

Høring av forslag til forskrift om gebyrer mv. etter plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven, matrikkellova og forskrift til offentleglova, Risør kommune, Agder

Med dette legger Risør kommune forslag til ny forskrift om gebyr mv. for private planforslag, bygge- og delesaksbehandling, oppmåling og eierseksjonering ut på høring.

Frist for innsendelse av uttalelser er satt til 21.08 2026.

1. Bakgrunn

1.1 Behovet for ny forskrift

I dag har ikke Risør kommune en lokal forskrift for tjenestene nevnt over, som er i tråd med forvaltningslovens regler om forskrifter.

1.2 Forskriftens målsetninger

Forskriften skal sørge for riktig og lovlig finansiering av kommunens lovpålagte oppgaver knyttet til saksbehandling etter plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkellova¹.

Forskriften skal gjenspeile kommunens ressursbruk for de enkelte sakstyper på en fleksibel måte.

Forskriften legger videre opp til å ta betalt underveis i saksbehandlingsprosessen. Dette for å sikre at kommunens kostnader for utført arbeid blir dekket, selv om søknad eller forslag trekkes før vedtak eller avslag.

1.3 Sammendrag

De aktuelle tjenestene er underlagt reglene i kommuneloven kapittel 15. Dette innebærer at tjenestene skal prises til selvkost, så lenge ikke kommunestyret vedtar en lavere kostnadsdekning.

Kommuneloven § 15-1 første ledd:

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.

For selvkosttjenestene som reguleres av forskriftsforslaget må kommunen i tillegg kunne dokumentere at selvkost er overholdt for den enkelte sakstype (*les: gebyrsats*). Dette innebærer at forskriftens beregningsmekanismer for det enkelte gebyret, må gjenspeile kommunens ressursbruk.

Dette strenge selvkostkravet medfører at kommunen har begrensede muligheter til å krysssubsidiere en sakstype på bekostning av en annen.

Krysssubsidiering innebærer for eksempel at (for) lave gebyrer for eneboliger subsidieres av (for) høye gebyrer for boligblokker. Dette er ikke lovlig.

1.3.1 Forskriftens inndeling

Forskriften er delt inn i seks kapitler:

- kapittel 1 omhandler alminnelige bestemmelser for alle tjenestene
- kapittel 2 omhandler gebyr for private planforslag
- kapittel 3 omhandler gebyr for bygge- og delesaksbehandling
- kapittel 4 omhandler gebyr for eierseksjoneringsaker
- kapittel 5 omhandler gebyr for oppmålingsforretning
- kapittel 6 omhandler regler om ikrafttredelse.

1.4 Selvkosttjenestene og hjemmel for å ta gebyr

1.4.1 Private planforslag og bygge- og delesaksbehandling

Plan- og bygningsloven § 33-1 gir kommuner hjemmel til å ta gebyr for behandlingen av private planforslag og bygge- og delesaker:

*Kommunestyret selv kan gi forskrift om gebyr til kommunen for behandling av søknad om tillatelse [...] og for andre arbeid som det etter denne lov eller forskrift påhviler kommunen å utføre, herunder behandling av private planforslag. [...].
Gebyret kan ikke være høyere enn de nødvendige kostnadene kommunen har med slike saker.*

1.4.2 Eierseksjonering

Eierseksjonsloven § 15 gir kommuner hjemmel til å ta 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.*

1.4.3 Oppmålingsforretning og matrikkelføring

Matrikellova § 32 gir kommuner hjemmel til å ta 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 ikke vere høgare enn nødvendige kostnader styresmakta har med slikt arbeid.

1.4.4 Nødvendige kostnader og selvkost

Det kommer frem av lovbestemmelsene over at disse tjenestenes gebyrer ikke kan overstige nødvendige eller faktiske kostnader. Begrepet «nødvendige kostnader» er med andre ord en selvkostbegrensning.

