



**EVALUERING AV BRUKEN AV EIENDOMSSKATTELOVENS BESTEMMELSE
OM NEDSETTELSE ELLER ETTERGIVELSE AV EIENDOMSSKATT**

Sammendrag:

I møte 15.06.2016 fattet bystyret vedtak om at byrådet, senest våren 2019, bes legge frem en sak som evaluerer og informerer om bruken av § 28 i eiendomsskatteloven, jf. Bystyrevedtak 162/16.

I tråd med bystyrets vedtak vil byrådet i denne saken evaluere bruken av § 28 i eiendomsskatteloven, herunder informasjons- og veiledningsarbeidet, saksbehandlingsprosessen og innvilgelsesgraden i ettergivelsessaker for årene 2016-2018. Når det gjelder bystyrets vedtak pkt. 2 og 3 er oppfølgingen av disse nærmere redegjort for under avsnittet «Veiledning i ettergivelsessaker og informasjon om ordningen». Byrådet anser alle vedtakspunktene til bystyresak 162/16 for utkvittert med denne saken.

Saksfremstilling:

Innledning

I møte 15.06.2016 fattet bystyret følgende vedtak (162/16):

- 1. Bystyret tar byrådssak om nedsettelse eller ettergivelse av eiendomsskatt til orientering.*
- 2. Byrådet bes lage en målrettet informasjonsordning som sikrer at de som på grunn av betalingsevne og andre særlige forhold kan ha behov for nedsettelse eller ettergivelse av eiendomsskatten får nødvendig informasjon om rettighetene sine og hvor de kan få hjelp. Informasjonen skal minimum spres via Oslo kemnerkontor, NAV-kontorer og eldresentre. Organisasjoner der medlemmene anses berørt bør også vurderes kontaktet.*
- 3. Byrådet bes sørge for at Oslo kemnerkontor og NAV-kontorer har kompetanse til å bistå de som trenger hjelp til å skrive søknad om nedsettelse eller ettergivelse.*
- 4. Byrådet bes informere bystyret om antall søknader og hvordan de har praktisert nedsettelse og ettergivelse etter § 28 i eiendomsskatteloven.*
- 5. Byrådet bes legge fram en sak som evaluerer bruken av § 28 i eiendomsskatteloven senest våren 2019.*

Eiendomsskatten er en objektsskatt og hverken skatteevnen eller økonomien til eier skal ha betydning på utskrevet eiendomsskatt. Imidlertid åpner eiendomsskatteloven § 28 for at kommunen i enkelte tilfeller kan sette ned eller ettergi utskrevet eiendomsskatt:

Gjer særlege grunnar at det kom til å verta sær sars urimeleg om heile eigedomsskatten vart innkravd, kan skatten setjast ned eller ettergjevast av formannskapet.

Vedtaksmyndigheten i ettergivelsessaker ligger etter eiendomsskatteloven til formannskapet. I Oslo kommune er vedtakskompetansen delegert til byrådet, jf. forskrift for eiendomsskatt, Oslo kommune (§ 7 i 2018). Dersom byrådets vedtak blir påklaget, og byrådet ikke tar klagen til følge, skal saken avgjøres av Sakkyndig klagenemnd for eiendomsskatt i Oslo jf. eiendomsskatteloven § 20.

I 2018 var det ca. 80 000 boenheter som fikk eiendomsskatt høyere enn 0 kr (verdi høyere enn bunnfradraget). Per 13.05.19 har det kommet inn ca. 60 søknader om nedsettelse eller ettergivelse for eiendomsskatteårene 2016, 2017 og 2018. Av disse er 55 søknader er ferdigbehandlet. Av disse er 6 søknader innvilget helt. Én søknad er delvis innvilget med 50 % nedsettelse. 48 søkere har fått avslag på sin søknad. Mange av sakene har fått avslag som følge av manglende dokumentasjon eller begrunnelse.

Veiledning i ettergivelsessaker og informasjon om ordningen

Oslo kemnerkontor har sendt ut informasjon til bydelene og til NAV i tråd med bystyrets vedtak (pkt. 2 i sak 162/16), slik at bydelene og NAV kan bistå de som trenger hjelp med råd og skriving av søknader om nedsettelse og ettergivelse av eiendomsskatt. Kemnerkontoret informerte samtidig om at de kunne være behjelpelige med veiledning av saksbehandlerne hos NAV og i bydelene om søkeprosess og utfyllelse av søknader. Kemnerkontoret har ikke mottatt noen henvendelser med ønske om slik bistand fra NAV Sosial og bydelene. NAV Sosial og bydelene skal ha god kompetanse til å veilede ved økonomiske vansker generelt jf. lov 18.12.2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 17 og lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner § 1-5.

