



## Hva er årsakene til forskjeller i kommunale plan- og byggesaksgebyrer?

*KS FoU-prosjekt nr. 184021*

*OE-rapport nr. 2018-33*

## Oslo Economics

*Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.*

*Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.*

## Nikolai K. Winge og Fredrik Holth

*Nikolai K. Winge er Førsteamanuensis ved UiO. Hans forskning og undervisning spenner over emnene forvaltningsrett, eiendomsrett, plan- og bygningsrett og miljørett.*

*Fredrik Holth er Dosent i juridiske fag ved NMBU. Han har tidligere arbeidet som advokat i offentlig og privat sektor, med blant annet plan- og bygningsrett og fast eiendoms rettsforhold som sentrale arbeidsområder.*

*Både Winge og Holth har ekspertkompetanse på plan- og bygningsrett. De besitter oppdatert fagkunnskap fra forskning, undervisning og tidligere arbeidserfaring på området, og har sammen skrevet boken «Plan- og bygningsrett, Kort forklart» (2017).*

*Hva er årsakene til forskjeller i kommunale plan- og byggesaksgebyrer? /nummer*

*© Oslo Economics, 3. desember 2018*

*Kontaktperson:*

*Finn Gjerull Rygh / Senior Partner*

*fgr@osloeconomics.no, Tel. 928 28 616*

# Innhold

<b>Sammendrag og konklusjoner</b>	<b>5</b>
<b>1. Om oppdraget</b>	<b>7</b>
1.1 Mandat	7
1.2 Bakgrunn for oppdraget	7
1.3 Metodisk fremgangsmåte	7
1.4 Rapportens innhold	11
<b>2. Plan- og byggesaksgebyrer</b>	<b>12</b>
2.1 Oppsummering	12
2.2 Plan- og byggesaksgebyrer	12
2.3 Beregningsgrunnlag og gebyrfastsettelse	13
2.4 Forskjeller i kommunale plan- og byggesaksgebyrer	14
2.5 Sammenheng mellom plan- og byggesaksgebyrer	18
<b>3. Juridisk betenkning rundt handlingsrommet i selvkostprinsippet</b>	<b>22</b>
3.1 Oppsummering	22
3.2 Kildegrunnlag	22
3.3 Selvkostprinsippet i et rettshistorisk perspektiv	23
3.4 Sentrale forvaltningsrettslige hensyn og prinsipper	24
3.5 Den rettslige reguleringen av selvkostprinsippet	25
3.6 Hvilke arbeidsoppgaver kan inngå i kostnadsberegningen ved fastsettelse plan- og byggesaksgebyrer?	31
3.7 Krav til dokumentasjon og transparens	33
3.8 Overprøving og kontroll av selvkost	33
3.9 Mulige tiltak	34
<b>4. Hypoteser om årsaker til forskjeller i gebyrnivå</b>	<b>36</b>
4.1 Oppsummering	36
4.2 Politiske/strategiske beslutninger	36
4.3 Ulik ressursbruk	37
4.4 Ulik praksis i beregninger av gebyrgrunnlaget og gebyrregulativet	38
<b>5. Årsaker til forskjeller i gebyrnivå knyttet til politiske/strategiske beslutninger og ulike ressursbruk</b>	<b>39</b>
5.1 Oppsummering av funn fra analyse av politiske/strategiske beslutninger og ulike ressursbruk	39
<b>6. Praksis for utarbeidelse av selvkostkalkylen</b>	<b>43</b>
6.1 Oppsummering	43
6.2 Kommunenes organisering av arbeidet med selvkostkalkylen	43
6.3 Kartlegging av innhold i gebyrenes beregningsgrunnlag	44

6.4 Mulige årsaker til forskjeller grunnet ulik ressursbruk eller praksis for utarbeidelse av gebyrgrunnlag	50
6.5 Anbefalinger ved utarbeidelse av selvkostkalkyle	52
<b>7. Praksis for fastsettelse av plan- og byggesaksgebyrer</b>	<b>54</b>
7.1 Oppsummering	54
7.2 Kommunenes utforming av gebyrregulativet	54
7.3 Mulige årsaker til forskjeller som følge av ulik praksis i utforming av gebyrgrunnlag	56
7.4 Anbefalinger ved utarbeidelse av gebyrregulativ	57
<b>Vedlegg 1- Empirisk analyse av hypoteser om årsaker til forskjeller i gebyrnivå</b>	<b>58</b>
Analyse av byggesaksgebyrer for oppføring av enebolig	60
Analyse av plansakgebyrer	66
Robusthetsanalyser	71
<b>Vedlegg 2: Intervjuguide</b>	<b>78</b>
Om oppdraget	78
Utarbeidelse av selvkostkalkyle/budsjett	78
Utforming av gebyrregulativet	79
Utforming av selvkostregnskap (etterkalkyle)	79
Forskjeller i plan- og byggesaksgebyrer mellom kommunene	79
<b>8. Referanser</b>	<b>80</b>

## Sammendrag og konklusjoner

*Plan- og byggesaksgebyrer kan variere betydelig fra kommune til kommune. Forskjellene får oppmerksomhet fra ulike aktører i samfunnet som ønsker en forklaring på variasjonen. Oslo Economics har, i samarbeid med dosent i juridiske fag ved NMBU Fredrik Holth og førsteamanuensis i forvaltningsrett ved UiO Nikolai K. Winge fått i oppdrag fra KS å gjennomføre FoU-prosjektet «Hva er årsakene til forskjeller i kommunale plan- og byggesaksgebyrer?». Formålet med prosjektet har vært å gi bedre faktainformasjon om årsakene til forskjellene i kommunale plan- og byggesaksgebyrer. Vi har gjennom oppdraget vurdert den juridiske rammen for gebyr knyttet til plan- og byggesaksbehandling, kartlagt og analysert hypoteser om mulige årsaker til forskjellene, samt identifisert forbedringspunkter ved kommunenes utforming av gebyrgrunnlaget (selvkostberegninger) og fastsettelse av gebyrsatsene.*

En deskriptiv analyse av de standardiserte gebyrene for byggesak og plansak som rapporteres til Statistisk Sentralbyrå (SSB), viser at nivået på gebyrene varierer relativt lite mellom flertallet av kommuner. Samtidig er det stor spredning mellom laveste og høyeste gebyr. Byggesaksgebyret for enebolig ligger for eksempel mellom 5 000 kroner og 15 000 kroner for 56 prosent av kommunene som har rapportert data i 2017. Enkeltkommuner har klart avvikende nivå på sine plan- og byggesaksgebyrer; mens noen rapporterer at de ikke tar seg betalt for å behandle søknader om oppføring av enebolig, har andre kommuner et gebyr på mer enn 40 000 kroner for å behandle tilsvarende søknader.

En viktig årsak til forskjeller i plan- og byggesaksgebyrer er at gjeldende rett er upresis og at bestemmelsene gir kommunene utstrakt rom for å utøve skjønn. Plan- og bygningsloven<sup>1</sup> § 33-1 gir kommunene hjemmel til å pålegge gebyrer ved plan- og byggesaksbehandling. Plan- og byggesaksgebyrer hører inn under det såkalte selvkostprinsippet. Det vil si at kommunene kan kreve brukerbetaling for søknadsbehandling som dekker inntil kostnadene de har til saksbehandling og indirekte kostnader knyttet til tjenesteproduksjonen. Selv om begrepet «selvkost» ikke er uklart i seg selv, er det større usikkerhet knyttet til spørsmål om hvilke kostnader som kan inngå i selvkostberegningen. Det er i tillegg liten styring av hvordan kommunene benytter beregningsgrunnlaget i utforming av gebyrregulativer, samt få krav om transparens og dokumentasjon overfor innbyggerne. Dertil er det svakheter i systemet for kontroll med kommunenes gebyrfastsettelse, slik at eventuelle feil i liten grad fanges opp.

For å undersøke hva de faktisk observerte forskjellene kan skyldes i praksis, har vi formulert og analysert en rekke hypoteser. Vi har identifisert tre hovedgrunner til forskjeller i kommunenes plan- og byggesaksgebyrer, utover de mulige årsakene grunnet rettslige uklarheter:

- Kommunene tar politiske og strategiske hensyn, både ved å ikke påberegne full dekning av selvkost, og gjennom å tilpasse de ulike gebyrsatsene
- Kommunene har ulik praksis for å beregne selvkost, særlig når det gjelder indirekte kostnader
- Kommunene har ulik utforming av sine gebyrregulativ, både når det gjelder hvilke karakteristika ved tiltaket som bestemmer gebyret for den enkelte søknad, og gebyrsatsenes størrelse

Funn fra den empiriske analysen og casestudiene gjennomført som del av oppdraget tyder på at kommunene tar strategiske og politiske hensyn ved fastsettelse av gebyrene. Selvkostprinsippet angir et tak for hvor høyt gebyrene kan ligge, og kommunens selvkostkalkyle utgjør grunnlaget for fastsettelse av gebyrer på de enkelte tjenestene. Det er opp til kommunestyret å vedta hvorvidt kommunen budsjetterer med full selvkost eller lavere kostnadsdekningsgrad. 69 prosent av kommunene har vedtatt å få dekket inn mindre enn selvkost gjennom gebyrer ved plansaksbehandling, og 63 prosent av kommunene har vedtatt å få dekket inn mindre enn selvkost ved byggesaksbehandling. Dette er i seg selv et strategisk valg. Kommunene synes videre å gjøre strategiske vurderinger av hvilke nivåer på gebyrer som er akseptable ut fra markedsmessige forhold i konkurransen om å være et attraktivt bosted. Våre funn tyder for eksempel på at kommunene tar hensyn til gebyrnivå i nabokommune og at kommuner i nærheten av en storby har

<sup>1</sup> Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.

høyere gebyrer. Dersom kommunen har god økonomi observerer vi at kommunene tar lavere gebyrer, for eksempel for å fremstå som et attraktivt sted å bygge.

Funn fra casestudiene tyder på variasjoner i hvordan kommunene går frem for å utarbeide selvkostkalkyler for plan- og byggesaksområdet, særlig når det gjelder henføring av indirekte kostnader. Regelverket gir få føringer for hvordan disse beregningene skal gjøres, og selv om kommunene virker å følge retningslinjene om selvkostberegninger fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014), er det betydelig rom for skjønsmessige vurderinger. Eksempelvis er det enkelte kommuner som ikke inkluderer alle relevante kostnadsposter som kan henføres selvkost når de utarbeider selvkostkalkyle for de enkelte tjenesteområdene. Dette innebærer at selv enkelte kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning gjennom gebyrer, ender med å selv bære en del av kostnaden.

I tillegg vil ulike kommuner ha ulikt ressurspådrag, det vil si ulike kostnader ved behandling av en ellers lik sak. Dette kan ha flere årsaker. Eksempelvis kan kommuner med mange innkomne saker profitere på stordriftsfordeler. Ulik ressursbruk kan også skyldes måten kommunen er organisert, ledet og administrert på eller konkrete investeringsbeslutninger.

Selv om to kommuner skulle ha beregnet lik selvkost for et tjenesteområde, kan utformingen av gebyrregulativet gjøre at de enkelte gebyrsatser i stor grad varierer mellom de to kommunene. I utforming av gebyrregulativet har kommunene stort handlingsrom. Det er ikke et lovmessig krav om at den enkelte sak eller den enkelte gebyrklasse skal være i henhold til selvkost. Kommunene står dermed i stor grad fritt til å velge hvilket nivå de skal legge seg på for de ulike gebyrsatsene, så lenge totalinntekten ikke overstiger selvkost for tjenesteområdet samlet sett. I tillegg kan kommunene ved utarbeidelse av gebyrregulativet ta hensyn til strategiske og politiske beslutninger, for eksempel ved å sette gebyrsatsene som rapporteres til SSB kunstig lave sett i sammenheng med selvkost på området og de øvrige satsene i gebyrregulativet.

Våre analyser gir ingen grunn til å tro at kommuner systematisk har gebyrer som gjør at deres kostnadsdekning fra gebyrer går utover den tillatte rammen av selvkost (selv om vi heller ikke kan utelukkes at enkelte kommuner har ulovlig høye gebyrer). Samtidig kan det diskuteres om enkelte gebyrsatser kan være urimelige, selv om de er lovlige. Ettersom kommuner utøver myndighet, er det ønskelig for samfunnet at den enkelte tiltakshaver ikke betaler mer enn den reelle kostnaden for å gjennomføre saksbehandlingen. Dette taler for at selvkost bør tilstrebes for den enkelte søknadstype, og ikke kun innenfor det enkelte tjenesteområde.

På grunnlag av oppdragets funn presenteres flere tiltak som kan bidra til en mer ensartet praksis mellom kommunene.

- Vi anbefaler en generell klargjøring av det rettslige hjemmelsgrunnlaget for beregning av plan- og byggesaksgebyrer. Herunder diskuteres også om det er behov for en sentral forskrift som i større grad enn gjeldende rett setter rammer for beregning av gebyrer innenfor dette tjenesteområdet. Lovendringer og vedtakelse av sentral forskrift kan være en omfattende prosess, som også kan innskrenke det kommunale selvstyret på feltet. Mindre inngripende tiltak vil derfor være utarbeidelse av en særskilt veileder for beregning av selvkost innenfor plan- og bygningsretten.
- Et annet mulig tiltak er utarbeidelse av en nasjonal standard som gir en mal for hvordan selvkostregulativer kan utformes. Vi anbefaler at kommunene bruker en felles mal for utarbeidelse av selvkostkalkyler. I dagens situasjon synes det å være noe usikkerhet og inkonsistens i hvilke interne kostnader som kan henføres selvkost og hvilke fordelingsnøkler som bør benyttes. Vi har derfor, med bakgrunn i de etablerte retningslinjene for selvkosttjenester, utarbeidet en anbefalt mal for oppsett av selvkostkalkylen.
- Vi anbefaler at kommunene i større grad enn i dag formaliserer rutiner for timeregistrering, særlig dokumentasjon av tidsbruken innenfor de ulike gebyrklassene, men også på enkeltsaker. Dette vil gi kommunene en bedre oversikt over kostnadene, bidra til en mer korrekt henføring av kostnader til tjenesteområdene, samt bidra til at gebyrsatser for ulike typer søknader samsvarer bedre med faktisk ressursbruken ved behandlingen av disse søknadene.
- Vi anbefaler at kommunenes gebyrregulativer utformes på en mer enhetlig måte, for å unngå unødig kompleksitet for tiltakshaverne og øke muligheten for sammenligning på tvers av kommuner. Retningslinjer som gjør at kommunene går i retning av et mer standardisert oppsett for hvilke satser som inkluderes i et gebyrregulativ synes å være ønsket av flere kommuner.



# 1. Om oppdraget

## 1.1 Mandat

Oslo Economics har fått i oppdrag fra KS å undersøke hva som er årsakene til forskjellene i plan- og byggesaksgebyrer mellom norske kommuner, hvilket handlingsrom som ligger i selvkostregelverket og hvordan dette bidrar til forskjeller i nivå på plan- og byggesaksgebyrer mellom kommuner.

Formålet med prosjektet er å gi bedre faktainformasjon om årsakene til forskjellene i kommune-Norge. Det har også vært et mål at prosjektet skal bidra til å gjøre det enklere for kommunene å utarbeide selvkostberegninger på en mer ensartet måte.

Prosjektet skal:

- Drøfte hvordan selvkostregelverket skal forstås, herunder hvilket handlingsrom som ligger i selvkostregelverket.
- Analysere årsakene til forskjellene i plan- og byggesaksgebyrer i kommunene.
- Utvikle veiledende eksempler som kan benyttes ved selvkostberegninger.
- Identifisere eventuelle forskjeller i beregningsgrunnet for henholdsvis plangebyrene og byggesaksgebyrene.

## 1.2 Bakgrunn for oppdraget

Kommunene er i en monopolistsituasjon når de behandler plan- og byggesaker. Fra et samfunnsperspektiv er det derfor ønskelig at kostnaden for plan- og byggesaksbehandling er regulert. Videre er det ønskelig at foreliggende regulering følges opp i praksis, og at gebyrene innbyggerne møter ivaretar prinsippet om selvkost.

Forskjeller i nivået på plan- og byggesaksgebyrer kommunene imellom, opptar flere aktører. Generelt er brukerne av tjenestene opptatt av gebyrnivået i sin kommune, og kan foreta sammenligninger opp mot andre kommuner. Forskjeller vil dermed kunne ha betydning for etterspørselen etter plan- og byggesaksbehandling i den enkelte kommune, og også etablerings- og lokaliseringsbeslutninger. Variasjon kan videre være problematisk dersom det er liten grad av transparens og tilfeller av uoversiktlige, kompliserte og detaljerte gebyrregulativ som kan gjøre det vanskelig for forbruker å sjekke hvordan gebyret er beregnet.<sup>2</sup>

I Statistisk Sentralbyrå sine databaser for KOSTRA-rapporteringer er informasjon om gebyrnivå enkelt tilgjengelig for sammenligningsformål. Forskjeller mellom kommunale plan- og byggesaksgebyrer får ofte oppmerksomhet i media som fremstiller statistikk på gebyrnivå fra ulike kommuner.<sup>3</sup> Kommunene er generelt tjent med at omverdenen har tillitt til at gebyrinntektene forvaltes på en god måte.

Det er på denne bakgrunn reist spørsmål om hva som er årsakene til den store variasjonen, det rettslige grunnlaget for kommunenes gebyrer, samt lovligheten ved å operere med høye gebyrer.

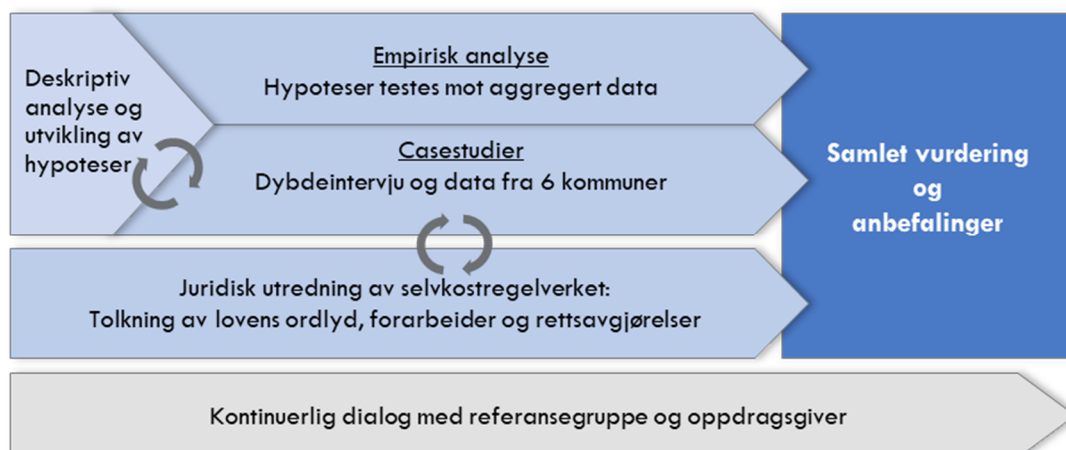
## 1.3 Metodisk fremgangsmåte

Vi har benyttet ulike metodiske fremgangsmåter for å identifisere og belyse mulige årsaker til forskjeller i kommunale plan- og byggesaksgebyrer. Analysen er utarbeidet på bakgrunn av en kombinasjon av skriftlige kilder, tilgjengelig statistikk, casestudier, innspill fra KS og referansegruppe for prosjektet (Rådmannsutvalget i Hedmark) samt prosjektteamets egne vurderinger. Figuren under gir en oversikt over vår metodiske tilnærming i oppdraget.

<sup>2</sup> Se bla. Refling ENK, 2017 «Gebyrregulativer for byggesaksbehandling»

<sup>3</sup> Eksempelvis (VG, 2017)

Figur 1-1: Metodisk fremgangsmåte og informasjonskilder



### 1.3.1 Deskriptiv analyse og hypoteseutvikling

Vi har gjennomført en deskriptiv analyse av kommunenes innrapporterte gebyrnivå som bakgrunn for å utvikle hypoteser for hva som kan være mulige årsaker til forskjeller i kommunenes plan- og byggesaksgebyrer. Hypotesene er basert på den deskriptive analysen, utredninger og litteratur på området, relevant lovverk og samtaler med KS og referansegruppen for prosjektet.

### 1.3.2 Casestudier

Vi har gjennomført casestudier for et utvalg kommuner. Vi ønsker å takke følgende kommuner for å ha stilt sin tid og kunnskap til rådighet: Elverum, Ringsaker, Hjartdal, Moss, Skedsmo og Ringebu kommune.

Utvalget er basert på kommuner som har budsjettet med full kostnadsdekning på tjenesteområdene plan- og byggesaker i 2017 eller 2016. Kommunene er valgt ut, i samarbeid med oppdragsgiver, med hensyn til å inkludere kommuner med ulike karakteristika. Selv om vi har en viss spredning i kommuneutvalget, vil ikke casekommunene utgjøre et representativt utvalg for alle kommuner i Norge. Formålet med casestudiene har ikke vært å gjøre en helhetlig kartlegging av kommunene, men heller å forstå hvordan kommunene jobber med utarbeidelse av selvkostbudsjett og gebyrfastsettelse på plan- og byggesaksområdet i praksis. Vi har også diskutert med casekommunene hva de tenker kan være mulige årsaker til forskjeller i kommunenes gebyrer. I Tabell 1-1 gjengir vi deskriptiv statistikk av kommunene vi har gjort casestudier av.



**Tabell 1-1: Deskriptiv statistikk kommuneutvalg**

	<b>Gebyr privat reg.plan</b>	<b>Gebyr byggesak</b>	<b>Innbyggere</b>	<b>KOSTRA-gruppe*</b>
Elverum	71 680	22 310	21 086	10a - Stor kommune med middels bundne kostnader og middels frie disponible inntekter
Ringsaker	47 630	15 000	33 842	9b - Stor kommune med lave bundne kostnader og middels frie disponible inntekter
Hjartdal	67 000	11 875	1 593	5b - Liten kommune med høye bundne kostnader og middels frie disponible inntekter
Skedsmo	378 650	26 340	53 276	9b - Stor kommune med lave bundne kostnader og middels frie disponible inntekter
Moss	145 000	23 000	32 407	10a - Stor kommune med middels bundne kostnader og lave frie disponible inntekter
Ringebu	46 480	13 280	4 502	4b - Liten kommune med middels bundne kostnader og middels frie disponible inntekter

Kilde: Statistisk Sentralbyrå KOSTRA. Inndeling i KOSTRA-grupper fra SSB (Audun Langørgen, 2015). KOSTRA sin kommunegruppering deler kommunene inn i 16 kommunegrupper ut fra om de er små/mellomstore/store kommuner med lave/middels/høye bundne kostnader per innbygger, lave/middels/høye frie disponible inntekter.

Casestudiene omfattet innhenting og gjennomgang av beregningsgrunnlag for plan- og byggesaksgebyrer og et oppfølgende semistrukturert intervju med representanter fra kommunen (se Vedlegg 2: Intervjuguide). Vi har gjennomført dokumentstudier av casekommunenes selvkostbudsjett, etterkalkyle og kommunens gebyrregulativ.<sup>4</sup> Vi har deretter gjennomført et dybdeintervju med relevante representanter fra kommunen, for de fleste leder(e) for kommunens enheter for byggesak og reguleringsplan, samt økonomisjef.<sup>5</sup> I forkant av intervjuet fikk deltakerne tilsendt en intervjuguide med liste over spørsmål. I intervjuene kartla vi blant annet hvordan kommunene utarbeider selvkostkalkylen gjennom en detaljert gjennomgang av selvkostberegningene i kommunene med bakgrunn i tilsendt dokumentasjon.

Tilsendt dokumentasjon for beregningsgrunnlag omfatter kommunenes budsjett og etterkalkyler for 2017, med detaljert informasjon om hvilke poster som inngår i selvkostberegningene, samt bakgrunnsinformasjon om hva som ligger til grunn for de ulike postene, herunder hvordan tallene fra internregnskapet er behandlet og fordelt over selvkostkalkylene (fordelingsnøkler).

### 1.3.3 Empirisk analyse

Vi har gjort en empirisk analyse av de definerte hypotesene om årsaker til forskjeller i plan- og byggesaksgebyrer. I den økonometriske analysen benytter vi målbare størrelser (data) og statistiske verktøy for å analysere empiriske forhold.

#### Data

Den empiriske analysen bygger på data fra KOSTRA-rapportering hentet fra Statistisk sentralbyrå sine hjemmesider. Vi har innhentet data på følgende gebyrer:

1. Byggesaksgebyr: Saksbehandlingsgebyret for oppføring av enebolig på 200 m<sup>2</sup> (jf. PBL-08 § 20-1): Tabell 12227.
2. Plansaksgebyr: Saksbehandlingsgebyr, privat reg.plan, boligformål (jf. PBL-08 § 33-1): Tabell 12227.

Vi har også innhentet data på kommunenivå for potensielle forklaringsfaktorer til forskjeller i gebyrnivå:

3. Gebyrnivå i nabokommunen. Vi beregner gjennomsnitt av gebyr i alle kommuner som har fellesgrense med en kommune. Separat for plan- og byggesaksgebyr (basert på gebyr fra Tabell 12227).
4. En indikator om kommunen har vedtatt full kostnadsdekning. Indikator er 1 hvis kommunen budsjetterer med full selvkost og 0 ellers: Tabell 11880.
5. Nettoinnflytting til kommune: Tabell 09588.
6. Gjennomsnittlig bruttoinntekt til innbyggere i kommunen: Tabell 03068.

<sup>4</sup> For én av kommunene har vi kun sett på gebyrgrunnlaget for byggesaker.

<sup>5</sup> Med unntak av Ringebu kommune, der vi kun har gjennomført dokumentstudier.

7. Frie inntekter: Tabell 04681.
8. Folkemengde: Tabell 04681.
9. Areal i tettsted og totalt areal i kommunen: Tabell 11275. Vi beregner andel areal i tettsted som areal i tettsted delt på totalt areal.
10. Antall km kystlinje: Tabell 08854. Vi beregner kystlinje relativt til areal i kommunen.
11. Andel søknader om tiltak på plan, bygg og oppmåling som er over frist: Tabell 08855.
12. Antall klager på byggesaksøknader behandlet i kommunen. I analysen bruker vi klager i prosent av antall søknader mottatt: Tabell 11213.
13. Antall klager på planbehandling behandlet i kommunen i prosent av antall vedtatte tematiske kommuneplaner og kommunedelplaner for areal i alt: Tabell 11215.
14. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 og med 12 ukers frist: Tabell 08855. Vi beregner en indeks for saksbehandlingstid definert som  $(\text{Saksbehandlingstid } 12 \text{ uker} / 12) + (\text{Saksbehandlingstid } 3 \text{ uker} / 3)$ . Indeksen oppsummerer saksbehandlingstid relativt til frist for saken.
15. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for private forslag til detaljregulering: Tabell 08855.
16. Regionstilknytning til. Vi bruker inndeling i regioner med tilknyttet regionsenter fra Storbymeldingen (Kommunal- og regionaldepartementet, 2003) for å etablere fire indikatorer. Hver indikator er lik én hvis betingelsen er oppfylt og lik null hvis ikke:
  - a. Indikator for kommuner som er sentrum til region
  - b. Indikator for kommuner som er del av en region men ikke er sentrum til region
  - c. Særskilt Indikator for kommuner som er del av Oslo-Storregions indre ring
  - d. Særskilt Indikator for kommuner som er del av Oslo-Storregions ytre ring

### Metode for regresjonsanalyse

Hypotesene om mulige årsaksforklaringer til forskjeller i gebyrnivå angir forventete sammenhenger som kan formuleres i en likning. I denne likningen er nivået av byggesaksgebyr i en kommune,  $y$ , en funksjon av en mulig forklaringsfaktor,  $x$ , for eksempel frie inntekter per innbygger i kommunen.  $b$  er forklaringsvariablenes effekt på  $y$ , og  $u$  er et restledd:

$$(1) \quad y = b * x + u$$

Regresjonsanalysen har som formål å estimere den ukjente effekten  $b$ . Dersom  $b$  er positiv, øker  $y$  når  $x$  øker. Dersom  $b$  er negativ, reduseres  $y$  når  $x$  øker. Dersom  $b$  er stor, vil en liten økning i  $x$  gi en stor økning i  $y$ .

Likning (1) beskriver sammenhengen mellom nivået på byggesaksgebyrer og én forklaringsvariabel. Det er imidlertid problematisk å gjennomføre regresjonsanalyser separat for hver enkelt forklaringsfaktor for å påvise effekter av disse, siden de kan være korrelerte med hverandre. Dette medfører at den estimerte effekten av én faktor kan fange opp deler av andre faktorerens effekt, slik at estimatene ikke vil gjenspeile den virkelige effekten.

For å løse dette problemet gjennomfører vi multivariate regresjonsanalyser hvor vi tar hensyn til flere potensielle forklaringsvariabler. Det betyr at vi vil estimere en modell av følgende form:

$$(2) \quad y = b * x + c * z + d * w + .. + u$$

En økonometrisk modell vil imidlertid alltid gi et forenklet bilde av virkeligheten, ved at forklaringsvariablene aldri perfekt vil kunne forklare utviklingen i nivå av byggesaksgebyr,  $y$ . Den delen som ikke kan forklares er fanget opp i restleddet  $u$ , og sier noe om statistisk usikkerhet i modellen. Denne usikkerheten er også en faktor som estimeres og den kan brukes for å teste hypoteser.<sup>6</sup>

Gjennom hypotesetester testes sannsynligheten for at én forklaringsvariabel, for eksempel  $x$ , har en statistisk signifikant sammenheng,  $b$ , med  $y$  og om effekten er positiv eller negativ. Med andre ord kan

<sup>6</sup> Dette kan illustreres ved eksemplet med frie inntekter per innbygger. Hypotesen sier at kommuner med høye frie inntekter per innbygger har lavere gebyrnivå. Når frie inntekter per innbygger er  $x$  og gebyrnivå  $y$  så sier hypotesen at  $b$  er lavere enn null. Hypotesen som skal testes kan da formuleres som:  $H1: b < 0$ . Alternativhypotesen testes mot nullhypotesen  $H0: b \geq 0$ . Hvis statistisk usikkerhet er lav i forhold til den estimerte effekten vil testen forkaste  $H0$  (nullhypotesen) og vi kan konkludere med at det finnes en statistisk sammenheng mellom frie inntekter og gebyrnivå.

usikkerheten i modellen brukes for å si noe om i hvilken grad vi kan stole på resultatene som fremkommer i analysen.

Metoden brukt for å estimere koeffisienter er OLS (ordinære minste kvadrat metoden). Vi vil i hovedsak analysere gebyrer for 2017. Kommunene holder sine gebyrnivå relativt stabile fra år til år, og det er derfor mest hensiktsmessig med en krysskommuneanalyse. Et alternativ er å bruke gjennomsnittstall over flere år. Dette fører til nesten identiske resultat som vi viser i Vedlegg 1 - .

### Begrensninger

Sammenhenger estimert med OLS bør forstås som partielle korrelasjoner. Det vil si at vi tolker resultatene som empirisk støtte for hypotesene, men at de ikke kan sees som bevis for kausale årsakssammenhenger.

Avhengige variabler for analysene er de to standardiserte gebyrsatsene som rapporteres til KOSTRA; byggesaksgebyr for oppføring av enebolig og gebyr for behandling av privat planforslag med boligformål. Disse standardiserte satsene kan kun gi et begrenset bilde av kommunens gebyrregulativ, som består av en rekke ulike gebyrsatser for ulike typer bygg og størrelser på bygg. Den empiriske analysen er også begrenset til de forklaringsvariabler som vi har tilstrekkelige kvantitative data for.

#### 1.3.4 Juridisk utredning

Vi har gjort en juridisk utredning av handlingsrommet i selvkostregelverket. Den juridiske utredningen bygger på tolkning av lovens ordlyd, forarbeider og rettsavgjørelser.

Å fastlegge gjeldende rett skjer i all hovedsak gjennom tolkning av positive rettskilder. Ved å tolke lovens ordlyd, uttalelser i forarbeider og rettsavgjørelser kan det trekkes slutninger om hva som er lovgivers intensjon, og dermed grensen mellom rett og urett. Dette innebærer at juridiske utredninger som tar sikte på å *klargjøre* gjeldende rett vil ha et nokså avgrenset kildeomfang. F.eks. vil forvaltningspraksis, forvaltningens egne retningslinjer og instruksjoner ha begrenset vekt i fastleggelsen av gjeldende rett. Samtidig vil slike kilder kunne gi et inntrykk av hvordan rettsreglene tolkes og håndheves i praksis, noe som kan spille tilbake på vurderinger av rettsreglenes egnethet til å oppnå lovgivers intensjoner. De delene av utredningen som gjelder *vurderingen* av rettsreglenes egnethet bygger i så måte også på forvaltningens retningslinjer og empiriske data innhentet i prosjektet.

#### 1.3.5 Dialog med oppdragsgiver og egne vurderinger

Gjennom prosjektperioden har vi hatt kontinuerlig dialog med oppdragsgiver og referansegruppen for prosjektet. Opplysningene vi har fått gjennom disse møtene, intervjuene med casekommuner, og funnene fra dem empiriske og juridiske utredningen inngår som bakgrunnsinformasjon i utredningen. Alle konklusjoner og vurderinger i analysen er våre egne. Vi vil gjerne takke intervjuobjektene, representantene for KS, samt andre involverte for deres bidrag til utredningen.

## 1.4 Rapportens innhold

I kapittel 2 gir vi en oversikt over plan- og byggesaksgebyrer i Norge. Her beskriver vi kommunenes arbeid med fastsettelse av plan- og byggesaksgebyrer og bruker deskriptiv statistikk for å vise forskjeller i kommunale plan- og byggesaksgebyrer. Kapittel 3 gjør rede for gjeldende rett med særlig henblikk på kommunenes handlingsrom i selvkostregelverket. I kapittel 4 gjennomgår vi hypoteser for mulige årsaker til forskjellene, og i kapittel 5 går vi gjennom resultater fra empirisk analyse av gebyrdata. I kapittel 6 beskriver vi hvordan kommunene organiserer og praktiserer arbeidet med selvkostkalkylen, og oppsummerer vår vurdering av om forskjeller i kommunenes utarbeidelse av selvkostkalkylen har betydning for forskjeller i gebyrnivå mellom kommunene. I kapittel 7 beskriver vi hvordan kommunene utarbeider gebyrregulativet, og vurderer i hvilken grad ulik utforming av gebyrregulativet har betydning for forskjeller i gebyrnivå mellom kommunene.

## 2. Plan- og byggesaksgebyrer

I dette kapittelet beskriver vi kort hjemmelsgrunnlaget for brukerfinansiering av plan- og byggesaksområdet og kommunenes arbeid med beregningsgrunnlag og gebyrfastsettelse. Vi beskriver nærmere rammeverket for plan- og byggesaksgebyrer og gjennomgår en deskriptiv analyse av forskjeller i nivå på kommunale plan- og byggesaksgebyrer. Før vi går inn i nærmere beskrivelse oppsummerer vi kort de viktigste elementene.

### 2.1 Oppsummering

Plan- og bygningsloven gir kommunene hjemmel til å pålegge gebyrer ved plan- og byggesaksbehandling. Gebyr på plan- og byggesaksområdet hører inn under det såkalte selvkostprinsippet. Det vil si at gebyret ikke kan være høyere enn de «nødvendige kostnadene» kommunen har med behandling av slike saker. Selvkostprinsippet gjelder for et tjenesteområde samlet, og det er ikke lagt opp til at kommunene skal ha oversikt over de faktiske kostnadene i hver enkelt sak. Kommunene utarbeider selvkostkalkyler i forkant av budsjettåret, og bruker disse i utarbeidelse av et gebyrregulativ. Gebyrregulativet vedtas årlig ved forskrift og inneholder gebyrsatser for kommende år.

Når det gjelder standardiserte gebyrsatser for byggesaker (gebyr for oppføring av enebolig på 200 m<sup>2</sup>) og plansaker (behandling av privat forslag til reguleringsplan med boligformål) i ulike kommuner, er hovedfunnet vårt at nivået på gebyrene i dag varierer relativt lite mellom flertallet av kommuner. Samtidig er det stor spredning mellom laveste og høyeste gebyr. Når vi ser nærmere på gebyrinntekt per sak finner vi et tilsvarende bilde. Gebyrinntekt per sak varierer lite mellom flertallet av kommuner. Samtidig er det stor spredning mellom laveste og høyeste gebyr. Det er imidlertid ikke nødvendigvis de samme kommunene med høyeste (standardiserte) gebyrsatser som har høyest gebyrinntekt per sak.

Våre analyser viser også at det er en positiv sammenheng mellom gebyrsatsen for plansaker og gebyrsatsen for byggesaker. Høy positiv korrelasjonen mellom plangebyrer og byggesaksgebyrer tyder på at kommuner med et høyt gebyr for byggesaksbehandling har generelt sett også høyt gebyr for plansaksbehandling. Dette tilsier at ulovlig kryss-subsidiering mellom tjenesteområdene ikke skulle være et betydelig problem.

### 2.2 Plan- og byggesaksgebyrer

Plan- og bygningsloven § 33-1 gir kommunene hjemmel til å pålegge gebyrer ved plan- og byggesaksbehandling. Bestemmelsen gir kommunestyret hjemmel til å vedta forskrift om gebyr til kommunen for behandling av søknad om tillatelse, utferdigelse av kart og attester og for andre arbeid, herunder behandling av private planforslag.

Plan- og byggesaksgebyrer er underlagt det såkalte selvkostprinsippet. Det vil si at kommunene maksimalt kan ta gebyr tilsvarende de kostnader saksbehandlingen av en søknad vil medføre. Plan- og bygningsloven § 33-1 slår uttrykkelig fast at gebyret ikke kan være høyere enn de «nødvendige kostnadene» kommunen har med behandling av slike saker, uten at begrepet «nødvendige kostnader» blir nærmere definert. Det ligger til kommunestyret å vurdere i hvilken utstrekning det skal ilegges gebyr ved søknad om plan- og byggesaksbehandling, innenfor rammene av selvkostprinsippet. Dette innebærer at kommunene ikke er pålagt full kostnadsdekning, men kan velge å dekke deler av arbeidet innenfor myndighetsoppgavene som kommunen er pålagt etter plan- og bygningsloven over eget budsjett. Selvkostprinsippet bygger på en tanke om at forvaltningen ikke skal skaffe seg et økonomisk overskudd ved å yte lovpålagte tjenester. Selvkost er dermed den totale kostnadsøkningen kommunen påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste, og kommuner som velger full kostnadsdekning kan derfor maksimalt sette brukerbetalingen til selvkost på området. Dette innebærer at kommunen ikke har anledning til å ta gebyr av en størrelse som gjør at tjenestene blir en netto inntektskilde. Selvkost bygger på det såkalte generasjonsprinsippet: En generasjon brukere skal ikke subsidiere eller bli subsidiert av neste generasjon, slik at kostnadene ved tjenestene som ytes i dag skal dekkes av de brukerne som drar nytte av tjenesten.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Rettslig sett kan det stilles spørsmål ved holdbarheten til et generasjonsprinsipp som styringsramme for plan- og byggesaksgebyrer, se kapittel 3.4.1.

