

## **Saksframlegg**

---

ORIENTERING VEDRØRENDE SELVKOST I PLAN- OG BYGNINGSENHETEN

Arkivsaksnr.: 04/36508

---

Saksbehandlere: Sivertsvik/Viken/Grøtte

### **Forslag til innstilling :**

Plan- og bygningsenhetens gebyrer og regnskapsmessige resultat for 2004 ligger innenfor rammene for selvkost. Det er ikke grunnlag for å tilbakeføre midler i form av reduserte gebyrinntekter for 2005.

Bystyret tar saken til orientering.

## Trondheim kommune

### Saksutredning

#### 1) Innledning

Bakgrunnen for saken er bystyrets vedtak i sak 04/00134, der det står følgende :

”Bystyret ber rådmannen før desember 2004 å evaluere hvorvidt den vedtatte gebyrøkningen i plan-, bygge- og fradelingssaker (bystyrevedtak 179/03) står i et rimelig forhold til de endrede rammebetingelsene som beskrevet i saksfremlegget til denne saken. Evalueringen skal inneholde en gjennomgang av behandlingen av byggesaker i 2004, med kommentarer til problemstilling som beskrevet i saksfremlegget til sak 179/03.

Et eventuelt overskudd i 2004 på grunn av de økte gebyrene i plan-, bygge- og fradelingssaker skal tilbakeføres i form av reduserte gebyrer for 2005.

Bystyret ønsker evalueringen framlagt for bystyret før desember 2004.”

I forbindelse med behandlingen av betalingsregulativ ; bygge-, plan- og fradelingssaker for 2005, ble videre følgende flertallsmerknad inntatt i bystyresak 0209/04, møte den 16.12.04:

”Bystyret tar til etterretning at en regnskapsmessig gjennomgang av gebyrene i bygge-, plan- og fradelingssaker ikke kan finne sted før regnskapsårets avslutning. Et eventuelt overskudd til reduksjon av slike gebyrer må derfor behandles i en egen bystyresak våren 2005. Bystyret ber om en egen sak med forslag om hvordan dette i såfall skal håndteres.”

Denne gjennomgangen vil etter dette være delt i to bolker, den første vil inneholde en evaluering av rimeligheten bak gebyrøkningen i 2004 – sett i forhold til endrede rammebetingelser (innføring av tidsfrister i saksbehandlingen og sanksjoner av økonomisk art dersom fristene ikke overholdes). Den andre bolken vil omhandle en vurdering av hvorvidt enheten opererer innenfor selvkostbegrepet som vist i Kommunal- og regionaldepartementets retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale tjenester, herunder håndteringen av eventuelt underskudd / overskudd.

#### 2) Bakgrunn for gebyrøkningen i 2004 m.m.

I forbindelse med budsjettbehandlingen i 2004 (sak 03/30899) ba rådmannen om en gebyrøkning på gjennomsnittlig 9 % (inkl. pris- og lønnsvekst) for henholdsvis bygge-, plan- og fradelingssaker. Det nevnes i den sammenheng at saker knyttet til kart- og oppmålingsområde ble indeksregulert etter Statens Kartverks kartindeks og at den reelle økningen her var på 3,8 %.

Bakgrunnen for den forholdsvis høye gebyrøkningen på nevnte saker var innføring av tidsfrister i plan- og bygningslovgivningen og et behov for høyere grunnbemanning som kunne bidra til riktig dimensjonering av saksbehandlingskapasitet. En høyere grunnbemanning skulle også delfinansieres ved intern effektivisering og bedre rutiner for saksbehandlingen.

Den 01.07.04 trådte det i kraft økonomiske sanksjoner ved oversittelse av frister for saksbehandling. Dette skjer ved at gebyrene reduseres med 10-25 % pr. påbegynte uke om fristen oversittes.

