



DET KONGELIGE  
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Fylkesmannen i Oslo og Akershus  
Postboks 8111 Dep

0032 OSLO

Deres ref  
2007/30163

Vår ref  
09/438-2 KEK

Dato  
12. juni 2009

**Byggesak - om prising i gebyrregulativ og selvkost i den enkelte sak**

*Bakgrunn*

Vi viser til oversendelse hit datert 26.01.2009, med ønske om departementets vurdering av problemstillinger belyst i en uttalelse fra Sivilombudsmannen i brev til Fylkesmannen i Oslo og Akershus av 16.12.2008.

Vi viser i den sammenheng til brev fra Kommunal- og regionaldepartementet til Sivilombudsmannen av 01.10.2007 om kontroll av gebyrinntekter og kontroll med anvendelse av selvkostprinsippet på et tjenesteområde. Denne uttalelsen ble gjengitt i Sivilombudsmannens uttalelse av 22.02.2008, ombudsmannssak 2007/953. Kopi av departementets uttalelse til ombudsmannen vedlegges til orientering.

Vi viser også til Miljøverndepartementets uttalelse av 31.07.2007, om delingsloven og forholdet til selvkost, som Kommunal- og regionaldepartementet slutter seg til i det vesentligste.

Kommunal- og regionaldepartementet gir her noe utdyping om prising av tjenester gjennom gebyrregulativ og om kostnader og gebyrlegging i den enkelte sak innenfor bygningsdelen av plan- og bygningsloven.

Vi understreker at departementet kun uttaler seg generelt om det nevnte selvkostprinsipp, og ikke til den konkrete saken.

### *Om kommunal byggesaksbehandling*

De samfunnsmessige hensyn som ligger i kommunens oppgaver må tas med i vurderingen av gebyr, herunder måten gebyrregulativet er innrettet og vurderinger av om den enkelte er ilagt for høyt gebyr.

Forberedelse og behandling av søknader skal i hovedsak bidra til å sikre at gjennomføring av tiltak skjer i samsvar plan- og bygningslovgivningens bestemmelser. Gjennom søknadsplikten får kommunen mulighet til å vurdere lovlighet av planlagte tiltak. Gebyrinntektene skal gi kommunene det økonomiske grunnlag for å utføre sine plikter etter loven, slik som søknadsbehandling, tilsyn og oppfølging av ulovlige forhold.

De sentrale hensyn i bygningslovgivningen er at bebyggelse skal utføres og brukes forsvarlig ut fra bygnings- og branntekniske, helsemessige, miljømessige, estetiske og økonomiske hensyn, samt behovet for brukbarhet og tilgjengelighet. Kommunens behandling og vedtak skal følge forvaltningsrettslige prinsipper og ivareta rettssikkerhet for innbyggerne og hensynet til faglig forsvarlige avgjørelser. Det ligger således tungveieende samfunnsmessige hensyn bak lovens bestemmelser og de oppgaver som er pålagt kommunene som lokal bygningsmyndighet. Den merverdi som skapes ved kommunenes arbeid vil kunne tilfalle konkrete prosjekt, men vil også kunne tilfalle naboskap og/eller mer allmenne interesser. Dette innebærer at den som fremmer søknad kan ilegges gebyr som i realiteten dekker kostnadselementer som ikke oppfattes å være direkte tjenesteytelse til han/henne.

### *Gebyr og selvkost*

§ 109 i plan- og bygningsloven fastlegger at *"Ved regulativ kan fastsettes gebyr til kommunene for behandling av søknad om deling, tillatelse, kontroll, utferding av attester og for andre arbeid som det etter denne lov, forskrift eller vedtekt påhviler kommunen å utføre."*

Gebyret kan ikke overstige kommunens kostnader på sektoren, men kommunen har anledning til å underprise og dermed subsidiere tjenesten. Det kan aksepteres årsvariasjoner. Kravet er at sektorens gebyrinntekter ikke må overstige sektorens kostnader regnet over en periode på 3-5 år. Her vises til retningslinjene fra departementet H-2140 og departementets tidligere redegjørelse i vedlagte brev. Dernest skal gebyret ikke overstige selvkost i den enkelte sak. Det er prinsippet om selvkost i den enkelte sak som i hovedsak er gjenstand for utdyping her, både når det gjelder innretting av gebyrregulativ og fastlegging av gebyr i den konkrete sak.

### *Den enkelte sak*

Begrensningen av selvkost i "den enkelte sak" må modifiseres noe. Kommunens oppgaver etter loven er relativt omfattende, men det er ikke uvanlig at gebyrlegging i hovedsak ilegges de søknadspliktige sakene. Kommunen har blant annet anledning til å

unnlate å ta egne gebyr for generell veiledning, forhåndskonferanser, tilsyn og ulovlighetsoppfølging, og å fordele slike kostnader gjennom gebyrlegging av de øvrige sakene.

