



RÅDMANNENS FULLMAKT
VEDRØRENDE SALG AV
TOMTA TJØNNLYKKJA
Øyer kommune



Innlandet Revisjon IKS

FORORD

Denne rapporten er et resultat av en bestilling fra kontrollutvalget i Øyer kommune om å undersøke rådmannens fullmakt ved salg av tomte Tjønnykkja på Tretten.

Prosjektarbeidet er utført i perioden 15. februar til 1. april 2014 av Anne Live Jensvoll og Reidun Grefsrud.

Utkast til rapport er sendt rådmannen til uttalelse. Rådmannen har 24. april 2014 gitt tilbakemelding pr e-post om at kommunen har gått gjennom rapporten og ikke finner at det er noe feil i den.

Lillehammer, april 2014

Reidun Grefsrud
Oppdragsansvarlig

Anne Live Jensvoll
Prosjektansvarlig

INNHALDSFORTEGNELSE

1. PROBLEMSTILLING	6
2. METODE	6
3. REVISJONSKRITERIER	7
3.1 KOMMUNELOVEN	7
3.2 KOMMUNENS DELEGASJONSREGLEMENT	8
3.3 KOMMUNENS ØKONOMIPLAN 2013-2016, ÅRSBUDSJETT 2013.....	9
3.4 OPPSUMMERING.....	10
4. DATA	10
4.1 REGULERINGEN AV TJØNNLYKKJA.....	10
4.2 SALGET AV TJØNNLYKKJA.....	11
4.3 TIDLIGERE PRAKSIS I ØYER KOMMUNE.....	11
5. REVISJONENS VURDERING AV RÅDMANNENS FULLMAKT	123
5.1 «KOMMUNESTYRET GIR RÅDMANNEN FULLMAKT TIL SALG AV TOMTER TIL MARKEDSPRIS»	13
5.2 ER SALGET AV PRINSIPIELL ELLER POLITISK KARAKTER?.....	14
6. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	15
KONKLUSJON.....	15
ANBEFALINGER	15
REFERANSER	16

SAMMENDRAG

HVA HAR SKJEDD:

Eiendommen Tjønnykkja, gnr. 97 bnr. 27, ligger sentralt på Tretten. Kommunestyret vedtok en reguleringsplan for området 31. mai 2012. Deler av området ble regulert til kollektivholdeplass, kjøreveg og gangveg («samferdselsanlegg»), mens en annen del av arealet ble regulert til bolig, forretning, kontor («bebyggelse og anlegg»). I tillegg er en mindre del regulert til naturområde («grønnstruktur»).

Som et ledd i budsjettprosessen fram mot vedtagelse av økonomiplan 2013-2016 og årsbudsjett for 2013, behandlet kommunestyret hvilke prioriteringer kommunen skulle gjøre. I møte 21. juni 2012 vedtok kommunestyret enstemmig at aktivt salg av næringsarealer skulle prioriteres «innenfor rammen». Dette innebærer, slik Revisjonens forstår det, at slikt salg skulle prioriteres uten at det var nødvendig med ekstra økonomiske ressurser i budsjettet. I budsjettframlegget fra rådmannen til formannskapet, framgår det at dette arbeidet er i gang.

I budsjettet ble det vedtatt en fullmakt til rådmannen til salg av tomter til markedspris. Rådmannen har forklart at også tidligere år har rådmannen hatt fullmakt til å selge tomter, men at salget da skjedde til selvkostpris. Det nye fra og med budsjettet for 2013 var derfor at det ble tatt inn i budsjettet at salg av tomter skulle skje til markedspris.

Når det gjelder salget av Tjønnykkja, har rådmannen uttalt til Revisjonen at rådmann og ordfører hadde en samtale med mulig kjøper. Kjøper fikk presentert alternativene om å kjøpe etter takst eller ved budrunde. Kjøper valgte budrunde og DNB Eiendom ble kontaktet. Eiendommen ble lagt ut på Finn.no sommeren 2013 og avtale inngått mellom Øyer kommune og kjøper antagelig sommer/høst (kontrakten er udatert).

Kjøpekontrakten gjaldt et areal på ca 3,1 dekar, mens hele gnr. 97 bnr. 27 var på om lag 6,4 dekar. Ved en feil ble hele eiendommen overskjøttet ny eier – både næringsdelen og bussholdeplassen m.m. - fordi kommunen ikke hadde gjennomført en fradeling av arealet regulert til næring. Tinglysning av overdragelsen skjedde 10. januar 2013¹. Kommunen ble klar over feilen og tok kontakt med kjøperen for å få rettet den opp. Kjøperen søkte om fradeling av bussholdeplassen 25. februar 2014, og i vedtak datert 12. mars 2014 godkjente rådmannen fradeling av ca 2650 m². På kommunens WEB-kart 25. mars 2014 framgår delingen av eiendommen. Bussholdeplassen har fått bnr. 197², mens naturområdet i nordre del av planområdet følger sammen med næringsarealet på bnr. 27.