På nettsiden til Oslo kommune ligger informasjon om muligheten for å søke ettergivelse og om hvilken dokumentasjon som er relevant som vedlegg til søknaden. Det er ikke laget et standard søknadsskjema, da ordningen skal favne mange veldig forskjellige tilfeller. Eiendomsskatteloven gir ingen faste kriterier for når det er hjemmel til å sette ned eller ettermgi eiendomsskatten. Avgjørelsen er skjønnsmessig og skal treffes etter en konkret helhetsvurdering. Et standardisert søknadsskjema vil derfor være uegnet til å fange opp alle de ulike årsakene som kan ligge til grunn for en ettergivelsessøknad. I visse tilfeller kan et slikt skjema hindre folk i å søke da deres tilfelle kanskje ikke harmonerer med søknadsskjemaet.

Kemnerkontoret har god kompetanse og erfaring med skattytere med betalingsvansker, og skattytere som henvender seg på telefon/chat eller ved fysisk oppmøte får veiledning. Det har kun vært et fåtall slike henvendelser om ettergivelse av eiendomsskatt fra skattytere.

Mange av søknadene om ettergivelse som er mottatt har manglet begrunnelse eller dokumentasjon. I tiden etter innføringen av eiendomsskatt tolket Eiendomsskattekontoret (ESK) en del meningsytringer eller klager på eiendomsskatten som ettergivelsessøknader. I de påfølgende årene har man lagt mer vekt på en realitetsvurdering av om en henvendelse som ikke eksplisitt søker om ettergivelse, faktisk er en ettergivelsessøknad, eller om det er mer naturlig å behandle den som en klage, spørsmål eller meningsytring. Dette har ført til at antall søknader har gått ned. I tillegg har Eiendomsskattekontoret lagt økt vekt på veiledning og informasjon om regelverket, noe som har bidratt til å redusere omfanget av ubegrunnede søknader.

Byrådets vurdering

Byrådet vurderer at informasjonen som har vært gitt om ordningen har vært rimelig dimensjonert. Det er viktig at de som har et reelt behov for ettergivelse kjenner til ordningen og får muligheten til å søke. Samtidig er det viktig at man i informasjonsarbeidet unngår å

skape urealistiske forventninger når det gjelder muligheten til å få ettergivelse, siden det etter lovverket kun er aktuelt å gi ettergivelse i helt spesielle tilfeller.

Det er positivt at Kemnerkontoret har lagt økt vekt på veiledning i kontakt med skattytere. Antageligvis er det mange som ikke kjenner til de strenge vilkårene for ettergivelse i eiendomsskatteloven, og god veiledning kan begrense omfanget av ubegrunnede søknader og kan bidra til at man kan finne andre løsninger. Ved betalingsvansker bør Kemnerkontoret/ESK veilede om muligheten for betalingsutsettelse eller nedbetalingsplan.

Nærmere om saksbehandlingen

Saksgangen i ettergivelsessaker

Forvaltningen skal sørge for å opplyse saken så godt som mulig før vedtak treffes eller ved klagebehandling, jf. forvaltningsloven §§ 17 og 31. Det følger av legalitetsprinsippet at forvaltningen ikke kan pålegge borgerne å legge frem informasjon uten hjemmel i lov. Eiendomsskatteloven § 31 har hjemmel til å kreve informasjon mv. ved utskrivning av eiendomsskatt, men ikke til bruk i saker etter eiendomsskatteloven § 28 om nedsettelse og ettergivelse. Selv om ESK oppfordrer til å gi opplysninger, vil likevel tilfanget av opplysninger i saker om nedsettelse og ettergivelse av eiendomsskatt være begrenset til det søkeren faktisk legger frem eller gir ESK fullmakt til å innhente.

