forhold under punkt 5.5. At kostnaden både er tatt inn i timeprisen og at det tas egne gebyrer for matrikkelføring, er etter revisjonens vurdering å ta betalt for dette to ganger. Dette er ikke i tråd med selvkostregelens krav til at det kun er nødvendige kostnader som kan tas inn. Revisjonen vil understreke at dette må kommunen ha full kontroll på gitt det systemet de har valgt.

Revisjonens undersøkelse viser videre at kommunen ikke har tilfredsstillende dokumentasjon for timeestimatene som brukes i gebyrregulativet. Det er mulig at gebyrregulativets timesatser er korrekte og treffer godt, men kommunen kan etter revisjonens vurdering ikke i dag dokumentere dette i tilstrekkelig grad. Revisjonen ser positivt på at dette arbeidet allerede er i gang i kommunen.

Revisjonen vil avslutningsvis legge til at saker om selvkost stadig er gjenstand for vurdering hos sivilombudsmannen. Han gir uttrykk for at kommunene har dokumentasjonsplikten, men likevel er det vanskelig for den enkelte borger å sette seg inn i om selvkostprinsippet er etterlevd. Det reiser vanskelige problemstillinger og avveininger som krever innsikt i kommunenes økonomi som folk vanligvis ikke sitter inne med, se uttalelse i sak 2008/953. På denne bakgrunn er det derfor revisjonens oppfatning at dette stiller ekstra krav til administrasjonen som regelforvalter og de folkevalgte som vedtar gebyrregulativet.

Rådmannens uttalelse til rapporten

Utkast til rapport er forelagt rådmannen til uttalelse. Høringssvaret er mottatt den 20. mars 2018 og er vedlagt rapporten. Rådmannen mener i hovedsak at revisjonen har gjort korrekte funn og vil ta med seg deler av anbefalingene videre. Rådmannen er likevel ikke uten videre enig i alle anbefalinger og punkter, og rådmannen ønsker derfor å se nærmere på disse før det konkluderes på om det må gjøres endringer.

Rådmannen påpeker at «[d]en optimale virkningen av en selvkostmetode er [...] at de faktiske gebyrene er akkurat så store at de dekker de faktiske kostnadene som er nødvendige på sektoren, og at det er tilstrekkelig sammenheng mellom gebyr og kostnader som forutsatt i plan- og bygningsloven § 33-1». Revisjonen minner om at det er kostnaden til den enkelte sakstype som

regulativet skal bygge på, jamfør SOM uttalelse i sak 2007/953 der han uttaler: «Kommunen må [...] utforme gebyrregulativet slik at gebyret i en konkret sak ikke på urimelig måte overstiger de faktiske (faste og variable) kostnadene i sakens anledning. Selvkost på byggesak skiller seg således ut fra selvkostområdene på vann og avløp. Videre viser revisjonen til Ot.prp. nr. 39 (1993-1994)³ som peker på at «[d]epartementet vil understreke at selvkost er det som maksimalt kan kreves for behandlingen av de enkelte typer saker. Gebyrene bør stå i forhold til det faktiske utførte arbeid i saksbehandlingen». Videre vises til Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) der det i merknadene til plan- og bygningsloven kapittel 33 om gebyr slås fast at «[d]et aksepteres en viss grad av standardisering av gebyrsatsene med utgangspunkt i de gjennomsnittlige utgiftene for vedkommende sakstype, jf. for eksempel Rt-2004-1603». Revisjonen vil på denne bakgrunn holde fast ved sin fortolkning av regelverket på dette punkt.

Rådmannen uttrykker tvil om kostnadsgrunnlaget for gebyrberegningen for fremtiden må reduseres med en forholdsmessig del, for de lønnskostnader som knyttes til behandling av klager på vedtak etter plan- og bygningsloven. Rådmannen peker på at revisjonens anbefaling vil bli fulgt dersom den får støtte fra juridisk hold. Revisjonen viser til omtale av dette i kriteriekapitlet, punkt 3.5.2 siste avsnitt. Revisjonen viser videre til fylkesmannens brev (15.11.2017) til Romerike revisjon: «Fylkesmannen kan ikke se at det er anledning til å gebyrlegge klagebehandling, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 281».

Rådmannen oppfatter at revisjonen i rapporten punkt 7.3 mener at kommunen ikke har dokumentert godt nok at kommunen treffer middelverdi for den enkelte sakstype i regulativet, og viser videre til den metoden kommunen har brukt de siste to år i arbeidsmøter mellom kommunen og kommunens konsulentselskap innen selvkost. Rådmannen peker på at «det er foretatt grundig gjennomgang av timebruk for hver sakstype. Herunder beregning av middelverdier av antall timer en sakstype normalt tar og vurdering av rimelighet for hver sakstype m.m.» Det er dokumentasjon på at kommunen treffer en middelverdi i de ulike sakskategoriene som etterlyses. Det er positivt at kommunen har en innarbeidet praksis på å gjøre slike vurderinger. Da gjenstår kun å dokumentere disse vurderingene. Revisjonen mener dette er viktig fordi kommunen har bevisbyrden for at gebyrene er innenfor en middelverdi i den enkelte sakskategori.

Rådmannen stusser i en avsluttende kommentar på hvordan en sammenligning av gebyrer for eneboliger på 200 m² gir grunnlag for en slutning om at Nittedal har de høyeste byggesaksgebyrene i landet. Revisjonen omtaler dette i kapittel 2. Dette kapitlet er et bakteppe som forklarer bakgrunnen for kontrollutvalgets bestilling av denne undersøkelsen, og revisjonen har verken systematisk undersøkt dette eller trukket noen konklusjoner under dette kapitlet.

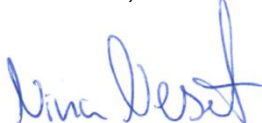
³ Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven, tilrådning fra Kommunal- og arbeidsdepartementet av 15.4.1994, godkjent i statsråd samme dag.

Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen blir revisjonens anbefalinger:

1. Kommunen bør sørge for at det kun er henførbare kostnader som tas inn i gebyrgrunnlaget, herunder at ikke tidligere års underskudd danner grunnlaget for gebyrene for neste års søkere.
2. Kommunen bør vurdere å evaluere måten timeprisen beregnes på, særlig i lys av at timeprisen i dag i nesten like stor grad er avhengig av overheadkostnader som timebruk og kostnad knyttet til den enkelte sakskategori.
3. Kommunen bør gjennomgå gebyrregulativet for å rydde opp i sakstyper som har eget gebyr, og der kostnaden allerede er lagt inn i timeprisen.
4. Kommunen bør fullføre arbeidet med å dokumentere hvordan selvkost er beregnet for den enkelte sakstype.

Jessheim, 23. mars 2018



Nina Neset
revisjonssjef



Oddny Ruud Nordvik
ass.revisjonssjef

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget bestilte i møte 6.10.2016 (sak 37/16) et forvaltningsrevisjonsprosjekt innenfor området byggesaksbehandling om gebyrfastsetting (selvkost). Bestillingen er basert på plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020. Prosjektplanen ble vedtatt i kontrollutvalgets møte 26.1.2017 (sak 2/17).

Det har tatt lengre tid enn planlagt å ferdigstille denne rapporten. Dette skyldes blant annet at det tok lang for tid før fylkesmannen besvarte revisjonens henvendelse om faglige spørsmål. Det viste seg også at prosjektet var mer komplekst og omfattende enn forutsatt i prosjektplanen. Dessuten var det nødvendig å gå svært detaljert igjennom selvkost på byggesak i Nittedal kommune for å kunne forklare sammenhengene i kommunens system.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å gjennomgå Nittedal kommunes metode for å beregne selvkost herunder å belyse hvordan dette slår ut på gebyrer, samt å vurdere overholdelse av selvkostregelverket.

I prosjektplanen var problemstillingene formulert slik:

1. I hvilken grad får kommunen dekket kostnadene knyttet til byggesaksbehandling gjennom byggesaksgebyrene?
2. Har kommunen et tilfredsstillende system for å beregne gebyrer på byggesak, og er beregningen tilstrekkelig godt dokumentert?

Revisjonen har sett det som hensiktsmessig å slå sammen problemstillingene og har formulert én problemstilling uten at dette fraviker kontrollutvalgets bestilling:

Problemstillingen som besvares i rapporten

Har kommunen et tilfredsstillende system som sikrer at kommunen ivaretar selvkostprinsippet for byggesaksgebyrene, og er dette tilstrekkelig dokumentert?

1.3 Avgrensning og metode

Forvaltningsrevisjonen gjelder selvkost for byggesaksbehandling på byggesaksavdelingen, og avgrenses mot avdeling for plan og avdeling for geodata sine oppgaver, så som plansaker, kart- og delingssaker.

Revisjonen bygger på de regnskaper og kalkyler som er stilt til disposisjon fra kommunen.

Undersøkelsen er gjennomført i tråd med RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon. For å besvare problemstillingene har revisjonen benyttet seg av dokumentanalyse, regnskapsanalyse og intervju.

Revisjonens analyser tar utgangspunkt i følgende:

- Selvkostfond byggesak tar utgangspunkt i selvkostregnskap for årene 2012-2016.
- Selvkostnote 2013-2017.
- Budsjett og selvkostkalkyle for beregning av timepris (timekalkyle) for 2017.
- Gebyrregulativ og dokumentasjon av timeforbruk for 8- og 25-timers saker for 2017.
- Etterkalkyle i selvkostverktøyet Momentum for 2016.

Intervjuene er i samsvar med revisjonsstandarden verifisert av informantene.

Kriteriekapitlet som rapporten bygger på, har kommunen fått til uttalelse. I tillegg til at rapporten i sin helhet har vært forelagt rådmannen, har det vært gjennomført egne høringsmøter om fakta som rapporten bygger på, med de som har gitt informasjonen.

Rapporten er forelagt rådmannen til uttalelse.

1.4 Rapportens oppbygging

I kapittel tre utledes og fastsettes revisjonskriteriene som rapporten bygger på. Dette fagområdet er krevende både juridisk og økonomisk, og rapporten stiller derfor krav til at leseren setter seg inn i fagområdet slik at funnene og vurderingene som presenteres kan forstås.

Kapittel fire er en innledning som er ment som et bakteppe og introduksjon av selvkostområdet. I kapittel fem, seks og sju presenteres de funn som er gjort og hvert kapittel oppsummeres til slutt. Det gjør at leseren kan settes seg inn i funnene ved å lese oppsummeringene.

I sammendraget og samlet vurdering (foran i rapporten) oppsummerer, vurderer og konkluderer revisjonen ut fra funnene som er gjort og kriteriene som er satt.

2 GENERELT OM BYGGESAKGEBYRER, KOMMUNENS REGULATIV OG GEBYRNIVÅER

2.1 Innledning – hva er selvkost et mål på?

Det å etterkontrollere om selvkostprinsippet er fulgt handler om å gjennomgå i hvilken grad det kun er de nødvendige kostnadene kommunen har med å produsere en tjeneste som inngår i selve grunnlaget for gebyrene. Med andre ord er det å anvende reglene for selvkost korrekt ikke er et mål på effektivitet i byggesaksbehandlingen.

Sivilombudsmannen har ved flere anledninger behandlet og uttalt seg om selvkost innenfor byggesak. Han har også kommentert de store forskjellene på disse gebyrene mellom kommunene og uttaler på side 17 i sak 2007/953:

[...] Det er ikke gitt at en slik oversikt [over kommunale gebyrer (rev.anm.)] vil være formålstjenlig, idet forholdene vil kunne variere atskillig fra kommune til kommune. Ikke minst vil geografiske forhold og store forskjeller i folketallet kunne føre til at innholdet i tilsynelatende like kommunale tjenester blir forskjellig og må legges ulikt opp. Dette vil igjen gi seg utslag i kostnadsnivået. Dessuten må det kommunale selvstyret respekteres innen de rammer som følger av lover og regler, herunder selvkostprinsippet. Likevel må det være et mål at det ikke er store og ugrunnede forskjeller mellom kommunene, og at den enkelte kommune har et bevisst forhold til den begrensning som ligger i selvkostprinsippet. [...]

Telemarksforsknings (2011) kartlegging av praktisering av selvkostprinsippet på utvalgte tjenesteområder viser at byggesak er blant de kommunale tjenestene der revisjonene i størst grad finner feil. Samtidig åpner det for betydelige variasjoner i kommunenes byggesaksgebyrer. Det kan ha mange grunner, og en av hovedforskjellene i gebyrnivå synes å være mellom de kommuner som ønsker at gebyrene dekker alle kostnader forbundet med byggesaksbehandling, og de kommuner som ønsker å ha byggesaksgebyrer, blant annet for å gjøre det mer gunstig å bygge i og flytte til kommunen.

2.2 Kort om oppbygging av Nittedal kommunes gebyrregulativ

2.2.1 Nittedals gebyrregulativ 2016 og 2017

I Nittedal kommune er det etablert et gebyrregulativ der prisingen er differensiert etter sakstype (saksrelatert inndeling). Dette innebærer at det fastsettes egne gebyrsatser for hver sakstype, og at beslektede saker ilegges samme gebyr. De standardiserte gebyrsatsene kreves fastsatt i tråd med selvkostprinsippet, det vil si at gebyrsatsene skal være beregnet med utgangspunkt i gjennomsnittskostnaden (selvkost) for den enkelte sakskategori. Dette kommer vi tilbake til i kapittel seks.

Nedenfor følger et utsnitt av kommunenes gebyrregulativ fra 2017 for å vise inndelingen i regulativet:

Figur 1 Betalingsregulativ byggesak 2017, Nittedal kommune

4.2 Søknad om tiltak etter pbl § 20-1, jf. §§ 20-2 a) og 20-3 Kr 1.762,- pr time, men med angitte standardsatser		
	Felles for alle tiltak i pkt. 4.2: Gebyr beregnes etter type tiltak og pr bygning/tiltak. Gebyret beregnes etter timebruk, men med angitt gjennomsnittlig/maksimalt antall timebruk det kan faktureres for. I søknader hvor det er nødvendig med uttalelser fra andre myndigheter, i ekstra tidskrevende eller kompliserte saker, samt ved mangelfulle søknader, kan det ilegges tilleggsgebyr etter kap. 4 pkt. 4.4. I utbyggingssaker hvor garasje omsøkes sammen med boligen, kan gebyr reduseres etter kap 1.8. Dispensasjonsbehandling medfører i tillegg gebyr etter kap. 12.	
4.2.1a	Behandlingsgebyr for rivning av eksisterende bygg/tiltak: Gebyr beregnes til maksimum 10 timer pr bygning/tiltak. I utbyggingssaker hvor rivning omsøkes sammen med nye tiltak på samme eiendom kan gebyr reduseres etter kap. 1.8.	17.620,-
4.2.1b	Behandlingsgebyr for garasje, carport, parkeringsanlegg over 70 m²: Gebyr beregnes til maksimum 15 timer og pr bygning/tiltak. I utbyggingssaker hvor garasje omsøkes sammen med andre tiltak på samme eiendom kan gebyr reduseres etter kap 1. 8.	26.430,-
4.2.1c	Behandlingsgebyr for nybygg som ikke omfattes av SAK § 3-1 b), tilbygg som ikke omfattes av SAK10 § 3-1 a), tilbygg over 50 m², påbygg, underbygg – inntil 300 m² i bruksareal: Gebyr beregnes til maksimum 25 timer pr bygning/tiltak. <i>Eksempler på nybygg: bolig (enebolig med eller uten sekundær leilighet, tomannsbolig, flermannsbolig), fritidsbebyggelse, forretning, næring, lagerbygg, offentlig bygning, idrettsbygg, andre konstruksjoner og anlegg.</i>	44.050,-
4.2.1d	Behandlingsgebyr for nybygg, tilbygg, påbygg, underbygg - 301-1000 m² i bruksareal: Gebyr beregnes til maksimum 35 timer pr bygning/tiltak.	61.670,-
4.2.1e	Behandlingsgebyr for nybygg, tilbygg, påbygg, underbygg - over 1001 m² i bruksareal: Gebyr beregnes til maksimum 45 timer pr bygning/tiltak.	72.290,-
4.2.2a	Behandlingsgebyr for andregangsvedtak for nybygg bolig eller fritidsbolig og/eller tiltak i forbindelse med bolig eller fritidsbolig – inntil 1000 m² i bruksareal: Gebyret dekker kostnader for andregangsvedtak (igangsettingstillatelser, midlertidig brukstillatelse og/eller ferdigattest). Gebyr beregnes til maksimum 5 timer for hver bygning og faktureres når byggetillatelse gis første gang.	8.810,-
4.2.2b	Behandlingsgebyr for andregangsvedtak for nybygg bolig eller fritidsbolig og/eller tiltak i forbindelse med bolig eller fritidsbolig – 301- 1000 m² i bruksareal: Gebyret dekker kostnader for andregangsvedtak (igangsettingstillatelser, midlertidig brukstillatelse og/eller ferdigattest). Gebyr beregnes til maksimum 10 timer for hver bygning og faktureres når byggetillatelse gis første gang.	17.620,-

Kilde: Nittedal kommunes gebyrregulativ, tekniske tjenester 2017. Et utsnitt for noen byggesaksgebyrer.

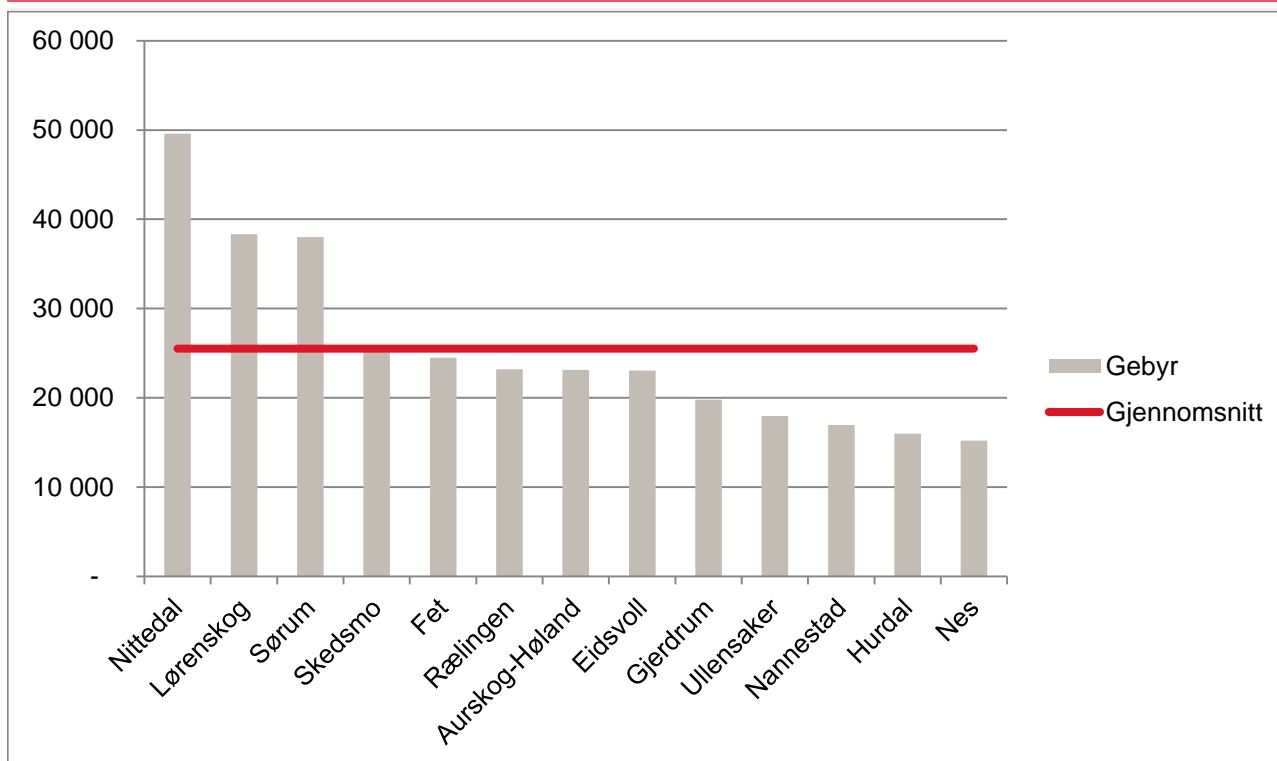
Brukerbetaling kan maksimalt dekke selvkost, men regelverket pålegger ikke kommunene full kostnadsdekning. Det vil si at kommunen selv kan, over eget budsjett, dekke deler av arbeidet innenfor myndighetsoppgavene som kommunen er pålagt etter plan- og bygningsloven. Nittedal har praktisert full kostnadsdekning gjennom gebyrbetaling.

2.3 Gebyrnivået i Nittedal sammenliknet med andre

Gebysatsene på Romerike viser at det er store variasjoner mellom kommunene. Ifølge KOSTRA er eksempelvis prisen for saksbehandling av en søknad om «oppføring av enebolig med et bruksareal på 200 kvadratmeter» vist i denne oppstillingen:

Figur 2 Gebyr for oppføring av enebolig med 200 kvm. Romerike, 2016.

Gebyr for «oppføring av enebolig med 200 kvadratmeter (2016)



Kilde: SSB/KOSTRA

Tabellen viser at Nittedal kommune har det høyeste gebyret på 49 906 kroner (på denne typen saker) etterfulgt av Lørenskog med 38 317 kroner og Sørums med 38 000 kroner. Billigst er Nes med 15 200 kroner, Hurdal med 16 000 kroner og Nannestad med 16 950 kroner. I gjennomsnitt har kommunene på Romerike fastsatt et gebyr på 25 501 kroner (rød linje).⁴

Når det gjelder timepriser for behandling av søknader om oppføring av enebolig på 200 kvadratmeter (2016), har Forbrukerrådet innhentet disse fra gebyrregulativene for de dyreste kommunene i landet, og for Oslo og Akershus viser denne undersøkelsen at de fleste ligger på et

⁴ Sammenlikningen baserer seg på prisen for et konkret byggetiltak, og den forutsetter at kommunene har rapportert ensartet til SSB/KOSTRA.

sted mellom 1 100 kroner og 1 200 kroner. Nittedal og Lørenskog har de to klart høyeste timeprisene med henholdsvis 1 762 kroner og 1 800 kroner, mens den billigste var Våler kommune med en timepris på 690 kroner.