I publikasjon H-2140 er det beskrevet hvilke kostnader som bør inngå i selvkostregnskap. Begrepet *kjerneproduktet* benyttes der for å beskrive *basisen i tjenesten og hva brukeren opplever som den grunnleggende tjeneste som han er villig til å betale for*. I forbindelse med byggesak vil kjerneproduktet naturlig nok oppfattes å være den konkrete ressursbruk i saken.

Ressursbruk og de tilhørende kostnader som kommunen kan spore tilbake til saken skal danne utgangspunkt for vurdering av gebyrnivået. Når det gjelder kostnader for andre oppgaver som kommunen skal utføre etter loven, og som kommunen lovlig kan finansiere ved gebyr, så kan disse fordeles på de gebyrlagte sakene. Slike kostnader inngår i såkalte "overheadkostnader". Disse kan både bestå av kostnader som ikke kan spores til konkrete saker og i en viss utstrekning også kostnader som kommunen velger å ikke gebyrlegge i den sak hvor kostnaden er oppstått. Det er ikke gitt spesielle begrensninger eller metode for fordeling av slike overheadkostnader, og kommunene står her relativt fritt.

#### *Pris og kostnad*

Vi finner grunn til å presisere begrepene pris og kostnad i sammenheng med gebyr.

*Prisen* på en tjeneste bestemmes normalt av hva det har kostet å utvikle og produsere tjenesten samt markedsmessige forhold. Søknad og saksbehandling er lovpålagte plikter og myndighetsutøvelse. Loven pålegger den som skal bygge å forberede og sende søknad til kommunen, og kommunen plikter å behandle søknaden. Søker har ingen lovlige alternativer til dette system, men må forholde seg til den enkelte kommune. Prisingen gjennom gebyr i byggesak vil derfor ikke være avhengig av forholdet mellom tilbud og etterspørsel, slik som i et konkurranseutsatt marked, men kun av kostnader for utvikling og produksjon av tjenesten.

Begrepet *kostnad* er mer komplisert og sammensatt. Forenklet vil kostnaden for å tilvirke en tjeneste være bestemt av de faktiske priser og kostnader for alle "delkomponenter" som kreves for å fremskaffe tjenesten.

#### *Prissystem (regulativ)*

Et gebyrregulativ er et system for prising av saker. De vanligste former for prissystem i gebyrregulativ er:

1. differensiering etter sakstyper (saksrelatert inndeling)
2. inndeling etter kommunens oppgaver (oppgaverelatert inndeling)

jfr. også rundskriv H-05/02.

Differensiering etter sakstype innebærer at saker med likhetstrekk ilegges samme gebyr. Ofte velges ytre likhetstrekk og egenskaper som ikke har noen direkte sammenheng med behandling av saken, noe som kan gi relativt store variasjoner i kommunens kostnader til behandling innenfor samme prisgruppe. Variasjoner og aksept for slike er omtalt senere.

Differensiering etter kommunens oppgaver vil ofte gi en tettere sammenheng mellom gebyrnivå og de faktiske kostnader som påløper i saken.

Det er anledning til å fastlegge gebyr etter et timeprissystem, alene eller i kombinasjon med prising etter sakstype og/eller oppgavedeling. Timeprising vil bli en form for oppgaveprising i den grad arbeidsoppgaver prises etter medgått tid. Timeprising er omtalt senere.

Grove valg av prisgrupper vil gi store variasjoner for kostnader mellom de enkelte saker i priskategorien. Slik gruppering vil innebære en stor grad av risikofordeling, ved at store kostnadskomponenter i enkeltsaker utjevnes på alle saker i prisgruppen. Fin inndeling av priskategorier vil tilsvarende gi mindre variasjoner og risikofordeling. I det "perfekte" prissystem vil pris og kostnad være identiske. Oppgavene som kommunen skal utføre, og tilhørende oppbygging av tjenesteproduksjonen, er imidlertid komplisert og forbundet med naturlige variasjoner. Et perfekt samsvar mellom pris og kostnad er derfor ikke praktisk mulig. Detaljert prising etter oppgaver vil dessuten kunne bli komplisert å utforme, vanskelig å forstå og tidkrevende å dokumentere. Departementet anbefaler generelt enkle og oversiktlige prissystem. Dette vil bidra til å gjøre regulativet enkelt, forutsigbart og brukervennlig, og gjøre at kostnader forårsaket av selve prissystemet holdes lavt.

#### *Prising etter ambisjon*

Prisingen i gebyrregulativ skal ta utgangspunkt i de faktiske kostnader for den enkelte sakstype eller oppgave. Dette utelukker imidlertid ikke at kommunen ved prisingen også kan prise etter ønsket ressursbruk og arbeidsmengde i de ulike sakstyper eller oppgaver. Eksempelvis kan kommunen ha en målsetting om å øke tilsynet eller øke kartlegging og oppfølging av ulovligheter, og på forhånd tilrettelegge for slik innsats gjennom prisingen i regulativ. Tilsvarende kan kommunestyret gi føringer for effektivisering eller redusert aktivitet på tjenesteområdet, og påtvinge dette ved å redusere prisene i regulativ. Ved en slik tilnærming, med prising etter ønsket innsats eller ønsket effektivisering, bør kommunen følge opp prissystemet og dokumentere at kostnadene utvikler seg i ønsket retning. Slike effekter må også legges til grunn ved dokumentasjon av samsvar mellom prisingen og kostnader/ressursbruk på de ulike sakskategorier eller innsatsområder. Det vises til eget avsnitt om dokumentasjon.

