



Forskjellsbehandling av fritidsboligeiere i hyttekommuner

*Blir fritidsboligeiere urettmessig forskjellsbehandlet relativt til
øvrige boligeiere i forbindelse med eiendomsbeskatning og
kommunale avgifter, i kommuner hvor fritidsboliger utgjør
majoriteten av boligmassen?*

Ba-Can Kevin Doan Vo og Emil Westli

Veileder: Guttorm Schjelderup

Masteroppgave i fordypningsområdet Finansiell Økonomi

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Dette selvstendige arbeidet er gjennomført som ledd i masterstudiet i økonomi- og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at Høyskolen eller sensorer inntår for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Sammendrag

Formålet med denne masteravhandlingen er å analysere om utvalgte kommuner med flere fritidsboliger enn helårsboliger uforholdsmessig forskjellsbehandler fritidsboligeiere. Som boligeier har man kun stemmerett ved kommunevalg der man er registrert bosatt, hvilket innebærer at fritidsboligeiere flest står uten politisk innflytelse i kommuner hvor de søker rekreasjon. Dermed er det lønnsomt for kommuner med høy andel fritidsboliger å fatte politiske vedtak som gagnar de fastboende på bekostning av boligeiere bosatt utenfor kommunen. Vi har derfor studert om kommunene aktivt utnytter de mulighetene dette åpner for.

Som fritidsboligeier betaler man på lik linje med helårsboligeiere eiendomsskatt og kommunale avgifter til kommunen hvor boligen ligger. Kommunenes muligheter for forskjellsbehandling begrenses derfor til disse to utgiftsområdene. Vår analyse er derfor basert på datamateriale om eiendomsoverdragelser, eiendomsskatt og kommunale avgifter for de utvalgte kommunene Hol, Ringeby og Sigdal. Ved hjelp av datagrunnlaget ønsker vi å fastslå hvorvidt kommunene har lik eiendomsskatt på fritidsboliger og helårsboliger, sett i forhold til boligens omsetningsverdi. I tillegg ønsker vi å avklare hvorvidt det hentes inn en uforholdsmessig stor andel i kommunale gebyrer fra fritidsboligeiere.

Den kvantitative analysen av eiendomsskatten har avdekket at fritidsboliger i Ringeby og Sigdal takseres signifikant høyere enn helårsboliger, sammenlignet med oppnådd vederlagsverdi ved fritt salg. Dette innebærer at fritidsboligeiere betaler mer enn helårsboligeiere i eiendomsskatt for tilsvarende verdifulle boliger. I tillegg fastslår en tolkningsuttalelse fra Finansdepartementet at Ringeby, Hol og Sigdal bryter eiendomsskatteloven ved å operere med både ulike sonefaktorer og boligspesifikke gulvkvadratmetersatser for ulike boligtyper.

For Hol kommune kan det ikke trekkes en entydig konklusjon om hvorvidt fritidsboliger forskjellsbehandles ved fastsettelsen av eiendomsskattegrunnlag eller ikke. Dette skyldes motstridende resultater fra de statistiske testene. Hol har imidlertid brutt løftet som ble gitt om øremerking av eiendomsskatteinntekter ved innføringen av eiendomsskatt på fritidsboliger i 2016. Kommunen valgte å oppheve vedtaket i 2018, slik at Hol har fått innført eiendomsskatt på fritidsboliger uten å etterleve løftet som ble lagt til grunn for innføringen i utgangspunktet. Dette gagnar fastboende på bekostning av majoriteten av kommunens boligeiere.

Den kvalitative analysen avdekker at fritidsboliger i Hol står for 25 % av kommunens totale eiendomsskatteinntekter. I Ringeby og Sigdal utgjør eiendomsskatteinntektene fra fritidsboliger

henholdsvis 70 % og 80 % av de totale skatteinntektene. Gjennom intervjuer og dialog med kommunene, fremgår det at inntektene fra eiendomsskatt ikke er øremerket konkrete formål, men er tiltenkt å dekke generell drift av kommunen og dens tjenestetilbud. Ettersom dette i stor grad er tjenester som retter seg mot fastboende, slik som sentrumsutvikling og kulturtilbud, fremgår det implisitt at fritidsboligeiere subsidierer tjenester de selv ikke har utbytte av.

For kommunale avgifter fokuserer den kvantitative analysen på tjenesteområdene vann og avløp. I følge kommunenes rådgiver i selvkostsammenheng søker man å få dekning av kommunens kapitalkostnader, altså avskrivninger og rentekostnader, via det årlige fastgebyret. På denne måten påvirkes ikke kommunens infrastrukturinvesteringer av svingninger i boligeiernes forbruksmønster. Ettersom kommunene ikke kan tjene penger på gebyrfinansierte tjenester, forventes det at gjennomsnittlig kostnadsdekning konvergerer mot 100 % over tid.

Analysen avslører imidlertid at Ringeby har en gjennomsnittlig kostnadsdekning av sine kapitalkostnader på 327,96 % for årene 2012–2018, hvorav 226,83 % kommer fra fritidsboliger. I 2018 er forventet kostnadsdekning 289,39 %, hvorav 218,37 % kommer fra fritidsboliger. For Sigdal ser vi at kommunen har tilnærmet full kostnadsdekning av bokførte kapitalkostnader før fritidsboligene tas med i regnestykket. I analysen har vi ekskludert abonnenter registrert som næringseiendommer, hvilket innebærer at kommunenes kostnadsdekning vil ligge noe høyere enn det tallene over indikerer. Hol ser på sin side ut til å treffe bedre i fastsettelsen av sine abonnementsgebyrer, med en gjennomsnittlig kostnadsdekning på 92,73 %.

Den kvalitative analysen av kommunale avgifter viser at Hol og Ringeby begrunnelser for differensiering av fastgebyr er tvilsomme. Kommunene er ikke i stand til å dokumentere høyere kostnader forbundet med betjening av fritidsboligbebyggelse enn øvrig boligbebyggelse, slik dokumentasjonskravet i retningslinjene krever. I tillegg opererer Hol med lovstridig fakturering av forbruksgebyr for vann til fritidsboliger. Loven spesifiserer at stipulert forbruk i størst mulig grad skal tilsvare reelt forbruk, mens Hol tilskriver fritidsboliger uten vannmåler et vannforbruk tilsvarende det helårsboliger med flere fastboende ville hatt. I tillegg fastsetter Hol høyere gebyrsatser for fritidsboliger enn helårsboliger for alle selvkostområdene studert i denne oppgaven. Ringeby og Sigdal har også innslag av forskjellsbehandling for de øvrige områdene.

Vi har også vurdert utfordringene knyttet til de fraværende klagemulighetene kommunenes boligeiere står overfor. Det at det ikke eksisterer uavhengige klageinstanser som en kan henvende seg til gjør det vanskelig for boligeierne å bli hørt. Det at kommunen man ønsker å klage på representerer anbefalt klagemyndighet, utgjør en trussel for borgernes rettssikkerhet.

Forord

Denne masteravhandlingen er skrevet høsten 2018, og inngår som en avsluttende del av masterstudiet innenfor finansiell økonomi ved Norges Handelshøyskole.

Bakgrunnen for valget av oppgaven var en fremvoksende egeninteresse for det norske skattesystemet, etter flere kurs ved NHH som innbefatter skatt som en sentral del av faginnholdet. Eiendomsskatten pekte seg ut som særlig interessant, da den er kontroversiell og omdiskutert. Bruken av eiendomsskatt som politisk virkemiddel bidrar også til å aktualisere den som tema.

Valget falt på forskjellsbehandling av fritidsboliger i hytterike kommuner. Problemstillingen ble utvidet til å omhandle eiendomsskatt og kommunale avgifter, ettersom dette er de to eneste kanalene kommunene kan bruke for å kreve inn penger fra fritidsboligeiere.

Vi ønsker å rette en stor takk til representantene fra kommunene vi har studert, for at de har tatt seg til å besvare våre spørsmål. Deres bidrag og innspill har hjulpet oss med å nyansere bildet som fremstilles av hver kommune. Videre ønsker vi å takke representanter fra Geilo velforbund, Kvittfjellåsen velforening og Norges Hytteforbund for konstruktiv dialog og gode tilbakemeldinger. I tillegg vil vi takke Statens kartverk for deres bidrag med data.

Avslutningsvis ønsker vi å rette en stor takk til vår veileder Guttorm Schjelderup, for gode råd og verdifulle tilbakemeldinger underveis i prosessen.

Bergen, Desember 2018

Ba-Can Kevin Doan Vo

Emil Westli

Innholdsfortegnelse

Innledning.....	1
Problemstilling.....	1
Kapittel 1. Eiendomsskatt	5
<i>1.1 Norsk eiendomsskatt – et historisk perspektiv</i>	<i>5</i>
<i>1.2 Eiendomsskatt i nyere tid</i>	<i>8</i>
<i>1.3 Taksering.....</i>	<i>10</i>
<i>1.4 Takseringsmetode</i>	<i>12</i>
1.4.1 Ringebu kommune	13
1.4.2 Hol kommune	14
1.4.3 Sigdal kommune.....	15
Kapittel 2. Kommunale avgifter	17
<i>2.1 Kommunale avgifter – juridisk aspekt.....</i>	<i>18</i>
Kapittel 3. Valg av forskningsstrategi og design	20
<i>3.1 Kvantitativ analyse</i>	<i>21</i>
3.1.1 Metode.....	21
3.1.2 Teoridel t-test	22
3.1.3 Teoridel Mann-Whitney U-test (Wilcoxon rank sum test)	23
<i>3.2 Kvalitativ analyse.....</i>	<i>24</i>
Kapittel 4. Analyse og diskusjon	26
<i>4.1 Eiendomsskatt.....</i>	<i>26</i>
4.1.1 Analyse	26
4.1.1.1 Ringebu kommune	26
4.1.1.2 Hol kommune.....	31
4.1.1.3 Sigdal kommune	34
4.1.2 Diskusjon eiendomsskatt	38
4.1.2.1 Ringebu kommune	39
4.1.2.2 Hol kommune.....	43
4.1.2.3 Sigdal kommune	46
4.1.3 Oppsummering	48
<i>4.2 Kommunale avgifter.....</i>	<i>49</i>
4.2.1 Analyse	49
4.2.1.1 Hol kommune.....	52

4.2.1.2 Ringebu kommune	53
4.2.1.3 Sigdal kommune	55
4.2.2 Diskusjon – Kommunale avgifter	57
4.2.2.1 Borgernes rettssikkerhet	57
4.2.2.2 Rekkefølgekrav	61
4.2.2.3 Hol kommune	61
4.2.2.4 Ringebu kommune	68
4.2.2.5 Sigdal kommune	70
4.2.3 Oppsummering	72
Kapittel 5. Avslutning og konklusjon	74
Kapittel 6. Bibliografi	76
Appendiks	82

Figurliste

Figur 1.1: Oversikt over antall kommuner med eiendomsskatt	9
Figur 1.2: Takseringsmetode	12
Figur 1.3: Sonefaktorer i Sigdal kommune	16
Figur 4.1: Statistisk sammendrag av fritidsboliger i Ringebu	27
Figur 4.2: Statistisk sammendrag av helårsboliger i Ringebu	28
Figur 4.3: T-test Ringebu	29
Figur 4.4: MWU-test Ringebu	30
Figur 4.5: Statistisk sammendrag av fritidsboliger i Hol	32
Figur 4.6: Statistisk sammendrag av helårsboliger i Hol	32
Figur 4.7: T-test Hol	33
Figur 4.8: MWU-test Hol	33
Figur 4.9: Statistisk sammendrag av fritidsboliger i Sigdal	35
Figur 4.10: Statistisk sammendrag av helårsboliger i Sigdal	36
Figur 4.11: T-test Sigdal	36
Figur 4.12: MWU-test Sigdal	37
Figur 4.13: Prisstigning i kommunale gebyrer	50
Figur 4.14: Utvikling i gebyrer for vann og avløp i Hol	52
Figur 4.15: Inntekter årsgebyr mot totale kapitalkostnader i Hol	53
Figur 4.16: Gebyrer for vann og avløp for Ringebu	54
Figur 4.17: Inntekter årsgebyr mot totale kapitalkostnader Ringebu	54
Figur 4.18: Fritidsboligeieres andel av totale kapitalkostnader Ringebu	55
Figur 4.19: Gebyrer for vann og avløp Sigdal	56
Figur 4.20: Inntekter årsgebyr mot kapitalkostnader Sigdal	57

Tabelliste

Tabell 1.1: Oversikt kommuner.....	3
Tabell 3.1: Kvantitativ og kvalitativ metode.....	21
Tabell 4.1: Utvalg og filtrering Ringebu	27
Tabell 4.2: Utvalg og filtrering Hol	31
Tabell 4.3: Utvalg og filtrering Sigdal	35
Tabell 4.4: Soneinndeling med sonefaktor Ringebu	40
Tabell 4.5: Soneinndeling med sonefaktor Hol.....	44
Tabell 4.6: Soneinndeling med sonefaktor Sigdal	47
Tabell 4.7: Oppsummering av takseringssatser og -verdier	48
Tabell 4.8: Stipulert forbruk ut fra bruksareal Hol.....	66
Tabell 4.9: Gebyr per tømning Hol	68
Tabell 4.10: Gebyr per tømning Sigdal	72

Innledning

Fritidsboligmarkedet blir stadig større i mange norske kommuner. Tall fra Statistisk Sentralbyrå (2018h) avslører at det i dag finnes mer enn 460 000 fritidsboliger i Norge, og at veksten i antall fritidsbygg de siste fire årene har vært 62,5 % høyere enn veksten i antall eneboliger. Alle Norges 422 kommuner har i dag en eller annen form for fritidsboligbebyggelse, og i 45 kommuner er andelen fritidsboliger høyere enn andelen helårsboliger (Bloch, 2017; SSB, 2018a). Det innebærer at mer enn hver tiende kommune har flere fritidshus enn faste boliger.

Det er opp til hver enkelt kommune å prioritere nye områder til fritidsboligbebyggelse. Det er dermed nærliggende å tolke den kraftige veksten i fritidsboliger som om kommunen anser oppføringen av disse som lønnsomme. Nyere forskning viser imidlertid at dette ikke trenger å være tilfelle, ettersom fritidsboliger isolert sett påfører kommunen større utgifter enn inntekter (Borge et al., 2015). Den avgjørende faktoren for fritidsboligers lønnsomhet er, ifølge denne forskningen, hvorvidt kommunen har innført eiendomsskatt på fritidsboliger eller ikke.

Innføring av eiendomsskatt på fritidsboliger har over lengre tid vært et omdiskutert tema. Dette skyldes i all hovedsak at fritidsboligeiere ikke har stemmerett ved kommunevalg, med mindre de er bosatt i kommunen. Fritidsboligeiere kan dermed ikke påvirke kommunes beslutninger rundt eiendomsskatt og hva skatteinntektene skal brukes til. Kommunens store grad av frihet ved fastsetting av takster og sonefaktorer, åpner dermed for at fritidsboligeiere kan måtte stå for en uforholdsmessig andel av skattebyrden relativt til faste boliger.

De kostnadmessige forskjellene mellom boligtyper kan øke ytterligere gjennom variasjon i kommunale avgiftsgebyrer. Etter lovens ordlyd skal kommunale gebyrer i utgangspunktet være like for fritidsboliger og helårsboliger. Kommunen kan imidlertid differensiere mellom boligkategoriene dersom de har ulike kostnader forbundet med betjeningen av dem. For at differensieringen skal være i tråd med gjeldende retningslinjer, må de ulike kostnadsnivåene kunne dokumenteres. Ettersom det ikke eksisterer overvåkningsorganer eller klageinstanser, er det lite som hindrer kommunene i å urettmessig forskjellsbehandle fritidsboliger.

Av ovennevnte aspekter fremgår det klare muligheter for forskjellsbehandling av fritidsboliger. Incentivene for forskjellsbehandling styrkes i kommuner hvor slik bebyggelse utgjør en stor del av boligmassen. Ettersom kommunene i stor grad har frie tøyler i forbindelse med eiendomsbeskatning og kommunale avgifter, og boligeierne har begrensede klagemuligheter, skal vi i denne oppgaven se på hvorvidt kommunene utnytter mulighetene dette åpner for.

Problemstilling

I denne oppgaven skal vi besvare følgende problemstilling:

Blir fritidsboligeiere urettmessig forskjellsbehandlet relativt til øvrige boligeiere i forbindelse med eiendomsbeskatning og kommunale avgifter, i kommuner hvor fritidsboliger utgjør majoriteten av boligmassen?

For å svare på denne problemstillingen, vil vi gjennomføre en todelt analyse av tre kommuner hvor det er flere fritidsboliger enn helårsboliger. Analysen vil bestå av en kvantitativ og en kvalitativ del, for å kunne presentere et mest mulig nyansert bilde av hver kommune.

Oppland og Buskerud er de fylkene i landet som har flest fritidsboliger. Ved å gjennomgå data fra SSB, kan det konstateres at 22 av de totalt 45 kommunene med flere fritidsboliger enn helårsboliger ligger i ett av disse fylkene. I femårsperioden 2012–2016 ble tilnærmet hver tredje oppførte fritidsbolig bygget i enten Oppland eller Buskerud (SSB, 2017b). Vi har derfor valgt dem som utgangspunkt. De utvalgte kommunene som skal undersøkes for å besvare problemstillingen, er:

- Hol kommune (Buskerud)
- Sigdal kommune (Buskerud)
- Ringebu kommune (Oppland)

Tabell 1.1 på neste side angir utvalgte nøkkeltall for de tre kommunene. Vi ser at fritidsboliger utgjør en betydelig andel av kommunenes boligmasser, og at eiendomsskatt er innført på både helårsboliger og fritidsboliger. Dette gjør de ovennevnte kommunene velegnede for å besvare oppgavens problemstilling.

Tabell 1.1: Oversikt kommuner

	Hol kommune	Sigdal kommune	Ringeby kommune
Boliger	2 085	1 809	2 099
Fritidsboliger	5 538	4 826	3 876
Andel fritidsboliger	72,65 %	72,74 %	64,87 %
Eiendomsskattesats helårsboliger	2,00 ‰	2,00 ‰	3,70 ‰
Eiendomsskattesats fritidsboliger	2,00 ‰	2,00 ‰	3,70 ‰

For å besvare hovedproblemstillingen skal vi undersøke kommunenes praksis rundt eiendomstaksering, og fastsettelse av kommunale gebyrer. Vi vil derfor ta sikte på å besvare problemstillingen ved hjelp av to forskningsspørsmål. Disse er:

1. *Er det forholdsmessig likhet mellom oppnådd vederlagsverdi og takseringsverdi for fritidsboliger og helårsboliger, i de utvalgte kommunene?*
2. *Etterlever kommunene selvkostprinsippet ved leveringen av gebyrfinansierte tjenester, eller forskjellsbehandles fritidsboliger relativt til helårsboliger?*

Det første forskningsspørsmålet vil besvares ved hjelp av innhentet datamateriale fra Statens kartverk, og de utvalgte kommunene. Vi har fått tilsendt eiendomsskattelistene for Hol, Sigdal og Ringeby for perioden 2016–2018. Her fremkommer eiendomsskattetaksten for samtlige av kommunens skattepliktige eiendommer. Videre har Kartverket sendt oss en oversikt over alle eiendomsoverdragelser i de utvalgte kommunene i den samme perioden. Ved å koble disse filene sammen, er vi i stand til å sammenligne en solgt eiendoms omsetningsverdi med dens eiendomsskattegrunnlag. På denne måten kan vi ved hjelp av statistiske tester avklare om fritidsboliger og helårsboliger takseres likt, i forhold til oppnådd vederlagspris ved fritt salg.

Denne analysen vil bli etterfulgt av en diskusjon rundt kommunenes takseringsmetoder. Vi vil her se på hvilke sjablongverdier og satser de tilegner hver boligkategori. Bakgrunnen for dette er å få innsyn i hvordan potensielle forskjeller i takseringsverdi oppstår mellom fritidsboliger og helårsboliger. Dette gir oss muligheten til å undersøke hvorvidt fritidsboligeiere står for en uforholdsmessig andel av kommunens totale eiendomsskatteinntekter.

Det andre forskningsspørsmålet vil i all hovedsak besvares ved hjelp av kommunale sekundærdata for perioden 2012–2018. Vi har hentet inn og analysert kommunenes regnskaper, årsbudsjetter og kalkyler, med den hensikt å kontrollere etterlevelsen av retningslinjene for selvkostberegninger. Ettersom kommunene bryter ned gebyrregulativene etter boligtype, er det mulig å avklare om boligspesifikke gebyrsatser kan forsvares eller om de fører til disproporsjonal skjevdeling.

Vi ønsker i første instans å avdekke om kommunene opererer med spesifikk skjevdeling av gebyrsatser mot fritidsboliger, og om de eventuelt har hjemmel til dette. Deretter, uavhengig av om skjevdelingen kan begrunnes i lov eller ikke, ser vi på om de har fulgt retningslinjene for selvkost ved innføringen. Til slutt vil vi vurdere om de har oppfylt dokumentasjonskravene ved innføringen av skjevdelte gebyrer, slik de fremgår av retningslinjene.

I tillegg vil analysen av begge forskningsspørsmålene suppleres med informasjon som fremkommer i intervjuprosessen med kommunene.

Kapittel 1. Eiendomsskatt

1.1 Norsk eiendomsskatt – et historisk perspektiv

I Norge har eiendomsskatten eksistert i nesten 400 år. Den første landsdekkende skattematrikkelen kom i 1665, og siden den gang har jevnlige justeringer og endringer funnet sted. I 1836 tok man det første steget i retning dagens ordning, da det ble bestemt at eiendomsskatten skulle baseres på en vurdering og sammenligning av eiendommenes verdier. I 1863 fikk alle landets grunneiendommer oppdaterte verdier, og denne verdsettelsen dannet grunnlaget for ny utskriving av eiendomsskatt. I andre halvdel av 1800-tallet utgjorde eiendomsskatten over halvparten av kommunenes samlede skatteinntekter, og en tredjedel av dens totale inntekter, og var med det kommunenes viktigste inntektskilde (NOU 1996: 20, 1996, s. 12).

Etter innføringen av nye lands- og byskattelover i 1882, endret imidlertid dette seg. Det ble vedtatt at hoveddelen av kommunens skatteinntekter skulle komme fra inntekt og formue, slik at eiendomsskatten som kommunal inntektskilde ble redusert kraftig. Kommunene kunne fremdeles skrive ut eiendomsskatt, men eiendomsskattens andel av totale skatteinntekter kunne ikke overstige 33 % (NOU 1996: 20, 1996, s. 13).

I 1911 kom det igjen nye lands- og byskattelover. Det ble her vedtatt at landkommuner selv kunne velge om de ønsket å skrive ut eiendomsskatt, mens det i bykommunene var obligatorisk. Frem til og med 1963 skulle eiendomsskattesatsen i landkommunene ligge i intervallet 0–4 ‰, mens den fra 1. januar 1964 skulle ligge i intervallet 0–9 ‰. Skattegrunnlaget for landkommunene var eiendomsverdsettelsene i matrikkelen fra 1863. For bykommunene skulle satsen generelt ligge i intervallet 2–7 ‰, med mindre eiendommen ble drevet som gårdsbruk. For slike eiendommer var den maksimale eiendomsskattesatsen 4 ‰. For bykommunene var ikke skattegrunnlaget lenger basert på matrikkelsystemet, men på en taksering av eiendommene som skulle foretas hvert tiende år, i henhold til byskatteloven § 4. På denne måten kunne man fange opp og beskatte eventuelle verdiendringer (NOU 1996: 20, 1996, s. 13).

I 1973 fremla Budstadskattleggingsutvalet en drøftelse av den norske eiendomsskatten. Her kom det frem at:

Hele komitéen mener at eiendomsskatten må revurderes. Når kommunale utgifter til anlegg og drift av vei, vann- og kloakkanlegg m.m. stort sett blir dekket gjennom

refusjonsordninger, kan slike utgifter ikke lenger i særlig grad tas i betraktning som grunnlag for eiendomsskatten. (Ot.prp. nr. 44 (1974-75), s. 3).

På bakgrunn av store uenigheter på landsbasis, samt mellom foreninger og etater, ble et utvalg nedsatt for å revurdere den norske eiendomsskatten (Ot.prp. nr. 44 (1974-75), s. 4-6).

I sin vurdering av eiendomsskatten måtte departementet ta hensyn til nye juridiske bestemmelser. Blant annet var skattelovene for landet og byene slått sammen til én lov, med virkning fra 1. januar 1976. Dette innebar blant annet at matrikkelskatten ville falle bort, og at all eiendomsskatt ville baseres på en jevnlig taksering av landets eiendommer (Ot.prp. nr.44 (1974-75), s. 1). I tillegg var det i 1974 blitt vedtatt nye lover om vann- og kloakkavgifter, som gjorde seg gjeldende fra 1. januar 1975. Her fikk kommunene hjemmel til å kreve tilbakebetaling av egne utgifter i forbindelse med vann og kloakk, fra brukerne av fast eiendom. Denne loven bygget på selvkostprinsippet, slik at kommunene helt eller delvis kunne få tilbakebetalt egne utgifter på dette området (viser til kapittel 2 for ytterligere forklaring av kommunale avgifter og selvkost). Da kommunene nå kunne kreve tilbakebetaling av egne kostnader til vann og kloakk, kunne ikke lenger disse utgiftene brukes i begrunnelsen for eiendomsskatt (Ot.prp. nr.44 (1974-75), s. 7).

Departementets innstilling var at eksisterende skatteordning i stor grad skulle videreføres, og beslutningen var i all hovedsak basert på tre hovedargumenter. For det første kan eiendomsskatten virke som en inntektsskatt på urealisert verdiøkning av fast eiendom. En jevnlig taksering av eiendommen vil sikre at verdiendringer beskattes på eiers hånd. For det andre kan eiendomsskatten bidra til bedre ressursutnyttelse. Eiendom og tomtegrunn er knappe ressurser, slik at eiendomsskatt kan føre til at landområder forvaltes og ivaretas med større omtanke. For det tredje kan eiendomsskatten kompensere offentlige utgifter knyttet til fast eiendom. Kommunen gjennomfører en rekke samfunnsmessige tiltak som pådrar det offentlige utgifter, samtidig som det gir verdistigning på fast eiendom. Dette er blant annet utgifter knyttet til veinettet og tilrettelegging for elektrisitet. I tillegg trekker departementet frem at staten ikke bør frarøve kommunene inntektskilder, men at kommunene selv bør stå fritt når det gjelder bruk av ulike skattegrunnlag (Ot.prp. nr.44 (1974-75), s. 6-7).

I 1995 ble et nytt utvalg oppnevnt av det daværende Finans- og tolldepartementet, hvis oppgave var å utrede forslag til endringer i den gjeldende eiendomsskatteloven. Utvalget fant at mange av de begrunnelsene som ble lagt til grunn for eiendomsskatten i 1975 ikke lenger var særlig relevante i 1995 (NOU 1996: 20, 1996, s. 7).

I sin vurdering av eiendomsskatten, ser utvalget først på argumentet om at «eiendomsskatt et stykke på vei kan virke som en skatt på selve verdiøkningen» av fast eiendom. Utvalget peker på at denne formuleringen er uheldig, da eiendomsskatt skrives ut selv om en eiendom ikke har hatt verdiøkning. En verdiøkningsskatt bør definisjonsmessig ta hensyn til at eiendommer kan synke i verdi, noe den med gjeldende ordlyd ikke gjør. Videre påpekes det at det ikke nødvendigvis er slik at verdiøkningen er høyest for de eiendommene som har høyest verdi. Dermed kan en skatt på urealisert verdistigning potensielt føre til likviditetsproblemer for eieren av eiendommen, ettersom verdistigning er en inntekt som vanskelig lar seg realisere på annen måte enn ved salg av eiendommen. Fra effektivitets- og rettferdighetsbetraktninger er også skatt på verdistigning uheldig. En slik skatt bør omfatte alle eiendommer, og vurdere deres verdi etter like kriterier. Dette er ikke oppfylt, ettersom det er frivillig å innføre eiendomsskatt i utgangspunktet, samtidig som taksering av eiendom baseres på eiendommens beliggenhet (NOU 1996: 20, 1996, s. 48).

Deretter tar utvalget for seg argumentet om at «eiendomsskatten kan medvirke til at områder blir brukt med større omtanke». Effektiv utnyttelse av grunn vil ikke nødvendigvis føre til ønsket utnyttelse av jordeiendommer sett fra samfunnets side. Eksempelvis kan et ønske om friområder og jordbruksareal føre til at ønsket fordeling av eiendommer avviker fra det som isolert sett ville være den mest effektive utnyttelsen av områdene. Selv om utvalget medgir at eiendomsskatten i noen grad kan bidra til mer effektiv areal- og ressursutnyttelse, samt til en mer nøytral skattlegging av kapital, mener de ikke at det kan tjene som en selvstendig begrunnelse for eiendomsskatten i seg selv (NOU 1996: 20, 1996, s. 49).

Videre ser de på argumentet om at «eiendomsskatten skal kompensere kommunen for økt verdistigning på eiendommen som et resultat av kommunens samfunnsmessige tiltak». Utvalget finner at dette punktet ikke har noe relevans for tjenester hvor kommuner kan kreve full dekning av egne kostnader gjennom avgiftsinntekter. For tjenester hvor kommunal gebyrfinansiering ikke er aktuelt – slik som for drift av veier, parker og andre fellesarealer – har dette argumentet noe mer relevans, men kostnadene er av en slik størrelsesorden at dette alene ikke kan forsvare en videreføring av skatten slik den står i dag (NOU 1996: 20, 1996, s. 52-53).

Utvalget ser så på argumentet om at «staten ikke bør ta bort inntektskilder for kommunene i utrengsmål, og at kommunene burde stå relativt fritt når det gjelder å benytte de ulike skattegrunnlagene». Inntektskilden er ansett å være sikker fordi skattyterne i liten grad kan påvirke den. Dette skyldes at skatten skrives ut på eiendommen uavhengig av eiers gjeld, i

motsetning til inntekts- og formueskatten. I tillegg er eiendomsskatten spesielt viktig for kommunene siden den ikke inngår i inntektsutjevningssystemet. Dermed får de beholde alle disse inntektene selv. Til tross for at inntektene fra eiendomsskatten i gjennomsnitt utgjør en relativt liten andel av kommunenes samlede inntekter, vurderer utvalget argumentet om at skatten er en sikker og viktig inntektskilde som relevant (NOU 1996: 20, 1996, s. 53-54).

Til tross for at de gamle argumentene ikke lenger er like aktuelle, konkluderer utvalget med at eiendomsskatten fremdeles forsvarer en plass i det norske skattesystemet. I sin endelige vurdering ser de på flere faktorer. Den første er at skattesystemet bør være bygget på flere forskjellige skattegrunnlag, for å være mest mulig nøytralt. Den viktigste årsaken til at det er bedre å ha relativt lave skattesatser i mange markeder fremfor høye skattesatser i noen få markeder, er at effektivitetstapet øker mer enn proporsjonalt med skattesatsen. En dobling av skattesatsen fører med andre ord til at effektivitetstapet mer enn fordobles. Et skattesystem basert på mange skattegrunnlag vil ut fra dette gi et mindre samfunnsøkonomisk effektivitetstap enn et skattesystem basert på få grunnlag. I tillegg har flere forskere og offentlige utvalg pekt på de gunstige virkningene for økonomien av å vri beskatningen mer over på beskatning av fast eiendom (NOU 1996: 20, 1996, s. 54-55, 97).

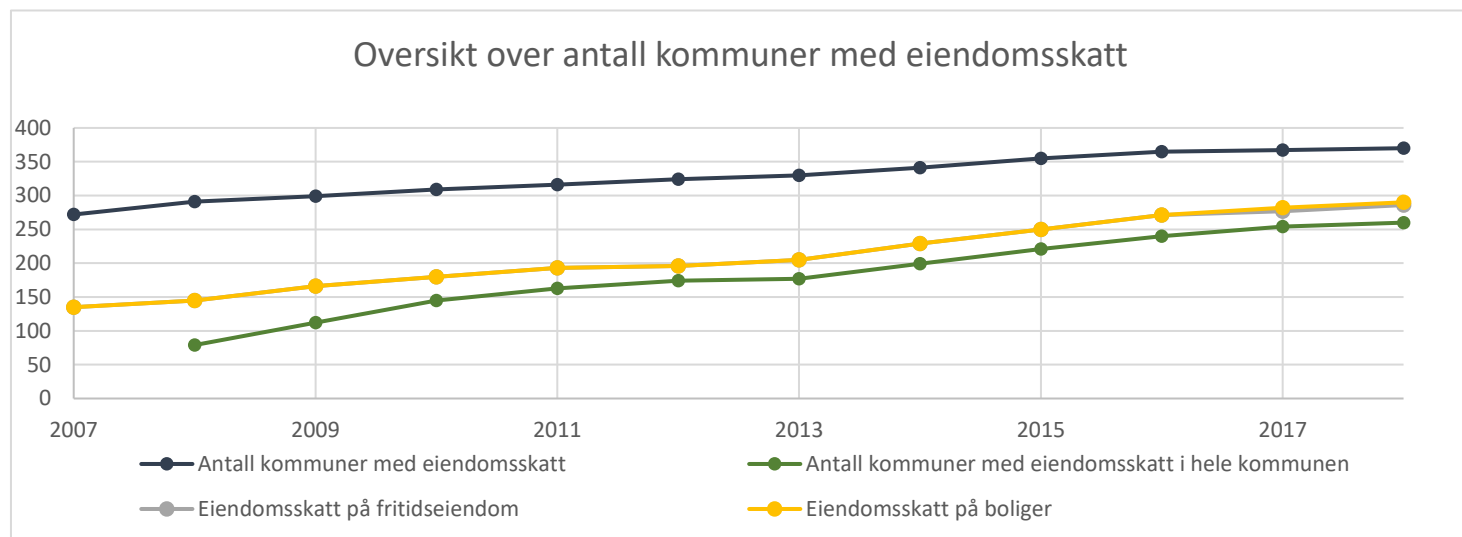
Utvalget legger avslutningsvis også vekt på den økende økonomiske integrasjonen over landegrensene, som gjør lite mobile skattegrunnlag spesielt verdifulle. Grunnlaget for eiendomsskatten er ikke særlig mobilt, hvilket trekker i retning av at en egen skatt på eiendom bør opprettholdes. Det poengteres igjen at eiendomsskatten gir kommunen sikre inntekter, som er uavhengig av gjeldsoptak. På bakgrunn av dette konkluderte utvalget med en videreføring av eiendomsskatten (NOU 1996: 20, 1996, s. 7, 97). Dette er begrunnelsene for eiendomsskatten i Norge slik den står i dag.