En undersøkelse av Forbrukerrådet (2016) og et barometer laget av Huseiernes landsforbund (2017, basert på KOSTRA-tall fra 2015) viser at Nittedal har de høyeste byggesaksgebyrene på Romerike, og i landet forøvrig. Dette inntrykket befestes i en ny undersøkelse av Forbrukerrådet (2017).

I bygningslovutvalgets innstilling i NOU 2005:12 s. 452 kommenterte utvalget sammenligninger som var gjennomført av Huseiernes landsforbund i 2001, og viste til at det er svakheter ved undersøkelsen med hensyn til sammenlikningsgrunnlaget som den gang ble gjort.

Dette mener revisjonen viser at det er krevende å sammenlikne selve gebyrnivåene kun ut fra gebyrregulativ. Bak tallene i gebyrregulativet ligger til dels store ulikheter fra kommune til kommune. Det er nødvendig å forsikre seg om et entydig sammenlikningsgrunnlag, om man med sikkerhet skal kunne rangerer kommuner ut fra gebyrnivåer. Uavhengig av debatten rundt sammenlikningen av Nittedals kommunes gebyrer opp mot andre kommuner, kan det ikke være tvilsomt at Nittedal i noen saks kategorier har gebyrer i øvre sjikt. Kommunen har utvilsomt også en høy timepris sammenliknet med andre.

3 REVISJONSKRITERIER

3.1 Innledning

I dette kapitlet utledes de revisjonskriterier som vil bli lagt til grunn for å besvare problemstillingene. Revisjonskriterier er de normer og krav som kan stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er dermed den målestokken som kommunens praksis holdes opp mot, og utgjør grunnlaget for revisjonens vurderinger.

Revisjonskriteriene utledes fra lov og forskrift, rundskriv og veiledere fra nasjonale myndigheter, kommunens egne vedtak og rutiner, samt hva som ansees som god forvaltningsskikk eller allment akseptert god faglig praksis på et område.

Når det gjelder selvkost for byggesaksområdet er viktige rettskilder til forståelsen av regelverket både lovforarbeider, dommer, tolkningsuttalelser fra departementet, sivilombudsmannen og retningslinjer for beregning av selvkost (rundskriv H-3/14). I lovens forarbeider (Ot. prp. nr. 45 (2007-2008) og NOU 2005:12) er departementets retningslinjer for beregning av selvkost trukket frem som en viktig kilde til forståelsen av regelverket. Revisjonen vil gjøre oppmerksom på at et rundskriv fra departementet ikke er rettslig bindende for en kommune, men det er likevel en kilde til hva som er god praksis på et område for å sikre regeletterlevelse. Departementet skriver selv under rundskrivets punkt 2.2:

Retningslinjene kan [...] likevel tjene som et sentralt tolkningsmoment i vurderingen av hvilke kostnader en kommune kan kreve dekket gjennom brukerbetaling fra innbyggerne. Å avvike fra retningslinjene i denne veilederen er dermed ikke ensbetydende med å bryte lov eller forskrift på det aktuelle området. Samtidig har retningene til hensikt å angi en økonomifaglig standard for beregning av selvkost og praktiseringen av selvkostprinsippet som er i tråd med særlovgivningen. Eventuelle avvik fra retningslinjene bør derfor begrunnes.

En svakhet med selvkostveilederen (rundskriv H-3/14) er at den blir for generell når den skal favne så ulike selvkostområder som vann/avløp og byggesak. Byggesak reiser noen særlige utfordringer siden vi her snakker om oppgaver innen et myndighetsområde, og ikke selvkost totalt for et driftsområde som innenfor vann og avløp. Det betyr at for enkelte tjenester er gebyret knyttet til bestemte myndighetshandlinger (byggesaksbehandling), for andre finansierer gebyret i sum hele myndighetsområdet (registrering i matrikkelen).

Dette har vært en utfordring for regelforståelsen på selvkostområdet. I den politiske plattformen til ny regjering av 14. januar 2018 fremgår det at regjeringen har som mål å gjennomgå regelverket for selvkostberegning av kommunale avgifter med sikte på et tydeligere regelverk (s. 45).

Revisjonen mener på denne bakgrunn at tolkningsuttalelsene fra departementet som er avgitt spesifikt om selvkost på byggesaksområdet må legges betydelig vekt på for å tolke og anvende bestemmelsene om selvkost innenfor byggesak korrekt.

Kildeliste til kriterier:

- Lov 27. juni 2008 om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven)
- Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) om lov om planlegging og byggesaksbehandling
- Bygningslovutvalget (NOU 2005:12 – Mer effektiv bygningslovgivning II).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet rundskriv H-3/14 om nye retningslinjer for beregning av selvkost (og tidligere rundskriv H-2140)
- Fortolkningsuttalelse fra Kommunaldepartementet datert 12. juni 2009, 6. januar 2010 og 10.07.2015.
- Sivilombudsmannens uttalelser om selvkost, hovedsakelig i sakene 2007/953 og 2007/1279
- Fylkesmannens uttalelse til Romerike revisjon datert 15.11.2017.

3.2 Kommunale gebyrer i byggesaker – rettslig utgangspunkt (selvkost som resultatbegrep)

Kommunen har etter plan- og bygningsloven hjemmel for å vedta et regulativ for gebyrer for å dekke kostnader for arbeidet med saksbehandling og godkjenning av søknader. I plan- og bygningsloven (pbl) § 33-1 heter det at:

Kommunestyret selv kan gi forskrift om gebyr til kommunen 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, herunder behandling av private planforslag. Gebyret skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på sektoren. I gebyret kan det inkluderes utgifter til nødvendig bruk av sakkyndig bistand under tilsyn. Andelen av gebyr som innkreves for tilsyn skal framgå av regulativet. Tiltakshaver kan selv sørge for de nødvendige utredninger.⁵

Eier skal betale gebyr for kostnadene for behandling av søknad om driftstillatelse og for driftskontroll til vedkommende myndighet. Gebyr for driftskontroll kan helt etter delvis dekkes av årsavgiften.

Gebyrinntektene skal gi kommunen det økonomiske grunnlaget som er nødvendig for å utføre sine lovpålagte plikter på en forsvarlig måte, som søknadsbehandling, tilsyn og oppfølging av ulovlige forhold. Gebyrene kan ikke overstige selvkost, det vil si at de ikke kan være høyere enn det som er «nødvendige kostnader på sektoren», jf. pbl. § 33-1. Med andre ord kan ikke gebyrene fra innbyggerne i sum overstige de «nødvendige kostnader» for å levere tjenesten. Selvkost er øvre grense for gebyrer. Dette omtales som **selvkostprinsippet** og defineres ofte slik:

⁵ Lovbestemmelsen har virkning til 1.7.2017. Etter denne datoen er det foretatt endringer i pbl. § 33-1, uten at det er av betydning for undersøkelsen.

Figur 3 Selvkostprinsippet, definisjon

Selvkostprinsippet

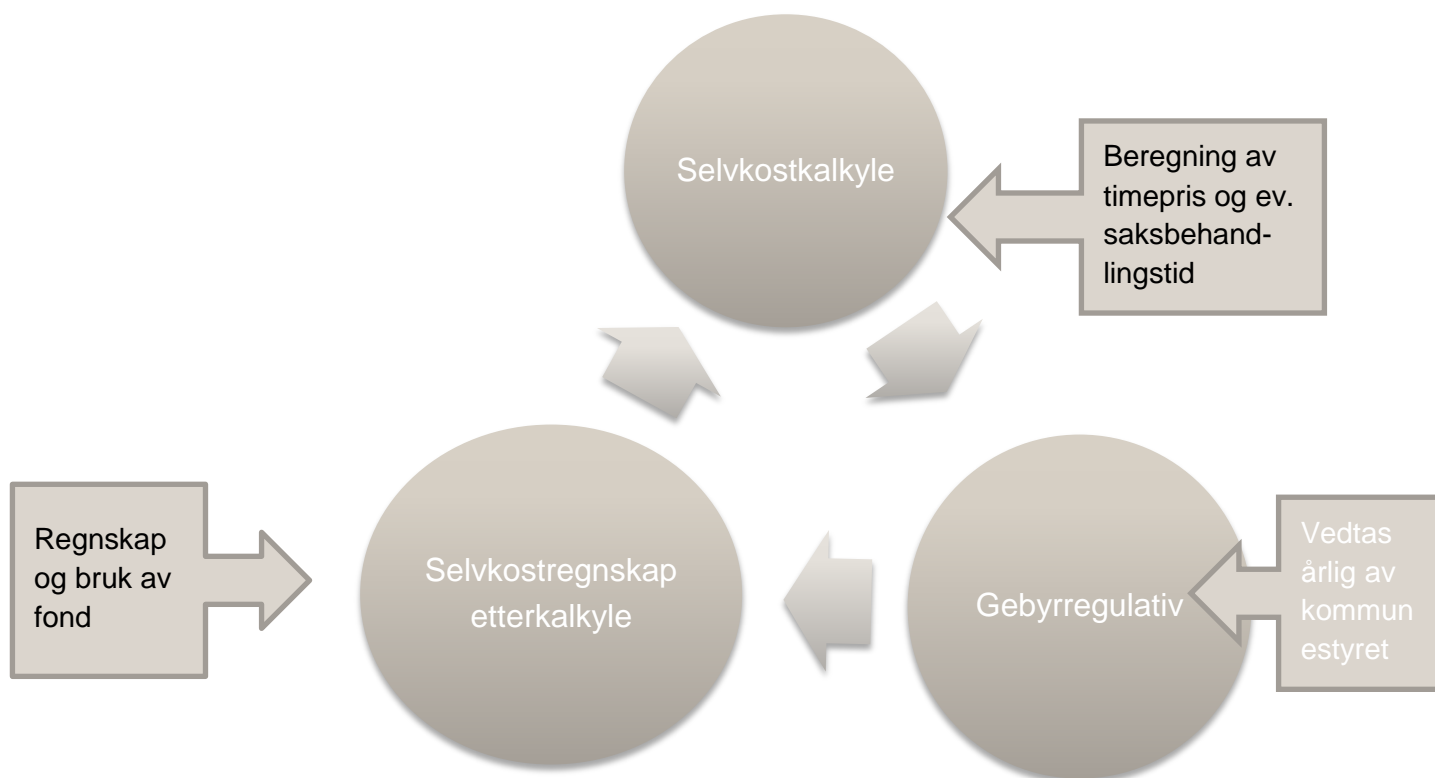
- Selvkost er den totale *kostnadsøkningen* en kommune påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste.
- Selvkost er den høyeste pris en kommune kan beregne seg for en tjeneste, og innebærer i alminnelighet at kommunen ikke kan tjene penger på gebyrbelagte tjenester.
- Det vil si at gebyrnivået maksimalt kan settes lik selvkost.
- Brukere av tjenesten kan ikke belastes med kostnader som ikke kan relateres til den respektive selvkosttjenesten.
- Kommunens anledning til å kreve brukerbetaling etter selvkostprinsippet er hjemlet i lov og forskrift for den enkelte selvkosttjeneste.

Kilde: Ot. prp. nr. 45 (2007-2008) s. 360 og rundskriv H-3/14

Samtidig er det slik at loven *ikke* pålegger kommunene at brukerbetaling skal gi full kostnadsdekning for byggesaksbehandling (KMD 2014). Kommunen har dermed anledning til å dekke hele eller deler av kostnadene med saksbehandlingen. Det mest vanlige ordningen er nok full eller delvis kostnadsdekning via gebyrer.

3.3 Årshjul for fastsettelse av selvkost på byggesaksområdet

Proessen i en kommune for fastsettelse det årlige gebyrregulativer kan illustreres slik:



I forkant av budsjettåret bør kommunen utarbeide en selvkostkalkyle over forventede inntekter og kostnader som et grunnlag for å kunne fastsette gebyrnivået og budsjettere gebyrinntektene, se rundskriv H-3/14 s. 10. Størrelsen på de gebyrer som fastsettes er avhengig av summen av kostnader som kommunen legger til grunn skal være gjenstand for inndekking hos brukerne. Dette kostnadsgrunnlaget omtales gjerne som et gebyrgrunnlag.

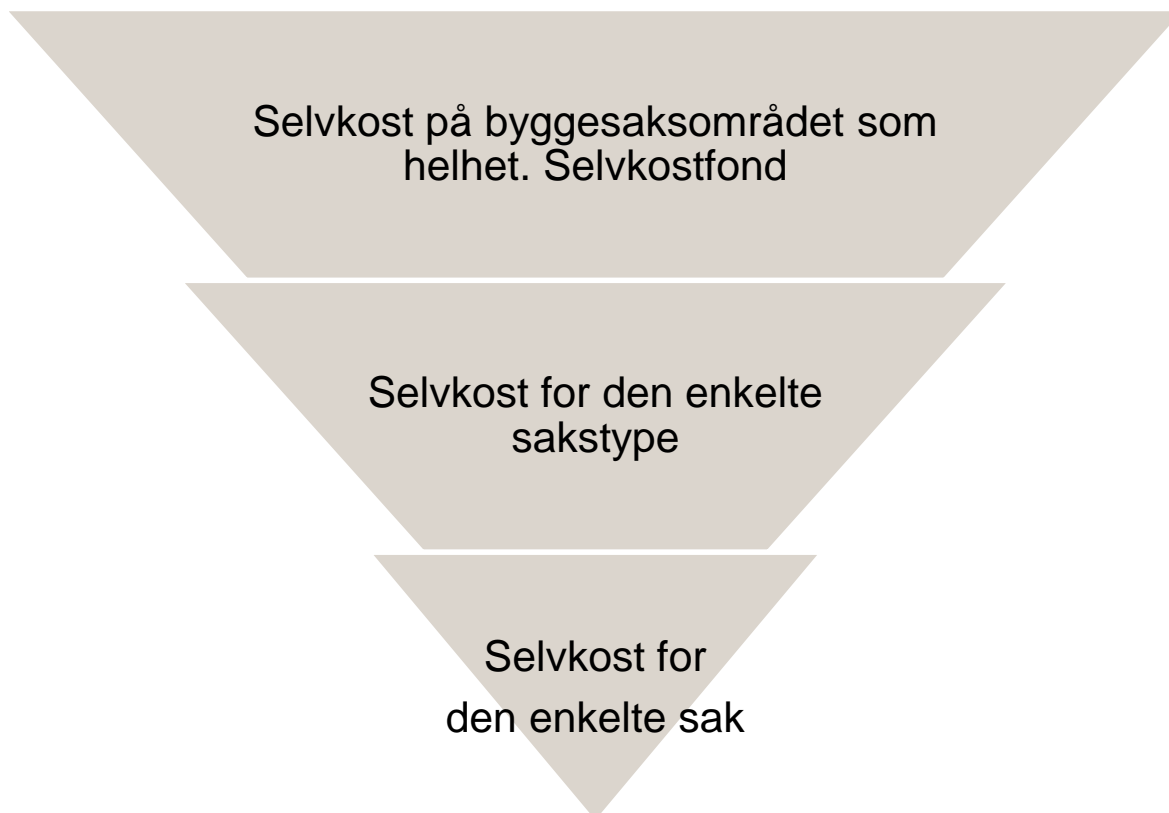
Denne prosessen begynner dermed med at det settes opp en selvkostkalkyle. Det er sentralt å identifisere hvilke kostnader kommunen kan legge til grunn for kalkylen og det kommer vi tilbake til under punkt 3.5 nedenfor. De ytre rammene for dette er kun nødvendige kostnader for å produsere tjenesten.

3.4 Selvkost på overordnet nivå og forholdet til selvkostfond

3.4.1 Innledning

Selvkost og selvkostberegning er til dels krevende og detaljerte regler som relaterer seg både til en juridisk og en økonomisk forståelse av området. Dette gjelder både på overordnet nivå og på saksnivået. I tillegg er det viktig å forstå sammenhengen mellom disse ulike aspektene og nivåene ved selvkost.

Det som blant annet skiller selvkost på byggesaksområdet fra selvkost på VAR-området er at på byggesak krever det at man ikke bare ser på selvkost på dette overordnede nivået, men også på saksnivå. I figuren nedenfor er dette forsøkt illustrert. Deretter skal vi gå inn på selvkost på de ulike nivåene, og redegjøre for hvilke kostnader som kan gå inn i grunnlaget for selvkost.



3.4.2 Selvkost på overordnet nivå

På overordnet nivå siktes selvkost til kravet om at de totale inntektene fra selvkostområdet (hele byggesaksfeltet) ikke kan overstige kostnadene på samme selvkostområdet. Gebyrinntektene skal utelukkende gi kommunen det økonomiske grunnlaget til å utføre sine plikter etter loven, og kan dermed ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på sektoren. Differanser mellom inntekter og kostnadene i det enkelte år kan aksepteres, men over en periode på 5 år kan ikke sektorens gebyrinntekter være høyere enn sektorens nødvendige kostnader, jf. pbl § 33-1 og tolkningsuttalelse fra KRD 12. juni 2009. Det er ofte dette overordnede nivået mange tenker på når begrepet selvkost blir brukt.

3.4.3 Bruk av selvkostfond – generasjonsprinsippet

Selvkost bygger på prinsippet om at brukere av dagens tjenester skal bære dagens kostnader knyttet til disse tjenestene. Dette prinsippet kalles gjerne generasjonsprinsippet, og betyr at dagens

generasjon brukere ikke skal subsidiere eller subsidieres av neste generasjon brukere. Overskudd kan aksepteres i perioder, men innenfor en 5-års periode skal overskuddet være disponert. Etterkalkylen (selvkostregnskapet) som er en del av kommunes regnskap regulerer dette ved at overskudd avsettes til fond og underskudd motregnes mot fond.

Et selvkostfond bygges opp av overskudd i selvkostregnskapet, og kan disponeres til å finansiere tidligere års underskudd eller inngå som finansiering av kommende års kostnader. Ved underskudd skal kommunen motregne underskuddet mot selvkostfondet i den grad det er midler i fondet, eller framføre underskuddet til inndekning gjennom senere års gebyrer. Fond på selvkostområdene er således en regnskapsteknisk måte å håndtere svinglinger av resultatet på selvkostområdene i en 5 årsperiode. Svingninger kan skyldes at gebyrene er satt for høyt eller lavt, men som oftest mener revisjonen det vil være slik at svingninger skyldes variasjoner i saksmengde eller sakstyper.

Med bakgrunn i det som er sagt i avsnittene over mener revisjonen at generasjonsprinsippet må fortolkes og forstås slik at kommunene ikke kan ta underskuddet fra ett år og legge dette inn selvkostkalkylen for neste år. Dette ville i tilfelle få som konsekvens at tidligere års underskudd blir med som et grunnlag for selve gebyrene for søkerne neste år. Det vil i realiteten være å legge kostnaden som er oppstått tidligere år, over på neste års gebyrbetalere (ikke samme brukergruppe). Dette kan neppe forsvares i forhold til generasjonsprinsippet slik det forstås og er utledet fra pbl 33-1. Revisjonen mener det er gode grunner for å legge en slik fortolkning til grunn om kommunen skal være sikre på å holde seg innenfor rammen av selvkostbegrepet og selvkostbestemmelsen i pbl § 33-1.

3.5 Hvilke kostnader kan inngå i selvkost og i et gebyrgrunnlag?

3.5.1 Nødvendige og henførbare kostnader – overordnet prinsipp

Selvkost er definert til den merkostnaden en kommune har med å yte en bestemt tjeneste, se faktaboks i figur 3.

I følge pbl § 33-1-omfatter selvkost de «nødvendige kostnader på sektoren», det vil si summen av kostnader som kan henføres til selvkosttjenesten. Med henførbare menes kostnader som kan relateres til aktiviteter som er nødvendige for framstillingen av en vare/tjeneste (kjerneprodukt). I henhold til selvkostprinsippet har en kommune kun anledning til å få dekket sine henførbare kostnader gjennom gebyrer. På byggesaksområdet er det tale om kostnader som knyttes til saksbehandlingen og andre oppgaver som kommunen etter plan- og bygningsloven skal utføre (f.eks. forhåndskonferanse, tilsyn og ulovlighetsoppfølging). Kostnader som ikke regnes som henførbare, og som dermed faller utenfor rammen for selvkost, kan ikke finansieres med gebyrer. I beregningen av selvkost vil det derfor være viktig at kommunen kartlegger hvilke kostnader som er henførbare til tjenesten, og som dermed kan inndekkes.

Rundskriv H-3/14 legger til grunn en generell modell der de direkte kostnadene er henførbare til selvkostkalkylen, mens de indirekte kostnadene både kan være henførbare og ikke-henførbare. Dette avhenger av om den kan regnes som en merkostnad eller ikke.

Dette splittes i tre komponenter:

- Kjerneproduksjon – direkte kostnader
 - Tilleggsytelse
 - Støttefunksjon
-
- ```
graph LR; A[Interntjenester/indirekte kostnader] --> B[Tilleggsytelse]; A --> C[Støttefunksjon];
```

Økonomifaglig omtales disse utgiftene som henførbare eller ikke henførbare kostnader. Grovt sagt er det følgende kostnader som skal inngå i selvkostkalkylen:

- Årets direkte utgifter – kun henførbare, se punkt 3.5.2 og 3.5.3
- Årets indirekte utgifter – kun henførbare, se under punkt 3.5.4
- Årets andel av kapitalkostnader – kun henførbare, se under punkt 3.5.5.

En nærmere henføring av kostnader til kalkylen må skje innenfor rammene av selvkost, altså nødvendige kostnader, jf. pbl § 33-1. Nedenfor omtales disse ulike kategoriene nærmere.

