



FORVALTNINGSREVISJON

Saksbehandling – boplikt og driveplikt



Hitra kommune

NOVEMBER 2018

FR 1035

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Hitra kommunes kontrollutvalg i perioden april 2018 til november 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.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Eirik Gran Seim, prosjektmedarbeider Johannes Nestvold, og kvalitetssikrere Margrete Haugum & Merete M. Montero. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Hitra kommune, kommuneloven § 79 og forvaltningslovens § 6.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Takk til dem som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Steinkjer, 01.11.18

Eirik Gran Seim



Oppdragsansvarlig revisor

Johannes Nestvold

Prosjektmedarbeider

¹ Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 7

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

- Kommunens saksbehandling i saker som gjelder boplikt, er ikke i strid med konsesjonsloven. Imidlertid er en del vedtak basert på en feiltolkning av konsesjonsloven, og dermed svakt begrunnet. Kommunen anbefales å endre praksis til å anvende konsesjonslovens § 11 ved vurdering av eventuell boplikt på landbrukseiendom, samt å etablere et internt reglement for området.
- Kommunens saksbehandling i saker som gjelder driveplikt, er ikke i henhold til relevante bestemmelser i jordloven. Kommunen anbefales å innføre rutiner for å be om kopi av leieavtale ved bortleie av landbruksareal.
- Hitra kommune har ikke fullt ut tilfredsstillende rutiner og praksis for håndheving av bo- og driveplikt. Kommunen anbefales blant annet å føre oversikt over hvilke eiendommer som har boplikt og/eller driveplikt, samt å undersøke om denne plikten blir innfridd³.

³ Anbefalingene i sammendraget er ikke utfyllende. Rapportens anbefalinger i sin helhet er beskrevet i slutten av kapitlene 2 til 4.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	5
Sammendrag.....	6
Innholdsfortegnelse	7
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling.....	8
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Bakgrunn.....	9
2 SAKSBEHANDLING BOPLIKT	10
2.1 Problemstilling	10
2.2 Revisjonskriterier.....	10
2.3 Data	10
2.4 Vurdering.....	13
2.5 Konklusjon og anbefaling.....	15
3 SAKSBEHANDLING DRIVEPLIKT	16
3.1 Problemstilling	16
3.2 Revisjonskriterier.....	16
3.3 Data	16
3.4 Vurdering.....	17
3.5 Konklusjon og anbefaling.....	17
4 HÅNDHEVING AV BO- OG DRIVEPLIKT.....	18
4.1 Problemstilling	18
4.2 Revisjonskriterier.....	18
4.3 Data	18
4.4 Vurdering.....	20
4.5 Konklusjon og anbefaling.....	20
5 Høring	22
Kilder.....	23
Vedlegg 1 – Metode	24
Vedlegg 2 – Utledning av revisjonskriterier.....	25

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Prosjektet er bestilt av kontrollutvalget i Hitra kommune 26.02.2018, sak 18/102-1.

Kontrollutvalget i Hitra kommune ønsker en revisjon innen temaet boplikt og driveplikt, herunder:

- Kommunens rutiner for å gi dispensasjon fra bo- og driveplikt på landbrukseiendommer i Hitra kommune
- Kommunens rutiner for å følge opp vedtak der det er gitt tidsbegrenset dispensasjon fra boplikt og driveplikt

Bestillingen er forankret i Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2018, som blant annet nevner saksbehandling og arkiv som et aktuelt område for forvaltningsrevisjon.

Kontrollutvalget erfarer for øvrig at landbrukseiendommer i kommunen er attraktive som fritidseiendommer. Dette kan potensielt innebære et press på kommunen til å gi dispensasjon fra boplikt og driveplikt. Kontrollutvalget er opptatt av hva som utløser boplikt, samt om det er likebehandling i saker som gjelder boplikt og driveplikt.

Revisjonen har undersøkt saker som gjelder bo- og driveplikt i landbruket mellom 2008 og 2017. Metode som er brukt i prosjektet er for øvrig beskrevet i vedlegg 1 i denne rapporten.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

1. I hvilken grad er kommunens vedtak om boplikt gjort på grunnlag av konsesjonslovens bestemmelser som gjelder boplikt samt kommunens interne retningslinjer?
2. I hvilken grad er kommunens saksbehandling vedrørende driveplikt i landbruket gjort på grunnlag av relevante bestemmelser i jordloven?
3. I hvilken grad har kommunen tilfredsstillende rutiner og praksis for å håndheve bo- og driveplikt?

