

Høring av forslag til ny lokal gebyrforskrift om gebyrer etter eierseksjonsloven og matrikkellova for Senja kommune, Troms fylke

Senja kommune legger med dette forslag til ny gebyrforskrift for oppmålings saker etter matrikkellova og seksjonering etter eierseksjonsloven ut på høring.

Frist for innsendelse av uttalelser er satt til 31.08.2024.

Hørings svar sendes til postmottak@senja.kommune.no, eller til Senja kommune Pb. 602, 9306 Finnsnes.

1. Bakgrunn

1.1 Behovet for ny gebyrforskrift

Utgangspunktet for arbeidet med ny gebyrforskrift har vært å utarbeide en innretning som på en fleksibel måte klarer å gjenspeile kommunens ressursbruk i de enkelte sakene. Gebyrforskriften skal samtidig sørge for å finansiere de oppgavene som kommunen er pålagt å utføre. Videre har hensikten vært å lage en innretning som er rettferdig for alle søkere og rekvirenter, samtidig som målsetningen har vært å minimere rettmessige klager på gebyrene.

Jobben med ny gebyrforskrift har hatt til formål å tydeliggjøre de ulike oppgavene kommunen har knyttet til saksbehandling etter eierseksjonsloven og matrikkellova, og hvilke kostnader dette medfører.

1.2 Sammendrag

Selvkostkravet for tjenestene som denne forskriften regulerer er strengere enn for eksempel VAR-sektoren. Det er ikke tilstrekkelig at selvkostprinsippet er fulgt på overordnet nivå. Kommunen må også dokumentere at selvkost er overholdt ned på de enkelte sakstypene. Dette innebærer at forskriften, på en fleksibel måte, må klare å gjenspeile kommunens ressursbruk i de enkelte sakene.

Forskriften er delt inn i tre kapitler:

- Første kapittel dekker alminnelige bestemmelser som gjelder for alle tjenestene. Dette handler blant annet om betalingsbestemmelser og klageadgang
- Andre kapittel omhandler gebyr for eierseksjoneringssaker
- Tredje kapittel omhandler gebyr for oppmålingsforretning

1.3 Selvkosttjenestene og hjemmel for å ta gebyr

1.3.1 Eierseksjonering

Eierseksjonsloven § 15 gir kommuner hjemmel til å kreve gebyr for seksjoneringsaker:

«Kommunen kan fastsette et seksjoneringsgebyr for å behandle seksjoneringsøknaden. Gebyret kan ikke være høyere enn de nødvendige kostnadene kommunen har med slike saker.»

1.3.2 Oppmålingsforretning og matrikkelføring

Matrikkellova § 32 gir kommuner hjemmel til å kreve gebyr for oppmålingsforretning og matrikkelføring:

«Kommunen kan ta gebyr for oppmålingsforretning, matrikkelføring, utferding av matrikkelbrev og anna arbeid etter lova her etter regulativ fastsett av kommunestyret sjølv. [...] Gebyra kan i sum ikkje vere høgare enn nødvendige kostnader styresmakta har med slikt arbeid.»

1.3.3 Nødvendige kostnader

Lovbestemmelsene over angir at kostnadene ikke kan overstige kommunens nødvendige kostnader. I den nye kommuneloven står det som følger i § 15-1:

«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.»

Begrepet «nødvendige kostnader» er med andre ord en selvkostbegrensning.

1.3.4 Veiledning og klagesaksbehandling etter forvaltningsloven

Arbeidsgruppen vil gjerne gjøre høringsinstansene oppmerksom på at veiledning etter forvaltningsloven § 11 skal være kostnadsfritt for brukerne, og ressursene som brukes til dette skal dekkes over kommunekassen, og ikke finansieres med gebyrinntekter.ⁱ

Det er ofte utfordrende for kommunen å skille mellom *alminnelig* veiledning og veiledning som følger en konkret sak. Veiledning som følger en konkret sak inngår i de lovpålagte oppgavene som kommunen har etter eierseksjonsloven og matrikkellova og skal dermed inngå i beregningsgrunnlaget for selvkost.

