



Forvaltningsrevisjon

Behandling av konsesjonssøknader i landbruket

Grong kommune

April – 2018

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Grong kommune. Forvaltningsrevisjonen ble startet opp av KomRev Trøndelag IKS, som fra 01.01.2018 ble en del av Revisjon Midt-Norge SA. Prosjektet er gjennomført i perioden august 2017 til mai 2018.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr 4. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Grong kommune, jf kommuneloven § 79 og § 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder Eirik Gran Seim, prosjektmedarbeidere Bente Bakken og Johannes Nestvold, og kvalitetssikrer Unni Romstad.

Vi takker alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter fra KomRev Trøndelag IKS finner du på <http://krt.no>. Rapporter levert etter 01.01.2018 vil bli lagt ut på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Steinkjer, 19.04.18



Eirik Gran Seim
Prosjektleder

Bente Bakken
Prosjektmedarbeider

¹ Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv (revisjonsforskriften) § 7

INNHALDSFORTEGNELSE

1. Sammendrag.....	3
2. Innledning	4
2.1 Bestilling	4
2.2 Bakgrunn	4
2.3 Problemstillinger	4
2.4 Revisjonskriterier	5
2.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	5
3 I hvilken grad er søknader om konsesjon avgjort på grunnlag av gjeldende regelverk?.....	8
3.2 Revisjonskriterier	8
3.3 Data.....	8
3.4 Vurdering.....	10
3.5 Konklusjon og anbefaling.....	11
4 I hvilken grad følger organiseringen av arkivtjenesten bestemmelser i lov og forskrift?.....	11
4.2 Revisjonskriterier	11
4.3 Data.....	11
4.4 Vurdering.....	12
4.5 Konklusjon og anbefaling.....	12
5 I hvilken grad er kommunens praksis ved arkivering og journalføring i henhold til lovens krav m.m?	13
5.2 Revisjonskriterier	13
5.3 Data.....	13
5.4 Vurdering.....	15
5.5 Konklusjon og anbefaling.....	15
6 Rådmannens kommentarer.....	15
7 Kilder.....	17
8 Vedlegg	18

1. SAMMENDRAG

- Kommunen følger i stor grad gjeldende regelverk om behandling av konsesjonssøknader i landbruket. Imidlertid kan kommunen i noe større grad dokumentere de vurderinger som ligger til grunn for hvert enkelt vedtak. Skriftlige vurderinger bør da gjøres for hvert enkelt kriterium som konsesjonssøknadene vurderes etter.
- Kommunens organisering av arkivtjenesten følger i stor grad bestemmelser i lov og forskrift.
- Kommunens praksis ved arkiv og journalføring følger i stor grad bestemmelser i lov og forskrift m.m. Kommunen bør likevel sikre at eksisterende rutiner for intern distribusjon av post og annen dokumentasjon følges, også når nøkkelpersonell ikke er tilstede.

2. INNLEDNING

2.1 Bestilling

Prosjektet er bestilt av kontrollutvalget i Grong kommune 28.08.2017 sak 014/17

Kontrollutvalget vedtok prosjektplan for prosjektet i sitt møte 30.10.2017 sak 019/17.

2.2 Bakgrunn

Kontrollutvalget mottok henvendelser i mai og juni 2017 fra privatperson samt fra to partier, vedrørende kommunens behandling av konsesjonssøknader. I henvendelsene ble det påpekt at nødvendig dokumentasjon i en konsesjonssak ikke var gjort tilgjengelig før møte i kommunestyret i oktober 2016.

Kontrollutvalget ønsket derfor en gjennomgang av kommunens arbeid med konsesjonssaker, samt innen arkiv og journalføring.

Uenighet om kommunens vedtak i enkelte konsesjonssaker har for øvrig fått en del oppmerksomhet i media.

Revisjonen vil i prosjektet undersøke om kommunen følger gjeldende regelverk for behandling av konsesjonssøknader, samt regelverk for arkiv og journalføring i saker som gjelder konsesjon.

2.3 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er besvart i undersøkelsen:

1. I hvilken grad er søknader om konsesjon avgjort på grunnlag av gjeldende regelverk?
2. I hvilken grad følger organiseringen av arkivtjenesten bestemmelser i lov og forskrift?
3. I hvilken grad er kommunens praksis ved arkivering og journalføring i konsesjonssaker i henhold til lovens krav m.m?

Avgrensning:

Prosjektet undersøker kommunens behandling av konsesjonssaker i tidsrommet 2013 til 2017.

Problemstilling 2 og 3 omfatter arkiv og journalføring i saker som gjelder konsesjon. Problemstillingene gjelder ikke arkiv og journalføring generelt i kommunen. Likevel vil rapporten tidvis også omtale generell arkiv og journalføring, siden det i noen

tilfeller er vanskelig å skille generelt arkivarbeid fra arkivarbeid spesielt innen konsesjonssaker.

2.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunens praksis vurderes opp mot.