1.4.5 Gebyrtap som følge av fristoverskridelse

Dersom kommunen bruker lengre tid enn frister fastsatt i lov eller forskrift taper kommunen andeler av gebyret. Slikt gebyrtap som følge av fristoverskridelse er ikke en nødvendig kostnad.

I selvkostkalkylen er det bruttoinntekten før gebyrtap som skal inntektsføres.

1.4.6 Veiledning og klagebehandling etter forvaltningsloven

Veiledning etter forvaltningsloven § 11 og klagebehandling etter forvaltningsloven § 28 kan ikke inngå i gebyrgrunnlaget for gebyrer etter plan- og bygningslovenⁱ. Ressursbruk knyttet til dette må dermed dekkes over kommunekassen, og kan ikke finansieres med gebyrinntekter.ⁱⁱ

Dette følger av at gebyrhjemmelen i plan- og bygningsloven § 33-1 avgrenser kommunen fra å ta gebyr for annet enn arbeid «etter denne lov eller forskrift».

1.5 Selvkost

Selvkost innebærer at kommunens kostnader med å frembringe tjenesten kan dekkes inn gjennom de gebyrene som brukerne betaler. Inntekter fra selvkostfinansierte tjenester kan ikke finansiere andre deler av kommuneforvaltningen.

Hva som kan inngå som en tjenestes gebyrgrunnlag følger av kommuneloven kapittel 15, med nærmere regulering i forskrift om beregning av selvkost². Gebyrgrunnlaget består blant annet av direkte og indirekte driftsutgifter og kapitalkostnader (avskrivninger og beregnede rentekostnader).

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 femårsperiode.

Underskudd for et enkelt år som oppstår som følge av tilfeldig variasjon i gebyrinntekt- og kostnader kan fremføres mot et senere års overskudd. Systematisk underskudd som oppstår som følge av at gebyrene ikke er på nivå med selvkost, kan ikke dekkes inn mot et fremtidig overskudd.³

1.5.1 Subsidiering

Kommunestyret har anledning til å subsidiere en selvkosttjeneste. Dette følger av selvkostforskriften § 8 første ledd andre punktum:

Kommunestyret og fylkestinget kan bestemme at gebyrgrunnlaget i stedet skal utgjøre en andel av samlet selvkost, så langt dette ikke strider med annen lov eller forskrift.

Bestemmelsen må tolkes som at kommunestyret må vedta en slik subsidiering. Hvis kommunen vedtar at gebyrgrunnlaget skal utgjøre f.eks. 90 % av samlet selvkost, blir dette utgangspunkt for beregning av overskudd.

Dette innebærer at kommunen kan måtte avsette til selvkostfond, selv om gebyrinntektene er lavere enn samlet selvkostⁱⁱⁱ.

1.5.2 Selvkost i den enkelte sak

Gebyr for saksbehandling av en delingsforretning (i dag oppmålingsforretning⁴) er behandlet i en høyesterettsdom inntatt i Rt. 2004 s. 1603.

² Forskriften trådte i kraft 1. januar 2020 og erstattet «Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-3/14)

³ Veileder for beregning av selvkost og gebyrforskrift i byggesaker, H-2514 B

⁴ Matrikkellova erstattet delingsloven i 2005.

Høyesteretts flertall kom fram til at gebyret skulle fastsettes på grunnlag av gjennomsnittlige utgifter ved tilsvarende delinger, slik at man kom så nært kommunens faktiske utgifter som mulig – selvkost skal dermed tilstrebes i den enkelte sak.⁵

Av forarbeidene⁶ til plan- og bygningsloven kommer følgende frem:

Gebyret skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på sektoren. Gebyrene skal fastsettes i forhold til arbeidsmengde, men det er ikke meningen at kommunen skal måtte beregne konkret hvor mange timers arbeid som medgår til å behandle den enkelte søknad. Det aksepteres en viss grad av standardisering av gebyrsatsene med utgangspunkt i de gjennomsnittlige utgiftene for vedkommende sakstype [...].

