



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 14-2018

SELVKOST BYGGESAK GEBYRER OG SELVKOSTFOND

LØRENSKOG KOMMUNE

NOVEMBER 2018

INNHold

SAMMENDRAG	I
Formål og problemstillinger	i
Revisjonens oppsummering og vurdering	i
Rådmannens uttalelse til rapporten	v
Anbefalinger	v
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål og problemstillinger	1
1.3 Oppbygging av rapporten	1
2 Metode	2
2.1 Datainnsamling og datagrunnlag	2
2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet	3
3 Revisjonskriterier	4
3.1 Innledning	4
3.2 Kommunale gebyrer i byggesaker – rettslig utgangspunkt (selvkost som resultatbegrep)	5
3.3 Sammenheng mellom selvkostregnskap, budsjettkalkyle og gebyrregulativ	7
3.4 Selvkost på tre nivåer	8
3.4.1 Selvkost på overordnet nivå (selvkostfond)	9
3.5 Hvilke kostnader kan inngå i gebyrgrunnlag?	10
3.5.1 Nødvendige og henførbare kostnader – overordnet prinsipp	10
3.5.2 Direkte henførbare kostnader	11
3.5.3 Særlig om «overheadkostnader» (direkte henførbare)	12
3.5.4 Indirekte henførbare kostnader	13
3.5.5 Kapitalkostnader	14
3.6 Selvkost for den enkelte sakstype – standardiserte gebyrsatser og krav til selvkost for den enkelte sak som behandles	14
3.6.1 Selvkost og den enkelte sakstype/sakskategori	14
3.6.2 Selvkost i den enkelte sak	15
3.7 Gebyrregulativ	15
3.8 Krav til dokumentasjon	16
3.9 Utlede kriterier	18

4 Bakgrunn	19
4.1 Befolknings- og boligutvikling i Lørenskog kommune	19
4.2 Analyse av finansiell dekningsgrad	19
5 Selvkostregnskap og selvkostfond	22
5.1 Innledning	22
5.2 Selvkostresultat	22
5.3 Selvkostfond	24
6 Budsjettkalkyle (forkalkyle) og henførbare kostnader	26
6.1 Innledning	26
6.2 Budsjettkalkyle	26
6.3 Driftsinntekter	28
6.4 Driftskostnader	29
6.4.1 Direkte driftsutgifter (kjerneprodukt)	30
6.4.2 Indirekte kostnader (støttefunksjoner)	33
6.4.3 Direkte kapitalkostnader	34
6.4.4 Særlig om behandling av nedsatt gebyr ved oversittelse av 12-ukersfristen	34
7 Selvkost for den enkelte sakstype	35
7.1 Innledning	35
7.2 Beregning og dokumentasjon av gjennomsnittskostnader 2010 – 2017	35
7.3 Gebyrutvikling 2010 – 2017	37
8 Vurdering	39
KILDELISTE	43
OVERSIKT OVER TABELLER OG FIGURER	45
VEDLEGG 1 – RÅDMANNENS HØRINGSSVAR	47

SAMMENDRAG

Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å undersøke om Lørenskog kommune etterlever gjeldende bestemmelser for beregning av selvkost.

Undersøkelsen vil besvare følgende problemstillinger:

1. Hva er resultatet av Lørenskog kommunes selvkostregnskap for byggesaksbehandling?
2. Har Lørenskog kommune utarbeidet en tilfredsstillende budsjettkalkyle for selvkost innen byggesaksbehandling?
3. Er Lørenskog kommunes byggesaksgebyrer basert på dokumenterte gjennomsnittskostnader for den enkelte sakstype?

Undersøkelsesperioden er i hovedsak avgrenset til femårsperioden 2013 – 2017.

Revisjonens oppsummering og vurdering

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for problemstillingene:

Problemstilling 1- 3	Revisjonskriterier
1. Hva er resultatet av Lørenskog kommunes selvkostregnskap for byggesaksbehandling?	- Gebyrene skal ikke være høyere enn de nødvendige kostandene ved å produsere tjenesten, jf. plan- og bygningsloven § 33-1
2. Har Lørenskog kommune utarbeidet en tilfredsstillende budsjettkalkyle?	- Eventuelt overskudd/underskudd skal avsettes til bundet selvkostfond
3. Er Lørenskog kommunes byggesaksgebyrer basert på dokumenterte gjennomsnittskostnader for den enkelte sakstype?	- Kommunen skal dokumentere at gebyrsatsene baserer seg på gjennomsnittskostnader for den enkelte sakstype
	- Budsjettkalkylen skal kun bestå av kostnader som kan relateres til oppgaver som kommunen etter plan- og bygningsloven må utføre (henførbare kostnader)

Etter plan- og bygningsloven § 33-1 har kommunene hjemmel til å kreve gebyrer for arbeid som loven pålegger kommunen å utføre. Gebyrinntektene kan ikke være høyere enn de kostnader som er nødvendige for å produsere tjenesten (selvkost).

Selvkost på byggesak skiller seg fra selvkost for vann, avløp og renovasjon. Mens byggesak er noe en innbygger gjør en eller noen få ganger i løpet av livet, er vann, avløp og renovasjon tjenester som hvert år leveres til alle boliger i en kommune. Selvkostområdet for byggesak reiser i tillegg noen særlige utfordringer siden selvkostprinsippet ikke bare krever at den enkelte sektor drives uten fortjeneste, men at selvkost også skal tilstrebes i den enkelte sakstype, jf. forarbeidene til plan- og bygningsloven § 33-1 (Ot.prp. nr. 45 (2007-2008)).

Revisjonen bemerker at selvkostregelverket på byggesaksområdet per i dag er uklart og at det etter revisjonens vurdering ikke er god nok veiledning på området. KMDs retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale tjenester fra 2014 (H-3/14) blir for generell når den skal favne veldig ulike selvkostområder. Dette får særlige konsekvenser på byggesaksområdet, som skiller seg fra de øvrige selvkostområder. Slik revisjonen ser det, er det behov for et mer oversiktlig og tydeligere regelverk, samt veiledning avgitt særskilt mot selvkost på byggesaksområdet. Departementet arbeider med nye prinsipper for beregning av selvkost i den nye kommuneloven, som forhåpentligvis vil bidra til en bedre og mer ensartet praksis i kommunene.

Lørenskog kommune praktiserer full kostnadsdekning. Administrasjonen skal da dekke inn alle henførbare kostnader under selvkost. Det betyr at i tillegg til kostnader for saksbehandlingen i den enkelte sak, vil også overheadkostnader som f.eks. tilsyn, veiledning av innbyggere og ulovlighetsoppfølging dekkes av gebyrene som søkerne betaler.

Lørenskog kommune har fått betydelige overskudd i perioden 2013 – 2017

Lørenskog kommune er en kommune som kjennetegnes med høy befolkningsvekst. Ifølge administrasjonen har befolkningsveksten og utbyggingstakten de siste årene vært langt høyere enn antatt, og det har videre vist seg vanskelig å forutse utbyggingstakten. Erfaringsmessig varierer også sakene både i antall og omfang fra år til år. Disse usikkerhetsmomentene mener administrasjonen gjør kommunens budsjett- og prognosearbeid innen selvkost på byggesaksområdet svært utfordrende.

Undersøkelsen viser at byggesakstjenesten har gått med betydelig overskudd i perioden 2013 – 2017, henholdsvis 10,2 mill. kr, 7,0 mill. kr, 9,3 mill. kr, 7,5 mill. kr og 4,6 mill. kr. Dermed hadde kommunen et samlet overskudd i perioden på nærmere 39 mill. kr, noe som tilsvarer en gjennomsnittlig dekningsgrad på 187,2 prosent. Årsaker til overskuddet er at kommunen planla å dekke inn tidligere års underskudd på 28 mill. kr og at byggeaktiviteten var større enn forventet i perioden. Overskuddet er i sin helhet ført mot fond. Selvkostfondet på byggesaksområdet har med dette gått fra et underskudd på 28 mill. kr i 2013, til balanse (0 kr) i 2015 og deretter til et overskudd på 12 mill. kr i 2017. Dette betyr at de aktuelle søkerne i perioden har blitt belastet med gebyrer som er vesentlig høyere enn kostandene for å behandle sine søknader. De har i praksis betalt for sine søknader, i tillegg til å subsidiere tidligere og fremtidige søkere med flere millioner kroner.

Revisjonen vil bemerke at selvkostfond er en regnskapsteknisk måte å regulere svingninger i resultatet på opp mot fondet. Slike svingninger (overskudd eller underskudd) kan skyldes at man ikke har truffet helt ved beregning av gebyrenes størrelse det enkelte år, eller at saksmengden ikke ble helt som forutsatt. For byggesaksområdet er det viktig at kalkylene (hva det koster å produsere den enkelte sakstype i regulativet) danner grunnlaget for gebyrene. Disse må basere seg på vurderinger av hva de enkelte sakstypene koster, se nærmere om dette i kriteriekapittelet punkt 3.6. Det er revisjonens oppfatning at dersom kommunen hadde gjort de nødvendige overveielser av kostnadene for den enkelte sakstype i regulativet, vil gebyrene truffet bedre med kostnadene, og kommunen kunne i større grad unngått de store svingningene i resultatet, se nærmere om dette nedenfor.

Etter revisjonens vurdering bør ikke kommunen dekke inn tidligere års underskudd ved å beholde et høyere gebyrnivå enn det det koster å behandle byggesøknader det enkelte år. Dette fører i tilfelle til at det er neste års søkere som må dekke dette underskuddet. Revisjonen vurderer det slik at om kommunen skal sikre at kravet om at den enkelte søker skal betale for hva det koster å behandle sin sak blir ivaretatt, bør ikke kommunen videreføre denne praksisen. I tillegg kan kommunens praksis 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 Sivilombudsmannens 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».

Lørenskog kommune mangler dokumentasjon på gjennomsnittskostnader

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 forarbeidene til plan- og bygningsloven § 33-1 (Ot.prp. nr. 45 (2007-2008)) 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 over middelkostnaden for sakstypen anses ikke å være i tråd med regelverket, jf. tolkningsuttalelse fra Kommunal- og regionaldepartementet juni 2009.

Kommunen må med andre ord kunne dokumentere de valgte gebyrsatsene og at de tilnærmet treffer gjennomsnittskostnaden for de enkelte sakstyper. Sivilombudsmannen understreker at forvaltningen har bevisbyrden for at selvkostprinsippet er overholdt.

Som omtalt over hadde kommunen et overskudd på 39 mill. kr i perioden. Kostnadsdekningsgraden for det enkelte år i perioden ligger på mellom 142,6 og 219,9 prosent. Kommunen har i perioden fra 2013 til 2017 hatt samme gebyrregulativ og – satser. Et gebyrnivå som år etter år ikke samsvarer med kostnaden som kommunen har på området, mener revisjonen i seg selv er en indikasjon på at kommunen ikke har gode nok rutiner for å fastsette gebyrsatsene.

Kommunen har hatt to gebyrregulativ i perioden 2013 – 2017. Det første regulativet gjelder fra 2010 til høsten 2017. Undersøkelsen viser at kommunen ikke har tilgjengelig dokumentasjon på hvordan gebyrene for de enkelte sakstypene er beregnet, og kan heller ikke redegjøre for hvordan dette ble gjort. Etter revisjonens vurdering er det kritikkverdig at Lørenskog kommune i syv år (2010 – 2017) har benyttet et gebyrregulativ hvor det ikke kan dokumenteres samsvar mellom gebyret og beregning av selvkost på sakstypenivå.

Kommunen utarbeidet høsten 2017 et nytt gebyrregulativ, grunnet svakheter i det forrige regulativet. Det nye regulativet medførte stort sett økte gebyrer. Ifølge kommunen bygger det nye gebyrregulativet på beregninger av gjennomsnittskostnader for den enkelte sakstype. Dokumentasjon på disse beregningene foreligger imidlertid ikke, fordi dokumentasjonen ikke er lagret i kommunenes systemer slik at det er tilgjengelig og etterprøvbart. Revisjonen ser det som svikt i kommunens rutiner at dokumentasjon på gjennomsnittskostnader heller ikke foreligger for det nye regulativet.