### **3.5.2 Direkte henførbare kostnader**

Direkte kostnader er de kostnader som umiddelbart kan tilordnes kjerneproduktet, dvs. alle kostnader som er forbundet direkte med produksjonen av den tjenesten brukeren opplever å motta fra kommunen. Eksempler på slike kostnader kan være lønn til ansatte som bidrar direkte i produksjonen av tjenesten, kjøp av varer og tjenester. Direkte kostnader (kjerneprodukt) er alltid henførbare til selvkosttjenesten, og kan dermed tas inn i gebyrgrunnlaget. Eksempel på kostnader som ikke er henførbare vil være kostnader forbundet med administrativ/strategisk ledelse og utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for politisk ledelse.

Henføringen må være konsistent og kunne spores tilbake til selvkostområdet (dokumenteres).

Gebyrene skal kun kreves for det arbeidet det etter plan- og bygningsloven påhviler kommunene å utføre etter lov, se Ot.prp.nr.45 (2007-2008) side 284. Søkere skal imidlertid kun belastes med ett byggesaksgebyr pr. sak, og kommunen gis dermed ikke adgang til å kreve nytt gebyr for det ekstraarbeidet som går til fornyet saksbehandling etter klage, se brev fra KRD om fortolkning av regelverket av 12. juni 2016.

Kommunen skal behandle byggesøknaden når fullstendig dokumentasjon foreligger, og søknaden skal være ferdigbehandlet senest 12 uker etter at fullstendig søknad er mottatt. For hver uke kommunens saksbehandling overskrider 12-ukersfristen, skal kommunen tilbakebetale søker 25 prosent av det totale gebyret, jf. byggesaksforskriften § 7-6. Ved oversittelse av behandlingsfristen i byggesaker vil kommunen pådra seg et økonomisk tap. Det presiseres at kommunen ikke kan kompensere et eventuelt forventet tap på grunn av fristoversittelse ved å heve andre gebyrer med henvisning til at selvkostprinsippet. Dette ville i så fall innebære at andre utbyggere måtte dekke

kommunens økonomiske tap. I denne sammenheng viser revisjonen også til uttalelse fra fylkesmannen datert 15.11.2017 på revisjonenes brev av 8. mai 2017:

Fylkesmannen vil presisere at det er åpenbart at kostnadene ved kommunenes oversittelse av frister ikke kan pålegges brukerne.

En søknad om byggetillatelse etter plan- og bygningsloven er ferdigbehandlet når kommunen har fattet et vedtak, jf. pbl. § 21-7. Vedtaket har søkerne adgang til å påklage til kommunen. Klagebehandlingen innebærer at kommunen må bruke ressurser på å foreta en ny vurdering av saken. Det er likevel slik at søkere skal kun belastes med ett byggesaksgebyr per sak, og kommunen gis dermed ikke adgang til å kreve nytt gebyr for det ekstraarbeidet som går til fornyet saksbehandling etter klage. Kostnaden ved klagesaksbehandlinger er dermed ikke en henførbart kostnad.

### **3.5.3 Særlig om «overheadkostnader» (direkte henførbare)**

Ovenfor har vi hatt fokus på kostnader som knytter seg til behandling av byggesaker etter søknad fra innbyggerne. Som det kommer frem i fortolkningsuttalelsen fra KRD i 2009 ligger tungtveiende samfunnsmessige hensyn bak lovens bestemmelser om at kommune er lokal bygningsmyndighet. Den merverdi som skapes ved kommunenes arbeid vil kunne tilfalle konkrete prosjekter, men vil også kunne tilfalle naboskap/eller mer allmenne interesser.

Plan- og bygningsloven pålegger kommunen å utføre en rekke andre aktiviteter som ikke kun er behandling av selve byggesøknader:

- forhåndskonferanse
- mottak av søknad og veiledning av søkere
- tilsynsvirksomhet
- ulovlighetsoppfølging (ulovlighetssaker uten søknad i seg selv kan ikke gebyrlegg, jf. fortolkningsuttalelse fra KMD, 2015).

Kostnader for slike aktiviteter kan finansieres gjennom særskilte gebyrer eller inngå som «overheadkostnader» i gebyrgrunlaget. Dette står kommunen relativt fritt til å vurdere, se fortolkningsuttalelse fra KRD fra 2009.

### **Ulovlighetsoppfølging**

Når det gjelder ulovlighetsoppfølging er dette et forhold som alle gebyrbetalere må være med på å finansiere. I KMD fortolkningsuttalelse 25. juli 2017 til fylkesmannen i Rogaland heter det om arbeidet kommunen utfører før søknad om etterhåndsgodkjenning av et ulovlig tiltak:

Departementet er enige med Fylkesmannen i at 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, vanskelig kan gebyrlegges den som søker om å få et tiltak godkjent i ettertid.

Departementet vil ikke utelukke at det kan være mer arbeid med behandling av søknader om etterhåndsgodkjenning sammenlignet med søknader om forhåndsgodkjenning og at det derfor er anledning til å gi et høyere gebyr for saker om etterhåndsgodkjenning. Vi bemerker imidlertid



imidlertid at et slikt tilleggsgebyr ikke vil være gyldig dersom det egentlig er knyttet til arbeid med ulovlighetsoppfølging og tilsyn, gebyret fremstår som straff eller dersom gebyret ikke er innenfor selvkostprinsippet.

Det vil si at så lenge kommunestyret har bestemt at «all virksomhet» innenfor byggesak skal finansieres som selvkost, får dette som konsekvens at innbyggere som forholder seg til loven og søker forhåndsgodkjenning også er med på å finansiere ulovlighetsoppfølging i kommunen.

Samme syn er lagt til grunn i KMDs tolkningsuttalelse av 4. mai 2015 der heter det:

Videre kan og bør det kreves overhead for oppfølging av ulovligheter i alminnelige byggesaksgebyrer [...].

### **Tilsyn**

Kommunen har ansvar for å føre tilsyn med at tiltak etter plan- og bygningsloven (§ 25-1) gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser. Ifølge Ot.prop.nr.45 (2007-2008) s. 283-358 bør tilsyn beregnes inn i den generelle delen av byggesaksgebyrene, og bare unntaksvis kan belastes det enkelte tiltak kommunen fører tilsyn med. Det kommer videre frem at «kommunens gebyrregulativ skal vise hvilken andel av gebyrene som kreves inn for å dekke kommunens tilsynsvirksomhet.

### **Veiledning**

Etter pbl. § 33-1 har kommunen anledning til å kreve gebyr for veiledning som faller under «andre arbeid som det etter denne lov eller forskrift påhviler kommunen å utføre». Dette blir en del av overheadkostnadene som fordeles på alle gebyrbetalerne.

### **Forhåndskonferanse**

Etter plan- og bygningsloven § 21-1 er kommunen pålagt til å avholde forhåndskonferanser ved behov for større avklaring av rammer og innhold i tiltaket det søkes om:

For nærmere avklaring av rammer og innhold i tiltaket kan det holdes forhåndskonferanse mellom tiltakshaver, kommunen og andre berørte fagmyndigheter. (...)

Forhåndskonferanse er en oppgave som kommunen lovlig kan kreve gebyr for. Samtidig trekkes det frem i NOU 2005:12 453 at forhåndskonferanser kan være ressursbesparende både for tiltakshaver og kommunen i seg selv. Det er gode grunner til at gebyret i en aktuell byggesak bør avspeile den saksforberedelse tiltakshaver eller ansvarlig søker har gjort, da kommunen kan forventes å ha mindre arbeid med saksbehandling av godt forberedte søknader enn den har med dårlig forberedte søknad. Men det er opp til kommunen hvordan de vil innrette sitt gebyrregulativ på dette området.

#### **3.5.4 Indirekte henførbare kostnader**

Indirekte kostnader er kostnader for de tjenester som indirekte er koblet til kjerneproduktet som brukeren skal betale for (interntjenester). Interntjenester vil være tjenester som understøtter eller komplementerer de direkte brukerrelaterte tjenestene, for eksempel elektrisitet, regnskap, revisjon og sentral opplæring. Indirekte kostnader som ikke er nødvendige for å framstille

betalingstjenestene, men som er nødvendige ut fra andre hensyn, kan ikke henføres til betalingstjenestene.

Mens de direkte kostnadene som oftest er knyttet opp mot ett kjerneprodukt, er de indirekte kostnadene gjerne felles for flere produkter. I de tilfeller der samme ressurs tjener flere formål, må kommunen finne en *fordelingsnøkkel* som gir en rettmessig fordeling av kostnader. Utgangspunktet er at det enkelte tjeneste/produktet skal belastes for sin andel av kostnaden (direkte og indirekte), slik at kostnadsfordelingen gjenspeiler ressursbruken.

### **3.5.5 Kapitalkostnader**

Kapitalkostnader består av to elementer: avskrivningskostnad og alternativkostnad. En avskrivningskostnad er kostnad som tar hensyn til tap av verdi i kapital knyttet til løpende bruk over tid. En alternativkostnad er en kalkulatorisk rentekostnad, dvs. den avkastningen som kommunen alternativt kunne oppnådd ved å plassere penger tilsvarende investeringsbeløpet i markedet. Det er generelt lite kapitalkostnader som byggesaksområdet.

## **3.6 Selvkost for den enkelte sakstype – standardiserte gebyrsatser og krav til selvkost for den enkelte sak som behandles**

### **3.6.1 Selvkost og den enkelte sakstype/sakskategori**

I høyesterettsdom RT 2004 s. 1603 slås det fast at selvkostprinsippet ikke bare krever at den enkelte sektor drives uten fortjeneste, men at selvkost også skal tilstrebes ved gebyrileggelse i den enkelte sak. Selvkost for den enkelte sak innebærer i grove trekk at prisen skal tilpasses kostnader påløpte i den konkrete sak. Det forventes ikke at gebyret må beregnes nøyaktig på bakgrunn av kartlegging av ressursbruk og påløpte kostnader til hver enkel sak. Kommunen kan ha standardiserte satser. En prising etter standardiserte satser for saker med påløpte kostnader betydelig under middelkostnaden for sakstypen anses som ulovlig, jf tolkningsuttalelse fra KRD juni. 2009. Det må legges til grunn som sikker fortolkning av regelverket at timesatsen som settes på hver sakstype må basere seg på en erfaringstall og gjennomsnittsbetraktning. Dette innebærer at gebyrsatsene skal være beregnet med utgangspunkt i den historiske gjennomsnittskostnaden (selvkost) for den enkelte sakskategori, se sivilombudsmannen sak 2007/1279. Kravet om at prisingen skal noenlunde treffe «middelverdien» gjelder i utgangspunktet gjennomsnittskostnaden for kjerneproduktet (saksbehandling). I fordelingen av overheadkostnader står kommunen mer fritt, jf. fortolkningsuttalelse fra KRD 12. juni 2009.

### **3.6.2 Selvkost i den enkelte sak**

Gebyratsene som framgår av regulativ er i utgangspunktet en fast pris som skal gjelde for alle enkeltsaker tilhørende den enkelte sakskategori. De enkelte saker i en kategori kan derimot variere stort i innhold og omfang, slik at de påløpte kostnader i saken vil kunne avvike fra den entydige prisen. Det er spesielt viktig at en prisfastsettelse etter standardiserte satser ikke medfører at det, for enkeltsaker som er relativt enkle og ukompliserte for sakstypen, illegges gebyrer som blir for høye i forhold til sakens påløpte kostnader. For å avbøte for uheldige utslag ved gjennomsnittsprising, er det avgjørende at regulativet gir mulighet til prising etter en skjønnsmessig

vurdering av ressursbruken i den konkrete saken. Det kan ikke kreves tilleggsgebyr for økte kostnader som utelukkende skyldes sakens kompleksitet.

### 3.7 Gebyrregulativ

Plan- og bygningslovens gebyrbestemmelse gir svært få føringer for utforming av selve gebyrregulativer i kommunene, så lenge disse holder seg innenfor selvkostprinsippet og generasjonsprinsippet så har kommunene stor frihet ved fastsettelsen av egne regulativ.

Det er flere måter å bygge opp et gebyrregulativ på, og de ulike måtene har sine styrker og svakheter. Rundskriv H-3/14 redegjør for noen av disse. I hovedsak er det to modeller:

- Timepris for medgått tid i den enkelte sak
- Fastpris for de enkelte søknadstyper (sakskategori), og eventuelt inndelt etter ulike typer tiltak.

Prising i regulativ kan skje ved en fordeling av de totale kostnadene på tjenesteområdet. Kommunen må først av alt velge et prissystem. Dernest bør kommunen estimere hvor mange enheter av de ulike prisgrupper i systemet som normalt opptrer i løpet av en periode, for eksempel ett år. Neste skritt er å fordele totalkostnadene på tjenesteområdet på prisgruppene. Fordelingen kan skje etter målte, beregnede eller antatte/estimerte kostnader, både for prisgruppen som helhet eller for en "middelvei"-sak. Et godt utgangspunkt for dokumentasjon er at kommunen kartlegger og systematiserer de kostnadsvariable faktorer.

Ved valg av prissystem etter sakstype vil det generelt ikke være noe krav om at kategoriseringen i regulativet representerer kostnadsfaktorene. Som tidligere nevnt vil inndeling etter sakstype ofte innebærer at sakene inndeles etter ytre karakteristika, for eksempel at det velges egne gebyrsatser for hhv garasjer, eneboliger, småblokker, næringsbygg mv. Ved slik inndeling vil det være tilstrekkelig å dokumentere at prisingen noenlunde treffer den representative (middel)kostnad for den aktuelle kategori.

Det er kommunestyret selv som vedtar regulativet, og denne godkjenningen fra de folkevalgte i kommunen skal bidra til å sikre at brukerinteressene ivaretas.

### 3.8 Krav til dokumentasjon

Brukerbetaling for tjenester kan bare kreves når det er hjemmel til det (legalitetsprinsippet). For å kunne dokumentere at gebyrtjenester holdes innenfor de rettslige rammer til økonomisk dekning, må det dokumenteres hvordan selvkost er beregnet. Kommunene må til enhver tid kunne dokumentere at gebyrsatsene bygger på selvkostprinsippet, se RT 2004 s. 1603 og sivilombudsmannen sak 2007/1279.

Dette krever at kommunen må sette opp en selvkostkalkyle. Den kan stilles opp på flere måter, men det sentrale er at det kommer frem hvordan selvkosten fremkommer, og hvordan fondene har utviklet seg i perioden.

Som innenfor de andre områdene der selvkost er satt som den rettslige rammen for brukerbetaling, skal det på byggesaksområdet utarbeides et selvkostregnskap (etterkalkyle). Dette regnskapet skal vise de faktiske inntekter, kostnader og resultater knyttet til selvkosttjenesten, og i henhold til god kommunal regnskapsskikk bør den vise «beregningen av gebyrfinansierte selvkosttjenester der kommunen fastsetter betalingen etter lov og forskrift, herunder resultater av selvkostberegningen, gjerne over flere år» jf. rundskriv H-3/14. Dette gjøres både for å dokumentere hvordan selvkost er beregnet og for å kontrollere at de totale gebyrinntektene over tid ikke blir høyere enn kommunens selvkost på området.

Det som er spesielt med selvkostområdet byggesak, er kravet til dokumentasjon på sakstypenivå, se også punkt 3.6. I Ot. prp. nr. 39 (1993-1994) som lå til grunn for pbl § 109 (tilsvarende dagens lov § 33-1) er grunnlaget for dokumentasjonskravet uttrykt slik:

Departementet vil understreke at selvkost er det som maksimalt kan kreves for behandlingen av de enkelte typer saker. Gebyrene bør stå i forhold til det faktisk utførte arbeid i saksbehandlingen.

På s. 27 uttales det deretter:

Det vil være rimelig at kommunene kartlegger hvor mye ressurser som kreves til de enkelte delene av arbeidet, helst innenfor de forskjellige sakstyper, og legger gebyrbruken opp etter det. Denne ressursfordelingen bør også fremgå av gebyrregulativene. Departementet antar at det særlig er forholdet til planavklaring som vil kunne være arbeidskrevende, og at det bør tas hensyn til det i regulativet, mens for eksempel (gulv)arealet, som gjerne brukes som utgangspunkt for gebyrberegningen, kan slå mer tilfeldig ut. I alle fall må selvkost være en øvre grense for hvor store gebyrene kan være [...].

Som det fremgår av Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) har departementet ikke sett det hensiktsmessig å pålegge kommunene noen konkret metode for gebyrberegning, som for eksempel bruk av timelister. I mange tilfeller vil dette kunne være mer kostnadskrevende enn gjennomsnittsbetraktninger, og det gir liten fleksibilitet til å tilpasse gebyrene til de oppgavene som skal utføres. Det stilles ikke krav om at fastlegging av gebyrsatsene må skje på bakgrunn av dokumentasjon i form av grundig kartlegging og beregning av ressursinnsats og kostnader. Dokumentasjon kan bygge på vurderinger og antagelser av kostnadene.

Departementet utdyper dette i fortolkningsuttalelsen sin fra 2009 og viser til at dokumentasjonen kan basere seg på et utvalg av saker eller et case-studier (antatt representative saker).

Prisen, eller gebyret, skal i utgangspunktet treffe middelverdien for kostnadene, men vil aldri kunne treffe nøyaktig. Den såkalte middelverdi er vanskelig å finne. Det vil alltid kunne oppstå avvik mellom prisen i regulativ og den faktiske middelverdien, for eksempel som følge av valg av prissystem, unøyaktigheter i prisingen (usikkerhet), som følge av ulik fordeling av "overheadkostnader" mellom prisgruppene eller som følge av "prising etter ambisjon". Den valgte prisen i regulativ vil uansett danne en fast pris og en øvre begrensning for hva som kan ilegges av gebyr, og blir en fast verdi som utgangspunkt for vurdering av gebyret i den konkrete sak.

Utgangspunktet for all dokumentasjon i forbindelse med gebyr er å påvise samsvar mellom prisingen og påløpte kostnader. Dette gjelder både for dokumentasjon av regulativets satser og for gebyrleggingen i den konkrete sak. Som tidligere omtalt stilles det ikke krav om fullstendig samsvar, men samsvar innenfor akseptable avvik og variasjonsspenn.

I fortolkningsuttalelsen fra 2009 går departementet videre inn på ulike måter å dokumentere at man ligger på en middelvei og innenfor akseptabelt variasjonsspenn, men understreker at det kan finne andre metoder som også vil kunne ivareta formålet med dokumentasjon av selvkost.

Når det gjelder dokumentasjon i forhold til selvkost i den enkelte sak dreier dette seg om en sammenlikning av faktisk påløpt tid, opp mot regulativets sats.

Dokumentasjonen vil videre fremkomme ved at kommunen etterlever kravene i bokføringsloven og standard for god kommunal regnskapsskikk (GKRS).

### 3.9 Utlede kriterier

På bakgrunn av det som er sagt ovenfor vil revisjonen legge følgende kriterier til grunn

| Problemstilling                                                                                                                                                  | Kriterier                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Har kommunen et tilfredsstillende system som sikrer at kommunen ivaretar selvkostprinsippet for byggesaksgebyrene, og er dette tilstrekkelig dokumentert?</p> | <p>Kommunen må etterleve selvkostprinsippet i plan- og bygningsloven § 33-1 ved at det kun er kommunens <i>nødvendige</i> kostnader til å produsere tjenesten som skal inn i gebyrgrunnlaget og som danner grunnlaget for gebyrene søkerne betaler:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. for å sikre at generasjonsprinsippet ivaretas bør ikke tidligere års underskudd dekkes inn ved at neste års gebyrbetalere blir belastet med dette</li> <li>2. kun nødvendig og henførbare kostnader tas med i selvkostkalkylen (gebyrgrunnlaget)</li> </ol> <p>Brukerbetaling for tjenester kan bare kreves når det er hjemmel til det (legalitetsprinsippet). For å kunne godtgjøre at gebyrtjenester holdes innenfor de rettslige rammer til økonomisk dekning må det dokumenteres hvordan selvkost er beregnet. Kommunen har bevisbyrden og må derfor kunne:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. dokumentere at de totale gebyrinntektene over tid ikke blir høyere enn kommunens selvkost på området</li> <li>2. Påvise et samsvar mellom prisingen og de påløpte kostnadene - både for de generelle gebyrsatsene og for gebyrleggingen i den konkrete sakstype (innenfor et akseptabelt avvik)</li> </ol> |

## 4 SELVKOST PÅ OVERORDNET NIVÅ

### 4.1 Innledning

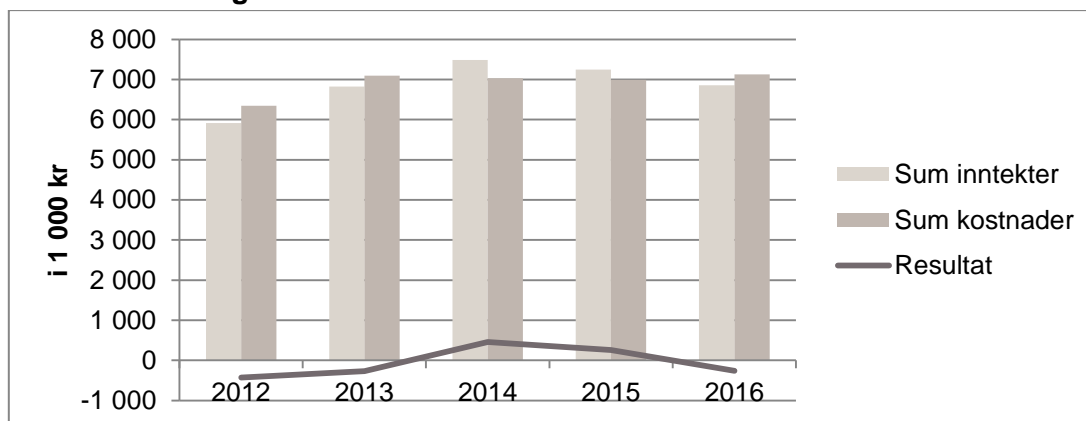
Under dette kapitlet redegjør vi for hvordan selvkost innen byggesaksbehandling ivaretas på overordnet nivå. Selvkost bygger på prinsippet om at brukere av dagens tjenester skal bære dagens kostnader knyttet til disse tjenestene. Dette prinsippet kalles gjerne generasjonsprinsippet, og betyr at dagens generasjon brukere ikke skal subsidiere eller subsidieres av neste generasjon brukere. Differanser mellom inntekter og kostnader i det enkelte år kan aksepteres, men over en periode på 5 år kan ikke sektorens gebyrinntekter være høyere enn sektorens nødvendige kostnader. Kostnader som kan ta med i gebyrgrunlaget vurderes nærmere i rapportens kapittel 5.