For å ha kontroll med hvilke kostnader som medgår til behandling av sakene, utarbeider kommunene selvkostkalkyler. Dette gjelder både kommuner som har full eller delvis kostnadsdekning. Selvkostkalkylen skal omfatte alle henførbare kostnader, det vil si kostnader som kan relateres til aktiviteter som er nødvendige for framstillingen av en vare/tjeneste (kjerneproduktet). På byggesaksområdet for eksempel inkluderer dette kostnader som knyttet til saksbehandlingen og andre lovpålagte oppgaver som kommunen etter regelverket skal utføre (f.eks. forhåndskonferanse, tilsyn og ulovlighetsoppfølging).

## 2.3 Beregningsgrunnlag og gebyrfastsettelse

Kommunene utarbeider i forkant av budsjettåret en selvkostkalkyle (selvkostbudsjett) for å estimere drifts- og kapitalkostnader for neste økonomiplanperiode. Det er denne forkalkylen som utgjør beregningsgrunnlaget for kommunens gebyrsatser.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for de faglige anbefalingene om hvordan selvkost skal beregnes. Departementet har fastsatt retningslinjer med faglige anbefalinger for hvordan selvkost skal beregnes i *Rundskriv H-3/14: Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester* (heretter selvkostretningslinjene). Kommunen har en rekke oppgaver knyttet til behandling av byggesaker. Dette kan for eksempel være mottak av søknad, registrering, arkivering, tilsyn, mottaks-kontroll av søknad, mottak av supplerende opplysninger, vurdering av dispensasjonsforhold, avklaring med interne fagmyndigheter (vei, vann mv.), vurdering av nabomerknader, vurdering av kontroll og kontrollform, skriving av vedtak, kontroll og utsendelse av vedtak, oppfølging, telefoner, brukstillatelse/ferdigattest mv. Retningslinjene fra departementet inneholder nærmere informasjon om hvilke kostnadselementer som kan inngå, hvordan et selvkostregnskap skal settes opp, og hvordan det skal beregnes. Selvkostretningslinjene omhandler imidlertid behandling av selvkost i kommunale betalingstjenester generelt, og gir ikke spesifikk veiledning for enkelte tjenesteområder, herunder plan- og byggesaksbehandling.

I tillegg til å vedta budsjett og økonomiplan der selvkostberegninger viser gebyrutviklingen for økonomiplanperioden, er det kommunestyrets ansvar å vedta årlig gebyrforskrift med gebyrsatser for kommende år. I forbindelse med neste års budsjett vedtas kommunens gebyrregulativ, som gir en oversikt over gebyrsatsene for ulike tjenesteområder. Det normale vil være at det fastsettes standardiserte gebyrsatser for de ulike tjenestetypene med utgangspunkt i de gjennomsnittlige utgiftene for sakstypen, men slik at det ikke blir store avvik fra selvkost i den enkelte sak. Dette sikrer at gebyrene er relatert til arbeidsmengde, uten at kommunene må beregne konkret hvor mange timers arbeid som medgår til å behandle den enkelte søknad.

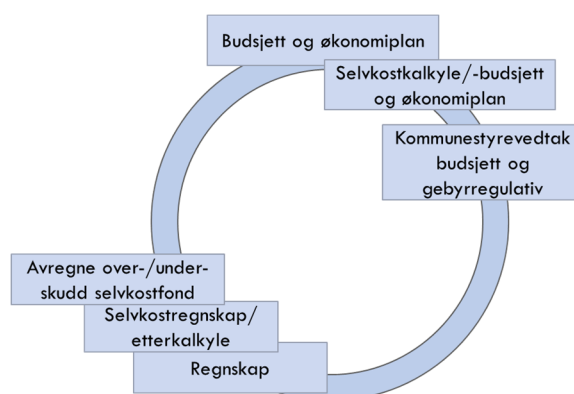
Etter budsjettårets slutt utarbeider kommunene en etterkalkyle for gebyrfinansierte selvkosttjenester, som gir et selvkostresultat (differansen mellom alle inntekter og kostnader i etterkalkylen). Elementene i en selvkostkalkyle avviker fra kommunenes ordinære driftsregnskap på enkelte områder og de to regnskapene vil ikke være direkte sammenlignbare. Det er flere årsaker til at det vil være avvik mellom selvkostbudsjettet og faktiske kostnader i hvert regnskapsår, herunder budsjettårets forventede kalkylerente, gjennomføringsevne på planlagte prosjekter (kapasitetsbegrensninger internt og eksternt), samt høyere eller lavere inntekter fra brukere (flere eller færre saker).

Hvert tjenesteområde skal ha sitt eget selvkostfond for å behandle over- og underskudd. Selvkostresultat avsettes til et selvkostfond (ved overskudd) eller motregnes mot et selvkostfond (ved underskudd) dersom gebyrområdet gjennom lov eller kommunestyrevedtak skal ha full kostnadsdekning.<sup>8</sup> Et positivt selvkostresultat (overskudd) benyttes for å utjevne innen fem år. Selvkostfondets funksjon er å håndtere svingninger i inntekter og kostnader mv. slik at gebyrene kan holdes mer stabile. Det bør være en målsetning for kommunene om minst mulig svingninger i de kommunale gebyrene, av hensyn til forutsigbarhet for brukerne.

Kommunenes arbeid med budsjett, gebyrregulativ og regnskap gjennom året er illustrert i Figur 2-1.

<sup>8</sup> Tilsvarende gjelder for det over- eller underskytende i de tilfeller der kommunestyret har vedtatt at bare en bestemt andel av selvkost skal dekkes av gebyrer.

Figur 2-1: Årshjul for kommunens selvkostberegninger



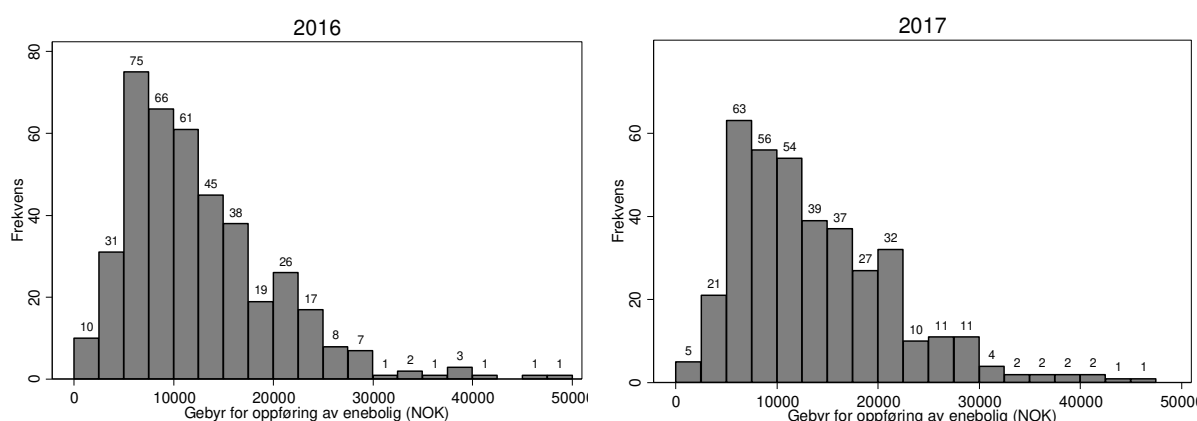
## 2.4 Forskjeller i kommunale plan- og byggesaksgebyrer

Nivået på gebyrene varierer i dag relativt lite mellom flertallet av kommuner. Samtidig er det stor spredning mellom laveste og høyeste gebyr. I dette kapittelet presenterer vi deskriptiv statistikk over nivået på henholdsvis byggesaksgebyrer og plansaksgebyrer.

### 2.4.1 Forskjeller i byggesaksgebyrer

Histogrammet i Figur 2-2 viser fordelingen av nivå på gebyr for oppføring av enebolig på 200 m<sup>2</sup> i henholdsvis 2016 og 2017 for samtlige kommuner som har rapportert til SSB (413 kommuner i 2016 og 380 kommuner i 2017). Kommunene er gruppert i 20 grupper hvor første gruppe er kommuner med gebyr fra 0 til 2499 kroner, andre gruppe med gebyr fra 2500 til 4999 kroner osv.

Figur 2-2: Fordeling kommunale gebyrnivå for byggesaker 2016 og 2017, histogram



Kilde: Data fra SSB bearbejdet av Oslo Economics

Fordelingen av kommuner etter gebyrnivå er konsentrert rundt 10 000 til 15 000 kroner. I 2017 hadde 90 prosent av kommunene byggesaksgebyr for oppføring av enebolig som ligger under 24 172 kroner og 95 prosent ligger på og under 28 724 kroner. Kommuner som ligger høyere enn dette utgjør altså mindre enn 5 prosent av alle kommuner. Av disse er det enkelte kommuner som ligger på et veldig høyt gebyrnivå, med maksimum på 46 100 kroner i 2017 i Røyken. Kun tre kommuner rapporterte et gebyr på 0 kroner i 2017. Medianen, det vil si gebyrnivået der 50 prosent av kommunene ligger over og 50 prosent ligger under, er 12 000 kroner. Gjennomsnittlig byggesaksgebyr for 2017 var 13 717 kroner.

Fordelingen har endret seg noe fra 2016. Sammenlignet med 2017 var det en høyere andel kommuner med gebyr under 10 000 kroner. I 2016 ligger medianen på 11 000 kroner og gjennomsnittlig gebyr er

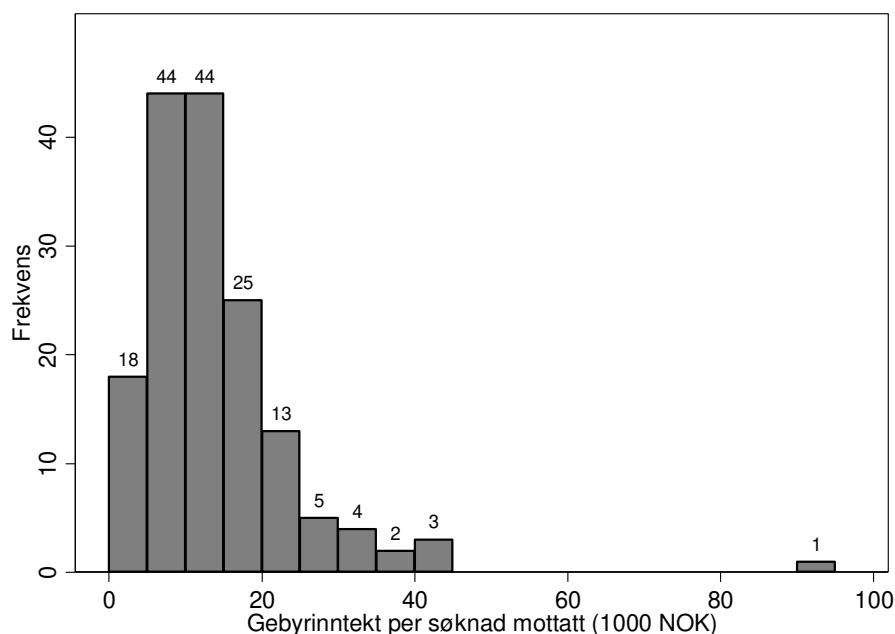


12 477 kroner. Det betyr at også median og gjennomsnitt har økt.<sup>9</sup> I 2016 hadde, som for 2017, enkelte kommuner et relativt sett høyt gebyrnivå på eneboliger på 200 m<sup>2</sup>. Det høyeste gebyrnivået i 2016 var på 49 606 kroner i Nittedal kommune, som var høyere enn høyeste gebyr i 2017. Nittedal har redusert gebyret til 44 050 kroner i 2017, som er det nest høyeste gebyret dette året.<sup>10</sup> Røyken som hadde nest høyeste gebyr i 2016 har imidlertid økt sitt gebyr fra 45 000 kroner i 2016 til 46 100 kroner i 2017.

Kommunenes gebyrregulativer er differensiert etter formål (bolig, fritidseiendom, næringseiendom), størrelse eller andre karakteristika. Det finnes ingen oversikt over kommunale gebyrregulativ samlet i en database og det varierer blant kommuner hvordan inndelinger av gebyrsatser for ulike typer bygg gjøres i gebyrregulativet. Dette gjør at det er vanskelig å sammenligne gebyrer mellom kommunene, og er utenfor rammene av dette oppdraget. Begrensingene i datagrunnlaget og sammenlignbarhet gjør at mye av oppmerksomheten rundt forskjeller i kommunale plan- og byggesaksgebyrer handler om forskjellene i standardsatsene som kommunene innrapporterer til KOSTRA.

Den empiriske analysen i dette oppdraget har også fokusert på standardsatsene fra KOSTRA. Vi påpeker imidlertid at dette gir et begrenset bildet av gebyrnivå i kommunene. For å illustrere dette ser vi her nærmere på gebyrinntekt per sak. Denne variabelen gjenspeiler gjennomsnittlig gebyrinntekt per sak og tar derfor høyde for gebyrene i kommunene på en mer helhetlig måte. Samtidig er utvalget begrenset av tilgjengelig datagrunnlag.

**Figur 2-3: Fordeling av gebyrinntekt fra byggesaksgebyr per søknad mottatt i 2017**



Kilde: Data fra SSB bearbejdet av Oslo Economics

Figur 2-3 viser fordelingen av gebyrinntekter på byggesaksområdet, per mottatt søknad. Også her ser vi at et stort flertall kommuner har relativ lik gebyrinntekt per sak, opp til 25 000 kroner. Enkelte kommuner har imidlertid høyere gebyrinntekt, hvorav én kommune er på topp med 94 000 kroner gebyrinntekt per sak. Fordelingen viser i hovedsak en lik fordeling som den for innrapportert byggesaksgebyrsats.

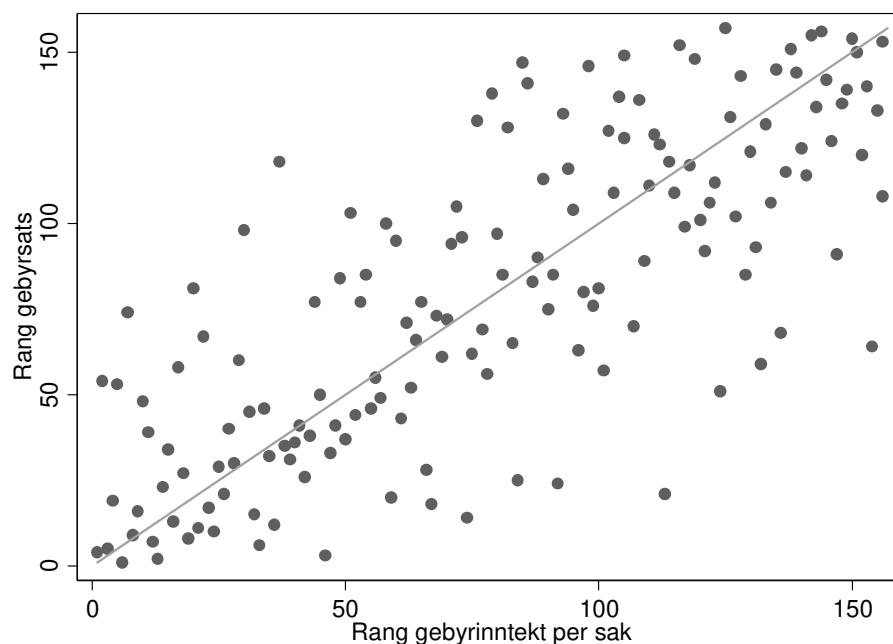
Der er imidlertid et spørsmål om kommunene med høyeste gebyrsatser for oppføring av enebolig (200 m<sup>2</sup>) er de samme kommunene som har høyest gebyrinntekt per sak. For å analysere forskjell mellom standardisert gebyrsats som er illustrert ovenfor og gebyrinntekt per sak ser vi nærmere på sammenheng mellom de to. For å gjøre dette rangerer vi begge variabler fra høyest til lavest og ser de i sammenheng.

<sup>9</sup> Tallene er ikke inflasjonsjustert, men økningen i median og gjennomsnitt er større enn inflasjon målt med konsumprisindeksen, noe som tilsier en reell økning

<sup>10</sup> Det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon av selvkost på byggesak i Nittedal kommune i 2017/2018 (Romerike Revisjon IKS, 2018).

Hvis det var et én-til-én samsvar mellom rapportert standardsats og gebyrinntekt ville alle kommuner har samme rangering for begge variabler. Figur 2-4 plottes de to rangerte variablene mot hverandre. Et én-til-én samsvar ville bety at alle kommuner ligger på 45 graders linjen. Istedenfor observerer vi betydelig avvik for enkelte kommuner. Dette illustrerer at det ikke nødvendigvis er de samme kommunene med høyeste gebyrsatser på oppføring av enebolig (200 m<sup>2</sup>) som har høyest gebyrinntekt per sak. Noe av forskjellen kan eventuelt forklares med støy/unøyaktighet i data, men det er også beskrivende for begrensningen ved at analysen er basert på de innrapporterte standard gebyrsatsene.

**Figur 2-4: Rangering fra høyest til lavest standard gebyrsats for oppføring av enebolig mot rangering for gebyrinntekt per sak (søknad mottatt) i 2017**

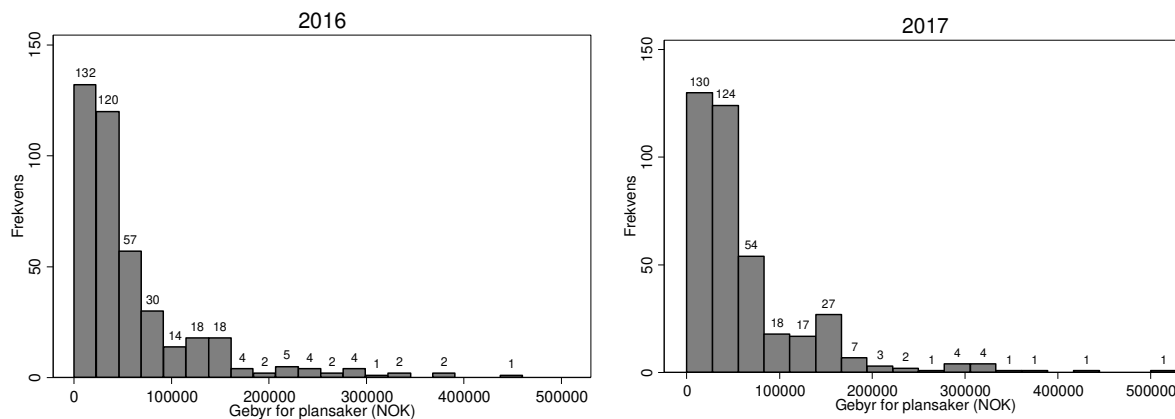


Kilde: Data fra SSB bearbejdet av Oslo Economics

#### 2.4.2 Forskjeller i plansaksgebyr

Histogrammene i Figur 2-5 viser fordelingen over ulike nivå av gebyr for behandling av privat forslag til reguleringsplan med boligformål (plansaksgebyr) for samtlige kommuner som har rapportert til SSB (416 kommuner i 2016 og 395 kommuner i 2017). Kommunene er gruppert i 20 grupper hvor første gruppe er kommuner med gebyr fra 0 til 25 999 kroner, andre gruppe med gebyr fra 26 000 til 51 999 kroner osv.

**Figur 2-5: Fordeling kommunale gebyrnivå for plansaker 2016 og 2017, histogram**



Kilde: Data fra SSB bearbejdet av Oslo Economics

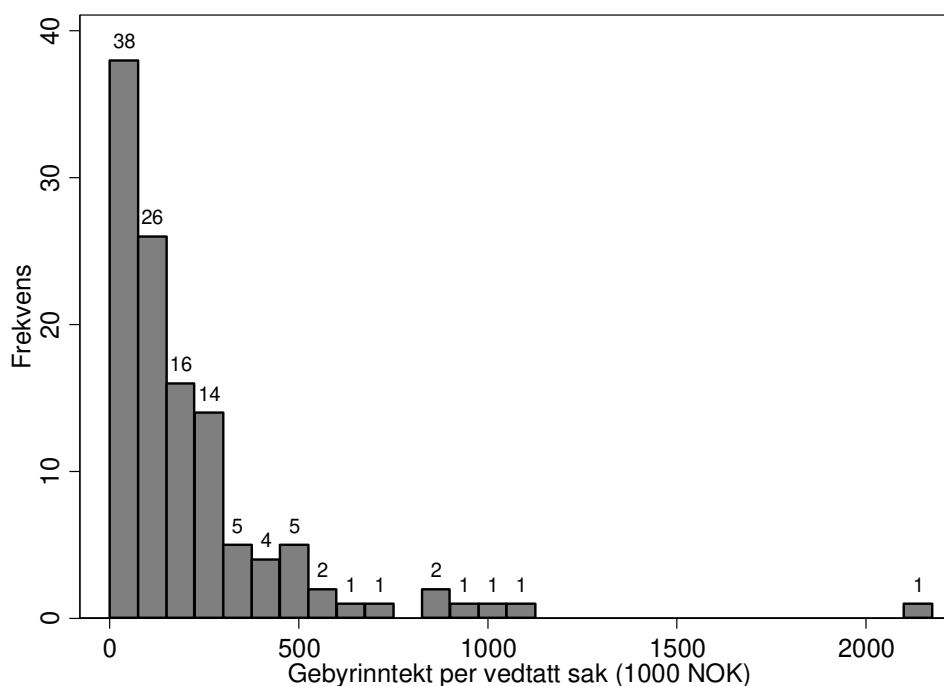
Fordeling av kommuner etter gebyrnivå er konsentrert rundt 40 000 kroner. I 2017 hadde 90 prosent av kommunene plansaksgebyrer som ligger under 148 000 kroner og 95 prosent ligger på og under 190 800 kroner. Kommuner som ligger høyere enn dette utgjør altså mindre enn 5 prosent av alle kommuner. Av disse er det enkelte kommuner som har et veldig høyt gebyrnivå, med maksimum på 527 975 kroner i 2017 i Hol kommune. I den andre enden av skalaen er det 20 kommuner som rapporterer et gebyr på 0 kroner i 2017. Medianen, det vil si gebyrnivået der halvparten av kommunene ligger over og halvparten ligger under, er 40 000 kroner i 2017 og gjennomsnittlig plangebyr var 63 657 kroner.

Fordelingen har endret seg noe fra 2016. I 2016 lå medianen på 34 910 kroner og gjennomsnittlig gebyr på 58 694 kroner. Det betyr at median og gjennomsnitt økte fra 2016 til 2017.<sup>11</sup> Maksgebyr i 2016 var på 460 110 i Svelvik. Det var generelt sett lavere plansaksgebyrer i 2016 enn i 2017.

Vi analyserer også gebyrinntekt per sak for plansaksgebyrer. Her tar vi gebyrinntekt på plansaksbehandling og fordeler de på antall vedtatte detaljreguleringsplaner fremmet av private tiltakshavere. Dataene på plansaker er sterkt begrenset og er kun tilgjengelig for 118 kommuner. I tillegg ville antall søknader gitt et mer riktig bilde, men data på antall søknader er ikke tilgjengelig og vi må dermed bruke antall vedtak. Tallene kan derfor kun gi et grovt bilde.

Figur 2-6 viser hvordan kommuner fordeler seg over ulike nivå av gebyrinntekt per sak. Et flertall kommuner har gebyrinntekt per sak opp til 250 000 kroner. Enkelte kommuner ligger betydelig høyere og det er en ekstrem uteligger på over 2 million kroner.

**Figur 2-6: Fordeling av gebyrinntekt fra plansaksgebyr per vedtatt sak i 2017**

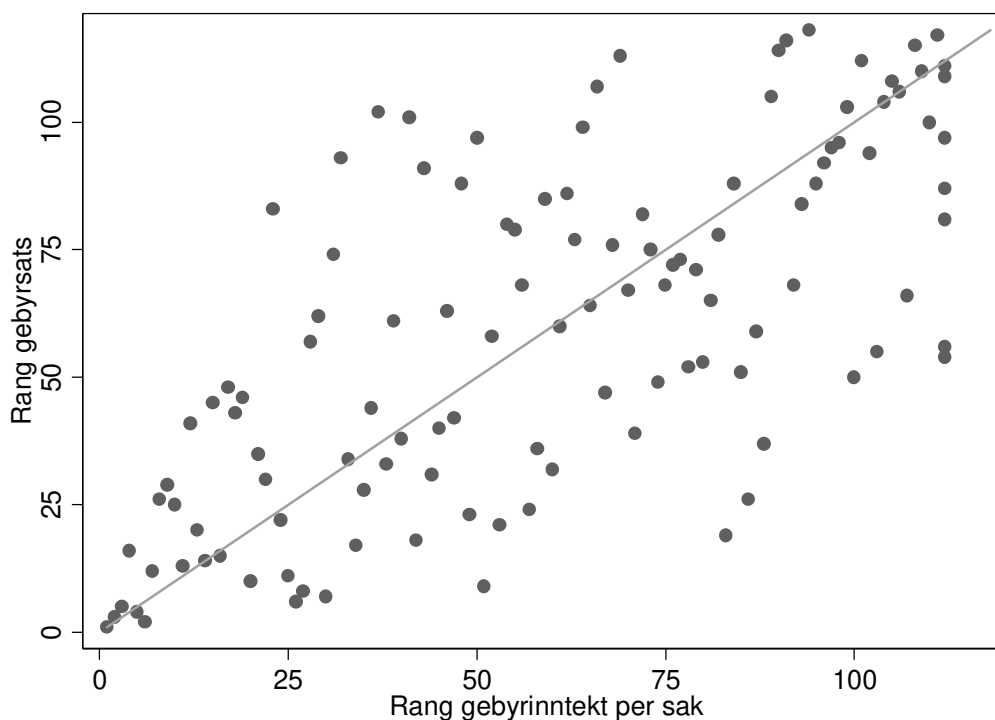


Kilde: Data fra SSB bearbejdet av Oslo Economics.

Vi sammenligner også for plansaksgebyrer relativt nivå av gebyrsatser med relativt nivå av gebyrinntekt per sak (Figur 2-7). Også her finner vi en god del avvik. Som sagt vil vi ikke legge for mye vekt på disse dataene på grunn av mulige feilkilder, men vi mener likevel at det peker på at en bør være bevisst på at standardiserte gebyrsatser kan gi et godt men ikke komplett bilde av forskjeller i kommunenes gebyrnivå med tanke på gebyrregulativet i sin helhet.

<sup>11</sup> Tallene er ikke inflasjonsjustert, men økningen i median og gjennomsnitt er større enn inflasjonen, noe som tilsier en reell økning

Figur 2-7: Rangering fra høyest til lavest standard gebyrsats for privat regulerings med boligformål mot rangering for gebyrinntekt per sak (vedtatt sak) i 2017



Kilde: Data fra SSB bearbejdet av Oslo Economics

## 2.5 Sammenheng mellom plan- og byggesaksgebyrer

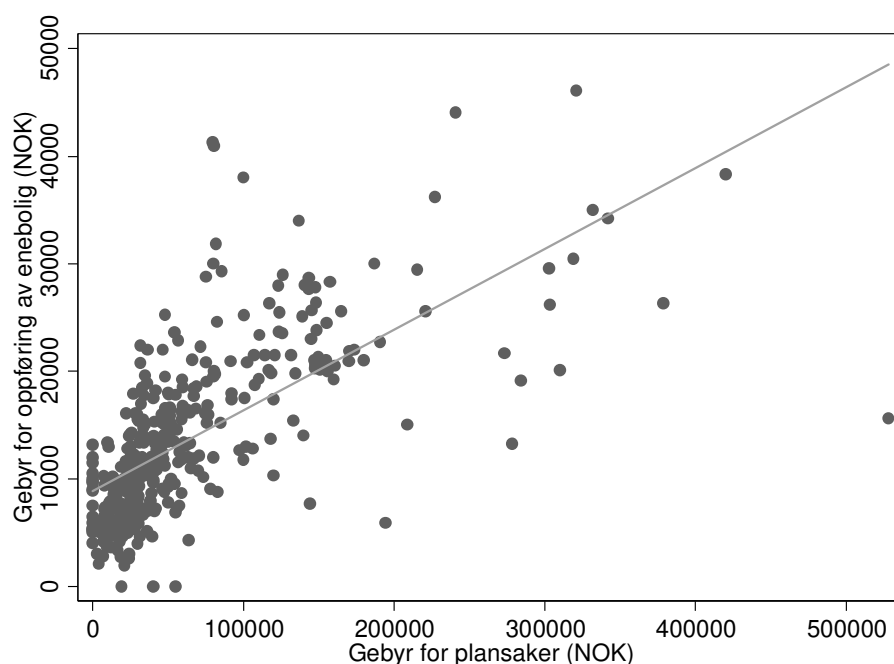
I dette kapitlet skal vi kort undersøke sammenhengen mellom plan- og byggesaksgebyrer. Sammenheng mellom gebyr har vært en problemstilling i oppdraget med tanke på mulige kryss-subsidiering mellom plan- og byggesaksavdelingen. Loven er uklar når det gjelder adgangen til å kryss-subsidiere kostnader på tvers av sakstyper. Det er imidlertid ikke tillatt med kryss-subsidiering på tvers av tjenesteområder, slik at det bør være et klart skille mellom gebyrer for plansaksbehandling og byggesaksbehandling.<sup>12</sup> I den grad det er de samme driverne for gebyrnivå bør vi kunne forvente en positiv korrelasjon mellom plan- og byggesaksgebyr; det vil si at kommuner som har høyt plansaksgebyr også har et høyt byggesaksgebyr. Det kan imidlertid også tenkes at kommuner bruker et av de to gebyrene for å subsidiere det andre. I så fall ville vi forvente en negativ korrelasjon mellom gebyrnivå på de to områdene.

Våre analyser viser at det er en positiv sammenheng mellom de to gebyrtypene. Kommuner med høyt gebyr for byggesaksbehandling har generelt sett også høyt gebyr for plansaksbehandling. Korrelasjonskoeffisienten for de to gebyrene er 0,68 i 2017. Koeffisienten kan ta verdi mellom -1 og +1 og korrelasjon på 0,68 tolkes som forholdsmessig høyt. Det er imidlertid ingen perfekt korrelasjon.

Vi illustrerer og analyserer sammenhengen nærmere i Figur 2-8 som viser et scatter plot med plansaksgebyr på x-aksen og byggesaksgebyr på y-aksen. Vi har også lagt til estimat av en lineær trend. Her ser vi den positive sammenhengen. Kommunene fordeler seg rundt den positive trenden. Sammenhengen er imidlertid ikke perfekt. Enkelte kommuner har høye gebyr på én tjeneste, men ikke på den andre. Et tydelig eksempel på dette er Hol med det høyeste plansaksgebyret av alle kommuner på 527 975 kroner og et byggesaksgebyr på litt over gjennomsnitt på 15 600 kroner.

<sup>12</sup> Se kapittel 3.4.2.

Figur 2-8: Sammenheng mellom gebyr for byggesaks- og plansaksbehandling, 2017



Kilde: Egne beregninger, data fra SSB KOSTRA.

Vi kan også se nærmere på kommuner som har lavest og høyest nivå på hvert av de to gebyrene. Tabell 2-1 viser de tretti kommunene med høyeste gebyr. 13 av kommunene med høyest byggesaksgebyr er også på listen over kommuner med høyest plansaksgebyr (markert blå i tabellen). Alle av de 30 kommunene med høyest byggesaksgebyr har plansaksgebyr over gjennomsnitt og langt over median (gjennomsnittlig plangebyr i 2017 63 657 kroner og median er 40 000 kroner). På listen av kommuner med høyest plansaksgebyr er det noen få kommuner med relativt lave byggesaksgebyr. Fjell og Vang har byggesaksgebyr under gjennomsnittet. Særlig Vang har mye lavere byggesaksgebyr enn gjennomsnitt og median (gjennomsnitt er 13 717 kroner og median er 12 000 kroner). Det er ikke mulig å forklare denne diskrepansen i relative nivå av plan- og byggesaksgebyrer basert på våre empiriske resultat.

I Tabell 2-1 lister vi de 30 kommunene med lavest gebyr på plan- og byggesaksbehandling. Her er det 7 kommuner som er både på listen over kommuner med lavest plansaksgebyr og listen over kommuner med lavest byggesaksgebyr. Flere kommuner har diskrepans i relativt gebyrnivå.

Overordnet bekrefter sammenligningen den positive sammenhengen mellom gebyrnivåene, men diskrepans i enkelte kommuner bør undersøkes nærmere for å avdekke om dette skyldes kryss-subsidiering eller har en annen forklaring. En undersøkelse av enkeltkommuner ligger imidlertid utenfor oppdraget.

**Tabell 2-1: 30 kommuner med høyest byggesaksgebyr og 30 kommuner med høyest plangebyr**

30 med høyest byggesaksgebyr				30 med høyest plansaksgebyr		
	Kommune	Byggesaksgebyr	Plangebyr	Kommune	Byggesaksgebyr	Plangebyr
1	Røyken	46100	321100	Hol	15600	527975
2	Nittedal	44050	241000	Lørenskog	38317	420000
3	Hole	41300	79500	Skedsmo	26340	378650
4	Nedre Eiker	41004	80372	Bærum	34200	342000
5	Lørenskog	38317	420000	Rælingen	35000	332000
6	Sørum	38000	100000	Røyken	46100	321100
7	Oppegård	36228	227200	Hurum	30494	319000
8	Rælingen	35000	332000	Bergen	20140	309900
9	Bærum	34200	342000	Asker	26180	303600
10	Randaberg	34000	136900	Ski	29550	302900
11	Frogn	31850	82000	Fredrikstad	19100	284000
12	Hurum	30494	319000	Fjell	13274	278469
13	Nesodden	30000	187000	Tønsberg	21685	273220
14	Øvre Eiker	30000	80000	Nittedal	44050	241000
15	Ski	29550	302900	Oppegård	36228	227200
16	Oslo kommune	29442	215316	Haugesund	25600	220800
17	Eidsvoll	29287	85531	Oslo kommune	29442	215316
18	Sandnes	29000	126486	Askøy	15000	208720
19	Arendal	28769	75000	Vang	5900	194200
20	Drammen	28680	143400	Vestby	22700	190800
21	Klæbu (-2017)	28300	157300	Nesodden	30000	187000
22	Enebakk	28030	140570	Skien	21000	180000
23	Fitjar	28000	123200	Ringerike	22000	173600
24	Sande (Vestfold)	27830	148000	Bodø	21850	170200
25	Kongsberg	27680	143229	Stavanger	20900	170140
26	Kristiansund	26400	148520	Notodden	25600	165000
27	Skedsmo	26340	378650	Ullensaker	20500	161000
28	Spydeberg	26320	117210	Tromsø	19200	159950
29	Asker	26180	303600	Klæbu (-2017)	28300	157300
30	Trondheim (-2017)	25640	145328	Horten	20000	155770

Kilde: Data fra SSB KOSTRA.



Tabell 2-2: 30 kommuner med laveste byggesaksgebyr og 30 kommuner med lavest plangebyr

30 med lavest byggesaksgebyr				30 med lavest plansaksgebyr		
	Kommune	Byggesaksgebyr	Plangebyr	Kommune	Byggesaksgebyr	Plangebyr
1	Krødsherad	0	55000	Loppa	4057	0
2	Tokke	0	19350	Træna	5000	0
3	Vinje	0	40000	Os (Hedmark)	5200	0
4	Dyrøy	1922	21159	Skånland	5300	0
5	Bindal	2070	4040	Sørreisa	5437	0
6	Leka (-2017)	2587	23695	Kárásjohka - Karasjok	5900	0
7	Bø (Nordland)	2743	18370	Gildeskål	6473	0
8	Utsira	2832	7108	Lyngen	7500	0
9	Hasvik	3012	3012	Hammerfest	8872	0
10	Lund	3030	24400	Vadsø	9020	0
11	Raarvike - Røyrvik (-2017)	3330	16650	Snåase - Snåsa (- 2017)	9667	0
12	Gáivuotna - Kåfjord - Kaivuono	3590	12000	Rennebu (-2017)	9750	0
13	Skjåk	3720	9290	Hyllestad	10000	0
14	Tranøy	4000	30000	Hemnes	10536	0
15	Loppa	4057	0	Frøya (-2017)	11489	0
16	Folldal	4187	17995	Høyanger	12000	0
17	Røst	4211	9624	Berlevåg	13160	0
18	Salangen	4212	7340	Rømskog	5760	1600
19	Kvalsund	4293	63876	Hasvik	3012	3012
20	Lurøy	4600	20000	Loabák - Lavangen	6020	3962
21	Bjerkreim	4610	39500	Bindal	2070	4040
22	Granvin	4610	31500	Unjárga - Nesseby	5000	5000
23	Sør-Aurdal	4650	13900	Namsskogan (- 2017)	5250	6562
24	Skjervøy	4800	10000	Stordal	5118	6568
25	Høylandet (- 2017)	4845	10000	Hattfjelldal	5612	7042
26	Kvænangen	4961	23000	Utsira	2832	7108
27	Sømna	5000	15600	Salangen	4212	7340
28	Træna	5000	0	Gratangen	5616	7378
29	Unjárga - Nesseby	5000	5000	Torsken	6500	7500
30	Måsøy	5065	16360	Sandøy	10254	7629

Kilde: Data fra SSB KOSTRA.

## 3. Juridisk betenkning rundt handlingsrommet i selvkostprinsippet

Dette kapitlet gir en juridisk vurdering av rettsreglene som setter rammen for kommunenes plan- og byggesaksgebyrer. Utredningen tar utgangspunkt i «selvkostprinsippet», slik dette har kommet til uttrykk i plan- og bygningsloven. Hensikten er todelt: For det første skal den bidra til en oppklaring av gjeldende rett. En gjennomgang av rettsreglene som regulerer gebyrfastsettelsen vil blant annet vise hvilket handlingsrom kommunene har ved fastsettelsen av gebyrene. For det andre vil utredningen foreta en vurdering av gjeldende rett. Styrker og svakheter ved dagens regler underlegges analyse, og forslag til endringer diskuteres.

Kapitlet er bygget opp på følgende vis: Kapittel 3.1 oppsummerer de viktigste funn fra kapitlet. I kapittel 3.2 gis en oversikt over kildegrunnlaget brukt i den juridiske analysen. I kapittel 3.3 gis en rettshistorisk redegjørelse for selvkostprinsippet, noe som vil danne bakteppet for redegjørelsen og vurderingen av gjeldende rett. Kapittel 3.4 gir en oversikt over viktige forvaltningsrettslige hensyn og prinsipper, som senere i utredningen brukes som parametere i vurderingen av gjeldende rett. Kapittel 3.5 gir en redegjørelse av de rettsregler som setter rammen for kommunenes beregning av plan- og byggesaksgebyrer. Kapittel 3.6 gjelder spørsmålet om hvilke kostnader som kan inngå i plan- og byggesaksgebyrer. Kapittel 3.7 behandler krav til dokumentasjon og transparens, mens kapittel 3.8 drøfter overprøving og kontroll av kommunenes beregning og fastsettelse av plan- og byggesaksgebyrer. Kapittel 3.9 foretar en vurdering av gjeldende rett, hvor også forslag til endringer presenteres.