Etter revisjonens vurdering er det positivt at kommunen i forbindelse med forvaltningsrevisjonen har igangsatt et arbeid for å dokumentere gjennomsnittskostnadene for den enkelte sakstype. Dette vil bidra til å sikre at kommunen fastsetter standardgebyrer basert på gjennomsnittskostnader, og dermed ivaretar kravet om selvkost for den enkelte sakstype.

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.

Lørenskog kommune tar i all hovedsak med kostnader som plan- og bygningsloven gir anledning til, men bør korrigere for kostnader ved klagesaksbehandling og fristoversittelser

Gebyrgrunnlaget skal kun bestå av kostnader som kan relateres til oppgaver som kommunen etter plan- og bygningsloven må utføre. Undersøkelsen viser at Lørenskog kommune i det alt vesentlige tar med kostnader som kan relateres til oppgaver etter plan- og bygningsloven, men at kommunen ikke har korrigert for kostnader til klagesaksbehandling. Årene 2015, 2016 og 2017 behandlet kommunen henholdsvis 8, 9 og 14 klagesaker. Klagesaksbehandling er hjemlet i forvaltningsloven, og kan dermed ikke inngå i gebyrgrunnlaget for byggesak. Konsekvensen av at kommunen ikke har korrigert for dette, er at gebyrgrunnlaget i perioden har vært noe høyere enn det er hjemmel for, men det er ikke tale om store kostnader.

Kommunen har heller ikke korrigert for økonomisk tap ved oversittelse av frister. Dette medfører at søkere må dekke kommunens inntektstap ved fristoversittelser. I 2017 overskred kommunen den lovpålagte 12-ukersfristen i seks saker. Det utgjør ikke store kostnader, men det er på prinsipielt grunnlag viktig at kommunen korrigerer for dette i gebyrgrunnlaget.

Rådmannens uttalelse til rapporten

Et utkast til rapport er forelagt rådmannen til uttalelse. Høringssvaret er mottatt 9.11.2018 og er i sin helhet vedlagt rapporten.

Det vises i svarbrevet til revisjonens tolkning av håndtering av underskudd, at regelverket er uklart, samt utfordringer med budsjettering av gebyrinntekter i kommunen. Videre er det i svarbrevet lagt frem flere tiltak som tar utgangspunkt i anbefalingene fra revisjonen. Fra 2019 vil kommunen for eksempel ha dokumentasjon som påviser samsvar mellom prisingen og påløpte kostnader innenfor byggesaksområdet og ta ut kostnader ved klagesaksbehandling og fristoversittelse i beregningsgrunnlaget for selvkost.

Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen blir revisjonens anbefalinger:

1. Rådmannen bør sørge for at gebyrene fastsettes med utgangspunkt i gjennomsnittskostnader for den enkelte sakstype, og fullføre arbeidet med å dokumentere dette.
2. Rådmannen bør sørge for at tidligere års underskudd/overskudd ikke er med i grunnlaget for fastsettelse av gebyrnivået for fremtidige søkere.
3. Rådmannen bør sørge for at kostnader fra klagesaksbehandling og fristoversittelser ikke tas inn i gebyrgrunnlaget.

Jessheim, 13.11.2018



Oddny Ruud Nordvik
ass. revisjonssjef



Morten L. Kallevig
oppdragsansvarlig revisor

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Plan- og bygningsloven § 33-1 fastsetter at gebyrene for byggesaksbehandling ikke skal være høyere enn de nødvendige kostnadene ved å produsere tjenesten (selvkost), men kommunene har anledning til å subsidiere tjenesten.

For å føre kontroll med at kommunens gebyrinntekter ikke overstiger selvkost, bør kommunene utarbeide en budsjettkalkyle for selvkost (forkalkyle) og et selvkostregnskap (etterkalkyle). I tillegg må kommunen dokumentere at gebyrsatsene i deres regulativ baserer seg på gjennomsnittskostnader for den enkelte sakstype.

Revisjonen bemerker at selvkostregelverket på byggesaksområdet er uklart, og at det er behov for et mer oversiktlig og tydeligere regelverk. Byggesak reiser noen særlige utfordringer siden selvkostprinsippet ikke bare krever at den enkelte sektor drives uten fortjeneste (som innen vann, avløp og renovasjon), men at selvkost også skal tilstrebnes i den enkelte sak, jf. forarbeidene til plan- og bygningsloven § 33-1 (Ot.prp. nr. 45 (2007-2008)).

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å undersøke om Lørenskog kommune etterlever gjeldende bestemmelser for beregning av selvkost.

Undersøkelsen vil besvare følgende problemstillinger:

1. Hva er resultatet av Lørenskog kommunes selvkostregnskap for byggesaksbehandling?
2. Har Lørenskog kommune utarbeidet en tilfredsstillende budsjettkalkyle for selvkost innen byggesaksbehandling?
3. Er Lørenskog kommunes byggesaksgebyrer basert på dokumenterte gjennomsnittskostnader for den enkelte sakstype?

1.3 Oppbygging av rapporten

Kapittel 2 beskriver undersøkelsens datagrunnlag og metodebruk. Kapittel 3 gir en samlet framstilling av revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen. Gjennomgang av KOSTRA-tall relatert til byggesak er plassert i kapittel 4. I kapitlene 5, 6 og 7 gjennomgås funn fra undersøkelsen. Rapporten avsluttes med en samlet vurdering av funnene i kapittel 8.

I sammendraget innledningsvis i rapporten er revisjonens oppsummering, rådmannens uttalelse og anbefalinger presentert.

2 METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon¹ som er fastsatt i styret i Norges Kommunerevisorforbund. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

2.1 Datainnsamling og datagrunnlag

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse, regnskapsanalyse samt intervjuer. Undersøkelsesperioden er i hovedsak avgrenset til femårsperioden 2013 – 2017.

Dokumentanalysen omfatter blant annet en gjennomgang av:

- Gebyrregulativ på byggesaksområdet
- Stillingsinstrukser
- Kommunestyresaker
- Andre redegjørelser

Regnskapsanalysen innebærer at revisjonen har innhentet og analysert budsjettkalkyle, etterkalkyle, selvkostfond, samt tilhørende grunnlagstall.

Revisjonen gjennomførte 23. mai 2018 et fellesintervju med virksomhetsleder for regulering, byggesak og geodata, avdelingsleder for byggesak og spesialrådgiver for budsjett- og finansseksjonen. Formålet med intervjuet var å innhente informasjon om praksis på området, samt utdype funn i lys av revisjonens gjennomgang av dokumenter oversendt fra kommunen. Intervjuet ble gjennomført som delvis strukturert intervju, der revisjonen i forkant hadde utarbeidet en intervjuguide med forhåndsdefinerte spørsmål. Referat fra intervjuet er verifisert.

Det er også avholdt to avklaringsmøter med kommunen, den 28. august 2018 og den 1. november 2018. Hensikten var å forene om fakta med kommunen.

¹ Standarden bygger på internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper vedtatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og The Institute of Internal Auditors (IIA).

2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet

I enhver undersøkelse bør innsamlede data være pålitelige og gyldige. Pålitelighet handler om at data innsamles så nøyaktig så mulig og at man skal få samme data ved gjentakelse av undersøkelsen. Gyldighet betegner dataenes relevans for å besvare de valgte problemstillingene.

Revisjonen vurderer datagrunnlaget som rapporten bygger på til å være både gyldige og pålitelige samlet sett, og gir dermed et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og anbefalinger.

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 og H-2140). 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)
- Rt 2004 s 1603 Høyesterettsdom om gebyr
- 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.²

Eier skal betale gebyr for kostnadene for behandling av søknad om driftstillatelse og for driftskontroll til vedkommende myndighet. Gebyr for driftskontroll kan helt eller 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. Bestemmelsen ble fra 1.7.2017 endret til «nødvendige kostnader kommunene har med slike saker». 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:

² 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 1 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.

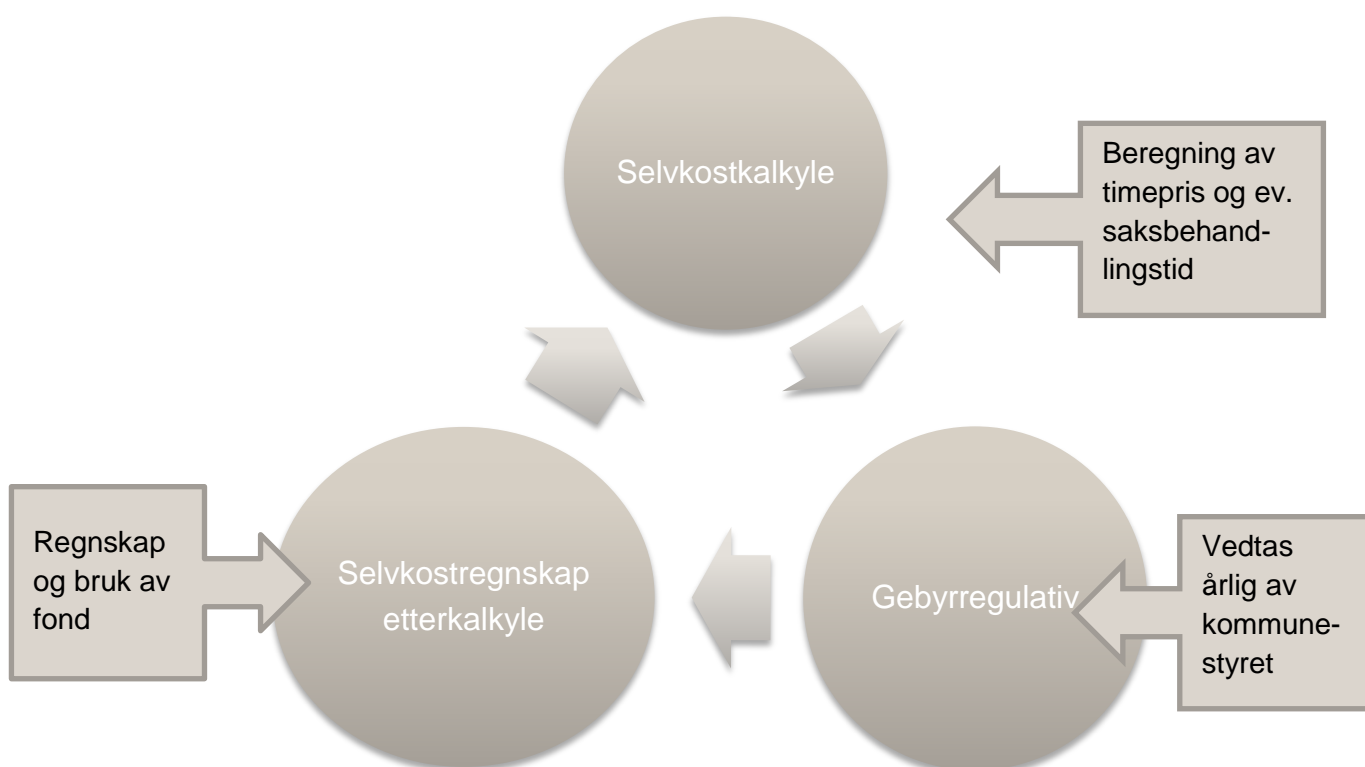
Kilde: Ot. prp. nr. 45 (2007-2008) s. 360 og rundskriv H-3/14

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 Sammenheng mellom selvkostregnskap, budsjettkalkyle og gebyrregulativ

Innenfor de områder der selvkost er satt som den rettslige rammen for brukerbetaling, må kommunen utarbeide en budsjettkalkyle (forkalkyle) og etterkalkyle av de reelle kostnadene innen de aktuelle tjenesteområdene. Dette må gjøres for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens nødvendige kostnader (selvkost) (KMD 2014, 7). I tillegg skal det vedtas et gebyrregulativ, som angir kommunens fastsatte priser for selvkosttjenesten.

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 (veileder H-3/14, 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.