Nittedal praktiserer full kostnadsdekning i henhold til kommunestyrets vedtak i K-sak 48/01 i møtet 2.7.2001. Underskudd kan da fremføres i 5 år, tilsvarende som for overskudd, se nærmere om dette i kriteriekapitlets punkt 3.4.

### 4.2 Resultat og fondsutvikling

Kommunen skal utarbeide årlige selvkostkalkyler, selvkostregnskap (etterkalkyle) og sette opp oversikter over utviklingen i fondet i noter til budsjett og regnskap. I figuren under viser revisjonen hvordan inntektene, utgiftene og selvkost (årets resultat) har utviklet seg i perioden 2012 til 2016.

Figur 4 Resultatutvikling 2012 - 2016



Kilde: Nittedal kommune, selvkostnote til regnskap

Figuren ovenfor viser at inntektene var høyere enn utgiftene på byggesaksområdet i 2014 og 2015, og lavere enn utgiftene for årene 2012, 2013 og 2016.

I figuren under har vi tatt med et sammendrag som viser selvkostfondets utvikling på byggesak. Etterkalkylen for 2017 forelå i februar 2018, og revisjonen har derfor valgt å ta med 2017 også.

**Tabell 1 Selvkostfond Nittedal kommune**

Selvkostfond 2012-2017, millioner kroner

|                                             | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        |
|---------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Selvkostfond 1.1.                           | <b>-2,5</b> | <b>-2,9</b> | <b>-2,9</b> | <b>-2,5</b> | <b>-0,8</b> | <b>-0,7</b> |
| Årets resultat                              | -0,4        | -0,2        | 0,4         | 0,3         | -0,2        | 0,5         |
| Nedskrivning av underskudd fra 5 år tilbake | -           | 0,2         | -           | 1,4         | 0,3         | 0           |
| Selvkostfond 31.12.                         | <b>-2,9</b> | <b>-2,9</b> | <b>-2,5</b> | <b>-0,8</b> | <b>-0,7</b> | <b>-0,2</b> |

Kilde: Selvkostnote, Nittedal kommune.

Oversikten viser så langt at kommunen får dekket alle utgifter gjennom gebyrene fordi kostnadene er lavere enn inntektene i perioden 2012 - 2017. I årene 2012, 2013 og 2016 gikk avdelingen med underskudd som samlet utgjør i underkant av en million kroner. I årene 2014, 2015 og 2017 oppnådde avdelingen overskudd, til sammen omtrent 1,2 millioner kroner. For perioden sett under ett har byggesaksavdelingen oppnådd et overskudd på totalt 0,2 millioner kroner. Dette tilsvarer en finansieringsgrad på 100,8 % (totale inntekter/totale kostnader), det vil si at byggesaksavdelingens samlede inntekter finansierte 100,8 % av avdelingens totale kostnader i perioden 2012 – 2017. På grunn av manglende inndecking av tidligere underskudd, er selvkostfondet også per 31.12.2017 negativt (0,2 millioner kroner).

### 4.3 Bruk og avsetning til fond

Over- eller underskudd i årets selvkostregnskap kan avregnes mot fond i en 5 års periode. Dette er det anledning til fordi det er nødvendig å ha et system som håndterer en viss grad av variasjoner (naturlige svingninger) på et selvkostområde fra år til år. Slike variasjoner kan for eksempel skyldes ulik saksmengde. Underskudd som ikke er inndecket i løpet av 5 år, må avskrives.

Gjennomgangen viser at kommunen har rutiner for håndtering av fond. I perioden har kommunen gjennomført nedskrivninger av fremførbar underskudd som er over 5 år med 1,9 millioner kroner. Dette underskuddet er da belastet øvrige deler av kommunebudsjettet.

Tabellen under viser hvordan dette er løst i Nittedal i perioden 2012 - 2017. Som beskrevet over har kommunen fremførbart underskudd i hele perioden.

**Tabell 2 Fremførbart underskudd selvkost byggesak 2012 - 2017, Nittedal kommune**

| ÅR   | Fremførbart underskudd | Kommentar                                                                                                                                          |
|------|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2012 | - 2,9 mill.            | Årets underskudd med kr 428 000 er tilført fondet.                                                                                                 |
| 2013 | - 2,9 mill.            | Årets underskudd med kr 272 000 er tilført fondet, og underskudd opparbeidet før 2008 er nedskrevet med kr 213 000.                                |
| 2014 | -2,5 mill.             | Årets overskudd med kr 453 000 har redusert fremførbart underskudd.                                                                                |
| 2015 | -0,8 mill.             | Årets overskudd med kr 255 000 har redusert fremførbart underskudd, i tillegg er fremførbart underskudd fra før 2010 nedskrevet med kr 1, 44 mill. |
| 2016 | -0,7 mill.             | Årets underskudd med kr 265 000 er lagt til fondet, i tillegg er fremførbart underskudd fra før 2010 nedskrevet med kr 312 000.                    |
| 2017 | -0,2 mill.             | Årets overskudd med 502 000 har redusert fremførbart underskudd.                                                                                   |

Nittedal kommune har hatt en praksis der hele eller deler av underskuddet er tatt med ved beregning av neste års gebyrer. Dette medfører at tidligere års underskudd legges inn i kalkylen for å beregne årets gebyrnivå. Tabellen under viser hva selvkostkalkylene er belastet med for årene 2012 -2017.

**Tabell 3 Utdrag av selvkostkalkylen, Nittedal kommune**

| Tidligere års underskudd som er lagt inn i kalkylen når årets gebyrnivå beregnes |      |      |         |         |         |      |
|----------------------------------------------------------------------------------|------|------|---------|---------|---------|------|
| År                                                                               | 2012 | 2013 | 2014    | 2015    | 2016    | 2017 |
| <b>Underskudd lagt inn i selvkostkalkylen</b>                                    | -    | 0    | 300 000 | 500 000 | 500 000 | 0    |

Kilde: Nittedal kommune. Tall for 2012 er ikke tilgjengelig.

For 2017 er ikke denne praksisen videreført. I intervju kommer det fram at dette ble begrunnet med at administrasjonen syntes gebyrgrunnlaget (og timeprisen) ble uforsvarlig høyt for 2017, dersom tidligere opparbeidet underskudd også ble tatt inn i kalkylen. Som påpekt tidligere skal over- og underskudd motregnes mot selvkostfond. Se nærmere om dette i kapittel 5 punkt 5.2.2.

#### 4.4 Oppsummering

Revisjonenes undersøkelse viser at kommunen utarbeider selvkostkalkyle på budsjettstadiet for fastsettelse av gebyrenes størrelse og etterkalkyle (selvkostregnskap) ved årets slutt. Selvkostregnskapet reguleres med over- og underskudd mot selvkostfondet for byggesak.

Kommunen har videre hatt som praksis å ta inn tidligere års underskudd i neste års selvkostkalkyle. Det betyr at tidligere års underskudd blir med som et grunnlag for selve gebyrene for neste års søkere. Med andre ord legger kommunen kostnader som har oppstått tidligere år, over på neste års gebyrbetalere (ikke samme brukergruppe).



## 5 HVILKE KOSTNADER HAR KOMMUNEN LAGT INN I SELVKOST OG I GEBYRGRUNNLAGET

### 5.1 Innledning

I dette kapitlet undersøker revisjonen hvilke kostnadskomponenter som kommunen har lagt inn i selvkost og dermed også i gebyrgrunnlaget. Kommunen har kun anledning til å ta med nødvendige og henførbare kostnader i selvkostkalkylen, se nærmere om dette i kriteriekapitlet punkt 3.5.1.

Innledningsvis vises kommunens oppsett over kostnadene som inngår i etterkalkylen (note til årsregnskapet) for de to sist avlagte regnskapsår, 2015 og 2016. I tillegg er selvkostkalkylen for 2017 tatt inn i tabellen.

**Tabell 4 Resultat selvkost sum kostnader, 2015 og 2016 og kalkyle 2017. Nittedal kommune**

Resultater selvkost 2015-2016 og budsjett/selvkostkalkyle 2017 (i tusen kr)

|                                  | Note<br>årsregnskap<br>2015 | Note<br>årsregnskap<br>2016 | Budsjett –<br>selvkostkalkyle 2017 |
|----------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|------------------------------------|
| Direkte driftskostnader          | 6 190                       | 6 060                       | 5 864                              |
| Direkte kapitalkostnader         | 0                           | 0                           | 0                                  |
| Indirekte driftskostnader        | 710                         | 1 003                       | 769                                |
| Indirekte avskrivningskostnader* | 44                          | 45                          | 0                                  |
| Indirekte kalkulatorisk rente*   | 3                           | 2                           | 0                                  |
| <b>Sum kostnader</b>             | <b>6 947</b>                | <b>7 110</b>                | <b>6 633</b>                       |

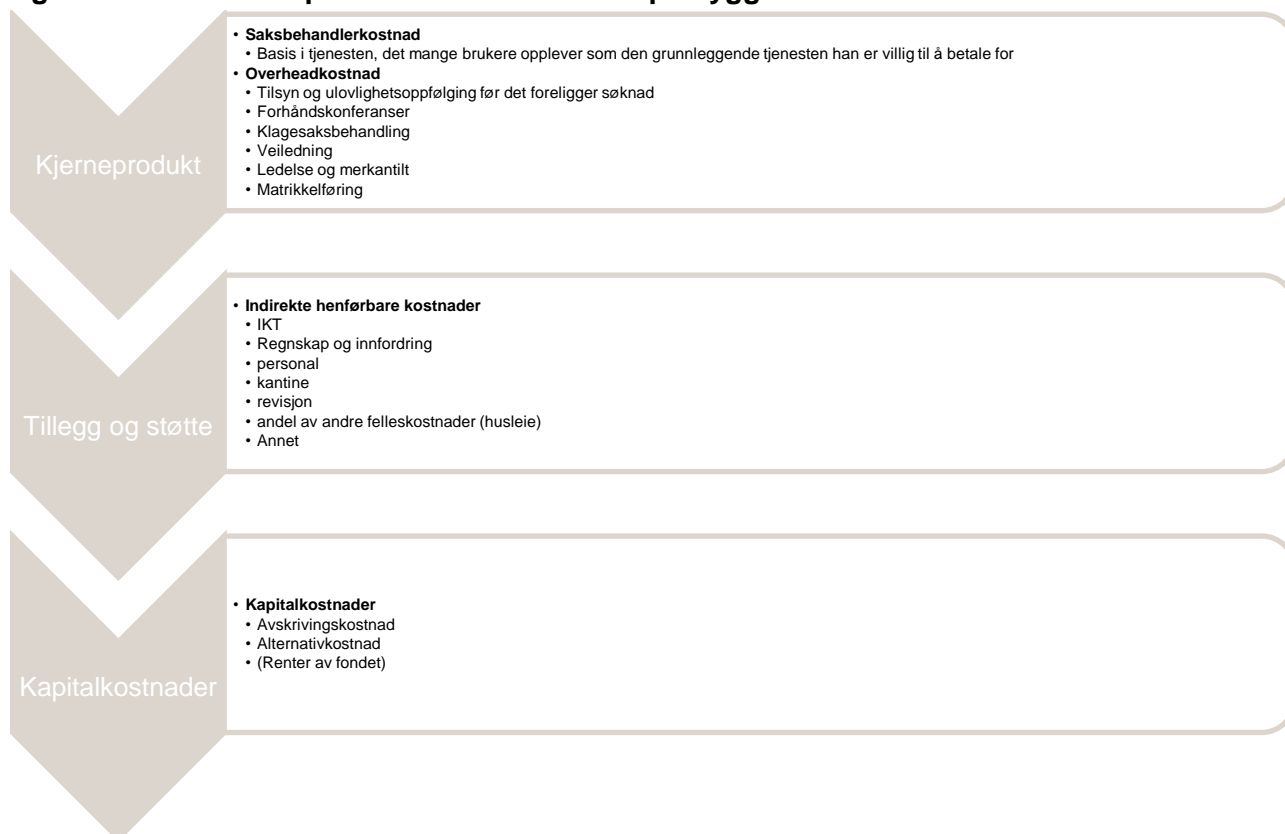
Kilde: Årsregnskap Nittedal kommune og timekalkyle, Nittedal kommune. \*Inngår i sum direkte driftskostnader på budsjettstadiet.

Overordnet viser tabellen:

- De direkte driftskostnadene er relativt stabile, og går litt ned i kalkylen for 2017.
- Det er ingen direkte kapitalkostnader i selvkostkalkylen (regnskap eller budsjett).
- Indirekte driftskostnader omfatter fordelte felleskostnader.
- Indirekte avskrivningskostnader og indirekte kalkulatorisk rente beregnes på regnskapstidspunktet. Disse kostnadene er budsjettetert, men ikke skilt særskilt ut i selvkostkalkylen.

I det følgende går revisjonen nærmere inn på komponentene som kommunen har lagt inn i selvkost og gebyrgrunnet for 2017. Revisjonen har valgt å benytte begrepene fra rundskriv H-3/14 i sin framstilling av dette. Rundskrivet tar utgangspunkt i begrepene henførbare direkte kostnader og henførbare indirekte kostnader, i tillegg til kapitalkostnader. Innenfor byggesak brukes i tillegg begrepet overheadkostnader, dette er kostnader som føres på byggesaksområdet, men som ikke er saksbehandling av innkomne søknader. I figuren under har revisjonen vist komponentene og hovedinnholdet i dem, og redegjørelsen videre i dette kapitlet tar utgangspunkt i denne fordelingen.

**Figur 5 Kostnadskomponentene som tas med på byggesak i Nittedal kommune**



Kilde: RRI

Kommunen opplyser at alle driftsutgifter i byggesaksavdelingen er tatt med i kommunens selvkostkalkyle. Dette utgjør hovedsakelig lønnskostnader og andre driftsutgifter. I intervju påpekes at «byggesaksavdelingens ramme<sup>6</sup> er 0» og dette begrunnes med kommunestyrets vedtak om 100 prosent selvkost innenfor byggesak<sup>7</sup>. Full kostnadsdekning betyr at inntekter fra saksbehandling av byggesaker skal dekke alle tjenester og kostnader i avdelingen. Gebyrinntektene representerer alle

<sup>6</sup> Ramme = det vil si at alt dekkes over selvkost.

<sup>7</sup> Ansvar 6120 byggesak.

budsjetterte inntekter generert gjennom saksbehandling, og skal finansiere alle kostnadene som byggesaksavdelingen pådrar seg opplyses videre i intervju.

Sum kostnader er gebyrgrunnlaget. Det vil si det som gebyrene i kommunen beregnes etter. I 2017 utgjør dette 6 633 000 kroner.

På budsjettstadiet<sup>8</sup> deles kalkylen inn i kostnader som dekkes av *timepris saksbehandler* (direkte henførbare kostnader), *sum lønn og andre driftskostnader* samt *avsetning* (overheadkostnader og indirekte henførbare kostnader). Dette er slik kommunen har benevnt de ulike kostnadskomponentene<sup>9</sup>:

- saksbehandlingen av en byggesak (direkte fakturerbar tid)
- tjenester som det ikke tas direkte betalt for (klagesaker, ulovlighetsoppfølging, veiledning på servicekontoret og på telefon, forespørsel, forhåndskonferanse, andre interne og eksterne møter osv.)
- andre kostnader som må dekkes av inntektene er bl.a.
  - andre interne tjenester (bl.a. IKT, økonomi, leie av kontorlokaler)
  - registrering i matrikkel, merkantiltjeneste, kontorvarer/kopi/skanning, lønn, kurs, samt andre kostnader i byggesaksavdelingens budsjett.

Kommunen mener at ovennevnte blir unyansert og feil slik det fungerer i dag. Ledelse og merkantil hører nå inn i det andre kulepunktet. Videre mener kommunen at registrering i matrikkel, på grunn av en feil i 2017, burde vært nevnt under det andre kulepunktet ovenfor.

Revisjonen har som nevnt valgt å omsette dette til begrepsbruken i H-3/14. De to øverste kulepunktene omtales under punkt 5.2 om direkte henførbare kostnader og det tredje kulepunktet omtales under indirekte henførbare kostnader under punkt 5.3 når revisjonen nedenfor går over til å se nærmere på hvilke kostnader som er lagt inn i gebyrgrunnlaget for 2017. Tabellen under gir oversikt over de kostnadene som kommunen la inn i budsjettet for 2017.

I denne rapporten har revisjonen hentet data fra kommunens oppsett i Excel (timekalkyle 2017<sup>10</sup>) og betegner dette som selvkostkalkylen. Selvkostregnskapet omtales som etterkalkylen eller selvkostregnskap. I tillegg til sitt eget oppsett og budsjettet (Arena/Visma), bruker kommunen også et selvkostverktøy/selvkostsystem fra eksternt leverandør. Verktøyet dokumenterer og beregner kostnader (selvkostkalkyle EnviDan Momentum) som blant annet inngår i byggesaksavdelingens budsjett, og som igjen danner utgangspunkt for timekalkylen.

---

<sup>8</sup> Revisjonen tar utgangspunkt i kommunens eget oppsett. Revisjonen får opplyst at det er dette som gjelder (intervju).

<sup>9</sup> Prosedyre ikke fakturerbare timer og kontorarbeid, udatert (dokumentfil fra 2014).

<sup>10</sup> Timekalkylene fra og med 2013 viser at kommunens har benyttet samme metode disse årene.

Tabell 5 Gebyrgrunnlag byggesak 2017

| Nittedal kommune, selvkostkalkyle byggesak 2017 |               |                                  |                                                  |          |
|-------------------------------------------------|---------------|----------------------------------|--------------------------------------------------|----------|
| Kommunens oppsett                               | Sum kostnader | Saksbehandlerkostnad (4 årsverk) | Sum lønn (2,73 årsverk) og andre driftskostnader |          |
|                                                 |               |                                  | Direkte fakturerbar                              | Overhead |
| Selvkost byggesak                               | 6 600 000     | 3 202 000                        | 2 662 000                                        | 769 000  |
| Prosentfordeling                                | 100           | 48                               | 40                                               | 12       |
| Timepris fordelt                                | 1762          | 851                              | 707                                              | 204      |

Kilde: Timekalkyle, Nittedal kommune

Rådmannen omtalte gebyrene for 2017 i saksframlegg til kommunestyret. Her pekes på at i løpet av 2016 har det blitt klart at antall byggesøknader har gått betydelig ned, og at dette trolig vil gi mindre gebyrintekter enn budsjettet for 2016. Rådmannen fant det derfor nødvendig å øke timeprisen til 1 762 kroner per time i forslag til gebyrregulativ for 2017, og legger til at dette «mest sannsynlig ikke vil være nok til å dekke tidligere underskudd, kun for å gå i 0 i 2017». Rådmannen opplyser videre at saksbehandlerressursen ble redusert med en stilling sommeren 2016<sup>11</sup> (kommunestyresak om gebyrene for 2017, 3).

## 5.2 Direkte henførbare kostnader

Nedenfor omtales saksbehandlerkostnaden (3,2 millioner kroner) og overhead (2,6 millioner kroner). I den terminologi som brukes i rundskriv H-3/14 og andre fortolkningsuttalelser fra departementet handler dette om de direkte henførbare kostnadene.

Avdeling byggesak er underlagt enhet plan, byggesak og geodata, innenfor sektor miljø- og samfunnsutvikling slik dette er fremstilt i kommunens gjeldende organisasjonskart. Byggesaksavdelingens hovedoppgave<sup>12</sup> er å behandle søknader etter plan- og bygningsloven. Dette inkluderer veiledning (forvaltningsloven), tilsyn, ulovlighetsoppfølging og klagebehandling (opplyst skriftlig til revisjonen).

Byggesaksavdelingen består av ni ansatte per 1.4.2017, herunder enhetsleder med 5 % stilling i 2017, avdelingsleder, juridisk rådgiver i 60 % stilling, fire saksbehandlere i fulle stillinger,

<sup>11</sup> Det ble budsjettet med 5 saksbehandlere i 2016, mot 4 saksbehandlere i 2017.

<sup>12</sup> Hentet fra kommunens beskrivelse av hovedoppgaver. Kommunen påpeker i høringsrunden at veiledning er etter plan- og bygningsloven.

merkantil ressurs ansatt i 68 % stilling, og matrikkelfører i 40 % stilling. Til sammen har avdelingen 6,73 årsverk til disposisjon.

### 5.2.1 Saksbehandlerkostnad

I kommunens oppsett er saksbehandlerkostnaden knyttet til fire byggesakssaksbehandlere (direkte fakturerbar kostnad). Kommunen bruker ikke begrepet henførbare, men kaller disse kostnadene «direkte lønnskostnader saksbehandler». I tabellen under er dette kolonnen «saksbehandlerkostnad».

**Tabell 6 Kostnadsfordeling på byggesak**

| Nittedal kommune, selvkostkalkyle byggesak 2017 |               |                                     |                                                        |
|-------------------------------------------------|---------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------------|
|                                                 | Sum kostnader | Saksbehandlerkostnad<br>(4 årsverk) | Sum lønn (2,73<br>årsverk) og andre<br>driftskostnader |
| Selvkost byggesak                               | 6 600 000     | 3 202 000                           | 3 431 000                                              |
| Prosentfordeling                                | 100           | 48                                  | 52                                                     |
| Timepris fordelt                                | 1762          | 851                                 | 912                                                    |

Kilde: Timekalkyle 2017.