### 3.1 Oppsummering

Forskjeller i plan- og byggesaksgebyrer kan delvis spores tilbake til et uklart og upresist regelverk. Plan- og bygningsloven § 33-1 gir kommunene hjemmel til å pålegge gebyrer ved plan- og byggesaksbehandling basert på selvkostprinsippet. Selv om begrepet «selvkost» ikke er uklart i seg selv, er det større usikkerhet knyttet til hvilke kostnader som kan inngå i selvkostberegningen. Plan- og bygningsloven gir kommunene vide fullmakter til å avgjøre dette ved å oppstille «nødvendige kostnader» som eneste begrensning. Det er i tillegg liten styring av hvordan kommunene benytter beregningsgrunnlaget i utforming av gebyr-regulativer, samt få krav om transparens og dokumentasjon overfor innbyggerne. Dertil er det svakheter i systemet for kontroll med kommunenes gebyrfastsettelse, slik at eventuelle feil i liten grad fanges opp.

En generell anbefaling er klargjøring av det rettslige hjemmelsgrunnlaget for beregning av plan- og byggesaksgebyrer. Herunder diskuteres også om det er behov for en sentral forskrift som i større grad enn gjeldende rett setter rammer for beregning av gebyrer innenfor dette tjenesteområdet. Lovendringer og vedtakelse av sentral forskrift kan være en omfattende prosess, som også kan innebære at det kommunale selvstyret innskrenkes. Mindre inngripende tiltak vil derfor være utarbeidelse av en særskilt veileder for beregning av selvkost innenfor plan- og bygningsretten. Et annet mulig tiltak er utarbeidelse av en nasjonal standard som gir en mal for hvordan selvkostregulativer kan utformes.

### 3.2 Kildegrunnlag

Å fastlegge gjeldende rett skjer i all hovedsak gjennom tolkning av positive rettskilder. Ved å tolke lovens ordlyd, uttalelser i forarbeider og rettsavgjørelser kan det trekkes slutninger om hva som er lovgivers intensjon, og dermed grensen mellom rett og urett. Hovedkilden er dermed lovteksten og uttalelser i forarbeidene.

Det finnes lite rettspraksis når det gjelder problemstillinger knyttet til plan- og byggesaksgebyrer. Det finnes imidlertid flere uttalelser fra Sivilombudsmannen. Den rettskildemessige vekten av Sivilombudsmannens uttalelser er noe omstridt. Høyesterett uttalte følgende i HR-2016-2229-A:

*Den rettskildemessige vekten av Sivilombudsmannens standpunkter vil variere. Har det utviklet seg en forvaltningspraksis på bakgrunn av standpunktet, eller synspunktet har fått tilslutning fra lovgiveren, som for eksempel i Rt-2002-683 på*

*side 692-693, vil Sivilombudsmannens uttalelser kunne ha betydelig vekt. For øvrig vil Sivilombudsmannens uttalelser hovedsakelig ha vekt på bakgrunn av verdien i de argumenter som presenteres. Vekten må også ses i sammenheng med det øvrige rettskildebildet.*

---

I dette kapittelet viser vi til enkelte uttalelser fra Sivilombudsmannen. Vi er imidlertid noe varsomme med å tolke loven på grunnlag av disse uttalelsene alene.

I februar 2014 utga Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) en revidert versjon av retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale tjenester.<sup>13</sup> Formålet med selvkostretningslinjene er å bidra til en «god og ensartet praksis for beregning av selvkost på et tjenesteområde».<sup>14</sup> Selvkostretningslinjene er ikke avgrenset til plan- og byggesaksgebyrer, men omfatter alle tjenesteområder hvor kommunene opererer med gebyrordninger. Selv om selvkostretningslinjene har et bredt nedslagsfelt vil den være en sentral kilde når kommunene skal fastsette rammen for plan- og byggesaksgebyrer.

Departementale retningslinjer har begrenset vekt som kilde for å tolke gjeldende rett. Samtidig vil forvaltningen ofte føle seg bundet av retningslinjer, slik at de råd som gis kan ha stor påvirkning på tolkningen og håndhevelsen av rettsreglene i praksis. Dette gjelder spesielt i tilfeller hvor rettskildegrunnlaget for øvrig er svært sparsomt. Retningslinjene om selvkost understreker selv at kommunene ikke er rettslig bundet av selvkostretningslinjene. Samtidig fremholdes det at selvkostretningslinjene kan tjene som et «sentralt tolkningsmoment i vurderingen av hvilke kostnader en kommune kan kreve dekket gjennom brukerbetaling fra innbyggerne».<sup>15</sup>

I dette kapittelet brukes selvkostretningslinjene som et informasjonsgrunnlag med hensyn til å avdekke hvilke råd departementet gir kommunene i beregningen av selvkost. Selvkostretningslinjene vil ikke anvendes direkte som grunnlag for å trekke slutninger om de rettslige grensene for gebyrfastsettelse.

### 3.3 Selvkostprinsippet i et retthistorisk perspektiv

Den er lang tradisjon for selvkost som rettslig prinsipp i norsk rett. På plan- og bygningsrettens område har det fra før 1924-loven vært et prinsipp at tiltakshaver skal betale for det administrative arbeid bygningsmyndighetene plikter å utføre. Illustrerende er bygningsloven av 1965, hvor prinsippet kom implisitt til uttrykk. Bygningsloven av 1965 § 109 slo fast:

*Ved regulativ kan fastsettes gebyr til kommunen for behandling av søknad om deling, byggetillatelse, kontroll, utferding av attester og for andre arbeid som det etter denne lov, forskrift eller vedtekt påhviler de kommunale bygningsmyndigheter å utføre.*

---

Selv om selvkost har lange tradisjoner i norsk rett har det alltid knyttet seg en viss usikkerhet til spørsmålet om hvilke kostnader som kan inngå i gebyret, samt hvordan gebyret skal beregnes. I St.prp. nr. 100 (1989-90) ble det vist til behovet for en nærmere avklaring av innholdet i selvkostprinsippet. Dette var bakgrunnen for at departementet utarbeidet retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale tjenester.

Tidligere måtte fylkesmannen godkjenne kommunenes gebyrreglement for byggesaker. Det het i plan- og bygningsloven av 1985 § 109 andre ledd:

*Regulativet vedtas av kommunestyret etter tilråding fra bygningsrådet og legges frem for fylkesmannen til godkjenning.*

---

<sup>13</sup> H-3/14; Retningslinje for beregning av selvkost for kommunale tjenester, Kommunal og moderniseringsdepartementet (2014).

<sup>14</sup> H-3/14 s. 2.

<sup>15</sup> H-3/14 s. 8.

Denne kontrollordningen ble opphevet i 1995 i forbindelse med tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov. Dette var et resultat av føringer i kommunelovproposisjonen som blant annet la til grunn at «statlige godkjenningsordninger oppheves eller endres, så langt råd er.»

I forbindelse med forslag til endring av § 109 i pbl. (1985) uttalte kommunal- og arbeidsdepartementet som fagdepartement:

*Det arbeides på mer generell basis med å utrede grunnlaget for kommunenes gebyrsetting, jf § 109, bl.a for å få bedre kriterier/systemer for å knytte gebyrene til selvkost. Før dette er gjort, og eventuelt har fått uttrykk i lov/forskrift, mener departementet det er riktig fortsatt å holde på at fylkesmannen skal godkjenne regulativene. Fylkesmannen har et visst vurderingsgrunnlag bl.a ved å sammenligne regulativene i fylket, og det gir i alle fall en indikasjon på at gebyrene ikke blir satt så høyt at de fungerer som en form for skattlegging. Fylkesmennene bør også se på at kriteriene for differensiering mellom sakstyper og for sakene ellers synes å være basert på at ikke mer enn selvkost dekkes.*

Uttalelsen fra departementet er viktig for å forstå de hensynene som gjør seg gjeldende ved gebyrfastsettelse. For det første får den frem at gebyrsatsene ikke skal fungere som en skattelegging. For det andre viser den kompleksiteten i differensiering mellom sakstyper i kommunenes gebyrreglementer. Endelig viser den sårbarheten ved gebyrfastsettelse uten gode kontrollrutiner.

I dag er selvkostprinsippet på plan- og bygningsrettens område hjemlet i plan- og bygningsloven 2008 § 33-1. Bestemmelsen er i stor grad en videreføring av tilsvarende bestemmelser i tidligere plan- og bygningslover. I forarbeidene sies det:<sup>16</sup>

*Hva som ligger i begrepet selvkost i dag er i utgangspunktet ikke omtvistet, selv om det diskuteres både hva som burde ligge i begrepet, og hvordan det burde regnes ut i den enkelte sak.*

Uttalelsen illustrerer på mange måter behovet for en rettslig klargjøring av kommunale plan- og byggesaksgebyrer. Selv om det nok er enighet omkring hva som ligger i begrepet «selvkost», knytter det seg større usikkerhet til spørsmålet om hvilke kostnader som kan inngå i beregningen, samt hvordan beregningen skal foretas.

### 3.4 Sentrale forvaltningsrettslige hensyn og prinsipper

Bruk av gebyrer ved offentlig tjenesteyting utgjør en del av den alminnelig forvaltningsrett. I forvaltningsretten finnes flere grunnleggende hensyn og prinsipper som ofte anvendes som indikatorer på hva som utgjør forsvarlig forvaltning. Det er med andre ord tale om ulovfestede hensyn og prinsipper som i seg selv ikke oppstiller rettslige plikter for forvaltningen, men som kan brukes som parametere til å vurdere både rettsregler og praksis. Dette punktet gjør rede for enkelte sentrale hensyn som særlig gjør seg gjeldende ved bruk av selvkost ved fastleggelse av kommunale gebyrer.

#### Nærhetsprinsippet

Nærhetsprinsippet går ut på at offentlige vedtak skal treffes på det beslutningsnivå som ligger nærmest der det får virkninger. Det lokale selvstyret bygger til dels på nærhetsprinsippet. Gjennom lokaldemokratiske prosesser gis kommune rett til selvregulering. De senere år har hensynet til kommunalt selvstyre blitt ytterligere synliggjort og styrket, blant annet gjennom vedtakelsen av Grunnloven § 49 andre ledd. Staten skal med andre ord unngå unødvendig og utidig intervensjon i spørsmål av lokal karakter. Statlig styring av kommuner vil imidlertid kunne skje gjennom lovgivning, forskrifter, lovlighetskontroll, klagebehandling og økonomisk subsidiering av tjenester. Når det gjelder plan- og byggesaksgebyrer har

<sup>16</sup> Om lov om byggesaksbehandling Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 281.

lovgiver innskrenket det kommunale handlingsrommet ved å fastsette selvkost som den øvre grense for gebyrenes størrelse. Det vil si at kommunene står fritt til å fastsette størrelsen på gebyrene for sin tjenesteyting, så fremt de holder seg innenfor selvkostprinsippet. Selvkostprinsippet fungerer dermed som en rettslig ramme for kommunenes handlingsrom ved fastsettelse av plan- og byggesaksgebyrer. Innenfor rammen av selvkost står hensynet til det kommunale selvstyret sterkt.

### Forutsigbarhet

Et annet sentralt hensyn i forvaltningsretten gjelder borgernes behov for forutsigbarhet i møte med offentlige tjenester. Når det gjelder plan- og byggesaksgebyrer skal borgerne på forhånd kunne beregne hvor mye kommunes behandling av en søknad vil koste. Dette forutsetter blant at gebyrreglementet i kommunene er tilgjengelige og lett forståelige.

### Effektivitet

Et hensyn som har fått større tyngde de senere år er effektivitet i forvaltningens beslutningsprosesser. Et effektivt forvaltningsapparat vil kunne virke både tids- og kostnadsbesparende. Bruk av standardiserte gebyrsatser vil i så måte virke langt mer effektivt enn der gebyrets størrelse skulle vurderes og fastsettes individuelt, f.eks. ut fra en vurdering av estimert tidsbruk i den enkelte sak, søkers betalingsevne eller lignende. Samtidig vil nyansene i den enkelte sak, og de særlige behov som der gjør seg gjeldende, raskt bli oversett ved en standardisert forvaltning. Som vi skal vise nedenfor kan også standardiserte regler få uheldige utslag ved at det dukker opp tilfeller som gir svært høye gebyrer. Det vil i slike tilfeller være behov for hjemler som gir kommunene mulighet til å fravike gebyrsatsene i den enkelte sak.

### Likhet for loven

Likhetsprinsippet går ut på at like saker skal behandles likt. Prinsippet er rettslig fundamentert, blant annet ved at Grunnloven § 98 fastslår at alle er like for loven, og at ingen må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling. Dette har også betydning i forvaltningsretten der det gjelder et generelt forbud mot usaklig forskjellsbehandling. Når det gjelder plan- og byggesaksgebyrer vil det som nevnt være store variasjoner mellom kommuner. Det er ikke dermed sagt at slik praksis er i strid med kravet om likhet for loven. All den tid kommunene er gitt handlingsrom i gebyrfastsettelsen vil variasjoner blant kommuner være en naturlig og fullt ut lovlig konsekvens. Samtidig kan store variasjoner oppleves som urettferdig for de som rammes av høye gebyrer. Det er derfor grunn til å tilstrebe en konsekvent praksis på tvers av kommuner.

### Offentlighet og transparens

Norsk forvaltningsrett er tuftet på et åpenhetsprinsipp. Utgangspunktet er at forvaltningens virksomhet skal være offentlig tilgjengelig, og at det er unntak fra dette som må særskilt begrunnes. En side av dette er at det må være mulig for borgerne å gjøre seg kjent med hvordan kommunen har fastsatt/beregnet sine gebyrer. Jo større handlingsrom kommunene er gitt, desto større er behovet for offentlighet og transparens. I dette ligger også et krav om begrunnelse, som igjen sikrer mulighet for kontroll.

### Rettsikkerhet

Hensynet til rettsikkerhet går ut på at borgerne skal kunne stole på at forvaltningens beslutninger er i tråd med de lovsatte krav. En viktig side av dette er borgernes mulighet til å påklage et vedtak hvor det hevdes det er begått rettslige feil. Vi vil også komme innpå mulighetene for kontroll av kommunens plan- og byggesaksgebyrer ved slutten av utredningen.

## 3.5 Den rettslige reguleringen av selvkostprinsippet

### 3.5.1 Generelt om selvkostprinsippet i norsk rett

Det finnes ingen legaldefinisjon av selvkost i norsk rett. I selvkostretningslinjene fra departementet er imidlertid selvkost gitt følgende definisjon:

*Selvkost er den totale kostnadsøkningen en kommune eller et selskap har ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste.<sup>17</sup>*

---

<sup>17</sup> H-3/14 s. 4 og 9.

Denne definisjonen er meget vid, og heller ikke avgrenset til offentlig myndighetsutøvelse. Samtidig gir nok definisjonen uttrykk for hva som anses som prinsippets kjerne: Gebyrer skal ikke overstige kostnadene ved å produsere tjenesten.

Selvkost bygger på en tanke om at forvaltningen ikke skal skaffe seg et økonomisk overskudd når det ytes lovpålagte tjenester. Selvkostretningslinjene viser til at selvkost bygger på det såkalte generasjonsprinsippet:

*En generasjon brukere skal ikke subsidiere eller bli subsidiert av neste generasjon. Kostnadene ved tjenestene som ytes i dag skal dekkes av de brukerne som drar nytte av tjenesten.<sup>18</sup>*

Det kan nok reises spørsmål ved generasjonsprinsippet egnethet og holdbarhet når det gjelder regulering av plan- og byggesaksgebyrer. Verken plan- og bygningsloven eller dens forarbeider nevner generasjonsprinsippet, og det kan nok trygt legges til grunn at dette prinsippet ikke kan anvendes som en rettslig ramme for selvkostprinsippet's grenser.<sup>19</sup>

Det er mange lover og forskrifter som eksplisitt eller implisitt gir uttrykk for et selvkostprinsipp ved fastsettelse av gebyrer og lignende. Som eksempel kan det vises til forurensningsloven § 34 som fastslår: «For avfall som kommunen har plikt til å samle inn, motta og behandle etter §§ 29, 30 eller 31 må gebyret ikke overstige kommunens kostnader.» Særlovene utdypet heller ikke hva som rettslig sett ligger i kostnadsbegrepet, ei heller hvordan selvkostprinsippet skal forstås på det enkelte tjenesteområde.

I forslag til ny kommunelov<sup>20</sup> diskuterte lovutvalget behovet for en mer generell regulering av selvkostprinsippet. Utvalget mente at der det er behov for å sette selvkost som en øvre grense for brukerbetalingen på bestemte typer tjenester, bør dette slås fast i særlov, og ikke i kommuneloven. Samtidig så utvalget behov for å klargjøre rammene for selvkostprinsippet, herunder fastsette regler for hvordan selvkost skal beregnes. Utvalget fremhever flere fordeler ved et felles regelverk for beregning av selvkost:<sup>21</sup>

- Bidra til økt bevissthet rundt kommunenes selvkostberegninger og bidra til mer konsekvent praksis.
- Styrke grunnlaget for å kunne vurdere om selvkostprinsippet er etterlevd, og for å følge opp saker der det for eksempel er spørsmål om gebyrinntektene til kommunen har et preg av skatt eller i realiteten gir kommunen en fortjeneste som ikke er legitim. Et klarere regelverk vil spesielt være viktig for å unngå at innholdet i selvkostbegrepet utvides i praksis uten å ha en klar rettslig forankring.
- Dette vil være det enkleste for kommunesektoren å forholde seg til og føre til at selvkostbegrepet normeres på tvers av sektorer.

I forslag til ny kommunelov er selvkostprinsippet regulert i § 15-1. Bestemmelsen har følgende utforming:

*Hvis det er fastsatt i lov at kommunale eller fylkeskommunale gebyrer ikke skal være større enn kostnadene ved å yte tjenesten, skal selvkost beregnes i samsvar med andre til fjerde ledd.*

*Samlet selvkost for en tjeneste skal tilsvare merkostnaden ved å yte tjenesten.*

*Samlet selvkost skal fastsettes ut fra følgende prinsipper:*

- a) Kostnadene skal beregnes ut fra gjennomførte transaksjoner og anskaffelseskost.*
- b) Investeringskostnadene skal beregnes ut fra avskrivningene på investeringene og beregnede rentekostnader.*

<sup>18</sup> H-3/14 s. 4 og 9.

<sup>19</sup> I forarbeidene til kommuneloven av 2018 er «generasjonsprinsippet» nevnt merknaden til § 15-1 som gjelder selvkost, se Prop. 46 L (2017-2018) s. 396.

<sup>20</sup> Prop. 46 L (2017-2018).

<sup>21</sup> Se Prop. 46 L (2017-2018) s. 254.



c) *Investeringskostnadene skal fordeles over den tiden investeringene forventes å være i bruk.*

*Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om beregning av selvkost og gjøre unntak fra tredje ledd.*

---

I forarbeidene til kommuneloven påpeker departementet at lovforslaget kun gjelder regler for beregning av selvkost for et tjenesteområde samlet, og dermed det øvre taket på de samlede gebyrinntektene på området. Bestemmelsen vil derfor ikke sikre at gebyrene i den enkelte sak er fastsatt slik at det er rimelig samsvar mellom gebyret og kostnadene ved å yte tjenesten til den enkelte bruker.<sup>22</sup>

Det er også verdt å registrere at bestemmelsen gir hjemmel til å vedta forskrift om beregning av selvkost, samt gjøre unntak fra tredje ledd.

### 3.5.2 Selvkost i plan- og bygningsloven

Gebyrer for saker etter plan- og bygningsloven er hjemlet i § 33-1.<sup>23</sup> Første ledd fastsetter selvkostprinsippet på dette tjenesteområdet, og lyder:<sup>24</sup>

*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 for behandling av slikt planforslag kan omfatte kommunens arbeid frem til det blir avgjort om forslaget skal fremmes, jf. § 12-11. Gebyret kan ikke være høyere enn de nødvendige kostnadene kommunen har med slike saker. I gebyret kan det inkluderes utgifter til nødvendig bruk av sakkyndig bistand under tilsyn. Andelen av gebyr som innkreves for tilsyn, skal framgå av forskriften. Tiltakshaver kan selv sørge for de nødvendige utredningene.*

---

Bestemmelsen gir kommunene fullmakt til å utarbeide forskrift om gebyrer ved plan- og byggesaksbehandling. Den angir at gebyrer kun kan kreves for lovpålagte tjenester, men er samtidig upresis med hensyn til hvilke saksområder som omfattes og hvilke kostnader som kan inngå i beregningen.

Bestemmelsen gir uttrykk for selvkostprinsippet ved å fastslå at gebyret ikke kan være høyere enn de nødvendige kostnadene kommunen har i slike saker. Begrepene «de nødvendige kostnadene» skaper praktiske og rettslige utfordringer. Forarbeidene viser til at gebyrene som et formelt utgangspunkt ikke skal overstige kostnadene i den enkelte sak.<sup>25</sup> Dette tilsier at kommunene må drive en tett oppfølging med sine egne gebyrer for å påse at disse er nødvendige, herunder ikke overstiger kostnadene i den enkelte sak. Det sier seg selv at dette generelle kravet til kommunene, ikke kan gjelde som et krav til undersøkelse og begrunnelse i hver enkelt sak. Det aksepteres en viss grad av standardisering av gebyrsatsene med utgangspunkt i de gjennomsnittlige utgiftene for vedkommende sakstype.<sup>26</sup>

Dette reiser spørsmål om hva selvkostbegrepet skal knyttes til. Her kan man se for seg tre ulike kategorier:

- **Tjenesteområde.** Dette kan forstås som en bestemt sektor kommunene er satt til å forvalte. Selvkostretningslinjene lister opp syv tjenesteområder hvor selvkostprinsippet gjør seg gjeldende, hvorav plan- og byggesaksbehandling omtales som et særskilt tjenesteområde, jf. § 33-1.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> Prop. 46 L (2017-2018) s. 396.

<sup>23</sup> Ved fastsettelse av gebyrer for sentral godkjenning gjelder også selvkostprinsippet, jf. pbl. § 12-16 tredje ledd og § 22-3 tredje ledd.

<sup>24</sup> Dette er den aktuelle lovteksten. Ved en lovendring i 2015, Prop.149 L (2015-2016), ble deler av bestemmelsen utelatt fra lovteksten ved en inkurie. I Prop.33 L (2017-2018) er feilen rettet opp, samt at det er foretatt enkelte språklige endringer.

<sup>25</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 281.

<sup>26</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 281 og 359.

<sup>27</sup> Ved siden av plan- og byggesaksbehandling nevnes: Renovasjon, vannforsyning, avløpshåndtering, tømning fra slamavskillere mv., oppmåling og matrikkelføring og feietjenester, se H-3/14 s. 7.

- **Sakstype.** Det enkelte tjenesteområde vil kunne bestå av forskjellige sakstyper. Plan- og bygningsloven § 33-1 første ledd skiller mellom søknad om tillatelse, utferdigelse av kart og attester og annet arbeid som kommunene plikter å utføre etter plan- og bygningsloven, herunder behandling av private planforslag.
- **Den enkelte sak.** Med den enkelte sak menes den konkrete henvendelse til kommunen som utløser gebyr.

Skillet mellom tjenesteområde, sakstype og den enkelte sak har stor betydning ved vurdering av lovligheten av gebyrer.

Det er på det rene at plan- og byggesaksgebyrer kun kan omfatte tjenesteområdet plan- og byggesaker, jf. pbl. § 33-1. Kryss-subsidiering mellom tjenesteområder er etter gjeldende rett ulovlig. Forskriftshjemmelen i pbl. § 33-1 dekker kun gebyrer innenfor tjenesteområdet plan- og byggesak. Det kan derfor være problematisk når kommuner utarbeider en felles forskrift for flere tjenesteområder samlet. Da kan kostnadsberegningen innenfor de forskjellige tjenesteområdene lett gli over i hverandre.

Når det gjelder sakstype er det derimot flere uavklarte spørsmål.

For det første; hvilke sakstyper består tjenesteområdet av? Plan- og bygningsloven § 33-1 lister opp tre sakstyper:

*(1) søknad om tillatelse, (2) utferdigelse av kart og attester (3) annet arbeid, herunder behandling av private planforslag.*

---

Opplistingen er upresis i flere henseende. Blant annet har sakstypen «tillatelse» et meget bredt nedslagsfelt. Denne sakstypen består denne av en rekke forskjellige tiltak. Etter forarbeidene må dette forstås som søknadspiktige tiltak etter pbl. § 20-2, jf. § 20-1.<sup>28</sup> Det er en rekke tiltak som er underlagt søknadsplikt, og som dermed omfattes av sakstypen «tillatelse», jf. pbl. § 33-1. For eksempel omfattes behandling av søknad om oppføring, riving, opprettelsen av ny eiendom, bruksendring, terrengendring m.v. Hvilket handlingsrom har kommunen til å fastsette gebyr på tvers av de ulike «tillatelsene»?

Flere lovpålagte tjenester er ikke nevnt i lovteksten. Blant annet refusjonssaker og tilsyn. Dette er like fullt tjenester som det kan kreves gebyr for, og da vil selvkost gjøre seg gjeldende. Dette er tjenester som faller inn under sekkekategori "andre arbeid".

Et annet spørsmål er i hvilken grad det er tillatt å subsidiere på tvers av sakstypene? Ordlyden i pbl. § 33-1 sier:

*Gebyret kan ikke være høyere enn de nødvendige kostnadene kommunen har med slike saker.*

---

Ordlyden gir oss ikke svar. Vi mener ordlyden både kan forstås som kostnader på tjenesteområdet og sakstype. I forarbeidene sies det:<sup>29</sup>

*Det er foreslått et nytt første ledd andre punktum som ikke representerer en endring i gjeldende rett, men som synliggjør det viktige prinsipp at selvkost er den høyeste pris kommunen kan beregne seg for en tjeneste. Gebyret skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på sektoren.*

---

Ordlyden og forarbeidene taler i retning av at kommunene har et stort handlingsrom innenfor tjenesteområdet – altså sakstypene som dekkes av pbl. § 33-1. Dette kan trekke i retning av at det ikke er noe rettslig hinder for kryss-subsidiering på tvers av sakstyper innenfor et bestemt tjenesteområde.

<sup>28</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 358.

<sup>29</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 358-359.

Et tredje spørsmål er hvordan skal gebyrene fastsettes innenfor den enkelte sakstype?

Lovens utgangspunkt er som nevnt at selvkost som prinsipp skal gjelde også i den enkelte sak. Loven åpner allikevel for en viss standardisering. Her sier forarbeidene:<sup>30</sup>

*Det aksepteres en viss grad av standardisering av gebyrsatsene med utgangspunkt i de gjennomsnittlige utgiftene for vedkommende sakstype.*

---

Forarbeidene støtter seg på en høyesterettsdom.<sup>31</sup> Dommen gjaldt lovligheten av delingsgebyr. Gebyret var fastsatt etter den nå opphevede delingsloven § 5-2. Høyesteretts flertall kom til at gebyret skulle fastsettes på grunnlag av gjennomsnittlige utgifter ved tilsvarende delinger.

Disse uttalelsene fra forarbeidene, samt Høyesteretts resonneringer, skaper tvil om kommunenes handlingsrom. Rettskildene peker i ulike retninger når det gjelder spørsmål som kryss-subsidiering, hvilke sakstyper som omfattes, samt den konkrete fastleggingen av gebyrets størrelse. Uklarhetene i gjeldende rett kan bidra til å forklare forskjellene i kommunenes praksis.

### 3.5.3 Hvordan fastsettes plan- og byggesaksgebyrer i kommunene?

Plan- og bygningsloven § 33-1 slår fast at kommunen selv kan gi forskrift om plan- og byggesaksgebyrer. Dette må leses som en forutsetning om at kommunen vedtar et gebyrreglement (en forskrift), for på lovlig måte å kunne kreve inn gebyrer. Tunge hensyn som forutsigbarhet og likebehandling taler for en slik forståelse. I tillegg kommer at rene retts tekniske hensyn, herunder kontroll med at selvkostprinsippet overholdes i kommunene nærmest forutsetter en presisering av lovens ordlyd gjennom forskrift. Forskrifter er rettsregler som har samme virkninger overfor borgerne som alminnelige lovbestemmelser.

I selvkostretningslinjene kan man lese:

*Fastsettelse av plan- og byggesaksgebyrer vil i en kommune skje i forkant av budsjettåret i form av utarbeidelse av en kalkyle av inntekter og kostnader. Kommunene følger kommunelovens regnskapsregler, som har periodisering etter anordningsprinsippet, dvs. kjente utgifter og inntekter.*<sup>32</sup>

---

At gebyrregulativet fastsettes i forskrifts form, og ikke som enkeltvedtak, har betydning i flere henseender. Forvaltningslovens krav til saksbehandlingen ved enkeltvedtak vil ikke gjøre seg gjeldende. Det innebærer blant annet at det ikke er klageadgang ved fastsettelse av eller pålegg om plan- eller byggesaksgebyrer. Forskriftsformen innebærer også at kravene til begrunnelse, som gjelder for enkeltvedtak, ikke gjør seg gjeldende. Derimot vil forvaltningslovens kapittel syv komme til anvendelse. Her oppstilles generelle form- og innholds krav til forskrifter. I mangel på særskilte regler i plan- og bygningsloven gis forvaltningsloven kapittel syv anvendelse ved utarbeidelse av forskrifter om plan- og byggesaksgebyrer. Brudd på forvaltningslovens bestemmelser kan medføre at en forskrift anses som ugyldig. Her er en oversikt over et utvalgt krav forvaltningsloven setter ved utarbeidelse av forskrifter:

- Fvl. § 37 første ledd fastsetter en generell plikt for forvaltningen til å påse «at saken skal være så godt opplyst som mulig» før forskriften vedtas. Dette innebærer blant annet at kommunene må sørge for at det foreligger korrekt og tilstrekkelig informasjon om kostnadene knyttet til plan- og byggesaksbehandling før forskriften vedtas.
- Fvl. § 37 andre ledd pålegger forvaltningen å gi offentlige og private institusjoner og organisasjoner anledning til å uttale seg før forskriften blir utferdiget, endret eller opphevet. Dette innebærer at kommunene må legge forskrifter om plan- og byggesaksgebyrer på høring før det vedtas endringer i eksisterende forskrift, evt. ny forskrift vedtas.
- Fvl. § 38 setter krav til kunngjøringen av forskriften. Dersom kunngjøringskravene ikke følges vil heller ikke forskriftens bestemmelser kunne gjøres gjeldende overfor borgerne, jf. fvl. § 39.

---

<sup>30</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 358.

<sup>31</sup> Rt-2004-1603.

<sup>32</sup> H-3/14 s. 11.

- Fvl. § 40 regulerer adgangen til å fravike forskriften i den enkelte sak. Det følger uttrykkelig av bestemmelsen at forskrifter ikke kan fravikes med mindre forskriften selv gir særskilt hjemmel til dette. Dispensasjon fra forskrift reiser enkelte problemstillinger som fortjener en mer grundig omtale.

### 3.5.4 Muligheten til å fravike gebyrreglementet

Standardiserte plan- og byggesaksgebyrer kan undertiden føre til urimelig høye gebyrer. Vi mener det her er grunnlag for å skille mellom to ulike situasjoner. For det første den situasjon at kommunen ikke har beregnet gebyrene på korrekt måte i henhold til lovens krav, altså krevet gebyrer i strid med selvkostprinsippet. For det andre den situasjon at gebyrene, beregnet i tråd med selvkostprinsippet, leder til urimelig høye gebyrer i den enkelte sak.

Gebyrer fastsatt på uriktig grunnlag er ulovlige, og kan følgelig ikke kreves inn. Urimelege gebyrer er på sin side ikke nødvendigvis ulovlige. I slike tilfeller vil det være behov for en dispensasjonsbestemmelse i gebyrreglementet som gir mulighet for å redusere gebyrets størrelse i den enkelte sak.

Et spørsmål er om kommunene må innta en særskilt dispensasjonshjemmel for å kunne fravike gebyrsatsene i den enkelte sak. Utgangspunktet følger av forvaltningsloven § 40:

*En forskrift kan ikke fravikes av et forvaltningsorgan, med mindre forskriften eller vedkommende hjemmelslov gir adgang til det.*

Dette innebærer at kommunene må innta en særskilt bestemmelse gebyrreglementet dersom gebyrer lovlig skal kunne reduseres i den enkelte sak.

Dette ble behandlet av Sivilombudsmannen i sak 2015/947. Saken gjaldt Kristiansand kommunes gebyrforskrift for 2015. Forskriften inneholdt (delvis) lineære bestemmelser for fastsetting av gebyr på sentrale punkter, uten dispensasjonsbestemmelse for å fange opp urimelig høye gebyrer. Saken ble tatt opp av ombudsmannen av eget tiltak. I saken bruker Sivilombudsmannen både begrepene ulovlige og urimeleg gebyrer i sin uttalelse. Etter vårt syn brukes de ikke helt konsekvent. Det rettslige grunnlaget for uttalelsen synes å være pbl. § 33-1. Denne bestemmelsen forutsetter at selvkost er brukt som prinsipp, for å kunne kreve inn lovlige gebyrer. Loven pålegger, slik vi ser det, ikke kommunene å ha en dispensasjonsbestemmelse for de tilfeller hvor kommunen krever lovlige gebyrer, som kan fremstå som urimelege. Ombudsmannen uttaler om dette i ovennevnte sak:

*hensynet til tiltakshavers rettsikkerhet og god forvaltningsskikk (tilsier) at forskriften bør inneholde en eksplisitt sikkerhetsventil som kan fange opp de tilfellene der bruk av de standardiserte – og delvis lineære – satsene kan gi ulovlig høyt gebyr.*

Uttalelsen synes å gi uttrykk for et syn om hvordan kommunene bør handle, snarere enn hva som er gjeldende rett. Sivilombudsmannen mener at kommunene bør innta en dispensasjonshjemmel i sine gebyrreglementer. Etter gjeldende rett er det opp til kommunenes eget skjønn å avgjøre om dette anses nødvendig.

Forvaltningsloven § 40 viser at også dispensasjonskompetansen kan følge direkte av hjemmelsloven. Det kan derfor diskuteres om dispensasjonshjemmelen i pbl. § 19-2 kan anvendes til dette formålet. I forarbeidene til loven,<sup>33</sup> har departementet vist til pbl. § 19-2 som en sikkerhetsventil. Ser man nærmere på ordlyden i bestemmelsen fremstår den etter vårt syn som lite egnet som hjemmelsgrunnlag for dispensasjon fra plan- og byggesaksgebyrer. Plan- og bygningsloven § 19-2 krever blant annet at det må foreligge klar overvekt av fordeler dersom dispensasjon skal kunne gis. Det er de samfunnsmessige fordelene som her er avgjørende. Fordeler som alene tilfaller den som søker om dispensasjon er i utgangspunktet utenforliggende

<sup>33</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) pkt. 24.5

denne vurderingen. Nyten av en gebyrreduksjon vil i de aller fleste tilfeller kun komme søker til gode. Dette viser at § 19-2 neppe gir hjemmel for å gi dispensasjon fra gebyrreglementet i kommunene.<sup>34</sup>

Der kommunene har inntatt en dispensasjonsbestemmelse i gebyrreglementet vil det følgelig være hjemmel til å redusere gebyrets størrelse i den enkelte sak. Vedtak om reduksjon av gebyr er å anse som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, og kan følgelig påklages til fylkesmannen. Søk på et tilfeldig utvalg gebyrforskrifter viser at det er få forskrifter som inneholder en dispensasjonsbestemmelse av denne karakter. Mer vanlig er en bestemmelse som gir kommunen grunnlag til å beslutte gebyrreduksjon i den enkelte sak. En søknad om gebyrreduksjon vil etter dette måtte behandles som en anmodning, og ikke en formell søknad som skal ende med et særskilt vedtak. Det er derfor heller ingen klagerett dersom kommunen velger å ikke redusere gebyrets størrelse i den enkelte sak. Samtidig kan det nok reises spørsmål om borgerne bør gis mulighet til å få en vurdering av gebyrreduksjon som følger de formelle reglene for enkeltvedtak.

### 3.6 Hvilke arbeidsoppgaver kan inngå i kostnadsberegningen ved fastsettelse plan- og byggesaksgebyrer?

Ovenfor, i kapittel 3.4.2, har vi sett at plan- og bygningsloven er nokså upresis når det gjelder hvilke saksområder som faller innenfor selvkostprinsippets anvendelsesområde. Når det gjelder spørsmålet om hvilke arbeidsoppgaver som kan inngå i beregningen av selvkost er loven desto mer uklar. Utgangspunktet er angitt i pbl. § 33-1 første ledd, tredje punktum:

*Gebyret kan ikke være høyere enn de nødvendige kostnadene kommunen har med slike saker.*

Loven åpner med andre ord for at enhver kostnad som anses nødvendig for at kommunen skal kunne utføre de lovpålagte tjenestene angitt i § 33-1 kan inngå i selvkost. Nødvendighetskriteriet gir samtidig lite veiledning når grensen mellom hvilke oppgaver som faller innenfor og utenfor nødvendighetskriteriet skal trekkes. Ta saksområdet «søknad om tillatelse» som eksempel. Ved behandling av en tillatelse vil typiske oppgaver være mottak av søknad, registrering, arkivering, mottakskontroll av søknad, mottak av supplerende opplysninger, vurdering av dispensasjonsforhold, avklaring med interne fagmyndigheter (vei, vann mv.), vurdering av nabomerknader, vurdering av kontroll og kontrollform, skriving av vedtak, kontroll og utsendelse av vedtak, oppfølging, telefoner, brukstillatelse/ferdigattest mv.<sup>35</sup> Enkelte slike oppgaver vil klart falle inn under hva som anses som nødvendige innenfor saksområdet, mens andre oppgaver vil kunne ligge i en gråson.

I selvkostretningslinjene vises det til at det kun skal være kostnader som «direkte eller indirekte er knyttet til den samlede produksjon av den aktuelle varen eller tjenesten som skal inngå i beregningsgrunnlaget for selvkost».<sup>36</sup> Grensen for ulovlige kostnader trekkes her mot de kostnader kommunen «ville hatt uavhengig av produksjonen av den relevante varen eller tjenesten».<sup>37</sup> Dette gir en viss indikasjon med hensyn til hvilke kostnader som kan, og ikke kan, inngå ved fastsettelsen av plan- og byggesaksgebyrer. Skillet mellom direkte og indirekte kostnader blir behandlet senere i denne rapporten.<sup>38</sup> I det følgende skal vi konsentrere oss om et begrenset utvalg oppgaver som kommunene kan tenkes knyttet til de saksområdene angitt i pbl. § 33-1.