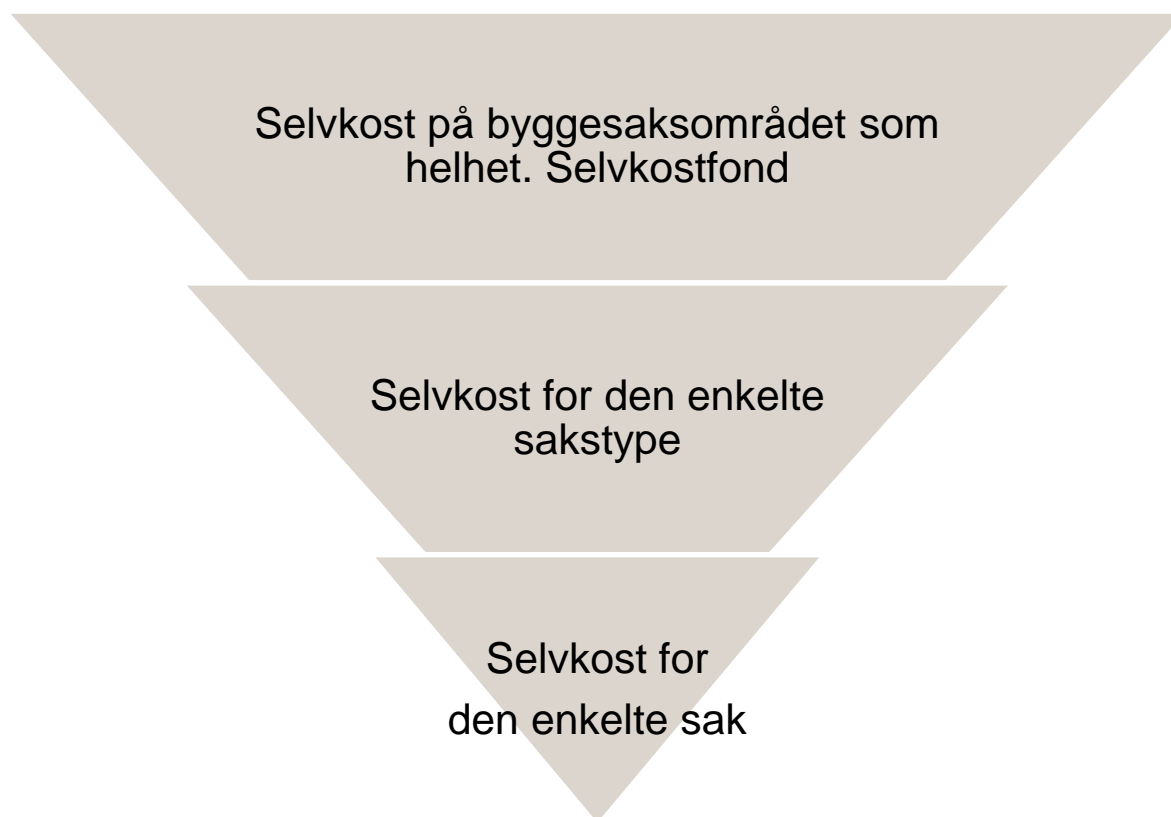
Denne prosessen begynner dermed med at det settes opp en selvkostkalkyle. Det er sentralt å identifisere hvilke kostnader kommunen kan legge til grunn for kalkylen og det kommer vi tilbake til

under punkt 3.5 nedenfor. De ytre rammene for dette er kun nødvendige kostnader for å produsere tjenesten.

3.4 Selvkost på tre nivåer

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.



3.4.1 Selvkost på overordnet nivå (selvkostfond)

På overordnet nivå siktes selvkost til kravet om at de totale inntektene fra selvkostområdet (hele byggesaksområdet) 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.

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/underskudd kan aksepteres i perioder, men innenfor en 5-års periode skal overskuddet/underskuddet 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 selvkostresultat (differansen mellom alle inntekter og kostnader i etterkalkylen) skal reguleres mot et selvkostfond. Hensikten med selvkostfondet er å håndtere svingninger i inntekter og kostnader slik at gebyrene kan holdes mer stabile. Fondet 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 svingninger 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 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.

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 inndeckes.

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

Interntjenester/indirekte kostnader

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. Eksempler på kostnader som ikke regnes som 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 (Ot.prp.nr.45 (2007-2008), 284). Klagesaksbehandling er hjemlet i forvaltningsloven, og kan dermed ikke inngå i gebyrgrunnlaget for byggesak. Videre opplyser departementet at søkere skal 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 høyrere gebyr for saker om etterhåndsgodkjenning. Vi bemerker 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 (KMD 2014, 15).

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 på 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 sakstype. 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 (Sivilombudsmannen sak 2007/1279). I Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) er også følgende uttalt.

«Gebyrene skal fastsettes i forhold til arbeidsmengde, men det er ikke meningen at kommunen skal måtte beregne konkret hvor mange timers arbeid som medgår til å behandle den enkelte søknad. Det aksepteres en viss grad av standardisering av gebyrsatsene med utgangspunktet i de gjennomsnittlige utgiftene for vedkommende sakstype.»

Det er dermed akseptert, og ansett som hensiktsmessig, at kommuner prissetter de enkelte saker etter standardiserte satser i regulativ (Ot.prp. nr. 45 (1993-1994), 281). 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 gebyrene som setter i de forskjellige sakstypene må basere seg på erfaringstall og gjennomsnittsbetraktning. Dette innebærer at gebyrsatsene skal være beregnet med utgangspunkt i den historiske gjennomsnittskostnaden (selvkost) for den enkelte sakskategori, (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*

Gebyrsatsene 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, ilegges 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. Dernext 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 (KMD, 2009).

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.

En forutsetning for å kunne ilegge gebyr etter regulativ, er at kommunen kan dokumentere de valgte gebyrsatser og at gebyrsatsene noenlunde treffer gjennomsnittskostnaden for de enkelte sakstyper (KRD 2009, 10). Sivilombudsmannen understreker at forvaltningen har bevisbyrden for at selvkostprinsippet følges, og må kunne dokumentere hvordan man har kommet frem til kostnadene som ligger til grunn for fastsettelse av gebyrsatsene for den enkelte sakstype (Sivilombudsmannen sak 2007/1279, 7).

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 middelverdi 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 nevnt ovenfor vil revisjonen legge følgende kriterier til grunn:

Problemstilling 1- 3	Revisjonskriterier
<ol style="list-style-type: none">1. Hva er resultatet av Lørenskog kommunes selvkostregnskap for byggesaksbehandling?2. Har Lørenskog kommune utarbeidet en tilfredsstillende budsjettkalkyle?3. Er Lørenskog kommunes byggesaksgebyrer basert på dokumenterte gjennomsnittskostnader for den enkelte sakstype?	<ul style="list-style-type: none">- Gebyrene skal ikke være høyere enn de nødvendige kostandene ved å produsere tjenesten, jf. plan- og bygningsloven § 33-1- Eventuelt overskudd/underskudd skal avsettes til bundet selvkostfond- Kommunen skal dokumentere at gebyrsatsene baserer seg på gjennomsnittskostnader for den enkelte sakstype- Budsjettkalkylen skal kun bestå av kostnader som kan relateres til oppgaver som kommunen etter plan- og bygningsloven må utføre (henførbare kostnader).

4 Bakgrunn

4.1 Befolknings- og boligutvikling i Lørenskog kommune

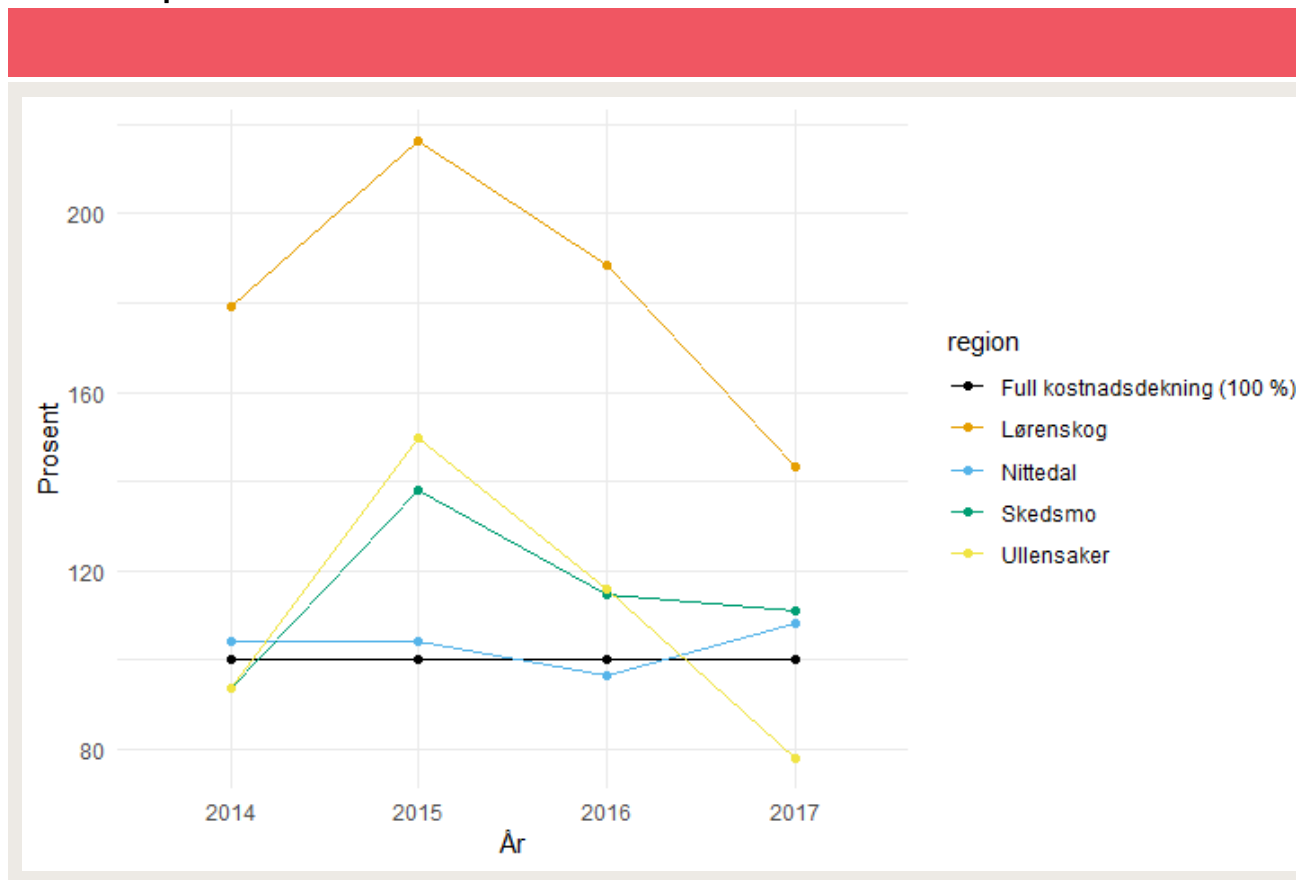
Lørenskog kommune har opplevd en solid befolkningsvekst de siste tre årene. Ifølge SSB har den årlige gjennomsnittlige befolkningsveksten for perioden 2015 – 2017 vært 2,54 prosent i Lørenskog kommune. Til sammenlikning har befolkningsveksten for Oslo kommune, Akershus fylke og hele landet vært på henholdsvis 1,67, 1,63 og 0,96 prosent i samme periode (SSB Tabell 01222). Videre er befolkningsveksten for disse tre fallende, mens den øker stadig i Lørenskog. Den økte etterspørselen på boliger i Lørenskog i 2017 kan ses i sammenheng med at Finansdepartementet vedtok økt egenkapitalandel på kjøp av sekundærboliger i Oslo.

Veksten i befolknings- og boligutviklingen medfører at antallet byggesaker øker fra år til år. Kommunen mottar også mer komplekse byggesaker, noe som fører til flere interne avklaringer og veiledning underveis i søknadsbehandlingen (kommunestyresak 080/17).

4.2 Analyse av finansiell dekningsgrad

Fra og med 2014 har det vært obligatorisk for kommuner med over 20 000 innbyggere å rapportere selvkostresultater for byggesaksbehandling til SSB. Denne rapporteringen er frivillig for kommuner med færre enn 20 000 innbyggere. Analysen i dette kapittelet baserer seg på data som kommunene har rapportert i perioden 2014 til 2017.