Heller ikke arbeid med klagesaksbehandling etter forvaltningsloven § 28 kan inngå i gebyrgrunnlaget.ⁱⁱ

1.4 Selvkostprinsippet

Selvkostprinsippet innebærer at kommunens kostnader med å frembringe tjenestene kan dekkes inn gjennom de gebyrene som brukerne betaler. Kommunen har ikke anledning til å tjene penger på selvkostområdene.

Hva som skal regnes som gebyrgrunnlag er fastsatt i ny kommunelov kapittel 15 og i forskrift om beregning av selvkost¹. Gebyrgrunnlaget består blant annet av direkte og indirekte henførbare driftsutgifter og kalkulatoriske kapitalkostnader, som er avskrivninger og renter.

Overskudd i det enkelte år skal avsettes til bundne driftsfond. Avsatt overskudd fra det enkelte år tilbakeføres til brukerne av tjenesten i form av lavere gebyrer i løpet av en

¹ Forskriften trådte i kraft 1. januar 2020 og erstatter «Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-3/14)»

femårsperiode. Selvkostfinansierte tjenester skal ikke brukes til å finansiere andre deler av kommuneforvaltningen.

Underskudd i det enkelte år må som hovedregel dekkes over kommunekassen i det året som underskuddet oppstår. «*Veileder for beregning av selvkost og gebyrforskrift i byggesaker*»² skiller mellom systematisk og tilfeldig underskudd for kommunens saksbehandlingstjenester.

Systematisk underskudd oppstår når kommunen har satt gebyrene lavere enn den andelen kostnader som er vedtatt at gebyrene skal dekke. Slike underskudd må kommunekassen finansiere.

Tilfeldig underskudd oppstår hvis gebyrsatser er budsjettert tilsvarende oppgavens enhetskostnad, men uforutsette kostnadsøkninger mv. gjennom året medførte et underskudd i etterkalkylen. Et slikt underskudd har kommunen anledning til å fremføre til senere år.

Kommunen kan også velge å fremføre underskudd som oppstår ved at arbeidet med en sak utføres i ett år, mens innbetalingen av gebyrer først skjer et senere år.

Dersom en tjeneste går med overskudd skal dette alltid settes av på selvkostfond.

1.5 Selvkost i den enkelte sak

Kommunal- og regionaldepartementet vurderer i forarbeidene³ til gjeldende plan- og bygningslov at «*Etter departementets mening må selvkostprinsippet relatere seg til kostnadene ved den enkelte sak, selv om det benyttes standardsatser med utgangspunkt i gjennomsnittsbetraktninger. Det vil kunne medføre urimelige utslag om en tiltakshaver i for stor grad kunne gebyrlegges ut over det arbeidet tiltaket medfører.*»

Selvkostprinsippet er også behandlet i en høyesterettsdom inntatt i Rt. 2004 s. 1603. Saken gjaldt fastsettelse av gebyr for en delingsforretning (oppmåling), men retten la til grunn at de samme synspunktene gjorde seg gjeldende som for gebyrfastsettelse etter plan- og bygningsloven. Det synes i dommen forutsatt at selvkostprinsippet ikke bare krever at den enkelte sektor drives uten overskudd, men at selvkost også skal tilstrebes i den enkelte sak.⁴

Sivilombudsmannen⁵ kritiserte i 2015 Kristiansand kommunes gebyrforskrift hvor byggesaksgebyret var mekanisk beregnet som en lineær funksjon av bruksareal eller antall boenheter.

Sivilombudsmannen etterlyste en sikkerhetsventil som fanger opp tilfeller hvor standardiserte/lineære satser kan gi ulovlig høyt gebyr. På landsbasis er det store variasjoner mellom kommunenes gebyrer til tross for at lover og regelverk er likt for alle. Gjennomgående benytter mange kommuner areal i stor utstrekning ved beregning av gebyrene.