1.2 Eiendomsskatt i nyere tid

Eiendomsskatten er en kommunal objektsskatt som beregnes på grunnlag av verdianslaget på fast eiendom. Dette innebærer at skatten kun bestemmes ut fra objektet som skal beskattes, uten å ta hensyn til skatteyteren (LVK, 2018). I Norge er det kommunene som avgjør om det skal innføres eiendomsskatt, og de er selv ansvarlige for å utarbeide tilhørende regler og lokale bestemmelser knyttet til praktisering av skatten. I eiendomsskatteloven § 11 første ledd forklares det at skattesatsen må være minimum 2 % og maksimum 7 %. I Norge har 370 av 422 kommuner innført eiendomsskatt (SSB, 2018g). SSB opplyser at inntekten fra

eiendomsskatten har tredoblet seg de siste ti årene, og bidro med 13,6 milliarder kroner på landsbasis i 2017. Figur 1.1 viser utviklingen i antall kommuner med eiendomsskatt.

Figur 1.1: Oversikt over antall kommuner med eiendomsskatt



Kilde: (SSB, 2018g)

Som det fremkommer av figuren, har antall kommuner med eiendomsskatt økt jevnlig det siste tiåret. Ved lov av 16. juni 2006 nr. 25 ble det innført to endringer i eiendomsskatteloven av 1975. Eiendomsskatten, som tidligere kun var lov å innføre på verk og bruk og eiendom i bymessige strøk, kunne nå innføres i hele kommunen (Mannes, 2006, s. 1). Dette innebar at kommunen kunne beskatte all fast eiendom, med unntak av gårdsbruk og jordbruk. Tidligere hadde kommunene kun hatt hjemmel til å skrive ut eiendomsskatt i områder som var «heilt eller delvis utbygde på byvis, eller der slik utbygging er i gang». Et resultat av denne reguleringen, har vist seg å være at flere og flere kommuner har valgt å innføre eiendomsskatt i hele kommunen, derav også på fritidsboliger. Kommunen kan fastsette ulike satser for ulike typer eiendommer.

Selv om kommunestyret står fritt til å velge om kommunen skal ha eiendomsskatt eller ikke, finnes det visse lover og reguleringer de må følge dersom de velger å skrive den ut. Eiendomsskatteloven § 10 fastslår at kommunestyret i forbindelse med budsjettbehandlingen skal fastsette hvilke satser og regler som skal benyttes ved utskrivingen av eiendomsskatt for det kommende skatteåret. Ved første års utskriving av skatten skal satsen fastsettes til 2 ‰, med en maksimal økning på 2 ‰ hvert år.

1.3 Taksering

For eiendommer det skal skrives ut eiendomsskatt på, skal grunnlaget for skatten fastsettes ved eiendomstaksering, noe kommunen står ansvarlig for å beregne og bekoste (Kommunespeilet, 2017, s. 3). Grunnlaget for eiendomsskatten kan enten fastsettes ved en kommunal taksering, eller ved å bruke takstgrunnlaget i skatteetatens ligningsverdi på eiendommen. For å unngå at verdivurderingen overstiger markedsprisen, skal kommunene fastsette eiendomsskattegrunnlaget for boliger under antatt markedsverdi.

Etter lovens ordlyd skal en eiendom takseres ut fra dens innretning, bruksegenskaper og lokalisering som den kan bli avhendet for under vanlige salgsforhold ved fritt salg. I utgangspunktet skal det foretas en allmenn taksering av eiendommene i kommunen hvert tiende år, slik det fremgår av eiendomsskatteloven § 8 A-3 andre ledd første punktum. Loven spesifiserer imidlertid at det finnes tilfeller hvor takseringen kan fremskyndes eller utsettes. I slike situasjoner foreligger det et krav om at takseringen må skje innen tre år etter at siste allmenne taksering skulle ha funnet sted. For å opprettholde en riktig verdivurdering av eiendommer mellom den allmenne takseringen, skal det ifølge eiendomsskatteloven § 8 A-3 femte ledd gjennomføres en omtaksering dersom:

- a) Eiendommen er delt,
- b) Bygninger på eiendommen er revet eller ødelagt av brann eller lignende, eller
- c) Det er ført opp nye bygninger eller gjort betraktelige forandringer på eiendommen.

Med hjemmel i eiendomsskatteloven § 8 C-1 kan kommuner bruke formuesgrunnlaget fra skatteetaten til å beregne boligeiendommens verdi, fremfor å foreta en allmenn taksering. Dersom kommunestyret velger denne verdiberegningsmetoden, angir lovens ordlyd at eiendomsskatten skal *«reknast ut etter verdet som eigedomen vert sett i ved likninga året før skatteåret»*. Dette takseringsalternativet gjelder kun for eiendomsskattepliktig eiendom som klassifiseres som «boligeiendom» under skatteloven § 4-10. Fritidsboliger og næringsbygg går ikke under denne klassifiseringen, og *må* dermed takseres av den kommunale takstnemnden.

Ved bruk av formuesgrunnlaget, legges boligverdien fra siste fastsetting av formues- og inntektsskatt til grunn, justert med en reduksjonsfaktor (Skatteetaten, 2018). Etter eiendomsskatteloven § 8 C-1 andre ledd første punktum, skal denne faktoren være lik 0,8 for at takseringsverdien ikke overstiger boligens markedsverdi. Kommuner som skriver ut eiendomsskatt i 2018 vil benytte seg av boligenes formuesverdi fra 2016 (Skatteetaten, 2018).

Boligverdien fra Skatteetaten reflekterer den estimerte markedsverdien av boligeiendommen, og beregnes ut fra en kvadratmeterpris fra SSB multiplisert med boligens areal. SSB sin kvadratmeterpris beregnes på bakgrunn av en boligindeks, som tar i betraktning boligens prissone, beliggenhet og alder (Takle, 2012, s. 4).

Det andre alternativet er en såkalt kontorjustering. Paragraf 8 A-4 første og andre ledd i eiendomsskatteloven, tillater kommunestyret å øke verdien som eiendommer ble tillagt ved forrige allmenne taksering, med inntil 10 % av det opprinnelige skattegrunnlaget.

Uavhengig av hvilken metode kommunen velger å bruke for å beregne verdigrunnlaget, skal skatten utskrives senest 1. mars i skatteåret, jf. eiendomsskatteloven § 14 andre ledd første punktum. Det presiseres videre at kommunene må ha fullført den allmenne takseringen og skrevet ut eiendomsskatten innen utgangen av juni, dersom det er første år de opererer med eiendomsskatt.

I forbindelse med den årlige budsjettbehandlingen, står kommunene fritt til å innføre og endre et eventuelt bunnfradrag for bolig- og fritidseiendommer som ikke benyttes til næringsvirksomhet (NOU 1996:20, 1996, s. 19). Dette innebærer at bunnfradraget kan innføres, fjernes eller endres fra ett år til et annet. Tilordningen av et bunnfradrag vil redusere det aktuelle skattegrunnlaget for eiendomsskatten, ettersom det må vedtas et bestemt kronebeløp som skal trekkes fra takseringsverdien. Kommunene har med hjemmel i loven, rett til å øke eiendomsskattesatsen med 3 % for boenheter med bunnfradrag det samme året som bunnfradraget innføres. Det første året en kommune tilordner et bunnfradrag, skal skatten være skrevet ut innen 1. april i skatteåret, jf. eiendomsskatteloven § 14 andre ledd andre punktum.

Skattyter har med hjemmel i loven rett til å klage på både utskrivingsvedtaket og takstvedtaket for eiendomsskatt direkte til kommunen. På rettslig grunnlag kan klagen fremmes hvert år i forbindelse med kommunens årlige utskriving av eiendomsskatt, forutsatt at det ikke er klaget på samme grunnlag tidligere år, jf. eiendomsskatteloven § 19 første ledd tredje punktum. Videre spesifiseres det at klagefristen er satt til seks uker fra enten eiendomsskattelistene blir lagt ut eller skatteseddelen blir sendt, og tar utgangspunkt i hendelsen som inntreffer senest.

1.4 Takseringsmetode

En utbredt takseringsmetode som benyttes av mange norske kommuner, er utarbeidet gjennom et samarbeid mellom ESKAN AS, NorKart Geoservice, Hamar kommune og Trondheim kommune (Danielsen, Flågan & Helgerud, 2016, s. 5). Modellen beregner en takst basert på to informasjonsgrunnlag: fakta om eiendommen, samt vurderinger av dens fysiske egenskaper. Faktaopplysninger hentes ut fra Matrikkel-registeret, et landsdekkende register over eiendommer, bygninger og adresser. Takseringsmodellen gir kommunene et utgangspunkt for hvordan taksten kan beregnes, men hver enkelt kommune står fritt til å endre, justere og vektlegge faktorene som de selv måtte ønske. Kommunene kan også operere med forskjellige faktorer og sjablongverdier for helårsboliger og fritidsboliger. De tallmessige størrelsene på vurderingskriteriene varierer gjerne på tvers av kommunene. Figuren under er en grafisk fremstilling av modellen kommunene benytter seg av ved taksering av eiendommer.

Figur 1.2: Takseringsmetode



Kilde: (Danielsen, Flågan & Helgerud, 2016)

Som det fremkommer av figur 1.2, er informasjon om eiendommen den første faktoren vi ser på ved beregning av eiendomstakst. Fakta om eiendommer vil i stor grad basere seg informasjon som omhandler eiendommens eierforhold, eiendomstype, installasjoner og bygningstype, samt bygningsstørrelse. Informasjonen om bygningens størrelse skal også inneholde arealtall for hver etasje i boligen.

«Vurderinger» er den andre faktoren som danner grunnlaget for takstverdien. I forbindelse med arealberegninger, tar modellen utgangspunkt i bruksareal (BRA). Her vil det være *Norsk Standard* (NS 3940) som danner grunnlag for hvordan arealberegningen av bygninger utføres i matrikkelen. Bruksarealet defineres som alt areal innenfor boligens yttervegger. Videre må det

beregnes en såkalt *sjablongverdi* for boliger. Sjablongverdien er en gjennomsnittspris per kvadratmeter bruksareal for en bolig. Ettersom ulike boligtyper kan ha forskjellige prisnivåer, kan de tilskrives ulike kvadratmetersatser. Sjablongverdien multiplisert med det totale bruksarealet utgjør grunnlaget for den såkalte sjablongtaksten.

Som vi igjen kan se av figur 1.2, vurderes en eiendom på flere områder enn bare sjablongverdi. Sjablongtaksten fungerer kun som et utgangspunkt for takseringen av en eiendom. Ettersom takseringsmodellen vektlegger flere faktorer og kriterier hvis hensikt er å nyansere taksten, kan den endelige taksten avvike en del fra sjablongtaksten. Det legges blant annet vekt på hvordan boligen er delt opp i etasjer, og man har derfor innført etasjefaktorer som et vurderingskriterium. Hver etasjes bruksareal multipliseres med den aktuelle etasjefaktoren for å få et mer representativt bruksareal for boligen som helhet. Dette kalles avgiftsarealet. I tillegg vil en sonefaktor bidra til en ytterligere endring i prisen, ettersom taksten vil påvirkes av eiendommens beliggenhet i kommunen. Formålet med sonefaktoren er å fange opp eventuelle forskjeller i omsetningsverdi basert på boligens geografiske plassering. I likhet med sjablongverdien, blir sonefaktoren gjerne også differensiert mellom ulike bygningstyper.

De siste vurderingskriteriene er indre og ytre faktor. Indre faktor omhandler boligens fysiske kvaliteter, og baseres på en skjønnsmessig vurdering av alder og generell standard. Ytre faktor fokuserer på forhold rundt eiendommen, og ser blant annet på hvor boligen ligger i forhold til butikker, skoler og øvrige velferdsgoder. Disse faktorene vil dermed også være med på å justere sjablongtaksten.

Ettersom indre og ytre faktor, etasjefaktor og sonefaktor justerer takseringsverdien ved at de multipliseres med sjablongtaksten, betyr det at en lavere faktor vil resultere i et lavere eiendomsskattegrunnlag. Dette vil gi lavere eiendomsskatt på boligeiers hånd.

Som nevnt innledningsvis, kan kommunene selv endre og tilpasse takseringsmodellen som de vil. Vi skal nå se på hvordan de utvalgte kommunene velger å beregne takstgrunnlag ved hjelp av takseringsmodellen vist i figur 1.2.

1.4.1 Ringeby kommune

I Ringeby finner vi 2 099 eneboliger og 3 876 fritidsboliger, og begge boligkategoriene er ilagt eiendomsskatt på 3,7 % av eiendommens takstverdi (SSB, 2018e). For øvrige boligtyper har kommunen fastsatt en skattesats på 7,0 %. Kommunestyret har for 2018 innført et bunnfradrag på 100 000 kroner som skal trekkes fra eiendomsskattetaksten (Ringeby kommune, 2018).

Ringebu har fastsatt ulike sjablongverdier for helårsboliger og fritidsboliger. Førstnevnte har en gulvkvmadratmetersats på 9 000 kroner mens sistnevnte har en sats på 13 000 kroner (Ringebu kommune, 2013, s. 12). Differansen i takseringsverdi øker ytterligere gjennom eiendommens fastsatte tomteverdi. For fritidsboliger varierer tomteverdien mellom 100 000 kroner og 1 000 000 kroner, mens den for helårsboliger har en fast verdi på 100 000 kroner uavhengig av tomtens størrelse. Videre påvirkes sjablongtaksten av etasjefaktorer. Satsen er 1,0 for hovedetasjer, 0,6 for underetasjer, 0,8 for underetasjer med egen leilighet, mens loft og kjeller har en sats på 0,1.

Ringebu opererer også med varierende sonefaktorer, som bestemmes av eiendommens beliggenhet og bebyggelse (Ringebu kommune, 2013, s. 14). Ettersom sonefaktoren multipliseres med takstverdien, vil en sonefaktor under 1,0 redusere eiendomsskattegrunnlaget, mens en faktor over 1,0 vil gi en økning. For helårsboliger varierer satsen mellom 0,6 og 1,0, hvilket innebærer at eiendomsskattegrunnlaget reduseres eller forblir uendret. Sonefaktoren er høyest for boliger som ligger i umiddelbar nærhet av sentrum, og reduseres desto lenger vekk en beveger seg. For fritidsboliger varierer sonefaktoren mellom 1,0 og 1,3, hvorav boliger i de meste populære områdene tilskrives den høyeste satsen. Dette innebærer at sonefaktoren gjerne øker eiendomsskattegrunnlaget for fritidsboliger i Ringebu. Det skilles hovedsakelig mellom tre ulike soner for fritidsbebyggelse; Kvitfjell, Venabygdsfjellet og resten av Ringebu. Sonefaktoren varierer også innad i Kvitfjell og Venabygdsfjellet, avhengig av hvor i disse områdene eiendommen ligger.

Indre faktor baserer seg i stor grad på boligens byggeår og generelle standard. Helårs- og fritidsboliger i Ringebu har et nærmest likt utgangspunkt når det kommer til indre faktor (Ringebu kommune, 2013, s. 18). Fritidsboliger har imidlertid enkelte boligspesifikke vurderingskriterier, og indre faktor reduseres dersom boligen ikke er tilknyttet strømmettet eller har innlagt vann og avløp. Den ytre faktoren baserer seg i all hovedsak på forhold rundt boligen. Utover generelle trekk rundt boligen, vil fritidsboliger vurderes ut fra eiendommens avstand til parkering, samt beliggenhet og utsikt.

1.4.2 Hol kommune

Hols bygningsmasse består av 2 128 eneboliger og 5 538 fritidsboliger (SSB, 2018d). I 2014 vedtok kommunestyret i Hol at det skulle innføres eiendomsskatt på kommunens eiendommer fra 1. januar 2016. Kommunen opererer med lik eiendomsskattesats på 2,0 % for både helårsboliger og fritidsboliger. Hol takserer sine eiendommer ved allmenn taksering, og tar

utgangspunkt i takseringsmodellen beskrevet i figur 1.2. Dette innebærer at kommunen selv tar ansvar for å takserer eiendommene, fremfor å bruke Skatteetatens formuesgrunnlaget som utgangspunkt i verdivurderingen av eiendommer. For å fastsette sjablongtaksten har Hol kommune vedtatt sjablongverdier for helårsboliger og fritidsboliger på henholdsvis 10 000 kroner og 20 000 kroner per kvadratmeter (Hol kommune, 2016d, s. 9).

Den indre vurderingsfaktoren i Hol ligger i intervallet 0,5–1,2, og tar utgangspunkt i bygningsalder (Hol kommune, 2016d, s. 12). Satsen er skjønnsmessig satt, og kan følgelig justeres fritt av kommunen. Nyoppussede eller nybygde boliger risikerer en multiplikasjonsfaktor på 1,2, mens eldre boliger med tydelige oppussingsbehov og lav standard kan oppnå inntil en halvering av sjablongtaksten. Den ytre vurderingsfaktoren vektlegger i all hovedsak boligens avstand til veinett. Både helårsboliger og fritidsboliger vil få fratrekk i taksten dersom de ligger under 30 meter fra midtlinje riksvei, fylkesvei eller jernbane, grunnet støy. Det gis ytterligere fratrekk til fritidsboligeiendommer som ligger mer enn 100 meter fra sommerbilvei. Dersom boliger eller fritidsboliger er underlagt konsesjonsplikt, er de også fradragsberettiget.

I Hol skiller man mellom fem ulike etasjetyper, som alle gis ulik etasjefaktor (Hol kommune, 2016d, s. 10). Boligens hovedetasje skal multipliseres med 1,0, mens øvrige hovedetasjer skal multipliseres med 0,8. Underetasjer multipliseres med 0,6, med mindre den har sokkelleilighet. Da er faktoren 0,8 også her. Loft og kjeller skal ha lik effekt på boligens totale bruksareal, og multipliseres med 0,2.

1.4.3 Sigdal kommune

Sigdal kommune opererer med en eiendomsskattesats på 2,0 ‰ for både helårsboliger og fritidsboliger. Kommunens bygningsmasse består av 1 820 faste boliger og 4 826 fritidseiendommer (SSB, 2018f). I likhet med Hol og Ringebu skiller Sigdal mellom fritidsboliger og øvrige boliger i fastsettelsen av sjablongverdi. Der det legges til grunn en kvadratmeterpris på 8 000 kroner for eneboliger, må fritidsboliger belage seg på 14 000 kroner per kvadratmeter (Sigdal kommune, 2016, s. 7).

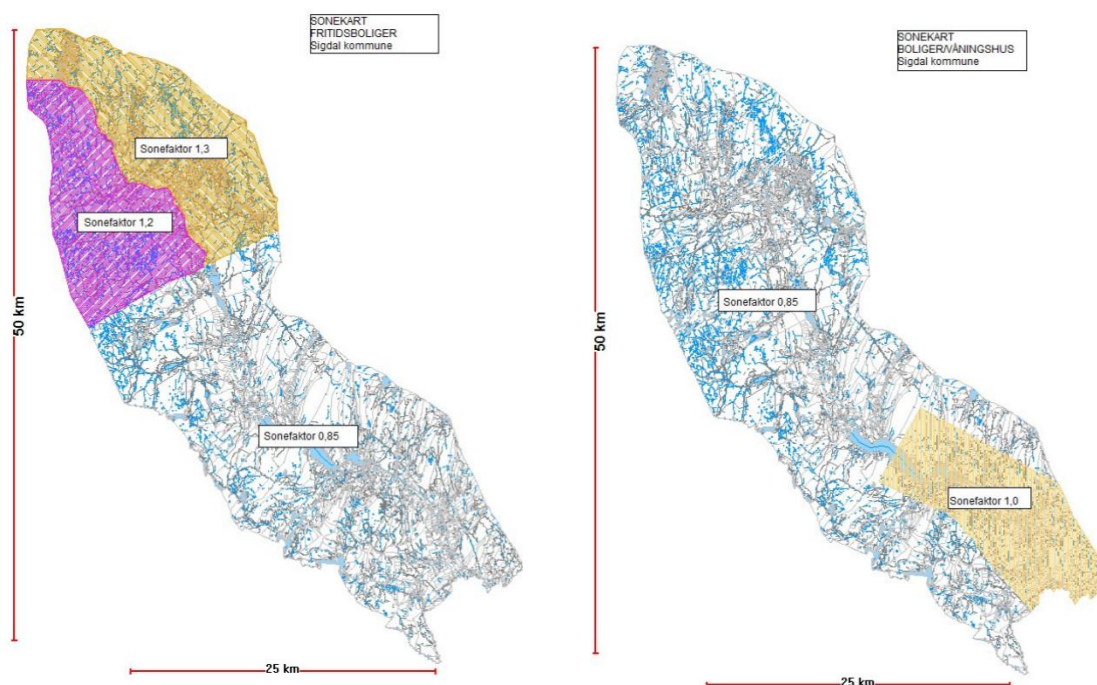
Den indre faktoren i Sigdal er basert på en rekke kriterier: boligens funksjonalitet, alder, standard, kvalitet, tilstand, store og små areal, og hvorvidt det er innlagt strøm, vann og avløp (Sigdal kommune, 2016, s. 8). Tilsvarende er den ytre faktoren basert på en vurdering av eiendommens beliggenhet, utsikt, tilgjengelighet, støy, solforhold og andre verdipåvirkende

faktorer. Kommunen opererer imidlertid ikke med konkrete intervaller for faktorene, ettersom satsene er skjønnsmessig vurdert. I tillegg har Sigdal fastsatt fire ulike etasjetyper for kommunens boliger. Disse er hovedetasje, underetasje, kjeller og loft, med tilhørende etasjefaktorer 1,0, 0,8, 0,3 og 0,7.

Eiendomstaksten påvirkes også av sonefaktoren, og Sigdal opererer, på lik linje med Ringeby og Hol, med ulik sats for ulik bygningstype. Den laveste sonefaktoren for fritidsboliger er 0,85, mens den høyeste er 1,3. Fritidsboligene med høyest sonefaktor ligger i områder på eller nær kommunens fjellområder. For helårsboliger gjelder sonefaktorer i intervallet 0,85–1,0 (Sigdal kommune, 2016, s. 9).

Som figur 1.3 viser, er det fritidsboliger rundt Norefjell og Søtelifjellet som har de høyeste sonefaktorene på 1,2 og 1,3 (Sigdal kommune, 2016, s. 9). Helårsboliger i de samme områdene har en sonefaktor på 0,85. Der fritidsboliger her øker sitt takstgrunnlag med enten 20 % eller 30 %, reduseres altså taksten til helårsboliger med 15 %. Den relative økningen for en fritidsbolig i forhold til en helårsbolig er dermed mellom 41,18 % og 52,94 %. Økt takstgrunnlag fører som kjent til økt eiendomsskatt.

Figur 1.3: Sonefaktorer i Sigdal kommune



Kilde: (Sigdal kommune, 2016)

Kapittel 2. Kommunale avgifter

Kommunale avgifter er det man som boligeier må betale til kommunen for at kommunen skal kunne dekke sine kostnader tilknyttet din bolig, og betales følgelig av alle boligeiere (Holt, 2018). De kommunale avgiftene inkluderer som regel renovasjon, feiing og tilsyn av pipe(r), samt vannforsyning og avløpshåndtering, forutsatt at boligen er koblet på de kommunale anleggene. Som navnet tilsier er det kommunene selv som inndriver de kommunale avgiftene for kommunalt tilknyttede abonnenter. Dette fører til ulik praksis.

Prisen for kommunale tjenester skal settes etter prinsippet om selvkost (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 9). Dette innebærer at kommunen ikke kan kreve større vederlag av innbyggerne enn det selv koster dem å tilby tjenesten. Denne tolkningen er basert på generasjonsprinsippet, og søker å ivareta ideen om at én generasjon ikke skal subsidiere – eller bli subsidiert – av en annen generasjon, men at kostnader tilknyttet ytelser som leveres i dag skal dekkes av nettopp de brukerne som drar nytte av tjenesten. Det betyr at de kommunale avgiftene skal tilsvare «den totale kostnadsøkningen en kommune eller et selskap har ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste» (KMD, 2014, s. 4).

Kommunene har imidlertid ikke nøyaktig kjennskap til hvor store kostnader de vil ha i forbindelse med disse tjenestene, og må følgelig utarbeide en forkalkyle i forkant av budsjettåret. Denne måles så opp mot en etterkalkyle ved årets slutt, for å se om faktiske kostnader samsvarer med estimerte kostnader. Etter rundskriv H-3/14, som er de gjeldende retningslinjene for beregning av selvkost, er anbefalingen at hvert selvkostområde skal ha et eget selvkostfond hvor resultatet av selvkostkalkylen føres hvert år (KMD, 2014, s. 6). Det vil si at et underskudd i kalkylen vil hente midler ut av fondet, mens et overskudd vil putte midler inn i fondet. På denne måten kan gebyrene holdes mer stabile. For å sikre at kommunen kun fakturerer selvkost, skal ethvert positivt selvkostresultat som hovedregel tilbakeføres brukerne av tjenestene innen fem år i form av lavere avgifter (KMD, 2014, s. 6). Tilsvarende skal et underskudd som hovedregel dekkes av brukerne innen fem år, da i form av høyere avgifter.

Størrelsen på de kommunale avgiftene er ingen indikator på hvor effektivt en kommune driver. Typisk vil en kommune med høy befolkningstetthet ha lavere kommunale avgifter enn en tilsvarende stor kommune med lavere befolkningstetthet, grunnet stordriftsfordelene dette medfører. I tillegg har den geografiske utformingen mye å si for kommunens forutsetning for effektiv utbygging av infrastruktur. Eksempelvis vil en kommune med hele sin befolkning tett

samlet kunne drive billigere enn en langstrakt kommune med mye ulendt terreng. På denne måten kan kommuner med lave kommunale avgifter være mindre effektive enn de med høyere avgifter, grunnet ulik demografi og topografi. Videre legger heller ikke prinsippet om selvkost føringer for at kommunene må drive effektivt, ettersom økte kostnader som et resultat av ineffektiv drift vil faktureres boligeiere i form av økte kommunale avgifter.

2.1 Kommunale avgifter – juridisk aspekt

Utgangspunktet for all forvaltningsvirksomhet er at ingen borger kan pålegges å yte noe til fellesskapet uten at det er hjemlet i lov, jf. legalitetsprinsippet. Legalitetsprinsippet går ut på at «offentlige myndigheter ikke kan gripe inn og endre eller etablere bindende rettsforhold overfor borgerne, uten å ha hjemmel for det i formell lov» (Jusinfo, 2018). Dette fremgår også av § 113 i Grunnloven. Kommunenes adgang til å kreve brukerbetaling for levering av tjenester er hjemlet i de ulike særlovene med tilhørende forskrifter.

Forurensningsloven § 26 fjerde ledd første punktum og § 34 første ledd andre punktum spesifiserer at kommunens kostnader forbundet med avfallssektoren fullt ut skal dekkes inn gjennom fastsatte gebyrer. Fjerde punktum presiserer at gebyret ikke kan overstige kommunens egne kostnader. Kommunene er altså pliktige å kreve full dekning for avfallshåndtering og tømning av slamavskillere (septiktanker) i samsvar med selvkostprinsippet.

Kommunene har ikke krav på full dekning gjennom brukerbetaling for de øvrige kommunale tjenestene, men retningslinjene spesifiserer at «brukerne av tjenesten bør bære kostnadene forbundet med tjenestene» (KMD, 2014, s. 7). Kommunene kan fatte et kommunestyrevedtak som gir dem rett til full kostnadsdekning også for disse selvkostområdene. Dersom en kommune ikke har vedtatt at de skal ha full kostnadsdekning på et gebyrområde, kan de heller ikke kreve dekning av et underskudd på området fra brukerne (KMD, 2014, s. 25). Det innebærer eksempelvis at underskudd for selvkostområdene vann og avløp kun kan kreves tilbake i form av høyere fremtidige avgifter dersom full kostnadsdekning er vedtatt. Ethvert overskudd i selvkostsammenheng skal imidlertid alltid tilbakeføres abonnentene innen fem år.

I forskriften om begrensnings av forurensning (2007) del 4A kapittel 16 finner vi lovverket for kommunale vann- og avløpsgebyr. I § 16-4 første ledd første punktum står det at årsgebyret enten skal beregnes på grunnlag av faktisk vannforbruk, eller ved en todelt gebyrordning med en fast og en variabel del. Tredje punktum spesifiserer at det stipulerte forbruket for boliger uten vannmåler i størst mulig grad skal «tilsvare reelt forbruk». Videre utdypes det i § 16-5

tredje ledd at det kan fastsettes ulike gebyrsatser for tilknytnings- og årsgebyr for ulike boligkategorier hvis «det er ulike kostnader forbundet med betjening av ulike boligkategorier». Det eksisterer altså hjemmel i norsk lovverk til å differensiere mellom fritidsboligeiere og øvrige boligeiere når det kommer til utskriving av kommunale avgifter.

Det er verdt å understreke at rundskriv H-3/14 heter «Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester». Det kan dermed virke som om kommunene ikke er pålagt å etterleve de anbefalingene skrivet gir, da retningslinjer i motsetning til lover og regler ikke er rettslig bindende. Det presiseres imidlertid i rundskrivet at avvik fra retningslinjene bør begrunnes, da hensikten er en praktisering av selvkostprinsippet som er i tråd med reglene i særlovgivningen (KMD, 2014, s. 8). I forurensningsforskriften (2007) § 16-1 første ledd heter det at ved «beregning av selvkost, bør de til enhver tid gjeldende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester legges til grunn». Forskriften kobler dermed gebyrberegningene til departementets retningslinjer for gebyrberegning.

Kapittel 3. Valg av forskningsstrategi og design

Ved valg av forskningsstrategi står problemstillingen og studiens formål sentralt. Forskningsstrategien vil i første instans bestemme fremgangsmåten for innsamlingen av datagrunnlaget vi skal benytte i analysen. Vi ønsker å undersøke om fritidsboligeiere står for en uforholdsmessig stor andel av kommunens inntekter fra eiendomsskatt og kommunale avgifter, i våre utvalgte kommuner. For å kunne analysere dette, trenger vi en kombinasjon av observasjonsdata og tallbaserte data.

I vår masteravhandling skal vi benytte kvalitative og kvantitative forskningsmetoder. Kvalitativ forskning er velegnet på områder hvor det finnes lite forskningsbasert kunnskap fra før, og kan dermed bidra til å bringe ukjente fenomener frem i lyset. Dette lar oss studere et fenomen i dybden (Hoffmann, 2013). Slike forskningsmetoder bygger på fortolkning av materiale innsamlet fra samtale, observasjon eller skriftlig tekst. På motsatt side har vi kvantitative forskningsmetoder, som forholder seg til kvantifiserbare størrelser. Her benyttes ulike statistiske metoder for systematisering av innsamlede data. Tall og statistikk er imidlertid ikke selvforklarende. Derfor inngår fortolkning som et sentralt element også i kvantitativ forskning (De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2010).

Kvantitativ analyse har som formål å avdekke *at* noe skjer, mens kvalitativ skal avdekke *hvorfor* noe skjer. Vi har derfor valgt å begynne med den kvantitative analysen. Dette innebærer bearbeiding av data om eiendomsoverdragelser, eiendomsskatt og kommunale avgifter for de utvalgte kommunene. På denne måten skaffer vi oss oversikt over situasjonen i de ulike kommunene, hvilket gir oss mulighet til å avdekke potensielle årsakssammenhenger. Resultatet av den kvantitative analysen vil avdekke om det er signifikante forskjeller i skattebelastningen relativt til vederlagsverdien for fritidsboliger og øvrige boliger. I tillegg vil den kvantitative analysen undersøke om kommunene diskriminerer fritidseiendommene ved utskrivning av kommunale avgifter. Disse resultatene kan vi så ta med oss inn i den kvalitative analysen. På denne måten sikrer vi at vi kan stille mer kommunespesifikke spørsmål i intervjuprosessen, og med det oppnå grundigere svar og bedre innsyn i faktisk praksis. Tabell 3.1 sammenfatter de to ulike metodene.

Tabell 3.1: Kvantitativ og kvalitativ metode

	Kvantitativ metode	Kvalitativ metode
Informasjonsgrunnlag	Talldata	Tekstdata
Utvalg	Stort utvalg	Lite utvalg
Hensikt	Avdekke årsakssammenhenger	Tolke og beskrive virkeligheten
Datagrunnlag	Tallbaserte datasett	Intervju
Kunnskapsform	Oversiktskunnskap	Dybdekunnskap
Gyldighetsområde	Stort	Begrenset

3.1 Kvantitativ analyse

Formålet med den kvantitative analysen er å avdekke hvorvidt fritidsboliger forskjellsbehandles relativt til faste boliger ved utskrivningen av eiendomsskatt og kommunale avgifter. I henhold til eiendomsskatteloven § 8 A-2 første ledd og § 8 A-3 første ledd skal verdien av eiendommen fastsettes ved taksering, og settes lik omsetningsverdi ved fritt salg. Det er i den sammenheng verdt å understreke at ulik takst på fritidsboliger og helårsboliger ikke er synonymt med forskjellsbehandling, dersom markedet verdsetter de to boligtypene ulikt.