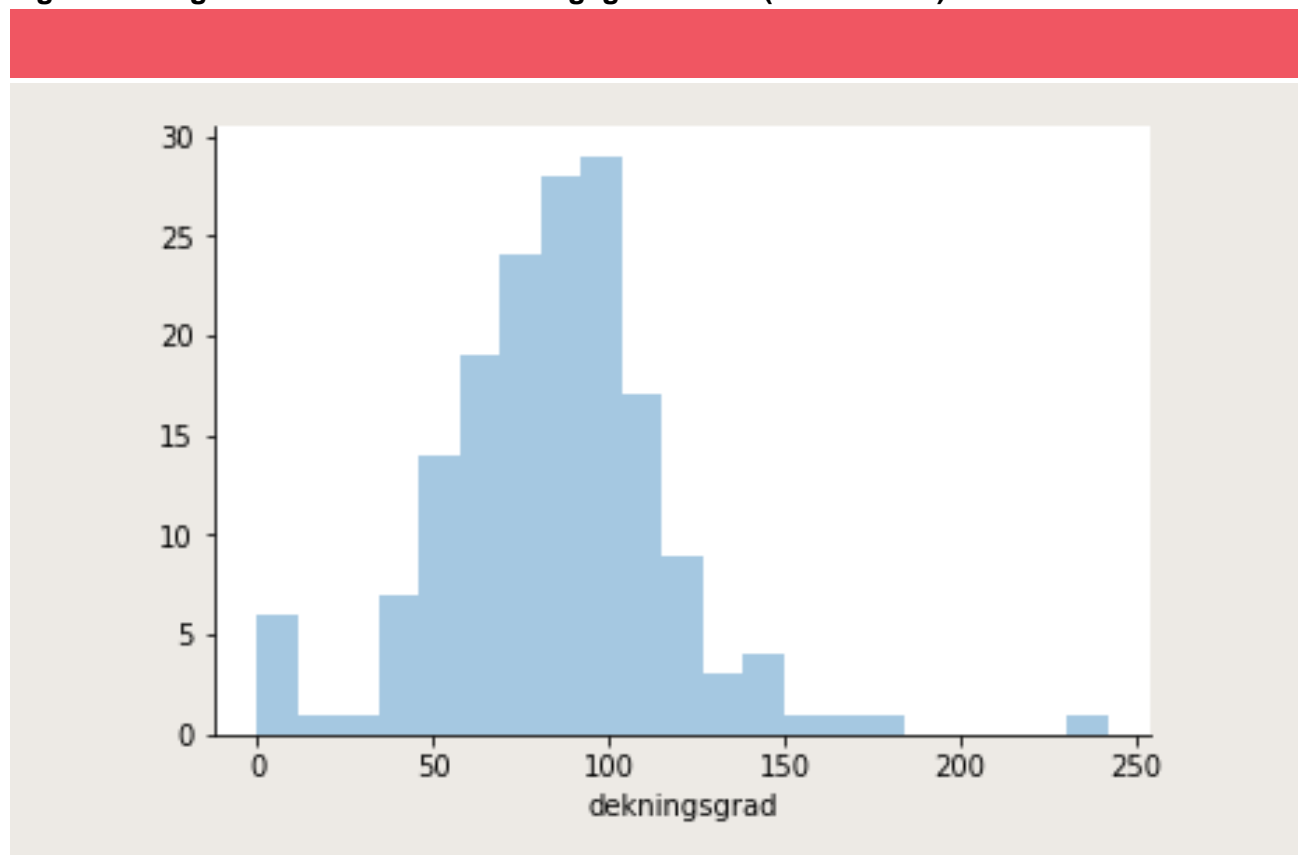
Figur 2 viser finansiell dekningsgrad i prosent (inntekter/kostnader) for Lørenskog, Nittedal, Ullensaker og Skedsmo i perioden 2014 – 2017. Dersom finansiell dekningsgrad er over 100 prosent, betyr det at gebyrinntektene overstiger kostnadene det aktuelle året.

Figur 2 Finansielle dekningsgrad i prosent, for kommune Lørenskog, Nittedal, Ullensaker og Skedsmo i perioden 2014 – 2017

Kilde: SSB tabell 11214

Figuren viser at Lørenskog skiller seg klart fra Nittedal, Skedsmo og Ullensaker i perioden 2014 – 2017, med betydelig høyere dekningsgrad. Lørenskog kommunes dekningsgrad var på hele 216 prosent i 2015, og falt deretter til 143 prosent i 2017.

Samlet sett for alle kommunene i landet er det stor variasjon i dekningsgraden i 2017. Dekningsgraden varierer fra 0 til 241 prosent for 166 kommuner som har rapportert, med et gjennomsnitt på 84 prosent. Medianen ligger nær gjennomsnittet og er på 86 prosent. Figur 4 viser at fordelingen mellom kommunene er forholdsvis normalfordelt.

Figur 3 Histogram med finansiell dekningsgrad i 2017 (Antall = 166)

Kilde: SSB tabell 11214

Totalt hadde 41 av 166 kommunene (25 prosent) en dekningsgrad på over 100 prosent i 2017. En mulig årsak til at kommuner har en finansiell dekningsgrad på over 100 prosent er at gebyrinntektene skal dekke inn tidligere års underskudd (Refling 2017, 20).

5 SELVKOSTREGNSKAP OG SELVKOSTFOND

5.1 Innledning

Lørenskog kommune har 100 % gebyrfinansiering av byggesakstjenesten (full kostnadsdekning). Det innebærer at kostnader knyttet til byggesaksbehandling skal finansieres fullt ut av innbyggerne. Ved overskudd/underskudd i selvkostregnskapet det enkelte år, skal dette reguleres mot et bundet selvkostfond.

5.2 Selvkostresultat

Lørenskog kommune utarbeider budsjettkalkyler (forkalkyle) og selvkostregnskap (etterkalkyle) for sine selvkostområder i en modell utviklet av selskapet Envidan Momentum. I gjennomgangen har revisjonen sett nærmere på hvordan driftsinntekter, driftskostnader og resultatet har utviklet seg fra 2013 til 2017. Utviklingen er fremstilt både i tabellform (Tabell 1) og grafisk (Figur 4).

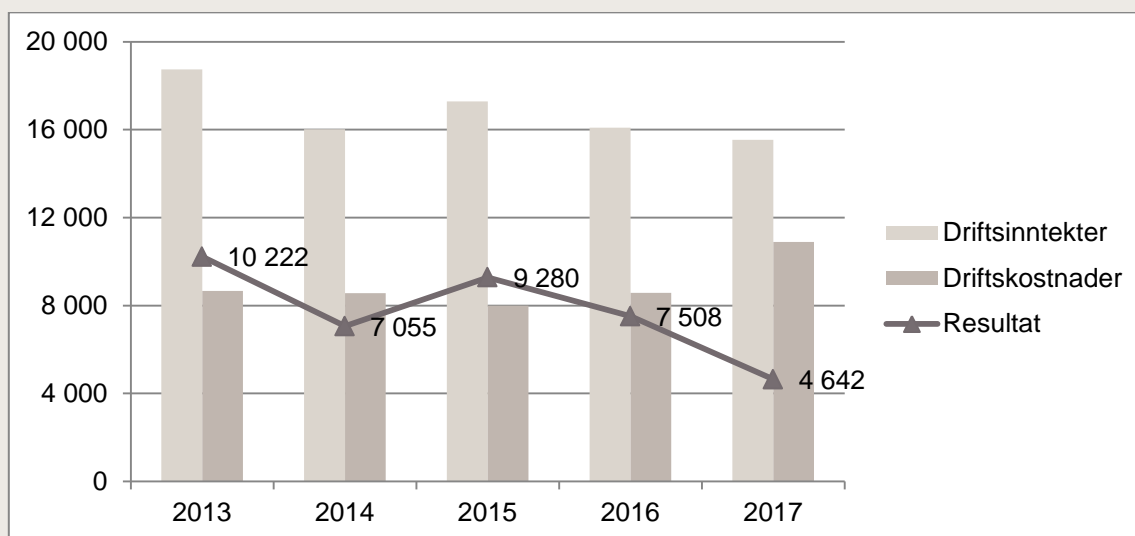
Tabell 1 Resultat 2013 – 2017

	2013	2014	2015	2016	2017	SUM
Driftsinntekter	18 745	16 015	17 280	16 085	15 340	83 664
Driftskostnader	-8 658	-8 568	-8 000	-8 577	-10 897	-44 700
Kalkulert renteinntekt (+)/ rentekostnad (-) selvkostfond	134	-391	- ³	-	-	-257
RESULTAT (drift)	10 222	7 055	9 280	7 508	4 642	38 707
Kostnadsdekning i % ⁴	219,9 %	179,3 %	216,0 %	187,5 %	142,6 %	187,2 %

Kilde: Selvkostnote byggesak 2013 – 2017 (i tusen kroner)

³ Den aktuelle posten er ikke spesifisert i etterkalkylen for det aktuelle året.

⁴ Kostnadsdekning i % = Driftsinntekter/Driftskostnader

Figur 4 Resultat 2013 – 2017

Kilde: Selvkostnote byggesak 2013 – 2017 (i tusen kroner)

Figur 4 viser at driftsinntektene (hovedsakelig gebyrinntekter) har oversteget driftskostnadene for samtlige år i perioden, med kostnadsdekningsgrader som varierer innenfor et spenn på 143 til 220 prosent. For femårsperioden samlet har Lørenskog kommune oppnådd et overskudd på nærmere 39 mill. kr. Dette gir en samlet kostnadsdekningsgrad på 187,2 prosent, og betyr at Lørenskog kommune i perioden 2013 – 2017 har oppnådd full selvkost (100 prosent), i tillegg til et overskudd tilsvarende 87,2 prosent av selvkost.

I intervju begrunner kommunen de årlige overskuddene med at den i perioden har lagt opp til et budsjett og gebyrregulativ som skulle gi overskudd, for å finansiere tidligere års underskudd på 28 mill. kr. Kommunen baserte sin praksis på veiledende retningslinjer og generasjonsprinsippet for inndekkingen, der det fremgår at differanse mellom inntekter og kostnader kan aksepteres i enkeltår, men over en periode på fem år kan ikke sektorens gebyrinntekter være høyere enn sektorens nødvendige kostnader. Det er dette prinsippet som er langt til grunn når kommunens budsjettkalkyle er utarbeidet.

I møte torsdag 1. november 2018 forklarer kommunen at overskuddene også skyldes at byggeaktiviteten ble langt høyere enn antatt. Dette førte til at overskuddene også ble større en budsjettet.

I intervju opplyser kommunen videre at underskuddet på 28 mill. kr skyldes et dårlig byggemarked (lav byggeaktivitet) før 2013⁵. Det pekes blant annet på at kommunen mottok så å si ingen søknader om bygging av enebolig i 2008. Som følge av underskuddet, har kommunen budsjettet med overskudd de neste årene, for å gjenopprette balanse i det negative selvkostfondet. Kommunen har vært klar over at byggeaktiviteten ville ta seg kraftig opp, blant annet på grunn av regulering og befolkningsvekst.

5.3 Selvkostfond

Dersom det oppstår et avvik mellom inntekter og kostnader i et års selvkostregnskap (etterkalkyle), skal overskuddet/underskuddet reguleres mot et selvkostfond. Selvkostfondets funksjon er å håndtere svingninger i inntekter og kostnader slik at gebyrene kan holdes mer stabile.

Tabell 2 viser utviklingen i Lørenskog kommunes selvkostfond byggesak i perioden 2013 – 2017.

Tabell 2 Selvkostfond 2013 – 2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Resultat (drift)	10 222	7 055	9 280	7 508	4 642
Selvkostfond 1.1	0	-18 106	-11 050	0	7 571
Underskudd tidligere år	-28 327	0	0	0	0
Bruk av (-) /avsetning til bundne fond (+)	10 222	7 055	9 280	7 508	4 642
Kalkulert renteinntekt/rentekostnad	-	-	-124	63	196
Avskrivning av underskudd	-	-	1 894	-	-
Selvkostfond 31.12	-18 106	-11 050	0	7 571	12 409

Kilde: Selvkostnote byggesak 2013 – 2017 (i tusen kroner)

⁵ Underskuddene ble opparbeidet i årene 2007 – 2012. Det bemerkes at det er tatt forbehold i revisjonsberetning vedrørende selskost på byggesak for flere av disse årene.