I dette prosjektet er kriteriene hentet fra:

- LOV-1967-02-10: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- LOV-2003-11-28-98: Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv.
- FOR-2003-12-08-1480: Forskrift om saksbehandling mv. i kommunen i saker etter konsesjonsloven, jordloven, odelsloven, skogbruksloven
- Rundskriv M-2/2009 - Konsesjon og boplikt (Landbruks- og matdepartementet)
- Rundskriv M-2/2012 - Konsesjon og boplikt (Landbruks- og matdepartementet)
- Rundskriv M-2/2016 - Konsesjon og boplikt (Landbruks- og matdepartementet)²
- LOV- 1992-09-25-107 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- LOV-2016-12-04-126 Lov om arkiv (arkivlova)
- Arkivplan Grong kommune, 2014

Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg, samt følger punktvis under de enkelte problemstillingene.

2.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Prosjektet er gjennomført i perioden august 2017 til mai 2018. Rapporten bygger på informasjon innhentet gjennom intervju samt arkivgjennomgang.

Intervju

Følgende er intervjuet på Grong i forbindelse med prosjektet:

- Rådmann, Grong kommune
- Saksbehandler, Grong kommune
- Arkivleder, Grong kommune

² Avløst ved rundskriv M-3/2017, 01.09.2017.

Referat fra intervjuer er verifisert av informantene i etterkant for å rette opp eventuelle faktafeil og misforståelser.

Revisjonen har i tillegg hatt samtaler på telefon med kommunalsjef næring i Grong kommune.

Arkivgjennomgang

Revisjonen har undersøkt kommunens behandling av konsesjonssøknader i 10 tilfeldig utvalgte saker fra tidsrommet 2013 til 2017. Sakene ble gjort tilgjengelig for revisjonen gjennom kommunens elektroniske arkiv ESA. I tillegg fikk revisjonen tilgang til papirarkivet for de samme konsesjonssakene.

I arkivgjennomgangen er det undersøkt om kommunens saksbehandling samt arkiv- og journalføring er gjort i henhold til revisjonskriteriene beskrevet i underkapittel 3.2 og 5.2. Merk at revisjonen ikke har etterprøvd konklusjonene i kommunens vurderinger i konsesjonssaker. Derimot er det undersøkt om tilstrekkelige vurderinger i de enkelte sakene *har blitt gjennomført*, slik lovverket m.m. krever. Årsaken til dette er at enkelte forhold i vurderingen av konsesjonsspørsmålet er utpreget skjønnsmessig, jfr Rt 2012 s 18, høyesterettsdom: Høyesterett la her til grunn at domstolene kan overprøve forvaltningens generelle tolkning av kriteriene i konsesjonsloven § 9 første ledd, men ikke den konkrete skjønnsutøvelsen som er foretatt.

Revisjonen legger for øvrig til grunn at en vurdering består av de faktiske forhold i den aktuelle saken, sammenholdt mot lovverket som gjør seg gjeldende i saken.

Ett av forholdene som er undersøkt i arkivgjennomgangen, er hvorvidt saker som sendes til politisk behandling er tilfredsstillende opplyst. På dette punktet undersøkes om saksfremlegg for behandling i formannskap/kommunestyre, inneholder administrasjonens saksbehandling i sin helhet, med de krav til innhold som loven stiller.

Dokumentasjon til formannskap/kommunestyre i forbindelse med konsesjonssaker sendes tidvis utenom de formelle saksfremleggene som sendes ut fast i forkant av møtene. Hvorvidt slik dokumentasjon er blitt distribuert til de politiske organene, er ikke blitt etterprøvd i arkivgjennomgangen. Dette er på grunn av den sporadiske distribusjonen av slik dokumentasjon: Et eventuelt fravær av en slik type dokumentasjon i en konsesjonssak kan ikke brukes som indikasjon på et eventuelt brudd på regelverket eller revisjonskriteriene.

Utvalg

I tidsrommet 2013 til 2017 har kommunen mottatt 25 søknader om konsesjon. Av disse ble 2 saker i 2017 klaget inn til tidligere Fylkesmannen i Nord-Trøndelag. Disse klagene gjaldt henholdsvis Duun og Elstad gård. Én av disse sakene, Duun, ble i tillegg klaget inn til Landbruksdirektoratet i 2017.

I saken Duun ble klagen ikke tatt til følge, og kommunens og fylkesmannens opprinnelige vedtak ble stadfestet. I saken Elstad gård traff fylkesmannen nytt vedtak fordi kommunens lovanvendelse i saken var vurdert som mangelfull. Disse sakene er ikke undersøkt i problemstilling 1 i denne forvaltningsrevisjonen, siden sakene allerede er behandlet av klageinstans.

Revisjonen har heller ikke undersøkt saker som var stoppet etter ønske fra søker, eller som fortsatt var under behandling på tidspunktet for arkivgjennomgangen. Dette omfatter til sammen 3 saker, blant de sakene som ikke var blitt påklaget til fylkesmannen.

I de resterende 20 sakene har revisjonen undersøkt 10 saker. Disse sakene er plukket ut tilfeldig, med relativt jevn spredning mellom ulike år i tidsrommet som er undersøkt.

Revisjonens arkivgjennomgang utgjør en undersøkelse av 50 % av sakene som er vurdert som aktuelle for forvaltningsrevisjon.

Samlet vurdering av datagrunnlag og metode

Arkivgjennomgangen ble av hensyn til ressursbruk foretatt på et utvalg av sakene i tidsrommet 2013-2017. Dataene som kom frem under arkivgjennomgangen samsvarte stort sett med rådmannens opplysninger, og revisjonen vurderer resultatene fra arkivgjennomgangen til å være representative for kvaliteten på kommunens saksbehandling i tidsrommet.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingene.

3 I HVILKEN GRAD ER SØKNADER OM KONSESJON AVGJORT PÅ GRUNNLAG AV GJELDENDE REGELVERK?

3.2 Revisjonskriterier

Kommunen skal:

- Vurdere om avtalt pris tilgodeser en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling
- Vurdere om bosettingshensyn gjør seg gjeldende i området det søkes om konsesjon
- Vurdere om konsesjonen det søkes om vil innebære en driftsmessig god løsning
- Vurdere konsesjonssøkers skikkethet
- Vurdere om ervervet vil innfri hensyn til helhetlig ressursforvaltning
- Vurdere om ervervet vil innfri hensyn til kulturlandskapet
- I begrunnelsen for vedtaket, vise til hvilke lovregler samt hvilke faktiske forhold som ligger til grunn

3.3 Data

Ifølge rådmannen vurderes følgende i alle saker: Bosettingshensyn, pris på eiendommen i lys av samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling, konsesjonssøkers skikkethet, hensynet til kulturlandskapet og helhetlig ressursforvaltning, samt om ervervet innebærer en driftsmessig god løsning. Ifølge rådmannen sikrer dessuten malen i saksframlegget at disse punktene alltid vurderes.³

Vurderingen i hver enkelt sak bygger på de faktiske forholdene i saken, holdt opp mot regelverket som kommer til anvendelse i saken. I saksframlegget blir det ifølge rådmannen alltid opplyst hvilke regelverk som er brukt. I tillegg til konsesjonsloven, forvaltningsloven m.m, benyttes rundskriv M-2/2009.

Rådmannen sier at det skrives mest i vedtaket i saker der konsesjon ikke innvilges. Rådmannen sier videre at det likevel skrives en tilfredsstillende begrunnelse i alle vedtak, uavhengig av om søknad om konsesjon innvilges eller ikke. Saksframlegget inneholder alltid forslag til innstilling eller vedtak avhengig av om saken skal til formannskapet eller kommunestyret.

Funn fra revisjonens arkivgjennomgang samsvarer stort sett med rådmannens opplysninger. Følgende funn ble gjort i revisors arkivgjennomgang:

³ Under revisors arkivgjennomgang ble det funnet at de nevnte punktene alltid var med i malen som ble brukt av kommunen.

Samfunnmessig forsvarlig prisutvikling

I 7 av 10 saker var det foretatt en vurdering av eiendommens pris sett i lys av samfunnmessig forsvarlig prisutvikling. I de øvrige 3 sakene var det ikke gjort noen vurdering av avtalt pris. Kjøpesummen var imidlertid her lavere enn 2.5 / 3.5 mill, og det er derfor ikke krav etter loven om prisvurdering⁴.

Bosettingshensyn

Det var blitt foretatt vurdering av bosettingshensyn i alle 10 saker. I alle disse sakene forelå det opplysninger om hvilket lov- / regelverk som lå til grunn for vurderingene, samt hvilke faktiske forhold som lå til grunn i hver enkelt søknad.

Driftsmessig god løsning

Det var i samtlige saker gjort en vurdering vedrørende driftsmessig god løsning, og hvilken driftsform som er påregnelig for området.

Konsesjonssøkers skikkethet

Det var gjort en tilfredsstillende vurdering av søkers skikkethet i 9 av 10 saker. I én av sakene manglet opplysninger om hvilke faktiske forhold som lå til grunn for vurderingen. I denne søknaden ville imidlertid opprinnelig eier fortsette som medeier av eiendommen, og punktet kan derfor tillegges mindre vekt.

Helhetlig ressursforvaltning og hensyn til kulturlandskapet

Det ble generelt gjort en tilfredsstillende vurdering av om ervervet av eiendommen vil innfri hensyn til helhetlig ressursforvaltning, samt hensyn til kulturlandskapet.

I enkelte saker inneholdt imidlertid vurderingene begrenset med saksinformasjon, annet enn generell informasjon som fremkom i begynnelsen av saksfremlegget. I disse sakene innebar ervervet det ble søkt om konsesjon for, ingen endring i driftsform på eiendommen.

Vurderingene under punktene helhetlig ressursforvaltning og hensyn til kulturlandskapet, inneholdt dessuten en del opplysninger om hvordan lovverket på akkurat disse punktene skal forstås. Disse opplysningene var ikke spesifikt knyttet til den aktuelle saken.

Saksbehandlers referanse til lovregler o.l. som er kommet til anvendelse i saken

Rådmann opplyser at det i vedtaket alltid refereres til hvilke lovregler som er kommet til anvendelse i saken. Dette bekreftes ved revisjonens arkivgjennomgang, for samtlige saker.

⁴ Den lovpålagte grensen for priskontroll ble i 2016 hevet til 3.5 mill

Annet

Rådmannen opplyser at konsesjonssøknader alltid vil måtte avgjøres på grunnlag av en helhetsvurdering av mange ulike momenter. Det er ingen fasit for hvordan de ulike momentene skal vektas, uansett hvor stringent man følger lovverket og retningslinjene. Rådmannen opplyser at de opplever det som krevende å gjøre disse helhetsvurderingene.

3.4 Vurdering

Faktorene prisutvikling, søkers skikkethet, bosettingshensyn samt driftsmessig løsning, var tilfredsstillende vurdert i de undersøkte sakene. Dette er i tråd med bestemmelsene i loven, og kriterier til de nevnte punktene vurderes som oppfylt. Kommunens vurdering under punktene helhetlig ressursforvaltning og kulturlandskapet, inneholdt imidlertid begrenset med saksinformasjon i enkelte av sakene⁵.

I disse sakene innebar ikke ervervet det søkes om konsesjon for, noen endring i opprinnelig driftsform. Det kan derfor argumenteres for at hensynet til helhetlig ressursforvaltning og kulturlandskapet allerede var ivaretatt, og at en eksplisitt vurdering ikke er nødvendig.

Etter revisors syn bør det likevel vurderes skriftlig for hvert enkelt punkt i vedtaket, selv om opprinnelig driftsform videreføres etter ervervet det søkes konsesjon for. Dette av hensyn til åpenhet og etterprøvbarehet i saksbehandlingen.

Det er for øvrig ikke krav i lov eller forskrift om at offentlige vedtak skal begrunnes dersom vedtaket er positivt for søker, og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket, jf forvaltningsloven §24, 2. ledd. Om kommunens vedtak i konsesjonssaker i henhold til dette ikke trengs å begrunnes under hvert enkelt punkt i saksfremlegget, kan diskuteres.

I alle tilfeller har kommunens vedtak i konsesjonssaker ofte allmenn interesse. Personer som er direkte eller indirekte berørt i saken kan også potensielt være misfornøyd med kommunens vedtak. Det er derfor revisors oppfatning at kommunens vedtak i konsesjonssaker generelt bør begrunnes iht forvaltningsloven, også for hvert enkelt kriterium som søknaden vurderes etter (hensyn til helhetlig ressursforvaltning, kulturlandskap etc). Dette gjelder også i saker der ervervet det søkes om konsesjon for, ikke innebærer en endring i driftsform.

⁵ Informasjon som var relevant for punktene helhetlig ressursforvaltning og kulturlandskapet fremkom i disse sakene i begynnelsen av kommunens saksutredning. Dette var likevel ikke å betegne som en vurdering i seg selv, kun objektiv saksinformasjon.

Revisor ønsker for øvrig å gjenta at konklusjonene i kommunens vurderinger i konsesjonssaker, ikke er etterprøvd i denne forvaltningsrevisjonen. Derimot er det undersøkt om kommunen *har utført* vurderinger for de punktene som loven krever. Kommunens konklusjoner i konsesjonsbehandlingen består av en avveining mellom mange ulike momenter. Disse avveiningene er utpreget skjønnsmessige, og her ikke gjenstand for revisjon.

For øvrig har enkelte konsesjonssaker i det aktuelle tidsrommet blitt klaget inn til Fylkesmannen / Landbruksdirektoratet. Disse sakene er ikke undersøkt i problemstilling 1 i denne forvaltningsrevisjonen, siden sakene allerede er behandlet av klageinstans. Se forøvrig metodekapittelet i denne rapporten.

3.5 Konklusjon og anbefaling

Grong kommune følger i stor grad gjeldende regelverk om behandling av konsesjonssøknader i landbruket.

Imidlertid kan kommunen i større grad dokumentere de vurderingene som ligger til grunn for vedtaket. Skriftlige vurderinger bør da gjøres for hvert enkelt kriterium som konsesjonssøknader vurderes etter.

4 I HVILKEN GRAD FØLGER ORGANISERINGEN AV ARKIVTJENESTEN BESTEMMELSER I LOV OG FORSKRIFT?

4.2 Revisjonskriterier

- Kommunen skal ha en ajourført arkivplan som beskriver hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Arkivplanen skal også beskrive hva slags instruksjer, regler mv. som gjelder for arkivarbeidet.
- Elektronisk journalføring skal benytte seg av arkivsystem som følger kravene i NOARK-standarden.

4.3 Data

Arkivplan

Arkivleder opplyser at arkivplanen fra 2014 er den som er sist oppdatert og godkjent.

Det blir jobbet med en ny arkivplan, men arkivleder vet ikke nøyaktig når denne vil ferdigstilles. Arkivplanarbeidet gjøres i samarbeid med andre kommuner og Interkommunalt arkiv Trøndelag IKS.

Revisors gjennomgang av gjeldende arkivplan viser at denne inneholder rutiner og reglement for arkivering, samt informasjon om organisering og ansvar i arkivtjenesten.

NOARK-standarden

NOARK er en norsk standard for journalføring og arkivering av saksdokumenter, utviklet av riksarkivaren. NOARK 5 er den nyeste utgaven av standarden, og ble publisert i 2008. NOARK 5 innebærer blant annet et mer moderne grensesnitt på verktøyet som brukes til elektronisk arkivering, samt mulighet for at arkivet integreres mot kommunens fagsystemer. NOARK 5 innebærer ikke nødvendigvis at hele arkivsystemet er fullelektronisk.

Ifølge arkivleder var hele Grong kommunes arkiv papirbasert fram til 01.01.14. Fra 01.01.14 ble en del av arkivet, emnearkivet, fullelektronisk.

Objektarkivene, som omfatter personalarkiv og eiendomsarkiv er fortsatt i papirform.

Både emnearkivet og objektarkivet er godkjent i henhold til NOARK-5.

4.4 Vurdering

Arkivplan

Kommunen har en arkivplan fra 2014 som bl.a. omfatter rutiner, reglement, samt organisering og ansvar i arkivtjenesten. Kravet om å ha en arkivplan som beskriver rutiner for arkivet og organiseringen av dette, er oppfylt.

NOARK-standarden

Som beskrevet i ovenstående kapittel, tilfredsstiller arkivet den nyeste NOARK-5 standarden. Revisjonskriteriet vedrørende NOARK-standarden er dermed oppfylt.

4.5 Konklusjon og anbefaling

Kommunens organisering av arkivtjenesten følger i stor grad bestemmelser i lov og forskrift.

5 I HVILKEN GRAD ER KOMMUNENS PRAKSIS VED ARKIVERING OG JOURNALFØRING I HENHOLD TIL LOVENS KRAV M.M?

5.2 Revisjonskriterier

- Ved registrering av dokumenter i journal skal føres følgende:
 - Journalføringsdato
 - Saks- og dokumentnummer
 - Sender og mottaker
 - Opplysninger om sak, innhold eller emne
 - Datering på dokumentet

- Konesjonssaker for behandling i politiske organer, skal inneholde administrasjonens saksfremlegg i sin helhet
- Inngående post skal åpnes og distribueres av arkivtjenesten

5.3 Data

Formelle krav til journalføring

Funn fra revisjonens gjennomgang av kommunens registreringer i journalen, samsvarer stort sett med lovens krav.

I samtlige utvalgte saker var det registrert:

- Journalføringsdato
- Saks- og dokumentnummer
- Sender og mottaker
- Opplysninger om sak, innhold eller emne
- Datering av dokumentet

Saksfremlegg for behandling i politiske organer

Under revisjonens arkivgjennomgang, ble konsesjonssaker for behandling i politiske organer undersøkt. Dette for å belyse hvorvidt distribusjonen av saksinformasjon fra administrasjonen til de politiske organer foregår på en tilfredsstillende måte. I samtlige undersøkte saker inneholdt saksfremlegget administrasjonens anbefaling i sin helhet. Dette omfatter bl.a. vurdering om prisutvikling, bosettingshensyn, konsesjonssøkers skikkethet m.m.

Saksgang ved søknad om konsesjon

Når en søknad om konsesjon kommer inn til kommunen, er det ifølge rådmannen Servicekontoret som åpner konvolutten, journalfører søknaden i ESA og oppretter papirmappe på saken. Videre er det servicekontoret som setter på saksbehandler og

kopimottakere. Deretter leverer Servicekontoret saken, det vil si all post for dagen, fysisk i en mappe til rådmannen for kvalitetssikring av bl.a. om det er satt på riktig saksbehandler og kopimottakere. Rådmannens beskrivelse er i henhold til rutinene i kommunens arkivplan, og den beskrevne praksisen bekreftes av arkivleder. Kommunens arkivplan beskriver også fordelingen av ansvar for det ovenstående, dersom rådmannen m. fl. ikke er tilstede.

Videre får saksbehandler saken tilsendt elektronisk i ESA samt i papirformat, fra Servicekontoret. Dette er fordi kommunen har et eget eiendomsarkiv oppdelt etter gårds- og bruksnummer, i papirformat. I tillegg passer saksbehandler på at alle journalførte papirer kommer i saken. Fra saksbehandler mottar den kvalitetssikrede versjonen av søknaden er det tre ukers saksbehandlingstid. Denne fristen blir ofte forskjøvet som følge av at saken skal til politisk behandling.

Annet

Saksbehandler må forholde seg til den politiske møtekalenderen og det kan derfor gå en og en halv til to måneder fra saken kommer inn, til søker får melding om vedtak. Saker som kun skal til behandling i formannskapet går raskere enn saker som skal til politisk behandling i kommunestyret.

Hvilke saker som skal opp til formannskap/kommunestyre følger av delegasjonsreglementet og fastsatt beløpsgrense. Saker som dreier seg om eiendommer under fire millioner kroner går ikke til kommunestyret.

Når saksframstillinga er ferdig sendes saksframlegget til kommunalsjef, deretter rådmann og videre til politisk sekretariat. Når dato for neste møte er satt, sendes saksframlegget til politikerne.

Alle saker som skal til politisk behandling sendes elektronisk til rådmannen i ESA. Rådmannen skal ha fem dager på seg til behandling.

Det ble begått en feil i forbindelse med arkiv og journalføring i 2016, hvor dokumentasjon i tilknytning til en konsesjonssøknad ikke ble distribuert til kommunestyrerepresentantene i forkant av kommunestyremøtet i oktober 2016.

Et sett av uheldige omstendigheter førte ifølge rådmannen til at feilen oppstod. Det var avvikling av høstferie, og både rådmann og kommunalsjef var borte fra jobb. Dette medførte ifølge rådmannen at kvalitetssikringen av distribusjonen av det gjeldende dokumentet ikke ble gjort. Tilleggsdokumentasjonen var derfor kun tilgjengelig for saksbehandler i kommunen.

5.4 Vurdering

Formelle krav til journalføring

Kommunen innfrir revisjonskriteriene vedrørende hvilken informasjon som skal være med ved registrering av dokumenter i journalen.

Saksfremlegg for behandling i politiske organer

I samtlige undersøkte konsesjonssaker foreligger et saksfremlegg til formannskap/kommunestyre. Saksfremlegget inneholder administrasjonens anbefaling til vedtak i sin helhet, med de krav til innhold som loven stiller. Kommunen innfrir derfor revisjonskriteriet vedrørende saksfremlegg til politiske organer.

Saksgang ved søknad om konsesjon

Kommunen innfrir revisjonskriteriet om at innkommende post skal åpnes og distribueres av arkivtjenesten.

Kommunens rutiner beskrevet i arkivplanen, sikrer på en tilfredsstillende måte at post m.m distribueres riktig, også når nøkkelpersonell ikke er tilstede. Feilen som oppstod i forkant av kommunestyremøtet 2016, er derfor etter revisors syn ikke grunnet i manglende rutiner, men heller i at eksisterende rutiner ikke ble fulgt.

5.5 Konklusjon og anbefaling

Kommunen følger i stor grad lovens krav m.m om arkivering og journalføring. Kommunen bør likevel sikre at eksisterende rutiner for intern distribusjon av post og annen dokumentasjon følges, også når nøkkelpersonell ikke er tilstede.

6 RÅDMANNENS KOMMENTARER

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Grong kommune 03.04.18. Revisjonen mottok svar fra rådmannen 13.04.18, gjengitt nedenfor. Opplysningene i rådmannens svar har ført til endringer angående NOARK-standarden i rapportens kapittel 4 «I hvilken grad følger organiseringen av arkivtjenesten bestemmelser i lov og forskrift?».

Revisjonen har for øvrig gjort presiseringer angående utvalg av saker til arkivgjennomgang, i rapportens kapittel 2.5 «Metodisk tilnærming og gjennomføring». Disse presiseringene var ikke med i høringsutkastet sendt til rådmannen. Revisjonen vurderer de nevnte endringene til ikke å ha betydning for rådmannens høringssvar.



Revisjon Midt-Norge SA
Postboks 2565

7735 STEINKJER

Vår ref:
17/6677-6-STMO

Lnr.
9141/18

Arkiv:
216

Deres ref:

Dato:
13.04.2018

SVAR - HØRINGSUTKAST TIL RAPPORT FORVALTNINGSREVISJON

Vi viser til høringsutkast rapport forvaltningsrevisjon datert 3. april 2018.

Det registreres at det er tatt en grundig gjennomgang av konsesjonssøknader i tidsrommet 2013 til 2017. Ett selektivt utvalg av 10 saker, som utgjør 40 % av sakene i nevnte tidsrom, bør være tilstrekkelig grunnlag for å gi svar på rapporten.

Rådmannen er meget tilfreds med revisors vurderinger og konklusjon. Vi merker oss spesielt at revisor konkluderer med at faktorene prisutvikling, søkers skikkethet, bosettingshensyn og driftsmessig god løsning synes å være tilfredsstillende vurdert i forhold til bestemmelser i lovgrunnlaget.

Revisor påpeker under punktet helhetlig ressursforvaltning og hensyn til kulturlandskapet at det i enkelte av sakene var begrenset med saksinformasjon. Rådmannens oppfatning er at i disse sakene innebar ikke ervervet det søkes konsesjon for, noen endring i opprinnelig driftsform. Det betyr at hensynet til helhetlig ressursforvaltning og kulturlandskapet allerede var ivaretatt. I disse sakene var det etter rådmannens vurdering og skjønn i mindre grad behov for utvidet saksinformasjon.

Forvaltningsrapporten konkluderer med at organisering av arkivtjenesten og praksis ved arkivering og journalføring i stor grad følger bestemmelser i lov og forskrift.

Grong kommunes arkivplan skal rulleres hver 4. år dvs. i løpet av 2018. Dette framgår av arkivplanen som finnes på Grong kommunes nettsider. Arkivplanen er nå under revisjon.

Side 11/12 i rapporten omhandler NOARK-standarden. Fra 01.01.14: Alle deler av Grong kommunes arkiv tilfredsstiller kravene i NOARK-5 standarden. Det gjelder både emnearkivet som er fullelektronisk, og de papirbaserte delene av arkivet (personalarkiv, eiendomsarkiv). Integrering av arkivet mot kommunens fagsystemer er mulig.

Leverandør av ESA jobber med å få en godkjent avlevering av den elektroniske delen av arkivet. De andre kravene i hht. NOARK-5 er oppfylt. Dette er også et forhold som må samkjøres med de øvrige kommunene tilknyttet IKT Indre Namdal IKS. Riksarkivaren har som det fremgår av rapporten, ikke satt noen frist for innføring av NOARK-5 standarden.