### *Spesielt om timeprising*

Det er anledning til å fastlegge gebyr etter medgått tid. Dette må da klart fremkomme av kommunens regulativ, både når slik prising gjelder og hvordan gebyret skal beregnes. Den aktuelle timesatsen bør fremgå av regulativet, og det må kunne fremlegges dokumentasjon for den valgte timesats (hvordan satsen er beregnet).

Ved timeprising er det lagt til grunn proporsjonalitet og lineær sammenheng mellom tidsbruk og kostnader. I praksis vil dette aldri være tilfelle. Lønnskostnader og overheadkostnader vil variere mellom ulike personer som utfører oppgavene og mellom de konkrete oppgavene som løses. Slikt sett vil timeprising også være en form for prising etter middelverdi. Begrepet middelverdi omtales og utdypes senere.

Prising etter timebruk kan for eksempel baseres på at de totale kostnader på sektoren som helhet fordeles på et timetall for de ansatte på sektoren. Dette kan være samtlige ansatte, men det er også mulig å omregne til timesats basert på et utvalg av de ansatte, for eksempel de som leverer kjerneproduktet og er synbare for brukerne.

Med et godt timeregistreringssystem vil det kunne være enkelt å dokumentere selve tidsbruken. Samtidig vil oppstykkning av arbeidsinnsats på ulike saker kunne gjøre registreringen utfordrende. I prosessen med byggesaksbehandling er det ikke uvanlig at en person håndterer mange ulike saker i små operasjoner. Identifisering og registrering av konkret tids- eller ressursbruk knyttet til hver enkelt sak kan således bli arbeidskrevende.

Prising etter medgått tid forutsetter samsvar mellom timene og timesatsene som er lagt til grunn for prisingen i regulativet og de timene som registreres eller estimeres i gebyrsakene. Det innebærer at den metode og de timer som benyttes ved beregning av påløpte kostnader i utgangspunktet bør være de samme som prisingen har lagt til grunn. I tillegg bør timeprising være utformet slik at de kan skilles fra øvrige priselementer i saken, jfr kriteriet om separabilitet omtalt under avsnitt om kostnadsvariable faktorer.

Timeprising vil innebære at risiko og kostnader for behandlingsrelaterte variasjoner, det vil si variasjoner mellom ulike saksbehandlere (effektivitet, erfaring), variasjon i kommunens valgte innsats i sakene (tilsyn mv), og variasjon som skyldes mer tilfeldige forhold (naboskap mv), i stor grad belastes den enkelte gebyrbetalende brukeren. Dette kan gi store prisvariasjoner mellom saker som brukerne oppfatter som like.

### *Middelverdier*

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.

Usikkerheten kan også beskrives ved at saker som etter gebyrregulativet gir det samme gebyret alltid medfører ulike kostnader for kommunen til behandling. Avvikene mellom enkeltsaker innenfor en priskategori gir et uttrykk for usikkerheten ved prissystemet, eller variasjoner i kostnadene. Dette er en egenskap ved prisen og prissystemet, og avhenger blant annet av de valg kommunen har gjort ved prisingen, organisering av virksomheten og måten kommunen løser oppgavene på. Avvikene er i tillegg et resultat av forhold utenfor kommunens kontroll, slik som problemstillinger som dukker opp og som må avklares ved behandling av den enkelte sak. Det vises til avsnitt om kostnadsvariable faktorer.

#### *Variasjoner og variasjonsspenn*

Variasjoner og variasjonsspenn gir mål for hvor store avvikene er. Variasjonene vil kunne kvantifiseres ved nærmere analyse av organisering av tjenesten og valg av innsatsfaktorer i den enkelte kommune. Variasjonene i en prisgruppe er i utgangspunktet bestemt av variasjonene i de enkelte delkomponenter eller kostnadselementer i saken. Om et konkret gebyr er ulovlig eller ikke i denne sammenheng vil være et spørsmål om hvilke avvik som kan aksepteres.