Tabellen viser at resultatet i perioden 2013 – 2017 i sin helhet har blitt avregnet mot bundet fond. Det innebærer at overskuddet i år med negativt fond har gått til å dekke tidligere års underskudd, mens det i år med positivt fond har blitt avsatt til fond for fremtidig disposisjon.

Selvkostfondet var negativt i 2013 og 2014, i balanse i 2015 og positivt i 2016 og 2017. Med andre ord har fondet hatt en gjennomgående positiv utvikling i femårsperioden 2013 – 2017, fra -28,3 mill. kr i 2013 til 12,4 mill. kr ved utgangen av 2017. Denne oppbyggingen skyldes de årlige overskuddene i perioden.

I 2015 oppnådde kommunen et overskudd på 9,3 mill. kr, som ikke var tilstrekkelig til å dekke det negative fondet på -11,1 mill. kr. Fondet gikk likevel i balanse ved utgangen av 2015, da kommunen valgte å dekke inn det gjenstående underskuddet i fondet på 1,9 mill. kr med sine øvrige inntekter. Avskrivningen av underskuddet begrunnes med at beløpet er et restunderskudd som er eldre enn fem år gammelt.

6 BUDSJETTKALKYLE (FORKALKYLE) OG HENFØRBARE KOSTNADER

6.1 Innledning

Formålet med den andre problemstillingen er å undersøke hvilke kostnadskomponenter som kommunen har lagt inn i deres budsjettkalkyler og dermed gebyrgrunlaget (selvkost). Gebyrgrunlaget skal kun bestå av kostnader som kan relateres til oppgaver som kommunen etter plan- og bygningsloven må utføre.

Undersøkelsen baserer seg på kommunens budsjettkalkyle de siste fire⁶ årene (2014 – 2017), med hovedvekt på kalkylen for 2017. Revisjonen vil videre se nærmere på de enkelte kostnadskomponentene som inngår i budsjettkalkylen.

6.2 Budsjettkalkyle

Tabell 3 viser kommunens budsjettkalkyler for perioden 2014 – 2017. Budsjettkalkylen for 2017 baserer seg i hovedsak på prognosetall fra 2016, samt flere alternative prognosevarianter. Prognosen fra 2016 er igjen utarbeidet på grunnlag av faktisk regnskapstall per juni 2016.

⁶ Budsjettkalkyle for 2013 er etterspurt, men foreligger ikke.

Tabell 3 Budsjettkalkyle 2014 – 2017

	2014	2015 ⁷	2016	2017
Driftsinntekter (DR)	6 630	12 981	12 139	9 241
Driftskostnader (DK)	-7 387	-8 609	-8 455	-9 957
Kalkulert renteinntekt (+)/rentekostnad (-) fond	87	-113	-	-
Resultat <u>før</u> bruk/avsetning fond	-673	4 259	3 684	-716
Bruk (+)/avsetning (-) fond	673	-4 259	-3 684	716
Resultat <u>etter</u> bruk/avsetning fond	0	0	0	0
Kostnadsdekning i % (DR/DK)	89,7 %	150,8 %	143,6 %	92,8 %

Kilde: Forkalkyle 2015 - 2017 (i tusen kroner)

I 2014 budsjetterte kommunen med underdekning, det vil si at driftsinntektene er lavere enn driftskostnadene. I både 2015 og 2016 budsjetterte kommunen med overdekning. Det fremgår i intervju at kommunen har budsjettert med overskudd disse årene for å dekke inn tidligere års underskudd, noe som rådmannen også har kommentert i forbindelse med redegjørelse av årsbudsjett for 2016. I 2017 er det likeledes budsjettert med underdekning for å bygge ned det positive selvkostfondet.

Kommunen opplyser at det er spesielt utfordrende å budsjettere gebyrinntektsgrunnlaget i Lørenskog kommune. Dette skyldes at statistikk knyttet til befolkningsutvikling har vist seg å stemme dårlig overens med etterfølgende realitet, og dermed vanskelig å tilpasse antatt befolkningsvekst med antatt utbygging. Det er videre stor usikkerhet knyttet til utbyggernes utbyggingstakt, som påvirkes av reguleringsarbeid, salg, kostnadsutvikling, makroøkonomiske forhold, etc. Byggeaktiviteten i kommunen er med andre ord uforutsigbar, og gjør det vanskelig for kommunen å «treffe» med sine prognoser og budsjetter. Det er dermed ikke unaturlig med større

⁷ I budsjettkalkyle 2015 er byggesaker og eierseksjoneringsaker slått sammen. Tallene som knytter seg til eierseksjoneringsaker er ubetydelige.

avvik mellom de budsjetterte og faktiske inntektene. Gebyrinntektene som er opptjent i perioden har for eksempel vært langt høyere enn budsjettert, grunnet høyere byggeaktivitet enn forventet.

6.3 Driftsinntekter

Byggesakstjenestens driftsinntekter består i hovedsak av gebyrinntekter, som beregnes ut fra befolkningsprognoser (antall saker) og type tiltak, samt avdelingens samlede kostnader (e-post. 16.5.2018).

Lørenskog kommune utarbeider sine egne befolkningsprognoser, basert på grunnlagstall fra SSB (i hovedsak flyttestatistikk). Befolkningsprognosene brukes til å anslå det totale antallet byggesøknader for kommende år (forventet utbygging).

Tabell 4 viser statistikk over mottatte søknader fordelt på sakstype i perioden 2014 – 2017. Statistikken brukes til å anslå fordelingen av byggesøknader på de ulike sakstypene, der fordelingen av byggesøknader de siste fem årene vektlegges. Denne inndelingen av sakstyper sammenfaller imidlertid ikke med den inndelingen som er benyttet i kommunens gebyrregulativ. Statistikken bygger på en inndeling som benyttes i KOSTRA-rapporteringen, som er mer aggregert enn den inndelingen som kommunens gebyrregulativ er lagt opp etter.

Tabell 4 Statistikk over mottatte byggesøknader i Lørenskog kommune 2014 – 2017

	2014	2015	2016	2017
Rammetillatelser	59	55	43	57
Ett-trinns tillatelser	92	80	110	137
Uten ansvarsrett	74	40	200	83
IG	67	85	72	94
Midl. Brukstillatelse	36	51	100	28
Ferdigattest	105	98	120	127
SUM	433	409	645	526

Kilde: E-post datert 25.5.2018

Virksomhetsleder opplyser at de også tar høyde for selvkostfondet i budsjetteringen av gebyrinntektene. Det innebærer at gebyrinntektene justeres opp/ned ettersom selvkostfondet er negativt/positivt, med sikte på å gjenvinne balanse i selvkostfondet. For eksempel har kommunen de senere årene budsjettert med økte gebyrinntekter til inndekning av underskuddet på 28 mill. kr før 2013. Tilsvarende gir kommunen uttrykk for at de, på bakgrunn av et positivt selvkostfond i 2017, fremover vil legge opp til et selvkostresultat med underskudd. Dette medfører ifølge kommunen at de budsjetterte gebyrinntektene vil justeres ned fra dagens nivåer.

6.4 Driftskostnader

Utgangspunktet for selvkost er at kommunen kun kan ta med henførbare kostnader i gebyrgrunnlaget. Innen byggesak er dette de kostnader som er nødvendige for av saksbehandling og de lovpålagte oppgavene etter plan- og bygningsloven (forhåndskonferanse, tilsyn, ulovlighetsoppfølging, etc.). Med andre ord vil det være karakteren av arbeidsoppgavene som avgjør om, og eventuelt hvor stor andel av kostnadene som kan finansieres med gebyrinntekter.

Ifølge kommunens budsjettkalkyler består driftskostnader av direkte driftsutgifter, indirekte kostnader og direkte kapitalkostnader, slik tabellen under illustrerer. I den videre undersøkelsen ser revisjonen nærmere på komponentene som inngår i de tre kostnadselementene, med utgangspunkt i budsjettkalkylen for 2017.

Tabell 5 Driftskostnader 2014 – 2017

	2014	2015	2016	2017
Direkte driftsutgifter (D)	6 553	7 549	7 857	9 187
Indirekte kostnader (I)	834	1 021	543	734
Direkte kapitalkostnader (K)	0	39	54	36
Driftskostnader (DK)	7 387	8 609	8 455	9 957

Kilde: Forkalkyle 2015 – 2017 (i tusen kroner)

6.4.1 Direkte driftsutgifter (kjerneprodukt)

Direkte driftsutgifter er de kostnader som kan direkte relateres til selvkosttjenesten (kjerneproduktet). Tabell 6 viser de kostnader som inngår i direkte driftsutgifter:

Tabell 6 Direkte driftsutgifter 2014 – 2017

	2014	2015	2016	2017
i) Direkte lønn	6 165	6 916	6 448	8 422
ii) Varer og tjenester	386	397	1 404	765
iii) Overføringsutgifter	2	236	5	0
Direkte driftsutgifter	6 553	7 549	7 857	9 187

Kilde: Forkalkyle 2015 - 2017 (i tusen kroner)

i) Direkte lønn

Lønn er den største kostnaden som inngår i direkte driftsutgifter, og utgjør omtrent 85 prosent av budsjettet i 2017. Lønnskostnadene ble budsjettet til 8,4 mill. kr, fordelt på 9,2 årsverk. Kommunen utdyper at bemanningen er estimert, basert på en vurdering av ulike matematiske prognosefremskrivninger (per juni 2016), samt kjent informasjon om fjorårets fem siste måneder (august – desember 2016). Informasjonen brukes til å budsjettere lønnskostnader som kan henføres byggesak (direkte lønn), med utgangspunkt i stillingsandel og lønn for den enkelte ansatte. Ved endring i forutsetningene i etterkant av prognosene, blir direkte lønn i budsjettet korrigert deretter. Det er altså en samlet vurdering som ligger til grunn for prognosen og fastsettelsen av direkte lønn, og ikke bare beregninger.

Lønnskostnadene omfatter alle stillinger registrert på plan- og byggesaksbehandling (tjeneste 30400). Hvor stor andel av den enkeltes lønnskostnad som tas med i selvkost er gitt ved andelen av stillingen som føres på denne tjenesten. I tabellen under fremkommer de stillinger som er lagt til grunn i gebyrgrunnlaget for 2017.

Tabell 7 Stillingsoversikt byggesak 2017

Stillingstype	Stillingsandel selvkost (tjeneste 30400)	Årsverk
Virksomhetsleder	40 %	0,4
Avdelingsleder	100 %	1,0
Saksbehandler (6 ansatte)	600 % (6 x 100 %)	6,0
Konsulent I	70 %	0,7
Konsulent II	60 %	0,6
Konsulent III	50 %	0,5
SUM		9,2

Kilde: Forkalkyle 2017

Tabell 7 viser at stillingsandelene varierer fra 40 prosent til 100 prosent. Byggesaksavdelingens seks saksbehandlere og leder er angitt med en stillingsandel på 100 prosent, noe som betyr at kommunen har vurdert at alle aktiviteter som utføres av disse ansatte kan henføres til selvkost. I kommunens stillingsbeskrivelse for saksbehandler er det oppgitt at saksbehandlerne disponerer 55 prosent av et årsverk på aktiviteter som er direkte relatert til byggesak, herunder 30 prosent på saksbehandling, 7 prosent på klagesaker, 10 prosent på tilsyn og 8 prosent på ulovlighetsoppfølging (e-post, 23.5.2018). De gjenstående 45 prosent går til aktiviteter som er indirekte relatert til byggesak (publikumsveiledning, avklaring, ulike nettverk for byggesaker, kurs, seminar, møter, administrative arbeider, osv.). Det opplyses i intervju at kommunen ikke tar et særskilt gebyr for klagesaksbehandling, men at kostnadene for dette fordeles på de gebyrlagte sakene. Årene 2015, 2016 og 2017 behandlet kommunen henholdsvis 8, 9 og 14 klagesaker (SSB tabell 11213).