For så vidt gjelder konsekvenser ved oversittelse av fristene, vises det til utdrag av orienteringssak (03/24613) for bygningsrådet / det faste utvalg for plansaker, vedlagt som saksvedlegg 2. Det følger av dette materialet at oversittelse av fristene vil innebære tap av gebyrinntekter som skal finansiere byggesaksbehandlingen og delvis planbehandlingen. Det må følgelig sikres nødvendige ressurser slik at

## Trondheim kommune

gebyrtap unngås.

Det bemerkes at ved utgangen av 2004 er det ikke varslet om et eneste tilfelle av tilbakebetaling av gebyr som følge av oversittet frist. Det samme gjelder for 2005 (pr. dags dato). Dette indikerer at man har klart de måltallene som er lagt til grunn for plan- og bygningsenheten. I tillegg er det arbeidet med ulike effektiviseringstiltak, herunder nevnes nettbaserte veiledere og utarbeidelse av kunderelatert informasjon om saksbehandling og reglene i plan- og bygningslovgivningen. Kompetanseheving av servitorg og bedret infrastruktur i form av bedre datautstyr har også bidratt til større effektivitet.

### 3) Regnskapsresultat for 2004

Aktivitetsnivået i plan- og bygningsenheten har vært meget høyt i 2004. Året har vært preget av høy produksjon som følge av stor saksinngang. I tillegg har enheten brukt ressurser på viktige prosjekter for Trondheim kommune, herunder nevnes prosjektene ; "brannvern", "eiendomsskatt", "byggsøk", "liveable city", "skanning" og Lian. Prosjektaktivitetene har bidratt til høye bruttotall i regnskapet og det er spesielt prosjektet "eiendomsskatt" som har hatt innvirkning på enhetens regnskapsmessige resultat.

Det bemerkes spesielt at saksområde planbehandling (1. gangs behandling) har bidratt til det gunsige resultatet i enheten. Utarbeidelse av store reguleringsplaner har vært et særpreg for året og har generert betydelige inntekter. Enheten har dessuten arbeidet med å få unna et større etterslep av gamle saker for å være best mulig rustet da sanksjonsreglene trådte i kraft 1. juli. Dette har også medvirket til ekstraordinære inntekter.

Når det gjelder byggesaksbehandling, har det vært et normalt godt år og en har klart å overholde fristene for saksbehandlingstid gjennom året. Det samme gjelder for oppgaver vedrørende kart- og oppmåling.

Da det i bystyresaken er ønskelig med en vurdering av om gebyrøkningen, særlig med henblikk på byggesaker, var i tråd med de problemstillinger nevnt i saksfremstillingen til gebyrregulativ for 2004 (tidsfrister m.m.), viser rådmannen blant annet til nedenstående tabell for oversikt over produksjon.

#### Oversikt over saksbehandlingstid for byggesaker

Periode	Saksinngang	Antall behandlede saker	Gj. Snitt. saksbeh.tid (dager)
Januar	216	117	52
Februar	346	171	40
Mars	368	198	37
April	309	238	42
Mai	326	275	51
Juni	750	337	42
Juli	325	265	29
August	270	265	44
September	284	284	64
Oktober	234	265	64
November	235	262	58
Desember	172	206	47
<b>Totalt for 2004</b>	<b>3835</b>	<b>2883</b>	<b>47</b>

Saksinngangen og aktivitetsnivået har vært høyt. Det er brukt en del ressurser på overtid for å klare å overholde fristene. Dette gjenspeiles i kostnadsnivået som var høyere enn normalt på lønn.