Merk at problemstilling 3 er noe utvidet fra opprinnelig prosjektplan. Problemstillingen er her endret til å gjelde kommunens håndheving av alle vedtak vedrørende bo- og driveplikt, ikke kun vedtak med tidsbegrenset dispensasjon. Dette for å øke tilfanget av saker som undersøkes ved arkivgjennomgang, og å kunne gjøre en grundigere vurdering av kommunens arbeid med håndheving av bo- og driveplikten. Problemstilling 1 og 2 er for øvrig blitt noe presisert, ved å blant annet angi spesifikt hvilket lovverk som legges til grunn ved vurderingen av kommunens arbeid.

1.3 Bakgrunn

Saker som gjelder bo- og driveplikt behandles i Hitra kommunes enhet for Plan, landbruk og miljø. Enheten har én ansatt som jobber med saker som gjelder bo- og driveplikt i landbruket. Eventuell boplikt kan vedtas når erverver av en eiendom søker om konsesjon. I saker hvor landbrukseiendom overdras konsesjonsfritt jf. Konsesjonsloven § 5, 2. ledd, er det obligatorisk personlig boplikt i 5 år, og det kreves mindre saksbehandling i kommunen. Erverver leverer da inn en egenerklæring om konsesjonsfrihet til kommunen. Eventuell driveplikt kan vedtas enten i en saksbehandling om konsesjon, eller ved en saksbehandling om fritak fra driveplikten.

2 SAKSBEHANDLING BOPLIKT

2.1 Problemstilling

I hvilken grad er kommunens vedtak om boplikt gjort på grunnlag av konsesjonslovens bestemmelser som gjelder boplikt samt kommunens interne retningslinjer?

2.2 Revisjonskriterier

1. Kommunens beslutning vedrørende boplikt i hver enkelt sak, skal være i henhold til konsesjonslovens bestemmelser samt kommunens interne retningslinjer
2. Det skal være likebehandling i saker som gjelder boplikt

Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg 2 i denne rapporten.

2.3 Data

Generelt

Hitra kommune har ikke et internt reglement som gir føringer for hvordan saker som gjelder boplikt på landbrukseiendommer skal vurderes. En forvaltningsrevisjon vil normalt vurdere kommunens arbeid blant annet ved å se på om arbeidet gjøres i henhold til internt reglement.

Siden internt reglement på området ikke foreligger, vil kommunens arbeid primært vurderes på grunnlag av konsesjonsloven. Konsesjonsloven gir relativt stor grad av kommunalt selvstyre i forvaltning av eventuell boplikt, med unntak av saker som gjelder konsesjonsfritt erverv av eiendom gjennom nær familie eller odel iht konsesjonslovens § 5, 2. ledd.

Ved konsesjonsfritt erverv skal ikke kommunen behandle en søknad om konsesjon, og mottar kun egenerklæring om konsesjonsfrihet fra erverver av eiendommen. Det følger da obligatorisk personlig boplikt på eiendommen i 5 år. Kommunen gjør altså ikke noen stor grad av saksbehandling eller vurderinger angående eventuell boplikt, ved konsesjonsfritt erverv av landbrukseiendom jf. konsesjonsloven § 5, 2. ledd. Dersom erverver ikke ønsker å bosette seg på eiendommen, må vedkommende derimot *søke om* konsesjon. Kommunen vil da måtte

vurdere bosettingshensynet i den konkrete saken, og en større grad av saksbehandling påløper. Siden konsesjonsfritt erverv jf. § 5, 2. ledd innebærer mindre grad av saksbehandling hos kommunen, omhandles disse sakene i denne rapportens kapittel 4 om *håndheving* av boplikt.

I sum innebærer ovenstående at kommunen etter gjeldende lov og regelverk, har relativt brede rammer for vurdering av evt. boplikt som vedtas gjennom ordinær behandling av søknad om konsesjon.

Selv om kommunen ikke har et internt reglement som omhandler boplikt, er emnet bosetting omhandlet i kommuneplanens samfunnsdel 2014 – 2026. Her er det beskrevet at Hitra kommune skal bli mer attraktiv som bosted. Dette skal oppnås gjennom et delmål pkt. 1.1 om å stimulere til mer boligbygging. Prioriterte områder for dette er i nærheten av etablerte skoler og barnehager, langs aksene FV714 mellom Sandstad og Dolmøy samt i tettstedene Hestvika, Knarrlagsund, Kvenvær og Melandsjø. Kommuneplanens samfunnsdel inneholder ikke noen målsetting om fast bosetting på landbrukseiendommer. Kommuneplanen beskriver forøvrig et mål om å utvikle Hitra som besøksdestinasjon. Dette skal oppnås blant annet ved å legge til rette for minimum 20 nye feriehus/hytter pr år, samt en årlig økning på 5 prosent i antall kommersielle gjestedøgn.