HVA SOM KAN DELEGERES TIL RÅDMANNEN:

Kommunestyret er øverste myndighet i kommunen og skal selv ta stilling til overordnede styringssaker. Det har adgang til å delegere til rådmannen fullmakt i enkeltsaker og i sakstyper som ikke er av prinsipiell karakter. For at kommunestyret skal kunne være organet som tar stilling til

¹ Opplyst av tinglysningen 4. mars 2014

² Situasjonsplan tatt ut fra kommunens WEB-løsning ligger vedlagt. Matrikkelinformasjon er skrevet inn for hånd.

prinsipielle saker, må en eventuell fullmakt til rådmannen når det gjelder en sakstype, forstås slik at dersom det kommer en prinsipiell sak innenfor denne sakstypen, må rådmannen gå tilbake til kommunestyret med den konkrete saken.

REVISJONENS VURDERING AV RÅDMANNENS FULLMAKT:

Tjønnykkja er regulert og kommunestyret har gjennom det tatt stilling til hvordan arealet skal utnyttes. Etter Revisjonens oppfatning var ikke Tjønnykkja i utgangspunktet en ren næringstomt i og med at bruksnummeret både omfattet areal til samferdselsanlegg, bebyggelse og anlegg samt grønnstruktur. Kommunestyrets vedtak sommeren 2012 er imidlertid ikke bare rettet mot tomter, men næringsarealer. Salg av tomter til næringsformål skal etter EØS-avtalen skje til markedspris og det er fastsatt retningslinjer som bør følges for å være sikker på å gå klar av forbudet mot offentlig støtte. En av framgangsmåtene som er akseptert å gi uttrykk for markedspris, er at det gjennomføres en åpen budrunde³.

Kommunestyret har etter det Revisjonen har fått opplyst, ikke fattet noe prinsipielt vedtak om hva kommunen ønsker å selge og hva den ønsker å eie selv. Det kommunestyret synes å ha uttrykt om dette i den senere tid, er vedtaket sommeren 2012 om å prioritere «aktivt salg av næringsarealer» innenfor rammen av budsjettet. Vedtaket er generelt når det gjelder areal, og det finnes ikke saksutredninger som kan belyse om kommunestyret her har vurdert nærmere hvilke næringsarealer som omfattes. Revisjonen kan ikke se at kommunestyret har gitt noen signaler som innebærer at det ser på salg av Tjønnykkja som en prinsipiell sak.

Vedtaket om å prioritere aktivt salg av næringsarealer innenfor budsjettet innebærer i seg selv ingen fullmakt til rådmannen. Vedtaket uttrykker at noe ønskes gjennomført, ikke hvem som skal gjennomføre det. Men kommunestyret vedtar i budsjettet en generell fullmakt til rådmannen om salg av tomter til markedspris uten å gjøre nærmere presiseringer. Et salg av næringsarealet i denne saken betinger et delingsvedtak og en delingsforretning. Administrasjonen tolker kommunens delegeringsreglement slik at en fradeling som dette er delegert til rådmannen. Ut fra dette mener Revisjonen at rådmannen har fulgt opp de signaler kommunestyret hadde gitt gjennom sine vedtak og må anses å ha hatt fullmakt til å inngå salgavtalen.

KONKLUSJON OG ANBEFALING:

Ut fra dette er Revisjonens vurdering at rådmannen hadde fullmakt til å inngå den aktuelle avtalen om salg av næringsarealet på Tjønnykkja.

Revisjonen vil anbefale kommunen å ta en grundig gjennomgang av delegasjonsbestemmelsene for å sikre at det blir en tydelig og oppdatert avklaring av rådmannens fullmakt. Når det gjelder fullmakt til salg av tomter må det bl.a. vurderes om en eventuell delegasjon skal gjelde uansett reguleringsformål, areal og verdi. Dersom kommunestyret vil gi en fullmakt til salg av tomter som ikke er knyttet til bestemte poster i budsjettet, bør det vurderes om fullmakten bør tas inn i delegeringsreglementet.

³ Det er visse krav til hvordan budrunden skal være organisert.

1. PROBLEMSTILLING

På møte 10. februar 2014 tok kontrollutvalget opp om rådmannen ut fra gjeldende delegasjoner hadde fullmakt til å selge tomta Tjønnlykkja på Tretten⁴. Kontrollutvalget fattet følgende enstemmige vedtak:

Kontrollutvalget ber Innlandet Revisjon IKS undersøke rådmannens fullmakt vedrørende salg av tomta Tjønnlykkja på Tretten.

Det følger av vedtaket at formålet er å undersøke om rådmannen hadde fullmakt til å selge den aktuelle tomta. De fleste forhold som gjelder rådmannens fullmakt knyttet til salg av denne tomta, vil også gjelde generelt.

Bestillingen fra kontrollutvalget om å undersøke rådmannens fullmakt vedrørende salg av tomta Tjønnlykkja, kan både forstås som å innhente data som viser noe om rådmannens fullmakt og som at Revisjonen skal vurdere om dokumentene gir rådmannen den nødvendige fullmakt. Revisjonen ga kontrollutvalget en redegjørelse for hva som sto om rådmannens fullmakt i ulike dokumenter i møte 17. mars 2014. Kontrollutvalget ba utvalget Revisjonen fortsette det påbegynte arbeidet.

Problemstillingen i undersøkelsen som Revisjonen skal gjøre en vurdering av er altså: Hadde rådmannen nødvendig fullmakt til å selge tomta Tjønnlykkja på Tretten?