Det er ingen frist for å søke om ettergivelse eller nedsettelse av eiendomsskatt, og søknader kan mottas hele året. Når ESK mottar en søknad om ettergivelse, vurderer saksbehandleren om saken er tilstrekkelig opplyst. Hvis informasjon mangler, anmoder saksbehandleren skriftlig om å få tilsendt dokumentasjonen innen en frist, og gjør oppmerksom på at saken vil bli avgjort utfra de foreliggende opplysningene. Mottas ikke svar innen fristen, sender saksbehandleren ny skriftlig anmodning med ny frist. Når innsamlingen av informasjon er avsluttet, skriver saksbehandleren utkast til saksfremlegg og sender det til Byrådsavdeling for finans (FIN).

FIN skriver sak for byrådet, som avgjør saken. Etter byrådet har fattet vedtak sender FIN vedtaket til ESK for effektivering. Ved nedsettelse eller ettergivelse gjør ESK nødvendige endringer i saksbehandlingssystemet og regnskapet. I alle tilfeller sender ESK vedtaket til søkeren med et oversendelsesbrev der det orienteres om resultatet og om klagerett og frist.

Dersom søkeren klager på byrådets vedtak, skriver ESK utkast til saksfremlegg med vurdering av om vedtaket bør omgjøres. Saken sendes FIN som skriver byrådsak. Dersom klagen ikke gis fullt medhold, forelegges den for klageinstansen som er Sakkyndig klagenemnd for eiendomsskatt i Oslo, jf. eiendomsskatteloven § 20.

Søknadene om ettergivelse eller nedsettelse inneholder personopplysninger, og ofte opplysninger av sensitiv karakter (f.eks. om sykdomsbilde, personlig økonomi, familieforhold, bosituasjon). I behandlingen av sakene legges det vekt på å ivareta hensynet til personvernet og hensynet til taushetsplikten i eiendomsskatteloven § 29 annet ledd jf. skatteforvaltningsloven kapittel 3. Av hensynet til søkers personvern er derfor byrådsaker om ettergivelse unntatt offentligheten, og blir heller ikke sendt på ordinær høring i byrådsavdelingene.

Saksbehandlingstid

ESK erfarer at det i mange tilfeller er vanskelig å få inn nødvendig dokumentasjon fra søker for å kunne vurdere om vilkårene for ettergivelse er oppfylt. ESK må ofte sende flere anmodninger/påminnelser til søkerne, og ta kontakt med søkerne på telefon. I 23 saker (ca. 40 % av sakene) har man måttet behandle saken med mangelfull dokumentasjon, slik at det ikke har vært grunnlag til å gi ettergivelse. Det var særlig mange slike saker fra 2016, da det var en

større tilbøyelighet til å tolke en henvendelse som en søknad om ettergivelse. Det er uklart hvorfor søkerne ikke svarer eller dokumenterer.

Det har i enkelte saker, spesielt i tiden etter at eiendomsskatten ble innført, tatt en del tid fra innsendt søknad til vedtak blir fattet. I enkelte tilfeller har det tatt over 2 år å behandle søknaden ferdig, på grunn av manglende rutiner og at det har tatt tid å innhente tilstrekkelig dokumentasjon. Imidlertid går saksbehandlingen raskere nå ettersom man har fått mer erfaring og bedre rutiner. Allikevel tar det fortsatt tid å innhente tilstrekkelig dokumentasjon. At omfanget av ubegrunnede eller udokumenterte søknader har blitt redusert, frigjør også tid til å behandle reelle søknader. Når det gjelder søknadene for 2018 som er ferdigbehandlet, har det tatt mellom fem måneder og ett års tid fra innsendt søknad til vedtak ble fattet i byråd.

Saksbehandlingstiden kan også bli lang siden myndigheten etter eiendomsskatteloven til å avgjøre søknader om ettergivelse, er tillagt byrådet. Det betyr at etter at saken er behandlet av ESK skal den forberedes videre i FIN, før den endelig kan behandles i byrådet.

Byrådets vurdering

Hver ettergivelsessak skal behandles individuelt, og det har tatt tid å etablere rutiner rundt dette. Byrådet mener at det i enkelte tilfeller har tatt uforholdsmessig lang tid fra innsendt søknad til vedtak blir fattet. Dette må imidlertid ses i sammenheng med at det i begynnelsen manglet mulighet til å sammenligne med tidligere saker, og saksbehandlerne måtte lære seg regelverk knyttet til ettergivelse. Byrådet mener det er positivt at man har klart å få ned saksbehandlingstiden etter hvert som man har fått på plass bedre rutiner og bygd opp kompetanse, og at det er lagt økt vekt på veiledning og dialog med brukerne. Det kan gjøre det enklere å finne alternative løsninger i tilfeller der det ikke er grunnlag for å ettergi, og kan også gjøre at man kan få inn nødvendig dokumentasjon raskere i sakene som skal behandles.