Myndighetene ønsker med andre ord at selvkost skal tilstrebes i den enkelte sak samtidig som gebyrinntektene ikke skal overstige samlet gebyrgrunnlag.

1.6 Regnskapsføring av gebyrgrunnlag

1.6.1 Oppmålingsforretning

Gebyrgrunnlaget for oppmålingsforretning vil i hovedsak bestå av driftsutgifter som er regnskapsført på KOSTRA-funksjon 303 Kart og oppmåling. Her regnskapsføres utgifter til kommunens

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-for-beregning-av-selvkost-og-gebyrforskrift-i-byggesaker/id2869042/?ch=1>

³ Ot.prp. nr. 45, side 283

⁴ Sivilombudsmannen Sak 2007/1890

⁵ Sivilombudsmannen Sak 2015/947 Byggesaksgebyrforskrift uten bestemmelse om adgang til å fravike de standardiserte satsene

kartgrunnlag, adresseforvaltning, matrikkelføring og oppmålingsforretninger. Det er bare arbeid knyttet til matrikkelføring og oppmålingsforretninger som kan finansieres av oppmålingsgebyret. Drift av kommunens kartgrunnlag og adresseforvaltning kan ikke finansieres med gebyrinntekter.

1.6.2 Eierseksjonering

Gebyrgrunnlaget for seksjoneringsaker vil i hovedsak bestå av driftsutgifter som er regnskapsført på KOSTRA-funksjon 302 *Byggesaksbehandling, opprettelse og endring av eiendom og eierseksjonering*. Det er bare saksbehandling etter lov om eierseksjoner som kan finansieres av seksjoneringsgebyret.

2. Forslag til ny gebyrforskrift

En stor del av oppgaven med å utarbeide ny gebyrforskrift har vært å finne hensiktsmessige prinsipper og innretninger for gebyrbestemmelsene. Videre har arbeidet bestått i å identifisere kostnadsdrivere i saksbehandlingsprosessen, og knytte økonomiske variabler til dette. Dette gjøres for at det skal bli bedre samsvar mellom kommunens faktiske ressursbruk og gebyret som faktureres forslagsstiller, tiltakshaver eller rekvirent.

2.1 Kapittel 1 - Generelle bestemmelser

Første kapittel omhandler blant annet bestemmelser om betaling og fakturering, klageadgang og reduksjon av gebyr.

I § 1-4 understrekes det at det ikke er anledning til å klage på gebyrfastsettelsen. Bakgrunnen for dette er at gebyrer som følger av en lokal forskrift *ikke* er å anse som enkeltvedtak siden gebyrene følger mekanisk av regulativet/forskriften⁶.

Velger kommunen derimot å benytte seg av § 1-3, om reduksjon av gebyr, vil dette være å anse som enkeltvedtak, som da vil være mulig å klage på. § 1-3 skal i utgangspunktet kun benyttes i saker der kommunen selv ser at gebyret i en sak *klart* overstiger ressursbruken i saken.

2.2 Kapittel 2 – Eierseksjonering

Eierseksjonering ble en selvkost-tjeneste fra og med 2018. Før dette var gebyrene fastsatt til tre eller fem ganger statens rettsgebyr per sak. Det gjorde trolig at mange kommuner ikke fikk dekket kostnadene for arbeid med disse sakene.

Forslaget til ny gebyrforskrift er noe annerledes enn innretningen i gjeldende prislister. Gebyret er tredelt. Det er foreslått å ha et grunngebyr, som skal dekke kommunens generelle oppgaver i saksbehandlingen som er faste og uavhengige av sakens art, kompleksitet, størrelse mm.

Gebyret som dekker selve saksbehandlingstiden er differensiert etter om det søkes om seksjonering, reseksjonering eller sletting av seksjonert sameie. Til slutt betaler søker et registreringsgebyr for antall seksjoner i søknaden som må registreres i matrikkelen.

