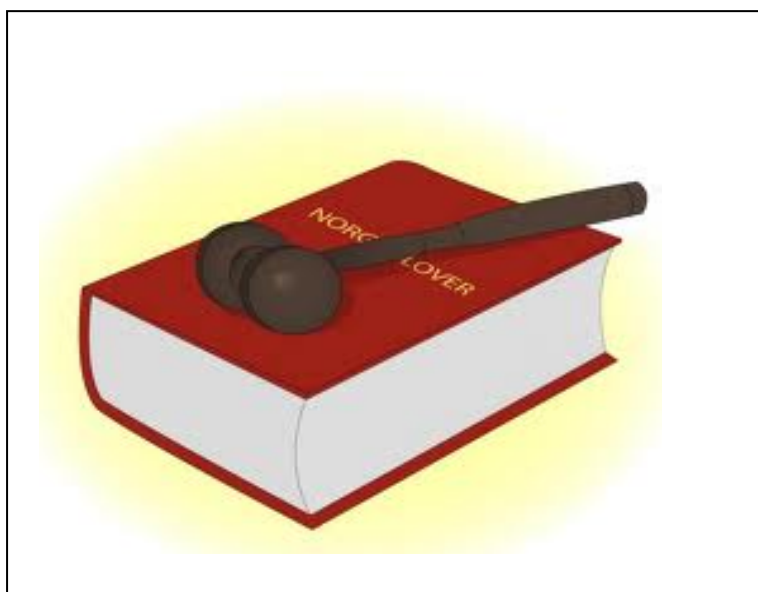


Forvaltningsrevisjon i Holtålen kommune:

Vurdering av formannskapssakene 89/15 og 90/15

Formålet med prosjektet er å undersøke om forberedelse, saksgang og behandling av sakene er av en slik kvalitet at det legges grunnlag for at gode vedtak kan fattes.



INNHold

1. INNLEDNING	3
2. FORMÅL, AVGRENSNING OG METODE	4
3. PROBLEMSTILLINGER	5
4. REVISJONSKRITERIER	5
5 FAKTA, VURDERINGER OG KONKLUSJONER	9
5.1 Er forberedende saksvurdering relevant og tilstrekkelig til å belyse vesentlige sider ved saken? ...	9
5.2 Er innstillingen formulert så fullstendig at den gir all nødvendig informasjon som trengs for iverksetting av vedtaket?	11
5.3 Er saksbehandlingstiden for sakene tilfredsstillende?	12
5.4 Er forslagene til alternative innstillinger som legges fram under den politiske behandlingen i formannskapet godt nok belyst og begrunnet?	13
5.5 Ivaretas kravene til likebehandling ved behandling av saker som konsesjon og jorddeling?	15
5.6 Er habilitetsspørsmålet ivaretatt under behandlingen av sakene?	17
5.7 Er sakene behandlet i samsvar med gode etiske prinsipper?	21
6 RÅDMANNENS UTTALELSE	23
7 SAMMENDRAG OG REVISJONENS ANBEFALINGER	24
8 VEDLEGG	26

Holtålen, 15. januar 2016

Svein Magne Evavold
Revisjonssjef

Merete Lykken
Revisor

1. INNLEDNING

Kommunestyret i Holtålen behandlet en interpellasjon i møte den 3. september med saksnummer 36. Interpellasjonen gjengis nedenfor i sin helhet:

Interpellasjonen gjelder innsyn og vurdering av Formannskapets sak 89/15 og 90/15. Formannskapets sak 89/15 gjelder konsesjon på erverv av eiendommen Grøtfætten 224/1. Formannskapets sak 90/15 gjelder deling av samme eiendom, fradeling av parsell for salg. Begge sakene ble behandlet i formannskapet 25.06.2015. Rådmannen hadde positiv innstilling i begge sakene. Ordføreren ble vurdert inhabil i behandling av sakene. Varaordfører foreslo og fikk flertall for avslag i sak 90/15 og krav om salg eller bosetting og drift innen 01.09.2016 i sak 89/15. Det er ikke uvanlig at det stilles vilkår i konsesjonssaker. Det overraskende var imidlertid at det ble avslag på salg av parsell, da salg var en del av vilkårene i konsesjonssaken. Disse vedtak overrasket mange og det er i ettertid fremkommet mange spekulasjoner om hvorfor den politiske vurdering og skjønn her ikke fulgte Rådmannens positive innstilling. I ettertid viser det seg at ordførers kommunikasjon med konsesjonssøker før behandlingen, inneholdt aktuelle opplysninger som burde blitt opplyst de øvrige formannskapsmedlemmene ved behandling av sakene. Ordførers e-post pr desember 2014 til konsesjonssøker er fremkommet i ettertid. Denne epost bidrar til å stille hele behandlingen i et uheldig lys. Saken og saksbehandling der en innbygger – i dette tilfelle svært mange – sår tvil om politikeres redelighet i sitt virke, er svært uheldig for oss alle og svekker tilliten til vårt styringssystem. Kontrollutvalget er kommunestyrets redskap for demokratisk innsyn og kontroll med alle sider ved kommunens virksomhet.

Kommunestyret i Holtålen fattet følgende vedtak:
Kommunestyret ønsker en åpen, redelig og godt belyst saksbehandling der våre innbyggere og alle andre opplever trygghet for at lover, forskrifter og regler følges og politisk skjønn utøves etisk godt. Holtålen kommunestyre ber kontrollutvalget se på og vurdere alle sider ved forberedelse, saksgang og behandling av sakene 89/15 og 90/15 etter at klagebehandlingen er avsluttet.

Kontrollutvalget behandlet saken i møte 24. september som sak 22/15 og fattet følgende vedtak:

«Kontrollutvalget ber Revisjon Fjell IKS utarbeide en prosjektbeskrivelse på bakgrunn av diskusjon i møtet og kommunestyrets vedtak 3. september 2015.»

Å sikre god politisk styring gjennom god saksbehandling er viktig. Folkestyre skal sikre at innbyggerne får de velferdsgoder de har krav på etter lovgivningen og at det skjer likebehandling. At det finnes god kompetanse og ressurser nok til at det gjennomføres tilstrekkelig saksbehandling er vesentlig for et fungerende lokaldemokrati.

Formål og problemstillinger er utarbeidet i samsvar med denne bestillingen. Prosjektet gjennomføres som forvaltningsrevisjon¹.

¹ Definisjon på hva forvaltningsrevisjon er følger som vedlegg til rapporten

2. FORMÅL, AVGRENSNING OG METODE

Formål

Formålet med prosjektet er å undersøke om forberedelse, saksgang og behandling av sakene er av en slik kvalitet at de legger grunnlag for at gode vedtak kan fattes.

Avgrensning

Prosjektet avgrenses til å se på sakene F89/15 og F 90/15.

I tillegg vil vi se på et utvalg andre saker som gjelder behandling av konsesjon og jorddeling.

Metode

Planlegging og bestilling av prosjektet

Kontrollutvalget bestilte i møtet den 24. september sak 22/15 en prosjektbeskrivelse. Prosjektbeskrivelsen ble behandlet i kontrollutvalgets møte den 12. november som sak 27 og godkjent.

Prosjektet ble igangsatt etter vedtaket i kontrollutvalget. Det ble sendt varsel om forvaltningsrevisjon til rådmannen datert 26.11.2015. I varselet opplyste vi om prosjektets tema og formål.

Kilde for data i undersøkelsen

Vi har innhentet saksdokumentene til F – sak 89/15 og F – sak 90/15 og klagebehandlingen av de to sakene. Vi har også innhentet saksdokumenter for et utvalg saker behandlet i perioden 1.1. 2014 til og med 7.5.2015 i formannskap og kommunestyre som gjelder jorddeling og konsesjon.

Metode, pålitelighet og gyldighet

Vi utarbeidet først revisjonskriterier for hver problemstilling. Kriteriene er i hovedsak hentet fra forvaltningsloven, konsesjonsloven, jordlova, retningslinjer og gjeldende rett.

Det ble så gjennomført dokumentanalyse av saksdokumentene til F – sak 89/15 og F – sak 90/15 og behandlingen av disse to sakene. For å kunne se etter om prinsippet om likebehandling er oppfylt har vi sett på lignende saker som har vært behandlet i perioden 1.1.2014 til og med 7.5.2015 og foretatt dokumentanalyse. Dokumentene er vurdert opp i mot kriteriene for hver problemstilling.

Foreløpig rapport ble sendt til rådmannen for uttalelse. Denne er unntatt offentlighet i henhold til offentlighetsloven § 5 utsatt offentlighet.

Endelig rapport sendes til kontrollutvalget med kopi til rådmannen.

Dokumentanalysen har gitt tilfredsstillende fakta, og vi har ikke funnet behov for å innkalle noen berørte parter til intervju.

Kommunikasjon med administrasjonen og kontrollutvalget

Kommunikasjon underveis i prosjektet er i hovedsak gjennomført som samtaler eller via epost. Foreløpig rapport med fakta, vurderinger og konklusjoner sendes rådmannen til uttalelse før vi avgir endelig rapport til kontrollutvalget.

Kontrollutvalget holdes løpende orientert om gjennomføring av prosjektet.

3. PROBLEMSTILLINGER

Hovedproblemstilling:

Er sakene forsvarlig utredet og behandlet?

Konkretisering av problemstillinger:

- 1) Er forberedende saksvurdering relevant og tilstrekkelig til å belyse vesentlige sider ved saken?
- 2) Er innstillingen formulert så fullstendig at den gir all nødvendig informasjon som trengs for iverksetting av vedtaket?
- 3) Er saksbehandlingstiden for sakene tilfredsstillende?
- 4) Er forslagene til alternative innstillinger som legges fram under den politiske behandlingen i formannskapet godt nok belyst og begrunnet?
- 5) Ivaretas kravene til likebehandling ved behandling av saker om konsesjon og jorddeling?
- 6) Er habilitetsspørsmål ivaretatt under behandlingen av sakene?
- 7) Er sakene behandlet i samsvar med gode etiske prinsipper?

4. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene som legges til grunn for dette prosjektet er hentet fra kommuneloven, forvaltningsloven, litteratur «beste praksis», konsesjonsloven, jordlova og kommunens etiske retningslinjer.

Kommunelovens (heretter kalt KL) bestemmelser mht saksbehandlingskrav til saker som legges fram til politisk behandling, jf. § 23-2:

«Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

I forarbeidene til loven (Ot.prp.nr. 42 (1991-92)) fremheves administrasjonssjefens ansvar for det daglige tilsynet med den kommunale forvaltning.

”Administrasjonssjefen skal føre tilsyn med kommunens/fylkeskommunens forvaltning og økonomi. Det administrative ledelsesansvar er imidlertid ikke begrenset til disse

kontrollerende funksjoner, men det er tale om et helhetlig sjefsansvar for forsvarlig saksforberedelse og administrasjon. Alle saker som legges fram for folkevalgte organer av administrasjonen, legges fram av administrasjonssjefen eller på hans eller hennes vegne, jf nr 2”

§ 34-1 i KL gir folkevalgt organ mulighet til å sende saker i retur til administrasjonen for en ny saksutredning dersom de for eksempel finner mangler med fremlagt sak. Alle saker som realitetsbehandles i politiske møter er derfor i utgangspunktet godkjent for realitetsbehandling av organet selv. Revisjonen kan belyse det politiske og faglige skjønn, men må være forsiktig med å overprøve det politiske skjønn, da dette er å stille spørsmål med hensiktsmessigheten av politiske vedtak.

Forvaltningsloven (lov-1967-02-10)

Kapittel III Alminnelige regler § 11a omhandler saksbehandlingstid: «Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold».

Forvaltningsloven har også regler for hvilke betingelser som må foreligge med hensyn til habilitet, taushetsplikt, utredning av saker, begrunnelse, klage mv.

Forvaltningslovens kapittel IV Om saksforberedelse ved enkeltvedtak. § 17 omhandler forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt: «forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».

§ 24 stadfester plikten til å begrunne, og i § 25 beskrives begrunnelsens innhold.

Forvaltningslovens regler er ikke uttømmende, men minimumsregler. Strengere krav kan følge av uskreven rettspraksis og utviklet gjennom rettspraksis.

I **Konsesjonsloven (lov-2003-11-28-98)** kapittel 5 finner vi regler for saksbehandlingen av søknad om konsesjon. Her beskrives hva søknaden skal inneholde og frist for søknad.