I den kvantitative analysen har vi benyttet oss av sekundærdata. Dette innebærer at datamaterialet er samlet inn av andre enn oss. Vårt datagrunnlag kommer primært fra to kilder: eiendomsoverdragelsesdata fra Statens Kartverk, og eiendomsskattelister, årsregnskaper, årsbudsjetter, etterkalkyler og gebyrregulativer fra de utvalgte kommunene.

3.1.1 Metode

Ettersom det ikke er synonymt med forskjellsbehandling å taksere fritidsboliger høyere enn helårsboliger, kan vi ikke på bakgrunn av eiendomsskattegrunnlaget alene si noe om hvorvidt kommunen forskjellsbehandler boligtyper eller ikke. For å besvare problemstillingen, har vi derfor slått sammen vederlagsverdi og takseringsverdi til én variabel, som representerer forholdstallet for boligen. Dette innebærer at variabelen *forholdstall* beregnes ved $\frac{\text{vederlagsverdi}}{\text{takseringsverdi}}$. Brøken impliserer at jo høyere forholdstallet er, desto høyere er

omsetningsverdien i forhold til takseringsverdien. Boligtypen med høyest forholdstall, vil ha den mest gunstige eiendomstakseringen relativt til vederlagsverdien. Videre skilles det mellom boligtyper, ved at det beregnes forholdstall for både fritidsboliger og faste boliger.

Det mottatte datagrunnlaget bestod av rådata fra kommunene, betegnet som bruttoutvalget, og måtte følgelig renses før vi kunne utføre statistiske regresjoner. Vi startet med å filtrere ut observasjoner som helt tydelig ikke kunne klassifiseres som «fritt salg», og dermed ikke var representative for analysens formål. Hensikten med dette er å fjerne alle observasjoner hvor vederlagsverdien ikke gjenspeiler en eiendoms reelle markedsverdi. Dette vil være overdragelser som eksempelvis kategoriseres som gaver eller tvangssalg. Ved å fjerne slike observasjoner, sikrer vi at forholdstallene vi senere benytter oss av blir mer representative for virkeligheten vi ønsker å beskrive. Datasettet etter filtreringen utgjør nettoutvalget. I analysedelen vil det legges fram en oversikt over datafiltreringen for den enkelte kommune.

Etter filtreringen valgte vi å fjerne ekstremverdier fra det gjenværende datagrunnlaget. Dette innebærer overdragelsene med de laveste og høyeste forholdstallene sammenlignet med gjennomsnittet. Ettersom eiendomstaksering i utgangspunktet gjennomføres hvert tiende år, kan slike ekstremverdier skyldes at den nåværende takstverdien er blitt noe utdatert. Vi har valgt å fjerne de 7,5 % laveste og 7,5 % høyeste verdiene av forholdstall for både fritidsboliger og helårsboliger. Dette impliserer at vi fjerner totalt 15,0 % av observasjonene som står igjen etter den første filtreringen, i form av ekstremverdier.

På dette datagrunnlaget vil vi utføre en t-test for å avdekke potensielle forskjeller i forholdstall for fritidsboliger og helårsboliger, og derav forskjellsbehandling. Uavhengig av hva t-testen viser, vil vi utføre en sekundær test, kalt en Mann Whitney U-test, for å kontrollere resultatene.

3.1.2 Teoridel t-test

For å undersøke hvorvidt det er forholdsmessig likhet mellom oppnådd vederlagsverdi og takseringsverdi på fritidsboliger og helårsboliger, skal vi gjennomføre en t-test for hver enkelt kommune. T-testen har som formål å teste om et utvalgs gjennomsnittsverdi er signifikant forskjellig fra et annet utvalgs gjennomsnitt (Laerd Statistics, 2018a). For å gjennomføre testen, har vi valgt å bruke data- og statistikkprogrammet STATA. Forutsetningene for t-testen, er at observasjonene er numeriske og kontinuerlige, i tillegg til at datasettet (variablene) er normalfordelt(e) (Laerd Statistics, 2018b).

Ettersom vårt datasett inneholder variabelen «forholdstall», som er sammensatt av omsetningsverdi og eiendomsskattegrunnlag, kan kravet om numeriske og kontinuerlige observasjoner anses som oppfylt. Kravet om normalfordelte observasjoner er det imidlertid vanskeligere å fastslå. Normalfordelte observasjoner er sentralt, ettersom et brudd på denne antagelsen kan føre til at nullhypotesen forkastes på feil grunnlag. Etter nærmere gjennomgang av våre datasett, finner vi at variablene er tilnærmet normalfordelte, og oppfyller dermed kravet.

En ytterligere spesifisering er at vi har valgt å bruke en tosidig t-test. Fordelen med en tosidig test i forhold til en ensidig test, er at den kan identifisere ulikheter i begge ender av fordelingen (Laerd Statistics, 2018a). Med andre ord vil den tosidige testen oppdage ulikhet både dersom fritidsboliger har et signifikant høyere forholdstall enn helårsboliger, og dersom helårsboliger har et signifikant høyere forholdstall enn fritidsboliger. En ensidig t-test vil derimot kun være i stand til å avdekke ulikhet i den ene retningen.

For hver kommune har t-testen følgende nullhypotese: *«Det er forholdsmessig likhet mellom oppnådd vederlagsverdi og takseringsverdi på fritidsboliger og helårsboliger»*. Hvis vi med statistisk signifikans kan forkaste nullhypotesen, kan vi fastslå at fritidsboliger og helårsboliger har signifikant forskjellig omsetningsverdi relativt til takst.

For å sikre at resultatene fra testen er pålitelige og holdbare, legger vi til grunn et konfidensintervall på 95 %. Det betyr at nullhypotesen vil forkastes dersom det er mindre enn 5 % sannsynlighet for at den er sann. I selve testen vil p-verdien avgjøre hvorvidt nullhypotesen kan forkastes eller ikke. Ettersom vi bruker et konfidensintervall på 95 %, vil enhver p-verdi under 5 % forkaste nullhypotesen om likhet. Dersom p-verdien er over 5 %, kan nullhypotesen definisjonsmessig ikke forkastes på et 5 %-nivå.

3.1.3 Teoridel Mann-Whitney U-test (Wilcoxon rank sum test)

Mann-Whitney U-testen (MWU) er en ikke-parametrisk test som brukes for å sammenligne to utvalgsgjennomsnitt. Testen har som formål å avdekke hvorvidt utvalgenes gjennomsnitt er like eller ulike. Fordelen med en MWU-test er at den ikke belager seg på den samme forutsetningen om normalfordelte variabler som t-testen, samtidig som den er mer robust mot ekstremverdier (Laerd Statistics, 2018c).

Når vi utfører MWU-testen, inkluderer vi ekstremverdiene i datasettet igjen. Dette innebærer at vi ikke kjører t-testen og MWU-testen på nøyaktig det samme datagrunnlaget. Ettersom MWU-testen er bedre rustet enn t-testen til å håndtere datasett med ekstremverdier, vil ikke

dette påvirke validiteten til resultatet. Dersom resultatene fra MWU-testen og t-testen ikke samsvarer, kan det ikke trekkes en entydig konklusjon om forskjellsbehandling.

Det eksisterer imidlertid andre forutsetninger for MWU-testen. Den første er at observasjonene fra begge utvalgene må være uavhengige av hverandre (Laerd Statistics, 2018c). Dette kravet er oppfylt for vårt datagrunnlag, ettersom variablene som inngår i forholdstallene for henholdsvis fritidsboliger og helårsboliger ikke baseres på hverandre. Den andre antagelsen er at observasjonene skal kunne rangeres etter numerisk størrelse, hvilket også er tilfelle for vårt datagrunnlag (Laerd Statistics, 2018c). Nullhypotesen forkastes på et 5 %-signifikansnivå dersom z-verdien er lavere enn 5 %. I likhet med t-testen, har MWU-testene nullhypotesen: *«Det er forholdsmessig likhet mellom oppnådd vederlagsverdi og takseringsverdi på fritidsboliger og helårsboliger»*.

3.2 Kvalitativ analyse

Den kvalitative delen av vår oppgave går ut på å konfrontere kommunene med funnene vi har gjort i den kvantitative analysen, gjennom intervju og dialog. På denne måten får de anledning til å begrunne egen praksis, hvilket gir oss mulighet til å forme et mer nyansert bilde av hver kommune. Vi ønsker samtidig å avdekke hva kommunene bruker eiendomsskatteinntektene til, og følgelig også hva de mener fritidsboligeierne får igjen for skatten de betaler. Ettersom andelen fritidsboliger i kommunene vi ser på utgjør over 50 % av boligmassen, representerer de en stor inntektskilde for kommunen.

Kvalitative forskningsmetoder bygger som nevnt på fortolkning av materiale innsamlet fra samtale, observasjon eller skriftlig tekst. I vår oppgave har vi samlet inn materiale ved hjelp av alle disse metodene. Vi har hatt tett dialog og intervjuer med kommunene, men også med sentrale skikkelser i Hytteforbundet og i enkelte av kommunenes velforeninger. Vi har blant annet gjennomgått samtlige årsregnskaper, områdeplaner, og kommunestyrevedtak for de årene dette har vært hensiktsmessig og tilgjengelig. Videre har vi fått tak i offentlig korrespondanse mellom kommunene og enkelte av dens interessenter, omhandlende kommunens praktisering av selvkostprinsippet i forbindelse med kommunale avgifter. Hensikten med dette har vært å beskrive de reelle forholdene i hver kommune mest mulig nøyaktig.

Vi kontaktet kommunene tidlig med forespørsel om intervju med de(n) ansvarlige for eiendomsskatt og kommunale avgifter i kommunen. Vi gjorde det klart at vi måtte ferdigstille

den kvantitative analysen før et eventuelt intervju, slik at enkelte av spørsmålene kunne være av mer konkret natur.

Kommunene ble tilsendt de fleste spørsmålene i god tid før intervjuet, slik at de hadde mulighet til å forberede seg. Dette effektiviserte prosessen, samtidig som det ga mest utbytte for begge parter. Alle kommunene var villige til å svare på spørsmålene vi hadde.

Ettersom vi ønsket svar på spørsmål om både eiendomsskatt og kommunale avgifter, ble intervjuprosessen todelt. Under begge emneområdene startet vi med generelle spørsmål for å få oppklart eventuelle misoppfatninger eller uklarheter. Her fikk vi kommunens begrunnelse for hvordan ulike satser beregnes og fastsettes, samt hvordan de forsvarer egen praksis. Dette ble fulgt opp med mer konkrete spørsmål om kommunen, basert på den kvantitative analysen. Her kom intervjuobjektene lokalkunnskap til nytte, hvilket var med på å forbedre den kvalitative delen av oppgaven. Nye og alternative innfallsvinkler og forklaringer har nyansert oppgaven og det bildet som fremstilles av hver enkelt kommune.

De utvalgte kommunene var svært imøtekommende i intervjuprosessen, og tok seg god tid til å besvare spørsmålene skikkelig. Ringebu var den eneste kommunen som var villig til å fysisk stille opp på intervju, mens Hol og Sigdal besvarte henvendelser og oppfølgingsspørsmål på en utfyllende måte per e-post. I Sigdal var den ansvarlige for eiendomsskatt og kommunale avgifter utilgjengelig til midten av desember, slik at spørsmålene ble besvart av økonomisjefen per e-post. Alle kommunene gjorde det også klart at vi kunne ta kontakt dersom det var ytterligere spørsmål vi ønsket besvart i etterkant. Vi har derfor hatt en kontinuerlig dialog med kommunene også i etterkant av intervjuene.

Kapittel 4. Analyse og diskusjon

I dette kapittelet skal vi redegjøre for oppgavens funn. Vi vil besvare oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål gjennom analysen og den påfølgende diskusjonen. Problemstillingen er:

«Blir fritidsboligeiere urettmessig forskjellsbehandlet relativt til øvrige boligeiere i forbindelse med eiendomsbeskatning og kommunale avgifter, i kommuner hvor fritidsboliger utgjør majoriteten av boligmassen?»

For å sikre at analysen forblir oversiktlig og lettlest, vil vi presentere resultatene for eiendomsskatt og kommunale avgifter hver for seg. Det vil si at vi først presenterer og diskuterer funnene for eiendomsskatt, før vi tar for oss analysen av de kommunale avgiftene, med tilhørende diskusjon. Dette er mer hensiktsmessig enn å presentere analysen for begge områdene først, for deretter å gå i gang med diskusjonen.

4.1 Eiendomsskatt

4.1.1 Analyse

Hensikten med analysen av eiendomsskatten er å avdekke hvorvidt det er forholdsmessig likhet mellom oppnådd vederlagsverdi og takseringsverdi på fritidsboliger og helårsboliger. Funnene vil avdekkes gjennom to uavhengige statistiske regresjoner, en standard t-test og en Mann-Whitney U-test (MWU). Dersom de to testene viser motstridende resultater, vil det foretas en skjønnsmessig vurdering av observasjonene og signifikansen i den aktuelle analysen.

4.1.1.1 Ringeby kommune

Ved å koble eiendomsskattelistene fra kommunen sammen med overdragelseslistene fra Kartverket, får vi et bruttoutvalg for Ringeby på 780 observasjoner før filtrering. Etter rensing av data sitter vi igjen med 418 observasjoner, før fjerning av ekstremverdier. Frafallet skyldes i stor grad et høyt antall gaver, skifteoppgjør, uskifte og ingen eller ikke oppgitt kjøpspris.

Tabellen under er en detaljert oppsummering av hvordan vi renset dataene for Ringeby før vi utførte regresjonene. Ettersom vi ønsker å se på omsetningsverdi ved fritt salg, må observasjonene som ikke gjenspeiler markedsprisen filtreres ut fra det opprinnelige utvalget. Dette kalles bruttoutvalget, og utgjør alle observasjonene som opprinnelig ble koblet mellom de kommunale eiendomsskattelistene og eiendomsoverdragelsesdataene fra Statens kartverk. Etter datafiltrering og -rensing sitter vi igjen med nettoutvalget, som er det endelige utvalget

representative observasjoner for vår oppgave. Datasettet fra kartverket inneholder den angitte årsaken for salget av samtlige overdratte eiendommer, hvilket har gjort det mulig for oss å filtrere på detaljnivå, slik tabellen under viser.

Tabell 4.1: Utvalg og filtrering Ringeby

Årsak for salg	2016	2017	2018	Totalt
Bruttoutvalg	306	315	159	780
Gave	38	61	17	116
Ingen takst	12	9	3	24
Opphør av samboerskap	5	4	3	12
Skifteoppgjør	22	15	15	52
Tvangssalg	2	2	0	4
Uskifte	18	26	12	56
Ingen kjøpspris	22	11	10	43
Uoppgitt	5	6	4	15
Annet	12	21	7	40
Nettoutvalg med ekstremverdier	170	160	88	418
Ekstremverdier (15%)	----	----	----	63
Endelig nettoutvalg	----	----	----	355
Fordeling	----	----	----	----
Antall fritidsboliger	----	----	----	254
Antall helårsboliger	----	----	----	101

Fra bruttoutvalget på 780 koblete observasjoner, sitter vi igjen med et nettoutvalg på 355 observasjoner, fordelt på 254 fritidsboliger og 101 helårsboliger. Før vi finner forholdstallene, skal vi se nærmere på de gjenværende boligenes vederlagsverdi og eiendomsskattegrunnlag. Grunnlaget for eiendomsskatten er takseringsverdien fratrasket bunnfradraget.

Figur 4.1: Statistisk sammendrag av fritidsboliger i Ringeby

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
VFringeby	254	2411969	1842014	400000	1.48e+07
GFringeby	254	1349220	906674.7	250000	5693000

Figur 4.1 angir statistiske nøkkeltall for de gjenværende 254 fritidsboligobservasjonene vi har for Ringeby. Den første variabelen, *VFringeby*, angir utvalgets oppnådde vederlagsverdi ved salg; den andre variabelen, *GFringeby*, angir utvalgets grunnlagsverdi for takst. Kolonnen *Mean* viser utvalgets gjennomsnittlige absoluttverdi, mens *Std. Dev.* representerer utvalgets standardavvik, altså spredningen av verdiene i datasettet. *Min* og *Max* angir henholdsvis den laveste og den høyeste tallverdien til utvalget. Det innebærer at den høyeste eiendomsskattetaksten i utvalget er 5,69 millioner kroner, mens den laveste er 0,25 millioner kroner. Tilsvarende er den høyeste oppnådde vederlagsverdien 14,80 millioner kroner, mens den laveste er 0,40 millioner kroner.

Utskriften viser at fritidsboliger har en gjennomsnittlig omsetningsverdi på omtrent 2,4 millioner kroner, og et tilhørende standardavvik på nesten 1,85 millioner kroner. Dette impliserer at det er en forholdsvis stor spredning i observasjonene, selv etter at ekstremverdiene er fjernet. Videre fremkommer det at det gjennomsnittlige eiendomsskattegrunnlaget for fritidsboliger i Ringeby er 1,34 millioner kroner, med et tilhørende standardavvik på 0,90 millioner kroner. Vi skal nå se på de samme nøkkeltallene for helårsboliger.

Figur 4.2: Statistisk sammendrag av helårsboliger i Ringeby

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
VBringeby	101	1676485	764468.3	460000	5200000
GBringeby	101	703297	284588.6	153000	1361000

Tolkningen av figur 4.2 er den samme som for figur 4.1, bortsett fra at tallene her representerer helårsboliger. Utvalget viser et vesentlig lavere standardavvik enn det utvalget for fritidsboliger gjør, men også en tilhørende lavere gjennomsnittverdi for både omsetnings- og takseringsgrunnlag.

Etter filtreringen av data kunne vi utføre selve t-testen. Det første steget var å slå sammen vederlagsverdien og omsetningsverdien for de to kategoriene til én variabel som representerer forholdstallet. T-testen har som formål å identifisere hvorvidt forholdstallene til de to variablene er signifikant forskjellig. Testens nullhypotese er derfor: «*Det er forholdsmessig likhet mellom oppnådd vederlagsverdi og takseringsverdi på fritidsboliger og helårsboliger i Ringeby*».

Figur 4.3: T-test Ringebru

Two-sample t test with equal variances

Variable	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf. Interval]	
FTBrin~u	101	2.593704	.1130792	1.136432	2.369358	2.81805
FTFrin~u	254	1.793582	.0279065	.4447564	1.738623	1.848541
combined	355	2.021222	.0423561	.7980498	1.937921	2.104523
diff		.8001219	.0838127		.6352868	.964957
diff = mean(FTBringebru) - mean(FTFringebru) t = 9.5465						
Ho: diff = 0				degrees of freedom = 353		
Ha: diff < 0		Ha: diff != 0		Ha: diff > 0		
Pr(T < t) = 1.0000		Pr(T > t) = 0.0000		Pr(T > t) = 0.0000		

Utskriften ovenfor viser resultatet av t-testen. Her representerer variabelen *FTBringebru* forholdstallet mellom omsetningsverdi og takstgrunnlag for helårsboliger. Tilsvarende angir variabelen *FTFringebru* forholdstallet mellom omsetningsverdi og takstgrunnlag for fritidsboliger. Det fremgår av figur 4.3 at begge variabelenes gjennomsnittlige forholdstall ligger utenfor den andre variabelens konfidensintervall. Vi ser at boliger har en gjennomsnittsverdi på 2,593704, og at denne verdien ligger godt utenfor fritidsboligenes konfidensintervall, [1,738623;1,848541]. Vi finner det samme resultatet for fritidsboliger, ettersom variabelens gjennomsnittsverdi er 1,793582 mens konfidensintervallet til boliger er [2,369358;2,818050]. Videre fremkommer det at p-verdien er lik 0,0000, vist ved «Pr (| T | > | t |)», som betyr at p-verdien er 0,00 %, altså under 5%. På bakgrunn av t-testen kan vi forkaste nullhypotesen og fastslå at det er forholdsmessig ulikhet mellom oppnådd vederlagsverdi og takseringsverdi på fritidsboliger og helårsboliger i Ringebru.

Hovedfunnet fra t-testen er at forholdstallene til fritidsboliger og helårsboliger er ulike. Dette impliserer at Ringebru tilskriver fritidsboliger og helårsboliger en eiendomsskattetakst som, relativt sett, er ulike sammenlignet med boligtypenes omsetningsverdi. Ettersom t-testen viser at gjennomsnittsverdien til forholdstallet for helårsboliger er høyere enn for fritidsboliger, favoriserer dette helårsboligeiere. Favoriseringen innebærer at helårsboligeiere oppnår høyere omsetningsverdi relativt til eiendomsskatten de betaler, sammenlignet med fritidsboligeiere.

Som det fremkommer av forrige avsnitt, får fritidsboliger fastsatt en høyere takseringsverdi enn helårsboliger, relativt til oppnådd vederlagsverdi ved fritt salg. Testen viser at gjennomsnittlig

forholdstall for fritidsboliger er 1,793582 mens det for helårsboliger er 2,593704. For å eksemplifisere dette, kan vi tenke oss en gjennomsnittlig fritidsbolig og en gjennomsnittlig helårsbolig som begge selges for 1 000 000 kroner. Fritidsboligeieren må betale eiendomsskatt av et grunnlag på 555 338 kroner¹, mens helårsboligeieren betaler eiendomsskatt av et grunnlag på 385 549 kroner². Med Ringebus eiendomsskattesats på 3,7 ‰, betaler fritidsboligeieren en årlig eiendomsskatt på 2 054,75 kroner³, mens helårsboligeieren betaler 1 426,53 kroner⁴, til tross for at boligene har lik markedsverdi.

For å kontrollere resultatene fra t-testen, utfører vi også en MWU-test. Ettersom vi nå lar ekstremverdiene bli værende i datasettet, er nettoutvalget på 418 observasjoner, hvorav 119 er helårsboliger og 299 er fritidsboliger.

Figur 4.4: MWU-test Ringebu

Two-sample Wilcoxon rank-sum (Mann-Whitney) test

Boligtype	obs	rank sum	expected
Bolig	119	31798.5	24930.5
Fritidsbolig	299	55772.5	62640.5
combined	418	87571	87571

unadjusted variance **1242369.92**

adjustment for ties **-1.63**

adjusted variance **1242368.28**

Ho: FTring~u(Boligt~e==Bolig) = FTring~u(Boligt~e==Fritidsbolig)

z = **6.162**

Prob > |z| = **0.0000**

P{FTring~u(Boligt~e==Bolig) > FTring~u(Boligt~e==Fritidsbolig)} = **0.693**

Utskriften over viser at MWU-testen, i likhet med t-testen, finner at utvalgene er signifikant forskjellige. Dette ser vi gjennom z-verdien på 0,0000, vist ved «Prob > |z|». Testen avslører også at sannsynligheten for at forholdstallet for boliger er høyere enn forholdstallet for fritidsboliger er 69,3 %. Ettersom både T-testen og MWU-testen viser statistisk signifikans, kan

¹ (1 000 000/1,793582) = 555 338,00 kroner

² (1 000 000/2,593704) = 385 549,00 kroner

³ (555 338,00 · 0,0037) = 2 054,75 kroner

⁴ (385 549,00 · 0,0037) = 1 426,53 kroner

vi med sikkerhet fastslå at det ikke er forholdsmessig likhet mellom oppnådd vederlagsverdi og takseringsverdi på fritidsboliger og helårsboliger i Ringebu. I konklusjon viser vår analyse at fritidsboligeiere i gjennomsnitt betaler mer eiendomsskatt enn det en helårsboligeier gjør på en tilsvarende verdifull eiendom.

4.1.1.2 Hol kommune

Ved rensingen av datasettet for Hol, gjennomgikk vi den samme stegvise prosessen som vi gjorde for Ringebu. Opprinnelig var det 902 koblete helårsboliger og fritidsboliger før filtrering. Etter første runde av rensing gjenstår det 570 observasjoner. Som tabell 4.2 illustrerer, kommer mesteparten av frafallet fra gaver og uskifte. I neste omgang fjernet vi 15 % av observasjonene, som altså utgjorde ekstremverdiene i utvalget. Som nevnt tidligere, er formålet med fjerningen av ekstremverdier å skille ut observasjonene med et veldig høyt eller veldig lavt forholdstall. Nettoutvalget består av 345 fritidsboliger og 140 boliger, totalt 485 observasjoner.

Tabell 4.2: Utvalg og filtrering Hol

Årsak	2016	2017	2018	Totalt
Bruttoutvalg	354	352	196	902
Gave	48	60	20	128
Ingen takst	0	1	0	1
Opphør av samboerskap	5	2	1	8
Skifteoppgjør	22	15	19	56
Tvangssalg	1	2	1	4
Uskifte	26	28	23	77
Ingen kjøpspris	12	15	9	36
Uoppgitt	0	4	1	5
Annet	6	5	6	17
Nettoutvalg med ekstremverdier	234	220	116	570
Ekstremverdier (15%)	----	----	----	85
Endelig nettoutvalg				485
Fordeling	----	----	----	----
Antall fritidsboliger	----	----	----	345
Antall helårsboliger	----	----	----	140

Den gjennomsnittlige salgsverdien for fritidsboliger i Hol er 3,57 millioner kroner. Det tilhørende standardavviket for observasjonene er 2,71 millioner kroner. Takstverdien, eller grunnlaget, har en gjennomsnittsverdi på nesten 1,63 millioner kroner og et standardavvik på 1,14 millioner kroner.

Figur 4.5: Statistisk sammendrag av fritidsboliger i Hol

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
VFhol	345	3573687	2712740	250000	2.15e+07
GFhol	345	1625357	1144624	144000	7534000

For helårsboliger i Hol finner vi jevnt over lavere tall enn for fritidsboliger. Omsetningsverdiens gjennomsnitt for fritidsboliger er 2,53 millioner kroner, med et tilhørende standardavvik på 2,14 millioner kroner. Takseringsgrunnlaget for boliger i kommunen har en gjennomsnittsverdi og et standardavvik på henholdsvis 1,30 millioner kroner og 0,83 millioner kroner.

Figur 4.6: Statistisk sammendrag av helårsboliger i Hol

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
VBhol	140	2525560	2139485	137500	1.60e+07
GBhol	140	1296271	825620.7	51000	6415000

Etter at datasettet er rensset, kan vi utføre den første testen. Figur 4.7 på neste side, viser at t-testen baserer seg på et utvalg bestående av 140 observasjoner med forholdstall for helårsboliger, hvor gjennomsnittsverdien for forholdstallet er tilnærmet 2,16. Fritidsboligene har til sammenligning et gjennomsnittlig forholdstall på omtrent 2,34. Dette fremkommer av figur 4.7 på neste side. I motsetning til Ringebu, viser tallene for Hol at det er fritidsboligene som har det høyeste forholdstallet. Dette innebærer at fritidsboliger har den mest gunstige taksten i forhold til oppnådd vederlagsverdi ved fritt salg.

Figur 4.7: T-test Hol

Two-sample t test with equal variances

Variable	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf. Interval]	
FTBhol	140	2.159746	.1198932	1.418596	1.922696	2.396796
FTFhol	345	2.338806	.0506323	.9404529	2.239218	2.438394
combined	485	2.287119	.0500136	1.101436	2.188848	2.385389
diff		-.1790602	.1101848		-.3955609	.0374405

```
diff = mean(FTBhol) - mean(FTFhol)                                t = -1.6251
Ho: diff = 0                                                         degrees of freedom = 483

Ha: diff < 0                                                         Ha: diff != 0                                                         Ha: diff > 0
Pr(T < t) = 0.0524           Pr(|T| > |t|) = 0.1048           Pr(T > t) = 0.9476
```

Utskriften over viser at t-testen har en p-verdi på 0,1048, altså over 0,05. Dette innebærer at vi *ikke* kan forkaste nullhypotesen om at det er forholdsmessig likhet mellom fritidsboliger og helårsboliger. Testen gir oss altså ikke grunnlag til å hevde at Hol fastsetter et signifikant høyere eller lavere eiendomsskattegrunnlag relativt til omsetningsverdi, for hverken helårsboliger eller fritidsboliger. Vi kontrollerer dette resultatet i MWU-testen nedenfor.

Figur 4.8: MWU-test Hol

Two-sample Wilcoxon rank-sum (Mann-Whitney) test

Boligtype	obs	rank sum	expected
Bolig	164	41441.5	46822
Fritidsbolig	406	121293.5	115913
combined	570	162735	162735

```
unadjusted variance 3168288.67
adjustment for ties -1.44
```

```
adjusted variance 3168287.23
```

```
Ho: FThol(Boligt~e==Bolig) = FThol(Boligt~e==Fritidsbolig)
z = -3.023
Prob > |z| = 0.0025
```

```
P{FThol(Boligt~e==Bolig) > FThol(Boligt~e==Fritidsbolig)} = 0.419
```

Ettersom z-verdien er lik 0,0025, finner MWU-testen at det er foreliggende ulikhet mellom forholdstallet til fritidsboliger og helårsboliger på et 5 % signifikansnivå. Dette strider imot resultatet fra t-testen. En mulig årsak til dette kan være at MWU-testen som nevnt inkluderer ekstremverdiene, mens t-testen ikke gjør det. Ettersom vi fjerner 15,0 % av observasjonene før vi kjører t-testen, er det hele 86 observasjoner som inkluderes igjen før vi kjører MWU-testen. Disse observasjonene utgjør i tillegg ytterpunktene av datagrunnlaget, noe som delvis kan forklare at resultatene fra MWU-testen avviker fra t-testens resultater.

Ved nærmere undersøkelse av ekstremverdiene som blir inkludert i MWU-testen, finner vi at majoriteten av disse forholdstallene enten er vesentlig høyere eller vesentlig lavere enn gjennomsnittet. Dette kan tyde på at de observasjonene vi kategoriserte som ekstremverdier i t-testen, er overdragelser mellom familiemedlemmer, eller har utdaterte takseringsverdier. Med andre ord vil ikke disse overdragelsene gjenspeile den korrekte markedsverdien til de solgte boligene. Det er derfor nærliggende å anta at ekstremverdiene har en stor påvirkning på utvalget, og derav også resultatet av MWU-testen.

I motsetning til resultatene for Ringebu, gir de to statistiske testene for Hol to motstridende resultater. Usikkerheten knyttet til resultatet tilsier varsomhet med å fastslå en entydig konklusjon.

4.1.1.3 Sigdal kommune

Datarensingen for Sigdal ble gjennomført på lik linje med filtreringen i de to øvrige kommunene. Bruttoutvalget var på 555 observasjoner. Etter å ha filtrert bort overdragelser som tilhører kategorier som ikke er relevante, satt vi igjen med 352 observasjoner. Til slutt fjernet vi også her 15 % av de ytterste datapunktene, i form av ekstremverdier. Filtringen er oppsummert i tabell 4.3 på neste side.

Tabell 4.3: Utvalg og filtrering Sigdal

Årsak	2016	2017	2018	Totalt
Bruttoutvalg	268	188	99	555
Gave	33	19	12	64
Ingen takst	3	6	5	14
Opphør av samboerskap	1	2	3	6
Skifteoppgjør	8	13	6	27
Tvangssalg	4	1	0	5
Uskifte	13	10	10	33
Ingen kjøpspris	13	7	6	26
Uoppgitt	2	3	1	6
Annet	7	7	8	22
Nettoutvalg med ekstremverdier	184	120	48	352
Ekstremverdier (15%)	----	----	----	53
Endelig nettoutvalg	----	----	----	299
Fordeling	----	----	----	----
Antall fritidsboliger	----	----	----	211
Antall helårsboliger	----	----	----	88

Tabell 4.3 viser at det er overdragelser kategorisert som gaver som står for mesteparten av frafallet. Nettoutvalget ender på 299 observasjoner, hvorav antall fritidsboliger og helårsboliger utgjør henholdsvis 211 og 88.

Figur 4.9: Statistisk sammendrag av fritidsboliger i Sigdal

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
VFsigdal	211	1693641	1542155	150000	7850000
GFsigdal	211	1372417	1175882	150000	4873000

Omsetningsverdiens gjennomsnitt for fritidsboliger er 1,69 millioner kroner, med et tilhørende standardavvik på 1,54 millioner kroner. Den gjennomsnittlige takseringsverdien er 1,37 millioner kroner, mens standardavviket er 1,17 millioner kroner.

Figur 4.10: Statistisk sammendrag av helårsboliger i Sigdal

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
VBsigdal	88	1431136	952767.8	60000	5800000
GBsigdal	88	815193.2	487167.4	50000	3395000

For helårsboliger har vi jevnt over lavere gjennomsnittstall enn vi hadde for fritidsboliger. Den gjennomsnittlige vederlagsverdien er 1,43 millioner kroner, og standardavviket er 0,95 millioner kroner. Grunnlagsverdien har et gjennomsnitt på nesten 0,82 millioner kroner, med et tilhørende standardavvik på omtrent 0,49 millioner kroner.

Vi vil nå utføre en t-test for å teste nullhypotesen: «Det er forholdsmessig likhet mellom oppnådd vederlagsverdi og takseringsverdi på fritidsboliger og helårsboliger i Sigdal».

Figur 4.11: T-test Sigdal

Two-sample t test with equal variances						
Variable	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf. Interval]	
FTBsig~1	88	1.918652	.1141983	1.071275	1.69167	2.145633
FTFsig~1	211	1.512488	.0595636	.8652106	1.395069	1.629907
combined	299	1.632028	.0547708	.9470763	1.524241	1.739815
diff		.4061633	.1180542		.1738345	.638492
diff = mean(FTBsigdal) - mean(FTFsigdal)				t =	3.4405	
Ho: diff = 0				degrees of freedom =	297	
Ha: diff < 0		Ha: diff != 0		Ha: diff > 0		
Pr(T < t) = 0.9997		Pr(T > t) = 0.0007		Pr(T > t) = 0.0003		

Figur 4.11 viser at gjennomsnittsverdien til den enkelte boligtypen ligger utenfor den andre boligtypens konfidensintervall. På bakgrunn av p-verdien på 0,0007, kan vi med et statistisk signifikansnivå på 5 % forkaste nullhypotesen om likhet. Fritidsboligenes gjennomsnittlige forholdstall er på 1,512488 mens helårsboligenes er på 1,918652. Testen viser at helårsboligeiere oppnår en gjennomsnittlig høyere omsetningsverdi på sine boliger enn det fritidsboligeiere gjør, til tross for at boligene har lik takst.