For øvrig kan nevnes at kommuner som ønsker å sikre helårs bosetting på mindre eiendommer som etter konsesjonsloven ikke har konsesjonsplikt/boplikt, kan innføre en nedsatt konsesjonsgrense / nullgrense. Hitra kommune har ikke innført lokal forskrift om nedsatt konsesjonsgrense.⁴

Saksbehandler opplyser på intervju at det er én saksbehandler innen landbruk i kommunen. Det er ikke utarbeidet arbeidsreglement for vedkommendes stilling.

Når det gjelder konsesjonssøknader som innebærer en søknad om fritak fra boplikt, estimerer saksbehandler at kommunen mottar 1 til 2 slike i året. Det kan komme inn søknader om fritak, helt eller delvis, eller tidsbegrenset. Saksbehandler opplyser at det er mange fritidseiendommer på Hitra, og redusert landbruksaktivitet.

⁴ 48 Norske kommuner har pr 31.07.18 innført nedsatt konsesjonsgrense.

Saksbehandler opplyser at selv om det ikke er et internt reglement for forvaltning av eventuell boplikt, gjennomføres et ukentlig saksbehandlerforum der likebehandling og presedens drøftes. Her deltar ansatte fra plan, landbruk og miljø, samt ansatte på teknisk enhet. Saksbehandlerforumet har ikke skriftlige kriterier for drøfting av boplikt, annet enn det som er beskrevet i lovverket.

Arkivgjennomgang av saker som gjelder boplikt

Revisjonen har for å belyse problemstillingen gjennomført en arkivgjennomgang av 54 konsesjonssøknader mellom 2012 og 2017.

Blant disse 54 sakene var det 23 saker som ble vurdert som relevante for problemstillingen, primært fordi de gjaldt landbrukseiendom med bebyggelse egnet som helårsbolig. Saker som gjaldt nausttomter, skogeiendommer, regulære bolighus eller som av andre grunner ikke er omfattet av problemstillingen, er ekskludert fra utvalget. Mer om metoden for utvalg av saker er i vedlegg 1 til denne rapporten.

I en del av sakene gir kommunens saksbehandling inntrykk av at boplikt i henhold til konsesjonsloven inntreffer når en landbrukseiendom:

- Er større enn 25 dekar fulldyrka jord eller 500 dekar produktiv skog («arealkriteriet»), og:
- Har bygningsmasse som er eller har vært brukt som helårsbolig

Konsesjonsloven har ikke en slik bestemmelse, annet enn at boplikt (og konsesjonsfrihet) ved erverv gjennom nær familie eller odal, inntreffer når bebygd eiendom er over et visst areal. Dette arealet er 35 dekar full/overflatedyrka jord eller 500 dekar produktiv skog, jf konsesjonsloven § 5, 2. ledd. Arealgrensen for fulldyrka jord ble hevet fra 25 til 35 dekar den 01.09.17.

I enkelte saker der aktuelle eiendom er større enn 25 / 35 dekar fulldyrka jord, eller 500 dekar skog, har Hitra kommune for øvrig gitt utsatt boplikt i 5 til 10 år.

Tabell 1 nedenfor viser en sammenstilling av kommunens vedtak i sakene som er plukket ut.

KOMMUNENS VEDTAK	ANTALL SAKER	
INNVILGET - IKKE BOPLIKT	17	
INNVILGET - REGULÆR PERSONLIG BOPLIKT	1	
INNVILGET - UPERSONLIG BOPLIKT	1	
INNVILGET - BOPLIKT MED UTSETTELSE 5-10 ÅR	3	
AVSLAG – INDIREKTE BOSETTINGSHENSYN	1	

Tabell 1: Kommunens vedtak ved søknad om konsesjon. Periode 2012 – 2017. Se vedlegg 1 for beskrivelse av datautvalget.

Som tabellen viser, ble det vedtatt 1 avslag og 22 innvilgelser. Vi vil, i henhold til problemstillingen, primært konsentrere oss om saker der konsesjon er innvilget. Likevel er avslaget nevnt her fordi det var begrunnet (indirekte) med bosettingshensyn.

Blant de 22 søknadene som ble innvilget, ble det vedtatt *ikke* boplikt i 17 saker. Det ble videre vedtatt regulær personlig boplikt i én sak. I denne saken beskrev erverver i konsesjonssøknaden at vedkommende uansett hadde til hensikt å bosette seg permanent på eiendommen. I 3 saker ble det vedtatt boplikt med utsettelse mellom 5 og 10 år, dessuten ble det vedtatt upersonlig boplikt i 1 sak.

