

Hva er årsakene til forskjeller i kommunale plan- og byggesaksgebyrer? - 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 bygningsloven¹ § 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 uklårheter:

- 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

¹ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.

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 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.