#### *Statistisk varians*

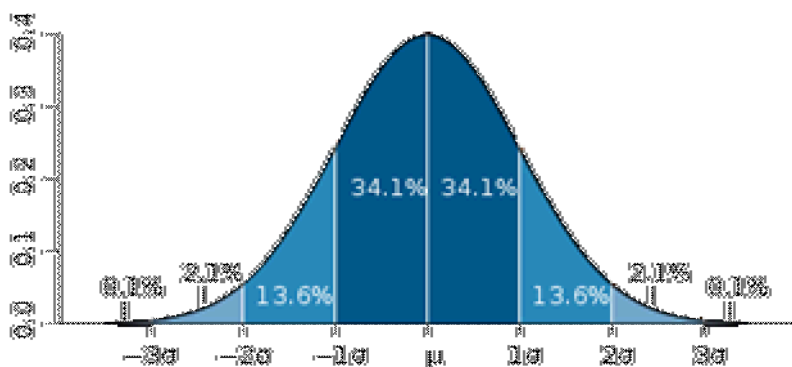
Selvkostbegrepet kan gis et nærmere innhold ved å knytte det til gjennomsnittstall og variasjon. Variasjon kan kvantifiseres gjennom matematisk teori og statistiske metoder.

En vanlig matematisk tilnærming i slik sammenheng er basert på antagelsen om at de fleste verdiene i et datasett vil ligge i nærheten av gjennomsnittet, hvor "i nærheten" er definert ved hjelp av det såkalte standardavviket. Standardavviket er et mål for spredningen av verdiene i et datasett. Standardavviket vil dermed også kunne gi et mål for hva som er akseptabel spredning i sammenheng med selvkost.

Med utgangspunkt i en såkalt "normalfordeling" vil ca 68 % av datasettet ligge innenfor ett standardavvik fra gjennomsnittet, mens ca 95 % av verdiene ligger innenfor to standardavvik fra gjennomsnittet osv (se figur).

Ved bruk av slik metode for dokumentasjon kan det ikke gis generelle kriterier for akseptabelt avvik innenfor selvkost da spredningen av data vil være svært avhengig av blant annet hvilke data settet inneholder og antall dataobservasjoner som inngår. Men dersom slik metode benyttes på enkle prisgrupper, slik som garasjer, tilbygg, påbygg til bolig og bygging av nye eneboliger, så mener departementet at de konkrete kostnader i

saken minst må være i størrelsesorden to til tre standardavvik under middelverdien for prisgruppen for å kunne konstatere at gebyret ligger utenfor selvkost. Dette er i samsvar med vanlige prinsipper for feilsøking i statistisk teori. En slik avgrensning innebærer at det kan være grunnlag for å vurdere om gebyret er satt etter forutsetningene i  $2,1 + 0,1 = 2,2$  % av sakene (se figur). Slik vurdering må likevel benyttes med forsiktighet. Hvis prisingen er basert på detaljert tidsbruk, utførte oppgaver eller på annen måte med tett sammenheng mellom pris og de faktiske kostnadene, og disse er sporbare og enkle å dokumentere, så vil det kunne medføre at gebyret alltid vil ligge innenfor selvkost.



*Typisk normalfordeling hvor  $\mu$  angir middelverdien og  $\sigma$  angir standardavviket.*

Bruk av normalfordeling forutsetter symmetrisk fordeling av dataene. I en byggesak vil det alltid påløpe minimumskostnader, for eksempel til registrering og saksbehandling. En slik minimumskostnad vil gi en nedre begrensning for kostnadene, noe som vil kunne bryte forutsetningene for en normalfordeling. Minimumskostnadene er kostnader kommunene har god mulighet til å beregne. På den andre siden av kostnadsspredningen i en priskategori ligger saker med uvanlig høye "ekstrakostnader". Slike ekstrakostnader kan være forårsaket av dårlig saksfremstilling, strenge krav til plassering og utforming, fysiske rammer som topografi, grunnforhold, eiendomsgrenser, samt mer tilfeldige forhold knyttet til naboskap mv. Dette er ekstrakostnader som i stor grad ligger utenfor kommunens kontroll, og som kan være vanskelig å beregne. Spredningen av kostnadene kan dermed bli skjevfordelt rundt en middelvei, og konsekvensen er blant annet at de statistiske analysene og tolkning av data blir mer komplisert.

Statistisk metode er basert på at antallet verdier i datasettet som ligger til grunn må være innsamlet i et tilstrekkelig stort antall for å gi rimelig sikkerhet for at fordelingen gir en god representasjon av den faktiske spredningen. For å tilfredsstille dette kravet kan det være behov for omfattende og ressurskrevende kostnadskartlegging. Kravet om tilstrekkelig tallmateriale innebærer også at metoden er uegnet for å analysere

sakstyper som opptrer relativt sjeldent. Det vil med andre ord ikke være mulig å finne noen god "middelverdi" gjennom statistisk metode for sakstyper som opptrer i få antall.

#### *Forenklet beregning av varians*

Som alternativ til statistisk metodikk kan variasjonsspenn estimeres på bakgrunn av rene anslag. Det kan for eksempel gjøres anslag over "ekstremsaker" innenfor en priskategori, dvs kostnader i den (antatt) rimeligste og den (antatt) dyreste saken, og/eller i en middelverdisak. Anslagene i en slik "case-studie" kan baseres på medgått tid med tilhørende timekostnad, eller med summering av andre former for kostnadsfaktorer. Med utgangspunkt i ekstremsakene kan det antas en fordeling av saker rundt prisen eller en estimert middelverdi. Dette vil igjen kunne gi grunnlag for å anslå hva som må anses å være akseptable avvik. Det vises også til avsnitt om kostnadsvariable faktorer.