Ved byggesaksavdelingen er det, som nevnt foran, ansatt fire saksbehandlere. Lønn og sosiale utgifter til saksbehandlerne utgjør 3,2 millioner kroner i kommunens selvkostkalkyle for 2017. Som vist i tabellen utgjør dette 48 prosent av sum kostnader. Revisjonen har beregnet at 3,2 millioner<sup>13</sup> utgjør noe mer enn årslønn til saksbehandlerne. Dette består av et beløp på 145 000 kroner (timekalkyle 2017 og budsjett 2017 i Visma) som revisjonen ikke har klart å spore nærmere tilbake enn til at det gjelder budsjetterte lønnsutgifter på byggesaksavdelingen. I tillegg gjelder dette budsjetterte erstatninger<sup>14</sup> (51 000 kroner), og dessuten budsjetterte kapitalkostnader (95 000 kroner) som omtales nærmere under punkt 5.4. Dette er ikke tilstrekkelig dokumentert i kalkylen.

I følge stillingsinstruks er saksbehandlernes oppgave knyttet til behandling av søknader på byggesaksområdet, foreta tilsyn, veilede i plan- og bygningsloven, bidra i/forestå ulovlighetsoppfølging og ved behov bidrar byggesaksbehandlerne i interne prosjekter (stillingsinstruks saksbehandler). I intervju opplyses at saksbehandlerne vanligvis ikke deltar i ulovlighetsoppfølging (forestås av juridisk rådgiver). Veiledning, forhåndskonferanser og tilsyn er

<sup>13</sup> Med i teller i brøken når timepris beregnes. Tidligere år har byggesaksbehandlere og matrikkelfører vært med i teller i brøken. Se kapittel 6.

<sup>14</sup> Erstatning vil si at en byggesøker, etter klage, får medhold i at kommunen må dekke byggesøkers saksomkostninger.

imidlertid en viktig del av saksbehandlernes oppgaver. Forhåndskonferanser gjennomføres ved behov i forbindelse med en byggesøknad. Det er ikke bare i de kompliserte sakene at forhåndskonferanse tilbys. Vanligvis er også tilsyn knyttet til saksbehandling av en byggesak, fordi det fremkommer opplysninger i saken som medfører behov for tilsyn. Avdelingen gjennomfører også tilsyn i enkelte saker som tilsynsmyndighet på området. Dette kan for eksempel være tilsyn som er valgt ut etter en risikovurdering, eller tilfeldige tilsyn. Det opplyses i intervju at det er en ambisjon å gjøre mer av dette, og det er utarbeidet en tilsynsstrategi.

Saksbehandlerne behandler også dispensasjonssøknader, men sakene er krevende og byggesaksleder må derfor også bruke til dels mye tid på disse sakene<sup>15</sup> opplyses i intervju.

Kostnadene til byggesaksbehandlerne er klassifisert som direkte henførbare kostnader. Dette betyr at lønnskostnadene i sin helhet er tatt med i selvkostkalkylen.

I kapittel seks ser vi nærmere på beregning av timepris. Kommunen skiller mellom den tid byggesaksavdelingen bruker på behandling av nye søknader og andre oppgaver. For byggesaksbehandlerne gjelder dette særlig skillet mellom tid til behandling av en byggesak (fakturerbare timer) og tid til veiledning og andre oppgaver.

### **5.2.2 Overheadkostnader**

Nittedal kommune skiller mellom saksbehandlerkostnad og overheadkostnad i selvkostkalkylen. Det utarbeides en forkalkyle i Momentum som legges til grunn. Selvkostkalkylen har blitt satt opp etter samme mal de siste årene. Nedenfor er det selvkostkalkylen for 2017 det vises til (timekalkyle 2017). Overheadkostnadene består av:

- lønn til byggesaksleder, merkantilt ansatt, matrikkelfører og juridisk rådgiver, tillagt sosiale kostnader beregnet med 27 % av lønnskostnadene. Samlet utgjør disse stillingene 2,73 av totalt 6,73 årsverk (inkluderer også enhetsleder i 5 % stilling),
- andre driftskostnader (kjøp av varer og tjenester<sup>16</sup>),
- avsetning øremerket fond (inndekking av tidligere års underskudd)

I kalkylen til Nittedal kommune ligger også interntjenester med 769 000 kroner (indirekte henførbare kostnader) som en overheadkostnad. Nærmere om denne kostnaden i punkt 5.3.

I Nittedal kommune tas det ikke egne gebyrer for overheadkostnader, og disse kostnadene finansieres gjennom timeprisen opplyses i intervju. Dette er nærmere beskrevet i kapittel seks.

---

<sup>15</sup> Det opplyses i intervju at det er krevende å se til at vurderingene blir riktige. Fylkesmannen har opphevet flere vedtak i dispensasjonssaker på grunn av for dårlig begrunnelse, og det er derfor stort fokus på å skrive gode begrunnelser i slike saker. Sakene er krevende og det går med mye tid til behandling av disse (intervju 22.2.2018).

<sup>16</sup> Artsserie 11000 til 12899 (timekalkyle 2017).

Tabell 7 Overheadkostnader

| Nittedal kommune, selvkost byggesak 2017 |                                                             |                                                 |                                                    |
|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
|                                          | Sum lønn (2,73 årsverk), andre driftskostnader og avsetning | Overheadkostnader (tas ikke direkte betalt for) | Indirekte henførbare kostnader (interne tjenester) |
| Selvkost byggesak                        | 3 431 000                                                   | 2 662 000                                       | 769 000                                            |
| Prosentfordeling                         | 51                                                          | 40                                              | 12                                                 |
| Timepris fordelt                         | 912                                                         | 707                                             | 204                                                |

Kilde: Timekalkyle

Tabellen ovenfor tar utgangspunkt i «sum lønn, andre driftskostnader og avsetning» (3,4 millioner kroner). Etter fratrekk av budsjetterte interntjenester (indirekte henførbare kostnader) viser tabellen over at sum overheadkostnader utgjør 2,7 millioner kroner eller 40 prosent<sup>17</sup> av den samlede selvkostkalkylen på 6,6 millioner kroner. Beregningen er basert på kommunens egne oppstillinger (timekalkyle 2017).

#### Lønnskostnader knyttet til byggesaksleder og enhetsleder

Kostnader til administrativ ledelse og utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for politisk ledelse regnes ikke som henførbare i selvkostkalkylen (H-3/14).

Byggesaksleder er avdelingsleder og har følgende hovedoppgaver/ansvarsområde, jmfør stillingsbeskrivelse datert den 8.6.2015:

- Lede byggesaksavdelingen med personalansvar og faglig ansvar.
- Behandling av byggesøknader, forhåndskonferanser, tilsyn og klagesaker (kvalitetssikring)
- Veiledning og informasjon om byggesaksbehandling etter byggesaksbestemmelsene.
- Økonomiansvar med ansvar for budsjett og gebyrregulativ.

I intervju opplyses at selv om byggesaksleder har personal- og budsjettansvar, er leder primært en fagleder og styrer avdelingens ressurser. I tillegg er det slik at leder utarbeider forslag til gebyrregulativ og deltar i budsjettarbeid. Kommunens beregninger viser at det brukes 70-80 timer årlig til typisk administrative oppgaver. Dette vurderes som ubetydelig tidsbruk sett opp mot et årsverk. Det påpekes videre at Nittedal kommune mener at 90 - 95 prosent av stillingens timer går til byggesak; herunder kvalitetssikring og godkjenning av alle saker. Det trekkes fram at

<sup>17</sup> I høringsrunden bemerker kommunen at andelen er lavere i dag.

byggesaksleder utfører lite saksbehandling selv; det dreier seg kanskje om 2-3 saker i året. Avslutningsvis påpekes at etter kommunes oppfatning er stillingen henførbart i sin helhet til selvkost.

Kommunen har beregnet at dersom administrative oppgaver (budsjett, regnskap, KOSTRA-rapportering) ikke er henførbart, utgjør dette ca. 5 % av byggesaksleders stilling.

Enhetsleder (enhet plan, byggesak og geodata) i 5 % av hel stilling er lagt inn i kalkylen for 2017. I 2016 var det lagt inn 34 % av enhetsleders lønn. I intervjuer opplyses at denne endringen skyldes at organisering av enheten nå er endret. Tidligere bisto enhetsleder i større grad i med kvalitetssikring av krevende saker og det var videre et behov for opplæring da byggesaksleder var ny. For 2018 er enhetsleders lønn tatt helt ut av selvkostberegningen på byggesak påpekes videre i intervju.

### **Lønnskostnader til merkantilt ansatt og matrikkelfører**

Merkantilt ansatt i 68 % stilling jobber i hovedsak med fakturering av byggesøknader, samt matrikkelføring av bygg og adresser (byggesaksavdelingen 7.4.2017). Selve fakturaen sendes ut fra økonomiavdelingen som også tar seg av innfordring. Merkantilt ansatt har bistått byggesaksleder når ved innrapportering av tall til KOSTRA opplyses i intervju. Videre opplyses at stillingen er henførbart i 68 % av både tid og kostnader.

Matrikkelfører i 100 % stilling hører til geodata, men jobber 40 % for byggesaksavdelingen<sup>18</sup>. Vedkommende har ansvar for det tekniske knyttet til behandlingen av byggesakene. Dette innebærer blant annet kontroll av tegninger, beregning av arealer etter lovverket og klargjøring for føring i matrikkelen.

### **Lønnskostnader til juridisk rådgiver**

Juridisk rådgiver i 100 % stilling er ansatt på sektorkontoret, men jobber 60 % for byggesaksavdelingen<sup>19</sup>. Vedkommende har først og fremst ansvar for ulovligheter (plan- og bygningsloven) og klagesaker. Vedkommende fungerer også som stedfortreder for leder ved ferie/fri/sykdom. I intervju opplyses videre at innholdet i juristens stilling har endret seg noe med tiden; den som var ansatt sluttet i desember 2017 og «det er mulig stillingen ikke erstattes i sin nåværende form».

Juridisk rådgiver behandler årlig ca. 13 – 14 klagesaker. De fleste av disse er små og enkle, men noen er mer krevende. Klagesaksbehandlingen er vurdert som en naturlig del av byggesaksbehandlingen tidligere, og til og med 2017 er dette vurdert som henførbart (tid og kostnad) når selvkostkalkylen settes opp opplyses i intervju. Avdelingen har gitt tilbakemelding om at de har beregnet at 10 prosent av juristens tid<sup>20</sup> medgår til klagesaksbehandling, og er enig i at

---

<sup>18</sup> Lønnes 40 % over byggesaksavdelingens budsjett.

<sup>19</sup> Lønnes 60 % over byggesaksavdelingens budsjett

<sup>20</sup> Beregnet av byggesaksleder ut fra ett årsverk på 1950 timer (full stilling).



kostnadene til denne delen av stillingen skal ut av kostnader henført til byggesak<sup>21</sup>. Samtidig påpekes at dette etter kommunes syn fortsatt er noe uklart etter regelverket. Kommunens beregning viser at det brukes omtrent 200 timer i året til behandling av klagesaker, og videre at dette utgjør omtrent 10 % av et årsverk på 1950 timer. Med dette som utgangspunkt er det beregnet at rundt regnet 83 tusen kroner bør tas ut av gebyrgrunnlaget.

Kommunen opplyser om at det i perioden 2014 – 2016 ble behandlet til sammen 41 klager, hvorav 9 av disse gjaldt klage på gebyr.

Juridisk rådgiver jobber i tillegg i hovedsak med ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven for byggesaksavdelingen. I intervju opplyses at 4/5-deler av stillingen som lønnes med 60 % på byggesak, går til ulovlighetsoppfølging. Dette omfatter også oppfølging av ulovlig utleie av boliger (manglende godkjenning av utleieenheter eller boenheter etter plan- og bygningsloven). Kostnadene til dette går også inn i overheadkostnadene og således inn i byggesaksgebyrene opplyses videre til revisjonen.

### **Særlig om ulovlighetsoppfølging og tilsyn**

Det følger av plan- og bygningsloven §§ 25-1 og 32-1 at kommunen skal føre tilsyn samt følge opp ulovligheter. Tilsyn kan vise at tiltaket er fullt ut i overensstemmelse med loven, eller avdekke ulovligheter. Ulovlighetsoppfølging i byggesaker følger av plan- og bygningsloven kapittel 32.

Kommunen har ikke detaljert oversikt i egne skjema over hvor mange ulovlighetssaker som kommunen følger opp årlig. I høringsrunden opplyser kommunen at sakene fordeles i saksbehandlingssystemet public360 til en saksbehandler (har vært juridisk rådgiver inntil denne sluttet). I dette systemet finnes det mulighet til å ta ut oversikt over alle ulovlighetssaker, både de som er avsluttet og under behandling. Revisjonen har ikke fått forelagt seg en slik oversikt. Som påpekt tidligere jobbet juridisk rådgiver med dette i 4/5-deler av stillingsandelen med 60 % på byggesak i 2017. Ressursbruk på dette området kan variere, i perioder med stor pågang av nye byggesøknader har avdelingen lite kapasitet til denne oppgaven. Etter at juridisk rådgiver sluttet i sin stilling, har ikke avdelingen én person med ansvar for denne oppgaven lenger opplyses til revisjonen. Det opplyses også i intervju at dersom det skulle være redusert saksmengde i perioder, justeres dette mot ulovlighetsoppfølging og tilsyn.

Tilsyn og ulovlighetssaker blir delvis rapportert fra kommunene til SSB og revisjonen har hentet indikatorene<sup>22</sup> i de to følgende tabellene derfra. Tjenestedata som rapporteres til SSB er derimot ikke en fullstendig oversikt over alle tilsyn og ulovlighetsoppfølging som kommunen foretar i løpet av et år. Det er kun utvalgte indikatorer det rapporteres på.

---

<sup>21</sup> Dette kan endre seg som følge av endringer i organisasjonens behov får revisjonen opplyst.

<sup>22</sup> Sist tilgjengelige rapportering per februar 2018 omfatter til og med 2016.

**Tabell 8 Tilsyn i byggesaker**

Tilsyn med søknadspliktig byggevirksomhet som er omsøkt

| Kommune   | Antall byggesaker med utført tilsyn i nybygg |      |      | Antall byggesaker med utført tilsyn i eksisterende bygg |      |      | Andel av vedtatte byggesaker hvor det er utført ett eller flere tilsyn |      |      |
|-----------|----------------------------------------------|------|------|---------------------------------------------------------|------|------|------------------------------------------------------------------------|------|------|
|           | 2014                                         | 2015 | 2016 | 2014                                                    | 2015 | 2016 | 2014                                                                   | 2015 | 2016 |
| Nittedal  | 29                                           | 15   | 23   | 12                                                      | 18   | 14   | 18                                                                     | 17   | 15   |
| Lørenskog | 1                                            | 30   | 2    | 0                                                       | 10   | 1    | 0                                                                      | 23   | 1    |
| Skedsmo   | 54                                           | 21   | 5    | 66                                                      | 40   | 20   | 25                                                                     | 13   | 5    |

Kilde: SSB/KOSTRA, J1. Konsern.

Nittedal kommune gjennomførte 23 tilsyn i forbindelse med behandling av byggesak i nybygg i 2016, og 14 tilsyn i forbindelse med behandling av byggesak i eksisterende bygg i 2016. Nittedal kommune gjennomførte tilsyn i 15 prosent av byggesakene hvor det er fattet vedtak i 2016. I 2016 var andelen langt høyere i Nittedal (15 %) enn i Lørenskog (1 %) eller Skedsmo (5 %).

Nittedal kommune har prioritert tilsyn. Det kommer blant annet fram i kommunens tilsynsstrategi (formannskapet juni 2017) at det skal gjennomføres tilsyn i ti prosent av byggesakene opplyses til revisjonen. Tabellen ovenfor viser at kommunen har ligget godt over dette måltallet de siste årene. Tilsyn og ulovlighetsoppfølging henger nært sammen. Formannskapet i Nittedal kommune vedtok under behandlingen av sak 76/15 den 8.6.2015:

Kommunen iverksetter ulovlighetsoppfølging i Nittedal i samsvar med plan- og bygningslovens regler i kapittel 32. Forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven skal rettes. Dette gjelder både eksisterende og fremtidige forhold. Ved brudd på plan- og bygningsloven skal kommunen gjennomføre ulovlighetsoppfølging, og eventuelt varsle og anmelde til politiet og Økokrim.

**Tabell 9 Ulovlighetsoppfølging**

Utførte tilsyn i ikke omsøkt byggevirksomhet

| Kommune   | Ulovlighetsoppfølging i eksisterende byggverk, antall |      |      | Ulovlighetsoppfølging i nybygg, antall |      |      |
|-----------|-------------------------------------------------------|------|------|----------------------------------------|------|------|
|           | 2014                                                  | 2015 | 2016 | 2014                                   | 2015 | 2016 |
| Nittedal  | 4                                                     | 10   | 11   | 1                                      | 2    | 3    |
| Lørenskog | 0                                                     | 0    | ..   | 0                                      | 0    | ..   |
| Skedsmo   | 75                                                    | 0    | 3    | 5                                      | 11   | 2    |

Kilde: SSB/KOSTRA, J1. Kommune del 1. To prikker (..) i tabellen betyr at kommunen ikke har rapportert

I tabellen ovenfor presenteres indikatorer som omhandler ulovlighetsoppfølging i eksisterende byggverk og i nybygg. Nittedal kommune gjennomførte ulovlighetsoppfølging i elleve eksisterende byggverk i 2016. Lørenskog har ikke rapportert inn tall om dette, mens Skedsmo rapporterte om ulovlighetsoppfølging i tre eksisterende byggverk. Nittedal kommune gjennomførte ulovlighetsoppfølging i tre nybygg i 2016, Lørenskog har ikke rapportert og Skedsmo har rapportert om slik oppfølging i to nybygg.

Rådmannen la i 2015 (som nevnt over) fram en sak som omhandler ulovlighetsoppfølging<sup>23</sup>. Rådmannen viser til at kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven med hjemmel i § 32-1. Rådmannen opplyser at de fleste ulovlighetssakene i kommunen blir avsluttet etter at kommunen har sendt brev med anmodning om redegjørelse eller et varsel i medhold av plan- og bygningsloven § 32-2. I de fleste sakene har folk ikke vært kjent med regelverket, eller de har, så snart de ble avslørt for ulovlige byggetiltak, ønsket å bringe forholdet i orden ved å søke om etterhåndsgodkjenning.

Der folk har ønsket å bringe en slik sak i orden, «går saken over til å bli en ren byggesak, noe som skjer i de fleste sakene». I de færreste tilfeller, opplyser rådmannen videre, må kommunen forfølge saken videre (rivning, fjerning, opphør av bruk, tvangsmulkt, overtredelsesgebyr eller forelegg).

Rådmannen trekker i selve saksframlegget også fram at tilsyn er en oppgave som inngår i kommunens forvaltning av byggesaksreglene, og at det er utarbeidet en strategi for dette (arkivsak 15/03276-1).

Revisjonen kan ikke se at saksframlegget utreder hvilke konsekvenser dette får for kommunens gebyrregulativ på byggesak. Revisjonen kan heller ikke se at saksframlegget belyser skillet mellom ulovlighetsoppfølging før og etter at det foreligger søknad, se nærmere om dette i kriteriekapitlet punkt 3.5.3.

### **Inndekking av tidligere års underskudd og andre driftskostnader**

I tillegg til lønnskostnadene er følgende kostnader med i grunnlaget for overheadkostnadene i 2017:

- Andre driftskostnader 0,6 millioner kroner
- Avsetning øremerket fond 0,0 millioner kroner

Andre driftskostnader er budsjetterte driftsutgifter under kjøp av varer og tjenester<sup>24</sup>. Revisjonen har gjennomgått disse på kontonivå og har ingen kommentarer til disse.

---

<sup>23</sup> «Rådmannen ble anmodet om å legge frem sak som tar for seg prinsipper for oppfølging av ulovligheter innen byggesaksavdelingen» - formannskapet i sak 26/15 punkt 3 (formannskapet, sak 76/15 den 8.6.2015).

<sup>24</sup> 100 og 200-arter (unntatt art 12706).

«Avsetning øremerket fond» betyr at hele eller deler av underskuddet fra forrige eller tidligere år legges inn i kalkylen. Nærmere om dette foran i kapittel fire. I intervju opplyses følgende om praksis når det gjelder dette (gjelder 2017):

I år har administrasjonen ikke valgt å budsjettere med inndekning av tidligere års underskudd, slik som det er blitt gjort i foregående år. Valget begrunnes med at dekning av underskudd ville ført til en enda høyere timepris.

I tilknytning til dette påpekes i intervjuet at dette har vært en konkret helhetsvurdering som ikke betyr at kommunen ikke lenger vil gjøre dette. I 2017 så kommunen at prisen uansett måtte økes mye, «slik at skulle vi tatt inn dekning av fremførbart underskudd i tillegg ville prisen blitt økt for mye på ett år».

I kalkylen for 2017 ble det ikke budsjettert med inndekning av tidligere års underskudd, til forskjell fra tidligere år. I 2014 ble det kalkulert inn inndekning av 300 000 kroner, noe som økte timeprisen fra 1 357 til 1 417 kroner per time, eller 60 kroner per time (kommunestyret 16.12.2013, sak 110/13 og orientering om gebyr for byggesak – 2014). Selvkostkalkylene for 2015 og 2016 viser at det hvert år ble lagt inn 500 000 kroner til inndekning av tidligere års underskudd. I 2013 ble det ikke lagt inn noe til slik inndekning.