Stillingsbeskrivelsen for avdelingsleder viser at avdelingsleder fordeler arbeidstiden jevnt mellom direkte saksrelatert arbeid (kvalitetskontroll av vedtak og gebyr, avklaring, møte med utbyggere, publikumsveiledning) og administrasjon relatert til byggesak (hovedansvar for tilsyn og ulovlighetsoppfølging, kompetanseheving, budsjett- og gebyrberegning, personalansvar). I intervju opplyser kommunen at avdelingsleder ikke deltar i arbeidet med økonomi- og kommuneplan. Dette ansvaret tillegges virksomhetsleder.

Virksomhetsleders (regulering, byggesak og geodata) stillingsandel til byggesaksavdelingen er i 2017 satt til 40 prosent. Arbeidsoppgavene til virksomhetsleder omfatter hovedansvar for budsjett og økonomi for byggesaksavdelingen, avklaringer mellom ulike instanser vedrørende byggesak, møter med utbyggere og personalansvar for avdelingsleder. De øvrige tre stillingene er konsulenter, som i hovedsak utfører publikumsveiledning (både på telefon og ved oppmøte). Konsulent I og II, henholdsvis 70 prosent og 60 prosent, fungerer i tillegg som brukerstøtte for saksbehandlere og ledere (alle tre avdelinger), samt at de bidrar innen saksbehandling, fakturering, utsendelse av post, innkjøp av rekvisita og digitalisering av arkivsystem (e-post, 28.5.2018).

Revisjonen får videre i samtale med spesialrådgiver budsjett- og finansseksjonen opplyst at stillingsandelene representerer den andelen av tiden som de enkelte ansatte forventes å bruke på aktiviteter som kan relateres til byggesak. Kommunen fører ikke timelister, men det opplyses at stillingsandelene baserer seg på kvalifiserte antakelser og vurderinger. Stillingsandelene blir ifølge kommunen vurdert i forbindelse med utarbeidelsen av budsjettkalkyle hvert år og enkelte ganger ved utarbeidelse av selvkostregnskap.

ii) Varer og tjenester

I 2017 er det i budsjettkalkylen satt av om lag 765 000 kr til varer og tjenester⁸. Summen dekker kjøp av diverse varer og tjenester, i hovedsak til konsulenttjenester, opplæring og inventar og utstyr. En stikkprøve av faktiske kjøp på disse konti (største transaksjoner i 2017) viser at kjøpene helt overordnet synes å relatere seg til byggesak.

iii) Overføringsutgifter

Lørenskog kommune budsjetterte ingen overføringsutgifter i 2017.

⁸ Konto 11000 – 12999.

6.4.2 Indirekte kostnader (støttefunksjoner)

Indirekte kostnader kan ikke direkte kobles til kjerneproduktet som brukeren skal betale for, gjerne kalt interntjenester. Dette omfatter tjenester som understøtter eller komplementerer de direkte brukerrelaterte tjenestene, for eksempel elektrisitet, regnskap, revisjon og sentral opplæring. En andel av kostnader for slike aktiviteter kan inndeckes av gebyrer.

I Lørenskog kommune består indirekte kostnader av direkte driftsutgifter (netto) knyttet til interntjenester, samt indirekte avskrivningskostnader og indirekte kalkulatorisk rente (Tabell 8).

Tabell 8 Indirekte kostnader 2014 – 2017

	2014	2015	2016	2017
Indirekte driftsutgifter (netto)	778	960	543	734
Indirekte avskrivningskostnad	31	41	-	-
Indirekte kalkulatorisk rente	25	21	-	-
Indirekte kostnader	834	1 021	543	734

Kilde: Forkalkyle 2014 – 2017 (i tusen kroner)

Lørenskog kommune har i 2017 ikke budsjettet indirekte kostnader på bakgrunn av kartlegging/vurdering av kostnader og aktivitetsnivå, da nøkler for fordeling av indirekte kostnader var under videreutvikling. Fordelingsnøkklene ble den gang vurdert som upresise. I mangel av bedre anslag, har kommunen lagt til grunn faktiske indirekte kostnader fra 2015, pluss en økning tilsvarende lønns- og prisvekst, til å fastsette de indirekte kostnadene i budsjettkalkylen for 2017.

Gjennomgangen av faktiske indirekte kostnader for 2015 (etterkalkyle Momentum) viser at majoriteten av utgiftene relaterer seg til aktiviteter som nyttiggjøres av flere avdelinger/enheter i kommunen (fellesutgifter), herunder kontroll og revisjon, administrasjon (eks. kommunal kantinedrift, dokumentsentret, IKT-drift, regnskapsseksjon og juridisk seksjon) og administrasjonslokaler. Slike utgifter blir i Lørenskog kommune fordelt på alle selvkosttjenestene, basert på fordelingsnøkler. Tjenestene belastes dermed med en andel av kostnadene som skal gjenspeile dens bruk av aktiviteten.

Fordelingsnøkklene er beregnet ut ifra den enkelte tjenestes forventede beslag på ressursen, målt i for eksempel andel brutto driftsutgifter, andel årsverk, andel ansatte og andel datamaskiner. I Momentums kalkyler er det også lagt inn en liste over de aktiviteter som faller under indirekte kostnader, med tilhørende fordelingsnøkkel som gjelder for aktiviteten.

6.4.3 Direkte kapitalkostnader

I tabellen under fremkommer de kostnader som inngår i kommunens kapitalkostnader i perioden 2014 – 2017.

Tabell 9 Direkte kapitalkostnader 2014 – 2017

	2014	2015	2016	2017
Avskrivningskostnad	-	-	0	0
Avskrivningskostnad fremtidige investeringer	0	0	0	20
Kalkulatorisk rente fremtidige investeringer	0	39	54	16
Direkte kapitalkostnader	0	39	54	36

Kilde: Forkalkyle 2014 - 2017 (i tusen kroner)

Lørenskog kommune tar med både avskrivningskostnad og kalkulatorisk rente i kapitalkostnader, som til sammen utgjør 36 000 kr i 2017. Kapitalkostnadene kommer fra et fireårig forprosjekt om digitalisering av byggesaksarkiv (2016 – 2019). Nettokostnad for investeringen er 5 mill. kr.

6.4.4 Særlig om behandling av nedsatt gebyr ved oversittelse av 12-ukersfristen

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. Kostnadene ved kommunens oversittelse av 12-ukersfristen kan ikke pålegges brukerne.

Lørenskog kommune overskrev den lovpålagte 12-ukersfristen for en sak i 2014, to saker i 2015, og ingen saker i 2016 (SSB Tabell 11211). Kommunen har i sine kalkyler ikke korrigert for et eventuelt økonomisk tap ved oversittelse av 12-ukersfristen. Dette medfører at søkere har måttet dekke kommunens inntektstap ved fristoversittelser.

7 SELVKOST FOR DEN ENKELTE SAKSTYPE

7.1 Innledning

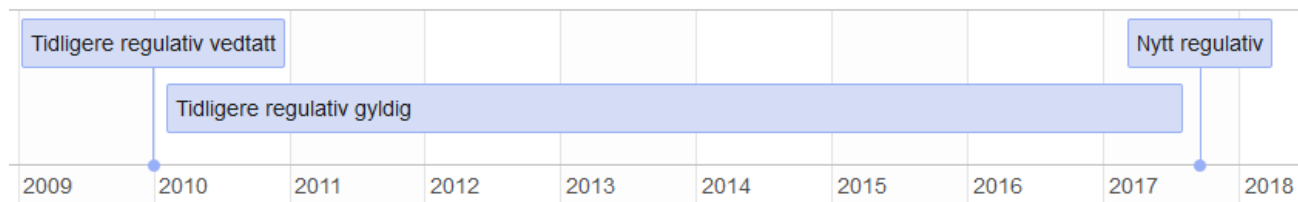
Kommunen skal på byggesaksområdet, til forskjell fra andre selvkostområder, også ivareta kravet om selvkost i den enkelte sak. Det er akseptert, og ansett som hensiktsmessig, at kommuner priser de enkelte saker etter standardiserte satser per sakstype. En slik prissetting forutsetter at standardsatsene baserer seg på selvkost for den enkelte sakstype (KRD 2009, 5), og at kommunen dokumenterer at gebyrsatsene noenlunde treffer gjennomsnittskostnaden for de enkelte sakstyper (KRD 2009, 10). Dette skal bidra til at gebyrsatser i regulativ ikke overstiger de gjennomsnittlige utgiftene kommunen har til behandling av de ulike typer saker.

Sivilombudsmannen understreker at bevisbyrden for at selvkostprinsippet blir overholdt tilfaller kommunen (Sivilombudsmannen sak 2007/1279).

7.2 Beregning og dokumentasjon av gjennomsnittskostnader 2010 – 2017

Lørenskog kommune vedtok i 2010 et gebyrregulativ, som var gjeldende i til sammen syv år. Høsten 2017 valgte kommunen å ta i bruk et nytt gebyrregulativ. Figuren under viser tidsperioden som de to gebyrregulativene var gjeldende.

Figur 5 Gebyrregulativ (tidsperiode)



Gebyrregulativ gjeldene fra 2010 til høst 2017

Fra og med 2010 til høsten 2017 benyttet kommunen et gebyrregulativ med samme struktur, det vil si samme oppbygning og inndeling av sakskategorier. I gebyrregulativet ble det lagt opp til en lineær sammenheng mellom areal og gebyrets størrelse for andre bygg, tilbygg og påbygg. Sivilombudsmannen har tidligere uttalt seg kritisk til denne beregningsmåten for gebyrer, fordi det kan medføre at tiltakshavere for store bygg må betale mer enn hva som er selvkost for behandlingen av saken (Sivilombudsmannens årsmelding for 2006 s.304, ombudsmannssak 2005/1486).

Kommunen opplyser i intervju at det ble foretatt beregninger og vurderinger av gebyrstørrelsene i 2010, men at gebyrregulativ etter dette ikke er basert på nye beregninger. I intervjuet kom det videre frem at kommunen ikke kan dokumentere at de gjennomsnittlige utgiftene for de enkelte sakstyper ligger til grunn for fastsettelsen av gebyrsatsene i regulativet. Det opplyses også om at

dette regulativet heller ikke fungerte godt, hvor blant annet manglende samsvar mellom gebyr og kostnad ble trukket frem som en årsak.

Gebyrregulativ gjeldende fra høst 2017

Høsten 2017 utarbeidet kommunen et nytt gebyrregulativ med en ny struktur, grunnet svakheter i det forrige regulativet. Det nye regulativet er omstrukturert for å gi bedre samsvar mellom gebyr og kostnad for de ulike sakstypene, samt gjøre det lettere å dokumentere prinsippet om selvkost i den enkelte sakstype. Endringen i det nye gebyrregulativet innebærer at det benyttes faste priser for de ulike søknadspliktige tiltakene, istedenfor prissetting ut fra areal på tiltaket som i tidligere gebyrregulativ (kommunestyresak 080/17).

Ifølge kommunen er det foretatt en gjennomgang av selvkostberegninger for de ulike sakstypene i forbindelse med utarbeidelse av nytt regulativ. Kommunen har blant annet kartlagt, gjennom samtaler med saksbehandlere, antallet timer som i gjennomsnitt brukes på de enkelte sakstypene. Dette ble benyttet som grunnlag for å anslå de gjennomsnittlige kostnadene til hver sakstype, og deretter vektlagt i fastsettelsen av gebyrsatsene i det nye regulativet.

Dokumentasjon på disse beregningene foreligger imidlertid ikke, fordi den ansvarlige for beregningene ikke lenger jobber i kommunen. Dokumentasjonen er ikke lagret på et område som er tilgjengelig for kommunen. Kommunen har forsøkt å innhente dokumentasjonen, uten å lykkes.

Byggesaksavdelingen har i forbindelse med forvaltningsrevisjonen utarbeidet prinsipper for beregning av gebyrregulativ 2019 for byggesaker, som er oversendt revisjonen. Grunnlag for gebyrberegningen er budsjettet, befolkningsprognoser, samt tidsbruk i de enkelte type saker. Til grunn for gebyrregulativ 2019 er det lagt opp til at gebyrene for de enkelte sakstyper skal beregnes etter en timepris og gjennomsnittlig tidsbruk for hver enkel type sak. Ifølge kommunen skal denne beregningsmetoden bidra til at kommunen kan dokumentere at deres gebyrer baserer seg på gjennomsnittskostnader for den enkelte sakstype.