2. METODE

Rådmannen ble varslet om prosjektet fra kontrollutvalgssekretariatet. Revisjonen oppfattet at kontrollutvalget ønsket en redegjørelse på sitt neste møte som var 17. mars. På denne bakgrunn innhentet vi informasjon som kunne presenteres på dette kontrollutvalgsmøtet. Informasjonen framkom gjennom dokumenter vi fikk oversendt fra administrasjonen⁵ og enkelte dokumenter som lå på kommunens hjemmeside. I tillegg gjennomførte vi et møte med rådmannen⁶. Rådmannen fikk komme med merknader til referatet fra møtet slik at endelig referat er verifisert.

Etter at kontrollutvalget ba revisjonen fortsette det påbegynte arbeidet, ble det innhentet noe mer informasjon om bl.a. delegasjonsreglementet, tidligere praksis i kommunen når det gjelder salg av eiendommer og delingen av Tjønnlykkja.

Deretter ble det utarbeidet problemstilling, revisjonskriterier og gjort vurderinger av de innsamlede data opp mot kriteriene.

⁴ Saken ble tatt opp under «Eventuelt» og sto ikke på sakskartet.

⁵ Revisjonen sendte brev til Øyer kommune 17.2.2014 og mottok tilbakemelding i brev datert 20.2.2014.

⁶ Møtet ble avholdt 11. mars 2014.

Revisjonen mener vi har tilstrekkelig data til å konkludere på problemstillingen.

Siden dette er en undersøkelse av en bestemt sak og ingen vanlig forvaltningsrevisjon, er standarden for god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon, RSK 001, brukt så langt den passer.

3. REVISJONSKRITERIER

Med revisjonskriterier mener vi de lover, forskrifter, retningslinjer og kommunale vedtak som sier noe om hvordan virksomheten skal drives. Revisjonskriteriene i denne saken utledes fra kommuneloven, forarbeider til loven og juridisk teori om forståelsen av de aktuelle bestemmelsene, kommunens delegeringsreglement samt økonomiplan /årsbudsjett for 2013 med tilhørende dokumenter.

3.1. KOMMUNELOVEN

Det framgår av kommuneloven § 6 at kommunestyret er det øverste kommunale organ. Det treffer vedtak på vegne av kommunen «så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak.»

Kommunestyret har stor frihet til å delegere myndighet til underordnede folkevalgte organer og til administrasjonen. Adgangen til å delegere til et underordnet politisk organ er videre enn adgangen til å delegere til rådmannen. Det er imidlertid enkelte oppgaver som ikke kan delegeres, og det framgår da av bestemmelsen gjennom formuleringen «*kommunestyret selv*». Forbud mot delegering er først og fremst knyttet til saker som har et overordnet styringsformål slik som kommuneplan, økonomiplan og årsbudsjett.

Det er ingen formkrav til en delegasjonsbeslutning. Om et vedtak innebærer kompetansetildeling (fullmakt), og eventuelt omfanget av denne, vil derfor ofte måtte bero på en fortolkning av vedtaket. I tolkingen av et eventuelt vedtak kan flere momenter være relevante. Alt etter vedtakets art og forholdene ellers i den konkrete saken vil det for eksempel kunne legges vekt på hvordan kommunestyret forholdt seg til det underordnede organets handlinger, hvilken myndighet det tidligere har vært vanlig å delegere, osv. Ofte vil det være grunn til å legge avgjørende vekt på hva kommunestyrets selv mener om hva som er delegert.⁷

Kommunestyret kan når som helst tilbakekalle fullmakten, dvs. oppheve delegasjonsvedtaket. Det kan også bestemme at det selv vil behandle en konkret sak (selv om sakstypen er delegert) eller kommunestyret kan gi generelle eller konkrete instruksjoner om hvordan det underordnede organet skal avgjøre saker.⁸

Hensynene som ligger bak delegasjonsadgangen til rådmannen er at kommunen har en stor mengde oppgaver. For at politikerne skal kunne konsentrere seg om den overordnede styringen og de viktigste sakene, kan mindre vidtrekkende og mer rutinepregede avgjørelser overlates til

⁷ Bernt og Overå s. 52

⁸ Bernt og Overå s. 53

administrasjonen. Hva som kan delegeres til administrasjonen framgår av kommuneloven § 23 nr. 4. Det framgår der at det er adgang til å delegere avgjørelser i konkrete enkeltsaker, altså ved individuelt delegasjonsvedtak, og «*typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning*». I dette ligger en skranke både for hva delegasjonsvedtaket kan gå ut på, og for hvordan delegasjonsfullmakten kan benyttes. Det er ikke adgang til å delegere generell avgjørelsesmyndighet til rådmannen i saker som etter sin art må anses å være av prinsipiell betydning, og delegasjonsvedtaket må forstås slik at den som har fått en delegert myndighet, har plikt til å gå tilbake til kommunestyret hvis en enkeltsak må anses å ha prinsipiell betydning. Hva som er av prinsipiell betydning må fastsettes ikke bare ut fra vedtakets karakter og konsekvenser og ut fra kommunens størrelse, men også ut fra en vurdering av i hvilken utstrekning de viktige skjønsmessige sider av den aktuelle avgjørelsen må anses klarlagt gjennom politiske vedtak, instruksjer og tidligere praksis.⁹ Grimstad/Halvorsen uttrykker det slik: *Grovt sagt er det bare særlig viktige saker som ikke kan delegeres til administrasjonen å avgjøre.*¹⁰