Jordlova (lov-1995-05-12-23) har som formål å legge forholdene til rette at jordviddene i landet med skog og fjell og alt som hører til, kan bli brukt på den måten som er mest tjenlig for samfunnet og for dem som har yrket sitt i landbruket. Kapittel V omhandler deling av landbrukseiendom.

Rundskriv M – 1/2013 fra Landbruks- og matdepartementet: Omdisponering og deling §§ 9 og 12 i jordlova

I hovedsak berøres kapittel 5 om plikten til å utrede saken og til å begrunne vedtaket og kapittel 7 om deling, § 12 i forskriften.

Hva vil det si at saker er forsvarlig utredet?

Det er et generelt forvaltningsrettslig prinsipp at en sak skal være forsvarlig klarlagt før avgjørelse blir tatt. Grunnkravet til forsvarlig saksbehandling sier at forvaltningen må utrede og opplyse en sak godt. I utgangspunktet avgjør det politiske organet selv om en sak som er ført opp på dagsordenen, er tilstrekkelig utredet til å kunne avgjøres i det aktuelle møte. Alminnelige prinsipper om forsvarlig saksforberedelse vil likevel gjelde. Det vil si at saken fra et forvaltningsfaglig synspunkt kan vurderes å ikke være forsvarlig utredet selv om organet som skal behandle den, oppfatter den som tilstrekkelig utredet til å kunne avgjøres.

Selv om det faktiske grunnlaget for et vedtak kan sies å være mangelfullt, betyr ikke dette nødvendigvis at utredningsplikten ikke er overholdt. Grunnlaget må lide av åpenbare

mangler eller feil for at administrasjonssjefen skal kunne sies å ikke ha besørget forsvarlig saksutredning.

Sentralt for gjennomgående god saksbehandling er at kommunen har etablert skriftlige rutiner og prosesser som gir føringer for utforming av saksframlegg og som sikrer etterlevelse av krav til forsvarlig saksutredning og framlegg.

Det er vesentlig at saksopplysningene og saksvurderingene er relevante og tilstrekkelige til å gi folkevalgte organ god nok innsikt i ulike sider ved saken og som grunnlag for å fatte gode vedtak. Kravet til grundighet i den enkelte sak er imidlertid relativt, da det ut fra ressurs- og tidsmessige hensyn ikke er hensiktsmessig å utrede hver enkelt sak "så godt som mulig". Kravet til grundighet må også ses i sammenheng med sakens karakter og betydningen av den avgjørelsen som skal treffes.

I dette ligger det flere forhold som kan være relevante for saken:

- også at alternative løsninger skal vurderes
- også at konsekvensene av foreslåtte vedtak må vurderes
- innebærer at praktiske, faglige og kostnadmessige konsekvenser av de ulike alternativene i saken beskrives
- i saker som har kostnadmessige konsekvenser må det foreligge en vurdering av hvordan tiltakene skal finansieres for at saken skal være forsvarlig utredet
- det er aktuelt å peke på de lover og regler som gjelder og som faktagrunnlaget må ha dekning i
- videre vil det være viktig at innstillingen er klar og gir nødvendig informasjon som trengs for å iverksette vedtaket og tidspunkt for gjennomføring av vedtaket

Etikk er moralens teori²

Etikk er moralens teori og innebærer en systematisk analyse av hva som er rett og galt. Etikken bidrar med metoder og hjelp i arbeidet med å bygge tillit og god organisasjonskultur i kommunesektoren.

Flere av oss blir svar skyldige når vi blir spurt om "Hva er etikk?" Riktignok bruker vi ordet, men hva betyr det egentlig å oppføre seg 'etisk'? Intuitivt tenker vi at det er knyttet til det som er rett og galt, til moralsk ryggrad og til å oppføre seg skikkelig. Alt dette er innenfor rammene av hva etikk favner om. Men når vi skal arbeide med etikk i en kommune eller en organisasjon, er det nyttig å være mer presis.

Det første vi skal notere oss, er skillet mellom etikk og moral. Ordene brukes gjerne om hverandre, som om de betyr det samme. Men faglig og pedagogisk sett er det en viktig forskjell, som kan summeres opp på denne måten:

Moral

Vi sier gjerne at moral er våre individuelle oppfatninger av hva som er rett og galt. Moral er dermed noe vi alle har, og som vi intuitivt bruker når vi skal bestemme oss i verdispørsmål. Vi er naturligvis ikke alltid bevisst vår egen moral, som er et produkt av vår oppdragelse, erfaringer og de generelle forventningene som eksisterer i samfunnet.

Etikk

Der moral er våre oppfatninger av hva som er rett og galt, er etikk den systematiske analysen av disse oppfatningene. Vi kan si at etikk er begrunnelsen vi gir for våre meninger om rett og galt, eller for de verdivalgene vi tar i forskjellige situasjoner. Det

² Beskrivelsen er hentet fra etikkportalen.no som KS (kommunenes sentralforbund) har utarbeidet

gjelder ikke minst på arbeidsplassen. Litt forenklet betyr det at når du til en kollega sier ”Jeg valgte å gjøre det slik- og slik fordi . . .”, så er etikk alt som kommer etter ’fordi’.

Denne tilnærmingen viser hvordan vi bruker etikken hver eneste dag. Vi kaller det erfaringsmessig bare for noe annet, som for eksempel ’erfaring’ eller ’common sense’. Men der erfaring som oftest er en subjektiv metode, er etikk en mer objektiv måte å begrunne valg på. Etiske prinsippene kan dermed forstås som beslutningsverktøy for hver enkelt av oss, som vi kan bruke i vanskelige valgsituasjoner.

Når vi jobber med etikk i kommunene og på arbeidsplassen, jobber vi derfor ikke direkte med den enkeltes oppfatning av rett og galt. Vi tar et skritt tilbake og diskuterer i stedet hvorvidt vi kan gi gode begrunnelser for hvorfor vi mener noe er rett og galt. Vi benytter etikken når vi står fast og lurer på hva vi bør gjøre. Den hjelper oss med å identifisere beslutningshensyn og gir redskaper for refleksjon, slik at vi blir tryggere i våre valg.

Egne reglement i kommunen:

Etiske retningslinjer, vedtatt av kommunestyret i sak 53/14. De etiske retningslinjene skal bidra til å utvikle etisk skjønn hos den enkelte leder, medarbeider, politiker og i kommunen som helhet.

I punkt 5 som omhandler redelighet heter det at ansatte skal i alle sammenhenger opptre slik at tilliten til oss og vår forpliktelse til rettferdighet og likebehandling bevares.

Revisjonen antar at dette også gjelder for politikere i kommunen, jfr. formålet med de etiske retningslinjene.

I punkt 5 a) er det beskrevet at «vi unngår å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og egne interesser. Dette gjelder også forhold om ikke direkte rammes av inhabilitetsbestemmelsene i lovgivningen. Dersom spesielle personlige interesser likevel kan påvirke avgjørelsen i en sak vi har faglig ansvar for, eller for øvrig deltar i saksbehandlingen eller forberedende saksbehandling i, skal vi ta dette opp med overordnet.»

I punkt 6 er det beskrevet at «vi opptrer på en måte som ikke krenker menneskeverdet og tar aktivt avstand fra enhver uetisk praksis. Vi lytter til innbyggernes interesser og sikrer likebehandling. Vi opptrer med et godt skjønn i sosiale medier.»

Dette er i hovedsak de momentene i kommunens etiske retningslinjer som kommer til anvendelse i denne forvaltningsrevisjonen.

«Prosedyre for saksbehandling»

Beskriver forvaltningslovens bestemmelser som må følges, språkføring og oppstilling av saksframlegget. Videre er det beskrevet hvordan saksframstillingen skal bygges opp og hvilke elementer som er viktig å ha med.

5 FAKTA, VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Fakta F – sak 89/15 og F – sak 90/15

For å få med nødvendig informasjon om sakene er sakene unntatt vedlegg lagt ved rapporten.

5.1 *Er forberedende saksvurdering relevant og tilstrekkelig til å belyse vesentlige sider ved saken?*

Revisjonskriterier

Undersøkelsen gjelder to saker som er behandlet etter henholdsvis Jordloven og Konsesjonsloven. I tillegg gjelder forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling og enkeltvedtak. I «fullstendig saksbehandling» for denne type saker er det flere forhold som bør være utredet og vurdert for at saken kan oppfattes som forsvarlig utredet.

Overordnet betyr det at:

1. det må være tatt hensyn til alle vesentlige forhold som er relevant for saken
2. det er vurdert vesentlige konsekvenser av alle deler av et vedtak
3. det bør være redegjort for uavklarte forhold og hvilke konsekvenser dette kan få
4. det er aktuelt å peke på de lover og regler som gjelder og som faktagrunnlaget må ha dekning i
5. beregninger og prognoser må være ut i fra tilgjengelig informasjon da saksframstillingen ble utarbeidet
6. det må være redegjort for alternative løsninger

For å sikre en forsvarlig saksbehandling av søknad om konsesjon vil det bety at vesentlige forhold som bør utredes for denne type søknad er angitt i konsesjonsloven §§ 9 og 11:

§ 9 Særlige forhold for landbrukseiendommer

Ved avgjørelsen av søknad om konsesjon for erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål skal det legges særlig vekt på:

1. om den avtale prisen tilgodeser en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling
2. om erververs formål vil ivareta hensynet til bosetting i området
3. om ervervet innebærer en driftsmessig god løsning
4. om ervervet anses skikket til å drive eiendommen
5. om ervervet ivaretar hensynet til helhetlig ressursforvaltning og kulturlandskapet

Konsesjon skal i alminnelighet ikke gis dersom det ved ervervet oppstår sameie i eiendommen, eller antallet sameiere økes.

Det kan gis konsesjon til selskapet med begrenset ansvar. Det skal legges vekt på hensynet til dem som har yrket sitt i landbruket.

Første ledd nr 1 og 4 gjelder ikke sak der nær slekt eller odelsberettiget søker konsesjon fordi de ikke skal oppfylle boplikten etter § 5 annet ledd. I slik sak skal det i tillegg til

første ledd nr. 2, 3 og 5 blant annet legges vekt på eiendommens størrelse, avkastningsevne og husforhold. Søkerens tilknytning til eiendommen og søkerens livssituasjon kan tillegges vekt som et korrigerende moment.

Konsesjonsloven § 11 vilkår for konsesjon:

Konsesjon etter loven kan gis på slike vilkår som i hvert enkelt tilfelle finnes påkrevd av hensyn til de formål loven skal fremme. Den kan lempes på vilkårene etter søknad. Kongen skal ut i fra hensynet til bosetting, helhetlig ressursforvaltning og kulturlandskap ta stilling til om det er påkrevd å stille vilkår om boplikt, og om boplikten skal være en personlig plikt for eier.

For å sikre en forsvarlig behandling av søknad om jorddeling vil det bety at følgende vesentlige forhold som bør utredes for denne type søknad er gitt i Jordlova § 12 deling av landbrukseiendom:

- det skal legges vekt på at delingen legg til rette for en tjenlig og variert bruksstruktur i landbruket. I vurderingen inngår:
 - o vurdering av hensynet til vern av arealressursene
 - o vurdering om delingen fører til en driftsmessig god løsning
 - o vurdering om delingen kan føre til drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området.
 - o det kan legges vekt på andre forhold dersom de kommer innunder formålet i jordloven

Det er utgitt Rundskriv M-1/2013 fra Landbruks- og matdepartementet som omhandler §§ 9 og 12 i jordlova og beskriver plikten til å utrede saken og til å begrunne vedtaket.

Kapittel 5 i rundskrivet omhandler plikten til å utrede saken og til å begrunne vedtaket.

5.1 Visse opplysninger må som et minimum alltid framkomme i kommunens saksutredning. Det er i den forbindelse viktig at kommunen er bevisst på at Fylkesmannen, som kan ha mindre lokalkunnskap, kan komme i befatning med saken. Følgende opplysninger bør alltid innhentes:

- eiendommens totalareal, herunder hvor mye av dette som er hhv fulldyrka jord, overflatedyrka jord/ gjødsla beite, skog og annet areal. Når eiendommen består av flere parseller, må det framgå hvordan parsellene ligger i forhold til hverandre
- hva slags bebyggelse det er på eiendommen
- planstatusen for det området som omfattes av søknaden
- formålet med fradelingen
- eventuelle rettigheter knyttet tilknyttet eiendommen og hvordan disse skal fordeles mellom det fradelte arealet og gjenværende eiendom.