7.3 Gebyrutvikling 2010 – 2017

For å sikre at kommunen fastsetter gebyrer som samsvarer med kostnadene, er det viktig at kommunen baserer gebyrene på beregnede gjennomsnittskostnader for den enkelte sakstype. Vi vil nå vise utviklingen i gebyrnivået i Lørenskog kommune for perioden 2010 – 2017. Denne utviklingen beskrives som årlig endring i gebyrnivå og som akkumulert endring fra gebyrnivået i 2010.

Tabell 10 Endring i gebyrsatser i % 2010 – 2017

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017a	2017b ⁹
Årlig endring	-	46 %	3 %	4 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1,8 % ¹⁰
Akkumulert endring siden 2010	-	46 %	50,4 %	56,4 %	56,4 %	56,4 %	56,4 %	56,4 %	59,2 %
Eks. Enebolig (200 m2)	24 500	35 770	36 848	38 317	38 317	38 317	38 317	38 317	39 000

Kilde: Gebyrregulativ og årsbudsjett.

Tabell 10 viser at gebyrsatsene samlet har økt med 56,4 prosent fra 2010 til høsten 2017. Endringen skyldes årlige økninger i 2011 – 2013, hvorav 46 prosent i 2011, 3 prosent i 2012 og 4 prosent i 2013. Denne gebyrutviklingen gjelder for samtlige sakstyper. Med andre ord har alle sakstypene fra 2010 og frem til høsten 2017 hatt den samme prosentvise økningen i gebyrsatsene.

Brorparten av økningen i gebyrnivået i perioden stammer fra 2011, der byggesaksgebyrene økte med 46 prosent i forhold til 2010-nivå. Bakgrunnen for økningen var at utbyggingstjenesten¹¹ over flere år hadde gått med betydelige underskudd¹². Kommunen foreslo derfor en større økning i gebyrsatsene for å dekke underskuddet. I årsbudsjett for 2011 forklarer rådmannen videre at de foreslåtte gebyrsatser ikke reflekterer kostnadene ved tjenestene, men hva kommunen velger å ta inn i inntekter for de forskjellige tjenestene (Årsbudsjett 2011, 75). Med andre ord antyder rådmannen at gjennomsnittskostnader ikke ble lagt til grunn i fastsettelsen av gebyrsatsene i 2011.

⁹ I 2017 gjaldt to gebyrregulativ. Det første gebyrregulativet (2017a) ble avløst av et nytt gebyrregulativ høsten 2017 (2017b).

¹⁰ Gebyrsatsene for de ulike sakstyper i det nye gebyrregulativet har økt med ulik prosentvise økning. 1,8 % gjenspeiler prosentvis økning for oppføring av enebolig (200 m2).

¹¹ Byggesaksavdelingen var organisert under utbyggingstjenesten på den tiden.

¹² I 2008 og 2009 var korrigert underskudd ved utbyggingstjenesten henholdsvis 8 og 9,5 mill. kr.

I 2012 og 2013 ble gebyrene justert for lønns- og prisvekst, noe som gir en økning på henholdsvis 3 prosent og 4 prosent. Fra 2013 til høsten 2017 opprettholdt kommunen det samme gebyrnivået. I intervju forteller kommunen at de bevisst har valgt å ikke øke byggesaksgebyrene etter 2013, grunnet politiske hensyn, samt tilpasning i forhold til utvikling i selvkostfond. I rådmannens forslag til årsbudsjett 2015 begrunner rådmannen også dette med at gebyrsatsene allerede er høye, og ser det som ugunstig med ytterligere økninger (Årsbudsjett 2015, 15).

Sammenlikning av gebyrsatser i de to gebyrregulativene

Høsten 2017 tok kommunen i bruk et nytt gebyrregulativ. I Tabell 11 sammenliknes priser i det gamle og det nye regulativet for noen utvalgte byggetiltak.

Tabell 11 Sammenlikning av gebyrsatser mellom gammelt og nytt gebyrregulativ

Byggetiltak	2013 -2017a	2017b	Endring i prosent
Enebolig (200 m2)	38 317	39 000	1,8 %
Blokk (50 boenheter)	480 142*	950 000*	97,9 %
Næringsbygg (500 m2)	60 954*	60 000*	-1,6 %
Garasje (100 m2)	18 933*	24 000	26,8 %
Riving (enebolig 200 m2)	6 897*	15 000	117,5 %
Frittstående skilt	2 357	11 000	366,7 %
Forhåndskonferanse	3 910	5 000	27,9 %

Kilde: Gebyrregulativ 2013 – 2017. *Revisjonens beregninger basert på gjeldende areal- og enhetsatser.

Ifølge kommunen skal de foreslåtte endringene i det nye gebyrregulativet medføre en pris for behandling av de ulike søknadstypene som er mer i tråd med hva det faktisk koster kommunen å behandle sakstypene. Tabell 11 viser at omleggingen stort sett resulterte i økte gebyrer for de utvalgte byggetiltakene. Gebyret for behandling av søknad om blokk på 50 boenheter økte for eksempel med 97,9 prosent, fra 480 142 kr til 950 000 kr.

Rådmannen opplyser i sakspapirene til kommunestyret at det nye gebyrregulativet bygger på en rekke forutsetninger. Den økte befolkningsveksten de kommende årene vil medføre at flere og mer kompliserte saker i fremtiden, noe som igjen resulterer i mer arbeid og at flere involveres i saksbehandlingen. I tillegg er det tatt høyde for at antall klager på byggesaksvedtak er forventet å øke, samt at kommunen ønsker å prioritere tilsyn og veiledning til brukere i en tidlig fase.

8 VURDERING

Etter plan- og bygningsloven § 33-1 har kommunene hjemmel til å kreve gebyrer for arbeid som loven pålegger kommunen å utføre. Gebyrinntektene kan ikke være høyere enn de kostnader som er nødvendige for å produsere tjenesten (selvkost).

Selvkost på byggesak skiller seg fra selvkost for vann, avløp og renovasjon. Mens byggesak er noe en innbygger gjør en eller noen få ganger i løpet av livet, er vann, avløp og renovasjon tjenester som hvert år leveres til alle boliger i en kommune. Selvkostområdet for byggesak reiser i tillegg noen særlige utfordringer siden selvkostprinsippet ikke bare krever at den enkelte sektor drives uten fortjeneste, men at selvkost også skal tilstrebes i den enkelte sakstype, jf. forarbeidene til plan- og bygningsloven § 33-1 (Ot.prp. nr. 45 (2007-2008)).

Revisjonen bemerker at selvkostregelverket på byggesaksområdet per i dag er uklart og at det etter revisjonens vurdering ikke er god nok veiledning på området. KMDs retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale tjenester fra 2014 (H-3/14) blir for generell når den skal favne veldig ulike selvkostområder. Dette får særlige konsekvenser på byggesaksområdet, som skiller seg fra de øvrige selvkostområder. Slik revisjonen ser det, er det behov for et mer oversiktlig og tydeligere regelverk, samt veiledning avgitt særskilt mot selvkost på byggesaksområdet. Departementet arbeider med nye prinsipper for beregning av selvkost i den nye kommuneloven, som forhåpentligvis vil bidra til en bedre og mer ensartet praksis i kommunene.

Lørenskog kommune praktiserer full kostnadsdekning. Administrasjonen skal da dekke inn alle henførbare kostnader under selvkost. Det betyr at i tillegg til kostnader for saksbehandlingen i den enkelte sak, vil også overheadkostnader som f.eks. tilsyn, veiledning av innbyggere og ulovlighetsoppfølging dekkes av gebyrene som søkerne betaler.

Lørenskog kommune har fått betydelige overskudd i perioden 2013 – 2017

Lørenskog kommune er en kommune som kjennetegnes med høy befolkningsvekst. Ifølge administrasjonen har befolkningsveksten og utbyggingstakten de siste årene vært langt høyere enn antatt, og det har videre vist seg vanskelig å forutse utbyggingstakten. Erfaringsmessig varierer også sakene både i antall og omfang fra år til år. Disse usikkerhetsmomentene mener administrasjonen gjør kommunens budsjett- og prognosearbeid innen selvkost på byggesaksområdet svært utfordrende.

Undersøkelsen viser at byggesakstjenesten har gått med betydelig overskudd i perioden 2013 – 2017, henholdsvis 10,2 mill. kr, 7,0 mill. kr, 9,3 mill. kr, 7,5 mill. kr og 4,6 mill. kr. Dermed hadde kommunen et samlet overskudd i perioden på nærmere 39 mill. kr, noe som tilsvarer en gjennomsnittlig dekningsgrad på 187,2 prosent. Årsaker til overskuddet er at kommunen planla å dekke inn tidligere års underskudd på 28 mill. kr og at byggeaktiviteten var større enn forventet i perioden. Overskuddet er i sin helhet ført mot fond. Selvkostfondet på byggesaksområdet har med dette gått fra et underskudd på 28 mill. kr i 2013, til balanse (0 kr) i 2015 og deretter til et overskudd

på 12 mill. kr i 2017. Dette betyr at de aktuelle søkerne i perioden har blitt belastet med gebyrer som er vesentlig høyere enn kostandene for å behandle sine søknader. De har i praksis betalt for sine søknader, i tillegg til å subsidiere tidligere og fremtidige søkere med flere millioner kroner.

Revisjonen vil bemerke at selvkostfond er en regnskapsteknisk måte å regulere svingninger i resultatet på opp mot fondet. Slike svingninger (overskudd eller underskudd) kan skyldes at man ikke har truffet helt ved beregning av gebyrenes størrelse det enkelte år, eller at saksmengden ikke ble helt som forutsatt. For byggesaksområdet er det viktig at kalkylene (hva det koster å produsere den enkelte sakstype i regulativet) danner grunnlaget for gebyrene. Disse må basere seg på vurderinger av hva de enkelte sakstypene koster, se nærmere om dette i kriteriekapittelet punkt 3.6. Det er revisjonens oppfatning at dersom kommunen hadde gjort de nødvendige overveielser av kostnadene for den enkelte sakstype i regulativet, vil gebyrene truffet bedre med kostnadene, og kommunen kunne i større grad unngått de store svingningene i resultatet, se nærmere om dette nedenfor.

Etter revisjonens vurdering bør ikke kommunen dekke inn tidligere års underskudd ved å beholde et høyere gebyrnivå enn det det koster å behandle byggesøknader det enkelte år. Dette fører i tilfelle til at det er neste års søkere som må dekke dette underskuddet. Revisjonen vurderer det slik at om kommunen skal sikre at kravet om at den enkelte søker skal betale for hva det koster å behandle sin sak blir ivaretatt, bør ikke kommunen videreføre denne praksisen. I tillegg kan kommunens praksis 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 Sivilombudsmannens 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».

Lørenskog kommune mangler dokumentasjon på gjennomsnittskostnader

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 forarbeidene til plan- og bygningsloven § 33-1 (Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) 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 over middelkostnaden for sakstypen anses ikke å være i tråd med regelverket, jf. tolkningsuttalelse fra Kommunal- og regionaldepartementet juni 2009.

Kommunen må med andre ord kunne dokumentere de valgte gebyrsatsene og at de tilnærmet treffer gjennomsnittskostnaden for de enkelte sakstyper. Sivilombudsmannen understreker at forvaltningen har bevisbyrden for at selvkostprinsippet er overholdt.

Som omtalt over hadde kommunen et overskudd på 39 mill. kr i perioden. Kostnadsdekningsgraden for det enkelte år i perioden ligger på mellom 142,6 og 219,9 prosent. Kommunen har i perioden fra 2013 til 2017 hatt samme gebyrregulativ og – satser. Et gebyrnivå som år etter år ikke samsvarer med kostnaden som kommunen har på området, mener revisjonen i seg selv er en indikasjon på at kommunen ikke har gode nok rutiner for å fastsette gebyrsatsene.

Kommunen har hatt to gebyrregulativ i perioden 2013 – 2017. Det første regulativet gjelder fra 2010 til høsten 2017. Undersøkelsen viser at kommunen ikke har tilgjengelig dokumentasjon på hvordan gebyrene for de enkelte sakstypene er beregnet, og kan heller ikke redegjøre for hvordan dette ble gjort. Etter revisjonens vurdering er det kritikkverdig at Lørenskog kommune i syv år (2010 – 2017) har benyttet et gebyrregulativ hvor det ikke kan dokumenteres samsvar mellom gebyret og beregning av selvkost på sakstypenivå.