3.2 KOMMUNENS DELEGASJONSREGLEMENT

Kommunens gjeldende delegasjonsreglement er vedtatt av Øyer kommunestyret 25. oktober 2001. Det framgår av delegasjonsreglementet at kommunestyret vedtar budsjetter, planer og andre saker som etter lovverket skal behandles i kommunestyret. Videre vedtar kommunestyret saker som er av politisk eller prinsipiell art. (1.1)

Rådmannen er gitt myndighet til å ta avgjørelser på kommunens vegne i enkeltsaker og alle typer saker som ikke er av prinsipiell eller politisk betydning. «*Herunder klare fagsaker og saker som i hovedsak er fastlagt gjennom regler og retningslinjer.*» (1.5)

I kapittel 6 om «*Nærmere delegering til rådmannen*» går det fram at rådmannen er gitt fullmakt til å treffe vedtak i fagsaker, enkeltsaker eller typer av saker som er kurante, eller som ikke er av prinsipiell betydning, dersom kommunestyret ikke har bestemt noe annet (punkt 6 fjerde kulepunkt).

Kommunen har et eget vedlegg med oversikt over delegasjoner etter de enkelte særlover som gjelder for kommunens virksomhet. Salg av kommunal eiendom er ikke regulert i særlov¹¹. Når eiendom selges er det i kraft av at kommunen er eier av arealet, ikke at den er gitt forvaltningsmyndighet i lov.

Revisjonen oppfatter at kommunens generelle delegasjonsreglement ikke sier noe mer om salg av eiendom enn det som følger av kommunelovens regler. Eneste presisering kan være at «*politiske*» saker ikke er delegert etter kommunens reglement, men dette går antagelig ikke lenger enn det som følger av tolkingen av lovens skille mellom prinsipielle og ikke-prinsipielle saker. Videre forstår Revisjonen kommunens delegasjonsreglement slik at rådmannens fullmakt i fagsaker og saker som ikke er av prinsipiell betydning gjelder der kommunestyret ikke har fastsatt noe annet. Vi legger til grunn at vedlegget som gjelder myndighetsfordeling etter særloven, er presiseringer av fullmakten

⁹ Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 277 og Bernt og Overå s. 191

¹⁰ Grimstad og Halvorsen; s. 61

¹¹ Det er imidlertid nedfelt regler i EØS-avtalen om forbud mot offentlig støtte og dette regelverket kan få betydning for hvordan salgsprosessen tomter til næringsformål bør være.

innenfor den enkelte særlov. Selve delegasjonsreglementet og vedlegget Revisjonen har fått oversendt er fra 2001, og det er flere lovendringer som har skjedd etter dette, og som ikke fanges opp av delegasjonsreglementet. Når det gjelder denne saken, er det spesielt bestemmelsene om deling i plan- og bygningsloven vi kommer innom i vår vurdering nedenfor. Formuleringen i delegasjonsreglementet er: «*Fradeling av bolig- og hyttetomter i.h.h.t. reguleringsplan, tilleggsarealer og arealer i forb. med grensejustering, enkelttomter mindre enn 2 daa der dette er tillatt i h.h.t kommuneplan: øvrige fradelingssaker, eller der det foreligger protester*».¹²

3.3 KOMMUNENS ØKONOMIPLAN 2013-2016, ÅRSBUDSJETT 2013

Som en del av budsjettvedtaket for 2013, er det gitt fullmakter til rådmannen. En av fullmaktene er; «*Kommunestyret gir rådmannen fullmakt til salg av tomter til markedspris.*»¹³ (Slik fullmakt var ikke tatt inn i budsjettet for 2012, men er videreført i budsjettet for 2014.)

Det er ikke omtalt i saksutredningen hvilke tomter fullmakten er ment å gjelde. De tomtene som er omtalt i budsjettet, er i hovedsak salg av boligtomter på Trodals-feltet. Dette er lagt inn som inntekt i investeringsbudsjettet for 2013 (budsjettskjema 2A) med 2 mill kr jf. merknad i budsjettet. Inntekter fra salg av andre tomter, er ikke lagt inn.

Området Tjønnykkja er omtalt slik i investeringsplanen for 2013 – 2016; «*I planperioden er det estimert kostnad på 600.000 kr som kommunens egenandel til ny bussholdeplass i Tjønnykkja. Det forventes 900.000 kr i tilskudd fra KID-prosjektet/ Oppland fylkeskommune. Anlegget fullfinansieres gjennom privat utbygger (1.500.000 kr) av nærings/boligarealet. Bussholdeplassen er i dag midlertidig anlagt i forbindelse med bygging av Tretten bru.*»

I investeringsbudsjettet er det lagt inn KID-tilskudd for bussholdeplassen på Tjønnykkja på kr 900.000. Rådmannen har forklart¹⁴ at administrasjonen hadde sett for seg at bussholdeplassen skulle koste ca. 3 millioner kroner. Kommunens egenandel ble estimert til kr 600.000 og tilskudd til kr 900.000 – til sammen 1,5 millioner kroner. I tillegg så administrasjonen for seg at en privat utbygger kunne bidra sammen med kommunen til felles tiltak – og dette var estimert til 1,5 millioner kroner.

Rådmannen skriver også i saksframlegget¹⁵ at «*aktivt salg av næringsareal er under gjennomføring*». Dette er en oppfølging av kommunestyrets vedtak 21. juni 2012 sak 54/12 hvor følgende vedtak ble fattet:

«*På grunnlag av dialogmøtene på virksomhetene og dialogseminaret 14.06.12 har kommunestyret som intensjon å gjennomføre følgende prioriterte tiltak i planperioden:*

UTENFOR RAMMA:...