Kart hvor grensene for de aktuelle eiendommene og tomteparsellene er avtegnet må følge saken.

5.2 Plikten til å begrunne. Søknaden skal avgjøres etter en individuell og konkret vurdering. Vedtak om må avslå søknad om omdisponering eller deling skal grunngis.

Kommuneplanens samfunnsdel 2007-2018:

Innenfor landbruk og skogbruk skal oppmerksomheten i perioden rettes mot:

- sikre viktige beitearealer
- sikre rekruttering på bruk i aktiv drift

- opprettholde et godt produsentmiljø
- fokus på kulturlandskap og verdifull bygningsmasse
- utvikle landbruksbaserte tilleggsnæringer
- utvikle alternative driftsformer

Holtålen kommune har ikke vedtatt egne retningslinjer utover dette.

Revisjonens vurdering

Sak 89/15 Konsesjon på erverv av eiendommen Grøtfættan, 224/1

Vi har vurdert saksframlegget opp i mot revisjonskriteriene ovenfor og etter vår oppfatning inneholder saksframstillingen vurderinger av de forhold som er omtalt i konsesjonsloven § 9 og § 11. Utover dette har vi ikke funnet at kommunen i tillegg har egne retningslinjer utover loven og dens forskrifter. Det er i kommuneplanens samfunnsdel 2007-2018 angitt at «oppmerksomheten i perioden rettes mot å sikre rekruttering på bruk i aktiv drift». Dette er ikke spesifisert nærmere og vi finner ingen oppfølging i senere handlingsplaner om dette.

Sak 90/15 Deling av eiendommen Grøtfættan, 224/1 Jordlovbehandling

Vi har vurdert saksframlegget opp i mot revisjonskriteriene ovenfor og etter vår oppfatning inneholder saksframstillingen vurderinger av de forhold som er omtalt i jordlova. Etter vår oppfatning er saken derfor forsvarlig utredet.

Revisjonens konklusjon

Vår konklusjon er at forberedende saksvurderinger er forsvarlig gjennomført for sakene F 89/15 og F 90/15.

5.2 *Er innstillingen formulert så fullstendig at den gir all nødvendig informasjon som trengs for iverksetting av vedtaket?*

Revisjonskriterier

Innstillingen må være i samsvar med saksframlegget og gi nødvendig informasjon som trengs for å iverksette vedtaket.

Revisjonens vurdering

Etter vår oppfatning er rådmannens innstilling i begge sakene formulert tilfredsstillende. Innstillingene angir tydelig den informasjonen som trengs for iverksetting av vedtakene.

Revisjonens konklusjon

Vår konklusjon er at rådmannens innstilling i begge sakene er formulert tilfredsstillende og angir tydelig den informasjonen som trengs for iverksetting av vedtakene.

5.3 Er saksbehandlingstiden for sakene tilfredsstillende?

Revisjonskriterier

Kapittel III Alminnelige regler i forvaltningsloven omhandler i § 11 a saksbehandlingstid: «Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig. I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.»

Forvaltningslovens regler er ikke uttømmende, men minimumsregler. Strengere krav kan følge av uskreven rettspraksis og utviklet gjennom rettspraksis.

Fakta om saksbehandlingstid

Sak 89/15 Konesjon på erverv av eiendommen Grøtfættan, 224/1

06.02.2012 I følge opplysninger gitt i saken ble søknad om konsesjon levert personlig på kommunehuset den 06.02.2012, men har ikke blitt registrert og dermed ikke behandlet. Dette ble avdekket i forbindelse med behandling av F 63/15 Deling av eiendommen.
29.05.2015 Konesjonssøknad registrert
29.05.2015 Svar konsesjonssøknad
25.06.2015 Behandling av konsesjon på erverv F 89/15
26.06.2015 Melding om vedtak sendt
17.07.2015 Klage på vedtak
21.07.2015 Foreløpig svar – klage på vedtak i F 89/15
21.08.2015 Nytt foreløpig svar – klage på vedtak i F 89/15
22.09.2015 Behandling av klage på vedtak F 115/15
Saken avsluttet.

Sak 90/15 Deling av eiendommen Grøtfættan, 224/1 Jordlovbehandling

09.12.14 Søknad om tiltak, oppretting eller endring av matrikkelenhet – rekvisisjon av oppmålingsforretning.
18.12.2014 Foreløpig svar vedr.søknad om tiltak, oppretting eller endring av matrikkelenhet – rekvisisjon av oppmålingsforretning.
26.05.2015 F 63/15 Deling av eiendommen Grøtfættan, 224/1 – vedtatt utsatt
25.06.2015 F 90/15 Deling av eiendommen Grøtfættan, 224/1
26.06.2015 Melding om vedtak
21.07.2015 Klage på vedtak
21.08.2015 Foreløpig svar – klage på vedtak i sak F 90/15
22.09.2015 Behandling av klage
Saken avsluttet.

Revisjonens vurdering

Sak F 89/15 har en samlet saksbehandlingstid på ca 4 måneder etter at søknaden ble registrert. Vår oppfatning er at saksbehandlingstiden på 4 måneder er innenfor

forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandlingstid. Men i følge søker/eier ble søknaden levert 06.02.2012, og det viste seg at den ble ikke journalført. Fadesen ble ikke oppdaget før søknad om jorddeling ble mottatt og tatt opp til behandling. Etter vår vurdering er dette ikke en akseptabel hendelse at søknaden ikke ble registrert.

Sak F 90/15 har en samlet saksbehandlingstid på ca 9 måneder som inkluderer en utsettelse og en klagebehandling. Saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold heter det i forvaltningsloven. Saken var først til behandling 26.05.15 men ble vedtatt utsatt i påvente konsesjonsbehandling for eiendommen. Saken ble på nytt behandlet 25.06.2015 etter F 89/90 som var behandling av konsesjonssøknaden. Klagen er datert 21.07.2015 og ble behandlet 22.09.15. I perioden mellom klagen og behandling av klagen var det to møter i formannskapet. Sett i forhold til at saken ble utsatt og påklaget vurderer vi at samlet saksbehandlingstid er rimelig. Etter vår vurdering er bestemmelsene i forvaltningsloven om foreløpig svar overholdt for begge sakene.

Revisjonens konklusjon

Vår konklusjon er at saksbehandlingstiden for sakene kan oppfattes som rimelig. Vi konkluderer med at det var uheldig at søknaden om konsesjon ikke ble registrert og journalført i 2012.

5.4 Er forslagene til alternative innstillinger som legges fram under den politiske behandlingen i formannskapet godt nok belyst og begrunnet?

Revisjonskriterier

Alternative forslag til vedtak må også være forsvarlig belyst og begrunnet ut i fra forvaltningslovens bestemmelser, og vurdert i henhold til jordloven og konsesjonsloven. Se for øvrig revisjonskriterier under problemstilling 1.

Fakta Sak 89/15 Konsesjon på erverv av eiendommen Grøtfætten, 224/1

Forslag til vedtak fra Gudbrand Rognes: «Holtålen innvilger med hjemmel i konsesjonsloven §§2 og 9 Frode Heksem konsesjon på erverv av eiendommene Grøtfætten, gnr. 224 bnr. 1 og Ramlohaugen, gnr 212 bnr. 8 i Holtålen. Det settes som alternative vilkår for konsesjon:

- a) at eiendommens jord- og skogbruksarealer innen 1. september 2016 selges til landbruksformål slik at det oppnås ei driftsmessig god løsning. Gårdsbebyggelsen med høvelig tomt forutsettes fradelt før salget iverksettes.*
eller
- b) at søker(ne) innen samme dato bosetter seg på eiendommen og oppfyller boplikten i.h.t konsesjonslovens § 5 annet ledd, eller overdrar eiendommen til noen som kan oppfylle boplikten eller kan oppnå ervervskonsesjon.*

Begrunnelse:

Det vises til konsesjonslovens sentrale formål om å oppnå sikre eier- og bruksforhold som er mest gagnlig for samfunnet bl.a. for å tilgodese landbruksnæringa og hensynet til bosettingen. Holtålen kommune mener at minst ett av disse sentrale hensyn må ivaretas ved konsesjonsbehandling og innvilgning av konsesjon. Dette innebærer at eiendommen kan opprettholdes som egen eiendomsenhet ved eierskifte når den skal bebos av ny eier.

Dersom ny eier verken skal bebo eller drive eiendommen, tilsier hensynet til samfunnsgagnlige eier- og bruksforhold i landbruksnæringa at eiendommen opphører som egen enhet ved at arealressursene selges til landbruksformål slik at det oppnås driftsmessige gode løsninger og bedre samsvar mellom eiendoms- og bruksstruktur.

Forslaget ble vedtatt.

Revisjonens vurdering av F 89/15

I begrunnelsen er det kun tatt hensyn til konsesjonslovens formål i § 1 som er grunnlag for vurderingene. Det er ikke tatt hensyn til forhold av betydning for om konsesjon skal gis i konsesjonslovens § 9. Forholdene i § 9 skal vurderes i forbindelse med søknad om konsesjon. Vi er av den oppfatning at dette kan oppfattes som saksbehandlingsfeil når vedtaket ikke er godt nok begrunnet. En saksbehandlingsfeil trenger ikke være god nok grunn til at et vedtak oppheves. Det som avgjør er om det er sannsynlig/ mulig at feilen har innvirket på avgjørelsen av saken. I denne saken kan det oppfattes at tvilen er til stede, og at feilen kan ha påvirket avgjørelsen i saken.

F 90/15 Deling av eiendommen Grøtfætten, 224/1 Jordlovbehandling

Tidligere behandling i sak 63/15 Utsettelsesforslag fra Gudbrand Rognes: «Saken utsettes i påvente av konsesjonsbehandling for eiendommen Grøtfætten.» Utsettelsesforslaget ble vedtatt mot 1 stemme.

Sak 90/15 Forslag fra Gudbrand Rognes: «Søknaden avslås. Det er ønskelig å se eiendommens areal i en helhet. Det henvises til vedtaket i sak 89/15.»

Forslaget ble vedtatt med 4 mot 2 stemmer.

Sitat fra brev datert 30.06.2015 fra Oddleif Heksem: «Det er verdt å merke seg at Holtålen kommune ønsket å kjøpe/fradele en parsell fra Gnr 212bnr 8 for å videreselge til industriformål. Senere også kjøpe/fradele en parsell fra 221-1 for å selge videre til eier av Gnr. 208 bnr 57. Disse fradelingene går så vidt jeg kjenner til problemfritt og uten klausuler/innsigelser.

Revisjonens vurdering av F 90/15

Utsettelsesforslaget under behandling av F 63/15 er begrunnet med «i påvente av konsesjonsbehandling for eiendommen Grøtfætten». Det kan stilles spørsmål om det var riktig å utsette saken i påvente behandling av konsesjonssaken. Saken var forsvarlig utredet og det omsøkte areal var godt kjent i det politiske miljøet og nærmiljøet. I en søknadsprosess med fradeling er det det aktuelle området fradelingen gjelder som skal vurderes.

Saken ble behandlet på nytt i F 90/15 og nytt forslag til vedtak under behandlingen ble vedtatt. Saksbehandlers utredning og rådmannens innstilling ble tilsidesatt og søknaden ble avslått med henvisning til vedtaket i sak F 89/15 (se vilkår ovenfor). Etter vår oppfatning skal en delingssak behandles individuelt og gjelder kun det aktuelle området. Videre vurderer vi at jordloven og rundskriv må tolkes dithen at når alle kriteriene er vurdert og det foreligger positiv innstilling er det kun vesentlige forhold som kan medføre avslag. Det er her vist til vedtaket i sak 89/15 som begrunnelse, men det er ikke tatt hensyn til forhold som skal vurderes i henhold til jordlovens § 12 og Rundskriv M -1/2013 fra Landbruks- og matdepartementet. Etter vår vurdering er ikke forslaget til vedtak godt nok begrunnet.

Revisjonens konklusjon

Forvaltningsloven, konsesjonsloven og jordlova gir klare bestemmelser på at innstillinger og forslag til vedtak må være godt nok begrunnet.

I klagesaker behandlet av Fylkesmannen og Sivilombudsmannen påpekes det også at det må foreligge en forsvarlig begrunnelse. Vedtak som ikke har vært godt nok begrunnet har ikke blitt godkjent.