1.5.3 Uheldige beregningsmodeller

Sivilombudet⁷ var i 2015 kritisk til en kommunal gebyrforskrift hvor byggesaksgebyrene var beregnet som lineære funksjoner av bruksareal eller antall boenheter, uten en øvre avgrensning. Dermed var risikoen stor for at tiltak med stort areal eller mange boenheter medførte gebyrkrav som langt oversteg kommunens kostnader med saksbehandlingen.

På landsbasis er det store variasjoner mellom disse tjenestenes gebyrer, til tross for at regelverket er likt for alle kommuner. Dette kan skyldes at mange kommuner fremdeles benytter lineære funksjoner av bruksareal eller antall boenheter ved beregning av gebyrer.

2. Forslag til ny forskrift

2.1 Forvaltningslovens regler om forskrifter

Forvaltningsloven kapittel VII stiller flere krav som må oppfylles for at en forskrift skal være lovlig. Blant annet må en forskrift utredes av det aktuelle forvaltningsorgan (*her: kommunen*); kommunen må påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Forskriftsforslaget skal sendes på høring og eventuelle uttalelser fra interessenter skal behandles.

Etter at forskriften er fastsatt av kommunen må den kunngjøres i Norsk Lovtidend (*les: lovdata.no*). Når forskriften er fastsatt og kunngjort, kan ikke forskriften fravikes.

2.2 Arbeidsprosessen

Visma Enterprise har vært kommunens eksterne rådgiver i arbeidet med ny gebyrforskrift. Siden mars i år har det vært avholdt flere møter der kommunen har stilt med deltakere fra relevante avdelinger.

En viktig målsetning i arbeidet med å utarbeide ny gebyrforskrift, har vært å finne hensiktsmessige prinsipper og innretninger for de enkelte sakstypene.

Arbeidet har videre bestått i å identifisere objektive faktorer i saksbehandlingsprosessen til kommunen som på en god måte beskriver kommunens ressursbruk i den enkelte sak.

⁵ Sivilombudet Sak 2007/1890

⁶ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 359

⁷ Sivilombudet Sak 2015/947

I møtene har det vært søkelys på at gebyrforskriftens sakstyper bør gjenspeile den enkelte tjenestes arbeidsprosess. Forskriftsforslagets gebyrer kan grovt sett deles inn i følgende gebyrtyper:

- Innledende gebyrer. Eksempler på dette er *grunngebyr* (skal dekke arbeid som er uavhengig av sakens kompleksitet og størrelse, f.eks. journalføring/arkiv, fakturering mv.), *tilleggsgebyr ved mangelfull søknad* (gebyr som påløper dersom søknad el. ikke er komplett), og *gebyr for forhåndskonferanse*.
- Saksbehandlingsgebyr. Eksempler på dette er gebyr for behandling av *søknad om oppføring av enebolig* eller gebyr for *oppretting av grunneiendom*.
- Avsluttende gebyrer. Eksempler på dette er *registreringsgebyr* (skal dekke arbeid med matrikkelregistrering) og *gebyr for avsluttet sak før vedtak*.

2.3 Beregning av time- og gebyrsatser

Med utgangspunkt i budsjettert gebyrgrunnlag for 2027 per tjeneste skal det høsten 2026 beregnes budsjetterte timesatser for hvert gebyrområde.

Det budsjetterte gebyrgrunnlaget omfatter alle kostnader som sentral gebyrhjemmel tilsier kan dekkes gjennom gebyr. Det er ikke alle aktiviteter som kan finansieres med gebyrinntekter, eksempelvis oppgaver etter forvaltningsloven. Slike oppgaver er holdt ute.

Timesatsen beregnes ved å dividere tjenestens gebyrgrunnlag med antall tilgjengelige timer til saksbehandling. Dette vil variere fra tjeneste til tjeneste og reduseres eksempelvis med tid saksbehandler bruker på faglig oppdatering, rapportering og administrasjon.