Det var i datautvalget ett avslag. I denne saken ble bosettingshensynet tillagt vekt gjennom at eiendommen som følge av avslaget kunne erverves som tilleggsjord til en eksisterende landbrukseiendom med permanent bosetting (indirekte bosettingshensyn).⁵

2.4 Vurdering

Antall konsesjonssøknader hvor kommunen besluttet vedtak om regulær boplikt uten utsettelse i tidsrommet, er relativt lavt sett i forhold til det totale antall saker som er behandlet.

I enkelte vedtak gis det boplikt med 5 til 10 års utsettelse. Dagens regelverk tillater å gi slike utsettelse i boplikten. Kommunens mulighet til å håndheve disse vedtakene er imidlertid begrenset (se kapittel 4, Håndheving av bo- og driveplikt).

⁵ Denne saken ble klagebehandlet av Fylkesmannen i Trøndelag 2018. Fylkesmannen tok ikke klagen til følge, og Hitra kommunes vedtak ble opprettholdt.

Administrasjonens saksbehandling er ikke i konflikt med kommunens mål for bosetting i henhold til kommuneplanen, som fokuserer på økt bosetting nær etablerte tettsteder. Administrasjonens saksbehandling er heller ikke i konflikt med kommunens mål om økt turistaktivitet, fordi landbrukseiendom uten fast bosetting i flere tilfeller brukes som fritidsbolig.

Videre er administrasjonens saksbehandling ikke i strid med konsesjonsloven, som gir relativt brede rammer for forvaltning av eventuell boplikt.

Kommunen legger for øvrig til grunn at det jf. konsesjonsloven oppstår boplikt på bebygd landbrukseiendom som er større enn 35/500 dekar («arealkriteriet»). Likeledes legger kommunen til grunn at det jf. konsesjonsloven *ikke* oppstår boplikt på landbrukseiendom som er mindre enn nevnte arealgrense. Dette innebærer en feiltolkning av konsesjonsloven, som ikke har en slik bestemmelse.

Kommunens vedtak som er basert på ovenstående tolkning innebærer ikke et direkte brudd på konsesjonsloven. Det er fordi konsesjonsloven jf. § 9 og § 11 gir relativt brede rammer for forvaltningen av eventuell boplikt, så lenge ervervet ikke foretas konsesjonsfritt gjennom odel. Likevel innebærer ovenstående praksis at en del av kommunens vedtak som gjelder boplikt er svakt begrunnet, all den tid nevnte arealkriterie ikke er reelt.

Dette innebærer i praksis at det er vedtatt *ikke* boplikt i noen saker, som uten ovenstående feiltolkning av loven kunne fått et annet utfall, eller måtte ha blitt begrunnet på annen måte (for eksempel med internt regelverk). Likeledes er det i andre saker vedtatt boplikt, som uten ovenstående feiltolkning av loven kunne fått et annet utfall, eller måtte ha blitt begrunnet på annen måte (for eksempel med internt regelverk).

Revisor presiserer at kommunen i mange tilfeller lovlig kan velge å både vedta eller ikke vedta boplikt for eiendommer som er både større og mindre enn 25/500 dekar, jf. Konsesjonsloven § 11⁶.

Et internt reglement på området, dersom dette forelå, vil i større grad kunne sikre at kommunens praksis vedrørende boplikt, er i henhold til kommunens eventuelle politiske målsettinger for bosetting på landbrukseiendom.

⁶ Unntaket er eiendommer som overdras konsesjonsfritt innen bl.a. nær familie jf. Konsesjonsloven § 5, 2. ledd.

Det ukentlige saksbehandlerforumet som blant annet skal sikre likebehandling, er trolig et godt forum for å belyse og drøfte aktuelle saker som skal behandles. Revisjonen vurderer likevel at et saksbehandlerforum alene, neppe er tilstrekkelig for å sikre likebehandling over tid så lenge interne retningslinjer ikke er nedskrevet.

2.5 Konklusjon og anbefaling

Kommunens vedtak om boplikt i sakene som er undersøkt, er ikke i strid med konsesjonsloven. Imidlertid er en del vedtak basert på en feiltolking av konsesjonsloven, og dermed svakt begrunnet.

Kommunen har for øvrig ikke internt reglement som omhandler boplikt.

Kommunen anbefales å:

- Endre praksis til å anvende konsesjonslovens § 11 ved vurdering av eventuell boplikt i saker der det søkes om konsesjon.
- Etablere et internt reglement som (bl.a.) kan bestemme hvordan saker som gjelder boplikt i landbruket skal avgjøres.
- Vurdere om ressursen som brukes på bemanning innen saksbehandling og håndheving i saker som gjelder bo- og driveplikt, er tilstrekkelig i forhold til arbeidsmengden.