Postadresse:	Sentralbord:	74 31 21 00	Bankgiro:	4448.06.00050
Postboks 162	Telefaks:	74 31 21 01	Org. nr:	NO 940010853
7871 Grong	Saksbehandler tlf:	74312160/97591045		
E-post: postmottak@grong.kommune.no		http://www.grong.kommune.no		

Rådmannen er glad for den grundige gjennomgang som er foretatt, og for de konklusjoner som er gjort og som viser at de to fagområdene som er vurdert (konsesjonsbehandling og arkiv) følger gjeldende regelverk.

Med hilsen


Svein Helland
Rådmann


Stig Moum
Kommunalsjef

7 KILDER

- LOV-1967-02-10: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- LOV-2003-11-28-98: Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv.
- FOR-2003-12-08-1480: Forskrift om saksbehandling mv. i kommunen i saker etter konsesjonsloven, jordloven, odelsloven, skogbruksloven
- Rundskriv M-2/2009 - Konsesjon og boplikt (Landbruks- og matdepartementet)
- LOV- 1992-09-25-107 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- LOV-2016-12-04-126 Lov om arkiv (arkivlova)
- Arkivplan Grong kommune
- Arkivverket sine nettsider, <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standarden/noark-5>
- Samtale på telefon med saksbehandler i Arkivverket, 13.02.18

8 VEDLEGG

UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Utleddning av revisjonskriteriene gjøres her skjematisk, hvor overskriftene i hvert avsnitt nedenfor utgjør de forskjellige revisjonskriteriene i undersøkelsen.

BEHANDLING AV KONSESJONSSØKNADER

Kommunen skal:

Vurdere om avtalt pris tilgodeser en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling

Angående vurdering pris, heter det i konsesjonsloven § 9a: «Ved avgjørelse av en søknad om konsesjon på erverv av bebygd eiendom med mer enn 35 dekar fulldyrka og overflatedyrka jord som skal nyttes til landbruksformål, skal det i tillegg til momentene som er nevnt i § 9, legges særlig vekt på om den avtalte prisen tilgodeser en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling. En slik vurdering av prisen skal også gjennomføres ved erverv av ubebygd eiendom som skal nyttes til landbruksformål, med mindre eiendommen er en ren skogeiendom.»

Forskrift om saksbehandling mv. i kommunen i saker etter konsesjonsloven, jordloven, odelsloven, skogbruksloven, § 1: «I alle saker etter konsesjonsloven, jordloven, odelsloven og skogbruksloven har kommunen ansvaret for å hente inn nødvendige opplysninger og tilrettelegge saken.(...) I alle saker etter konsesjonsloven som gjelder søknad om konsesjon for erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål skal det i vedtaket vises hvordan prisvurderingen er foretatt i forhold til eiendommens enkelte deler.»

For saker behandlet i 2016 eller senere, skal prisvurdering kun utføres for eiendommer med kjøpesum over kr. 3.500.000. Stortinget har i tilknytning til behandlingen av Prop. 124 L (2013-2014) bl.a. vedtatt følgende: "Stortinget ber regjeringen fastsette at det ikke skal være priskontroll ved overtakelse av en eiendom med bolighus, med mindre overdragelsessummen overstiger 3,5 millioner kroner.»

Det er for øvrig unntak for kravet til prisvurdering dersom nær slekt eller odelsberettiget søker om konsesjon på grunnlag av at de ikke skal oppfylle boplikten, jf. Konsesjonsloven § 9, 4. ledd.

Vurdere om bosettingshensyn gjør seg gjeldende i området det søkes om konsesjon

Rundskriv M-2/2009, Konsesjon og boplikt, 8.2.4 bosettingshensynet: «Etter konsesjonsloven § 9 første ledd nr. 2 er bosettingshensynet et forhold det skal legges

særlig vekt på. 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. Bosettingshensynet kan bl.a. tilsi at søknaden avslås, eller at det i konsesjonsmeddelselen stilles vilkår om boplikt. Landbruksmyndighetene har plikt til å vurdere om det er nødvendig å sette vilkår om personlig boplikt.»

Vurdere om konsesjonen det søkes om vil innebære en driftsmessig god løsning

Rundskriv M-2/2009, Konsesjon og boplikt, 8.2.5 Driftsmessig god løsning:

«Det er et nasjonalt mål å skape et robust landbruk med stabile arbeidsplasser og god lønnsomhet. Dette innebærer bl.a. at en må tilstrebe en bruksstruktur som gir grunnlag for å redusere kostnadene og tilpasse driften til endringer i rammebetingelsene for norsk landbruk. Eiendomsstørrelsen og den fysiske utformingen av eiendommen er viktige faktorer for å få det til. Det skal derfor legges vekt på om ervervet innebærer en "driftsmessig god løsning", jf. § 9 første ledd nr. 3. Det må foretas en konkret vurdering der det bl.a. er av betydning hvilken driftsform som er påregnelig for området. Det må videre legges vekt på arronderingsmessige forhold, herunder bl.a. hvordan grensene er trukket og om eiendommen består av flere teiger og i så fall hvor lang avstand det er mellom dem.»