#### 3.6.1 Tilsyn og kontroll

Etter pbl. § 25-1 har kommunene plikt til å føre tilsyn i byggesaker. Kommunen skal kontrollere at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, og at ansvarlig foretak er kvalifisert.

<sup>34</sup> Unntak kan tenkes der det er tale om tillatelse til samfunnsnyttig tiltak, og hvor gebyrets størrelse vanskeliggjør gjennomføringen.

<sup>35</sup> Se kapittel 2.3 og kapittel 6.

<sup>36</sup> H-3/14 s. 9.

<sup>37</sup> H-3/14 s. 9.

<sup>38</sup>

Se kapittel 6.2.2 og 6.2.3.

Tilsyn gjennomføres ikke som et resultat av en søknad, men knytter seg til kommunens alminnelige oppgaver etter plan- og bygningsloven. Det er likevel ingen tvil om at kostnader knyttet til tilsyn kan inngå i beregningen av selvkost etter pbl. § 33-1. I bestemmelsen er det uttrykkelig sagt at bruk av sakkyndig bistand ved tilsyn også kan inngå i beregningsgrunnlaget. I forarbeidene sies det videre:<sup>39</sup>

*Kostnader forbundet med tilsyn må både etter gjeldende rett og etter lovforslaget i utgangspunktet anses inkludert i gebyret for å få søknaden behandlet.*

---

Det sies også samme sted:

*En viktig del av lovendringen er å fokusere på økt kommunalt tilsyn. Utgiftene til tilsyn kan inngå i overheadkostnadene i gebyret. Gebyr for tilsyn bør bare i rene unntakstilfeller kreves i den enkelte sak, der tilsyn foranlediges av kjente ulovlige forhold. I de aller fleste tilfeller vil tilsyn være en del av kommunens generelle virksomhet og finansieres gjennom overhead i alle byggesaksgebyrer.*

---

Dette innebærer at kommunene har full adgang til å inkludere kostnader forbundet med tilsyn ved fastsettelse av byggesaksgebyrer. Mer problematisk vil det være om slike kostnader lempes over på andre saksområder som attester og private reguleringsforslag.

### 3.6.2 Ulovlighetsoppfølging

Under tilsyn vil det kunne avdekkes ulovligheter som anses som mer enn bagatellmessige. Kommunene har i slike tilfeller plikt til å følge opp overtredelse, jf. pbl. § 32-1 første ledd. Ulovlighetsoppfølging kan være en ressurskrevende oppgave, og spørsmålet er om kostnader knyttet til slikt arbeid kan inngå i beregningen av selvkost innenfor saksområdene i pbl. § 33-1.

Grensen mellom tilsyn og ulovlighetsoppfølging fremstår som uklar med hensyn til gebyrer hjemlet i pbl. § 33-1, og vurderingen av selvkost. Også her gir forarbeidene en viss indikasjon. I forarbeidene sies det:<sup>40</sup>

*Avdekkes ulovligheter, kan det være aktuelt å belegge ulovlighetsoppfølgingen med et eget gebyr basert på en vurdering av hvor mye merarbeid ulovlighetene medfører for kommunen. Etter lovforslaget er det en forutsetning for å ilegge gebyr ved ulovlighetsoppfølging at det innkommer en søknad, noe det har vært ulike oppfatninger om etter gjeldende rett. Dersom tilleggsgebyr gir uttrykk for det påviste ekstraarbeid kommunen påføres ved behandling av søknaden, må gebyret anses å ha hjemmel i gebyrbestemmelsen. En forutsetning er at gebyret ligger innenfor selvkost og er tatt inn som en del av gebyrregulativet. Merarbeidet må dessuten ligge innenfor det som er pålagt etter plan- og bygningsloven.*

---

Hvordan gebyrer i forbindelse med ulovlighetsoppfølging, pålagt med hjemmel i pbl. § 33-1 skal koordineres med overtredelsesgebyrer etter pbl. § 32-8 sier hverken loven eller forarbeidene noe om. Man må vel her kunne stille spørsmål ved om lovens ordning i det hele tatt er innrettet på en måte som kan sies å være forsvarlig forvaltning.

### 3.6.3 Klagebehandling

Både vedtak om reguleringsplan og vedtak i byggesak kan påklages av partene og andre med rettslig klageinteresse. Etter forvaltningsloven § 33 andre ledd skal klagen behandles av vedtaksorganet før det eventuelt oversendes til klageinstansen for endelig avgjørelse. Det innebærer at kommunen selv må foreta de undersøkelser klagen gir grunn til, samt foreta en vurdering av hvorvidt klagen skal avslås eller gis helt

---

<sup>39</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 358 og 359.

<sup>40</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 358 og 359.



eller delvis medhold. Spørsmålet er om de prosesskostnader som inngår i klagebehandling kan inkakuleres i selvkost. Når det gjelder private reguleringsplaner setter lovgiver i pbl. § 33-1 et skjæringspunkt ved kommunens arbeid «frem til blir avgjort om forslaget skal fremmes, jf. § 12-1 1»). Dette må forstås slik at kostnader knyttet til klagebehandling i slike saker ikke omfattes.

Når det gjelder søknader om tillatelser angir ikke loven noe skjæringspunkt. Om klagebehandling kan inngå i gebyrene må bero på om dette er arbeid som anses som en «nødvendig kostnad» i tilknytning til de saksområder angitt i § 33-1. Verken lov eller forarbeidene omtaler dette. På den ene siden kan det argumenteres for at klagebehandling har en nær sammenheng med behandling av byggetillatelser og dispensasjoner. Dette gjelder særlig der det er søker selv som påklager vedtaket. Annerledes vil situasjonen være der vedtaket påklages av en tredjepart. Er det i slike tilfeller rimelig at slike utgifter fordeles på de som benytter seg av kommunale tjenester innenfor plan- og byggesaksbehandling? Rettskildene gir ikke klare svar på slike spørsmål, og det må derfor sies å være uklart hvorvidt kostnader til klagebehandling kan inngå i beregningen av selvkost. Dette er et spørsmål som lovgiver bør ta stilling til.

#### 3.6.4 Særlig om det tilfellet hvor søknad trekkes før saksbehandling påbegynnes

Enkelte kommuner<sup>41</sup> opererer med gebyr også i saker hvor søknad trekkes før saksbehandling påbegynnes og før vedtak er truffet. Dette mener vi er i strid med lovens forutsetning om at det skal skje en «produksjon» i kommunen. Dersom det ikke påløper kostnader for kommunen er det vanskelig å se forutsetning om at gebyret skal knytte seg til faktiske kostnader er oppfylt. At det foreligger en anledning til, etter søknad, å nedsette gebyret mener vi ikke i tilstrekkelig grad sikrer at det ikke innkreves ulovlige gebyrer.

### 3.7 Krav til dokumentasjon og transparens

De som blir pålagt plan- eller byggesaksgebyrer vil kunne ha interesse av å få dokumentasjon på hvordan selvkost er beregnet. Ved anførsler om at et gebyr er i strid med selvkostprinsippet har forvaltningen bevisbyrden for at det ikke er tilfellet, jf. SOMB 2012/1067.

Selv om plan- og byggesaksgebyrer fastsettes i forskrifts form gjelder krav til utredning, dokumentasjon og åpenhet. Selvkostretningslinjene viser at det må fremlegges en etterkalkyle som viser inntekter, kostnader og resultater.<sup>42</sup>

Plan- og bygningsloven gir ingen bestemmelser når det gjelder krav om dokumentasjon ved utarbeidelse av forskrift om plan- og byggesaksgebyrer. I dommen inntatt i Rt. 2004 s. 1603 slo imidlertid Høyesterett fast at det gjelder dokumentasjonskrav ved fastsettelse av gebyrer.

I arbeidet med den juridiske analysen har vi foretatt en del søk etter gebyrregulativer på Lovdata og på nettsidene til et tilfeldig utvalg kommuner. Vårt inntrykk er at det er store variasjoner med hensyn til hvor og hvordan gebyrregulativer blir publisert blant kommunene. I Lovdata finner vi 23 forskrifter, hvorav de fleste gjelder plan- og byggesaksgebyrer etter plan- og bygningsloven av 1985. Flere av forskriftene er uten innhold, og består kun av en henvisning til kommunenes nettsider. Søker man videre på nettsidene til disse kommunene er det ikke alltid vi evner å finne frem til gebyrregulativet. Den øvelsen vi her har gjort er selvsagt ikke tilstrekkelig til å trekke generelle slutninger. Samtidig sitter vi igjen med et inntrykk av at det er behov for mer standardiserte krav til dokumentasjon.

### 3.8 Overprøving og kontroll av selvkost

Dette punktet behandler overprøving og kontroll av kommunenes beregning av selvkost i plan- og byggesaker. Fremstillingen søker å avklare hvilke deler av kommunenes vurderinger som er gjenstand for kontroll, samt hvem som kan utføre kontrollen.

Det er flere kontrollmuligheter i norsk forvaltningsrett. For det første kan enkeltvedtak påklages til overordnet forvaltningsorgan. Kommunens vedtak om gebyrreglement gjelder for alle kommunens innbyggere, og er således å regne som forskrift. Forskrifter kan ikke påklages.

<sup>41</sup> Eksempelvis Oslo kommune.

<sup>42</sup> H-3/14 s. 36.

For det andre kan vedtak bringes inn for rettslig kontroll, enten hos Sivilombudsmannen eller de ordinære domstolene. Den rettslige kontrollen med kommunens praktisering av gebyrer vil rette seg mot kommunens saksbehandling og de rettslige rammene for gebyr i pbl. § 33-1.

For det tredje kan det foretas lovlighetskontroll med kommunens gebyrregulativ, jf. kommuneloven § 59. Kontrollen igangsettes etter krav fra minst 3 kommunestyrerepresentanter, eller på eget initiativ. I plan- og bygningsretten er denne kontrollen delegert til fylkesmannen.

Sivilombudsmannen har i flere saker uttalt seg om Fylkesmannens plikt til å utøve lovlighetskontroll av kommunale gebyrer. I sak 22. mars 2016 mente Sivilombudsmannen at det forelå usikkerhet med hensyn til om kommunen hadde beregnet det kommunale gebyret i overensstemmelse med selvkostprinsippet. Ombudsmannen mente av den grunn at fylkesmannen burde ha fulgt opp saken med nærmere undersøkelser før det ble konkludert med at det ikke var grunn til å anta at kommunen hadde foretatt ulovlig gebyrberegning.

Tidligere måtte kommunenes gebyrreglement fremlegges og godkjennes av fylkesmannen. Intensiteten i kontrollen var dermed en helt annen enn hva som er tilfelle etter dagens regler. I dag er det grunn til å tro at de færreste gebyrreglementer underlegges noen som helst form for kontroll utenfor kommunen. Fylkesmannen har mulighet til å kontrollere, enten på eget initiativ, eller dersom minst tre kommunestyremedlemmer krever det. Denne kontrollmuligheten blir lite brukt i praksis.

### 3.9 Mulige tiltak

Denne utredningen har vist at rettsreglene for beregning av selvkost innenfor plan- og bygningsloven er upresise og uklare. Dette åpner for at det kan oppstå forskjeller blant kommunene når det gjelder fastsettelsen av plan- og byggesaksgebyrer. Dertil er det svakheter i systemet for kontroll med kommunenes gebyrfastsettelse, slik at eventuelle feil ikke fanges opp.

I det følgende foreslås, med utgangspunkt i den juridiske utredningen, forskjellige tiltak som kan bidra til å klargjøre kommunenes handlingsrom ved beregning av selvkost.

#### 3.9.1 Lovendring

For det første foreslås endringer i pbl. § 33-1. Plan- og bygningsloven § 33-1 er etter vårt syn nødvendig lite presis med hensyn til hvilke sakstyper som omfattes av selvkostprinsippet.

Loven bør enten forenkles ved kun å slå fast at kommunene kan fastsette plan- og byggesaksgebyrer for lovpålagte tjenester etter selvkost, eller gi en uttømmende opplisting av hvilke sakstyper som omfattes av hjemmelen. Dagens mellomløsning, hvor kun enkelte sakstyper nevnes, skaper nødvendig usikkerhet med hensyn til det rettslige grunnlaget for fastsettelse av gebyrer.

Det bør også vurderes å gjeninnføre ordningen med godkjenning av gebyrreglementet av fylkesmannen. Dette vil kunne bidra til mer konsistent praksis mellom kommunene og fange opp mulige feil. Fylkesmannens kontroll kan avgrenses til en rettslig kontroll, slik at hensynet til det kommunale selvstyret ivaretas innenfor rammen av selvkost. Behovet for kontroll er nevnt i en rekke lovrevisjoner opp gjennom årene uten at dette har satt spor.

Dersom det er behov for mer detaljstyring av kommunale plan- og byggesaksgebyrer bør dette skje i form av en sentral forskrift utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Plan- og bygningsloven gir imidlertid ikke hjemmel til å utarbeide sentral forskrift om plan- og byggesaksgebyrer, slik at en lovendring vil være nødvendig. En sentral forskrift kan tillate seg å være langt mer detaljert enn en lovbestemmelse. På denne måten kan det gis bestemmelser som kan bidra til å bringe dagens usikkerhet ut av verden. Dette vil kunne innskrenke kommunenes handlingsrom alt etter hvor stramme rammer forskriften setter. På den annen side vil mer presise regler kunne medføre langt mer konsekvent praksis, mindre arbeid for kommunene og økt forutsigbarhet for den enkelte borger.

#### 3.9.2 Utarbeidelse av ny retningslinje for fastsettelse av plan- og byggesaksgebyrer

Kommunene gis i dag liten veiledning når det gjelder hvordan pbl. § 33-1 skal praktiseres. Riktignok gir selvkostretningslinjene en del informasjon, men en svakhet er at den favner over alle tjenesteområder. De særlige spørsmål som gjelder plan- og byggesaksgebyrer blir ikke tatt opp i selvkostretningslinjene. Plan- og byggesaksbehandling er et komplekst forvaltningsområde som består av en rekke oppgaver av

forskjellig karakter. Det er åpenbart et behov for veiledning når det gjelder beregning av selvkost innenfor dette tjenesteområdet. Dette vil særlig gjelde overfor mindre kommuner som har begrenset kapasitet og ressurser. En veileder rettet mot plan- og byggesaksgebyrer kan i så måte være et nyttig verktøy når kommunene skal ta stilling til beregning av selvkost.

### 3.9.3 Standardisering av gebyrregulativ

Som nevnt er det store variasjoner når det gjelder utformingen og publiseringen av kommunenes gebyrregulativer. Enkelte forskrifter behandler også flere tjenesteområder samlet. Vi finner også store forskjeller når det gjelder bestemmelser om nedjustering av gebyrene. Enkelte forskrifter inneholder ingen slik bestemmelse overhodet.

Et tiltak som kan bidra til mer konsekvent praksis er utarbeidelse av et standardregulativ, en norsk standard (NS) som kommunene kan fylle inn etter de særlige forhold som gjør seg gjeldende. En slik standardisering vil kunne bidra til at de enkelte tjenesteområdene og sakstypene holdes adskilt. I tillegg kan den inneholde en dispensasjonsbestemmelse. Dette vil bidra til mer konsekvent praksis, samt at gebyrregulativet blir lettere tilgjengelig for den enkelte borger. En nasjonal standard vil ikke være rettslig bindende for kommunene, i den forstand at kommunene må bruke denne forskriftsmalen. Standarden vil kunne fungere som en mal som kommunene står fritt til å bruke.

## 4. Hypoteser om årsaker til forskjeller i gebyrnivå

Hva skyldes de gebyrforskjellene vi har vist i kapittel 2.4? Vi har utarbeidet et sett av hypoteser som beskriver mulige årsaker til disse forskjellene.

### 4.1 Oppsummering

I utformingen av hypotesene har vi støttet oss på dagens kunnskap på området. Tidligere utredninger og økonomisk teori er sammenstilt gjennom dokumentanalyse, innledende analyse av data og innspill fra prosjektgruppen i KS og referansegruppen for prosjektet. Enkelte av våre hypoteser er en videreføring av hypoteser fra tidligere utredninger på feltet, særlig Telemarksforsknings rapport for Kommunal- og regionaldepartementet (2011).

Basert på dette har vi utarbeidet et sett med hypoteser som kan bidra til å forklare forskjellene i plan- og byggesaksgebyrer mellom kommunene. Vi skiller mellom tre overordnede kategorier av hypoteser. For hver av disse hovedhypotesene spesifiserer vi flere hypoteser som kan forklare hvorfor plan- og byggesaksgebyrer varierer mellom kommunene. De tre kategoriene er:

1. Politiske/strategiske beslutninger
2. Ulik ressursbruk
3. Ulik praksis i beregning av gebyrgrunnet og gebyrregulativet

Vi anser hypotesene presentert i dette kapittelet som sentrale for analysen. Det kan imidlertid tenkes at det er andre mekanismer som påvirker gebyrene for behandlingen av plan- og byggesaker i en kommune. En viktig del av den empiriske analysen i kapittel 5 vil være å identifisere og kontrollere for slike mekanismer, slik at vi med størst mulig sikkerhet kan avdekke presise sammenhenger.

### 4.2 Politiske/strategiske beslutninger

Den første hypotesekategorien omfatter hypoteser som peker på politiske og/eller strategiske beslutninger som forklaringsfaktorer for gebyrforskjeller. Kommunene står fritt til å fastsette sine egne gebyrstørrelser, innenfor en øvre grense gitt ved selvkostprinsippet.

#### **Hypotese 1a: Kommuner som ikke budsjetterer med 100% selvkost tar lavere gebyrer**

Hvis forskjeller i gebyrnivå er et politisk/strategisk valg, så kan vi forvente forskjell mellom kommuner som har vedtatt gebyrnivå tilsvarende selvkost og de som ikke har det. Dersom man kontrollerer for forhold som kan påvirke kommunenes kostnader knyttet til plan- og byggesaksbehandling (se kapittel 2), vil denne analysen kunne indikere hvor mye kommunene ev. velger å «subsidiere» plan- og byggesaksbehandlingen ved å ta lavere gebyrer enn det selvkost skulle tilsi.

Påfølgende hypoteser angir mulige forklaringer på hvorfor kommuner velger gebyrer lavere enn selvkost.

#### **Hypotese 1b: Kommuner som sliter med fraflytting tar lavere gebyrer**

Det kan tenkes at kommuner som har lav befolkningsvekst og/eller fraflytting ønsker å stimulere til bosetting i kommunen. Lave plan- og byggesaksgebyrer vil kunne være et økonomisk insentiv til å bygge bolig i kommunen.

#### **Hypotese 1c: Kommunene tar hensyn til nabokommunenes gebyrnivå i fastsettelsen av sine egne**

Det kan foregå en form for «priskonkurransen» mellom geografisk nærliggende kommuner, der man forsøker å stimulere til nybygging i sin kommune gjennom å sette lavere gebyrer enn nabokommunen. Denne hypotesen kan sees i sammenheng med 1b, da konkurranse fra nabokommunen kan øke fraflytting (føre til lavere tilflytting).

#### **Hypotese 1d: Kommuner i nærheten av regionsenter tar høyere/lavere gebyrer**

Kommunenes nærhet til regionsenter kan påvirke politiske/strategiske valg om gebyrnivå, men årsakssammenhengen kan gå to veier:

- Etterspørsel driver gebyrnivå. Kommuner som ligger innenfor rimelig pendleavstand til et regionsenter vil oppleve sterkere etterspørsel etter boliger, sammenliknet med kommuner som ligger langt fra et regionsenter. Nærhet til regionsenter gjør det derfor mindre nødvendig å gi insentiver for å stimulere til tilflytting og nybygging.
- Gebyrnivået påvirker etterspørselen. Kommuner som ligger i rimelig pendleravstand til et regionsenter, kan være mer tilbøyelig til å gå inn i en «priskonkurranse» (ref. hypotese 1c) mot regionsenteret for å tiltrekke seg nye beboere.

#### **Hypotese 1e: Gebyrnivået varierer med innbyggernes betalingsevne**

Kommuner kan tenkes å ta hensyn til innbyggerne betalingsevne når de bestemmer gebyrnivå. Dersom en kommune har innbyggere med lav betalingsevne, vil ønsket om å «subsidiere» plan- og byggesaksgebyrene kunne være sterkere enn dersom kommunens innbyggere har høy betalingsevne.

#### **Hypotese 1f: Gebyrnivået varierer med kommunenes økonomiske avhengighet av disse inntektene**

Selv om det kan være gode årsaker til at en kommune «subsidiere» plan- og byggesaksbehandling (ref. hypotese 1b-1e) er det ikke sikkert at dette er noe alle kommuner kan «ta seg råd til». Det kan tenkes at kommuner med dårlig råd er avhengig av å ta høyere gebyrer (inntil full selvkost).

### 4.3 Ulik ressursbruk

Det varierer mellom kommunene hvor ressurskrevende behandlingen av plan- og byggesaker er. Dette kan bidra til å forklare hvorfor gebyrene varierer, særlig mellom kommuner som har vedtatt full (eller samme nivå av) selvkostdekning. Det er ikke mulig å måle alle relevante kostnader direkte for den enkelte kommune. Vi vil derfor fokusere hypoteser om hvordan målbare kostnadsdrivere bidrar til forskjeller i gebyrer mellom kommunene.

#### **Hypotese 2a: Stordriftsfordeler i saksbehandlingen: Store kommuner oppnår lavere enhetskostnader per søknad**

Det er rimelig å anta at folkerike kommuner har flere saker til behandling. Dette kan gi stordriftsfordeler. Stordriftsfordeler kan eksempelvis muliggjøre bedre utnyttelse og mer effektiv tilpasning av arbeidsstyrken, eller mer effektiv utnyttelse av og tilgang på spisskompetanse.

#### **Hypotese 2b: Variasjon i sakskompleksitet påvirker kostnader**

Det kan være slik at noen kommuner har mer komplekse og krevende plan- og byggesaker enn andre kommuner. Sakskompleksitet vil gi seg utslag i høyere kostnader knyttet til saksbehandling. Her er det flere tenkelige kostnadsdrivere, eksempelvis:

- Arealknapphet: Det kan tenkes at sakene er mer komplekse i mer tettbygde kommuner. Dette kan handle om nabohensyn, krav til infrastruktur, detaljregulering etc.
- Geografiske hensyn: Geografiske hensyn kan påvirke sakens kompleksitet. Eksempelvis kan nærhet til strandlinje komplisere saksbehandlingen for plansaker.

#### **Hypotese 2c: Høyere tilsynsaktivitet øker kostnader**

Noen kommuner fører hyppigere tilsyn enn andre. Tilsyn vil være fordyrende for saksbehandlingen og gi seg utslag i høyere gebyrer (gitt selvkostdekningsgrad). Tilsynsaktivitet kan muligens ses i sammenheng med drivere av sakskompleksitet fordi mer komplekse saker kan innebære et større behov for oppfølging og tilsyn.

#### **Hypotese 2d: Antall klager på plan- og byggesaker driver kostnader**

Det er forskjeller mellom kommunene i hvor stor andel av byggesakene som påklages. Dette kan ha direkte og indirekte effekter på kostnader. Med direkte effekter menes at et høyt antall klager påfører kommunene kostnader som tas med i selvkostberegningen (regelverket her er dog uklart). Indirekte kostnader oppstår når man «klok av skade» legger mer ressurser i saksbehandlingen nettopp for å minimere sjansene for at vedtaket blir påklaget.

#### **Hypotese 2e: Effektivitet, eller andre skjulte kostnadsdrivere?**

Gitt at alle andre kostnadsdrivere er konstante, vil det være et spørsmål om forskjeller i gebyrer (gitt selvkostdekningsgrad) kan forklares med effektivitetsforskjeller mellom kommunene. Det er imidlertid svært vanskelig å måle effektivitet i offentlige tjenester og en omfattende analyse av denne hypotesen vil være utenfor rammen til dette prosjektet. Mulige indikatorer for effektivitet i en overordnet analyse er gjennomsnittlig saksbehandlingstid eller gjennomsnittlig gebyrgrunnlag per sak. Vi vil imidlertid være forsiktige med å tillegge eventuelle funn mye vekt.

#### 4.4 Ulik praksis i beregninger av gebyrgrunlaget og gebyrregulativet

Ulik praksis i beregningen av gebyrgrunlaget og utforming av gebyrregulativet er en tredje mulig årsak til forskjeller i kommunale plan- og byggesaksgebyrer. Vi antar at en del av variasjonen i gebyrnivå ikke vil kunne forklares ved hypotesene i kapittel 4.2 og 4.3. Det er da sannsynlig at deler av denne uforklarte variasjonen skyldes ulik praksis for beregning av gebyrgrunlaget (tolkning av selvkost) eller ulik utforming av gebyrregulativet.

Hypotesene i denne kategorien vil studeres gjennom casestudier. I casestudiene går vi nærmere inn på praksis for selvkostberegning og fastsettelse av gebyrer i et utvalg kommuner. Her er det vanskelig å definere konkrete hypoteser i forkant av casestudiene. Vi har imidlertid definert noen spørsmål vi vil forsøke å få besvart gjennom casestudiene:

##### **Er det forskjeller mellom kommunene i hvordan de beregner selvkost?**

Det rettslige rammeverket gir rom for skjønnsmessige vurderinger. Gjennom casestudiene vil vi se nærmere på hvordan kommunene praktiserer selvkostberegninger: Hvilke kostnader tas med i kalkylen og hvilke fordelingsnøkler legges til grunn?

##### **Kan forskjeller i hvordan kommunene velger å bygge opp gebyrregulativet bidra til å forklare forskjeller i gebyrstørrelser?**

Gebyrregulativet er utformet ulikt i kommunene. Noen kommuner velger for eksempel et mer differensiert gebyrregulativ med gebyrer differensiert etter areal og tiltaksklasse. Andre kommuner tar seg tilleggsgebyr for frittstående garasjer, eller gir rabatt når forskjellige forhold inntreffer.

Utformingen av gebyrregulativet har betydning for hvordan analyser om gebyrnivå basert på rapporterte standardgebyrer skal tolkes. Ulik utforming i gebyrregulativet kan føre til at to kommuner som totalt sett har beregnet nøyaktig lik selvkost likevel kan ha forskjellige standardgebyrer som rapporteres til KOSTRA, fordi de to kommuner fordeler selvkosten ulikt utover de ulike sakstypene.

## 5. Årsaker til forskjeller i gebyrnivå knyttet til politiske/strategiske beslutninger og ulike ressursbruk

I dette kapittelet presenterer vi resultater fra en analyse av hypotesene om årsaken til forskjell i plan- og byggesaksgebyrer knyttet til politiske/strategiske beslutninger og ulike ressursbruk. Hypotesene knyttet til politiske/strategiske beslutninger og ulike ressursbruk presentert i kapittel 4, testes kvantitativt med tilgjengelige data fra KOSTRA-databasen i dette kapittelet. Hypotesene om ulik praksis ved beregning av gebyrgrunnlag og utforming av gebyrregulativ behandles som nevnt ikke i den empiriske analysen, men i casestudiene i kapittel 6 og 7.

For å teste hypotesene empirisk må vi finne variabler som måler gebyrnivå og relevante forklaringsvariabler. Gebyrene som er gjenstand for analyse er de to standardiserte gebyrene som kommunene er bedt å innrapportere til KOSTRA:

- Saksbehandlingsgebyret for oppføring av enebolig på 200 m<sup>2</sup>, jf. PBL-08 § 20-1.
- Plangebyr (Saksbehandlingsgebyr, privat reguleringsplan, boligformål jf. PBL-08 § 33-1).

Disse to gebyrene representerer i vår analyse gebyrnivået på tjenesteområdene plan- og byggesaksbehandling. Gebyrregulativet består imidlertid ofte av en rekke ulike satser for ulike tiltak. Det finnes ikke tilgjengelig data for hele spekteret av gebyrsatser for alle landets kommuner. Selv om slike data skulle eksistert, ville de ikke vært mulig å sammenligne på tvers fordi gebyrregulativene er ulikt utformet i kommunene. De to standardiserte gebyrene rapportert til KOSTRA vil derfor måtte brukes som representanter for det samlede gebyrnivået.

Analysen krever også tilgjengelige data som kan representere de ulike forklaringsvariablene som ligger bak hypotesene. En oversikt over hvilke data vi har brukt for å måle forklaringsfaktorer tilknyttet hypotesene er gitt i vedlegg 1. Kvaliteten på data og antall kommuner det finnes data for varierer for de ulike variablene. På enkelte forklaringsfaktorer er datagrunnlaget svært begrenset på grunn av manglende innrapportering. Det kan også forventes støy i dataene for enkelte variabler.

Analysene presenteres i detalj i vedlegg 1. I kapittel 5.1 presenteres kort hovedfunnene som fremkommer i analysen. Funnene er basert på resultat fra et multivariat regresjonsanalyse hvor vi bruker OLS til å estimere koeffisientene.<sup>43</sup>

### 5.1 Oppsummering av funn fra analyse av politiske/strategiske beslutninger og ulike ressursbruk

Rapporteringen til Kostra viser en betydelig spredning i gebyrer for både plansaker og byggesaker. Som ventet har kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning i gjennomsnitt høyere gebyrer enn kommuner som ikke har vedtatt full kostnadsdekning. Samtidig viser tallene at det finnes kommuner med full kostnadsdekning som har relativt lave gebyrer, og at det finnes kommuner som «subsidierte» saksbehandlingen som likevel har relativt høye gebyrer.

---

<sup>43</sup> Se kapittel 1.3.3 for detaljer om metode for empirisk analyse.



**Tabell 5-1: Nøkkelstatistikk kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning vs. kommuner som ikke har det, 2017**

	Antall kommuner	Median	Gjennomsnitt	Min	Maks
<i>Plangebyrer:</i>					
Kommuner med vedtatt full kostnadsdekning	117	69 000	91 028	0	420 000
Kommuner uten vedtatt full kostnadsdekning	256	32 065	53 880	0	527 975
<i>Byggesaksgebyrer:</i>					
Kommuner med vedtatt full kostnadsdekning	134	15 450	16 683	0	44 050
Kommuner uten vedtatt full kostnadsdekning	229	10 580	12 146	0	46 100

Kilde: Kostra og Oslo Economics

Den empiriske analysen tar sikte på å belyse hva som er årsakene til disse variasjonene i gebyrnivå mellom kommunene. Hvilke av de 11 hypotesene knyttet til politiske/strategiske beslutninger og ulik ressursbruk finner støtte i dataene?

I den empiriske analysen av hypotesene finner vi at det stort sett er politiske/strategiske faktorer som har en signifikant sammenheng med gebyrnivå. Vi finner empiriske resultater for både plan- og byggesaksgebyrer som støtter følgende hypoteser:

- Kommunene tar hensyn til nabokommunenes gebyrnivå i fastsettelsen av gebyrer (hypotese 1c): Kommuner opplever å være i en slags konkurransesituasjon og tar hensyn til gebyrnivå i nabokommunen
- Kommuner i nærheten av regionsenter tar høyere/lavere gebyrer (hypotese 1d): Kommuner med geografisk nærhet til et regionsenter tar høyere gebyrer. Kommuner som er i nærhet til Oslo (del av Stor-Osloregionens indre ring) tar enda høyere gebyrer enn de som er i nærhet til andre regionsentre.<sup>44</sup>
- Gebyrnivået varierer med innbyggernes betalingsevne (hypotese 1e): Kommuner tilpasser prising til innbyggernes betalingsevne ved at de tar høyere gebyrer hvis gjennomsnittlig bruttoinntekt i kommunen er høy.
- Gebyrnivået varierer med kommunenes økonomiske avhengighet av disse inntektene (hypotese 1f): Kommuner som er mer avhengige av inntektene for å dekke sine kostnader tar høyere gebyr.

Vi finner også empiriske resultat for plangebyr (men ikke tilsvarende for byggesaksgebyr) som er i tråd med følgende hypotese:

- Kommuner som sliter med fraflytting tar lavere gebyrer (hypotese 1b): Det er en positiv sammenheng mellom nettotilflytting og høyere gebyrer for plansaksbehandling.

I den empiriske analysen finner vi generelt lite støtte for en sammenheng mellom ulik ressursbruk i saksbehandlingen og gebyrsatsene. Unntaket er noen enkelte resultat som tyder på at kommuner med en større andel areal i tettsted tar høyere gebyrer for plansaksbehandling. Dette er i tråd med hypotesen om at sakskompleksitet påvirker ressursbruk og kostnader (hypotese 2b). Resultatet er imidlertid beheftet med usikkerhet siden den er svært avhengig av hvordan den empiriske modellen er spesifisert. Det samme gjelder funn av en sammenheng mellom antall innbyggere i kommunene og byggesaksgebyret. Denne sammenheng er slik at gebyret øker med folketallet, noe som tilsier stordriftsulempen i saksbehandlingen. Vi finner også noe empirisk støtte for sammenheng mellom klageaktivitet og plansaksgebyrer, men det er usikkerhet rundt dette resultatet siden datagrunnlaget er begrenset.

<sup>44</sup> Med nærhet til Oslo menes kommuner som er del av Stor-Osloregionens indre ring som etter Storbymeldingen (Kommunal- og regionaldepartementet, 2003) er definert til å bestå av følgende ni kommuner: Nesodden, Rælingen, Enebakk, Ski, Nittedal, Oppegård, Bærum, Lørenskog, og Skedsmo.

Det at vi ikke finner omfattende støtte for hypotesene om at ulik ressursbruk i saksbehandlingen påvirker gebyrene, utelukker likevel ikke at det kan finnes en slik sammenheng. Det er sannsynlig at lønnsforskjeller mellom de ansatte i ulike kommuners enheter for plan- og byggesaksbehandling påvirker gebyrnivået. Lønnsbetingelsene i en kommune kan korrelere med gjennomsnittlig bruttoinntekt i kommunen. Når vi finner at det er en sammenheng mellom høy gjennomsnittlig bruttoinntekt og høyt gebyrnivå, er det mulig at denne sammenhengens også oppstår gjennom økte kostnader i kommunen.

Det kunne tenkes at enkelte av hypotesene bare stemmer for kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning for plan- og byggesaksbehandlingen. I kommunene som har vedtatt full kostnadsdekning bør det i prinsippet være kun kostnadsfaktorer og valg som er åpne for skjønnsmessig vurdering som gir opphav til forskjeller i gebyrer. Våre analyser finner likevel ikke dette i særlig grad. Sammenhengene vi har beskrevet over, gjelder både for kommuner med vedtak om full selvkostdekning, og for kommuner som «subsidiere» saksbehandlingen. Unntaket er sammenhengens mellom innbyggerne betalingssevne og byggesaksgebyret. Denne sammenhengens er bare signifikant i kommuner som «subsidiere» byggesaksbehandlingen.

Det betyr at også kommuner som opererer med prinsipp om full kostnadsdekning ser ut å ta hensyn til politiske/strategiske faktorer ved fastsettelse av gebyrnivå. Dette kan muligens forklare ved at noen variabler som måler politiske/strategiske faktorer også fanger opp ulikheter i ressursbruk. For eksempel kan som nevnt gjennomsnittlig bruttoinntekt og frie inntekter ha sammenheng med lønnsnivået til ansatte i kommunen. En annen forklaring er at kommunene har ulik praksis for beregning av selvkost og fastsettelse av gebyrregulativ (se diskusjon i kapittel 6 og kapittel 7). Det kan således hende at det tas politiske/strategiske beslutninger om størrelsen på standardgebyrene som rapporteres til KS, selv om det er fattet vedtak om full kostnadsdekning samlet sett.

**Tabell 5-2: Oppsummering av funn i empirisk analyse av hypoteser om politiske/strategiske beslutninger og ulike ressursbruk**

Hypotese	Forskjeller i byggesaksgebyr	Forskjeller i plangebyr
<i>Politiske/strategiske beslutninger</i>		
1 a: Kommuner som ikke budsjetterer med 100% selvkost tar lavere gebyrer	Ikke signifikant sammenheng	Ikke signifikant sammenheng
1 b: Kommuner som sliter med fraflytting tar lavere gebyrer	Ikke signifikant sammenheng	Noe støtte for hypotesen
1 c: Kommunene tar hensyn til nabokommunenes gebyrnivå i fastsettelsen av sine egne	Støtte for hypotesen, positiv sammenheng	Støtte for hypotesen, positiv sammenheng
1 d: Kommuner i nærheten av regionsenter tar høyere/lavere gebyrer	Støtte for hypotese om høyere gebyrer	Støtte for hypotese om høyere gebyrer
1 e: Gebyrnivået varierer med innbyggernes betalingsevne	Støtte for hypotesen, positiv sammenheng	Støtte for hypotesen, positiv sammenheng
1 f: Gebyrnivået varierer med kommunens økonomiske avhengighet av disse inntektene	Støtte for hypotesen, positiv sammenheng	Støtte for hypotesen, positiv sammenheng
<i>Ulik ressursbruk</i>		
2 a: Stordriftsfordeler i saksbehandlingen: Store kommuner oppnår lavere kostnader per søknad	Ikke signifikant sammenheng	Ikke signifikant sammenheng
2 b: Variasjon i sakskompleksitet påvirker kostnader	Ikke signifikant sammenheng	Noe støtte for hypotesen, positiv sammenheng
2 c: Høyere tilsynsaktivitet øker kostnader	Ikke signifikant sammenheng	Ikke signifikant sammenheng
2 d: Antall klager på plan- og byggesaker driver kostnader	Ikke signifikant sammenheng	Ikke signifikant sammenheng
2 e: Effektivitet, eller andre skjulte kostnadsdrivere?	Ikke signifikant sammenheng	Ikke signifikant sammenheng

## 6. Praksis for utarbeidelse av selvkostkalkylen

I dette kapittelet gjør vi en vurdering av om forskjeller i kommunenes utarbeidelse av selvkostkalkylen kan være en mulig årsak til forskjeller i gebyrnivå mellom kommuner. Casestudiene gir innsikt i hvordan casekommunene arbeider med selvkostberegninger, hvilke utfordringer de møter og hvordan disse løses i praksis. Vurderingene i dette kapittelet er basert på funn fra casestudiene som vi presenterer og ser i sammenheng med den juridiske analysen og selvkostretningslinjene. Vi vil gjengi enkelte tall fra casekommunene, men kommunene er anonymisert.

### 6.1 Oppsummering

På mange områder virker kommunene å ha relativt lik fremgangsmåte for utarbeidelse av selvkostkalkylen. Forskjeller i gebyrnivå kan imidlertid være knyttet til at ulike kommuner har ulikt ressurspådrag, det vil si ulike kostnader ved behandling av en ellers lik sak. Dette kan ha flere årsaker. Eksempelvis kan kommuner med mange innkomne saker profitere på stordriftsfordeler. Ulik ressursbruk kan også skyldes måten kommunene er organisert, ledet og administrert på eller konkrete investeringsbeslutninger, eller hvor effektivt kommunene gjennomfører sine oppgaver på de ulike tjenesteområdene.