3 SAKSBEHANDLING DRIVEPLIKT

3.1 Problemstilling

I hvilken grad er kommunens saksbehandling vedrørende driveplikt i landbruket gjort på grunnlag av relevante bestemmelser i jordloven?

3.2 Revisjonskriterier

- Ved bortleie av jord som grunnlag for dispensasjon fra driveplikt, skal kommunen oppbevare en kopi av leieavtalen
- Ved bortleie av jord som grunnlag for dispensasjon fra driveplikt, skal leieavtalen løpe i minst 10 år

Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg 2 i denne rapporten.

3.3 Data

Jordloven bestemmer at jordbruksareal skal drives. Det kan søkes om fritak fra driveplikten helt ut, og kommunen mottar ifølge saksbehandler 3-4 slike søknader i året.

Alternativt kan det søkes om fritak fra driveplikten med vilkår om bortleie av jorden. I sistnevnte tilfelle skal det foreligge en leieavtale for minst 10 år, og kommunen skal oppbevare kopi av leieavtalen.

Ifølge saksbehandler ber ikke kommunen om å få overlevert kopi av leiekontrakt ved bortleie av jordbruksareal. I mange tilfeller foreligger ikke skriftlige leiekontrakter i det hele tatt. Ifølge saksbehandler er det mange jordbrukere som kvier seg for denne bestemmelsen, fordi det er vanskelig å etablere leieavtaler som strekker seg over 10 år. Ifølge saksbehandler kunne kommunen likevel gjort mer for å påse at det foreligger leiekontrakt ved utleie av jordbruksareal. Det kunne fra kommunen sin side vært sendt ut en oppfordring til partene om dette.

I de tilfellene der det foreligger en leiekontrakt, og denne er sendt til kommunen, opplyser saksbehandler at kommunen oppbevarer denne i papirform samt elektronisk i saksbehandlersystemet ephorte. Revisjonen har fra kommunen fått dokumentasjon i et utvalg av saker som bekrefter dette.

For øvrig er antallet jordbrukere i kommunen i dag sterkt redusert. Dessuten er det store avstander mellom ulike landbruksareal i kommunen. Dette innebærer ifølge saksbehandler at en eventuell leietager kan måtte kjøre svært lange avstander mellom teiger og at enkelte areal derfor er lite attraktive leieobjekter.

Videre opplyser saksbehandler at fra 2010 og utover ble en del søknader om fritak fra driveplikten ikke behandlet. Dette skyldtes lite ressurser, samt pågående arbeid med nettløsningen gårdskart.no.

3.4 Vurdering

I de tilfeller der kopi av leiekontrakt mellom partene foreligger, og er sendt til kommunen, blir denne oppbevart av kommunen i henhold til revisjonskriteriet. I mange tilfeller foreligger imidlertid ikke 10 års leiekontrakt mellom partene i det hele tatt, og kommunen kunne gjort mer for å påse at dette foreligger. Det følger av foregående setning at kommunen, ved utleie av landbruksareal, ikke har tilfredsstillende oppsyn med at det foreligger en 10 års leieavtale mellom partene.

3.5 Konklusjon og anbefaling

Kommunens saksbehandling er ikke i henhold til relevante bestemmelser i jordloven.

Revisjonen anbefaler at kommunen:

- Innfører rutiner for å be om kopi av leieavtale ved bortleie av landbruksareal, i tilfeller der leiekontrakt ikke er gjort tilgjengelig for kommunen

4 HÅNDHEVING AV BO- OG DRIVEPLIKT

4.1 Problemstilling

I hvilken grad har kommunen tilfredsstillende rutiner og praksis for å håndheve bo- og driveplikt?

4.2 Revisjonskriterier

- Kommunen skal føre kontroll med at vedtak om boplikt overholdes av erverver
- Ved overtredelse av kommunens vedtak om boplikt, skal kommunen straks melde ifra om dette til Fylkesmannen
- Kommunen skal påse at skjemaet «orientering om bo- og driveplikt ved erverv av landbrukseiendom» blir oversendt ny eier ifbm konsesjonsfritt erverv av eiendom jf. Konsesjonsloven § 5, 2. ledd
- Kommunen skal undersøke om erverver av eiendom med boplikt er registrert som bosatt på eiendommen hos skattekontoret
- Kommunen skal føre tilsyn med at driveplikten innfris på eiendommer der denne gjelder

Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg 2 i denne rapporten.

4.3 Data

Kommunen har på tidspunktet for revisjonsgjennomgangen, ikke en samlet oversikt over hvilke landbrukseiendommer i kommunen som har boplikt, eller om boplikt på slike eiendommer er innfridd. Kommunen opplyser imidlertid at det har vært omtrent 5 saker med obligatorisk boplikt ved konsesjonsfrihet⁷ i perioden januar til august 2018, og at kommunen med dagens ressurser ikke har kapasitet til å kontrollere om boplikten blir overholdt i slike saker.