INNENFOR RAMMA:

¹² I delegasjonsreglementet er det vist til pbl. fra 1985, - gjeldende pbl. ble vedtatt i 2008. Det er også vist til delingsloven – gjeldende lov på dette område er matrikkelloven.

¹³ Punkt 8

¹⁴ I møte 11. mars 2014.

¹⁵ S. 5

- *Salg av næringsareal*
- *Heving av servicetorg*
- *Brukervennlig hjemmeside*
- *Opprettholde og beholde kompetente medarbeidere*
- *Fordeling av fremmedspråklige barn i flere barnehager*

Rådmannen gis fullmakt til å fastlegge virksomhetenes planrammer.»

Den delen av vedtaket som gjaldt tiltak innenfor ramma ble enstemmig vedtatt. Det framgår imidlertid ikke hva som er bakgrunnen for denne prioriteringen.

Vi nevner også at i tillegg til økonomiplan og årsbudsjett, har kommunen et økonomireglement.¹⁶ Det framgår av økonomireglementet punkt 2.3. at «Når kommunestyret har vedtatt økonomiplan og årsbudsjett, har det samtidig gjennom selve vedtaket eller kommentarer lagt premisser for hvordan midlene skal disponeres. Enhver endring som foretas av underliggende organer etter gitt fullmakt, må derfor vurderes opp mot kommunestyrets intensjon og prioriteringer med sitt vedtak, og underliggende organer kan dermed ikke foreta endringer i strid med dette.» Salg av tomter er ikke omhandlet spesielt i økonomireglementet.

3.4 OPPSUMMERING

Av det som følger foran ville et mulig revisjonskriterium for å slå fast at rådmannen hadde fullmakt til å selge Tjønnykkja, være at det forelå et eget vedtak i kommunestyret om salg av dette næringsarealet. Revisjonen har ikke fått opplyst om eller funnet fram til at det er fattet et eget vedtak i kommunestyret om dette. Vi legger derfor til grunn at et slikt vedtak ikke er fattet.

For å besvare problemstillingen om rådmannen hadde fullmakt da, må salget vurderes opp mot om kommunestyrets delegasjon i budsjettet for 2013 om salg av tomter innbefatter næringsarealet på Tjønnykkja. Dernest, forutsatt at delegasjonen omfatter næringsarealet på Tjønnykkja, om salget av Tjønnykkja er en politisk eller prinsipiell sak som gjør at saken likevel skulle vært behandlet av kommunestyret.

4. DATA

4.1 REGULERINGEN AV TJØNNLYKKJA

Gjeldende kommunedelplan for Tretten er fra 1991. Arealet rundt Tjønnykkja ble avsatt til kombinasjon offentlig areal, næring og bolig og deler av arealet ble vurdert som framtidig område for bussholdeplass.

I 2011 begynte arbeidet med en egen reguleringsplan for Tjønnykkja og planen ble godkjent i kommunestyret 31. mai 2012. Formålet med reguleringen av Tjønnykkja var å legge til rette for

¹⁶ Vedtatt i kommunestyret 29. mars 2001

etablering av bussholdeplass, dagparkeringsplass og næringsbygg med leiligheter. Planområdet er på 8786 m²¹⁷.

I forbindelse med offentlig ettersyn anbefalte Fylkesmannen at kollektivplassens parkeringsbehov ble vist som offentlig tilgjengelig parkeringsareal på plankartet¹⁸. Dette ønsket ikke kommunen, men uttalte at det var hensyntatt i planbestemmelsene. I saksframstillingen skriver rådmannen; «*En slik løsning er valgt ut fra ønsket om å stå friest mulig i forbindelse med detaljplanleggingen av området og ut fra at Øyer kommune er grunneier og dermed har full styring med den videre arealutnyttelse. Ut fra ønsket om mest mulig næringsvirksomhet finner ikke rådmannen det viktig å stille krav om minimums boligandel.*»

4.2 SALGET AV TJØNNLYKKJA

Rådmannen har opplyst at Tjønnykkja hadde vært forsøkt solgt en stund.¹⁹ Ordføreren fikk kontakt med en mulig interessent, og rådmannen og ordføreren besøkte vedkommende. Den mulige kjøperen fikk presentert alternativene om å kjøpe etter takst eller ved budrunde. Kjøper valgte budrunde og DNB Eiendom ble kontaktet. Eiendommen ble lagt ut på Finn.no sommeren 2013 og avtale inngått mellom Øyer kommune og kjøper antagelig sommer/høst (kontrakten er udatert).

Salgssummen var kr 300 000,-.