Dersom vi har en fritidsbolig og en helårsbolig som begge selges for 1 000 000 kroner, vil fritidsboligen ha en takst på 661 162,27 kroner⁵, mens helårsboligen vil ha en takst på 521 199,26 kroner⁶. Dette utgjør en forskjell på nesten 140 000 kroner, før man tar hensyn til boligspesifikke multiplikasjonsfaktorer, som sonefaktor.

Akkurat som for Ringebu og Hol kontrollerer vi resultatene fra t-testen med en MWU-test. Resultatene fremgår av figur 4.12.

Figur 4.12: MWU-test Sigdal

Two-sample Wilcoxon rank-sum (Mann-Whitney) test

Boligtype	obs	rank sum	expected
Bolig	104	20669.5	18356
Fritidsbolig	248	41458.5	43772
combined	352	62128	62128

unadjusted variance 758714.67

adjustment for ties -11.17

adjusted variance 758703.50

Ho: FT(Boligt~e==Bolig) = FT(Boligt~e==Fritidsbolig)

z = 2.656

Prob > |z| = 0.0079

P{FT(Boligt~e==Bolig) > FT(Boligt~e==Fritidsbolig)} = 0.590

Mann-Whitney U-testen viser, i likhet med t-testen, at forholdstallene til fritidsboliger og helårsboliger er signifikant ulike, på et 5 %-nivå. Nederst i utskriften viser testen at det er 59 % sannsynlighet for at helårsboliger har et høyere forholdstall enn fritidsboliger. Ettersom både MWU-testen og t-testen gir samme resultat, kan vi med sikkerhet konkludere med at det er forholdsmessig ulikhet mellom oppnådd vederlagsverdi og takseringsverdi på fritidsboliger og helårsboliger i Sigdal.

⁵ (1 000 000/1,512488) = 661 162,27 kroner

⁶ (1 000 000/1,918652) = 521 199,26 kroner

Ved å se nærmere på testene for Sigdal, ser vi at fritidsboliger jevnt over har en lavere gjennomsnittsverdi på forholdstallet enn det helårsboliger har. I klartekst betyr dette at differansen mellom omsetningsverdi og takstgrunnlag er mindre for fritidsboliger enn for helårsboliger, hvilket innebærer at de betaler mer skatt per oppnådde krone ved fritt salg. Dette resultatet samsvarer med det vi fant for Ringeby. Vi kan altså si at fritidsboligeiere i Sigdal vil betale mer i eiendomsskatt enn det helårsboligeiere vil, for boliger med lik markedsverdi.

4.1.2 Diskusjon eiendomsskatt

I denne delen av oppgaven skal vi gå i dybden på funnene fra analysen, og se nærmere på hvordan fritidsboliger takseres relativt til øvrige boliger. Formålet med diskusjonskapittelet er å avdekke hvorvidt det foreligger urettmessige forskjeller i hvordan kommunene takserer ulike boligtyper. Dette vil vi så bruke for å forklare funnene fra analysen.

Eiendomsskatten ble opprinnelig innført som en skatt på kommunens fastboende, for å dekke kommunens kostnader tilknyttet den enkelte eiendom. Etter at det i 2006 ble tillatt å skrive ut eiendomsskatt i hele kommunen, har imidlertid kommunene fått tilgang til å kreve inn eiendomsskatt fra boligeiere som ikke nødvendigvis er fastboende, nemlig fritidsboligeiere. I våre utvalgte kommuner finnes det flere fritidsboliger enn faste boliger, i tillegg til at prisen på en fritidsbolig i gjennomsnitt ligger over prisen til en helårsbolig. Dermed utgjør fritidsboligene en potensielt stor inntektskilde for kommunene. Kommuner kan i dag frita fritidsboliger fra eiendomsskatt (SSB, 2017a). Likevel velger majoriteten av kommunene i Norge å ikke benytte seg av denne muligheten. Blant annet sier representanter fra Hol og Sigdal at det vil være uaktuelt for dem å fjerne eiendomsskatt på fritidsboliger (Øksnes, 2017).

Alle landets kommuner må forholde seg til det samme lovverket i beregningen av en eiendoms takstverdi, men de står fritt til å fastsette ulike multiplikatorer for ulike områder og boligtyper innad i kommunen. Det eneste kravet er at *«Verdet av eiedomen skal setjast til det beløp ein må gå ut frå at eiedomen etter si innretning, brukseigenskap og lokalisering kan bli avhenda for under vanlege salstilhøve ved fritt sal.»*, jf. eiendomsskatteloven § 8 A-2 første ledd.

Som det fremgår av lovens ordlyd er det ingenting som hindrer kommunene i å takserer fritidsboliger og helårsboliger forskjellig, så lenge taksten gjenspeiler markedspris ved fritt salg. Kommunene kan derfor bruke forskjellige faktorer og sjablongverdier for forskjellige boligkategorier, dersom en boligtype har høyere markedsverdi enn en annen. Kommunens rett til å takserer en boligtype vesentlig høyere enn en annenboligtype, dersom de har lik

markedsverdi, er imidlertid mer tvilsom. Det vil si, det fremgår ikke entydig av lovverket at forholdstallet mellom en boligs takstgrunnlag og markedsverdi skal variere mellom boligtyper.

4.1.2.1 Ringeby kommune

I 2018 har Ringeby fastsatt en eiendomsskattesats på 3,7 %, og et bunnfradrag på 100 000 kroner, for både fritidsboliger og helårsboliger. Dette impliserer at forskjeller i betalt eiendomsskatt ikke skyldes ulik skattesats mellom boligtypene, men ulik taksering. Intervjuprosessen avslører at fritidsboliger i 2017 stod for hele 70,0 % av kommunens totale eiendomsskatteinntekter på i overkant av 27 millioner kroner. Det fremkommer også i intervjuet at 83,0 % av kommunens fritidsboligeiere er bosatt utenfor kommunegrensen. Ettersom eiendomsskatteinntektene er tiltenkt å dekke generell drift av kommunen, er det tydelig at fritidsboligeierne subsidierer utviklingen av et tjenestetilbud de har liten nytte av, i en kommune hvor de ikke har stemmerett ved kommunevalg.

Det fremkommer av den kvantitative analysen at helårsboligeiere i Ringeby kommer bedre ut enn fritidsboligeiere når det kommer til omsetningsverdi per krone eiendomsskattegrunnlag. Med andre ord vil en fritidsboligeier i gjennomsnitt betale en høyere eiendomsskatt på sin eiendom enn det en helårsboligeier ville gjort på en tilsvarende verdifull eiendom. Vi skal derfor se nærmere på Ringebus takseringsmetode for å avdekke hvor skjevdelingen inntreffer.

Ved taksering av en eiendom, må både tomten og dens bebyggelse takseres. I Ringeby kommunes rammer og retningslinjer for taksering (2013, s. 15-16), fremkommer det at boligtomter skal takseres til utgangsverdi 100 000 kroner, uavhengig av tomtens størrelse og beliggenhet. For fritidsboliger varierer tomtetaksten derimot fra 100 000 kroner i desentraliserte områder, til opp mot 1 000 000 kroner i de mest populære områdene. Dette innebærer at fritidsboliger kan få fastsatt en tomteverdi som er 1 000 % høyere enn tomteverdien for helårsboliger, selv om helårsboligens tomt er større. Dette er før vi tar hensyn til øvrige justeringsfaktorer. Videre fremgår det av retningslinjene at sjablongverdien for helårsboliger er 9 000 kroner per kvadratmeter, mens den for fritidsboliger er 13 000 kroner per kvadratmeter (Ringeby kommune, 2013, s. 12).

I tillegg har kommunestyret i Ringeby vedtatt ulike sonefaktorer basert på eiendommens beliggenhet og definerte boligtype. For heltidsboliger finnes det fire soner, hvor boliger lokalisert i regulerte bolig- og sentrumsområder har den høyeste sonefaktoren på 1,0 (Ringeby kommune, 2013, s. 14). Sonefaktoren reduseres jo lengre vekk fra sentrum boligen ligger, og

har en minstesats på 0,6. For fritidsboliger er det til sammenligning definert tre soner. Den høyeste sonefaktoren for fritidsboliger er 1,3, mens den laveste er 1,0. Faktoren varierer med boligens beliggenhet, slik det fremgår av tabell 4.4.

Tabell 4.4: Soneinndeling med sonefaktor Ringeby

Sone bolig	Sonefaktor bolig		Sone fritidsbolig	Sonefaktor fritidsbolig
Regulert område	1,0		Kvitfjell	1,0 – 1,3
Bolig < 5km	0,9		Venabygdsfjellet	1,0 – 1,1
Bolig < 10km	0,8		Resten	1,0
Bolig < 15km	0,7			
Bolig > 15km	0,6			

Tabell 4.4 viser en grov inndeling av sonefaktorene i Ringeby. En typisk helårsbolig i sentrum, hvor sonefaktoren er høyest for boliger, vil ha en tomteverdi på 100 000 kroner⁷, mens en fritidsbolig på Kvitfjellstoppen vil ha en tomteverdi på 1 300 000 kroner⁸. Dersom vi tar utgangspunkt i at begge boligene er 150 kvadratmeter, vil takstverdien for helårsboligen være 1 450 000 kroner⁹, mens fritidsboligen vil takseres til 3 835 000 kroner¹⁰. Dette innebærer at fritidsboligeieren betaler 8 825 kroner¹¹ mer i eiendomsskatt hvert år, til tross for lik eiendomsskattesats på 3,7 ‰. Det foreligger altså klare prismessige forskjeller mellom eiendomsskattetaksten for fritidsboliger og helårsboliger. Merk forøvrig at dette er før vi tar hensyn til ytre og indre faktor.

Indre og ytre faktor omfatter en rekke variabler. Generelt er ytre faktor satt til 1,0, med muligheter for nedjustering dersom boligen kan klassifiseres som «randbebyggelse mot trafikkårer» (Ringeby kommune, 2013, s. 17). For fritidsboliger kan faktoren nedjusteres dersom boligen ligger langt fra parkering, eller har «spesielt vanskelig atkomst». Fritidsboliger har, i motsetning til helårsboliger, mulighet til å få *oppjustert* faktoren. Som det fremgår av retningslinjene for taksering, kan den ytre faktoren for fritidsboliger økes med inntil 0,2 dersom

⁷ $100\,000 \cdot 1,0 = 100\,000$ kroner

⁸ $1\,000\,000 \cdot 1,3 = 1\,300\,000$ kroner

⁹ $(100\,000 + (9\,000 \cdot 150)) \cdot 1,0 = 1\,450\,000$ kroner

¹⁰ $(1\,000\,000 + (13\,000 \cdot 150)) \cdot 1,3 = 3\,835\,000$ kroner

¹¹ $(3\,835\,000 - 1\,450\,000) \cdot 0,0037 = 8\,825$ kroner

boligen har «meget god utsikt» og «god beliggenhet» (Ringebu kommune, 2013, s. 17). Denne økningen er særegen for fritidsboliger.

Den indre faktoren omhandler forhold på eiendommen, og påvirkes langt på vei av boligens byggeår (Ringebu kommune, 2013, s. 18). Alle boliger som er oppført etter 1997 har indre faktor lik 1,0, mens boliger som ble oppført før dette ligger mellom 0,5 og 1,0. Der helårsboliger har en rekke muligheter for nedjustert indre faktor, samt et tak for oppjustering, angir egne bestemmelser for fritidsboliger at indre faktor kun reduseres dersom boligen ikke er tilkoblet strøm, vann og avløp (Ringebu kommune, 2013, s. 20).

Ringebu kommune opererer altså både med sonefaktor, tomteverdi og kvadratmetersats som slår ufordelaktig ut for fritidsboliger ved taksering av eiendom. Dette har kommunen, ifølge Finansdepartementet, ikke lov til. I 2007 mottok Finansdepartementet en forespørsel om å vurdere en konkret kommunes retningslinjer for eiendomstaksering. Eiendomsskatteloven hadde da nylig blitt endret ved lov 16. juni 2006 nr. 25, hvor det ble vedtatt at kommunene nå kunne skrive ut eiendomsskatt i hele kommunen. Kommunen som ble forespurt undersøkt, var Ringebu. Departementet svarte at de ikke kunne kommentere den konkrete saken, men la frem en tolkningsuttalelse av lovens ordlyd. Under er det gjengitt et sitat.

Dersom kommunen velger felles kvadratmetersats for ulike soner, evt. også felles sats for både hyttesoner og soner med faste boliger, kan variasjoner i markedsverdiene i stedet (vår utheving) tas hensyn til gjennom sonefaktorer. Slike faktorer vil da reelt sett fungere som sonevariasjoner i kvadratmetersatsene, og vil således kunne være forenlig med det grunnleggende krav til likebehandling. Forutsetningen er at variasjonene kan begrunnes på tilsvarende måte som ved ulike kvadratmetersatser [...].

Dersom kommunen velger sonevarierte kvadratmetersatser som reflekterte de typiske forskjellene i markedsverdi i de ulike sonene, kan kommunen ikke i tillegg operere med sonefaktorer i ulike soner, f.eks. større reduksjon for fast bolig enn for fritidsbolig. I slike tilfeller er sonefaktorene reelt sett ikke en del av verdsettelsen, men en differensiering av skattenivået på annet grunnlag enn verdiforskjeller. En slik bruk av sonefaktorer vil stride mot likhetsprinsippet, og vil kunne underkjennes av domstolene. Når de typiske verdiforskjellene er tatt hensyn til gjennom selve kvadratmetersatsene, må en eventuell sonefaktor i tilfelle være lik i de ulike sonene for at likhetsprinsippet kan anses overhold. (Appendiks A-1).

Uttalelsen presiserer at sonefaktorer utgjør et alternativ til ulike kvadratmetersatser, mens Ringebu anvender dem som komplementære. Det spesifiseres at sonefaktorer som gir større reduksjon for fast bolig enn for fritidsbolig ikke er lov dersom kommunen har sonevarierte kvadratmetersatser. Ettersom Ringebu opererer med sonefaktorer som gir nettopp større reduksjon til helårsboliger enn fritidsboliger, blir det avgjørende spørsmålet hva som legges i *sonevarierte kvadratmetersatser*.

I uttalelsen hentyder Finansdepartementet at felles kvadratmetersats for ulike soner er det samme som felles sats for soner med faste boliger og soner med fritidsboliger. Dette fremgår av første avsnitt. Gjennom skjevdelt, og dermed ulik, kvadratmetersats og tomtetakst for fritidsboliger og helårsboliger, opererer Ringebu derfor definisjonsmessig med sonevarierte kvadratmetersatser. Bruken av både boligspesifikke sjablongverdier og sonefaktorer er dermed lovstridig.

I 2011 sendte Finansdepartementet på forespørsel en tolkningsuttalelse til Sivilombudsmannen, hvor de selv henviser til uttalelsen over (Finansdepartementet, 2011). I november 2016 bekreftes tolkningen på nytt, denne gangen til Kvitfjellåsen Velforening. Departementet anfører at det er opp til hver enkelt kommune å fastsette gulvkvadratmetersats for boligtyper, og at denne satsen kan variere mellom boligtypene, så lenge det «kan begrunnes i typiske forskjeller i omsetningsverdi mellom disse eiendomstypene i kommunen» (Appendiks A-2). Departementet skriver avslutningsvis at de samme hensynene som legges til grunn for fastsettelsen av kvadratmeterpris også kan ivaretas gjennom bruk av sonefaktorer. «Kommunene kan imidlertid ikke kombinere ‘sonevarierte kvadratmetersatser’ med bruk av en ytterligere sonefaktor i den grad begge sjablongene er ment å fange opp samme type forhold».

Ved konfrontasjon av funnene i analysen, vedgår kommunerepresentantene fra Ringebu at de har kjennskap til at dagens takseringsgrunnlag ufordelaktig forskjellsbehandler fritidsboliger. De anfører at dette skyldes at gjeldende takstgrunnlag ble fastsatt i 2008, og at ulik prisvekst for de ulike boligtypene har skapt disproporsjonalt store forskjeller mellom omsetningsverdi og takstverdi mellom boligtypene. Ettersom prisnivået på fritidsboliger var høyt allerede i 2008, har det prosentvise vekstpotensialet vært lavere for fritidsboliger enn helårsboliger. I absoluttverdi er det imidlertid mulig at fritidsboliger har steget mer i verdi enn de faste boliger har gjort. Utviklingen i bygningsmasse tilsier at etterspørselen etter fritidshus har vært større enn etterspørselen etter øvrige boligtyper i perioden. Kommunen informerer om at de ønsker å korrigere skjevdelingen ved neste taksering, ved å øke eiendomsskattetaksten til helårsboliger.

I konklusjon ser vi at Ringebru i sin taksering av eiendommer klart forskjellsbehandler fritidsboliger relativt til faste boliger. Dette fremgår av samtlige faktorer som skal legges til grunn ved en eiendomstaksering. Dersom forholdstallene mellom salgsverdi og takseringsverdi hadde vært tilnærmet like for begge boligkategoriene, kunne denne skjevdelingen vært forsvart. Da ville taksten gjenspeilet markedsverdien, og således samsvart med lovens ordlyd. Fra analysen ser vi imidlertid at dette ikke er tilfelle, ettersom fritidsboligenes forholdstall er signifikant forskjellig fra helårsboligenes. For Ringebru er det helt klart fritidsboligeierne som kommer dårligst ut. I tillegg angir uttalelsen fra Finansdepartementet at Ringebru kommune har misforstått lovens ordlyd, og dermed årlig har brutt eiendomsskatteloven siden forrige eiendomstaksering i 2008. På bakgrunn av dette planlegger fritidsboligeiere i Ringebru nå å aksjonere mot kommunen i håp om tilbakebetaling av skatt, etter anbefaling fra Sivilombudsmannen (Hagen, 2018).

4.1.2.2 Hol kommune

I motsetning til analysen av Ringebru, viser de statistiske testene for Hol kommune to motstridende resultater. Som det fremkom av analysen, viste t-testen at det var likhet mellom forholdstallene på et 5,0 % signifikansnivå. Ettersom MWU-testen derimot viste at det var ulikhet, kan det ikke trekkes en entydig konklusjon. På bakgrunn av dette, vil vi i denne diskusjonsdelen se på faktorer som kan forklare resultatene fra de forskjellige testene.

Gjennom dialog med representanter fra Hol kommune, fremkommer det at fritidsboliger kun står for 26,27 % av kommunens totale eiendomsskatteinntekter på 64 millioner kroner. Dette er en betraktelig lavere prosentandel enn det vi så for Ringebru. Merk imidlertid at eiendomsskatteinntektene fra fritidsboligeiere i de to kommunene er tilnærmet like i absolutt verdi. Dette skyldes at eiendomsskatteinntektene i Ringebru er vesentlig mye lavere enn i Hol.

Hol har fastsatt en sjablongverdi for faste boliger på 10 000 kroner per kvadratmeter, mens fritidsboliger har en betraktelig høyere sats på 20 000 kroner per kvadratmeter. I tillegg blir tomteverdi på all bebygd og ubebygd grunn satt til en sjablongverdi lik 0 kroner. Et noe overraskende funn når det gjelder boligtakseringen, er at Hol har tilegnet fritidsboliger en lavere sonefaktor enn boliger i Geilo, det mest hytterike og attraktive området i kommunen. Ettersom sonefaktoren multipliseres med sjablongtaksten for å justere den endelige takseringsverdien, vil en lavere sonefaktor bety lavere eiendomsskatt. Tabellen under viser variasjonene i sonefaktor for de to boligtypene.

Tabell 4.5: Soneinndeling med sonefaktor Hol

Sone bolig	Sonefaktor bolig		Sone fritidsbolig	Sonefaktor fritidsbolig
Geilo	1,3		Geilo	1,2
Hol og Hovet	1,0		Ustaoset	1,1
Skurdalen, Dagali, Sudndalen og andre områder	0,8		Haugstøl, Skurdalen, Dagali, Hovet, Sudndalen, Myrland, Strønde	1,0
			Hol	0,9
			Andre områder	0,8

Vi kan illustrere hvilke implikasjoner dette vil ha på eiendomsskatten for to gjennomsnittlige boliger i Geilo. En helårsbolig på 150 kvadratmeter, ville fått en takstverdi på 1 950 000 kroner¹² etter å ha blitt multiplisert med sonefaktor; en tilsvarende fritidsbolig ville blitt taksert til 3 600 000 kroner¹³. Ettersom Hol opererer med en eiendomsskattetakst på 2,0 ‰ for alle boligtyper, tilsvarer dette en eiendomsskatt på 3 900 kroner¹⁴ for helårsboliger og 7 200 kroner¹⁵ for fritidsboliger. Dette innebærer at det foreligger en årlig differanse i betalt eiendomsskatt på 3 300 kroner mellom to fysisk like eiendommer.

Eksempelet over illustrer at det foreligger en viss forskjell i eiendomsskatten en fritidsboligeier betaler sammenlignet med en helårsboligeier. Forskjellen er derimot forholdsvis liten hvis man sammenligner med eksempelet fra Ringeby. Likevel er den avgjørende faktoren for vår analyse hvorvidt omsetningsverdien skaleres i samme grad for fritidsboliger og helårsboliger. Ettersom analysen viste at det ikke foreligger ulikhet i forholdstallet mellom boligtypene, tyder det på at salgsverdien for fritidsboliger og helårsboliger reflekterer eiendomsskattetaksten på en tilfredsstillende måte.

Indre og ytre faktor er også takseringsfaktorer som påvirker sjablongtaksten. Kommunen har valgt å tilegne indre faktor ut fra boligens standard og året bygningen er tatt i bruk. Eldre

¹² $(150 \text{ m}^2 \cdot 10\,000 \text{ kroner/m}^2) \cdot 1,3 = 1\,950\,000 \text{ kroner}$

¹³ $(150 \text{ m}^2 \cdot 20\,000 \text{ kroner/m}^2) \cdot 1,2 = 3\,600\,000 \text{ kroner}$

¹⁴ $(1\,950\,000 \text{ kroner} \cdot 0,002) = 3\,900 \text{ kroner}$

¹⁵ $(3\,600\,000 \text{ kroner} \cdot 0,002) = 7\,200 \text{ kroner}$

bygninger som er totalrenovert kan få en indre faktor som tilsvarer dagens normalstandard. Denne inndelingen er tilnærmet identisk for boliger og fritidsboliger. Ytre faktor har som hensikt å korrigere taksten basert på forholdene rundt en eiendom. Denne faktoren omhandler i stor grad hvor en eiendom ligger i forhold til veier og jernbane. Fratrekket man kan oppnå ved å ha en bolig svært nærme en jernbanelinje, eller en fritidsbolig over 100 meter unna en sommerbilvei, er forholdsvis lite, og er satt mellom 0,05 til 0,10. Det er derfor lite sannsynlig at den indre og ytre faktoren bidrar sterkt til en takseringsforskjell mellom boligtypene.

Et av argumentene for å innføre eiendomsskatt i Hol, var at inntektene skulle bidra til goder for alle boligeiere i kommunen. I 2014 vedtok Kommunestyret at eiendomsskatten skulle utvides, og skrives ut på alle kommunens eiendommer, derav også fritidsboliger. Vedtaket lød:

Kommunen vedtar med hjemmel i Eiendomsskattelova §§ 3A og 4 å utvide virkeområdet for eiendomsskatt til å omfatte alle eiendommer i kommunen fra 1.1.2016. 40% av den innbetalte eiendomsskatt skal avsettes til drift og videreutvikling av sti og løypenettet, 60% avsettes til fond/nedbetaling av lån. (Hol kommune, 2014, s. 76)

Med dette vedtaket økte kommunen sine eiendomsskatteinntekter med over 50,0 %, fra 42,0 millioner kroner i 2015 til 68,2 millioner kroner i 2016. Som det fremgår av Appendiks A-3, bekreftet Hol imidlertid i 2017 at de ikke bevilget mer penger til sti og løyper etter innføringen av eiendomsskatt på alle boliger, til tross for økte årlige inntekter på over 20,0 millioner kroner. Dette er et klart løftebrudd overfor boligeierne i kommunen. I tillegg ble det i sak 35/18 30. mai 2018 vedtatt av kommunestyret i Hol at ovennevnte vedtak skulle oppheves (Endrestøl, 2018). Kommunen har dermed fått innført eiendomsskatt i hele kommunen uten å måtte holde løftet som ble lagt til grunn for å beskatte fritidsboliger i utgangspunktet.

Høsten 2017 vedtok Hol kommunestyre handlingsprogram og økonomiplan for fireårsperioden 2018–2021. Her sies det eksplisitt at kommunen vil prioritere følgende strategier i perioden:

- «Legge til rette for at stier og løyper skal ha høy kvalitet, fordi produktet er sentralt i kommunens attraksjon som reiselivsdestinasjon og bokommune.»
- «Arbeide for å øke økonomiske bidrag til investering og drift av stier og løyper» (Hol kommune, 2017, s. 17).

Disse punktene gjentas også i kommunens sti- og løypeplan (Hol kommune, 2017, s. 5), og sender klare signaler om at stier og løyper vil prioriteres i tiden fremover. Kommunens

beslutning om å fjerne vedtaket om løypetilskudd fra eiendomsskatt er derfor overraskende. I tillegg fremgår det av budsjettforslaget for 2019 at Hol ønsker å kutte det kommunale løypetilskuddet med 40,0 % (Mathisen, 2018). Dette fører til at velforeningene vil måtte søke etter finansiering andre steder, om lag ett år etter at kommunen tydelig signaliserte at de ville behandle stier og løyper som et prioriteringsområde de neste fire årene.

I 2017 bevilget Hol i underkant av tolv millioner kroner til stier og løyper i kommunen, hvorav fem millioner ble plassert i fond tiltenkt utbedringer av gjeldende løypenett. Etter opphevingen av vedtaket fra 2014 har kommunen fremdeles disse midlene på bok.

Resultatene fra t-testen tilsier at Hol bruker et takseringssystem som synes å ivareta lovens krav om likhet, mens MWU-testen viser det motsatte. På bakgrunn av diskusjonen over, ser vi at det foreligger noen forskjeller i takseringen av fritidsboliger og faste boliger i Hol. Den største forskjellen ligger i sjablongverdien, som er dobbelt så høy for fritidsboliger sammenlignet med helårsboliger. I motsetning til Ringeby, finner vi at Hol har justeringsfaktorer som synes å favorisere fritidsboligeierne. Ettersom sonefaktoren i Geilo er høyere for helårsboliger enn fritidsboliger, vil den øke eiendomsskattegrunnlaget for førstnevnte mer enn det den gjør for tilsvarende fritidsboliger. I likhet med analysen, kan vi på bakgrunn av ovennevnte diskusjon ikke fastslå en entydig konklusjon for forskjellsbehandling i Hol kommune. Likevel bør det trekkes frem at Hols valg om å oppheve vedtaket om øremerking av eiendomsskatteinntekter er et klart løftebrudd overfor kommunens boligeiere.

4.1.2.3 Sigdal kommune

Det sentrale funnet i analysedelen for Sigdal er at forholdstallet mellom overdragelsesverdi og eiendomsskattetakst er forskjellig for fritidsboliger og helårsboliger. Dette fremkommer ved at både t-testen og MWU-testen er signifikant på et 5,0 % nivå. Sigdal kommune har fastsatt en eiendomsskattesats på 2,0 ‰ for begge boligtypene. Ettersom satsen er lik, vil eiendomsskatten som helårsbolig- og fritidsboligeiere betaler avhenge av takseringsverdien på deres boliger.

Sigdal kommune benytter seg av en sjablongverdi på 8 000 kroner per kvadratmeter for eneboliger, og 14 000 kroner per kvadratmeter for fritidsboliger. Sigdal har også valgt å dele opp kommunen i soner etter boligtype, med tilhørende sonefaktorer. Makssatsen for helårsboliger er 1,00, mens den minstesatsen er 0,85. Fritidsboliger har derimot et intervall som strekker seg fra 0,85 til 1,30. Som for Ringeby og Hol er den høyeste sonefaktoren tillagt de områdene som er mest populære og attraktive for sin respektive boligtype.

Tabell 4.6: Soneinndeling med sonefaktor Sigdal

Sone bolig	Sonefaktor bolig		Sone fritidsbolig	Sonefaktor fritidsbolig
Prestfoss sentralt og syd	1,00		Norefjell	1,30
Resten av Sigdal kommune	0,85		Sloko, Buin, Vestbygda / Søtelifjellet	1,20
			Resten av kommunen	0,85

Ovenfor finner vi oversikten over sonefaktorer og -inndelinger i Sigdal. På bakgrunn av informasjonen over, kan vi estimere taksten og eiendomsskatten til en typisk bolig og fritidsbolig i de mest attraktive områdene i Sigdal. En helårsbolig på 150 kvadratmeter i Prestfoss sentrum vil få et eiendomsskattegrunnlag på 1 200 000 kroner¹⁶. En fritidsboligeier med bolig i Norefjell vil derimot ha et eiendomsskattegrunnlag på 2 730 000 kroner¹⁷. Med en eiendomsskattesats på 2,0 %, innebærer dette at helårsboligeieren betaler 2 400 kroner i eiendomsskatt per år, mens fritidsboligeieren betaler 5 460 kroner.

Eksempelet ovenfor viser at det foreligger en differanse på 1 530 000 kroner i takseringsverdi, hvilket utgjør 3 060 kroner i eiendomsskatt i året. Dette er uten å ta hensyn til indre og ytre faktor. Selv om det foreligger en viss prismessig forskjell i betalt eiendomsskatt mellom boligtypene, er den vesentlig mindre enn differansen vi fant i Ringebu. Det som likevel er avgjørende, er hvorvidt omsetningsverdien for boliger og fritidsboliger gjenspeiler eiendomsskattegrunnlaget. Som nevnt innledningsvis, viser analysen at dette ikke er tilfelle.

Den indre og ytre faktoren som justerer sjablongtaksten er mer eller mindre lik for begge boligtypene. Med dette menes det at det ikke foreligger klare forskjeller mellom hvordan disse faktorene beregnes for fritidsboliger og helårsboliger. Ettersom det kan argumenteres at fritidsboliger gjerne har en bedre beliggenhet, utsikt og solforhold enn vanlige helårsboliger,

¹⁶ $150 \cdot 8\,000 \cdot 1,0 = 1\,200\,000$ kroner

¹⁷ $150 \cdot 14\,000 \cdot 1,3 = 2\,730\,000$ kroner

og dette er faktorer som inngår i den ytre faktoren, kan det likevel tenkes at fritidsboligene har en noe høyere ytre faktor enn helårsboliger.

Kort oppsummert finner vi at Sigdal, i likhet med de to andre kommunene, fastsetter forskjellige satser for ulike boligtyper til bruk i eiendomstakseringen. En gjennomsnittlig fritidsbolig i området med høyest sonefaktor vil beskattes omtrent 3 000 kroner høyere i eiendomsskatt enn en tilsvarende helårsbolig. Dette skyldes i stor grad bruken av ulik sjablongverdi og sonefaktor for boligtypene. Selv om differansene i takseringsverdier tilsynelatende ikke er altfor store, viser analysen at omsetningsverdien til fritidsboliger ikke reflekterer det samme nivået som eiendomsskattetaksten, sammenlignet med helårsboliger.

4.1.3 Oppsummering

Denne delen av oppgaven har hatt som formål å se på forholdet mellom oppnådd vederlagsverdi og takseringsverdi for helårsboliger og fritidsboliger i de utvalgte kommunene. I tabellen under er nøkkelfaktorer og -verdier fra eiendomstakseringen i kommunene gjengitt, samt tallene fra eksemplene i diskusjonen. Selv om eksemplene vi har brukt ikke nødvendigvis er representative for alle helårsboliger og fritidsboliger i kommunene, gir de et godt innblikk i hvordan forskjeller i takseringen gjør seg gjeldende for eiendomsskatten betalt av boligeierne.

Tabell 4.7: Oppsummering av takseringssatser og -verdier

	Ringebu		Hol		Sigdal	
Boligtype	Fritidsbolig	Helårsbolig	Fritidsbolig	Helårsbolig	Fritidsbolig	Helårsbolig
Høyeste tomteverdi	1 000 000	100 000	0	0	0	0
Størrelse (m ²)	150	150	150	150	150	150
Sjablongverdi	13 000	9 000	20 000	10 000	14 000	8 000
Høyeste sonefaktor	1,30	1,00	1,20	1,30	1,30	1,00
Eiendomsskattesats	3,7 ‰	3,7 ‰	2,0 ‰	2,0 ‰	2,0 ‰	2,0 ‰
Grunnlagsverdi	3 835 000	1 450 000	3 600 000	1 950 000	2 730 000	1 200 000
Differanse grunnlag	2 385 000		1 650 000		1 530 000	
Differanse eiendomsskatt	8 824,5		3 300,0		3 060,0	

Det som umiddelbart gjør seg synlig i tabellen ovenfor, er at merkostnaden som betales av fritidsboligeierne i Ringeby er betraktelig mye høyere merkostnaden for fritidsboligeiere i Hol og Sigdal. Dette skyldes i stor grad at Ringeby kan fastsette en tomteverdi for fritidseiendommer på inntil 1 000 000 kroner i de mest attraktive hytteområdene, mens boligtomten til en helårsbolig har en standard tomteverdi på 100 000 kroner. Med en skattesats på 3,7 %, utgjør denne differansen på 900 000 kroner alene en forskjell i betalt eiendomsskatt på 3 330 kroner¹⁸. Dersom vi ser bort fra tomteverdi, vil fremdeles fritidsboligeiere i Ringeby ha en vesentlig høyere merkostnad enn fritidsboligeiere i Hol og Sigdal. Dette forsterker inntrykket av at det er dyrt å være fritidsboligeier i Ringeby.