Samtidig tyder funn fra casestudiene på at det kan være forskjeller, utover størrelsen på kostnadspostene, knyttet til hvilke kostnader som inkluderes i selvkostkalkylene. Hvordan kommunene går frem for å utarbeide selvkostkalkyler for plan- og byggesaksområdet, særlig når det gjelder henføring av indirekte kostnader. Regelverket gir få føringer for hvordan disse beregningene skal gjøres, og selv om kommunene virker å følge retningslinjene om selvkostberegninger fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014), er det betydelig rom for skjønsmessige vurderinger. Eksempelvis er det enkelte kommuner som ikke inkluderer alle relevante kostnadsposter som kan henføres selvkost når de utarbeider selvkostkalkyle for de enkelte tjenesteområdene. Dette innebærer at selv enkelte kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning gjennom gebyrer, ender med å selv bære en del av kostnaden.

### 6.2 Kommunenes organisering av arbeidet med selvkostkalkylen

Selvkosttjenester organiseres forskjellig i forskjellige kommuner og kommunene organiserer arbeidet med å utarbeide selvkostkalkyler for disse tjenestene ulikt. Prinsippet om selvkost skal imidlertid gjelde uavhengig av organisasjonsform.

#### 6.2.1 Organisering av plan- og byggesaksbehandling

Selvkosttjenestene på plan- og byggesaksområdet utføres i kommunal regi – det er i all hovedsak ansatte i kommunene som behandler plan- og byggesaker. Basert på casestudiene våre synes det å være variasjon i hvordan kommunene organiserer de ansatte og arbeidsoppgavene på.

For det første peker flere av casekommunene på at det antagelig er variasjon i hvor mange ansatte/årsverk ulike kommuner har knyttet til et tjenesteområde i forhold til tjenesteområdets saksmengde. Videre er det i casekommunene variasjon i hvorvidt de som behandler henholdsvis byggesaker og plansaker er organisert som egne tjenesteområder. Enkelte kommuner har egne seksjoner eller avdelinger som består av ansatte som utelukkende jobber med byggesaksbehandling, mens andre kommuner kan ha tilsvarende enheter, men hvor en eller flere av de ansatte også har andre arbeidsoppgaver, som ikke nødvendigvis er knyttet til samme tjeneste (tjenesteområde). For eksempel kan en ansatt dele arbeidstiden sin mellom byggesaker og plansaker. Ansatte som jobber med både behandling av plan- og byggesaker må kunne fordele og dokumentere sin arbeidstid mellom byggesaker og plansaker fordi det har betydning for hvor stor andel av kostnaden knyttet til stillingen som kan henføres tjenesteområdet det skal regnes selvkost for. Videre peker flere av casekommunene på at saksbehandlerne kan ha andre arbeidsoppgaver enn de som er direkte tilknyttet plan- eller byggesaksområdet, som vedlikehold av matrikkeldata. Det virker også å være variasjon i hvilken myndighet som ligger hos saksbehandlerne på tjenesteområdet.

#### 6.2.2 Kommunenes arbeid med utarbeidelse av selvkostkalkylen

Kommunene er ansvarlig for å årlig utarbeide selvkostkalkyler som grunnlag for å fastsette neste års gebyrer (gebyrgrunnlaget). Det er gjerne kommunenes økonomiavdelinger som utarbeider selvkostkalkylen, i samråd med hvert enkelt tjenesteområde. Et hovedfunn fra casestudiene våre er at det er mange

kommuner som kjøper inn bistand i forbindelse med selvkostberegninger og at relativt få kommuner utarbeider selvkostkalkylen og etterkalkylen helt på egen hånd.

Vårt inntrykk er at mange kommuner har anskaffet lisens for en selvkostmodell som de kan benytte i utarbeidelsen av selvkostkalkyle og etterkalkyle. Mange kommuner kjøper også inn rådgivningstjenester knyttet til arbeidet. Det er særlig ett rådgivingselskap som er klart største leverandør av disse tjenester. Rådgivingselskapet har utviklet en selvkostmodell for kommunale tjenester som skal beregne selvkost, eksempelvis på vann-, avløp- og renovasjonstjenester, byggesak, kart, oppmåling og feiing, og som betjener rundt 250 kommuner. Modellen benyttes til både budsjettering, etterkalkyle og nødvendig dokumentasjon. Selvkostverktøyet forenkler kommunenes arbeid med å sette opp kalkyler og beregne selvkostresultat og -fond. Modellen brukes også til å simulere hvordan fremtidige investeringer slår ut på kommunenes gebyrsatser, og til å gi ferdig utfylt KOSTRA-skjema 23.<sup>45</sup> I tillegg til selvkostverktøyet tilbyr rådgivingselskap kommunene rådgivning innen selvkost, ved utarbeidelse av gebyrforskrifter, gebyrregulativ og kostnadsanalyser innenfor gebyrområdene, eksempelvis analyse av selvkostgrunnlaget per sakstype i gebyrregulativet til kommunene. Det finnes også andre selskap som tilbyr tilsvarende tjenester. Det har ikke vært del av oppdraget å evaluere leverandørene av disse tjenester og kvalitet i disse tjenester.

Casekommunene som kjøper inn bistand knyttet til utarbeidelse av selvkostbudsjett og -regnskap oppgir som viktige grunner til dette at regelverket er komplisert, at det krever betydelig økonomisk kompetanse, og at det er ressurskrevende å gjennomføre arbeidet alene. I tillegg oppgir flere kommuner at det er positivt med en kvalitetssjekk av egne beregninger og at dette gir en trygghet særlig ved utarbeidelsen av etterkalkylen som skal fremlegges revisor.

Videre virker det å være variasjon mellom kommuner i hvilke tjenester de kjøper inn i forbindelse med utarbeidelse av selvkostbudsjettet og etterkalkylen, og i hvilken grad de støtter seg på innkjøpte tjenester. Enkelte anskaffer kun lisens for bruk av selvkostverktøyet og gjør beregninger i dette selv, mens andre ønsker støtte og rådgivning i alle prosesser. Kjøp av tjenester veies opp mot kostnaden knyttet til lisensen og ev. rådgivning. Uavhengig av i hvilken grad kommunene støtter seg på ekstern bistand ved utarbeidelse av selvkostkalkylen, må kommunene selv fremskaffe grunnlagsdata i form av interne regnskapstall og fordelingsnøkler.

## 6.3 Kartlegging av innhold i gebyrenes beregningsgrunnlag

Et formål med casestudiene har vært å avdekke om kommunenes praksis for utarbeidelse av selvkostkalkyle på plan- og byggesaksområdet skiller seg vesentlig fra gjeldende regelverk og selvkostretningslinjene. Studier av detaljene i casekommunenes selvkostkalkyler kan for eksempel gi svar på om kommuner, bevisst eller ubevisst, inkluderer utgifter som ikke er nødvendige for å levere tjenesten eller kostnader som ikke kan rettfærdiggjøres med at tjenesten belaster andre deler av kommuneforvaltningen. Vi vil imidlertid påpeke at vi ikke har gjort en revisjon av casekommunene. Hensikten har vært å kartlegge praksis for utarbeidelse av selvkostkalkylen og peke på hvilke utfordringer kommunene støter på i dette arbeidet, og om forskjeller i praksis for utarbeidelse av selvkostkalkylen kan forklare forskjeller i kommunenes gebyrer.

### 6.3.1 Selvkostkalkylen

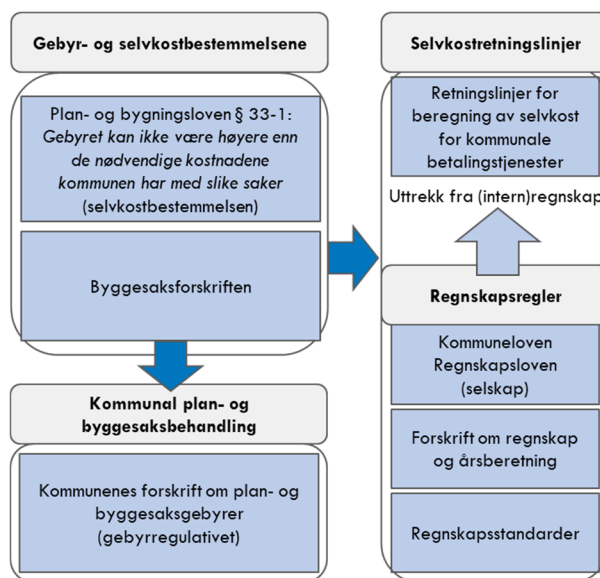
Gebyrenes beregningsgrunnlag (gebyrgrunnlaget) er selvkostkalkylen som kommunene utformer for tjenesten som skal brukerfinansieres. Selvkostberegningen består av følgende hovedelementer: direkte driftskostnader, indirekte henførbare driftskostnader, avskrivninger og kalkulatoriske renter, samt fratrukk for andre inntekter og kostnader.

Kommunene i utvalget oppgir at de støtter seg på Kommunal- og moderniseringsdepartementets selvkostretningslinjer. Retningslinjene er ikke juridisk bindende, men angir god praksis for hvordan selvkost bør beregnes og praktiseres. Det må derfor begrunnes dersom kommunene ønsker å avvike fra selvkostretningslinjene. Selvkostberegningene tar utgangspunkt i regnskapet kommunene fører. For å få

<sup>45</sup> KOSTRA-skjema 23: Kostnadsdekning i vann-, avløps- og avfallssektoren, detaljplanlegging, bygge- og delesaksbehandling, kart og oppmåling. Har til formål å fremskaffe data om kommunenes gebyrinntekter og gebyrgrunnlag for disse tjenestene som er underlagt prinsippet om selvkost.

kvalitet i selvkostberegningene er det viktig med korrekt regnskapsføring (iht. regelverket for regnskapsføring og standarder for god regnskapsskikk).<sup>46</sup> Kommunene gjør uttrekk fra sine interne regnskapssystem i utarbeidelsen av selvkostkalkylen. Figur 6-1 gir en oversikt over sammenhengen mellom gebyr- og selvkostbestemmelsene, selvkostretningslinjene og regnskapsreglene, og kommunenes utarbeidelse av gebyrregulativ.

**Figur 6-1: Sammenheng mellom bestemmelser og Retningslinjene**



Kilde: Oslo Economics

På tidspunktet for utarbeidelse av selvkostkalkylen er det mye som er usikkert. Helt overordnet fremholder kommunene at de har relativt god kontroll på kostnadssiden, men at det er vanskelig å si noe kvalifisert om hva inntektene fra gebyrer vil komme til å bli, blant annet fordi det kan være betydelig variasjon i antall plan- og byggesaker fra år til år. Kommunene forteller at de derfor må støtte seg på beste gjetting ut fra forventninger om byggeaktivitet av ulik art, og flere kommuner oppgir at de ser hen til antall plansaker for å styre forventning om antall byggesaker kommende år.

### 6.3.2 Direkte kostnader

Direkte (drifts)kostnader er alle faste og variable kostnader som direkte inngår i produksjon av den aktuelle tjenesten, her behandling av plan- og byggesøknader. I hovedsak omfatter dette lønn til de ansatte (avgrenset mot kjerneproduktet),<sup>47</sup> sosiale kostnader og pensjonsforpliktelser<sup>48</sup>, kjøp av varer og tjenester til tjenesteproduksjon, overføringer, samt eventuelle kostnader knyttet til ekstern produksjon av tjenesten.

For casekommunene omfatter de direkte kostnadene i hovedsak lønn og sosiale kostnader, samt noe vare- og tjenestekjøp. Direkte kostnader utgjør i casekommunene den klart største andelen av totalkostnadene (se Tabell 6-2 under). I casestudiene ser vi at direkte driftsutgifter per innbygger er avtakende med kommunenes størrelse. Dette kan, isolert sett, tyde på stordriftsfordeler. Vi finner ikke en tilsvarende

<sup>46</sup> Alle kommuner og kommunale foretak skal føre regnskap etter reglene i Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) og Forskrift om årsregnskap og årsberetning.

<sup>47</sup> Direkte henførbare lønnskostnader: (i) Lønnskostnader til stillinger som er 100 % henførbare til kjerneproduktet, (ii) Andel av lønnskostnader til stillinger som er knyttet til flere tjenester, når andelen er henførbart til kjerneproduktet, (iii) Andel av lønnskostnader til stillinger som er knyttet til administrativ ledelse, når andelen er henførbart til kjerneproduktet. Kostnader knyttet til administrativ ledelse og utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for administrativ ledelse regnes ikke som henførbare i selvkostkalkylen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

<sup>48</sup> Når det gjelder pensjon, er spørsmålet om det er pensjonspremien eller pensjonskostnaden som skal inngå i selvkostkalkylen. De to størrelsene vil ha litt ulik periodisering, men vil over tid være like. I prinsippet vil pensjonskostnad være en mer korrekt størrelse i en selvkostkalkyle ettersom den i større grad reflekterer kostnaden ved den enkelte ansatte det enkelte år enn hva premien gjør. Retningslinjene gir likevel ikke noen klar anbefaling på dette punktet, og lar det være opp til kommunen å vurdere hva som er mest hensiktsmessig. Forutsetningen er imidlertid at bruken må være konsistent over tid, slik at selvkostkalkylen ikke belastes for den samme forpliktelsen to ganger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

sammenheng når vi ser på driftsutgifter per behandlet sak. Basert på casekommunenes selvkostkalkyler alene kan vi dermed ikke konkludere med at det eksisterer stordriftseffekter.

Forskjeller i kommunestørrelse og saksomfang gjør at det er lite meningsfullt å sammenlikne direkte kostnader i absolutte størrelser mellom kommunene i utvalget. Målt relativt til total selvkost, finner vi imidlertid at de direkte kostnadene utgjør mellom 62 og 97 prosent av total selvkost for byggesak og mellom 66 og 97 prosent for reguleringsplan. Det er med andre ord en viss variasjon mellom kommunene i hvor stor andel av selvkost som består av direkte kostnader i tjenesteproduksjonen. Vi finner lite forskjeller mellom kommunene når vi ser på det relative forholdet mellom ulike direkte kostnadsposter. Lønnskostnader er den klart største kostnadsposten, og utgjør mellom 85 og 95 prosent av de direkte kostnadene for både reguleringsplan og byggesakstjenesten. Øvrige direkte kostnader består av innkjøp av varer og tjenester.

Den største utfordringen kommunene har ved henføring av direkte kostnader til selvkost virker å være utskillelse av ressursbruk i enhetene som ikke kan belastes selvkosttjenester. Hvor krevende denne oppgaven er synes å være delvis avhengig av hvordan kommunene organiserer plan- og byggesakstjenestene. Det gjelder i hovedsak identifikasjon av de ansattes arbeid knyttet til matrikkelføring, veiledning/rådgiving, arbeid med overordnet kommuneplan, andregangs behandling av plansaker og andre oppgaver som ikke skal selvkostfinansieres. I tillegg kommer ressurser som går med til klagesaksbehandling og tilsyn. Her råder det tilsynelatende noe usikkerhet i enkelte av kommunene i hvorvidt dette kan belastes tjenesteområdene, noe som kan spores tilbake til et upresist regelverk. Kommunenes tilsyn, herunder bruk av sakyndig bistand, er på sin side omfattet av lovens ordlyd. I henhold til den rettslige utredningen i kapittel 3, skal tilsynskostnader inngå som overheadkostnader, og ikke belastes tiltakshaver som eget gebyr. Hvorvidt kostnader knyttet til klagebehandling kan dekkes gjennom selvkost, er imidlertid ikke klart (se kapittel 3.5.3).

Kommunene synes å ha en overordnet forståelse av hvordan ressursbruken på områdene fordeler seg over selvkostfinansierte tjenester og arbeidsoppgaver som ikke skal dekkes over gebyrene. Ifølge innspill fra casekommunene kan det imidlertid være noe variasjon mellom kommuner i kvaliteten på informasjonsgrunnlaget. Noen kommuner lener seg på tidligere års beregninger av arbeidsfordeling. Andre legger mer skjønnsmessige vurderinger til grunn. I enkelte kommuner fører saksbehandlerne timer når de utfører oppgaver som faller *utenfor* tjenesteområdet, som igjen danner grunnlag for de nødvendige korreksjoner i overføringen fra kommunenes internregnskap til selvkostkalkylen. Ingen av casekommunene fører detaljerte timelister som viser intern ressursbruk på alle de ulike oppgavene som utføres. Vårt inntrykk er at eventuell timeføring på plan- og byggesaksområdet i kommuner skjer på overordnet nivå.

### 6.3.3 Indirekte henførbare kostnader

Ifølge selvkostretningslinjene er indirekte kostnader henførbare til selvkosttjenesten når interntjenesten bidrar til å skape en helhetlig tjeneste for brukerne. Videre følger det av pbl. § 33-1 at henførbare indirekte kostnader må være nødvendige for å kunne yte den konkrete tjenesten. Her er det forholdsvis stort rom for skjønnsmessige vurderinger av hva som bidrar til en helhetlig tjeneste og hva som er nødvendig. Likevel finner vi i casestudiene at kommunene synes å ha en ganske enhetlig forståelse av hvilke indirekte kostnader som generelt kan inkluderes i selvkostkalkylen, mye på grunn av gjennomgangen i selvkostretningslinjene.

Valg av fordelingsnøkler som benyttes til å fordele internkostnader over ulike selvkosttjenester kan ha stor betydning for i hvilken grad kommunene greier å fordele overheadkostnader/ internkostnader på en fornuftig måte. Ifølge selvkostretningslinjene bør en fordelingsnøkkel for indirekte kostnader primært være en nøkkel som gir best uttrykk for selvkosttjenestens faktiske bruk av interntjenesten. For eksempel anbefales det at fordeling av personellressurser bør gjøres på et kvalifisert grunnlag som oppdateres regelmessig (kontinuerlig timeregistrering er ikke et eksplisitt krav, men må gjøres i perioden for å ha et kvalifisert grunnlag). Dersom kommunene ikke greier å beregne den teoretisk mest riktige fordelingsnøkkelen, for eksempel fordi den anbefalte primære fordelingsnøkkelen er vanskelig tilgjengelig eller arbeidskrevende å oppdatere, anbefaler selvkostretningslinjene at selvkosttjenestens andel av kommunenes samlede brutto driftsutgifter benyttes som fordelingsnøkkel.

I Tabell 6-1 gjengir vi listen av de mest relevante, henførbare indirekte kostnader, samt selvkostretningslinjenes tilhørende forslag til fordelingsnøkler. Disse interntjenestene kan henføres til selvkostkalkylen uavhengig av om de produseres internt i kommunene, eksternt eller ved interkommunalt samarbeid.



**Tabell 6-1: Retningslinjenes eksempler på interntjenster og fordelingsnøkler**

<b>Interntjeneste</b>	<b>Eksempel på fordelingsnøkkel</b>
Regnskap	<i>Andel bilag, brutto driftsutgifter</i>
Innfordring	<i>Utgående faktura</i>
Lønnsutbetalinger og pensjon	<i>Andel ansatte</i>
Revisjon	<i>Brutto driftsutgifter, andel bilag</i>
Personaltjenester (HR-funksjonen)	<i>Andel ansatte</i>
HMS	<i>Andel ansatte eller årsverk</i>
Sentral opplæring	<i>Faktisk bruk av opplæringstjenesten (sekundært etter andel ansatte)</i>
Kantinedrift	<i>Andel ansatte som har tilgang til kantinetjenesten</i>
Kopi og trykktjenester	<i>Faktisk bruk</i>
IKT-drift	<i>Andel tidsbruk (sekundært andel PC-er/terminaler eller andel årsverk)</i>
Felles post, arkiv og sentralbord	<i>Faktisk bruk, så som antall dokumenter eller andel årsverk</i>
Juridisk bistand (kommuneadvokaten)	<i>Faktisk bruk</i>

Kilde: (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014)

Det er flere utfordringer knyttet til korrekt henføring av internkostnader. For det første må alle intern-tjenester som bidrar til produksjon av den aktuelle tjenesten, samt tilhørende kostnader, identifiseres. For det andre må de identifiserte internkostnadene fordeles på tjenesteområder på en måte som best mulig reflekterer tjenestenes bruk av disse. I det følgende ser vi nærmere på hvordan kommunene i casestudiene løser disse utfordringene.

En gjennomgang av casekommunenes henføring av indirekte kostnadene til tjenesteområdene reguleringsplan og byggesak avdekker noe variasjon i praksis mellom kommunene. Noe henger trolig sammen med organisatoriske forskjeller – variasjon mellom kommunene i hvilke oppgaver som løses innenfor den enkelte avdeling/område, og hvilke som løses av administrative fellestjenester. Videre kan det være variasjon mellom kommunene i hvilke kostnader kommunene velger å henføre til selvkostkalkylene for hhv. reguleringsplan og byggesak. Vårt inntrykk fra intervjuene er at kommunene i stor grad er klar over hvilke indirekte kostnader som kan henføres til selvkostkalkylene, men at enkelte kommuner utelater enkelte kostnadsgrupper som andre, i tråd med regelverket, velger å inkludere. For eksempel kan enkelte administrasjonskostnader som er henførbare til tjenesten, utelates fra tjenestens selvkostkalkyle. Dette gjør at tjenesteområdet fremstår «billigere».

Tabell 6-2 er en oppstilling av hvilke indirekte kostnader kommunene i utvalget henfører til tjenesteområdene reguleringsplan og byggesak. Celler merket med X angir at kommunene (så langt vi kan se) ikke har inkludert denne kostnaden i sine kalkyler. Det kan være enten fordi de ikke har disse henførbare indirekte kostnadene eller fordi de velger å ikke henføre de til tjenesteområdet. Tabellen viser også hvilke fordelingsnøkler som benyttes når kostnadene fordeles på tjenesteområdene. Videre har vi sammenliknet den relative størrelsesorden for de indirekte kostnadene i de ulike kommunene.

**Tabell 6-2: Indirekte kostnader som andel av totale kostnader og fordeling av indirekte kostnader**

		Kommune 1		Kommune 2		Kommune 3		Kommune 4		Kommune 5		Kommune 6
		Plan	Bygg	Plan	Bygg	Plan	Bygg	Plan	Bygg	Plan	Bygg	Bygg
Indirekte driftskostnader i andel av totale driftskostnader		8 %	10 %	27 %	24 %	3 %	3 %	9 %	31 %	7 %	3 %	19 %
<i>Under dekomponerer vi overnevnte andeler i utvalgte kostnadsposter (interntjenester)</i>												
IKT tjenester	Andel indir.kost	68 %	56 %	17 %	14 %	27 %	28 %	2 %	1 %	5 %	5 %	24 %
	Fordelingsnøkkel	<i>Pcer</i>		<i>Pcer</i>		<i>Brutto driftsutg., årsverk</i>		<i>Pcer</i>		<i>Pcer</i>		<i>PCer, årsverk</i>
Post, arkiv, sentralbord, kopi og trykkeri	Andel indir.kost	14 %	10 %	46 %	49 %	11 %	11 %	57 %	87 %	x	x	16 %
	Fordelingsnøkkel	<i>Brutto driftsutg., årsverk, utgående fakturaer</i>		<i>Arkivtjenester</i>		<i>Brutto driftsutg., årsverk</i>		<i>Arkivtjenester, servicetorgtjenester</i>		<i>x</i>		<i>Årsverk, antall faste telelinjer</i>
Kantinedrift	Andel indir.kost	x	x	1 %	1 %	x	x	x	x	x	x	15 %
	Fordelingsnøkkel	<i>x</i>		<i>Kontorer adm.bygg</i>		<i>x</i>		<i>x</i>		<i>x</i>		<i>Årsverk m. tilgang til kantine</i>
Bygg (drift)	Andel indir.kost	10 %	19 %	13 %	10 %	x	x	10 %	6 %	71 %	52 %	40 %
	Fordelingsnøkkel	<i>Årsverk adm.bygg</i>		<i>Kontorer adm.bygg</i>		<i>x</i>		<i>Antall saker</i>		<i>Kontorer adm.bygg</i>		<i>Årsverk m. kontorer i adm.bygg</i>
Økonomi, regnskap, revisjon	Andel indir.kost	16 %	13 %	1 %	1 %	14 %	15 %	37 %	7 %	18 %	37 %	5 %
	Fordelingsnøkkel	<i>Brutto driftsutg., utgående fakturaer</i>		<i>Brutto driftsutg.</i>		<i>Brutto driftsutg.</i>		<i>Brutto driftsutg., antall bilag, utgående fakturaer</i>		<i>Brutto driftsutg.</i>		<i>Estimat basert på antall årsverk</i>
Personalkostnader (HR, HMS, lønnsavg., korreksjoner av pensjon/premie mm.)	Andel indir.kost	-14 %	-8 %	3 %	2 %	48 %	46 %	-7 %	-1 %	x	x	1 %
	Fordelingsnøkkel	<i>Årsverk, lønnskost.</i>		<i>Årsverk, antall ansatte</i>		<i>Årsverk</i>		<i>Ansatte, pensjonskostnader</i>		<i>x</i>		<i>Årsverk</i>
Div. fellestjenester	Andel indir.kost	5 %	10 %	19 %	23 %	0 %	0 %	0 %	0 %	5 %	5 %	0 %

Kilde: Beregninger foretatt av Oslo Economics, basert på budsjett/etterkalkyler fra kommunene

Tabellens første rad viser de samlede indirekte kostnadene relativt til totale kostnader i selvkostkalkylene, eller med andre ord hvor stor andel indirekte kostnader utgjør av det totale kostnadsbildet. Det er betydelig variasjon mellom kommunene. Indirekte kostnader utgjør alt fra mellom 3% og 31% av total selvkost. Variasjonen i andel indirekte kostnader er hovedsakelig synlig mellom kommuner, og i mindre grad mellom tjenesteområdene reguleringsplan og byggesak. Unntaket er kommune 4, der det er en betydelig forskjell mellom reguleringsplan og byggesak i hvor stor andel av selvkost som består av indirekte kostnader.

Blant casekommunene finner vi ingen sammenheng mellom kommunestørrelse og relativ størrelse på de indirekte kostnadene (ift. total selvkost, men også per sak). Vi ser med andre ord ingen stordriftseffekter i vårt begrensede kommuneutvalg.

Videre har vi studert grunnlagsdataene for de totale indirekte driftskostnadene, for å se hvilke spesifikke kostnadsposter kommunene velger å henføre til selvkostkalkylene. Fra andre rad i Tabell 6-2 presenterer vi utvalgte interntjenester og hvor stor andel de utgjør av totalt henførte indirekte driftskostnader, for tjenestene reguleringsplan og byggesak. Dekomponeringen viser hvordan totale indirekte kostnader fordeler seg over konkrete kostnadsposter. Her er det betydelig variasjon mellom kommunene. Eksempelvis utgjør IKT-kostnadene 5 prosent av de indirekte kostnadene til kommune 5 og 28 prosent for kommune 3. Disse to kommunene er ellers sammenlignbare i relativ størrelse og total størrelsesorden på indirekte kostnader. Henførte kostnader til fellestjenestene post, arkiv, trykkeri og sentralbord av de totale indirekte kostnadene varierer også vesentlig mellom kommunene.

Som nevnt tidligere er det forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvilke indirekte kostnader som er henført til tjenesteområdene. Enkelte kommuner har utelatt flere kostnader som, etter reglene, kunne vært henført. Når en eller flere kostnadstyper er utelatt fra selvkostkalkylen, vil de gjenværende kostnadspostene se større ut når vi måler i relative størrelser. Dette er viktig å ta hensyn til når man tolker Tabell 6-2. Eksempelvis vil en lav prosentverdi i tabellens første rad (totale indirekte kostnader relativt til selvkost) i kombinasjon med høy prosentverdi på en av de konkrete kostnadspostene, eksempelvis IKT, ikke behøve å bety at kommunens IKT-kostnader er høye. Andelene må derfor sees i sammenheng med hverandre.

Gjennomgangen av casekommunenes selvkostkalkyler avdekket at kommunene i stor grad følger retningslinjenes foreslåtte fordelingsnøkler. Vårt inntrykk er at kommunene jobber samvittighetsfullt med å anslå gode fordelingsnøkler, basert på detaljerte vurderinger og skjønn. Det virker imidlertid å være noe variasjon i hvor mye arbeid kommunene legger i å finne et korrekt mål for fordelingsnøkkel. For eksempel nevner én kommune at de har målt opp kommunens kontorarealer kvadratmeter for kvadratmeter for å

kunne fordele kapitalkostnader knyttet til kontorlokalene korrekt til tjenesteområdene, mens andre bruker enklere fordelingsnøkler som eksempelvis årsverk eller antall ansatte i administrasjonsbygget. Av Tabell 6-2 ser vi også enkelte konkrete eksempler på forskjeller i hvordan de indirekte kostnader fordeles. Et gjennomgående funn er at fordelingsnøkler som krever annen informasjonsinnhenting enn det som er tilgjengelig gjennom internregnskapet, eksempelvis antall PCer, antall utgående fakturaer, faktisk bruk av arkivtjenester ol., til en viss grad erstattes med enklere tilgjengelige fordelingsnøkler, som antall årsverk eller brutto driftsutgifter. Dette er gjerne de anbefalte sekundære fordelingsnøkler i selvkostretningslinjene.

Det er flere utfordringer knyttet til å gjøre sammenligninger av kommuners selvkostkalkyler. Én utfordring er den svake sammenhengen mellom selvkostregelverk, KOSTRA-funksjonene og regnskapssystem for øvrig. Det er tidvis utfordrende å forstå hva som er inkludert i de ulike indirekte kostnadspostene som er henført til selvkostkalkylen. Det kan også stilles spørsmål ved om samtlige indirekte kostnader kvalifiserer som «nødvendige kostnader» i lovens forstand. En annen kompliserende faktor er at det virker å være en viss variasjon mellom kommunene i hvordan ulike kostnader posterer. Dette skaper utfordringer når vi skal identifisere og sammenlikne kostnadspostene som kommunene inkluderer i sine selvkostkalkyler.

### 6.3.4 Kapitalkostnader

Kapitalkostnader er kostnadene som oppstår når kapital bindes opp i realinvesteringer, som bygninger. Kostnader knyttet til bruk av varige driftsmidler kan inkluderes i selvkostkalkylen dersom driftsmidlene er av nytte for brukerne av betalingstjenesten. Kapitalkostnader i selvkostkalkylen skal beregnes ut fra investeringen, og består av avskrivningskostnader og alternativkostnader.

Avskrivningskostnadene fordeles over samme avskrivningsperiode som i årsregnskapet. Avskrivningsgrunnlaget skal være historisk anskaffelseskost og det skal benyttes lineære avskrivninger i selvkostkalkylen. Selvkostkalkylen kan inkludere både direkte og indirekte avskrivningskostnader. Direkte avskrivningskostnader påløper som følge av den enkelte tjenestens bruk av varige driftsmidler, mens indirekte avskrivningskostnader (fellestjenesters bruk av varige driftsmidler) henføres til selvkostkalkylen med en fordelingsmetode som reflekterer bruk av fellestjenestene.

Kommunene i utvalget har i svært liten grad direkte avskrivningskostnader knyttet til tjenestene byggesak og reguleringsplan. Det er også som forventet, da disse tjenestene normalt ikke utløser behov for investering i anlegg, eiendom eller andre varige driftsmidler på samme måte som for eksempel tjenesteområdet vann og avløp. Samtlige kommuner i utvalget har innslag av indirekte avskrivningskostnader, hvorav kostnader knyttet til kontorbygg virker å være de mest vesentlige. Omfanget av indirekte avskrivningskostnader er imidlertid lite, og utgjør på det meste i overkant av 2% av total selvkost, som regel mindre.

I tillegg til avskrivningskostnader inngår investeringens alternativkostnad i de årlige kapitalkostnadene, dvs. en kalkulatorisk rentekostnad for alle anskaffelser av varige driftsmidler, både direkte og indirekte. Kostnadene i selvkostkalkylen skal ikke være avhengig av hvilken finansieringsform som brukes (om investeringer er finansiert ved lån eller egenkapital). Av den grunn beregnes kalkulatorisk rentekostnad som skal reflektere den avkastning kommunene alternativt kunne oppnådd ved å plassere penger tilsvarende investeringsbeløpet (netto - etter avskrivninger) i markedet. Kalkylerenten er spesifisert i selvkostretningslinjene til 5-årig swaprente med et tillegg på 0,5 prosentpoeng. Kalkulatorisk rentekostnader for kommunene i utvalget utgjør gjennomgående en nærmest ubetydelig andel i selvkostkalkylene.

### 6.3.5 Etterkalkyle og selvkostfond

Kommunene framlegger årlig en etterkalkyle som viser inntekter, kostnader og selvkostresultater, i forbindelse med kommunenes årsregnskap. Denne kalkylen bør, i henhold til god kommunal regnskapsskikk vise «(beregningen av gebyrfinansierte selvkosttjenester der kommunen fastsetter betalingen etter lov og forskrift, herunder resultatet av selvkostberegningen, gjerne over flere år.)»<sup>49</sup>

Casestudiene våre tyder på at det er relativt lik praksis i kommunene med hensyn på utarbeidelse av etterkalkylen. De kommunene som kjøper inn tjenester i forbindelse med selvkostberegninger, fremholder at det er særlig i utarbeidelsen av etterkalkylen at de har behov for bistand og at de opplever at det er betryggende at et fagmiljø har sett på etterkalkylen ettersom denne skal fremlegges for revisor.

<sup>49</sup> Side 36 i selvkostretningslinjene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014)

Gebyrintektene kan variere betydelig fra år til år og være vanskelig å predikere. Etterkalkylen (selvkost-resultatet) vil derfor ha et under- eller overskudd som føres på et bundet selvkostfond. Kommunene kan framføre et overskudd fra selvkosttjenesten til et senere år (innenfor 5 år), og underskudd kan fremføres mot fremtidige overskudd såfremt gebyrområdet er vedtatt å ha full kostnadsdekning. Selvkostfondet vil på denne måten bidra til å håndtere svingninger i inntekter og kostnader slik at gebyrene kan holdes mer stabile.

På grunn av usikkerheten i inntekter på budsjetteringstidspunktet kan selvkostfondet potensielt bli stort. Kommunene opplyser at de er svært restriktive med å justere gebyrnivå vesentlig fra år til år. Enkelte kommuner opplyser at de justerer alle gebyrsatsene med en flat prosentsats for å hensynta selvkostfondet. Vi kan ikke basert på våre casestudier si om dette er praksis i alle kommuner.

Etterkalkylene vi har gjennomgått viser relativt store underskudd på reguleringsplanområdet. Flere av casekommunene mener at det er mange kommuner som, selv om de har vedtatt 100 prosent kostnadsdekning av tjenesten, ikke har gebyrintekter som tilsvarer full selvkost. Fordi situasjonen gjentar seg flere år, er det heller ikke midler på selvkostfondet til å dekke underskuddet. Underskuddet dekkes derfor inn over det øvrige kommunebudsjettet.

## 6.4 Mulige årsaker til forskjeller grunnet ulik ressursbruk eller praksis for utarbeidelse av gebyrgrunnlag

I dette kapittelet beskriver vi i hvilken grad ulik praksis for utarbeidelse av gebyrgrunnlaget (selvkostkalkylen) kan tenkes å gi opphav til forskjeller i plan- og byggesaksgebyrer mellom kommuner. Diskusjonen tar utgangspunkt i funn fra casestudiene og intervjuer med kommunene, og understøttes av resultater fra empirisk og juridisk utredning.

### Ulik ressursbruk: kommunene kan ha ulike kostnader

Variasjonen i gebyrnivå mellom kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning kan skyldes reelle forskjeller i hvor kostnadseffektivt ulike kommuner produserer tjenestene. Dette kan være knyttet til organisering av enhetene som utfører saksbehandlingen. For eksempel mener flere av casekommunene at enkelte kommuner jobber mer effektivt. De peker på at en årsak til dette kan være at enhetene har andre arbeidsoppgaver utover de som er direkte tilknyttet plan- eller byggesaksområdet, som vedlikehold av matrikkeldata, og at dette gir de ansatte fleksibilitet slik at de kan redusere ineffektivitet i perioder med færre saker til behandling. En annen faktor som enkelte kommuner mener kan påvirke effektiviteten i saksbehandlingen er i hvilken grad saksbehandlerne på tjenesteområdet har myndighet til å gi tilsagn og avslag i enkeltsaker. I hvilken utstrekning saksbehandlerne har delegert myndighet varierer mellom kommunene. Enkelte kommuner fremholder at de som har høyere grad av delegert myndighet kan drive mer kostnadseffektivt og derigjennom ta lavere gebyrer. Vi har ikke hatt tilgang på tilstrekkelige data til å kunne teste disse hypotesene.

Formeningen om at enkelte kommuner jobber mer effektivt enn andre, målt ved at de har flere saker per ansatt/årsverk, er i tråd med Hypotese 2a om stordriftsfordeler i saksbehandlingen. Det skulle tilsi at større kommuner oppnår lavere enhetskostnader i saksbehandlingen. Dette fordi stordriftsfordeler kan tenkes å muliggjøre bedre utnyttelse og mer effektiv tilpasning av arbeidsstyrken i forhold til antall saker og saksomfang, eller mer effektiv utnyttelse, rekruttering eller utvikling av spisskompetanse. I den empiriske analysen fant vi at ulike faktorer som forklarer kommunenes kostnader ikke er en tydelig forklaring på forskjeller i kommunenes gebyrnivå. For byggesaksgebyrer hadde ingen av kostnadsfaktorene vi brukte for å måle ulik ressursbruk (stordriftsfordeler, sakskompleksitet, tilsynsaktivitet, klager, effektivitet) en robust statistisk signifikant sammenheng med gebyrnivået. Enkelte resultater viste til sammenheng mellom gebyrnivå og kommunestørrelse (ulempen) og med areal i tettsted, men resultatene er ikke konsistente i alle spesifikasjoner og derfor relativt usikre. For plangebyrer fant vi derimot noe belegg for at kommuner med større andel areal i tettsted tar høyere gebyrer, som er i tråd med hypotesen at sakskompleksitet påvirker kostnader. Utover dette fant vi at kostnadsfaktorer så ut til å spille en mindre rolle.

Ettersom innspill fra intervjuene og gjennomgang av casekommunenes selvkostkalkyler tyder på at det kan eksistere elementer av stordriftsfordeler i saksbehandlingen, mens den empiriske analysen fant noe belegg for stordriftsulempen, gjør usikkerheten rundt disse motstridende resultatene at vi ikke kan trekke noen entydig konklusjon om dette. Uavhengig av omfanget av saker vil imidlertid forskjeller i måten kommunene

organiseres, styres og ledes på, gi seg utslag i mer eller mindre effektiv drift. Det vil alltid være betydelige forskjeller mellom den mest og den minst effektive kommunen, på alle tjenesteområder.

### **Ulik praksis for beregning av gebyrgrunlaget**

Flere av casekommunene fremholder at en mulig årsak for forskjeller i gebyrnivå kan være at det er ulik forståelse i kommunene av hva som kan inkluderes i selvkostkalkylen.

Den største «utfordringen» til kommunene er å identifisere og henføre alle relevante kostnader til riktig tjenesteområde. Som den juridiske utredningen i kapittel 3 viser, er relevant lovverk lite tydelig på hvilke kostnader som kan inngå i beregningen av selvkost. Kommunene antar at det særlig kan være forskjeller i hvor grundige kommunene er ved utarbeidelse av grunnlagsdata og fordelingsnøkler for å henføre indirekte kostnadsposter til riktig tjenesteområde.