Imidlertid er saksbehandlingstiden fortsatt lang. Byrådet forventer at saksbehandlingstiden framover vil gå ytterligere ned. Dette fordi man har klart å ta unna restansene fra tidligere år, og at man har klart å begrense omfanget av ubegrunnede søknader. Dette blir viktig for FIN å følge opp videre i styringsdialogen.

Dersom myndigheten til å innvilge fritak kunne delegeres enten til byråden eller til administrasjonen ville dette kortet ned saksbehandlingstiden betraktelig. Dagens regelverk gir imidlertid ikke anledning til slik delegering.

Innvilgelsesgrad

Regelverk

Vilkårene for å sette ned eller ettergi eiendomsskatt i eiendomsskatteloven § 28 er strenge. Det må foreligge «særlege grunnar» og det må være «særs urimeleg» å kreve inn hele eiendomsskatten.

Ordet «*kan*» angir at avgjørelsen er skjønnsmessig og skal treffes etter en helhetsvurdering. KS viser i sin *Veileder om utsettelse, nedsettelse og ettergivelse av eiendomsskatt* til at de to kriteriene *særlege grunnar* og *særs urimeleg* er strenge vilkår, og at det således skal svært mye til for at en skattyter skal få medhold i at skatten settes ned eller ettergis ut fra såkalte rettferdighetsgrunner.

I forarbeidene til eiendomsskatteloven (Ot.prp.nr. 44 (1974-75)) uttales det at skatteevnen og økonomien til eieren ikke skal tillegges vekt ved utligningen av eiendomsskatten. I spesielle tilfeller kan det imidlertid virke urimelig å kreve inn skatten uten hensyn til skattyterens økonomi. Det understrekes likevel at nedsettelse eller frafallelse av rettferdighetsgrunner bare

bør være aktuelt som rene unntak. Det klare utgangspunktet er at skattyter må innrette seg og sin økonomi etter dagens forhold, herunder eventuell langvarig lav inntekt.

Dersom vilkårene for nedsettelse eller ettergivelse er oppfylt, *kan* byrådet sette ned eller ettergi eiendomsskatten. Ordet «kan» i bestemmelsen angir også at avgjørelsen om nedsettelse eller ettergivelse er skjønnsmessig og skal treffes etter en helhetsvurdering.

I forarbeidene til skattebetalingsloven, Ot.prp. nr. 83 (2004-2005), er følgende uttalt:

Bestemmelser som åpner for lempning av rimelighetshensyn er ment å fungere som sikkerhetsventiler for tilfeller hvor det vil fremstå som særdeles urimelig å opprettholde et krav. Praksis på området er derfor streng. Når Stortinget har fastsatt en skatte- eller avgiftplikt, er utgangspunktet at det aktuelle kravet skal betales. En liberal lempningspraksis vil svekke betalingsmoralen, og kan gi uheldige signaler til skyldnere som - til tross for en vanskelig økonomisk situasjon - oppfyller sine forpliktelser. At private kreditorer gis fordeler på bekostning av det offentlige må også unngås.

Det som fremheves av hensyn og begrunnelse her vil også gjelde på eiendomsskattens område.

Praksis i Oslo kommune

Av 55 ferdigbehandlede søknader, har seks søknader fått full ettergivelse, mens én søknad har fått 50 % nedsettelse. Resten har fått avslag på sin søknad.

Det er primært to forhold som berettiger at § 28 i eiendomsskatteloven kan komme til anvendelse:

Første kategori vil typisk være uforutsette hendelser som at bygninger er revet, brent, skadet i ras eller på annen måte vesentlig forringet og endret. Nedsettelse eller ettergivelse på grunn av forhold ved eiendommen vil være aktuelt for eiendomsskatt som er utlignet i det skatteåret da forringelsen skjedde. Det må da gjøres en konkret helhetsvurdering, der eiendommens restverdi også må tillegges betydning. Kun én av de til nå 55 behandlede sakene har vært av denne typen, og søknaden ble innvilget.

