



Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO

(Referanse må oppgis)  
Vår referanse: 10/02458-2  
Arkivkode:  
Saksbehandler: Tove Lene Mannes  
Deres referanse: 08/6052 SL KTV/KR  
Dato: 9.2.2011

## Høringsuttalelse – saksbehandlingsregler ved utskriving av eiendomsskatt

### 1. Innledning

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev av 15. november 2010 vedrørende saksbehandlingsregler ved utskriving av eiendomsskatt. Høringsfristen er 12. februar 2011.

I høringsnotatet foreslås det at forvaltningslovens regler i hovedsak skal gjelde når kommunen skriver ut eiendomsskatt. I høringsforslaget foreslås det videre at klage over eiendomsskatt som gjelder annet enn verdsettelse skal gå til Fylkesmannen. Dette fordi det er typisk lovlighetskontroll og etterprøving av faglige vurderinger som ikke griper inn i kommunens skjønnsutøvelse. På grunn av særlige hensyn som gjelder ved klage over takseringen skal slike klager fortsatt behandles av en kommunal nemnd. Det er foreslått særskilt regulering av klagefrist og retting. Forslaget inneholder også en ny bestemmelse om opplysnings- og medvirkningsplikt for eier (skattyter) i forbindelse med utskriving av eiendomsskatt. Plikten innebærer at eiendomsskattekontoret kan pålegge eier å gi opplysninger som er nødvendige for å taksere eiendommen og skrive ut eiendomsskatt. I tillegg har eieren og eventuell annen bruker av eiendommen plikt til å medvirke til befarung i forbindelse med taksering av eiendommen. Til slutt er det foreslått en ren lovteknisk opprydding i lovbestemmelsene om eiendomsskattegrunnlaget.

KS er kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon. Gjennom KS Eiendomsskatteforum (KSE) ivaretar KS kommunenes interesser i eiendomsskattespørsmål. KSE har pr i dag 257 eiendomsskattekommuner som medlemmer. KSE har nær kontakt med kommunene som skriver ut eiendomsskatt, og er godt orientert om hvilke utfordringer kommunene møter i forbindelse med forvaltningen av eiendomsskatten.

KS gir med dette sine merknader til høringsnotatet. Med unntak for punkt 2 om Hovedstyret i KS' behandling av saken, har vi valgt å følge samme systematikk som i høringsnotatet. KS vil imidlertid særlig vise til høringsuttalelsen pkt. 5 om klagebehandling som har størst prinsipiell betydning for KS sine medlemmer.

## 2. Vedtak i Hovedstyret i KS om saksbehandlingsregler for eiendomsskatt

Hovedstyret i KS behandlet spørsmålet om saksbehandlingsregler for eiendomsskatt i møte 26. januar d. å. Det ble fattet følgende enstemmige, tverrpolitiske vedtak:

KS mener at

- Klageordningen for eiendomsskatt bør være kommunal både når det gjelder verdsettelsen og andre klagegrunner.
- Utvidelse av myndigheten til nemndene som behandler klager over verdsettelsen vil gi uavhengighet fra kommunestyret og sikre skattyternes rettssikkerhet.
- Klageordningen kan innføres ved at eiendomsskatteloven § 19 første ledd og § 20 trer i kraft.
- Forvaltningsloven bør som utgangspunkt gjelde ved utskrivning av eiendomsskatt. Noen av forvaltningslovens regler bør tilpasses eiendomsskattens karakter. Dette gjelder særlig reglene om begrunnelse av vedtak og dekning av saksomkostninger.
- KS er for opplysnings- og medvirkningsplikt for skattyter.

## 3. KS er for at forvaltningsloven får anvendelse i eiendomsskattesaker

I høringsnotatet kapittel 3 vurderes det om forvaltningsloven bør gjelde ved utskrivning av eiendomsskatt. Etter departementets vurdering foreligger det ikke tilstrekkelig gode grunner for å unnta saksbehandling i forbindelse med eiendomsskatten fra forvaltningsloven.

KS er som utgangspunkt for at forvaltningsloven gjøres gjeldende i eiendomsskattesaker. KS viser til NOU 1996:20 s. 126 hvor Zimmer-utvalget konkluderer med at forvaltningsloven kan gis anvendelse i eiendomsskattesaker, men med en del særlige tilpasninger som følge av eiendomsskattens særpreg. Det forhold at forvaltningsloven allerede er godt kjent og innarbeidet i kommunal sektor støtter opp om en slik løsning. Sivilombudsmannen har lagt til grunn at alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper gjelder på ulovfestet grunnlag innenfor eiendomsskattens område. Mange av de generelle reglene i forvaltningsloven er utslag av alminnelige prinsipper, og kommer følgelig allerede til anvendelse. I forhold til mange bestemmelser i forvaltningsloven vil det altså ikke være nødvendig med en vesentlig omlegging av praksis.

På visse områder mener KS det vil være behov for særlige tilpasninger av forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Behovet for særregler har sammenheng med at utskrivning av eiendomsskatt er en form for masseforvaltning hvor et stort antall eiendommer skal takseres på svært kort tid. Det er derfor nødvendig med regler som balanserer rettssikkerhetshensyn og hensynet til effektiv skattesaksbehandling. På enkelte områder er det etter KS' syn ikke mulig å stille ideelle krav til saksbehandlingen. På andre områder mener KS at ligningsloven har

regler som er bedre egnet i skattesaker. Disse spørsmålene vil bli kommentert nærmere nedenfor under behandlingen av de enkelte saksbehandlingsreglene i pkt. 4.

#### **4. Behovet for særregler**

##### *4.1 Habilitet*

Departementet har lagt til grunn at det ikke er behov for egne habilitetsregler i eiendomsskattesaker. KS er enig i dette.

Kommuneloven § 40 nr 3 er ikke nevnt i høringsnotatet. Etter KS` syn bør det avklares i lovmotivene hvorvidt habilitetsbestemmelsen i kommuneloven § 40 nr. 3 skal gjelde i eiendomsskattesaker.

KS mener at det i tillegg til habilitetsregler bør vurderes å innføre valgbarhetsregler. Konkret mener KS det bør vurderes en bestemmelse om at medlemmer av formannskapet er utelukket fra valg til takstnemndene. Dette må ses i sammenheng med at formannskapet forvalter kommunens partsrettigheter i saker som nemndsbehandles (jf formannskapets klageadgang etter byskatteloven § 4). Hensynet til nemndas uavhengighet tilsier derfor at formannskapet ikke deltar ved nemndsbehandlingen. KS har utarbeidet et forslag til standardvedtekter for eiendomsskatt som mange kommuner bruker. I standardvedtektene er det fastsatt at medlemmer av formannskapet er inhabile til å delta i takseringen. Etter nærmere overveielse er KS imidlertid kommet til at det formelt riktige ville være å ha en bestemmelse om valgbarhet som utelukker medlemmer av formannskapet fra verv som nemndsmedlem.

##### *4.2 Veiledningsplikt, bistand av advokat mv.*

KS har ingen innvendinger mot at forvaltningsloven § 11 om veiledningsplikt, § 11a om at saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold og § 12 om retten til å la seg bistå av advokat/ annen fullmektig gjøres gjeldende i eiendomsskattesaker.

KS mener imidlertid at det må gjøres unntak fra forvaltningsloven § 11d andre ledd annet punktum. Denne bestemmelsen fastsetter at iakttakelser som en tjenestemann gjør under befarings skal nedtegnes. Ved eiendomsskattetakseringen er det enten takstnemnda eller såkalte besiktigelsesmedarbeidere som foretar befaringsen. Nemndsmedlemmene og eksterne konsulenter antas ikke forpliktet til å skrive ned iakttakelsene under befaringsen.

Det er imidlertid ganske vanlig at en ansatt fra administrasjonen deltar som sekretær under befaringsen. I en del tilfeller er det også ansatte tjenestemenn som fungerer som besiktigelsesmedarbeidere. Alminnelig taksering forutsetter at et stort antall eiendommer skal besiktiges på kort tid, og hver enkelt befarings vil være forbundet med en stor mengde observasjoner. En nedtegnings av alle observasjoner under befaringsen vil være meget arbeidskrevende og upraktisk. Det foreslås derfor at det gjøres unntak fra forvaltningsloven

§ 11d andre ledd annet punktum.

#### *4.3 Taushetsplikt*

Departementet foreslår at eiendomsskatteloven § 29 oppheves, slik at tjenestemenn og nemndsmedlemmer som er med på å skrive ut eiendomsskatt skal være bundet av forvaltningsloven § 3-13 til 3-13 f. Departementet legger til grunn at det ikke er behov for at eiendomsskattemyndighetene er bundet av den strenge taushetsplikten i ligningsloven, og at det er en fordel at forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt gjelder når forvaltningsloven skal gjelde rent generelt.

KS er ikke enig i disse betraktningene og mener at eiendomsskatteloven § 29 bør bestå. Ligningslovens taushetspliktsbestemmelser har vært praktisert i kommunene de siste 30 årene og er vel innarbeidet i eiendomsskattesaker. Ligningslovens bestemmelser er strenge, men gir anvisning på klare løsninger idet alle opplysninger om noens formuesforhold er taushetsbelagt. Hva som skal regnes som personlige opplysninger som er omfattet av taushetsplikten i forvaltningsloven er mer tvilsomt når det gjelder fast eiendom. Det synes unødvendig at kommunene skal måtte bruke ressurser på å trekke opp usikre grenser etter forvaltningsloven når ligningslovens regler er godt innarbeidet. Hensynet til effektiv saksbehandling taler altså mot at forvaltningsloven gjøres gjeldende på dette punkt. KS er også bekymret for at motviljen blant skattytere vil øke og samarbeidsviljen avta dersom det oppstår usikkerhet om rekkevidden av taushetsplikten.

#### *4.4 Forhåndsvarsel*

KS er enig i at forvaltningsloven § 16 om forhåndsvarsling kan gjelde i eiendomsskattesaker. Det forutsettes at det presiseres eksplisitt i lovforarbeidene at forhåndsvarsel er unødvendig før det årlige utskrivingsvedtaket, slik at kravet primært vil være aktuelt i forbindelse med taksering.

#### *4.5 Innsynsrett*

KS antar at det ikke er noe i veien for at forvaltningslovens regler om innsynsrett kan gjøres gjeldende i eiendomsskattesaker.

#### *4.6 Begrunnelse for vedtak*

Finansdepartementet foreslår i pkt 4.6 at forvaltningslovens regler om begrunnelse gjøres gjeldende. KS er uenig i dette, og mener det må gjøres flere unntak fra forvaltningslovens system.

KS finner det først hensiktsmessig å skille mellom de ulike vedtakene som fattes i eiendomsskattesaker. Det første vedtaket som fattes er budsjettvedtaket eller kommunestyrets

årlige eiendomsskattevedtak om skattesatser, bunnfradrag mv. Budsjettvedtaket er ikke et enkeltvedtak, og det gjelder derfor ingen begrunnelsesplikt i forhold til budsjettvedtaket.

Dernest må det fattes et takstvedtak. Taksten fastsettes som utgangspunkt kun hvert tiende år, og ofte enda sjeldnere. Det tredje vedtaket er utskrivingsvedtaket hvor skatten regnes ut og tilordnes den enkelte skattyter. Videre kan det være aktuelt med vedtak om å innvilge/ nekte fritak fra eiendomsskatt, eller om nedsettelse og ettergivelse av skatten. Slik vi ser det kommer spørsmålet om begrunnelsesplikt mest på spissen i forhold til takstvedtaket. Arbeidet ved hovedtakseringen er svært tid- og ressurskrevende, og det kan ikke stilles urimelige krav til saksbehandlingen. Fokus er derfor først og fremst på takstvedtaket i det følgende.

I dag gjelder ingen lovfestede krav til begrunnelsen ved underinstansens (takstnemndas) behandling av taksten. Skattyter har imidlertid krav på å få vite hvilket faktum som er lagt til grunn for vedtaket og hvilket verdsettelsesprinsipp taksten bygger på. Det er utviklet et dataprogram som de fleste kommuner bruker, som ivaretar disse kravene til begrunnelse. Dataprogrammet utarbeider et skjema for hver eiendom med faktiske opplysninger (type bebyggelse, antall etasjer, areal for hver etasje, alder) samt hvilke sjablonverdier som er benyttet. Slik KS ser det gir en slik begrunnelse skattyter tilstrekkelig informasjon til å ivareta sin klageinteresse samtidig som hensynet til effektiv saksbehandling ivaretas. Etter KS' syn bør det derfor ikke stilles krav til begrunnelse utover dette.

Ved klage over taksten (overtakst) har domstolene stilt opp krav om at det gis "ei stutt grunngeving", se bl.a. Rt.1987 s 1166. Hva som ligger i kravet til "stutt grunngeving" er presisert i flere dommer fra Høyesterett. For eksempel er det sikker rett at overtakstnemnda kun må ta stilling til skattyters klagepunkter/ anførsler. KS mener at kravet til "stutt grunngeving", slik dette er tolket i praksis, bør videreføres.

KS vil peke på at forvaltningslovens regler om begrunnelse er for vidtgående og vil være vanskelige å forene med en effektiv massesaksbehandling. KS vil vise til at begrunnelsesplikten etter forvaltningsloven i en rekke tilfeller er blitt tolket strengt. Det vises bl.a. til Isene-dommen (Rt. 1981 s. 745) hvor et vedtak om forkjøpsrett ble opphevet fordi begrunnelsen etterlot tvil om alle relevante forhold var overveiet. Ved fastsettelsen av en eiendomskattetakst er det en lang rekke forhold som er relevante og virker inn på taksten. Dersom det kreves at det takstvedtaket tilkjennergir at alle relevante forhold er vurdert, vil dette medføre en sterk skjerpelse av begrunnelsesplikten i forhold til gjeldende rett. KS foreslår derfor at det gjøres unntak fra forvaltningslovens regler om begrunnelsesplikt og at gjeldende rett videreføres.

Finansdepartementet har foreslått at begrunnelsen for takstvedtaket skal gjentas hvert år. Dette vil medføre betydelig merarbeid for kommunene. Skattyter som har behov for begrunnelsen vil kunne henvende seg til kommunen og be om utskrift. Årlig begrunnelse er følgelig ikke nødvendig for ivaretagelsen av skattyternes rettsstilling. Utarbeidelse av standardiserte begrunnelser er heller ikke praktisk. Særlig når det gjelder næringseiendom og

verk og bruk vil det dreie seg om så ulike forhold, at en viss grad av skreddersøm er nødvendig.

Departementet har lagt til grunn at den årlige begrunnelsen for taksten vil kunne fremgå av skatteseddelen. I praksis kombineres imidlertid skatteseddel og faktura. KS har fått flere tilbakemeldinger fra kommuner som hevder at dagens dataløsninger gjør det svært vanskelig å kombinere skatteseddel/ faktura og slik begrunnelse som vil bli påkrevd dersom departementets lovforslag blir fulgt opp.

#### *4.7 Saksomkostninger*

Departementet har lagt til grunn at reglene om dekning av saksomkostninger i forvaltningsloven bør gjøres gjeldende. KS er i prinsippet enig i at det er rimelig at skattyter får dekket sine saksomkostninger når kommunen har fattet et uriktig vedtak. KS er imidlertid bekymret for at saksomkostningsansvaret etter forvaltningsloven kan gi uønskede konsekvenser i eiendomsskattesaker.

Utgangspunktet etter forvaltningsloven er at dersom et vedtak blir endret til gunst for en part så har han krav på å få dekket vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket. Vilkåret om at kostnadene må ha vært ”nødvendige” skal ikke forstås slik at utgiftene må ha vært objektivt nødvendige. Det er tilstrekkelig at parten har hatt grunn til å tro at slike utgifter har vært påkrevd.

I eiendomsskattesaker forekommer det dessverre jevnlig at skattyter pådrar seg utgifter til advokater eller takstmenn som objektivt sett ikke bidrar til sakens opplysninger. Det er ikke uvanlig med utredninger fra konsulenter som mangler kunnskap om eiendomsskatt og takster som ikke bygger på relevante verdsettelsesprinsipper. Parten kan ha grunn til å tro at slike utredninger er nødvendige, men reelt sett er det kommunens eget arbeid som gjør at det avdekkes feil som resulterer i en ny vurdering. Det vil være svært urimelig om skattyter skal kunne kreve dekket utgifter til denne typen arbeid.

Etter forvaltningsloven vil skattyter ha krav på saksomkostninger når vedtaket blir endret til partens gunst uavhengig av om forvaltningen har gjort en feil. I praksis skjer det ofte at et takstvedtak endres fordi det gjøres en annen skjønnsmessig vurdering. Etter ligningslovens saksomkostningsregler har skattyter ikke krav på saksomkostninger med mindre det er gjort en feil. Skattyter vil ikke kunne kreve å få sine utgifter dekket når det bare er skjønnnet som endres. Unntak vil gjelde dersom skjønnnet endres fordi det opprinnelige vedtaket var sterkt urimelig eller ved myndighetsmisbruk. KS mener derfor at ligningslovens bestemmelser om saksomkostninger er mer egnet i eiendomsskattesaker. Forvaltningslovens regler vil kunne føre til at overtakstnemnda/ankenemnda vil vegre seg mot å foreta en skjønnsmessig nedjustering av skattetakstene, og vil følgelig virke mot sin hensikt.

## **5. KS motsetter seg statlig klageordning**

### *5.1 Departementets forslag*

I kapittel 5 vurderer departementet behovet for regler om klage over utskrivningen av eiendomsskatt. Departementet foreslår at klage over eiendomsskatt som gjelder annet enn verdsettelse skal behandles av Fylkesmannen. Dette fordi det er typisk lovlighetskontroll og etterprøving av faglige vurderinger som ikke griper inn i kommunens skjønnsutøvelse. Videre foreslås en presisering av at Fylkesmannen bare kan overprøve lovligheten i vedtak som treffes under fritt skjønn. På bakgrunn av de særlige hensyn som gjelder verdivurdering, foreslår departementet at klage over takseringen fortsatt skal gå til en kommunal nemnd.

Det er foreslått at klagefristen løper fra avsendelsen av eiendomsskatteseddelen, men at den til gjengjeld settes en uke lenger enn etter forvaltningsloven.