I begrunnelsen gitt i forslag til vedtak i F 89/15 (konsesjon) burde det i tillegg vært vist til rådmannens saksvurdering. Dette er vesentlig ettersom det er et krav i konsesjonsloven om hvilke forhold som skal være vurdert og gi grunnlag for vedtak. Et forslag til vedtak med en slik henvisning ville gitt en god nok begrunnelse i denne saken.

Forslag til vedtak i F 63/15 (jorddeling) var begrunnet med «...i påvente av konsesjonsbehandling...». Etter vår mening kunne saken vært behandlet, men vi har ingen merknader til begrunnelsen for utsettelsen.

I begrunnelsen gitt i forslag til vedtak i F 90/15 (jorddeling) er det ikke omtalt forhold nevnt i jordlova. Dette er vesentlig ettersom det er krav i jordlova om hvilke forhold som skal være vurdert og gi grunnlag for vedtak.

Vår konklusjon er at forslag til vedtak som ble lagt fram i F 89/15 og F 90/15 ikke var godt nok begrunnet. Det kan oppfattes som saksbehandlingsfeil når vedtaket ikke er godt nok begrunnet. En saksbehandlingsfeil trenger ikke være god nok grunn til at et vedtak oppheves.

5.5 Ivaretas kravene til likebehandling ved behandling av saker som konsesjon og jorddeling?

Revisjonskriterier

Kravene som kan stilles til likebehandling av konsesjonssaker og delingssaker har vi utarbeidet ut ifra forvaltningsloven og Plan og bygningsloven. Alle saker skal behandles individuelt med individuelle vurderinger som gjelder den aktuelle saken. Saksframleggene med vurderinger i den enkelte sak anses derfor å være unike og vi går ikke nærmere inn på innholdet i saksframlegget og vurderingene. Vi foretar derfor ikke vurdering om sakene er forsvarlig utredet, om innstilling er i samsvar med saksframlegget, om forslag til vedtak er begrunnet eller eventuell vurdering av klagebehandling.

En kan sammenligne saksbehandlingsprosedyrene for sakene ettersom det er bestemmelser i forvaltningsloven og Plan- og bygningsloven som regulerer dette. Sakene skal avgjøres uten ugrunnet opphold (FVL § 11 a) og forvaltningslovens regler for saksbehandling må man forholde seg til.

Revisjonskriterier:

- det skal være sendt foreløpig svar dersom henvendelsen ikke kan besvares innen 4 uker
- saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold
- det skal sendes melding om vedtak
- i melding om vedtak skal det opplyses om klageadgang

Fakta

For å kunne vurdere dette må man se på andre saker som gjelder søknad om konsesjon og jorddeling. Dokumentene i sakene er å finne i kommunens elektroniske saksarkiv ESA. For å finne alle dokumenter i sakene har vi søkt på arkivsaksnr. som er oppgitt i sakene.

Det er i 2014 og 2015 behandlet en god del saker som gjelder konsesjon og jorddeling, og nedenfor er en oversikt over de sakene vi har sett nærmere på. I tillegg til behandling etter konsesjonsloven og jordloven er også noen av sakene behandlet etter plan- og bygningsloven. I denne gjennomgangen har vi forholdt oss til behandling etter konsesjonsloven og jordloven.

Tabell 1: Konsesjon

F 14/14	Konsesjon på erverv av eiendommen Vårhus, Gnr 127/ brn1
F 15/14	Konsesjon på erverv av eiendommen Volden, Gnr 95/ bnr 2
F 82/14	Konsesjon på erverv av eiendommen Lunås, Gnr 21/ bnr 18
F 95/14	Konsesjon på erverv av eiendommen Trøan, Gnr 210/ bnr 9
F 86/15	Konsesjon på erverv av eiendommen Venhaug, GID 23/1

Tabell 2: Jorddeling

F 40/14	Klagebehandling – fradelingssaken Søndre Holden GID 72/2
F 102/14	Deling av drift-/ eiendomsenheten Ystenget GID 9/1 og Meiåvollen167/2
F 159/14	Deling av eiendommen Reitan GID 56/6
F 32/15	Deling av eiendommen Eggen Nordre GID 97/1
Del.sak 169/15	Deling av eiendommen Kirkhusmo GID 21/2

Foreløpig svar: Ifølge kommunens saksarkiv kan vi ikke se at det er gitt foreløpig svar før første gangs behandling i noen av sakene som er plukket ut. To saker er behandlet innenfor fire – ukers fristen og en sak innen seks uker. Øvrige saker ble tatt opp til behandling mellom to måneder og elleve måneder etter søknaden ble registrert.

Av de ti sakene som er plukket ut var fire vedtak påklaget. I forbindelse med behandling av klagesakene ble det sendt ut foreløpig svar i tre av fire klagesaker.

Rådmannens innstilling ble vedtatt i syv saker

Rådmannens innstilling med tilleggsforslag ble vedtatt i en sak

Annet forslag ble vedtatt i to saker

Påklaget: fire saker ble påklaget

Melding om vedtak er sendt i alle saker. I meldingen er det opplyst om klageadgang men ikke angitt lovhenvisning til klageadgangen.

Revisjonens vurdering

Det å sammenligne med andre tilnærmede saker er ikke enkelt å gjennomføre ettersom alle saker skal behandles individuelt. Likevel er det prosesser som skal følges som vi har valgt å vurdere sakene i forhold til.

Forvaltningsorganet skal gi foreløpig svar innen fire uker når man ser at henvendelsen ikke kan besvares innen fristen. Dette er stadfestet i forvaltningslovens § 11 a. Etter vår vurdering er det en svakhet at det ikke er gitt foreløpig svar innen fire uker når man ser at

henvendelsen ikke kan besvares innen fristen. Det er kun to av sakene som er behandlet innen fire uker som det ikke er pålagt å gi foreløpig svar i.

Etter behandling av sakene som er plukket ut er det sendt melding om vedtak, og meldingen inneholder i hovedsak informasjon om klageadgang. Etter vår vurdering har kommunen innarbeidet gode rutiner på dette, men at det også bør tas med lovhenvisninger i avsnittet om informasjon om klageadgang.

Etter vår samlede vurdering kan vi ikke gi en tydelig konklusjon om F 89/15 og F 90/15 er likebehandlet eller ikke i forhold til sammenligningsgrunnlaget ovenfor. En vesentlig bakgrunn for vår vurdering er at sakene er individuelle og det er ikke uvanlig at ulike typer vilkår er krevd.

Revisjonens konklusjon

Vår konklusjon er at det er ingen indikasjoner på at kravene til likebehandling ikke er oppfylt.

5.6 Er habilitetsspørsmålet ivaretatt under behandlingen av sakene?

Revisjonskriterier

Forvaltningslovens § 6 og tolkningsuttalelse 2000/8596 fra justis- og beredskapsdepartementet er sentral for utarbeidelse av revisjonskriterier. Holtålen kommune har vedtatt egne etiske retningslinjer som beskriver hvordan ansatte og folkevalgte skal opptre.

Utdrag fra kommunens reglement:

«vi unngår å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og egne interesser. Dette gjelder også forhold om ikke direkte rammes av inhabilitetsbestemmelsene i lovgivningen. Dersom spesielle personlige interesser likevel kan påvirke avgjørelsen i en sak vi har faglig ansvar for, eller for øvrig deltar i saksbehandlingen eller forberedende saksbehandling i, skal vi ta dette opp med overordnet.»

Forvaltningsloven § 6 annet ledd:

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

I § 6 fjerde ledd: «Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at en tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete».

Lovavdelingen i justis- og beredskapsdepartementet har gitt tolkningsuttalelse 2000/8596 datert 03.11.2000 som gjelder blant annet tolkning av § 6 i forvaltningsloven. I denne uttalelsen finner vi følgende tolkning av § 6 som vi legger til grunnlag for våre vurderinger:

I § 6 fjerde ledd er det en direkte innskrenkning i anvendelse av habilitetsreglene: «Dersom det er åpenbart at en tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete». Når disse vilkårene er oppfylt, vil de hensynene som taler for inhabilitetsregler stå så svakt at hensynet til en effektiv saksbehandling går foran. Det er her tale om en snever unntaksregel.

Habilitetsspørsmål i små fagmiljøer

I små fagmiljøer vil situasjonen kunne være slik at «alle kjenner alle» både faglig og til en viss grad sosialt. Videre vil det være slik at det ved inhabilitet er vanskelig eller til og med umulig å finne en erstatte uten en viss tilknytning til saken eller partene. Særlig gjelder dette i tilfeller hvor det til vedkommende stilling kreves særlig sakkyndighet. Dette reiser spørsmålet om og eventuelt i hvilken utstrekning man ved inhabilitetsvurderingen kan ta særskilt hensyn til de praktiske ulempene som dermed oppstår.

Ordlyden i § 6 annet ledd isolert åpner i liten utstrekning for å ta hensyn til de praktiske problemene som oppstår ved at «alle kjenner alle». På den annen side gir selve ordlyden beskjeden veiledning om hvor strengt bestemmelsen skal håndheves i ulike tilfeller. Dette åpner for at en ved tolkningen og anvendelsen av bestemmelsen i det enkelte tilfelle til en viss grad kan ta i betraktning de kryssende hensynene som ligger bak inhabilitetsbestemmelsene, herunder hvilke praktiske ulemper det medfører at en tjenestemann regnes som inhabil. Et moment i denne sammenhengen er at en for streng praktisering av inhabilitetsreglene kan gå på bekostning av en mest mulig fullstendig opplysning av saken, jf. Prinsippet i forvaltningsloven § 17 første ledd. At det i en viss utstrekning kan tas hensyn til praktiske ulemper knyttet til streng praktisering av inhabilitetsreglene, må anses på det rene.

Synspunktet om det kan tas hensyn til de praktiske ulempene, kan først og fremst ha betydning når det er umulig eller uforholdsmessig vanskelig å få tak i andre kompetente personer. Men synspunktet er anvendelig også når det er uforholdsmessig kostbart å bruke andre personer. (Disse to omstendighetene henger for øvrig sammen.) Dette må imidlertid her som ellers vurderes temmelig konkret, blant annet under hensyn til hvor skjønnspreget, viktig og vanskelig saken er, og hvor lang tid det tar før andre kan gjøre jobben.

Sivilombudsmannen behandlet en lignende sak om habilitetsspørsmålet er ivarettatt: *Behandlingen av habilitetsspørsmål i en mindre kommune – sak om opphevelse av konsesjonsvilkår* (sak 2005/984). I denne saken vises det til tolkningsuttalelsen fra lovavdelingen saksnummer 2000/8596 som gjelder tolkning av blant annet § 6 i forvaltningsloven.

Holtålen kommunes etiske retningslinjer punkt 5 a) unngå konfliktsituasjon i forhold til inhabilitet . «Vi unngår å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og egne interesser. Dette gjelder også forhold som ikke direkte rammes av inhabilitetsbestemmelsene i lovgivningen.

Fakta

Varaordfører Gudbrand Rognes leier bolig hos ordfører på naboeiendommen. Habiliteten til varaordfører ble ikke vurdert under behandling av F 63/15, F 89/15 og F 90/15. F 89/15 ble først behandlet som sak 63/15, ordfører ble erklært inhabil, og varaordfører la fram forslag til vedtak i møtet som ble enstemmig vedtatt. Forslaget var begrunnet med: «saken utsettes i påvente av konsesjonsbehandling for eiendommen Grøtfætten». Rådmannens saksvurderinger og forslag til vedtak blir tilsidesatt.

Varaordføreren la fram forslag til vedtak i F 89/15 og F 90/15 som i begge tilfeller satte til side rådmannens innstilling. Forslag til vedtak i F 89/15 ble vedtatt med 5 mot 1 stemme, mens F 90/15 ble vedtatt med 4 mot 2 stemmer.

Ordfører ble erklært inhabil og deltok ikke under behandling av sakene.

Informasjonen som er gjort kjent i ettertid etter behandling av F 89/15 og F 90/15 er at Oddleif Heksem opplyser i brev datert 30.06.2015 at ordfører gjennom flere samtaler med hans sønn uttaler at fradeling ville bli enklere ved salg til han i stedet for det som var planlagt. I en epost fra ordfører til selger er det skrevet at viss at kontrakten endres til å gjelde salg til ordfører vil saken lettere gå igjennom byråkratiet med positivt utfall. Eposten er datert 8. desember 2014, dvs. før saken ble behandlet av formannskapet. Denne eposten er omtalt og vedlagt F 116/15 sammen med brevet datert 30.06.2015.