#### *Dokumentasjon*

Her gis det anvisninger på noen mulige dokumentasjonsformer. Det understrekes at det kan finnes andre gode måter å dokumentere selvkost på.

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 kostnadskrevenne 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.

Dokumentasjon kan basere seg på et utvalg av saker eller case-studier (antatt representative enkeltsaker).

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.

Dokumentasjon av gebyr kan generelt deles i tre ulike nivå:

1. Overordnet på tjenesteområdet
2. Ved valg av prissystem i regulativ
3. I en konkret sak



## 1. Overordnet på tjenesteområdet

Som utgangspunkt forutsettes det at kommunen har eller kan skaffe seg en oversikt over de totale kostnadene på sektoren over tid. Det er vanlig å periodisere denne kostnaden til en årskostnad. I selvkostsammenheng vil en gjennomsnittlig årskostnad over en periode på 3-5 år gi et godt utgangspunkt for videre dokumentasjon. Selvkost kan dokumenteres ved å sammenligne kostnader og gebyrinntekter innenfor en periode. Det kan aksepteres at inntekter overskrider kostnader i perioder, men innenfor 3-5 års periodisering skal det være tilnærmet samsvar. Gebyr skal ikke være en inntektskilde for kommunen, og må øremerkes til å dekke kostnader innenfor rammen av plan- og bygningsloven § 109.

Dersom kommunen ønsker å benytte seg av den fleksibilitet som ligger i å kunne fordele "overheadkostnader" mellom ulike prisgrupper eller saker, så bør andelen av overheadkostnader skilles ut fra totalkostnadene. Totalkostnadene kan da deles inn i kostnader til kjerneproduktet og "overheadkostnader". Kommunen kan gjøre et anslag over fordeling av kostnader mellom de to.

Nærmere rammer for hvilke kostnader som kan medregnes, samt dokumentasjon og kontrollordninger på dette nivå, er beskrevet i publikasjon H-2140 og vedlagte uttalelse fra departementet.

## 2. Prising i regulativ

Prising i regulativ kan skje ved en fordeling av de totale kostnadene på tjenesteområdet. Kommunen må først av alt velge et prissystem. Dernest må 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, beregnete eller antatte/estimerte kostnader, både for prisgruppen som helhet eller for en "middelverdi"-sak. Et godt utgangspunkt for dokumentasjon er at kommunen kartlegger og systematiserer de kostnadsvariable faktorer. Kostnadsvariable faktorer er omtalt i eget avsnitt.

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.

Som nevnt under avsnittet om middelverdier så kan kommunen fordele kostnadene for "kjerneproduktet" på prisgruppene først, og deretter foreta en mer ulik fordeling av "overheadkostnader". Kravet om at prisingen noenlunde treffer "middelverdien" for

gruppen gjelder i utgangspunktet for middelvei av kostnader for "kjerneproduktet". I fordeling av "overheadkostnader" står som nevnt kommunen mer fritt.

De fleste kommuner har et gebyrregulativ og prissystem som er etablert fra lang tid tilbake, og som justeres med jevne mellomrom. Justering skjer normalt på bakgrunn av generell kostnadsøkning, identifiserte kostnadsendringer i konkrete prisgrupper, uheldige skjevpriser eller identifiserte feilpriser. Slike justeringer med tilhørende bakgrunnsmateriale vil i seg selv kunne være god dokumentasjon for prising i regulativ. Det er kommunestyret selv som vedtar regulativet, og denne godkjenningen fra de folkevalgte i kommunen skal bidra til å sikre at brukerinteressene ivaretas.

### 3. Prising av den konkrete sak

Prisen i den konkrete sak vil være regulativets sats. Dokumentasjon på dette nivå må inneholde en vurdering av kostnadene som faktisk er påløpt i saken, og sammenstilling av disse med den pris som følger av regulativet. Dersom kommunen har en rutine- eller kvalitetshåndbok for håndtering av ulike sakstyper kan denne inngå i dokumentasjonen.

Som det fremkommer av Miljøverndepartementets uttalelse av 31.07.2007 så behøver ikke kommunen foreta individuelle etterkalkyler umiddelbart etter at den enkelte saken er avsluttet. Det er tilstrekkelig om kommunen med noe mellomrom kontrollerer mer generelt om regulativet fungerer etter intensjonene.