⁷ Jf. Konsesjonsloven § 5, 2. ledd

Angående boplikt som inntreffer gjennom ordinær behandling av konsesjonssøknad, er det gitt personlig boplikt *uten* utsettelse i én sak i datautvalget. Boplikten ble her overholdt og saken er derfor ikke egnet til å vurdere kommunens håndheving av boplikt.

Revisjonen har for øvrig undersøkt en ordinær sak der det ble gitt konsesjon *med* utsettelse på boplikt. I denne saken erfarte kommunen at erverver ikke bosatte seg på eiendommen innen fristen. Kommunen fulgte opp saken, og krevde mellom annet at erverver måtte bosette seg på eiendommen, noe som ikke er blitt etterkommet. Forholdet er av kommunen ikke meldt videre til Fylkesmannen. Saksbehandler opplyser for øvrig at kommunen ikke har som rutine å melde ifra til Fylkesmannen i slike saker. Videre opplyser saksbehandler at kommunen som regel ikke undersøker med skattekontoret om erverver med boplikt er registrert som bosatt på eiendommen. Tilfeller der boplikten ikke overholdes, oppdages derfor på andre måter.

I tilfeller der fastsatte villkår for konsesjon er overtrådt, har kommunen jf. Konsesjonsloven § 16, anledning til å trekke tilbake konsesjon samt å kreve at eiendommen overdras til noen som lovlig kan erverve den. Det er imidlertid ikke et krav i loven om at kommunen skal gjøre dette i slike tilfeller. Hitra kommune har i ovenstående sak ikke truffet slike tiltak.

Vedrørende tilsyn med driveplikt, uttaler saksbehandler at driveplikten er absolutt. Imidlertid fører ikke kommunen tilsyn med at driveplikten innfris, grunnet for dårlig kapasitet. Saksbehandler opplyser at det i andre kommuner er prøvd ut å foreta tvungen utleie dersom driveplikten ikke oppfylles. Dette kan føre til mye saksbehandling og motstand fra involverte parter.

Ifølge saksbehandler kunne kommunen dessuten foretatt en kryssjekk mellom landbruksregisteret og produksjonstilskuddet for å undersøke om jorden drives og av hvem. Dette hadde krevd en systematisk kartlegging, noe man ikke har ressurser til i dag.

Saksbehandler opplyser i intervju at kommunen rutinemessig sender skjemaet «orientering om bo- og driveplikt ved erverv av landbrukseiendom», når det erverves eiendom konsesjonsfritt med bo- eller driveplikt. Revisjonen har fra kommunen fått dokumentasjon i et utvalg saker som bekrefter dette.

4.4 Vurdering

Kontroll med vedtak om boplikt

Basert på datagrunnlaget i ovenstående kapittel 4.3, vurderes kommunen til ikke å føre tilfredsstillende kontroll med om boplikt blir overholdt på eiendommer der denne gjelder. Revisjonskriteriet er derfor ikke innfridd.

Melding til Fylkesmannen om brudd på konsesjonsvilkår

Kommunen melder ikke ifra til Fylkesmannen ved brudd på villkår om boplikt. Revisjonskriteriet på dette punktet er dermed ikke innfridd.

Oversendelse av skjema «orientering om bo- og driveplikt ved erverv av landbrukseiendom»

Kommunen sender rutinemessig orientering om bo- og driveplikt, ved konsesjonsfritt erverv av landbrukseiendom. Revisjonskriteriet på dette punktet er derfor innfridd.

Registrering av erverver hos skattekontoret

Kommunen har ikke som rutine å undersøke med skattekontoret om erverver med boplikt er registrert som bosatt på eiendommen. Dette gjøres derfor sjeldent. Revisjonskriteriet på dette punktet er dermed ikke innfridd.

Tilsyn med driveplikt

Kommunen fører ikke systematisk tilsyn med at driveplikten overholdes på eiendommer der denne gjelder.

4.5 Konklusjon og anbefaling

Hitra kommune har ikke fullt ut tilfredsstillende rutiner og praksis for håndheving av bo- og driveplikt.

Revisjonen anbefaler at kommunen:

- Fører oversikt over hvilke landbrukseiendommer i kommunen som har boplikt
- Innfører rutiner for å undersøke om erverver av eiendom med boplikt, er registrert som bosatt på eiendommen hos skattekontoret
- Innfører rutiner for å melde fra til fylkesmannen dersom boplikt på landbrukseiendom ikke overholdes.