Salgskontrakten gjaldt et areal på ca 3,1 dekar, mens hele gnr. 97 bnr. 27 var på om lag 6,4 dekar. Kommunen hadde ikke gjennomført en fradeling av det som skulle være en næringstomt og hele eiendommen ble overført ny eier – både næringsdelen og bussholdeplassen m.m. Tinglysning av eiendommen skjedde 10. januar 2013²⁰. Kommunen ble klar over at det hadde skjedd en feil og tok kontakt med kjøperen for å få rettet opp feilen. Den nye eieren søkte om fradeling av bussholdeplassen 25. februar 2014. Administrasjonen godkjente fradelingen etter delegert fullmakt 12. mars 2014. Den 14. mars 2014 fattet administrasjonen vedtak om matrikulering av eiendom uten fullført oppmålingsforretning. På kommunens WEB-kart 25. mars 2014 framkommer delingen av eiendommen. Næringsarealet m.m. har beholdt bnr. 27, mens holdeplassen er fradelt og har fått bnr. 197. Opplysningene viser at arealet regulert til grønnsstruktur følger med næringsarealet og denne tomte har beregnet areal på 3620.1 m². Holdeplassen har beregnet areal på 2649.9 m².

4.3 TIDLIGERE PRAKSIS I ØYER KOMMUNE

Når det gjelder kommunens tidligere praksis knyttet til salg av næringstomter, har Revisjonen fått oversendt saksframstillingen²¹ av saken om næringstomter på Tingberg industriområde. Dette er et vedtak hvor formannskapet fastsatte tomteprisen.

¹⁷ Opplyst i planen

¹⁸ Opplyst i saksdokumentene til planen

¹⁹ Opplyst av rådmannen i møte 11. mars 2014

²⁰ Opplyst av tinglysningen 4. mars 2014

²¹ Kommunestyremøte 24. august 2010, saksnr. 73/10

I saksframstillingen framkommer det at flere saker om dette arealet har vært behandlet i kommunestyret:

- Kommunestyret godkjente i møte 24. september 2009, sak 47/09, avtale om kjøp av tilleggsgrunn til framtidig industriareal.
- Kommunestyret godkjente i samme møte, sak 43/09, etablering av ny miljøstasjon for Øyer kommune på industriområdet.
- Kommunestyret vedtok oppgradering av adkomstveg til industriområdet i møtet 29. april 2010, sak 22/10.
- Kommunestyret vedtok reguleringsplan for industriområdet i møte 27. mai 2010, sak 32/10.

Det framgår videre bl.a. at *«Det pågår forberedelser for tildeling av tomter på området. Før kommunen gir formelle tilbud om etablering på området, må tomteprisen fastsettes (grunnpris og opparbeidelse). ...Det bør være et mål å operere med rimelige priser, som kan medvirke til at området framstår som attraktivt for etablerere. Rådmannen anbefaler at grunnprisen settes til en gjennomsnittspris på kr. 25,- pr m², og at pris for opparbeidelse tar utgangspunkt i selvkost. Når utparsellering av tomter foretas vil det bli tatt hensyn til evt. framtidige behov for utvidelse av tomt for Gausdal Bruvoll.»*

Formannskapets enstemmige vedtak var:

«Formannskapet fastsetter tomtepris på Tingberg industriområde til kr 25,- pr m².

Refusjon for opparbeidelse av tomt i byggetrinn I fastsettes ut fra selvkost til kr 69 på m². Rådmannen gis fullmakt til å indeksregulere prisen etter nærmere vurdering.»

Formannskapssekretæren har opplyst at salget av tomtene på Tingbergfeltet ble gjennomført av rådmannen. Før salget på Tingbergfeltet hadde det vært lite med salg av industritomter i Øyer, og *«det som er blitt solgt av arealer har vært gjennomført av rådmannen.»*²²

5. REVISJONENS VURDERING AV RÅDMANNENS FULLMAKT

Spørsmålet i den videre vurderingen er om det er gitt en generell fullmakt om salg av kommunal eiendom som innbefatter Tjønnykkja, og dernest om det eventuelt foreligger prinsipielle spørsmål ved arealet på Tjønnykkja som gjør at salget likevel skulle vært håndtert av kommunestyret.

Revisjonen gjør ingen vurdering av om de generelle delegasjonsreglene er ment å omfatte salg av tomter. Salg av enkelte tomter vil kunne være av politisk eller prinsipiell karakter, mens andre tomter ikke vil være det.

²² Opplyst i e-post fra 20. mars 2014

5.1 «KOMMUNESTYRET GIR RÅDMANNEN FULLMAKT TIL SALG AV TOMTER TIL MARKEDSPRIS»

Det er forskjell mellom å beslutte at et areal skal selges og det å gjennomføre selve salget. Å gjennomføre selve salget ved f.eks. å kontakte megler, rekvirere takstmann og undertegne på salgsavtale med kjøper er av mer «forretningsmessig» karakter og kan være å sette et politisk vedtak ut i livet. Å beslutte hvilke areal som skal legges ut for salg, utnyttingsgrad og eventuelt til hvilken pris, kan innebære vurderinger av mer politisk art. Hva som ligger i «fullmakt til salg av tomter til markedspris» er derfor ikke entydig gitt.

Det er ikke i fullmakten differensiert mellom boligtomter, næringstomter eller arealer til andre formål. Det går heller ikke fram av ordlyden om kommunestyret her tenker på regulerte tomter²³ og det er ingen begrensninger når det gjelder verdi eller hvor arealet er.²⁴ og med at fullmakten er gitt i tilknytning til budsjettet, kan en nærliggende tolkning være at fullmakten er knyttet til tomter som det framgår av budsjettet er forutsatt solgt.