4.2 Kommunale avgifter

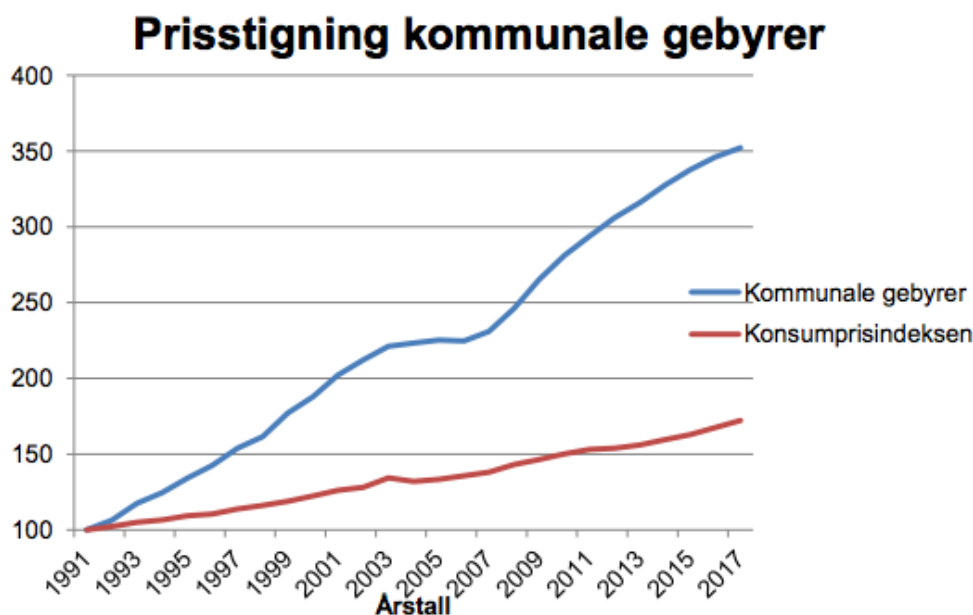
4.2.1 Analyse

De siste 30 årene har de kommunale gebyrene på landsbasis vokst kraftig sammenlignet med konsumprisindeksen, slik det fremgår av figur 4.13 på neste side. En del av gapet mellom inflasjonen og størrelsen på de kommunale gebyrene kan tilskrives økte standarder: Strengere myndighetskrav har blant annet ført til bedre standard på vannforsyning, avløpsanlegg og renovasjon. Det er likefullt en realitet at en stadig større andel av husholdningenes inntekter går med til å betale avgifter til kommunene, hvilket stiller spørsmålstegn ved kommunenes produktivitetsutvikling i den samme perioden (Huseiernes landsforbund, 2017, s. 2). Dette samsvarer med kommunal- og moderniseringsdepartementets egne anføring om at selvkostprinsippet ikke gir garanti for effektiv virksomhet fra kommunenes side (KMD, 2014, s. 9).

Figur 4.13 ser utelukkende på utviklingen i gjennomsnittlig gebyrnivå, og skiller ikke mellom ulike boligtyper. Vi har derfor samlet inn data om de utvalgte kommunenes avgiftssatser og faste årsgebyrer for de siste 7 årene, etter boligtype. Herav fremstår det som vanlig å differensiere mellom ulike boligtyper ved fastsettelsen av kommunale gebyrer. Differensieringen er i seg selv ikke problematisk, da kommunene som nevnt har hjemmel til å ta ulike gebyrer fra ulike boligkategorier for levering av tjenester, jf. forurensningsforskriften (2007) § 16-5.

¹⁸ $(1\,000\,000 - 100\,000) \cdot 0,0037 = 3\,330$ kroner

Figur 4.13: Prisstigning i kommunale gebyrer



Kilde: (Huseiernes Landsforbund, 2017)

Vi skal i analysen for kommunale avgifter se på de faste årsgebyrene for selvkostområdene vann og avløp, før vi i diskusjonen tar for oss de resterende gebyrene. Dette er hensiktsmessig da det kreves større datainnsamling og -bearbeiding for abonnementsgebyret enn for de øvrige gebyrene. Ved å skille dem ut kan vi dermed presentere resultatene for seg selv.

Alle de utvalgte kommunene i vår oppgave benytter et selvkostverktøy kalt Momentum Selvkost Kommune, utarbeidet av EnviDan Momentum, for sine selvkostregnskap. I et skriv til Hol kommune fra Geilo Velforbund datert februar 2018, vises det til tidligere korrespondanse angående den spesifikke skjevdelingen på årlige vann- og avløpsavgifter. Begrunnelsen for skjevdelingen er gitt av EnviDan Momentum, og er gjengitt nedenfor. Ettersom EnviDan Momentum bekrefter at alle kommunene i denne oppgaven benytter seg av deres tjenester, er det rimelig å anta at utsagnet kan generaliseres til dem alle.

I retningslinjene for beregning av selvkost fremgår det at selvkostgrunnlaget består av direkte og indirekte driftsutgifter samt kalkulatoriske kapitalkostnader. Kapitalkostnadene består videre av to elementer, avskrivninger og kalkulatorisk rentekostnad. Man søker gjerne å få dekket kapitalkostnadene gjennom inntekter fra fastleddet mens forbruksgebyret, kubikkmeterprisen, skal dekke driftsutgiftene. På denne måten vil kommunens investeringer i infrastruktur (vannverk, renseanlegg og ledningsnett) dekkes uavhengig av om den enkelte abonnent har et høyt eller lavt forbruk

på årsbasis. I kommuner med en stor andel hytter så vil dette være spesielt fordelaktig for å unngå vridningseffekter mellom ulike abonnentgrupper. (Appendiks A-4)

EnviDan Momentum fastslår altså at den faste delen – årsgebyret – skal dekke avskrivninger og kalkulatoriske rentekostnader forbundet med det aktuelle tjenesteområdet, med den hensikt å sikre dekning av kommunens investeringer i infrastruktur uavhengig av årsforbruk. Ettersom avskrivninger ikke utgjør en fysisk kostnadspost, men snarere en nedjustering av verdi på eksisterende infrastruktur, er en naturlig tolkning at avskrivningsinntektene er tiltenkt å dekke kommunens fremtidige investeringer og vedlikehold.

Til tross for at skrivet til kommunen er datert 2018, er sitatet fra 2014. Vi tok derfor kontakt med EnviDan Momentum for å kontrollere at utsagnet fremdeles representerer dagens praktisering av gebyrfastsettelse. Selskapet bekrefter på telefon at fastleddene for vann og avløp er tiltenkt å dekke kommunens årlige faste kostnader, derav kapitalkostnader, slik at årlige forbrukssvingninger ikke påvirker kommunens forutsetninger for å investere i infrastruktur. Utsagnet er dermed aktuelt også i 2018.

Vi har gjennomgått kommunenes årsregnskaper for årene 2012–2017, og hentet ut informasjon om faktiske avskrivninger og kalkulatoriske rentekostnader for tjenesteområdene vann og avløp. For 2018 har vi hentet ut tilsvarende tall fra kommunenes årsbudsjetter. Videre har vi hentet inn informasjon om endringer i de faste årsgebyrene kommunene inndriver fra alle boligeiere, for den samme tidsperioden. Samtaler med kommunene har videre hjulpet oss å identifisere andelen helårsboliger og fritidsboliger som er tilkoblet kommunalt vann- og avløpsnett. Vi var dermed i stand til å beregne hvor mye kommunene årlig inndriver fra sine boligeiere gjennom faste gebyrer for vann og avløp. Disse tallene kunne vi så sammenligne med kommunenes kapitalkostnader, slik de fremgår av deres regnskaper.

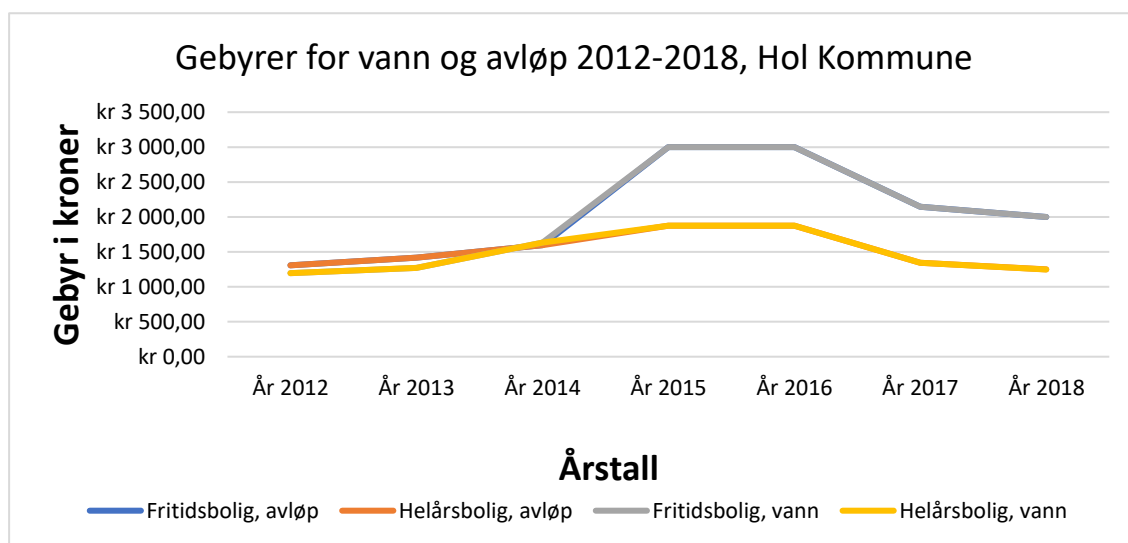
Normalt vil selvkostregnskapet vise at kommunens gebyrinntekter avviker noe fra beregnet selvkost. Det er derfor viktig å se på gebyrinntekter og etterkalkyler i sammenheng over flere år. I rundskriv H-3/14 (KMD, 2014, s. 27), står det at det vil være «rimelig å legge til grunn som en praktisk tilnærming at inntektene over noen år ikke skal overstige kostnadene for årene samlet». På denne måten åpner man for en viss fleksibilitet på kostnads- og inntektssiden, eksempelvis som følge av nye investeringer. Dette skal sikre stabilitet i gebyrene, til tross for endringer i kapitalkostnader. Rundskrivet legger vekt på at fem år er øverste tak for hvor lenge kommunen kan ha inntekter fra selvkosttjenester som overstiger deres egne kostnader forbundet med tjenesten. Vi har derfor valgt å se på årene 2012–2018. Ved å bruke en tidsperiode på syv

år tar vi høyde for eventuelle avvik fra femårsregelen. Ettersom kommunene kun hadde umiddelbar oversikt over antall abonnenter per 2018, har vi lagt til grunn den generelle årlige veksten i helårs- og fritidsboliger tilkoblet kommunalt vann og avløp som multiplikator.

4.2.1.1 Hol kommune

I Hol skilte man ikke mellom ulike boligtyper i fastsettelsen av årsgebyr for vann og avløp før i 2015. Fra 2014 til 2015 økte imidlertid gebyrene for fritidsboliger betraktelig. Årsgebyret for avløp gikk opp med 88,09 %, og årsgebyret for vann gikk opp med 83,49 %, mens det for eneboliger kun økte med henholdsvis 17,55 % og 14,68 %. Disse gebyrene forble uendret i 2016, før en nedjustering fant sted i 2017. Da ble satsene for vann og satsene for avløp for både fritidsboliger og eneboliger justert ned med 28,40 %, før de i 2018 ble justert ned ytterligere 6,89 %. Ettersom den prosentvise nedjusteringen var den samme for begge boligtyper, er den relative forskjellen mellom fritidsboliger og eneboliger uendret fra 2015. Fritidsboligeiere fortsetter i dag å betale 60,00 % mer enn eneboligeiere i faste årsgebyrer for både vann og avløp (Hol kommune, 2017c, s. 1). Utviklingen i gebyrer er illustrert i figur 4.14 nedenfor.

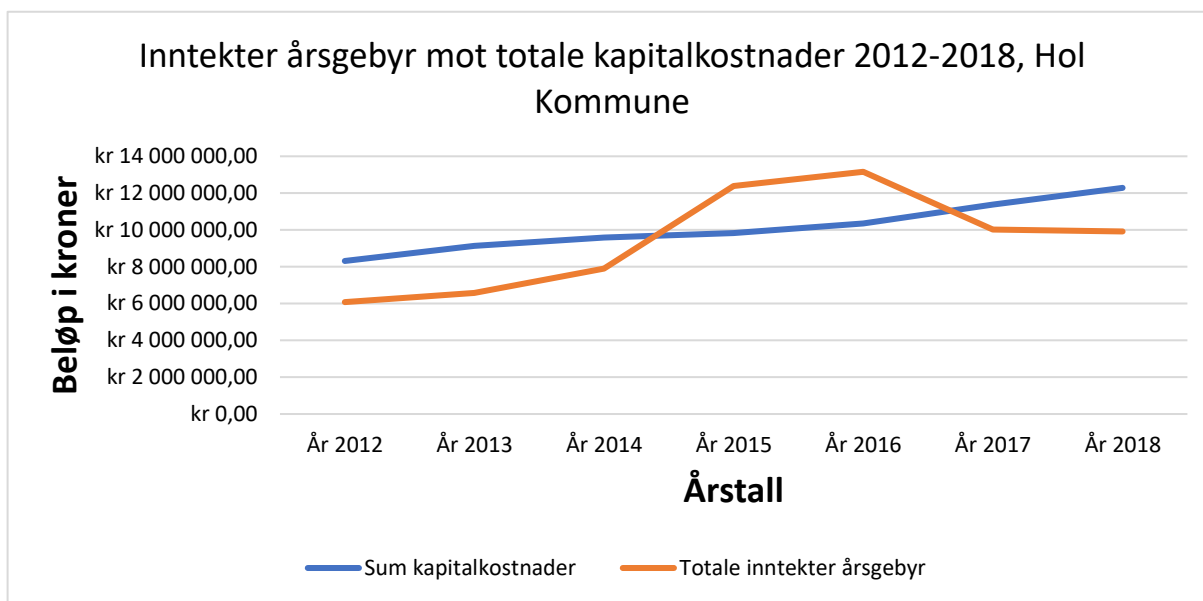
Figur 4.14: Utvikling i gebyrer for vann og avløp i Hol



Når vi så sammenligner kommunens bokførte kapitalkostnader med deres inndrevne inntekter i faste årsgebyr, ser det ut til at Hols kostnadsdekning treffer godt. Kostnadsdekningen i 2018 er forventet rundt 80 % når vi ekskluderer næringseiendom fra regnestykket. Vi ser imidlertid at fritidsboliger står for en betydelig andel av kommunens inntekter fra private abonnenter. For

selvkostområdet vann står fritidsboliger for 68,30 % av gebyrinntektene, til tross for at de kun utgjør 54,85 % av abonnentene; for avløp betaler fritidsboligene 74,59 % av gebyrinntektene, selv om de kun utgjør 62,95 % av abonnentene. I gjennomsnitt står fritidsboligeierne i Hol for 71,92 % av de totale gebyrinntektene fra private abonnenter. Utviklingen i gebyrinntekter relativt til utviklingen i årlige kapitalkostnader fremgår av figur 4.15 nedenfor.

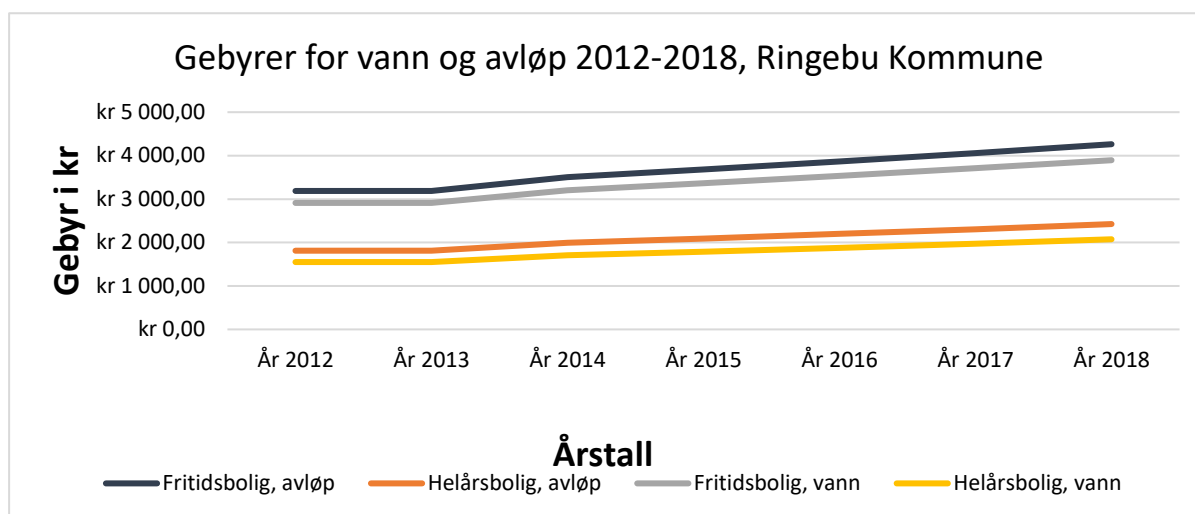
Figur 4.15: Inntekter årsgebyr mot totale kapitalkostnader i Hol



4.2.1.2 Ringeby kommune

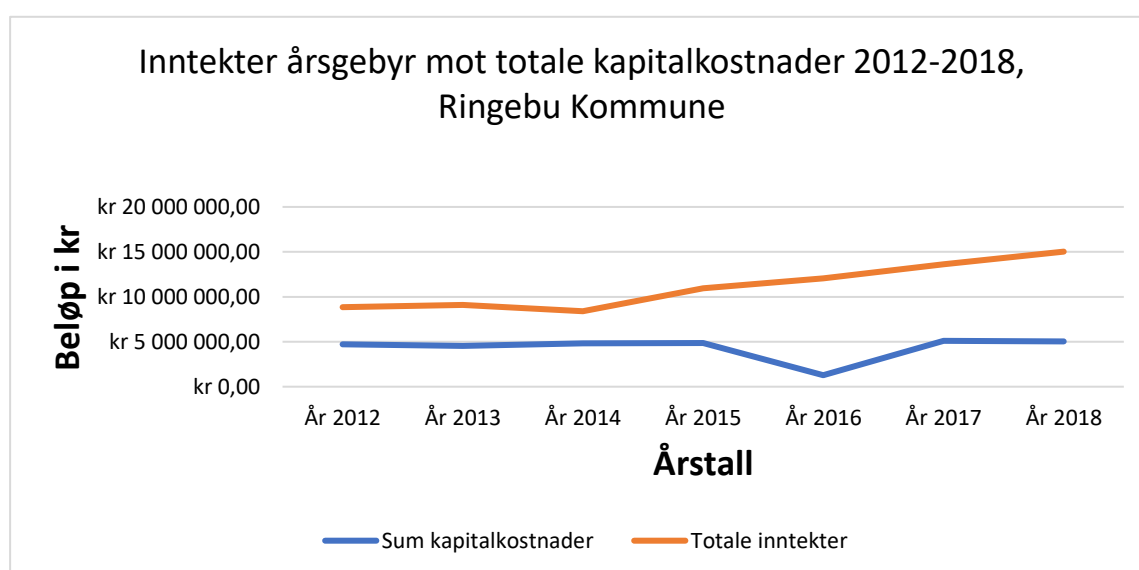
I Ringeby har de differensiert mellom fritidsboliger og øvrige boliger ved fastsettelsen av abonnementsgebyr i lang tid, og i dag betaler fritidsboligeiere betraktelig mye mer enn fastboende i faste årsgebyrer for vann og avløp. Som det fremkommer av figur 4.16, har satsene blitt justert med samme prosentsats for begge boligtypene hvert år. Fra 2012 til 2013 gikk gebyrene opp med 10,00 %, mens de har steget med 5,00 % årlig siden den gang. I dag betaler fritidsboligeiere 87,66 % og 78,79 % mer i faste årsgebyr for henholdsvis vann og avløp enn det øvrige boligeiere i kommunen gjør (Ringeby kommune, 2017, s. 2). Utviklingen er illustrert i figur 4.16.

Figur 4.16: Gebyrer for vann og avløp for Ringeby



I 2018 har Ringeby en forventet kostnadsdekning av budsjetterte kapitalkostnader på 298,39 %, hvorav 218,37 % kommer fra fritidsboligeiere. For årene 2012–2017 estimeres det en gjennomsnittlig kostnadsdekning av bokførte kapitalkostnader på 332,89 %, hvorav 228,84 % kommer fra fritidsboliger. For estimatene har den generelle veksten i fritidsboliger og helårsboliger i perioden blitt brukt som multiplikator for de respektive boligtypene. Kapitalkostnadene har totalt økt med 7,12 % siden 2012, mens inntektene fra faste årsgebyr har steget med 69,95 %. I figur 4.17 under, ser vi at Ringeby på det verste krevde inn 12 millioner kroner i faste årsgebyr, mens de kun hadde 1,3 millioner kroner i kapitalkostnader.

Figur 4.17: Inntekter årsgebyr mot totale kapitalkostnader Ringeby

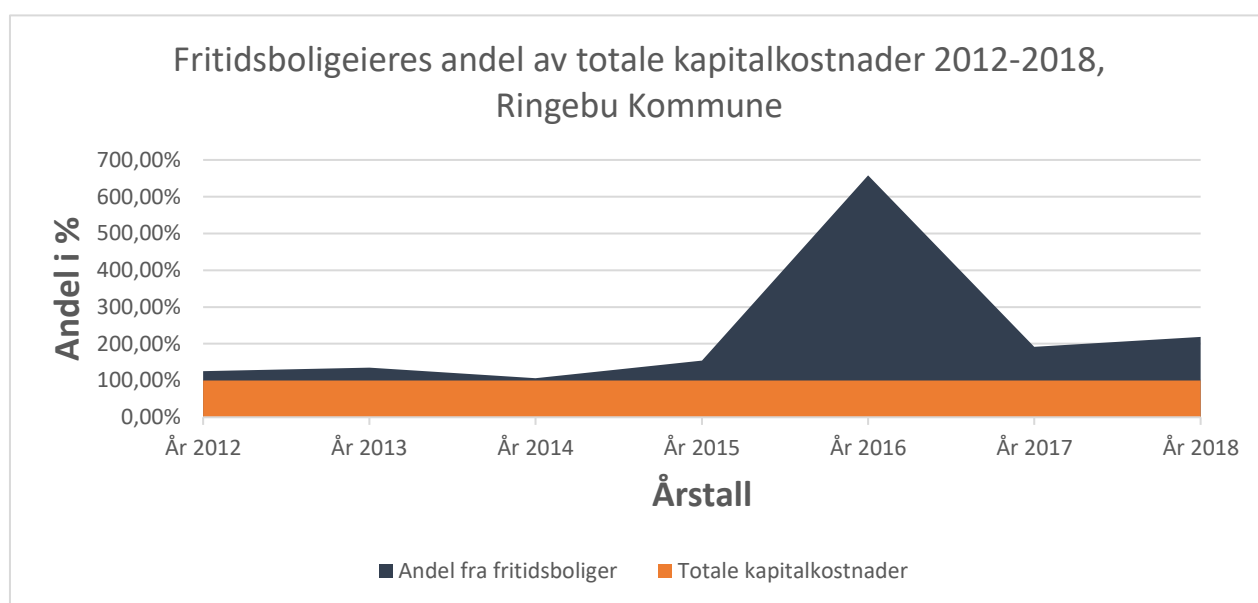


Dersom vi ser vekk fra 2016, som tydelig skiller seg ut i figur 4.17, er fremdeles gjennomsnittlig kostnadsdekning for vann og avløp 225,51 %, hvorav 154,97 % kommer fra fritidsboliger. Dette er før vi inkluderer næringseiendom i regnestykket.

Ettersom vi ser at Ringebu har en estimert kostnadsdekning av årlige kapitalkostnader som ligger stabilt over 100 %, er det interessant å se på fritidsboligeiernes merkostnad relativt til fastboende i kommunen. Merkostnaden finner vi ved å multiplisere gebyrdifferansen for de ulike boligtypene med antall fritidsboliger. I 2018 utgjør forventet merkostnad fra fritidsboligeierne i kommunen 97,84 % av kommunens kapitalkostnader. Det innebærer at gebyrdifferansen mellom fritidsboliger og boliger alene dekker Ringebus kapitalkostnader.

Fritidsboligeierne i Ringebu utgjør 60,23 % av abonnentene tilkoblet kommunalt vann, og 60,00 % av abonnentene tilkoblet kommunalt avløp. Samtidig står de for 73,97 % og 72,50 % av kommunens totale gebyrinntekter fra henholdsvis vann og avløp. I figur 4.18 nedenfor ser vi fritidsboligeiernes andel av kommunens totale kapitalkostnader.

Figur 4.18: Fritidsboligeieres andel av totale kapitalkostnader Ringebu

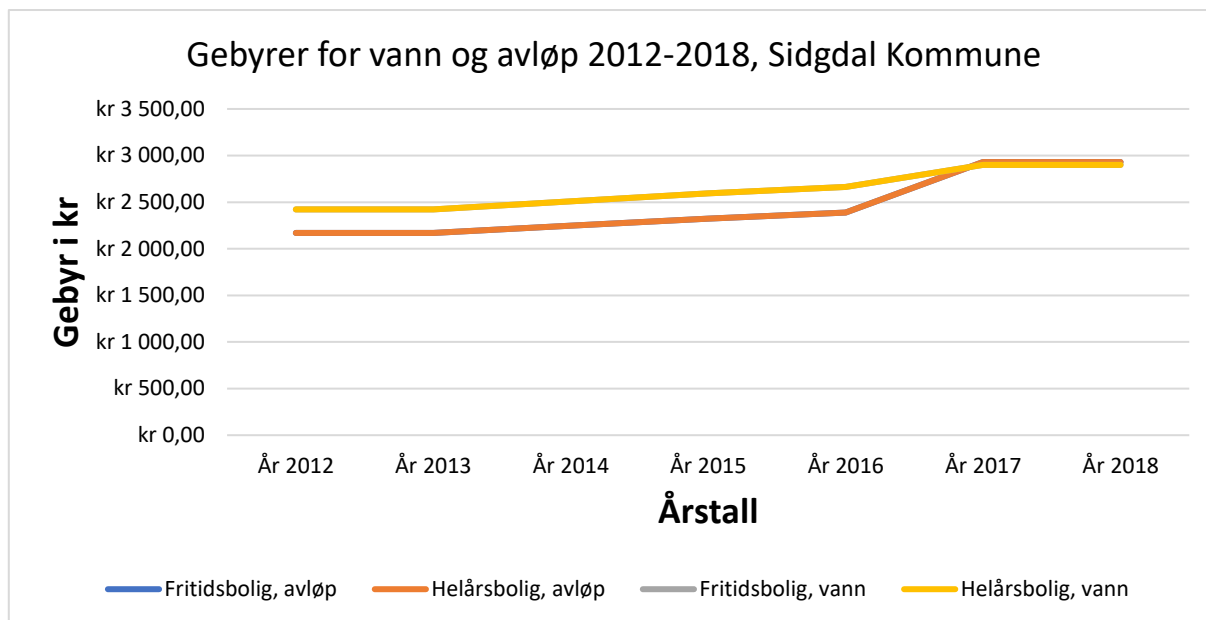


4.2.1.3 Sigdal kommune

Sigdal er den eneste av de utvalgte kommunene som opererer med like årsgebyr for vann og avløp for alle boligtyper. I dag tar de tilnærmet like mye i årsgebyr for både vann og avløp

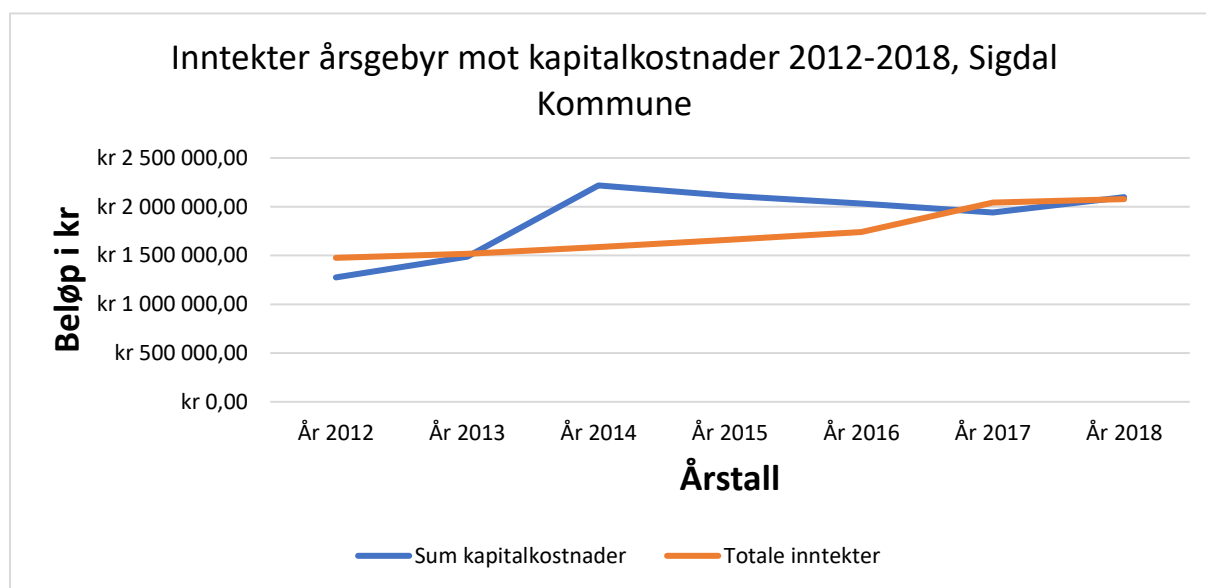
(Sigdal kommune, 2017, s. 1). I tillegg er den årlige veksten i gebyrsatser mest stabil, slik det fremgår av figur 4.19.

Figur 4.19: Gebyrer for vann og avløp Sigdal



Sigdal oppgir at ingen fritidsboliger er tilkoblet det kommunale vann- og avløpsnett. Alle kommunens fritidsboliger som er tilkoblet vann og avløp, er koblet på lokale underaktører som opererer i kommunens fritidsboligområder. Disse selskapene er 51 % eid av kommunen. Sigdal mottar årlig en andel av abonnentenes innbetalte årsgebyr til underaktørene. Kommunen oppgir gjennom dialog at de ikke er i stand til å kvantifisere størrelsen på dette tilskuddet. Dermed blir det vanskelig å fastslå hvor stor kostnadsdekning kommunen har av sine kapitalkostnader tilknyttet vann og avløp. Det man imidlertid kan se, er at kommunen har full kostnadsdekning av kapitalkostnadene uten at fritidsboliger og næringseiendommer inkluderes i regnestykket. Dette fremgår av figur 4.20 på neste side. Ettersom kommunen mottar tilskudd fra årsgebyrer betalt av fritidsboligeiere, samt årsgebyrer fra næringseiendom, opererer de med klart positiv kostnadsdekning av kapitalkostnadene tilknyttet vann og avløp.

Figur 4.20: Inntekter årsgebyr mot kapitalkostnader Sigdal



4.2.2 Diskusjon – Kommunale avgifter

I denne delen av oppgaven skal vi gå dypere inn i kommunenes fastsettelse av kommunale gebyrer, og kartlegge deres generelle etterlevelse av retningslinjene for beregning av selvkost. Vi vil begynne med å studere borgernes rettssikkerhet, i form av deres *reelle* muligheter for å klage på kommunens praktisering av selvkostprinsippet. Det vil si, hvorvidt en klage innsendt til, eller rettet mot, kommunen vil bli hørt og fulgt opp eller ikke. Deretter vil hver kommune gjennomgå i detalj.

4.2.2.1 Borgernes rettssikkerhet

En alminnelig oppfatning av selvkostprinsippet er som kjent å sikre at kommunene ikke skal tjene penger på gebyrbelagte tjenester. På denne måten setter selvkostbegrepet en øvre grense for størrelsen på gebyrene kommunen lovlig kan kreve. Slik vi så innledningsvis, presiserer forurensningsforskriften § 16-1 at «de til enhver tid gjeldende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester» bør legges til grunn ved beregning av gebyrer etter selvkost. Altså må kommunene i dag forholde seg til rundskriv H-3/14, da dette er de gjeldende retningslinjer for selvkostberegninger. Hvorvidt et gebyr er beregnet i henhold til selvkostprinsippet må dermed vurderes opp mot kommunens etterlevelse av rundskriv H-3/14.

Det er imidlertid ikke lett å kontrollere kommunens etterlevelse i forbindelse med selvkost. Dette skyldes at det ikke eksisterer noe uavhengig organ som overvåker kommunenes

praktisering av de gjeldende retningslinjer. Dersom gebyrbelagte samfunnsgrupper skulle være uenig i kommunens praksis, er deres første klageinstans nettopp den kommunen de ønsker å klage på. Som vi skal se, kompliserer dette borgernes muligheter for kontroll og klaging.