### **Særlig om brudd på saksbehandlingsfristen på 12 uker**

Kommunen skal behandle byggesøknaden snarest mulig når det foreligger fullstendig dokumentasjon, og søknaden skal være ferdigbehandlet senest 12 uker etter at fullstendig søknad er mottatt (plan- og bygningsloven § 21-7 første og fjerde ledd). Det samme gjelder også for søknad om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2 som også skal avgjøres innen 12 uker (plan- og bygningsloven § 7-4 a). Dersom disse fristene overskrides, er hovedregelen at kommunen skal tilbakebetale søker 25 prosent av det totale gebyret for hver påbegynt uke som tidsfristen overskrides (forskrift om byggesak § 7-6).

Kostnader til saksbehandling der kommunen har brutt saksbehandlingsfristen på 12 uker kan ikke korrigeres i selvkostkalkylen. Dette dreier seg om en manglende inntekt, fordi kommunen plikter å redusere gebyrene når en sak ikke er behandlet innenfor 12 ukers fristen.

I intervju opplyses at kommunen heretter vil finansiere dette «inntektstapet» utenfor selvkost. Revisjonen får opplyst at det dreide seg om fem slike saker i 2014, totalt 43 615 kroner, en sak i 2015, totalt 23 220 kroner og to saker i 2016, totalt 30 639 kroner. Som nevnt ovenfor, må det korrigeres for fristoversittelser når etterkalkylen (selvkostregnskapet) settes opp.

### **5.3 Indirekte henførbare kostnader**

Indirekte kostnader er kostnader for de tjenester som indirekte er koblet til kjerneproduktet som brukeren skal betale for (interntjenester) og som understøtter eller komplementerer de direkte brukerrelaterte tjenestene, for eksempel husleie, regnskap, revisjon og sentral opplæring. Kommunen beregner indirekte kostnader og fordeler disse på byggesaksavdelingens budsjett. Budsjetterte «interntjenester» er spesifisert i selvkostkalkylen:

Tabell 10 Indirekte henførbare kostnader

| Nittedal kommune, selvkost byggesak 2017 |                                                             |                                                 |                                                    |
|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
|                                          | Sum lønn (2,73 årsverk), andre driftskostnader og avsetning | Overheadkostnader (tas ikke direkte betalt for) | Indirekte henførbare kostnader (interne tjenester) |
| Selvkost byggesak                        | 3 431 000                                                   | 2 662 000                                       | 769 000                                            |
| Prosentfordeling                         | 51                                                          | 40                                              | 12                                                 |
| Timepris fordelt                         | 912                                                         | 707                                             | 204                                                |

Kilde: Timekalkyle 2017

Tabellen under viser at de indirekte kostnadene, som fordeles fra funksjoner under administrasjon og styring samt GIS/Kartverk, beregnes på regnskapstidspunktet, men budsjetteres ikke detaljert på alle poster. Kommunen har dokumentert hvilke prinsipper som gjelder for fordeling av de indirekte kostnadene.

Tabell 11 Fordelte indirekte utgifter til byggesaksbehandling. Regnskap 2016. Budsjett 2017

| Fordelingsnøkkel      | Ansvar (T)           | Fordelt til byggesaksbehandling 2016 regnskap | Fordelt til byggesaksbehandling 2017 budsjett |
|-----------------------|----------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Brutto driftsutgifter | REVISJON OG KONTROLL | 9 289                                         | 0                                             |
| <b>Tjeneste 110</b>   |                      | <b>9 289</b>                                  | <b>0</b>                                      |
| IKT                   | IT                   | 322 921                                       |                                               |
| Brutto driftsutgifter | DOKUMENTSENTERET     | 16 397                                        |                                               |
| Brutto driftsutgifter | ØKONOMI              | 18 235                                        |                                               |
| Brutto driftsutgifter | REGNSKAP             | 17 429                                        |                                               |
| Brutto driftsutgifter | INNKJØP              | 6 122                                         |                                               |
| Årsverk - Manuell     | PERSONAL             | 60 331                                        |                                               |
| Brutto driftsutgifter | SERVICETORGET        | 14 792                                        |                                               |
| <b>Tjeneste 12000</b> |                      | <b>456 227</b>                                | <b>768 699</b>                                |
| Årsverk - Manuell     | PERSONAL             | 17 496                                        | 0                                             |
| <b>Tjeneste 12001</b> |                      | <b>17 496</b>                                 | <b>0</b>                                      |
| Husleie               | SERVICETORGET        | 297 991                                       | 0                                             |
| <b>Tjeneste 13000</b> |                      | <b>297 991</b>                                | <b>0</b>                                      |
|                       | GIS/Kartverk         | 221 530                                       | 0                                             |
| <b>Tjeneste 30301</b> |                      | <b>221 530</b>                                | <b>0</b>                                      |
| <b>Sum i alt</b>      |                      | <b>1 002 533</b>                              | <b>768 699</b>                                |

Kilde: Budsjett og regnskapsopplysninger, Nittedal kommune

Kostnadsfordelingen mellom selvkostområdene baserer seg på fordelingsnøkler. Revisjonen har gjennomgått oppsettet for dette og mener det er i orden slik dette dokumenteres på regnskapstidspunktet når etterkalkylen settes opp. Budsjettet er som nevnt ikke like detaljert satt opp som regnskapet.

Husleien baserer seg på kostnadsnøkler og kommunen har dokumentert de forutsetninger og nøkler som legges til grunn. Selvkostområdene bruker 1/9 av arealet på rådhuset og kommunen har lagt til grunn at byggesak belastes 3,76 % av den andelen av husleien som tilhører selvkostområdene. Kostnaden til Rådstua er for eksempel trukket ut slik det framkommer av kommunens dokumentasjon av dette.

GIS/kartverk sorterer under oppmålingsavdelingen, og en andel av kostnadene (70 %) fordeles til selvkostområdene med en prosentvis andel til hvert enkelt selvkostområde, herunder byggesak.

Da selvkostregnskapet for 2017 ble satt opp, viste beregningen av de indirekte driftskostnadene 1,023 millioner kroner i 2017, mot 1,003 millioner kroner i 2016. Deler av beregningen av dette tas, slik det også framgår foran, først når etterkalkylen settes opp og regnskapet er avsluttet.

Budsjetterte internkostnader inngår i kommunens selvkostkalkyle (timekalkyle 2017) som vist med 769 tusen kroner, og dette beløpet bidrar til timeprisen på 1 762 kroner med 204 kroner.

### 5.4 Kapitalkostnader

Kapitalkostnader består av to elementer: avskrivningskostnad og alternativkostnad (H-3/14).

Kapitalkostnader (renter og avskrivninger), ligger for administrasjonslokalenes del i husleien.

Budsjetterte kapitalkostnader (95 000 kroner) omtales i de to avsnittene under (se også punkt 5.2.1). Indirekte avskrivninger og renter er hentet fra budsjett og selvkostkalkyle i selvkostverktøyet som kommunen har anskaffet, og dokumentert der. Revisjonen har gjennomgått beregningen av kapitalkostnader med utgangspunkt i kommunens selvkostverktøy for 2016, og etter revisjonens oppfatning er dette i det store og hele i orden i etterkalkylen.

Kommunen budsjetterer med 88 000 kroner i kalkylen for 2017. Indirekte avskrivning av utstyr gjelder fellesanskaffelser som hele organisasjonen nyter godt av opplyser administrasjonen. Videre pekes på at dette i hovedsak omfatter IKT-investeringer<sup>25</sup>. Regnskapet og etterkalkylen for 2016 er belastet med 45 000 kroner, og dette stemmer med budsjettet for 2016. Det budsjetterte beløpet har

---

<sup>25</sup> Administrasjonen opplyser at IKT-investeringer avskrives over 5 år. Ved renteberegning for de samme investeringene benyttes 5-årig SWAP-rente med tillegg av 0,5 %. Både grunnlag for renteberegning og rentesats varierer. I 2017 ble rentesatsen 1,98 %, og det ble budsjettert med 1,79 %.

økt til 88 000 kroner for 2017, mens regnskapet for 2017, herunder selvkostregnskap og etterkalkyle, er belastet med 30 000 kroner.

Kommunen budsjetterer også med renter av fellesanskaffelsene omtalt i avsnittet ovenfor og kalkulatorisk rente på negativt «fond».

- I 2016 ble det budsjettert med 4 000 kroner og regnskapsført (med i etterkalkylen) nærmere 18 000 kroner på disse postene, hvorav 15 000 kroner gjaldt kalkulatorisk (negativ) rente på selvkostfondet.
- I 2017 ble det budsjettert med 7 000 kroner og regnskapsført ca. 14 000 kroner på postene, hvorav kalkulatorisk (negativ) rente av fondet beløp seg til 12 000 kroner.

## 5.5 Oppsummering

Revisjonens undersøkelse viser at:

- Kommunen bruker ikke begrepene henførbare kostnader som både departementet, fylkesmannen, sivilombudsmannen og rundskriv H-3/14 legger til grunn. Dette gjør det utfordrende å vurdere systemet for beregning av selvkost på byggesaksområdet i Nittedal opp mot lovverket.
- Kommunen legger til grunn alle kostnadene på byggesak i gebyrgrunnlaget. I selvkostkalkylen for 2017 beløper dette seg til 6,6 millioner kroner.
- Det er ført kostnader på selvkostområdet som ikke er henførbare. Konsekvensen blir at gebyrgrunnlaget har vært noe for høyt i de årene som er undersøkt. Anslagsvis dreier dette seg om beløp mellom 200 000 – 500 000 kroner årlig. Dette er:
  - Kostnader knyttet til klagesaksbehandling. Beløpsmessig har kommunen selv beregnet dette til i underkant av 100 000 kroner.
  - Tidligere års underskudd er for noen år lagt til neste års selvkostkalkyle. Dette medfører at neste års søkere må betale for dette gjennom høyere timepris. I 2014 ble det lagt inn 300 000 kroner, i 2015 og 2016 ble det lagt inn 500 000 kroner hvert år. I 2017 ble det ikke lagt inn noe til dette.
  - Inntektssiden korrigeres ikke for manglende inntekter på grunn av brudd på 12-ukersfristen. Kommune må selv bære tapet ved at gebyrene settes ned når fristene ikke overholdes. Dette dreier seg om små beløp de siste årene.
  - Kommunen betaler noen ganger erstatning eller saksomkostninger knyttet til klager. Dette er en kostnad som også har vært en del av gebyrgrunnlaget. Beløpsmessig har dette utgjort mellom 50 000 til 80 000 kroner årlig.
  - En mindre del av byggesaksleders stilling som gjelder strategisk ledelse og saksforberedelse til folkevalgte organ er også tatt inn i gebyrgrunnlaget (cirka 5 prosent).

## 6 TIMEPRIS OG SELVKOST PÅ SAKSTYPENIVÅ

### 6.1 Innledning

I dette kapitlet ser vi kun på hvordan kommunen beregner timepris, og hvordan kommunen har satt timeforbruket for den enkelte sakstype/sakskategori i sitt regulativ. Det gis en nærmere analyse og forklaring på hvorfor kommunen har en så vidt høy timepris. Det er videre krav til at kommunen har dokumentasjon på hvordan gebyrene er fastsatt for den enkelte sakstype. Det kommer vi tilbake til under kapittel sju.

Hva som danner gebyrgrunnlaget er redegjort for i kapittel fem.

#### 6.1.1 Beregning av timepris

For å beregne timeprisen tar Nittedal kommune utgangspunkt i gebyrgrunnlaget på 6,6 millioner kroner (2017). I dette grunnlaget er absolutt alle budsjetterte kostnader med, og som redegjort for under kapittel fem burde grunnlaget vært noe lavere siden det er tatt inn kostnader som ikke kan henføres.

Gebyrgrunnlaget deles så på et timeestimat som antas skal gå med til saksbehandling av innkomne byggesaker kommende år (kjerneproduksjon).

Antall timer per årsverk som går til saksbehandling beregnes ved å trekke ut summen av tid avsatt til aktiviteter som ikke går med til kjerneproduktet (saksbehandling av søknader). Kommunen legger til grunn at et årsverk er 1950 timer (ferie og lunsj inkludert). Tabellen nedenfor viser hvordan kommunen kommer fram til timene som hver saksbehandler bruker på saksbehandlingen.

**Tabell 12 Timegrunnlag byggesaksavdelingen 2017.**

| Timegrunnlag |                                                |              |
|--------------|------------------------------------------------|--------------|
| <b>A</b>     | Maksimalt antallet timer per ansatt (årsverk)  | <b>1 950</b> |
| <b>B</b>     | Sum timer som trekkes fra per ansatt (årsverk) | <b>1 009</b> |
|              | Ferie                                          | 195          |
|              | Faglig oppdatering                             | 60           |
|              | Fagmøter                                       | 188          |
|              | Oppfølgingssamtaler                            | 33           |
|              | Sektormøter                                    | 20           |
|              | Ikke fakturerbare forespørsler                 | 259          |



| Timegrunnlag     |                                                    |              |
|------------------|----------------------------------------------------|--------------|
|                  | Div. pausetid                                      | 118          |
|                  | Betalt lunsj                                       | 118          |
|                  | Forhåndskonferanse                                 | 20           |
| <b>C (A - B)</b> | Sum timer per til saksbehandling pr. saksbehandler | <b>941</b>   |
| <b>C x 4</b>     | Sum timer totalt for 4 saksbehandlere              | <b>3 764</b> |

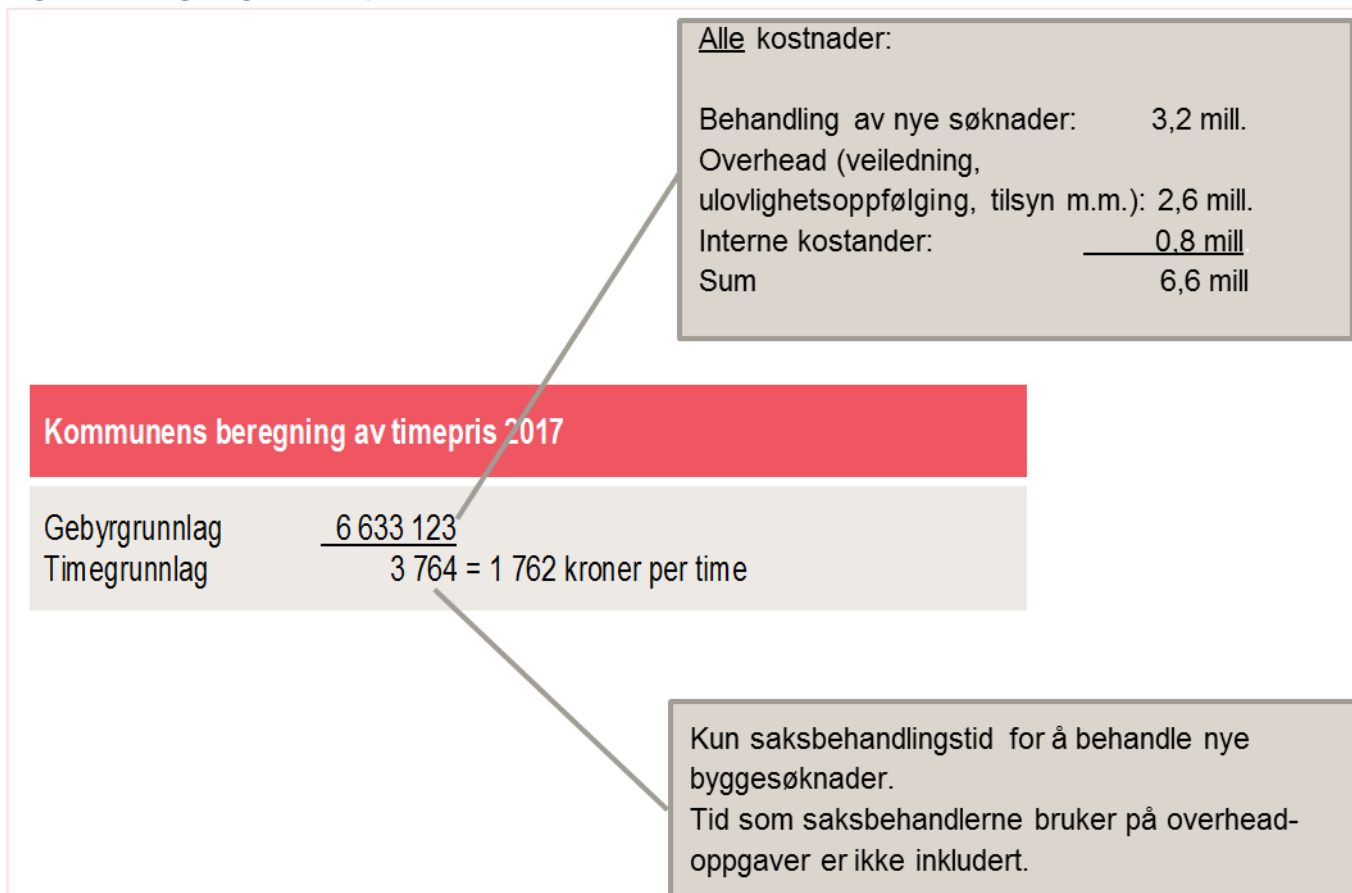
Kilde: Timekalkyle 2017, Nittedal kommune.

Som det framgår av tabellen over utgjør 941 timer, av saksbehandlerne timer, tid til selve byggesaksbehandlingen. Timegrunnlaget utgjør da 3764 timer.

I intervju får revisjonen opplyst at det mest sannsynlig brukes mer tid enn som er lagt inn i timekalkylen på veiledning av søkere. Byggesaksleder peker på at de anslår at opp i mot 50 % av saksbehandlers tid går til veiledning av publikum. Det er mange forespørsler i kategorien «hva gjør vi, hva betyr reguleringsplanen etc.». Videre kommer det fram at med bruk av realistisk timetall ville timeprisen ha blitt skrudd ytterligere opp, noe som administrasjonen antar ville vekket reaksjoner fra politikerne og publikum.

I figuren nedenfor vises hvordan kommunen beregner sin timepris:

Figur 6 Beregning av timepris 2017



Kilde: Nittedal kommune, figur RRI. Timegrunnlag: Fakturerbare timer for 4 byggesaksbehandlere.

Timeprisen blir høy fordi alle kostnadene på byggesaksavdelingen (saksbehandling herunder dispensasjonssaker, overheadkostnader som i tillegg til ledelse, matrikkelføring og merkantilt inkluderer veiledning, ulovlighetsoppfølging, forhåndskonferanser, klagesaksbehandling, og indirekte kostnader) er i telleren på brøken, mens kun timer til selve saksbehandlingen av nye søknader er med i timeestimatet i nevneren. Hadde kommunen valgt å bruke timeestimat som inneholdt overheadkostnader, ville timeprisen gått ned. I og med at teller i brøken bygger på alle kostnader og nevner i brøken kun bygger på kjerneproduksjon (fakturerbare saksbehandlertimer) må timeprisen bli så vidt høy.

Dersom man endrer systemet og legger mer inn i timegrunnlaget, som for eksempel ulovlighetsoppfølging, tilsyn, forhåndskonferanser og veiledning, vil timeprisen gå ned. Tilsvarende må timene per sak økes med disse oppgavene. Det vil si at for eksempel en 8-timerssak får et antall timer som gjelder disse forholdene. Da synliggjøres komponentene i gebyrene.

Som vist i kapittel fem er sammensetningen av timeprisen slik:

Tabell 13 Selvkostkalkyle, 2017

| Nittedal kommune, selvkostkalkyle byggesak 2017 |               |                              |           |                                |                  |
|-------------------------------------------------|---------------|------------------------------|-----------|--------------------------------|------------------|
|                                                 | Sum kostnader | Direkte henførbare kostnader |           | Indirekte henførbare kostnader |                  |
|                                                 |               | Kjerneprodukt                | Overhead  | Internkostnad                  | Kapitalkostnader |
| Selvkost byggesak                               | 6 600 000     | 3 202 000                    | 2 662 000 | 769 000                        | 0                |
| Prosentfordeling                                | 100           | 48                           | 40        | 12                             | 0                |
| Timepris fordelt                                | 1762          | 851                          | 707       | 204                            | 0                |

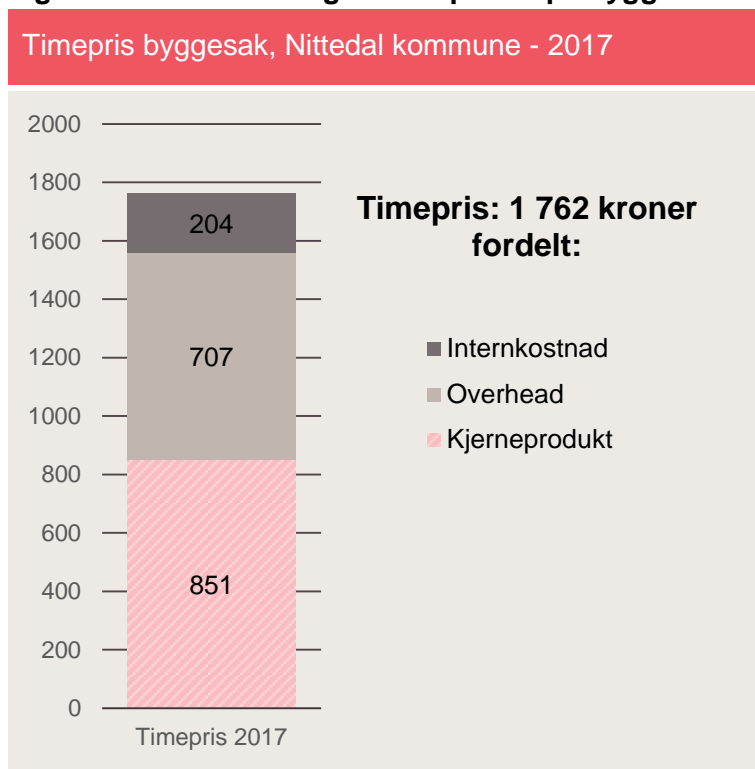
Kilde: Kommunens dokumentasjon av selvkostkalkylen. Kapitalkostnadene inngår i kjerneproduktet i kommunens oppsett.