Kommunen utarbeidet høsten 2017 et nytt gebyrregulativ, grunnet svakheter i det forrige regulativet. Det nye regulativet medførte stort sett økte gebyrer. Ifølge kommunen bygger det nye gebyrregulativet på beregninger av gjennomsnittskostnader for den enkelte sakstype. Dokumentasjon på disse beregningene foreligger imidlertid ikke, fordi dokumentasjonen ikke er lagret i kommunenes systemer slik at det er tilgjengelig og etterprøvbart. Revisjonen ser det som svikt i kommunens rutiner at dokumentasjon på gjennomsnittskostnader heller ikke foreligger for det nye regulativet.

Etter revisjonens vurdering er det positivt at kommunen i forbindelse med forvaltningsrevisjonen har igangsatt et arbeid for å dokumentere gjennomsnittskostnadene for den enkelte sakstype. Dette vil bidra til å sikre at kommunen fastsetter standardgebyrer basert på gjennomsnittskostnader, og dermed ivaretar kravet om selvkost for den enkelte sakstype.

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.

Lørenskog kommune tar i all hovedsak med kostnader som plan- og bygningsloven gir anledning til, men bør korrigere for kostnader ved klagesaksbehandling og fristoversittelser

Gebyrgrunnlaget skal kun bestå av kostnader som kan relateres til oppgaver som kommunen etter plan- og bygningsloven må utføre. Undersøkelsen viser at Lørenskog kommune i det alt vesentlige tar med kostnader som kan relateres til oppgaver etter plan- og bygningsloven, men at kommunen ikke har korrigert for kostnader til klagesaksbehandling. Årene 2015, 2016 og 2017 behandlet kommunen henholdsvis 8, 9 og 14 klagesaker. Klagesaksbehandling er hjemlet i forvaltningsloven, og kan dermed ikke inngå i gebyrgrunnlaget for byggesak. Konsekvensen av at kommunen ikke har korrigert for dette, er at gebyrgrunnlaget i perioden har vært noe høyere enn det er hjemmel for, men det er ikke tale om store kostnader.

Kommunen har heller ikke korrigert for økonomisk tap ved oversittelse av frister. Dette medfører at søkere må dekke kommunens inntektstap ved fristoversittelser. I 2017 overskred kommunen den lovpålagte 12-ukersfristen i seks saker. Det utgjør ikke store kostnader, men det er på prinsipielt grunnlag viktig at kommunen korrigerer for dette i gebyrgrunnlaget.

KILDELISTE

Lover, forskrifter, forarbeider og tolkningsuttalelser

- Lov av 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven)
- Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)
- NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II
- Rt 2004 s 1603 Høyesterettsdom om gebyr
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet rundskriv H-3/14 (2014) 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

Dokumenter fra kommunen

- Beskrivelse av byggesaksavdelingens hovedoppgaver
- Stillingsbeskrivelser for byggesaksansatte
- Rutiner på byggesaksområdet
- Saksfremlegg nytt gebyrregulativ 2017 (kommunestyresak 080/17)
- Budsjettkalkyle (forkalkyle) 2014-2017, Momentum
- Etterkalkyle 2013-2017, Momentum
- Selvkostnote 2013-2017
- Gebyrregulativ 2010-2017
- Prinsipper for beregning av gebyrregulativ 2019
- Statistikk over antall behandlede byggesaker
- Ansattoversikt byggesak
- Grunnlagstall budsjettkalkyle 2017(prognose)
- Kommuneplan 2015 – 2026. Del 1 Mål og handling

Kontakt med kommunen

- Telefonsamtale avdelingsleder for byggesak, 17.4.18
- Telefonsamtale virksomhetsleder regulering, byggesak og geodata, 4.5.18

- Møte med spesialrådgiver for budsjett- og finansseksjonen, 24.4.18
- Møte med virksomhetsleder regulering, byggesak og geodata, avdelingsleder for byggesak og spesialrådgiver for budsjett- og finansseksjonen, 23.5.18
- Møte med kommunaldirektør teknisk sektor, virksomhetsleder regulering, byggesak og geodata, avdelingsleder for byggesak og spesialrådgiver budsjett- og finansseksjonen, 28.8.18

- Møte med spesialrådgiver teknisk sektor, virksomhetsleder regulering, byggesak og geodata, avdelingsleder for byggesak og spesialrådgiver budsjett- og finansseksjonen, 1.11.18

OVERSIKT OVER TABELLER OG FIGURER

Liste over tabeller

Tabell 1 Resultat 2013 – 2017	22
Tabell 2 Selvkostfond 2013 – 2017	24
Tabell 3 Budsjettkalkyle 2014 – 2017.....	27
Tabell 4 Statistikk over mottatte byggesøknader i Lørenskog kommune 2014 – 2017	28
Tabell 5 Driftskostnader 2014 – 2017	29
Tabell 6 Direkte driftsutgifter 2014 – 2017.....	30
Tabell 7 Stillingsoversikt byggesak 2017.....	31
Tabell 8 Indirekte kostnader 2014 – 2017	33
Tabell 9 Direkte kapitalkostnader 2014 – 2017	34
Tabell 10 Endring i gebyrsatser i % 2010 – 2017	37
Tabell 11 Sammenlikning av gebyrsatser mellom gammelt og nytt gebyrregulativ	38

Liste over figurer

Figur 1 Selvkostprinsippet, definisjon.....	6
Figur 2 Finansielle dekningsgrad i prosent, for kommune Lørenskog, Nittedal, Ullensaker og Skedsmo i perioden 2014 – 2017	20
Figur 3 Histogram med finansiell dekningsgrad i 2017 (Antall = 166).....	21
Figur 4 Resultat 2013 – 2017.....	23
Figur 5 Gebyrregulativ (tidsperiode).....	35

VEDLEGG 1 – RÅDMANNENS HØRINGSSVAR

Lørenskog kommune



Romerike revisjon IKS
Ringveien 4
2050 JESSHEIM

Unntatt offentlighet Offl. § 5 første ledd

Saksbehandler / telefon
Gunnar Fredrik Aasgaard / 67 93 41 07

Vår referanse:
18/6310- 12

Deres referanse:
487/18 FR 18/02 Lør

Dato:
09.11.2018

Tilbakemelding på forvaltningsrapport om selvkost på byggesak

Rådmannen viser til foreleggelse av forvaltningsrapport om selvkost på byggesak, deres brev av 9.oktober 2018, referanse 487/18 FR 18/02 Lør. I brevet blir rådmannen bedt om en skriftlig tilbakemelding på revisjonens funn, vurderinger og anbefalinger.

Nedenfor følger rådmannens tilbakemelding.

Revisjonens vurdering (1): Lørenskog kommune har fått betydelige overskudd i perioden 2013-2017.

Regelverket og de ulike rettskilder gir ikke et entydig svar på hvordan tidligere underskudd skal håndteres. Det er grunn til å tro at forhold tilsvarende det som fremkommer av rapporten er håndtert likt av en rekke andre kommuner, basert på hvorledes regelverket har vært forstått og praktisert. Hverken departementets retningslinjer fra 2003 eller fra 2014 gir entydig svar på spørsmålet. Heller ikke øvrig rettskildemateriale er entydig. Den tolking av regelverket som rapporten gir uttrykk for er av nyere dato, og er ikke et uttrykk for en langvarig praksis innenfor kommunalrevisjon. Departementet arbeider med en ny retningslinje som forhåpentligvis blir mer entydig, og dermed lettere for kommunene å bruke som verktøy for fremtiden.

Etter en periode med lav til moderat byggeaktivitet i kommunen fikk Lørenskog sterk vekst i 2015. Prognosene for de kommende årene var imidlertid nøkterne, men det ble stor byggeaktivitet også i etterfølgende år. Dette førte til økt arbeidsmengde i kommunen, men også store gebyrinntekter. En revidering av byggesaksgebyrene fra høsten 2017 var ment å skape bedre samsvar mellom gebyrinntekter og kommunens kostnader innen byggesak og regulering. Tendensen er positiv, men resultatet får kommunen først når regnskapet for 2018 foreligger.

Revisjonen er kjent med at det er vanskelig å "treffe" på budsjetteringen på gebyrinntektssiden. Dette skyldes at statistikk knyttet til befolkningsutvikling har vist seg å stemme dårlig med etterfølgende realitet, og det har vist seg vanskelig å tilpasse antatt befolkningsvekst med antatt utbygging. Befolkningsveksten har de siste årene vist seg langt større enn antatt. Det er videre vanskelig å ha noen sikkerhet knyttet til utbyggernes utbyggingstakt, fordi dette kan påvirkes av reguleringsarbeid, salg, kostnadsutvikling mv. Bli et eksempelvis større utbyggingsprosjekt "gebyrmodent" i januar i år 2 i stedet for desember i år 1, vil dette i stor grad påvirke resultatet. Over tid vil dette kunne utlignes. Forhold som dette må legges til grunn som ordinært og gjør at overskudd og underskudd i det enkelte år heller vil være regelen enn unntaket.

Revisjonens vurdering (2): Lørenskog kommune mangler dokumentasjon på gjennomsnittskostnader.

Lørenskog kommune har lang og god praksis fra gebyrforvaltning innen vann, avløp og renovasjon (VAR). Ved beslutningen om full kostnadsdekning av byggesaker fra og med 2011 benyttet kommunen seg av den etablerte kompetansen innen VAR-området. I tillegg ble ekstern konsulentbistand innhentet. Rådmannen erkjenner imidlertid at det ikke foreligger dokumentasjon fra dette arbeidet. Det har dermed ikke vært mulig å se på spesifikk sammenheng mellom prising og kostnader for de ulike sakstypene.

Tidligere års underskudd ble utlignet i 2015. Rådmannen så at det var svakheter i regulativet fra 2010 og startet derfor, som nevnt over, i 2016 et arbeid med å revidere gebyrregulativet for å sikre at prissettingen i størst mulig grad reflekterer kostnadene for det aktuelle saksområdet. Kommunestyret vedtok nytt gebyrregulativ den 21.juni 2017 som sak 80/17, og dette ble iverksatt 1. september 2017. Rådmannen håper at det nye regulativet vil gi bedre samsvar mellom gebyrinntekter og kostnader – også i gjennomsnitt for de ulike sakstypene, men må igjen konstatere at dokumentasjon fra utarbeidelse av nytt regulativ ikke foreligger.

Som revisjonen viser til, er det for gebyrregulativ for byggesaker i 2019 utarbeidet prinsipper for beregning av gebyrregulativet hvor det er lagt opp til at gebyrene for de enkelte sakstyper skal beregnes etter en timepris og gjennomsnittlig tidsbruk for hver enkelt sak. Fra og med 2019 vil det foreligge dokumentasjon som påviser samsvar mellom prisingen og påløpte kostnader innenfor byggesaksområdet.

Revisjonens vurdering (3): Lørenskog kommune tar i all hovedsak med kostnader som plan- og bygningsloven gir anledning til, men bør korrigere for kostnader ved klagesaksbehandling og fristoversittelser.

Rådmannen tar revisjonens vurdering til etterretning og vil fra og med 2019 ta ut kostnader ved klagesaksbehandling og fristoversittelser i beregningsgrunnlaget for selvkost. Dette utgjør heller ikke de store kostnadene.

Avsluttende kommentarer

Rådmannen vil takke Romerike revisjon IKS for konstruktiv dialog og god faglig veiledning gjennom revisjonsprosessen. Kommunen vil følge revisjonens anbefalinger.

Samtidig er rådmannen glad for revisjonens bemerkninger om uklart regelverk på byggesaksområdet og manglende veiledning på området. Vi er kjent med at Kommunal- og moderniseringsdepartementet arbeider med nye prinsipper for beregning av selvkost i den nye kommuneloven, som forhåpentligvis vil bidra til en bedre og mer ensartet praksis i kommunene.

Med hilsen

Ragnar Christoffersen
rådmann

Knut Edvard Helland
kommunaldirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.