I tillegg legger forskriften opp til en bestemmelse som gir adgang til å ta gebyr dersom søknaden er ukomplett (§ 2-3). Kapitlet i ny gebyrforskrift inneholder også bestemmelser om gebyr ved avsluttet sak før vedtak, ved avvisning og ved avslag (§ 2-7). Dette sikrer at kommunen får betalt for de ressursene de har brukt, dersom saken trekkes/avsluttes eller avvises i løpet av saksbehandlingsprosessen.

⁶ Ot. Prp. Nr. 45 (2007-2008) kap. 24.5

2.2.1 Gebyr for eierseksjonering i gjeldende regulativ

I dagens innretning, har kommunen egne gebyrer for seksjonering uten og med befaring. Tabellen under viser et utdrag fra dagens inndeling.

Seksjonering, behandlingsgebyr, uten befaring	Gebyr
Til og med 10 seksjoner	Kr 12 000
Fra og med 11 seksjoner til 20 seksjoner	Kr 14 000
Fra og med 21 seksjoner og oppover	Kr 16 000
Seksjonering, behandlingsgebyr, uten befaring	Gebyr
Til og med 10 seksjoner	Kr 14 000
Fra og med 11 seksjoner til 20 seksjoner	Kr 16 000
Fra og med 21 seksjoner og oppover	Kr 18 000
Reseksjonering, behandlingsgebyr, uten befaring	Gebyr
Til og med 10 seksjoner	Kr 16 000
Fra og med 11 seksjoner til 20 seksjoner	Kr 18 000
Fra og med 21 seksjoner og oppover	Kr 20 000

2.2.2 Utdrag fra ny forskrift

Tabellen under viser et utdrag fra den nye innretningen for saksbehandlingsgebyret i ny gebyrforskrift. I tillegg vil grunngebyret påløpe for alle som sender inn en søknad, som skrevet over. Registreringsgebyret faktureres per seksjon som føres i matrikkelen.

Oppretting av eierseksjoner	Beregningsenhet
For to til fire seksjoner	Per søknad
For fem til åtte seksjoner	Per søknad
Over ni seksjoner	Per søknad
Reseksjonering	Beregningsenhet
For to til fire seksjoner	Per søknad
For fem til åtte seksjoner	Per søknad
Over ni seksjoner	Per søknad
Tilleggsgebyrer	Beregningsenhet
Gebyr for befaring	Per befaring
Tilleggsgebyr for avklaringsmøter	Per møte
Tilleggsgebyr ved seksjonering av anleggseiendom	Per sak

2.3 Kapittel 5 – Oppmålingsforretning

I de aller fleste kommuner i dag beregnes oppmålingsgebyret etter areal. Det gjør det også i Senja kommune. Imidlertid har den teknologiske utviklingen gjort at kommunens arbeid med oppmålingsforretninger ikke nødvendigvis øker proporsjonalt med areal. Eksempelvis vil det bare ta en time å gå tre ganger rundt en rektangulær tomt på 100.000 m² (hvert grensepunkt må måles tre ganger). I ny gebyrforskrift er det foreslått et todelt gebyrsystem; et saksbehandlingsgebyr og gebyr for arbeid i marka. Saksbehandlingsgebyret er ikke lenger avhengig av areal, men av sakstype. For arbeid ute i marka er det først og fremst antall grensepunkter som påvirker arbeidsmengden til kommunen. Arbeidsgruppen har derfor vurdert at ved oppmålingsforretninger, hvor det er nødvendig med markarbeid, bør tilleggsgebyret for dette beregnes ut ifra antall grensepunkt.

2.3.1 Gebyr for oppmålingsforretning i gjeldende regulativ

Tabellen under viser inndelingen av sakstyper i gjeldende gebyrregulativ. Kommunen har i dag en detaljert inndeling etter arealintervaller. For sakstypen oppretting av grunneiendom og festegrunn har arealintervaller helt opp til 100.000 med et tillegg etter medgått tid for arealet over 100.000 m².