Som det tidligere er redegjort for, er det ikke satt inn inntekter i budsjettet knyttet til salg av næringstomter – verken Tjønnlykkja eller andre tomter. I teksten til budsjettet er det i hovedsak boligtomter som er omtalt og disse er også tatt inn i investeringsbudsjettet. Investeringsbudsjettet skal inneholde inntekter fra salg av anleggsmidler, jf. forskriften § 5 femte ledd nr. 2²⁵. I og med at budsjettet skal være realistisk, er det etter Revisjonens oppfatning likevel akseptabelt at det ikke legges inn beløp for salg av næringsareal dersom det ikke er påregnelig at det blir inntekter av det.

Språklig er fullmakten til rådmannen vid i og med at den gjelder alle tomter. Etter Revisjonens oppfatning var det ikke naturlig å snakke om arealet på Tjønnlykkja som en næringstomt, så lenge arealet regulert til bolig/ forretning/kontor var en del av samme eiendom som bussholdeplassen og naturområdet. Administrasjonen har i dette tilfellet foretatt en deling av arealet slik at arealet regulert til næring og grønnstruktur blir delt fra bussholdeplassen og lagt til kjøpers eiendom. Det kan derfor også spørres om rådmannens fullmakt omfatter å foreta en deling slik at det blir opprettet en næringstomt. Delegasjonsreglementet når det gjelder deling er etter Revisjonens oppfatning uklart. Ordlyden er: «*Fradeling av bolig- og hyttetomter i.h.h.t. reguleringsplan, tilleggsarealer og arealer i forb. med grensejustering, enkelttomter mindre enn 2 daa der dette er tillatt i h.h.t kommuneplan: øvrige fradelingssaker, eller der det foreligger protester*». Her er ikke fradeling til næringstomter nevnt direkte i oppramsingen, men kan eventuelt omfattes av «*øvrige fradelingssaker*». For Revisjonen er det imidlertid bl.a. uklart hvilken betydning kolonet er ment å ha. Administrasjonen har opplyst at den mener bestemmelsen omfatter delinger til alle formål så lenge

²³ Administrasjonen har opplyst at den oppfatter at alle delinger som er i tråd med plan, er delegert til rådmannen. Dispensasjoner behandles av politisk utvalg.

²⁴ Revisjonen har i vedlegg 3 viste enkelte eksempler når det gjelder delegasjonsreglement i andre kommuner i Oppland, hvor det er knyttet begrensninger til en eller flere av disse forholdene. Dette er ikke ment som anbefalinger, men for å illustrere ulike detaljeringsgrad knyttet til fullmakt til salg av kommunal eiendom.

²⁵ Forskrift om årsbudsjett. FOR-2000-12-15-1423

delingen er i samsvar med plan (reguleringsplan, kommunedelplan eller kommuneplan)²⁶, og slik Revisjonen forstår det, er bestemmelsen praktisert slik.

Slik reguleringsplanens bestemmelser er utformet, er det en hovedvekt på næringsformål på den delen som er solgt, selv om reguleringsformålet også er boliger og kontor. Det er ikke satt krav om et visst antall boliger i bestemmelsene. Det framgår at «for øvrig skal 1. etasje benyttes til forretning/kontor. 2. og 3. etasje kan også benyttes til forretning/kontor i hele byggeområdet»²⁷.

Når kommunestyret i møte i juni 2012 vedtok å prioritere *aktivt salg av næringsarealer*, er ikke dette begrenset til tomter. Det kan stilles spørsmål ved hvor bokstavelig det er grunn til å tolke selve vedtaket, men Revisjonen mener det må kunne innfortolkes at kommunestyret ønsker å få tilby areal til næringsdrivende som ønsker å etablere seg i kommunen. Selve vedtaket innebærer imidlertid ikke noe fullmakt til rådmannen. Sett i sammenheng med at rådmannen i budsjettet har fått en generell fullmakt til salg av tomter og at rådmannen i budsjettet skriver at oppfølgingen av vedtaket om aktivt salg av næringsarealer er igangsatt, uten at kommunestyret kommenterer dette eller gjør nærmere presiseringer i fullmakten, kan dette oppfattes som at rådmannen har fått fullmakt. Etter en totalvurdering hvor det legges stor vekt på den vide ordlyden i budsjettvedtaket, kommunestyrets signaler i budsjettprosessen om aktivt salg av næringsarealer og at det på Tjønnykkja ligger arealer regulert til kombinert bolig/forretning/kontor med hovedvekt på næring, mener Revisjonen at rådmannen har fulgt opp de signaler kommunestyret har gitt. Revisjonen mener derfor at kommunestyrets generelle fullmakt om salg av tomter også i utgangspunktet omfatter salget av Tjønnykkja. Som nevnt må likevel fullmakten leses slik at den ikke gjelder dersom et salg er av prinsipiell eller politisk karakter.

5.2 ER SALGET AV PRINSIPIELL ELLER POLITISK KARAKTER?

I kommuneloven med kommentarer skriver Bernt og Overå på s. 191: *Hva som er av prinsipiell betydning må fastsettes ikke bare ut fra vedtakets karakter og konsekvenser og ut fra kommunens størrelse, men også ut fra en vurdering av i hvilken utstrekning de viktige skjønnsmessige sider av den aktuelle avgjørelsen må anses klarlagt gjennom politiske vedtak, instruksjer og tidligere praksis.*

Areal er en knapphetsressurs og sentrumsnære arealer er i utgangspunktet ofte attraktive. Hva arealet skal brukes til har i dette tilfellet kommunestyret tatt tilling til gjennom vedtagelsen av reguleringsplan. I reguleringsplaner fastsettes ofte maksimal utnyttelsesgrad, men ikke minimums utnyttingsgrad. Dette innebærer at det er regulert hvor tett det kan bygges, men ikke hvor dårlig et areal kan utnyttes. Hvis et område blir dårlig utnyttet, vil det raskere kunne føre til at det kan bli behov for nye områder. I dette tilfellet framgår det av planen at bebyggelsen skal oppføres i minst to etasjer og maksimalt tre etasjer. Kommunestyret har også hatt mulighet til å angi en minimums %BYA, uten at dette er gjort i denne planen.