Rådmannen i Holtålen har innhentet muntlig uttalelse fra kommunens advokat og konkluderer entydig med at det ikke inntreffer inhabilitet ved spørsmålet om varaordfører Rognes' habilitet. I saksframlegget til F – sak 115/15 er dette beskrevet slik: «I små samfunn er det ofte «kort veg» mellom de fleste. Dette betyr ikke at en skal ta lett på inhabilitet, men på den andre siden skal det ikke være slik at det skal være mulig å ta opp sin egen habilitet fordi det er «ubehagelig» å delta i behandlingen. Det skal ikke være slik at inhabilitet brukes som «våpen» overfor «brysomme» folkevalgte, selv om forvaltningsloven sier at det at det stilles spørsmål om habiliteten er en spesiell aktsomhetsgrunn. Dersom en skal legge listen så lavt når det gjelder habilitet som å erklære Rognes inhabil på grunn av leieboerforhold, vil vi manøvrere oss i en situasjon der mange vil være inhabile ofte. Rådmannen mener derfor at Rognes ikke er inhabil.»

Saken har blitt omtalt i lokal media og det har blitt mange meninger om saken.

Revisjonens vurderinger

Det første vi gjør er å gjennomføre en generell vurdering om varaordfører kan oppfattes som inhabil. Vi må derfor vurdere om varaordfører er inhabil i henhold til habilitetskravene i forvaltningsloven § 6 2. avsnitt. Videre skal vi vurderer konsekvensene av hva resultatet av habilitetsspørsmålet kan bety for spørsmålet: Ville saken fått et vesentlig annet utfall viss varaordfører ble erklært inhabil? I tillegg skal vi forsøke å besvare spørsmålet: Hvor mye kan man tillate av «inhabilitet» i små kommuner? Kommunens advokat har foretatt en muntlig vurdering av varaordførers habilitet i et lite samfunn og har konkludert med at varaordfører kan oppfattes som habil. Sivilombudsmannen har hatt til behandling en lignende sak: «behandling av habilitetsspørsmål i en mindre kommune». Vi vil bygge opp våre vurderinger av habilitetsspørsmålet med bruk av sivilombudsmannens vurderinger av skjønn på området. Vi mener at deler av Sivilombudsmannens sak 2005/984 er sammenlignbar for Holtålen kommune.

Vi er enige med kommunens advokat om at det i små samfunn ofte er «kort veg» mellom de fleste. Denne saken er nokså spesiell siden det har kommet fram at det er sendt epost fra ordfører til selger i forkant av behandling av saken, og annen muntlig kommunikasjon i følge brev av 30.06.

Utgangspunktet må være at tjenestemannen er inhabil dersom det foreligger en nær personlig tilknytning, selv om en slik tilknytning er vanlig i lokalmiljøet. Avgjørende er hva som er «egnet til» å svekke tilliten til at vedkommende tar del i behandlingen/ avgjørelsen av saken. I denne saken har det kommet frem at lokalbefolkningen og enkelte politikere frykter at varaordfører som har vært med på behandlingen og avgjørelsen også har vært forutinntatt på en slik måte at vedkommende burde ha fratrådt.

Hvor nær tilknytningen må være, er et skjønnsspørsmål, og kravet til nærhet må antas å være mindre desto sterkere interesse den personen tjenestemannen har tilknytning til har i sakens utfall. Det er derfor ikke avgjørende om varaordføreren selv oppfatter tilknytningen som nær eller ikke. Det må foretas en objektiv vurdering av hvordan forholdet fremtrer utad.

I denne saken vurderer vi varaordførers tilknytning til ordfører som nær og begrunner dette med ordførers fordeler av sakens utfall. Vi mener også at det er et usikkerhetsmoment om ordfører var kjent med varaordførers forslag til vedtak i forkant. De politiske rollene, at de kjenner hverandre og leieforhold oppfyller i utgangspunktet lovens krav til inhabilitet. Men i en liten kommune som Holtålen aksepterer man vanligvis slike forhold av nærhet. Det som gjør denne saken annerledes er ordførers fordel av sakens utfall og at forslag til vedtak går i mot rådmannens innstilling. Det er påpekt i forvaltningslovens § 6 annet ledd at *«likeså er han inhabil når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal det legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til.»* I denne saken er det ordførers fordel som medfører at vi vurderer at kravet til nærhet antas å være mindre.

Et annet forhold som er omtalt i forvaltningslovens § 6 annet ledd siste setning er: «Det skal også legges vekt på om ugildsinnsigelse er reist av en part. I denne saken ble det ikke reist spørsmål om dette under behandling av saken. Men i ettertid er det stilt spørsmål om Rognes habilitet.

For å kunne vurdere hvordan man skal forholde seg til om varaordfører er inhabil i henhold til inhabilitetsbestemmelsene er det også viktig å vurdere om framlagt forslag til vedtak er godt nok begrunnet. Er ikke forslag til vedtak godt nok begrunnet bør det være et moment i en samlet vurdering om varaordfører var inhabil under behandling av de nevnte sakene. Under problemstilling 4 er vår vurdering at forslag til vedtak som ble framlagt under behandling av sakene har mangler i begrunnelsen.

Til sist må man vurdere om det er praktiske ulemper viss varaordfører regnes som inhabil. I tilfeller hvor en strengere håndheving av habilitetsreglene til en viss grad må vike for praktiske hensyn, er det imidlertid viktig å understreke at de skrevne habilitetsreglene må suppleres med det grunnleggende kravet om at saksbehandlingen skal være forsvarlig. Etter vår vurdering av er det ingen praktiske ulemper i denne saken, og saken kunne etter vår vurdering blitt behandlet uten ekstra ulemper som utsettelse og kostnader ved å vurdere varaordfører som inhabil.

I de forslagene som ble vedtatt kan det synes som ordfører med familien får fordeler av sakens utfall, mens det i rådmannens saksvurdering og innstilling til vedtak var innstilt til fordel for eiers søknad om salg av jord og konsesjon. En annen sak som taler for inhabilitet er viss varaordfører var vurdert som inhabil før behandling av sakene, ville da forslag til vedtak blitt fremmet? Dette spørsmålet har vi ikke svar på, men vi antar at det er en mulighet for at enten ville noen andre fremmet forslagene til vedtak eller at rådmannens innstilling ville blitt vedtatt.

Etter en samlet vurdering av punktene ovenfor mener revisjonen at det foreligger forhold som gjør at søker og andre innbyggere kan reise tvil om habilitet i saken.

Revisjonens konklusjon

Vi mener at legitimiteten i vedtakene ville vært styrket om habilitetsspørsmålet var blitt tatt opp og avklart før behandlingen av sakene.

5.7 Er sakene behandlet i samsvar med gode etiske prinsipper?

Revisjonskriterier

Offentlig ansatte og politikere bør opptre i samsvar med gode etiske prinsipper. Moralen er våre oppfatninger om hva som er rett og galt, mens etikk er begrunnelsen vi gir for våre meninger om rett og galt.

Etikken bidrar med metoder og hjelp i arbeidet med å bygge tillit og god organisasjonskultur i kommunen.

Kommunen har vedtatt egne «Etske retningslinjer» i K – sak 53/14 og ved utarbeidelse av revisjonskriterier tas det utgangspunkt i kommunens egne etiske retningslinjer:

- «ansatte skal i alle sammenhenger opptre slik at tilliten til oss og vår forpliktelse til rettferdighet og likebehandling bevares». Revisjonen antar at dette også gjelder for politikere i kommunen, jfr. formålet med de etiske retningslinjene
- «vi opptrer på en måte som ikke krenker menneskeverdet og tar aktivt avstand fra enhver uetisk praksis. Vi lytter til innbyggernes interesser og sikrer likebehandling. Vi opptrer med et godt skjønn i sosiale medier.»

Fakta

Undersøkelsen gjelder ordførers etiske opptreden angående hele saksprosedyrene for søknad om konsesjon og søknad om jorddeling av naboeiendommen til ordfører og hans samboer. Slik revisjon oppfatter det er det samboer til ordfører som i dag eier naboeiendommen og varaordfører leier bolig av dem. Den 09.12.2014 journalførte kommunen søknad om fradeling av eiendommen Grøtfættan. Senere ble det fremsagt påstander om at ordfører har brukt sin posisjon som ordfører til å fremme ønske om å kjøpe deler av eiendommen som selger allerede har skrevet avtale om salg av til en annen person. Selger har opplyst at ordfører har vært i kontakt med ham og ytret ønske om kjøp av del av eiendommen. I tillegg framkommer det i F – sak 116/15 e-postkorrespondanse mellom ordfører og selger.

E-posten fra ordfører datert 8.12.2014 (sendt dagen før søknad om jorddeling ble journalført i Holtålen kommune) lyder slik: «*Det er vel bare kontrakten som evt må endres og vi snakker med André og avtaler oss i mellom den praktiske måten å gjøre det på. Dette for at saken lettere kan gå igjennom byråkratiet med positivt utfall. Vil informere deg når jeg har snakket med André.*

Ordfører har benyttet epostadressen han har som ordfører i Holtålen kommune.
Selger refererer i sin epost samme dag til telefonkontakt med ordfører om saken.

I saksframlegget i klagesak F 116/15 – deling av eiendommen Grøtfætten, 224/1 vurderer saksbehandler at e- postkorrespondansen ikke har særlig relevans etter som ordfører Refsethås ble erklært inhabil og fratrådte møtet under behandling av saken.

Utdrag fra brev fra Oddleiv Heksem datert 30.06.2015:

«etter hvert kommer denne eventuelle transaksjonen min nabo, ordfører i Holtålen, Jan Håvard Refsethås for øret. Ordføreren ringer min sønn, og tilkjenner at han er interessert i kjøpe den aktuelle parsellen». Videre er det beskrevet at selgers intensjon å fradele eiendommen var kun for å selge til de to som ønsker å starte opp med landbruksrelatert virksomhet, ikke for å fradele for å bare selge eiendom. Han opplyser at ordfører gjennom flere samtaler med hans sønn uttaler at fradeling vil bli enklere ved salg til han, i stedet for det som var planlagt. Heksem sier også at ordførers forsøk på å påvirke til sin egen fordel, synes å være utidig og uakseptabel.

Heksem forteller at ordføreren i samtale med ham fortalte at han så det som naturlig at han i hvert fall kunne kjøpe parsellen øst for Rønningsvegen. Dette som et tiltak for å hindre tredjepersons indirekte innflytelse over parsellen.

Revisjonen viser før øvrig til brevet med journalnr 3696/15 som er vedlagt F 115/15 og F 116/15.

Utdrag fra klage fra Frode Heksem datert 6.07.2015 på vedtak i F – sak 90/15 jorddeling: «Hele denne prosessen med først utsettelse fradeling og så konsesjon virker for meg å være et forsøk på å trenere/ utsette at André skal få kjøpt denne parsellen, med ordfører og varaordfører i spissen. Først med begrunnelse at konsesjon ikke var på plass, så at det må selgers unna mer areal, alternativt annerledes fradeling slik at det skal komme nabogrunn 223/1 til gode. Den kan tenkes at 223/1 ønsker å presse fram ett større arealsalg for så å håpe og få kjøpt dette som tilstøtende eiendom, jamfør vedtak på min konsesjonssøknad, sak F 89/15. Dette er totalt uaktuelt slik denne saken har foregått og tatt retning».

Revisjonen viser for øvrig til brevet med journalnr 3783/15 som er vedlagt F 116/15.

Revisjonens vurdering

Revisjonens oppgave er å vurdere om ordfører har opptrådt etisk i sine handlinger.

Vi bygger vår vurdering på de faktiske opplysningene som foreligger. Det er e- posten som er vedlagt F 116/15, opplysninger gitt i brev fra Oddleif Heksem datert 30.06.2015, og i opplysninger gitt i klage fra selger datert 6.07.2015.