Oppretting av grunneiendom og festegrunn	Gebyr
Areal fra 0 - 250 m ²	Kr 13 000
Areal fra 251 - 500 m ²	Kr 13 000
Areal fra 501 - 750 m ²	Kr 13 000
Areal fra 751 - 1000 m ²	Kr 17 000
Areal fra 1001 - 1500 m ²	Kr 17 000
Areal fra 1501 - 2000 m ²	Kr 30 000
Areal fra 2501 - 3000 m ²	Kr 30 000

2.3.2 Utdrag fra ny forskrift

I ny forskrift vil saksbehandlingsgebyret prises etter den gjennomsnittlige kostnaden kommunen har med å behandle saken fra kontoret. For flere matrikkelenheter i samme sak, vil det påløpe et tilleggsgebyr som fanger opp merarbeidet til kommunen. Gebyret vil ikke være like stort som gebyret for første matrikkelenhet.

Gebyr for saksbehandling	Beregningsenhet
Oppretting av grunneiendom og festegrunn og matrikulering av eksisterende umatrikulert grunn.	Første matrikkelenhet
Tilleggsgebyr for oppretting av flere matrikkelenheter fra samme matrikkelenhet	Per påfølgende matrikkelenhet
Oppretting av uteareal ved seksjonering	For to tilleggsdeler
- Tilleggsgebyr per uteareal utover to ved seksjonering	Per tilleggsdel
Oppretting av anleggseiendom	Per matrikkelenhet
Punktfeste	Per punktfeste
Oppretting av matrikkelenhet uten fullført oppmålingsforretning (MUF)	Per matrikkelenhet
- Tilleggsgebyr for oppretting av flere matrikkelenheter fra samme matrikkelenhet	Per påfølgende matrikkelenhet
Grensejustering	Per grensejustering
-Tilleggsgebyr for flere grensejusteringer i samme sak	Per påfølgende grensejustering

Tabellen over viser et utdrag fra den nye innretningen i den nye gebyrforskriften. Gebyret i denne tabellen skal dekke kommunens kontorarbeid både før og etter markarbeidet.

I tillegg til saksbehandlingsgebyr, gebyrlegges også tiden kommunen i gjennomsnitt har med å reise ut i marka i oppmøtegebyret. Grensepunkt som merkes og måles i marka gebyrlegges per grensepunkt. Grensepunktgebyret er skilt etter om det merkes og måles eller dersom det bare måles, men ikke merkes. For sakstypen *Klarlegging av grenser som ikke er koordinatfestet*, vil det påløpe et eget gebyr som vil prises høyere enn de andre grensepunkt-gebyrene. Bakgrunnen for dette er at

tiden kommunen bruker for markarbeidet ved slike saker, er mer omfattende og tar lengre tid enn ved de andre sakstypene.

I de tilfellene oppmålingssaken ikke krever markarbeid, vil ikke oppmøte- og grensepunktgebyr beregnes i den aktuelle saken.

Gebyr ved oppmåling i marka	Beregningsenhet
Oppmøtegebyr	Per oppmøte
Grensepunkt som måles og merkes i marka	Grensepunkt
Grensepunkt som måles, men ikke merkes i marka	Grensepunkt
Grensepunkt for klarlegging av grenser som ikke er koordinatfestet	Grensepunkt

3. Beregning av gebyrsatsene

De ulike kapitlene i forskriftsforslaget har egne timesatser som skal anvendes der arbeidet ikke faller inn under forskriftsbestemmelsene. Timesatsen kommer frem ved å dividere tjenestens gebyrgrunnlag med samlet antall timer saksbehandling. Dette vil variere fra gebyrtjeneste til gebyrtjeneste.

I fastsettelsen av gebyrgrunnlaget må det foretas en vurdering av alle aktiviteter som ikke finansieres med gebyrinntekter, eksempelvis oppgaver etter forvaltningsloven.