Det kan likevel oppstå behov for å dokumentere selvkost for gebyret i en konkret sak, for eksempel i forbindelse med vurdering av om det er grunnlag for å nedsette gebyr eller fatte nytt gebyrvedtak. Dersom gebyret skal kontrolleres opp mot selvkost, må kommunen foreta en nærmere beregning eller gjøre et anslag over de faktiske kostnader som er påløpt i saken. Det kan både benyttes for- og etterkalkyler. Det er ikke stilt krav om noen spesiell metode som tidligere nevnt, men dokumentasjon kan bestå av estimert timeforbruk eller andre former for beskrivelse av kostnadene i saken. Ved bruk av timesatser bør det foreligge en form for dokumentasjon på hvordan timesatsen er fremkommet og for timetallet som legges til grunn i kostnadsberegningen, slik at det er mulig å kontrollere disse. Det vises til foregående avsnitt om timeprising.

#### *Ulovlig gebyrregulativ*

Der det er mulig å anslå middelveier og tilhørende variasjonsspenn for de faktiske kostnadene for prisgruppen, vil spørsmålet om ulovlig prising kunne baseres på konstateret/estimert avvik mellom prisen og den anslåtte middelvei. Hva som er å anse som akseptable avvik avhenger av fordelingen av "overhead"-utgifter og den naturlige kostnadsspredningen innenfor prisgruppen. Avviket mellom pris og middelnkostnad bør være innenfor to til tre standardavvik for kostnadene, jfr. også avsnitt om statistisk varians.

Dersom kommunen med prissystemet ønsker å treffe de faktiske kostnadene, så bør det være en målsetting at prisen ikke avviker fra kostnadene med mer enn ett standardavvik. Men *regulativet* kan ikke uten videre anses ulovlig fordi om anslag viser at avvikene overskrider dette. Her må det tas hensyn til den usikkerhet som ligger i anslagene, både når det gjelder prisingen i regulativ og de konkrete kostnader.

Noen typer saker vil naturlig falle utenfor prissystemet fordi de er enestående eller opptrer svært sjeldent. Som tidligere nevnt vil statistiske middelerverdier som utgangspunkt for prising etter sakstype ha som grunnleggende forutsetning at sakstypene opptrer i et visst antall. Når denne forutsetning er brutt, vil prisingen kunne bli feil, og falle utenfor selvkost. Dette er ikke nødvendigvis en feil ved prissystemet, men en feil som oppstår fordi grunnlaget for prisingen er mangelfullt. I slike tilfeller kan kommunen foreta en etterkalkyle og evt benytte dispensasjonsadgangen for fastlegging av annet gebyr. Kommunen kan også ha en egen hjemmel i gebyrregulativ for mer skjønnsmessig fastsetting av gebyr der det blir urimelig høyt. Slik gebyrlegging blir da en form for "sikkerhetsventil" for å fange opp uforutsette saker der gebyrregulativet opplagt gir feil pris. Etter departementets vurdering er slik forståelse også lagt til grunn i Høyesterettsdom av 26.10.2004 (Rt 2004 1603).

Når det statiske grunnlaget mangler, vil det også være vanskelig å anslå hva som er akseptable variasjonsspenn, det vil si hvor stort avvik det kan være mellom fastlagt pris og de faktiske kostnader for sakene i prisgruppen før gebyret ligger utenfor selvkost. I slike tilfeller bør man være forsiktig med å oppheve kommunenes gebyrregulativ alene på bakgrunn av at kommunen har problemer med å fremskaffe dokumentasjon for fastleggelse av gebyrsatsene. Opphevelse kan være aktuelt når det foreligger klare indikasjoner på at gebyret faller urimelig ut. Som nevnt i tidligere uttalelse av 1. oktober 2007 (vår sak 2007/1440) kan dokumentasjon for eksempel bestå av fremlagte for- og etterkalkyler. For regulativets del kan dette bli et omfattende arbeid for kommunen som naturlig bør gjøres i forbindelse med en større gjennomgang av regulativet.

#### *Ulovlig gebyr*

Utgangspunktet for vurdering av ulovlig gebyr i den konkrete sak må være at de faktisk påløpte kostnadene ligger betydelig under middelkostnad for prisgruppen, og at avviket må karakteriseres som unormalt og utenfor selvkost. Som det fremkommer under avsnittet om statistisk varians kan selvkostbegrepet kvantifiseres nærmere ved bruk av standardavvik eller anslåtte avvik, og for enkle prisgrupper bør de konkrete kostnader i saken minst være i størrelsesorden to til tre standardavvik under middelerverdien for prisgruppen for å kunne anses å ligge utenfor selvkost.

Siden det alltid vil være knyttet usikkerhet til dokumentasjon og fastlegging av gebyr, vil usikkerhet i seg selv aldri kunne gi grunnlag for å si at gebyret er ulovlig. Graden av usikkerhet kan imidlertid trekkes inn i en helhetsvurdering.

### *Variasjoner mellom kommunene*

Departementet har ikke funnet det aktuelt å gi bestemmelser om ressursbruk, kompetanse eller kapasitet i kommunene. I dette ligger det en viss frihet for kommunene i hvordan tjenesten innrettes, organiseres og tilpasses de lokale forhold. Departementet vil anta at ulike kostnads- og gebyrnivå mellom kommunene i hovedsak kan tilskrives tilpasninger til lokale forhold, ulike prioriteringer og ulik grad av subsidiering av sektoren. I tillegg vil ulike prissystem og ulik fordeling av "overheadkostnader" kunne skape store variasjoner.