Vurdere konsesjonssøkers skikkethet

Rundskriv M-2/2009, Konsesjon og boplikt, 8.2.6 Skikkethet: «Det skal legges vekt på om erververen "anses skikket" til å drive eiendommen, jf. § 9 første ledd nr. 4. Det understrekes at det må foretas en konkret helhetsvurdering av om søkeren er skikket, og at en skal vise varsomhet når en vurderer spørsmålet.»

Det er for øvrig unntak for kravet til vurdering av søkers skikkethet, dersom nær slekt eller odelsberettiget søker om konsesjon på grunnlag av at de ikke skal oppfylle boplikten, jf. Konsesjonsloven § 9, 4. ledd.

Vurdere om ervervet vil innfri hensyn til helhetlig ressursforvaltning

Rundskriv M-2/2009, Konsesjon og boplikt, 8.2.7 Hensynet til helhetlig ressursforvaltning og kulturlandskap: «Med "helhetlig ressursforvaltning" menes at en må se på hvilke virkninger et eierskifte har for alle ressursene på eiendommen enten det gjelder jord- og skogbruksarealer, bygninger eller øvrige deler av eiendommen. I begrepet ligger også at en i størst mulig grad ivaretar framtidige generasjoners behov. Ressursene skal disponeres på en slik måte at produksjonsevne og utnyttelsesevne ivaretas, slik at eiendommen i framtida kan legge grunnlag for drift og bosetting.»

Vurdere om ervervet vil innfri hensyn til kulturlandskapet

Rundskriv M-2/2009, Konsesjon og boplikt, 8.2.7 Hensynet til helhetlig ressursforvaltning og kulturlandskap: «Med "helhetlig ressursforvaltning" menes at en må se på hvilke virkninger et eierskifte har for alle ressursene på eiendommen enten det gjelder jord- og skogbruksarealer, bygninger eller øvrige deler av eiendommen. I

begrepet ligger også at en i størst mulig grad ivaretar framtidige generasjoners behov. Ressursene skal disponeres på en slik måte at produksjonsevne og utnyttelsesevne ivaretas, slik at eiendommen i framtida kan legge grunnlag for drift og bosetting (...). Med kulturlandskapet menes landskapsbildet, mangfoldet i naturen og kulturhistoriske verdier. Hensynet til kulturlandskapet er dessuten knyttet til produksjon av miljøgoder som turveier og natur- og kulturopplevelser for allmennheten. Det samme gjelder muligheten for jakt, fiske, rekreasjon og turisme.»

I begrunnelsen for vedtaket, vise til hvilke lovregler samt hvilke faktiske forhold som ligger til grunn

Forvaltningsloven § 24, 1. ledd: «Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes.»

Forvaltningsloven § 25, 1. ledd (begrunnelsens innhold): «I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.»

Forvaltningsloven § 25, 2. ledd (begrunnelsens innhold): «I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.»

Forvaltningsloven § 17: «Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.»

Forvaltningslovens § 24, 1. ledd sier at enkeltvedtak skal grunngis. Samme paragraf, 2. ledd sier samtidig at: «I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket.»

ORGANISERING AV, OG PRAKSIS I ARKIVTJENESTEN

Kommunen skal ha en ajourført arkivplan som beskriver hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert

I forskrift om offentlige arkiv § 4 heter det: «Alle offentlige organ skal til kvar tid ha ein ajourført arkivplan som viser kva arkivet omfattar og korleis det er organisert. Arkivplanen skal også vise kva slags instruksar, reglar, planar mv. som gjeld for arkivarbeidet.»

Elektronisk journalføring skal benytte seg av arkivsystem som følger kravene i NOARK-standarden

Arkivforskriften § 11: «Ved elektronisk journalføring og arkivering av journalføringspliktig dokument etter § 9, skal offentlig organ nytte system som følger krav fastsette av Riksarkivaren i Norsk arkivstandard (Noark). Nye elektroniske arkiv- og journalsystem skal vere godkjende av Riksarkivaren før dei blir tekne i bruk.»

Formelle krav til journalføring

Forskrift om offentlige arkiv § 10: «Registreringa i journalen skal gjere det mogleg å identifisere dokumentet. Opplysningar som er omfatta av teieplikt i lov eller i medhald av lov skal ikkje gå fram av den offentlege journalen. Ved registrering av dokument i journalen skal følgjande opplysningar vere med:

- a) journalføringsdato,
- b) saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journalar),
- c) namnet på sendaren eller mottakaren,
- d) opplysningar om saka, innhaldet eller emnet,
- e) dateringa på dokumentet (...)

Administrasjonen skal påse at saksfremlegg for behandling av konsesjonssøknader i politiske organer, tilfredsstillar lovens krav til innhold (beskrevet i kapittel 3)

Kommuneloven § 23 nr 2: «Administrasjonen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt.»

Inngående post skal åpnes og distribueres av arkivtjenesten

I Grong kommunes håndbok for saksbehandling og arkiv (i arkivplan fra 2014) heter det at posten hentes og åpnes av arkivtjenesten, med enkelte unntak bl.a. dersom posten er personlig adressert. Unntakene kommer normalt ikkje til anvendelse ved konsesjonssaker, som normalt adresseres kommunen.