Kommunene er klar over at det er forbud mot kryss-subsidiering av selvkosttjenester på tvers av tjenesteområder, dvs. at en tjeneste ikke skal belastes med kostnader som ikke er henførbare til selvkosttjenesten. En form for kryss-subsidiering kan for eksempel være tilfeller der ansatte som hovedsakelig arbeider innenfor en selvkosttjeneste, men som også utfører andre tjenester, ikke fordeler denne andelen korrekt til den andre tjenesten. Dette kan være fordi de ikke registrerer timer korrekt eller på annen måte gjør anslag på fordeling av tidsbruken på tjenestene. For ansatte som fordeler sin arbeidstid mellom oppgaver underlagt ulike tjenesteområder kan det imidlertid være vanskelig å fordele arbeidstiden korrekt mellom områdene. Videre vil disse andelene variere fra år til år, og med saksmengde.

Organisatoriske forskjeller, jfr. kapittel 6.2.1, kan her spille en rolle for hvor store kostnader som henføres til selvkostkalkylene. Flere kommuner mener at det er enklere for store kommuner å definere hvilke oppgaver som ligger til ulike årsverk, og at det dermed er enklere å henføre kostnader riktig. De mener at det i små kommuner, hvor flere ansatte har arbeidsoppgaver knyttet til flere tjenesteområder, ikke nødvendigvis er like tydelig hvor mye tid ansatte bruker på ett tjenesteområde. Dersom kommunene ikke har gode systemer for timeføring, er det krevende å anslå og henføre årsverkskostnaden til ulike enheter.

Ulik praksis for hvilke kostnader som henføres til tjenesteområdet kan gi opphav til forskjeller i selvkost og dermed i gebyrnivå. I casestudiene finner vi at det er forholdsvis stor variasjon mellom kommunene i hvor stor andel av selvkost som består av kostnader knyttet til interne fellestjenester. Dette er ressursbruk der plan- og byggesaksavdelingene ikke selv kan foreta kostnadseffektiviserende tiltak, slik at kostnaden langt på vei må tas for gitt. I intervjuer med casekommunene er det eksempelvis flere som uttrykker en viss oppgitthet over uforholdsmessige høye IKT-kostnader, uten at tjenesteleder selv kan iverksette tiltak for å redusere disse kostnadene. Et annet funn fra casestudiene er at det er en forskjell mellom kommunene i hvilke interntjenester de velger å henføre til selvkostkalkylene. Enkelte kommuner lar være å inkludere visse indirekte kostnader som, i henhold til selvkostregelverket, kunne ha vært inkludert. Dette kan gi utslag i lavere selvkost og følgelig lavere gebyrer. Eksempelvis vet vi fra intervjuene at en kommune, som har vedtatt full kostnadsdekning i henhold til selvkost, bevisst velger å utelate flere interntjenester som kunne vært henført til selvkostkalkylene. Således oppstår det en form for ikke-uttalt «subsidiert» av tjenesten, gjennom at beregnet selvkost ikke reflekterer de fulle, reelle kostnadene knyttet til tjenesten. For enkelte oppgaver, som klagesaksbehandling og tilsyn virker det også i enkelte kommuner å råde usikkerhet rundt hvorvidt de ansattes arbeidstid som medgår til oppgaver som kan belastes tjenesteområdene.

Vi finner imidlertid lite som tyder på at ulik praksis for hvordan ulike kostnader henføres til selvkostkalkylene spiller noen vesentlig rolle for samlet kostnadsnivå. Det er noe variasjon mellom kommunene i utvalget i hvilke fordelingsnøkler de benytter, men vi finner ingen klare eksempler på at dette gir seg systematisk utslag i kostnadsnivået og kommunenes selvkost for tjenestene.

En annen problemstilling er vurdering av ressursbruk knyttet til oppgaver innen myndighetsutøvelse. Eksempelvis skal oppgaver knyttet til rollen som reguleringsmyndighet skilles fra selvkosttjenester innen bygg, kart og oppmåling. For kommuner der det er liten bevissthet om at stillinger som er fullt henført til tjenesteområdet og dermed brukerfinansiert i henhold til selvkost ikke kan utføre oppgaver utenfor selvkost, kan dette bidra til at for høye kostnader inkluderes i gebyrgrunlaget. Dette gjelder eksempelvis ulovlighetssaker, kommuneplan, utbyggingsavtaler og prosjekter.

## 6.5 Anbefalinger ved utarbeidelse av selvkostkalkyle

Casekommunene opplever at retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale tjenester er nyttige. Likevel peker kommunene på flere praktiske utfordringer knyttet til utarbeidelse av selvkostkalkylen, og mange kommuner kjøper tjenester til hjelp med utarbeidelse av selvkostbudsjettet. Dette kapitlet sammenfatter kort noen anbefalinger som kommunene kan se hen til i arbeidet med selvkostberegninger. Disse er dels anbefalinger gjengitt fra selvkostretningslinjene, og dels basert på egne funn og vurderinger med hensyn på hvilke utfordringer kommunene opplever.

En sentral utfordring for kommunene synes å være tilstrekkelig henføring av alle kostnader som tilhører selvkost for tjenesten. Det synes særlig utfordrende å få med alle henførbare kostnader knyttet til fellestjenester (indirekte kostnader). Det er vår klare anbefaling at kommunene utarbeider selvkostkalkyler der de inkluderer alt som kan henføres tjenesteområdet. Dette for å forhindre kryss-subsidiering mellom tjenestene, men også for å sikre transparens rundt hvorvidt tjenesten er delvis subsidiert eller ikke. Dersom kommunene ønsker å delfinansiere tjenesteområdet over kommunenes budsjett, og dermed ikke ønsker full selvkostdekning, bør dette gjøres eksplisitt gjennom kommunestyrevedtak.

Videre vil vi anbefale at kommunene benytter enkle, lett målbare fordelingsnøkler ved henføring av kostnader til selvkostkalkylene. Dette gjelder i hovedsak for kostnader knyttet til fellestjenester. Valg av hensiktsmessige fordelingsnøkler er ofte en avveining mellom presisjonsnivå og ressursbruk i innhenting av bakgrunnsdata for fordelingsnøkklene. Videre bør kommunene vurdere fordelingsnøkklens gyldighet over tid og at den enkelt lar seg oppdatere fra år til år. Dersom en fordelingsnøkkel krever omfattende og arbeidskrevende datainnhenting, er sjansen for at den ikke blir oppdatert årlig trolig større. Fordelingsnøkler som er basert på tallgrunnlag for flere år siden, kan være mindre egnet for presist å måle et tjenesteområdes bruk av en interntjeneste, sammenliknet med en oppdatert fordelingsnøkkel. Kommunene bør av den grunn ta sikte på å benytte seg av fordelingsnøkler som er enkle å tallfeste, slik at de til enhver tid er oppdaterte. Et godt utgangspunkt er opplagt fordelingsnøkklene som gjengis i selvkostretningslinjene.

Når det gjelder direkte kostnader knyttet til tjenesteproduksjonen, synes kommunene å ha god kontroll på hvilke kostnader som skal inngå i selvkostkalkylene. En gjennomgående utfordring synes imidlertid å være timegrunnlaget for lønnskostnadene. Vårt inntrykk er at flere kommuner mangler systemer for detaljert timeføring. Dette skaper særlig utfordringer når enkelte ressurser arbeider på tvers av flere tjenesteområder. Uten detaljert informasjon om hvor mange timer som går med i og utenfor et tjenesteområde, benytter flere kommuner gjennomsnittsbetraktninger og subjektive vurderinger av hvordan tidsbruken fordeler seg. Særlig uheldig er det i tilfeller der disse vurderingene ikke er gjort for inneværende år, og at kommunene lener seg på praksis fra tidligere år. Vår anbefaling er derfor at kommunene implementerer rutiner for timeføring som tilfredsstillende et rimelig hensyn til detaljnivå. Spesifikt bør man av timeføringen kunne vise til tidsbruk i og utenfor tjenesteområdet, samt hvilke overordnede aktiviteter som utføres. Ideelt sett, men ikke nødvendigvis praktisk gjennomførbart, bør også kommunene kunne dokumentere tidsbruk på de ulike kategoriene gebyrregulativet angir gebyrsatser for. Dette vil kunne brukes som grunnlag for utarbeidelse av gebyrregulativet, noe vi kommer tilbake til i kapittel 7.

I Tabell 6-3 oppsummerer vi anbefalingene i et praktisk oppsett for utarbeidelse av selvkostkalkylen. Tabellen er i hovedtrekk en sammenfatning av informasjon fra selvkostretningslinjene, men med eksempler på hvilke kostnadsposter som bør/kan inkluderes, hvordan disse eventuelt bør korrigeres for arbeid utenfor tjenesteområdet samt hensiktsmessige fordelingsnøkler for henføring av interntjenester.

**Tabell 6-3: Selvkostkalkylen**

Kostnadsposter	Beskrivelse	
<b>A. Direkte kostnader</b>		
Lønns og pensjonskostnader	Lønnskostnader til stillinger som er 100 % henførbare til kjerneproduktet, samt andel av lønnskostnader til stillinger som er knyttet til flere tjenester, når andelen er henførbart til kjerneproduktet.	
Ekstern produksjon i selskap	Eventuelle kostnader knyttet til ekstern produksjon av tjenesten	
Vare/tjenestekjøp	Kjøp av varer og tjenester som inngår i den kommunale tjenesteproduksjonen,	
Overføringer	Eksempelvis erstatningsutbetalinger, regresskrav fra abonnenter, bøter eller tap på fordringer.	
<b>B. Indirekte kostnader (netto driftsutgifter)</b>		
<b>Intern tjeneste</b>	<b>Beskrivelse</b>	<b>Anbefalte fordelingsnøkler</b>
Regnskapstjeneste	Inngående faktura, leverandørreskontro, internt og eksternt	Andel bilag, brutto driftsutgifter
Revisjon	Revisjon	Brutto driftsutgifter, andel bilag
Innfordringstjeneste	Utgående faktura, kundereskontro	Utgående faktura
Personaltjenesten	HR-funksjonen	Andel ansatte
HMS	Bedriftshelsestjeneste, arbeidsmiljøutvalg, vernetjeneste mv.	Andel ansatte eller årsverk
Sentral opplæring	Eksterne kurs og konferanser, kommunens opplæringsenhet mv.	Faktisk bruk av opplæringstjenesten (sekundært etter andel ansatte)
Kantinedrift	Kantine	Andel ansatte som har tilgang til kantinetjenesten
Kopiering og trykkeritjenester	Drift av kopiering- og trykkeritjenestene dokumenter	Faktisk bruk
IKT-tjenester (drift og opplæring)	Anskaffelse, drift og vedlikehold samt brukerstøtte til fellessystemene (økonomisystemer, inkl. lønns- og personalsystemer, arkivsystemer, og saksbehandlings- og beslutningsstøttesystemer, som i KOSTRA er henført til	Andel tidsbruk (sekundært andel PC-er/terminaler eller andel årsverk)
Felles post, arkiv og sentralbord	Drift av felles post-, arkiv- og sentralbordfunksjon (i KOSTRA henført til funksjon 120)	Faktisk bruk, så som antall dokumenter eller andel årsverk.
Juridisk bistand (kommuneadvokaten)	Kommunens enhet for juridiske tjenester	Faktisk bruk
Påslag kapitalkostnader indirekte tjenester	Henføring av kapitalkostnader (avskrivninger og kalkulatorisk rentekostnad) fra intern tjenestene	1 % av sum henførbare indirekte kostnader (netto)
<b>C. Kapitalkostnader</b>		
Avskrivningskostnader	Kostnadsfordeling av anskaffelseskost over brukstiden. Det skal legges til grunn historisk anskaffelseskost fratrukket evt. investeringstilskudd/ anleggsbidrag. Byggelånsrenter på nye investeringer trekkes ut av	
Alternativkostnad (kalkulatorisk rentekostnad)	Reflekterer den avkastning kommunen alternativt kunne oppnå ved å plassere netto investeringsbeløp i markedet. Beregningsgrunnlaget skal være årets gjennomsnittlige verdi av netto anskaffelseskost. Kalkylerenten settes til 5-årig swaprente med et tillegg på 1/2 prosentpoeng.	
<b>D. Andre inntekter og kostnader</b>		
Korrigerende av tidligere års feil i kalkyle	Korrigerende for tidligere års feil, eksempelvis feil anvendelse av fordelingsnøkler, feil kalkylerente, feil levetid anleggsmidler og feil henføring av direkte og indirekte kostnader. I vurderingen av retting av feil, bør det tas hensyn til hva som anses som et vesentlig beløp for abonnentene. Når korreksjonen går i disfavør for brukerne, er det naturlig å kun korrigere for feil som går inntil fem år bak i tid.	
Gevinst/tap ved salg av anleggsmidler		
Salgsinntekter (overføring med krav til m)	Salgsinntekter utenom ordinær produksjon av betalingstjenesten	
<b>E. Gebyrgrunlag (A+B+C+D)</b>		
<b>F. Gebyrinntekter</b>	Gebyrinntekter fra tjenesteproduksjon	
<b>G. Årets selvkostresultat (F-E)</b>		
<b>H. Avsetning til selvkostfond og dekning av fremført underskudd</b>		
<b>I. Bruk av selvkostfond og fremføring av underskudd</b>		
<b>Kontrollsum (subsidiert) (G-H+I)</b>		

Kilde: Oslo Economics basert på Retningslinjene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014) og Norsk Vann (2015)



## 7. Praksis for fastsettelse av plan- og byggesaksgebyrer

I dette kapittelet beskriver vi hvordan kommunene arbeider med utforming av gebyrregulativet og hvordan gebyrfastsettelse skjer i praksis. Basert på intervjuinnspill og funn fra den empiriske analysen beskriver vi deretter mulige årsaker til forskjeller i kommunale plan- og byggesaksgebyrer grunnet ulik praksis for utforming av gebyrregulativet.

### 7.1 Oppsummering

Overordnet finner vi at det er lite enhetlig struktur på kommunenes gebyrregulativ. Ulik praksis for utarbeidelse av gebyrregulativet kan derfor være en mulig årsak til forskjeller i kommunenes gebyrer. For det første har kommunene i liten grad oversikt over medgåtte kostnader for enkelte bygningstyper, som oftest er grunnlaget for de ulike kategoriene gebyrregulativet angir ulike gebyrsatser for. Kommunene beskriver også ulike fremgangsmåter for utarbeidelse av gebyrregulativet. Enkelte kommuner beskriver at gebyrsatsene i stor grad er en videreføring av kommunens historiske gebyrregulativ, noen at det er de ansattes egne fornufts betraktninger som er styrende, mens andre gjør grundigere analyser for å sikre at gebyrene i størst mulig grad reflekterer arbeidsmengden. I tillegg bidrar stor grad av differensiering til å komplisere gebyrregulativet og gjør det vanskelig å sammenligne enkeltgebyrer.

Selv om to kommuner skulle ha beregnet lik selvkost for et tjenesteområde, kan utformingen av gebyrregulativet gjøre at de enkelte gebyrsatser i stor grad varierer mellom de to kommunene. Dette kan sees i sammenheng med at kommunene har relativt stor frihet innenfor de rettslige rammene med hensyn på utforming av gebyrregulativet, jfr. kapittel 3. Det er ikke et rettslig krav om at den enkelte sak eller den enkelte gebyrklasse skal være i henhold til selvkost. Kommunene står dermed i stor grad fritt til å velge hvilket nivå de skal legge seg på for de ulike gebyrsatsene, så lenge totalinntekten ikke overstiger selvkost for tjenesteområdet samlet sett.

Våre funn tyder på at kommunene tar strategiske og politiske hensyn ved fastsettelse av gebyrene. Kommuner som har vedtatt å få dekket inn mindre enn selvkost gjennom gebyrer ved plan- og byggesaksbehandling synes å gjøre strategiske vurderinger av hvilke nivåer på gebyrer som er akseptable ut fra markedsmessige forhold, for eksempel i konkurransen om å være et attraktivt bosted. Kryss-subsidiering innenfor selvkosttjenestene kan forekomme, ved at kommunen har lavere gebyrsatser for enkelte gebyrklasser for å fremstå som mer attraktive for tiltakshavere med disse sakene. Våre funn tyder for eksempel på at kommunene tar hensyn til gebyrnivå i nabokommune og at kommuner i nærheten av en storby har høyere gebyrer. Dersom kommunen har god økonomi observerer vi at kommunene tar lavere gebyrer, for eksempel for å fremstå som et attraktivt sted å bygge.

### 7.2 Kommunenes utforming av gebyrregulativet

I gjennomgangen vil vi benytte noen begreper som vi først vil definere. Vi vil i her skille mellom sakstype og bygningstype. *Sakstyper* i lovens forstand er (1) søknad om tillatelse, (2) utferdigelse av kart og (3) annet arbeid, herunder behandling av planforslag. Slik sett er alle byggesøknader en sakstype, mens alle plansaker er en annen sakstype. I kommunenes gebyrregulativ er gebyrene ofte differensiert på ulike bygningstyper. Med *bygningstyper* menes inndeling av sak etter for eksempel funksjon (boligbygg, kombinasjon bolig og næring, fritidsbolig etc.) og størrelse. Vi vil i det videre benytte begrepet bygningstyper for å omtale de ulike «varelinjene» i gebyrregulativene.

Et søk på forskjellige gebyrregulativ i kommunene viser store variasjoner med hensyn til tilgjengelighet, form og innhold. Mens enkelte forskrifter kun viser til kommunenes hjemmeside for ytterligere informasjon, er andre forskrifter meget detaljerte.

Utgangspunktet for fastsettelse av selvkost (jfr. kapittel 3) er at kommunene kan kreve dekning for nødvendige kostnader ved behandling av plan- eller byggesaker. Selv om det ikke er fullstendig klart i hvilken grad selvkostbegrepet kan knyttes til sakstype, bygningstype og den enkelte sak, synes det å være en sams oppfatning i kommunene at de totale gebyrintektene ikke skal overstige samlet selvkost på tjenesteområdet, og at selvkost skal tilstrebes for tjenestene reguleringsplan og byggesak isolert sett. Kommunene beskriver dermed en praksis for utforming av regulativet der de legger til grunn en viss grad av standardisering av gebyrsatsene med utgangspunkt i gjennomsnittsbetraktninger og realistiske anslag

over kommunenes utgifter til plan- og byggesaksbehandling, oftest fordelt over ulike bygningstyper. Grunner til dette er at det vil være svært tidkrevende og lite kostnadseffektivt å skulle beregne selvkostgrunnlag for hver enkelt bygningstype nøyaktig i forbindelse med gebyrfastsettelse.

Som det fremgikk av den rettslige utredningen (kapittel 3) har kommunene relativt stor frihet ved utforming av gebyrregulativet, da det ikke er noen lovhjemmel for at gebyrsatser for ulike bygningstyper må tilsvare selvkost innen den enkelte bygningstype.

Kommunenes gebyrregulativ angir ulike gebyrsatser for behandling av ulike plan- og byggesaker. Gebyrer for ulike bygningstyper differensieres ut fra sakens art og vanligvis også fra karakteristika ved bygningen tiltaket saken gjelder. F.eks. brukes gjerne ulike gebyrer for behandling av søknader om eneboliger, garasjer, meldepliktige tilbygg på bolighus og lignende. Alternativt kan gebyrregulativet angi forskjellige karakteristika ved tiltakene, som grunnarbeider, hovedbygg, tilbygg osv. Ifølge Telemarksforskning er det vanligvis tre inndelinger:<sup>50</sup>

- Gebyrfastsettelse etter tiltaksklasser basert på ulike klasser for kompleksitet i byggesaken (klasse 1: Lett sak, klasse 2: Middels tung sak og klasse 3: Komplisert sak)
- Gebyrfastsettelse etter størrelse på bygg (intervallinndelinger, eksempelvis 0-50 m<sup>2</sup>, 51-100 m<sup>2</sup>, 101-200 m<sup>2</sup>, 201-500 m<sup>2</sup> osv.)
- Gebyrfastsettelse etter en kombinasjon av faste satser og etter størrelse (kvadratmeter)

Innspill fra kommunene gjennom intervjuer beskriver at strukturen på gebyrregulativet, dvs. hvilke ulike gebyrsatser som inngår, i stor grad er «arvet», slik at dagens gebyrregulativ er basert på de historiske gebyrregulativene i kommunene. De aller fleste kommuner har hatt gebyrer på plan- og byggesaksbehandling i en årrekke, og den enkelte kommunes regulativ har blitt til over tid. Noen kommuner forteller at de i disse prosessene, i mangel på en mal eller standard for hvilke bygningstyper det skal være klasser/priser for, skjelet til nabokommuner eller lignende kommuner for å fastsette hvilke gebyrer som skal inngå i gebyrregulativet.

Flere kommuner opplyser at de jevnlig gjør en vurdering om hvordan aktiviteten i kommunene vil endre seg fra år til år, og at dette ligger til grunn for justeringer av det foreliggende gebyrregulativet. Justeringer vil for det første være basert på vurderinger av rimeligheten til gebyrene, med tanke på at det belastes den som etterspør behandling av saken og kostnaden ved behandling av denne. I og med at mange kommuner ideelt sett ønsker at gebyrene skal svare til selvkost i den enkelte søknadsprosess, må kommunene påse at gebyrene for enkle og ukompliserte søknader ikke blir for høye.

Kommunene beskriver at de kan gjøre justeringer i gebyrsatsene fra år til år, men at de er forsiktige med å gjøre store endringer. For eksempel kan de øke eller redusere grunngebyret og/eller enkelte andre gebyrsatser etter hvert som de ser at de ikke treffer selvkostbudsjettet, eller gjøre justeringer ut fra særlige forhold som tilsier at gebyret på enkelte bygningstyper bør være høyere eller lavere, eksempelvis at en bygningstype er mer krevende eller at de opplever en økning i etterspørselen etter behandling av enkelte søknader. Et eksempel på sistnevnte som trekkes frem er dispensasjonssøknader, dvs. søknader om reduksjon av gebyr som oppleves å være urimelig høye, som har økt i antall og som ofte er ressurskrevende og kostnadsdrivende. Samtidig er det ikke alle kommuner som har bestemmelser om adgang til å søke om nedjustering av gebyrene i sine forskrifter.<sup>51</sup>

Kommunene vi har snakket med forteller at gebyrfastsettelsen i liten grad baseres direkte på selvkostberegninger for spesifikke bygningstyper. Vårt inntrykk er at det er få kommuner som kartlegger tidsbruk på enkeltsaker/bygningstype, og at det er få kommuner som fører timelister på tilstrekkelig detaljert nivå til at disse kan brukes for fastsettelse av gebyrer på søknadsnivå eller bygningstype. Det kan derfor potensielt være lite samsvar mellom selvkost for den enkelte søknadsprosess eller bygningstype og gebyrsatsen for klassen. Dette innebærer i tilfelle at kommunene generelt ikke har fullstendig kontroll på kostnadsdekningsgraden for hver enkelt bygningstype.

Utforming av gebyrregulativet beskrives av flere kommuner som en prosess hvor kommunene prøver og feiler for å få på plass et regnestykke som over tid skal stemme overens med selvkost på området. De som arbeider med fastsettelse av gebyrregulativet forteller at kommunene føler seg frem på hvilke gebyrnivå

<sup>50</sup> Telemarksforskning (2011)

<sup>51</sup> Se kapittel 3.4.4 om adgangen til å dispensere fra gebyrregulativer.

som er rimelige for ulike bygningstype basert på «fornuftsbetraktninger, gjennomsnittsberegninger og erfaring». En kommune beskriver at det er markedsmessige forhold og fjorårets gebyrregulativ som er mest styrende for gebyrfastsettelse.

### 7.3 Mulige årsaker til forskjeller som følge av ulik praksis i utforming av gebyrgrunnlag

Funn relatert til hvorvidt og i hvilken grad ulik forståelse av selvkostregelverket og ulik praktisering ved utarbeidelse av selvkostbudsjettet kan gi forskjeller mellom kommunenes plan- og byggesaksgebyrer ble diskutert i kapittel 6.4. I dette kapittelet ser vi nærmere på andre mulige årsaker til forskjeller i kommunenes plan- og byggesaksgebyrer, knytte til utarbeidelsen av gebyrregulativet. Gjennomgangen er basert på innspillene fra casekommunene og gjennomgang av gebyrregulativ.

#### Ulik praksis for utarbeidelse av gebyrregulativet

Generelt virker gebyrnivået på ulike satser å i liten grad være relatert til arbeidsmengden. Som beskrevet i kapittel 6.4, kartlegger kommunene i liten grad selvkost på de enkelte søknadstypene i gebyrregulativet, og det er derfor vanskelig å si om årsaken til ulikt gebyrnivå på en bygningstype er knyttet til ulik ressursbruk. Basert på hvordan kommunene beskriver praksis for utforming av gebyrregulativet, jfr. kapittel 7.2, virker det som at ulike kommuner har ulik praksis for hvordan de utformer gebyrregulativet. For det første kan det være forskjeller i hvor stor innsats kommunene legger ned i utforming av gebyrregulativet. Enkelte kommuner beskriver at gebyrsatsene i stor grad er en videreføring av det historiske gebyrregulativet, noen at det er de ansattes egne fornuftsbetraktninger som er styrende, mens andre gjør grundigere analyser for å sikre at gebyrsatsene i størst mulig grad reflekterer arbeidsmengden knyttet til behandling av den aktuelle søknaden, enten ved å gjøre egne kartlegginger eller med bistand.

Videre er det ikke en enhetlig struktur for hvilke gebyrsatser kommunene inkluderer i sine gebyrregulativ, og kommunene har i ulik grad tillegg og rabatter knyttet til gebyrsatsene i regulativet. Stor grad av differensiering bidrar til å komplisere gebyrregulativet og gjør det vanskelig å sammenligne kommunenes gebyrregulativ. Ulik praksis for hva det tas gebyrer for kan gi opphav til vesentlige forskjeller mellom kommunene når enkelte gebyrsatser sammenlignes.

#### Politiske/ strategiske beslutninger

Kommunene fremholder at politiske beslutninger, i enkelte kommuner, kan være styrende for fastsettelse av gebyrregulativet. Dette vil typisk gjelde for gebyrsatsen til enkelte bygningstyper. Kommunene peker på at gebyrer på enkelte bygningstyper kan få mer oppmerksomhet enn andre. Det kan også være et politisk ønske om at plan- og byggesaksgebyrene skal bygge opp om kommunens bosettingspolitikk, som eksempelvis vil innebære reduserte gebyrer til enkelte grupper som næring, landbruk eller hytter for å øke etablering og tilflytting til kommunen. Dette kan innebære at kommunen subsidierer enkelte bygningstyper for å fremstå som mer attraktiv eller unngå at de blir så høye at de får negativ oppmerksomhet. En slik justering av gebyrnivå kan være resultat av lokalpolitiske beslutninger, eller det kan være at gjeldende gebyrstørrelse anses å være urimelig. For eksempel forteller en kommune at de har et kommunestyrevedtak om at byggesaksgebyrer på enebolig ikke skal være høyere enn gebyrer på søknader knyttet til hytter. En annen typisk subsidiering innenfor selvkosttjenesten byggesaker virker å være av private boliger på bekostning av næringsbygg.

Såfremt kommunene budsjetterer med full selvkostdekning, innebærer en slik praksis en kryss-subsidiering av enkelte bygningstyper *innenfor* selvkosttjenesten, på bekostning av andre bygningstyper. Siden selvkost gjelder samlet for sakstype men ikke for bygningstype, som ligger til grunn for utforming av ulike satser i gebyrregulativet, ligger denne subsidieringen innenfor lovlig ramme. Selv om praksisen er lovlig kan det stilles spørsmål ved om den er rimelig (også med hensyn til omfordelingseffektene dette har).

Flere kommuner forteller at de har inntrykk av at en del kommuner gjør strategiske beslutninger knyttet til enkelte gebyrstørrelser. For eksempel ved at gebyrer som benchmarkes opp mot andre kommuner i KOSTRA, herunder byggesaksgebyr for oppføring av enebolig på 200 m<sup>2</sup>, prises under reell selvkost, på bekostning av gebyrsatser som ikke innrapporteres og benchmarkes. Samtlige av kommunene mener derfor at det blir unaturlig å sammenligne kun én pris i gebyrregulativet, og at det er merkelig at KOSTRA ikke krever en mer detaljert rapportering på ulike gebyrer. Kommunene mener derfor at det ikke nødvendigvis er sikkert at gebyrforskjellene er så store hvis man tar innover seg hele gebyrregulativet.

Kommunene fremholder at de opplever at det er konkurranse mellom kommuner, ved at deres gebyrer blir sammenlignet med gebyrer i andre kommuner, og at markedet styrer hvor høye gebyrer de kan ta. Enkelte kommuner forteller at de av den grunn er opptatt av å at deres plan- og byggesaksgebyrer ligger på samme nivå som nabokommuner, tilsvarende kommuner i samme region eller samme KOSTRA-gruppe. Resultatet fra den empiriske analysen støtter denne innsikten. For byggesaksgebyrer finner vi en signifikant positiv sammenheng mellom gebyrnivå i egen kommune og gebyrnivå i nabokommunen, noe som er i tråd med hypotesen om at kommuner opplever å være i et slags konkurransesituasjon og tar hensyn til gebyr i nabokommunen (hypotese 1c). Vi finner også noe belegg for at kommunene opplever at de er i en slik konkurransesituasjon når det gjelder fastsettelse av plansaksgebyrer. I den empiriske analysen testet vi imidlertid kun for sammenhenger mellom gebyrnivå i nabokommuner, og vil derfor ikke kunne fange opp kommuner som eventuelt sammenligner sine gebyrer med kommuner med like karakteristika, men som ikke er nærmeste nabokommune, for eksempel like store kommuner i samme region eller kommuner i samme KOSTRA-gruppe. For plansaksgebyrer fant vi i den empiriske analysen noe, men ikke veldig robuste, belegg for at kommuner som sliter med fraflytting tar lavere gebyrer (hypotese 1b). Kommunene forteller også at politiske beslutninger og kommunestyrevedtak kan ha til hensikt å bruke plan- og byggesaksgebyrer strategisk for å fremstå som med attraktive i konkurransen med andre.

Noen kommuner peker på at dersom kommunene har mange store utbyggere, kan det ha betydning for gebyrnivået. Plan- og byggesaksgebyret vil typisk ikke være en betydelig kostnad for store, profesjonelle utbyggere, sett i forhold til kostnader til infrastruktur, eiendomsskatt, vann og avløp mv. Kommunene vil derfor kunne ta et høyere gebyr for slike saker. Regulativet innrettes dermed i stor grad for å subsidiere ikke-profesjonelle tiltakshavere, på bekostning av profesjonelle (og spesielt næringsbygg). Tilsvarende forteller kommuner med en generelt høy utbyggingspress at det er mindre aktuelt å subsidiere gebyrer. I den empiriske analysen fant vi at det er en statistisk signifikant og positiv sammenheng mellom innbyggernes betalingsevne og gebyrnivå, både for plan- og byggesaksgebyrer, noe som tyder på at kommuner tilpasser prising til innbyggernes betalingsevne.

## 7.4 Anbefalinger ved utarbeidelse av gebyrregulativ

Flere kommuner sier at de ønsker seg veiledning knyttet til utarbeidelse av gebyrregulativ for plan- og byggesaker. Kommunene foreslår at generelle retningslinjer i form av en standardisert, overordnet gebyrstruktur kunne vært til hjelp. Slik praksis er i dag, bygger kommunenes gebyrregulativ i stor grad på kommunens historiske gebyrregulativ, i kombinasjon med å hente inspirasjon fra andre kommuners gebyrregulativ, jfr. kapittel 7.2. Kommunene kunne brukt denne som en overordnet mal og differensiert prisene for disse kategoriene/sakstypene. Dette ville gjort at man unngår unødig kompliserte og detaljerte gebyrregulativ og i større grad gitt et mer enhetlig gebyrregulativ og sammenlignbarhet mellom kommunenes gebyrregulativ.

For å få en mest mulig rimelig fordeling av selvkostgrunnlaget utover de ulike bygningstypene, burde kommunene ideelt sett tatt utgangspunkt i typisk arbeidsmengde ved den enkelte bygningstype. En bygningstype der gjennomsnittlig medgått tid i saksbehandlingen er 100 timer, burde ha et gebyr som er om lag dobbelt så høyt som en bygningstype der gjennomsnittlig tidsbruk er 50 timer. Dette er i praksis ofte ikke mulig, fordi kommunene ikke fører detaljerte timelister i arbeidet med søknadsbehandling. Bedre rutiner for timeregistrering vil for det første bidra til en mer korrekt henføring av kostnader ved ressursbruk på ulike tjenester, og således redusere problemer med kryss-subsidiering, jfr. kapittel 6.4. For det andre vil mer sofistikert timeregistrering kunne bidra til mer presise gebyrsatser, det vil si gebyrsatser som i teorien treffer bedre på gjennomsnittskostnader for den enkelte bygningstype. På grunn av variasjon i hvor lang tid det tar å behandle ulike saker, også innenfor samme bygningstype, vil det imidlertid kunne være utfordrende, særlig for små kommuner, å ha nok observasjoner til å fastslå en fornuftig gjennomsnittlig ressursbruk for enkelte typer søknader som det er få av. En viss grad av skjønn vil derfor måtte forventes i utarbeidelsen av gebyrregulativ. Videre må fordelene ved timeregistrering veies opp mot kostnadene ved å innføre bedre rutiner for timeregistrering.

## Vedlegg 1 - Empirisk analyse av hypoteser om årsaker til forskjeller i gebyrnivå

I dette kapitlet presenterer vi resultater fra en empirisk analyse av hypotesene om politiske-strategiske beslutninger og ulik ressursbruk (kostnadsfaktorer) som årsak til forskjell i plan- og byggesaksgebyrer. Det er disse hypotesene, presentert i kapittel 4 i rapporten, som kan testes kvantitativt med tilgjengelig data (fra KOSTRA-databasen).

For å teste hypotesene empirisk må vi finne variabler som måler gebyrnivå og relevante forklaringsvariabler. Gebyrene som er gjenstand for analyse er de to standardiserte gebyrene som kommunene er bedt å innrapportere til KOSTRA:

- Saksbehandlingsgebyret for oppføring av enebolig, jf. PBL-08 § 20-1 på 200 m<sup>2</sup>.
- Plangebyr (Saksbehandlingsgebyr, privat reg.plan, boligformål jf. PBL-08 § 33-1).

Disse gebyrene er en proxy for gebyrnivå på de ulike tjenesteområdene plan- og byggesaksbehandling. Gebyrregulativet består ofte av ulike satser tilpasset formål med bygg og størrelse. Det eksisterer ikke data for hele spekteret av gebyrsatser for kommunene og sammenlignbarhet av disse ville uansett vært svært begrenset fordi gebyrregulativene er ulikt utformet i kommunene. De standardiserte satsene rapportert til KOSTRA vil derfor kunne fungere som proxy i den grad de gjenspeiler generelt gebyrnivå.

Vi må også finne gode proxy for de ulike forklaringsvariablene som ligger bak hypotesene. En oversikt over hypoteser og data brukt for å måle forklaringsfaktorer tilknyttet hypotesene presentert i kapittel 4 er gitt i Tabell V1-1. Kvalitet på data og i hvilken grad vi har data for mange kommuner varierer for de ulike variablene. På enkelte forklaringsfaktorer er dekkningen svært begrenset på grunn av manglende innrapportering. Det kan også forventes støy i dataene for enkelte variabler.

**Tabell V1-1: Oversikt over hypoteser og tilknyttede variabler i empirisk analyse**

**Politiske/strategiske beslutninger:**

*Hypotese 1a: Kommuner som ikke budsjetterer med 100% selvkost tar lavere gebyrer*

Kommunene rapporterer til KOSTRA om de budsjetterer med full kostnadsdekning eller ikke. I den empiriske analysen bruker vi denne informasjon i forma av en indikator variable med verdi lik én hvi kommunen budsjetterer med full kostnadsdekning og null hvis ikke.

*Hypotese 1b: Kommuner som sliter med fraflytting tar lavere gebyrer*

Vi kan måle dette direkte ved bruk av netto tilflytting.

*Hypotese 1c: Kommunene tar hensyn til nabokommunenes gebyrnivå i fastsettelsen av sine egne*

For analysen identifiserer vi hvilke kommuner har en felles grense med en kommune. For eksempel vil gebyrnivå til nabokommuner til Hurum kommune måles som enkelt gjennomsnitt av gebyr i alle kommuner som har en fellesgrense med Hurum.

*Hypotese 1d: Kommuner i nærheten av regionsenter tar høyere/lavere gebyrer*

For å analysere regionale forskjell tar vi utgangspunkt i regioninndeling i Storbymeldingen (Kommunal- og regionaldepartementet, 2003). Vi konstruerer flere indikatorer. Først bruker vi en indikator for kommuner som er sentrum av en region og en indikator for kommuner som er tilknyttet en region men er ikke er regionsentrum. Stor-Osloregionen skiller seg ut på grunn av størrelsen og økonomisk betydning for landet. Vi bruker derfor to ytterlige indikatorer for å kunne fange opp denne effekten; én indikator er for kommuner som er del av Stor-Osloregionens indre ring og én indikator for kommuner som er del av Stor-Osloregionens ytre ring.

*Hypotese 1e: Gebyrnivået varierer med innbyggernes betalingsevne*

Vi måler innbyggernes betalingsevne som gjennomsnittlig bruttoinntekt (her teller inntekt fra både lønn og andre inntektskilder) i kommunen.

*Hypotese 1f: Gebyrnivået varierer med kommunens økonomiske avhengighet av disse inntektene*

Kommuner med høye frie inntekter er økonomisk bedre stilt. Vi bruker derfor frie inntekter per innbygger for å måle økonomisk uavhengighet av gebyrinntekt.

**Ulik ressursbruk:**

*Hypotese 2a: Stordriftsfordeler i saksbehandlingen: Store kommuner oppnår lavere enhetskostnader per søknad*

Vi bruker antall innbyggere for å måle saksmengde. Antall innbyggere er korrelert med antall byggesaker og kan derfor gjelde som proxy for størrelsen på saksavdeling.

*Hypotese 2b: Variasjon i sakskompleksitet påvirker kostnader*

Det er vanskelig å måle sakskompleksitet. En faktor for kompleksitet kan være tetthet av bebyggelsen i kommunen. Vi benytter andel av kommunens areal som er klassifisert som tettsted som en proxy for sakskompleksitet.

*Hypotese 2c: Høyere tilsynsaktivitet øker kostnader*

Antall tilsyn gjennomført av kommunen skal rapporteres til KOSTRA. Dataene er imidlertid svært begrenset da mange kommuner ikke rapporterer dette.

*Hypotese 2d: Antall klager på plan- og byggesaker driver kostnader*

Vi bruker antall klager relativt til antall saker som et mål for klageaktivitet.