### *Kostnadsvariable faktorer*

Hva som forårsaker kostnader i de ulike kommuner vil variere. Kommunen selv vil ha de beste forutsetninger for å kartlegge sin egen ressursbruk.

Det finnes mange ulike metoder for å beskrive kostnader knyttet til tjenesteproduksjon. I økonomisk teori benyttes begrepet kostnadsgruppering. Overført til byggesak vil en kostnadsgruppe kunne tilsvare en prisgruppe i gebyrregulativet. Når det inndeles i kostnadsgrupper er det vanlig å vektlegge følgende:

Separabilitet, eller delbarhet: Innebærer at ressursbruken i en kostnadsgruppe kan skilles fra ressursbruken for alle andre kostnadsgrupper (unngå at samme kostnad registreres flere ganger).

Homogenitet: Ensartet gruppering eller inndeling av kostnadene i grupper med kun en kostnadsdriver, typisk varighet (f.eks. antall timer) eller operasjoner.

Styringsmessig meningsfull inndeling: Et generelt krav for å kunne styre kostnader er å skape forståelse for hva man bruker ressurser på. Målsetningen med en gruppering bør også være å bidra til å øke forståelsen av hva ressursene brukes til, noe som gir underlag for effektiviseringsprosesser (forbedringsarbeid).

Målefeil: Økt antall kostnadsgrupper vil gi økt målefeil, noe som er en innvendig mot fininndeling av kostnadsgrupper.

Hver kostnadsgruppe kan inneholde ulike oppgaver eller kostnadsdrivere. Et enkelt forslag på oppgavegruppering ved kommunens behandling av en søknad er følgende:

- Håndtering av uformelle henvendelser før søknad
- Forhåndskonferanse med for- og etterarbeid
- Tilsyn (aktuelt i hele prosessen)
- Mottak av søknad, registrering, arkivering
- Mottakskontroll av søknad, med evt ett eller flere mangelbrev og behov for nytt/utvidet nabovarsel

- Innsamling og registrering av informasjon (hele prosessen)
- Mottak av supplerende opplysninger, ny arkivering, ny mottakskontroll
- Håndtering av henvendelser ifbm søknaden (hele prosessen)
- Vurdering og håndtering av nabomerknader (hele prosessen)
- Vurdering av dispensasjonsforhold
- Vurdere behov for å fremme saken for politisk behandling, evt behov for å nedlegge bygge- og deleforbud
- Avklaring med interne fagmyndigheter
- Vurdering av tiltaket (plangrunnlag, energi, tilgjengelighet, estetikk, plassering, avstander, byggehøyder, byggegrenser, byggegrunn, topografi, terrengarbeider, kultur, adkomst, vei, vann, avløp, parkering, utearealer, infrastruktur, naboforhold, bruksformål, tekniske løsningsvalg mv.)
- Vurdere aktuelle privatrettslige forhold
- Koordinering med eksterne "andre myndigheter"
- Vurdering av kontroll og kontrollform, herunder uavhengig kontroll
- Vurdering av foretak og ansvarsrett
- Skrivning av vedtak
- Kontroll og utsendelse av vedtak
- Igangsettingstillatelse, arkivering, dokumentkontroll, oppfyllelse av vilkår i rammetillatelse, utomhusplaner, vurdering, vedtak mv (ved oppdelt søknad)
- Oppfølging i byggeperioden, herunder evt ulovlige forhold
- Endringssøknad(er), mottak og behandling
- Brukstillatelse(r)
- Ferdigattest
- Ny behandling pga opphevet vedtak
- Tilsyn og vurdering av tilbaketrekking av ferdigattest
- Vurdere og evt gi pålegg om retting

Departementet mener at det kan bli komplisert å basere prising på en detaljert findeling av oppgavene. Men som det fremgår av rundskriv H-05/02, vil det være rimelig at kommunene kartlegger ressurser som kreves til de enkelte delene av arbeidet, helst innenfor de forskjellige sakstyper, og legger gebyrbruken opp etter dette.

Dersom kommunen har utarbeidet egen rutine- eller kvalitetshåndbok for behandling av ulike sakstyper mv, kan denne kunne danne grunnlag for nærmere gruppering og analyse av de kostnadsvariable faktorer.

#### *Gebyr i ulovlighetssaker*

Ulovlighetssaker kan være svært ulike, og vil måtte håndteres svært ulikt avhengig av forholdene. I de enkleste sakene vil den aktuelle ulovligheten straks rettes opp av tiltakshaver, uten at kommunen må benytte noen form for sanksjoner. I slike tilfeller vil kommunens kostnader bli relativt begrenset, primært til avdekking og påpeking av ulovligheten. I mer kompliserte saker, for eksempel bygging uten forutgående søknad i

strid med arealplan, vil kommunen kunne ha betydelige kostnader både med å avdekke og å forfølge ulovligheten. I ytterste konsekvens kan slike saker gå over flere år og ende med tvangsgjennomføring av rivingspålegg. Dette gir naturlig nok store variasjonsspenn i kostnader.