Under illustreres beregningen av en timesats som dekker selvkost:

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

De foreslåtte gebyrsatsene beregnes ved å multiplisere tjenestens timesats med antatt gjennomsnittlig arbeidsmengde per sakstype.

$$\text{Gebyrsats} = \text{timesats} \times \text{gjennomsnittlig arbeidsmengde per sakstype}$$

3. Nærmere om forskriftsforslaget

3.1 Kapittel 1 – Alminnelige bestemmelser

Første kapittel i gebyrforskriften omfatter bestemmelser om betaling og fakturering, klageadgang, reduksjon av gebyr og en definisjonsliste som forklarer ulike begrep.

Bestemmelsen i § 1-2-2 regulerer faktureringstidspunkt for tjenestene. For behandling av private planforslag har arbeidsgruppen åpnet for flere faktureringstidspunkt. Formålet er å dekke kommunens kostnader underveis i saksbehandlingsprosessen med gebyrinntekter. For eksempel åpner bestemmelsen om at kommunen kan fakturere gebyr for gjennomgang av planinitiativ og oppstartsmøte etter at oppstartsmøtet er gjennomført.

§ 1-4 viser til at det ikke er anledning til å klage på gebyret i en sak som fastsettes av gebyrforskriften. Bakgrunnen for dette er at gebyr som følger av en forskrift *ikke* er å anse som enkeltvedtak. Dersom kommunen reduserer gebyret etter § 1-3 når gebyret *klart* overstiger selvkost i en sak, vil denne beslutningen være å anse som et enkeltvedtak som kan påklages.

3.2 Kapittel 2 – Private planforslag

Gebyrinnretningen skal følge arbeidsprosessen til kommunen i større grad og tydeliggjøre hvilket arbeid de enkelte gebyrene dekker. For arbeid etter plan- og bygningsloven, men som ikke er nærmere regulert i gebyrforskriften kan kommunen gebyrlegge etter medgått tid.

§ 2-1. Gebyr for arbeid med oppstart av planarbeidet omfatter blant annet gebyr for planinitiativ, gebyr for oppstartsmøte, gebyr for behandling av planprogram.

§ 2-2. Gebyr for behandling av privat planforslag omfatter blant annet grunngebyr for planforslag, gebyr for dialogmøter underveis i planprosessen, samt tilleggsgebyr for planer med konsekvensutredning og gebyr etter antall enheter bebyggelse i planforslaget.

§ 2-3. Gebyr for utfylling, endring og oppheving av plan omfatter gebyr for endring av planer i samsvar med pbl § 12-14 første og andre ledd.

Kapittel 2 inneholder også bestemmelser om gebyr ved avslutning av planarbeidet og gebyr for nytt oppstartsmøte ved manglende oppfølging fra forslagstiller.

Ny forskriftsinnretning følger i større grad kommunens saksgang og det ilegges tilleggsgebyr underveis i prosessen basert på objektive faktorer slik at kommunen får dekket kostnader ved sitt arbeid.

3.3 Kapittel 3 – Bygge- og delesak

Kapitlet omhandler gebyrer for saksbehandling av bygge-, dele- og dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven.

For alle søknadspåtliggende tiltak skal det betales gebyr. Samlet gebyr består av grunngebyr, saksbehandlingsgebyr, registreringsgebyr, samt eventuelle tilleggsgebyr. Gebyrets størrelse er det samme for tillatelser som for avslag. Gebyrene gjelder for både ett-trinns søknader og rammesøknader.

Andelen av gebyret som dekker kommunens tilsynsvirksomhet vil normalt være mellom femten og tjuefem prosent. Tilsyn er å regne som en direkte overhead og er hovedårsaken til at timesatsen for bygge- og delesak ofte er høyere enn for de andre tjenestene.