Generelt er det anledning å tilkjenne at man er interessert i en handel. En person som er ordfører i en kommune må likevel kunne skille mellom sin rolle som ordfører og som privatperson. Ordfører Refsethås har benyttet Holtålen kommunes e- postadresse ved henvendelse til søker/selger. Det gir et uryddig inntrykk av hvem som er avsender, er det en henvendelse fra ordføreren i Holtålen kommune eller er det en henvendelse fra

privatpersonen Refsethås? Innholdet i e- posten kan også tolkes forskjellig ut i fra hvem det er man oppfatter som er avsender. I e- posten framgår det at Refsethås ønsker å endre kontrakten som selger har inngått. Han legger også til at «Dette for at saken lettere kan gå igjennom byråkratiet med et positivt utfall». Etter vår vurdering legges det da et utilbørlig press på selger. Vi vet ikke hvordan Refsethås har blitt kjent med det planlagte salget. Skulle det være gjennom ordførervervet i Holtålen kommune ville det være uheldig. Uansett ville saken utad kunne oppfattes som at Refsethås har misbrukt sin posisjon i kommunen for å tilegne seg egne fordeler. Vi vurderer det dermed slik at ordfører skulle holdt seg unna enhver kommunikasjon i denne saken, og at bruk av posisjonen som ordfører og bruk av kommunens e- post kan oppfattes som brudd på kommunens etiske prinsipper. Vi begrunner dette med at det i kommunens etiske retningslinjer heter:

- *at ansatte skal i alle sammenhenger opptre slik at tilliten til oss og vår forpliktelse til rettferdighet og likebehandling bevares. Revisjonen antar at dette også gjelder for politikere i kommunen, jfr. formålet med de etiske retningslinjene*
- *«vi opptrer på en måte som ikke krenker menneskeverdet og tar aktivt avstand fra enhver uetisk praksis. Vi lytter til innbyggernes interesser og sikrer likebehandling. Vi opptrer med et godt skjønn i sosiale medier.»*

Når det gjelder ordførers rolle under selve behandlingen av sakene i formannskapet mener vi den er etisk forsvarlig.

Revisjonens konklusjon

Vår konklusjon er at ordførers opptreden under den politiske behandlingen av sakene er etisk forsvarlig, men at ordførerens handlinger i forkant av behandling av sakene oppfattes som uetisk og bryter med kommunens egne etiske retningslinjer.

6 RÅDMANNENS UTTALELSE

Foreløpig rapport med konklusjoner ble sendt rådmannen for uttalelse. Vi mottok uttalelse fra rådmannen innen fristen 13.01.2016. I uttalelsen har rådmannen kommentarer til kapitlene 5.4 og 5.6. Rådmannen har gitt oss nyttige fakta og vi har omarbeidet kapittel 5.4 og 5.6 noe ut i fra opplysningene i rådmannens uttalelse.

Rådmannens uttalelse følger som vedlegg til rapporten.

7 SAMMENDRAG OG REVISJONENS ANBEFALINGER

Bakgrunn for prosjektet

Kommunestyret fattet følgende vedtak i K 36/2015:

Kommunestyret ønsker en åpen, redelig og godt belyst saksbehandling der våre innbyggere og alle andre opplever trygghet for at lover, forskrifter og regler følges og politisk skjønn utøves etisk godt. Holtålen kommunestyre ber kontrollutvalget se på og vurdere alle sider ved forberedelse, saksgang og behandling av sakene 89/15 og 90/15 etter at klagebehandlingen er avsluttet.

Kontrollutvalget behandlet saken i møte 24. september som sak 22/15 og fattet følgende vedtak:

«Kontrollutvalget ber Revisjon Fjell IKS utarbeide en prosjektbeskrivelse på bakgrunn av diskusjon i møtet og kommunestyrets vedtak 3. september 2015.»

Formål og problemstillinger ble utarbeidet i samsvar med denne bestillingen og prosjektbeskrivelsen ble behandlet av kontrollutvalget i sak 27/15.

Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet var å undersøke om forberedelse, saksgang og behandling av sakene er av en slik kvalitet at de legger grunnlag for at gode vedtak kan fattes.

Hovedproblemstillingen var: Er sakene forsvarlig utredet og behandlet?

Denne ble konkretisert i 7 problemstillinger:

- 1) Er forberedende saksvurdering relevant og tilstrekkelig til å belyse vesentlige sider ved saken?
- 2) Er innstillingen formulert så fullstendig at den gir all nødvendig informasjon som trengs for iverksetting av vedtaket?
- 3) Er saksbehandlingstiden for sakene tilfredsstillende?
- 4) Er forslagene til alternative innstillinger som legges fram under den politiske behandlingen i formannskapet godt nok belyst og begrunnet?
- 5) Ivaretas kravene til likebehandling ved behandling av saker om konsesjon og jorddeling?
- 6) Er habilitetsspørsmål ivaretatt under behandlingen av sakene?
- 7) Er sakene behandlet i samsvar med gode etiske prinsipper?

Framgangsmåte

Prosjektet er gjennomført med dokumentanalyse, og dokumentene er vurdert opp i mot revisjonskriterier for hver problemstilling.

Foreløpig rapport ble sendt til rådmannen for uttalelse. Denne er unntatt offentlighet i henhold til offentlighetsloven § 5 utsatt offentlighet.

Endelig rapport sendes kontrollutvalget med kopi til rådmannen.

Dokumentanalysen har gitt tilfredsstillende fakta, og vi har ikke funnet behov for å innkalle noen berørte parter til intervju.

Konklusjoner

- 1) Vår konklusjon er at forberedende saksvurderinger er forsvarlig gjennomført for sakene F 89/15 og F 90/15.
- 2) Vår konklusjon er at rådmannens innstilling i begge saken er formulert tilfredsstillende og angir tydelig den informasjonen som trengs for iverksetting av vedtakene.
- 3) Vår konklusjon er at saksbehandlingstiden for sakene kan oppfattes som rimelig. Vi konkluderer med at det var uheldig at søknaden om konsesjon ikke ble registrert og journalført i 2012.
- 4) Forvaltningsloven, konsesjonsloven og jordlova gir klare bestemmelser på at innstillinger og forslag til vedtak må være godt nok begrunnet. I klagesaker behandlet av Fylkesmannen og Sivilombudsmannen påpekes det også at det må foreligge en forsvarlig begrunnelse. Vedtak som ikke har vært godt nok begrunnet har ikke blitt godkjent.

I begrunnelsen gitt i forslag til vedtak i F 89/15 (konsesjon) burde det i tillegg vært vist til rådmannens saksvurdering. Dette er vesentlig ettersom det er et krav i konsesjonsloven om hvilke forhold som skal være vurdert og gi grunnlag for vedtak. Et forslag til vedtak med en slik henvisning ville gitt en god nok begrunnelse i denne saken.

Forslag til vedtak i F 63/15 (jorddeling) var begrunnet med «...i påvente av konsesjonsbehandling...». Etter vår mening kunne saken vært behandlet, men vi har ingen merknader til begrunnelsen for utsettelsen.

I begrunnelsen gitt i forslag til vedtak i F 90/15 (jorddeling) er det ikke omtalt forhold nevnt i jordlova. Dette er vesentlig ettersom det er krav i jordlova om hvilke forhold som skal være vurdert og gi grunnlag for vedtak.

Vår konklusjon er at forslag til vedtak som ble lagt fram i F 89/15 og F 90/15 ikke var godt nok begrunnet. Det kan oppfattes som saksbehandlingsfeil når vedtaket ikke er godt nok begrunnet. En saksbehandlingsfeil trenger ikke være god nok grunn til at et vedtak oppheves.

- 5) Vår konklusjon er at det er ingen indikasjoner på at kravene til likebehandling ikke er oppfylt.
- 6) Vi mener at legitimiteten i vedtakene ville vært styrket om habilitetsspørsmålet var blitt tatt opp og avklart før behandlingen av sakene.

- 7) Vår konklusjon er at ordførers opptreden under den politiske behandlingen av sakene er etisk forsvarlig, men at ordførerens handlinger i forkant av behandling av sakene oppfattes som uetisk og bryter med kommunens egne etiske retningslinjer.

Rådmannens uttalelse og revisjonens anbefaling

Med bakgrunn i våre konklusjoner oppsummerer vi med våre anbefalinger. Våre anbefalinger er ikke uttømmende og vi gjør oppmerksom på at det kan være andre forhold enn de vi har blitt kjent med i denne forvaltningsrevisjonen som kan være viktige for å sikre forsvarlig saksbehandling.

Revisjonens anbefaling er:

1. at det fokuseres på en bevisstgjøring av rollen som politiker, også i forhold til kommunens etiske retningslinjer

8 VEDLEGG

F – sak 89/15 søknad om konsesjon
F – sak 90/15 søknad om jorddeling
Rådmannens uttalelse

Sak 89/15

KONSESJON PÅ ERVERV AV EIENDOMMEN GRØTFÆTTEN, 224/1

Arkiv: GID 224/1-212/8

Arkivsaksnr.: 15/757

Saksbehandler:

Stig Stenbro

Behandling av saken:

Saksnr. Utvalg

89/15 Formannskapet

Møtedato

25.06.2015

Vedlegg:

Gårdskart M 1:5000

Andre dokumenter i saken:

Reg. dato	S	Dokumenter inngående/utgående
29.05.2015	I	KONSESJONSSØKNAD FOR FRODE HEKSEM, GRØTFÆTTEN GNR 224-212 BNR 1-8
29.05.2015	U	SV: KONSESJONSSØKNAD FOR FRODE HEKSEM, GRØTFÆTTEN GNR 224-212 BNR 1-8

Saksopplysninger:

Konsesjonssøker: Frode Heksem, Flatåstoppen 9, 7079 Flatåsen
Overdrager: Oddleif Heksem, Rønningsvegen 47, 7383 Haltdalen

Konsesjonseiendommen Grøtfættan, 224/1, ligger på sørsida av Gaula i midtbygda i Haltdalen.

Eiendomsenheten omfatter også Ramlohaugen, 212/8, som ligger nord for Gaula ved tidligere Trøndermøbler. Søker overtok som hjemmelshaver til eiendommene i desember 2011. Ervervet var konsesjonsfritt som følge av odel/slektskap.

Eiendomsenheten har i følge jordregisteret et totalareal på 103 dekar, herav 33,6 dekar dyrka jord, 1,6 dekar innmarksbeite og vel 60 dekar produktiv skog. Innmarka er i hovedsak flat og lettbrukt. Den deles opp av veger, men er ellers brukbart arrondert.

Gårdsbebyggelsen består av våningshus, driftsbygning, redskapshus, garasje, sommerstuggu og stabbur. Samtlige bygninger oppgis å være i middels teknisk stand, bortsett fra sommerstuggu, hvor den tekniske tilstanden beskrives som dårlig.

Det var sjølstendig jordbruksdrift med husdyrhold på bruket fram til 1972. Etter den tid er jordbruksarealet blitt bortleid. Eiendommens våningshus har ikke vært fast bebodd i det siste. Brukets tidligere kårbolig, som ble fradelt med egen tomt i 2011, bebos av søkerens foreldre.

Konsesjonssøker er oppvokst på bruket som sønn av forrige eier. Han og familien bor på Flatåsen i Trondheim.

I søknaden gis bl.a. følgende opplysninger:

«Søker søker konsesjon siden det ikke er umiddelbare planer om flytting til Holtålen kommune. Kan bli aktuelt på sikt. Eiendommen vil bli benyttet til fritidsbolig og mye benyttet. Dyrkajorda leies ut. Skogen vil bli holdt ved like gjennom tynning/vedhogst.»

Rettslig utgangspunkt:

Konsesjonsloven har til formål å regulere og kontrollere omsetningen av fast eiendom for å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og brukerforhold som er mest gagnlig for samfunnet, bl.a. for å tilgodese framtidige generasjoners behov, landbruksnæringa, behovet for utbyggingsgrunn, hensynet til miljøet, allmenne naturverninteresser og friluftsinnteresser og hensynet til bosettinga.

I henhold til konsesjonsloven § 5 gir odelsrett og/eller nær slektenskap med forrige eier fritak for konsesjonsplikt ved erverv av fast eiendom. Dersom den aktuelle eiendommen er bebygd med helårs bolig og har minst 25 dekar full-/overflatedyrka jord eller minst 500 dekar produktiv skog, er konsesjonsfriheten betinga av at erverver bosetter seg på eiendommen innen ett år og blir boende der i minst fem år. Når bopliktbetingelsen ikke oppfylles, må erverver søke konsesjon for å få, eller bli sittende med, hjemmel til eiendommen.