Beregningen av timesatsen tar utgangspunkt i andelen av et årsverk som reelt sett går med til saksbehandling - det vil si produksjonen. Det er en rekke aktiviteter og oppgaver som ikke kan faktureres. Faktureringsgraden reduseres eksempelvis av tiden saksbehandler bruker på faglig oppdatering, rapportering og administrasjon. Under illustreres beregningen av en timesats som dekker selvkost:

$$\text{Timesats} = \text{gebyrgrunnlag} / \text{antall timer saksbehandling}$$

For å beregne gebyrsatsene multipliseres tjenestens timesats med arbeidsmengden som kommunen i gjennomsnitt bruker på den enkelte sakstype.

Gebyrsatser vil beregnes med utgangspunkt i budsjett og ønsket dekningsgrad for hvert av gebyrområdene. De konkrete satsene vil derfor ikke være kjent før budsjettarbeidet er slutført og budsjettsaken er lagt frem.

Ettersom den nye forskriften medfører en ny måte å beregne gebyrene på så er det lagt ned en innsats i forkant av høringsprosessen for å forsøke å illustrere for høringsinstansene hvordan gebyrnivået vil se ut for noen utvalgte sakstyper.

4. Arbeidsgruppen

Forslag til ny gebyrforskrift er utarbeidet av en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Senja kommune. VISMA Enterprise AS har vært sparringspartner.

Målsetningen med arbeidet har vært å lage en forskrift som er rettferdig, tydelig og fleksibel.

Rettferdig: Gebyrene skal gjenspeile de ulike brukergruppernes kostnadsnivå på best mulig måte.

Tydelig: Forskriften skal være lett å lese og håndheve, med et klart og forståelig språk.

Fleksibel: Forskriften henviser til årlige kommunestyrevedtak for gebyrenes størrelse.

Senja kommune ser frem til høringssvar innen **31.08.2024**.

Senja kommune, 01.07.2024.

5. Sluttnoter

ⁱ Forvaltningsloven § 11, første ledd: «Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.»

I et brev til Eigersund kommune skriver Kommunal- og moderniseringsdepartementet at: «(...) fra departementets side [legges det til grunn] at gebyrbestemmelsen i plan- og bygningsloven ikke hjemler en adgang til å kreve gebyrer for å finansiere kostnadene ved å veilede tiltakshavere etter forvaltningsloven § 11.

Det følger av pbl. § 33-1 at bygningsmyndighetene i utgangspunktet kan kreve gebyr for veiledning som faller inn under "andre arbeid som det etter denne lov eller forskrift påhviler kommunen å utføre". Plikter som er pålagt etter andre lover enn plan- og bygningsloven (som fvl.) kan imidlertid ikke gebyrlegges med hjemmel i pbl. På bakgrunn av dette anser departementet at det ikke er hjemmel etter pbl. § 33-1 første ledd til å gebyrlegge veiledning etter forvaltningsloven § 11. Utgiftene til dette arbeidet kan derfor ikke gebyrlegges spesielt, eller inngå i det generelle grunnlaget for gebyrberegning».

ⁱⁱ Fra Ot.prp. nr. 45 Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen), sidene 283-284: «Departementet foreslår ikke en egen regel som innfører klageadgang, verken for gebyrregulativer eller konkrete gebyrer. Gebyrregulativer kan også i dag overprøves ved lovlighetskontroll etter kommuneloven kapittel 27, noe som også forekommer. De enkelte gebyrene kan også påklages i dag, hvis de er individuelt utregnet. Hvis gebyrene mekanisk følger regulativet, er det som oftest regulativets innhold som må vurderes. Hvis regulativet ikke inneholder en bestemmelse om lemping av gebyrene, slik at det ikke er et alternativ å klage over unnlattelse av å benytte denne, viser departementet til at det også er mulig å søke om dispensasjon fra regulativet».

Kommunen må vurdere hvilken lovhjemmel arbeidsoppgavene faller inn under, og dersom det faller utenfor plan- og bygningsloven skal ikke kostnadene inn i selvkostregnskapet til byggesak. Klager på enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 28 kan ikke gebyrlegges og må holdes utenfor selvkost.