## Trondheim kommune

### 4) Selvkost i plan- og bygningsenheten

I dag er interne budsjetter for plan- og bygningsenheten (PBE) delt inn i 5 områder ; byggesak, kart- og oppmåling, byplan, kommuneplan og transport. I tillegg budsjetteres en del fellesfunksjoner. De ulike fagområdene utfører oppgaver som går på tvers i forhold til hverandres tjenesteproduksjon. Kart- og oppmåling utfører støttefunksjoner for alle avdelingene, byggesak utfører administrative oppgaver, ansatte på byplan utfører oppgaver knyttet til byggesaksbehandling osv. Det er to metoder som kan benyttes for å finne ut hvordan man kom ut i forhold til selvkostområdene. Enten går man inn i regnskap 2004 og korrigerer det skjønnsmessig for å få ut estimater for hvordan det regnskapsmessig gikk eller så kan man benytte budsjett for 2005, brette det ned på aktiviteter og benytte resultatene derfra for å estimere hvordan man lå an i forhold til selvkosten i 2004. Rådmannen har valgt å benytte metoden som benytter budsjett for 2005 som grunnlag siden den metoden gir resultater som kan benyttes i den videre utviklingen av selvkostføringen ved Pbe.

**Tabell 1 Budsjett 2005 PBE splittet ned på noen aktiviteter**

Aktivitet	Antall stillinger	Drifts- budsjett	Drifts- inntekter	Drifts- resultat	Korrigeringer	Korrigert driftsresultat	Dekningsgrad
Eierseksjoneringslov	2,4	1107	418	688	289	977	<b>30,0 %</b>
1 del planbehandling	12,7	5958	4483	1475	1555	3030	<b>59,7 %</b>
Byggesaksbehandling	38,1	17945	21688	-3743	4683	940	<b>95,8 %</b>
Delingslov	12,2	5746	5946	-199	1500	1300	<b>82,1 %</b>
Ikke selvkostaktiviteter	42,3	20524	7203	13320	5199	18520	
Hjelpeaktiviteter	11,4	10759	89	10670		0	
Hjelpeaktiviteter Rådhuset				2555		0	
<b>Sum</b>	<b>119</b>					<b>24767</b>	

I tabell 1 er budsjettet til PBE for 2005 splittet opp med fokus på selvkostområdene. I forbindelse med utarbeidelsen av tallene er det laget et relativt utførlig oppsett, i denne saken omtales bare hovedresultatene.

Som man ser i tabellen har PBE 119 budsjetterte årsverk som her er fordelt ned på 4 selvkost og 2 andre aktiviteter. Årsverkene er fordelt ned på de ulike aktivitetene. I kolonnen "netto driftsresultat" ser man hvordan PBE benytter sin netto ramme på 24,7 millioner. Som man ser så tilfører byggesak 3,7 millioner til området, mens 1 del planbehandling benytter 1,6 millioner. I kolonnen "korrigeringer" fordeles det beregnede beløpet knyttet til hjelpefunksjoner sammen med overheadberegningen fra Rådhuset ned på aktivitetene. Beløpet fra Rådhuset dekker PBE sin andel av It, sentralbord, post osv. I kolonnen "korrigert driftsresultat" har man derfor et anslag på hvor mye hver aktivitet trekker på bykassen. For selvkostaktivitetene varierer anslaget for trekket mellom 1 million for byggesaksbehandling sin del til 3 millioner for 1 gangs planbehandling. I kolonnen "dekningsgrad" ser man hvilken beregnet dekningsgrad de ulike selvkostfeltene har, den spenner mellom 30% når det gjelder eierseksjoneringsloven til 95,8% når det gjelder byggesaksbehandling.

Beregningene knyttet til 2005 budsjettet kan benyttes til å indikere om regnskapsresultatet fra 2004 ga noe reelt overskudd. Det er bare innenfor selvkostaktivitetene knyttet til Plan- og bygningsloven