- Fører oversikt over hvilke landbrukseiendommer i kommunen som har driveplikt, samt om driveplikten overholdes på disse eiendommene

Revisjonen minner om at kommunen jf. Konesjonsloven har rett, dog ikke plikt til, å trekke tilbake en konsesjon dersom boplikten ikke overholdes, samt å kreve eiendommen overdratt til noen som lovlig kan erverve den. Kommunen har dessuten med hjemmel i jordloven anledning til å blant annet pålegge eier å leie ut areal dersom driveplikten ikke oppfylles.

5 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Hitra kommune 01.10.18.

Revisjonen har etter dette hatt løpende skriftlig og muntlig dialog med saksbehandler for å identifisere mulige feil og misforståelser i rapporten. Dette har ført til endringer i rapportens data-del, samt konklusjon og anbefalinger. Rådmannen har vært involvert i ovenstående dialog og har ikke merknader til rapporten utover dette.

KILDER

- Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven). LOV-2003-11-28-98.
- Lov om jord (jordlova). LOV-1995-05-12-23.
- Rundskriv M-2/2009 Konsesjon og boplikt. Landbruksdepartementet.
- Rundskriv M-3/2017 Konsesjon, priskontroll og boplikt.

VEDLEGG 1 – METODE

Det er i prosjektet foretatt intervju med saksbehandler i enhet for plan- landbruk og miljø i kommunen. For å besvare problemstillingen om kommunens saksbehandling innen boplikt, har revisjonen foretatt en arkivgjennomgang av 54 saker mellom 2012 og 2017. En liste over konsesjonssaker i tidsrommet ble levert til revisjonen fra kontaktperson. Sakene ble deretter undersøkt i kommunens elektroniske saksbehandlersystem ephorte. Blant de 54 sakene var det 23 saker som ble vurdert som relevante for problemstillingen, primært fordi disse gjaldt landbrukseiendom med bebyggelse egnet som helårsbolig. Saker som gjaldt nausttomter, skogeiendommer eller som av andre grunner ikke er omfattet av problemstillingen, er ekskludert fra utvalget. Utvalget sikrer en grundig gjennomgang av det arbeidet som er gjort av nyere dato og som vurderes som mest relevant for problemstillingen i kapittel 2.

For å besvare problemstillingen om håndheving av bo- og driveplikten (kapittel 4), har revisjonen foretatt en arkivgjennomgang av konsesjonssaker mellom 2008 og 2012. Det aktuelle tidsrommet er valgt for å kunne etterprøve om kommunen har fulgt opp saker med inntil 10 års dispensasjon fra bo- og driveplikten. Det er her kun valgt ut saker der det er gitt en tidsbegrenset dispensasjon fra bo- og driveplikt. For å vurdere regulær boplikt med ikrafttreden innen ett år, har revisjonen lagt til grunn de saker som er behandlet mellom 2012 og 2017. Revisjonen har altså ikke undersøkt kommunens håndheving av regulær boplikt med ett års ikrafttreden, i tidsrommet 2007 til 2011. Dette i henhold til kontrollutvalgets bestilling, med ønske om å gå 10 år tilbake i tid for å undersøke *tidsbegrensede* dispensasjoner fra bo- og driveplikten.

I forbindelse med kommunens håndheving av boplikt som oppstår gjennom konsesjonsfrihet jf. Konsesjonsloven §5, 2. ledd (gjennom odel), har informasjon fra intervju med saksbehandler vært tilstrekkelig for å besvare revisjonskriteriene. Det er derfor ikke foretatt en arkivgjennomgang for å belyse kommunens håndheving av boplikt ved konsesjonsfrihet. For øvrig er boplikten i slike saker obligatorisk og personlig, og varer i 5 år. Det tilkommer dessuten mindre grad av saksbehandling hos kommunen i slike saker. Det er fordi erverver i slike saker ikke trenger å søke om konsesjon, men leverer inn en egenerklæring om konsesjonsfrihet.

VEDLEGG 2 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

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

SAKSBEHANDLING BOPLIKT

Kommunens beslutning vedrørende boplikt i hver enkelt sak, skal være i henhold til konsesjonslovens bestemmelser samt kommunens interne retningslinjer

Det er ikke interne retningslinjer i Hitra kommune som regulerer saksbehandling innen boplikt i landbruket. Konsesjonsloven § 5, annet ledd bestemmer imidlertid at det ved konsesjonsfritt erverv av eiendom gjennom odel eller innen nær familie, inntreffer personlig boplikt i 5 år. Dersom erverver ikke ønsker å bosette seg på eiendommen må det søkes om konsesjon, og det er da opp til kommunen å avgjøre om det skal være boplikt på eiendommen. I konsesjonsloven § 9 heter det videre: «Ved avgjørelsen av søknad om konsesjon for erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål skal det legges særlig vekt på: 1. om erververs formål vil ivareta hensynet til bosettingen i området (...)» Videre sier konsesjonsloven § 11: «(...)Kongen skal ut 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.»⁸

Konsesjonsloven gir kommunen, basert på ovenstående, relativt brede rammer for forvaltningen av eventuell boplikt, med unntak av saker som omfattes av § 5, 2. ledd.

