

Undersøkelse 2017

Utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS
på oppdrag fra kontrollutvalget i Eidskog kommune

Undersøkelse om Eiendomsskatt Eidskog

Rapport – Den 12.10. 2017



Hedmark  Revisjon IKS

Postboks 84, 2341 Løten
Telefon: 62 43 58 00
www.hedmark-revisjon.no
Org.nr: 974 644 576 MVA

1 Forord

Rapporten er et resultat av undersøkelse «Eiendomsskatt i Eidskog kommune». Rapporten har vært sendt på uttalelse til rådmannen, og uttalelsen fremkommer av rapporten. Rapporten, som utgjør prosjektets sluttprodukt, avleveres herved til revisjonens oppdragsgiver, kontrollutvalget i Eidskog kommune.

Utøvende forvaltningsrevisor Mathias Grendahl Sem har ført rapporten i pennen. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Lina Kristin Høgås-Olsen har kvalitetssikret arbeidet og deltatt under intervjuer.

Revisjonen ønsker å takke kommunens administrasjon for nødvendighet tilrettelegging og bistand i prosjektforløpet. En takk rettes også til alle intervjuobjekter som har stilt opp. Intervjuene ble gjennomført med åpenhet rundt temaene som ble tatt opp.

Kongsvinger, den 12. oktober 2017

Lina Kristin Høgås-Olsen

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Mathias Grendahl Sem

Utøvende forvaltningsrevisor

Innhold

1	FORORD	2
2	SAMMENDRAG	5
3	BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	6
3.1	KORT OM EIENDOMSSKATT I EIDSKOG KOMMUNE	6
3.2	BESTILLINGEN FRA KONTROLLUTVALGET	7
4	FORMÅL	9
4.1	PROBLEMSTILLINGER	9
5	AKTUALITET	9
6	AVGRENSNINGER	10
7	METODE FOR REVISJONEN	10
8	PROBLEMSTILLING 1	11
8.1	BAKGRUNNSINFORMASJON	11
8.2	FUNN	12
8.2.1	SAKKYNDIG NEMND OG KLAGENEMND	12
8.2.2	ADMINISTRATIV ORGANISERING	13
8.2.3	PROSJEKTPLANLEGGING	14
8.2.4	ANSKAFFELSEN AV VERDITAKST AS	14
8.2.5	OPPFØLGING AV KONTRAKTEN	17
8.3	REVISORS VURDERINGER	18
8.3.1	ANSVAR OG OPPGAVER	18
8.3.2	ANSKAFFELSEN OG OPPFØLGINGEN	18
9	PROBLEMSTILLING 2	21
9.1	BAKGRUNNSINFORMASJON	21
9.2	FUNN	21
9.2.1	NEMNDAS SAMMENSETNING OG KOMPETANSE OG ARBEID	21
9.2.2	ADMINISTRATIV STØTTE	23
9.3	REVISORS VURDERING	25
10	PROBLEMSTILLING 3	26
10.1	BAKGRUNNSINFORMASJON	26
10.2	FUNN	26

Undersøkelse: Eiendomsskatt i Eidskog
2017

10.2.1	OPPFØLGING AV INFORMASJONSD delen AV PROSJEKTPLANEN	26
10.2.2	RUTINER FOR KLAGEBEHANDLING	27
10.2.3	INNHEFTINGEN AV INFORMASJON OM DET ENKELTE OBJEKT OG TAKSTBAKGRUNN	28
10.3	REVISORS VURDERING	28
11	PROBLEMSTILLING 4	30
11.1	BAKGRUNNSINFORMASJON	30
11.2	FUNN	30
11.3	REVISORS VURDERING	30
12	KONKLUSJON	31
13	RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE	33
14	REFERANSER	35

2 Sammendrag

Rapporten har tatt for seg fire problemstillinger som belyser forskjellige aspekter rundt prosessen med retaksering i Eidskog kommune. Det er brukt dokumentanalyse og intervjuer for innhenting av det datamaterialet som rapportens konklusjoner baserer seg på. Alle intervjuer er verifisert av intervjuobjektene og rapporten har blitt oversendt kommunens administrasjon ved rådmann for uttalelse. Uttalelsen er tatt med i kapittel 13.

Eidskog kommune innførte eiendomsskatt i 2007. Prosessen med taksering den gang, gikk ikke som planlagt og ende med et stort antall klager. Etter eiendomsskatteloven¹ skal det vært tiende år gjennomføres en allmenn taksering. Kommunen vedtok i desember 2015 å gjennomføre en retaksering.

Prosessen med retaksering begynte bra med opplæring av nemnder og utarbeidelse av prosjektplan. Dette skulle ikke vare, og resultatet har blitt et resultat som ikke er bedre enn det fra 2007. Det har kommet inn omtrent 770 klager fordelt på 550 klager, det er uro i kommunen omkring prosessen og media har skrevet flere artikler om problemene.

Revisjonens rapport har kommet frem til følgende to hovedgrunner til at resultatet har blitt som det har blitt:

- **Meget dårlig administrativ styring og organisering av omtakseringsarbeidet**
- **Manglende kontraktsoppfølgelse av eksternt firma**

Problemstilling nummer 1, ansvar og oppgavefordeling herunder anskaffelse og oppfølging av eksternt firma, har avdekket en sakkyndig nemnd som er satt sammen i strid med kommunens egne vedtekter. Det har vært en manglende evne i administrasjonen til å dekke inn frafall av kritisk kompetanse. Anskaffelse av det eksterne takstfirma bryter både med hensikten til kommunestyrets vedtak og med lovverket i lov om offentlige anskaffelser. Den inngåtte kontrakten har heller ikke blitt fulgt opp.

Problemstilling nummer 2, om saksbehandling, prosjektledelse og ressurser har avdekket en sakkyndig nemnd som ikke har fått den administrative støtten den skulle ha. Samme nemnd har hatt utskiftninger av medlemmer, med dertil valg av nye som bryter med god forvaltningsskikk. Dette har ført med seg en svekkelse av den samlede kompetansen til den sakkyndige nemnda. Det har vært en svak styring av prosessen og er utøvet flere brudd på god forvaltningsskikk.

Problemstilling 3, informasjon til innbyggere, tilstrekkelig grunnlag for takstfastsettelse og klagebehandling, har avdekket usikkerhet i den sakkyndige nemnda vedrørende takstforslagene fra det eksterne firma og til dels dårlig bildekvalitet. Informasjonen som har gått ut til kommunens innbyggere, har ikke vært i tråd med prosjektplanen og har ligget på et minimum. Det har ikke blitt gjort klart for klagebehandling i forkant fra kommunens side.

Problemstilling 4, om det ble vurdert å utsette prosessen, har avdekket at det ikke finnes noe skriftlig dokumentasjon på dette, men at det skal ha vært tema på et møte i den sakkyndige nemnda.

¹ § 8A-3 Verdsetjing

3 Bakgrunn for prosjektet

3.1 Kort om eiendomsskatt i Eidskog kommune

Eiendomsskatten er en kommunal skatt, jf. eiendomsskatteloven § 2. Kommunestyret avgjør selv om det skal skrives ut eiendomsskatt i kommunen.

Eidskog kommune innførte skatt på alle faste eiendommer i kommunen fra 1. januar 2007 etter kommunestyrevedtak 29.6.2006, sak nr. 06/1025.

Eidskog kommune har valgt en sakkyndig nemnd bestående av 3 medlemmer og vedtekter for sakkyndig nemnd i samsvar i tråd med sak nr. 06/1025 i kommunestyret 21.6.2007.

Siden eiendomsskatten ble vedtatt innført f.o.m 2007 har kommunestyret fastsatt følgende eiendomsskattegrunnlag, jf eiendomsskatteloven § 11 og 13:

- Eiendomsskatt for 2007: Eiendomsskattesats på 2,00 ‰ og bunnfradrag med kr 250 000,- etter kommunestyrevedtak 21.12.2006, sak nr. 06/2211
- Eiendomsskatt for 2008: Eiendomsskattesats på 4,00 ‰ og bunnfradrag med kr 310 000,- etter kommunestyrevedtak 20.12.2007, sak nr. 07/2990
- Eiendomsskatt for 2009: Eiendomsskattesats på 4,75 ‰ og bunnfradrag med kr 220 000,- etter kommunestyrevedtak 12.11.2008, sak nr. 08/2406
- Eiendomsskatt for 2010: Eiendomsskattesats på 4,75 ‰ og bunnfradrag med kr 100 000,- etter kommunestyrevedtak 10.12.2009, sak nr. 09/3123
- Eiendomsskatt for 2011: Eiendomsskattesats på 5,5 ‰ og bunnfradrag med kroner 50 000,- etter kommunestyrevedtak 13.12.2010 sak nr. K -088/10
- Eiendomsskatt for 2012: Eiendomsskattesats på 5,5 ‰ og bunnfradrag med kroner 75 000,- etter kommunestyrevedtak 20.12.2011, sak nr. K -111/11
- Eiendomsskatt for 2013: Eiendomsskattesats på 5,0 ‰ og bunnfradrag med kroner 75 000,- etter kommunestyrevedtak 13.12.2012, sak nr. K -103/12
- Eiendomsskatt for 2014: Eiendomsskattesats på 4,5 ‰ og bunnfradrag med kroner 75 000,- etter kommunestyrevedtak 10.12.2010, sak nr. K -118/13
- Eiendomsskatt for 2015: Eiendomsskattesats på 6,5 ‰ og bunnfradrag med kroner 75 000,- etter kommunestyrevedtak 11.12.2014, sak nr. K-130/14
- Eiendomsskatt for 2016: Eiendomsskattesats på 6,5 ‰ og bunnfradrag med kroner 75 000,- sak nr. K-sak 145-45 i 2015.
- Eiendomsskatt for 2017: Eiendomsskatt skattesats for boliger og fritidsboliger på 5 ‰ og bunnfradrag med kr 125 000,-.

Etter eiendomsskattelovens hovedregel, så skal det gjennomføres taksering hvert tiende år. Eidskog kommune innførte eiendomsskatt i 2007, så ny taksering burde gjennomføres i 2017. Loven åpner for at ny taksering både kan gjøres tidligere og inntil tre år senere dersom særlige tilfeller ligger til grunn.

Den takseringen som ble gjennomført i 2007, førte med seg en del feil og et stort antall med klager. I sakvurderingen til kommunestyre i forbindelse med omtakseringen ble det trukket frem at

«Kvaliteten på eiendomsskattetakseringen i Eidskog er svært varierende, og på en del områder kritisk dårlig. Det er feil og mangler som er nødvendig at blir rettet opp gjennom en ny alminnelig taksering»

Det blir videre trukket frem at omtakseringen er viktig for å kunne sette riktig promillesats. De nye takstene vil være gyldige i 10 år og vil bli et mer korrekt utgangspunkt for promillesetting.

3.2 Bestillingen fra kontrollutvalget

Kontrollutvalget fikk i møte den 23.3.2017 en informasjon om eiendomsskatt. Kontrollutvalget uttrykte i møtet at var kritisk til måten prosessen m.h.t retaksering hadde vært gjennomført på, ikke minst i forhold til informasjon til innbyggerne.

Kontrollutvalget vedtok i sak 16/2017:

1. Kontrollutvalget avventer kommunestyrets evaluering av prosessen, før de eventuelt tar stilling til om det er grunnlag for ytterligere undersøkelser.
2. For øvrig takker kontrollutvalget for informasjonen og tas saken til orientering.

Kontrollutvalget behandlet saken på nytt i møte den 18.5.2017. Etter møtet i kontrollutvalget den 23.3.2017 hadde det kommet fram at kommunen skulle ha mottatt nærmere 600 klager. Kommunestyret hadde heller ikke tatt stilling til sin evaluering av ordningen.

Kontrollutvalget kom derfor fram til at de ønsket å bestille en særskilt gjennomgang av ordningen fra Hedmark Revisjon IKS. Siden kontrollutvalget ikke hadde midler i 2017 til å gjennomføre en slik undersøkelse, kom utvalget fram til at det måtte be kommunestyret om tilleggsbevilgning for å få gjennomført undersøkelsen.

Kontrollutvalget fattet i møte den 18.5.2017, ref. sak 031/2017 følgende vedtak:

1. Kommunestyret bevilger maksimalt kr 140 000, slik at kontrollutvalget kan bestille fra Hedmark Revisjon IKS, en særskilt undersøkelse av prosessen rundt eiendomsskatt, inkludert retaksering som har skjedd i det siste halve året.
2. Kontrollutvalget sørger for bestilling og oppfølgingen av bestillingen.
3. Rapporten sendes kommunestyret etter gjennomføringen.

Sekretariatet får fullmakt til å avtale nærmere problemstillinger og leveringstidspunkt med Hedmark Revisjon IKS, dersom kommunestyret slutter seg til kontrollutvalgets forslag.

Kontrollutvalget sluttet seg enstemmig til dette.

Kommunestyret behandlet saken i møte den 15.6.2017, og tiltrådte enstemmig kontrollutvalgets innstilling til vedtak.

Prosjektplan fra Hedmark Revisjon IKS ble behandlet av kontrollutvalget den 28.6.17 i sak 40/2017 og undersøkelsen ble bestilt med følgende vedtak:

Kontrollutvalgets enstemmige vedtak

1. Kontrollutvalget vedtar oppstart av en undersøkelse knyttet til prosessen rundt eiendomsskatt i Eidskog kommune.
2. Prosjektet har følgende problemstillinger:
 - 1) Hvordan er ansvar og oppgaver ved retakseringen av eiendomsskatt ivaretatt, herunder om valg av takseringsfirma var i tråd med kommunestyrets vedtak og gjennomført i henhold til anskaffelsesregelverket.
 - 2) Er saksbehandling, inklusiv prosjektledelse og øvrige ressurser stilt til rådighet, knyttet til retakstfastsettelse og beregning av eiendomsskatt tilfredsstillende?
 - 3) Er informasjon og klagebehandling ivaretatt på en tilfredsstillende måte, herunder om det er innhentet tilstrekkelig dokumentasjon for takseringen av de enkelte objektene og om eierne har fått god nok informasjon om grunnlaget for taksten på den enkelte eiendom?
 - 4) Ble det undervegs vurdert å utsette iverksettingen av retakseringsprosjektet pga utfordringene som oppsto undervegs?

4 Formål

Formålet er å undersøke om prosessen med retaksering av eiendomsskatt i Eidskog kommune er gjennomført i samsvar med eiendomsskatteloven. I tillegg vurderes det om saksutredning er i samsvar med reglementer, lover og forskrifter, og om det som anses å være gjeldende saksbehandlingsrutiner er fulgt.

4.1 Problemstillinger

De vedtatte problemstillinger er følgende:

- Hvordan er ansvar og oppgaver ved retakseringen av eiendomsskatt ivaretatt, herunder om valg av eksternt takseringsfirma er i tråd med kommunestyrets vedtak og om anskaffelsen er gjennomført i henhold til anskaffelsesregelverket.
- Er prosjektledelse og øvrige ressurser stilt til rådighet, og videre er saksbehandling knyttet til retaksering, herunder fastsettelse og beregning av eiendomsskatt, gjort tilfredsstillende?
- Er informasjon og klagebehandling ivaretatt på en tilfredsstillende måte, herunder om det er innhentet tilstrekkelig dokumentasjon for takseringen av de enkelte objektene, og om eierne har fått god nok informasjon om grunnlaget for taksten på den enkelte eiendom?
- Ble det undervegs vurdert å utsette iverksettingen av retakseringsprosjektet på grunn av utfordringene som oppsto undervegs?

5 Aktualitet

Aktualitet og nytteverdi vurderes i forhold til om det er eller kan avdekkes risikoområder som kan medføre feil og/eller mangler. Det må antas at prosjektet medfører nytteverdi for kommunen, i den grad man kan synliggjøre områder hvor kommunen kan gjøre forbedringer og ta lærdom ved senere nye utskrivinger av eiendomsskatt.

Tematikken rundt eiendomsskatt og den nylig gjennomførte prosessen er tilknyttet stor interesse blant kommunens befolkning. Revisjonens rapport vil være den andre gjennomgangen av prosessen som er foretatt. Den 4.5.2017 fikk KS advokatene i oppdrag fra tidligere konstituert rådmann Heggen, å gjennomgå retakseringsprosessen. Notatet fra KS forelå den 28.7.2017. Notatet er av tidligere konstituert rådmann Heggen unntatt fra offentlighet. Vi har hatt tilgang til notatet og vurderer den til å gi et godt bilde av hvordan prosessen har foregått. Det vil til dels bli overlappende temaer i revisjonens rapport og KS advokaten sitt notat.

6 Avgrensninger

Prosjektet er avgrenset til å omfatte oppfølging av vedtak og saksutredning, og om de som har roller i forhold til retaksering av boliger som grunnlag for utskrivning av ny eiendomsskatt har gjort dette i samsvar med regelverk på området og i tråd med det som anses å være forsvarlig og informativ saksbehandling i offentlig sektor.

Det vil ikke bli foretatt en utdypende kronologisk gjennomgang av hva som skjedde når, da notatet til KS advokat Hakon Huus-Hansen dekker dette.

7 Metode for revisjonen

Datamaterialet til undersøkelsen er innhentet i hovedsak gjennom de samfunnsvitenskapelige metodene intervju og dataanalyse.

Undersøkelsen vil blant annet omfatte gjennomgang og vurdering av relevante dokumenter. Dette er en hyppig brukt framgangsmåte for innsamling av data. Ved innholdsanalyse av dokumenter gjennomgår vi dokumenter systematisk for å finne informasjon som er egnet til å kaste lys over forholdene som skal undersøkes.

Det er gjennomført dokumentanalyse av en stor dokumentmengde av typen møtereferater, kontrakter, kommunestyrevedtak, saksutredninger og kommunale vedtekter. Det er også innhentet regnskapsdata ved hjelp fra regnskapsrevisor.

Det er gjennomført intervjuer av tidligere kommunalsjef stab, tidligere rådmann, tidligere konstituert rådmann, tildeligere leder i sakkyndig nemnd, gruppeintervju med sakkyndig nemnd, informasjonsmøte med eiendomsskattekontoret og telefonintervju med et tidligere nemndsmedlem. Det er også innhentet informasjon fra Verditakst AS og det er forsøkt å komme i kontakt med nå pensjonert konstituert kommunalsjef stab. I etterkant av alle intervjuer er det utarbeidet referat som intervjuobjektene har blitt oversendt til verifisering. Den delen av rapportens datagrunnlag som er hentet fra intervjuer, er kun hentet fra de verifiserte referatene.

8 Problemstilling 1

Hvordan er ansvar og oppgaver ved retaksering av eiendomsskatten ivaretatt, herunder om valg av takseringsfirma var i tråd med kommunestyrets vedtak og gjennomført i tråd med anskaffelsesregelverket?

8.1 Bakgrunnsinformasjon

Prosessen med omtaksering av eiendomsskatt i Eidskog kommune startet formelt den 24.11.2015 med vedtak i formannskapet og så i kommunestyre den 8.12.2015. Endelig vedtak hadde følgende formulering:

«1. I medhold av eiendomsskatteloven §8 A-3 andre ledd gjennomføres ny alminnelig taksering i kommunen i 2016. Nye takster skal gjelde fra skatteåret 2017.

2. For å gjennomføre takseringen innen fristen 1.mars 2017, må arbeidet igangsettes straks fra 1.1.2016. Arbeidet vil ha en anslått kostnadsramme på 1,5 mill.kr. Kostanden er lagt inn i rådmannens forslag til budsjett 2016.»

I sakvurderingen som var skrevet i forbindelse med formannskapsmøte den 10.3.2015 er det under overskriften økonomi skissert to mulige løsninger. Den første er hvis det er takstfirma som foretar alt av arbeid, så vil det beløpe seg på anslagsvis 2 500 000 eks mva. Hvis arbeidet organiseres innad i kommunen, er det anslått at kostnadene omtrent halveres til 1 200 000 eks mva. En tilleggseffekt av dette forslaget er at kunnskapen vil forbli i kommunen. Formannskapet valgte å utsette saken til høsten 2015 og tilleggsopplysninger ble innarbeidet til den versjonen som formannskapet og kommunestyre baserte sine vedtak på.

Blant de nye opplysninger som fremkommer nå er at tidsperspektivet med utskrivning av eiendomsskatt innen fristen 1.3.2017 kunne bli en utfordring. Det var også gjort noen endringer i kostnadsoverslaget. Under overskriften økonomi var det nå anslått en sluttsum på 3 403 125 kr. Dette var et anslag dersom takseringsarbeidet i sin helhet skulle settes ut til et eksternt takstfirma. Det blir trukket frem at arbeidet kan bli vesentlig rimeligere ved å administrere arbeidet fra kommunen. Det er trukket frem at eksakte kostnader er vanskelig å anslå, men erfaringer fra andre kommuner som kun har brukt takstfirma til det påkrevde tilsier at Eidskog kommune vil kunne gjennomføre en alminnelig omtaksering til kroner 1 500 000. Det anbefales en alminnelig taksering.

*«Den alminnelig taksering tenkes da gjennomført på den mest mulige kostnadseffektive måten, ved å engasjere personer som kan besiktige boligene/tomtene. **Takstfirma vi kun bli benyttet i de tilfellene det er påkrevd.** Det er anslått en kostnadsramme på 1,5 mill.kr»²*

Rådmannens innstilling til vedtak er likelydende som det vedtak som ble fattet.

² Saksutredning formannskapet 24.11.2015, arkivsak 15/497

8.2 Funn

Det vil først bli presentert hvordan ansvar og oppgavefordelingen i prosessen var. Deretter vil bli anskaffelsen av Verditakst AS og den videre oppfølgingen av kontrakten bli vurdert.

8.2.1 Sakkyndig nemnd og klagenemnd

I kommunestyrets vedtak den 29.6.2006 sak 062/06 innføring av eiendomsskatt, vedtok kommunen samtidig at de skulle ha en skattetakstnemnd, ett eiendomsskattekontor og det skulle utarbeides og etableres de nødvendige rutiner som er nødvendige med ordningen.³

Eidskog kommune utarbeidet i forbindelse med valg av medlemmer til eiendomsskattenemnda, eiendomsskattevedtekter. Vedtektene, «Eiendomsskattevedtekter for Eidskog kommune sakkyndig nemnd», legger føringer for hva som er myndigheten til nemnda og hvordan nemnda skal sammensettes. Vedtektene ble politisk behandlet og godkjent av kommunestyre den 21.6.2007 i sak 043/07. Vedtektene baserer seg på KSEs⁴ forslag til eiendomsskattevedtekter.

I de originale vedtektene står det blant annet at det er kommunestyre som velger leder og nestleder og nemndas valgperiode følger kommunevalgperioden. Det skal videre velges 3 medlemmer til den sakkyndige nemnda i tillegg til tre varamedlemmer. Klagenemnda for eiendomsskatt er også omfattet av vedtektene, de skal også ha 3 medlemmer og 3 varamedlemmer.

Ved valg av nye medlemmer for perioden 2015-2019, dvs inneværende periode, ble det vurdert som hensiktsmessig å øke antall faste medlemmer til 4 og kun ha 2 varamedlemmer, da det ble ansett å være for sårbart å bare ha 3 medlemmer. De nevnte endinger gjaldt for begge nemnder. Det ble da gjennomført valg etter nye retningslinjer. Vedtaket i kommunestyret tilkjennga ikke noe om at vedtektene samtidig burde endres. Det finnes nå derimot to versjoner og eiendomsskattevedtekter for Eidskog kommune. Det er den originale fra 2007 som blant annet fulgte med sakspapirene til kommunestyresaken om valg av ny nemnd den 8.12.2015. I tillegg finnes det en nyere utgave, som ikke er datert og som ikke har blitt politisk behandlet av kommunestyret. Den nye utgaven er mer omfattende og har i tillegg med seg endringen for nemndas sammensetning. Den versjonen av vedtektene er imidlertid ikke gyldig all den tid den ikke er politisk behandlet. Utfallet av dette blir at de originale vedtektene er de som er de gyldige, og nemndas sammensetning da er i strid med kommunens egne vedtekter.

Med utgangspunkt i de originale vedtektene er følgende ansvar og oppgaver tildelt sakkyndig nemnd i forbindelse med taksering:

- Leder av sakkyndig nemnd skal sammen med eiendomsskatt kontoret planlegge og lede arbeidet med takseringen.
- Før alminnelig taksering påbegynnes, drøfter den sakkyndige nemnd alminnelige retningslinjer for taksering.
- Den sakkyndige nemnda skal foreta prøvetaksering og kan vedta sjablonger til bruk i taksering.

³ Dette ble vedtatt under punkt 5.7. og 8.

⁴ KS sitt forum for eiendomsskatt

- Sakkyndige nemnda, er i samarbeid med eiendomsskatt kontoret ansvarlig for å gi besiktigelsesmennene informasjon og veiledning om praktiseringen av de alminnelige retningslinjene.
- Den sakkyndige nemnda fastsetter i møte tase på bakgrunn av de forslag som er utarbeidet av besiktigelsesmenn.

Under vårt intervju med tidligere leder av den sakkyndige nemnda, Hauer, kom det frem at nemnda ikke hadde inngående kjennskaper til hva som sto nedfelt i vedtektene. I dette lå, at de ikke var klar over de vedtaksfestede oppgaver og myndighet som var tillagt nemnda.

8.2.2 Administrativ organisering

Etter kommunelovens § 23 er det administrasjonssjefen (rådmann) som er den øverste leder for kommunens administrasjon. Det betyr at det er rådmann som er øverste ansvarlig for prosessen med retaksering. Neste ledernivå under rådmann er kommunalsjefene. Eidskog kommune er organisert med fire kommunalsjefer, stab, samfunn, oppvekst og læring og helse og omsorg. De som er aktuelle for engasjering i selve retakseringsprosessen er kommunalsjefene for samfunn og stab.

Eidskog kommune har et eget eiendomsskattekontor. I forbindelse med omtakseringen, ble kontoret styrket (fra 50 % stilling) med opprettelsen av en midlertidig 50 % stilling for planlegging av gjennomføringen av den alminnelige omtakstsering. Eiendomsskattekontoret var opprinnelig organisatorisk plassert under kommunalsjef for samfunn. I prosessen med retakseringen ble kontoret flyttet til å være organisert under kommunalsjef stab.

I løpet av prosessen, fra starten i desember 2015 frem til dags dato, har det vært store administrative utskiftninger i Eidskog kommune. Helge Meyer var rådmannen i starten av arbeidet. Evy Anne Vestli Heggen, Kommunalsjef for Helse og Omsorg, ble konstituert som rådmann den 20.02.2017, uten at noen tok over hennes stilling som kommunalsjef. Hun fungerte som rådmann frem til Trond Stenhaug tok over som rådmann 04.09.2017. Malin Westby Skoglund var kommunalsjef for stab frem til ettersommeren 2016. Rådgiver Oddvar Høgberg ble da konstituert som ny kommunalsjef og fungerte i stillingen frem til han gikk av med pensjon 01.05.2017. Etterpå er det ikke gjort noen permanent ansettelse i denne stillingen. Samme situasjon er det for samfunn, der kommunalsjefen som var med i starten av prosessen, sluttet i mars 2017. I tillegg har kommunen i lengre perioder siden august 2016 vært uten økonomisjef.

Eiendomsskattekontoret har ifølge de kommunestyrevedtatte vedtektene følgende oppgaver i forbindelse med retaksering:

- Sørge for alt administrativt og kontormessig arbeid for den sakkyndige nemnd
- Utarbeide en liste over eiendommer som den sakkyndige nemnd inviteres til å vurdere.
- Forberede taksering ved å innhente tilgjengelig informasjon om den enkelte eiendom.
- Engasjere besiktigelsesmenn i samråd med sakkyndig nemnd.
- Innkalle til alle møter i sakkyndig nemnd.

8.2.3 Prosjektplanlegging

Det ble i forbindelse med prosessen utarbeidet en prosjektplan. Meyer ble fremlagt planen slik han erindrer den 11.4.2016. Før den tid var Skoglund blitt informert den 11.2.2016. I planen var det skissert opp hvordan organiseringen skulle se ut. Oppgavene var følgende:

- **Prosjektleder**, Arbeide for nemndene. Oppfølging av de som besiktiger eiendommene (besiktigelsesmenn/takstmenn). Trekke i samtlige tråder/koordinere arbeidet vedr. omtaksering.
- **Godkjente matrikkelfører**, Oppdatering av matrikkelen er helt sentralt i arbeidet med å få fastsatt nye takster av god kvalitet
- **Innkjøpsansvarlig**, Person som kan regler om offentlige anskaffelser, kjøp av takseringsfaglige tjenester må ut på anbud.
- **Teknisk sjef/ en fra byggesak**, Person som kan byggesak og oppmåling
- Økonomirådgiver (sjef)

Prosjektleder skulle ha følgende fullmakter:

- Kjøpe de nødvendige dataprogrammer
- Kjøpe annet utstyr
- Engasjere besiktigelsesmenn (konsulenter som skal komme med takst forslag)
- Engasjere personell til oppmåling og besiktigelse
- Andre kostnader relatert til prosjektet

Prosjektleder skulle ha den daglige oppfølging og kvalitetssikring av arbeidet. Det var eiendomsskatt kontoret som skulle være prosjektleder.

Det ble nedsatt en prosjektgruppe sammensatt av følgende:

- Prosjektleder Bente Hauge
- Teknisk sjef Steinar Grønnerud
- GIS ansvarlig Anne Rørholdt
- Kommunalsjef stab Malin Skoglund
- Konsulent Sissel Rinden
- Konsulent Britt Ingelsrud

Prosjektgruppen hadde sitt første møte den 11.4.2016 og hadde ca 10 -12 møter. Gruppen skulle yte støtte til prosjektet, blant annet i forholdt til koordinering av takseringsarbeid og innsamling og inntasting av data i kommunens eiendomssystemer. Dette var oppgaver som krevde spesialisert kompetanse innen kart, GAB etc. fra teknisk. Det opplevdes, fra både kommunalsjef stab og prosjektleder sin side, som tungt og ressurskrevende å få prosjektgruppen til å fungere. Det var lite samarbeidsvilje og satt av lite ressurser til å prioritere arbeidet. Mangel på konkrete føringer fra rådmann og interne konflikter gjorde arbeidet vanskelig og i hovedsak lite meningsfylt.

8.2.4 Anskaffelsen av Verditakst AS

Eidskog kommune brukte takstfirmaet Verditakst AS for å besiktige eiendommene i forbindelse med omtakseringsprosessen. Verditakst AS beskriver seg selv på sine hjemmesider som et «uavhengig takstfirma med spesialfelt næringseiendommer og eiendomsporteføljer. Selskapet tilbyr høy

kompetanse og servicegrad til konkurransedyktige betingelser.» Firmaet har også tidligere arbeidet med taksering i Eidskog, da firmaet også i 2007 var engasjert i forbindelse med det første takseringsarbeidet.

Det har i vårt arbeid vært vanskelig å få klarhet i når kontakten med Verditakst AS ble etablert. Rådmann på det aktuelle tidspunkt mener at det mest sannsynlig var kommunen som tok kontakt med firmaet. Verditakst AS selv skriver i en e-post at de har gjennom de siste årene hatt løpende dialog rundt omtakseringsprosessen.

Det er dokumentert at kommunen den 27.4.2016 hadde et møte med Verditakst AS. Ifølge Verditakst var formålet med møte å *«realitetsbehandle om EK kunne/ville engasjere VT for å gjennomføre retaksering av alle eiendommer i Eidskog kommune ifm eiendomsskatt. EK og VT var enige om at ønsket oppstart av befaring/taksering burde være medio mai 2016 for å kunne sikre en forsvarlig gjennomføring av dette relativt store oppdraget (ca 7.000 eiendommer skulle besiktiges og takseres)».*

Det er også utarbeidet en Veiledende kunngjøring for anskaffelsen som er publisert på Doffin⁵. Det kommer ikke frem i kunngjøringen når den er publisert, men planlagt startdato for konkurransegjennomføring er satt til 28.4.2016. Oppstartdato for arbeidet er satt til 19.5.2016, med ferdigstillelse den 15.9.2016. I beskrivelsen av anskaffelsens art og omfang står følgende:

*«Eidskog kommune skal foreta retaksering av alle eiendommer i 2016, og nye takster skal virke fra og med skatteåret 2017. Kommunen har som intensjon og inngå kontrakt med firma, Verditakst AS for **taksering av næringsbygg, verker og bruk, elektroniske kommunikasjonsanlegg og energinett.** Antallet er ikke kjent, men det antas å være ca. 113 stk. industri, verksted, bruk og ca 126 stk. lagerhaller og forretning/kontor ca. 83 stk.»*

Det er her verdt å merke seg at kunngjøring kun gjelde oppdrag for taksering av en begrenset del av kommunens bygningsmasse. Det kom ingen innvevninger til den utlyste planlagte anskaffelsen og kommunen gikk således videre med firmaet Verditakst AS.

Det er videre laget en anskaffelsesprotokoll for anskaffelser mellom 100 000 og 500 000. I protokollen som ikke er datert, og som det heller ikke finnes en underskrevet versjon av, er anslått verdi satt til kr «496. 000,- ????»». Det blir i protokollen trukket frem følgende om anskaffelsen: *«Taksering av næringsbygg, verker og bruk, elektriske kommunikasjonsanlegg og energinett. Og det foreligger et usedvanlig fordelaktig tilbud som gjør det mulig å anskaffe ytelser til en pris som ligger vesentlig under normale markedspriser.»*

Det er særlig her verdt å merke seg følgende to forhold. For det første er det igjen snakk om en anskaffelse av taksering for en begrenset del av bygningsmassen. Videre trekkes det fram at tilbudet *«er usedvanlig fordelaktig som muliggjør anskaffelsen av en ytelse til under markedspris»*. Del to har kommunen, etter rådgiving fra Innkjøpskontoret AS⁶, brukt som grunnlag for anvendelse av § 2-1 b i forskrift om offentlige anskaffelser⁷ for å unngå å kjøre en full anbudsrunde. Kommunen søkte råd

⁵ Norsk nettbasert database for kunngjøringer av offentlige anskaffelser og anskaffelser.

⁶ Konsulenttjeneste for bistand med å gjennomføre offentlige anskaffelser

⁷ § 2-1 annet ledd bokstav b om "usedvanlig fordelaktig tilbud", kom til anvendelse i denne saken.

hos Innkjøpskontoret AS før det nevnte møte med Verditakst AS 27.4.2016. Tilbakemeldingen fra Innkjøpskontoret AS kom 14.4.2016. Verditakst AS må da før dette tidspunkt ha levert tilbud til kommunen.

Videre gang i anskaffelsen, som er dokumentert med e-post fra Verditakst AS den 09.05.2016, der selskapet informerer om sine timepriser/pristilbud. I e-posten kommer det frem at Verditakst AS, primært ønsker å ta på seg jobben med å besiktige alle eiendommer og alt arbeid med registrering i de forskjellige tekniske løsninger (oppdrag fra A-Å). Firmaet skriver «*Verditakst AS ønsker ikke å påta seg et oppdrag hvor vi selv ikke kan innestå for det arbeid som leveres kommunen. Av den grunn forbeholder vi oss å foreta taksering/verdisetting med våre takstmenn. Å benytte et system hvor besiktigerene våre eller deres ikke ser verdien som fastsettes når man setter indre/ytre faktor er et system vi (dessverre) kjenner alt for godt (ref vår takstjobb i Eidskog kommune 10 år siden) og ikke vil foreta en repetisjon av*»

Neste dokumenterte kontakt er den 18.05.2016, der Verditakst AS leverer et pristilbud. De tilbyr da to mulige løsninger, A og B.

- I alternativ A skal Verditakst AS utføre hele arbeidet⁸ med taksering av alle eiendommer i Eidskog kommune. Fastpris uavhengig av antall boliger er satt til kr 1.191.110 + mva.
- I alternativ B skal Verditakst foreta hele arbeidet med alle næringseiendommer og verk/bruk Eidskog. Fastpris uavhengig av antall eiendommer var satt til kr 1.065.100 + mva⁹

I kontrakten som ble underskrevet av begge parter den 08.06.2016 kommer det frem at det var alternativ A som ble valgt. Kontraktens verdi er satt til 1.191.100 + 25% mva, totalt kr 1.488.875 og gjelder retaksering av alle eiendommer, verker og bruk.

Under intervjuer har det kommet frem at det trolig var besluttet av kommunalsjef stab og rådmann at Verditakst AS skulle få i oppdrag å utføre hele besiktigelsesarbeidet. Det blir begrunnet med at administrasjonen verken hadde de nødvendige ressurser eller kompetanse til å foreta arbeidet med å legge inn informasjonen fra lokale besiktigere i de aktuelle IT-løsninger. Det ble ansett som eneste løsning for å kunne holde tidsfristen med ny utskrivning innen 1.3.2017. Rådmann Meyer kan ikke huske å ha vært med på beslutningen om å utvide mandatet til Verditakst AS.

Parallelt med kontakten og til slutt tildelingen av hele oppdraget til Verditakst AS, arbeidet den sakkyndige nemnda med å skaffe til veie lokale besiktigere. De hadde valgt ut og informert fire personer om hva arbeidet gikk ut på. Disse fire fikk utstedt ID kort fra Eidskog kommune den 10.05.2016. Den sakkyndige nemnda var ikke klar over at Verditakst AS var tildelt oppgaven med å besiktige boliger og fritidseiendommer før den 30.05.2017.

Bestemmelsen er et unntak for normal prosedyre ved anskaffelser over kroner 500 000,-, herunder med innhenting av tilbud på anskaffelsen gjennom utlysning på Doffin.

⁸ Sitat fra tilbudet «Verditakst AS forstår all ruteplanlegging, befaring, kalibrering av takstverdier og taksering av alle eiendommer i Eidskog kommune».

⁹ Sitat fra tilbud «Verditakst AS forstår all ruteplanlegging, befaring, kalibrering av takstverdier og taksering av alle næringseiendommer og verk/bruk i Eidskog kommune»

8.2.5 Oppfølging av kontrakten

Oppfølgingen av kontrakten med Verditakst AS ble foretatt av Høgberg, som kommunalsjef på det overordnede nivå, og av Hauer som leder av den sakkyndige nemnda på det praktiske nivå.

I kontrakten mellom kommunen og Verditakst AS er det lagt inn tidsfrister for når oppdraget skulle vært ferdigstilt. Alle takstforslagene skulle vært levert 15.12.2016 og det var avtalt en delfrist for takster for næringseiendommer og verker og bruk, elektroniske kommunikasjonsanlegg og energinett den 15.9.16. Det var avtalt dagmulkt på kr 5000 for levering etter 15.12.2016. Som vedlegg til kontrakten ligger oppdragsbeskrivelsen. Denne beskriver i større detalj hva som forventes levert på til de enkelte eiendomstypene. Kortfattet er det følgende krav som gjelder og som er omfattet av oppdraget:

- Nødvendige forberedelser
- Retaksering av bolig, fritidsbolig, ubebygde tomter, næringsbygg, verk og bruk, elektroniske kommunikasjonsanlegg, energinett inklusiv eiendommer som kan fritas etter §7 i eiendomsskatteloven
- Alt foregår til en fast pris for totaloppdraget
- Uregistrerte og feilregistrerte bygg skal registreres eller korrigeres.
- Alle eiendommer skal besiktiges/befares iht. krav i eiendomsskatteloven.
- Det skal benyttes en lokal besiktiger til en avtalt timepris, minimum 175 (streket over og endret til 165) kroner per time, samt som skal godtgjøres for kostnader forbundet med takseringsarbeidet, eks bil, båt etc.
- Alle eiendommer skal fotograferes, min 2 bilder per eiendom
- Føring i kommunens programvare slik at vedtatte eiendomsopplysninger blir ferdig registrert i eiendomsskatteprogrammene og matrikkelen
- Fremdrift av prosjektet må være slik at kommunen er i stand til å skrive ut eiendomsskatt iht. nye takster fra og med skatteåret 2017, med frist 28.2.2017.

Kommunen har i tillegg utarbeidet en annen versjon av oppdragsbeskrivelsen. Denne versjonen av oppdragsbeskrivelsen inneholder noen små endringer i forhold til den som følger med kontrakten. Vi anser utgaven som følger med kontrakten som den som forplikter kommunen og selskapet.

Det som særlig skiller seg ut i oppdragsbeskrivelsen er for det første, at det skal benyttes en lokal besiktiger. Verditakst AS gjør kommunen oppmerksom på i en e-post den 21.6.2016, at den lokale besiktigeren skal melde seg ut av prosjektet. Det var for Verditakst AS, som de skriver «*For oss er dette helt uproblematisk og irreversibelt. Vi gjennomfører derfor befaringer og prosjektet som opprinnelig planlagt.*» Prosjektleder Hauge gir tilbakemelding til selskapet at dette ikke er greit, men det skjer etter hva vi har fått opplyst ikke noe mer rundt dette, og Verditakst AS fortsetter arbeidet uten bruk av lokal besiktiger.

For det andre dukker det opp en ny tidsfrist, 28.2.2017. Dette er den fristen som Verditakst AS senere har forholdt seg til.

Verditakst AS startet arbeidet med eiendomsbefaringene den 27.6.2016. Firmaet oppgir å ha jobbet effektivt gjennom hele juli for å benytte alle tilgjengelig tid for å forsøke å kompensere for en forsinket oppstart. Til tross for dette klarer ikke Verditakst AS å levere til de frister som er satt i

kontrakten. Verditakst AS oppgir til vi at dette var avklart og godkjent fra kommunen. De skriver i e-post at «*De beklager forsinkelsen og oppgir at skylden er delvis deres feil og delvis det faktum at kontrakten først ble underskrevet 8. juni, fire uker etter at de fikk muntlig bekreftelse på at de hadde fått oppdraget. Oppstart av arbeidet ble da ikke juni, men juli.*» De opplyser videre at det ble gitt beskjed til kommunen i desember 2016, at de ikke ville klare å levere 100 % av taksten innen avtalt tidsfrist. De tilbakemeldinger som Verditakst AS fikk fra kommunen var positive og gav uttrykk for at kommunen var fornøyd med det arbeidet som ble levert.

Den sakkyndige nemnda, der leder hadde jevnlig kontakt med Verditakst AS, hadde ikke tilgang på kommunens kontrakt med selskapet før sommeren 2017. Nemnda var således ikke klar over at det var avtalt leveringsfrister.

Vi har foretatt en gjennomgang av alle transaksjoner mellom kommunen og Verditakst AS i årene 2016 og 2017. Det er i alt 5 transaksjoner, alle fra kommunen og til Verditakst AS. Fakturaene viser at transaksjonene samstemmer med den løsning som ble foreslått av Verditakst AS, og godkjent av kommunen ved konstituert kommunalsjef Høgberg. Det er ikke innkrevd dagsmulker fra kommunens side. Konstituert rådmann Heggen opplyste under intervju med oss at mulkt ikke ble krevd inn da fokus fra kommunen var å se fremover og ivareta klagebehandling.

8.3 Revisors vurderinger

8.3.1 Ansvar og oppgaver

Ansvar og oppgavefordeling var etter våre vurderinger i utgangspunktet klargjort. Administrativt følger det kommunens struktur, med rådmann som øverste ansvarlig og så kommunalsjefer. Utfordringene i dette tilfellet er det store frafallet på ledersiden. Per dags dato er det ledere i de tre administrative nøkkelstillingene (rådmann, kommunalsjef stab og kommunalsjef samfunn) besatt av andre personer enn dem som var i stillingene når omtakseringsprosessen startet. Det har det vært to rådmenn inne i bildet og to kommunalsjefer for stab. Denne voldsomme utskifting har slik vi ser det, ført til manglende administrativ styring og kontinuitet og til dels uklare oppgavefordelinger. I kombinasjon med bl.a. uryddighet i skriftlig dokumentasjon og kommunikasjon har dette skapt store styringsmessige utfordringer av omtakseringsarbeidet.

Ansaret som er tillagt den sakkyndige nemnden og eiendomsskatt kontoret er godt beskrevet i kommunens vedtekter slik de er godkjent av kommunestyre. Problemer oppstår når vedtektene finnes i to versjoner, og kun den eldste som også er minst detaljert, er politisk behandlet av kommunestyret, og med det gyldig. Det har etter vår vurdering ikke manglet på anledninger for å få de politisk vedtatt. Etter kommunestyrets valg av sakkyndignemnd og klagenemnd i 2015, der de originale vedtektene er lagt ved som vedlegg til saksfremlegget, har kommunestyre behandlet ytterligere 3 valg av nye nemndsmedlemmer. Ikke ved behandling av noen av sakene, er korrigerende vedtektene lagt ved saksfremstillingen. Det er også kritikkverdige at vedtektene ikke er gjort godt kjent for nemndsmedlemmene.

8.3.2 Anskaffelsen og oppfølgingen

Anskaffelsen gjort hos Verditakst AS kan, etter våre vurderinger, deles inn i to deler. Den første delen omhandler anskaffelsen som skissert i anskaffelsesprotokollen, og som er lyst ut som en veiledende

kunngjøring på Doffin. Den andre delen omhandler den kontrakten som til slutt ble undertegnet. Det ble vedtatt vesentlige endringer i Lov om offentlige anskaffelser i 2016, og ny lov og forskrift ble gjort gjeldende fra 1.1.2017. Den aktuelle anskaffelse er gjort før denne tid, og skal da vurderes opp mot det regelverket som gjaldt tom 31.12.2016.

Del 1

Den første delen av anskaffelsen hadde opprinnelig en anslått innkjøpsverdi på rett under kroner 500 000.

Dette var frem til 3.12.2016 en terskelverdi i lov om offentlige anskaffelser, der det ble stilt strengere krav til anskaffelser over denne summen. En anskaffelse med verdi anslått til under kr 500 000, krevde likevel en konkurranse forut for anskaffelsen. Aktuelt lovverk er forskrift om offentlige anskaffelser (§3) og lov om offentlig anskaffelse (§5)¹⁰. De nevnte paragrafer inneholder de grunnleggende krav i anskaffelsesregelverket. Anskaffelsen skal blant annet være basert på konkurranse og det skal være laget en anskaffelsesprotokoll.

Administrasjonen innhentet som nevnt råd fra et konsulentfirma for å undersøke om de kunne gjennomføre anskaffelsen uten konkurranse. Verditakst AS kunne levere et godt tilbud til kommunen, da de allerede hadde kjennskap til kommunen etter det arbeid de leverte i 2007. Kommunen fikk råd om å bruke § 2-1 annet ledd bokstav b (om usedvanlige fordelaktig tilbud) i forskrift til offentlige anskaffelser.

Det foreligger liten praksis om forståelsen av bestemmelsen. Det er imidlertid lagt til grunn av både EU-domstolen og klagenemnda (KOFA) at reglene som gjør unntak for kunngjøringsplikten skal fortolkes *restriktivt*, og at det er oppdragsgiver som har bevisbyrden for at vilkårene er oppfylt, jf. EU-domstolens saker (C-157/06 premiss 23 og C-250107 premiss 34, og klagenemndas saker 2008/81 premiss (37) og 2009/178 premiss (41) med videre henvisninger).

Bestemmelsen i forskriften § 2-1 annet ledd bokstav b er en likelydende videreføring av den gamle forskrift 15. juni 2001 nr. 61 om offentlige anskaffelser § 11-2 første ledd bokstav c. I forarbeidene til forskriften, NOU 1997:21, er bestemmelsen kommentert slik: "*Det fremgår av vilkårene at det skal svært meget til for at bestemmelsen kommer til anvendelse. Anvendelse av bestemmelsen krever meget god kjennskap til hele det aktuelle markedet hvor ytelsen kan anskaffes.*"

Vi vurderer at Eidskog kommune ikke har tilstrekkelig godtgjort at det forelå "*et usedvanlig fordelaktig tilbud*", som gjorde det "*mulig å anskaffe ytelser til en pris som ligger vesentlig under normale markedspriser*". Det foreligger ingen dokumentasjon fra kommunen i forbindelse med anskaffelsen fra Verditakst AS som tyder på at det var gjort en bevisst vurdering av markedet på det aktuelle området, herunder hva normalprisen på en taksering av eiendommer i kommunen ville ligge på. Anskaffelsen bærer preg av at kommunen kjente til Verditakst AS, ettersom de hadde gjort taksering ved etablering av eiendomsskatt i 2007, og derfor ble vurdert å være enklere å kontakte dette selskapet denne gangen også.

Etter vår vurdering hadde Eidskog kommune plikt til å kunngjøre kontrakten, og unnlattelse av dette er å anse som en ulovlig direkte anskaffelse, jf. loven § 7b første ledd.

¹⁰ Lov om offentlige anskaffelser av 1999 [OPPHEVET] og Forskrift om offentlige anskaffelser av 2006. [OPPHEVET]

Uten at det er nødvendig å ta endelig stilling til det, bemerker revisjonen det andre og **kumulative vilkåret**, for å benytte unntaksbestemmelsen i § 2-1 annet ledd bokstav b, nemlig at "*en anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling ikke lar seg gjennomføre i det tidsrommet tilbudet foreligger*". At Eidskog kommune hadde tidspress med tanke på å få retaksert alle eiendommene i kommunen før ny eiendomsskatt skulle innkreves i 2017, er ikke grunnlag for å omgå regelverket for offentlige anskaffelser.

Vi er i tillegg bare blitt fremvist en anskaffelsesprotokoll, som verken er datert eller underskrevet. Anslått verdi er også meget uklar. Med bakgrunn i kvaliteten på den protokollen vi er forelagt, vurderes den til ikke å være gyldig.

Del 2

Den inngåtte kontrakten med Verditakst AS opererer med helt andre summer og andre oppgaver enn det det opprinnelig var enighet om. Slik vi vurderer det, ble Verditakst AS kontaktet for å levere pristilbud på en begrenset del av oppdraget. Kommunen og selskapet endte som nevnt opp med en mye større kontrakt og en sum som langt overskrider terskelverdien på kroner 500.000. Andre og strengere krav til konkurranse trer da inn, og vi kan ikke se at kommunen har gjort noe for å følge disse kravene. Tildelingen av kontrakten til Verditakst AS er da etter vår vurdering helt klart en ulovlig direkte anskaffelse.

Kommunestyrets vedtak

Vi vurderer også anskaffelsen til å være i konflikt med kommunestyrets vedtak. Som nevnt tidligere i kapittelet var det i saksutredningen trukket frem at kommunen skulle gjøre mest mulig av arbeidet for å beholde kompetansen internt og kostnadene nede. Selv om det ikke kommer frem i det endelige vedtaket at eksternt takstfirma ikke skal benyttes i stor grad, vurderer vi at dette ligger innforstått i saksutredningen og også i som er satt som kostnadsramme for omtakseringsarbeidet. Når firmaet (Verditakst AS) ble tildelt en kontrakt på nesten 1,5 millioner, så er det ikke midler igjen i det opprinnelige vedtaket til å dekke øvrige kostnader.

Oppfølgingen av kontrakten

Kommunen har ikke fulgt opp de frister og de mulktmuligheter som ligger i kontakten. Kommunen har også gjort det vanskelig for seg selv med å ha motstridene frister i kontrakten og i oppdragsbeskrivelsen. På den måten har Verditakst AS til dels forholdt seg til de frister som er avtalt. Vi bemerker at kommunen kan ha gått glipp av betydelige summer ved ikke å sette sterkere krav til oppfølges av de kontraktsfestede frister.

Det vurderes også som kritikkverdig at oppdragsbeskrivelsen ikke blir fulgt opp med hensyn til Verditakst AS bruk av lokale besiktigere. Det settes spørsmålstegn ved realismen i å skulle få tak i og beholde lokale besiktigere når timelønna var satt til kroner 165 kroner i timen. Etter vår kunnskap var det avtalt en timespris på 200 kroner for de besiktigere som den sakkyndige nemnda hadde engasjert, dette med bakgrunn i fagarbeiderlønn.

9 Problemstilling 2

Er saksbehandling, inklusiv prosjektledelse og øvrige ressurser stilt til rådighet, knyttet til retakstfastsettelse og beregninger av eiendomsskatt tilfredsstillende?

9.1 Bakgrunnsinformasjon

Paragraf 8 A-3 (4) i eiendomsskatteloven¹¹ åpner for at kommunestyre kan utnevne en sakkyndig nemnd som skal sette taksten basert på forslag fra besiktere. Dette er den ordningen som de fleste av kommunene med eiendomsskatt benytter seg av. Eidskog kommune vedtok i forbindelse med innføringen av eiendomsskatt at de skulle ha en sakkyndig nemnd.

Den sakkyndige nemnda skal være uavhengig fra både det politiske plan og det administrative plan. De kan ikke instrueres av andre om hvordan arbeidet skal utføres, det være seg av administrasjonens ledelse eller politisk ledelse. Nemndene kan ikke instrueres om hvordan enkelteiendommer eller eiendoms-kategorier skal takseres, og har selv ansvaret og myndigheten til å fastsette takseringsregler og rettingslinjer¹².

9.2 Funn

Det er den sakkyndige nemnda som skal vedta de nye takstene på bakgrunn av takst forslag som i dette tilfellet ble levert av Verditakst AS. I kapittel 8.3.5 oppfølging av kontrakten ble det tatt opp hvordan kommunens administrasjon i liten grad fulgte opp de krav og tidsfrister som var satt i kontrakten. Det vil da på denne problemstillingen i hovedsak bli fokusert på nemndas sammensetning og virke og hvilken støtte nemnda fikk av kommunen gjennom eiendomsskattekontoret.

9.2.1 Nemndas sammensetning og kompetanse og arbeid

Sakkyndig nemnd for eiendomsskatt og klagenemnda ble valgt av kommunestyre den 8.12.2015. Det ble da valgt inn 4 medlemmer og 2 varamedlemmer til begge nemndene. Det ble tilbudt og tatt imot opplæring både fra eksterne i form av kursing på Elverum i eiendomsskatt og internt av eiendomsskattekontoret. Personene som var valgt til å sitte i den sakkyndige nemnda¹³ var valgt ut med bakgrunn i deres kompetanse både på eiendomsskatt, men også på kunnskap om Eidskog kommune. Nemnda var ikke satt sammen med tanke på den jobben de skulle gjøre med å vedta nye takster. Administrativ støtte skulle de motta fra eiendomsskattekontoret.

Det ble valgt inn 4 faste medlemmer og 2 varamedlemmer. I nemnda har imidlertid 5 medlemmer deltatt fast på møtene og det er fem nemndsmedlemmer som har underskrevet på hovedvedtaket om omtaksering. Vi har fått opplyst at bakgrunn for dette var at et av varamedlemmene ikke har

¹¹ Lov om eiendomsskatt til kommunane (eiendomsskattelova) av 1975

¹² KS, Myndighet og oppgavefordeling i eiendomsskattesaker

¹³ Heretter omtalt som nemnda, da klagenemnda ikke er i særlig stor grad relevant

vært klar over at han var valgt som vararepresentant. Vedkommende hadde på forhånd gitt beskjed om å få være fullverdig medlem, etter blandede erfaringer som varamedlem tilbake i nemnda ved 2007 prosessen. Det verserer ulike forklaringer på hvem som har gitt vedkommende tillatelse til å møte fast. Det som er dokumentert er at han i systemet Acos er oppsatt som varamedlem i perioden fra 8.2.2012 til 24.1.2017 og som medlem fra 25.1.2017. Medlemmet ble formelt valgt av kommunestyre den 19.9.2017.

Gangen i arbeidet

I løpet av 2016 begynte prosessen etter planen. Sett bort fra utfordringene rundt anskaffelsen av Verditakst AS, og den manglende inkluderingen og informeringen av nemnda i valg av leverandør, gikk prosessen etter planen. Nemnda utarbeidet sjablonger, foretok enkelte prøvetakseringer og hadde diskusjoner rundt takstsystemet. Det ble avholdt fellesmøter både med klagenemnda for å sikre felles forståelse av prosessen og god samhandling og møter med Verditakst AS. Slik nemnda ser det begynte utfordringene da prosjektleder Hauge ble sykmeldt. Hauge var sykmeldt i store perioder fra sommeren 2016 til mars 2017. I hennes fravær var det kommunalsjef Høgberg som formelt tok over ansvaret som prosjektleder, men det ble for nemnda usikkert hvem i administrasjonen de skulle forholde seg til. Prosjektgruppa som var nedfelt i starten av prosjektet hadde på dette tidspunkt sluttet å ha møter, da den som nevnt ikke fungerte etter hensikten. Retakseringsprosessen ble administrativt styrket ved at det ble koblet på tre fra administrasjonen, en som sekretær på møtene, en fra teknisk og en fra økonomiavdelingen.

Nemnda begynte høsten 2016 å stille spørsmål ved det arbeidet som ble utført. Takstforslagene fra Verditakst AS, var for nemnda til dels vanskelige å tolke om de var endelig ferdigstilte eller fremdeles under arbeid. Det ble opplevd som frustrerende å sitte på møter der det ble behandlet takser som man var usikre på om var ferdige. Et av medlemmene var spesielt bekymret for fremdriften og leverte en forespørsel om å kunne få en bindende fremdriftsplan. Dokumentet som ble levert fra daværende prosjektleder Høgberg, ble av medlemmet ikke ansett som dekkende. Det ble først i slutten av 2016 laget en plan for hva nemnda skulle behandle på de forskjellige møtene. I planen var det også inntatt hva Verditakst AS måtte levere/ferdigstille til de enkelte møtene.

Nemndsmøtet den 6.12.2016, resulterte i at to av nemndas medlemmer forlot møtet. Det verserer flere versjoner av hva som foregikk på møtet og om medlemmene gikk frivillig eller ble kastet. Revisor var ikke å tilstede og vil således ikke ta stilling til hvilken av versjonene som er riktige. De to personene som forlot møtet har så langt vi har brakt i erfaring ikke levert en skriftlig søknad om fritak fra vervet. Kommunestyret vedtok imidlertid den 15.12.2016 et suppleringsvalg av to nye faste medlemmer til nemnda. I valgkomiteens fremstilling og kommunestyrets vedtak, er det brukt en ufullstendig versjon¹⁴ av navnet til den ene som ble valgt inn. Dette er en feil som dukker opp i flere av de senere dokumenter, som møteprotokoller og utskrivingsvedtak. Vi har registrert minst 4 forskjellige versjoner av navn på medlemmet. De nye medlemmene i nemnda mottok informasjon i grove trekk på et nemndsmøte, om hva nemndas oppgaver gikk ut på. De nye medlemmene mener at de i liten grad fikk informasjon om takseringsprosessen, herunder regler og fremgangsmåte. Annen opplæring før store deler av kommunens eiendommer ble taksert i løpet av januar 2017 fikk de ikke.

¹⁴ Det er i vedtaket ikke påført det navnet som står i passet til personen.

Verditakst AS greide som tidligere nevnt ikke å levere takstforslagene i tide og nemnda fikk da store utfordringer med å rekke fristen 1.mars.2017. Spesielt takstene på næring verk og bruk, som etter kontrakten skulle vært levert 15.09.2016, kom veldig sent. Nemndas leder fikk da tillatelse til å bruke av sin arbeidstid til gjennomgang av takstforslag. Dette kom i tillegg til hans ordinære arbeidsoppgaver. Arbeidsmetoden ble nå, at leder gikk igjennom takst forslagene på de forskjellige geografiske områdene, og nemnda behandlet i fellesskap de takster det var knyttet usikkerhet til. Dette var arbeidsmåten som måtte benyttes for å rekke tidsfristen for utskrivelse. Det anslås at nemnda behandlet et sted mellom 100 og 150 takster for bolig- og fritidseiendommer og maks 15 for næring verk og bruk. Når det gjelder næring, verk og bruk er det uenighet internt i nemnda om hva som egentlig ble behandlet og hva som ble vedtatt. Det er også til dels uenighet om nemnda var satt under et utidig press fra administrasjonen for å bli ferdig med arbeidet. Et flertall av medlemmene mener at dette var tilfellet og således et brudd med nemndas uavhengighet.

Usikkerhet ble det også rundt utskrivningen av eiendomsskatt på næring verk og bruk. Det ble fra Verditakst AS sin side sendt ut den 09.02.2017. Det er en vanlig prosedyre at innehavende av denne typen eiendommer får tilgang på takster før ordinær utskrivning, slik at de gis mulighetene til å kontrollere om alt stemmer¹⁵. Kommunen anså dette som om taksten var endelig sendt ut, og at det ikke var mer å gjøre. Nemnda ba kommunalsjef stab om å sjekke ut hva som var skjedd og fikk beskjed om at eiendomsskatten nå var skrevet ut.

9.2.2 Administrativ støtte

Prosjektplanen la opp til en fremdrift med følgende hovedfaser:

1. Oppdatering/kvalitetssikring av Matrikkelen – ferdig innen 30.6.2016
2. Taksering av verk og bruk – innen 31.7.2016
3. Taksering av boliger innen 31.7.2016
4. Taksering av fritidsboliger innen 31.10.2016
5. Taksering av næringsbygg innen 31.12.2016
6. Etterbehandling (klagebehandling) ferdig innen 31.12.2017

Hovedfasene i prosjektplanen ble i svært liten grad fulgt/overholdt. Takstforslag ble ikke levert i tide og den administrative oppfølgingen ble dårligere etter at prosjektleder ble sykemeldt. Eidskog kommune hadde i det aktuelle tidsrom en stor utskiftning i administrasjonens ledere. Tidligere rådmann Meyer trakk i intervjuet med oss, frem at administrasjonen gjennom flere år hadde vært gjennom store og tunge omstillingsprosesser og at organisasjonen på mange felt ikke var tilfredsstillende dekket med ressurser for å ivareta oppgaver. Meyer informerte videre om at han gjennom prosessen hadde fulgt tjenestevei med to administrative ledd mellom han og saksbehandler. Han var dermed ikke involvert i det praktiske arbeid. Det ble ikke gitt spesielle føringer på at prosessen skulle prioriteres. Meyer oppgir i intervju med oss at hans nærmeste underordnede informerte ham om at prosessen gikk slik den skulle, og at avvik ikke ble meddelt ham. Konstituert rådmann Heggen som ble konstituert den 20.2.2017, dvs en uke før de nye skattesatsene ble sendt ut, legger også vekt på de store utskiftninger i administrasjonens toppledelse. Hun mener videre at eiendomsskattekontoret har vært viet stor fokus og oppmerksomhet gjennom hele perioden.

¹⁵ Dette er kompliserte bygg å taksere, da blant annet produksjonsutstyr også skal spille inn på takst.

Vi har fått tilgang til e-post fra tidlig april 2016, som har tatt opp at den administrative støtten til prosjektet ikke har fungert og at det mangler føringer fra ledelsen. E-postene er sendt tjenestevei til kommunalsjef med anbefaling om å videresende dette til rådmann. Vi har ikke fått oss forelagt dokumentasjon på om informasjonen ble videresendt til rådmann. Det ble derimot den 22.4.2016 avholdt møte med politisk ledelse, administrativ ledelse, nemndsleder og prosjektleder der de utfordringer som prosjektet til da hadde møtt på, ble tatt opp, og rådmann ga de nødvendige fullmakter til prosjektgruppa så den skulle kunne fungere som planlagt.

Konstituert kommunalsjef stab, Høgberg, tok over rollen som prosjektleder i Hauge sitt sykefravær. Høgberg er nå pensjonist og har ikke svart på vår forespørsel om uttalelse til undersøkelsen. Høgberg ledet eiendomsskatteprosessen i 2007 og var således en ansatt i kommunen som skulle kunne ha et faglig grunnlag for å drive igjennom en slik prosess. Høgberg var innom nemdsmøtene for å forhøre seg om hvordan det gikk. Han fungerte ikke som sekretær for nemnda, slik den opprinnelige prosjektlederen Hauge hadde gjort. Det ble i stedet satt inn en ansatt til å ta den oppgaven. Vedkommende hadde tidligere vært med i prosjektgruppa, og skulle således ha kjennskap til prosessen.

Møtereferater og utskrivingsvedtaket

I perioden der Hauge var sykemeldt, falt kvaliteten på møteprotokollene. Protokoller fra høsten 2016 og januar/februar 2017 inneholder lite informasjon om hva som ble behandlet på møtene. De er grovt sagt en oversikt over hvem som har deltatt på møtene og når møtene har funnet sted. Nemnda mener selv at de ikke hadde forutsetninger for å stille spørsmål med hvordan protokoller og referater skulle skrives. De skrev under på protokollene for at det skulle være dokumentert at de hadde deltatt på et møte, for så å kunne berettiget motta møtegodtgjørelse for utført arbeid. På tross av manglende forutsetninger, hevder et medlem av nemnda, gjentatte ganger å ha etterspurt om alt det formelle er på plass.

Vi er blitt gjort oppmerksom på at det i alle fall ved ett tilfelle er utarbeidet møteprotokoller hvor det er oppført feil referent. Det er i tillegg tilfeller det det er opprettet to møteprotokoller fra det samme møte. Et konkret eksempel på rot og dårlig forvaltningsskikk er møteprotokollen til den sakkyndige nemndas møte den 31.10.2016. Protokollen ble i utgangspunktet ikke godkjent i det påfølgende nemdsmøte 6.12.2016. I vedtaket som er påført møteprotokollen står det derimot: «*Møteprotokoll fra møte 31.10.2016 godkjennes ihht til endringer av 02.01.2017*». Vi har under intervjuer med de aktuelle parter forhørt seg om hvem som hadde møte og hva som ble endret den 2.1.2017, men ingen kan erindre og ha deltatt i et møte på denne datoen.

Videre er det gjennomgående kluss i datoer på innkallinger til møter. Blant annet er en innkalling til sakkyndig nemnd for eiendomsskatt sitt møte den 31.10.2016 laget på Skotterud den 2.januar 2017. Det aktuelle møte var felles for begge nemnder og innkallingen til klagenemnda er datert 17.januar 2017. Innkalling til sakkyndig nemnds møte den 23.2.2016 er datert utarbeidet den 16.september 2016. De nevnte innkallinger ligger søkbare i kommunens arkiver, men er unntatt offentligheten.

Selve utskrivingsvedtaket som nemndas medlemmer har skrevet under på, er heller ikke uten formalfeil. For det første er overskriften på dokumentet feil datert, det står «*Eiendomsskatt Eidskog kommune 2107*». Det mangler videre konkret dato for når dokumentet er underskrevet. Dette kan skyldes at nemnda ikke underskrev dokumentet samme dag. Vi har fått opplyst at to av

medlemmene skrev under den 23.3.2017. Dokumentet skulle ha vært ferdig 1.3.2017. Det er som en følge feil av feil sammensetting i nemnda, 5 medlemmer som har skrevet under på vedtaket. Innholdet er i tillegg ikke mer enn en liste over hvem som eier hva i kommunen, takstgrunnlag og opplysninger om eiendomsskattetakstene mangler.

9.3 Revisors vurdering

Prosjektet hadde en offensiv start der målet var å rydde opp i de feil og mangler som hang igjen fra 2007 takseringen. En god prosjektplan ble laget og den sakkyndige nemnda mottok opplæring. Slik vi vurderer det har det ikke vært stilt tilstrekkelige ressurser til rådighet for å sikre en saksbehandling og prosjektledelse gjennom hele prosjektet. Tidligere rådmann Meyer har vært klar over at prosjektet hadde problemer i april 2016, med det administrative samarbeidet og at den nedsatte prosjektgruppa ikke virket, men konkrete føringer fra rådmann kom sent.

Sykdomsfraværene til opprinnelig prosjektleder, som var den i kommunen som hadde mest og best oppdatert kunnskap om eiendomsskatt, ble ikke i tilstrekkelig grad dekket opp. Prosjektet bar fra det tidspunkt preg av helt å mangle overordnet styring. Mangelfull kontraktsoppfølging og krav til Verditakst AS gjorde at tiden rant ut og det var da ikke lenger mulig med et godt og grundig takseringsarbeid. Informasjonsflyten mellom administrasjonen og nemnda fungerte heller ikke optimalt i denne perioden.

Vi vurderer det også som betenkelig at det er gjort et større antall formalfeil av kommunens administrasjon. Dette gjelder både ved nemndas sammensetning, valg av nye nemndsmedlem, utskrivingsvedtaket og føring av møteprotokoller.

Nemndas sammensetting har vært i strid med vedtektene hva angår antall medlemmer. Slik vi vurderer det har nemnda per dags dato egentlig 7 medlemmer, da de to som forlot møtet den 6.12.2016 formelt sett fremdeles er medlemmer. Mangelen på en skriftlig søknad bryter med Kommunelovens § 15 (uttreden, suspensjon) som sier at: «*Kommunestyret og fylkestinget kan etter søknad frita, for et kortere tidsrom eller resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjytte sine plikter i vervet*» I kommentarer til paragrafen skriver Jan Fridthjof Bernt «*Fritak kan bare gis etter søknad fra vedkommende. Et fritak uten slik søknad er en suspensjon fra vervet, og kan bare skje i medhold av § 15 nr. 3*» § 15-3 sier at for å bli suspendert må det foreligge en siktelse eller reist tiltale for et straffbart forhold som nevnt i straffelovens §§151 til 154, 170 bokstav b, 171 til 174, 208, 353, kapittel 27 eller 30, og forholdet ifølge siktelsen eller tiltalen knytter seg til utøving av verv eller tjeneste for kommunen. Dette er ikke tilfelle i det nevnte tilfellet, og de to er da fremdeles medlemmer av nemnda.

10 Problemstilling 3

Er informasjon og klagebehandling ivaretatt på en tilfredsstillende måte, herunder om det er innhentet tilstrekkelig informasjon for taksering av de enkelte objektene og om eierne har fått god nok informasjon om grunnlaget for taksten på den enkelte eiendom?

10.1 Bakgrunnsinformasjon

I prosjektplanen er informasjon trukket frem som et kritisk element i gjennomføringen. Viktigheten av god informasjon internt og eksternt ble poengtert. God og forståelig informasjon ble sett på som viktig med tanke på å eventuelt kunne få færre klager, da eventuelle misforståelser eller mangel på kunnskap kunne elimineres. Av konkrete informasjonstiltak skulle følgende gjennomføres:

- Det opprettes et eget område på kommunens hjemmeside der all informasjon legges ut. All generell informasjon som sendes ut legges også på hjemmesida.
- Mai - kort generell informasjon om eiendomsskatteprosjektet på kommunens hjemmeside
- Mai - brev til eiere av verk og bruk om at kommunen har engasjert et takstfirma som vil foreta taksering
- Juni - brev til alle innbyggere og utenbygds eiere av boliger og fritidsboliger med opplysninger om matrikkeldata for boligen som eier bør kontrollere, og informasjon om at kommunen skal foreta en alminnelig omtaksering av samtlige boliger i kommunen.
- August - brev til eiere av næringseiendom om at kommunen har engasjert et takstfirma som vil foreta taksering
- Innen mars 2017 - skatteseddel sendes ut med informasjon om eiendomsskattens beregning og klagemuligheter. Dette skal også kunngjøres i media.

Det skulle videre vurderes å arrangere informasjonsmøter i løpet av eller ved avslutning av prosjektet.

Hva gjelder klagebehandling så har Eidskog kommune en egen rutine for behandling av klagesaker for eiendomsskatt. Rutinen ble opprettet den 16.2.2017 og sist endret 27.3.2017. Rutinen er et beskrivende 15 punkts dokument som stegvis skisserer ut hvordan en klage skal behandles. Det bemerkes at den ikke var på plass før i mars 2017.

10.2 Funn

Det vil under bli presentert funn i tilknytning til oppfølging av informasjonsdelen til prosjektplanen, forberedelse til klagebehandling og innhenting av informasjon om det enkelte objekt

10.2.1 Oppfølging av informasjonsdelen av prosjektplanen

Vi har blitt opplyst om at prosjektplanens informasjonstiltak i liten grad er blitt gjennomført. Hva gjelder kommunens hjemmesider så har de en egen side om eiendomsskatt. På den siden er det lagt ut noe informasjon, men ikke utfyllende og ikke all relevant informasjon, noe som var målsettingen. I

tillegg er det de ugyldige¹⁶ vedtektene som ligger der. Prosjektleder Hauge opplyser under intervju med revisor at hun fikk også beskjed om ikke å prioritere annet informasjonsarbeid enn ett felleskriv til alle innbyggere. Det vil si at det trolig ikke er sendt ut brev til alle innbyggere og utenbygds eiere av boliger og fritidsboliger med opplysninger om matrikkeldata for boligen som eier bør kontrollere. Oppgaven med å kontrollere at boligene var i samsvar med kommunens opplysninger skulle Verditakst AS utføre.

Når det gjelder informasjonsmøte med næringslivet, så ville kommunalsjef Høgberg gjøre dette. Det finnes ikke dokumentasjon i kommunen på om det faktisk ble gjennomført. Det ble derimot avholdt informasjonsmøte med bondelaget den 28.4.2016 og den 26.5.2016.

Av annen informasjon så ble det den 07.07.2016 sendt ut brev til alle innbyggere om at det ville gjennomføres en omtaksering. Brevet gir en god informasjon om bakgrunnen til og gjennomføringen av den planlagte omtakseringen.

10.2.2 Rutiner for klagebehandling

Ved en omtaksering av eiendomsskatt er det normalt at omtrent 10 % av de skattepliktige klager på taksten. Klageadgang er dermed et viktig redskap for å sikre at takstene til slutt blir riktige. For Eidskog kommune så kom det etter omtakseringen et langt høyere antall klager enn det som er normalt. Når klagefristen gikk ut var det kommet inn ca 550 klager som til sammen gjaldt taksten på omtrent 770 objekter. Dette tilsvarer rundt 16 % av alle eiendommer. Klagefristen var utvidet til å gjelde frem til 20.4.2017. Forlengelsen skyldes en endring i promillesatsen som kommunen foretok etter at skatten var utskrevet. I forbindelse med forlenget tidsfrist og nye promillesatser ble det sendt ut et kort informasjonsbrev til innbyggerne.

Det ble ikke foretatt noen forberedelser for å møte de klagen som administrasjonen burde ha forventet ville komme. Ansvaret med å ta imot klagen og å skrive foreløpige svar var tildelt en sekretær. Svarende ble sendt ut i prosjektleders Huges navn. Hun kom tilbake fra sykemelding den 1.3 og forsøker da å få en oversikt over hva som er gjort av klagebehandling. Det var da ikke sent ut foreløpige svar til alle som hadde klaget, noe som da hastet med tanke på å opprettholde forvaltningslovens krav til tidsfrister. Konstituert rådmann Heggen opplyser at hun fikk klare føringer fra formannskapet på å få i gang klagebehandlingen og ble instruert om å styrke bemanningen av eiendomsskattekontoret. En ny saksbehandler ble da tilført eiendomsskattekontoret. Dette skjedde med virkning fra 01.05.2017.

Det ble utarbeidet et notat til formannskapet til deres møte den 25.4.2017 der mulig plan for klagebehandling ble skissert. Det ble anslått at det ville ta langt tid å behandle alle klagen, eksemplifisert med ander kommuner som hadde gjennomført omtaksering i 2015 og fremdeles behandlet klager. Klagebehandling ble for Eidskog ble anslått å kunne ferdigstilles tidligst på slutten av 2018. Det ble i det samme notat informert om problemer med den utførte saksbehandlingen i takseringsprosessen og en del manglede formaliteter som måtte på plass før klagebehandlingen kunne påbegynnes. Det siste var det nemndene som hadde bestemt. Videre klagebehandling ble da satt på vent til formalitetene var på plass og til de to aktuelle gjennomgangene (KS advokaten og revisjonens) var ferdigstilt og behandlet.

¹⁶ Ugyldige i og med at de ikke har blitt politisk behandlet.

Det ble den 22. 09.2017 sendt ut brev til de innbyggerne som hadde klaget på taksten, med informasjon om at klagebehandlingen er forsinket, videre gang i behandlingen og en anslått tidsplan for når alle klagenes kan påregnes å være ferdig behandlet.

10.2.3 Innhentingen av informasjon om det enkelte objekt og takstbakgrunn

Det er som tidligere behandlet Verditakst AS som sto for befaringen av den enkelte eiendom og leverte takstforslag som dens sakkyndige nemnda senere baserte sine vedtak på.

Etter oppdragsbeskrivelsen skulle alle eiendommer fotograferes, med minimum to bilder per eiendom. Etter hva vi er kjent med, er dette ikke alltid blitt gjort. Nemnda har opplyst til oss at bildene i tillegg ofte var av dårlig kvalitet og det var forespeilet for nemnda at bildene skulle legges direkte inn i IT-systemet forløpene under besiktigelsene. Dette ble ikke fulgt opp. Vi har sett eksempler på bilder som er uklare, det er vanskelig å se hvor bygget er, og i et tilfelle har vis sett at samme bilde er brukt på to eiendommer. Vi har ikke gått igjennom alle bildene, så de fleste kan være gode, men det finnes de som ikke har den riktige kvalitet. Verditakst AS skriver i e-post til oss at regelen for dem er at «*vi alltid tar minimum 2 bilder av hvert bygg*». De opplyser at det er tatt nærmere 30 000 bilder i Eidskog som nå er gjort tilgjengelig til kommunen. Angående uklare bilder svarer de «*Da vegetasjon rundt byggene er av varierende karakter vil naturlig nok noen bilder ha vegetasjon foran bygget*».

Når det gjelder kvaliteten på de leverte takstforslag anses de av nemndas leder i takseringsperioden som stort sett av god kvaliteten og på tilfredsstillende nivå.¹⁷ Det nemnda ikke er fornøyd med, er som nevnt klarheten i om takstene var endelig ferdigstilt eller ikke. Det ble ikke foretatt noen kvalitetssikring på arbeidet som Verditakst AS leverte. De sier selv i e-post til oss at de er fornøyd med det arbeid som er levert til Eidskog kommune.

I tilknytning til informasjon direkte tilknyttet den enkelte eiendom er dokumentet «*Eiendomsskatt - rammer og retningslinjer i Eidskog kommune*» relevant å trekke frem. Det ligger per dags dato en versjon av dokumentet offentlig tilgjengelig på hjemmesidene til Eidskog kommune. På dokumentet står det at det er revidert for skatteåret 2017. Det er den sakkyndige nemnda som etter kommunens vedtekter¹⁸ skal utarbeide alminnelige retningslinjer og ved behov sjablonger. I prosessen med omtakseringen har også klagenemnda deltatt i forarbeidet med nye takseringsretningslinjer, dette for å sikre enighet i begge nemnder i forholdt til retningslinjer. Den sakkyndige nemnda er ikke ferdig med å utarbeide rammer og retningslinjer enda, men det er nå under utarbeidelse og vil bli vedtatt i løpet av høsten 2017. Versjonen som er tilgjengelig på Eidskog kommunes hjemmesider er da ikke gyldig.

10.3 Revisors vurdering

Slik vi vurderer det, var det laget gode planer i forkant av oppstart av prosessen for hvordan det skulle informeres. Problemet var at i informasjonsarbeidet, som i andre deler av prosessen, ble ikke de gode planene ble fulgt opp. Det ble informert til kommunens innbyggere om at arbeidet med omtaksering ville starte. Det ble også informert til innbyggerne om nye klagefrister og endrede

¹⁷ Vedkommende har 17 års erfaring som takstmann

¹⁸ §3-2

promillesatser. Utover dette er det ikke mye informasjon som er kommet ut og noe av det som er tilgjengelig er ikke gyldig.

Med hensyn til klagebehandlingen så er det merkelig at kommunen ikke tok enkle grep, i forkant av utskriving, for å lette på det klagetrykket de måtte forvente ville komme. Per dags dato er klagebehandling ikke igangsatt for fullt. Det vil bli en omfattende og arbeidskrevende jobb for kommunen, å følge alle klagene opp og få avgjort alle på en riktig måte.

Med hensyn til om det er riktig takstgrunnlag, så har vi ikke forutsetninger til å vurdere om det leverte materialet fra Verditakst AS, er av god nok kvalitet. Det som er sikkert, er at enkelte bilder ikke har den ønskede kvaliteten og at det er store variasjoner i takstgrunnlagene. Det store klageomfanget kan være en indikasjon på at det ikke er innhentet tilstrekkelig informasjon om det enkelte objekt. Samtidig har det vært et til dels stort medietrykk på denne prosessen og på at takstene har økt, så dette kan føre med seg økt bevissthet i befolkningen om at takstene kan påklages.

Det at rammer og retningslinjer ikke er ferdigstilt, er ikke tilfredsstillende. Et slikt dokument kunne belyst hvilke vurderinger som ligger til grunn for fastsettelsen av ny takst. Dette burde vært informasjon som var ferdigstilt og klar samtidig som eiendomsskatten ble utskrevet.

11 Problemstilling 4

Ble det underveis vurdert å utsette iverksettingen av retakseringsprosjektet på grunn av utfordringene som oppsto undervegs?

11.1 Bakgrunnsinformasjon

Prosesen med retaksering kunne, etter hva vi har fått rede på, vært stoppet helt frem til 1.3.2017. Det ville ha vært mulig å kjøre et år til på de eksisterende takstene.

11.2 Funn

Det er hevdet fra flere hold at det er blitt gitt signaler på at prosessen burde ha vært stoppet. Hvorvidt dette har blitt konkret vurdert fra ledelsen er mer usikkert.

Nemnda oppgav i intervju med revisjonen at de hadde gitt beskjed til kommunalsjef Høgberg, om at de ønsket at prosessen ble utsatt, slik at de fikk bedre tid til en grundigere behandling. Forholdet er ikke omtalt i nemndas protokoller.

Vi har i vårt arbeid også blitt informert om at det på et nemndsmøter ble stilt et konkret spørsmål til ledelsen om det var mulig utsette prosessen. Svaret vedkommende fikk, var at dette ikke var mulig. Det ble videre opplyst fra faglig hold at det fremdeles var en mulighet å kjøre på gamle takster ett år til.

Konstituert rådmann Heggen opplyste at det i hennes tid som rådmann ble diskutert om det var mulig å utsette retakseringen, noe som det da ikke lenger var rom for, ettersom skatten da var skrevet ut.

11.3 Revisors vurdering

Det er flere indikasjoner på at det er forsøkt å varsle om at prosessen burde ha vært utsatt. Det er imidlertid ikke skriftliggjort i protokoller, møtereferater eller i e-poster som vi har fått oss forelagt. Rådmannen under den største delen av retakseringsprosessen, Meyer, husker ikke om det noen gang konkret ble vurdert å stoppe eller utsette prosessen. Meyer åpner likevel for at det kan ha blitt kommentert.

12 Konklusjon

Retakseringen i Eidskog kommune skulle sikre at kommunen, i den neste 10 års perioden, opererte med riktige takster som grunnlag for fremtidig utskrivelse av eiendomsskatt. Kommunen hadde dårlige erfaringer fra den første takseringsrunden i 2007 og gikk offensivt til verks denne gangen. Prosjektet begynte bra, en grundig prosjektplan ble laget og opplæring av nemndene gjennomført.

Den videre fremdriften står imidlertid ikke i stil til oppstarten og prosessen hadde flere problemer. Resultatet er at det nok en gang er blitt omfattende usikkerhet rundt en takseringsprosess i Eidskog kommune.

Vi trekker frem følgende aspekter som etter vår vurdering er sentrale i hvorfor dette ikke forløp slik det skulle:

- **Meget dårlig administrativ styring og organisering av omtakseringsarbeidet**
- **Manglende kontraktsoppfølgelse av eksternt firma**

Dette er to aspekter som på mange måter henger sammen. Eidskog kommune har i den aktuelle periode hatt en meget stor utskiftning og til dels manglende erstatning i den administrative ledelsen. Når kommunalsjefer har sluttet har det ikke blitt hentet inn nye ressurser, men stokket om internt, noe som har ført til en økt arbeidsbelastning på færre personer. Dette har medført manglende kapasitet til å følge opp prosessen på en tilfredsstillende måte. Når prosjektleder i tillegg blir sykemeldt og er fraværende i store perioder, er ikke den formelle kunnskapen og muligheten til å dedikere nok tid til prosjektet til stede. Vedkommende som fungerte som prosjektleder innehadde allerede stillingen som kommunalsjef stab. Uten en dedikert prosjektleder som kunne ha hovedfokus på retakseringen medfører det at prosessen mister fremdrift og tidsfrister ikke lar seg overholde.

Manglende fremdrift resulterer i en konflikt som ender med at to nemndsmedlemmer med bred erfaring trekker seg/blir erstattet i desember 2016, og nye medlemmer må på plass på kort varsel i en svært kritisk fase. Den nemnda som da vedtar hovedtyngden av takstene er da sammensatt av noe som tilsammen utgjør 50 % nye medlemmer (dette er formelt sett 50 %, i realiteten hadde nemnda 5 medlemmer, noe som var i strid med vedtektene). Det er ingen grunn til å tro at ikke nemnda gjorde så godt de kunne, men nemndas samlede kompetanse var svekket siden det ikke var stor nok kontinuitet i forhold til hele omtakseringsprosessen.

Administrasjonen fungerte heller ikke slik den burde. I prosjektleders sykefravær ble dette forsøkt løst med bruk av andre interne ressurser, uten at disse i nødvendig grad ble frigjort fra sine faste arbeidsoppgaver. I tillegg var ikke samarbeidsklimaet mellom de forskjellige deler av kommunens administrasjon slik at det bidro til nødvendig fremdrift i omtakseringsarbeidet.

Den dårlige administrative styringen gjør seg også gjeldene i den mangelfulle oppfølgingen av kontrakten som var inngått med Verditakst AS. Det burde på et langt tidligere tidspunkt vært stilt strengere krav til leveringen, selv om kommunen har gjort det vanskelig for seg selv, ved å ha forskjellige frister i kontrakt og oppdragsbeskrivelse. Sent leverte takstforslag førte til sen behandling i nemnda, som igjen resulterte i mindre grundig saksbehandling. Den manglende bruken av minst en lokal besiktiger, som det eksterne firma skulle ha benyttet i arbeidet ifølge oppdragsbeskrivelsen, er både i strid med kommunestyrets vedtak om lokal forankring i omtakseringsarbeidet, og med oppdragsbeskrivelsen.

Videre er Eidskog kommunes kjøp av takseringsoppgaver fra firmaet Verditakst AS et brudd på lov om offentlige anskaffelser. Utvidelsen av arbeidet til også å omfatte boliger og fritidseiendommer er å anse som en direkte ulovlig anskaffelse.

Det har i flere deler av omtakseringsprosessen vært mange brudd på det som anses som god forvaltningsskikk. Her nevner vi gjentatte brudd på egne vedtekter, manglende og intetsigende innhold i møteprotokoller samt feildatering av møteprotokoller mm. Denne typen feil kan etter vår vurdering, bidra til å svekke omdømme til kommunen og innbyggernes tiltro til de beslutninger som tas.

13 Rådmannens høringsuttalelse

Rådmannen må innledningsvis bemerke en viss utfordring med tanke på bakgrunnskunnskap og historikk, hensyntatt å hatt rollen som rådmann i kun 1 måned. Det er likevel viktig og riktig å knytte noen kommentarer til rapportens innhold. Dette fordi den gir konkret grunnlag for læring og forbedring.

Rapporten tar for seg fire problemstillinger som belyser utvalgte forhold knyttet til prosessen med retaksering av eiendommer i Eidskog kommune. Dette er fire meget sentrale og viktige problemstillinger. Rapporten er også et godt supplement til det notat Eidskog kommune selv tok initiativ til å få utarbeidet fra KS Advokatene i april 2017. Her erkjente Eidskog kommune i en tidlig fase av klagebehandlingen i retakseringsprosessen at det var behov for å innhente råd og kunnskap om veien videre i arbeidet.

Notatet fra KS Advokatene ble mottatt tidlig august 2017. Funnene til Hedmark Revisjon IKS samsvarer også godt med de tema som overlapper innholdet i notatet fra KS Advokatene.

Rapporten fra Hedmark Revisjon IKS er tydelig i sitt innhold. Funnene er konkrete. Rapporten avdekker en rekke svakheter i kommunens håndtering av retakseringsprosessen. Noe er personrelatert og noe er systemrelatert. Rådmannen sier seg i hovedsak enig i hovedkonklusjonene.

Det sentrale for rådmannen er uansett ikke å fokusere på enkeltpersoner og «skyld», men å rette blikket på læring og systemforbedring. I dette tilfellet er læringsverdien meget høy.

Rådmannen vil samtidig benytte anledningen til å gi honnør for at det – til tross for tidvis meget utfordrende arbeidsforhold og rammebetingelser under prosessen – er gjort et ærlig forsøk hos de mange involverte, på å sikre gjennomføringen av retakseringen i tråd med vedtak på en best mulig måte. Intensjonene var de beste, men forutsetningene for å lykkes var dessverre bare delvis til stede.

Konklusjonene skal ikke gjentas, da disse er godt beskrevet og redegjort for, både i foreliggende rapport og KS-notatet. Det viktige er at kommunen tar lærdom av denne prosessen.

Rådmannen har allerede - under pågående omstilling/reorganisering av administrasjonen/rådhuset - tydeliggjort tiltak som skal bidra til å redusere risiko og sårbarhet for fremtiden, som

- etablering av større kompetansemiljø,
- tydeligere tverrfaglig samarbeid,
- klarere beslutningstaking,
- ryddigere lederlinjer,
- profesjonalisering og økt kvalitet i saksbehandling og vedtak,
- økt kunnskap om lovverk, samt
- forbedret forvaltningspraksis/-forståelse

Dette er områder som både på generelt og mer konkret grunnlag skal gis økt fokus ifm ny administrativ organisering.

Samtidig er det viktig å ikke generalisere. Det er å understreke at dette er funn som skal relateres og adresseres til konklusjoner i retakseringsprosessen. Rapporten er *ikke* et uttrykk for hvorledes forvaltningen i Eidskog kommune på generelt grunnlag fremstår.

Det jobbes hver dag grundig, solid og godt til det beste for Eidskogsamfunnet og våre innbyggere, brukere og mange interessenter.

Men, i denne prosessen var det beklageligvis mye som ikke gikk korrekt for seg. Det skal kommunen forholde seg ydmyk til, og ta lærdom av.

14 Referanser

Forsidebilde hentet fra: *Image courtesy of scottchan at FreeDigitalPhotos.net*

Forskrift om offentlige anskaffelser. [OPPHEVET] av 2006

Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) av 1999 (opphevet)

Lov om eiendomsskatt til kommunane (eiendomsskattelova) av 1975

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 1992

Veileder fra KS, «*Myndighet og oppgavefordeling i eiendomsskattesaker*»