

# FORVALTNINGSREVISJON

## Rovdas gravlund/Nordreisa gravlund

Nordreisa kommune  
Ràissa suohkan  
Raisin komuuni

## Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Nordreisa kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot kommunens avtale med grunneier som avstår grunn for bygging av vei til Rovdas Gravlund<sup>1</sup>. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner § 23-2 bokstav c. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Nordreisa kommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Nordreisa kommune for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Narvik/Tromsø, 9.5.2023

**Margrete Mjølhus Kleiven**  
*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor*  
*Ansvarlig for kvalitetssikring*

**Susanne Arntzen Langnes**  
*Prosjektleder, forvaltningsrevisor*

---

<sup>1</sup> Rovdas gravlund heter nå Nordreisa gravlund

## SAMMENDRAG

---

Etter bestilling fra kontrollutvalget i Nordreisa kommune har KomRev NORD gjennomført en undersøkelse om kommunens avtale med grunneier som har avstått grunn for bygging av vei til Rovdas/Nordreisa gravlund.

«Avtale om makebytte» ble inngått 25.3.2021 mellom Nordreisa kommune og eier av Gnr. 12, Bnr. 1. Avtalen er godkjent av formannskapet i sak 24/21 og er signert av ordfører for Nordreisa kommune. Med avtalen ervervet Nordreisa kommune åtte dekar areal til veiformål på Gnr. 12, Bnr. 1 fra grunneier, mot at grunneiers datter fikk tre stk. fradelte boligtomter av Nordreisa kommune i Rovdas boligfelt. Det står i avtalen at makebyttet ikke utløser noen vederlagsbetaling fra noen av partene da eiendommene som utveksles anses å ha omtrent samme økonomiske verdi.

Nordreisa kommune dekket ifølge avtalen kostnader til oppmåling/fradeling/tinglysning mv. for alle eiendommene som avtalen omfattet. Med avtalen av 25.3.2021 forpliktet kommunen seg også overfor grunneier om:

- intensjon om inngåelse av samarbeidsavtale om boligsosial plan ved oppføring av boliger på de tre tomtene i Rovdas boligfelt, når vilkårene om dette er på plass, herunder godkjenning i Husbanken med kommunens medvirkning og en utbygger som byggherre og ansvarlig søker
- tilvisningsavtale om leieboliger til kommunens boligtrengende når tomtene i Rovdas boligfelt er utbygd.

Revisors undersøkelser tar utgangspunkt i følgende problemstillinger bestilt av kontrollutvalget:

1. *Kan Nordreisa kommune dokumentere at vilkåret «omtrent samme økonomiske verdi» var oppfylt i avtale om makebytte datert 25.3.2021?*
2. *Inneholdt avtalen om makebytte problematiske sider opp mot regler om forhåndsbinding om forvaltningsmyndighet?*
3. *Har Nordreisa kommune inngått tilvisningsavtale med en avtalepart som ikke er å regne som en profesjonell utbygger eller utleier? Hvis ja: Hadde kommunen adgang til å inngå en tilvisningsavtale med en avtalepart som ikke er å regne som en profesjonell utbygger eller utleier?*
4. *Ble avtalen om makebytte inngått i samsvar med gjeldende delegasjonsregler i Nordreisa kommune?*
5. *Ble formannskapets sak 24/21 om inngåelse av avtalen forsvarlig utredet av kommunedirektøren?*
6. *Ble det av Nordreisa kommune inngått bindende avtaler med entreprenører som skulle utføre arbeid med veien før det var inngått en bindende avtale om grunnavståelse med grunneier? Har Nordreisa kommune i så fall blitt påført merkostnader som følge av dette?*

De tre boligtomtene i Rovdas boligfelt – som privat part fikk fra Nordreisa kommune – har etter det opplyste verdi på til sammen kr 927 000. Når det gjelder eiendom som kommunen ervervet – åtte dekar – har kommunen redegjort for hva som ble lagt til grunn for at det i avtalen står at eiendommene har omtrent samme økonomiske verdi. Det er vist til en dom fra 2016, og kommunen viser til at de ved tinglysning la til grunn verdi på 76 kr pr m<sup>2</sup>. Legges det til grunn,

utgjør det kr 608 000. Det forelå imidlertid ikke en takst i forkant av avtaleinngåelsen, og sikker pris for åtte dekar finnes dermed ikke.

Utover de forklaringer revisor har fått fra kommunalsjef og kommunedirektør har ikke revisor på annen måte fått dokumentert opplysningene, altså grunnlag for kommunens vurdering om at avtaleytelsene har «omtrent samme økonomiske verdi». Det fremstår på denne bakgrunn for revisor uklart om avtalens § 4 – «eiendommene som utveksles anses å ha samme økonomiske verdi». Hva slags differanse mellom verdiene som anses å være «omtrent samme økonomiske verdi» synes heller ikke å være klart. Tar vi utgangspunkt i de verdiene som ble lagt til grunn - kr 927 000 for tre boligtomter og 608 000 for åtte dekar – synes differansen å være for stor til å tilfredsstille å være «samme økonomiske verdi». I avtalen inngikk andre vilkår som utgjør kostnader for Nordreisa kommune. Kommunen har overfor revisor ikke kunnet dokumentere de økonomiske verdiene av alle de forpliktelsene som avtale om makebytte av 25.3.2021 utgjorde.

Når det gjelder avtalevilkårene som omhandler intensjon om samarbeidsavtale og tilvisningsavtale, har revisor ikke funnet opplysninger som tilsier at avtalens § 3 var problematisk opp mot regler om forhåndsbinding av forvaltningsmyndighet. Vi bemerker at det i liten grad er etablert regler om forhåndsbinding av offentlig myndighet, og revisor har derfor støttet seg til juridisk teori hvor adgangen til å forhåndsbinde forvaltningsmyndighet drøftes og det redegjøres for hvordan avgjøre hvorvidt det foreligger forhåndsbinding av myndighet. Vi legger vekt på at vilkårene i kommunens avtale ikke synes å innebære at Nordreisa kommune har bundet seg til å treffe et nærmere bestemt vedtak i fremtiden på den måten som juridisk teori beskriver dette.

Revisors undersøkelser viser at det ikke er inngått tilvisningsavtale med en avtalepart som ikke er å regne som en profesjonell utbygger eller utleier som revisor legger til grunn er inntatt i *avtale om makebytte*. For det tilfelle at det hadde vært inngått en tilvisningsavtale er revisors oppfatning at det ikke er noe i veien for at kommunen inngår en avtale om å inngå en tilvisningsavtale. Dette standpunktet finner vi støtte for i Husbankens veileder om lån og tilskudd, hvor det fremgår at kommunen kan gi en bekreftelse på at kommunen vil inngå tilvisningsavtale med utbygger/låntaker. Husbanken har i forskriften satt som vilkår for å få lån til utleieboliger til vanskeligstilte at eier skal inngå en tilvisningsavtale med kommunen om at kommunen skal ha eksklusiv rett til å tilvise 40 % av boligene i et boligprosjekt til økonomisk vanskeligstilte på boligmarkedet i minst 20 år. Hvorvidt det var *nødvendig* å avtalefeste, herunder innta vilkåret om tilvisningsavtale i den aktuelle avtalen om makebytte, som gjaldt avståelse av grunn, er et annet spørsmål.

Problemstillingene 4 og 5 er blitt besvart som forvaltningsrevisjon.

Revisors konklusjon på problemstilling 4 er at **avtalen om makebytte ikke ble inngått i samsvar med gjeldende delegasjonsregler i Nordreisa kommune**. Konklusjon på problemstilling 4 bygger på følgende oppsummerte funn og vurderinger:

Avtalen av 25.3.2021 gjelder kjøp i forbindelse med godkjente reguleringsplaner slik som den delegerte fullmakten forutsetter. Fullmakten gjelder adgang til å «*inngå avtale om kjøp av grunn eller makebytte innenfor en ramme av 1 millioner kroner*». Avtalen mellom kommunen og grunneier inneholder imidlertid andre elementer, og kan etter revisors syn ikke anses for å være i tråd med fullmaktens ordlyd «kjøp av grunn eller makebytte». I fullmakten vises det til

at «avtaler utover dette forelegges kommunestyret». Fordi avtalen inneholder mer enn bytte av eiendommer skulle avtalen etter revisors syn blitt forelagt kommunestyret. Revisors vurdering er dermed at revisjonskriteriet om at avtale om makebytte må være inngått i tråd med delegert myndighet **ikke er oppfylt**. Hvorvidt myndigheten til inngåelse av kjøpsavtaler eller avtaler om makebytte kan foretas av formannskapet eller kommunestyret, avhenger også av avtalens verdi. Revisor legger til grunn at kommunedirektøren som en del av sin saksutredning må redegjøre for avtalens verdi og dermed også synliggjøre hvilket organ som har beslutningsmyndighet. Vurderingen begrunnes også i at det ikke helt klart fremstår hva avtalens verdi er og at verken verdi eller hvilket organ som har beslutningsmyndighet er omtalt i saksutredningen fra kommunedirektør.

Revisors konklusjon på problemstilling 5 er at **saksutredningen i formannskapets sak 24/21 ikke inneholdt opplysninger om alle relevante faktiske og rettslige opplysninger, og at saken dermed ikke kan anses forsvarlig utredet av kommunedirektøren**. Konklusjonen på problemstilling 5 bygger på følgende oppsummerte funn og vurderinger:

Revisor har fått opplysninger om saksbehandlingen som lå til grunn for avtaleinngåelsen. Disse opplysningene finner revisor også fremgår av saksfremlegget som er utarbeidet for behandling i formannskapet. Revisor har likevel vurdert at kommunedirektøren **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunedirektøren skulle påse at sak om avtale om makebytte ga et faktisk og rettslig grunnlag, herunder at utredningen inneholdt nødvendig informasjon om sakens faktum og det juridiske grunnlaget. I vurderingen vektlegger vi at kommunedirektøren selv angir at saksutredningen kunne vært mer utfyllende. Etter revisors syn er informasjon om dialogen med grunneier faktiske opplysninger som ville gitt bedre grunnlag for å ta stilling til de konkrete vilkårene i avtalesforslaget. Vurderingen begrunnes også i

- Det er ikke vist til hvilke verdier de ulike ytelsene i avtalen har, og herunder avtalens totalverdi
- Det er ikke vist til på hvilket juridisk grunnlag avtalens innhold er basert på
- Det er ikke forklart nærmere hva en tilvisningsavtale eller samarbeidsavtale er, eller hvem partene i disse avtalene er, herunder hva slags eventuelle forpliktelser dette gir kommunen. Det er heller ikke vist til tidsaspekt for inngåelse av de nevnte avtalene.

Revisors undersøkelser gjelder et konkret saksforhold med tilhørende inngått avtale med en privat part. Det er slik revisor ser det likevel funn med revisors vurderinger og konklusjoner som gjør det hensiktsmessig å gi anbefalinger til kommunen.

Basert på revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Nordreisa kommune å vurdere om kommunen har

- Tilstrekkelige retningslinjer for avklaring av myndighet
- Tilstrekkelige retningslinjer for hvilke saksopplysninger som bør inngå i saker som forelegges politisk organ for avgjørelse



<b>Sammendrag</b> .....	<b>2</b>
<b>1 Bakgrunn og bestilling</b> .....	<b>7</b>
1.1 Bestilling .....	7
1.2 Bakgrunn .....	7
<b>2 Problemstillinger og revisjonskriterier</b> .....	<b>9</b>
2.1 Problemstillinger .....	9
2.2 Relevant regelverk og kilder for utledning av revisjonskriterier .....	9
2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier .....	9
<b>3 Metode, datamateriale og avgrensning</b> .....	<b>12</b>
3.1 Metode og datamateriale .....	12
3.2 Gyldighet og pålitelighet.....	12
<b>4 Vilkåret «omtrent samme økonomiske verdi»</b> .....	<b>14</b>
<b>5 Forhåndsbinding av forvaltningsmyndighet</b> .....	<b>22</b>
5.1 Innledning.....	22
5.2 Begrepet «Forhåndstilsagn» .....	23
5.3 Avtale om makebytte .....	25
<b>6 Tilvisningsavtale</b> .....	<b>31</b>
<b>7 Delegasjonsregler</b> .....	<b>33</b>
<b>8 Forsvarlig utredet</b> .....	<b>37</b>
<b>9 Avtaler med entreprenører</b> .....	<b>40</b>
<b>10 Uttalelse</b> .....	<b>42</b>
<b>11 Anbefalinger</b> .....	<b>43</b>
<b>12 Referanser</b> .....	<b>44</b>

## 1 BAKGRUNN OG BESTILLING

---

### 1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Nordreisa kommune har i flere saker, herunder sak 33/21, 7/22 og 15/22 behandlet spørsmål som retter seg mot kommunens avtale med grunneier som har avstått grunn for bygging av vei til Rovdas gravlund<sup>2</sup>. Kommunedirektøren ble bedt om å besvare spørsmål fra kontrollutvalget, men svarene er av kontrollutvalget ikke blitt funnet oppklarende. Kontrollutvalget besluttet i møte 30.9.2022 under sak 25/22 å bestille forvaltningsrevisjonen «Rovdas gravlund». Kontrollutvalget behandlet i møte 7.12.2022, i sak 39/22, KomRev NORDs overordnede prosjektskisse. Prosjektskissen ble godkjent og forvaltningsrevisjonen igangsatt.

Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen har vært å få vurdering av rettslige uavklarte spørsmål.