## Trondheim kommune

regnskapsresultatet for 2004 gir noen reell risiko for å bryte lovverket og det er derfor det områdene som gåes i gjennom her. Resultatet for både byggesaksbehandling og planbehandling ble isolert sett i 2004 1,5 millioner dårligere enn budsjettert. Siden samtlige selvkostfelt har en dekningsgrad på mindre enn 100% er det nærliggende å tro at PBE i 2004 hadde et underskudd på selvkostfeltene, men så enkelt er det ikke. For å kunne gi et reelt estimat måtte rådmannen ha gått inn og korrigert regnskapsresultatet for en rekke faktorer (ikke fordelt lønnsoppgjør, prosjekter o.l) men det hjelper lite idet man ikke har noen systematisk oversikt over den viktigste variabelen, brukt egentid. En oversikt over hvordan egentiden benyttes fordrer et timeregistreringssystem. Teoretisk kunne en tatt tak i ledergruppens estimer for tidsbruken i 2005 og brukt det til å regne seg tilbake til hva som ble brukt i 2004. Et slikt anslag ville blitt høyst skjønnsmessig og langt fra nøyaktig og er derfor ikke foretatt. Rådmannen nøyer seg derfor med å si at regnskapsresultatet for 2004 sett i sammenheng med resultatet fra budsjettoppbrekkingen av 2005 budsjettet ikke gir grunn til å tro at noen av selvkostfeltene har en dekningsgrad på over 100%, og dermed er det ingen lovmessige krav om å foreta fondsavsetninger.

Det er knyttet en god del usikkerhet til beregningene i tabell 1. Som tidligere omtalt er oppsettet særlig følsomt for fordeling av personer på aktiviteter. For å redusere usikkerheten og bedre kvaliteten vil PBE arbeide med å tilpasse budsjetteringen og regnskapsføringen slik at man fra 2006 av kan ta ut resultatene knyttet til selvkostaktivitetene direkte fra regnskapet. Det vil man gjøre ved å innføre timeregistrering, begynne å budsjettere på aktiviteter og utvikle fordelingsmodellene. Dette kan ha betydning for utformingen av betalingsregulativet for bygg,- plan- og fradelingssaker.

### Oppsummering / konklusjon

Gebyrnivået i bygge,- plan- og fradelingssaker må anses forsvarlig og rimelig når dette blant annet holdes opp mot saksinnngang, innføringen av tidsfrister, sanksjoner ved oversittelse av frister og behovet for å ha en viss grunnbemanning. Det kan tillegges at gebyrene i Trondheim kommune i hovedtrekk er på linje med andre større byer i Norge.

Det vil bli innført timeregistrering fra 2006. Fra samme år vil budsjettering på aktiviteter bli innført. Rådmannen kommer eventuelt tilbake til spørsmålet om selvkost i forbindelse med budsjettbehandlingen for 2006. Oppbyggingen av betalingsregulativet vil også bli vurdert lagt om. Dette vil rådmannen eventuelt komme tilbake til i forbindelse med bystyrets behandling av neste års regulativ.

Rådmannen i Trondheim, 31.05.05

Inge Nordeide  
rådmann

Arnt Ove Okstad  
direktør

### Vedlegg

Saksvedlegg 1: Bystyrets vedtak i sak 04/00134

Saksvedlegg 2: Utdrag av orienteringssak for bygningsrådet / det faste utvalg for plansaker  
(sak 03/24613)

## **”Tidsfrister, sanksjoner og konsekvenser.**

### **1. Innledning**

Stortinget har vedtatt endringer i plandelen av plan- og bygningsloven (tidsfrister i planleggingen, kart og stedfestet informasjon) og i byggesaksdelen (tidsfrister, forenklinger m.m.). Endringene har til hensikt å sikre en effektiv og forutberegnelig behandlingsprosess for plan- og byggesaker og trådte i kraft 1. juli 2003.

### **2. Nye bestemmelser**

Det faste utvalg for plansaker skal fatte vedtak om å fremme eller ikke fremme private forslag om regulering "snarest mulig og innen 12 uker". Forslagsstiller og kommunen kan imidlertid avtale en annen frist.

For byggesaker gjelder en maksimumsfrist på 12 uker. Fra tidligere har det vært frister for behandling av meldingssaker samt for enkle tiltak. 12-ukers fristen for byggesøknader og 3-ukers fristen for enkle tiltak gjelder bare "rene" byggesaker, dvs saker hvor avgjørelsen ikke er avhengig av dispensasjon fra plan .