Når overheadkostnaden utgjør 40 % av totalkostnadene og interntjenester (indirekte henførbare) 12 %, så er det også en medvirkende årsak til timeprisens størrelse. Det vil si avdelingen bruker 48 % av sine ressurser til saksbehandling av nye byggesaker som kommer inn (kjerneprodukt). Det kommer fram i intervjuene at saksbehandlerne i realiteten bruker enda mer av sin tid til veiledning, da kan det antas at kostnadene til byggesaksbehandling av søknader sannsynligvis er enda noe lavere enn 48 %. Som vi skal komme tilbake til, brukes det mye tid på tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

I Nittedal kommune tas det, som nevnt i foregående kapittel, ikke egne gebyrer for overheadkostnader. Disse kostnadene finansieres gjennom timeprisen opplyses i intervju. Veiledning legges også inn i overheadkostnaden og blir dermed også med i timeprisen påpekes videre. Revisjonens gjennomgang viser at saksbehandlerkostnadene i sin helhet er med i kalkylen, samtidig som timene er redusert blant annet for noe av tiden som saksbehandlerne bruker til veiledning (ikke fakturerbare oppgaver i kalkylen, timekalkyle 2017).

Sammensetningen av timeprisen i 2017 kan illustreres slik:

**Figur 7 Sammensetning av timeprisen på byggesak**



Nedenfor følger en oversikt over hvordan timeprisen har utviklet seg de siste 5 årene:

**Tabell 14 Timepris byggesak 2013-2017**

Selvkost byggesak - timeprisens utvikling, Nittedal kommune

|                                  | 2013   | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  |
|----------------------------------|--------|-------|-------|-------|-------|
| Sum kostnader (millioner kroner) | Ukjent | 7,5   | 7,5   | 7,4   | 6,6   |
| Saksbehandlere (årsverk)         | 5,0    | 5,4   | 5,4   | 5,4   | 4,0   |
| Timepris                         | 1 642  | 1 470 | 1 467 | 1 459 | 1 762 |

Kilde: Nittedal kommune

Tabellen viser at kostnadene går gradvis nedover på byggesaksområdet, spesielt gjelder det for 2017. Samtidig går timeprisen vesentlig opp fra 2016 til 2017. Økningen i timeprisen har sammenheng med at telleren i brøken reduseres fordi saksbehandlingsressursen er redusert med 1,4 årsverk fra 2016 til 2017. Som tabellen viser blir timeprisen lavere i de årene der kommunen har flest saksbehandlerressurser.

Med andre ord når kommunen reduserer den ressursen som brukes til byggesaksbehandling av nye saker, øker timeprisen gitt kommunens system. Tilsvarende når kommunen øker den ressursen som brukes til byggesaksbehandling, reduseres timeprisen.

Det som er avgjørende for inntektene, er antall byggesøknader og hvordan disse fordeler seg på type saker. Kommunen opplyser at de i snitt har ca. 250 byggesaker i året (tallet varierer fra år til år). Det føres ikke en egen liste over hvordan disse fordeler seg på sakstyper. Kommunen opplyser i høringsrunden at tallene for de forskjellige typer tiltak (f.eks. garasjer, eneboliger, blokker med mer) kan hentes ut fra både saksbehandlingssystem og matrikkel. Som tidligere påpekt har revisjonen ikke hatt tilgang til dette.

## 6.2 Beregning av timebruk

Nå har vi sett på timeprisberegningen. For å komme frem til det gebyret som skal betales for de ulike sakskategoriene bygger gebyrregulativet på at timepris multipliseres med antall timer en sakskategori er estimert til å ta, se utsnitt av regulativ under punkt 2.2.1.

### 6.2.1 Beregning av timeforbruk på de ulike sakskategoriene

Innenfor byggesak er regulativet inndelt og differensiert etter sakstype (kategori). Dette innebærer at prisene er tilpasset de forskjellige byggesakstyper, herunder type bygning/tiltak (enebolig, fritidsbolig, garasje etc.). Saker som tilhører samme kategori (likeartede saker), belastes med samme gebyr.

I kommunens gebyrregulativ (2017) under punkt 1.8 er det tatt inn en egen bestemmelse om «urimelige gebyrer». Revisjonen forstår denne slik at dette dreier seg om en «sikkerhetsventil» i regulativet for å sette ned gebyrer som er åpenbart urimelige i forhold til det arbeidet og de kostnadene kommunen har hatt med saken. Revisjonen har i intervju forespurt om denne bestemmelsen er i bruk for byggesaker, og får opplyst at den oftest brukes når det er flere like saker hos en utbygger. Dette vurderes konkret i den enkelte sak. Det opplyses videre at kommunen også har hjemmel i gebyrregulativet for å ta tilleggsgebyrer, men de mener disse sjelden eller aldri blir brukt.

Kommunen praktiserer full kostnadsdekning gjennom byggesaksgebyrer, og administrasjonen viser i denne forbindelse til kommunestyresak 48/01. I denne saken er det også trukket fram følgende:

Ut fra dette er det et gjennomgående prinsipp i forslaget ikke bare å regulere den samlede gebyrinngangen opp mot selvfinansiering, men også å justere satsene slik at gebyrene i større grad gjenspeiler arbeidsmengden for den enkelte type sak.

Kommunen opplyser at det ikke er produsert skriftlig dokumentasjon som viser hvordan kommunen har kommet frem til og beregnet de angitte saksbehandlingstider i regulativet. Kommunen opplyser i høringsrunden at de ikke har ansett dette som et krav. Saksbehandlingstidene skal likevel ha være oppe til vurdering i avdelingen ved flere anledninger. I intervju med revisjonen kommer det fram at avdelingen mener faktisk brukte timer pr. sakstype stemmer godt overens med gjennomsnittstiden

angitt i gebyrregulativet. Kommunen viser videre til at det i 2017 ble arbeidet med å dokumentere saksbehandlingstiden sammen med konsulent fra EnviDan Momentum.

I forbindelse med gjennomføringen av denne revisjonen har byggesaksavdelingen foretatt en vurdering av typiske byggesaker innenfor typene 8-timers saksbehandling og 25-timers saksbehandling fordelt på arbeidsprosessene.

**Tabell 15 Tidsbruk for behandling av 8-timers og 25 timers byggesaker**

| Arbeidsprosess                                 | Beskrivelse                                                                                                                                                                                                                                                           | 8-timers-saker | 25-timers-saker |
|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-----------------|
| Mottak/fordeling av sak fra leder              | Leder får saken tildelt i 360. Ser på type søknad og fordeler til en saksbehandler                                                                                                                                                                                    | 0,25 t         | 0,25 t          |
| Mottakskontroll hos saksbehandler              | Har saken riktig tittel, egenskaper i saken etc. i 360? Gjennomgang av søknad i forhold til om den er komplett. Trenger den å diskuteres med andre. Evt. utsending av mangelbrev/e-post                                                                               | 2 t            | 6 t             |
| Saksbehandling                                 | Søknaden tas opp til behandling. Alt av dokumentasjon gjennomgås. Sjekkes opp mot lokale planer og kart, samt pbl. etc. Sendes evt. til uttalelse til myndigheter. Saken diskuteres med leder, evt. tilsyn. Vedtak skrives og sendes til leder for videre behandling. | 3 t            | 16 t            |
| Leder mottar saken for videre behandling       | Leder vurderer saken og godkjenner vedtaket hvis OK. Hvis ikke sendes saken tilbake til saksbehandler for ny gjennomgang/revidering.                                                                                                                                  | 1 t            | 2 t             |
| Utsetning av vedtak og div. registrering i 360 | Saksbehandler sender ut vedtaket.                                                                                                                                                                                                                                     | 0,25 t         | 0,25 t          |
| Fakturering                                    | Det skrives fakturaskjema fra saksbehandler. Denne sendes så til merkantilt ansatt som klargjør faktura ytterligere og gjør de nødvendige registreringer i fakturasystem, registrer i 360 og sender ut faktura.                                                       | 0,5 t          | 0,5 t           |
| Midlertid brukstillatelse                      | Behandling av søknad om midlertidig brukstillatelse/ferdigattest.                                                                                                                                                                                                     | 1 t            | 5 t             |

Kilde: Byggesaksavdelingen.

Når det gjelder krav som stilles til dokumentasjon av saksbehandlingstid kommer vi tilbake til dette under kapitel sju.

Revisjonen får opplyst i intervju at kommunen allerede er godt i gang med å kartlegge og dokumentere tidsbruk per sakstype.

Revisjonens gjennomgang av overheadkostnader under kapittel fem viser at kostnader til lønn til leder av avdelingen og merkantilt ansatt inngår i denne. I tillegg viser tabellen over at noe av leders og den merkantilt ansattes tid også kalkuleres inn i medgått timer, dermed blir kostnaden dekket to ganger. Det gjelder postene

- *mottak/fordeling av saker fra leder*
- *leder mottar saken for videre behandling*
- *fakturering.*

### **6.3 Særlig om sakskategoriene: Tilleggsgebyr punkt 4.4. og Matrikkelføring i regulativet for 2017**

#### **6.3.1 Tilleggsgebyr punkt 4.4 i gebyrregulativet fra 2017**

I tillegg til gebyrene etter sakskategori, åpner regulativet for tilleggsgebyr for noen typer av tilfeller. Disse gebyrene beregnes etter medgått tid med samme timepris som ellers med 1 762 kroner. Som nevnt over får revisjonen opplyst fra kommunen at disse sjelden eller aldri er brukt.

Når det gjelder ulovlighetsoppfølging kan det etter pkt. 4.4. c) i betalingsregulativet 2017 ilegges overtredelsesgebyr i medhold av plan- og bygningsloven § 32-8. Denne bestemmelsen viser kun til lovens system om overtredelsesgebyr, og er ikke et eget gebyr som kommunen har vedtatt. Bestemmelsen er derfor egentlig unødvendig og er tatt ut i 2018 opplyser kommunen. Videre opplyses at kommunen ilegges overtredelsesgebyr i en god del saker når kriteriene i plan- og bygningsloven § 32-8 er oppfylt. Betalingsregulativet for 2017 har videre hjemmel for å ta tilleggsgebyr i forbindelse med tilsyn i spesielt kompliserte saker, for ulovligheter og for saker utenom byggesøknad som krever tilsyn i pkt. 4.4. d). Det kommer fram i intervju at denne normalt ikke blir brukt, da kommunen får dekket sine kostnader gjennom gebyret som ilegges ved søknad om etterhåndsgodkjenning (ordinært byggesaksgebyr). Arbeidet med ulovlighetssaker blir i all hovedsak utført av juridisk rådgiver. Kostnadene til denne stillingen er allerede tatt inn i overheadkostnaden og er dermed en del av timeprisen. I tillegg har kommunen et eget gebyr i pkt. 4.4. d), men som nevnt har dette ikke vært brukt.

#### **6.3.2 Gebyrregulativet og matrikkelføring**

I gebyrregulativet (2017) er det tatt inn egne satser for matrikkelføring. For eksempel er det under punkt 4.2.3.a-e vist til at det for matrikkelføring kan tas mellom 2 – 10 timer á 1 762 kroner. For noen av gebyrsatsene gjelder de per boenhet og kan derfor komme opp i forholdsvis store beløp.

Matrikkelføring er i sin helhet allerede tatt inn som en del av overheadkostnad og dermed tatt inn som en del av timeprisen. Stillingen til matrikkelfører (90 kroner/time) og merkantilt ansatt (95 kroner/time) ligger inne i overheadkostnaden (til sammen 185 kroner/time), se nærmere om dette under punkt 5.2.2. Det betyr at kostnaden allerede er dekket inn i som overheadkostnad i

kommunens timepris med 185 kroner<sup>26</sup> (fordelt på alle gebyrbetalere), og dermed blir dette dekket to ganger.

**Tabell 16 Stipulerte inntekter til matrikkelføring, Nittedal kommune**

| Stipulert gebyrinntekt matrikkelføring |              |              |           |              |           |
|----------------------------------------|--------------|--------------|-----------|--------------|-----------|
| Matrikkelføring                        | Antall saker | Antall timer | Sum gebyr | Antall timer | Sum gebyr |
| Søknad som gjelder et bygg             | 250          | 2            | 881 000   | 4            | 1 762 000 |

Kilde: Regnskap 2017 og gebyrregulativ 2017, Nittedal kommune. Timeprisen er 1 762 kroner. Sum gebyr i kroner.

Tabellen viser revisjonens stipulerte beregninger av kommunens inntekter bare for matrikkelføring i 2017. Kommunens selvkostkalkyle viser at lønn og sosiale utgifter til matrikkelfører og merkantilt ansatt til sammen beløper seg nærmere 700 000 kroner for 2017. I og med at den merkantile ressursen også jobber med andre oppgaver, har revisjonen anslått at tid til matrikkelføring med mer utgjør mellom 400 000 og 500 000 kroner. Kommunen opplyser i høringsmøte med revisjonen at det nok er flest saker som faktureres med 2 timer. Behandlingsgebyr for registrering i matrikkel utgjør etter regulativet 7 048 kroner, det vil si 4 timer á 1 762 kroner. Så langt revisjonen kan se av regnskapet, er det sendt 251 fakturaer på byggesaksområdet i 2017. Kommunen opplyser i forbindelse med høringsrunden at det fakturert ca. 900 000 kroner i matrikkelgebyrer i 2017.

I tillegg forekommer søknader som gjelder flere boenheter i samme bygg. I eksemplet under utgjør matrikkelgebyret 200 000 kroner av det totale gebyret på 300 000 kroner. Gitt at kommunen har noen slike saker i løpet av et år, får kommunen inn ganske store inntekter som er ment å dekke oppgaver etter matrikkelloven, både gjennom et eget gebyr og innbakt i timeprisen.

<sup>26</sup> Kommunen mener det riktige er 90 kroner/time (matrikkelfører). Revisjonen har ikke endret beløpet på 185 kroner/time ovenfor. Dette skyldes at merkantilt ansatt også registrerer i matrikkel. Revisjonen tok derfor utgangspunkt i begge stillingene i sine beregninger.



Tabell 17 Eksempel, Nittedal kommune

Eksempel satt sammen etter fakturagjennomgang, 2017

| På saksnivå                                                                    | Timepris | Grunnlag  | Beløp          | Andel av gebyret til matrikkelføring |
|--------------------------------------------------------------------------------|----------|-----------|----------------|--------------------------------------|
| Behandlingsgebyr rammetillatelse                                               | 1 762    | 45 timer  | 79 290         | 4 050 - 8 325                        |
| Behandlingsgebyr dispensasjon (politisk behandlet)                             |          | 1 sak     | 25 000         |                                      |
| Behandlingsgebyr (igangsettingstillatelse og midlertidig brukstillatelse m.m.) | 1 762    | 15 timer  | 26 430         | 1 350 - 2 775                        |
| Behandlingsgebyr (matrikkelføring)                                             | 1 762    | 108 timer | 190 296        | 190 296                              |
| <b>Sum for en byggesak</b>                                                     |          |           | <b>321 000</b> | <b>196 000 - 201 000</b>             |

Kilde: Gebyrregulativ 2017. Andel av gebyret til matrikkelføring utgjør 90 - 185 kroner per time av timeprisen. Matrikkelgebyret beregnes i tillegg med en timepris på 1 762 kroner.

## 6.4 Oppsummering

Revisjonens undersøkelse viser at:

- Kommunen har valgt å benytte seg at muligheten til å legge flere kostnader i overhead. Dette blir også en av hovedforklaringene på kommunens høye timepris. Timeprisen på 1 762 kroner består av minst 40 % overhead og 12 % interne kostnader (utgjør 846 kroner).
- Overheadkostnader består bl.a. av kostnader knyttet til myndighetsoppgaver som kommunen skal utføre etter plan- og bygningsloven som klagesaker, tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Dette er prioriterte oppgaver i kommunen.
- Måten kommunen har valgt å beregne sin timepris på er også en av forklaringene på en så vidt høy timepris. Dette beror på sammenhengen mellom gebyrgrunnlaget og timegrunnlaget som brukes. Undersøkelsen viser at alle kostnader til stillingene til de ansatte som jobber med byggesaksbehandling tatt inn i gebyrgrunnlaget. For timegrunnlaget derimot er kun netto effektiv tid til saksbehandlingstid som tas med (kommunen kaller dette fakturerbart tid). Med andre ord er det ikke samme grunnlag i teller og nevner når timeprisen beregnes.
- I timeberegningen som kommunen har utført er det tatt inn kostnader som allerede er lagt inn i timeprisen. Dette gjelder timer knyttet til byggesaksleders arbeid med en sak, og utsendelse av faktura (merkantilt).
- Kostnader til matrikkelføring, ulovlighetsoppfølging, samt tilsyn er allerede lagt inn i overheadkostnaden. Det betyr at kostnaden er dekket inn og fordelt på alle gebyrbetalere, uansett størrelse på saken, gjennom timeprisen. I tillegg viser regulativet for 2017 at det kan tas gebyrer for de samme forholdene. (Overtredelsesgebyr etter regulativets pkt. 4.4. c) følger dog direkte av plan- og bygningsloven og har ingenting med overheadkostnader å gjøre.) I praksis viser revisjonens undersøkelser at det kun er satsene i regulativet som gjelder matrikkelføring som har vært i noe særlig bruk av disse.

## 7 KRAV TIL DOKUMENTASJON

### 7.1 Innledning

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan kommunen har oppfylt kravet til å dokumentere selvkost innenfor byggesak.

Brukerbetaling for tjenester kan bare kreves når det er hjemmel til det (legalitetsprinsippet). For å kunne dokumentere at gebyrtjenester holdes innenfor de rettslige rammer til økonomisk dekning, må det dokumenteres hvordan selvkost er beregnet. Kommunene må til enhver tid kunne dokumentere (innenfor rimelig avvik) at gebyrsatsene bygger på selvkostprinsippet.

Det kreves at kommunen setter opp en tilfredsstillende selvkostkalkyle og har et selvkostregnskap (etterkalkyle). I tillegg må kommunen ha en oversikt over utviklingen av selvkostfondet. Dette gjøres både for å dokumentere hvordan selvkost er beregnet og for å kontrollere at de totale gebyrintektene over tid ikke blir høyere enn kommunens selvkost på området.

Det som skiller byggesaksområdet fra andre selvkostområder er at det i tillegg til selvkost på overordnet nivå, kreves dokumentert selvkost på sakstype-/kategorinivå. Selvkost er det som maksimalt kan kreves for behandlingen av de enkelte typer saker. Gebyrene bør stå i forhold til det faktisk utførte arbeid i saksbehandlingen. Det vil være rimelig at kommunene kartlegger hvor mye ressurser som kreves til de enkelte delene av arbeidet, helst innenfor de forskjellige sakstyper, og legger gebyrbruken opp etter det (case-studie). Se nærmere om kravene til dokumentasjon under punkt 3.8 i kapittel tre.

### 7.2 Selvkost på overordnet nivå

Kommunen skal på overordnet nivå skaffe seg oversikt over at kostnaden på en selvkostsektor (her byggesak). Dette periodiseres på år, og i selvkostsammenheng vil gjennomsnittlig årskostnad over en periode på 5 år gi et godt utgangspunkt for videre dokumentasjon på området.

Kommunen skal utarbeide et selvkostregnskap og en selvkostnote basert på regnskapsførte utgifter og inntekter, se kapittel tre.

Nittedal kommune har en innarbeidet praksis med å sette opp en selvkostkalkyle (timekalkyle) med utgangspunkt i budsjettet på byggesak. Budsjettet bygger på regnskapstall året før og kjente endringer av betydning for budsjettåret. Revisjonen har under kapittel fem gått gjennom kalkylen. Når det gjelder saksbehandlerkostnadene dokumenterer ikke kalkylen at denne kostnaden også innebærer budsjetterte erstatninger, indirekte avskrivninger og renter. I tillegg kommer også et beløp revisjonen ikke har greid å spore. Ut over dette viser gjennomgangen at kalkylen i det alt vesentlige er satt opp i tråd med de prinsippene som fremkommer i rundskriv H-3/14.

Kommunen har et eget selvkostfond for byggesak, og avregner overskudd og underskudd mot fondet. Dette er dokumentert i noter til budsjett og regnskap, se nærmere om dette i kapittel fire.

### 7.3 Dokumentasjon av selvkost på sakskategorinivå

I kapittel seks så vi nærmere på timepris og timeforbruk på den enkelte sakskategori. Det er et krav at om kommunen velger å innrette gebyrregulativet sitt etter middelvei for en sakstype, må dette kunne dokumenteres, se nærmere om dette i kriteriekapitlet punkt 3.8.

Revisjonen har etterspurt dokumentasjon i form av skriftlige vurderinger, kartlegginger, timeregistrering eller lignende som kan dokumentere at kommunen treffer middelvei (innenfor akseptabelt avvik) når det gjelder timeestimeringen som fremkommer i regulativet for den enkelte sakstype. Slik skriftlig dokumentasjon har ikke i kommunen<sup>27</sup>, og avdelingen foretok en egen vurdering av dette for noen av sakstypene etter forespørsel fra revisjonen, se kapittel seks. Det kommer videre frem i revisjonens intervjuer med avdelingen at de ved flere anledninger har hatt timeestimering oppe til vurdering og diskusjon<sup>28</sup>, og at de mener gebyrregulativet treffer godt i forhold til den faktiske tiden de bruker på å behandle de ulike sakstypene i regulativet. Videre kommer det frem at de nå er i gang med dette arbeidet i kommunen.