*Hypotese 2e: Effektivitet, eller andre skjulte kostnadsdrivere?*

Det er svært vanskelig å måle effektivitet i kommunetjenester. Som et grovt proxy for effektivitet bruker vi andel saker som er over frist og saksbehandlingstid.

Det metodiske rammeverket vi bruker for den empiriske analysen er multivariat regresjonsanalyse og estimatene er basert på OLS (ordinær minste kvadrat metode). Resultat bør forstås som partielle korrelasjoner som kan gi empirisk støtte for hypotesene men de kan ikke sees som bevis for kausale sammenhenger.

I det følgende delkapitler omtales detaljert resultat fra empirisk analyse for byggesaksgebyrer og plansaksgebyrer.

## Analyse av byggesaksgebyrer for oppføring av enebolig

I dette kapittelet presenterer vi funn fra de empiriske analysene av byggesaksgebyrer. Til dette har vi benyttet data på gebyrer for behandling byggesaker for enebolig på 200 m<sup>2</sup>. En deskriptiv analyse av byggesaksgebyrer ble presentert i kapittel 2.4.1.

### Gebyrnivå og selvkost

Hvis forskjeller i gebyrnivå kan forklares av kommunenes politiske/strategiske valg, kan vi forvente forskjell mellom kommuner som har vedtatt gebyrnivå tilsvarende selvkost og de som ikke har det. Dersom man kontrollerer for forhold som kan påvirke kommunenes kostnader knyttet til plan- og byggesaksbehandling (se hypoteser i kapittel 3), vil denne analysen kunne indikere hvor mye kommunene ev. velger å «subsidiere» plan- og byggesaksbehandling ved å ta lavere gebyrer enn selvkost.

Av de 380 kommunene som for 2017 rapporterte gebyr på behandling av byggesaker for eneboliger på 200 m<sup>2</sup>, rapporterte 134 at de har vedtatt full kostnadsdekning. 229 oppgir at de ikke opererer med full selvkost og de resterende 5 mangler opplysninger om kommunen har vedtatt selvkost. Tabell V1-2 presenterer nøkkelstatistikk for kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning. Både median og gjennomsnittlig gebyr er høyere for kommuner med prinsipp om full kostnadsdekning. Det er imidlertid betydelig spredning for begge grupper. Minste gebyrnivå i begge grupper er 0 og de høyeste gebyr ligger med henholdsvis 49 606 kroner og 45 000 kroner, noe som er relativt nært hverandre.

**Tabell V1-2: Nøkkelstatistikk kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning vs. kommuner som ikke har det, 2017**

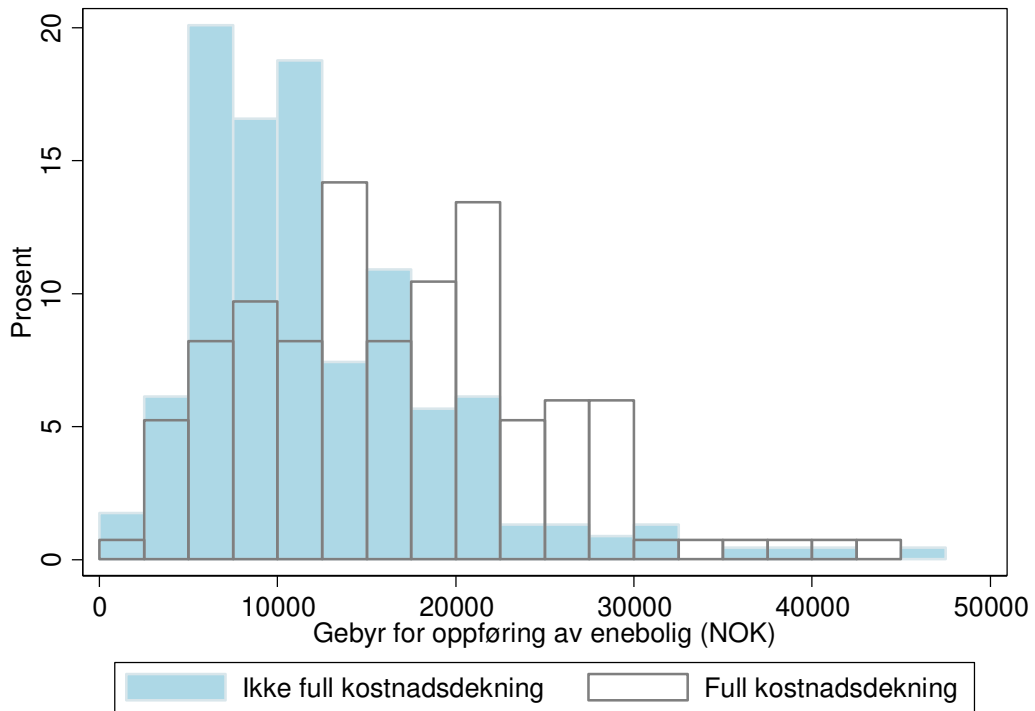
	Antall kommuner	Median	Gjennomsnitt	Min	Maks
Kommuner med vedtatt full kostnadsdekning	134	15 450	16 683	0	44 050
Kommuner uten vedtatt full kostnadsdekning	229	10 580	12 146	0	46 100

Kilde: SSB data.

Figur V1-1 under viser fordeling (histogram) av byggesaksgebyr for kommuner med vedtatt full kostnadsdekning og kommuner som ikke opererer med full selvkost for sammenligning. Kommuner som ikke har vedtatt full kostnadsdekning har, som forventet, typisk lavere gebyrer. Kommuner med vedtak om full kostnadsdekning fordeler seg mer jevnt med hensyn på gebyrnivå. Blant kommuner med de høyeste gebyrene er det imidlertid både kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning og de som ikke har det.



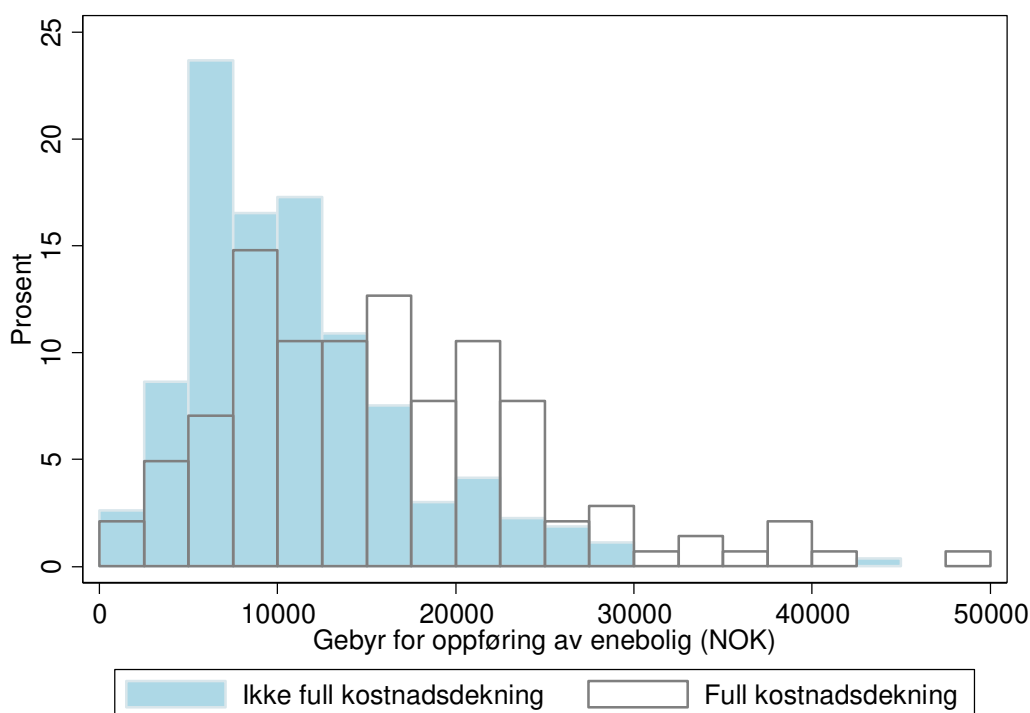
**Figur V1-1: Fordeling av byggesaksgebyr (histogram) for kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning vs. kommuner som ikke har det, 2017**



Kilde: SSB data. Kommuner som ikke har rapportert om vedtak av full kostnadsdekning er utelukket fra analysen.

Det er interessant å sammenligne fordelingen i Figur V1-1 med fordelingen i 2016 (Figur V1-2). I 2016 var det kun én kommune som ikke opererer med full selvkost blant kommunene med høyeste gebyr.

**Figur V1-2: Fordeling av byggesaksgebyr (histogram) for kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning vs. kommuner som ikke har det, 2016**



Kilde: SSB data. Kommuner som ikke har rapportert om vedtak av full kostnadsdekning er utelukket fra analysen

Det er én kommune som ligger på et langt høyere gebyrnivå enn øvrige kommuner, dette er Røyken kommune. Kommunen rapporterte sist i 2015 at de budsjetterer med 100 prosent selvkost i bygge- og delesaksavdelingen.

Kommuner som budsjetterer med 100 prosent selvkost, men som har rapportert et gebyr på 0 kroner for oppføring av enebolig, er Tokke og Vinje i 2016 og Krødsherad i 2017. Basert på kun dataene kan vi ikke si hva årsaken til dette er. Mulige forklaringer er at de har veldig få årlige byggesaker for enebolig slik at kostnadene er marginale, at de dekker kostnader gjennom andre gebyrer på bygge- og delesaksområdet, at de kryss-subsidierer fra andre sakstyper innen tjenesteområdet eller at dette er feil i datagrunnlaget.

### Resultat fra regresjonsanalysen

Tabell V1-3 viser hovedresultat fra regresjonsanalysen. Analysen omfatter både politiske/ strategiske forklaringsvariabler og ulik ressursbruk (kostnadsfaktorer).

Som sagt er det problematisk å se på enkelte faktorer eller et utvalg faktorer uten å inkludere (kontrollere) de andre faktorene i analysen. Samtidig er det en utfordring at det ikke eksisterer data for alle faktorer for alle kommuner. Det betyr at jo flere faktorer som inkluderes i analysen, desto færre kommuner inkluderes. En slik reduksjon i utvalget kan føre til mindre presise resultat og resultat som er mindre representativt for alle kommuner (siden de er estimert på grunnlag av kun et utvalg kommuner). Det er derfor en avveining mellom å inkludere flest mulig forklaringsfaktorer og størrelsen på utvalg. For å ta hensyn til denne avveiningen presenterer vi i hovedresultatene tre ulike spesifikasjoner:

- I spesifikasjon 1 inkluderes et begrenset antall faktorer i analysen for å få med flest mulig kommuner i utvalget.
- I spesifikasjon 2 legger vi til gebyr i nabokommunen.
- I spesifikasjon 3 legger vi til kostnadsfaktorene andel saker over frist, klageaktivitet, saksbehandlingstid (indeks), som fører til at utvalget av kommuner reduseres.

- To variabler for ressursbruk (kostnadsfaktorer), tilsynsaktivitet og kystlinje, er imidlertid ekskludert fra analysen her, siden disse to kostnadsfaktorene begrenser utvalget betydelig. En diskusjon av ytterligere resultat som inkluderer disse to presenteres i under.

Kolonne 1 til 3 viser resultat for de tre spesifikasjoner (modeller) for alle kommuner. Her kontrollerer vi også for faktorer som hvorvidt kommunen har vedtatt full kostnadsdekning, gjennom en indikatorvariabel som er lik 1 hvis kommunen har vedtatt full kostnadsdekning og 0 hvis den ikke har det. I kolonner 4 til 6 og 7 til 9 viser vi resultat for de samme spesifikasjoner, men separat for henholdsvis utvalget kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning og de som ikke har det.

I alle spesifikasjoner bruker vi gebyr for 2017 som avhengig variabel. Indikatorer for at kommunen har vedtatt full kostnadsdekning gjelder for samme år.<sup>52</sup> Nettoinnflytting, frie inntekter, gebyr i nabokommuner, folkemengde, areal i tettsted, andel saker over frist, klageaktivitet og saksbehandlingstid er tall for 2016. Dette for å ta hensyn til at utforming av gebyrregulativ er gjort ved slutten av fjoråret da informasjon for neste år ennå ikke er tilgjengelig. Regiontilknytning holdes konstant over tid.

Overordnet finner vi at det er særlig politiske/ strategiske faktorer som har en signifikant sammenheng med byggesaksgebyr, mens kostnadsfaktorer ser ut om å spille en mindre rolle. Resultater som er signifikante i de fleste spesifikasjoner er de vi kan være mest sikre på. Ingen av variablene for ressursbruk (kostnadsfaktorene) er signifikante i alle spesifikasjoner i fellesanalysen, og resultatet varierer i ulike spesifikasjoner.

Resultatet viser også at faktorene i analysen til sammen har høy forklaringskraft. Forklaringskraft måles gjennom  $R^2$ , som sier hvor stor andel av variasjonen i gebyr som modellen kan forklare. En  $R^2$  på 0,59 betyr for eksempel at modellen forklarer 59 prosent av variasjonen.  $R^2$  ligger i våre analyser mellom 0,59 og 0,72 i alle modellene. I statistiske analyser regnes dette for å være en høy forklaringskraft.

---

<sup>52</sup> En analyse av gjennomsnitt over flere år fører til nesten identiske resultat (se Vedlegg 1).

**Tabell V1-3: Hovedresultat regresjonsanalyse – Byggesaksgebyrer 2017**

	Alle kommuner			Kommuner med vedtak om full kostnadsdekning			Kommuner uten vedtak om full kostnadsdekning		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Full kostnadsdekning	453 (645)	-606 (704)	-570 (882)						
Nettoinnflytting	8.833 (26.01)	3.479 (27.26)	10.91 (46.45)	40.79 (49.56)	44.50 (50.27)	10.68 (65.73)	2.484 (28.37)	-0.060 (28.81)	50.49 (52.20)
Gjennomsnittlig bruttoinntekt	<b>0.0493a</b> (0.0129)	<b>0.0401a</b> (0.0126)	<b>0.0634a</b> (0.0172)	0.0141 (0.0159)	0.0096 (0.0149)	0.0239 (0.0223)	<b>0.0697a</b> (0.0177)	<b>0.0635a</b> (0.0175)	<b>0.0938a</b> (0.0237)
Frie inntekter per innbygger	<b>-2.206a</b> (0.333)	<b>-2.067a</b> (0.300)	<b>-2.442a</b> (0.613)	<b>-2.493a</b> (0.472)	<b>-1.687a</b> (0.424)	-1.764 (1.285)	<b>-1.827a</b> (0.373)	<b>-1.691a</b> (0.398)	<b>-2.070a</b> (0.747)
Gebyr i nabokommuner		<b>0.470a</b> (0.104)	<b>0.525a</b> (0.125)		<b>0.294c</b> (0.174)	<b>0.382c</b> (0.191)		<b>0.630a</b> (0.135)	<b>0.578a</b> (0.163)
Del av region (ikke sentrum)	<b>4799a</b> (1225)	<b>5949a</b> (1460)	<b>4485a</b> (1676)	<b>4699a</b> (1716)	<b>7443a</b> (1702)	<b>7136a</b> (2277)	-386 (2660)	<b>-2810c</b> (1686)	-3178 (1922)
Regionssenter	<b>2925a</b> (913)	<b>1652c</b> (963)	652 (1100)	2215 (1666)	<b>3566b</b> (1488)	<b>3016c</b> (1698)	<b>3273a</b> (1055)	504 (1240)	-389 (1443)
Stor-Osloregion indre ring	<b>11253a</b> (2203)	<b>9100a</b> (2484)	<b>7188b</b> (3052)	<b>12975b</b> (2796)	<b>c11238a</b> (3411)	<b>8891b</b> (4300)	<b>14920a</b> (1646)	<b>10277a</b> (1723)	<b>10183a</b> (2446)
Stor-Osloregion ytre ring	<b>3569b</b> (1791)	1077 (1841)	647 (2098)	1191 (2320)	-580 (3023)	-813 (3385)	<b>6133b</b> (2543)	3646 (2326)	<b>4397c</b> (2503)
Folkemengde	<b>0.011a</b> (0.004)	0.005 (0.004)	0.003 (0.006)	<b>0.012a</b> (0.004)	0.007 (0.004)	0.003 (0.007)	<b>0.151b</b> (0.067)	<b>0.167b</b> (0.075)	0.148 (0.091)
Areal i tettsted (% av totalt areal)	34.68 (75.02)	-86.76 (77.19)	-159.8 (123.9)	87.68 (88.95)	2.274 (84.76)	73.45 (133.5)	-277.6 (170.5)	<b>-675.3b</b> (177.8)	<b>-823.4a</b> (204.3)
Andel saker over frist			-22.82 (46.92)			129.6 (111.1)			-64.14 (46.55)
Klageaktivitet			90.27 (196)			-291 (187)			223 (240)
Saksbehandlingstid (indeks)			73.46 (115)			-159 (184)			161 (154)
R <sup>2</sup>	0.59	0.67	0.66	0.59	0.69	0.67	0.58	0.67	0.72
Antall observasjoner (kommuner)	353	281	176	130	106	72	223	175	104

Kilde: Egne beregninger, data fra SSB. Robuste standardfeil i parentes. Alle signifikante koeffisienter i fet skrift. I tekst omtaler vi som signifikant eller sammenheng med mist 10 prosent signifikansnivå. I tabellen angir vi signifikansnivå nærmere med: c p < 0.10, b p < 0.05, a p < 0.01. Avhengig variable er gebyr i 2017 og indikatorer for at kommunen har vedtatt full kostnadsdekning for samme år. Nettoinnflytting, frie inntekter, gebyr i nabokommuner, folkemengde, areal i tettsted, andel saker over frist, klageaktivitet og saksbehandlingstid er tall for 2016. Regionstilknytning er konstant over tid. Alle spesifikasjoner inkluderer også et konstantledd, men det rapporteres ikke på grunn av plassbesparelse.

I det følgende gjennomgår vi resultater i regresjonsanalysene av alle kommuner (kolonner 1 til 3) i detalj (resultat fra kolonne 4 til 9 diskuteres under). I gjennomgangen konsentrerer vi oss om resultat som er statistisk signifikant fra null. Statistisk signifikans i den sammenheng betyr at den estimerte sammenhengen med høy sannsynlighet er ulik null. Det er disse resultatene som vi derfor kan tolke som støtte for eller mot hypotesene om forklaringsfaktorer.

- **Bruttoinntekt:** Koeffisient er signifikant og positiv. Dette er i tråd med hypotesen om at kommuner tar hensyn til innbyggernes kjøpekraft. Kvantitativt betyr resultat at i en kommune der innbyggere har én krone høyere gjennomsnittlig årlig bruttoinntekt er gebyret omtrent 0,04 og 0,06 kroner høyere.

- **Frie inntekter:** Koeffisienten er signifikant og negativ. Dette er i tråd med hypotesen om at kommuner som er finansielt mindre avhengig av gebyrinntekter tar lavere gebyrer. I kommuner der frie inntekter per innbygger er én krone høyere er gebyrnivået i gjennomsnitt 2,1 til 2,4 kroner lavere.
- **Gebyr i nabokommunen:** Koeffisienten er signifikant og positiv. Dette er i tråd med hypotesen om at kommuner tar hensyn til gebyrnivå i nabokommuner. I kommuner der gjennomsnittet av gebyrnivå i nabokommuner er 10 kroner høyere er gebyr i egen kommune om lag 4,7 til 5,3 kroner høyere.
- **Region og regionsentre:** Koeffisienten er signifikant og positiv med unntak av koeffisient på å være regionsenter i kolonne 3 der utvalget av kommuner i analysen er svært begrenset. Dette betyr at kommuner som er del av en region eller regionsentre tar høyere gebyrer. For kommuner som er del av regionen er gebyrer i gjennomsnitt 4 485 til 5 949 kroner høyere og for regionsentrene er gebyrer i gjennomsnitt 1 652 til 2 925 kroner høyere.
- **Oslo-effekten:** Parameterne for å være del av Stor-Osloregionens indre ring er signifikante og positiv i kolonne 1 til 3. Dette betyr at det er en tilleggseffekt for kommuner som er del av Stor-Osloregionen. Kommuner i Stor-Osloregionens indre ring har i gjennomsnitt 7 188 til 11 253 kroner høyere gebyrer. Effekten av å være i Stor-Osloregionens ytre ring er kun signifikant i kolonne én og kvantitativt mindre. Det er derfor usikkerhet rundt om det virkelig er en tilleggseffekt av å være lokalisert i Stor-Osloregionen ytre ring.<sup>53</sup>
- **Folkemengde:** Koeffisienten er signifikant kun i kolonne 1 og har positivt tegn. Dette betyr at kommuner med større folkemengde tar høyere gebyrer. Kvantitativt betyr det at en kommune med 1 000 flere innbyggere har 10 kroner høyere gebyr. Effekten kan tale mot hypotesen om at det er stordriftsfordeler i kommunene, men dette er usikkert siden resultatet kun er signifikant i kolonne 1 der vi kontrollerer for færre forklaringsfaktorer, men har et større utvalg.

#### Kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning og kommuner som ikke har vedtatt det

Det kan tenkes at politiske/strategiske elementer kan bety mer for kommuner som ikke har vedtatt full kostnadsdekning. I kommunene med prinsipp om full kostnadsdekning bør det i prinsippet være kun kostnadsfaktorer og valg som er åpne for skjønsmessig vurdering som gir opphav til forskjeller i gebyrer. I kolonne 4 til 9 i Tabell V1-3 splitter vi derfor utvalget og estimerer sammenhengen mellom gebyrnivået og forklaringsvariabler separat for kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning og kommuner som ikke budsjetterer med full selvkost. Kolonne 4 til 6 tilsvarer kolonne 1 til 3, men begrenser analysen til kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning, mens kolonne 7 til 8 begrenser analysen til kommuner som ikke har vedtatt full kostnadsdekning.

Mens noen resultater stort sett er signifikante på tvers av gruppene og i tråd med resultatene i kolonne 1 til 3, er det noen interessante forskjeller. Dette gjelder:

- **Gjennomsnittlig bruttoinntekt:** Koeffisienten er ikke signifikant for kommuner som har prinsipp om full kostnadsdekning, men er signifikant for kommuner uten prinsipp om full kostnadsdekning.
- **Regiontilhørighet:** Koeffisienten er signifikant for kommuner med prinsipp om full kostnadsdekning, mens resultatene er blandet for kommuner uten prinsipp om full kostnadsdekning.
- **Stor-Osloregionen ytre ring:** Koeffisienten er kun signifikant for kommuner uten prinsipp om full kostnadsdekning (i to av tre spesifikasjoner).
- **Areal i tettsted:** Koeffisienten er kun signifikant for kommuner uten prinsipp om full kostnadsdekning (i to av tre spesifikasjoner).

Kommuner med prinsipp om full kostnadsdekning bør i utgangspunktet har et begrenset spillerom for politiske/strategiske betraktninger i fastsettelse av gebyrnivå ettersom de er bundet til det handlingsrommet som regelverket for selvkost gir. I tråd med forventninger ser vi ingen signifikant sammenheng mellom gjennomsnittlig bruttoinntekt for innbyggerne og gebyrnivå i kommuner med prinsipp om full kostnadsdekning.

Men dette ser ikke ut til å være tilfelle for flertallet av politiske/strategiske faktorer, som er signifikant i begge undergrupper. Vi konkluderer derfor med at resultatene ikke støtter denne hypotesen. Kommuner

<sup>53</sup> Merk at Oslo-effekten må sees i tillegg til effekt av å være del av en region generelt. Det betyr alle kommunene i Stor-Osloregion har høyre gebyr fordi de er del av en region. De som er i Stor-Osloregions indre ring har enda høyere gebyr mens de som er i Stor-Osloregion ytre ring har ingen slik tilleggseffekt.

med vedtatt full kostnadsdekning ser også ut til å sette gebyrnivå med hensyn til politiske/strategiske betraktninger.

Dette kan tyde på at det er delvis de samme faktorer som påvirker gebyrnivå i kommuner med og uten selvkost. Det kan også bety at kommuner tar hensyn til betalingsvillighet og kommunens økonomiske betingelser (frie inntekter), for eksempel gjennom skjønnsmessige vurderinger i selvkostberegning, eller at disse er korrelert med andre faktorer som forklarer nivået i begge grupper. Begge forklaringer virker rimelige og vi kan ikke utelukke en av dem på nåværende tidspunkt.

De andre forskjellene mellom kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning og de som ikke har det finner kan vi imidlertid ikke klart knytte til forventet hypotese. Resultat for regiontilhørighet varierer i både signifikans og størrelse på koeffisient for kommuner uten prinsipp om full kostnadsdekning. Dette er imidlertid vanskelig å tolke. Det samme gjelder signifikans av Stor-Osloregionen ytre ring i denne undergruppen (kommuner som ikke har vedtatt full kostnadsdekning) og areal i tettsted. Dette kan godt være tilfeldige resultat og vi kan ikke konkludere med et klart mønster her. Mulige forklaringer kan være at det er relativt få kommuner som er del av Stor-Osloregionen ytre ring i undergruppene.

## Analyse av plansakgebyrer

I dette kapittelet presenterer vi funn fra de empiriske analysene av plansaksgebyrer. Til dette har vi benyttet data for gebyr for behandling av privat forslag til reguleringsplan med boligformål, heretter omtalt som plansaksgebyr. En deskriptiv analyse av plansaksgebyrer ble presentert i kapittel 2.4.2.

### Gebyrnivå og selvkost

Også på planområdet velger noen kommuner å dekke hundre prosent av selvkost med inntekt fra gebyr mens andre kommuner ev. velger å «subsidiere» plan- og byggesaksbehandling ved å ta lavere gebyrer enn full selvkost.

Av de 395 kommunene som rapporterte gebyrnivå til KOSTRA i 2017, har 117 vedtatt full kostnadsdekning på planområdet. 256 oppgir at de ikke opererer med full selvkost og for de resterende 22 mangler opplysninger om de har vedtatt full kostnadsdekning. Nøkkelstatistikk i Tabell V1-4 viser at både median og gjennomsnittlig gebyr er høyere for kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning. Det er imidlertid betydelig spredning for begge grupper. Minimum i begge grupper er 0 og de høyeste gebyrsatsene ligger på henholdsvis 420 000 kroner for kommuner med prinsipp om full kostnadsdekning. Dette er over 100 000 kroner lavere enn høyeste gebyr i gruppen med kommuner uten prinsipp om full kostnadsdekning.

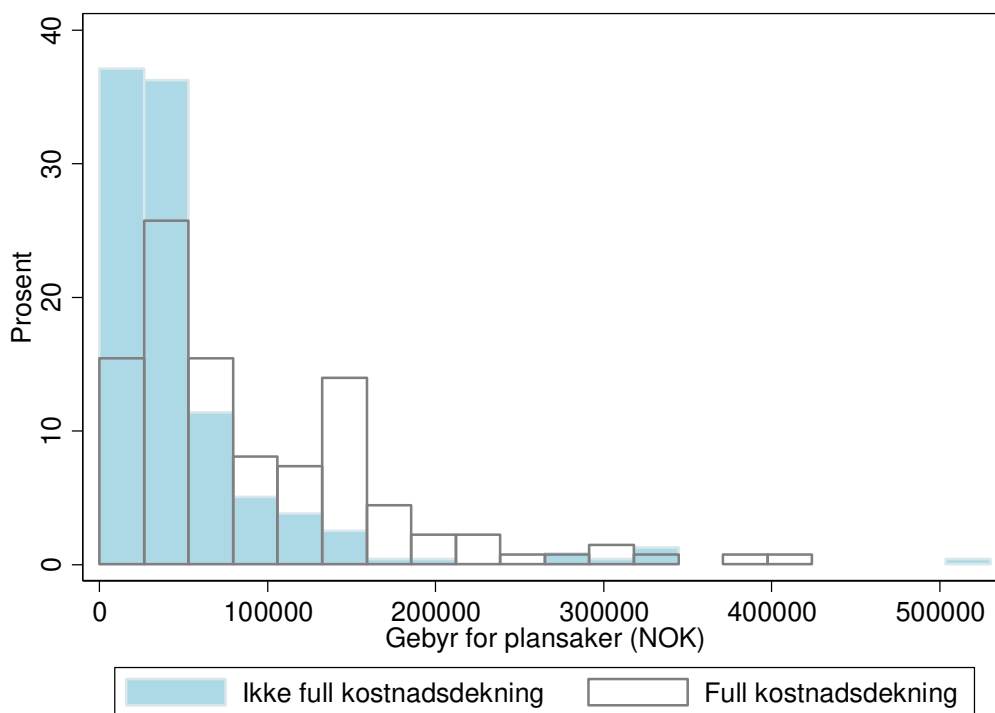
**Tabell V1-4: Nøkkelstatistikk kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning vs. kommuner som ikke har det, 2017**

	Antall kommuner	Median	Gjennomsnitt	Min	Maks
Kommuner med vedtatt full kostnadsdekning	117	69 000	91 028	0	420 000
Kommuner uten vedtatt full kostnadsdekning	256	32 065	53 880	0	527 975

Kilde: SSB data.

Figur V1-3 viser fordeling (histogram) av byggesaksgebyr for kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning og kommuner som ikke opererer med full selvkost for sammenligning. Kommuner som ikke har vedtatt full kostnadsdekning har typisk lavere gebyrer. Kommuner med prinsipp om full kostnadsdekning fordeler seg mer jevnt. Blant kommuner med de høyeste gebyrene er det imidlertid flere kommuner som ikke har vedtatt full kostnadsdekning.

**Figur V1-3: Fordeling av plansaksgebyr (histogram) for kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning vs. kommuner som ikke har det, 2017**

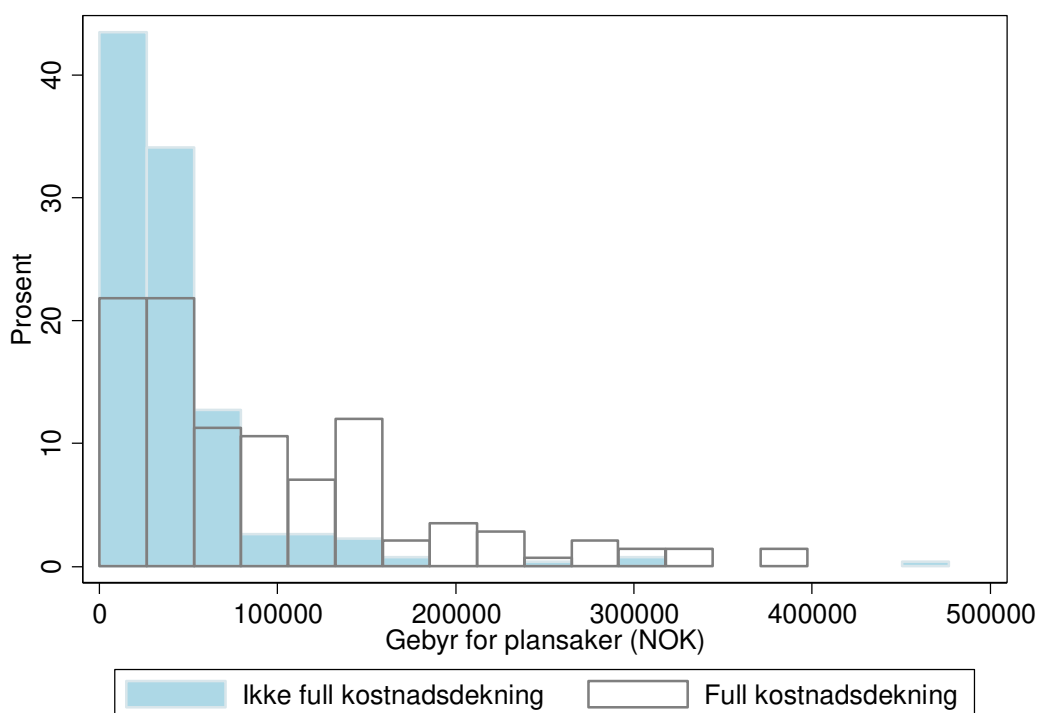


Kilde: SSB data. Kommuner som ikke har rapportert om vedtak av kostnadsdekning er utelukket fra analysen

Fordelingen i gebyrnivå for 2017 (Figur V1-3) er relativt lik for begge de to gruppene sammenlignet med fordelingen i 2016 (Figur 0-4).



**Figur 0-4: Fordeling av plansaksgebyr (histogram) kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning vs. kommuner som ikke har det, 2016**



Kilde: SSB data. Kommuner som ikke har rapportert om vedtak av kostnadsdekning er utelukket fra analysen

Kommuner som budsjetterer med 100 prosent selvkost, men som tar 0 kroner i gebyr for behandling av private forslag til reguleringsplan, er Hobøl, Os (Hedmark), Etne, Rennebu og Loppa i 2016, samt Skånland og Loppa i 2017. Basert på kun dataene kan vi ikke si hva årsaken til dette er. Mulige forklaringer er at de har veldig få reguleringsplaner med boligformål fremmet fra private, slik at kostnadene er marginale, at de dekker kostnader gjennom andre inntektskilder, at de kryss-subsidierer fra andre saker eller at det er feil i datagrunnlaget.

### Resultat fra regresjonsanalyse

Tabell V1-5 viser hovedresultat fra regresjonsanalysen. Analysen omfatter både politiske/ strategiske forklaringsvariabler og kostnadsfaktorer og metoden brukt for å estimere koeffisienter OLS (ordinære minste kvadrat metoden).

I kolonne 1 til 3 viser vi resultater for de tre spesifikasjonene (modellene) definert i forrige delkapittel fra analysen av alle kommuner. Her kontrollerer vi også for faktor for hvorvidt kommunen har vedtatt full kostnadsdekning gjennom en indikatorvariabel som er lik 1 hvis kommunen har vedtatt full kostnadsdekning og 0 hvis den ikke har det. I kolonner 4 til 6 og 7 til 9 viser vi resultat for de samme spesifikasjoner men separate for henholdsvis utvalget kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning og de som ikke har det.

Overordnet finner vi at det er særlig politiske/strategiske faktorer som har en signifikant sammenheng med byggesaksgebyr mens kostnadsfaktorer ser ut om å spille en mindre rolle. Resultater som er signifikant i de fleste spesifikasjoner er de vi kan være mest sikre på. Resultatet varierer imidlertid for ulike spesifikasjoner og ingen av kostnadsfaktorene er signifikante på tvers av spesifikasjoner i fellesanalysen.

Resultatene viser at faktorene i analysen tilsammen har en høy forklaringskraft.  $R^2$  indikerer at modellene forklarer mellom 59 og 76 prosent av variasjonen i gebyrnivå.

**Tabell V1-5: Hovedresultat regresjonsanalyse – Plansaksgebyrer 2017**

	Alle kommuner		Kommuner med vedtak om full kostnadsdekning			Kommuner uten vedtak om full kostnadsdekning			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Selvkostprinsipp	3437	944	-7422						
	(5232)	(5577)	(8530)						
Nettoinnflytting	<b>487b</b>	<b>550b</b>	1129	322	533	868	<b>592b</b>	<b>572b</b>	1542
	(226)	(255)	(706)	(431)	(513)	(1012)	(256)	(286)	(1325)
Gjennomsnittlig bruttoinntekt	<b>0.314a</b>	<b>0.226b</b>	<b>0.463b</b>	<b>0.349a</b>	<b>0.290b</b>	0.131	0.189	0.0382	0.523
	(0.090)	(0.111)	(0.205)	(0.103)	(0.115)	(0.238)	(0.129)	(0.159)	(0.460)
Frie inntekter per innbygger	<b>-10.26a</b>	<b>-10.74a</b>	<b>-21.73a</b>	<b>-11.92a</b>	<b>-8.110b</b>	-29.21	<b>-7.784a</b>	<b>-9.286b</b>	<b>-27.93b</b>
	(1.995)	(2.761)	(8.013)	(4.036)	(3.990)	(19.15)	(2.557)	(3.624)	(12.68)
Gebyr i nabokommuner		<b>0.307b</b>	<b>0.365b</b>		0.092	0.111		<b>0.428a</b>	<b>0.591a</b>
		(0.126)	(0.150)		(0.173)	(0.156)		(0.150)	(0.126)
Del av region (ikke sentrum)	<b>45429a</b>	<b>46339a</b>	22000	<b>57061a</b>	<b>72917a</b>	<b>50064b</b>	-1564	-17960	-30231
	(16150)	(17031)	(19602)	(18853)	(18584)	(20233)	(30100)	(26377)	(28481)
Regionssenter	<b>21359a</b>	5690	-7677	20039	<b>31801b</b>	32164	<b>21548b</b>	-9744	<b>-37209b</b>
	(7241)	(9074)	(14209)	(12354)	(13049)	(19395)	(8873)	(115667)	(16129)
Stor-Osloregion indre ring	<b>136199a</b>	<b>129799a</b>	<b>122480a</b>	<b>131329a</b>	<b>126296a</b>	<b>114948b</b>	<b>98877c</b>	<b>107311b</b>	<b>130105a</b>
	(29210)	(27485)	(30423)	(40945)	(40119.9)	(48503)	(55721)	(43709)	(41599)
Stor-Osloregion ytre ring	15180	12726	12262	-7628	-15521	-18304	23946	<b>33279c</b>	12575
	(15530)	(12409)	(15904)	(12844)	(15461)	(18153)	(24100)	(17897)	(28229)
Folkemengde	0.111	0.091	0.073	0.089	0.088	0.128	<b>1.237c</b>	<b>1.526b</b>	-0.334
	(0.109)	(0.131)	(0.112)	(0.091)	(0.104)	(0.096)	(0.658)	(0.642)	(0.969)
Areal i tettsted (% av totalt areal)	<b>2594b</b>	1730	864	1653	1035	605	<b>3009b</b>	813	1438
	(1111)	(1051)	(933)	(1201)	(1046)	(730)	(1362)	(1607)	(1578)
Andel saker over frist			-468			-656			-199
			(409)			(757)			(626)
Klageaktivitet			-68.55			-29.18			-227
			(91.58)			(112)			(190)
Saksbehandlingstid			94.76			177			-59.53
			(78.71)			(134)			(104)
R <sup>2</sup>	0.59	0.62	0.62	0.70	0.75	0.76	0.53	0.57	0.60
Antall observasjoner (kommuner)	361	293	123	114	90	49	247	203	74

Kilde: Egne beregninger, data fra SSB. Robuste standardfeil i parentes. Alle signifikante koeffisienter i fet skrift. I teksten omtaler vi som signifikant eller sammenheng med mist 10 prosent signifikansnivå. I tabellen angir vi signifikansnivå nærmere med: c p < 0.10, b p < 0.05, a p < 0.01. Avhengig variable er gebyr i 2017 og indikatorer for at kommunen har vedtatt full kostnadsdekning for samme år. Nettoinnflytting, frie inntekter, gebyr i nabokommuner, folkemengde, areal i tettsted, andel saker over frist, klageaktivitet og saksbehandlingstid er tall for 2016. Regionstilknytning er konstant over tid. Alle spesifikasjoner inkluderer også et konstantledd, men dette rapporteres ikke på grunn av plassbesparelse.