Videre har kommunestyret i budsjettvedtaket bestemt hvilken prismekanisme som skal brukes. Dette er også hovedregelen etter EØS-avtalen art. 61 som innebærer at det i utgangspunktet ikke er adgang til å gi offentlig støtte som kan medføre diskriminering/forfordeling. Således mener

²⁶ Opplyst i epost 26. mars 2014

²⁷ Revisjonen ser av kommunens hjemmeside at det er varslet oppstart om endring av detaljplan for Tjønnykkja.

Revisjonen at en del viktige skjønsmessige sider er avklart politisk. Når kommunestyret også har uttrykt at det ønsker aktivt salg av næringsarealer, mener Revisjonen at dette taler for at de viktigste skjønsmessige sidene er avklart politisk.

Det er begrenset tidligere praksis når det gjelder salg av næringstomter. Når det gjelder Tingbergfeltet ble også arealutnyttelsen avklart gjennom reguleringsplan. Prisen ble fastsatt ved vedtak i formannskapet. Rådmannen kunne deretter gjennomføre salg av tomter. Revisjonen har ikke undersøkt om det var nødvendig med nærmere tomtedeling på dette feltet.

Det som kan synes å ha prinsipielle eller politiske sider er hvilke arealer kommunen ønsker å eie selv. Så vidt Revisjonen har fått opplyst, kjenner ikke rådmannen og hans administrasjon til prinsippvedtak om hvilke arealer kommunen ønsker å eie. Rådmannen må derfor utøve skjønn når det gjelder å vurdere hvilke eiendommer hvor et salg kan tenkes å ha prinsipiell eller politisk betydning. Kommunestyrets signal i budsjettprosessen er generelt utformet når det gjelder salg av næringsareal.

At det er begrenset antall næringstomter som kommunen kan selge, kan være et moment som tilsier at det ikke er praktisk utfordrende for et politisk utvalg å fatte beslutning i slike saker. Med de vedtak som det er vist til over, og momentene vurdert samlet, mener Revisjonen likevel at salg av Tjønnlykkja ikke kan sies å være av prinsipiell eller politisk art.

6. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

KONKLUSJON

Ut fra dette er Revisjonens vurdering at rådmannen hadde fullmakt til å inngå den aktuelle avtalen om salg av næringsarealet på Tjønnlykkja.

ANBEFALINGER

Med bakgrunn i saken reist i kontrollutvalget, kan det stilles spørsmål om kommunestyret har ment å gi en så generell fullmakt som formulert i budsjettvedtaket. Rådmannen har opplyst at etter det ble reist spørsmål i kommunestyret om salget av Tjønnlykkja, har han tatt opp med formannskapet mulige salg av næringseiendommer. Dette har medført synspunkter i etterkant av møtene. Dette kan tyde på at det politisk er et ønske om å være med å beslutte salg av enkelte arealer/tomter. Omfanget av næringstomter som kommunen skal selge, synes ikke å være veldig omfattende. Delegasjonsreglementet er fra 2001 og viser til flere opphevede lover. Enkelte bestemmelser, herunder fullmakten til deling etter gml. pbl. § 63, er ikke oppdaterte og etter Revisjonens oppfatning uklare.

Ut fra dette anbefaler Revisjonen at det gjøres en grundig gjennomgang av delegasjonsbestemmelsene for å sikre at det blir en tydelig og oppdatert avklaring av rådmannens fullmakt. Når det gjelder fullmakt til salg av tomter må det bl.a. vurderes om en eventuell delegasjon skal gjelde uansett reguleringsformål, areal og verdi. Dersom kommunestyret vil gi en fullmakt til salg

av tomter som ikke er knyttet til bestemte poster i budsjettet, bør det vurderes om fullmakten bør tas inn i delegeringsreglementet.

REFERANSER

Bernt og Overå; Kommuneloven med kommentarer, Kommuneforlaget 2011

O.J. Pedersen m.fl.; Plan og bygningsrett Del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner, Universitetsforlaget 2011

Grimstad og Halvorsen; Forvaltningsloven i kommunene Veiledning og kommentarer, Kommuneforlaget 2011

Kommunale dokumenter:

- Øyer kommunes delegasjonsreglement – *Nærmere om delegering til rådmannen og Prinsipper og gjennomgående regler for delegering*, samt oversikt over myndighetsfordeling etter særlover
- Særutskrift av KST-sak 101/12 (økonomiplan 2013-2016, årsbudsjett 2013)
- Særutskrift av KST-sak 46/12 (reguleringsplan – Tjønnykkja)
- Prospekt på Tjønnykkja og kopi av kjøpekontrakt
- Sak KST 54/12
- Sakspapirer knyttet til deling av Tjønnykkja, sak 14/233