Ved behandling av konsesjonssøknad som er utløst på grunn av at erverver ikke skal bosette seg på eiendommen innen fristen, skal det i henhold til § 9 legges særlig vekt på:

- om erververs formål ivaretar hensynet til bosettinga i området
- om ervervet innebærer ei driftsmessig god løsning
- om ervervet ivaretar hensynet til helhetlig ressursforvaltning og kulturlandskapet

I tillegg skal det i slike saker legges vekt på eiendommens størrelse, avkastningsevne og husforhold. Søkers tilknytning til eiendommen og søkers livssituasjon kan tillegges vekt som korrigerende moment.

Etter konsesjonsloven § 11 kan konsesjon gis på slike vilkår som i hvert enkelt tilfelle finnes påkrevd av hensyn til de formål loven skal fremme. Ut fra hensynet til bosetting, helhetlig ressursforvaltning og kulturlandskapet skal det tas stilling til om det er påkrevd å sette vilkår om boplikt, og om boplikten skal være en personlig plikt for eier (§ 11, 2. ledd).

Vurdering:

Erververs opprinnelige konsesjonssøknad av februar 2012 er på grunn av en administrativ glipp ikke blitt registrert og tatt opp til behandling. Søker har således oppfylt betingelsen om å søke konsesjon innen ett år etter eiendomsovertakelsen og kan ikke lastes for at den generelle fristen for tilflytting ikke er overholdt.

Ut fra at konsesjonssøker vil benytte eiendommens våning til fritidsbolig, kan det ikke sies at erververs formål vil ivareta hensynet til bosettinga i området. Antydningene i søknaden om at det på sikt kan bli aktuelt å tilflytte eiendommen, anses for vage til at de kan tillegges særlig vekt eller gi grunnlag for å fastsette en framtidig frist for tilflytting.

Etter som det har gått over 40 år siden sjølstendig drift med husdyrhold på bruket ble avvikla, er grunnlaget for gjenopptaking av drift blitt betydelig svekket. Dette har sammenheng både med at bygninger og driftsapparat for øvrig har blitt utdatert, og at kravet til arealressurser for å være et drivverdig bruk har økt betydelig. Eiendommens jordbruksarealer er brukt og utnyttet av andre som har jordbruk som ene-/hovedyrke, og i dagens situasjon synes dette å gi den mest rasjonelle ressursutnyttinga. Driftsmessig sett ville det antakelig vært mest framtidiretta med fradeling og salg av brukets produksjonsarealer som tilleggsjord i rasjonaliseringsøyemed. Inntil videre anses det likevel som ei akseptabel driftsmessig løsning at eiendommen består som egen eiendomsenhet og at jorda leis bort.

Sjøl om hensynet til kulturlandskapet og helhetlig ressursforvaltning generelt blir best ivarett når eier sjøl bor på bruket og driver jordbruksvirksomhet der, vil en anta at den forvaltning og bruk søkeren legger opptil vil ivareta slike hensyn på tilfredsstillende vis. Jordbruksarealet er sikra forsvarlig drift ved bortleie, og skjøtselsbehovet i eiendommens skogteig er beskjedent. Bygningene planlegges nytta til fritidsformål og må forventes vedlikeholdt for å tjene formålet.

Eiendommens arealressurser gir ikke grunnlag for sjølstendig drift innen tradisjonelt grovfôrbasert husdyrhold av særlig omfang eller økonomisk betydning. Eiendomsstørrelse og avkastningsevne anses ikke å være et moment som taler for at det bør kreves at eiendommen må bebos for å kunne drives som egen enhet.

Husforholda på eiendommen vurderes som tilfredsstillende og ikke til hinder for fast bosetting.

Søker har tilknytning til eiendommen gjennom oppvekst på bruket og seinere ved at foreldrene har bodd der. Den formelle tilknytningen anses alminnelig sterk for erververe med odelsrett og taler i noen grad til søkers fordel.

Når det gjelder søkers livssituasjon foreligger ingen spesielle opplysninger ut over at han og familien bor i Trondheim. Bosted antas å ha sammenheng med jobb.

Det er i rundskriv M-2/2009 bl.a. gitt retningslinjer for vurdering av bosettingshensynet i forbindelse med konsesjonsbehandling. Her går det fram at det både skal tas hensyn til eiendommens behov for bosetting samt bosettings-/folketallsutvikling i området eiendommen ligger. Sjøl om det i utgangspunktet kan være ønskelig at alle gårdsbruk og boplasser blir fast bebodd, må den enkelte konsesjonssak vurderes individuelt ut fra de omstendigheter som foreligger sett i forhold til de hensyn som skal ivaretas. I den sammenheng kommer en til at eiendommens nærings- og avkastningsmuligheter ikke gir grunnlag for sjølstendig drift som gjør bosetting påkrevd, og at hensynet til kulturlandskapet og helhetlig ressursforvaltning kan bli tilfredsstillende ivaretatt sjøl om eieren ikke er fast bosatt på eiendommen.

Når det gjelder spørsmålet om det er påkrevd med boplikt på eiendommen av hensyn til bosettinga, gis det i rundskriv M-2/2009 bl.a. følgende veiledning om grunnlaget for vurderingene:

«Dette innebærer at det må avklares om bosettingshensynet gjør seg gjeldende i det aktuelle området og med hvilken tyngde. Det må tas stilling til om det er nedgang eller fare for nedgang i folketallet i denne delen av kommunen.»

Etter som eiendommen ligger i grense med et boligfelt hvor det i løpet av de siste ca. 40 år er etablert 11 boliger, må det kunne sies at bosetting og folketall i det aktuelle området har vært relativt sterkt økende i perioden. Sjøl om det er vanskelig å ha noen formening om framtidig utvikling, finner en det mest sannsynlig at bosettinga i denne grenda vil holde seg rimelig stabil i åra som kommer. Ut fra den befolkningsutviklinga en har hatt i nærområdet til eiendommen de siste ti-åra, kommer en til at bosettingshensynet her ikke gjør seg gjeldende med slik tyngde at det er påkrevd å sette vilkår om boplikt på eiendommen for søkeren. På samme grunnlag, samt søkers planer om å benytte eiendommen til fritidsbolig, anses det heller ikke aktuelt med upersonlig boplikt som vilkår.

Etter ei samla vurdering av relevante momenter og hensyn kommer en til at søkeren bør innvilges ervervskonsesjon uten vilkår.

Rådmannens forslag til vedtak:

Holtålen kommune viser til saksvurderingene og innvilger med hjemmel i konsesjonsloven §§ 2 og 9 Frode Heksem konsesjon på erverv av eiendommene Grøtfættan, gnr. 224 bnr. 1 og Ramlohaugen, gnr. 212 bnr. 8 i Holtålen.

Kopi til:

Frode Heksem, Flatåstoppen 9, 7079 FLATÅSEN
Oddleif Heksem, , 7383 HALTDALEN

Behandling i Formannskapet 25.06.2015:

F89/15

Jan Håvard Refsethås ba om å få sin habilitet vurdert da han er nevnt som mulig part i saken.

Refsethås ble erklært inhabil og fratrådte møtet under saken.

Varaordfører Gudbrand Rognes tiltrådte som setteordfører under behandling av saken.

Forslag fra Gudbrand Rognes:

Holtålen kommune innvilger med hjemmel i konsesjonsloven §§ 2 og 9 Frode Heksem konsesjon på erverv av eiendommene Grøtfættan, gnr. 224 bnr. 1 og Ramlohaugen, gnr. 212 bnr. 8 i Holtålen.

Det settes som alternative vilkår for konsesjon:

- a) At eiendommens jord- og skogbruksarealer innen 1. september 2016 selges til landbruksformål slik at det oppnås ei driftsmessig god løsning.
Gårdsbebyggelsen med høvelig tomt forutsettes fradelt før salget iverksettes.

eller

- b) At søker(ne) innen samme dato bosetter seg på eiendommen og oppfyller boplikten i.h.t. konsesjonslovens § 5 annet ledd, eller overdrar eiendommen til noen som kan oppfylle boplikten eller kan oppnå ervervskonsesjon.

Begrunnelse:

Det vises til konsesjonslovens sentrale formål om å oppnå slike eier- og bruksforhold som er mest gunstig for samfunnet bl.a. for å tilgodese landbruksnæringa og hensynet til bosettinga. Holtålen kommune mener at minst ett av disse sentrale hensyn må ivaretas ved konsesjonsbehandling og innvilging av konsesjon. Dette innebærer at eiendommen kan opprettholdes som egen eiendomsenhet ved eierskifte når den skal bebos av ny eier. Dersom ny eier verken skal bebo eller drive eiendommen, tilsier hensynet til samfunnsgagnlige eier- og bruksforhold i landbruksnæringa at eiendommen opphører som egen enhet ved at arealressursene selges til landbruksformål slik at det oppnås driftsmessig gode løsninger og bedre samsvar mellom eiendoms- og bruksstruktur.

Forslaget fra Rognes vedtatt med 5 mot 1 stemme.

Vedtak i Formannskapet 25.06.2015:

Holtålen kommune innvilger med hjemmel i konsesjonsloven §§ 2 og 9 Frode Heksem konsesjon på erverv av eiendommene Grøtfættan, gnr. 224 bnr. 1 og Ramlohaugen, gnr. 212 bnr. 8 i Holtålen.

Det settes som alternative vilkår for konsesjon:

- a) At eiendommens jord- og skogbruksarealer innen 1. september 2016 selges til landbruksformål slik at det oppnås ei driftsmessig god løsning.
Gårdsbebyggelsen med høvelig tomt forutsettes fradelt før salget iverksettes.

eller

- b) At søker(ne) innen samme dato bosetter seg på eiendommen og oppfyller boplikten i.h.t. konsesjonslovens § 5 annet ledd, eller overdrar eiendommen til noen som kan oppfylle boplikten eller kan oppnå ervervskonsesjon.

Begrunnelse:

Det vises til konsesjonslovens sentrale formål om å oppnå slike eier- og bruksforhold som er mest gunstig for samfunnet bl.a. for å tilgodese landbruksnæringa og hensynet til bosettinga. Holtålen kommune mener at minst ett av disse sentrale hensyn må ivaretas ved konsesjonsbehandling og innvilging av konsesjon. Dette innebærer at eiendommen kan opprettholdes som egen eiendomsenhet ved eierskifte når den skal bebos av ny eier. Dersom ny eier verken skal bebo eller drive eiendommen, tilsier hensynet til samfunnsgagnlige eier- og bruksforhold i landbruksnæringa at eiendommen opphører som egen enhet ved at arealressursene selges til landbruksformål slik at det oppnås driftsmessig gode løsninger og bedre samsvar mellom eiendoms- og bruksstruktur.

Kopi til:

Frode Heksem, Flatåstoppen 9, 7079 FLATÅSEN
Oddleif Heksem, Rønningsvegen 47, 7383 HALTDALEN

Sak 90/15

**DELING AV EIENDOMMEN GRØTFÆTTEN, 224/1 -
JORDLOVBEHANDLING**

Arkiv: GID 224/1		Saksbehandler:
Arkivsaksnr.: 14/1584		Stig Stenbro
Behandling av saken:		
Saksnr.	Utvalg	Møtedato
63/15	Formannskapet	26.05.2015
90/15	Formannskapet	25.06.2015

Vedlegg:

Kartutsnitt M 1:3000

Andre dokumenter i saken:

Reg. dato	S	Dokumenter inngående/utgående
09.12.2014	I	SØKNAD OM TILTAK, OPPRETTING ELLER ENDRING AV MATRIKKELENHET - REKVISISJON AV OPPMÅLINGSFORRETNING
18.12.2014	U	FORELØPIG SVAR VEDR. SØKNAD OM TILTAK, OPPRETTING ELLER ENDRING AV MATRIKKELENHET - REKVISISJON AV OPPMÅLINGSFORRETNING

Saksopplysninger:

Foreliggende søknad gjelder fradeling av et areal på om lag 27 dekar fra eiendommen Grøttfættan, 224/1. Den omsøkte parsellen ligger på begge sider av Rønningsvegen i Haltdalen og utgjør det sørøstre hjørnet av eiendommen. Det vesentligste av arealet, ca. 23 dekar, ligger på vestsida av veien.