⁸ Avgjørelsesmyndighet er her delegert til kommunen, jf. «Vedtak om overføring av myndighet til kommunen, fylkesmannen, Landbruksdirektoratet og Direktoratet for mineralforvaltning etter konsesjonsloven, jordlova og odelsloven» fastsatt av LMD 8. desember 2003 nr. 1479

Det skal være likebehandling i saker som gjelder boplikt

Likhetsprinsippet, en ulovfestet forvaltningsrettslig rettsregel som stiller krav om at forvaltningsorganer ikke skal utøve sin skjønnsmessige avgjørelsesmyndighet på en måte som innebærer usaklig forskjellsbehandling av borgerne. Forskjellsbehandling vil være usaklig hvis den strider mot alminnelige rettferds- og likhetsidealer, eller hvis den er basert på hensyn som fremtrer som irrelevante i forhold til den lov som regulerer vedkommende saksområde, eller ut fra en mer allmenn vurdering av sakstypen, selv om disse hensyn kanskje ville kunne være saklige i en annen sammenheng⁹. Det kan derfor sies at dersom de faktiske forholdene for to eller flere søknader i stor grad er identiske, og søknadene skal vurderes mot samme regelverk og bestemmelser, er dette et moment som taler for likebehandling. Regelanvendelsen skal praktiseres likt for like tilfeller, med mindre det finnes saklig begrunnelse for noe annet.

SAKSBEHANDLING DRIVEPLIKT

Ved bortleie av jord som grunnlag for disp fra driveplikt, skal leieavtalen løpe i minst 10 år

Kriteriet er basert på jordloven § 8: «(...) Driveplikta kan oppfyllast ved at arealet vert leigd bort. Det er ein føresetnad for at driveplikta er oppfylt ved bortleige at leigeavtala er på minst 10 år om gongen utan høve for eigaren til å seie ho opp.»

Ved bortleie av jord som grunnlag for disp fra driveplikt, skal kommunen oppbevare en kopi av leieavtalen

Jordloven § 8: «(.....)Eigaren må sende kopi av avtalen til kommunen»

HÅNDHEVING AV BO- OG DRIVEPLIKT

Kommunen skal føre kontroll med at vedtak om boplikt overholdes av erverver

Konsesjonsloven § 17: «Kommunen og fylkesmannen skal føre kontroll med at vilkår som er satt for konsesjon, blir overholdt.(.....)»

Ved overtredelse av kommunens vedtak om boplikt, skal kommunen straks melde ifra om dette til Fylkesmannen

⁹ Jan Fridthjof Bernt (UiB), 'Likhetsprinsippet' <<https://snl.no/likhetsprinsippet>>.

Konsesjonsloven § 17: «(...) Kommunen skal straks melde fra til fylkesmannen om forhold som nevnt i § 16 annet ledd.» I § 16 annet ledd heter det: «Dersom konsesjon er gitt på grunnlag av uriktige eller ufullstendige opplysninger om forhold av vesentlig betydning, eller erververen overtrer fastsatte vilkår av vesentlig betydning, kan konsesjonen trekkes tilbake.»

Kommunen skal påse at skjemaet «orientering om bo- og driveplikt ved erverv av landbrukseiendom» blir oversendt ny eier ifbm erverv av eiendom med boplikt eller driveplikt

Veileder M-2/2009 s. 43: Kommunen må påse at skjemaet «orientering om bo- og driveplikt ved erverv av landbrukseiendom» blir oversendt dem som har boplikt når kommunen har mottatt erklærings skjemaet fra tinglysingsdommeren»

Kommunen skal undersøke om erverver av eiendom med boplikt er registrert som bosatt på eiendommen hos skattekontoret

Veileder M-2/2009 s. 43: «Landbruksmyndighetene skal undersøke om skattekontoret har registrert eieren som bosatt på eiendommen»

Kommunen skal føre tilsyn med at driveplikten innfris på eiendommer der denne gjelder

Jordloven § 19: «Kommunen og fylkesmannen fører tilsyn med at føresegnene i §§ 8 til 12 vert haldne.» Jordloven § 8: «Jordbruksareal skal drivast (...)»

M Revisjon

Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no