### *5.2 Oppsummering av KS` synspunkter*

KS er enig i at det bør være en lovfestet adgang til å påklage eiendomsskattevedtak. KS er også enig i at lovlighetskontrollen med kommunestyrets vedtak ikke bør intensiveres utover det som følger av kommuneloven § 59. KS er videre enig i at dagens regler om overtakst (klage over verditaksten) må videreføres. KS vil imidlertid motsette seg en statlig klageordning hva gjelder legaliteten ved utskrivningen. KS mener at klagebehandlingen bør skje ved en kommunal nemnd. KS vil vise til at såvel eiendomsskatteloven som forvaltningsloven bygger på et prinsipp om kommunal overprøving av kommunale vedtak. KS vil videre vise til at de fleste kommuner av eget initiativ har etablert en klageordning i eiendomsskattesaker. Det er ingen indikasjoner på at klageordningen ikke fører til en reell og betryggende overprøving av skattevedtakene. KS vil for øvrig peke på en rekke hensyn som tilsier at klageordningen bør (for)bli kommunal.

### *5.3 Hvordan behandles klager i eiendomsskattesaker i praksis?*

Høringsnotatet gir ingen beskrivelse av hvordan klagesaker innen eiendomsskatt blir behandlet i praksis. KS finner det oppsiktsvekkende at det foreslås klageregler uten at det gjøres en evaluering av gjeldende praksis innen klagebehandling. KS vil derfor tillate seg å redegjøre for hvordan klager håndteres i kommunene.

I gjeldende rett er det ingen lovfestet klageadgang for andre avgjørelser enn eiendomsskattetaksten. I praksis har imidlertid de fleste kommuner etablert klageordninger som går langt utover det loven foreskriver som minimumsløsning.

Det er for det første fast praksis i kommunene at avgjørelsen av om en eiendom er å betrakte som "verk og bruk" kan påklages. Som eksempel kan nevnes at de fleste kommuner har fått klager som gjelder spørsmål om hvorvidt teleanlegg, kabelfjernsynsanlegg, bredbåndanlegg mv er å regne som "verk og bruk". Det er fast praksis for at slike klager behandles av overtakstnemnda/ sakkyndig ankenemnd. Avgjørelsen av om et anlegg er å betrakte som verk

og bruk er så nært knyttet til verdsettelsen, at det er naturlig at det er overtakstnemnda/ ankenemnda som behandler klager om dette. Nemnda må også ta stilling til dette spørsmålet for å velge rett verdsettelsesprinsipp (som regel takseres verk og bruk på en annen måte enn annen næringseiendom).

Videre erfarer vi at kommunenes klageordninger som regel omfatter spørsmål om eiendommen er omfattet av en unntaksbestemmelse etter eiendomsskatteloven § 5. En del klager gjelder spørsmål om en eiendom er omfattet av landbruksunntaket i eiendomsskatteloven § 5 bokstav h. Slike klager blir i praksis også behandlet av overtakstnemnda/ sakkyndig ankenemnd.

Klager som gjelder andre sider ved skatteutskrivningen (for eksempel feil ved tilordning av bunnfradrag, skattesatser, fristoversittelse) forekommer ganske sjelden. Slike saker er gjerne enklere å vurdere og løsningen vil ofte være rimelig klar. I mange kommuner er det derfor eiendomsskattekontoret som foretar overprøvingen i slike saker.

Som dokumentasjon for praksis vedlegges KSEs standard eiendomsskattevedtekter (vedlegg 1). Disse vedtektene er tatt i bruk i mange kommuner. Det vises til § 2-2 hvor det fremgår at takstnemnda skal ta stilling til hvilke eiendommer som er å regne som verk og bruk og hvilke eiendommer som er unntatt etter eiendomsskatteloven § 5. Det vises videre til vedtektenes pkt 5-7 hvor det fremgår at overtakstnemnda kan prøve alle sider av saken, dvs. også klager over at noe er blitt ansett som verk og bruk og praktiseringen av unntaksbestemmelsen.

Som et annet eksempel på hvordan klager behandles i praksis vedlegges også skattevedtektene for Narvik kommune (vedlegg 2). Det vises til pkt 1.1 og 1.2 hvor det fremgår at takstutvalget og overtakstutvalget behandler spørsmål om hvilke eiendommer som er skattepliktige, herunder som ”verk og bruk”. I punkt 8 fremgår det at overtakstutvalget behandler klager over vedtak om unntak fra eiendomsskatt etter eiendomsskatteloven § 5. Videre fremgår det av pkt 9 at eiendomsskattekontoret behandler klager over andre feil ved utskrivningen.

Dagens praksis som innebærer at overtakstnemnda/ sakkyndig ankenemnd behandler klager over verdsettelsen, hvilke eiendommer som er verk og bruk og hvilke som er unntatt etter § 5, viser at det er fullt mulig å lage en tilfredsstillende klageordning innen kommunen. Det er altså ikke nødvendig å løfte klagebehandlingen ut av kommunen for å gi borgerne en tilstrekkelig betryggende overprøvingsadgang. KS finner det forunderlig at departementet foreslår å tilsidesette etablerte kommunale klageordninger uten engang å ha vurdert hvordan disse fungerer.

#### *5.4 Eiendomsskattelovens klageregler*

Eiendomsskatteloven § 19-22 har bestemmelser om klage over utskreven eiendomsskatt. Bestemmelsene er som kjent ikke trådt i kraft for annet enn kraftverk.



Eiendomsskatteloven § 20 fastsetter at klage på utskreven eiendomsskatt blir avgjort av ei nemnd som kommunestyret oppnevner. Kommunestyret kan enten oppnevne en egen nemnd som klageinstans eller legge myndigheten til en allerede eksisterende kommunal nemnd.

Bestemmelsen var ment å gi skattyter adgang til å klage over feil ved utskrivningen mv. Skattyter skulle derimot ikke ha adgang til å klage over verdsettelsen. Dette hadde sammenheng med at ligningsverdien skulle brukes, og skattyter ville kunne påklage verdsettelsen i forbindelse med formuesligningen.

Da eiendomsskatteloven ble utarbeidet ble det vurdert om klageinstansen skulle være eiendomsskattekontoret eller en særskilt kommunal klagenemnd. Det ble også vurdert å legge myndigheten til å behandle klager til staten ved lignings- eller overligningsnemnda. Begrunnelsen for at et statlig alternativ ble vurdert var ”å gjera det einfelt og billeg for kommunane å administrera eigedomsskatten”, se Ot. prp. nr. 44 (1974-1975). Hensynet til arbeidskapasiteten ved ligning-/ overligningsnemnda førte imidlertid til at løsningen med kommunal klagenemnd ble valgt. Stortinget hadde ingen prinsipielle innvendinger mot å legge myndigheten til å behandle klager til kommunen.

Det kan ikke ses å være gitt noen god begrunnelse for hvorfor departementet nå legger opp til en statlig klageordning til tross for at Stortinget i sin tid gikk inn for at klageorganet skulle være kommunalt. Det kan ikke ses å være gjort noen vurdering av om klageadgang kan innføres ved at allerede eksisterende bestemmelser settes i kraft.

Spørsmålet om å sette klagereglene i eiendomsskatteloven i kraft var tema da ordningen med bunnfradrag ble innført i 1992. I denne forbindelse uttalte departementet i Ot. prp. nr. 12 (1992-1993) følgende:

”Departementet finner at spørsmålet om klage på deler av eiendomsskatteutskrivningen enn takstens nivå blir aktualisert og kommer i en annen stilling ved innføring av bunnfradrag i eiendomsskattetakstene. Det bør derfor etableres egne klageregler. Reglene om klage til egen klagenemnd er godt egnet i denne sammenheng. Departementet antar at kapittel 6 i eiendomsskatteloven, med unntak av § 19 tredje ledd, bør settes i kraft med virkning fra og med skatteåret 1993. Ikrafttredelse vil bli gjennomført ved Kongelig resolusjon.”

Hvorfor departementet nå har fraveket synspunktet om at en kommunal klagenemnd vil være godt egnet til å behandle klager over skatteutskrivningen er vanskelig å forstå. KS mener, i likhet med det departementet tok til orde for i 1992-1993, at en egen kommunal klagenemnd vil være godt egnet til å behandle klager i eiendomsskattesaker og at § 19 første ledd og § 20 kan settes i kraft. Eiendomsskatteloven § 19 andre og tredje ledd er uaktuelle så lenge eiendomsskatteloven § 8 ikke er trådt i kraft. Reglene i eiendomsskatteloven kap. 6 for øvrig vil måtte tilpasses det forhold at forvaltningsloven skal komme til anvendelse. Eiendomsskatteloven § 21 og 22 antas å bli overflødige som følge av dette.

Dersom eiendomsskatteloven § 19-20 trer i kraft vil kommunene kunne velge mellom å opprette en egen klagenemnd og å legge klagemyndigheten til en allerede eksisterende nemnd. Det siste vil gjøre det mulig å overlate klagebehandlingen til overtakstnemnda.

Praksis med at overtakstnemnda behandler klager over hva som er verk og bruk og hva som er unntatt fra eiendomsskatt vil da kunne videreføres.

### *5.5 Forvaltningslovens klageregler*

Det følger av forvaltningsloven § 28 andre ledd at for enkeltvedtak som er truffet av organ som er opprettet i medhold av kommuneloven, er klageinstansen kommunestyret, eller etter kommunestyrets bestemmelse, formannskapet eller en eller flere særskilte klagenemnder. Departementet er klageinstans når vedtak er truffet av kommunestyret. Anvendt på eiendomsskattens område skulle dette tilsi at alle takstvedtak og utskrivingsvedtak skulle overprøves av et kommunalt organ.

Også forvaltningsloven har altså som hovedregel at klagebehandlingen skal være kommunal. Det er dermed ikke riktig slik departementet skriver på side 34 andre avsnitt i høringsnotatet at ”hovedregelen er at klage over kommunale vedtak går til fylkesmannen”. Det fremstår dessuten som om departementet forsøker å nedvurdere kommunale klageordninger ved å fremstille disse som få i antall og innenfor uviktige retts- og livsområder (jf formuleringen ”*For noen få typer saker skjer imidlertid klagebehandlingen i kommunen. Dette gjelder blant annet klage på barnehageopptak, plassering av søppelstativ og frivillige tilskuddsordninger*”). For å vise at kommunal klagebehandling ikke er forbeholdt et fåtalls rettsområder, vedlegges en oversikt over en del typer enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningsloven § 28 andre ledd (vedlegg 3). Oversikten er ikke uttømmende.

Kommunelovutvalget foreslo som ekstra rettssikkerhetsgaranti, at en part skulle kunne videreklage til fylkesmannen lovligheten av det kommunale klagevedtaket (se kommunelovutkastet s 405-407). Stortinget avviste imidlertid forslaget om en slik rett til lovlighetsklage. Stortinget har altså ønsket at kommunale vedtak skal overprøves av et kommunalt klageorgan, og har forkastet legalitetsklage til Fylkesmannen som hovedmodell.

### *5.6 Særlovgivningen*

I særlovgivningen er det ulike klageordninger og staten er klageinstans innenfor en rekke saksområder. Det betyr imidlertid ikke at statlig overprøving av kommunale vedtak er en tilsiktet eller ønsket løsning på generelt grunnlag. Hovedformålet med forvaltningsloven § 28 andre ledd var å legge grunnlaget for et enhetlig klagesystem for alle kommunale og fylkeskommunale vedtak der det ikke er behov for særlige rettssikkerhetsgarantier (i praksis tvangsinngrep og barnevern). Det vises til Kommunelovutvalget s 401:

”Bestemmelsen i denne paragraf er ment å erstatte de regler som er gitt på særlovsområder, samtidig som den fyller rettssikkerhetsmessige hull som i dag foreligger for kommunale enkeltvedtak som faller utenfor disse særlovenes klageregler. Det er forutsetningen at disse alminnelige regler skal gjelde på alle saksområder hvor det treffes enkeltvedtak, hvis ikke helt spesielle hensyn gjør seg gjeldende; i første rekke behovet for særlige rettssikkerhetsgarantier i tvangssaker (barnevern, edruskapsvern, psykisk helsevern).”

I Ot. prp. nr. 42 (1991-92) la imidlertid departementet opp til en ren minimumsreform. Det vises til s. 305 hvor følgende uttales om betydningen av klageregelen:

”Endringen innebærer at det innføres en adgang til å påklage enkeltvedtak som er truffet av ... organer opprettet i medhold av kommuneloven. De vedtak som det ved dette blir adgang til å klage over, vil hovedsakelig være vedtak om ytelser som kommunen ikke er pliktig til å gi og ytelser ut over minstekrav i særlov...

Bestemmelsen ...medfører ingen endring i de klageordninger som er etablert i medhold av særlovgivningen, eller andre unntak fra forvaltningslovens alminnelige klageregler som måtte følge av særlovgivningen.”

Kommunal- og miljøvernkomiteen var ikke enig i departementets syn og ba om en opprydding på særlovområdene, se Innst. O. nr 95 (1991-92) s. 24:

”Komiteen viser til at klageadgang over kommunale og fylkeskommunale vedtak i dag finnes spredt over et stort antall bestemmelser i særlovgivningen. Komiteen finner det ønskelig med en gjennomgang og vurdering av disse i forbindelse med den varslede gjennomgang av særlovgivningen.”

I Ot. prp. nr. 59 Om tilpasning til særlovgivningen ny kommunelov trakk departementet opp følgende retningslinjer for å vurdere klageordningene i eksisterende særlover, se proposisjonen pkt.3.3.2:

”Hensynet bak klagereglene er i første rekke knyttet til enkeltpersoners rettigheter og rettsikkerhetshensyn. Departementet finner det derfor hensiktsmessig å knytte en nærmere vurdering av klagesystemet til øvrige vurderinger om rettighetsbestemmelser og standardkrav. I det videre arbeidet er det naturlig å vurdere bl.a følgende spørsmål:

- behovet for særskilte klageregler i de enkelte særlover,
- hvilke hensyn tilsier fortsatt statlig avgjørelsesmyndighet i klagesaker og hvilke hensyn tilsier avgjørelse i kommunale og fylkeskommunale klageorganer,
- klageinstansens overprøvningskompetanse, herunder om statlige organer skal ha (fortsatt) adgang til full overprøving av hensiktsmessigheten (det frie skjønn) i kommunale og fylkeskommunale vedtak.”

KS kan ikke se at det er oppstilt retningslinjer om at ”reglene i særlovgivningen om statlig klageinstans for kommunale og fylkeskommunale vedtak beholdes som hovedmodell” slik det fremstilles i høringsnotatet på side 35. Denne anførselen fra departementets side samsvarer dårlig med kommunelovutvalget og kommunalkomiteens ønske om opprydding i klagebestemmelsene i særlovgivningen. En gjennomgang og opprydding av særlovgivningens klageregler som komiteen ønsket kan ikke ses å ha funnet sted.

Denne gjennomgangen viser at det ikke har vært tilsiktet at forvaltningsloven § 28 andre ledd ikke skulle fungere som den faktiske hovedreglen ved overprøving av kommunale vedtak. Statlig overprøvningsadgang har kun vært tilsiktet på områder hvor det er et særlig behov (typisk tvangssaker). En henvisning til særlovgivningen er derfor en svak argumentasjon for at klageordningen i eiendomsskattesaker bør være statlig. Under enhver omstendighet blir henvisningen til særlovgivningen meningsløs når man befinner seg innenfor et område – som

eiendomsskatteloven - hvor særlovgivningen faktisk har bestemmelser om kommunal klageordning. En lovendring i overensstemmelse med forslaget vil innebære at man fjerner seg fra hovedregelen slik den fremstår i forvaltningsloven på ytterligere et rettsområde.

### *5.7 Hvorfor er opprettelse av statlig klageinstans uheldig?*

KS vil under dette punktet redegjøre for hvilke hensyn som tilsier (fortsatt) kommunal avgjørelsesmyndighet i klagesaker over utskrivningen av eiendomsskatt.

#### *5.7.1 Hensynet til det kommunale selvstyret*

Eiendomsskatten er en kommunal skatt. Kommunestyret tar stilling til om kommunen skal ha eiendomsskatt eller ikke, og tradisjonelt er det kommunen som forvalter eiendomsskatten på alle stadier. Høringsforslaget innebærer at myndighet som historisk har ligget hos kommunene overføres til staten. Spørsmål om det er hjemmel for utskrivning av eiendomsskatt byr i mange tilfelle på tvil. Tradisjonelt sett har tolkningsuenighet mellom kommunen og skattyter blitt løst av domstolene, med Høyesterett som siste instans. Det fremstår som usikkert hvorvidt kommunene vil kunne angripe fylkesmannens vedtak rettslig. Høringsforslaget vil kunne medføre at staten får det avgjørende ordet ved tolkningsuenighet mellom stat og kommune. KS finner dette meget betenkelig.

Norge ratifiserte Europarådskonvensjonen om lokalt selvstyre (Charteret) i 1989. Av interesse i denne forbindelse er beskyttelsen av det kommunale selvstyret i Charteret artikkel 11 som fastsetter at lokale myndigheter "skal ha tilgang til judisiell overprøving for å sikre fri utøvelse av sin myndighet og respekt for slike prinsipper for lokalt selvstyre som er nedfelt i landets lovgivning eller grunnlov". Den norske ordningen som bare i begrenset grad gir kommunene tilgang til rettslig overprøving av statlige vedtak er ikke i overensstemmelse med Charteret artikkel 11. Det vises til Standing Committee of the Chamber of Local Authorities, Compliance of Norwegian Legislations with Article 11 of the European Charter of Local Self-Government, 13-15 November 2006. Ekspertkomiteens rapport er behandlet av dr. juris Iris Nguyen-Duy "Kan tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune bidra til å utdype det kommunale selvstyret?" Artikkelen følger som vedlegg til høringsuttalelsen (vedlegg 4).

På grunn av det dualistiske prinsippet tillegges den folkerettslige forpliktelsen etter Charteret liten betydning i norsk rettspraksis. Det vises til Rt. 2007 s 234: Kongsberg/ Nes-saken, hvor Høyesterett unnlot å vektlegge uttalelsen fra Europarådets ekspertkomité om lokalt selvstyre.