Eiendomsenheten, som består av 224/1 og 212/8, har et totalareal på ca. 104 dekar, herav 33,8 dekar dyrka, 1,6 dekar innmarksbeite og ca. 60 dekar produktiv skog. Innmarka er for det aller meste flat og lettbrukt. Gårdsbebyggelsen består av våningshus, driftsbygning, sommerstuggu, garasje og uthusbygninger. Det har ikke vært sjølstendig jordbruksdrift med husdyrhold på bruket de siste 40 år. Dyrkajorda blir bortleid for drift.

Parsellen som søkes fradelt består av skogsmark av låg bonitet. Den søndre delen av feltet er bevokst med furu, vesentlig i hogstkl. 4. Den nordre delen er et anslagsvis 40 år gammelt plantefelt med contorta-furu. Parsellen omgis av dyrkajord på flere sider. Arealet er helt flatt og klassifisert som dyrkbar mark.

Området er i kommuneplanen disponert til landbruks-, natur- og friluftsmål (LNF). I Naturbase (Miljødirektoratets database for natur-/miljøverdier) inngår det omsøkte arealet i det registrerte naturtypeområdet «Lokan», som er karakterisert som et lokalt viktig område med forekomster av edellauvskog. Det framgår av omtalen at grunnlaget for registreringen i Naturbase er svært usikker og at lokaliteten trenger befarig for å bekrefte verdien og klassifiseringen av naturtypen, samt forekomstens eventuelle utstrekning.

Det foreligger muntlige opplysninger om at formålet med fradelinga er salg av parsellen til interessent med planer om etablering av næringsvirksomhet innen hestehold. På det grunnlag må det antas at det meste av arealet vil bli oppdyrka eller skogrydda og kultivert til beitemark, foruten at det på parsellen også vil bli oppført nødvendige driftsbygninger og

Sak 90/15

etablert anlegg for den virksomheten som planlegges drevet. Tiltakshaver har bolig i umiddelbar nærhet.

Rettslig utgangspunkt:

Omsøkte deling rammes av bestemmelsene i jordlova § 12, som bl.a. sier:

Deling av eiendom som er nytta eller som kan nyttestil jordbruk eller skogbruk må godkjennes av departementet.

Skal dyrka jord tas i bruk til andre formål enn jordbruksproduksjon, eller skal dyrkbar jord tas i bruk slik at den ikke blir egna til jordbruksproduksjon i framtida, kan samtykke til deling ikke gis uten at det er gitt samtykke til omdisponering etter § 9.

Ved avgjørelsen av om samtykke til deling kan gis, skal det legges vekt på om delinga legger til rette for en tjenlig og variert bruksstruktur i landbruket. I vurderinga inngår bl.a. hensynet til vern av arealressursene, om delinga fører til ei driftsmessig god løsning, og om delinga kan medføre drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området. Det kan legges vekt på andre hensyn som faller inn under formålet med jordlova.

Naturmangfoldlovens §§ 8-12 skal legges til grunn for vurderingene av tiltakets betydning i forhold til natur- og miljøverdier.

Vurdering:

Ut fra foreliggende opplysninger anses det ikke nødvendig å vurdere delingssaken i forhold til jordvernbestemmelsene i § 9. Det berørte arealet er dyrkbar mark, men parsellen som sådan planlegges ikke tatt i bruk på en slik måte at den ikke blir egna til jordbruksproduksjon i framtida. For avgrensa områder som eventuelt skal tas i bruk på en måte som rammes av jordlova § 9, må omdisponeringsspørsmålet vurderes ut fra de konkrete planer som da foreligger.

Den omsøkte parsellen skal etter planene fortsatt brukes til landbruksformål. Dersom forutsetningene blir oppfylt, vil deling ikke være i strid med hensynet til vern av arealressursene.

Generelt vil fradeling av produktive arealer fra en eiendom som i utgangspunktet ikke har tilstrekkelig arealgrunnlag for sjølstendig drift, ikke anses som ei driftsmessig god løsning. I foreliggende tilfelle planlegges det omsøkte arealet nyttet relativt intensivt til landbruksrelatert virksomhet. Etter som parsellen deles av Rønningsvegen, vil den omsøkte omsøkte deling videreføre og forsterke eksisterende utenlige eiendomsutforming og arrondering. En kommer likevel alt i alt til at deling vil føre til ei driftsmessig akseptabel løsning.

Forutsatt at parsellen blir nytta i samsvar med de planene en er gjort kjent med, kan en ikke se at det er noen åpenbar fare for at deling vil medføre drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området.

Når det gjelder området natur- og miljøverdier kan en ikke se at Naturbase-registreringen angående forekomster av edellauvskog av lokalt viktighet, har noe med virkeligheten å gjøre. Det er ved befaring konstatert at det ikke finnes varmekjær lauvskog innafor parsellen. Naturbase-opplysningene må enten være direkte feil eller i den minste svært unøyaktige hva angår utstrekning av den mulige edellauvskogforekomsten.

Med bakgrunn i befaring og generell kjennskap til naturverdiene i området mener en at kunnskapsgrunnlaget er godt nok til å vurdere konsekvensene av tiltaket (naturmangfoldloven § 8). Lovens § 9 (føre-var-prinsippet) kommer derfor ikke til anvendelse. Det omsøkte tiltaket gjelder i utgangspunktet fradeling og salg til uendret bruk (landbruksformål). Dersom området skal oppdyrkes, eller det skal oppføres bebyggelse, vil disse tiltak kreve tillatelse hvor det er mer relevant å vurdere konsekvensene i forhold til natur- og miljøverdier enn i forbindelse med fradelingsspørsmålet.

Side 38 av 48

Sak 90/15

Etter ei samla vurdering kommer en til at det er grunnlag for å gi jordlovsamtykke til omsøkte deling. Det legges til grunn at arealet skal nyttas til landbruksformål i samsvar med de opplysninger som er gitt. Konkrete vilkår for erverv og framtidig bruk vil mest hensiktsmessig kunne fastsettes i forbindelse med behandling av søknad om ervervskonsesjon. Arronderingsmessig ville det vært hensiktsmessig å dele omsøkte parsell i to, etter Rønningsvegen, forutsatt at parsellen på østsida av vegen ble solgt som tilleggsareal til tilstøtende naboeiendom, GID 223/1.

Rådmannens forslag til vedtak:

Holtålen kommune viser til saksvurderingene og gir med hjemmel i jordlova § 12 samtykke til fradeling av omsøkte parsell på ca. 27 dekar skoggrunn fra eiendommen Grøtfættan, gnr. 224 bnr. 1 i Holtålen.

Det forutsettes at arealet i framtida nyttas til landbrukstilknytta virksomhet i samsvar med foreliggende opplysninger. I den grad delar av arealet skal tas i bruk på en slik måte at det ikke vil være egna for jordbruksproduksjon i framtida, må det på forhånd søkes om omdisponering etter jordlova § 9.

Dersom aktuelle parter finner det hensiktsmessig, gis det samtykke etter jordlova § 12 til deling av omsøkte parsell med delelinje langs Rønningsvegen, forutsatt at teigen på østsida av vegen overdras som tilleggsjord til tilstøtende naboeiendom.

Behandling i Formannskapet 26.05.2015:

Jan Håvard Refsethås ba om å få sin habilitet vurdert da han er nevnt som mulig part i saken.

Refsethås ble erklært inhabil og fratrådte møtet under saken.

Varaordfører Gudbrand Rognes tiltrådte som setteordfører under behandling av saken.

Utsettelsesforslag fra Gudbrand Rognes:

Saken utsettes i påvente av konsesjonsbehandling for eiendommen Grøtfættan.

Rognes utsettelsesforslag ble vedtatt mot 1 stemme.

Refsethås tiltrådte møtet etter behandling av saken.

Vedtak i Formannskapet 26.05.2015:

Saken utsettes i påvente av konsesjonsbehandling for eiendommen Grøtfættan.

Kopi til:

Andre Van Kooten, Rønningsvegen 89, 7383 HALTDALEN
Frøde Heksem, Flatåstoppen 9, 7079 FLATÅSEN

Side 39 av 48

**Sak 90/15 - DELING AV EIENDOMMEN GRØTFÆTTEN, 224/1 -
JORDLOVBEHANDLING**

Rådmannens forslag til vedtak:

Holtålen kommune viser til saksvurderingene og gir med hjemmel i jordlova § 12 samtykke til fradeling av omsøkte parsell på ca. 27 dekar skoggrunn fra eiendommen Grøtfættan, gnr. 224 bnr. 1 i Holtålen.

Det forutsettes at arealet i framtida nyttas til landbrukstilknytta virksomhet i samsvar med foreliggende opplysninger. I den grad deler av arealet skal tas i bruk på en slik måte at det ikke vil være egna for jordbruksproduksjon i framtida, må det på forhånd søkes om omdisponering etter jordlova § 9.

Dersom aktuelle parter finner det hensiktsmessig, gis det samtykke etter jordlova § 12 til deling av omsøkte parsell med delelinje langs Rønningsvegen, forutsatt at teigen på østsida av vegen overdras som tilleggsjord til tilstøtende naboeiendom.

Behandling:

Jan Håvard Refsethås ba om å få sin habilitet vurdert da han er nevnt som mulig part i saken.

Refsethås ble erklært inhabil og fratrådte møtet under saken.

Varaordfører Gudbrand Rognes tiltrådte som setteordfører under behandling av saken.

Forslag fra Gudbrand Rognes:

Søknaden avslås. Det er ønskelig å se eiendommens areal i en helhet. Det henvises til vedtaket i sak 89/15.

Forslaget fra Rognes vedtatt med 4 mot 2 stemmer

Vedtak:

Søknaden avslås. Det er ønskelig å se eiendommens areal i en helhet. Det henvises til vedtaket i sak 89/15.



HOLTÅLEN KOMMUNE
– mulighetenes kommune

Vår dato
08.01.2016

Vår referanse
15/1592-3 210

Vår saksbehandler:
Rådmann Marius Jermstad, tlf. 72417608

Deres dato

Deres referanse

Revisjon Fjell IKS

2550 OS I ØSTERDALEN

Ofi §5

**FORVALTNINGSREVISJON – Vurdering av formannskapssakene 89/15 og 90/15-
Rådmannens uttalelse**

Det vises til oversendt rapport.

Rådmannen har følgende tilbakemelding:

- Pkt 51 og 5.2: Ingen tilbakemelding-OK konklusjon
- Pkt 5.3: Rådmannen tar revisjonens kritikk av at konsesjonssøknad ikke ble journalført til etterretning.
- Pkt 5.4: I utgangspunktet burde rådmannen være tilfreds med at begrunnelsen for alternativ til rådmannens innstilling ikke var godt nok formulert, og vurderes sågar som saksbehandlingsfeil. Rådmannen mener imidlertid at politikerne bør tenke nøye igjennom om de vil vedta dette punktet. Det er helt åpenbart at dette vil stille større krav til politikerne når alternative vedtak skal foreslås og evt. vedtas som igjen vil gjøre det vanskeligere å fatte «politiske» vedtak
- Pkt 5.5 Ingen merknad
- Pkt 5.6 Her etterlyser rådmannen en konkret vurdering av hva som evt. skal legges til grunn for at inhabilitet skulle inntreffe for varaordføreren. Vervet som sådan kan umulig være grunn. Videre er leieforholdet påpekt som en slik grunn. Dette syns jeg er å legge lista meget lavt, sannsynlig for lavt. Det å være leietaker er hverken et avhengighetsforhold (i alle fall ikke i Haltdalen på det aktuelle tidspunkt), eller noen fordel. Med det leiemarkedet som da var i Haltdalen, vil jeg heller si at ordføreren var den vinnende part på leieforholdet. Jeg etterlyser derfor en bedre og mer konkret vurdering av evt. habilitetsgrunn. Dette kunne selvsagt vært løst med at spørsmålet hadde blitt tatt opp og avklart i forkant. Jeg mener imidlertid at dersom lista skal ligge så lavt for å ta opp mulig habilitet, er vi i ferd med å manøvrere oss inn i en situasjon der mange politikere og også tjenestemenn lett blir «konstant» usikker på sin egen habilitet.
- Pkt 5.7 Ingen merknader-Ok konklusjon

Med hilsen
HOLTÅLEN KOMMUNE

Marius Jermstad
Rådmann

Adresse	E-postadresse:	Telefon	Telefax	Bankgiro	Foretaksregisteret
Bakkavegen 1 7380 ÅLEN	epost@holtalen.kommune.no	72 41 76 00	72 41 76 18	6401.05.95353	NO 937697767 MVA