### 1.2 Bakgrunn

Rovdas er et område på Storslett i Nordreisa kommune. Her ligger det som nå kalles Nordreisa gravlund. Reguleringsplan for gravlunden ble godkjent av kommunestyret i sak 31/20 i møte 1.4.2020. Melding til berørte parter ble sendt ut 14.4.2020. Gravlunden ligger på kommunal eiendom, men veien ned fra E6 til gravlunden går over privat eiendom. Den private eiendommen ligger på Rovdas, ca. 1,5 km nord for Storslett sentrum. Kommunens eiendom nordvest for den private eiendommen er regulert til ny gravlund. I forbindelse med tilkomst til den nye gravlunden hadde kommunen behov for grunnareal på den private eiendommen, Gnr. 12 Bnr. 1. Det ble inngått en avtale mellom kommunen og grunneier. Det er inngåelsen og innholdet i denne avtalen som kontrollutvalgets undersøkelser retter seg mot. Avtalen mellom Nordreisa kommune og grunneier, datert 25.3.2021, inneholder følgende vilkår:

- Nordreisa erverver 8 dekar areal til veiformål på Gnr. 12 bnr. 1 fra grunneier, mot at grunneiers datter får tre fradelte boligtomter av Nordreisa kommune i Rovdas boligfelt, som de selv utpeker.
- Nordreisa kommune dekker alle kostnader til oppmåling/fradeling/tinglysning mv. for alle eiendommene som dette makebyttet omfatter. Herunder grunneiers advokatkostnader i saken frem til avtalen er gjennomført.
- Rett til adkomst/avkjørsel fra veien som Nordreisa kommune etablerer på Gnr. 12 bnr. 1 til gjenværende del av eiendommen, og de grunneier inngår avtale med, som tinglyses på eiendommen
- Grunneier inngår avtale med Nordreisa kommune om:

1. Intensjon om inngåelse av samarbeidsavtale om boligsosial plan ved oppføring av boliger på de tre tomtene i Rovdas boligfelt, når vilkårene for dette er på plass, herunder godkjenning i Husbanken med kommunens medvirkning og en utbygger som byggherre og ansvarlig søker.

2. Tilvisningsavtale om leie boliger til kommunens boligtrengende når tomtene i Rovdas boligfelt er ferdig utbygd jf. (1).

---

<sup>2</sup> Rovdas gravlund heter nå Nordreisa gravlund



I sakene som er behandlet i kontrollutvalget ble det stilt spørsmål om avtalen som ble inngått mellom grunneier og kommunen. Det ble stilt spørsmål om avtalens verdier på ytelser, herunder henvisning i avtalen til at ytelsene har samme økonomiske verdi. Videre ble det av kontrollutvalget stilt spørsmål om gjennomføring av såkalt makeskifte/makebytte og at avtalen benevnes som et makebytte. Videre ble det stilt spørsmål om forholdet til regler om forhåndsbinding av forvaltningsmyndighet med tanke på inntatte vilkår om samarbeidsavtale og tilvisningsavtale. Kontrollutvalget har også stilt spørsmål knyttet til kommunens delegasjonsfullmakt, saksutredning til formannskapet før inngåelse av avtalen og spørsmål knyttet til avtaler med entreprenør for arbeid med gravlundene.

## 2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

### 2.1 Problemstillinger

Revisors undersøkelser tar utgangspunkt i følgende problemstillinger bestilt av kontrollutvalget:

1. *Kan Nordreisa kommune dokumentere at vilkåret «omtrent samme økonomiske verdi» var oppfylt i avtale om makebytte datert 25.3.2021?*
2. *Inneholdt avtalen om makebytte problematiske sider opp mot regler om forhåndsbinding av forvaltningsmyndighet?*
3. *Har Nordreisa kommune inngått tilvisningsavtale med en avtalepart som ikke er å regne som en profesjonell utbygger eller utleier? Hvis ja: Hadde kommunen adgang til å inngå en tilvisningsavtale med en avtalepart som ikke er å regne som en profesjonell utbygger eller utleier?*
4. *Ble avtalen om makebytte inngått i samsvar med gjeldende delegasjonsregler i Nordreisa kommune?*
5. *Ble formannskapetets sak 24/21 om inngåelse av avtalen forsvarlig utredet av kommunedirektøren?*
6. *Ble det av Nordreisa kommune inngått bindende avtaler med entreprenører som skulle utføre arbeid med veien før det var inngått en bindende avtale om grunnavståelse med grunneier? Har Nordreisa kommune i så fall blitt påført merkostnader som følge av dette?*

### 2.2 Relevant regelverk og kilder for utledning av revisjonskriterier

#### 2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes opp mot. Revisjonskriterier utledes fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det aktuelle området. Problemstillingene 4 og 5 besvares som forvaltningsrevisjon. De relevante kildene for utledning av revisjonskriterier er:

- Lov 22.6.2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 10.2.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Nordreisa kommunes delegasjonsreglement vedtatt i kommunestyret 16.6.2016

Også for problemstillingene som ikke besvares som forvaltningsrevisjon med utledete revisjonskriterier har vi støttet oss til regelverk, herunder lov, forskrifter og reglementer for Husbanken, samt forvaltningsrettslige prinsipper og juridisk teori.

*Makebytte/makeskifte* vil si bytte av én fast eiendom mot en annen fast eiendom med eller uten mellomlag i penger eller andre gjenstander. Makeskifte forekommer særlig ved grenseregulering: A får for eksempel en bit av Bs tomt og omvendt for at grensen skal gå langs en mer praktisk linje. Dette kan skje som en del av et jordskifte eller en oppmålingsforretning.<sup>3</sup> Nordreisa kommune har også på sine hjemmesider informasjon om makeskifte<sup>4</sup>, de viser til at det anvendes for å rette opp u hensiktsmessige grenser mellom eiendommer, og at det også kalles grensejustering. **Problemstilling 1** innebærer kartlegging av de økonomiske verdiene

<sup>3</sup> <https://snl.no/makeskifte> jf. Jusleksikon, 4.utgave Jon Gisle

<sup>4</sup> <https://www.nordreisa.kommune.no/grensejustering.553387.no.html>. Det fremgår at nettsiden sist var oppdatert 17.3.2021

som *avtale om makebytte* omhandler. I avtalen fremgår det i § 4 *vederlagsbetaling*, at makebytte som foretas ikke «*utløser noen vederlagsbetaling fra noen av partene da eiendommene som utveksles anses å ha omtrent samme økonomiske verdi*». Det er altså ordlyden *samme økonomiske verdi* som ønskes belyst.

Under **problemstilling 2** er vår undersøkelse av om *avtale om makebytte* inneholder vilkår som kan synes å være problematisk sett hen til regler om forhåndsbinding. Det er en uavklart rettstilstand om kommunen kan forhåndsbinde forvaltningsmyndighet, og vi viser først til noe av det som er beskrevet i juridisk teori om temaet. Deretter drøfter vi avtalens innhold, herunder forsøker vi å klarlegge hva som ligger i avtalens § 3.1 og 3.2, om samarbeidsavtale og tilvisningsavtale.

**Problemstilling 3** omhandler undersøkelse av om det er inngått tilvisningsavtale av Nordreisa kommune. Med tilvisningsavtale menes at kommunen får rett til å henvise nærmere bestemte personer til minst 40 % av boligene i prosjektet.<sup>5</sup> Med prosjektet menes i denne saken/undersøkelsen boliger i Rovdas boligfelt. Det ligger også i problemstillingen å undersøke om kommunen kan inngå slik avtale med en privatperson.

Husbanken kan gi lån til private virksomheter som skal bygge eller kjøpe boliger for utleie, etter avtale med kommunen.<sup>6</sup> Før utleier kan søke om lån må kommunen ha lyst ut et behov for slike utleieboliger, med tilvisningsavtale eller tildelingsavtale.

#### **Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 4:**

*Avtale om makebytte* mellom Nordreisa kommune og grunneier er fra kommunen sin side signert av ordfører av ordfører 25.3.2021. Avtaleutkastet som administrasjonen hadde utarbeidet var tidligere den dagen forelagt formannskapet i sak 24/21, i møte 25.3.2021. Under problemstilling 4 undersøker vi om avtalen ble inngått i samsvar med dagjeldende delegasjonsreglement for kommunen. Någjeldende delegasjonsreglement ble vedtatt av kommunestyret i sak 79/21 i møte 24.6.2021. I kommunestyrets sak 57/16, i møte 16.6.2016, ble tidligere delegasjonsreglement vedtatt. Delegasjonsreglementet fra 2016 blir derfor gjeldende for denne saken, da *avtale om makebytte* ble inngått 25.3.2021.

Av administrativt delegasjonsreglement for Nordreisa kommune, delegasjoner til administrasjonen og rådmannens videredelegasjon, jf. delegasjonsreglement av 16.6.2016, under *innstillingsrett til politiske utvalg*, fremgår det at rådmannen innstiller i alle saker som skal til formannskapet/økonomiutvalget og kommunestyret.

Av delegasjonsreglementet fra 2016 punkt 4 *delegasjon til formannskapet/økonomiutvalget* fremgår hvilke fullmakter som er delegert til formannskapet. Det fremgår av § 2 punkt 3:

*Ved gjennomføring av vedtatte kommunale planer og tiltak, har formannskapet fullmakt til å inngå avtale om kjøp av grunn eller makebytte innenfor en ramme av 1 million. Avtaler utover dette forelegges kommunestyret. Dette gjelder kjøp i forbindelse med godkjente reguleringsplaner.*

Hvorvidt myndigheten til inngåelse av kjøpsavtaler eller avtaler om makebytte kan foretas av formannskapet eller kommunestyret, avhenger av avtalens verdi. Revisor legger til grunn at

<sup>5</sup> <https://www.husbanken.no/bransje/lan-og-tilskudd/utleieboliger/>

<sup>6</sup> <https://www.husbanken.no/bransje/lan-og-tilskudd/utleieboliger/>

kommunedirektøren som en del av sin saksutredning må redegjøre for avtalens verdi og dermed også synliggjøre hvilket organ som har beslutningsmyndighet.

Fra dette utleder vi følgende revisjonskriterium:

- **Avtale om makebytte må være inngått i tråd med delegert myndighet**

#### **Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 5:**

Problemstilling 5 innebærer undersøkelse av om sak om inngåelse av avtale om makebytte ble forsvarlig utredet av kommunedirektør før behandling i formannskapet.

Kommuneloven har bestemmelser om kommunedirektørens myndigheter og oppgaver. I § 13-1 (3) er det fastslått at kommunedirektøren «skal påse at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet». I forsvarlig utredet ligger det at utredningen skal gi *et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak*. Av lovforarbeidene<sup>7</sup> fremgår det at utredningen skal inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens faktum i tillegg til at det juridiske grunnlaget skal være utredet i nødvendig og tilstrekkelig grad. Videre fremgår det at det vil bero på en konkret vurdering av det aktuelle saksomfang, kompleksitet, tidsaspekt etc. hvor omfattende utredningsplikten til kommunedirektøren er.

Revisor oppfatter at avtale mellom Nordreisa kommune og grunneier var nødvendig for å kunne gjennomføre planene for gravlunden. Kommunen trengte tilgang til arealer for å ha tilkomst til gravlunden. De nærmere vilkårene måtte forelegges politisk organ for godkjenning da det hadde både juridiske og økonomiske konsekvenser for Nordreisa kommune. Som det fremkommer av delegasjonsreglementet, er avtalens verdi bestemmende for om beslutningsmyndighet lå hos kommunestyret eller formannskapet. Også dette tilsier at saksutredningen må inneholde informasjon om økonomiske konsekvenser ved inngåelse av avtalen. Den aktuelle saksutredningen er til formannskapet i sak 24/21.

Fra dette utleder vi følgende revisjonskriterier:

- **Kommunedirektøren må påse at sak om avtale om makebytte gir et faktisk og rettslig grunnlag, herunder skal utredningen til formannskapet inneholde:**
  - Nødvendig informasjon om sakens faktum
  - Det juridiske grunnlaget

Under **problemstilling 6** er vår kartlegging av kommunens avtaler med entreprenør som var ansvarlig for å utføre arbeid med veien til gravlunden, og om det var inngått avtale med entreprenør før avtale med grunneier om avståelse av grunn var inngått. Våre undersøkelser om kommunen har blitt påført merkostnader inngår også under denne problemstillingen.

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

---

<sup>7</sup> NOU 2016:4 Ny kommunelov og Prop.46 L (2017-2018)

## 3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

### 3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon<sup>8</sup>.

Revisor sendte brev om oppstart til Nordreisa kommune v/kommunedirektør Jan-Hugo Sørensen. Kommunalsjef for drift og utvikling, Dag Funderud ble oppnevnt som vår kontaktperson for gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen. Revisor avholdt oppstartsmøte med kontaktperson via Teams 4.1.2023.

For å besvare problemstillingene kontrollutvalget har bestilt har vi basert oss på dokumentanalyse. Revisor har fra kommunen fått oversendt ulike dokumentasjon:

- Nordreisa kommunes delegasjonsreglement av 16.6.2016
- Administrativt delegasjonsreglement av 16.6.2016
- Utarbeidet oversikt over utgifter knyttet til tinglysning, dokumentavgift og oppmåling
- Utarbeidet oversikt over advokatutgifter samt mesteparten av fakturagrunnlaget for advokatutgiftene, herunder spesifisert fakturaer
- Verditakst av tomt
- Melding om planvedtak – detaljreguleringsplan Rovdas gravlund
- Plankart reguleringsplan
- Anmerkninger – høringsuttalelse detaljplan
- Saksfremlegg formannskapsmøte 25.3.2021 sak PS 24/21
- Korrespondanse mellom administrasjonen og kontrollutvalget v/K-sekretariatet
- Korrespondanse mellom grunneier/grunneiers advokat og kommunen

I tillegg har revisor funnet opptak fra formannskapsmøte 25.3.2021 og muntlig informasjon fra administrasjonen til formannskapet er også brukt i vårt arbeid.

Vi har også fått muntlig informasjon fra kommunalsjef drift og utvikling samt skriftlige svar i e-post fra kommunedirektør. Begge disse var også til stede i formannskapsmøtet og ga muntlige opplysninger. Revisor har også undersøkt i kommunens regnskap hvilke utgifter som eventuelt er blitt regnskapsført knyttet til *avtale om makebytte*.

### 3.2 Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingene. Revisor vurderer at det datamaterialet som er presentert som «revisors funn» under problemstilling 4 og 5 i rapporten, oppfyller dette gyldighetskravet. Intervju og dokumentanalyse er vurdert å være de mest hensiktsmessige metodevalgene for å samle inn et gyldig og tilstrekkelig datagrunnlag i dette tilfellet. Vi har snakket med de i administrasjonen som kjenner den konkrete avtalen samt bakgrunnen for avtalen og framforhandlingen av den. For flere av spørsmålene som skal belyses av revisor kan vi forutsette at kommunen har dokumentasjon, og våre forespørsler om dokumentasjon er sendt til de med kjennskap til saken. Disse har sendt den dokumentasjon som kommunen har arkivert.

<sup>8</sup> RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020

Kommunens dokumentasjon belyser imidlertid ikke fullt ut kommunens grunnlag for fastsettelse av verdi som er relevant informasjon for besvarelse av problemstilling 1. Dokumentasjon gir heller ikke tilstrekkelig grunnlag for å gi sikkert svar på spørsmålet om kommunen har blitt påført merkostnader. Sistnevnte er relevant under problemstilling 6.

Problemstillingene 1-3 og 6 besvares som kartlegging, og vi har ikke gjort vurderinger opp mot utledete revisjonskriterier.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. Vi har fremlagt datamaterialet for kommunen og har innarbeidet informasjon som kommunen ga oss i den anledning.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå sikret gjennom KomRev NORDs interne kvalitetssikringssystem.

## 4 VILKÅRET «OMTRENT SAMME ØKONOMISKE VERDI»

Kontrollutvalget har bedt revisor undersøke om Nordreisa kommune kan dokumentere at vilkåret «omtrent samme økonomiske verdi» var oppfylt i *avtale om makebytte* datert 25.3.2021.

### *Avtale om makebytte*

Avtale om makebytte er inngått mellom Nordreisa kommune og grunneier på bakgrunn av Nordreisa kommunes behov for grunnareal, Gnr.12 Bnr.1, for tilkomst til ny gravlund. Grunneiers datter ønsket å erverve tre boligtomter i Rovdas boligfelt<sup>9</sup> for utvikling av boliger i samarbeid med Husbanken og kommunen, jf. avtalens § 1 og 2.

Det fremgår av avtalen § 3 at Nordreisa kommune erverver 8 dekar areal til veiformål på Gnr.12 Bnr.1 fra grunneier, mot at grunneiers datter får tre stk. fradelte boligtomter av Nordreisa kommune i Rovdas boligfelt, som de selv utpeker.

Videre fremgår det at Nordreisa kommune dekker alle kostnader til oppmåling/fradeling/tinglysing mv. for alle eiendommene som dette makebyttet omfatter. I tillegg skal kommunen dekke grunneiers advokatkostnader i saken frem til avtalen er gjennomført.

I avtalen er det også inntatt et punkt om rett til adkomst/avkjørsel fra veien som Nordreisa kommune etablerer på Gnr. 12 Bnr.1 til gjenværende del av Gnr. 12 Bnr.1 og de grunneier inngår avtale med, som tinglyses på eiendommen.

Det fremgår videre at grunneierne inngår avtale med Nordreisa kommune om:

1. *Intensjon om inngåelse av samarbeidsavtale om boligsosial plan ved oppføring av boliger på de tre tomtene i Rovdas boligfelt, når vilkårene for dette er på plass, herunder godkjenning i Husbanken med kommunens medvirkning og en utbygger som byggherre og ansvarlig søker.*
2. *Tilvisningsavtale om leie boliger til kommunens boligtrengende når tomtene i Rovdas boligfelt er utbygd jf. (1).*

I *avtale om makebytte* § 4 fremgår det at «*Makebyttet utløser ikke noen vederlagsbetaling fra noen av partene da eiendommene som utveksles anses å ha omtrent samme økonomiske verdi*».

Det er ordlyden «omtrent samme økonomiske verdi» som vi undersøker hvorvidt kommunen kan dokumentere at er oppfylt. Kommunen fikk åtte dekar mot å gi fra seg tre boligtomter i Rovdas boligfelt. Vi forstår at kommunen da henviser til at det er omtrent samme økonomiske verdi på de åtte dekar eiendom som for de tre nevnte boligtomtene.

### *Avtalens økonomiske verdi*

I kontrollutvalgsmøte 16.3.2022 under sak 7/2022 ba kontrollutvalget kommunedirektør besvare følgende spørsmål:

*Avtalen sier at det ikke skal betales noe mellomlegg ettersom ytelsene har «omtrent samme økonomiske verdi». Kommunen erverver 8 dekar av g.nr 12/1 i Nordreisa*

<sup>9</sup> <https://www.nordreisa.kommune.no/kommunale-boligtomter.567755.no.html>

*kommune. Verditaksten fra takstmannen setter ikke verdi på de 8 dekar som erverves av eiendommen.*

*Boligtomter i Rovda boligfelt er på ca. 1 mål og annonseres med en pris på 309 per m2. Det betyr at tre tomter har en verdi på ca kr 900 000,-.*

*Gjenytelsen fra kommunen er:*

*Tre boligtomter i Rovdas boligfelt etter eget valg*

*Dekke kostnader til fradeling/oppmåling/tinglysing/makeskifte*

*Dekke grunneiers advokatkostnader*

*Inngåelse av tilvisningsavtale og finansiering gjennom Husbanken*

*Hva mener kommunedirektøren er verdien på grunneiers ytelse og kommunens motytelse som nevnt ovenfor? (jf. «omtrent samme verdi»)*

Kommunedirektørens svar til kontrollutvalget var følgende:

*«Til grunn for verdivurdering lå utarbeidet takst som etter vår mening ga en svært høy pris. Det andre var dommen fra Nord Troms tingrett i 2016 som fastla pris for kjøp av veiareal på eiendommen Lunde, se vedlegg. Prisen ble den gang fastsatt til 65 kr pr m2. Den fastsettinga av pris har kommunen forholdt seg til siden. Prisjustert til 2022 priser med 3 % prisstigning gir dette 77,60 kr/m2. Med 4 % prisstigning blir resultatet 82,20 kr/m2 = 658 000. Salg av boligeiendommer i sentrum av Nordreisa de siste par årene viser i enkelte tilfeller langt høyere prisvekst, og dette påvirker også prisene på salg av andre eiendommer som ligger sentrumsnært.»*

Kommunalsjef har forklart til revisor hvorfor kommunen ikke besluttet å ekspropriere grunnen. Han har fortalt at kommunen først og fremst var interessert i å gjennomføre prosessen som en frivillig prosess før kommunen tok i bruk tvangsmidler. Dette fremgår også av et avisoppslag i Framtid i nord 30. oktober 2018, hvor kommunen uttalte at de håpet å komme til enighet med grunneier, uten å bruke tvangsmidler. Bakgrunnen for avisoppslaget var at planleggingen av gravlund på Rovdas var godt i gang, men at grunneier ikke ville oppgi arealet til kirkegård. Det foreligger en del korrespondanse mellom grunneier og kommunen knyttet til gravlund. Revisor har mottatt brev fra grunneier til kommunen tilbake til 2013 hvor grunneier kommer med innsigelser til reguleringsplan for gnr. 12, bnr. 1. Det foreligger også brev fra kommunen til grunneier v/advokat datert 29.10.2018. I brevet vises det til ulik korrespondanse både fra grunneier og fra grunneiers advokat, samt vises det til et møte som kommunen har hatt med grunneier hvor det ble informert om kommunens interesse for kjøp av parsell av gnr.12, bnr. 1 i forbindelse med planer om etablering av gravlund der. I brevet viste kommunen også til at dersom det ikke ble enighet om frivillig salg av arealet, kunne kommunestyret foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan. Det ble videre vist til at kommunen har merket seg at grunneier i utgangspunktet ikke var interessert i noe salg av eiendommen til kommunen da grunneier hadde fremmet ønske om at området skulle brukes til formålet fritid og turisme - noe som har fremkommet både i møte og i brev. Grunneier har hatt spørsmål om hvorfor kommunen ikke kan anlegge gravlund slik at den ikke berører eiendommen 12/1, og i den forbindelse har kommunen vist til at det var en grundig prosess med ulike alternativer til plassering, samt en rapport som konkluderte med at dette var det beste alternativet. Avslutningsvis fremgår det av brevet at kommunen tidligere har sendt forespørsel til grunneier om kjøp av arealet, uten å ha mottatt svar, og at de ønsket å ville ha en god dialog med grunneier



fremover. I 2018 var planen å anlegge hele gravlunden på grunneiers eiendom. Etter deres protester endret kommunestyret dette, og hele gravlunden ligger på kommunens eiendom.

Ifølge kommunalsjef er umiddelbar bruk av tvangsmidler ikke en politikk kommunen ønsker å gjennomføre når de skal kjøpe grunn for offentlige formål.

Ifølge dokumentasjon revisor har fått oversendt foreslo kommunen i samtaler med grunneier pris som var i tråd med en dom i 2016 for tilsvarende areal på Storslett, men grunneier ønsket at det skulle tas en takst. I den forbindelse bestilte kommunen en takst fra eksternt takstfirma. Det foreligger som kommunedirektøren har vist til ovenfor en takst for tomte til grunneier på Rovdas.<sup>10</sup> Revisor har under inntatt mandatet som Nordreisa kommune ga oppdragstaker:

#### Utklipp 1 – Nordreisa kommunes mandat ifølge takstrapport

Mandatet er som følger:

Denne takst er en verdivurdering, uten besiktigelse av området, men takstmannen har tidligere vært i området.

Oppdragsgiver har bedt om pris for område markert på kartutskrift, det er en vei med 5 meters bredde i tillegg ca 3 meter på hver side.

Oppdragsgiver har gitt innspill på hva de har tilbudt grunneier, men at takstmannen mandat er å fastsette verdien for oppgitt areal.

Oppdragsgiver har opplyst om tingrettens dom av 08.09.2016 for fastsettelse av tilsvarende areal.

Oppdragsgiver har også presisert at SVV kun betaler for veibredde og veiskulder når de eksproprierer areal til vei.

Som det fremgår av mandatet har oppdragsgiver, her kommunen, bedt om verdivurdering for «en vei med 5 meters bredde i tillegg ca. 3 meter på hver side».

I taksten punkt 7, *markedsanalyse*, beskrives det at arealet bør erstattes med høyere m<sup>2</sup>-priser enn det som kommunen har tilbudt grunneier. Bakgrunnen for det er at arealet mellom E6 og ny kommunal vei blir ubrukelig for grunneier, og derfor er en ulempepris tatt med i vurderingen for dette området og området sør for ny kommunal vei.

Av taksten punkt 7, avsnitt 3 *prisfastsetting av arealet*, fremgår følgende:

«Ved å benytte oppgitt areal på 3126 m<sup>2</sup> og tar utgangspunkt i kommunale tomtepris på kr. 309,- pr. m<sup>2</sup> med fratrukk for infrastruktur kr. 120,- pr. m<sup>2</sup>, da vil tomtepris bli på kr 189,- pr. m<sup>2</sup>. Totalt blir dette ca. kr. 591 000,-.

Ulempepris for områder som grunneier ikke kan benytte etter at ny kommunal vei er anlagt som er beskrevet tidligere. Dette er vurdert til kr. 5 pr. m<sup>2</sup>. Det er vurdert at skog kan hogges og det er ikke gjort fratrukk for dette. Dette areal er ikke oppgitt og kan ikke fastsettes.»

Videre fremgår det:

«Det er ikke fastsatt endelig pris for arealet, men redegjort for takstmannens vurderinger for prisfastsettingen.»

Det er altså fra takstfirmaet som ble engasjert av kommunen ikke satt en endelig pris for arealet som det ble bestilt takst på. Takstfirmaet har i takstrapporten søkt å vise til deres vurderinger for å sette en takst på tomtepris til kr 189 pr m<sup>2</sup>. Med oppgitte areal for tomte på 3126 m<sup>2</sup> blir prisen ca. kr 591 000. I vurderinga er det også som nevnt over, tatt med en såkalt ulempepris.

<sup>10</sup> Gnr. 12 Bnr.1

Ifølge dokumentasjon revisor har fått oversendt viser takstfirmaet til at det tok tid å sende over taksten til kommunen da firmaet måtte konferere med Norsk takst og takstkollega for hvordan dette skulle løses, jf. en e-post av 18. februar 2021 til kommunalsjef.

Som det fremgår ovenfor av kommunedirektøren sitt svar til kontrollutvalget, mente kommunen at prisen som takstfirmaet hadde gitt vurderinger knyttet til, var for høy. Kommunen så derfor til en dom fra Nord-Troms tingrett fra 2016 som fastsatte pris for kjøp av veiareal på en annen eiendom i Nordreisa, den dommen kommunen overfor grunneier opprinnelig hadde foreslått å ta utgangspunkt i. Denne dommen hadde også kommunen oversendt til takstfirmaet i forbindelse med deres oppdrag, jf. opplysninger som fremgår av taksten samt korrespondanse revisor har fått oversendt.

I dommen var pris fastsatt til 65 kr pr m<sup>2</sup>. Bakgrunnen for at kommunen vektla dommen var ifølge kommunalsjef at saksforholdet i dommen var et tidligere kjøp i et nærliggende område for det området der hvor gravlunden ligger. Nordreisa kommune og den private grunneieren – som var partene i saken fra 2016 – var enige om kjøp av grunn, men ikke enige om pris. Dommen er ifølge kommunalsjef relevant i saken om Rovdas gravlund da den gjelder fastsetting av en pris for avståelse av veiareal for et offentlig formål. Kommunen tok dermed utgangspunkt i prisen som var satt i dommen fra 2016, i tillegg til prisjustering. Videre opplyste kommunalsjef at kommunen er opptatt av å behandle innbyggere/grunneiere likt ved kjøp av areal. Kommunalsjef viste til at grunneierne også ser til tidligere kjøp kommunen har gjennomført. Kommunen forsøker å være nøkterne og ikke markedsdrivende på pris og forsøker å forholde seg til det de tidligere har gjort. Kommunalsjef påpekte også overfor revisor at dommen også var forholdsvis ny, fra 2016.

Den nevnte dommen gjelder erstatningsutmåling ved avtaleskjønn etter skjønnsprosessloven § 4 første ledd. Nordreisa kommune hadde vedtatt områdereguleringsplan for området Lunde 26. mars 2015. Deler av området var eid av private og kommunen ønsket å ta i bruk arealene avsatt til offentlig formål. Kommunen fattet derfor vedtak om ekspropriasjon. Grunneierne var hele veien villig til å avstå arealet, men partene var ikke kommet til enighet om erstatningsoppgjøret.

I dommen drøftes tomteverdi og det vises blant annet til: *«Når det gjelder prisene i Rovdas-området, viser retten til at dette området ligger nokså langt unna Storslett og de tilbud som finnes der, herunder skole og barnehage. Lunde-området ligger svært sentralt til, hvilket tilsier en høyere tomtepris for dette arealet. Kjøpet av Rovdas-området ligger videre over ti år tilbake i tid, og omstendighetene knyttet til kjøpet er uklare. Det foreligger blant annet opplysninger om at arealet ble solgt av et sameie under oppløsning, hvilke kan ha påvirket prisen.»*

Til revisor har kommunalsjef opplyst at kommunen i utgangspunktet bare hadde tenkt å kjøpe veigrunnen og grøft av eiendommen Gnr. 12 Bnr. 1 for å få tilkomst til den nye gravlunden. Advokaten som bisto grunneierne, foreslo imidlertid at kommunen skulle kjøpe et bredere areal/flere dekar for å kunne sammenligne med priser på tomter. Revisor har spurt kommunen om begrunnelsen for hvorfor kommunen gikk fra å skulle bare kjøpe veigrunnen og grøft, til å kjøpe 8 mål. Til dette har kommunalsjef i skriftlig svar til revisor opplyst at *«hovedgrunnen her var at kjøper ønsket tre tomter for å kunne jobbe videre planene om et boligprosjekt. De mente at tre tomter var minimum for å kunne sette i gang et slikt prosjekt. Derfor ble arealet som kommunen makebyttet økt slik at verdien skulle bli omtrent lik»*. Revisor har spurt kommunen om kommunen hadde satt verdi på det de opprinnelig skulle kjøpe; veigrunn og

grøft. Til dette har kommunalsjef i skriftlig svar til revisor opplyst at «for de opprinnelige 3 dekarene mente kommunen at dommen fra Lunde prisjustert opp til 2021 skulle legges til grunn. Taksten satte en verdi på 189 kr/da dvs. mer enn dobbelt så høyt. Løsningen som advokaten fremmet, var at arealet ble økt til 8 daa. Dette grepet var helt avgjørende for at det ble en avtale». Etter revisors syn har kommunen likevel ikke gitt et konkret svar på hva kommunen hadde satt som verdi på det de opprinnelig skulle kjøpe; veigrunn og grunn. Kommunalsjef har i skriftlig svar også opplyst følgende: «Det foreligger ikke noe mer konkret, verken notater eller dokumenter, annet enn dommen fra Lunde». Når det gjelder verdi på momentet med boligsosialt prosjekt, er det ikke prissatt av kommunen.

Revisor har fra kommunalsjef fått oversendt korrespondanse mellom kommunen og grunneiers advokat angående fastsettelse av vilkår i avtale om makebytte. Av korrespondansen fremgår det at grunneier i e-post av 20.3.2021, til sin advokat, ønsket flere avklaringer. Det fremgår blant annet: *Forhandlinger om bytte av to tomter på Rovdas - til verdi av denne taksten, og at tomtene skjøtes over på grunneiere.* Skriftlig hadde kommunen svart følgende: *Det er mulig å få bytte med to tomter på Rovdas boligfelt, prisen må følge pris på sammenlignbare arealer. Jfr dom i 2015.*

Kommunalsjef har opplyst at etter drøftinger med advokaten ble det enighet om at grunneier skulle få tre tomter i bytte mot de åtte dekar som kommunen trengte. Dette fremkommer også i e-postkorrespondanse som revisor har fått oversendt. I e-post 24.3.2021 fra grunneiers advokat står det at grunneier er positiv til å bytte 8 mål av eiendommen til veiformål i bytte med tre opparbeidede tomter på 1 dekar for hver av disse, totalt 3 mål i Rovdas boligfelt. I dette forslaget til enighet er det altså tatt inn bytte med tre tomter, mot to tomter, som grunneier i forrige e-post hadde ønske om.

Det fremgår også av e-posten at grunneier ønsket å se det i sammenheng med tilvisningsavtale, samarbeidsavtale for boligsosial plan mv.<sup>11</sup> Samt bruksrett til veien som etableres for grunneier for resterende eiendom i området, og de hun inngår avtale med, som tinglyses på eiendommen.

Kommunen erverver altså her 8 mål av grunneiers eiendom, mot at kommunen gir tre opparbeidede tomter på til sammen 3 mål i Rovdas boligfelt. Av kommunens egen hjemmeside fremgår det at pris for en boligtomt på Rovdas boligfelt er 309 per m<sup>2</sup>.<sup>12</sup> Prisen for de tre tomtene på 1 mål hver er dermed 309 000\* 3, kr 927 000. For tomtene som grunneier fikk fra Nordreisa kommune gjennom avtalen har vi altså grunnlag for å synliggjøre en økonomisk verdi.

Når det gjelder den eiendommen som kommunen i henhold til avtalen fikk fra grunneieren, er det imidlertid vanskelig for revisor å belyse fullt ut hva som var den økonomiske verdien. Det er både skriftlige og muntlige opplysninger om forhandlingene mellom kommunen og grunneier, herunder arbeid og vurderinger som ble gjort for å fastsette verdi. Det fremstår imidlertid uklart for revisor hva summen for de 8 dekar egentlig ble fastsatt til, da det ikke foreligger noen dokumentasjon som eksplisitt oppgir eksakt pris. Revisor oppfatter at arealet som kommunen endte med å erverve var større enn det kommunen opprinnelig hadde behov for. Det fremkommer av informasjonen vi har fått at dette kommer av at opprinnelig ønsket areal ikke tilsvarte verdien av det som grunneier ønsket fra kommunen. Revisor har etterspurt dokumentasjon som viser hva slags verdi kommunen la til grunn før avtalen ble signert, men

<sup>11</sup> Disse vil bli nærmere omtalt i rapportens kapittel 5 og 6

<sup>12</sup> <https://www.nordreisa.kommune.no/kommunale-boligtomter.567755.no.html>

har altså ikke mottatt svar som er entydig. Kommunen har muntlig opplyst til revisor at: «Prisjustert til 2022 priser med 3% prisstigning gir dette 77,60 kr/m<sup>2</sup>. Med 4% prisstigning blir resultatet 82,20 kr/m<sup>2</sup> = 658 000». Det var denne beregnede verdien som ble lagt til grunn da vi skrev ca samme verdi. I tillegg er det solgt eiendom privat i sentrum av Storslett etter 2016 med høyere m<sup>2</sup> pris.» Videre har kommunalsjef skriftlig vist til at «regneeksemplet viser både 3 og 4% prisstigning. Hva som er riktig, er det vel ikke noe fasit på. Vi mener dette er en konservativ prisjustering. I tidsrommet 2016-2020 ble det solgt en privat eiendom til en m<sup>2</sup> pr på over 200 kr, så hva som er riktig prisjustering er vanskelig å si» og videre har kommunalsjef skriftlig vist til at på det tidspunktet så la vi verdi fra Lunde på kr 65/m<sup>2</sup> til grunn. Så er det hvor stor prisstigning på tomter fra 2016-2021 er på. Med et konservativt anslag på 3-4 % ble verdien kr 608 000-656 000, men legger et privat salg av eiendom til grunn ville summen blitt langt høyere. Da eiendommene ble tinglyst måtte verdien settes likt siden det var et makebytte og derved ble 76 kr/m<sup>2</sup> satt inn.»

I tillegg til verdien på selve eiendommen som skulle byttes, viser avtalen mellom Nordreisa kommune og grunneier til ytterligere utgifter som kommunen skal dekke. Revisor har fra kommunen fått oversendt et dokument hvor utgifter for makebytte Rovdas gravlund er skissert. Dokumentet fremgår av nedenstående utklipp:

#### Utklipp 2 – Kommunens oversikt over utgifter knyttet til avtalen om makebytte

##### Utgifter makebytte Rovdas gravlund

Tinglysningsgebyr matrikkelbrev	13/172	954 m <sup>2</sup>	540	
	13/173	954 m <sup>2</sup>	540	
	13/174	948 m <sup>2</sup>	540	
	g 12/37	8000 m <sup>2</sup>	540	
Tinglysningsgebyr skjøte	13/172-174		585	
	g 12/37		585	
Dokumentavgift	13/172-174	av 608000	15200	
	g 12/37	av 608000	15200	
Utgifter til Kartverket				33730
Oppmåling	13/172		14290	
	13/173		14290	
	13/174		14290	
	g 12/37		14290	57160
Sum				<b>90890</b>

Kommunalsjef har forklart at dokumentavgift er regnet ut fra 76 kr pr m<sup>2</sup>, og at de har tatt utgangspunkt i nevnte dom, og prisjustert til 2022. Revisor har bedt kommunen om å få disse utgiftene nærmere spesifisert, og kommunalsjef ga følgende skriftlig svar:

«Tinglysningsgebyrer følger statlige satser

Dokumentavgift er beregnet ut ifra en pris på 76 kr / m<sup>2</sup>. (76 kr x 8000 = 608.000) x 2,5 prosent = 15200.

Siden det er et makebytte, er det satt samme verdi med 76 kr/m<sup>2</sup> i forhold til dokumentavgift både på arealet på 8000 m<sup>2</sup> og de tre tomtene.

*Oppmålingsgebyret følger kommunens satser for oppmåling jf gebyrregulativet.»*

Kommunen har ikke kunnet dokumentere utgiftene i ovennevnte oversikt ytterligere. Disse utgiftene finner heller ikke revisor i regnskapet til kommunen. Ifølge økonomisjef er forklaringen at prosjektet ikke ferdigstilles før i år (2023) og at kommunen derfor ikke har tenkt på hvordan dette skal vises i regnskapet.

Oversikten viser at kommunen har lagt til grunn en pris på 76 kr pr m<sup>2</sup> for de 8 mål de har ervervet. Det fremstår imidlertid uklart for revisor hva summen for de 8 dekar egentlig ble fastsatt til, da det ikke foreligger noen dokumentasjon som eksplisitt oppgir eksakt pris.

Informasjonen fra kommunen viser at for beregning av dokumentavgift er det satt samme verdi på de tre tomtene i Rovdas boligfelt og de åtte mål som kommunen ervervet.

Videre har kommunalsjef dokumentert at kommunen har følgende utlegg for advokatutgifter:

- Kr 114 122,50 eksklusiv mva.
- Kr 89 027,50 eksklusiv mva.
- Kr 38 805 inklusiv mva.<sup>13</sup>

Totalt: kr 241 955

Disse utgiftene fant revisor også ført i regnskapet.

Oppsummert har revisor funnet følgende når det gjelder den økonomiske verdien i avtale om makebytte:

- Kommunens ervervelse av 8 dekar/8 mål: kr 608 000,- (76 kr pr m<sup>2</sup>)
- Grunneiers tre boligtomter i Rovdas boligfelt: kr 927 000
- Kostnader til oppmåling/fradeling/tinglysing: kr 90 890
- Advokatkostnader: kr 241 955
- Intensjon om tilvisningsavtale og samarbeidsavtale: Ikke oppgitt verdi, men kommunen er her heller ikke en økonomisk part<sup>14</sup>

Med hensyn til kostnader for eiendommene som utveksles er det for kommunen følgelig satt en verdi på kr 608 000 og for grunneier en totalverdi på kr 927 000.

Etter det ovennevnte utgjør innholdet i avtalen samlet sett en økonomisk ytelse på kr 1 259 845 for kommunen. For grunneierne er summen kr 608 000.

Kommunen har ovenfor revisor ikke kunnet dokumentere alle verdiene i *avtalen om makebytte* utover det som er beskrevet over. Utover de forklaringer revisor har fått fra kommunalsjef og kommunedirektør har ikke revisor på annen måte fått dokumentert opplysningene, altså grunnlag for kommunens vurdering om at avtaleytelsene har omtrent samme økonomiske verdi. Det fremstår på denne bakgrunn for revisor uklart om avtalens § 4 – «eiendommene som

---

<sup>13</sup> En av fakturaene er inkludert mva., mens de to andre fakturaene er eksklusiv mva. Bakgrunnen for dette er at advokatfirmaet nå er fritatt for merverdiavgift jf. firmaets hjemmeside: <https://freibu.no/>

<sup>14</sup> <https://www.husbanken.no/bransje/lan-og-tilskudd/veileder-laen/3-2-hvem-som-kan-fa-lan/>

utveksles anses å ha samme økonomiske verdi». Hva slags differanse mellom verdiene som anses å være «omtrent samme økonomiske verdi» synes heller ikke å være klart. Men legger vi til grunn de beløp som er lagt til grunn, er det differanse på over kr 300 000 på eiendommen som kommunen fikk og eiendommen som kommunen ga fra seg.

## 5 FORHÅNDSBINDING AV FORVALTNINGSMYNDIGHET

Kontrollutvalget har bedt revisor undersøke om avtalen om makebytte inneholdt problematiske sider opp mot regler om forhåndsbinding av forvaltningsmyndighet.

### 5.1 Innledning

I *avtale om makebytte § 3 avtalens gjenstand*, fremgår det at grunneier inngår avtale med Nordreisa kommune om:

1. *Intensjon om inngåelse av samarbeidsavtale om boligsosial plan ved oppføring av boliger på de tre tomtene i Rovdas boligfelt, når vilkårene for dette er på plass, herunder godkjenning i Husbanken med kommunens medvirkning og en utbygger som byggherre og ansvarlig søker.*
2. *Tilvisningsavtale om leie boliger til kommunens boligtrengende når tomtene i Rovdas boligfelt er utbygd jf. (1).*

I kontrollutvalgets møte 16.3.2022 under sak 7/2022 ba kontrollutvalget kommunedirektør besvare følgende spørsmål:

*«Det offentlige – herunder kommuner – har i svært begrenset grad anledning til å binde opp den fremtidige forvaltningsmyndighet gjennom ulike tilsagn og løfter om å anvende myndighet på en bestemt måte. Avtalen har bestemmelser om intensjon om inngåelse av fremtidig samarbeidsavtale. Gjennomføring av intensjonsavtalen er betinget av flere fremtidige vedtak i kommunen.*

*Hvilken vurdering er gjort i forhold til om avtalen om makebytte er i samsvar med regler om forhåndsbinding av forvaltningsmyndighet?»*

Kommunedirektørens svar til kontrollutvalget var følgende:

*«Vi mener at vi gjennom avtalen ikke har skapt noen form for forhåndsbinding av forvaltningsmyndighet»*

Kontrollutvalget hadde også spørsmål knyttet til punktene nevnt over, hvor kommunedirektørens svar er relevant for å belyse innholdet i avtalepunktene.

*En intensjonsavtale er en foreløpig avtale med intensjon om at det skal inngås en bindende avtale på et senere tidspunkt. Nordreisa kommune har tidligere inngått avtale med Nord Troms bolig AS om utbygging av leilighetsbygg på Rovdas. Kommunen arbeider for at det i privat regi skal føres opp flere boliger, herunder leilighetsbygg, for å dekke behovet i markedet. Denne ordningen skal gjennom Husbanken oppfattes som god og har liten risiko for kommunen. «Leie til eie»-konseptet betyr at utbygger får tilgang til gunstig finansiering gjennom Husbanken. Samtidig forplikter utbygger seg til å akseptere at leietakerne får rett til å kjøpe boligen etter en tid, herunder at deler av innbetalt leie godskrives kjøpesummen. Særskilt avtale mellom kommunen og utbygger sikrer at kommunen har tilvisningsrett i forhold til utleie av boligene».*

*Slik avtalen ble presentert er tanken at grunneier skal gå i samarbeid med en profesjonell utbygger i dette prosjektet. Det er naturlig at den endelige avtalen inngås med firmaet som bygger ut leilighetene.»*

Revisor oppfatter at det er de to nevnte punktene i avtalens § 3 som er relevant under spørsmålet om forhåndsbinding av forvaltningsmyndighet.

## 5.2 Begrepet «Forhåndstilsagn»

Med forhåndsbinding av forvaltningsmyndighet menes det her at kommunen har gitt et «forhåndstilsagn», det vil si at kommunen lover hvordan myndigheten i fremtiden skal benyttes. Det foreligger ingen klar rettslig definisjon på betegnelsen «forhåndstilsagn». Betegnelsen er av Høyesterett brukt ved flere anledninger, uten at meningsinnholdet er blitt nærmere klargjort. I juridisk teori er også betegnelsen brukt, uten at det ikke er gitt noen nærmere definisjon.<sup>15</sup> Roald Hopsnes skriver følgende:

*«Det er nok få juridiske temaer der rettstilstanden er beheftet med så stor usikkerhet som ved forhåndstilsagn. Vi finner også mange ulike oppfatninger i juridisk teori. En av grunnene til dette er nok at den generelle adgangen til å gi forhåndstilsagn er ulovfestet.»*

Hopsnes viser til at to sentrale kjennetegn ved et forhåndstilsagn er elementer av *forvaltningsvedtak* og *avtale*, samt at et forhåndstilsagn «binder» opp *fremtidig vedtakskompetanse*. Det vises til at «*ved kommunale forhåndstilsagn vil selve forhåndstilsagnet alltid være en forpliktelse for kommunen. Det er kommunen som i en avtaledrakt har påtatt seg å treffe vedtaket. Vedtaket vil alltid være et gode for avtalemotparten*».

Videre har Hopsnes følgende oppsummering for hva som er et forhåndstilsagn:

*«Forhåndstilsagn er for det første en normering i avtaledrakt der kommunen har forhåndsbundet sin primærkompetanse når denne har sitt grunnlag i lov. For det andre omfattes forhåndsbinding av omgjøringskompetansen når primærvedtak har hjemmel i lov. Som forhåndsbinding regnes både forpliktelser til å treffe nærmere angitt vedtak (ekte positivt forhåndstilsagn), til ikke å treffe et vedtak (ekte negativt forhåndstilsagn), og situasjoner der kommuner påtar seg den økonomiske risikoen for utfallet av et fremtidig vedtak de selv har kompetansen til å treffe (uekte forhåndstilsagn)<sup>16</sup>.*

Eckhoff/Smith<sup>17</sup> viser til at kommunen kan binde seg på to ulike måter:

*«Den kan påta seg en avtalerettslig plikt til (når den tid kommer) å bruke eller ikke bruke sin kompetanse på en bestemt måte, eller den kan på et foregrepet tidspunkt treffe vedtak i favør av parten.»*

Det er imidlertid ikke klart hvor grensen mellom forhåndsvedtak og avtalebinding går. Forhåndstilsagn kan inngå i et større avtaleliggende forhold.

<sup>15</sup> Roald Hopsnes, *Kommunale forhåndstilsagn*, 2017, side 16

<sup>16</sup> Roald Hopsnes, *Kommunale forhåndstilsagn*, 2017 side 73

<sup>17</sup> Eckhoff/Smith, *forvaltningsrett*, 9.utgave side 442



Om det foreligger en *avtale om forhåndsbinding*, skriver Eckhoff/Smith vil være gjenstand for tolkning. De viser til ulike momenter, herunder:

- Om det dreier seg om et gjensidig bebyrdende forhold som har kommet i stand ved forhandlinger
- Om det er formalisert som «avtale, kontrakt» etc. har betydning, men er ikke avgjørende
- Om kommunen har hatt forsvarlig grunn til å binde seg slik

Videre vises det til at selv om det tolkes som en avtaleinngåelse, foreligger det nødvendigvis ikke en gyldig avtale.

Det foreligger ikke rettslig regulering i den alminnelige forvaltningsretten som gir kommunen adgang til å gi forhåndstilsagn.

Eckhoff/Smith skriver at *«typiske forhåndsvedtak har en når forvaltningen, før alle betingelser er oppfylt, treffer det vedtak parten er interessert i – eventuelt med det forbehold om at det manglende (f.eks. tillatelse fra andre myndigheter) må være i orden før vedtaket trer i kraft.»* Det finnes lover som har hjemmel for forhåndsvedtak, men forhåndstillatelser kan det være adgang til også dersom det ikke er uttrykkelig hjemmel for det i lov.

Rettspraksis trekker i retning av at det er en viss adgang til avtalerettslig forhåndsbinding, jf. blant annet Høyesteretts avgjørelse i Rt. 1992 s. 1235 som omhandlet krav om erstatning for tap som saksøkerne mente de var påført ved at de aksepterte et tilbud fra Fiskeridepartementet om å redusere antall trålere mot å få beholde samme fiskekvoter som før reduksjonen. Dommen innehar uttalelser om adgangen til å avgi tilsagn som binder fremtidig utøvelse av forvaltningsmyndighet.

Eckhoff/Smith viser til at selv om rettspraksis trekker i retning av at det er en viss adgang til forhåndsbinding ved avtale, så kan ikke denne kompetansen være ubegrenset; *«Hovedsynspunktet må antagelig være at jo mer vidtgående bindingen er, og jo vanskeligere det er å forutsi hvilke konsekvenser den vil få, desto mindre grunn er det til å godta den.»*

Når det gjelder kompetanse til å inngå avtaler som medfører forhåndsbinding viser Eckhoff/Smith til at det som regel bare kan inngås og treffes av *«organer som har kompetanse til å treffe den slags vedtak som bindingen omfatter.»*

Eckhoff/Smith viser videre til at offentlig myndighet brukes for å forhandle til seg motytelser fra private. «Forvaltningen stiller f.eks. i utsikt at den vil treffe et begunstigende vedtak (eller lar være å treffe et tyngende vedtak), dersom motparten til gjengjeld foretar seg noe som det offentlige ønsker.» Slike tilfeller er eksempelvis avtaler om kjøp i stedet for lovlig tvang, herunder ekspropriasjon.<sup>18</sup> Det er i juridisk teori delte meninger om avtaler som kommer i stand på nevnte måte. Eckhoff/Smith viser til at det er ulike hensyn som både taler for og mot. Et hensyn som er relevant å trekke frem er at det «ofte virker mer hensynsfullt overfor den private at forvaltningen forhandler seg frem til en enighet enn at den bruker ensidig diktat». Videre vises det til at ved avtaler kan det oppnås ordninger som tilgodeser de samfunnsmessige hensyn, eksempelvis utforme et nytt boligfelt på en måte som både utbyggeren og kommunen ser seg tjent med. Utbyggingsavtaler er her et eksempel. Eckhoff/Smith skriver:

---

<sup>18</sup> Eckhoff/Smith, *forvaltningsrett*, 9. utgave side 451

«Hensikten er å skaffe kommunen tilstrekkelig kontroll over utbygging av boliger og næringsarealer uten å pådra seg utgifter til tomtekjøp og byggevirksomhet. Kommunen har som utgangspunkt en sterk forhandlingsposisjon. Dels har de trusselen om ekspropriasjon i bakhånd, dels kan de komme med et spørsmål om reguleringsplan og byggetillatelse mv. vil bli løst, hvis deres ønsker blir etterkommet. Men i hovedtrekk må avtalen være egnet til å ivareta også utbyggerens interesser, og initiativet kommer ofte derfra. De plikter som de påtar seg, kan f.eks. gjelde boligenes størrelse og pris (f.eks. at de skal husbankfinansieres), disponering av friarealer eller kommunalkontroll med fordeling av boligene»<sup>19</sup>

Det er inntatt særlige bestemmelser i plan- og bygningsloven om kommunens adgang til å inngå slike avtaler. Ifølge Eckhoff/Smith er det imidlertid ikke helt klart hvilke reelle begrensninger bestemmelsene legger på kommunens mulighet til å utforme disse utbyggingsavtalene.<sup>20</sup>

### 5.3 Avtale om makebytte

Som revisor har skissert ovenfor, er det ulike synspunkter og momenter som trekkes frem når det gjelder spørsmål knyttet til forhåndsbinding av forvaltningsmyndighet. For det første om kommunen har forhåndsbundet seg og om den har adgang til det. Spørsmålet i denne forvaltningsrevisjonen er om det kan trekkes opp noen problematiske sider knyttet til innholdet i avtalens § 3.1 og 3.2 når det gjelder forhåndsbinding av Nordreisa kommunes forvaltningsmyndighet.

For å kunne undersøke om avtalen inneholdt problematiske sider opp mot reglene om forhåndsbinding er det nødvendig å klarlegge innholdet i de to vilkårene i avtalens §§ 3.1 og 3.2.

Revisor vil i det følgende kommentere de to vilkårene i *avtale om makebytte* hver for seg.

#### Vilkår 1

1. *Intensjon om inngåelse av samarbeidsavtale om boligsosial plan ved oppføring av boliger på de tre tomtene i Rovdas boligfelt, når vilkårene for dette er på plass, herunder godkjenning i Husbanken med kommunens medvirkning og en utbygger som byggherre og ansvarlig søker.*

Punktet omhandler inngåelse av en *samarbeidsavtale om boligsosial plan*. Etter revisors syn fremgår det ikke helt tydelig av ordlyden i punktet hvem en slik samarbeidsavtale skal inngås mellom. Det fremstår også usikkert hva som ligger i samarbeid om boligsosial plan. Revisor har fått oversendt e-postkorrespondanse mellom grunneier/advokat og kommunen som kan forklare innholdet i avtalevilkåret nærmere.

I e-post datert 15.3.2021 fra kommunalsjef som oppsummerer en telefonsamtale med grunneier/grunneiers advokat, vises det til at «I Teamsmøte i februar ble det trekt fram ønske om å starte et boligprosjekt i samarbeid med kommunen. Nordreisa kommune har inngått avtale med annen privat utbygger og kan være villig til å gjøre det igjen med dem eller utbyggerfirma som de samarbeider med. En samarbeidsavtale må følge reglene til Husbanken.»

<sup>19</sup> Eckhoff/Smith, *forvaltningsrett*, 9.utgave side 453

<sup>20</sup> Eckhoff/Smith, *forvaltningsrett*, 9.utgave side 453

I e-post fra grunneiers advokat datert 15.3.2021 viser han til at grunneier og hennes datter «arbeider med å få alle avklaringer på plass fra utbygger, Husbanken mv, slik at kvalitetssikrede planer kan fremlegges for dere». Revisor har spurt kommunen om slike planer ble lagt frem for kommunen, og kommunen har opplyst å ikke ha mottatt noen planer om dette fra grunneier.

I e-post 20.3.2021 har grunneier til sin advokat inntatt flere spørsmål og vilkår som de ønsker inntatt i avtalen med kommunen. Blant annet har grunneier skrevet:

*At tomteverdien inngår som del av 15 % egenandel som kreves fra Husbanken for realisering av boligprosjekt på disse tomtene, presentert for kommunen allerede i 2017 (februar).*

Til dette hadde kommunen svart følgende: *Det er det ikke kommunen som bestemmer. Det må avklares med Husbanken. Kommunen stiller seg positiv til å inngå en avtale som følger Husbankens regler.*

I e-posten skriver også grunneierne at vilkårene i avtalen vil være en vinn-vinn-situasjon for grunneier og Nordreisa kommune, ved at:

- boligsosiale tiltak iverksettes - en underdekning i kommunens omsorgsplan på 150 boliger - fra 2014. Ny boligsosial plan var lovet våren 2020, men er ennå ikke kommet igang. Møter er avholdt - og vi forventer en positiv samhandling med Nordreisa kommune.
- ved at takst som er lagt fram av takstmann blir akseptert, alternativet vil saken kunne dra ut i langdrag.

E-posten ble av advokaten oversendt til kommunalsjef 22.3.2021. Advokaten og kommunalsjef gjennomførte en telefonsamtale om spørsmålene og vilkårene som fremgikk av e-posten fra grunneier. Som en oppfølging av telefonsamtalen sendte kommunalsjef en e-post til grunneiers advokat, hvor han la ved et vedlegg kalt «leie før eie». Revisor har spurt kommunalsjef om det foreligger interne notater fra telefonsamtaler med grunneier/grunneiers advokat, noe kommunalsjef har opplyst ikke foreligger. Deretter gjennomførte advokaten ifølge e-post til kommunalsjef 24.3.2021, en samtale med grunneierne, som resulterte i de vilkår som fremgår av den signerte avtalen.

Den nevnte leie før eie-avtalen som kommunalsjef sendte over til grunneiers advokat har overskriften «Samarbeidsavtale mellom kommune og utleier». Formålet med samarbeidsavtalen oppgis å være «å sørge for at utleieeiendommen representerer et stabilt, godt og trygt bomiljø for beboere, kommunen og utleieren». Partene i avtalen er Nordreisa kommune og Nord Troms Bolig AS. I samarbeidsavtalen oppgis det at den løper parallelt med inngått tilvisningsavtale og skal vare i minst 20 år fra utbetalingen av grunnlånet. I avtalen reguleres *rettigheter og plikter*, og det er også inntatt et punkt om *samarbeidsmøter*. Vedlagt avtalen ligger det også en veiledning til samarbeidsavtalen. Revisor finner at denne avtalen er en mal utarbeidet av Husbanken.<sup>21</sup>

Kommunen har også inngått en «tildelingsavtale» med utleier. Det fremgår av avtalen at kommunen har rett til å tildele leieboliger til sine boligsøkere i en nærmere spesifisert adresse. Denne avtalen er også utarbeidet på bakgrunn av en mal fra Husbanken.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> [Tilvisningsavtale forslag samarbeidsavtale.pdf](#)

<sup>22</sup> [Formålet med tilskuddet - Husbanken](#) – siste setning på nettsiden hvor det fremgår: *Husbanken har utarbeidet mal for tildelingsavtale og samarbeidsavtale egnet for alle kommuner.* [7s55.pdf \(husbanken.no\)](#)

Revisor antar at denne samarbeidsavtalen er avtalen som kommunedirektør viser til i sitt svar til kontrollutvalget; *Nordreisa kommune har tidligere inngått avtale med Nord Troms bolig AS om utbygging av leilighetsbygg på Rovdas*. Dette bekreftes også av kommunen, at det er den avtalen kommunedirektør refererer til.

I en e-post fra kommunalsjef til kontrollutvalget har han opplyst at grunneierne ønsket en avtale med kommunen «*om utbyggingsprosjekt gjennom Husbankens ordning.*»

Revisor har også spurt kommunalsjef nærmere om forklaring av innholdet i avtalens punkt om samarbeidsavtale.

Vi spurte om hvilken samarbeidsavtale det vises til i avtalen, og om hvem som er partene. Til dette svarte kommunalsjef: «*I dette ligger det at det er en intensjon at det skal jobbes fram et prosjekt med oppføring av boliger på de tre tomtene.*» Han viste også til at partene er kommunen og grunneier.

Videre spurte revisor om hvilken boligsosial plan det er tale om. Kommunalsjef svarte at «det er ikke tenkt som en plan, men mer som et prosjekt der kommunen og de sammen med en utbygger lager en plan for et utbyggingsprosjekt».

Revisor legger på bakgrunn av det som fremgår ovenfor til grunn at den nevnte samarbeidsavtale i punkt 1 har sitt utspring i Husbankens forskrift om lån til utleieboliger til vanskeligstilte § 3-2 tredje ledd:

*Eieren må i tillegg inngå en samarbeidsavtale med kommunen som regulerer det løpende samarbeidet og forvaltningen av boligene.*

Punktet om å inngå en samarbeidsavtale om boligsosial plan er dermed betinget av at grunneier får tildelt lån av Husbanken for bygging av boliger på de tre tomtene i Rovdas boligfelt. Vilkår 1 i avtalen er altså for det første betinget av at en tredjepart gir godkjenning, herunder at Husbanken innvilger lån. Slikt lån gis imidlertid ikke til privatpersoner.<sup>23</sup> Vilkåret er dernest betinget av en fjerdepart, altså en utbygger, som ansvarlig søker, og som Husbanken velger å gi lån til.

Punktet kan på denne bakgrunnen tenkes å være problematisk all den tid oppfyllelsen av vilkåret avhenger av flere ulike parter. Punktet kan leses som at kommunen er positiv til at grunneier ønsker å føre opp flere boliger for offentlig formål, herunder boliger for vanskeligstilte. Kommunen ville imidlertid uansett blitt involvert, jf. Husbankens forskrift og den ordningen som foreligger. Denne oppfatningen understrekes også i korrespondansen mellom partene og de opplysningene revisor har fått av kommunalsjef, samt kommunedirektørens svar til kontrollutvalget.

Det fremgår ikke av avtalen eller annen dokumentasjon hvem den eventuelle utbyggeren er, og når en slik samarbeidsavtale skal komme i stand.

## Vilkår 2

2. *Tilvisningsavtale om leie boliger til kommunens boligtrengende når tomtene i Rovdas boligfelt er utbygd jf. (1).*

<sup>23</sup> <https://www.husbanken.no/bransje/lan-og-tilskudd/veileder-laan/3-2-hvem-som-kan-fa-lan/>

Punktet omhandler inngåelse av en tilvisningsavtale om leie av boliger til kommunens boligtrengende når det er bygd boliger på de tre tomtene som grunneier har fått i Rovdas boligfelt. En tilvisningsavtale innebærer at kommunen får tilvise minst 40 prosent av boligene i prosjektet, i minst 20 år.<sup>24</sup>

For inngåelse av tilvisningsavtale må grunneier først få lån av Husbanken, jf. Husbankens forskrift § 3-2. Punktet er altså betinget av en tredjepart, her Husbanken. I forskriften er det et krav om at utbygger inngår tilvisningsavtale med kommunen, dersom det gis lån til bolig for vanskeligstilte fra Husbanken. Punktet er også betinget av en fjerdepart, en utbygger som Husbanken kan gi lån til, da de ikke gir lån til privatpersoner. Dette kan synes problematisk opp mot reglene om forhåndsbinding, at vilkårene er avhengig av andre parter for å kunne oppfylles.

Også for punkt 2 fremgår det ikke noe nærmere om når en eventuell tilvisningsavtale vil kunne inngås.

Av veileder for lån fra Husbanken fremgår følgende:

---

<sup>24</sup> <https://www.husbanken.no/bransje/lan-og-tilskudd/utleieboliger/>

### Utklipp 3 – Veileder for lån fra Husbanken

#### Fellesbestemmelser for tildelings- og tilvisningsavtaler:

- Låntaker/utleier må ha som formål å eie, forvalte og leie ut boliger til vanskeligstilte. Ved søknad skal låntaker dokumentere dette med firmaattest og en beskrivelse av utleieselskapet.
- Utleieforholdet skal baseres på balanserte husleieleiekontrakter etter husleielovens bestemmelser.
- Garantidokument i husleieforhold (se Regjeringen.no) eller tilsvarende kommunal garanti må låntaker akseptere som sikkerhet.
- Låntaker må legge ved søknaden signert tilvisningsavtale / tildelingsavtale mellom kommunen og selskapet, eller bekreftelse fra kommunen om at en slik avtale vil bli inngått.
- Spesielt for tilvisningsavtaler: Leietakere som ikke er tilvist av kommunen, skal tilbys minimum fem års leiekontrakter. Dette er viktig for å skape bostabilitet, spesielt for barnefamilier

Nye selskaper er velkommen til å søke, under forutsetning av at kriteriene ovenfor aksepteres.

#### Proessen starter med utlysning

Kommunen skal sette premissene når de inngår samarbeid om tildeling- og tilvisningsavtaler med private bransjeaktører.

Kommunen må derfor utlyse behovet for utleieboliger i lokalavis, nettside etc. før de inngår avtaler om tildeling eller tilvisning av utleieboliger. Dette er en forutsetning for å få lån i Husbanken.

Les mer om arbeidsprosess ved kommunens utlysning, valg av tilbyder etc. i [Veiviseren.no](#).

Ved søknad om lån fra Husbanken må altså låntaker legge ved en signert tilvisningsavtale eller bekreftelse fra kommunen om at en slik avtale vil bli inngått, jf. kulepunkt 4. Videre fremgår det at det er kommunen som skal sette premissene når de inngår slike tilvisningsavtaler, altså må kommunen ha lyst ut behov for utleieboliger før de inngår tilvisningsavtale. Det fremgår at dette er en forutsetning for å få lån i Husbanken.

Begge vilkårene er altså betinget av at Husbanken gir lån, og at grunneier samarbeider med en utbygger. Kommunen viste i e-post til grunneiers advokat før avtalen om makebytte ble inngått til at det ikke er kommunen som bestemmer når det gjelder realisering av boligprosjekt for vanskeligstilte på tomtene, men at dette må avklares med Husbanken. Kommunen viste imidlertid til at de stiller seg positiv til å inngå en avtale som følger Husbankens regler. Revisor anser på denne bakgrunn at ordet «intensjon» derfor er inntatt i avtalens punkt 1.

Kommunen blir i dette tilfellet, slik revisor ser det, involvert uten å i forkant ha inngått avtale om dette.

Det vil være i kommunens interesse i å få flere boliger til vanskeligstilte. Det er ikke slik at kommunen er pliktig til å iverksette noen tiltak eller bidra på annen måte, eksempelvis økonomisk ved inngåelse av slike avtaler. Ved å inngå tilvisningsavtale vil kommunen kunne

få en rettighet til å tildele boliger til vanskeligstilte. Kommunen står likevel fritt til å benytte seg av avtalen.

Kommunen har ved å godta vilkårene i avtale om makebytte oppnådd en enighet, i stedet for å bruke tvang, herunder ekspropriasjon.

**Revisors kommentar:**

Revisor kan ikke finne opplysninger som tilsier at avtalens § 3 var problematisk opp mot regler om forhåndsbinding av forvaltningsmyndighet. Vi bemerker at det i liten grad er etablert regler om dette. Vi legger vekt på at vilkårene i kommunens avtale ikke synes å innebære at Nordreisa kommune har bundet seg til å treffe et nærmere bestemt vedtak i fremtiden på den måten som juridisk teori beskriver dette.

Vi bemerker også ordlyden i avtalens § 3 er uklar med hensyn til hva som er avtalt. Øvrig dokumentasjon bidrar til å belyse hva avtalepunktene inneholder, men det burde vært klart i selve avtalen. Foreliggende opplysninger tilsier at avtalepunktene gjelder en nærmere bestemt boligpolitisk løsning/ordning hvor Husbankens regelverk er styrende. Kommunens avtaletekst inneholder ikke henvisning til slike regler.

## 6 TILVISNINGSAVTALE

Kontrollutvalget har bedt revisor undersøke om Nordreisa kommune har inngått tilvisningsavtale med en avtalepart som ikke er å regne som en profesjonell utbygger eller utleier. Hvis svaret er ja, ønsker kontrollutvalget svar på om kommunen hadde adgang til å inngå en tilvisningsavtale med en avtalepart som ikke er å regne som en profesjonell utbygger eller utleier.

I kontrollutvalgets møte 16.3.2022 under sak 7/2022 ba kontrollutvalget kommunedirektør besvare følgende spørsmål:

*«En tilvisningsavtale gis også kun til profesjonelle utbyggere og utleiere.*

*Hvordan kan kommunen forplikte seg til å inngå en fremtidig tilvisningsavtale med en avtalepart som ikke er å regne som en profesjonell utbygger eller utleier. Avtalen er med en privatperson».*

Kommunedirektørens svar til kontrollutvalget var følgende:

*«En intensjonsavtale er en foreløpig avtale med intensjon om at det skal inngås en bindende avtale på et senere tidspunkt. Nordreisa kommune har tidligere inngått avtale med Nord Troms bolig AS om utbygging av leilighetsbygg på Rovdas. Kommunen arbeider for at det i privat regi skal føres opp flere boliger, herunder leilighetsbygg, for å dekke behovet i markedet. Denne ordningen skal gjennom Husbanken oppfattes som god og har liten risiko for kommunen. «Leie til eie»-konseptet betyr at utbygger får tilgang til gunstig finansiering gjennom Husbanken. Samtidig forplikter utbygger seg til å akseptere at leietakerne får rett til å kjøpe boligen etter en tid, herunder at deler av innbetalt leie godskrives kjøpesummen. Særskilt avtale mellom kommunen og utbygger sikrer at kommunen har tilvisningsrett i forhold til utleie av boligene».*

*Slik avtalen ble presentert er tanken at grunneier skal gå i samarbeid med en profesjonell utbygger i dette prosjektet. Det er naturlig at den endelige avtalen inngås med firmaet som bygger ut leilighetene.»*

Husbanken kan gi lån til utleieboliger til vanskeligstilte. I forskrift om lån fra Husbanken § 3-2 fremgår det at Husbanken kan gi lån til *selskaper og andre som har til formål å leie ut boliger til vanskeligstilte*. For dette lånet er det satt vilkår til at eieren:

- a. *Inngår en tildelingsavtale med kommunen om at kommunen skal ha eksklusiv rett til å tildele alle boligene i et boligprosjekt til vanskeligstilte på boligmarkedet i minst 30 år dersom prosjektet også har fått utleieboligtildskudd fra Husbanken eller*
- b. *Inngår en tilvisningsavtale med kommunen om at kommunen skal ha eksklusiv rett til å tilvise 40 % av boligene i et boligprosjekt til økonomisk vanskeligstilte på boligmarkedet i minst 20 år.*

*Eieren må i tillegg inngå en samarbeidsavtale med kommunen som regulerer det løpende samarbeidet og forvaltningen av boligene.*

Det fremgår videre av samme bestemmelse at før Husbanken utbetaler lån til andre enn kommuner, må en erklæring om kommunens tildelings- eller tilvisningsrett etter annet ledd være tinglyst som en heftelse på eiendommen.



På veiviseren.no, fremgår det at kommunen i en tilvisningsavtale ikke har plikt til å benytte tilvisningsretten.<sup>25</sup>

I veileder for lån fra Husbanken fremgår det at under veiledning til forskriftens § 3-2 at kommunen ikke er en økonomisk part i prosjekter hvor kommunen samarbeider med private aktører for å få tilgang på kommunalt disponerte utleieboliger.<sup>26</sup>

Revisors undersøkelser viser at det ikke er inngått en slik tilvisningsavtale som revisor legger til grunn er inntatt i *avtale om makebytte*. Kommunalsjef har opplyst om at det per dags dato ikke er inngått en slik avtale mellom kommunen og grunneierne. Vi forstår at tilvisningsavtale dersom det er relevant ville inngås med profesjonell utbygger. I e-post fra grunneiers advokat datert 15.3.2021 viser han til at grunneier og hennes datter «*arbeider med å få alle avklaringer på plass fra utbygger, Husbanken mv, slik at kvalitetssikrede planer kan fremlegges for dere*». Revisor har spurt kommunen om slike planer ble lagt frem for kommunen, men vi har ikke mottatt svar.

For det tilfelle at det hadde vært inngått en tilvisningsavtale er revisors oppfatning at det ikke er noe i veien for at kommunen inngår en avtale om å inngå en tilvisningsavtale. Dette standpunktet finner vi støtte for i Husbankens veileder om lån og tilskudd, hvor det fremgår at kommunen kan gi en bekreftelse på at kommunen vil inngå tilvisningsavtale med utbygger/låntaker.<sup>27</sup> Husbanken har i forskriften satt som vilkår for å få lån til utleieboliger til vanskeligstilte at eier skal inngå en tilvisningsavtale med kommunen om at kommunen skal ha eksklusiv rett til å tilvise 40 % av boligene i et boligprosjekt til økonomisk vanskeligstilte på boligmarkedet i minst 20 år.<sup>28</sup> Hvorvidt det var *nødvendig* å avtalefeste, herunder innta vilkåret om tilvisningsavtale i den aktuelle avtalen om makebytte, som gjaldt avståelse av grunn, er et annet spørsmål.

---

<sup>25</sup> <https://www.veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/fremskaffe-og-forvalte-boliger/tilvisningsavtaler-kommunalt-disponerte-utleieboliger/forskjellen-pa-tilvisningsavtale-og-tildelingsavtale>

<sup>26</sup> <https://www.husbanken.no/bransje/lan-og-tilskudd/veileder-laan/3-2-hvem-som-kan-fa-lan/>

<sup>27</sup> <https://www.husbanken.no/bransje/lan-og-tilskudd/veileder-laan/3-2-hvem-som-kan-fa-lan/>

<sup>28</sup> Jf. forskrift om lån fra Husbanken § 3-2 annet ledd, bokstav b.

## 7 DELEGASJONSREGLER

*Ble avtalen om makebytte inngått i samsvar med gjeldende delegasjonsregler i Nordreisa kommune?*

### Revisjonskriterium:

- **Avtale om makebytte må være inngått i tråd med delegert myndighet**

### Innledning

I kontrollutvalgsmøte 16.3.2022 under sak 7/2022 ba kontrollutvalget kommunedirektør besvare følgende spørsmål:

1. *Hva er kommunedirektørens begrunnelse for at denne saken kunne behandles i formannskapet i forhold til gjeldende delegasjonsregler i kommunen?*
2. *Anses ikke saken å ha prinsipielle sider som tilligger kommunestyrets myndighet?*

Kommunedirektørens svar til kontrollutvalget var følgende:

*I delegasjonsreglement har formannskapet følgende fullmakt:*

*3) Ved gjennomføring av vedtatte kommunal planer og tiltak, har formannskapet fullmakt til å inngå avtale av grunn eller makebytte innenfor en ramme av 1 millioner kroner. Avtaler utover dette forelegges kommunestyret. Dette gjelder kjøp i forbindelse med godkjent reguleringsplaner.*

*Avtalen gjelder kjøp av grunn i forbindelse med godkjent reguleringsplan og er innenfor økonomisk grense, derfor mener vi at det er riktig at den ble lagt til Formannskapet.*

*Nei, dette anses ikke som en prinsipiell sak. Det er en makebytteavtale i stedet for rent kjøp og en intensjonsavtale om utbygging av leiligheter. Vi mener det ligger innenfor kommunestyrets vedtak om utbygging av Rovdas og kommunestyrets ønske om økt boligbygging og fornyelse av boligmassen.*

### Revisors funn

Nordreisa kommunestyre vedtok i møte den 1.4.2020 i sak 31/20 detaljreguleringsplan for Rovdas gravlund. Veien ned til E6 går over privat eiendom og kommunen hadde dermed behov for grunnareal på den private eiendommen for tilkomst til den nye gravlund. Avtalen om makebytte er signert 25.3.2021. Någjeldende delegasjonsreglement ble vedtatt av kommunestyret i sak 79/21 i møte 24.6.2021. I kommunestyrets sak 57/16 i møte 16.6.2016 ble tidligere delegasjonsreglement vedtatt. Delegasjonsreglementet fra 2016 blir derfor gjeldende for denne saken, da *avtalen om makebytte* ble inngått 25.3.2021.

Av administrativt delegasjonsreglement for Nordreisa kommune fremgår det at rådmannen innstiller i alle saker som skal til formannskapet/økonomiutvalget og kommunestyret.

Av delegasjonsreglementet fra 2016 punkt 4 *delegasjon til formannskapet/økonomiutvalget* fremgår hvilke fullmakter som er delegert til formannskapet.

Det fremgår av § 2 punkt 3:

*Ved gjennomføring av vedtatte kommunale planer og tiltak, har formannskapet fullmakt til å inngå avtale om kjøp av grunn eller makebytte innenfor en ramme av 1 million. Avtaler utover dette forelegges kommunestyret. Dette gjelder kjøp i forbindelse med godkjente reguleringsplaner.*

Bestemmelsen over fremstår som relevant for avtalen denne undersøkelsen omhandler. Revisor oppfatter at avtale mellom Nordreisa kommune og grunneier var nødvendig for å kunne gjennomføre reguleringsplan for gravlunden. Kommunen trengte tilgang til arealer for å ha tilkomst til gravlunden. De nærmere vilkårene måtte forelegges politisk organ for godkjenning da det hadde både juridiske og økonomiske konsekvenser for Nordreisa kommune. *Avtale om makebytte* var ikke oppført på sakslista, men ble tatt inn som en tilleggssak i formannskapet i møte 25.3.2021. Det ble av administrasjonen utarbeidet et saksfremlegg som ble lagt frem for formannskapet hvor det ble anbefalt at utkast til avtale om makebytte ble godkjent av formannskapet. Saksfremlegget inneholdt ingen informasjon om verdifastsettelsen på avtalen, herunder om avtalen var innenfor rammen av 1 million kroner. Det inngikk ikke en drøftelse av hvorvidt avtalen var innenfor den delegasjon som er gitt, og om formannskapet var riktig politisk organ. Revisor har under inntatt saksutredningen til formannskapet samt vedtaket som ble fattet:

**Utklipp 4 – Saksutredning sak PS 24/21 til formannskapet i Nordreisa kommune**

Formannskapsmøte 25.03.2021.

*Sak PS 24/21 Avtale om makebytte vedrørende grunnerverv til Rovdas gravlund*

Fremlagt: Utkast til avtale om makebytte

**Kommunedirektørens innstilling**

- Forslag til avtale om makebytte godkjennes.
- Kostnadene ved grunnervervet belastes investeringsprosjektet.

**Saksutredning**

Kommunestyret har tidligere vedtatt reguleringsplanen for ny gravlund på Rovdas. Videre har kommunestyret i budsjett og økonomiplan 2021 – 2024 bevilget midler til etablering av den nye gravlund.

Administrasjonen har ført forhandlinger om erverv av nødvendig grunn til vei og andre arealer. Selgeren er representert med advokatfirma Freibu AS.

Forslag til avtale om makebytte innebærer at Nordreisa kommune erverver 8 dekar areal fra eiendommen gnr. 12, bnr. 1 i Nordreisa. Selgeren får som oppgjør 3 stk fradelte boligtomter i Rovdas boligfelt.

Avtalen innebærer videre at selgeren inngår intensjonsavtale med Nordreisa kommune om medvirkning i forhold til selgerens planer om oppføring av boliger på de 3 tomtene, herunder tilvisningsavtale om leie av boliger til kommunens boligtrengende.

Slik tilvisningsavtale har Nordreisa kommune nylig inngått med Nord-Troms Bolig AS. Slike avtaler vil kunne bidra til at det samlede boligtilbud i kommunen økes, og samtidig vil kommunen få en rett til å henvise aktuelle boligsøkere til de ledige boligene som har fått særskilt finansiering i Husbanken.

**Anbefaling**

Administrasjonen anbefaler at utkast til avtale om makebytte godkjennes.

**Utklipp 5 – Vedtak sak PS 24/21****PS 24/21 Makebytte tomt gravlund****Saksprotokoll i Nordreisa formannskap - 25.03.2021****Behandling:**

Innstillingen enstemmig vedtatt.

**Vedtak:**

- Forslag til avtale om makebytte godkjennes.
- Kostnadene ved grunnervervet belastes investeringsprosjektet.

I kommunedirektørens svar til kontrollutvalget viste han til at det ligger innenfor kommunestyrets vedtak om utbygging av Rovdas og kommunestyrets ønske om økt boligbygging og fornyelse av boligmassen, og at det dermed var formannskapet som var riktig

politisk organ. Revisor har ikke funnet at det er truffet noen vedtak i saken som har gitt formannskapet eller kommunedirektøren myndighet utover det som er fastsatt i delegasjonsreglementet.

I kapittel 4 inngikk informasjon om verdien av avtalen om makebytte. Kommunen ga fra seg tre boligtomter på Rovdas boligfelt med verdi på til sammen kr 927 000. I tillegg kostet avtalen Nordreisa kommune kr 332 845 for dekning av advokatutgifter til grunneier og utgifter til tinglysning, kartverket, oppmåling og dokumentavgift. Det som Nordreisa kommune fikk i bytte mot tre boligtomter, er opplyst å ha verdi på kr 608 000.

Slik revisor oppfatter det, kostet denne avtalen dermed Nordreisa kommune under kr 1 million. Som revisor har vist til i rapportens kapittel 4, fremstår det likevel ikke helt klart hva avtalens totale verdi er.

Avtalen inneholder mer enn utveksling av eiendommer, da det er inntatt at kommunen skal dekke grunneiers advokatutgifter. I avtalen er det også inntatt vilkår knyttet til boligsosialt arbeid.

### **Revisors vurdering**

Avtalen gjelder kjøp i forbindelse med godkjente reguleringsplaner slik som den delegerte fullmakten forutsetter. Fullmakten gjelder adgang til å «*inngå avtale om kjøp av grunn eller makebytte*». Avtalen mellom kommunen og grunneier inneholder imidlertid andre elementer, og kan etter revisors syn ikke anses for å være i tråd med fullmaktens ordlyd «*kjøp av grunn eller makebytte*». I fullmakten vises det til at «*avtaler utover dette forelegges kommunestyret*». Fordi avtalen inneholder mer enn bytte av eiendommer skulle avtalen etter revisors syn blitt forelagt kommunestyret. Revisors vurdering er dermed at revisjonskriteriet om at avtale om makebytte må være inngått i tråd med delegert myndighet **ikke er oppfylt**. Hvorvidt myndigheten til inngåelse av kjøpsavtaler eller avtaler om makebytte kan foretas av formannskapet eller kommunestyret, avhenger også av avtalens verdi. Revisor legger til grunn at kommunedirektøren som en del av sin saksutredning må redegjøre for avtalens verdi og dermed også synliggjøre hvilket organ som har beslutningsmyndighet. Vurderingen begrunnes også i at det ikke helt klart fremgår hva avtalens verdi er og at verken verdi eller hvilket organ som har beslutningsmyndighet er omtalt i saksutredningen fra kommunedirektør.

### **Konklusjon**

**Revisors konklusjon er at avtalen om makebytte ikke ble inngått i samsvar med gjeldende delegasjonsregler i Nordreisa kommune.**

## 8 FORSVARLIG UTREDET

*Ble formannskapet sak 24/21 om inngåelse av avtalen forsvarlig utredet av kommunedirektøren?*

### Revisjonskriterium:

- **Kommunedirektøren må påse at sak om avtale om makebytte gir et faktisk og rettslig grunnlag, herunder skal utredningen til formannskapet inneholde:**
  - Nødvendig informasjon om sakens faktum
  - Det juridiske grunnlaget

### Saksutredning sak 24/21

Som det fremkommer av kommunens delegasjonsreglement 2016, er avtalens verdi bestemmende for om beslutningsmyndighet for inngåelse av avtale om makebytte lå hos kommunestyret eller formannskapet. Dette tilsier at saksutredningen må inneholde informasjon om økonomiske konsekvenser ved inngåelse av avtalen. Den aktuelle saksutredningen er til formannskapet i sak 24/21.

### Revisors funn

I kontrollutvalgsmøte 16.3.2022 under sak 7/2022 ba kontrollutvalget kommunedirektør besvare følgende spørsmål:

*«Anser kommunedirektøren at saksfremlegget oppfyller kommunelovens krav om forsvarlig utredning hvor alle faktiske og rettslige sider av saken gjennomgås?»*

Kommunedirektørens svar til kontrollutvalget var følgende:

*«Saken er kort og den kunne med fordel vært lengre og mer utfyllende, men formannskapet fikk i tillegg en muntlig redegjørelse om prosjektet og forhandlingene i forhold til grunnverv. Tidsaspektet spilte her en rolle siden det var ønskelig å få behandlet saken i det aktuelle formannskapsmøtet. Administrasjonen hadde i forkant løpende dialog med ordfører om denne saken».*

På kommunens hjemmeside ligger sakliste for formannskapet møte den 25.3.2021. Saken om avtale om makebytte, PS 24/21, ligger imidlertid ikke i saklista for møtet.

Revisor har funnet opptak fra formannskapet møte den 25.3.2021 på nett.<sup>29</sup>

Av opptaket fremgår det at kommunedirektøren hadde en orienteringssak i møtet. Orienteringssaken omhandlet gravlunden. Etter kommunedirektørens orientering fortsatte møtet i såkalt «åpen post». I forbindelse med at kommunalsjef besvarte spørsmål i en annen sak, dukket temaet om gravlunden opp igjen. Kommunalsjef viste i den forbindelse til at han

<sup>29</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=k-AeXT\\_PctM](https://www.youtube.com/watch?v=k-AeXT_PctM)

under formannskapsmøtet hadde mottatt utkast til avtale fra grunneiers advokat. Etter en diskusjon om håndtering av saken, ble formannskapet enige om å møtes igjen kl. 12.30. Etter dette er det ikke mer opptak av møtet. Revisor fant derfor ikke i opptaket hvilke opplysninger som ble gitt og eventuelle spørsmål som kan ha vært stilt til administrasjonen i saken.

Sak PS 24/21 ble altså inntatt som en tilleggs sak underveis i møtet, da kommunalsjef fikk oversendt utkast til avtale om makebytte fra advokaten til grunneierne.

Revisor viser til saksutredningen som ble utarbeidet til formannskapet, se utklipp under.

#### Utklipp 6 – Saksutredning sak PS 24/21 til formannskapet i Nordreisa kommune

Formannskapsmøte 25.03.2021.

##### **Sak PS 24/21 Avtale om makebytte vedrørende grunnerverv til Rovdas gravlund**

Fremlagt: Utkast til avtale om makebytte

##### **Kommunedirektørens innstilling**

- Forslag til avtale om makebytte godkjennes.
- Kostnadene ved grunnervervet belastes investeringsprosjektet.

##### **Saksutredning**

Kommunestyret har tidligere vedtatt reguleringsplanen for ny gravlund på Rovdas. Videre har kommunestyret i budsjett og økonomiplan 2021 – 2024 bevilget midler til etablering av den nye gravlund.

Administrasjonen har ført forhandlinger om erverv av nødvendig grunn til vei og andre arealer. Selgeren er representert med advokatfirma Freibu AS.

Forslag til avtale om makebytte innebærer at Nordreisa kommune erverver 8 dekar areal fra eiendommen gnr. 12, bnr. 1 i Nordreisa. Selgeren får som oppgjør 3 stk fradelte boligtomter i Rovdas boligfelt.

Avtalen innebærer videre at selgeren inngår intensjonsavtale med Nordreisa kommune om medvirkning i forhold til selgerens planer om oppføring av boliger på de 3 tomtene, herunder tilvisningsavtale om leie av boliger til kommunens boligtrengende.

Slik tilvisningsavtale har Nordreisa kommune nylig inngått med Nord-Troms Bolig AS. Slike avtaler vil kunne bidra til at det samlede boligtilbud i kommunen økes, og samtidig vil kommunen få en rett til å henvise aktuelle boligsøkere til de ledige boligene som har fått særskilt finansiering i Husbanken.

##### **Anbefaling**

Administrasjonen anbefaler at utkast til avtale om makebytte godkjennes.

Ifølge kommunalsjef ble saksfremlegget delt ut til formannskapets medlemmer i pausen i møtet. Han har også opplyst at det ikke ble lagt frem noen regnestykker til formannskapet. Avtaleutkastet ble ifølge saksutredningen lagt frem for formannskapet.

Revisor har i rapportens øvrige kapitler belyst saksbehandlingen som lå til grunn for den avtalen som ble inngått mellom Nordreisa kommune og grunneier. Revisor oppfatter at opplysningene som er gitt i saksutredningen samsvarer med de opplysningene revisor har fått om saksbehandlingen.

Til kommunedirektøren har revisor spurt om hva han mente burde vært mer utfylt i saksfremlegget til formannskapet, jf. hans svar til kontrollutvalget. Kommunedirektøren har i skriftlig tilbakemelding opplyst at saksutredningen kunne ha redegjort mer detaljert for kommunikasjonen med grunneieren, men at dette ble presentert muntlig i formannskapet.

Revisor spurte også kommunedirektøren om hva som ble sagt muntlig til formannskapet. Ifølge kommunedirektørens skriftlige svar til revisor er det som ble formidlet en muntlig redegjørelse for dialogen med grunneier og hennes advokat. Videre ble det muntlig opplyst om hvilke vurderinger som administrasjonen hadde med hensyn til forslag til avtale, herunder at denne var en vinn-vinn-situasjon for begge parter. Kommunedirektøren informerte også formannskapet muntlig at kommunen for ettertiden vil sikre at grunnerverv er klargjort i sin helhet, før anleggsstart.

Kommunedirektøren har også opplyst til revisor at ordfører ble løpende orientert om status med hensyn til forhandlingene med grunneieren og grunneiers advokat. Dette bekreftes av e-postkorrespondanse revisor har fått oversendt hvor kommunedirektøren i flere tilfeller har videresendt informasjon om saken til ordfører.

Revisor har spurt kommunedirektør om det under behandlingen av avtalen ble stilt spørsmål av formannskapet knyttet til vilkårene i avtalen, særlig vilkårene i § 3.1 og § 3.2. Til dette har kommunedirektør svart: *Jeg kan ikke huske om det ble stilt slike spørsmål, men fra administrasjonen ga vi tydelig uttrykk for at dette var en avtale som var akseptabel fra kommunens side mht. verdisetting.*

### **Revisors vurdering**

Revisor har fått opplysninger om saksbehandlingen som lå til grunn for avtaleinngåelsen. Disse opplysningene finner revisor også fremgår av saksfremlegget som er utarbeidet for behandling i formannskapet. Revisor har likevel vurdert at kommunedirektøren **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunedirektøren skulle påse at sak om avtale om makebytte ga et faktisk og rettslig grunnlag, herunder at utredningen inneholdt nødvendig informasjon om sakens faktum og det juridiske grunnlaget. I vurderingen vektlegger vi at kommunedirektøren selv angir at saksutredningen kunne vært mer utfyllende. Etter revisors syn er informasjon om dialogen med grunneier faktiske opplysninger som ville gitt bedre grunnlag for å ta stilling til de konkrete vilkårene i avtaleforslaget. Vurderingen begrunnes også i

- Det er ikke vist til hvilke verdier de ulike ytelsene i avtalen har, og herunder avtalens totalverdi
- Det er ikke vist til på hvilket juridisk grunnlag avtalens innhold er basert på
- Det er ikke forklart nærmere hva en tilvisningsavtale eller samarbeidsavtale er, eller hvem partene i disse avtalene er, herunder hva slags eventuelle forpliktelser dette gir kommunen. Det er heller ikke vist til tidsaspekt for inngåelse av de nevnte avtalene.

### **Konklusjon**

**Revisors konklusjon er at saksutredningen i formannskapets sak 24/21 ikke inneholdt opplysninger om alle relevante faktiske og rettslige opplysninger, og at saken dermed ikke kan anses forsvarlig utredet av kommunedirektøren.**



## 9 AVTALER MED ENTREPRENØRER

Kontrollutvalget har bedt revisor avklare følgende spørsmål: *Ble det av Nordreisa kommune inngått bindende avtaler med entreprenører som skulle utføre arbeid med veien før det var inngått en bindende avtale om grunnavståelse med grunneier? Har Nordreisa kommune i så fall blitt påført merkostnader som følge av dette?*

I kontrollutvalgsmøte 16.3.2022 under sak 7/2022 ba kontrollutvalget kommunedirektør besvare følgende spørsmål:

*«Ble det inngått bindende avtaler med entreprenører som skulle utføre arbeid med veien før det var landet en bindende avtale om grunnavståelse med grunneier?»*

Kommunedirektørens svar til kontrollutvalget var følgende:

*Ja, avtale med entreprenør ble gjort i januar samme år og de startet arbeidet på kommunens eiendom. Med bakgrunn i grunneiers ønske høsten før om å inngå makeskifteavtale, anså administrasjonen det som tilrådelig å inngå avtale med entreprenør og starte opp arbeidet på kommunens eiendom. I ettertid ser vi at det ville vært fordelaktig å ha fått på plass endelig avtale med hensyn til grunnerverv før vi inngikk avtale med entreprenør.*

Revisor har fått opplyst av kommunalsjef at prosjektet ble gjennomført som en totalentreprise, noe som betyr at kommunen ikke har noen detaljer om kostnadene som gjelder kun veien til gravlunden. Revisor har fått oversendt kunngjøringen om entreprenørarbeid for opparbeidelse av den nye Rovdas gravlund i Nordreisa kommune. Det fremgår av kunngjøringen at den omfatter «ny adkomstveg fra Badevegen, parkeringsplass, selve gravlunden og et klokketårn.» Det fremgår at frist for mottak av forespørsler om å delta i konkurransen, å melde sin interesse eller mottak av tilbud var satt til 23.12.2020 kl. 08.00. Det fremgår videre at oppstart av kontrakt var satt til 11.1.2021 og slutt var satt til 1.10.2021.

Revisor har også fått oversendt tilbudet fra leverandør. I tilbudet fremgår det at leverandørens tilbud er «basert på utlyst konkurransegrunnlag, tegninger, entreprisegrunnlag - utomhus arbeider Rovdas gravlund». Det fremgår videre at totalsum i tilbudet var satt til kr 17 648 001 inklusiv mva. Revisor har også mottatt avtalen mellom Nordreisa kommune og entreprenør. Kontrakten er en standard, NS 8407. Av kontrakten fremgår det at «*entreprenøren påtar seg å utføre følgende kontraktarbeid: Ny gravlund Rovdas – omfatter entreprenørarbeider for opparbeidelse av den nye Rovdas gravlund i Nordreisa kommune. Entreprisen omfatter ny adkomstveg, VA-anlegg, parkeringsplass, selve gravlunden og et klokketårn.*» Kontraktssummen er i kontrakten oppgitt til kr 17 648 001 inklusiv mva. Kontrakten er signert av begge parter 28.1.2021.

I e-post fra kommunalsjef til K-sekretariatet forklarte han at «arbeidet med gravlund startet i slutten av januar 2021, og entreprenør fremmet krav om dekking av ekstra kostnader ved forsering på kr 800 000 i april. Dette ble i forhandlinger redusert til kr 200 000, samtidig med at de fikk utvidet frist med ferdigstillelse. Kommunen opplyser videre at de kr 200 000 som beskrevet her er merkostnaden som prosjektet ble påført på grunn av for sein inngåelse av avtale om grunn.

Av kommunalsjef har revisor fått oversendt en Excel-fil som viser oversikt over hvor mye kommunen har utbetalt til entreprenør.

**Utklipp 7 – Oversikt over utbetaling til Entreprenør**

<b>Totalsum</b>	<b>Eks. mva</b>	<b>Inkl. mva</b>	
<b>Kontrakt</b>	<b>14 118 401</b>	<b>17 648 001</b>	
<b>Tillegg/ endringer</b>	<b>2 326 261</b>	<b>2 907 826</b>	
<b>Andre krav/korrigeringer</b>	<b>-300 000</b>	<b>-375 000</b>	
<b>Totalsum</b>	<b>16 144 662</b>	<b>20 180 827</b>	

Avtale om makebytte er signert 25.3.2021 og følgelig ble det inngått avtale med entreprenør før avtale om grunnavståelse var inngått.

## 10 UTTALELSE

Ifølge gjeldende standard for forvaltningsrevisjon skal revisor sende rapportutkast til uttalelse til kommunedirektør. Rapport fra revisor ble oversendt kommunedirektøren 24.4.2023. Revisor mottok 8.5.2023 uttalelse fra kommunedirektøren som gjengis i sin helhet i det følgende:



Jan Hugo Sørensen <Jan-Hugo.Sorensen@nordreisa.kommune.no>  
Til ● Susanne Arntzen Langnes  
Kopi ○ Dag Funderud

↩ Svar   ↶ Svar til alle   → Videre send   📧   ⋮

man. 08.05.2023 12:26

Til KomRev NORD IKS

Viser til epost-korrespondanse nedenfor og deres brev datert 24.04.23 vedlagt utkast til forvaltningsrevisjonsrapport på Nordreisa gravlund.

Innlendningsvis vil vi vise til at erverv av grunn til Nordreisa gravlund har vært en sak som det har vært jobbet med i mange år, jfr. rapportens side 14 som blant annet viser til mediaoppslag 30.10.18.

Videre vil vi henføre at det ikke er uvanlig at det offentlige som erverver i slike saker dekker grunneierens advokatutgifter, jfr. praksis hos Statens Vegvesen.

På side 3 i rapportutkastet nevnes det at det ikke forelå takst. Her vil vi bemerke at vi hadde fått utarbeidet en takst (jfr. vårt tidligere svar, se side 14 i rapportutkastet) men prisen der var veldig høy. Den hadde en pris på 189 kr m2 + ulempepris. I vurderingen av avtalen med grunneier la vi også til grunn at andre private eiendommer var solgt til enda høyere pris, ref. Hansvoll.

Vi mener fortsatt at kommunens medvirkning i forhold til realisering av boligprosjekt med tilvisningsavtale ikke bør vurderes som en særskilt verdi. Dette fordi kommunen i alle sammenheng ønsker å medvirke til økt boligbygging, herunder ved at utbyggere får finansiering i Husbanken og inngåelse av eventuelle tilvisningsavtaler. Husbankens finansieringsordning i forhold til bygging av boliger med «leie for eie»-konseptet, med kommunal tilvisning, betyr at boligutbygger forplikter seg til å leie ut til interesserte ut fra en sosial behovsvurdering. For utbygger kan dette oppfattes både som en fordel og som en ulempe. Erfaringene hittil viser at det ikke har vært noen stor etterspørsel i vår kommune i forhold til denne ordningen, og vi har kun inngått en slik avtale tidligere (Nord-Troms Bolig AS) og dette prosjektet er fortsatt ikke realisert. Et annet forhold er at Husbanken nå ikke disponerer slike midler, jfr. vedtatt statsbudsjett for 2023.

Vi er enig at saksutredningen til formannskapet burde ha vært mere utfyllende, men her må vi hensynta at utredningen ble skrevet i løpet av en møt pause før formannskapet samme dag realitetsbehandlet saken.

Det var formannskapet selv som besluttet at saken skulle behandles umiddelbart.

Vi gjør oppmerksom på at det på side 39 er en skrivefeil av dato, det riktige er 25.03.2021

Avslutningsvis vil vi si at rapporten er grundig og vi takker for samarbeidet.

Med hilsen  
Nordreisa kommune

Jan-Hugo Sørensen  
kommunedirektør

Mobiltelefon +47 91300046  
Kontortelefon +47 77588003



Nordreisa kommune  
Ráissa suohkan  
Raisin komuuni

Postadresse: Postboks 174, 9156 Storslett  
Besøksadresse: Sentrum 17, Storslett

## 11 ANBEFALINGER

---

Revisors undersøkelser gjelder et konkret saksforhold med tilhørende inngått avtale med en privat part. Det er slik revisor ser det likevel funn med revisors vurderinger og konklusjoner som gjør det hensiktsmessig å gi anbefalinger til kommunen.

Basert på revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Nordreisa kommune å vurdere om kommunen har

- Tilstrekkelige retningslinjer for avklaring av myndighet
- Tilstrekkelige retningslinjer for hvilke saksopplysninger som bør inngå i saker som forelegges politisk organ for avgjørelse

## 12 REFERANSER

---

- Lov 22.6.2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Forskrift 18.11.2019 nr. 1546 om lån fra Husbanken
- NOU 2016:4 Ny kommunelov
- Nordreisa kommunes delegasjonsreglement vedtatt av kommunestyret i møte 16.6.2016 under sak 57/16
- Hopsnes, Roald (2017), *Kommunale forhåndstilsagn, adgangen til å forhåndsbinde forvaltningsmyndighet og rettsvirkningen av slik binding*. Bergen: Fagbokforlaget
- Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind (2010), *Forvaltningsrett*, 9.utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- [www.husbanken.no](http://www.husbanken.no)
- <https://www.nordreisa.kommune.no/>
- [https://www.youtube.com/watch?v=k-AeXT\\_PctM](https://www.youtube.com/watch?v=k-AeXT_PctM)

## Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner og fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, tolv kommuner i Nordland og 28 kommuner i Troms og Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Tromsø, Narvik, Finnsnes, Bodø, Sortland, Leknes og Svolvær.

Vi har 45 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 14 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

## KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner i Nordreisa kommune:

<i>Kommunedirektørens plikt til å påse at politiske vedtak iverksettes,</i>	2021
<i>Solbakken botiltak,</i>	2021
<i>Kvalitet i sykehjemstjenestene,</i>	2019
<i>Økonomistyring og økonomiske internkontroll,</i>	2018
<i>Barneverntjenesten,</i>	2017
<i>Ressursbruk og kvalitet i grunnskolen,</i>	2014
<i>Pleie- og omsorg – ressursbruk og kvalitet</i>	2012
<i>Ansattes oppfatninger av arbeidsmiljø og bemanning i pleie- og omsorg</i>	2010
<i>Oppfølging av kommunens inntektsskapende virksomhet</i>	2009
<i>Iverksetting av politiske vedtak</i>	2008
<i>Forebyggende barnevern</i>	2007
<i>Økonomistyring</i>	2006
<i>Offentlige anskaffelser</i>	2005
<i>Halti-prosjektet</i>	2004