Når det gjelder gebyret i den enkelte sak er det i kommunens gebyrregulativ (2017) under punkt 1.8 tatt inn en egen bestemmelse om «urimelige gebyrer». Revisjonen forstår denne slik at dette dreier seg om en «sikkerhetsventil» i regulativet for å sette ned gebyrer som er åpenbart urimelige i forhold til det arbeidet og de kostnadene kommunen har hatt med saken. Revisjonen har i intervju forespurt om denne bestemmelsen er i bruk for byggesaker, og får opplyst at den oftest brukes når det er flere like saker hos en utbygger. Dette vurderes konkret i den enkelte sak. Det opplyses videre at kommunen også har hjemmel i gebyrregulativet for å ta tilleggsgebyrer, men de mener disse sjelden eller aldri blir brukt. Ut over dette har det ikke vært en del av denne revisjonen å kontrollere enkeltsaker med hensyn til rimelighet av gebyrene.

### 7.4 Oppsummering

Kravet til dokumentasjon av selvkost er sentralt siden innbyggerne pålegges et gebyr fra myndigheten. Kravet til gebyret er at det skal være innenfor de rettslige rammene for selvkost. Innbyggerne har et legitimt krav på å kunne etterspørre dokumentasjon som viser dette, og det er kommune som har bevisbyrden. Innenfor byggesak er det et krav til dokumentasjon både på overordnet nivå og på saksnivå.

Revisjonens undersøkelse viser at:

---

<sup>27</sup> Kommunen mener dette ikke er et krav.

<sup>28</sup> Kommunen opplyser at antall timer hver sakstype normalt innebærer i saksbehandlingstid vurderes hvert år, minimum av leder, i forbindelse med vedtak av betalingsregulativ.

- Kommunen skal utarbeide et selvkostregnskap og en selvkostnote basert på regnskapsførte utgifter og inntekter.
- Nittedal kommune har en innarbeidet praksis med å sette opp en selvkostkalkyle med utgangspunkt i budsjettet på byggesak. Budsjettet bygger på regnskapstall året før og kjente endringer av betydning for budsjettåret.
- Når det gjelder saksbehandlerkostnadene dokumenterer ikke kalkylen at denne kostnaden også innebærer budsjetterte erstatninger, indirekte avskrivninger og renter. I tillegg kommer også et beløp revisjonen ikke har greid å spore. Ut over dette viser gjennomgangen at kalkylen i det alt vesentlige er satt opp i tråd med de prinsippene som fremkommer i rundskriv H-3/14.
- På sakskategorinivå har ikke kommunen skriftlige dokumentasjon på hvordan man er kommet frem til gebyrregulativets timesatser, og som også kan bekrefte om kommunen treffer middelvei i den enkelte sakskategori (innenfor akseptabelt avvik). Timesatsene har vært til vurdering i avdelingen ved flere anledning og kommunen er av den oppfatning at disse treffer god i forhold til faktisk bruk av tid i den enkelte sak.

## OVERSIKT OVER FIGURER OG TABELLER

### Liste over figurer

|                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figur 1 Betalingsregulativ byggesak 2017, Nittedal kommune .....              | 4  |
| Figur 2 Gebyr for oppføring av enebolig med 200 kvm. Romerike, 2016.....      | 5  |
| Figur 3 Selvkostprinsippet, definisjon .....                                  | 9  |
| Figur 4 Resultatutvikling 2012 - 2016.....                                    | 20 |
| Figur 5 Kostnadskomponentene som tas med på byggesak i Nittedal kommune ..... | 24 |
| Figur 6 Beregning av timepris 2017 .....                                      | 40 |
| Figur 7 Sammensetning av timeprisen på byggesak .....                         | 42 |

### Liste over tabeller

|                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabell 1 Selvkostfond Nittedal kommune .....                                                      | 21 |
| Tabell 2 Fremførbart underskudd selvkost byggesak 2012 - 2017, Nittedal kommune.....              | 22 |
| Tabell 3 Utdrag av selvkostkalkylen, Nittedal kommune.....                                        | 22 |
| Tabell 4 Resultat selvkost sum kostnader, 2015 og 2016 og kalkyle 2017. Nittedal kommune.....     | 23 |
| Tabell 5 Gebyrgrunnlag byggesak 2017 .....                                                        | 26 |
| Tabell 6 Kostnadsfordeling på byggesak.....                                                       | 27 |
| Tabell 7 Overheadkostnader.....                                                                   | 29 |
| Tabell 8 Tilsyn i byggesaker.....                                                                 | 32 |
| Tabell 9 Ulovlighetsoppfølging .....                                                              | 32 |
| Tabell 10 Indirekte henførbare kostnader.....                                                     | 35 |
| Tabell 11 Fordelte indirekte utgifter til byggesaksbehandling. Regnskap 2016. Budsjett 2017 ..... | 35 |
| Tabell 12 Timegrunnlag byggesaksavdelingen 2017.....                                              | 38 |
| Tabell 13 Selvkostkalkyle, 2017 .....                                                             | 41 |
| Tabell 14 Timepris byggesak 2013-2017 .....                                                       | 42 |
| Tabell 15 Tidsbruk for behandling av 8-timers og 25 timers byggesaker .....                       | 44 |
| Tabell 16 Stipulerte inntekter til matrikkelføring, Nittedal kommune .....                        | 46 |
| Tabell 17 Eksempel, Nittedal kommune .....                                                        | 47 |

## VEDLEGG – RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE



ROMERIKE REVISJON IKS  
Ringvegen 4  
2050 JESSHEIM

Postboks 63  
1483 Hagan  
Sentralbord: 67 05 90 00  
Telefaks: 67 05 91 79  
www.nittedal.kommune.no  
postmottak@nittedal.kommune.no  
ELMA-nr: 9908-971643870  
Org. nr.: 971 643 870

**Unntatt offentlighet**  
Offl § 5

Deres ref:

Vår ref:  
17/00390-70

Dato:  
20.03.2018

### Rådmannens syn på rapport om forvaltningsrevisjon – selvkost Byggesak

#### Innledning

Det vises til rapportutkast etter forvaltningsrevisjon selvkost byggesak, oversendt til Rådmannen til uttalelse den 8.3.18. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å gjennomgå kommunens metode for å beregne selvkost og belyse hvordan dette slår ut på gebyrer, samt å vurdere overholdelse av selvkostregelverket.

Rådmannen har satt seg grundig inn i rapporten og de funn, vurderinger og anbefalinger som presenteres. Rådmannen forstår rapporten slik at det ikke er særlige innvendinger til gebyrregulativet som sådan. Revisjonens anbefalinger gjelder stort sett metode (selvkostkalkyle), terminologi og dokumentasjon. Rådmannen forstår videre at det ikke konkluderes med at gebyrregulativet er lagt opp som en berikelse for kommunen eller at gebyrene går til noe annet enn kommunens behandling av saker etter plan- og bygningsloven.

Rapporten vil inngå som et sentralt læringsdokument i kommunens videre forvaltning av selvkostområdet byggesak m.v. og rådmannen er takknemlig for det grundige arbeidet som er gjennomført.

Rådmannen må samtidig påse at evt. justeringer er i tråd med kommunestyrets vedtak om full selvkostdekning<sup>1</sup> og gjeldende regler. Anbefalingene må også vurderes i lys av lovforslaget som regjeringen fremmet 16.3.18 – etter at rapporten ble oversendt – Prop. 46 L (2017-2018) – Lov om kommuner og fylkeskommune (kommuneloven), der i § 15-1 heter at «Samlet selvkost for en tjeneste skal tilsvare merkostnaden ved å yte tjenesten», jf. også side 253-256 i proposisjonen.

<sup>1</sup> Full selvkost betyr at de nødvendige kostnadene på sektoren skal dekkes av brukerne av tjenestene (utbyggerne) og ikke over kommunens budsjetter (skattebetalerne)

*Aer storby møter marka*

### Generelle kommentarer til rapporten

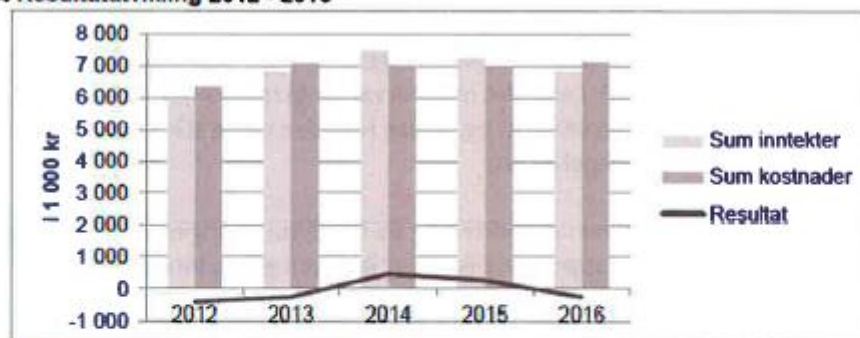
Rådmannen ser at revisjonen redegjør meget omfattende om selvkostberegningen/-timekalkylen, og oppgir at det har vært svært krevende å sette seg inn kommunens måte (metode) å beregne selvkost på. Rådmannen ser etter revisjonens anbefalinger i all hovedsak at det er nødvendig å vurdere om det må gjøres endringer i hvordan Nittedal kommune forholder seg til selvkostregelverket for byggesaksområdet.

Lovgiver har ikke villet innføre noen spesifikk metode<sup>2</sup> for beregning av gebyrene, jf. lovens ordlyd og forarbeidene der det står at det ikke er «*hensiktsmessig å pålegge kommuner en konkret metode for gebyrberegning*». KMD har utgitt retningslinjer, men disse er ikke er rettslig bindende. Rådmannen vil likevel bemerke at det sentrale i vurderingen av metoden, må være om den virker, og er i tråd med kommunestyrets vedtak om full selvkost samt regelverket.

Den optimale *virkingen* av en selvkostmetode er etter Rådmannens vurdering at de *faktiske gebyrene* er akkurat så store at de dekker de *faktiske kostnadene* som er nødvendige på sektoren, og at det er tilstrekkelig sammenheng mellom gebyr og kostnader som forutsatt i plan- og bygningsloven § 33-1. Dette er i praksis likevel vanskelig å oppnå fullt ut, da antall søknader vil variere fra år til år. Derfor kan gebyrene og kostnadene etter regelverket ses over en 5-års periode.

Rapporten viser at summen av faktiske gebyrer er omtrent lik faktiske kostnader på sektoren i den aktuelle perioden (2012-2016). Fra rapporten punkt 4.2 (fig. 4) gjengis:

**Figur 4 Resultatutvikling 2012 - 2016**



Kilde: Nittedal kommune, selvkostnote til regnskap

Differansen mellom faktiske gebyrer og faktiske kostnader på sektoren det enkelte år har vært minimal, og kun 0,8 prosent i 5 års-perioden. Rapporten viser at kommunen har truffet meget godt i sine anslag. Det er etter rådmannens vurdering en klar indikasjon på at metoden virker, men rådmannen ser etter revisjonens anbefalinger som nevnt at det er rom for forbedringer.

<sup>2</sup> Dette er til vurdering, jf. Jeløya-avtalen (s. 45) og Prop. 46 L (2017-2018)

**Nærmere kommentarer til revisjonens anbefalinger (side V i rapporten)**

1. «Kommunen bør sørge for at det kun er henførbare kostnader som tas inn i gebyrgrunnlaget, herunder at ikke tidligere års underskudd danner grunnlaget for gebyrene for neste års søkere».

Rådmannen understreker at Nittedal kommune i de 5 årene som revisjonen har undersøkt, (2013-2017) har utarbeidet selvkostkalkyler og utarbeidet gebyrregulativ på grunnlag av dette. Rådmannen mener dette arbeidet i det store og det hele har vært i tråd med anbefalinger i KMDs retningslinjer.

Revisjonen mener derimot at Nittedal kommune også tar inn kostnader i selvkostkalkylen som ikke er henførbare. Rådmannen er delvis enig i dette, men mener det er noen uklarheter i retningslinjene som har ført til at revisjonen har gjort sine funn. Kommentarene deles i det følgende opp i 4 punkter.

1) Rådmannen er fullt ut enig med revisjonen i at dekning av sakskostnader ved omgjøring av vedtak etter klage, og «kostnader» ved redusert gebyr i de sakene hvor det har vært oversittelse av lovens 12-ukers frist, ikke er henførbare. Slike kostnader vil for fremtiden ikke dekkes av selvkost.

2) Rådmannen er derimot i tvil om kostnadsgrunnlaget for gebyrberegningen for fremtiden må reduseres med en forholdsmessig del, for de lønnskostnader som knyttes til behandling av klager på vedtak etter plan- og bygningsloven. Rådmannen mener som et utgangspunkt at den nødvendige kostnaden til en saksbehandler på sektoren, er 100 % lønn, selv om denne også må forberede innkomne klager med anslagsvis 1/10-del av sin arbeidstid. Klager er også en direkte konsekvens av oppgavene/vedtak etter pbl, og kommunen plikter å behandle klager, jf. pbl § 1-9. Hvorvidt lønnskostnaden er henførbar, beror rettslig sett på en tolkning av nødvendighetsbegrepet i pbl. Rettskildene spriker. Hvis kostnaden ikke anses henførbar, vil det etter Rådmannens vurdering kunne innebære at denne kostnaden belastes skattebetalerne istedenfor utbyggerne. Rådmannen vil likevel se nærmere på dette, og selvfølgelig følge revisjonens anbefaling dersom den får støtte fra juridisk hold (f eks anmodning om tolkningsuttalelse fra KMD).

3) Rådmannen er også i tvil om ca. 5 % av lønnskostnadene til byggesaksleders stilling, må tas ut av selvkostdekningen. Dette beror også på en tolkning av hva som er en «*nødvendig kostnad*» etter pbl. § 33-1. Byggesaksleder er etter Rådmannens vurdering ikke en ren administrativ leder, noe som rådmannen oppfatter er kriteriet for om kostnaden er henførbar eller ikke. Hele lønnskostnaden er en direkte konsekvens av oppgavene pålagt byggesak etter pbl. Kostnaden ville dermed vært der selv om f eks arbeidstid til KOSTRA-rapportering tenkes borte, og er m.a.o. en merkostnad for kommunen. Rådmannen mener det riktige er at hele lønnskostnaden er henførbar, men vil undersøke dette nærmere.

4) Slik rådmannen har lest retningslinjene, dens ordlyd, kan underskudd dekkes inn innen 5 år. Rådmannen ser derimot revisjonens anbefaling, om at tidligere års underskudd ikke skal være med å danne grunnlaget for gebyrene for neste års søkere. Rådmannen oppfatter revisjonen slik at prinsippet om dekning av underskudd/fond bør innskrenkes for byggesaksområdet.



Som nevnt har differansen mellom faktiske kostnader på sektoren og gebyrene vært minimal. Såkalt fremføring av underskudd er ikke ensbetydende med at neste års brukere dermed betaler for tidligere års brukere, men det er en metodikk for å forutse/beregne hva en må ta inn i gebyr fremover for å få dekket sine kostnader på sektoren.

Rådmannen vurderer likevel å ikke ta inn dekning av underskudd inn i gebyrberegningen i framtiden. Det er da viktig at kommunen ikke i større grad enn nødvendig legger nødvendige kostnader på sektoren på skattebetalerne, istedenfor brukerne av tjenestene (utbyggerne).

2. *«Kommunen bør vurdere å evaluere måten timeprisen beregnes på, særlig i lys av at timeprisen i dag i nesten like stor grad er avhengig av overheadkostnader som timebruk og kostnad knyttet til den enkelte sakskategori.»*

Rådmannen vil følge anbefalingen og se på om det finnes andre, bedre måter å beregne timeprisen på, jf. målsettingen om pedagogisk tilgjengelighet.

3. *«Kommunen bør gjennomgå gebyrregulativet for å rydde opp i sakstyper som har eget gebyr, og der kostnaden allerede er lagt inn i timeprisen.»*

Revisjonen har korrekt påpekt en feil under pkt. 6.3.2 i hovedsak – om gebyrregulativet og matrikkelføring, hvor det vises til at matrikkelføring ser ut til å være fakturert dobbelt i 2017. Feilen ble begått i 2017. I timekalkylen for 2017 har en byttet om på hvor 0,4 årsverk for matrikkelføring er ført. Dette har ført til at kostnadene til dette årsverket i 2017 er lagt inn som overhead i stedet for direkte saksbehandlarkostnad, som er det korrekte og som er gjort før og etter. Deler av timesprisen (90 kr) går dermed i 2017 også til dekning av matrikkelføring, og så er det i tillegg eget gebyr for matrikkelføring i regulativet.

Feilen er ikke begått i 2013-2016 eller 2018.

4. *«Kommunen bør fullføre arbeidet med å dokumentere hvordan selvkost er beregnet for den enkelte sakstype.»*

Kommunen utarbeider hvert år i forbindelse med budsjett, gebyrregulativ og årsregnskap en god del dokumentasjon om selvkost for byggesaksområdet. Det blir bl.a. satt opp selvkostkalkyle (forkalkyle), timekalkyle og utarbeides etterkalkyle. Dette er slik kommunen vurderer det i tråd med anbefalingene i KMDs retningslinjer. Dette er også funnet tilfredsstillende av revisjonen.

Rådmannen oppfatter at revisjonen (pkt. 7.3) mener at kommunen ikke har dokumentert *godt nok* at kommunen treffer middelvei, når det gjelder timeestimeringen som fremkommer i regulativet for den enkelte sakstype. Revisjonen stiller muligens strengere krav til dokumentasjon enn det KMD og loven gjør. Rådmannen viser til Ot. prp. nr. 39 (2007-2008):

*«Gebyrene bør stå i forhold til det faktiske arbeid i saksbehandlingen. [...] Det vil være rimelig at kommunene kartlegger hvor mye ressurser som kreves til de enkelte delene av arbeidet, helst innenfor de enkelte sakstyper, og legger gebyrbruken opp etter det. Departementet har ikke sett de hensiktsmessig å pålegge kommunene noen konkret metode for gebyrberegning, som for eksempel timelister. I mange tilfeller vil dette kunne være mer kostnadskrevende enn gjennomsnittsbetraktninger, og det gir liten fleksibilitet til å tilpasse gebyrene til de oppgavene som skal utføres. Det stilles ikke krav om at fastlegging av gebyrsatsene må skje på bakgrunn av dokumentasjon i form av grundig kartlegging og beregning av ressursinnsats og kostnader. [...] Dokumentasjon kan bygge på vurderinger og antagelser av kostnadene».*

Slik rådmannen forstår regelverket, må dokumentasjon først og fremst produseres i det omfang den reelt sett er tiltenkt for, nemlig kommunens beregninger. I tillegg må kommunen ta hensyn til at dokumentasjonen skal tjene som en kilde til kontroll og forståelse. Det stilles ikke krav om en spesiell metode/dokumentasjon.

Nittedal kommune foretar grundige vurderinger av kostnader og inntekter for byggesak hvert år, i forbindelse med budsjett og selvkostkalkyle. Dette danner så grunnlag for å beregne de korrekte gebyrer for det kommende året. I tråd med føringene i forarbeidene har Nittedal kommune valgt ikke å føre timelister. Grunnen er at dette har vist seg tidkrevende å gjennomføre, lite hensiktsmessig og ineffektivt.

*Metoden* Nittedal kommune derimot *har brukt* de siste to år har bl.a. bestått i diverse arbeidsmøter mellom kommunen og kommunens konsultantselskap innen selvkost<sup>3</sup>, hvor det er foretatt grundig gjennomgang av timebruk for hver sakstype. Herunder beregning av middelverdier av antall timer en sakstype normalt tar<sup>4</sup> og vurdering av rimelighet for hver sakstype m.m.

Det er mulig at alt dette arbeidet kunne vært skriftliggjort/dokumentert på en mer omstendelig og pedagogisk oversiktlig måte. Når revisjonen og andre oppgir at måten kommunene beregner selvkost på er svært krevende å sette seg inn i, er det i seg selv god nok grunn til å justere mot en mer lettfattelig presentasjon. Rådmannen vil derfor se nærmere på dette i tiden framover.

### **Oppsummering**

Rådmannen mener i hovedsak at revisjonen har gjort korrekte funn og vil ta med seg deler av anbefalingene videre. Men som nevnt ovenfor, er det noen anbefalinger/punkter rådmannen ikke uten videre er enig i. Rådmannen mener dette bør ses nærmere på, før det konkluderes på om det må gjøres endringer.

### Avsluttende kommentarer

Avslutningsvis vil rådmannen bemerke at det er knyttet stor interesse til selvkost på Byggesak. Dette ble særlig merkbart etter at Forbrukerrådet i en undersøkelse av gebyr for eneboliger på 200 m<sup>2</sup> slo fast at Nittedal er *dyrest i landet*, og antydte at kommunen beriker seg på gebyrer – «Kommunen har bare lov til å få dekket sine faktiske kostnader, det er det eneste de har krav på», uttalte Forbrukerrådet. Forbrukerrådets undersøkelse ble også brakt inn i forvaltningsrevisjonen i prosjektplanen vedtatt av kontrollutvalget 26.1.17 der det står at «En undersøkelse av Forbrukerrådet (2016) og flere oppslag i Romerikes Blad viser at Nittedal har de høyeste byggesaksgebyrene på Romerike og i landet».

Rådmannen stusser på hvordan en sammenligning av gebyrer for eneboliger på 200 m<sup>2</sup> – som utgjør en brøkdel av kommunens byggesaker – gir grunnlag for en slutning om at Nittedal har de høyeste byggesaksgebyrene i landet. Dette fordi at Nittedal kommunes gebyrregulativ består av et stort antall ulike gebyrer/sakstyper, som verken SSB eller Forbrukerrådet har opplyst at de har undersøkt konkret<sup>5</sup>. Rådmannen kan heller ikke se at revisjonen har funnet grunnlag for at dette medfører riktighet.

Med vennlig hilsen



**Kristin Hurthi**

Konstituert rådmann

---

<sup>3</sup> En av Norges største rådgivere på selvkostområdet

<sup>4</sup> Sakstype kan f.eks. være søknad om garasje, enebolig, blokk, næringsbygg etc.

<sup>5</sup> Rådmannen går ikke nærmere inn på dette her, utover å påpeke at slutningen framstår å være basert på et tynt grunnlag.