Andre kategori gjelder forhold ved eier og økonomi, som kan gi grunnlag for nedsettelse eller ettergivelse hvis det er snakk om «særlige grunner» som gjør innkreving «særs urimeleg». Et moment i vurderingen vil være om skattyter har hatt mulighet til å tilpasse seg en endret økonomisk situasjon. Situasjonen bør således ha inntruffet relativt nylig og kunne vurderes som vanskelig å forutse. Ved en langvarig tilstand har skattyter plikt til å innrette seg og sin økonomi med tanke på finansering av alle utgifter eierskap av en bolig medfører, herunder også eiendomsskatten. Totalt 54 av de 55 søknadene som har vært til behandling ligger innenfor denne kategorien. I 23 av søknadene er det sendt inn den nødvendige dokumentasjonen for å vurdere søknaden, og fem av disse fikk innvilgelse og én fikk delvis innvilgelse. I de tilfellene som har fått innvilgelse har søker gjerne hatt en svært høy alder og/eller vært syk i kombinasjon med økonomiske vanskeligheter, som har gjort det urimelig å kreve inn hele eller deler av eiendomsskatten.

Mange av sakene har fått avslag som følge av manglende dokumentasjon eller begrunnelse. Det gjelder blant annet henvendelser som har blitt tolket som søknader om ettergivelse av ESK, når det i realiteten kanskje heller dreier seg om en meningsytring eller en klage. Særlig var dette tilfelle i innføringsåret på grunn av manglende erfaring med regelverket. I de påfølgende årene har man lagt mer vekt på en realitetsvurdering av om en henvendelse som ikke eksplisitt søker om ettergivelse, faktisk er en ettergivelsessøknad, eller om det er mer naturlig å behandle den som en klage, spørsmål eller meningsytring. I tillegg har man lagt mer vekt på veiledning og informasjon, noe som har ført til færre ubegrunnede eller udokumenterte søknader.

Det er mottatt fire klager på avslag om ettergivelse. Tre av klagesakene er ferdigbehandlet i byrådet og Sakkyndig klagenemnd for eiendomsskatt i Oslo. Klagen er ikke tatt til følge da vilkårene etter eiendomsskatteloven § 28 ikke vurderes oppfylt. Den fjerde behandles ferdig i slutten av mai 2019.

Byrådets vurdering

Byrådet vurderer at innvilgelsesgraden er i overensstemmelse med de strenge vilkårene for å sette ned eller ettergi eiendomsskatten som eiendomsskatteloven setter. Bestemmelsen skal brukes i rene unntakstilfeller. «*Særlege grunnar*» viser til noe helt spesielt. I tilfellene der skyldneren har betalingsproblemer, bør betalingsutsettelse og muligheten for å utsette eller dele opp betalingen vurderes før nedsettelse eller ettergivelse blir aktuelt. Nedsettelse eller ettergivelse er kun aktuelt dersom fastholdelse av kravet fremstår som svært urimelig og at ingen andre tiltak er tilstrekkelige. Ved gjentatte, årlige søknader om ettergivelse fra samme skyldner bør det også kunne tillegges vekt om søker ikke har innrettet seg og sin økonomi for å kunne betjene skattekravet.

Avgjørelser i ettergivelsessaker er skjønnsmessige og treffes etter en helhetsvurdering. Eiendomsskatteloven gir ingen fasit på hvor terskelen skal settes for å gi ettergivelse, annet enn at den skal være høy. Likebehandlingsprinsippet innebærer at like saker skal behandles likt. Det medfører at dersom man ettergir i én sak, må det også ettergis neste gang det kommer en tilsvarende sak.

Samtidig mener byrådet at det er rimelig at kommunen benytter seg av den «sikkerhetsventilen» som lovverket åpner for gjennom § 28 i spesielle tilfeller. Kommunen har gitt ettergivelse i seks saker, og nedsettelse i én sak, noe som tilsvarer ca. 10 % av søknadene som er ferdigbehandlet. Dette har vært tilfeller hvor man etter en skjønnsmessig og helhetlig vurdering har kommet fram til at det ville være særs urimelig å kreve inn hele eiendomsskatten.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Ingen.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Bystyret tar sak om evaluering av bruken av eiendomsskattelovens bestemmelse om nedsettelse eller ettergivelse av eiendomsskatt til orientering.

Byrådet, den

Raymond Johansen

Robert Steen

Vedlegg tilgjengelig på Internett: Ingen

Vedlegg ikke tilgjengelig på Internett: Ingen