Etter forvaltningsloven § 28 har ikke borgerne klagerett over den enkelte gebyrileggelse, da en gebyrileggelse ikke er å regne som et enkeltvedtak (Sivilombudsmannen, 2016). Dette samsvarer med Kommunal- og moderniseringsdepartementets anføring i Prop.39 L (2017, s. 94) om at en gebyrileggelse i utgangspunktet ikke skal kunne påklages. Dette skyldes at fastsettelsen av vann- og avløpsgebyrer følger automatisk av reglene i kommunal forskrift. Selv om gebyrene utgjør en betalingsforpliktelse for borgeren, er fastsettelsen av gebyrene etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b) ikke «bestemmende for rettigheter og plikter». Dette innebærer at klager til kommunen og Fylkesmannen på den enkelte gebyrileggelse ikke er pliktet alminnelig klagebehandling. Fylkesmannen kan utføre en lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59 nr. 5 dersom de som berøres av en kommunal avgjørelse ber om det – men har ingen plikt til å gjøre det (Sivilombudsmannen, 2016).

I 2007 presiserte det daværende Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) at de anså det som mer hensiktsmessig å utarbeide klare og autoritative kriterier for beregning av gebyrer, enn å opprette nye klage- og kontrollordninger for kommunenes beboere og interessenter (Sivilombudsmannen, 2016). Mer utfyllende retningslinjer var tiltenkt å sikre bedre etterlevelse av selvkostprinsippet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) kom i 2014 med de nye og forbedrede retningslinjene, i form av rundskriv H-3/14. Det fremstår imidlertid som et tiltak med klare begrensninger. Det å innføre mer detaljerte regler utgjør tilnærmet ingen forskjell hvis borgerne ikke har noe uavhengig forvaltningsorgan å henvende seg til for å kontrollere om kommunen etterlever retningslinjene i praksis.

KMD ble gjort oppmerksom på denne kritikken av ombudsmannen i 2014, etter en omfattende klagesak i Vinje kommune. Departementet uttalte da at de ikke hadde konkrete planer om en oppfølging av problemstillingene klagesaken brakte frem i lyset. De presiserte også at de heller ikke hadde noe pågående arbeid med relevans til spørsmålet om dokumentasjonskrav for etterlevelse av selvkostprinsippet fra kommunenes side. KMD la vekt på at de hadde nedlagt betydelige ressurser i å veilede og tydeliggjøre overfor kommunene hvilke krav som gjaldt gjennom de nye retningslinjene, slik at dette skulle være tilstrekkelig (Sivilombudsmannen, 2016). Effektene av å innføre nye retningslinjer er imidlertid tvilsomme, når det hverken er

mulig for borgerne å kontrollere kommunens praktisering av dem, eller få innsyn i hvilke utgiftsposter kommunen innkalkulerer i et gebyr.

I den nåværende regjeringsplattformen står det blant annet: «Regjeringen vil gjennomgå regelverket for selvkostberegning av kommunale avgifter med sikte på et tydeligere regelverk som sikrer lave gebyrer for folk flest» (Stortinget, 2018). Nåværende kommunal- og moderniseringsminister Monica Mæland, mottok i september 2018 et spørsmål om hva regjeringen gjorde for å følge opp dette punktet fra regjeringsplattformen. Hun svarte at en ny kommunelov hadde blitt vedtatt på Stortinget i juni 2018, og skal på høring i 2019. Denne loven skal gjøre det lettere for kommunene å vite hvilke kostnader som kan inngå i selvkostberegninger. Mæland skriver videre:

Å lovfeste regler for hvordan gebyrgrunnlaget (selvkost) skal beregnes, vil gi et tydeligere og mer oversiktlig regelverk, hvor selvkostbegrepet normeres på tvers av sektorer. Det vil kunne gi økt bevissthet rundt kommunenes selvkostberegninger og bidra til bedre praksis og en lik forståelse av hvilke kostnader som kan dekkes, slik at man unngår overprising og at gebyrnivået varierer mellom kommuner kun fordi kommunene har ulik forståelse av hva som ligger i selvkostbegrepet. Lovendringen gir også grunnlag for en bedre og mer effektiv kontroll med kommunenes gebyrinntekter, ved at en får klarere kontrollkriterier som kommunens praksis kan vurderes opp mot. (Stortinget, 2018)

Departementet har altså igjen valgt innføring av nye retningslinjer som løsning på klager om kommunenes praktisering av selvkostprinsippet. Som vi skal se fra saken i Vinje, så hjelper nye retningslinjer lite hvis ingen kontrollerer kommunenes etterlevelse av dem (Sivilombudsmannen, 2016). Uten et uavhengig overvåkningsorgan, eller en klageinstans, er det ingen ting som hindrer kommunene i å fortsette som før, selv om det innføres nye reglementer.

Utfordringene ved å ikke ha en klageinstans å henvende seg til, kommer tydelig frem i saken fra Vinje. I 2009 fremmet Bjønnskarhaugen hyttelag en forespørsel om innsyn i selvkostregnskapene til kommunen, noe kommunen mente at de ikke var pliktet å dele. Hytteeierlaget tok derfor kontakt med Fylkesmannen i Telemark for bistand, men han kunne ikke «imøtekomme forespørselen». Derfor tok hytteeierlaget kontakt med Sivilombudsmannen. Ombudsmannen avdekket flere kritikkverdige forhold, som han tok opp med KMD. KMD sendte henvendelsen videre til Klima- og miljødepartementet (KLD), som anbefalte

hytteeierlaget å ta direkte kontakt med kommunen. Dette førte til at ombudsmannen sendte en ny henvendelse til KMD, hvor han gjorde oppmerksom at saken «nettopp har sitt utspring i klagerens anførsel om kommunens manglende oppfølging av krav om utlevering av dokumentasjon» (Sivilombudsmannen, 2016). KMD gjorde det da klart at de ikke hadde planer om å følge opp disse problemstillingene videre. Det fremstår som urimelig at departementet anser kommunen som formell klagemyndighet, også når klagen retter seg mot kommunen.

Vinje kommune hevdet altså at de ikke var pliktet dele sine selvkostregnskaper. Ved å studere retningslinjene for selvkost slik de fremgår av rundskriv H-3/14, finnes det under punkt 9 om «tilgjengelighet, dokumentasjon og åpenhet om selvkostberegningene» blant annet følgende:

For å kunne dokumentere at gebyrtjenesten holdes innenfor de rettslige rammer til økonomisk dekning, må det dokumenteres hvordan selvkost er beregnet. Det må fremlegges etterkalkyle som viser inntekter, kostnader og resultater. Informasjon om dette gis i forbindelse med kommunens årsregnskap, hvor det i henhold til god kommunal regnskapsskikk bør vises «beregningen av gebyrfinansierte selvkosttjenester der kommunen fastsetter betalingen etter lov og forskrift, herunder resultatet av selvkostberegningen, gjerne over flere år.»

I tilfeller, hvor det hevdes at kommunens gebyrsatser ikke er fastsatt i henhold til selvkostprinsippet, vil innbyggerne kunne be kommunen dokumentere at selvkostprinsippet er ivaretatt, f.eks. ved å fremlegge for- og etterkalkyler av grunnlaget for sine gebyrsatser. (KMD, 2014, s. 36)

Innbyggerne i kommunen har altså krav på innsyn i for- og etterkalkyler, eller annen dokumentasjon som beviser kommunens etterlevelse av retningslinjene. Videre finnes det et sitat fra Kommunal- og regionaldepartementet, hvor det fremgår at «det vil ikke være tilstrekkelig å vise til at en gebyrberegning som skjer i samsvar med regulativet oppfyller kravet til selvkost.» (Sivilombudsmannen, 2016). Det er altså ikke nok at kommunen hevder at beregninger skjer i henhold til reglementet – de må kunne fremme bevis på at det er tilfelle.

En ileggelse av avgifter er å regne som et inngrep i borgernes rettssfære, som kommunen etter legalitetsprinsippet kun har adgang til dersom den har hjemmel i lov eller i medhold av lov. Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg av 16. mars 2012 nr. 12 § 3 gir kommunene hjemmel til å kreve vann- og avløpsgebyr fra eiere av eiendommer som er tilknyttet kommunal vann- og avløpsledning. Det er altså ingen tvil om at kommunene har rett til å kreve inn gebyrer. Ved at

det mangler effektive kontrollordninger i selvkostsakene blir det imidlertid en rettssikkerhetsmessig utfordring hvordan beboerne skal kunne beskytte seg mot vilkårlighet fra kommunen (Sivilombudsmannen, 2016). Med ansvarsfraskrivelse i alle ledd er det vanskelig for boligeiere å få gjennomslag for klager rettet mot kommunen.

4.2.2.2 Rekkefølgekrav

Når nye boligfelter skal bygges ut i et område, vil dette medføre økt forbruk og slitasje av kommunens eksisterende områder og tekniske anlegg. For å sikre at utbyggingsplanene til private aktører ikke skal påføre kommunen økte oppgraderings- og vedlikeholdskostnader, har de hjemmel i plan- og bygningsloven § 3-1 tredje ledd og § 12-7 nr. 10 til å fremme såkalte rekkefølgekrav. Rekkefølgekrav angir en særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak, og spesifiserer at utbygging av et område ikke kan finne sted før et utvalg fellestiltak er tilstrekkelig etablert. Dette innebærer at det kan ta flere år før den faktiske utbyggingen kommer i gang, fordi utbedring av infrastruktur kan være tidkrevende.

Det at det foreligger rekkefølgebestemmelser i kommuneplanens arealdel og i kommunens reguleringsplan, betyr ikke at kommunen kan kreve dem realisert av utbyggerne (Evjenth & Korsrud, 2018). Utover å presisere at en viss infrastruktur må være på plass før en utbygging kan starte, spesifiserer ikke loven hvem som skal dekke infrastrukturtiltakene. Kommunen har imidlertid rett til å nekte igangsettelse av utbyggingen før rekkefølgekravene er innfridd, hvilket ofte fører til at utbyggerne ender opp med deler av, eller hele, realisasjonskostnaden av rekkefølgekravene.

Dette innebærer at utbyggerne ofte står for utbygging av vann- og avløpsnettverket i de nye byggefeltene, og dermed også dekker tilknytningsavgiften for tilkobling til kommunale anlegg. Denne utbyggingen må tilfredsstille oppgitte kvalitetskrav slik de fremgår fra kommunen, forutsatt at de ligger innenfor rammen av kapittel 11 i teknisk forskrift (Appendiks A-5).

4.2.2.3 Hol kommune

I Hol har veksten i fritidsboliger vært mer enn tre ganger så høy som veksten i øvrige boligtyper fra 2012 frem til i dag. Dette innebærer en økning på rundt 500 fritidsboliger og mindre enn 60 eneboliger, de siste syv årene (SSB, 2018a; SSB, 2018b). Det er med andre ord liten tvil om at lokalsamfunnet i Hol er dominert av turisme, og vedtatte utbyggingsplaner indikerer at de ønsker ytterligere turistdominans også i fremtiden.

Vann og avløp

Fra Hol kommunes egne årsregnskaper fremgår det at de har hatt kostnadsdekning på over 100 % for vann og avløp fra 2014 til og med 2017. Dersom de skulle ha det også i 2018, må kostnadsdekningen i 2019 definisjonsmessig være under 100 % for at femårsregelen skal anses overholdt. Kommunen vedgår at dette inngår i budsjettplanene.

Til tross for at boligmassen primært består av fritidsboliger, valgte kommunen i 2015 å differensiere mellom fritidsboliger og øvrige boliger i utskrivingen av årsgebyrer for vann og avløp. Dette har de som nevnt kun hjemmel til dersom de har «ulike kostnader forbundet med betjening av ulike boligkategorier». I klartekst betyr dette at de ulike kostnadene det refereres til, bør kunne henføres til de ulike boligkategoriene for at kommunene skal kunne differensiere. Hol kommune bryter imidlertid ikke ned sine regnskaper eller budsjetter etter boligkategorier. Det er dermed ikke mulig å kontrollere hvilke kostnader de legger til grunn for sine gebyrberegninger. Som anført av Geilo Velforbund i et brev til Hol kommune, så bør det være et «minimumskrav at dersom kommunen skal ilegge ulike gebyrer for ulike boligkategorier basert på selvkost, så må de vite hvor mye selvkostnaden for den aktuelle kategorien faktisk utgjør.» Ettersom kommunen ikke har oversikt over dette, er det tvilsomt om de har hjemmel til å differensiere gebyrene mellom fritidsboliger og øvrige boliger.

I kommunens svar til Geilo Velforbund, datert 15. mars 2018, henvises det til uttalelser fra Kommunerevisjonen. På direkte spørsmål om Hols praksis for fastsettelse og differensiering av fastleddgebyr, siteres Kommunerevisjonen på følgende:

«Regelverket omtaler selvkost for den enkelte selvkosttjeneste, og at hvert selvkostområde skal ha eget selvkostfond. Men det er ingen krav om at differensierte gebyrsatser innen en selvkosttjeneste må dokumenteres med kostnadsfordeling knyttet til differensieringen.» (Appendiks A-6)

Det hevdes altså at kommunen ikke trenger å bevise at de har ulike kostnader knyttet til ulike boligtyper, men at de kan differensiere dersom de selv mener at det er grunnlag for det. Dette strider direkte mot kravet om at det må dokumenteres hvordan selvkost er beregnet (KMD, 2014, s. 36), samt sitatet fra Kommunal- og regionaldepartementet om at det ikke er «tilstrekkelig å vise til at en gebyrberegning som skjer i samsvar med regulativet oppfyller kravet til selvkost». Retningslinjene omtaler det som en forutsetning at kommunen kan dokumentere snittkostnadene som ligger til grunn for fastsettelsen av gebyrsatsene (KMD,

2014, s. 36). Kommunen er pliktet å fremlegge for- og etterkalkyler som viser grunnlaget for sine gebyrsatser dersom borgerne hevder at selvkostprinsippet ikke er ivaretatt, hvilket er tilfelle her. Anføringen fra Kommunerevisjonen er derfor feil.

Videre anfører Hol kommune i sitt svar at differensieringen på fastleddet skyldes

[...] omfattende investeringer på ledningsnett og tekniske installasjoner som vannverk og renseanlegg for å sikre god kvalitet på kommunale VA (vann og avløp) tjenester i forbindelse med utbygging av nye hytteområder.

Som vi har sett, hevder Envidan Momentum AS at fastleddet er tiltenkt å dekke kommunens kapitalkostnader for selvkostområdene vann og avløp. Dette er for å sikre at kommunens investeringer i infrastruktur dekkes uavhengig av abonnenters faktiske forbruk. Differensiering på fastleddet indikerer da at kommunen mener fritidsboligeierne i større grad enn fastboende skal finansiere vedlikeholdet og utbyggingen av infrastrukturen knyttet til kommunalt vann og avløp.

Det spesifiseres i svarbrevet at differensieringen av fastgebyr mellom boligtyper skyldes investeringer i forbindelse med utbygging av nye fritidsboligområder. En avgjørende tolkning av dette utsagnet, knytter seg til om kommunen refererer til investeringer fra årene før innføringen av ulike årsgebyrer, eller om de differensierer for å ta høyde for nye investeringer i forbindelse med utbygging i fremtiden. Vi vil derfor vurdere begge tolkningene. Uavhengig av motivasjonen bak innføringen, må det dokumenteres hvordan gebyrene er beregnet.

Det eneste nye hytteområdet som er blitt planlagt utbygget i Hol i tiden rundt innføringen av differensierte gebyrer, er Vestlia reiselivsområde. Det fremgår helt tydelig av områdeplanen at finansiering av felles infrastruktur som vann og avløp skal betales av utbyggerne selv (Hol kommune, 2016a, s. 2, 4, 8). Kommunen har altså allerede sikret finansieringen av vann- og avløpsnettet i det eneste nye planlagte hytteområdet, og kan følgelig ikke bruke dette som påskudd for differensiering av fastgebyr.

I tillegg fremkommer det av konseptplanen for Vestlia at utbyggingen dekker kostnader med å øke kapasiteten på vann og avløp «utover det som utløses av Vestlia-utbyggingen» (Hol kommune, 2016b, s. 24). Kommunen får dermed dekket utbyggingen av infrastruktur med kapasitet som overstiger det økte behovet som utbyggingen vil utløse. Dette taler for en reduksjon av gebyrene snarere enn en økning.

I tillegg er et av de vedtatte rekkefølgekravene i områdeplanen for Vestlia (Hol kommune, 2016a, s. 6, 10) en oppgradering av hele kommunens vann- og avløpsanlegg, som skal finansieres gjennom utbyggingsavtaler. Det er et krav fra kommunen at dette arbeidet «i overveiende grad» må dekkes av Vestlia-planen, og dermed utbyggerne (Hol kommune, 2016b, s. 24). Kommunen får dermed dekket store deler av kostnadene forbundet med oppgradering av hele vann- og avløpsnettets fra utbyggerne, hvilket igjen taler for en reduksjon av gebyrene.

Det bør i denne sammenheng også henvises til Hols hovedplan for avløp og vannmiljø. Den informerer om at fremtidige utbygginger av vann- og avløpsnettets i stor grad vil dekkes av tilknytningsavgiften (Hol kommune, 2016c, s. 78). Dette er i samsvar med tilknytningsavgiftens hensikt om å dekke en forholdsmessig andel av kommunens samlede kostnader forbundet med vann og avløp, som det fremgår i Appendiks A-5. Som vi skal se, er realiteten en helt annen.

Det er vanlig at eiendomsutviklere og lokale grunneiere betaler tilknytningsavgiften når nye boenheter skal knyttes til det kommunale vann- og avløpsnettets, jf. Forskrift om VA-gebyr i Hol (2014) § 2-5 første og andre ledd. I Hol har disse tilknytningsavgiftene vært uforandret siden 2008¹⁹. Tilknytningsgebyret skal ikke knytte seg til en bestemt del av vann- og avløpskostnadene, men heller bidra til å redusere forbruksgebyrene for boligeierne i kommunen. Det at tilknytningsavgiften har vært uendret det siste tiåret betyr implisitt at kommunens samlede kostnader med å tilby vann og avløp heller ikke skal ha økt nevneverdig i perioden. Veksten i årlige gebyrer indikerer imidlertid noe annet.

For mens tilknytningsavgiften har vært uendret siden 2008, så har øvrige gebyrer steget markant. Forbruksgebyret per kubikkmeter har økt med 304,34 % for vann og 114,53 % for avløp i perioden 2008–2018, uavhengig av boligtype. I tillegg kommer økningen i fastleddet. For fastboende har denne økningen vært 115,89 % for vann og 60,67 % for avløp, mens fritidsboligeiere har måttet håndtere en økning på 245,42 % for vann og 157,07 % for avløp. Det virker usannsynlig at Hols kostnader til vedlikehold, drift og forbruk av vann og avløp skal ha økt så mye fra 2008 til 2018, mens kostnadene for tilrettelegging av vann og avløp til nye abonnenter har vært uendret. Det fremstår som underlig å subsidiere utbyggerne ved å holde tilknytningsavgiften konstant, ettersom de kan kreve inn full dekning av den i form av høyere

¹⁹ I 2017 gikk Hol fra å operere med tre kostnadstrinn basert på boligstørrelse, til å forholde seg til én flat sats for vann og én flat sats for avløp. Denne satsen gjenspeiler imidlertid gjennomsnittsavgiften de opererte med før 2017, og vi har følgelig lagt til grunn at satsen har forblitt uendret.

boligpriser. Dersom kommunen hadde justert tilknytningsavgiften opp, kunne den årlige belastningen på boligeierne vært redusert.

Hol kommune har med andre ord dekning av investeringer i ny infrastruktur gjennom både tilknytningsavgiften, rekkefølgekravene, og abonnementsgebyrene til boligeiere. Kommunens anføring om å øke årsgebyrene for å sikre investeringer i ny infrastruktur er derfor tvilsom.

Det er forøvrig heller ikke hjemmel i retningslinjene til å differensiere årsgebyrene fordi kommunen mener ny fritidsboligbebyggelse er årsaken for utbyggingen av vann- og avløpsnett de siste ti årene. Det fremgår av rundskriv H-3/14 at det neppe er rimelig at «innbyggerne i senere år må dekke kostnader som kommunen skulle, burde eller kunne innkrevd tidligere» (KMD, 2014, s. 29). Her er fem år en øvre grense for hvor langt tilbake i tid kommunen kan kreve dekning av tidligere kostnader. Hol kan derfor ikke begrunne skjevdeling med at det siste tiårets utbygging skyldes fritidsboligbebyggelse, da kostnader påløpt tidligere enn 2013 ikke er henførbare til 2018. Kommunen har selv tatt valget om utbygging av fritidsboliger, og bør følgelig ikke i ettertid belaste fritidsboligeiere for eventuelle kostnadsøkninger dette har medført.

Som vi kan se, er Hols begrunnelser for skjevdeling av fastgebyr mellom boligtyper, av tvilsom karakter. Det viser seg imidlertid at Hol også opererer med klar forskjellsbehandling av fritidsboliger på forbruksgebyret. Slik det fremgår av forurensningsforskriften (2007) § 16-4 første og andre punktum, skal det totale årsgebyret for vann enten beregnes etter faktisk vannforbruk, eller etter en todelt gebyrordning med en fast og en variabel del. Den variable delen skal enten stipuleres, eller være basert på målt forbruk.

Hol forklarer i svarbrevet at et gebyr basert utelukkende på forbruk vil «favorisere boenheter med lite forbruk». Det at fritidsboliger har lavere vannforbruk enn fastboende er i seg selv ikke et godt argument for å sette opp fastgebyret for fritidsboliger. Det kan heller ikke anføres favoriserende å betale for faktisk forbruk, slik kommunen hevder. For å unngå et gebyr basert utelukkende på forbruk, har Hol valgt å gå for en todelt ordning med en fast og en variabel del. I Hol vil boliger uten vannmåler få tilegnet et stipulert forbruk beregnet på bakgrunn av tabell 4.8, uavhengig av boligtype.

Tabell 4.8: Stipulert forbruk ut fra bruksareal Hol

Bruksareal (BRA)	Stipulert forbruk	Estimert antall fastboende jf. SSB
0–112,5 m ²	114 m ³	2,204
112,6–156 m ²	200 m ³	3,061
157–219 m ²	280 m ³	4,286
Deretter for hver 31 m ²	40 m ³	0,612

I Hol er kun 52% av alle boliger utstyrt med vannmåler (SSB, 2018c). En fritidsbolig uten vannmåler vil dermed få et stipulert vannforbruk tilsvarende det en enebolig av lik størrelse vil få. Som tabellen viser, så vil dette tilsvare forbruket til en husstand med flere fastboende. Forurensningsforskriften (2007) § 16-4 første ledd fjerde punktum spesifiserer at stipulert vannforbruk i størst mulig grad skal tilsvare reelt forbruk. Det er uomtvistet at fritidsboliger har et lavere vannforbruk enn helårsboliger på årsbasis, noe kommunen også bekrefter. Det kan derfor anføres at kommunen ikke har hjemmel til å benytte kostnadstrinnene i tabell 4.8 på alle boligtyper.

Det bør i denne sammenheng nevnes at abonnentene, etter forurensningsforskriften (2007) § 16-4 andre ledd, har lov til å kreve at årsgebyret skal fastsettes ut fra målt forbruk ved å installere vannmåler. På denne måten kan den enkelte abonnent unngå å måtte betale satsene i tabell 4.8. Samtidig har også kommunen lov til å kreve at alle abonnenter skal installere vannmåler. Kommunen vedgår kjennskap til at fritidsboliger med stipulert forbruk betaler vesentlig mye mer i variabelt gebyr enn det fritidsboliger med målt forbruk gjør. Det fremstår derfor som en bevisst handling fra kommunen å ikke innføre vannmåler som obligatorisk, da dagens ordning er mer lønnsom.

Renovasjon

I sitt skriv til Hol kommune illustrerer Geilo Velforbund nøyaktig hvorfor innsyn i kommunens beregningsgrunnlag for gebyrsatser er viktig. Gjennom dialog med kommunen, har velforbundet klart å avdekke at renovasjonsgebyret som kreves inn fra fritidsboliger inkluderer brøytekostnader av returpunktene. Dette er ikke tilfelle for beregning av renovasjonsgebyr for helårsboliger, selv om 18 % av fastboende benytter seg av de samme containerpunktene som

fritidsboligene gjør (Hol kommune, 2016c, s. 20). I retningslinjene for selvkost fremgår det at «selvkost ikke skal belastes med kostnader som ikke er henførbare til selvkosttjenesten» (KMD, 2014, s. 34). Det foreligger altså et konkret forbud mot såkalt krysssubsidiering. Alle returpunktene i Hol har direkte tilknytning til veinettet, og ville følgelig blitt brøytet uavhengig av om returpunktene lå der eller ikke. Det er dermed ikke naturlig å inkludere snøbrøyting i renovasjonsgebyret til fritidsboligene, da denne kostnaden ikke oppstår som et resultat av avfallshåndtering. Kommunen informerer om at de nå også inkluderer brøytekostnaden i renovasjonsgebyret for helårsboliger som benytter seg av containerpunkter.

Fra 2015 til 2016 økte renovasjonsgebyret for fritidsboliger med 85,30 %, mens gebyret for helårsboliger forble uendret. Da det ble forespurt innsyn i for- og etterkalkyler som viser bakgrunnen for fastsettelsen av nye gebyrer, svarer kommunen at en slik fordeling ikke eksisterer. Hol er dermed ikke i stand til å dokumentere grunnlaget for økningen i gebyrer.

Feietjeneste

Som eneste kommune i vår oppgave differensierer Hol mellom boligtyper på gebyret for feiing og tilsyn av fyringsanlegg. Sigdal og Ringeby tar en flat sats for levering av feietjenester, mens Hol opererer med en multiplikator på 1,95 for fritidsboliger relativt til helårsboliger. Under forutsetning om at kommunen etterlever selvkostprinsippet, innebærer dette at det koster omtrent dobbelt så mye å levere feietjenester til fritidsboliger som til øvrige boliger. Kommunen begrunner i intervjuprosessen denne skjevdelingen med at det er større avstander mellom fritidsboliger enn mellom helårsboliger, samt hyppigheten på tjenesten.

En rask sammenligning med topp fem kommuner målt etter antall fritidsboliger, og etter antall fritidsboliger per helårsbolig, avslører forøvrig at det er uvanlig å differensiere feiegebyret mellom boligtyper. Det er neppe unikt for Hol at det er større avstand mellom fritidsboliger enn mellom helårsboliger, men de er likefullt den eneste av disse kommunene som opererer med differensiering av feiegebyr.

Slamtømming

Også for slamtømming skiller Hol seg ut. Ved tømming av tett tank betaler fritidsboligeiere omtrent 9,00 % mer enn helårsboligeiere i gebyr. Ved tømming av slamavskiller vokser imidlertid differansen betraktelig, slik det fremgår av tabell 4.9 nedenfor.

Tabell 4.9: Gebyr per tømning Hol

Gebyr per tømning	Fritidsbolig	Helårsbolig	Forholdstall (merkostnad, %)
Slamavskiller: 2 m ³	2 280 kr	1 454 kr	1,5681 (+56,81 %)
Slamavskiller: 4 m ³	3 512 kr	1 454 kr	2,4154 (+141,54 %)
Slamavskiller: 7 m ³	5 500 kr	2 306 kr	2,3851 (+138,51 %)

Som vi ser av tabellen over, så betaler fritidsboligeierne mellom 56,81 % og 141,54 % mer enn det fastboende gjør for tømning av slamavskiller. Ettersom slamtømming er forbeholdt boliger som ikke ligger i boligfelt, og dermed ikke er tilkoblet kommunalt nett, knytter disse satsene seg til avsidesliggende boliger. Det er tvilsomt at renovasjonsselskapet har så betydelige merkostnader med å hente slam fra avsidesliggende fritidsboliger enn avsidesliggende helårsboliger. Det at fritidsboligenes slamavskillere kun tømmes hvert fjerde år, mens helårsboligenes slamavskillere tømmes hvert andre år, forsterker dette inntrykket. Økt frekvens på levering av tjenester fører unektelig til høyere kostnader. Kommunen begrunner de ulike satsene med boligenes beliggenhet.

4.2.2.4 Ringeby kommune

I Ringeby har veksten i fritidsboliger vært mer enn fire ganger så stor som veksten i helårsboliger fra 2012 frem til i dag. For kommunens bygningsmasse utgjør dette et tilskudd på omtrent 250 fritidsboliger og 35 helårsboliger, i løpet av de siste syv årene (SSB, 2018a; SSB, 2018b). Ringeby ser ut til å satse videre på fritidsboligbebyggelse, i forsøk på å nå målet om «Kvitfjell som Europas beste skidestinasjon». Dette fremgår av kommunedelplanen for Kvitfjell, som viser en planlagt utbygging av 1 350 nye fritidsboliger og en egen fjellandsby med inntil 2 500 utleiesenger (Ringeby kommune, 2012, s. 6, 38). Dette arbeidet ble påbegynt i 2016.

Vann og avløp

Vi finner igjen mange av de samme problemstillingene i Ringeby som vi gjorde i Hol, og dette skyldes i stor grad at de bruker samme selvkostverktøy, nemlig Momentum Selvkost Kommune. Dette innebærer at heller ikke Ringeby bryter ned sine budsjetter og regnskaper

etter boligtype. Det er dermed ikke mulig å etterprøve deres beregning av fastsatte gebyrer, da det er uvisst hvilke kostnadsområder som inkluderes i beregningen. Dette er i klar strid med dokumentasjonskravet, slik det fremgår av rundskriv H-3/14.

I kommunedelplanen for Kvitfjell, fremgår det som en forutsetning fra kommunens side at «utbygger finansierer alle de infrastrukturtiltak som utløses direkte av utbyggingsforslag, enten de ligger innenfor eller utenfor planavgrensningen» (Ringebu kommune, 2012, s. 40). Dette innebærer at utbyggerne av Kvitfjell står for infrastrukturtiltakene som iverksettes i forbindelse med utbyggingen. Dermed kan ikke differensieringen av abonnementsgebyr for vann og avløp mellom fritidsboliger og faste boliger tilskrives kommunens investeringer i infrastruktur. I følge EnviDan Momentum skal årsgebyret sikre kommunens investeringer i infrastruktur – og her har kommunen allerede full dekning av nye investeringer.

Selvkostprinsippet setter som nevnt begrensningen om at kommunen ikke kan kreve inn mer enn full kostnadsdekning for sine selvkostområder. Samtidig spesifiserer de gjeldende retningslinjene at kommunen kun har krav på full kostnadsdekning dersom de har vedtatt at de skal ha det gjennom et kommunestyrevedtak (KMD, 2014, s. 25). Det innebærer at et underskudd, altså et negativt selvkostresultat, kun kan fremføres mot fremtidige overskudd dersom kommunen aktivt har vedtatt det selv. I tilfeller hvor kommunen ikke har gjort dette, vil et eventuelt underskudd belastes kommunen. Positive selvkostresultater skal imidlertid plasseres i fond og tilbakebetales brukerne på lik linje som før, uavhengig av om kommunen har vedtatt full kostnadsdekning eller ikke.

Ringebu er ikke i stand til å bekrefte at de har vedtatt full kostnadsdekning for vann og avløp gjennom et kommunestyrevedtak. De kan imidlertid informere om at de har operert med full kostnadsdekning i mer enn 20 år. Til tross for at intensjonen er at brukerne av eiendom fullt ut skal dekke alle kostnader i forbindelse med kommunale vann- og avløpsanlegg, har retningslinjene siden 1996 spesifisert at full kostnadsdekning må vedtas av kommunestyret (KMD, 2003, s. 25). Kommunens innkreving av gebyrer for vann og avløp kan dermed vise seg stride imot retningslinjene, dersom de faktisk ikke har vedtatt at de skal ha full dekning av sine kostnader fra brukerne.

I Ringebu er 100 % av boligeierne tilkoblet det kommunale vann- og avløpsnett utstyrt med vannmåler. Det innebærer at alle kommunens boligeiere betaler den samme satsen per kubikkmeter vannforbruk.

Renovasjon

Fritidsboliger i Ringebru betaler en fast årsavgift for renovasjon. Denne avgiften er lavere enn den for fastboende. Det er altså ingen diskriminering av fritidsboliger i fastsettelsen av disse gebyrene.

Feietjenester

Ringebru skiller ikke mellom boligtyper ved fastsettelsen av feie- og tilsynsgebyrer. Det er dermed heller ingen forskjellsbehandling av fritidsboliger. Kommunen har hatt kostnadsdekning over 100 % siden 2013, og må følgelig under 100 % i 2018 for å etterleve retningslinjene for beregning av selvkost.

Slamtømming

Årsgebyret for slamtømming baseres utelukkende på størrelsen på tanken som skal tømmes. Det er altså ingen regulering av gebyrer etter boligtype, og følgelig heller ingen skjevdeling mot fritidsboliger.

4.2.2.5 Sigdal kommune

I Sigdal har veksten i fritidsboliger i perioden 2012 til 2018, vært nesten 13 ganger så høy som veksten i øvrige boliger. Dette innebærer en økning på nesten 500 fritidsboliger, mot kun 15 helårsboliger (SSB, 2018a; SSB, 2018b). Det er dermed liten tvil om at næringslivet og lokalmiljøet i Sigdal er avhengig av de muligheter og arbeidsplasser som turismen bringer med seg.

I 2010 ble det avslørt at Sigdal kommune hadde gitt ut ulovlige byggetillatelser til nye hyttefelter helt siden 1998. Kommunen hadde, til tross for innsigelser fra fylkesmannen i Buskerud, valgt å gi klarsignal for utbygginger av så mye som 20 hyttefelter uten at det forelå gyldige reguleringsplaner. Det er forbudt å iverksette enhver form for utbygging av boligfelter og veier, samt salg av eiendommer, før fylkesmannen og kommunen har kommet til enighet om byggingen. Dermed var tolv år med fritidsboligbebyggelse i Sigdal ulovlig oppført (Bråthen, 2010). Det ser ut til at kommunen har tatt seg sammen i etterkant av dette.