Ved klage over vedtak i førsteinstans i kommunen, er det dessuten innført en 6-ukers frist for oversendelse av saken til fylkesmannen. 6-ukers fristen for oversendelse av klagesaker gjelder bare "rene" byggesaker, dvs saker hvor avgjørelsen ikke er avhengig av dispensasjon fra plan.

### **3. Sanksjoner**

Kommunens gebyr for behandling av private reguleringsforslag reduseres med 10 % for hver påbegynte uke fristen overskrides.

For byggesaker vil en overskridelse av 12-ukers-fristen innebære en reduksjon av byggesaksgebyret med 25 % for hver påbegynt uke utover fristen.

Sanksjonsreglene trådte i kraft 1. juli 2004.

Det er ikke knyttet sanksjoner til overskridelse av fristen for å oversende klagesaker til fylkesmannen.

### **4. Konsekvenser**

#### **4.1 Plansaker**

I perioden november 1999 til februar 2002 behandlet bystyret 66 reguleringsplaner. 70% av sakene tok gjennomsnittlig 19 uker fra første registrering til førstegangs behandling og 56 uker til sluttbehandling i bystyret. De øvrige sakene har av ulike årsaker tatt lengre tid.

En tidsfrist på 12 uker fra mottatt forslag til første gangs behandling medfører at planer som er mangelfullt framstilt eller har andre svakheter vil måtte avvises, selv om kommunen er klar over at forslaget vil kunne anbefales etter bearbeiding. Erfaringen tilsier at det sjelden fremmes planer som bør avvises på prinsipielt

## Trondheim kommune

grunnlag, men en meget stor del av de innsendte planene holder et faglig lavt nivå og mangler nødvendig dokumentasjon av konsekvenser og prosess. Dette vil kunne føre til merarbeid og vil også kunne gi dårligere samarbeidsklima.

Også tidligere har en del saker blitt lagt frem til politisk behandling med negativ innstilling. Erfaringen er da at forslagstillerne heller ønsker å endre planen for å komme frem til et anbefalt forslag. En saksbehandlingstid som regnes fra en privat plan er mottatt i kommunen, gir dermed ikke et fullstendig bilde av situasjonen.

Tidligere har man taklet perioder med stor saksinngang med at saker legges i "venteskuff". Bemanningen må heretter dimensjoneres også for å kunne ta toppene evt å leie inn konsulenter ved stor saksinngang.

Pr i dag brukes en forholdsvis stor del av fristen til administrative rutiner som fremstilling, trykking og utlegging av sakene før politisk behandling. Utsettelse av saken i bygningsråd/ det faste utvalg for plansaker vil kunne føre til at fristen oversittes.

### 4.2 Byggesaker

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i byggesaker var i 2003 (fram til oktober) 47 dager. Saksbehandlingstiden varierer fra måned til måned mellom 38 dager på det laveste og til 58 dager i den perioden da saksinngangen er størst.

Plan- og bygningsenheten mottar imidlertid svært mange mangelfulle søknader (ca 70 - 80 %). Ved å sende inn mangelfulle søknader påfører kunden seg selv lengre behandlingstid.

Regelendringene innebærer likevel et større tidspress på kommunene.

En utfordring som er spesiell for byggesaker er at inngangen er ulik gjennom året; stor saksinngang på våren og mindre i vinterhalvåret. Heretter må man sikre en bemanning som både forholder seg til toppene og til bunnene. Tidsfristene fordrer mao en høyere grunnbemanning enn i dag, fordi man i dag er dimensjonert ut fra et "gjennomsnitt".

Plan- og bygningsenheten styrer ikke saksinngangen selv. Den styres av markedssituasjonen. Vi har i flere år nå hatt et høyt aktivitetsnivå i Trondheim, og antall innkomne saker øker fortsatt. Sesongvariasjoner og andre tilfeldige variasjoner gjør at man, selv om man øker grunnbemanningen noe, må kunne anta at man må være forberedt på å komme i situasjoner der man vil ha forbigående problemer med å behandle alle saker innen fristene. Det man da i praksis vil måtte gjøre er å skyve på de sakene som ikke har lovbestemte frister. I perioder med høyt press vil man derfor måtte påregne at saker uten lovbestemte frister (saker som innebærer dispensasjon fra arealplan) blir nedprioritert. På grunn av fortettingsstrategi og problemer med gamle uaktuelle planer, utgjør disse sakene en forholdsvis stor andel.

Dette vil nok av kundene i så fall oppfattes som forskjellsbehandling selv om den ikke er lovstridig, og er en situasjon som plan- og bygningsenheten ønsker å unngå så langt råd, da vi ønsker å yte gode tjenester til alle våre kunder. Vi vil derfor i utgangspunktet legge de samme fristene på oss selv også i de sakene som krever dispensasjon fra plan.

### 4.3 Klagesaker

I henhold til plan- og bygningsloven og Trondheim kommunes delegasjonsreglement, skal klage på vedtak etter loven framlegges for bygningsrådet / det faste utvalg for plansaker før eventuell oversendelse til fylkesmannen som klageinstans. Ved Bystyrets vedtak i møte den 27.05.04 og vedtak i bygningsrådet / det

## **Trondheim kommune**

faste utvalg for plansaker den 16.11.04, er myndigheten til å foreta den forberedende klagebehandlingen delegert til rådmannen. Delegasjonen gjelder med de sperrer og begrensninger som følger av lovgivningen selv.

Begrunnelsen for å delegere den forberedende klagesaksbehandlingen til rådmannen var blant annet av hensyn til de innførte tidsfristene for klagesaker i kommunene.

### **4.4 Økonomiske konsekvenser**

Rådmannen er av den oppfatning at man for å løse utfordringene med å holde tidsfristene hele året sett under ett, så må det skje en forsterkning av ressursene til plan- og byggesaksbehandling. Dette vil så langt råd er bli ivaretatt gjennom budsjettarbeidet.

Tap av gebyrinntekter på grunn av oversittelse av frister må unngås. Byggesaksbehandlingen og delvis planbehandlingen er i dag finansiert av gebyrinntektene og det bør derfor sikres ressurser til nødvendig kapasitet.

For å illustrere hvilke tapstall man kan regne med uten en styrking av ressursene har plan- og bygningsenheten fortatt noen beregninger. Gebyrinntekten for 2002 for plan- og byggesaker var kr 23 837 000. Vi har ut i fra statistikk for denne perioden funnet at ca 25 % av sakene ble behandlet etter de fristene som er belagt med sanksjoner. Dersom fristen oversittes med 1 uke gir det et inntektstap på ca 1,5 millioner. Fra dag 8 vil inntekten reduseres med 3 millioner osv. Vi har ikke beregnet hvor lang fristoversittelsen har vært i de enkelte sakene i 2002, slik at hvilket tap man faktisk ville ha hatt har vi ikke tall på. Men det ville minimum ha vært 1,5 millioner.

Plan- og bygningsenheten har gjennomført, og gjennomfører fortsatt, effektiviseringstiltak. Disse har vært vellykkede og saksbehandlingstiden for behandling av byggesaker er kontinuerlig redusert, på tross av økt saksinngang. Det gjenstår fortsatt effektiviseringsmuligheter. Men man er nå på et nivå der man for å oppnå større gevinster må gjennomføre mer omfattende og ressurskrevende endringer. Et viktig prosjekt i denne sammenheng er skanning av innkommet post og historisk byggesaksarkiv. Dette vil i seg selv gi lavere administrative kostnader i plan- og bygningsenheten, og er dessuten en forutsetning for siden å gå over til elektronisk behandling av sakene. Prosjektene gir imidlertid ikke raske gevinster da man vil ha en omfattende investerings- og implementeringsperiode.”