I § 3-5. Søknadspåtliggende tiltak som krever ansvarlig foretak – pbl § 20-3 er gebyrene inndelt etter bokstavbestemmelsene i plan- og bygningsloven § 20-1. For annet enn boligbygg er gebyrene inndelt etter bygningstype. For eksempel omfatter gebyret for kontor- og forretningsbygg følgende bygningstyper: 311-322; 329-429; 441-449; 731-739.

Kapitlet inneholder også bestemmelser om gebyr for avsluttet sak før vedtak eller ved avisning. Dette sikrer inndekning av kommunens ressursbruk, dersom saken trekkes/avsluttes eller avvises i løpet av saksgangen.

3.4 Kapittel 4 – Seksjonering

Eierseksjonering ble en selvkosttjeneste med ny lov om eierseksjonering i 2018. Frem til da var gebyrene fastsatt av staten til å være fra tre til fem ganger statens rettsgebyr per sak.

Kapitlet omhandler gebyrer for seksjoneringsaker etter eierseksjonsloven. Samlet gebyr består av grunngebyr, saksbehandlingsgebyr og eventuelle tilleggsgebyr.

Saksbehandlingsgebyrene er blant annet differensiert etter om det søkes om seksjonering av nybygg, reseksjonering og seksjonering av eksisterende bebyggelse eller sletting av seksjonert sameie.

Ved mottak av søknad som ikke følger kravene i eierseksjonsloven og innsendt dokumentasjon er mangelfull eller feilaktig, påløper et tilleggsgebyr.

Kapitlet inneholder også bestemmelser om gebyr for avsluttet sak før vedtak eller ved avvisning. Dette sikrer inndekning av kommunens ressursbruk, dersom saken trekkes/avsluttes eller avvises i løpet av saksgangen.

3.5 Kapittel 5 – Oppmålingsforretning

Kapitlet omhandler gebyrer for oppmålingsforretninger og saksbehandling etter matrikkellova.

Samlet gebyr består av grunngebyr, saksbehandlingsgebyr og gebyr ved oppmåling i marka.

Etter dagens regulativ er saksbehandlingsgebyret avhengig av tomtens areal. For store tomter kan dette gi gebyrer som er større enn kommunens ressursbruk. Eksempelvis tar det én time å gå tre ganger rundt en rektangulær tomt på 100.000 m² (hvert grensepunkt må måles tre ganger), mens tilsvarende tidsbruk for en tomt på 500 m² er fem minutter. Dette viser at areal er en uegnet faktor for å utmåle oppmålingsgebyr.

For arbeid ute i marka er det først og fremst *antall* grensepunkter som påvirker arbeidsmengden til kommunen. Arbeidsgruppen har derfor vurdert at ved oppmålingsforretninger med markarbeid bør tilleggsgebyr for dette beregnes ut ifra antall grensepunkter, samt et oppmøtegebyr.

4. Arbeidsgruppen

Forslag til ny gebyrforskrift er utarbeidet av en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Risør kommune. Visma Enterprise har vært sparringspartner.

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

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

Tydelig: Forskriften skal være lett å lese og håndheve.

Fleksibel: Forskriften henviser til årlige kommunestyrevedtak for gebyrenes størrelse.

Risør kommune ser frem til hørings svar.

Risør, 15.06.2026

5. Sluttnoter

ⁱ 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.

ⁱⁱ 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».

ⁱⁱⁱ Eksempel: Kommunestyret vedtar at gebyrgrunnlaget skal utgjøre 90 % av samlet selvkost. Budsjettet samlet selvkost er kr 1 000 og gebyrene settes slik at samlet inntekt forventes å bli kr 900. Ved årsslutt er inntektene kr 970, samlet selvkost er kr 1 000 og gebyrgrunnlaget er kr 900. Kommunen må avsette kr 70 på fond, selv om kommunen reelt sett har tapt kr 30.