I det følgende gjennomgår vi resultater i regresjonsanalysene av alle kommuner (kolonner 1 til 3) i detalj (resultat fra kolonne 4 til 9 diskuteres under). I gjennomgangen konsentrerer vi oss om resultatene som er statistisk signifikante fra null og derfor kan tolke som støtte for eller imot hypotesene om forklaringsfaktorer:

- **Nettoinnflytting:** Koeffisienten er signifikant i to av tre spesifikasjoner og positiv – i tråd med hypotesen om at kommuner som sliter med fraflytting setter lavere gebyrer for å framstå som mer attraktive kommuner å bygge i. Størrelsen på koeffisientene sier at en kommune som har en person høyere nettoinnflytting per tusen innbyggere har 487 til 773 kroner høyere gebyr.
- **Bruttoinntekt:** Koeffisienten er signifikant positiv – i tråd med hypotesen at kommuner tar hensyn til kjøpekraften til innbyggerne. Kvantitativt betyr resultat at i en kommune der innbyggere har en én krone høyere gjennomsnittlig årlig bruttoinntekt er gebyret omtrent 0,23 til 0,46 kroner høyere.
- **Frie inntekter:** Koeffisienten er signifikant og negativ – i tråd med hypotesen om at kommuner som er finansielt mindre avhengig av gebyrinntekter tar lavere gebyrer. I kommuner der frie inntekter per innbygger er én krone høyere er gebyrnivået i gjennomsnitt 10 til 21 kroner lavere.
- **Gebyr i nabokommunen:** Koeffisienten er signifikant og positiv. Dette er i tråd med hypotesen om at kommuner tar hensyn til gebyrnivå i sine nabokommuner. I kommuner der gjennomsnitt av gebyrnivå i nabokommuner er én krone høyere er gebyr i egen kommune om lag 0,3 kroner høyere.
- **Region og regionsentre:** Koeffisienten for tilhørigheten til en region er signifikant i to av tre spesifikasjoner og positiv. Dette betyr at kommuner som er del av en region tar høyere gebyrer. For kommuner som er del av regionen er gebyrer i gjennomsnitt 45 429 til 46 339 kroner høyere. Regionsentre er kun signifikant i spesifikasjon 1, noe som kan tyde på at det er en tendens for regionsenter å ha et høyere gebyr. Resultatet er imidlertid usikkert.
- **Oslo-effekten:** Parameterne for å være del av Stor-Osloregionens indre ring er signifikante og positiv. Dette betyr at det er en tilleggseffekt for kommuner som er del av Osloregionen. Kommuner i Stor-Osloregionens indre ring har i gjennomsnitt 129 799 til 136 199 høyere gebyrer. Effekten av å være i Stor-Osloregionens ytre ring er ikke signifikant.
- **Areal i tettsted:** Koeffisienten er signifikant i spesifikasjon 1 og har positivt tegn. Dette betyr at kommuner som er mer tettbebygde tar høyere gebyrer. Kvantitativt betyr det at en kommune med ett prosentpoeng mer areal klassifisert som tettsted tar 2 471 til 2 594 kroner høyere gebyr. Dette er den eneste variabelen for ulik ressursbruk (kostnadsdriver) der vi finner belegg for sammenheng med nivå på plangebyr.

#### Kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning og de som ikke har vedtatt det

Som diskutert ovenfor kan det tenkes at politiske/strategiske elementer bør bety mer for kommuner som ikke har vedtatt full kostnadsdekning. I kolonne 4 til 9 i Tabell V1-5 splitter vi derfor utvalget og estimerer sammenhengen mellom gebyrnivået og forklaringsvariabler separat for kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning og kommuner som ikke budsjetterer med full selvkost.

Mens noen resultat er stort sett signifikant på tvers av gruppene og i tråd med resultatene i kolonne 1 til 3, er det noen interessante forskjeller:

- **Nettoinnflytting** er ikke signifikant for kommuner som har prinsipp om full kostnadsdekning, men er det for de uten prinsipp om full kostnadsdekning.
- **Gjennomsnittlig bruttoinntekt** er kun signifikant for kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning (i to av tre spesifikasjoner), men ikke for de uten vedtatt full kostnadsdekning. Dette er det motsatte resultat som det vi fant for byggesaksgebyr.
- **Gebyr i nabokommunen** er ikke signifikant for kommuner med prinsipp om full kostnadsdekning. Nabokommunens gebyrnivå spiller altså ingen rolle på plansaker for disse kommuner.
- **Regiontilhørighet** er signifikant for kommuner med prinsipp om full kostnadsdekning. For kommuner uten prinsipp om full kostnadsdekning er resultatene imidlertid blandede: koeffisienten er kun signifikant i kolonne 9 og kun på et lavt signifikansnivå. Dessuten er fortegnet til koeffisientene negativ i motsetning til i andre spesifikasjoner.
- Kostnadsfaktorene **areal i tettsted** og **klageaktivitet** er generelt ikke signifikante for kommuner med full kostnadsdekning. For kommuner i undergruppen uten prinsipp om full kostnadsdekning finner vi kun signifikant sammenheng for areal i tettsted i én spesifikasjon (kolonne 7).

Vi har dermed ikke belegg for hypotesen om at kostnadsfaktorer er sentrale faktorer i fastsettelse av gebyrnivå for plansaker.

For flertallet av forklaringsfaktorene som omhandler politiske/strategiske betraktninger, er resultatene signifikante i begge undergrupper. Bruttoinntekt er signifikant kun for kommuner med prinsipp om full kostnadsdekning. Kommuner med prinsipp om full kostnadsdekning ser således også ut til å sette gebyrnivå med hensyn til politiske/strategiske beslutninger.

Som diskutert ovenfor for byggesaker, kan dette tyde på at det er delvis de samme faktorer som påvirker gebyrnivå i kommuner med og uten selvkost. Men det kan også bety at kommuner tar hensyn til betalingsvillighet og kommunens økonomiske betingelser (frie inntekter), for eksempel gjennom skjønsmessige vurderinger i selvkostberegning, eller at disse er korrelert med andre faktorer som forklarer nivået i begge grupper. Begge forklaringer virker rimelige og vi kan ikke utelukke en av dem.

## Robusthetsanalyser

I dette vedlegget presenterer vi ytterligere resultat fra empirisk analyse. Vi bruker samme rammeverk (multivariat regresjonsanalyse) og metode for estimering (OLS) som i resten av rapporten. I hovedsak vil vi teste hvor robust resultatene er mot to aspekter.

Først vil vi bruke gjennomsnittstall av gebyrnivå og forklaringsfaktorer over flere år. Dette tester til hvilken grad resultat er avhengig av et enkelt år, gebyrnivå i 2017, i hovedresultat. Vi bruker gjennomsnitt av gebyrnivå i 2015-2017 som avhengig variabel. Vi bruker gjennomsnittstall for 2014-2016 for forklaringsvariablene nettoinnflytting, frie inntekter, gebyr i nabokommuner, folkemengde, areal i tettsted, andel saker over frist, klageaktivitet og saksbehandlingstid. Regiontilknytning holdes konstant over tid. Gjennomsnitt er beregnet for tre år uten at vi betinger at data må være tilgjengelig i alle tre årene, noe som øker utvalget. Når det gjelder indikator for vedtatt full kostnadsdekning, tar vi utgangspunkt i gjennomsnitt over 2015-2017. Gjennomsnitt kan ligge mellom 0 og 1 avhengig av hvor mange av de tre årene kommunen har vedtatt full kostnadsdekning. Når vi beregner resultat separat for utvalg av kommuner med full kostnadsdekning bruker vi derfor to ulike definisjoner. En mindre streng definisjon der kommuner har vedtatt full kostnadsdekning i minst ett år og en streng definisjon der kommunen må ha vedtatt full kostnadsdekning i alle tre år. Kommuner som regnes å ikke har vedtatt full kostnadsdekning er de som aldri har vedtatt full kostnadsdekning i de tre årene.

Vi vil også presentere resultat der vi tar med tilsynsaktivitet som en mulig forklaringsfaktor, samt at vi diskuterer resultat der kystlinje brukes som en proxy for sakskompleksitet. Disse to forklaringsvariablene var utelatt fra hovedresultatene fordi data er kun er tilgjengelig for et lite utvalg av kommunene og fordi disse ikke gir noen utslag i resultatene.

### Byggesaksgebyrer

#### Gjennomsnitt av gebyr

I Tabell V1-6 viser vi resultater fra analyse av gjennomsnitt for byggesaksgebyrene. Tabellen tilsvare Tabell V1-3, med unntak av hvordan vi definerer utvalg av kommuner med full kostnadsdekning, diskutert innledningsvis.

Funnene bekrefter hovedresultatene fra Tabell V1-3 og viser at disse er robust i den forstand at de er ikke et resultat som kun gjelder for 2017. Det er stort sett de samme variablene som er signifikant. Signifikansnivå for gjennomsnittstall er generelt høyere for gjennomsnittstall, noe som kan forventes siden utvalget er større her og gjennomsnittsberegninger kan utjevne eventuelt støy i dataene.

Et avvik fra hovedresultatene er at klageaktivitet er signifikant når vi ser separat på kommuner med og uten vedtatt full kostnadsdekning. Sammenhengen mellom gebyr og klageaktivitet er negativ for kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning og positiv for kommuner som har ikke det. Dette er et overraskende resultat som ikke lett er å forklare. Som vi diskuterte tidligere, er det imidlertid usikkerhet rundt hvorvidt kostnader i forbindelse med klagesaksbehandling kan kalkuleres inn i selvkostberegning. Resultatet kan være et tilfeldig produkt av denne usikkerheten.

#### Tilsynsaktivitet og kystlinje

I Tabell V1-7 presenterer vi resultat for spesifikasjoner som inkluderer tilsynsaktivitet som forklaringsfaktor. Kolonne 1 til 3 viser resultat for byggesaksgebyr i 2017 og kolonne 4 til 7 resultat for gjennomsnittstall. Klageaktivitet er ikke signifikant og øvrige resultat er veldig likt som i hovedanalysen. Det samme gjelder når vi også kontrollerer for kystlinje som andel av areal – som er en mulig proxy for sakskompleksitet

(resultatene for kystlinjen er ikke rapportert for å spare plass). Dette understreker at våre resultat er også robust mot inkludering av disse potensielle forklaringsfaktorer.

Tabell VI-6: Robusthetsanalyse med gjennomsnittsdata – Byggesaksgebyrer 2015-2017

	Alle kommuner			Full kostnadsdekning i minst 1 år			Full kostnadsdekning i 3 år			Ikke full kostnadsdekning		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Full kostnadsdekning	<b>1044c</b> (624)	-81 (691)	-414 (786)									
Nettoinnflytting	22.97 (32.43)	40.86 (35.98)	64.94 (45.30)	41.06 (82.48)	81.73 (82.23)	95.99 (78.24)	41.77 (50.62)	76.54 (51.10)	98.09 (64.67)	4.885 (42.12)	6.574 (47.45)	15.82 (49.80)
Gjennomsnittlig bruttoinntekt	<b>0.0451a</b> (0.0103)	<b>0.0411a</b> (0.0108)	<b>0.0481a</b> (0.0121)	<b>0.0385b</b> (0.0188)	<b>0.0364c</b> (0.0191)	<b>0.0462b</b> (0.0177)	<b>0.0378b</b> (0.0146)	<b>0.0360b</b> (0.0141)	<b>0.0471a</b> (0.0156)	<b>0.0426a</b> (0.0108)	<b>0.0389a</b> (0.0134)	<b>0.0506a</b> (0.0127)
Frie inntekter per innbygger	<b>-2.109a</b> (0.260)	<b>-1.991a</b> (0.245)	<b>-2.225a</b> (0.335)	<b>-2.085a</b> (0.596)	<b>-1.163b</b> (0.565)	-0.985 (0.630)	<b>-2.598a</b> (0.390)	<b>-1.690a</b> (0.396)	<b>-2.221a</b> (0.548)	<b>-1.284a</b> (0.267)	<b>-1.388a</b> (0.357)	<b>-1.065b</b> (0.451)
Gebyr i nabokommuner		<b>0.415a</b> (0.0896)	<b>0.402a</b> (0.0942)		0.211 (0.158)	0.129 (0.153)		<b>0.495a</b> (0.127)	<b>0.451a</b> (0.133)		<b>0.401a</b> (0.121)	<b>0.410a</b> (0.110)
Del av region (ikke sentrum)	<b>4679a</b> (1022)	<b>5261a</b> (1258)	<b>5238a</b> (1339)	<b>6094a</b> (1910)	<b>9265a</b> (1915)	<b>9259a</b> (1769)	<b>4509a</b> (1206)	<b>6676a</b> (1442)	<b>6339a</b> (1400)	<b>-3710b</b> (1854)	<b>-5252a</b> (1999)	<b>-4151b</b> (2068)
Regionscenter	<b>2105a</b> (749)	981 (875)	982 (936)	799 (1703)	<b>2883c</b> (1647)	<b>3877b</b> (1577)	1080 (1055)	1129 (1161)	1323 (1199)	<b>3530a</b> (1039)	1650 (1369)	1850 (1463)
Stor-Osloregion indre ring	<b>12855a</b> (2504)	<b>10396a</b> (2883)	<b>10191a</b> (2906)	<b>15913a</b> (3547)	<b>14374a</b> (4058)	<b>12745a</b> (4072)	<b>13672a</b> (2663)	<b>10092a</b> (3129)	<b>9231a</b> (3103)	- -	- -	- -
Stor-Osloregion ytre ring	<b>4305a</b> (1535)	1787 (1558)	1871 (1581)	2243 (2104)	-179 (2964)	-1426 (2749)	<b>5386a</b> (1840)	1982 (1985)	1618 (1971)	1244 (2723)	-338 (2109)	1224 (2159)
Folkemengde	<b>0.008b</b> (0.004)	0.003 (0.004)	0.004 (0.004)	0.004 (0.006)	-0.001 (0.006)	0.005 (0.004)	0.007 (0.005)	-0.001 (0.004)	0.002 (0.004)	<b>0.287a</b> (0.080)	<b>0.315a</b> (0.085)	<b>0.329a</b> (0.083)
Areal i tettsted (% av totalt areal)	22.38 (66.90)	-79.59 (74.52)	-103.6 (73.75)	-9.194 (92.34)	-80.09 (92.84)	-49.60 (85.74)	43.74 (78.18)	-91.91 (86.42)	-82.46 (84.02)	-82.24 (131)	<b>-451.5b</b> (216)	<b>-574.1b</b> (224)
Andel saker over frist			6.516 (34.81)			-0.238 (76.41)			31.52 (49.48)			-28.00 (39.57)
Klageaktivitet			5.895 (106)			<b>-461a</b> (130)			<b>-220b</b> (107)			<b>387a</b> (137)
Saksbehandlingstid (indeks)			48.80 (81.33)			<b>494.6b</b> (218)			92.69 (124)			-54.86 (99.55)
R <sup>2</sup>	0.62	0.70	0.69	0.70	0.76	0.79	0.62	0.71	0.71	0.52	0.59	0.63
Antall observasjoner (kommuner)	400	312	273	85	70	66	212	169	153	189	144	121

Kilde: Egne beregninger, data fra SSB. Robuste standardfeil i parentes. Alle signifikante koeffisienter i fet skrift. I tekst omtaler vi som signifikant aller sammenheng med mist 10 prosent signifikansnivå. I tabellen angir vi signifikansnivå nærmere med: c p < 0.10, b p < 0.05, a p < 0.01. Alle spesifikasjoner inkluderer et konstantledd, men det rapporteres ikke på grunn av plassbesparelse. Indikator for Stor-Osloregion indre ring er ekskludert fra analysen i kolonne/spesifikasjon 10 til 12 siden utvalget her ikke inkluderer noen kommuner som er del av Stor-Osloregion indre ring.

**Tabell V1-7: Robusthetsanalyse med tilsynsaktivitet – Byggesaksgebyrer**

Avhengig variable:	Byggesaksgebyr i 2017			Gjennomsnittlig byggesaksgebyr i 2015-2017			
	Alle (1)	FKD (2)	Ikke FKD (3)	Alle (4)	FKD >1 år (5)	FKD 3 år (6)	Ikke FKD (7)
Full kostnadsdekning	-526 (1046)			-385 (801)			
Nettoinnflytting	13.47 (59.00)	48.83 (88.82)	52.62 (69.59)	68.96 (46.49)	85.17 (71.54)	103.0 (66.21)	15.32 (49.07)
Gjennomsnittlig bruttointekt	<b>0.053a</b> (0.018)	0.029 (0.026)	<b>0.078a</b> (0.026)	<b>0.049a</b> (0.012)	<b>0.045b</b> (0.018)	<b>0.047a</b> (0.016)	<b>0.052a</b> (0.013)
Frie inntekter per innbygger	<b>-3.570a</b> (0.754)	<b>-2.967</b> (2.159)	<b>-2.906a</b> (0.869)	<b>-2.251a</b> (0.339)	-0.803 (0.612)	<b>-2.263a</b> (0.567)	<b>-1.074b</b> (0.448)
Gebyr i nabokommuner	<b>0.662a</b> (0.137)	0.388 (0.258)	<b>0.808a</b> (0.170)	<b>0.405a</b> (0.0940)	0.130 (0.161)	<b>0.457a</b> (0.133)	<b>0.409a</b> (0.110)
Del av region (ikke sentrum)	<b>3313c</b> (1835)	<b>5392b</b> (2662)	<b>-4587c</b> (2431)	<b>5231a</b> (1344)	<b>9276a</b> (1747)	<b>6313a</b> (1416)	<b>-4120b</b> (2047)
Regionscenter	-414 (1306)	2208 (2301)	-1434 (1809)	901 (950)	<b>3630b</b> (1475)	1209 (1222)	1819 (1499)
Stor-Osloregion indre ring	<b>6349c</b> (3277)	7664 (4625)	<b>8730a</b> (2756)	<b>10164a</b> (2916)	<b>12933a</b> (4294)	<b>9225a</b> (3133)	- -
Stor-Osloregion ytre ring	-487 (2251)	-2140 (4160)	3332 (2909)	1841 (1585)	-1102 (2884)	1585 (1972)	1179 (2162)
Folkemengde	0.005 (0.006)	0.004 (0.008)	<b>0.186c</b> (0.107)	0.003 (0.004)	0.004 (0.004)	0.001 (0.004)	<b>0.325a</b> (0.083)
Areal i tettsted (% av totalt areal)	-198 (126)	68.15 (145)	<b>-990a</b> (246)	-100 (74.17)	-38.07 (95.42)	-79.50 (85.25)	<b>-559b</b> (233)
Andel saker over frist	-16.63 (57.67)	155.4 (132)	-86.36 (63.75)	5.535 (36.27)	26.55 (102.7)	29.64 (51.72)	-24.89 (42.33)
Klageaktivitet	115 (220)	<b>-280c</b> (163)	231 (278)	8.282 (105)	<b>-450a</b> (135)	<b>-212c</b> (108)	<b>386a</b> (137)
Saksbehandlingstid (indeks)	78.93 (149)	-216 (227)	167 (181)	44.12 (83.33)	<b>436c</b> (244)	89.24 (126)	-63.15 (103)
Tilsynsaktivitet	11.26 (36.07)	32.36 (69.60)	43.15 (53.35)	-19.23 (34.41)	-26.17 (50.33)	-18.07 (44.20)	-16.20 (41.73)
R <sup>2</sup>	0.65	0.64	0.75	0.69	0.78	0.70	0.63
Antall observasjoner (kommuner)	137	59	78	270	64	151	120

Kilde: Egne beregninger, data fra SSB. Alle = alle kommuner, FKD = kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning. Robuste standardfeil i parentes, signifikante koeffisienter i fet skrift. I tekst omtaler vi som signifikant aller sammenheng med mist 10 prosent signifikansnivå. I tabellen angir vi signifikansnivå nærmere med: c p < 0.10, b p < 0.05, a p < 0.01. Alle spesifikasjoner inkluderer et konstantledd, men det rapporteres ikke på grunn av plassbesparelse. Indikator for Stor-Osloregion indre ring er ekskludert fra analysen i kolonne/spesifikasjon 7 siden utvalget her ikke inkluderer noen kommuner som er del av Stor-Osloregion indre ring.



## Plansaksgebyrer

### Gjennomsnitt av gebyr

I Tabell V1-8 viser vi resultater fra analyse av gjennomsnitt for plansaksgebyrer. Tabellen tilsvarer Tabell V1-5, med unntak av hvordan vi definerer utvalg av kommuner med full kostnadsdekning, diskutert innledningsvis. Funnene bekrefter hovedresultat fra Tabell V1-5 og viser at disse er robust i den forstand at de er ikke et resultat som kun gjelder for 2017.

Det er stort sett de samme variablene som er signifikante. Signifikansnivå for gjennomsnittstall er generelt høyere for gjennomsnittstall, noe som kan forventes siden utvalget er større og fordi gjennomsnittsberegninger kan utjevne eventuell støy i dataene. Et avvik er at nettoinnflytting er signifikant i et mindre antall spesifikasjoner. Videre er indikator for selvkostprinsipp signifikant i spesifikasjoner med alle kommuner når vi ikke kontrollerer for faktorer som måler ulik ressursbruk. Dette kan indikere at plansaksgebyrer er signifikant høyere i kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning når vi ser på gjennomsnitt over en lengre periode – men dette er usikker siden indikatoren er ikke signifikant når vi kontrollerer for ressursbruk.

### Tilsynsaktivitet og kystlinje

At kostnader for tilsynsaktivitet legges på gebyr for private plansak er ifølge den juridiske utredning problematisk. Dette kunne eventuelt tolkes som kryss-subsidiering. Det er derfor i utgangspunktet ikke forventet at dette gir et utslag i resultatene. I Tabell V1-9 ser vi likevel på sammenheng mellom plansaksgebyr og tilsynsaktivitet. Vi finner ingen belegg for en slik sammenheng. Koeffisient for tilsynsaktivitet er signifikant på laveste nivå i kun en spesifikasjon da det er kun 49 kommuner i utvalget. Et resultat basert på så få kommuner må tolkes som tilfeldig resultat i denne gruppen i lyset av at koeffisienten til tilsynsaktivitet er ikke signifikant og kvantitativt mye mindre i øvrige spesifikasjoner. Funn på andre forklaringsvariabler er veldig likt hovedresultatene som igjen viser deres robusthet mot inkludering av tilsynsaktivitet som forklaringsfaktor.

Når vi undersøker kystlinje som andel av areal, viser den seg ikke signifikant og alle andre resultat er veldig likt dem i hovedresultat (resultatene er ikke rapportert for å spare plass). Dette understreker at våre resultat også er robust mot inkludering av kystlinje som forklaringsfaktor.

Tabell VI-8: Robusthetsanalyse med gjennomsnittsdato – Plansaksgebyrer 2015-2017

	Alle kommuner			Full kostnadsdekning i minst 1 år			Full kostnadsdekning i 3 år			Ikke full kostnadsdekning		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Full kostnadsdekning	<b>13265b</b> (5546)	<b>11348c</b> (6106)	7891 (7411)									
Nettoinnflytting	348 (256)	447 (277)	849 (529)	1217 (879)	<b>1954c</b> (1145)	<b>2631b</b> (1094)	569 (430)	691 (430)	1102 (695)	65.28 (289)	135 (333)	520 (834)
Gjennomsnittlig bruttointekt	<b>0.272a</b> (0.066)	<b>0.223a</b> (0.083)	0.100 (0.117)	<b>0.395a</b> (0.132)	<b>0.334b</b> (0.145)	0.155 (0.213)	<b>0.302a</b> (0.100)	<b>0.300b</b> (0.118)	0.214 (0.156)	<b>0.236b</b> (0.094)	0.136 (0.111)	0.111 (0.165)
Frie inntekter per innbygger	<b>-8.722a</b> (1.554)	<b>-8.861a</b> (1.882)	<b>-9.763b</b> (4.370)	-4.229 (4.662)	-1.021 (6.002)	-0.023 (10.98)	<b>-10.64a</b> (3.114)	<b>-8.283b</b> (3.447)	-6.977 (8.092)	<b>-5.820b</b> (2.390)	-6.210 (4.046)	<b>-11.54c</b> (6.760)
Gebyr i nabokommuner		<b>0.288a</b> (0.087)	<b>0.259a</b> (0.087)		0.131 (0.243)	0.138 (0.196)		<b>0.213c</b> (0.111)	<b>0.218c</b> (0.112)		<b>0.408a</b> (0.090)	<b>0.266b</b> (0.102)
Del av region (ikke sentrum)	<b>46793a</b> (15293)	<b>476016a</b> (15865)	<b>4687a</b> (16356)	<b>71332a</b> (17462)	<b>7289a</b> (19661)	<b>75261a</b> (24578)	<b>61382a</b> (16792)	<b>70567a</b> (17837)	<b>665665a</b> (19722)	-282165 (20215)	-37417 (26391)	-32812 (29343)
Regionsenter	<b>23744a</b> (6047)	9872 (7238)	9667 (8694)	<b>41126a</b> (14681)	<b>41279b</b> (16151)	<b>34662b</b> (16532)	<b>25891a</b> (9038)	<b>20395b</b> (10021)	15055 (12698)	<b>22868a</b> (8145)	-1994 (9791)	5888 (13744)
Stor-Osloregion indre ring	<b>131182a</b> (28853)	<b>121342a</b> (27165)	<b>128271a</b> (26795)	<b>117401b</b> (52507)	<b>105796b</b> (52356)	<b>116701b</b> (45637)	<b>138942a</b> (34135)	<b>134795a</b> (33023)	<b>138060a</b> (31057)	-	-	-
Stor-Osloregion ytre ring	15381 (14882)	10293 (13460)	<b>30302c</b> (16365)	<b>-41056b</b> (15515)	<b>-53586b</b> (21247)	-36536 (22012)	1487 (14793)	-1317 (15259)	13234 (18636)	39706 (32406)	30607 (25460)	<b>101321b</b> (40105)
Folkemengde	0.092 (0.110)	0.063 (0.126)	0.056 (0.117)	0.103 (0.092)	0.082 (0.122)	0.063 (0.119)	0.055 (0.100)	0.033 (0.110)	0.020 (0.109)	1.160 (0.838)	1.313 (1.145)	1.159 (1.276)
Areal i tettsted (% av totalt areal)	<b>2321b</b> (1170)	1489 (1125)	1418 (1088)	84.87 (882)	-27.91 (995)	260 (1067)	2196 (1376)	1222 (1291)	1203 (1318)	745 (1820)	-121 (2210)	<b>-3828b</b> (1879)
Andel saker over frist			-275 (273)			-540 (547)			-466 (377)			-3.257 (314)
Klageaktivitet			-78.27 (69.76)			-129 (278)			-77.14 (110)			53.57 (78.29)
Saksbehandlingstid			<b>55.23c</b> (32.76)			47.32 (69.85)			34.25 (43.17)			22.80 (43.13)
R <sup>2</sup>	0.66	0.70	0.69	0.70	0.71	0.71	0.70	0.74	0.73	0.51	0.59	0.63
Antall observasjoner (kommuner)	400	322	203	70	59	50	190	154	113	211	169	90

Kilde: Egne beregninger, data fra SSB. Robuste standardfeil i parentes. Alle signifikante koeffisienter i fet skrift. I tekst omtaler vi som signifikant aller sammenheng med mist 10 prosent signifikansnivå. I tabellen angir vi signifikansnivå nærmere med: c p < 0.10, b p < 0.05, a p < 0.01. Alle spesifikasjoner inkluderer et konstantledd, men det rapporteres ikke på grunn av plassbesparelse. Indikator for Stor-Osloregion indre ring er ekskludert fra analysen i kolonne/spesifikasjon 10 til 12 siden utvalget her ikke inkluderer noen kommuner som er del av Stor-Osloregion indre ring.

**Tabell V1-9: Robusthetsanalyse med tilsynsaktivitet – Plansaksgebyrer**

Avhengig variable:	Plansaksgebyr i 2017			Gjennomsnittlig plansaksgebyr i 2015-2017			
	Alle (1)	FKD (2)	Ikke FKD (3)	Alle (4)	FKD >1 år (5)	FKD 3år (6)	Ikke FKD (7)
Full kostnadsdekning	-8495 (10089)			8220 (7583)			
Nettoinnflytting	991 (793)	1125 (1085)	1315 (1470)	779 (549)	<b>2640b</b> (1201)	1051 (750)	569 (811)
Gjennomsnittlig bruttointekt	0.505b (0.252)	0.193 (0.250)	0.646 (0.643)	0.092 (0.116)	0.065 (0.200)	0.208 (0.155)	0.087 (0.160)
Frie inntekter per innbygger	<b>-27.37a</b> (8.839)	<b>-55.03b</b> (26.35)	<b>-27.89b</b> (13.20)	<b>-9.362b</b> (4.417)	-0.046 (11.70)	-6.836 (8.176)	-10.90 (6.705)
Gebyr i nabokommuner	<b>0.327c</b> (0.171)	0.0227 (0.155)	<b>0.553a</b> (0.147)	<b>0.263a</b> (0.087)	0.226 (0.220)	<b>0.220c</b> (0.113)	<b>0.271a</b> (0.102)
Del av region (ikke sentrum)	12535 (22083)	34738 (26004)	-32133 (31643)	<b>47088a</b> (16332)	<b>67893a</b> (21152)	<b>66720a</b> (19826)	-32070 (29830)
Regionscenter	-17751 (17282)	27456 (22731)	<b>-45624b</b> (22082)	9896 (8760)	<b>34482b</b> (16213)	15280 (12883)	6921 (13834)
Stor-Osloregion indre ring	<b>125075a</b> (29355)	<b>112516b</b> (41995)	<b>123965b</b> (49999)	<b>128516a</b> (26802)	<b>113258b</b> (47306)	<b>138259a</b> (31237)	- -
Stor-Osloregion ytre ring	17130 (16823)	-24775 (14951)	8998 (34993)	<b>30453c</b> (16402)	<b>-38413c</b> (22280)	13488 (18903)	<b>101454b</b> (39758)
Folkemengde	0.0737 (0.110)	<b>0.184c</b> (0.095)	-0.722 (1.232)	0.057 (0.117)	0.077 (0.120)	0.021 (0.109)	1.161 (1.290)
Areal i tettsted (% av totalt areal)	1004 (980)	765 (737)	2340 (1776)	1364 (1084)	-259 (985)	1189 (1325)	<b>-4030b</b> (1968)
Andel saker over frist	-581 (631)	-964 (870)	24.85 (1085)	-269 (276)	<b>-932b</b> (452)	-459 (386)	9.762 (315)
Klageaktivitet	-81.91 (99.34)	-39.95 (125)	-318 (257)	-79.18 (71.07)	-87.66 (270)	-78.48 (112)	57.06 (79.89)
Saksbehandlingstid (indeks)	105 (93.42)	140 (137)	-71.09 (166)	<b>55.56c</b> (32.58)	64.82 (70.32)	35.10 (42.99)	22.87 (43.09)
Tilsynsaktivitet	-546 (428)	-521 (942)	-654 (568)	161 (274)	<b>1330c</b> (705)	58.72 (336)	379 (435)
R <sup>2</sup>	0.60	0.75	0.60	0.69	0.72	0.73	0.63
Antall observasjoner (kommuner)	103	43	60	201	49	112	89

Kilde: Egne beregninger, data fra SSB. Alle = alle kommuner, FKD = kommuner som har vedtatt full kostnadsdekning. Robuste standardfeil i parentes, signifikante koeffisienter i fet skrift. I tekst omtaler vi som signifikant aller sammenheng med mist 10 prosent signifikansnivå. I tabellen angir vi signifikansnivå nærmere med: c p < 0.10, b p < 0.05, a p < 0.01. Alle spesifikasjoner inkluderer et konstantledd, men det rapporteres ikke på grunn av plassbesparelse. Indikator for Stor-Osloregion indre ring er ekskludert fra analysen i kolonne/spesifikasjon 7 siden utvalget her ikke inkluderer noen kommuner som er del av Stor-Osloregion indre ring.

## Vedlegg 2: Intervjuguide

### Om oppdraget

Oslo Economics har fått i oppdrag fra KS å undersøke og belyse hva som er årsakene til forskjellene i plan- og byggesaksgebyrer i norske kommuner, hvilket handlingsrom som ligger i selvkostregelverket og hvordan dette bidrar til forskjeller mellom kommuner.

KS vil bruke resultatene fra prosjektet til å gi bedre faktainformasjon om årsakene til forskjeller i gebyrnivå mellom kommunene. Det skal også utarbeides økonomiske og juridiske typeeksempler som kan tjene som verktøy for kommuner som skal utarbeide selvkostberegninger.

Prosjektet skal blant annet:

- Analysere årsakene til forskjellene i plan- og byggesaksgebyrer i kommunene.
- Gi en drøfting av hvordan selvkostregelverket skal forstås, herunder hvilke handlingsrom som ligger i selvkostregelverket.
- Utvikle typeeksempler som kan benyttes ved selvkostberegninger.
- Identifisere eventuelle forskjeller på grunnlaget for hhv. plangebyrene og byggesaksgebyrene.

Casestudiet vil i hovedsak ha til formål å gi en grundig gjennomgang av kommunens utarbeidelse av gebyrgrunnlaget/selvkostbudsjettet. Dette vil inngå i utviklingen av typeeksempler som kommunene kan benytte seg av i utforming av selvkostkalkyler. All informasjon fra kommunen vil behandles konfidensielt og anonymiseres, og vil ikke gjøre direkte henvisninger til enkeltkommuner.

Under følger en liste med overordnede tema og spørsmål som vi ønsker å drøfte med kommunen.

### Utarbeidelse av selvkostkalkyle/budsjett

#### Generelt

- Overordnet om organisering av arbeidet med plansaker og byggesaker i kommunen.
- I hvilken grad får kommunen dekket kostnadene knyttet til plan- og byggesaksbehandling gjennom plan- og byggesaksgebyrene?
- Er det budsjettert med 100 % kostnadsdekning/selvkost?
- Støtter kommunen seg på retningslinjer for selvkostberegning (f.eks. Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-3/14, KMD, feb. 2014))?

#### Gjennomgang av kostnadsposter som inngår i selvkostkalkylen for gebyrgrunnlaget:

- **Direkte kostnader** – kostnader som umiddelbart kan tilordnes kjerneproduktet, dvs. alle kostnader som er forbundet direkte med produksjonen av den tjenesten brukeren opplever å motta fra kommunen
  - Hvilke kostnadskomponenter er inkludert i selvkostkalkylen?
    - Saksbehandlerkostnader – lønn og sosiale kostnader ansatte som bidrar direkte i produksjon av tjenesten og administrativ ledelse
    - Kjøp av varer og tjenester
    - Andre driftsutgifter
    - Behandling av «overheadkostnader» som følger av pålagte aktiviteter som ikke kun er behandling av plan- og byggesaker
- **Henførbare indirekte kostnader** – kostnader for de tjenester som indirekte er koblet til kjerneproduktet som brukeren skal betale for (interntjenester). Dette er tilleggssytelser og støttefunksjoner som understøtter eller komplementerer de direkte brukerrelaterte tjenestene.
  - Hvilke kostnadskomponenter er inkludert i selvkostkalkylen?
  - Hvilke fordelingsnøkler benyttes for å oppnå en rettmessig fordeling av indirekte kostnader?
    - Hvordan er fordelingsnøkklene beregnet?

- **Kapitalkostnader**
  - Avskrivningskostnad
  - Alternativkostnad (kalkulatorisk rentekostnad)
  - Indirekte kapitalkostnader

## Utforming av gebyrregulativet

### Selvkost for den enkelte sak/sakstype

- Har kommunen differensierte egne gebyrsatser for hver sakstype (saksrelatert inndeling)?
- Hvilke søknadstyper/sakskategorier har kommunen egne gebyrsatser for i gjeldende gebyrregulativ?
  - F.eks. sakstyper basert på ytre karakteristika, for eksempel egne gebyrsatser for hhv. garasjer, eneboliger, småblokker, næringsbygg, ev. differensiert etter areal og tiltaksklasse mv.
- Hvordan beregnes standardiserte gebyrsatser for ulike sakstyper ut fra selvkost?
  - Fordeling av selvkost på de enkelte sakstyper
- Beregner kommunen en timepris for medgått tid i den enkelte sak?
  - I hvilken grad settes gebyrer for den enkelte sak med bakgrunn i ressursbruken i saken?
  - Er det for timegrunnlaget kun netto effektiv tid til saksbehandling som tas med (fakturerbar tid) eller alle timer i avdelingen?
  - Hvordan beregnes ev. forventet tidsbruk og timepriser som legges til grunn i selvkostkalkylen?
    - F.eks. basert på erfaringstall, gjennomsnittsbetraktning.

### Utforming av selvkostregnskap (etterkalkyle)

- Vennligst gi en beskrivelse av kommunens bruk av selvkostfond og hvordan tilpasninger gjøres over tid.

### Forskjeller i plan- og byggesaksgebyrer mellom kommunene

- Hva tror dere er de mest sentrale årsakene til forskjellene i plan- og byggesaksgebyrer mellom ulike kommuner?
- Kan ulik forståelse av regelverket forklare forskjeller i beregning av gebyrgrunnlag? Og i så fall, hvilke tvetydigheter i regelverket er det som forårsaker dette?

Hva oppleves som hovedutfordringer i utarbeidelse av gebyrgrunnlaget? Er det noen områder dere gjerne skulle likt å få veiledning på?

## 8. Referanser

Audun Langørgeren, S. A. L. o. R. A., 2015. *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2013*, s.l.: SSB.

EnviDan Momentum, 2018. *SELVKOST I KOMMUNER*. [Internett]  
Available at: <https://www.envidanmomentum.no/selvkost/kommune>  
[Funnet 3 oktober 2018].

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014. *H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale tjenester*, Oslo: Regjeringen.

Kommunal- og regionaldepartementet, 2003. *St.meld.nr 31 (2002-2003) - Storbymeldingen*, s.l.: Kommunal- og regionaldepartementet.

Norsk Vann, 2015. *Veiledning for praktisering av selvkost i vann- og avløpssektoren*, s.l.: Norsk Vann.

Romerike Revisjon IKS, 2018. *FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 9-2018 SELVKOST PÅ BYGGESAK GEBYRER OG SELVKOSTFOND NITTEDAL KOMMUNE*, Nittedal: Nittedal kommune.

Telemarksforskning, 2011. *TF-rapport nr. 292 Undersøkelse av selvkost i kommunenes byggesaksgebyrer*, Bø: Telemarksforskning.

VG, 2017. *Billigst: 0 kroner. Dyrest: 49 878 kroner: Titusenvis i prisforskjell for å behandle byggesøknader*. [Internett]  
Available at: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/dApOo/billigst-0-kroner-dyrest-49-878-kroner-titusenvis-i-prisforskjell-for-aa-behandle-byggesoeknader>  
[Funnet 19 September 2018].

oslo**economics**  
*www.osloeconomics.no*

post@osloeconomics.no  
Tel: +47 21 99 28 00  
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:  
Kronprinsesse Märthas plass 1  
0160 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1562  
Vika  
0118 Oslo