Vann og avløp

Sigdal opererer ikke med ulike gebyrer for helårsboliger og fritidsboliger for vann og avløp, slik at det ikke er noen forskjellsbehandling å studere for dette selvkostområdet.

Kommunen har hatt en kostnadsdekning under 100 % siden 2013 for avløp. Det innebærer at de må ha over 100 % i 2018, dersom de ved kommunestyrevedtak har fastslått at leveringen av avløpstjenester fullt ut skal gebyrfinansieres. Kommunen fastslår i intervju at de årlig vedtar full kostnadsdekning for selvkostområdene vann og avløp i forbindelse med budsjettvedtaket i Kommunestyret. Dermed har de krav på dekning av underskudd for vann og avløp på lik linje som boligeierne har krav på tilbakebetaling av overskudd.

I Sigdal har 100 % av boligene vannmåler, slik at ingen boliger får stipulert vannforbruk. Dermed er det heller ingen boligtype som betaler uforholdsmessig mye for vannforbruk hvis man sammenligner med andre boligtyper. Kommunen informerer forøvrig også om at de fakturerer tilknytningsavgiften for tilkobling til vann- og avløpsnettet i forbindelse med at bygget tas i bruk, da normalt på boligeiers hånd.

Renovasjon

Fritidsboligeiere i Sigdal betaler et fast årsgebyr for søppeltømming. Dette gebyret ligger under gjennomsnittshusholdningen i kommunen, og det er følgelig ingen forskjellsbehandling av fritidsboliger på dette området.

Feietjenester

I Sigdal har fritidsboliger egne satser for levering av feietjenester. Feiing av vanlig skorsteinsløp er isolert sett billigere for fritidsboliger enn for helårsboliger. Det er imidlertid et krav at feiing av fritidsboliger skjer samtidig med tilsyn av fyringsanlegget, og sistnevnte er 35,14 % dyrere for fritidsboliger enn for faste boliger. Dersom man ønsker ytterligere feiing av vanlig skorsteinsløp uten tilsyn, vil dette koste fritidsboligeiere 61,04 % mer enn det vil koste øvrige boligeiere i kommunen. Kommunen anfører at disse forskjellene skyldes større avstander mellom områder med fritidsboligbebyggelse enn mellom områder med fast bebyggelse.

Slamtømming

Fra Sigdals årsregnskaper fremgår det at de har hatt en kostnadsdekning på over 100 % for selvkostområdet slamtømming fra 2013 til og med 2017. Det betyr at Sigdal definisjonsmessig må ha en kostnadsdekning på under 100 % i 2018 for å etterleve femårsregelen, slik den fremgår i de gjeldende retningslinjene for selvkost (KMD, 2014, s. 27).

I likhet med Hol og Ringeby opererer Sigdal med ulike kostnadstrinn for helårsboliger og fritidsboliger, inndelt etter ulike kubikkmeterintervaller. En sammenligning av boligtypene er gitt i tabell 4.10 nedenfor.

Tabell 4.10: Gebyr per tømning Sigdal

Gebyr per tømning	Fritidsbolig	Helårsbolig	Forholdstall (merkostnad, %)
Slamavskiller: 2 m³	872 kr	957 kr	0,9112 (–8,88 %)
Slamavskiller: 3 m³	1 308 kr	957 kr	1,3668 (+36,68 %)
Slamavskiller: 4 m³	1 744 kr	1 276 kr	1,3668 (+36,68 %)
Slamavskiller: 7 m³	3 052 kr	2 065 kr	1,4780 (+47,80 %)
Per m³ utover øvre trinn	436 kr	263 kr	1,6578 (+65,78 %)
Per m³ ekstratømming	436 kr	56 kr	7,7857 (+678,57 %)

I Sigdal tømmes slamavskilleren for fritidsboliger og helårsboliger med lik frekvens, jf. § 4 i forskrift om slamtømming i Sigdal kommune, Buskerud (2008). Vi ser at fritidsboliger vil betale mer enn helårsboliger for slamavskillere større enn to kubikkmeter.

4.2.3 Oppsummering

Vi har her brutt ned kommunale avgifter for Hol, Ringeby og Sigdal. Vi ser at begrunnelsene for skjevdeling av fastgebyr i Hol og Ringeby er tvilsomme. Samtidig er Hols gjeldende praksis for stipulering av forbruk hos fritidsboliger lovstridig. Ingen av kommunene bryter ned budsjetter og kalkyler etter boligtype, slik at bakgrunnen for gebyrfastsettelse for de ulike boligtypene ikke kan etterprøves. Lovens ordlyd gir kommunene mulighet til å fastsette ulike gebyrer for ulike boligtyper dersom de har ulike kostnader forbundet med å betjene dem. Det bør i den sammenheng være et minimumskrav at de ulike kostnadene kan dokumenteres for at slik differensiering skal kunne innføres.

I tillegg så vi i analysen at Sigdal og Ringeby har en kostnadsdekning av sine kapitalkostnader som i gjennomsnitt overstiger 100 %. Dette er ikke i tråd med anføringen om at fastgebyret

utelukkende er tiltenkt å dekke kommunens kapitalkostnader. Vi understreker igjen at dette før næringseiendom tas med i beregningen.

Kapittel 5. Avslutning og konklusjon

Denne masteravhandlingen har undersøkt hvorvidt fritidsboligeiere forskjellsbehandles relativt til helårsboligeiere, med hensyn på eiendomsskatt og kommunale avgifter. Vår analyse er todelt; den første delen baserer seg på eiendomsskatt- og overdragelsesdata fra tre kommuner hvor det er flere fritidsboliger enn helårsboliger. Den andre delen baserer seg på sekundærdata om gebyrsatser og regnskapstall fra de samme kommunene. Kommunene vi har sett på er Hol, Ringeby og Sigdal.

Gjennom en analyse av forholdstallene mellom omsetningsverdi og eiendomsskattegrunnlag, avdekkes det at fritidsboligeiere i kommunene Ringeby og Sigdal forskjellsbehandles sammenlignet med helårsboligeiere ved utskriving av eiendomsskatt. Dette betyr at overdragelsesverdien ikke skaleres likt for fritidsboliger og helårsboliger i forhold til eiendomsskattegrunnlaget. I begge kommunene fremkommer det at fritidsboligeiere får igjen et lavere vederlag per krone betalt eiendomsskatt, til tross for at kommunene har lik eiendomsskattesats for begge boligtypene. Dette impliserer at takseringsmetoden og -satsene tilegner helårsboligene et for lavt eiendomsskattegrunnlag relativt til overdragelsesverdien i disse kommunene. Selv om både Ringeby og Sigdal opererer med ulike sjablongverdi per kvadratmeter for boligtypene, skiller Ringeby seg ut ved å taksere fritidsboligtomer spesielt høyt i forhold til helårsboligtomer.

For kommunale avgifter avdekker analysen at Ringeby og Sigdal gjennom fastgebyrene for vann og avløp, har en kostnadsdekning som i gjennomsnitt overstiger 100%. Dette er ikke forenlig med selvkostprinsippet, eller anføringen om at årsgebyret fastsettes for å dekke kommunens kapitalkostnader for det gjeldende selvkostområdet.

Differensiering av gebyrsatser mellom ulike boligtyper må kunne begrunnes med ulike kostnader forbundet med de ulike boligkategoriene. Hol og Ringeby har ikke vært i stand til å dokumentere dette, og gebyrfastsettelsene i disse kommunene er dermed ikke i tråd med forurensningsforskriften. Selv om kommunene bedyrer at de opptrer i henhold til gjeldende retningslinjer for selvkost, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet uttalt at det ikke er tilstrekkelig å hevde at gebyrberegninger oppfyller kravet til selvkost; etterlevelse må kunne dokumenteres. Mangelen på dokumentasjon innebærer dermed at det kan konkluderes med at Hol og Ringeby ikke opptrer i samsvar med regulativet.

Oppgaven har også sett på noen av utfordringene som medfølger av manglende muligheter for klageoppfølging. Som saken i Vinje illustrerer, fremstår utarbeidelse av nye retningslinjer mer som ansvarsfraskrivelse fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet enn et aktivt forsøk på å forbedre gjeldende praksis. Dette fremgår av departementets begrunnelse for å ikke ta tak i problemene som saken i Vinje brakte frem i lyset. Det at departementet tenker å innføre nye kriterier for kommunal etterlevelse av selvkostprinsippet i 2020, vil ikke nødvendigvis forbedre situasjonen for boligeiere som føler seg utsatt for forskjellsbehandling av kommunen. Så lenge det ikke eksisterer en uavhengig klageinstans med tilstrekkelig autoritet til å ta tak i dokumenterte avvik fra gjeldende retningslinjer og regelverk, vil borgernes rettssikkerhet i denne sammenheng ikke være bevart.

Ovennevnte problem forsterkes ved at fritidsboligeiere flest ikke har politisk innflytelse i kommunen hvor fritidsboligen ligger. Implikasjonene av dette belyses blant annet i Hol, hvor kommunen bryter og trekker tilbake løftet om øremerking av eiendomsskatteinntekter, uten at det får konsekvenser. Ettersom eiendomsskatteinntekter går til generell drift av kommunen og dens tjenestetilbud, er innføring av eiendomsskatt på fritidsboliger et vedtak fastboende gjerne stiller seg bak. Dette innebærer at velgerkontrollen i kommuner med flere fritidsboliger enn helårsboliger ikke fungerer som den skal: Majoriteten av boligeierne står uten stemmerett, samtidig som de øvrige boligeierne har klare incentiver og muligheter til å fatte vedtak som gagnar fastboende på bekostning av fritidsboligeiere bosatt utenfor kommunegrensen.

På bakgrunn av dette kan vi konkludere med at det foreligger urettmessig forskjellsbehandling av fritidsboliger relativt til helårsboliger i alle oppgavens utvalgte kommuner. Ringebru og Sigdal forskjellsbehandler fritidsboligeiere med hensyn på fastsettelsen av eiendomsskattetakst, mens Hol og Ringebru forskjellsbehandler fritidsboliger med hensyn på kommunale avgifter.

Kapittel 6. Bibliografi

- Bloch, V. V. H. (10. april 2017). I 45 kommuner er det flere hytter enn boliger. Hentet fra <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/i-45-kommuner-er-det-flere-hytter-enn-boliger>
- Borge, L. E., Ellingsen, W., Hjelseth, A., Leikvoll, G. K., Løyland, K. & Nyhus, O. H. (2015). *Inntekter og utgifter i hyttekommuner* (TF-rapport nr. 349). Hentet fra www.regjeringen.no
- Bråthen, K. (11. mars 2010). Må stanse bygging. *Drammens Tidende*. Hentet fra <https://www.dt.no/midtfylket/nyheter/nyheter/ma-stanse-bygging/s/2-2.1748-1.4841113>
- Danielsen, H. S., Flågan, A. & Helgerud, O. (13. mai 2016). Takseringsregler – rammer og retningslinjer – eiendomsskatt Sigdal kommune. Hentet fra <http://www.sigdal.kommune.no/getfile.php/3538278.2353.stuvswfusb/Takseringsregler+Sigdal+kommune+-+vedtatt+-+revidert+13.05.2016.pdf>
- De nasjonale forskningsetiske komiteene. (15. januar 2010). 1. Kvalitative og kvantitative forskningsmetoder – likheter og forskjeller. Hentet fra <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/medisin-og-helse/kvalitativ-forskning/1-kvalitative-og-kvantitative-forskningsmetoder--likheter-og-forskjeller/>
- Endrestøl, S. R. (30. mai 2018). Revidert budsjett 2018. Hentet fra <https://sru-hol.azurewebsites.net/api/utvalg/212474/moter/449506/behandlinger/8/behandlinger/1>
- Evjenth, A. & Korsrud, K. (9. mai 2018). Rekkefølgekrav – en utbyggingsskatt? Hentet fra <https://www.hjort.no/rekkefolgekrav-en-utbyggingsskatt>
- Finansdepartementet. (29. april 2011). § 4 og § 5: Kommunenes sjablongberegninger ved fastsetting av eiendomsskattetakster. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommunenes-sjablongberegninger-ved-fasts/id653861/>
- Forskrift for slamtømming, Sigdal. (2008). Forskrift for slamtømming, Sigdal kommune, Buskerud (FOR-2008-06-20-932). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/OV/forskrift/2008-06-20-932>
- Forskrift om VA-gebyrer, Hol. (2014). Forskrift for vann- og avløpsgebyrer, Hol kommune, Buskerud (FOR-2014-04-30-597). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/OV/forskrift/2014-04-30-597>

- Forurensningsforskriften. (2007). Forskrift om begrensning av forurensning (FOR-2004-06-01-931). Hentet fra https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-01-931/KAPITTEL_5-1#%C2%A716-1
- Hagen, T. G. (7.juni 2018). Vedrørende eiendomsskatteaksjonen mot Ringebu kommune. Hentet fra <https://www.venabygdsfjellet.no/?q=node/1285>
- Hoffmann, T. (22. september 2013). Hva kan vi bruke kvalitativ forskning til? Hentet fra <https://www.forskning.no/sosiologi/2013/09/hva-kan-vi-bruke-kvalitativ-forskning-til>
- Hol kommune. (17. desember 2014). Handlingsprogram 2015–2018 og Økonomiplan 2015–2018 m/årsbudsjett 2015. Hentet fra https://www.hol.kommune.no/siteassets/hol/dokumenter/plan-og-regulering/okonomiplaner/14-03697-31-handlingsprogram-og-okonomiplan-2015-2018-k-styret-17-12-14-pdf-360880_1_1.pdf
- Hol kommune. (2016). Områdeplan for Vestlia reiselivsområde, Geilo: Konseptplan. Hentet fra https://www.hol.kommune.no/siteassets/hol/dokumenter/plan-og-regulering/kunngjoringer/vestlia/kpu-vedtak-omradeplan-for-vestlia-reiselivsomrade-geilo_-konseptplan-481271_38_1.pdf
- Hol kommune. (November 2016). Konseptplan for «Områdeplan Vestlia reiselivsområde». Hentet fra <https://www.hol.kommune.no/siteassets/hol/dokumenter/plan-og-regulering/kunngjoringer/vestlia/konseptplan-vestlia-signert.pdf>
- Hol kommune. (27. januar 2016). Plan for avfall og slam 2015–2019 for Hallingdal og Krødsherad. Hentet fra <https://www.hol.kommune.no/siteassets/hol/dokumenter/teknisk-eiendom-og-naring/teknisk/renovasjon/avfallsplan-2015-2019.pdf>
- Hol kommune. (23. februar 2016). Rammer og retningslinjer for taksering i medhold av lov om eiendomsskatt for Hol kommune. Hentet fra https://www.hol.kommune.no/siteassets/hol/dokumenter/teknisk-eiendom-og-naring/eiendomsskatt/16-00031-1-rammer-og-retningslinjer-hol-kommune_etter-endringsvedtak.docx-424119_16_0.pdf?fbclid=IwAR2YfXGbRq_a2WnhKfQzUJ_FWQjnj5j4GPRjDABdIW9lUdzMXLtj_QAQ0ns
- Hol kommune. (9. august 2016). Hovedplan Avløp og Vannmiljø 2016–2028. Hentet fra https://www.hol.kommune.no/siteassets/hol/dokumenter/teknisk-eiendom-og-naring/teknisk/vann-og-avlop/hovedplan_avlop-og-vannmiljo-2016-2028.pdf
- Hol kommune. (2017). Handlingsplan for stier og løyper Hol kommune 2017–2021. Hentet

fra <https://www.hol.kommune.no/siteassets/hol/dokumenter/plan-og-regulering/kommuneplaner/handlingsplan-for-stier-og-loyper/handlingsplan-stier-og-loyper-2017.pdf>

Hol kommune. (29. november 2017). Handlingsprogram 2018–2021 med økonomiplan og årsbudsjett for 2018. Hentet fra

<https://www.hol.kommune.no/siteassets/hol/dokumenter/plan-og-regulering/okonomiplaner/handlingsprogram-2018-2021-med-okonomiplan-vedtatt-av-kommunestyret-29.11.17.pdf>

Hol kommune. (29. november 2017). Regulativ for vann- og avløpsgebyr i Hol kommune.

Hentet fra <https://www.hol.kommune.no/siteassets/hol/dokumenter/teknisk-eiendom-og-naring/kommunale-avgifter/regulativ-for-vann-og-avlop-2018.pdf>

Hol kommune. (Mai 2018). Slik har vi det i Hol. Hentet fra

https://www.hol.kommune.no/siteassets/hol/dokumenter/plan-og-regulering/okonomiplaner/2018-05-hol-kommune_slik-har-vi-det-i-hol_endelig-versjon.pdf

Holt, S. (26. januar 2018). Ofte stilte spørsmål om kommunale avgifter. Hentet fra

<https://www.aurskog-holand.kommune.no/vei-vann-og-avlop/Ofte-stilte-sporsmal-om-kommunale-avgifter/>

Huseiernes landsforbund. (2017). Kommunale gebyrer 2017. Hentet fra

https://www.huseierne.no/contentassets/7b740c1f0ed84baf8a4789c32bc8c1da/boligfakta_5_2017_kommunale-gebyrer.pdf

Jusinfo.no. (2018). Legalitetsprinsippet. Hentet fra

<http://jusinfo.no/index.php?site=default/721/1285/1304>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (Januar 2003). Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/bro/2003/0001/ddd/pdfv/168723-h2140.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (Februar 2014). Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester. Hentet fra

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/retningslinjer_selvkost_betalingsstjenester.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Lov om eierseksjoner* (Prop. 39L (2016–2017)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/>

- Kommunespeilet. (1. januar 2017). Befaring av eiendommer i forbindelse med fastsettelse av eiendomsskattetakster. Hentet fra <http://www.ks.no/globalassets/blokker-til-hvert-fagomrade/okonomi/ks-eiendomsskatteforum/befaring.pdf?fbclid=IwAR1aJ3adTLqUC0811oJAV1-HUUTPPzbwPWfwhNDOM9p303lA4xl4-q0HbaI>
- Kulturdepartementet. (November 2017). Bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet – 2017. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/34fad27c0ac4485c9f9d7aa01875bfe1/v-0732-b_2017_3-utgave_oppdateret-nov-2017_nett.pdf
- Laerd Statistics. (2018). Independent t-test for two samples. Hentet fra <https://statistics.laerd.com/statistical-guides/independent-t-test-statistical-guide.php?fbclid=IwAR0CtdIivHnT0dbxDqb6e6xVCiRCwdFK6tqUhOLeP96FUk8utVtn3vbIBB0>
- Laerd Statistics. (2018). Independent t-test using SPSS Statistics. Hentet fra <https://statistics.laerd.com/spss-tutorials/independent-t-test-using-spss-statistics.php>
- Laerd Statistics. (2018). Mann-Whitney U test in SPSS. Hentet fra <https://statistics.laerd.com/premium-sample/mwut/mann-whitney-test-in-spss-2.php>
- LVK – Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar. (2018). Innføring. Hentet fra <http://lvk.no/LVK/Fagomrader/Eiendomsskatt/Generelt>
- Mannes, T. L. (14. september 2006). Utskriving av eiendomsskatt i hele kommunen og obligatorisk fritak for gårds- og skogbrukseiendommer – noen rettslige og praktiske konsekvenser. Hentet fra <http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/okonomi/ks-eiendomsskatteforum/veiledere-utredninger/utvidelse-helekommunen-notat-tlm.pdf?id=11586>
- Mathisen, N. B. (19. november 2018). Hol kommune foreslår å kutte løypetilskuddet. Hentet fra <https://www.ustaosetvel.no/hol-kommune-foreslar-a-kutte-loypetilskuddet/>
- NOU 1996:20. (1996). *Ny lov om eiendomsskatt*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/>
- Ot. prp. nr. 44. (1975). *Om lov om eignedomsskatt til kommunane*. Hentet fra https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1974-75&paid=4&wid=b&psid=DIVL475&s=True&pgid=b_0637
- Ringebu kommune. (29. mai 2012). Kommunedelplan for Kvitfjell 2011-2020. Hentet fra <https://docplayer.me/17737528-Kommunedelplan-for-kvitfjell-2011-2020.html>
- Ringebu kommune. (4. desember 2013). *Rammer og retningslinjer for taksering etter lov*

6. juni 1975 nr 29 om eideomsskatt til kommunane. Hentet fra <https://www.ringebu.kommune.no/f/p9/if584dd92-c11b-41e4-986a-6a5587be6877/rammer-og-retningslinjer-for-alminnelig-taksering-rev-04122013.pdf>
- Ringebu kommune. (2017). Utdrag fra gebyrregulativ 2018. Hentet fra https://www.ringebu.kommune.no/f/p9/i1638a37e-3555-4016-b5cb-4f65d5e79745/utdrag_fra_gebyrregulativ_20181.pdf
- Ringebu kommune. (16. februar 2018). Eiendomsskatt. Hentet fra <https://www.ringebu.kommune.no/tjenester/plan-og-teknisk/eiendomsskatt/?fbclid=IwAR3glZzrjT5De6vShZiY80yMufLP4ciuOaeiEmi4OuTi3dF1j0DY7r13odw>
- Sigdal kommune. (13. mai 2016). Takseringsregler - rammer og retningslinjer - i forbindelse med innføring av eiendomsskatt for alle eiendommer i Sigdal kommune med virkning fra 1. januar 2016. Hentet fra <http://www.sigdal.kommune.no/getfile.php/3538278.2353.stuvswfusb/Takseringsregler+Sigdal+kommune+-+vedtatt+-+revidert+13.05.2016.pdf?fbclid=IwAR3l-VnaIdmVy5blOvEdleCY5CesQhET1AflKYCqphCVyFs8ytYENL7aZyY>
- Sigdal kommune. (2017). Kommunale eiendomsavgifter. Hentet fra <http://www.sigdal.kommune.no/getfile.php/4058889.2353.lmsqtazqat7si7/Kommunale+avgifter.pdf>
- Sivilombudsmannen. (22. mars 2016). Fylkesmannens oppfølging av klage over kommunens brudd på dokumentasjonskravet i sak om selvkost. Hentet fra <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/fylkesmannens-oppfolging-av-klage-over-kommunens-brudd-pa-dokumentasjonskravet-i-sak-om-selvkost/>
- Skatteetaten. (2018). Hvor mye skatt må jeg betale? Hentet fra <https://www.skatteetaten.no/person/skatt/hjelp-til-riktig-skatt/bolig-og-eiendeler/bolig-eiendom-tomt/eiendomsskatt/hvor-mye-skatt-ma-jeg-betale/>
- SSB. (19. juni 2017). Svært få kommuner med fritak for eiendomsskatt på hytter. Hentet fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/svaert-fa-kommuner-med-fritak-for-eiendomsskatt-pa-hytter>
- SSB. (1. desember 2017). Flest hytter i store fritidsbyggområder. Hentet fra <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/flest-nye-hytter-i-store-fritidsbyggomrader>
- SSB. (2018). Boliger. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/06265/>
- SSB. (2018). Eksisterende bygningsmasse. Hentet fra

<https://www.ssb.no/statbank/table/05467/>

SSB. (2018). Kommunale gebyrer. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/08122/>

SSB. (2018). Kommunefakta Hol. Hentet fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/hol>

SSB. (2018). Kommunefakta Ringebu. Hentet fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/ringebu>

SSB. (2018). Kommunefakta Sigdal. Hentet fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/sigdal>

SSB. (19. juni 2018). Eiendomsskatt. Hentet fra <https://www.ssb.no/eiendomsskatt>

SSB. (20. februar 2018). Bygningsmassen. Hentet fra <https://www.ssb.no/bygningsmasse>

Stortinget. (11. september 2018). Skriftlig spørsmål fra Kari Kjønås Kjos (FrP) til kommunal- og moderniseringsministeren. Hentet fra

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=73123>

Takle, M. (Januar 2012). Boligprisindeksen: Dokumentasjon av metode. Hentet fra

https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/notat_201210/notat_201210.pdf

Øksnes, K. (2. februar 2017). Kommuner vil ikke avvikle eiendomsskatten på fritidsboliger.

Hentet fra <https://www.pengenytt.no/kommuner-vil-ikke-avvikle-eiendomsskatten-pa-fritidsboliger/>

Appendiks

Appendiks A-1



Skattebetalerforeningen,
Postboks 213 Sentrum,
0103 Oslo

Deres ref

Vår ref
07/2821 SL OTJ/KR

Dato
19.06.2007

Takstgrunnlag for eiendomsskatt

Det vises til foreningens brev av 5. juni 2007.

I henvendelsen er det stilt spørsmål om lov 6. juni 1975 nr. 29 om eiendomsskatt til kommunane (eiendomsskattelova) gir adgang til ulik taksering av henholdsvis boligeiendommer og fritidsboliger. Departementet er bedt om å vurdere om en konkret kommunes retningslinjer for taksering er i samsvar med loven.

Finansdepartementet finner ikke å kunne kommentere den konkrete saken, men vil på generelt grunnlag bemerke;

Eiendomsskattelova ble endret ved lov 16. juni 2006 nr. 25. I tillegg til de eksisterende alternativene for utskriving av eiendomsskatt er det nå åpnet adgang til å skrive ut eiendomsskatt i hele kommunen. Formålet med endringene har vært å minske avgrensingsproblemene ved utskriving av eiendomsskatt, samt å skape større likhet i skattleggingen innenfor den enkelte kommune, jf. Ot. prp. nr. 77 (2005-2006).

Velger kommunen å skrive ut eiendomsskatt i hele kommunen vil det medføre at også fritidsboliger beliggende utenfor "bymessige" deler av kommunen vil være omfattet av eiendomsskatten. Også tidligere var fritidseiendom gjenstand for eiendomsskatt i den grad slik eiendom befant seg innenfor *"klårt avgrensa område som heilt eller delvis er utbygde på byvis, eller der slik utbygging er i gang"*, jf. eiendomsskattelova § 3. Dette er også fortsatt tilfelle hvor kommunen velger dette kriteriet for utskriving av eiendomsskatt.

Postadresse
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Akersg. 40
postmottak@fin.dep.no

Telefon
22 24 50 90
Org. nr.
972 417 807

Skattekontrollen
Telefon 22 24 44 31/33
Telefaks 22 24 95 11

Det er ikke foretatt noen endringer i reglene eller prinsippene for taksering av eiendom for eiendomsskatteformål. Eieendomsskattelova § 33, jf. byskatteloven av 1911 § 5 fastsetter at eiendommene skal verdsettes til objektiv omsetningsverdi. Dette gjelder både for bolig- og fritidseiendom. For anlegg for produksjon av elektrisk kraft gjelder imidlertid eieendomsskattelova § 8.

Når det gjelder bruken av reduksjonsfaktor og sjabloner ved takseringen har Finansdepartementet i brev av 9. november 1995 uttalt at;

"Etter departementets oppfatning innebærer en taksering av eiendommene at disse må befares. Kommunens registrerte data om eiendommene (GAB, Sefrak mv) vil bare kunne benyttes som hjelpemiddel ved siden av den nærmere besiktigelsen.

Eiendomsskattetakstene skal svare til de respektive eiendommers omsetningsverdi ved fritt salg på takseringstidspunktet, jf byskatteloven § 5 første ledd. Departementet er kjent med at en rekke kommuner fastsetter eiendomsskattetakstene til en bestemt brøkdel av omsetningsverdi. Departementet har ingen innvendinger mot en slik praksis.

Departementet er videre kjent med at flere kommuner ved eiendomsskattetakseringen benytter seg av ulike former for sjabloner for å finne frem til en eiendoms omsetningsverdi. En slik sjablon kan f.eks være faste kvadratmeterpriser for ulike typer eiendommer, fradrag/tillegg i takst pga bygningens alder og konstruksjon osv. Departementet antar at dette ikke er i strid med reglene i byskatteloven, såfremt sjablonene er hjelpemidler som kommer i tillegg til befaringen av hver enkelt eiendom.

Et grunnleggende hensyn bak eiendomsskatteloven er likhetshensynet; eiendommer av samme karakter innen samme kommune skal behandles likt. Dette innebærer at kommunen må legge de samme verdsettelsesprinsippene til grunn ved taksering av likeartede eiendommer beliggende i forskjellige deler av kommunen."

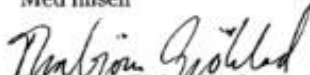
Dersom en kommune generelt velger ulik gulvkvmadratmetersats for boligeiendom og fritidseiendom som basis for takseringen, tilsier likhetsprinsippet at valget må kunne begrunnes i typiske forskjeller i omsetningsverdi mellom like store enheter av de to eiendomsgrupper i kommunen. Slike typiske forskjeller i kvadratmetersats må fortrinnsvis skyldes forhold som ikke samvarierer sterkt med størrelsen på gulvarealet, f. eks ulik beliggenhet på boligfelt og hyttefelt, ulikt nivå på standard m.v. Fordi det må kunne aksepteres et betydelig sjablonelement i takseringssystemet i kommunen, vil det med en slik generell begrunnelse kunne opereres med ulike kvadratmetersatser for bolig og hytte, selv om det i enkelttilfeller da kan bli ulik takst på to reelt like verdifulle eiendommer.

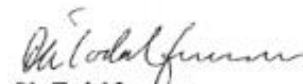
Dersom kommunen velger felles kvadratmetersats for ulike soner, evt. også felles sats for både hyttesoner og soner med faste boliger, kan variasjoner i markedsverdiene i

stedet tas hensyn til gjennom sonefaktorer. Slike faktorer vil da reelt sett fungere som sonevariasjoner i kvadratmetersatsene, og vil således kunne være forenlig med det grunnleggende krav til likebehandling. Forutsetningen er at variasjonene i sonefaktorer kan begrunnes på tilsvarende måte som ved ulike kvadratmetersatser, jf. avsnittet ovenfor.

Dersom kommunen velger sonevarierte kvadratmetersatser som reflekterte de typiske forskjellene i markedsverdi i de ulike sonene, kan kommunen ikke i tillegg operere med ulike sonefaktorer i ulike soner, f.eks. større reduksjon for fast bolig enn for fritidsbolig. I slike tilfeller er sonefaktorene reelt sett ikke en del av verdsettelsen, men en differensiering av skattenivået på annet grunnlag enn verdiforskjeller. En slik bruk av sonefaktorer vil stride mot likhetsprinsippet, og vil kunne underkjennes av domstolene. Når de typiske verdiforskjellene er tatt hensyn til gjennom selve kvadratmetersatsene, må en eventuell sonefaktor i tilfelle være lik i de ulike sonene for at likhetsprinsippet kan anses overholdt.

Med hilsen


Thorbjørn Gjelstad e.f.
ekspedisjonssjef


Ole Todal Jensen
seniorrådgiver

Appendiks A-2



Kvitfjellåsen Velforening

Deres ref

Vår ref
16/4675 SL HW/KR

Dato
28.11.2016

Verdsettelse for eiendomsskatteformål

Vi viser til din henvendelse av 20. november 2016 til ekspedisjonssjef Omar Dajani vedrørende bruk av sjablonregler ved verdsetting for eiendomsskatteformål.

Du viser til departementets brev av 29. april 2011 til Sivilombudsmannen, hvor det blant annet fremgår følgende:

"Dersom kommunen velger sonevarierte kvadratmetersatser som reflekterer de typiske forskjellene i markedsverdi i de ulike sonene, kan kommunen ikke i tillegg operere med ulike sonefaktorer i ulike soner, for eksempel større reduksjon for fast bolig enn for fritidsbolig. I slike tilfeller er sonefaktorene reelt sett ikke en del av verdsettelsen, men en differensiering av skattenivået på annet grunnlag enn verdiforskjeller. En slik bruk av sonefaktorer vil stride mot likhetsprinsippet, og vil kunne underkjennes av domstolene. Når de typiske verdiforskjellene er tatt hensyn til gjennom selve kvadratmetersatsene, må en eventuell sonefaktor i tilfelle være lik i de ulike sonene for at likhetsprinsippet kan anses overholdt."

I denne sammenheng spør du om hva som menes med sonevarierte kvadratmetersatser. Du spør også om fritidsboliger kan ha dobbelt så høy takst pr kvm som helårsboliger og samtidig ha en sonefaktor som er vesentlig høyere enn for helårsboliger i samme sone.

Departementet vurderer normalt ikke konkrete saker om utskriving av eiendomsskatt, men på generelt grunnlag kan vi bemerke følgende:

Eiendomsskatt er en kommunal skatt. Det er opp til kommunestyret i den enkelte

Postadresse
Postboks 8008 Dep.
0030 Oslo

Kontoradresse
Akersgt. 40

Telefon
22 24 90 90
Org. nr.

Skattelovavdelingen
Telefon 22 24 44 31/33
Telefaks 22 24 27 16

kommune å avgjøre hvorvidt det skal skrives ut eiendomsskatt i kommunen. Det er kommunen som administrer utskriving og innkreving av eiendomsskatt. Finansdepartementet er ikke klageinstans i forbindelse med utskriving av eiendomsskatt.

Velger kommunen å skrive ut eiendomsskatt, vil den være bundet av reglene i lov 6. juni 1975 nr. 29 om eieendomsskatt til kommunane (eieendomsskattelova).

Etter eieendomsskattelova skal eiendommene verdsettes til objektiv omsetningsverdi. Dette gjelder for både bolig- og fritidseiendom. Mange kommuner benytter seg av ulike former for sjabloner ved verdsettelsen. Dette kan være i form av faste kvadratmeterpriser for ulike typer eiendom, fradrag eller tillegg i taksten på grunn av bygningens alder og konstruksjon mv. Departementet legger til grunn at dette ikke er i strid med eieendomsskattelova når bruken av sjabloner er et hjelpemiddel som kommer i tillegg til befaringen av den enkelte eiendom.

Sjablonene må være utformet på en slik måte at de gjenspeiler forskjeller i verdien på ulike eiendommer. Samtidig må man akseptere et betydelig sjablonelement ved taksering for eiendomsskatteformål. Kommunen kan velge en annen gulvkvmetersats for fritidseiendom enn for boligeiendom som basis for takseringen, dersom dette kan begrunnes i typiske forskjeller i omsetningsverdi mellom disse eiendomstypene i kommunen.