Ulovlighetsoppfølging, herunder undersøkelser og kartlegging, kan finansieres gjennom gebyr. I praksis vil arbeid med ulovligheter alltid innebære en del kostnader som ikke kan henføres til konkrete saker. Eksempelvis vil kommunen kunne bruke mye tid og ressurser til undersøkelser og kartlegging uten at noe ulovlig oppdages. Slike kostnader kan fordeles jevnt og dekkes inn gjennom gebyr i de gebyrlagte sakene.

Departementet ser ikke noe i veien for å ha prissystem som innebærer at det ilegges tilleggsgebyr for søknadsbehandling i saker hvor det er avdekket ulovlige forhold, og at dette tilleggsgebyret bidrar til hel eller delvis inndekking av kommunens kostnader til ulovlighetssakene. Slike prissystem vil oppleves mer rettferdig ved at saker som følger lovens system med søknad i forkant ikke skal måtte være med på å finansiere kommunens arbeid med ulovlighetssaker.

#### *Ny plan- og bygningslov*

Vi gjør oppmerksom på at ny bygningsdel av plan- og bygningsloven nå er vedtatt gjennom stortingets behandling av Ot.prp. nr. 45 (2007-2008). Nye bestemmelser og krav i lov og forskrift vil innebære behov for omstillinger i enkelte kommuner, noe som igjen vil kunne få konsekvenser for kommunenes arbeid og kostnader. Dette gjelder spesielt tilsyn for avdekking av regelbrudd, vurdering av behov for uavhengig kontroll og oppfølging av ulovligheter. På enkelte områder vil det således være behov for at kommunene foretar tilpasninger i sine gebyrregulativ.

I lovproposisjonen er det tydeliggjort at kommunens gebyrregulativ må fastsettes i lys av selvkostprinsippet. Dette vil innebære at enkelte kommuner må foreta en mer presis beregning eller fremskaffe bedre dokumentasjon for de valgte gebyrsatser. Det forutsettes da at kommunene innretter gebyrene etter konkrete vurderinger av kostnadene, både på sektoren og i den enkelte sakskategori, og at kommunen ved jevne mellomrom kontrollerer mer generelt om gebyrregulativet fungerer etter intensjonene.

Departementet legger til grunn at de kommuner som mangler nærmere dokumentasjon for gebyrsatsene skal gis rimelig med tid for å fremskaffe dette. Med bakgrunn i at de fleste kommuner foretar årlige justeringer av sine gebyrregulativ antas det at nødvendig tilpasning til ny lov og forskrift, samt tilhørende utarbeidelse av dokumentasjon, må skje over noen år.

### Tilsyn

Ny § 33-1 om gebyr stiller blant annet krav om at kommunens arbeid med tilsyn skal fremgå av gebyrregulativet. I lovproposisjonen er det presisert at gebyr til tilsyn i hovedsak bør utlignes på alle saker, og bare unntaksvis skal kunne ilegges i den enkelte sak.

### Ulovligheter

I proposisjonen er det lagt til grunn prinsippet om at ulovlighets saker kun kan gebyrlegges dersom det kommer inn en søknad om hel eller delvis godkjenning av det ulovlige forhold.

### Overtreddelsesgebyr

Det er også foreslått innført et såkalt "overtreddelsesgebyr" som tilfaller kommunen. Dette kan bidra til å finansiere arbeid med oppfølging av ulovligheter, men kommunene står i utgangspunktet helt fritt i bruken av slike gebyrinntekter.

Loven skal etter planen tre i kraft fra 1.1.2010, men det vil følge noen overgangsregler på enkelte områder som gir kommunene og byggenæringen noe tid på å innrette seg.

### *Oppsummering*

Kostnader forbundet med kommunenes utøvelse av bygningsmyndighet avhenger av den enkelte kommunes organisering av tjenestene og valg av innsatsfaktorer, samt karakteristika ved den byggevirksomhet som skjer i kommunen. Dette vil være bestemmende for gebyret. Selvkost innebærer aksept for variasjonsspenn.

Variasjonsspenn avhenger av valg av prissystem, kommunens kostnader, naturlige variasjoner mellom sakene og usikkerhet. Variasjonsspenn kan kvantifiseres ved analyse av kostnadselementene og prissystemet, både gjennom statistisk metode eller ved såkalt "case-studie". Slik analyse kan legges til grunn for vurdering av naturlige og akseptable variasjoner, både når det gjelder fastlegging av prissystem gjennom gebyrregulativ og i den konkrete sak.

Med hilsen

Ole Molnes e.f.  
avdelingsdirektør

Ketil Krogstad  
seniorrådgiver

Vedlegg: Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet til Sivilombudsmannen av 01.10.2007