Saken gjaldt spørsmålet om domstolene kunne prøve fylkesmannens vedtak etter sosialtjenesteloven § 10-3 om hvilken kommune som er økonomisk ansvarlig for omsorgsutgiftene for en person med store funksjonshemninger. Høyesterett kom til at fylkesmannens vedtak ikke kan prøves av domstolene.

Kommunene vil altså kunne bli avskåret fra å få prøvet om klageinstansens syn er i strid med loven. I ytterste konsekvens vil dette kunne føre til at kommunene på urettmessig grunnlag

taper betydelige skatteinntekter uten mulighet for domstolskontroll. Staten blir både part og dommer i saker hvor stat og kommune er uenige om hvordan eiendomsskatteloven skal forstås. KS kan ikke akseptere at staten bestemmer utfallet av en eiendomsskattesak med endelig og bindende virkning for kommunen. I praksis finnes det flere eksempler på tilfeller der det har vært tolkningsuenighet mellom stat og kommune. To viktige saker er adgangen til å skrive ut eiendomsskatt på telenettet (hvor det forelå administrative uttalelser for at dette ikke var verk og bruk) og adgangen til å skrive ut eiendomsskatt i sjøområdet (Finansdepartementet hadde uttalt at eiendomsskatt kun kan skrives ut innenfor grensen for privat eiendomsrett). I begge disse tilfellene konkluderte Høyesterett i overensstemmelse med kommunenes lovforståelse. Disse eksemplene illustrerer hvor viktig det er med en uavhengig domstolskontroll av tolknings spørsmål hvor staten og kommunene har ulikt syn.

I høringsnotatet s 35 er det referert en uttalelse i Ot. prp. nr. 51 (1995-96) om at det ikke kan anses i strid med prinsippet om lokalt selvstyre at statlig klageorgan foretar overprøving av lokale vedtak. Som det vil ha fremgått av gjennomgangen ovenfor er denne anførselen uforenlig med Charteret så lenge kommunene ikke er sikret tilgang til domstolskontroll for å få prøvet de statlige klagevedtakene.

### *5.7.2 Rettssikkerhetshensyn*

Ved utformingen av en klageordning må rettssikkerhetshensyn stå sentralt. Rettssikkerheten ivaretas i dag gjennom kommunale klageordninger, kommunelovens regler om lovlighetskontroll, og adgangen til å klage til Sivilombudsmannen. Skattyter kan også reise søksmål mot kommunen med krav om at skatteutskrivningen er ugyldig. Siden vedtak om utskrivning av eiendomsskatt er strengt lovbundne, gir muligheten for domstolsprøving et effektivt vern mot uhjemlede vedtak.

Som nevnt er KS for at adgangen til forvaltningsklage lovfestes. Spørsmålet blir da om rettssikkerhetshensyn tilsier at klageordningen er statlig. Her må det foretas en selvstendig vurdering av hvordan rettssikkerhetshensyn best kan ivaretas på eiendomsskatterettens område. En henvisning til at en rekke særlover legger klagemyndigheten til fylkesmannen er ikke en tilstrekkelig begrunnelse. Det vises til gjennomgangen ovenfor om at den store mengden særordninger aldri har vært tilsiktet.

Hvorvidt rettssikkerhetshensyn blir ivaretatt gjennom en kommunal klageordning beror på om kommunene kan tilby en klageordning som tilfredsstillende grunnleggende krav til kvalitet. Dette krever et organ med tilstrekkelig fagkunnskap. KS vil peke på at situasjonen pr i dag er at det er kommunene som har erfaringen om kompetansen innen eiendomsskatterett. Som det fremgår ovenfor har overtakstnemnda/ sakkyndig ankenemnd kompetanse til å behandle en rekke klagesaker. Nemnda har således betydelig kompetanse innen eiendomsskatterett. Det er ingen holdepunkter for at den klagebehandling som allerede finner sted ikke tilfredsstillende rimelige krav til kvalitet. I tillegg må det pekes på at kommunene har en kontaktflate mot relevante fagmiljøer knyttet til ulike eiendomstyper som gjør faktiske problemstillinger håndterlige. Kommunene har også tilknytning til etablerte fagmiljøer innen eiendomsskatt

generelt gjennom KSE og LVK. KSE har et omfattende kurstilbud for opplæring av politikere, eiendomsskattekontor og nemndsmedlemmer. KSE publiserer videre veiledere om felles problemstillinger og utreder prinsipielle rettsspørsmål som har betydning for mange kommuner.

Fylkesmannsembedene på den andre siden har liten erfaring med eiendomsskatt. Fylkesmennene har kun et fåtalls saker om legalitetskontroll, og kan ikke sies å ha opparbeidet seg noen ekspertise på dette området. Det må forventes at fylkesmennene må bruke tid på å oppnå tilsvarende erfaring og ekspertise som kommunene. Fylkesmennene har heller ikke samme støtteapparat som kommunene. (Det må antas at Finansdepartementet ikke vil ha kapasitet eller ønske om å engasjere seg i enkeltsaker). I hvert fall på kort sikt er det grunn til bekymring for at rettsikkerheten kan bli svekket. Ut fra rettssikkerhetshensyn synes det mer fornuftig å styrke den kommunale klageordningen fremfor å overføre myndighet til staten.

Noen ganger blir det anført mot kommunal klagebehandling at de ulike instansene i kommunalforvaltningen i så stor utstrekning er personmessig og organisatorisk integrert i hverandre at det er problematisk å se dem som ulike organer i forvaltningslovens forstand. Dette problemet gjør seg imidlertid ikke gjeldende dersom overtakstnemnda/ sakkyndig ankenemnd gjøres til klageorgan. Denne nemnda anses nemlig som uavhengig av kommunen og kan ikke instrueres av kommunestyret eller andre kommunale organer. Dette er bl.a. lagt til grunn av Justisdepartementets lovavdeling i JDLOV-1989-1984. Departementet har også tatt konsekvensen av nemndas uavhengighet ved å foreslå lovfestet at kommunen kan saksøke overskattetakstnemnda/ ankenemnda vedrørende gyldigheten av skattetaksten.

På denne bakgrunn er det vanskelig å se at det er tungtveiende innvendinger mot en kommunal klageordning. Det skal i denne forbindelse bemerkes at KS finner det pussig at departementet har tillit til en kommunal klageordning når det gjelder verdsettelsesspørsmål, men ikke når det gjelder øvrige klagegrunner. Begjæringer om overtakst reiser gjerne like kompliserte rettsspørsmål som andre klager over utskrivningen.

### *5.7.3 En tosporet klageordning er ikke hensiktsmessig*

Høringsforslaget legger opp til en tosporet klageordning: Klager over verdsettelsen skal behandles av overtakstnemnda/ ankenemnda, mens klager over legaliteten ved utskrivningen for øvrig behandles av Fylkesmannen. KS kan ikke se at et slikt tosporet system er formålstjenlig. Mange klager bygger på klagegrunner relatert til både utskrivningen og verdsettelsen. En typisk situasjon er at klagen prinsipalt gjelder spørsmålet om en eiendom er "verk og bruk", subsidiært valg av verdsettelsesprinsipp ved takseringen. Dersom klageordningen splittes opp slik departementet legger opp til, vil det føre til dobbeltbehandling, idet overtakstnemnda uansett må ta prejudisielt stilling til om eiendommen er verk og bruk for å kunne velge riktig verdsettelsesprinsipp. Alternativt vil overskattetakstnemnda måtte avvente Fylkesmannens klagebehandling, noe som vil føre til betydelig lengre saksbehandlingstid enn i dag. Samme problemstillinger vil oppstå ved klager

som både gjelder spørsmål om en eiendom er omfattet av en unntaksbestemmelse og hvordan den del av eiendommen som eventuelt er skattepliktig skal takseres. Slik KS ser det er det svært viktig at disse spørsmålene behandles samlet.

#### *5.7.4 Praktiske hensyn*

Ved behandlingen av mange klagesaker vil det være nødvendig med befaring. Dette vil regelmessig være tilfellet dersom det klages over at en eiendom er blitt betraktet som verk og bruk. Befaring vil også være nødvendig når det er spørsmål om en eiendom er omfattet av en unntaksbestemmelse, for eksempel unntaket for landbrukseiendom. Praktiske hensyn tilsier derfor at avgjørelsesmyndigheten ligger hos overtakstnemnda/ ankenemnda. Dette organet må uansett foreta befaring i forbindelse med verdsettelsen, og det er u hensiktsmessig at befaring må gjennomføres to ganger i de tilfelle det både er klaget over verdsettelsen og utskrivningen for øvrig. Departementet har lagt vekt på at klageorganet må kunne dra på befaring ved vurderingen av en kommunal klageordning i forhold til verdsettelsen. Departementet synes å overse at befaring regelmessig også er nødvendig ved behandlingen av andre klagegrunner, slik at argumentet gjør seg gjeldende også her.

#### *5.7.5 Mangelfull vurdering av økonomiske konsekvenser*

I høringsnotatet pkt 10 uttaler departementet:

”Klageadgangen øker, men det er usikkert i hvilken utstrekning den vil bli brukt. Endringen kan imidlertid føre til noe merarbeid for fylkesmannen.”

De økonomiske konsekvensene for staten ved å overta ansvaret for klagebehandlingen er ikke vurdert.

KS legger til grunn at fylkesmennene ikke vil få et stort antall klagesaker. På den andre siden er det vår erfaring at de sakene som oppstår gjerne er krevende både faglig og økonomisk. KS ser med bekymring at departementet ikke har regnet med kostnader til opplæring av saksbehandlere ved fylkesmannsembdene. Det er heller ikke regnet med utgifter til konsulenter som trengs for å utrede tekniske forhold. Som eksempel var det nødvendig med omfattende tekniske utredninger før kommunene kunne fastslå at teleanlegg, kabelfjernsynsanlegg og bredbåndanlegg var verk og bruk. Tilsvarende utgifter vil påløpe dersom det skal foretas en forsvarlig vurdering av nye former for verk og bruk. Ei heller er det regnet med kostnader forbundet med å føre rettssaker om eiendomsskatt hvor kommunene tidligere har vært part.

Samlet sett gjør departementets manglende vurderinger av disse spørsmålene at KS blir usikker på om forvaltningen av eiendomsskatten vil bli fulgt opp på forsvarlig måte, eller om den vil bli nedprioritert blant fylkesmannens mange gjøremål. Staten vil ikke ha samme insitament som kommunene til å bruke ressurser på disse sakene all den tid provenyet fra

eiendomsskatten uavkortet tilkommer kommunene. Manglende ressursbruk vil nødvendigvis medføre dårligere kvalitet på klagebehandlingen.

### *5.8 Klagefrist og årlig klageadgang*

Departementet foreslår at klagefristen skal begynne å løpe fra avsendelsen av eiendomsskatteseddelen. KS er enig i dette.

Departementet har videre foreslått at det innføres en årlig adgang til å klage over taksten. KS er mot dette, og mener en slik ordning vil føre til at klagebehandlingen aldri blir avsluttet. Selv om skattyter kun kan klage én gang på grunn av samme forhold, vil en årlig klageadgang åpne for at skattyter finner stadig nye klagegrunner. Hensynet til effektivitet i saksbehandlingen tilsier at skattyter bør ha et insitament til å behandle alle klagegrunner i én klage. Det forhold at kommunene i visse tilfeller har en omgjøringsplikt støtter opp om at det ikke er behov for at skattyter skal kunne klage over taksten hvert år. I de tilfellene takstvedtaket lider av feil (faktisk feil eller rettsanvendelsesfeil) vil det følge av god forvaltningsskikk at taksten omgjøres med virkning fremover i tid. Hensynet til skattyter må anses tilstrekkelig ivarettatt gjennom omgjøringsplikten.

### *5.9 Om kommuners innsynsrett og klageadgang ved fastsettelse av skattegrunnlaget for kraftanlegg*

KS støtter LVKs krav om større innsynsrett og klageadgang over skattekontorets vedtak når utskrivning av eiendomsskatt bygger på eiendommens skattemessige formuesverdi, slik tilfellet er for kraftanlegg. LVK har i sin høringsuttalelse foretatt en grundig gjennomgang av begrunnelsen for kravet. KS slutter seg til denne.

## **6. Behov for egne regler om retting**

I kapittel 6 vurderer departementet om det er behov for egne regler om retting i eiendomsskatteloven. Departementet foreslår å beholde dagens forbud mot å rette feil ved rettsanvendelsen til skattyters ugunst. Videre foreslås å videreføre gjeldende toårsfrist for endringer til ugunst for skattyter. Treårsfristen for endring til gunst for skattyter foreslås videreført. Rettefristen foreslås forlenget til fem år når feil ved utskrivningen skyldes brudd på skattyters opplysnings- og medvirkningsplikt. Videre foreslår departementet at feil ved takseringsvedtaket skal kunne rettes fremover i tid, og at adgangen til omgjøring med tilbakevirkning i tid skal ha samme begrensninger som andre vedtak. Departementet foreslår å avskjære kommunens omgjøringsadgang etter forvaltningsloven § 35 første jf annet ledd når det gjelder klagemenndas vedtak om eiendomsskatt.

KS anser i hovedsak forslagene som positive. KS vil peke på at det særlig er behov for å klargjøre i lovteksten at takstvedtak kan rettes. KS forstår forslaget slik at adgangen til å rette takstvedtaket med virkning framover i tid blir ubetinget, mens adgangen til rette med



tilbakevirkning skal ha samme begrensninger som andre vedtak. KS oppfatter dette slik at retteadgangen med virkning bakover i tid vil bero på om det er en faktisk feil eller en rettsanvendelsesfeil som rettes. Det er ingen grunn til at utskrivningen av eiendomsskatt skal kunne rettes tilbake i tid i mindre utrekning ved verdsettelsesfeil enn ved andre feil. KS ber om at dette presiseres i lovteksten eller forarbeidene.

Når taksten fastsettes av ligningsmyndighetene etter eiendomsskatteloven § 8 (dvs. kraftverk), mener KS at adgangen til å rette med virkning bakover i tid må følge samme frister som i ligningsloven. KS foreslår at dette presiseres i lovteksten.

I forhold til forslaget om at fristen for omgjøring til ugunst for skattyter forlenges til fem år ved brudd på opplysnings- og medvirkningsplikten, foreslår KS at det presiseres at retteadgang også inntreffer når brudd på opplysnings- og medvirkningsplikten fører til rettsanvendelsesfeil. Slik forslag til ordlyd er, fremstår dette som tvilsomt. Det vil imidlertid være urimelig om kommunen skulle være avskåret fra retting i de tilfelle brudd på opplysningsplikten fører til rettsanvendelsesfeil (for eksempel bruk av feil verdsettelsesprinsipp). I disse tilfellene er ikke kommunen nærmest til å bære risikoen for det uriktige vedtaket.

Endelig vil KS be departementet vurdere om eiendomsskatteloven § 16 kan oppheves slik at "mistak" vil kunne rettes etter den generelle hovedregelen i eiendomsskatteloven § 17. KS kan vanskelig se at det er noen god begrunnelse for at retteadgangen for regne-, skrive- og tastefeil skal være snevrere enn den allmenne retteadgangen.

Finansdepartementet skriver i siste avsnitt under pkt 6 at det tas sikte på at det skal framgå klart av lovbestemmelsen at kommunen ikke har plikt til å rette men bare har kompetanse til å omgjøre vedtak. KS er enig i denne utlegningen av rettsstillingen, og mener dette bør framgå av lovteksten. Samtidig hevder departementet at det vil kunne stride mot likebehandlingsprinsippet å ikke rette et uriktig vedtak, og at kommunen dermed har plikt til å rette vedtak. Departementet anfører at det samme vil gjelde når vedtaket av andre grunner er ugyldig. KS legger til grunn at departementet bare mener at kommunen har plikt til å rette med virkning framover i tid. Skattevedtaket for det enkelte år er endelig når søksmålsfristen er utløpt. Å pålegge kommunene en plikt til å omgjøre vedtak etter utløpet av søksmålsfristen vil føre til en uthuling av denne som ikke kan være tilsiktet.

## **7. Søksmålsfristene**

I kapittel 7 vurderer departementet om det er behov for endring av søksmålsfristene for eiendomsskatt. Det foreslås ingen endringer i søksmålsfristene for skattyter, men foreslås en tilsvarende frist for kommunen, og at søksmålet skal rettes mot lederen av klagenemnda.

KS har ingen innvendinger mot høringsforslaget.

## 8. Opplysnings- og medvirkningsplikt for eier (skattyter)

I kapittel 8 foreslår departementet å innføre en bestemmelse om opplysnings- og medvirkningsplikt for eier (skattyter) i forbindelse med utskrivning av eiendomsskatt. Plikten innebærer at eiendomsskattekontoret kan pålegge eier å gi opplysninger som er nødvendige for å taksere eiendommen og skrive ut eiendomsskatt. I tillegg foreslås en lovbestemmelse om at eier har plikt til å medvirke til befaring i forbindelse med takseringen.

KS er for forslaget om å lovfeste opplysnings- og medvirkningsplikt for skattyter og andre som bruker eiendommen. Selv om de fleste skattytere er samarbeidsvillige, erfarer kommunene at et mindretall vanskeliggjør og trenerer skatteutskrivningen. En klar lovhjemmel kombinert med sanksjoner ved overtredelse vil etter KS' syn bidra til å lette eiendomsskattekontoret og takstnemndenes arbeid. KS støtter derfor også at eieren skal kunne ilegges forsinkelsesavgift ved brudd på opplysnings- og medvirkningsplikten.

I forslaget til lovtekst i ny § 29(2) er skattyters plikter begrenset til å la "taksator" synfare eiendommen i forbindelse med takseringen. I praksis er det ofte behov for at andre enn takstnemnd og sakkyndig takstmenn/ "besiktigelsesmedarbeidere" deltar ved befaringen. Dette kan typisk være saksbehandler ved eiendomsskattekontoret eller jurist/ advokat som er engasjert for å utrede om vilkårene for skatteplikt er til stede, om det er grunnlag for unntak e.l. Det foreslås derfor en omformulering slik at det fremgår klarere at skattyter må medvirke til at så vel tjenestemenn som arbeider med skatteutskrivningen som nemndsmedlemmer, takstfolk og andre konsulenter får delta ved befaringen.

I tillegg til opplysnings- og medvirkningsplikten ber KS departementet vurdere en lovhjemmel for fotografering av eiendommen. Fotografering er særlig aktuelt i tilfelle hvor kompliserte faktiske forhold skal vurderes, for eksempel fordi det er tvilsomt om arbeidsmaskiner mv skal medtas i takstgrunnlaget. I slike tilfelle er det behov for bildemateriale til støtte for hukommelsen. Det er også hensiktsmessig å ta bilder i tilfelle etterfølgende tvist. Ofte vil skattyterne ikke gi samtykke til fotografering. Det anmodes derfor om lovhjemmel for at kommunen kan ta bilder. Så lenge bildene er omfattet av lovbestemt taushetsplikt, kan skattyterne ikke ses å ha noen legitim grunn for å motsette seg dette.

## 9. Lovteknisk gjennomgang

Departementet har foreslått en lovteknisk opprydding av lovbestemmelsene om fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget.

KS ser det som positivt at byskattelovens takseringsregler inntas i eiendomsskatteloven, idet dette vil gjøre takseringsreglene mer tilgjengelige for publikum. KS forutsetter imidlertid at det klart presiseres i lovforarbeidene at tilpasningen til eiendomsskattelovens språkdrakt ikke medfører noen realitetsendring.

Departementet har foreslått at eiendomsskatteloven § 33 andre ledd oppheves. Dette vil medføre at den særlige fristen for å gjennomføre taksering ved første gangs utskriving etter lov 4. mars 1960 faller bort. Denne bestemmelsen er imidlertid praktisk viktig for kommunene. Tidspresset ved første gangs utskriving av eiendomsskatt er betydelig. Dersom den særlige takseringsfristen fjernes vil dette gjøre det svært vanskelig for kommunene å få gjennomført takseringen i tide. Det er grunn til å tro at mange kommuner i denne situasjonen ville bli nødt til å utsette førstegangsutskrivingen til det påfølgende skatteåret for å klare å forholde seg til utskrivingsfristene.

KS har ellers merket seg at eiendomsskatteloven § 33 tredje ledd er foreslått opphevet. Eiendomsskatteloven § 33 tredje ledd fastsetter at kommunestyret kan vedta at siste alminnelige taksering skal gjelde frem til eiendomsskatteloven § 8 trer i kraft. Mange kommuner har fattet vedtak i medhold av bestemmelsen, og bestemmelsens bortfall vil føre til at disse må iverksette ny taksering før de har planlagt. KS stiller spørsmål ved om forslaget er tilsiktet. KS vil peke på at bestemmelsene om kontortaksering når takstene er ti år eller eldre er foreslått inntatt i eiendomsskatteloven. Bestemmelsene om kontortaksering mister imidlertid mye av sin funksjon dersom eiendomsskatteloven § 33 tredje ledd oppheves.

KS ber om at forslaget om å fjerne eiendomsskatteloven § 33 tredje ledd ikke blir fulgt opp.

## **10. Annet**

Departementet har tidligere varslet å ville foreslå et unntak for plikten til å foreta taksering av eiendommer som er unntatt fra eiendomsskatt etter eiendomsskatteloven § 5. I dag er det kun landbrukseiendom som er unntatt fra taksering. For kommunene fremstår det som lite hensiktsmessig å bruke tid og ressurser på å taksere eiendom som uansett ikke skal beskattes. KS ber derfor om at departementet følger opp forslaget om å oppheve plikten til å taksere disse eiendommene.

KS har tidligere bedt departementet om å åpne for delegering av kommunestyrets adgang til å vedta fritak etter eiendomsskatteloven § 7. Med unntak for eiendomsskatteloven § 7 bokstav c er det i dag ingen adgang til delegering. Det betyr at kommunestyret må fatte en lang rekke enkeltvedtak om fritak. Kommunestyret er imidlertid lite egnet for denne typen enkeltsaksbehandling. Det anmodes derfor om at eiendomsskatteloven § 7 moderniseres slik at myndigheten til å fatte enkeltvedtak kan delegeres.

KS har tidligere bedt departementet vurdere om det er grunnlag for å oppheve kravet om befarings i forbindelse med taksering i første instans. KS har anført at mange saker er så enkle og godt opplyste (gjennom fotodokumentasjon mv) at befarings i liten grad bidrar til sakens opplysning. Når forvaltningsloven blir gjort gjeldende på eiendomsskattens område vil lovens bestemmelser om utredningsplikt få anvendelse. KS legger til grunn at kravene til forsvarlig utredning vil regulere i hvilke tilfeller befarings er påkrevd. En særskilt bestemmelse om

befaring synes dermed unødvendig. KS ber derfor igjen om at departementet vurderer hvorvidt det ubetingede kravet om befaring kan oppheves.

### 11. Ikrafttredelse

Avslutningsvis anmoder KS om at eventuelle nye saksbehandlingsregler settes i kraft med romslig varsel, slik at kommunene får tid til å områ seg og forberede endringer i rutiner på de områder dette blir påkrevd.

Med vennlig hilsen



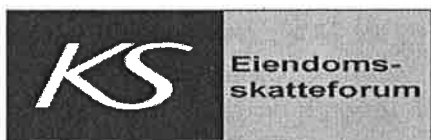
Helge Eide

direktør interessepolitikk



Tor Allstrin

leder KS Advokatene



## **KSEs FORSLAG TIL EIENDOMSSKATTEVEDTEKTER - ALTERNATIV 1: SKATTETAKSTNEMND<sup>1</sup>**

### **KAP. I - SKATTETAKSTNEMNDER**

§ 1-1 Til å verdsette faste eiendommer i kommunen etter byskatteloven §§ 4 og 5, jf eiendomsskatteloven § 33 jf velger kommunestyret én eller flere skattetakstnemnder og en overskattetakstnemnd.

Hver skattetakstnemnd skal bestå av tre medlemmer (leder, nestleder og ett medlem). I tillegg velges tre varamedlemmer.

Overskattetakstnemnda skal bestå av seks medlemmer (leder, nestleder og fire medlemmer). I tillegg velges seks varamedlemmer.

Kommunestyret avgjør hvilket antall takstnemnder som er nødvendig. Eiendomsskattekontoret anviser hver takstnemnd et takstdistrikt.

Kommunestyret velger leder og nestleder for hver nemnd.

Valgperioden følger kommunevalgperioden.

§ 1-2 Valgbarhet, inhabilitet og møteplikt<sup>2</sup>

Valgbare og pliktige til å motta valg som medlem av takstnemndene, er de som er pliktige til å motta valg til kommunestyret.

Et medlem er inhabil til å delta i taksten når medlemmet

- a) selv er eier, panthaver eller leieboer til eiendommen,
- b) er i slekt eller i svogerskap med en som nevnt under a) i opp- eller nedstigende linje eller sidelinje så nær som søsken,
- c) er eller har vært gift, partner eller forlovet med, eller er fosterfar eller fostermor eller er fosterbarn til eier,
- d) er verge for en person som nevnt under a),
- e) er styrer eller medlem av styret for et selskap, en forening, Sparebank, stiftelse eller offentlig innretning som er eier, panthaver eller leieboer til eiendommen.
- f) er medlem av formannskapet.

<sup>1</sup> KSE har utarbeidet to sett eiendomsskattevedtekter: Nærværende vedtekter benyttes hvor kommunen velger å benytte vanlig skattetakstnemnd. Større kommuner hvor det er et stort antall eiendommer som skal takseres bør det vurderes å benytte sk. sakkyndig takstnemnd, med tilhørende skattetakstvedtekter

<sup>2</sup> I stedet for § 1-2 kan kommunen velge å innta en henvisning til forvaltningsloven § 6.

Likedan er et medlem inhabil når andre særegne omstendigheter foreligger som er egnet til å svekke tilliten til vedkommende medlems upartiskhet.

Nemnda treffer selv avgjørelse om hvorvidt et medlem er inhabil.

§ 1-3 Sakkyndige for takstnemndene

Nemndene kan be eiendomsskattekontoret tilkalle sakkyndig hjelp til å avgi veiledende uttalelser på det bygningstekniske, industrielle, maskintekniske eller andre områder, når dette anses nødvendig.

De sakkyndige deltar ikke i selve takseringen og har ingen stemmerett.

§ 1-4 Takstnemndas medlemmer plikter å stille til alle møter i takstnemnda, med mindre det foreligger lovlig forfall.

## KAP. II – FORBEREDELSE AV TAKSERINGEN

§ 2-1 ....avdelingen fungerer som eiendomsskattekontor. Det påligger eiendomsskattekontoret å sørge for alt administrativt og kontormessig arbeid for takstnemndene.

§ 2-2 Eiendomsskattekontoret utarbeider en liste over eiendommer som takstnemnda inviteres til å vurdere. Listen skal også inneholde eiendommer som skal eller kan fritas for eiendomsskatt, jf eiendomsskatteloven §§ 5 og 7. Det bør lages en egen liste over antatte verk og bruk.

Takstnemnda tar i forbindelse med besiktigelsen stilling til om den enkelte eiendom inngår i eiendomsskatteområdet (hvis dette er avgrenset til områder helt eller delvis utbygd på byvis) eller skal beskattes som verk og bruk, og hvilket tilbehør og ting som skal inngå i taksten jf eiendomsskatteloven § 4 tredje og fjerde punkt. Takstnemnda tar også stilling til om det er grunnlag for unntak fra eiendomsskatt etter eiendomsskatteloven § 5.

§ 2-3 Eiendomsskattekontoret forbereder takseringen ved å innhente tilgjengelig informasjon om den enkelte eiendom. Eiendomsskattekontoret kan be eieren utlevere opplysninger av betydning for taksten.

## KAP. III - GJENNOMFØRING AV TAKSERINGEN

§ 3-1 Det påligger takstnemndas leder, i samarbeid med eiendomsskattekontoret å planlegge og lede arbeidet og beramme takstene. Eiendomsskattekontorets leder innkalles til alle møter i takstnemnda/takstnemndene.

§ 3-2 Før den alminnelige taksering påbegynnes, drøfter nemnda eller nemndene i fellesskap alminnelige retningslinjer for taksering for å sikre størst mulig ensartethet i vurderingen. Har kommunen flere takstnemnder, bør prøvetaksering finne sted.

Takstnemnda kan vedta sjabloner til bruk ved takseringen. Sjablonene skal være et hjelpemiddel for å komme fram til eiendommens omsetningsverdi, og skal ta høyde for at eiendommens beskaffenhet, anvendelighet og beliggenhet kan virke inn på verdien.

Det skal føres protokoll over forhandlingene i takstnemnda/mellom takstnemndene.

- § 3-3 Eiendommens eier bør varsles om at takst skal holdes. Eiendomsskattekontoret fastsetter frist for varsel.
- § 3-4 Eiendommene skal i alle tilfelle besiktiges av takstnemnda. Samtlige medlemmer av takstnemnda skal delta ved besiktigelsen.
- § 3-5 Grunn og bygning bør takseres særskilt hvis de eies av forskjellige skattytere.
- § 3-6 Takstprotokollen må inneholde opplysninger om når takst er avholdt, hvilken eiendom det gjelder, og takstsummen. Videre bør den kort angi hva som inngår i taksten og hvilke verdsettelsesprinsipper som er anvendt. Takstprotokollen skal undertegnes ved avslutningen av hvert møte.

#### **KAP. IV - OMTAKSERING OG SÆRSKILT TAKSERING**

- § 4-1 I perioden mellom de alminnelige takseringer kan omtaksering/særskilt taksering foretas etter de retningslinjer og vilkår som fremgår av byskattelovens § 4, 3. og 4. ledd.

Fristen for å begjære omtaksering er 1. november i året forut for skatteåret.

Takstnemnda tar stilling til om vilkårene for omtaksering/særskilt taksering er oppfylt.

Verdsettelsen bør skje etter samme prinsipper og samme prisnivå som ved forrige alminnelige taksering.

Skattyter orienteres om taksten ved melding om vedtak.

#### **KAP. V - OVERTAKST<sup>3</sup>**

- § 5-1 Overtakst kan begjæres av vedkommende skattyter eller formannskapet.
- § 5-2 Begjæring om overtakst må fremsettes innen tre uker fra utleggelse av skattelisten det året alminnelig omtaksering finner sted eller fra melding av vedtak ved omtaksering/særskilt taksering etter byskatteloven § 4, 3. og 4. ledd.
- § 5-3 Ved fristoversittelse kan utsettelse innvilges når skattyter ikke kan bebreides for fristoversittelsen eller det er av særlig stor betydning å få behandlet begjæringen.

---

<sup>3</sup> Med begjæring om overtakst menes en klage over verdsettelsen av eiendommen for eiendomsskatteformål.

- § 5-4 Begjæring om overtakst sendes eiendomsskattekontoret. Så snart som mulig etter at klagefristen er ute oversender eiendomsskattekontoret samtlige begjæringer til skattetakstnemnda.
- § 5-5 Skattetakstnemnda kan endre taksten i skattyters favør dersom den finner begjæringen begrunnet. I motsatt fall oversendes begjæringen til overskattetakstnemnda.
- § 5-6 Overtakstnemnda avholder overtakst etter forutgående besiktigelse.
- § 5-7 Overtakstnemnda kan prøve alle sider av saken og kan endre taksten til skattyters ugunst.
- § 5-8 Overtakstnemnda utarbeider en overtakstprotokoll med en kort begrunnelse for overtaksten. Protokollen skal angi hvilket faktum og rettsanvendelse overtaksten bygger på og hvilke verdsettelsesprinsipper som er anvendt. Overtakstprotokollen må ta stilling til klagerens anførsler.
- § 5-9 Begjæring om overtakst har ikke oppsettende virkning.

## KAP. VI - FORSKJELLIGE BESTEMMELSER

- § 6-1 Kommunestyret/formannskapet fastsetter godtgjørelsen til takstmennene.
- Eiendomsskattekontoret fastsetter godtgjørelsen til sakkyndige som nevnt i § 1-3.
- Eiendomsskattekontoret sørger for utbetaling av godtgjørelsen.
- § 6-2 Ved første gangs utskrivning av eiendomsskatt må alminnelig taksering være avsluttet innen utgangen av juni i skatteåret. Deretter skal eiendomsskatten så vidt mulig være utskrevet og skattelisten offentliggjort innen 1. mars i skattåret. Første året bunnfradrag innføres er fristen 1. april.
- § 6-3 Eiendomsskattekontoret fører eiendomsskatteliste med slik innhold som nevnt i eiendomsskatteloven § 15. Listen skal ligge ute til offentlig gjennomsyn i minst tre uker etter at det er kunngjort at listen er lagt ut. Det kunngjøres i lokalpressen når og hvor utleggelse finner sted. Kunngjøringen skal inneholde opplysninger om fristen for å begjære overtakst og hvem begjæringen skal sendes til.
- Samtidig med at eiendomsskattelisten legges ut sendes skatteseddel til skattyter.
- § 6-4 Eiendomsskatten forfaller til betaling etter de terminer som kommunestyret fastsetter.



Vedlegg 2.



**EIENDOMSSKATT  
I  
NARVIK KOMMUNE**

**TAKSTVEDTEKTER**

Takstvedtektene gjelder fra 24.09.2009

## **1 Sakkyndig nemnd og ankenemnd**

### **1.1 Sakkyndig nemnd**

Sakkyndig nemnd omtales i Narvik kommune som takstutvalg for eiendomsskatt. Taksering av alle eiendomsskattepliktige eiendommer i kommunen med unntak av vannkraftverk, foretas av takstutvalget med hjelp av forslag fra engasjerte besiktigelsesmenn, jf. eskl. § 33, jf. byskl. § 4 første annet ledd.

Takstutvalget skal i forbindelse med takseringen ta stilling til hvilke eiendommer som er skattepliktige i henhold til kommunestyrets eiendomsskattevedtak, herunder hvilke som er verk og bruk. Utvalget skal dessuten ta stilling til hvilke bygninger og driftsmidler som er en del av verk og bruk, jf. § 4 annet ledd tredje og fjerde setning, og ta stilling til hvilke eiendommer som er skattefrie i henhold til § 5.

Takstutvalget skal ha tre medlemmer hvorav en leder, en nestleder og ett medlem. I tillegg velges tre personlige varamedlemmer.

Takstutvalget fatter sine beslutninger i fellesskap. Dersom det er uenighet om et særskilt spørsmål, kan utvalget avgjøre uenigheten ved avstemning. Ved stemmelikhet vil leders stemme avgjøre avstemningen. Utvalget er beslutningsdyktig når to eller flere representanter er tilstede

### **1.2 Sakkyndig ankenemnd**

Sakkyndig nemnd omtales i Narvik kommune som overtakstutvalg for eiendomsskatt  
Overtakstutvalget skal behandle klager (begjæring om overtakst) på vedtak fra takstutvalget

Overtakstutvalget består av seks medlemmer, hvorav en leder, en nestleder og fire medlemmer. Overtakstutvalgets medlemmer skal også ha varamedlemmer.

Overtakstutvalget fatter sine beslutninger i fellesskap. Dersom det er uenighet om et særskilt spørsmål, kan utvalget avgjøre uenigheten ved avstemning. Minst to tredjedeler av overtakstutvalgets medlemmer må være til stede for at utvalget skal være vedtaksfør.

### **1.3 Møteplikt**

Medlemmene i takstutvalg og overtakstutvalg har plikt til å stille i alle møter med mindre vedkommende har gyldig forfall. Når et medlem ikke møter, har varamedlemmet møteplikt.

### **1.4 Oppnevning av nye utvalgsmedlemmer og fratredelse**

Dersom et medlem fratrer for godt i løpet av en valgperiode, velger bystyret et av varamedlemmene til å tre inn som fast medlem for resten av perioden, samt oppnevner

nytt varamedlem. Dersom lederen av utvalget fratrer, overtar nestlederen vervet som leder, og bystyret utnevner en ny nestleder.

### **1.5 Inhabilitet**

Et medlem av takstutvalg eller overtakstutvalg er inhabilt til å delta i takseringen når medlemmet:

- a) selv eier, har pant i, leier eller bor på eiendommen,
- b) er i slekt eller i svogerskap til en som er nevnt i a) i opp- eller nedadstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken,
- c) er eller har vært gift, samboende, partner eller forlovet med en eier,
- d) er eller har vært fostermor, fosterfar eller fosterbarn til en eier,
- e) er verge eller fullmektig for noen som faller under a),
- f) er eier, sitter i ledelsen av eller styre for et selskap, en forening, Sparebank, stiftelse eller offentlig innretning som er eier, panthaver eller leierboer til eiendommen,
- g) er medlem av formannskapet i kommunen.

Medlemmet er også inhabilt når andre særlige omstendigheter foreligger som er egnet til å svekke tilliten til at medlemmet står fritt.

Utvalget avgjør selv om et medlem er inhabilt. Ved inhabilitet trer varamedlemmet inn for medlemmet.

### **1.6 Godtgjørelse til utvalgsmedlemmene**

Bystyret fastsetter en passende godtgjørelse til utvalgsmedlemmene.

## **2 Eiendomsskattekontoret**

### **2.1 Eiendomsskattekontoret**

Funksjonen som eiendomsskattekontor er lagt til avdelingen for areal- og byggesaker i Narvik kommune. Kommunen må velge ut en person som har særlig ansvar for eiendomsskatten, (heretter omtalt som eiendomsskattekontorets representant).

### **2.2 Eiendomsskattekontorets funksjon**

Eiendomsskattekontoret har til oppgave å skrive ut eiendomsskatten og skal fungere som sekretariat for takstutvalget og overtakstutvalget ved å legge til rette administrativt.

### **2.3 Deltakelse på møter i takstutvalget**

Eiendomsskattekontorets representant skal så langt det er ønskelig, delta på utvalgsmøter for å legge til rette for og bistå utvalgene i deres arbeid. Eiendomsskattekontorets representant har ikke stemmerett på møtene, skal ikke delta i selve takseringsarbeidet og kan ikke instruere utvalget eller besiktigelsesmennene.

### **3 Besiktigelsesmenn og andre sakkyndige i takseringsarbeidet**

#### **3.1 Besiktigelsesmenn**

Eiendomsskattekontoret engasjerer besiktigelsesmenn som skal foreta befaringer og komme med forslag til takster til takstutvalget. Ved taksering av større verk og bruk, bør det anvendes besiktigelsesmenn med særskilt kompetanse på slike anlegg.

#### **3.2 Tilkalling av andre sakkyndige**

Utvalgene kan dersom de finner det nødvendig, be eiendomsskattekontoret tilkalle annen sakkyndig hjelp til veiledende uttalelser om særskilte tekniske eller juridiske spørsmål.

#### **3.3 Utvalgsleders ansvar**

Takstutvalget leder har ansvar for å forsikre seg om at besiktigelsesmennene og andre sakkyndige vet hvilke sjabloner takstutvalget har utarbeidet og hvilket verdsettelsesprinsipp som skal anvendes på taksering av verk og bruk i eiendomsskattesammenheng.

#### **3.4 Habilitet**

De samme reglene for inhabilitet gjelder for besiktigelsesmenn og sakkyndige som for medlemmene i takstutvalgene, jf. punkt 1.6.

#### **3.5 Uttalelsernes veiledende karakter**

Uttalelser fra besiktigelsesmennene og andre sakkyndige er kun veiledende for takstutvalg og overtakstutvalg. Besiktigelsesmenn og sakkyndige har ingen stemmerett i utvalgene og deltar ikke i selve beslutningsprosessen. Utvalgene må på selvstendig grunnlag ta stilling til innholdet i uttalelser fra sakkyndige når de fastsetter taksten.

### **4 Takseringsarbeidet**

#### **4.1 Eiendomsskattekontorets forberedelser**

Eiendomsskattekontoret i kommunen lager en liste over de eiendommene de antar er skattepliktige og som dermed skal vurderes av takstutvalget. Eiendomsskattekontoret gjør takstutvalget oppmerksom på om kommunestyre har fattet vedtak om at visse eiendommer skal fritas fra eiendomsskatt i henhold til eiendomsskattelovens § 7.

Eiendomsskattekontoret forbereder takseringen ved å hente inn tilgjengelig informasjon om eiendommene fra offentlige kilder og ved å be om nødvendig informasjon fra eieren av eiendommen.

Eiendomsskattekontoret bør som et minimum ha innhentet opplysninger om hvem som eier eiendommen, hva den brukes til, eiendommens bebygde og ubebygde areal og hvilke større driftsmidler og maskiner som finnes på eiendommen.

#### **4.2 Konstituerende møte for takstutvalget**

På det første møte for en nyutnevnt takstutvalg informerer lederen og eiendomsskattekontoret om takstutvalget oppgaver og skattetakstvedtektene i kommunen.

Både ordinære medlemmer i utvalget og varamedlemmene skal være med på det første møte.

#### **4.3 Ordinære utvalgsmøter**

Utvalgslederen i takstutvalget kaller inn til møter og leder dem. Utvalget fastsetter takstene på bakgrunn av forslag fra besiktigelsesmennene.

Eiendomsskattekontorets representant skal også kalles inn til møter i utvalget, men utvalget er beslutningsdyktig selv om eiendomsskattekontorets representant ikke er til stede.

#### **4.4 Møteprotokoll**

Det skal føres protokoll fra alle møter i utvalget.

I protokollen skal alle beslutninger utvalget tar nedtegnes. Protokollen skal inneholde opplysninger om hver enkelt eiendom som takseres. Herunder hva som inngår i taksten, hvilke verdsettelsesprinsipper som er anvendt, hva taksten er og hvordan man er kommet frem til verdien av eiendommen.

Eiendomsskattekontoret skal ha en kopi av protokollen.

#### **4.5 Alle eiendommer skal besikties**

Besiktigelsesmenn foretar en befaring på alle eiendommene det er aktuelt å takseres og skrive ut eiendomsskatt på. I særskilte tilfeller, etter avtale med eier, kan befaring unnlates, for eksempel ved taksering av ledninger i bakken.

Eieren skal varsles om at besiktigelsesmannen kommer på befaring minst en uke i forveien. Eiendomsskattekontoret foretar varslingen.

Besiktigelsesmannen må føre protokoll fra befaringsen. Protokollen fra befaringsen kan inneholde bilder av eiendommene.

#### **4.6 Generelle prinsipper for takseringsarbeidet i skattetakstutvalget og overtakstutvalget**

Ved verdsettelsen av eiendommene i kommunen må takstutvalget og besiktigelsesmennene utøve skjønn etter beste evne. For eiendomsskatten gjelder det et generelt likebehandlingsprinsipp. Det innebærer at besiktigelsesmennene og utvalgene skal bestrebe seg på å behandle alle eiendommer likt når de takserer. Videre betyr det at det skal utferdiges takst på alle eiendommer som i henhold til

eiendomsskatteloven regnes for verk og bruk så fremt de ikke er skattefrie i henhold til § 5. Det kan ikke gjøres fradrag, reduksjoner eller unntak det ikke er hjemmel for i loven.

Besiktigelsesmennene, takstutvalg og overtakstutvalg kan ikke instrueres av eiendomsskattekontoret, bystyret eller formannskapet i kommunen med hensyn til selve verdsettelsen.

Med mindre noe annet følger av loven eller av rettspraksis, skal verk og bruk verdsettes etter substansverdiprinsippet.

Besiktigelsesmennene og utvalgsmedlemmene har taushetsplikt med hensyn til informasjon de får tilgang til gjennom takseringsarbeidet, jf. eskl. § 29.

Alle takster avrundes til nærmeste hele 1000 kroner.

Dersom det er ulike eier for grunn og bebyggelse på en fast eiendom, takseres grunnen og bygningene hver for seg med unntak for boliger og hytter på festet grunn.

## **5 Særskilt omtaksering i perioden mellom to alminnelige takseringer**

### **5.1 Når kan særskilt omtaksering finne sted?**

I perioden mellom to alminnelige takseringer, kan takstutvalget foreta omtaksering når en eiendom deles, når bygninger rives eller ødelegges og når det blir oppført nye bygninger til en verdi som antas å ha en verdi på minst 10 000 kr, jf. byskl. § 4 tredje ledd.

Både formannskapet i kommunen og eieren av eiendommen kan kreve særskilt omtaksering dersom verdien av en eiendom antas å ha økt eller minket vesentlig sammenlignet med andre eiendommer, jf. byskl. § 4 fjerde ledd.

Begjæringen må være satt frem for eiendomsskattekontoret innen 1. november året før skatteåret. Eiendomsskattekontoret varsler straks takstutvalget leder.

Takstutvalget tar stilling til om vilkårene for å gjennomføre særskilt omtaksering er til stede.

### **5.2 Utgiftene ved særskilt omtaksering**

Dersom den skattepliktige har begjært særskilt omtaksering, bærer denne kostnadene ved omtakseringen. Ellers bærer kommunen kostnadene.

### **5.3 Prinsipper for særskilt omtaksering**

Når en eiendoms omtakseres i henhold til byskattelovens § 4, tredje og fjerde ledd, skal de samme prinsippene og samme prisnivå legges til grunn som ved forrige alminnelige taksering.

#### **5.4 Melding om vedtaket**

Skatteyteren skal ha melding om takstvedtaket i henhold til vedtektenes 6.2.

### **6 Kunngjøring av taksten**

#### **6.1 Kunngjøring ved alminnelig taksering**

Eiendomsskattekontoret kunngjør taksten i en skatteliste som nevnt i eiendomsskattelovens § 15.

Listen skal ligge ute til offentlig gjennomsyn i minst tre uker etter at det er kunngjort at listen er lagt ut. Kunngjøringen gjøres i lokalpressen og på kommunens internettsider. Sammen med kunngjøringen om at skattelisten er lagt ut, skal man finne informasjon om muligheten for å klage på taksten og fristen for å klage.

Eiendomsskattekontoret skal påse at formannskapet for en oversikt over takstene. Formannskapet kan også få innsyn i begrunnelsen for de enkelte takstene dersom de ber om det.

#### **6.2 Melding om vedtak ved særskilt omtaksering**

Ved særskilt omtaksering mellom to alminnelige takseringer, sendes gjenpart av takstprotokollen til eieren med informasjon om at krav om overtakst må være innkommet til eiendomsskattekontoret innen fire uker fra den datoen da taksprotokollen ble sendt.

### **7 Klage på taksten/ begjæring av overtakst**

#### **7.1 Hvem kan klage og hva kan det klages over?**

Både skatteyteren og formannskapet i kommunen kan klage på vedtakene fra takstutvalget. Det kan kun klages på taksten det året takseringen gjennomføres, og ikke ved senere utskrivninger på grunnlag av samme takst.

Overtakstutvalget vedtak kan ikke pålages. Skatteyteren kan likevel anmode overtakstutvalget om å omgjøre sitt eget vedtak. Overtakstutvalget har i slike tilfeller ingen plikt til å vurdere vedtaket på nytt, men har mulighet til det dersom den finner det rimelig.

#### **7.2 Klagefristen, oversittelse av fristen og utsatt frist**

Klagen på taksten må fremsettes skriftlig innen tre uker fra kunngjøringen om utleggelsen av skattelisten, jf. eiendomsskattelovens § 15.

Takstutvalget kan ta en klage fra skatteyteren til behandling selv om klagefristen er oversittet når vedkommende ikke er å bebreide fristoversittelsen, eller det er av særlig stor betydning for skatteyteren at klagen blir behandlet. Tilsvarende kan en klage fra formannskapet tas til følge etter klagefristen dersom formannskapet klager til skatteyterens gunst.

Takstutvalget kan innvilge utsatt klagefrist i enkelttilfeller dersom det anmodes om det og det er rimelige grunner for innvilge utsatt klagefrist.

### **7.3 Behandling av klagen**

Klagen skal sendes til eiendomsskattekontoret. Når klagefristen er ute, oversender eiendomsskattekontoret samtlige klager til takstutvalget uten ugrunnet opphold. Takstutvalget kan endre taksten i skattyters favør dersom den finner begjæringen begrunnet. I motsatt fall oversendes begjæringen til overtakstutvalget

Når klagen behandles i overtakstutvalget, gjelder de samme saksbehandlingsreglene som for takstutvalget så langt de passer. Imidlertid må overtakstutvalget gjennomføre befaring selv. Dersom det er nødvendig, kan det innhentes nye uttalelser fra sakkyndige.

Overtakstutvalget kan prøve alle sider av taksten. Taksten kan opprettholdes, settes ned eller opp.

### **7.4 Protokoll fra overtakstutvalget**

Overtakstutvalget skal føre protokoll fra alle møter. I protokollen skal det begrunnes hvorfor et vedtak er opprettholdt eller endret. Det skal videre gå frem av protokollen hvilket faktum overtakstutvalget har lagt til grunn dersom det er uenighet om faktum og hvilke verdsettelsesprinsipper som er anvendt. I protokollen må det tas stilling til eierens eller formannskapetets begrunnelse for å klage.

### **7.5 Virkningen av å klage på taksten**

Takstutvalgets vedtak gis ikke oppsettende virkning selv om det er påklaget, jf. eskl. § 25 tredje ledd. Eiendomsskattekontoret skriver ut skatt på bakgrunn av den påklagede taksten inntil ny takst foreligger. Når klagen er behandlet, foretas det et etteroppgjør dersom taksten er endret.

## **8 Fritatt for beskatning**

### **8.1 Fritak etter § 5 i eiendomsskatteloven**

Takstutvalget tar stilling til hvilke eiendommer som er fritatt etter eiendomsskattelovens §5. Klage over vedtak om fritak behandles av skattetakstutvalg/overskattetakstutvalg.

### **8.2 Fritak etter § 7 i eiendomsskatteloven**

Bystyret avgjør hvilke eiendommer som skal ha fritak etter § 7. Fritak gis etter søknad og innvilges for en tidsbegrenset periode. Søknad om fritak skal være innkommet før 1.november i året før skatteåret.

### **8.3 Spesielt for fritak etter § 7 c**

Fritak gis i forbindelse med første gangs oppføring av boliger. Gjenoppbygging etter brann, delvis ombygging som fører til nye boenheter og lignende betinger ikke til fritak.



Bystyret avgjør hvor lang fritaksperioden for nye boliger skal være. Innvilgede fritak løper uavhengig av om bystyret fatter vedtak om endret fritaksperiode. Bystyret delegerer til skattetakstutvalget å fatte vedtak i enkeltsaker etter disse retningslinjer. Klage over vedtak om fritak behandles av formannskapet.

## **9 Utskrivning av eiendomsskatten**

### **9.1 Eiendomsskattekontoret skriver ut skatten**

Eiendomsskattekontoret skriver ut eiendomsskatten. Skatten avrundes til nærmeste hele krone.

### **9.2 Frist for å skrive ut skatten**

Eiendomsskatten skal være skrevet ut innen 1. mars i skatteåret med mindre annet følger av loven. Det vil si at skattelisten skal være lagt ut og skatteseddel sendt til skatteyter.

### **9.3 Skattedebitor**

Skatten skrives ut på eieren av eiendommen. Dersom det er ulik eier for grunn og bygninger fordeles skatten deretter. Unntaket er boliger og fritidshus på festet grunn, der skatten i sin helhet skrives ut på eieren av boligen eller fritidshuset. Det samme gjelder andre stedsevarige festekontrakter.

### **9.4 Forfall**

Eiendomsskatten forfaller til de terminer som kommunestyret har fastsatt.

### **9.5 Klage over feil ved utskrivningen**

Klage over feil ved utskrivningen kan påklages av skatteyteren hvert år innen tre uker etter at skatteseddelen er mottatt. Klagen skal være skriftlig og sendes til eiendomsskattekontoret. Eiendomsskattekontoret behandler klagen.

## ENKELTVEDTAK SOM KAN PÅKLAGES TIL OSLO KOMMUNES KLAGENEMD ETTER FORVALTNINGSLOVENS 28 ANNET LEDD.

### Underinstansens

- Avvisningsvedtak etter fvl § 33 annet ledd
- Omgjøringsvedtak etter fvl § 33 annet ledd og
- Vedtak om saksomkostninger etter fvl § 36 ved klager over enkeltsaker som kan påklages med hjemmel i fvl § 28 annet ledd.

### Byrådsavdeling for byutvikling

- Byantikvarens vedtak om tildeling av kommunalt tilskudd eller avslag på søknad om tilskudd eller reduksjon av tidligere gitte tilskudd til kulturminneverntiltak.
- Plan- og bygningsetatens (PBE) vedtak etter veglovens §§ 40-43 om avkjørsel fra offentlig vei i forbindelse med dele- og/eller byggesaker.
- Eiendoms- og byfornyelsesetatens (EBY) vedtak om ikke å nytte forkjøpsrett iht. lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder (leiegårdsloven).
- Byråd for byutvikling (BYU) sine vedtak i tvilstilfelle om ikke å nytte forkjøpsrett iht. leiegårdsloven.
- EBY sine vedtak iht. leiegårdslovens § 5 annet ledd og tredje punktum, om ikke å gi samtykke til visse disposisjoner over eiendommen i den tiden forkjøpsrett kan gjøres gjeldene.
- EBY sine vedtak om tilskudd til opparbeidelse av gårdsrom, riving og lignende og fastsettelse av størrelsen.
- Plan- og bygningsetaten (PBE) avgjørelse av søknad om reduksjon av gebyr for saker etter delingsloven og forurensningsloven, jfr. Gebyrregulativ for PBE § 1-8 (klageadgang)

### Barnehager

- Vedtak på avslag på søknad om barnehageplass ved hovedopptak, jf. forskrift 16.12.2005 nr. 1477 om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage § 6 første ledd første punktum og forskrift 29.08.2007 nr. 1025 om standardvedtekter for kommunale barnehager, Oslo kommune § 17
- Vedtak om innvilgelse av barnehageplass ved opptaket, men der klager verken får oppfylt sitt første eller andre ønske om plass, jf. forskrift 16.12.2005 nr. 1477 om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage § 6 første ledd annet punktum og forskrift 29.08.2007 nr. 1025 om standardvedtekter for kommunale barnehager. Oslo kommune § 17

- Vedtak om avslag på søknad om barnehageplass ved supplerende opptak for søkere med lovfestet rett til prioritet etter barnehage\_loven § 13, jf. forskrift 16.12.2005 nr. 1477 om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage § 6 annet ledd og forskrift 29.08.2007 nr. 1025 om standardvedtekter for kommunale barnehager, Oslo kommune § 17
- Vedtak om avslag på søknad om ønsket prioritet på søkerlisten, jf. forskrift 29.08.2007 nr.1025 om standardvedtekter for kommunale barnehager, Oslo kommune § 17
- Vedtak om fastsettelse av oppholdsbetaling i barnehage, jf. forskrift 29.08.2007 nr. 1025 om standardvedtekter for kommunale barnehager, Oslo kommune § 17
- Vedtak om oppsigelse av barnehageplass, jf. forskrift 29.08.2007 nr. 1025 om standardvedtekter for kommunale barnehager, Oslo kommune § 17

### **Skolefritidsordningen**

- Vedtak om avslag på søknad om SFO-plass ved hovedopptak, jf. forskrift 05.10. 2008 nr. 1090 om standardvedtekter for kommunale skolefritidsordninger i Oslo kommune § 25
- Vedtak om avslag på søknad om ønsket prioritet, jf. forskrift 05.10.2008 nr. 1090 om standardvedtekter for kommunale skolefritidsordninger i Oslo kommune § 25
- Vedtak om fastsettelse av oppholdsbetaling i skolefritidsordningen, jf. forskrift 05.10.2008 nr.1090 om standardvedtekter for kommunale skolefritidsordninger i Oslo kommune § 25
- Vedtak om oppsigelse av plass i skolefritidsordningen, jf. forskrift 05.10.2008 nr. 1090 om standardvedtekter for skolefritidsordninger i Oslo kommune § 25

### **Integrering og mangfold**

- Vedtak om grunnstøtte (driftsstøtte) til lokale innvandrersorganisasjoner (statlig ordning som forvaltes av Oslo kommune, jf. fullmakt i budsjettet til å fordele midler til private som følge av statlige tilskudd (sist Bykassens budsjett for 2008 Dok nr. 3 pkt. 2.4 og byrådssak 1005.1/08 om fullmakt til byrådene) og Integrerings- og mangfolddirektoratets rundskriv 07/08
- Vedtak om tilskudd (støtte) til frivillige flerkulturell virksomhet i lokalsamfunn (statlige ordning som forvaltes av Oslo kommune, se ovenfor)
- Vedtak om tilskudd til integrerings- og mangfoldstiltak (kommunal ordning som gis i henhold til kommunens regelverk for tilskuddsforvaltning, jf. avsatt ramme i budsjettvedtak og delegasjonsfullmakter)
- Vedtak om tilskudd (grunnstøtte) til store frivillige innvandrersorganisasjoner og sentra (kommunal ordning, se punktet ovenfor)

## **Utdanning**

- Vedtak om utsettelse av avbrudd i opplæringen, uten at retten til videreutdanning tar slutt, jf. lov 17.07.1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa § 3-1 tredje ledd.
- Vedtak om godkjenning av praksis ved fag- og svenneprøve, jf. lov 17.07.1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa § 3-5
- Vedtak om bortvisning, jf. lov 17.07.1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa § 3-8
- Vedtak om plassering på utdanningsprogram på videregående trinn 1, jf. lov 17.07.1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa § 15-2 tredje ledd
- Vedtak om plassering på programområdet på videregående trinn 2 og 3, jf. lov 17.07.1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa § 15-2 tredje ledd
- Vedtak om hvilken videregående skole eleven skal tas inn på, jf. lov 17.07.1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa § 15-2 tredje ledd
- Klage over formelle feil ved fag og svenneprøver, jf. lov 10.02.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker § 28 annet ledd. (Klager på faglige vurderinger behandles av en nasjonal klagenemd opprettet av Utdanningsdirektoratet, jf. forskrift 23.06.2006 nr. 724 til lov 17.07.1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa § 5-14.)

## **Kunst og kultur**

- Vedtak om tildeling og avslag på søknad om driftstilskudd til kulturinstitusjoner og tilskudd til kunst og kulturtiltak innenfor vedtatt avsetning i budsjettets kapittel 502 Kulturetaten.
- Vedtak om tildeling og avslag på søknad om tilskudd til kunst- og kulturtiltak i Oslo kommune gjennom året. Det vises til vedtatt ramme i budsjettets kapittel 502 til fordeling til kunst- og kulturformål gjennom året.

## **Barn, ungdom og fritid**

- Vedtak om tildeling og avslag i medhold av forskrift 03.05.2006 nr. 516 om tilskudd til baren- og ungdomsorganisasjoner i Oslo kommune (jf også de årlige budsjettvedtak)
- Vedtak om tildeling og avslag i medhold av forskrift 27.08.2003 om tilskudd til Skolekor, -korps, -orkestre, ungdomsorkestre, ungdomskor og amatørkorps i Oslo Kommune (jf også de årlige budsjettvedtak)

- Vedtak i medhold av forskrift 19.07.2005 nr. 933 om utlån av utleie av skoler og andre kommunale lokaler til frivillige organisasjoner i Oslo kommune
- Vedtak om tildeling og avslag på søknader om støtte til diverse råd, virksomheter og prosjekter, jf. Oslo kommunes instruks 18.12.2002 om utforming av tilskuddsordninger i kommunen og bystyrets budsjettvedtak (sist 12.12.2007) og delegasjonsvedtak
- Vedtak om tildeling og avslag på søknader om midler til frivillige musikktiltak, jf. Oslo kommunen og bystyrets budsjettvedtak (sist 12.12.2007) og delegasjonsvedtak
- Vedtak om tildeling og avslag på søknader om tilskudd til sommerferietilbud for barn- og unge, jf. Oslo kommunes instruks 18.12.2002 om utforming av tilskuddsordninger i Oslo kommune og bystyrets budsjettvedtak (sist 12.12.2007) og delegasjonsvedtak

### **Byrådsavdeling for miljø og samferdsel**

- Enkeltvedtak fattet i medhold av lov av 14.06.2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver med tilhørende forskrifter.
- Enkeltvedtak i henhold til kommunens renovasjonsforskrifter (pålegg om renovasjonsabonnement, dispensasjoner fra avstandsbestemmelser, krav om refusjon av renovasjonsgebyr, pålegg om å flytte standplasser, eller øke antall beholdere), jf. kommunal renovasjonsforskrift av 22.05.1996 med hjemmel i forurensningsloven § 30
- Avgjørelser om drosjeløyver etter forskrift til samferdselsloven § 13, jf § 7.
- Avgjørelser i henhold til sanitærreglementet (med hjemmel i plan- og bygningsloven § §65 og 66, forurensningsloven kap 4 og vassdragsloven § § 108 og 115).
- Avgjørelser i henhold til forskrifter for vann- og bygningsetaten, jf vann og kloakkavgiftsloven av 1974 med Miljøverndepartementets forskrift av 1995.
- Vedtak om stenging av avkjørsel og div. avkjørselsaker etter vegloven § 42 (avkjørsler som er en del av byggesak behandles av plan- og bygningsetaten)
- Vedtak om fjerning av reklame etter vegloven § 33, fjerde ledd.
- I tillegg; evt. andre vedtak hvor kommunen fatter avgjørelsen og klageadgangen ikke er avskåret etter vegloven § 11.
- Fjerning av kjøretøy etter forskrift til vegtrafikkloven § 37.
- Klage over ilagt miljøgebyr, jfr. Forskrift om vedtekt for forsøk med kommunal oppgavedifferensiering – Aktiv bekjempelse av forsøpling av offentlig uterom, Oslo kommune, Oslo, vedtatt av bystyret 23.05.2007, sak 143.

- Løyver: Enkeltvedtak etter lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportloven) av 21.06.2002 nr. 45 § § 6 og 7 med tilhørende forskrifter

### **Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester**

- Midlertidig bostøtte etter forskrift om personrettede støtteordninger i byfornyelsen i Oslo vedtatt 15.04.1988, Bv. 321/98
- Saneringsstøtte
- Ny saneringsstøtte

### **Helse og velferdsetaten**

- Tildeling av kommunal bolig
- Startlån
- Boligtilskudd til etablering
- Boligtilskudd til tilpasning
- Bostøtte til leietakere i kommunal bolig
- Kommunalt boligtilskudd
- Kommunal tilleggspensjon
- Vedtak om dagsentertilbud
- Kontantstøtte til pleie i eget hjem
- Tildeling av avtalehjemler til fysioterapeuter
- Tildeling av avtalehjemler til fastleger
- Vedtak om trygghetsalarm
- Vedtak kommunen har truffet med hjemmel i lov om næringsmidler
- Frivillighetsmidler på helse- og velferdssektorens område som bydelene fordeler
- Vedtak om deltakelse i arbeidsmarkedstiltak i kommunal regi
- Vedtak etter vederlagsordningen for tidligere barnevernsbarn
- Vedtak om fordeling av frivillighetsmidler fattet av bydelene og Rusmiddelsetaten.

## Kan tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune bidra til å utdype det kommunale selvstyret?

Iris Nguyễn-Duy

I Norge er staten og kommunene tett sammenvevd i en "integrasjonsmodell" som gjør det vanskelig å skille klart mellom deres oppgaver. Dessuten bygger hele systemet på to historiske og ideologiske begrep – og tradisjoner: velferdsstaten og det kommunale selvstyret. De kan fremstilles som to konkurrerende styringsmodeller, med to sett av verdier (til dels komplementære, til dels motstridende). Det følger av dette at det er en spenning mellom kommunal handlefrihet og statlig styring på den ene siden, og mellom nasjonal integrasjon og lokal autonomi på den andre. Disse spenningene ligger til grunn for forholdet mellom stat og kommune, og for tvistene som kan oppstå mellom dem.

Begrepet "det kommunale selvstyret" er ikke rettslig definert og det er i stadig forandring.<sup>1</sup> Det følger at dets innhold er uklart og vanskelig å "gripe". "Kommunalt" (eller "lokalt") innebærer at vi har å gjøre med en geografisk avgrenset enhet. "Selvstyre" innebærer at noen styrer seg selv med en viss frihet fra styring utenfra, og brukes ofte synonymt med "autonomi" (det å bestemme over seg selv).<sup>2</sup> Forestillingen om "autonomi" stiller også krav til forholdet mellom de kommunale oppgaver, kommunenes finansielle evne til å oppfylle dem og måten de blir finansiert på. Det at det lokale selvstyre på en måte defineres negativt bør være "*food for thought*": Det har "ingen egenverdi, men frihet fra statlig styring oppfattes som en forutsetning for å ivareta andre viktige hensyn i det moderne velferdssamfunnet".<sup>3</sup>

Spørsmålet her er ikke om man skal velge kommunalt selvstyre eller velferdsstat, men om hvordan man finner en balanse mellom dem. For å nærme oss dette målet vil vi først vurdere rekkevidden av det kommunale selvstyret i det norske systemet i lys av blant annet tvisteløsningsordningene. Aktuelle spørsmål vil være: Hvilken vekt legges i dag på det kommunale selvstyret? Bidrar dagens system overhodet til å beskytte det kommunale selvstyret? Hvordan kan dagens system reformeres på måter som i større grad kan ivareta hensynet til det kommunale selvstyret?

### I. HVILKEN VEKT LEGGES DET I DAG PÅ DET KOMMUNALE SELVSTYRE?

Det legges ikke særlig vekt på det kommunale selvstyret i lovgivningen (1.), selv om Norge ratifiserte Europarådskonvensjonen om lokalt selvstyre (Charteret) i 1989 og har en folkerettslig forpliktelse til å sørge for dets lovmessige beskyttelse. Per i dag er det norske systemet ikke fullt ut i overenstemmelse med Charterets artikkel 11 (2.). De nasjonale

<sup>1</sup> NOU 1990:13, *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*, s. 69 flg.

<sup>2</sup> Se T. Eckhoff & E. Smith, *Forvaltningsrett*, (2006), 8. utg., Universitetsforlaget, s. 73; Eivind Smith, *Grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre*, *op. cit.*, s. 4.

<sup>3</sup> S.I. Vabo (red.), C. Bisted, M. Granberg & S. Montin, *Nasjonale ideologier bak endringene i kommunesektoren*, (1998), NIBR, Samarbeidsrapport, s. 37.

myndighetene (Regjeringen, Stortinget, Høyesterett) legger ikke stor vekt på det kommunale selvstyret i praksis (3.). Dessuten er dagens ordning for løsning av tvister mellom stat og kommune ikke tilfredsstillende (4.).

## 1. DET KOMMUNALE SELVSTYRETS RETTSLIGE STATUS

I mange land i Europa er det kommunale selvstyre anerkjent, ved lov eller i grunnloven.<sup>4</sup>

Selv om kommunene og idéen ”det kommunale selvstyre” ble innført gjennom formannskapslovene av 1837, er begrepet ”det kommunale selvstyre” verken grunnlovfestet eller rettslig definert – eller brukt – i lovverket eller i andre autoritative rettskilder, med unntak av bestemmelsen om klageinstansens kompetanse i forvaltningsloven § 34, som viser til ”kommunalt selvstyre”:

”Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn.”

Det har vært hevdet at det lokale selvstyre i Norge har et sedvanebasert vern<sup>5</sup>, men dette synet deles ikke av alle.<sup>6</sup>

Det er også verdt å merke seg at kommuneloven er taus om ”det kommunale selvstyre”, selv om den viser til begrepet ”folkestyre” i § 1.<sup>7</sup> Hensynet til folkestyret skal imidlertid avveies mot hensynet til ”en rasjonell og effektiv forvaltning” av de kommunale fellesinteressene, og skal skje innenfor rammen av det ”nasjonale felleskap” og sikre en ”bærekraftig utvikling”. Dessuten er det vanskelig å hevde at kommuneloven § 1 kan erstatte grunnlovsfesting av det kommunale selvstyre.<sup>8</sup>

## 2. HVA MED DE NORSKE FOLKERETTSLIGE FORPLIKTELSENE OM LOKALT SELVSTYRE?

Det finnes ikke noe rettslig, nasjonal definisjon av det kommunale selvstyre i Norge. Likevel definerer Europarådskonvensjonen om lokalt selvstyre (av 1985) det kommunale selvstyret.<sup>9</sup> Norge undertegnet og ratifiserte den 26. mai 1989 og traktaten trådte i kraft 1. september samme år. Charteret inneholder i tillegg flere bestemmelser som tar sikte på å sikre

---

<sup>4</sup> Jeg viser til artikkelen Ola Rambjør Heide skrev i fjor om ”Europas grunnlover og det lokale selvstyre”, (2008), *Lov og Rett*, nr. 7, s. 387-406.

<sup>5</sup> St.prp. nr. 19 (1988-89) s. 4 om norsk ratifikasjon av Charteret; Y. Flo, Kommunen og konstitusjonen – Om statusen til det kommunale selvstyret i det norske styringsverket, (2000), LOS-senter, Notat 0032, Bergen.

<sup>6</sup> NOU 1990:13, Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner, s. 338. Professor Smith viser også til Oslo byretts dom av 23. mai 1995 i sak mellom Kommunenes Sentralforbund og staten om retten til å forhandle om lønns- og arbeidsvilkår for grunnskolelærere. ”Den eneste gang argumentasjon etter slike linjer er forsøkt i rettsapparatet, ga Oslo byrett klar beskjed om at det kommunale selvstyret i Norge ikke nyter konstitusjonelt vern.” – Eivind Smith, Grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre, (2003), *Lov og Rett*, nr. 1, s. 3-20, s. 6.

<sup>7</sup> En av kommunelovens formål er ”å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre” (§ 1).

<sup>8</sup> Se Eivind Smith, Grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre, *op. cit.*, s. 6-7.

<sup>9</sup> I det europeiske charterets art. 3, nr.1 gis følgende definisjon av begrepet: ”Lokalt selvstyre betegner lokale myndigheters rett og evne til så langt loven tillater, på eget ansvar og i lokalbefolkningens interesse å regulere og administrere en betydelig del av de offentlige anliggender”.



”Norwegian legislation, as interpreted by the courts, cannot be regarded as being entirely in compliance with Article 11 of the European Charter of Local Self-Government in that it does not give local authorities the right to a judicial remedy – in order to secure free exercise of their powers and respect for such principles of local self-government as are enshrined in domestic legislation – against decisions taken by the state authorities, particularly where such decisions are taken following an administrative appeal against a local authority against decisions by the state authorities ordering local authorities to pay the costs of private parties in cases of disputes between local authorities.”

Rekommandasjon 203 (2006) vedtatt av The Congress of Local and Regional Authorities lyder i avsnitt 2 og 3:

”2. Referring to the reasoned opinion of the Group of Independent Experts on the European Charter of Local Self-Government adopted on 5 October 2006 in Perugia (Italy) and endorsed by the Institutional Committee in Strasbourg on 16 October 2006;

3. Recommends that the Norwegian authorities bring their legislation and judicial practice into compliance with Article 11 of the European Charter of Local Self-Government by guaranteeing, in their domestic legal system, local authorities the right, and the full exercise of that right, to judicial remedies against decisions taken by the state administration in the situations covered in the appendix to the explanatory memorandum in order to ensure the free exercise of their powers and respect for such principles of local self-government as are enshrined in domestic legislation;”

Likevel betyr denne folkerettslige forpliktelsen (charteret) og rekommandasjonen (203(2006)) lite i praksis, bl.a. på grunn av det dualistiske prinsippet og de norske myndighetenes oppførsel (bl.a. Høyesterettens). Vi viser særlig til Høyesteretts dom ”Kongsberg/Nes-saken”, i Rt. 2007 s. 234.

I Kongsberg/Nes-saken<sup>16</sup> nektet Høyesterett å tillegge vekt uttalelsen fra Europarådets ekspertkomité om lokalt selvstyre og den nektet å sette til side en klar norsk lovregel<sup>17</sup>. Den la til grunn at ”det ikke [er] nødvendig å ta stilling til om [sosialtjenesteloven] § 10-3 er i samsvar med artikkel 11 i konvensjonen, idet [den] ser det slik at den norske regelen uansett går foran konvensjonsbestemmelsen”<sup>18</sup> og gjentok at

”Norge ved motstrid mellom norsk rett og folkeretten som hovedregel bygger på det dualistiske prinsippet som innebærer at norsk rett går foran folkeretten. Men for å unngå motstrid, praktiserer Norge i en viss utstrekning presumpsjonsprinsippet ved at norsk rett presumeres å være i samsvar med våre folkerettslige forpliktelser”<sup>19</sup>.

Generelt sett legger de statlige myndighetene ikke stor vekt på det kommunale selvstyret.

---

<sup>16</sup> Saken gjaldt spørsmålet om domstolene kunne prøve fylkesmannens vedtak etter sosialtjenesteloven § 10-3 om hvilken kommune som er økonomisk ansvarlig for omsorgsutgiftene for en person med store funksjonshemninger. Høyesterett kom til at fylkesmannens vedtak ikke kunne prøves av domstolene. Fylkesmannen avgjør slike tvister med endelig virkning, uten at kommunene kan bringe spørsmålet inn for domstolene.

<sup>17</sup> Rt. 2007 s. 234: Høyesterett finner det klart at ”rekommandasjonen [203 (2006)] ikke kan begrunne at sosialtjenesteloven § 10-3 tolkes slik at domstolene skal ha en videre adgang til å prøve fylkesmannens vedtak enn det som tidligere har vært lagt til grunn” [57].

<sup>18</sup> *Ibidem*, [53].

<sup>19</sup> *Ibidem*, [54].

vern av det kommunale selvstyret. I følge det europeiske charteret om lokalt selvstyre artikkel 2, skal prinsippet om lokalt selvstyre ”anerkjennes i nasjonal lovgivning, og i grunnlov hvor dette lar seg gjennomføre”. Artikkel 11 i Charteret legger til rette for en ”lovmessig beskyttelse av lokalt selvstyre”.

Jan Fridhjoft Bernt skriver at ”[til] tross for en tilsynelatende klar ordlyd er det nok tvilsomt om denne konvensjonsbestemmelsen [Artikkel 2] pålegger Norge noen direkte rettslig plikt til grunnlovsfesting av det kommunale selvstyre”.<sup>10</sup> I proposisjonen om ratifikasjon av traktaten anså kommunaldepartementet konvensjonens krav som oppfylt ved ”[d]en tradisjon og tyngde prinsippet om lokalt selvstyre har i det norske samfunnssystem og forvaltning, sammenholdt med det forhold at prinsippet i det minste implisitt er kommet til uttrykk i kommunelovgivningen”.<sup>11</sup> Hvorvidt Norge gjennom dette har påtatt seg en folkerettslig plikt til å grunnlovsfeste kommunalt selvstyre, skal ikke diskuteres videre i denne artikkelen. Vi vil bare nevne at: ”Det viktige er at regjeringen tar sitt medansvar for å sette Stortinget i stand til å forstå at Norge som utgangspunkt er folkerettslig bundet”.<sup>12</sup> Flere forslag om grunnlovsendring har blitt nedstemt gjennom de senere år (1998, 1999, 2003, 2007).

Det har imidlertid skjedd et skifte i fokus med et nytt forslag: fra grunnlovsfesting av ”det kommunale selvstyre” til grunnlovsfesting av ”lokaldemokratiet”.<sup>13</sup> Dette skiftet kan skape uklarhet, men det kan også potensielt åpne nye horisonter for vern av det kommunale selvstyret. I et lokaldemokrati er det mulig å skille mellom selvstyre og folkestyre, dvs. mellom kompetanse og aktører. ”Selvstyre” handler om på hvilket nivå avgjørelsene tas og kompetansen på dette nivået. ”Folkestyre” handler om hvem som deltar og kan delta. Lokalt demokrati er en blanding av lokalt selvstyre og folkestyre. I følge denne tenkemåten kan det være en større eller mindre grad av kommunalt selvstyre innenfor et lokalt folkestyre og hvis lokalt demokrati er grunnlovsfestet, så er det kommunale selvstyre også – underforstått – vernet av grunnloven og de lokale folkevalgte organene forsterket.

Det som er av interesse, hva gjelder beskyttelsen av det kommunale selvstyret, er at lokale myndigheter, i følge artikkel 11, skal ”ha tilgang til judisiell overprøving for å sikre fri utøvelse av sin myndighet og respekt for slike prinsipper for lokalt selvstyre som er nedfelt i landets lovgivning eller grunnlov”.<sup>14</sup>

I 2006 bragte norske kommuner fire forskjellige saker inn for Europarådet hvor de ble forelagt Chamber of Local Authorities. Klagene ble forelagt en ekspertkomité. I komiteens rapport<sup>15</sup> uttales det i avsnitt 21:

---

<sup>10</sup> Jan Fridhjoft Bernt, Oddvar Overå, Harald Hove, *Kommunalrett*, (2002), Universitetsforlaget, Oslo, s. 25.

<sup>11</sup> St.prp. nr. 19 1988-89.

<sup>12</sup> Eivind Smith, Grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre, *op. cit.*, s. 11.

<sup>13</sup> Se Innst. S. nr. 163 (2008-2009) fra kommunal- og forvaltningskomitéen om eit sterkt lokaldemokrati.

<sup>14</sup> Se også Recommendation 228 (2007), Draft additional protocol to the European Charter of Local Self-Government, article 14, som lyder: ”Local authorities shall have the right of recourse to a judicial remedy in order to secure respect for the provisions on local self-government as are enshrined in the Charter and in this additional protocol”.

<sup>15</sup> Standing Committee of the Chamber of Local Authorities (Muriel Barker), *Compliance of Norwegian legislation with Article 11 of the European Charter of Local Self-Government*, Autumn Session (13-15 November, 2006): <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG137PART2&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>.

”21. Article 11 of the Charter establishes the legal protection of local self-government in the same way as Articles 6 and 13 of the European Convention on Human Rights establish the legal protection of human rights. (...)

Accordingly, Article 11 of the Charter occupies a key position in the structure of the treaty, as it constitutes a fundamental guarantee for local self-government and expresses the principle of the rule of law in a democratic society.

The right to a judicial remedy, guaranteed by Article 11, entails access to a court or equivalent judicial body, which is established by law, enjoys full independence vis-à-vis other public authorities and is impartial vis-à-vis the parties to the case. It also requires the proceedings before this judicial body to be fair.

By its very nature, the right to a judicial remedy requires regulation by the state on the establishment of judicial bodies and rules of procedure. This right is not an absolute right, and allows for interference implicitly authorised by the text. However such interference, in terms of its nature or degree, must not breach the very substance of the right of access to a judicial body or limit this right to a disproportionate extent. Any interference must be provided for by rules which are accessible and foreseeable, must pursue a legitimate aim, must be necessary in a democratic society, i.e. they must meet a pressing social need, must be proportionate to the aim pursued, and detailed and compelling reasons must be given to explain the need for such interference.

A restrictive interpretation of Article 11 of the Charter, as requested by the Norwegian Government, would be contrary not only to local self-government, but also to the rule of law in a democratic society.”

Særlig i avsnitt 26 kritiserer komiteen det norske systemet:

”Article 11 of the Charter does not limit its scope merely to a situation where the powers or autonomy of a local authority are violated by central government or a regional authority, i.e. from a higher-tier authority. The text makes no distinction, and consequently a local authority has the right to a judicial remedy against any legal entity that violates its powers or autonomy, including against another local authority or a private individual.

It is true that in a dispute between two local authorities (or between a local authority and a private individual), the state is in principle neutral. However, a situation in which an appeal by a local authority brought before a central government administration against another local authority can be equated with a judicial remedy cannot, as the Norwegian Government claims, be considered to comply with Article 11 of the Charter.

The mere fact that the state administration may be neutral (impartial) in a dispute between two local authorities does not transform it into a court or other judicial body (the guarantee of independence is clearly not satisfied). Furthermore, the right to a judicial remedy presupposes that the procedure is fair and offers guarantees such as adversarial proceedings, a public hearing, equality of arms, the rights of the defence and reasoned grounds given for the solution. The Norwegian Government has presented no argument along these lines, but has simply asserted that the local authority has the right to submit its comments before the state administration in question reaches a decision on the appeal.

Accordingly, as was just asserted, the appeal before the state administration in a dispute between two local authorities (or between a local authority and a private individual), cannot be regarded as a judicial remedy within the meaning of Article 11 of the Charter. The decision delivered by the state administration must subsequently be open to a judicial remedy, in accordance with Article 11 of the Charter.”

Ekspertkomitéens konklusjon var at det norske systemet ikke var fullt ut tilfredsstillende:

### 3. DET KOMMUNALE SELVSTYRE I POLITISKE UTTALELSER OG I KLAGESAKER

Det kommunale selvstyre fremstår som en fane, som alle føler seg mer eller mindre forpliktet til å hylle.

Eller slik det har vært uttrykt med en fyndig formulering:

– Det kommunale selvstyre har alltid stått i fare for å bli elsket i hjel.  
(Kjellberg & Hansen 1979:13)<sup>20</sup>

Uttrykket ”lokalt selvstyre” viser til et politisk valg av verdier for samfunnet. Det viser også til kommunenes forhold til staten, angående maktutøvelse og styring.

”Regjeringens mål er en sterk kommunal sektor som tar ansvar for sentrale velferdstjenester”, fordi ”et sterkt lokaldemokrati danner grunnlag for god velferd i aller deler av landet. (...) I St.meld. nr. 33 (2007-2008) *Eit sterkt lokaldemokrati* understreker regjeringen betydningen av det lokale selvstyre som en forutsetning for et levende lokaldemokrati”<sup>21</sup>

Likevel, selv om flere partier over tid har stilt seg positive til grunnlovsfesting av lokalt selvstyre, og selv om det har vært iverksatt en rekke reformer som har hatt til hensikt å utvide det kommunale handlingsrommet i løpet av de siste 30 år, har detaljstyringen gjennom rettighetslovgivning, standard krav, øremerkede tilskudd m.v. stadig økt på ulike sektorområder på 2000-tallet.<sup>22</sup> ”Det at kommunenes kompetanse er negativt avgrenset er et uttrykk for at kommunene prinsipielt sett har et kommunalt selvstyre. Dette utgangspunktet må imidlertid ses i lys av at særlovgivningen pålegger kommunene en rekke oppgaver, og at kommunene er avhengige av økonomiske overføringer fra staten, noe som innebærer store begrensninger i det *kommunale selvstyret*. (Bernt m.fl. 2002: 43 flg.)”<sup>23</sup> I følge Johan Aas, Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Tommy Tranvik, hersker det ”liten tvil om at det fremdeles eksisterer et nært forhold mellom Storting og kommuner på det verdimeslige planet. Men det er også grunn til å konkludere med at det faktiske forholdet mellom nasjonalforsamling og kommuner er preget av større distanse, i alle fall på den måten at Stortinget på flere og flere områder anser seg i stand til, og også ønsker, å kontrollere mer av den kommunale aktiviteten”.<sup>24</sup> Ca. 80 prosent av de oppgavene det fylkeskommunale og kommunale nivået har ansvaret for er bestemt av Stortinget, noe som kan tyde på at jo mer omfattende den statlige styringen er, jo mindre er det kommunale selvstyret. Det lokale ”selvstyret” er et paradoksalt begrep i et samfunn der det er den lovgivende makt som uten internrettslige grenser bestemmer hvor reelt det er (som setter rammene for kommunenes valgfrihet) og der den sentrale styringen blir stadig sterkere. Det er ikke uten videre enkelt å forene alle sider av kommunenes rolle underlagt statskontroll med tanken om ”selvstyre” (autonomi). Det er et ”paradoks at det kommunale selvstyret alltid har vært underlagt en

<sup>20</sup> Kjellberg, Francesco & Tore Hansen (1979), *Det kommunale hamskiftet*. Oslo: Gyldendal, sitert av A. Røiseland og S.I. Vabo, *Kommunalt selvstyre eller samstyring?*, (2008), *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr. 3, s. 409-420, s. 409.

<sup>21</sup> St.prp.nr. 68 (2008-2009), *Kommuneproposisjonen 2010*, § 1.1.

<sup>22</sup> Se bl.a. Rune J. Sørensen & Signy Irene Vabo, ”Sentraliseringsparadokset. Hvorfor staten overtar styringen fra kommunene”, (2005), *Tidsskrift for samfunnsforskning*, vol. 46, nr. 4, s. 503-536; Asbjørn Kjøenstad, ”Rettighetslovgivning og lokalt selvstyre”, Foredrag holdt på konferanse om ”Lokaldemokrati i en sentralstyrt stat?”, 27. mai 2003, arrangert av Universitetet i Oslo og Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

<sup>23</sup> Tore Hansen, Marthe Indset, Ingun Sletnes, Trond Tjerbo, *Fylkesmannen mellom lokalt selvstyre og statlig styring*, NIBR-rapport 2009:19, s. 69.

<sup>24</sup> Om stortingsrepresentantenes distanserte forhold til det kommunale selvstyret, se J. Aars, A.L. Fimreite, Y. Flo, T. Tranvik, *Kommunene i sentrum – stortingsrepresentantenes oppfatninger av og holdninger til lokalnivået*, (2006), *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, vol. 22, s. 231-255, s. 249.

overordnet styring og kontroll såvel av organisasjonsmessige forhold som av innholdet ved det kommunale virksomhet”.<sup>25</sup>

Det er ikke bare lovgiverens vedtak, men også domstolenes virksomhet som kan få betydning for rekkevidden av det kommunale selvstyret.

Overprøving ved domstolene er i praksis så godt som utilgjengelig for kommunene. Selv når slike spørsmål unntaksvis kommer opp, tyder dommene (bl.a. Trallfa-dommen) på at hensynet til det kommunale selvstyre tillegges liten vekt.<sup>26</sup> Etter forvaltningsloven § 34, annet ledd, tredje punktum plikter de norske klageinstansene å ta hensyn til det kommunale selvstyret. Teoretisk sett betyr det at klageinstansen pålegges en viss ”terskel” i forhold til å endre kommunale og fylkeskommunale vedtak ved overprøving av det frie skjønn.<sup>27</sup> Når det anføres at klageinstansens vedtak er i strid med loven, må domstolene kontrollere om klageinstansen har overskredet sin kompetanse.<sup>28</sup> Hvor tungt hensynet til det kommunale selvstyret skal vektlegges av klageinstansen og av domstolene i en sak vil i teorien avhenge av sakstype, karakteren av de hensyn som gjør seg gjeldende og hvor mye saken betyr for den private parten.<sup>29</sup> Likevel legger ikke domstolene stor vekt på det lokale selvstyret. Det finnes få saker hvor hensynet til det kommunale selvstyre ble benyttet som argument. Dessuten er hensynet til det kommunale selvstyre ikke avgjørende. Høyesterett har ikke engang krevd at vektleggingen av dette punktet skal fremtre eksplisitt i begrunnelsen for klageinstansens vedtak etter forvaltningsloven § 34, 2. ledd, 3. punktum.

Et spørsmål i Trallfa-dommen av 15. februar 2007<sup>30</sup> gjaldt forvaltningsloven § 34 annet ledd tredje punktum, hvoretter fylkesmannen i klagesak over et kommunalt vedtak skal ”legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn”. Saken reiste spørsmål om omfanget av domstolkontrollen med fylkesmannens vedtak. Høyesterett kom til at det at fylkesmannen ikke hadde nevnt § 34 i sitt vedtak, men hadde basert seg på at spørsmål om ”særlige grunner” var et rettsanvendelsesskjønn, alene ikke kunne medføre ugyldighet. Det avgjørende var om det kommunale vedtaket i tilstrekkelig grad var vektlagt. Fylkesmannen hadde vurdert kommunens grunner for å gi dispensasjon, og funnet at regionale og nasjonale planhensyn – trafikkavvikling og vern av bysentra – klart veide tyngre. I følge Høyesterett var det ikke tvil om at kravet i forvaltningsloven § 34 var oppfylt. Høyesterett kom til at vedtaket var

<sup>25</sup> NOU 1990:13, s. 70.

<sup>26</sup> Iris Nguyễn-Duy, Eivind Smith & Harald Baldersheim, *Tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune*, (2009), Institutt for offentlig rett, UiO, Oslo, s. 91.

<sup>27</sup> ”Essensen i § 34 annet ledd tredje punktum er at klageinstansen pålegges en viss terskel i forhold til å endre kommunale og fylkeskommunale vedtak ved overprøving av det frie skjønnet, jf. Innst.O.nr.11 (1996-1997) side 7. Fylkesmannens vedtak må måles mot denne terskel”. – Rt. 2007 s. 257, [49].

<sup>28</sup> Om myndighetsmisbruk, se Johan Greger Aulstad & Markus Hoel Lie, Rt. 2007 s. 257 – domstolsprøvelsen av forvaltningsvedtak, (2007), *Jussens venner*, nr. 4, s. 222-233.

<sup>29</sup> Se Rundskriv H-2103, *Retningslinjer for statlig klagebehandling – forvaltningsloven § 34*, mai 1998. NB: Hensynet til det kommunale selvstyre vil veie tyngre dersom avgjørelsen er truffet av et folkevalgt organ enn om den er truffet av administrasjonen. Om spørsmålet om domstolsavgjørelser hvor kommunene ikke er parter, kan få virkning for det kommunale selvstyret, se A. Kjørstad, *op. cit.*, s. 25 flg.

<sup>30</sup> Rt. 2007 s. 257, Trallfa Forus IV AS mot Staten v/ Miljøverdepartementet. Saken gjaldt gyldigheten av fylkesmannens omgjøring av dispensasjon fra reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 7 og dreiet seg om dispensasjon for å bygge et storsenter for sportsvarer mellom Stavanger og Sandnes, som i stor grad ville omfatte detaljsalg. Høyesterett kom til at vurderingen av begrepet ”særlig grunner” falt inn under forvaltningens frie skjønn. Fylkesmannens begrunnelse ble vurdert som grundig og tilfredsstillende, og at tilbørlig vekt var lagt på hensynet til det kommunale selvstyre, jf. Forvaltningsloven § 34 annet ledd tredje punktum.

grundig og tilfredsstillende og at det ble lagt ”tilbørlig vekt” på hensynet til det kommunale selvstyret. Da Høyesterett vurderte hensynet til det kommunale selvstyret, uttalte den:

”Den begrunnelse fylkesmannen gir, er etter min vurdering fullt ut tilfredsstillende. Det gir også foranledning til å påpeke at anvendelsesområdet for forvaltningsloven § 34 annet ledd tredje punktum først og fremst er i valget mellom løsninger som ikke eller i liten grad kan anses å ha betydning for overordnede planhensyn av regional eller nasjonal betydning. Jeg kan ikke se at det har vært meningen med bestemmelsen å svekke vekten av overordnede planhensyn.”<sup>31</sup>

#### 4. ANDRE UTFORDRINGER MED UTGANGSPUNKT I DAGENS ORDNING

Teoretisk sett kan utformingen av tvisteløsningsordninger spille en viktig rolle for det kommunale selvstyret og dets plass i det norske systemet. Problemet er at det kommunale selvstyret er dårlig beskyttet i det norske systemet. Det har ingen rettslig status, de folkerettslige forpliktelsene blir ikke fulgt opp og de statlige myndighetene (bl.a. domstolene) legger ikke stor vekt på det.

Dessuten er dagens forhold mellom stat og kommune svært ubalansert, blant annet fordi dagens ordning for løsning av tvister mellom stat og kommune ikke er særlig tilfredsstillende.<sup>32</sup> Den kjennetegnes bl.a. av at dagens tosporede klagesystem bidrar til å gjøre stat-/kommunereelasjonen uoversiktlig, at det er staten som dominerer prosessen og at statsforvaltningen vanligvis har det siste ordet. Angående statlig tolkning av rettsreglene: I relasjon til det lokale selvstyre og kommunenes handlingsrom, er den største ulempen at statsforvaltningen lett blir den dominerende kilden til ”gjeldende rett” av betydning for kommuner og fylkeskommuner (dette gjelder selv på områder der staten og kommunene kan ha motsatte interesser). Dessuten er statlige forvaltningsorganer – særlig fylkesmennene – i meget stor utstrekning tilsynsmyndigheter, klageinstans m.v. overfor kommuner og fylkeskommuner. Samtidig har kommunene svært begrenset adgang til å få statsforvaltningens avgjørelser om regelforståelse, skjønnsutøvelse eller fakta prøvd ved uavhengige organer (i siste instans domstolene). Og generelt sett er kommunenes adgang til domstolene svært begrenset.

## II. HVORDAN KAN TVISTELØSNINGSORDNINGER BIDRA TIL Å UTDYPE DET KOMMUNALE SELVSTYRE? – REFORMFORSLAG

”Selvstyre kan realiseres ved at man binder seg selv eller andre, ved å skaffe seg inntekter og bestemme hvordan midlene skal brukes, ved å organisere seg selv og – i siste instans – **ved å ivareta sine interesser ved domstolene**”.<sup>33</sup>

Hvis spørsmålet er ”Bidrar dagens tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune til å utdype det kommunale selvstyre?”, må svaret være negativt.

Men hvis man spør ”Hva bør gjøres for at tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune bidrar til å utdype det kommunale selvstyre?”, kan det foreslås flere reformer av ulik grad og omfang.

<sup>31</sup> Rt. 2007 s. 257, [52].

<sup>32</sup> Se Iris Nguyen-Duy, Eivind Smith & Harald Baldersheim, *Tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune*, (2009), *op. cit.*, kapittel 3.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 135-6 (vår utheving).

## 1. TO FORUTSETNINGER

To viktige forutsetninger vil være, for det første, at kommunene anerkjennes som de selvstendige rettssubjektene de allerede er, med selvstendig ansvar og myndighet for sin virksomhet og som må kunne utøve egne rettigheter, og, for det andre, at det kommunale selvstyre er sikret vern i den nasjonale lovgivningen.

Likevel synes jeg ikke at hensynet til det kommunale selvstyre bør prioriteres fremfor andre hensyn (bl.a. velferdsstaten), men at man først og fremst bør sørge for å finne en bedre balanse mellom de ulike hensynene og deres verdier.

## 2. UTVIDET KOMMUNAL ADGANG TIL DOMSTOLENE

Professor Smith hevder at:

”Sterkest rettsvern får selvstyre når kommunene – enkeltvis eller samlet – kan gå til domstolene for å få avgjort omfanget av Stortingets lovgivningsmyndighet på dette området”.<sup>34</sup>

Ifølge Charteret art. 11 har kommunene rett til å gå til domstolene for å sikre sin rett til selvstyre ifølge grunnlov og lov i det enkelte land. I langt de fleste land i Europa er det adgang til å få spørsmål om forholdet mellom lov og grunnlov avgjort ved særskilte forvaltningsdomstoler for slike formål.

Som sagt er problemet at kommunene har en svært begrenset adgang til domstolene i Norge. Den bør utvides. Klagesystemet tillater ikke kommunene å klage for uavhengige, upartiske tvisteløsningsorganer, forhindrer reell kontradiksjon og viser en mangel på symmetri i forholdet stat/kommune. En rekke avgjørelser av folkevalgte organer blir overprøvd av statens embets- og tjenestemenn (hvorav ikke alle nødvendigvis er sakkyndige). De fleste forvaltningsklager blir avgjort innenfor forvaltningsapparatet selv. Staten blir lett både dommer og part, eller – sagt på en annen måte – både overordnet og likestilt med kommunene. Antall forvaltningssaker som blir brakt inn for de norske domstolene, er ganske lite. Den praktiske realitet er altså at tvistene mellom stat og kommune begynner og slutter i forvaltningen, med et statlig organ som klage- eller kontrollinstans. Den ene part (staten) innenfor gjeldende rettsregler bør ikke alene kunne bestemme utfallet med endelig og bindende virkning for den andre (kommunen).

Det å utvide kommunenes adgang til de alminnelige domstolene, er bare en av flere virkemidler som kan tenkes for å imøtekomme Europarådets anbefaling angående ivaretagelsen av Charterets artikkel 11, dvs. for en tilfredsstillende behandling av klager som omhandler det kommunale selvstyre.

---

<sup>34</sup> Eivind Smith, Grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre, *op. cit.*, s. 16

### 3. UAVHENGIGE TVISTELØSNINGSORDNINGER

Uavhengigheten av tvisteløsningsordningene – særlig av fylkesmannen – bør først og fremst sikres.

Hilde Bjørnå fremstiller fylkesmannens plass mellom statsstyre og lokalt selvstyre som en blanding – med variasjoner – av tre ulike komponenter: Overordnet kontrollør (“dommer”), regional myndighet med en passiv rolle i spenningsforholdet mellom statlige og lokale interesser (“ordstyrer”) og pådriver for partnerskap, dialog og forståelse mellom forvaltningsnivåer (“konsensussøker”).<sup>35</sup> Problemer oppstår når fylkesmannen opptre som “dommer” som ikke bare følger regelverket, men selv utøver politisk preget skjønn. I forhold til kommunene bør det unngås at fylkesmannen opptre som overordnet organ. Fylkesmannen bør heller opptre som megler eller “positiv brobygger” i konflikter mellom statlige og kommunale interesser.

Angående fylkesmannens rolle kan den danske modellen være av interesse:<sup>36</sup> På grunn av den nye oppgavefordelingen mellom stat og kommune ble *amtmandens* tilsyn og kontroll redusert i 1970-årene. Den danske fylkesmannen hadde altså færre oppgaver overfor kommunene enn den norske, og veldig lite rom for skjønnsutøvelse.<sup>37</sup> Sverige oppviser mange tilsvarende trekk. Også det franske eksempel er av interesse: I 1982 ble prefektens kompetanse til å føre generelt tilsyn med kommunene (*tutelle administrative*) fjernet. Bare legalitetskontroll står igjen, og hvis han mener at et kommunalt vedtak er ugyldig, må det sendes over til forvaltningsdomstolene for endelig avgjørelse og eventuell annullasjon.

Det kunne foreslås at fylkesmannens avdeling for klagesaker skilles fra avdelinger med andre oppgaver og at høyt utdannede og erfarne jurister har hovedansvaret for behandlingen av klagesaker m.v.. Videre bør fylkesmannens ’hierarkiske’ oppgaver overfor kommunene begrenses til legalitetskontroll.<sup>38</sup>

Fylkesmannens klageavdeling kunne tenkes videre utviklet til uavhengige ”domstollignende” organer på fylkes- eller regionnivå og kunne tre i stedet for tingrettene som førsteinstans (jfr. Trygderetten).

### 4. EN MER BEGRENSET KONTROLL AV KOMMUNENES VEDTAK

En hovedkilde til tvister mellom stat og kommune er de kompetanser til å overprøve kommunalt skjønn som i mange sammenheng er lagt til statsforvaltningen. I dagens system har statsforvaltningen et slags ”kontrollmonopol” overfor kommunene. Problemet er ikke først og fremst at staten er klage- eller kontrollinstans, men at dens kompetanser ofte strekker seg utover vedtakenes legalitet, samtidig som kommunene som regel ikke kan få statsforvaltningens vedtak formelt overprøvd av andre. Slike kompetanser står i åpenbar strid med prinsippet om lokalt selvstyre. Statskontrollen bør begrenses. Så lenge de består, må fylkesmennene m.v. i det minste vise tilbakeholdenhet overfor kommunenes skjønnsutøvelse. ”En plikt til tilbakeholdenhet kan forsterkes og tydeliggjøres gjennom en alminnelig regel – ikke bare regler i den enkelte særlov –

<sup>35</sup> Hilde Bjørnå, *Mellom nasjonal styring og kommunalt selvstyre*, op. cit., s. 221-6.

<sup>36</sup> Se f.eks. Hilde Bjørnå & Synnøve Jenssen, “Prefectoral Systems and Central-Local Government Relations in Scandinavia”, (2006), *Scandinavian Political Studies*, vol. 29, nr. 4, s. 308-332.

<sup>37</sup> Ved den danske kommunalreformen i 2007 ble alle *statsamtændende* (og *amtskommunerne*) nedlagt og erstattet med fem *direktører for statsforvaltningerne* (og fem *regioner*). Men disse har stort sett de samme oppgavene som *amtmændene* hadde, bl.a. tilsyn med kommunene og regionene.

<sup>38</sup> I. Nguyen-Duy, E. Smith, H. Baldersheim, *Tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune*, op. cit., s. 93.



om at statsforvaltningen bare kan tilsidesette kommunalt skjønn når det er klart eller åpenbart urimelig<sup>39, 40</sup>.

## 5. JUDISIELLE OG PROSESUELLE LØSNINGER

Kommunenes adgang til overprøving ved uavhengige instanser (dvs. bl.a. for å beskytte det kommunale selvstyret) kan økes gjennom en forbedret domstolsordning og en bedre tilpasset domstolsprosess med vekt på skriftlig behandling, større spesialisering m.v..

Mens kontrollen med forvaltningen i mange andre land i Europa (Sverige, Finland, Frankrike, Tyskland ...) som hovedregel er lagt til særskilte forvaltningsdomstoler med generell kompetanse i forvaltningssaker, er ordningen i Norge (på samme måte som i Danmark) at denne funksjonen er lagt til de alminnelige domstolene. De er ikke spesialiserte med sikte på særlige typer av rettsspørsmål. Dermed har de heller ikke særlig ekspertise i spørsmål som hører hjemme i forvaltnings- eller kommunalrett. Saksbehandlingen er i tillegg tungvinn, tidkrevende og kostbar.

Selv om det tradisjonelt sett finnes motstand mot spesialiserte domstoler i Norge<sup>41</sup>, kan det foreslås at det opprettes spesialiserte forvaltningsdomstoler, med en egen forvaltningsprosess, ved siden av de alminnelige – eventuelt underlagt Høyesterett som felles toppinstans.<sup>42</sup>

Alternativt kan det innføres en ny avdeling (eller nye underavdelinger) med hver sine faglige ansvarsområder ved de alminnelige domstolene. Blant fordelene kan det nevnes at domstolsordningen fremdeles vil være en enhet, mens dommernes fagkompetanse blir større og behovet for flere særdomstoler/domstollignende forvaltningsorganer reduseres.

Norge må i det minste ta ansvaret for å finne frem til mindre kostbare former for uavhengig tvisteløsning mellom stat og kommuner, slik som i mange andre land.

Domstolsprosessen bør bli vesentlig enklere og rimeligere. Komparativ innsikt – og sammenligning med mange domstollignende forvaltningsorganer – trekker bl.a. i retning av at det vidtdekkende full muntlighetsprinsippet bør skiftes ut med en prosess i utgangspunkt basert på skriftlig behandling, f.eks. etter de svenske og franske ordningene.<sup>43</sup>

Dessuten må domstolene sikres kapasitet til å avgjøre saker som naturlig ligger innenfor deres myndighet. Domstolenes kompetanse er som hovedregel begrenset til legalitetskontroll. Domstolene kan ikke overprøve forvaltningsskjønnet innenfor lovgivningens rammer. Kontrollen er altså begrenset til saksbehandling, faktum, lovtolkning og eventuell kompetanseoverskridelse.

---

<sup>39</sup> Etter KS oppfatning bør det "kreves en viss klarhet i feil lovanvendelse og eller vurdering av faktum før kommunens avgjørelse kan settes til side av et statlig klageorgan. Poenget er at (...) det bør ligge til kommunen å foreta et slikt skjønn hvor man i utpregete grad benytter skjønn for å tolke juss og faktum". – Øyvind Renslo, "Om ønskeligheten av statlig overprøving av kommunale vedtak", Innlegg på Justisdepartementets seminar 9. juni 2005, s. 6.

<sup>40</sup> I. Nguyen-Duy, E. Smith, H. Baldersheim, *Tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune, op. cit.*, s. 56.

<sup>41</sup> Eivind Smith, *Forvaltningsdomstoler i Norge?*, (1993), *Lov og Rett*, s. 217-8.

<sup>42</sup> Se I. Nguyen-Duy, E. Smith, H. Baldersheim, *Tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune, op. cit.*, s. 123-6.

<sup>43</sup> Om muntlighets- og skriftlighetsprinsippet i Norge, se Sunniva Bragdø-Ellenes, *Overprøving av forvaltningsvedtak i Norge, Sverige og Frankrike*, (2009), Det juridiske fakultet, UiO, Oslo, s. 378-9. Om muntlighets- og skriftlighetsprinsippet i Sverige, se Wiweka Warnling-Nerep, *Rätten till domstolsprövning & rättsprövning*, (2008), 3. utg., Jure Förlag AB, Stockholm, s. 82 og 218 flg..

Derav følger også at domstolene som hovedregel ikke kan erstatte omstridte forvaltningsvedtak med nye realitetsavgjørelser, men må nøye seg med å oppheve eller stadfeste dem.<sup>44</sup>

## 6. ALTERNATIVE TVISTELØSNINGSORDNINGER

”Uansett utforming av systemer for formell tvisteløsning er det bedre om tvister mellom stat og kommune kan løses mest mulig uformelt. Det viktigste er i alle fall

- å ta hensyn til partene og deres forhold, og å betrakte dem som likeverdige.
- å vise vilje til samarbeid, og å oppnå en best mulig løsning for alle.
- å unngå konflikter snarere enn å “løse” dem på en måte som den ene part vanskelig godtar.”<sup>45</sup>

Med sikte på situasjoner med “partnerskap” bør partssammensatte tvisteløsningsorganer generaliseres. Visse typer av alternative tvisteløsningsordninger kan etableres ved avtale. Systemet kan bygge på partene alene, eller trekke inn tredjemenn (herunder rådgivere) *i og/eller utenfor* rettsapparatet. Nemndbasert tvisteløsningsordninger er meget godt egnet i partnerskapsrelasjoner.<sup>46</sup>

Med sikte på situasjoner av “kvasi-hierarkisk” karakter bør det gis adgang til tvisteløsning ved domstollignende forvaltningsorganer. Slike organer (som det allerede finnes mange av i Norge) kan utgjøre et verdifullt supplement til de ordinære domstolene.

## 7. ØKT DIALOG MELLOM STAT OG KOMMUNE, SAMT FORHÅNDSKONTROLL

Selv om vurderingen av virkemidler med sikte på etterhåndskontroll bør prioriteres, er det lurt å samtidig utvikle mekanismer for å forebygge tvister mellom stat og kommune. Dette for at en dialog åpnes mellom forvaltningsnivåene, som likeverdige partnere, og for at kommunene gis adgang til å kreve at det legges vekt på det kommunale selvstyret og til å beskytte det kommunale selvstyre på forhånd (f.eks. før lovene vedtas).

Prinsippene om proporsjonalitet, nærhet (subsidiaritet) og “konneksitet” (samsvar) mellom kommunenes (obligatoriske) oppgaver og finansielle bæreevne, bør forankres i grunnlov eller lov. Kommunene bør konsulteres i god tid verørende alle spørsmål som direkte berører dem, i overensstemmelse med Charterets artikkel 5<sup>47</sup>.

Det kan også vurderes å opprette en konstitusjonell domstol som kontrollerer *ex ante* (a priori) at det legges vekt på det kommunale selvstyre. I vår rapport anbefalte vi også bl.a. opprettelsen av et slags lovråd etter den svenske modellen, eller en utbygging av den parlamentariske forhåndskontrollen for at et minstemål av kommunalt selvstyre sikres. I saker som gjelder kommunene kunne Stortingets ombudsmann for forvaltningen erstattes av et eget “kommuneombud”.

<sup>44</sup> Torstein Eckhoff & Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, op. cit., s. 502-4.

<sup>45</sup> I. Nguyen-Duy, E. Smith, H. Baldersheim, *Tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune*, op. cit., s. 101.

<sup>46</sup> Vi viser til samarbeidsavtalen av 19. august 2008 mellom Barne- og likestillingsdepartementet og KS som oppretter – som en “prøveordning” – en ny tvisteløsningsordning for å løse uenighet om utgifts- og ansvarsfordelingen mellom barneverntjenesten i staten og kommune. Vi viser også til rammeavtalen mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 7. april 2006 som åpner for tvisteløsning ved lokal uenighet i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV).

<sup>47</sup> Artikkel 5 i Charteret om lokalt selvstyre: ”Lokale myndigheters grenser skal ikke forandres uten at det berørte lokalsamfunn først er rådspurt, eventuelt ved folkeavstemning hvor loven tillater det”.

Hvis formålet er å utdype det kommunale selvstyre, er dagens tvisteløsningsordning ikke tilfredsstillende. Den kan likevel forbedres i den hensikt å legge større vekt på det kommunale selvstyre. Men det avhenger av hvilke politiske og samfunnsmessige valg som treffes, samt av effektiviteten av de mekanismene og institusjonene som blir innført.