En høyere kvadratmetersats på fritidseiendom enn på boligeiendom kan for eksempel skyldes en bedre beliggenhet på hyttefelt enn på boligfelt, og/eller en høyere standard på eiendommene i hyttefeltene, m.v.

De samme hensynene kan ivaretas gjennom bruk av en «sonefaktor» hvor kommunen deles inn i ulike soner med ulik kvadratmetersats, eller «sonevarierte kvadratmetersatser» ved takseringen. **Kommunene kan imidlertid ikke kombinere «sonevarierte kvadratmetersatser» med bruk av en ytterligere sonefaktor i den grad begge sjablonene er ment å fange opp samme type forhold.**

Til orientering vedlegges kopi av departementets brev av 19. juni 2007 til Skattebetalerforeningen.

Med hilsen

Ole Todal Jenssen e.f.
lovrådgiver

Hilde Widerberg
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Appendiks A-3

Sak 16/04478-79 av 10.10.2017

Sti og Løyper på Geilo Løypeområde

Utvalg nedsatt av Rådmannen i Hol kommune



Bakgrunn og mandat

Hol kommune vedtok Handlingsplanen for stier og løyper i sak 54, den 27.09.2017 med følgende endring:

«Det startes opp et arbeid med det formål å organisere og etablere en hensiktsmessig sti- og løypenemnd for Geiloområdet.»

I handlingsplanen står det:

«Det opprettes en sti- og løypenemnd for Geiloområdet. Nemnda omfavner områdene Geilo, Budøla, Odnakk og Skurdalen. For at en ny organisering av sti- og løypeområdet skal lykkes er man avhengig av å inkludere de ulike brukergruppene og interesseorganisasjonen i området. Det være seg representanter fra næringslivet,

Dagens Ressursbruk

Kommunen tar seg i dag av grunneierkompensasjon, totalt ca. 1,1 mill. kroner årlig, og kommunen har bestemt at denne vil de fortsette å ta seg av denne. Grunneierkompensasjonen er utenfor mandatet til gruppen og følgelig ikke vurdert. Arbeidet med nye traséer og omlegging av dagens traséer krever imidlertid god involvering med aktuelle grunneiere, så det blir viktig å finne en god samarbeidsmodell mellom alle involverte. Grunneiere besitter også unik kompetanse om egen eiendom, og kvaliteten på løypene vil kunne bli bedre med god involvering av grunneierne.

For vintersesongen 2017/2018 så er kostnadene ca. 2,9 mill. kroner (ink. mva.) for anbudet for Geilo Løypeområde. Geilo IL bruker ca. 0,8 mill. kroner. Budalen/Odnakk og Skurdalen begge 0,4 mill. kroner hver. Det har vært en ekstra bevilgning til midtukekjøring på 262 500 kroner de foregående tre årene. Kommunen har selv anslått at interne kostnader er på ca. 1,1 mill. kroner. Totalt utgjør dette ca. 6 mill. kroner for mandatområdet.

I tillegg kommer kostnadene ved sommersesongen samt utbedringsarbeid. Kommunen har bekreftet at de ikke bruker mer penger etter innføring av eiendomsskatt sammenlignet med før innføring. Ved innføring av eiendomsskatt var begrunnelse blant annet at 40% av provenyet skulle øremerkes stier og løyper. Eiendomsskatt for Hol kommune i 2016 var ca. 28. mill. kroner. Vedtaket lød:

«Kommunen vedtar med hjemmel i Eiendomskattelova §§ 3A og 4 å utvide virkeområdet for eiendomsskatt til å omfatte alle eiendommer i kommunen fra 1.1.2016. 40% av den innbetalte eiendomsskatt skal avsettes til drift og videreutvikling av sti og løypenettet, 60% avsettes til fond/nedbetaling av lån.»

Appendiks A-4

Geilo Velforbund
v/Styreleder Marit Schage Andria
geilovelforbund@gmail.com

Hol kommune
Ålmannvegen 8
3576 Hol

Oslo, 12.02.18

Selvkostprinsipp for beregning av kommunale avgifter i Hol Kommune

Vi viser til tidligere korrespondanse og møter om beregning av kommunale avgifter i Hol Kommune. Geilo Velforbund har utarbeidet følgende notat om problemstillinger knyttet til kommunens praktisering av beregningen av sine kommunale avgifter. Kommunens behandling av saken imøteses uten ugrunnet opphold.

Sammendrag av problemstilling

Hol kommune innførte i 2015/2016 differensierte avgifter mellom bolig- og fritidseiendommer for kommunale tjenester for vann, avløp og renovasjon. Frem til disse tidspunktene var det ens avgifter for bolig- og fritidseiendommer. For enkelthetsskyld behandler vi hovedsakelig vann- og avløpsgebyrene. Fra disse tidspunktene ble avgiftene for fritidseiendommer øket med omlag 88% og for boligeiendommer med omlag 15%. Geilo Velforbund (GVF) ønsker å undersøke om kommunen har hjemmel til denne spesifikke skjevdelingen, om de har fulgt retningslinjene for selvkost dersom de har rett til skjevdelingen og om kommunen har oppfylt dokumentasjonskravene ved innføring av denne skjevdelingen.

Rettslig utgangspunkt

Utgangspunktet for all forvaltningsvirksomhet er at ingen borger kan pålegges å yte noe til fellesskapet uten at dette er hjemlet i lov (legalitetsprinsippet). Adgang til å kreve brukerbetaling er hjemlet i de ulike særlovene med tilhørende forskrifter. For våre problemstillinger fines hjemmel i forurensningsloven av 13. mars 1982, § 34, med forurensningsforskriften av 1. juni 2004 nr. 931, § 16-1, 1. ledd, og lov om kommunal vass- og avløpsanlegg av 16. mars 2012 nr. 12.

I forurensningsloven § 34 heter det:

Kommunen skal fastsette gebyrer til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren, herunder innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll m.v. Kostnadene skal fullt ut dekkes inn gjennom gebyrene. Med kostnader menes både kapitalkostnader og driftskostnader. For

Kommunen fremholder at det ikke finnes en slik fordeling hverken i kostnadsbudsjett eller i regnskap.

GVF har gjennomgått regnskapene til kommunen. Vi har noen kostnadsarter som vi er usikker på om de faller innenfor retningslinjene i H-3/14. Men det er av underordnet betydning, fordi vi er mer interessert i det prinsipielle.

Vi har fått nedennevnte begrunnelse for den spesifikke skjevdelingen på vann- og avløp. Begrunnelsen er utarbeidet av Momentum Selvkost AS som er rådgiver til kommunen, i skriv av 24. september 2014;

I retningslinjene for beregning av selvkost fremgår det at selvkostgrunnlaget består av direkte og indirekte driftsutgifter samt kalkulatoriske kapitalkostnader. Kapitalkostnadene består videre av to elementer, avskrivninger og kalkulatorisk rentekostnad. Man søker gjerne å få dekket kapitalkostnadene gjennom inntekter fra fastleddet mens forbruksgebyret, kubikkmeterprisen, skal dekke driftsutgiftene. På denne måten vil kommunens investeringer i infrastruktur (vannverk, renseanlegg og ledningsnett) dekkes uavhengig av om den enkelte abonnent har et høyt eller lavt forbruk på årsbasis. I kommuner med en stor andel hytter så vil dette være spesielt fordelaktig for å unngå vridningseffekter mellom ulike abonnentgrupper.

Med dette som utgangspunkt har administrasjonen med bistand fra Momentum Selvkost utarbeidet følgende forslag for vann- og avløpsgebyrene for budsjettåret 2015. Endringene er utelukkende knyttet til vektingen av fastleddet for hyttene.

Med dette som begrunnelse fastsetter kommunen fire forskjellige faktorer på fastleddet, hhv en (1), et komma seks (1,6), tre (3) og fem (5) for forskjellige typer eiendom.

Vi har etterspurt ytterligere begrunnelser og utregninger, og vi har fått opplyst at det finnes ikke.

[Geilo Velforbund anfører](#)

Vi er enig med kommunen og dets rådgiver om hjemmelsgrunnlagene for å innkreve avgift. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at kommunestyrevedtaket er hjemlet i en opphevet lov. Vi antar at dette er en inkurie og forventer at kommunen retter opp i dette uten ugrunnet opphold. Vi går her ikke inn på om dette har hatt følger for lovligheten av å innkreve avgiften.

Appendiks A-5

Vann – og avløpsrett

Gjeldend Rettsdata | www.retsdata.no | Kilde: Fagbøker | www.retsdata.no | 31-03-2016 15:21:31

3 DRIFT AV VANN- OG AVLØPSVERK

3.1 Vann- og avløpsgebyrer. Gjeldende regelverk

Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter ble fastsatt av Stortinget den 31. mai 1974 (nr. 17) og er et sentralt virkemiddel for å gi kommunene økonomisk fundament til å løse vann- og avløpsproblemer på en bedre måte enn tidligere. Loven oppstiller plikt til å betale vann- og kloakkavgift til kommunen der en fast eiendom har tilknytning til en kommunal vann- eller kloakkledning, enten direkte eller gjennom privat samledning. På samme måte har den som får pålegg om tilknytning til slik ledning etter pbl. §§ 65, 66 og 92, plikt til å betale avgift.

Det er bare kommuner som kan påberope seg loven. Private vann- og avløpsverk må lage sine egne tilknytningsbestemmelser og ta seg betalt som for en hvilken som helst vare og/eller tjeneste.

Vann- og kloakkavgiftsloven § 2 gir anvisning på at avgiftene skal være engangsavgifter for tilknytning og årlige avgifter. Kongen blir gitt fullmakt til å fastsette rammene for avgiften og hovedreglene om utregning og innkreving. Den gjeldende statlige forskrift er pr. i dag forurensningsforskriftens kapittel 16 om kommunale vann- og avløpsgebyrer, som har erstattet kapittel 11 i tidligere gjeldende forurensningsforskrift med virkning fra 1. januar 2007.

Hovedprinsippene med den reviderte forskriften er at bare kostnadmessige og beregningstekniske hensyn skal legges til grunn for gebyrberegningen, gebyrberegningen skal baseres på selvkostprinsippet, at gebyrene skal fordeles på brukere av fast eiendom slik at de i størst mulig utstrekning gir uttrykk for hva det koster kommunen å betjene den enkelte eiendom med vann- og avløpsanlegg og at brukere av fast eiendom fullt ut skal dekke alle kostnader i forbindelse med kommunale vann- og avløpsanlegg.

Det har i en rekke tilfeller vært reist søksmål vedrørende gyldigheten av kommunale gebyrforskrifter, men abonnentene har ikke i et eneste tilfelle nådd frem med at forskriftene har vært ugyldige. Høyesteretts dom avsagt 27. juni 2002 og 6. februar 2003 er for så vidt ytterligere en bekreftelse på at kommunene etter lov om vass- og kloakkavgifter står meget fritt i fastsettelsen av gebyrgrunnlaget for vann- og avløpsgebyrer, og at det skal mye til for å nå frem med krav om at dette er gjort i strid med loven og forskriften.

3.1.1 Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter

3.1.1.1 Nærmere om lovens forhistorie

Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter ble fastsatt av Stortinget den 31. mai 1974 nr. 17. Loven ble endret senest ved lov 15. mars 2002 nr. 5. Som grunnlag for loven foreligger Ot.prp. nr. 58 (1972-73) og NOU 1974: 12 om kommunale vann- og kloakkavgifter. Sistnevnte utvalg fikk i oppdrag å utarbeide et begrunnet forslag til forskrifter i henhold til § 2 i det foreliggende utkast til lov om kommunale vann- og kloakkavgifter.

Til grunn for Ot.prp. nr. 58 lå arbeidet til en komité nedsatt ved kongelig resolusjon av 14. mai 1969 som avgav innstilling om finansierungsordninger for utbygging av vann- og kloakkanlegg mv. i juni 1971. Komiteens mandat var opprinnelig å vurdere behovet for og eventuelt legge frem forslag som gir kommunene hjemmel til å pålegge bedrifter, byggherrer og huseiere vann- og kloakkavgifter (tilknytningsavgifter og driftsavgifter).

Ved kongelig resolusjon av 27. februar 1970 ble komiteen gitt følgende tilleggsmandat:

[side 176]

"Vurdere om det er nødvendig med statlige støttetiltak til vann- og kloakkanlegg, herunder anlegg som tar sikte på å hindre eller redusere forurensning av vassdrag og sjøområder, og hvilke retningslinjer eventuelle støttetiltak bør bygge på."

Bakgrunnen for oppnevningen av komiteen å flere år tilbake og hadde sammenheng med den generelt stigende interesse for å motvirke vannforurensning, og med kommunenes problemer med hensyn til finansiering av vann- og kloakkanlegg

I Ot.prp. nr. 1 (1964-65) om ny bygningslov ble det lagt vekt på at vann- og avløpsproblemer burde løses på en bedre måte enn tidligere, og at det var meget som talte for at utgiftene til hele kloakksystemet burde dekkes ved tilknytningsavgifter.

Komiteen som la frem forslag til den daværende lov mot vannforurensning, sluttet seg til dette, men antok at komiteens mandat ikke omfattet disse spørsmålene.

Av forarbeidene for øvrig fremgår på s. 11 at departementet ikke fant å kunne foreslå å fastsette noen bestemt ordning med hensyn til om avgiftene skulle beregnes for det enkelte anlegg eller for et større område, for eksempel en hel kommune. Det ble forutsatt at kommunene selv skulle kunne bestemme om avgiftene skulle beregnes for hvert enkelt anlegg, for et større område eller eventuelt for hele kommunen innen rammen av forskrifter gitt i henhold til lovutkastet.

3.1.1.2 Nærmere om lovens bestemmelser

Loven slår i § 1 fast eierens plikt til å betale vann- og kloakkavgift til kommunen der den faste eiendommen har tilknytning til kommunal vann- eller kloakkledning, enten direkte eller gjennom privat stikkledning.

forskrift. Vedtak om gebyrenes størrelse regnes også som forskrift, jf. forvaltningsboken § 2 første ledd bokstav c.

Før kommunen fastsetter gebyrenes størrelse, skal det foreligge overslag over forventede kostnader og inntekter på henholdsvis vann- og avløpssektoren. Overslagene skal omfatte kommunens antatte direkte og indirekte kostnader knyttet til drifts-, vedlikeholds- og kapitalkostnader samt forventede inntekter fra gebyrer og annet, for eksempel inntekter fra salg av vann. Overslagene skal dekke en periode på tre til fem år og så vidt mulig knyttes til kommunens rullerende økonomiplan.

Ifølge SFTs kommentarer til bestemmelsen skal det skilles mellom gebyr for vann og gebyr for avløp på grunnlag av kommunens kostnader forbundet med hver av disse sektorene. Gebyrperioden forutsettes normalt å være ett år slik at kommunens gebyrinntekter ikke skal overstige kostnadene i løpet av denne perioden. Beregningsperioden kan imidlertid settes lenger enn ett år for å jevne ut gebyrenes størrelse i forbindelse med større investeringer. En slik periode skal ikke overstige fem år. Kommunen må da kunne fremlegge konkrete prosjekter og kostnadsoverslag.

[side 180]

Av kommentarene følger det videre at gebyrgrunnlaget bør fastsettes ut fra gjeldende retningslinjer for selvkost, jf. gjennomgangen av Kommunal- og regionaldepartementets retningslinjer for selvkost i kapittel 3.1.5 nedenfor, i tillegg til at generelle regler om god regnskapsskikk, jf. § 8 i forskrift om kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper, skal legges til grunn. Fylkesmannen kan veilede kommunen mht. spørsmål om beregning av gebyrgrunnlaget.

3.1.2.2 Generelt om beregningen – forurensningsforskriften § 16-2

Bestemmelsen lyder som følger:

"Gebyrene for eiendom som brukes som bolig, skal beregnes for hele eiendommen under ett eller separat for den enkelte boenhet.

Eier av fast eiendom er i alle tilfelle ansvarlig for gebyrene overfor kommunen."

Det følger av vass- og kloakkavgiftsloven § 2 første punktum at gebyrene skal være engangsgebyrer for tilknytning og årsgebyrer for årlig forbruk. Kommunen kan velge om beregningen av gebyrene for boligeiendom (tilknytningsgebyr og årsgebyr) skal baseres på hele eiendommen under ett eller separat for den enkelte boenhet.

Med boenhet forstås ifølge SFTs kommentarer bolig med ett eller flere rom og med separat inngang, samt eget bad/wc og kjøkkendel. Som boligeiendom regnes i denne forbindelse også eiendom med fritidsbebyggelse. For eiendom med næringsbygg i kombinasjon med bolig beregnes gebyrene også for hele eiendommen under ett eller separat for den enkelte enhet.

Eieren av den gebyrpliktige eiendommen er i alle tilfeller ansvarlig overfor kommunen for både tilknytnings- og årsgebyr for hele eiendommen, jf. vass- og kloakkavgiftsloven § 1 første ledd første punktum.

Kommunens krav på forfalt årsgebyr er sikret med lovpant i eiendommen, jf. vass- og kloakkavgiftsloven § 4 første punktum og panteloven § 6-1 andre ledd bokstav c. Det vil si at hele eiendommen fungerer som pant for årsgebyr som knytter seg til en enkelt boenhet på eiendommen. Både tilknytnings- og årsgebyr er ellers tvangsgrunnlag for utlegg, jf. vass- og kloakkavgiftsloven § 4 tredje punktum og tvangsfulbyrdsloven kapittel 7.

3.1.2.3 Engangsgebyr for tilknytning – forurensningsforskriften § 16-3

Bestemmelsen lyder som følger:

"Plikt til å betale engangsgebyr for tilknytning oppstår når en ellers gebyrpliktig eiendom blir bebygd, eller når gebyrplikt for bebygd eiendom inntrer etter lov om kommunale vass- og kloakkavgifter § 1. Ved tilbygg eller påbygg kan det beregnes tillegg i tilknytningsgebyret."

Kommunen fastsetter i forskrift størrelsen på tilknytningsgebyret og nærmere regler om beregningsmåten. Gebyr for tilknytning skal ikke knytte seg til noen bestemt del av kostnadene, men intensjonen med tilknytningsgebyret er at dette skal dekke en forholdsmessig del av kommunens samlede kostnader med vannforsyning og avløp.

Gebyret skal beregnes for den enkelte faste eiendom eller for den enkelte boenhet på eiendommen, jf. forskriftens § 16-2.

Tilknytningsgebyret er et engangsgebyr. Ifølge SFTs kommentarer til bestemmelsen kan det derfor ikke kreves nytt gebyr ved en ominnredning av bygningsareal som foreligger på tilknytningstidspunktet, eller hvis bruken av bygningen blir endret. Det kan imidlertid kreves tillegg i gebyret ved tilbygg eller [side 181] påbygg der det er snakk om en utvidelse av bygningsarealet. Kommunen kan bestemme at tilleggsgebyret bare skal betales når utvidelsen utgjør et visst minsteareal.

Et særlig spørsmål er om det oppstår plikt til å betale tilknytningsavgift der en enebolig blir seksjonert i to seksjoner slik at det oppstår to selvstendige boenheter. Spørsmålet kan komme på spissen der det tidligere er betalt tilknytningsavgift for eneboligen fullt ut og seksjoneringen kommer i ettertid, jf. at det i praksis har blitt lagt til grunn at det kan kreves tilknytningsavgift for den enkelte boenhet.

Kommunen bestemmer når gebyrene forfaller til betaling. Det kan imidlertid ikke stilles krav om betaling av tilknytningsgebyr før utstedelse av byggetillatelse.

3.1.2.4 Årsgebyr – forurensningsforskriften § 16-4

Bestemmelsen lyder som følger:

"Årsgebyret skal enten beregnes på grunnlag av vannforbruk, eller en todelt gebyrordning med en fast og en variabel del. Vannforbruket baseres på målt eller stipulert anslag. For eiendom hvor vannmåler ikke er installert, skal vannforbruket stipuleres på grunnlag av bebyggelsens størrelse. Det stipulerte forbruket skal i størst mulig grad tilsvare reelt forbruk.

Tidligere forarbeider til plan- og bygningsloven § 67 er derfor relevant for å forstå hva som ligger i unntaksbestemmelsen.

Ved lov av 20. juni 1986 nr. 37 ble det foretatt visse endringer i pbl. § 67. Som en del av grunnlaget for endringene lå NOU 1984: 9 Forenklinger i bygningsloven m.v. II, som på s. 54 omtaler dette tilfellet. Det fremgår her bl.a.:

"Bygningsloven § 67 inneholder en uttrykkelig hjemmel for bygningsrådet til å godta avløpsforbindelse til annet hovedavløpsanlegg og vannforsyning fra annen vannledning. Formålet med kravet om ledninger til og langs eller over tomten, er å hindre et system av stikkledninger over store distanser. Hovedledningen skal føres helt frem til tomten. Men for å oppnå det er det ikke nødvendig å kreve ledningen lagt langs eller over tomten. ...

Hovedreglene i § 67 bør følges dersom ledningene ifølge planene skal forlenges til andre eiendommer. I et slikt tilfelle må andre ordninger være begrunnet med at tomten ikke kan bruke ledningen eller bare med usedvanlige omkostninger. Kan tomten da knyttes til en annen hovedledning på en langt billigere måte, vil det være grunnlag for å avvike fra hovedregelen i § 67. En dispensasjon kan også gis med hjemmel i § 7. Men en løsning etter § 67 er snevrere for så vidt som bortledningen av avløpsvannet må skje til hovedavløpsledning og vanninntaket fra hovedvannledning. Som en spesialbestemmelse går § 67 foran § 7.

I praksis gis det ofte midlertidig dispensasjon fra kravene i § 67. Det gjelder både for kravet om veg og for kravet om ledninger. Praksisen skriver seg fra 1924-loven."

I Ot.prp. nr. 57 (1985-1986) til lov om endringer i plan- og bygningsloven omtales endringene i pbl. § 67 på s. 36-38 [36, 37, 38]. Departementet uttaler seg først om den daværende forskjellen mellom bestemmelsene i §§ 65, 66 og 67.

"Hovedforskjellen mellom §§ 65 og 66 på den ene side og § 67 på den andre, er at kravene til veg, vann og avløp etter §§ 65 og 66 er mindre strenge enn de krav som kan stilles ved vedtekt etter § 67. Når det gjelder vann og avløp, er det i §§ 65 – 66 ikke som i § 67 krav om at hovedvannledning eller hovedavløpsledning fører til og langs eller over tomta."

Det fremgår videre på s. 37 andre spalte et tilsvarende resonnement som anført ovenfor i NOU 1984: 9 om formålet med kravet om ledninger til og langs eller over tomta. Det heter så i siste avsnitt:

"Når en eventuell annen ordning enn hovedregelen i § 67 skal vurderes, må både betenkelighetene ved en lang stikkledning og hensynet til kontinuiteten i utbyggingen trekkes inn. Godkjenning av slik annen ordning etter § 67 er permanent og bør derfor brukes med varsomhet slik at ikke byrdene veltes over på andre tomteneiere. Hovedreglene i § 67 bør følges dersom ledningene ifølge planene skal forlenges til andre eiendommer. I et slikt tilfelle må andre ordninger være begrunnet med at tomten ikke kan bruke ledningen eller bare bruke den med usedvanlige omkostninger. Kan tomten da knyttes til en annen hovedledning på en langt billigere måte, vil det være grunnlag for å avvike fra hovedregelen i § 67."

Det fremgår av forarbeidene at verken utvalget eller departementet har hatt for øye den situasjon at det er et igangværende privat vann- og/eller avløpsverk som samtidig er grunneier og utbygger, og som [side 404] foretar økt utbygging under forutsetning av at de nye byggeområdene skal tilknyttes eksisterende og nytbygd privat hovedledningsnett.

I den grad kommunen etter ferdigstilling skulle ønske å overta vann- og avløpsledninger lagt under slike forutsetninger, kan det reises spørsmål ved om pbl. § 18-1 er anvendelig, da dette i realiteten ville være å anse som en delvis ekspropriasjon av det private vannverkets eiendeler. Som det fremgår av gjennomgangen under kapittel 2.5.4 ovenfor, er kommunal overtagelse av private vannverk blitt behandlet etter oreigningsloven § 2 nr. 47 og med full erstatningsplikt etter ekspropriasjonslovens regler.

3.8.4.6 Krav til standard ved opparbeidingen – Kommunale regler om utføringen

Plan- og bygningsloven § 18-1 setter selv absolutte rammer for hva som kan kreves opparbeidet etter paragrafen. Opparbeidingsplikten etter § 18-1 kan ikke utvides ved forskrift, kommunalt vedtak eller planbestemmelse. Der plan for eksempel angir en bredere vei enn det § 18-1 legger opp til, kan tiltakshaver således ikke pålegges opparbeiding ut over rammen i § 18-1.

Rekkefølgebestemmelser til planen kan imidlertid gi hjemmel for å avsi søknad om tiltak inntil opparbeidingskravene er oppfylt eller på annen måte sikret. For eksempel kan dispensasjon fra planens forutsatte opparbeiding tenkes der opparbeiding er sikret gjennom utbyggingsavtale eller lignende med kommunen.

Kommunen kan gi nærmere regler om utførelsen av vei, vann og avløpsanlegg etter § 18-1 andre ledd. Dette gjelder kommuneplanbestemmelser om utførelsen av arbeid etter første ledd, men kommunen kan også stille krav til løsninger og produktvalg innenfor gjeldende bestemmelser og så langt det er nødvendig for å sikre rasjonelle drift og vedlikehold av anlegget. Departementet viser i Ot.prp. nr. 45 for 2007-2008 på s. 266 til at det er inntatt bestemmelser i teknisk forskrift (TEK) til plan- og bygningsloven § 11-4 som gir kommunen hjemmel til å stille vilkår om løsninger og produktvalg så langt det er nødvendig for å sikre rasjonell drift og vedlikehold av anlegget.

Departementet sa seg enig i innspill fra høringsinstansene som hadde påpekt at det kunne være vanskelig å formulere presise tekniske krav som planbestemmelser, og derfor åpnet opp for at kommunene kunne stille særlige krav i den enkelte sak der spesielle lokale forhold tilsier det.

Dette er i store trekk i samsvar med praksis etter pbl. § 67 i loven fra 1985. Det er imidlertid presisert at kravene må ligge innenfor rammen av teknisk forskrift (TEK) kapittel 11 sine maksimumsbegrensninger og må begrunnes i lokale faktiske forhold.

Det har vært og er vanlig å stille slike kvalitetskrav også gjennom standard leveringsbetingelser for vann- og avløp, veinormaler, VA-normer eller lignende. Adgangen kan være praktisk viktig for å tilpasse utvidelser av og tilknytning til kommunens eksisterende vann- og avløpsanlegg.

Få kommunale normer for VA-anlegg har tidligere vært registrert som vedtekter (forskrifter) hjemlet i § 67 nr. 3. Grunnlaget for standardkravene har derimot ofte vært basert på den juridiske posisjon kommunen har som eier av anleggene de nye ledningene skal knyttes til. Kommunene stiller i egenskap av eier krav for å hindre dårlig kvalitet og

Appendiks A-6



Geilo Velforbund
John Collett Alle 108A
0870 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
16/02626-7

Dato
15.03.2018

Selvkostprinsippet i Hol kommune

Viser til deres brev datert 12. februar 2018, vårt foreløpige svarbrev datert 15. februar og tidligere korrespondanse og møter om denne saken.

Som nevnt i vårt svar den 15. februar, vil Hol kommune beklage at GVF opplever at HK ikke gir tilfredsstillende tilbakemeldinger på deres spørsmål og problemstillinger, samt at dere opplever både manglende vilje og kompetanse til å forvalte det regelverket vi er satt til.

For ordens skyld gjentar vi at bakgrunnen for splitting av gebyret for fastledd vann/avløp har med endret praksis for avregning av gebyrer, med installasjon av vannmålere i kommunen for å sikre en mer rettferdig gebyrordning. Dette, sammen med omfattende investeringer både på ledningsnett og tekniske installasjoner som vannverk og renseanlegg for å sikre god kvalitet på kommunale VA tjenester i forbindelse med utbygging av nye hytteområder.

Hol kommunestyret valgte i vedtak 95/14 å differensiere på fastledd vann/avløp på boliger og fritidsboliger, da bakgrunnen for utbyggingen på VA nettet det siste 10- året har med hytteutbyggingen i kommunen og et gebyr basert på forbruk vil favorisere boenheter med lite forbruk.

Vi forstår at GVF har brukt mye tid på denne saken og deres brev av 12. februar er også omfattende, hva angår henvisninger og juridiske formuleringer. Vi har derfor måttet bruke litt ekstra tid på denne saken og kvalitetssikre med vår egen jurist for å forsikre oss om at vi har rett forståelse av deres anliggende.

Når vi trekker essensen ut av deres brev, så sitter vi allikevel igjen med en konklusjon at det ikke er presentert noen nye momenter fra GVF i denne saken. Lovverket det henvises til og praksisen fra andre kommuner, er velkjente for alle som arbeider med dette saksområdet.

GVFs hovedanliggende er, jfr. deres brev:

Ålmannvegen 8, 3576 HOL
www.hol.kommune.no
postmottak@hol.kommune.no

TF.: 32 09 21 00
Org.nr: 944889116
Kontonr: 23330701145



Det må være et minimumskrav at dersom kommunen skal ilegge et særskilt gebyr for ulike boligkategorier basert på selvkost, så må de vite hvor mye selvkostnaden for den aktuelle kategorien faktisk utgjør.

Som vi har forklart for GVF tidligere, så er Hol kommune underlagt kontroll og revisjon av sin selvkostpraksis. På direkte spørsmål angående vår praksis for fastsettelse og differensiering av fastleddgebyr, så har Kommunerevisjonen uttalt:

«Regelverket omtaler selvkost for den enkelte selvkosttjeneste, og at hvert selvkostområde skal ha eget selvkostfond. Men det er ingen krav om at differensierte gebyrsatser innen en selvkosttjeneste må dokumenteres med kostnadsfordeling tilknyttet differensieringen.»

Hol kommune har tillit til sine rådgivere og Kommunerevisjonen i denne saken og ser ikke at det er grunnlag for å endre praksis.

Hol kommune ser ikke behov for å utdype andre momenter i deres brev og/eller andre forhold i denne saken videre. Brevet fra Kommunerevisjonen er gjengitt i sin helhet i forrige brev til GVF, datert 15. februar 2018.

Med hilsen

Arlid Øystese Hansen

Teknisk sjef

Godkjent og ekspedert uten underskrift

Mottakere:

Gello Velforbund

Kopi til:

Rådmann, Ole Johnny Stavn

Appendiks A-6

	År 2012	År 2013	År 2014	År 2015	År 2016	År 2017	År 2018	Gjennomsnitt
Hol Kommune								
Sum samlede årsgebyr	kr 6 078 118,40	kr 6 576 576,80	kr 7 895 068,00	kr 12 380 100,00	kr 13 157 400,00	kr 10 014 620,40	kr 9 911 000,00	kr 9 430 411,94
Netto kapitalkostnader	kr 8 312 923,00	kr 9 136 116,00	kr 9 588 040,00	kr 9 829 847,00	kr 10 355 874,00	kr 11 384 260,00	kr 12 283 907,00	kr 10 127 281,00
Differanse	-kr 2 234 804,60	-kr 2 559 539,20	-kr 1 692 972,00	kr 2 550 253,00	kr 2 801 526,00	-kr 1 369 639,60	-kr 2 372 907,00	-kr 696 869,06
Årlig kostnadsdekning	73,12 %	71,98 %	82,34 %	125,94 %	127,05 %	87,97 %	80,68 %	92,73 %
Andel fra fritidsboliger	40,47 %	39,88 %	45,51 %	84,21 %	87,05 %	61,75 %	58,03 %	59,56 %
Ringebu Kommune								
Sum samlede årsgebyr	kr 8 841 408,00	kr 9 082 129,60	kr 8 395 983,20	kr 10 936 002,40	kr 12 055 012,80	kr 13 613 489,60	kr 15 026 085,60	kr 11 135 730,17
Netto kapitalkostnader	kr 4 700 898,00	kr 4 544 813,00	kr 4 807 868,00	kr 4 857 143,00	kr 1 278 785,00	kr 5 099 124,00	kr 5 035 800,00	kr 4 332 061,57
Differanse	kr 4 140 510,00	kr 4 537 316,60	kr 3 588 115,20	kr 6 078 859,40	kr 10 776 227,80	kr 8 514 365,60	kr 9 990 285,60	kr 6 803 668,60
Kostnadsdekning	188,08 %	199,84 %	174,63 %	225,15 %	942,69 %	266,98 %	298,39 %	327,96 %
Andel fra fritidsboliger	125,16 %	134,70 %	106,01 %	153,76 %	657,99 %	191,80 %	218,37 %	226,83 %
Sigdal Kommune								
Sum samlede årsgebyr	kr 1 595 280,00	kr 1 602 628,00	kr 1 662 796,40	kr 1 728 732,00	kr 1 783 554,40	kr 2 069 048,00	kr 2 078 376,00	kr 1 788 630,69
Netto kapitalkostnader	kr 1 275 416,00	kr 1 487 194,00	kr 2 218 618,00	kr 2 112 285,00	kr 2 032 286,00	kr 1 942 470,00	kr 2 097 783,00	kr 1 880 864,57
Differanse	kr 319 864,00	kr 115 434,00	-kr 555 821,60	-kr 383 553,00	-kr 248 731,60	kr 126 578,00	-kr 19 407,00	-kr 92 233,89
Kostnadsdekning	125,08 %	107,76 %	74,95 %	81,84 %	87,76 %	106,52 %	99,07 %	97,57 %
Andel fra fritidsboliger	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Totale kapitalkostnader	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %