



Til: Landbruks- og matdepartementet

Fra: Seksjon arealbruksutvikling

Dato: 11.05.2011

Vår referanse:

Kopi til:

UNDERSØKELSE DELING – JORDLOVEN § 12

Sammendrag

Det ble hentet inn og gått gjennom i alt 956 saker fordelt på 82 kommuner. Dette utgjør i alt ca 17,4 % av alle søknader om deling etter jordloven § 12 som ble avgjort i førsteinstans av kommunene i 2007. Alle søknader om deling fra de utvalgte kommunene skulle hentes inn og gjennomgå av fylkesmennene. Ut fra denne gjennomgangen skulle fylkesmannen så fylle ut et skjema, samt i brev form gi sin vurdering av hvilket inntrykk fylkesmannen hadde av kommunenes praksis i delingssaker.

Det skulle i undersøkelsen legges særlig vekt på kommunenes vurdering av drifts- og miljømessige ulemper, samt kommunenes praksis ved søknader om fradeling av kårboliger.

Ved behandling av delingssaker skal det ikke bare legges vekt på påregnelige drifts- og miljømessige ulemper for den eiendommen som søkes delt, men også for omkringliggende landbrukseiendommer. Når det gjelder vurderingen av drifts- og miljømessige ulemper, peker undersøkelsen i retning av at kommunen ikke legger tilstrekkelig vekt på disse hensynene ved behandling av delingssøknader etter jordloven.

LMD har i brev av 21.12.2006 til kommunene gitt retningslinjer for praktisering av jordloven ved søknader om fradeling av kårboliger. Undersøkelsen viser at de signaler som ble gitt i departementets brev i liten grad gjenspeiles i kommunenes praksis på dette området. Fylkesmennene ble også bedt om å vurdere om det var behov for kårboliger på de eiendommer der kårboligen søkes fradelt. Undersøkelsen viser at av de i alt 79 kårboligene som ble søkt fradelt i undersøkelsen, var det bare i 22 av disse sakene at fylkesmannen fant at behovet for kårbolig var til stede.

Undersøkelsen viser også at det er et relativt stort avvik mellom de opplysninger kommunene gir om praktisering av delingsbestemmelsen i KOSTRA-rapporteringen, og de tall som undersøkelsen viser. Det er på denne bakgrunn grunn til å anta at kommunenes rapportering i KOSTRA er unøyaktig.

1. Innledning

Statens landbruksforvaltning (SLF) har på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) gjennomført en undersøkelse av kommunenes praktisering av delingsbestemmelsen i jordloven, med særlig vekt på de drifts- og miljømessige ulemper, jf. tildelingsbrev for 2008 fra LMD til SLF, datert 13.2.2008.

For å få tilfredsstillende statistisk holdbarhet i materialet ønsket vi å undersøke ca 20 % av alle delingssøknadene behandlet av kommunene i 2007. Med utgangspunkt i KOSTRA-rapporteringen fra kommunene og i samråd med SSB valgte vi ut kommuner i de 9 fylkene som var med i undersøkelsen som til sammen skulle ha behandlet ca 20 % av delingssøknadene i 2007. Noen av disse kommunene svarte ikke, samtidig som fylkene supplerte listen med noen andre kommuner. Resultatet ble at følgende 82 kommuner inngikk i undersøkelsen:

Fylke	Kommune
Hedmark	Ringsaker, Stange, Grue, Åmot, Stor-Elvdal, Tolga, Folldal
Oppland	Lillehammer, Gjøvik, Skjåk, Nord-Fron, Øyer, Gausdal, Vestre Toten, Jevnaker, Lunner, Søndre Land, Nordre Land, Etnedal, Vestre Slidre, Vang
Buskerud	Ringerike, Krødsherad, Lier, Hurum
Vest-Agder	Mandal, Flekkefjord, Søgne, Marnardal, Audnedal, Kvinesdal
Rogaland	Eigersund, Sandnes, Lund, Klepp, Gjesdal, Suldal, Finnøy, Rennesøy, Tysvær
Hordaland	Sveio, Stord, Tysnes, Kvinnherad, Jondal, Eidfjord, Voss, Kvam, Samnanger, Os, Osterøy, Austrheim, Masfjorden
Møre og Romsdal	Ålesund, Sande, Hareid, Volda, Stranda, Sykkylven, Vestnes, Sandøy, Fræna, Gjemnes, Sunndal, Smøla
Sør-Trøndelag	Trondheim, Hitra, Ørland, Rissa, Rennebu, Orkdal, Holtålen, Midtre Gauldal, Melhus, Selbu
Nordland	Bodø, Alstahaug, Rana, Sørfold, Lødingen, Ballangen, Vestvågøy

Alle søknader om deling etter jordloven § 12, behandlet av disse kommunene i 2007, skulle hentes inn for gjennomgang. Fylkesmennene fikk i brev av 16.10.08 fra SLF oppgaven med å innhente og gjennomgå sakene fra de utvalgte kommunene. På bakgrunn av gjennomgangen av delingssakene skulle fylkesmennene fylle ut et Excel-skjema utarbeidet av SLF i samråd med LMD, samt gi en skriftlig vurdering av fylkesmannens inntrykk av de enkelte kommunenes praktisering av jordlovens delingsbestemmelse.

SLF har så sammenstilt og vurdert det innsendte materialet fra fylkesmennene.

Vedlagt denne rapporten følger det spørreskjemaet fylkesmannen skulle fylle ut, samt tilhørende forklaringer.

2. Generelle merknader (om undersøkelsen)

Det ble hentet inn og gått gjennom i alt 956 saker fordelt på 82 kommuner. Dette utgjør 17,4 % av alle søknader om deling etter jordlovens § 12 som ble avgjort av kommunene i førsteinstans i 2007. Det er ikke alle opplysninger som er fylt ut for alle saker. Etter SLFs vurdering er avvikene imidlertid så små at de ikke har noen vesentlig innvirkning på de konklusjoner undersøkelsen gir grunnlag for.

Undersøkelsen har generert store datamengder, som kan danne utgangspunkt for ulike sammenstillinger ut over de som her er presentert. Dette ville falle utenfor det oppdrag SLF har fått. Grunnlagsmaterialet er imidlertid tilgjengelig for bruk i eventuelle senere analyser, dersom dette skulle være aktuelt.

Jordloven § 12

Av jordloven § 12 går følgende fram:

”Eigedom som er nytta eller kan nyttast til jordbruk eller skogbruk kan ikkje delast utan samtykke frå departementet. Med eigedom meiner ein og rettar som ligg til eigedomen og partar i sameige. Forbodet mot deling gjeld og forpaking, tomtefeste og liknande leige eller bruksrett til del av eigedom når retten er stifta for lengre tid enn 10 år eller ikkje kan seiast opp av eigaren (utleigaren).

Departementet kan gi samtykke dersom samfunnsinteresser av stor vekt taler for det, eller deling er forsvarleg ut frå omsynet til den avkastning eigedomen kan gi. Ved avgjerd skal det mellom anna takast omsyn til om deling kan føre til drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området. Det skal òg takast omsyn til godkjende planer som ligg føre for arealbruken etter plan- og bygningslova og omsynet til kulturlandskapet.

Samtykke til deling kan givast på slike vilkår som er nødvendige av omsyn til dei føremåla som lova skal fremja.”

Spørreskjemaet

Det er utarbeidet et relativt omfattende spørreskjema som skulle fylles ut av fylkesmannen etter innhenting av sakene fra de utvalgte kommunene. Spørsmålene var gruppert under følgende hovedoverskrifter:

- Kommunens behandling (administrativ eller politisk, og om vedtaket var i samsvar med innstillingen ved politisk behandling)
- Utfall av saken (innvilget eller avslått)
- Areal på den eiendommen som søkes delt
- Areal på den parsellen som søkes fradelt
- Formål med delingen
- Kommunens vurdering av noen sentrale spørsmål ved behandling av delingssaker
 - Forsvarlig ut fra hensynet til den avkastning eiendommen kan gi
 - Drifts- og miljømessige ulemper
 - Samfunnsinteresser av stor vekt

- Parsellen plassering i forhold til
 - Tunet
 - Dyrka mark
- Aktuell drift både på eiendommen og i området
- Fylkesmannens vurdering av om kommunene har lagt nok vekt på drifts- og miljømessige ulemper
- Er det behov for kårbolig på eiendommen

For å bedre forståelsen av spørreskjemaet ble det også vedlagt en forklaring ved oversendelse til fylkesmennene. Ved utforming av spørreskjemaet ble det sett hen til de hovedmomenter som departementet ønsket belyst, hhv. vurdering av drifts- og miljømessige ulemper og de saker som gjelder fradeling av kårbolig.

Vi gjør oppmerksom på at enkelte av delingssøknadene omfatter flere parseller, selv om de er behandlet under ett som én sak av kommunen.

Det har til dels har vært vanskelig å få inn arealopplysninger for eiendommer og parseller fra kommunenes saksutredninger. Noen fylkesmenn har nedlagt en stor jobb ved å innhente opplysninger om eiendommens areal fra andre kilder.

Aktuell drift

Det var her ikke angitt alternative svar i veiledningen til spørreskjemaet, noe som vi i ettertid ser kan ha vært uheldig. Av den grunn er svarene fra fylkesmennene nokså varierende, og vanskelige å systematisere.

Svarene fra fylkesmennene tilsier dessuten at noen tydeligvis ikke helt har skjønt hensikten med spørsmålet, og derfor har svart på driften av den eiendommen som søkes delt. Hensikten med spørsmålet var å skaffe et bedre grunnlag for å vurdere ev. drifts- og miljømessige ulemper. I den sammenheng er det ikke bare drift på den aktuelle eiendommen som er av interesse, men også drift på omkringliggende eiendommer.

I ettertid ser en derfor at det burde vært to spørsmål om drift, et for drift på den aktuelle eiendommen, og et som gjelder omkringliggende eiendommer. Det burde vært angitt svaralternativer for begge spørsmålene.

På grunn av de forholdene som er drøftet foran, har opplysninger om aktuell drift blitt brukt i begrenset grad i de sammenstillingene som ligger til grunn for denne rapporten.

Delingsformål

Undersøkelsen var bygd opp slik at det ikke var angitt faste verdier for variabelen delingsformål. Fylkesmennene sto derfor fritt med hensyn på denne angivelsen. Sett i ettertid burde det vært angitt faste verdier for svar også på dette spørsmålet. Det har vist seg at en del av de angitte delingsformål har vært vanskelig å kategorisere. Ved behandlingen av data fra undersøkelsen er det derfor en del saker der formålkode ikke er satt, fordi det ikke har vært mulig med rimelig sikkerhet å finne noe relevant formålkode. Dette kan være enten fordi formål f.eks. er oppgitt å være ”tilleggstomt” eller ”tilleggsareal”. Det er da ikke mulig å si

noe om ”tilleggstomt” gjelder tillegg til bolig- eller hyttetomt, eller om ”tilleggsareal” gjelder tilleggsareal til eksisterende bolig-, fritids- eller landbrukseiendom. I de tilfeller der tilleggsarealet er relativt stort, eller det omfatter en del dyrka mark, har vi valgt å kategorisere det under formålskoden ”rasjonalisering”.

3. Fylkesmennenes skriftlige tilbakemeldinger

I tillegg til å fylle ut tabellen i Excel, skulle fylkesmennene også gi en skriftlig tilbakemelding om hvilket inntrykk fylkesmennene har av hvordan kommunene praktiserer jordlovens delingsbestemmelse. Vi har i varierende grad fått slike skriftlige tilbakemeldinger fra fylkene.

Et kort sammendrag av de tilbakemeldinger vi har fått, går ut på at mange av vedtakene er mangelfullt opplyst. Dette gjelder bl.a.:

- Kvaliteten på det areal som søkes fradelt
- Drift på eiendommen
- Arealopplysninger om eiendommen som søkes delt
- Manglende vurdering av sentrale momenter i hht. jordloven § 12
- Ofte vurderes dispensasjon etter dagjeldende plan- og bygningslov § 7 og deling etter jordloven § 12 i samme sak
- Spørsmål om evt. omdisponering etter jordloven § 9 nevnes ikke i delingssaken

4. Kommunenes behandling av delingssakene

Av de 956 undersøkte sakene er 459 saker avgjort administrativt, og 496 saker er politisk behandlet (en sak ikke oppgitt i forhold til dette).

En gjennomgang av materialet viser at det er store forskjeller mellom kommuner mht. hvorvidt en delingssak blir behandlet administrativt eller politisk. Enkelte kommuner behandler alle saker enten politisk eller administrativt, mens det i andre kommuner er en blanding, trolig noe avhengig av hva som er sannsynlig utfall av saken. Det vanlige er da at dersom det ligger an til å avslå en sak blir den behandlet politisk, mens administrasjonen i disse kommunene har fått myndighet til å innvilge kurante søknader.

5. Utfall av delingssøknadene – kommunenes behandling

Tabellen nedenfor viser andelen saker som i følge undersøkelsen ble avslått, sammenlignet med tilsvarende opplysninger for KOSTRA. For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at tallene for KOSTRA er samletall for hele landet, og ikke kun de undersøkte kommunene.

Tabell 1. Avslagsprosent ved kommunenes behandling, undersøkte saker og saker fra KOSTRA.

	Avslag i % av alle saker
Vår undersøkelse	8,3 (snitt basert på ”våre” 82 kommuner)
KOSTRA	10,4 (snitt basert på alle landets kommuner)

Avslagsprosenten er noe høyere for landsgjennomsnittet i KOSTRA, enn det er i de undersøkte sakene. SLF mener at de konklusjoner som undersøkelsen gir grunnlag for, i stor grad kan regnes som representative for landet som helhet, i og med at en såpass stor andel av de behandlede sakene i 2007 er hentet inn og gått gjennom.

Politisk behandlede saker

I en del kommuner er noen delingssaker avgjort av administrasjonen, mens andre saker er undergitt politisk behandling. Av de totalt 496 sakene som har blitt behandlet politisk, har administrasjonens innstilling ikke blitt fulgt i 82 saker. Av disse 82 sakene er det bare i 4 saker at søknaden har blitt avslått. Dette peker i retning av at politikerne på kommunenivå er mer liberale enn administrasjonen. Det areal som har blitt tillatt fradelt som følge av at politikerne ikke har fulgt innstillingen i disse 82 sakene er ca. 11 000 dekar.

Tabell 2. Utfall av delingssaker avgjort i kommunene, fordelt på behandlingsform.

	Politisk vedtak i samsvar med innstilling fra adm.		Politisk vedtak ikke i samsvar med innstilling fra adm.		Adm. avgjørelse	
	Innvilget	Avslag	Innvilget	Avslag	Innvilget	Avslag
Antall saker	356	58	78	4	440	18

Sammenstillingen viser bl.a. en klart lavere avslagsprosent for de sakene som er avgjort administrativt, sammenlignet med de sakene som kommer til politisk behandling. Materialet tyder på at i de kommunene som avgjør noen saker administrativt og noen saker politisk, har administrasjonen kun myndighet til å avgjøre kurante saker der søknaden innvilges, mens saker hvor det ligger an til avslag skal legges fram for politikerne. Dette er i så fall en viktig forklaring på hvorfor avslagsprosenten er høyere for saker som blir avgjort politisk, samtidig som at vi tidligere har pekt på at politikerne ser ut til å være mer liberale enn administrasjonen når det gjelder å gi samtykke til deling.

En gjennomgang av tallene viser at politikerne har tillatt fradeling av relativt store parseller, blant annet ved at eiendommer har blitt delt mellom flere søsken. Denne gjennomgangen viser flere eksempler på at deling har blitt tillatt selv om det ikke er forsvarlig ut fra hensynet til den avkastning eiendommen kan gi, og det heller ikke gjør seg gjeldende samfunnsinteresser av stor vekt i saken. Dette peker i retning av at utenforliggende hensyn kan ha blitt tillagt vekt ved kommunens avgjørelse, selv om dette ikke lar seg verifisere ut fra det materiale SLF har mottatt.

Sammenligning med tall fra KOSTRA

Kommunene skulle oversende til fylkesmannen alle søknader om deling etter jordloven som var behandlet i 2007. Det innhentede materialet kan derfor også benyttes til å undersøke kvaliteten på de opplysninger om praktisering av jordlovens delingsbestemmelse som innhentes gjennom KOSTRA.

Denne sammenligningen gir dessverre et nedslående resultat. Det er hentet inn saker fra i alt 82 kommuner. Av disse kommunene er det bare 10 kommuner som har rapportert det samme utfallet i KOSTRA som det en gjennomgang av de innhentede sakene viser. Dette til tross for at selve spørsmålsstillingen i KOSTRA skulle være relativt enkel på dette punktet.

Ser en alle de aktuelle kommunene under ett, er trenden at kommunene har oppgitt høyere tall i KOSTRA enn det undersøkelsen viser. Det er til dels betydelige avvik for enkelte kommuner. Det er imidlertid også kommuner som har sendt inn flere delingssaker til fylkesmannen i forbindelse med denne undersøkelsen enn det de har oppgitt i KOSTRA. Samlet sett peker det derfor i retning av at kommunenes rutiner for rapportering i KOSTRA ikke er tilfredsstillende.

6. Kommunenes praktisering av delingsbestemmelsen

I oppdraget fra Landbruks- og matdepartementet ble vi bedt om å undersøke hvordan kommunene praktiserer delingsbestemmelsen, særlig med hensyn på vurderingen av drifts- og miljømessige ulemper, samt fradeling av kårboliger.

SLF har ved oppbygging av undersøkelsen funnet det mest relevant å spørre om følgende momenter, som alle skal vurderes i henhold til jordloven § 12:

- Om det går fram av kommunens saksutredning at deling er vurdert ut fra hensynet til den avkastning eiendommen kan gi
- Om det går fram av saksutredningen at evt. drifts- og miljømessige ulemper er vurdert
- Om det går fram av saksutredningen at det er vurdert om samfunnsinteresser av stor vekt gjør seg gjeldende i saken

Det er i tillegg tatt inn egne spørsmål for å få klarere fram om det er påregnelig med drifts- og miljømessige ulemper.

Hensynet til den avkastning eiendommen kan gi

Undersøkelsen viser følgende fordeling av svar på spørsmålet om deling er forsvarlig ut fra hensynet til den avkastning eiendommen kan gi:

- Ja: 535 saker
- Nei: 144 saker
- Ikke vurdert: 276 saker

Med ”Ja” menes at spørsmålet er vurdert av kommunen, som har kommet til at deling som omsøkt er forsvarlig ut fra hensynet til den avkastning eiendommen kan gi. Med ”Nei” menes at kommunen har kommet til at deling som omsøkt ikke er forsvarlig ut fra hensynet til den avkastning eiendommen kan gi. ”Ikke vurdert” betyr at det ikke går fram av kommunens saksutredning at det er foretatt noen vurdering av spørsmålet om omsøkte deling er forsvarlig ut fra hensynet til den avkastning eiendommen kan gi.

Tabell 3. Kommunens vurdering av hensynet til den avkastning eiendommen kan gi, sortert mot utfallet av sakene og oppgitt formål med delingssøknaden.

	Formål	Utfall		
		Inn- vilget	Avslag	% avslag
Deling forsvarlig	Bolig	253	15	6
	Fritid	150	1	1
	Rasj.	25	0	0
	Annet	89	2	2
Deling ikke forsvarlig	Bolig	29	19	40
	Fritid	11	4	27
	Rasj.	25	7	22
	Annet	32	17	35
Ikke vurdert	Bolig	91	6	6
	Fritid	48	8	14
	Rasj.	40	1	2
	Annet	81	0	0

Det kan synes som om kommunene i sin vurdering av dette spørsmålet ser hen til formålet med delingen. F.eks. vil de fleste søknader der rasjonalisering er en del av formålet ikke være forsvarlig ut fra hensynet til avkastning, men det kan likevel sies ja til søknaden på grunn av den samfunnsinteresse en slik rasjonalisering innebærer.

Tabell 3 viser at det i liten grad sies nei til delingssøknader dersom delingen anses forsvarlig ut fra hensynet til den avkastning eiendommen kan gi. Dette synes også å være uavhengig av hvilket formål det er med delingssøknaden.

Dersom deling ikke anses forsvarlig ut fra hensynet til avkastningen, blir det likevel sagt ja i de fleste sakene slik det framgår av tabell 3. En gjennomgang av grunnlagsmaterialet viser at det i alt var 49 saker som ble innvilget til tross for at det ble vurdert at deling ikke var forsvarlig ut fra avkastningen, men der det var anført at samfunnsinteresser av stor vekt gjorde seg gjeldende. I hovedsak var disse sakene fordelt på boligformål (11 saker) og rasjonalisering (21 saker).

Denne gjennomgangen viser også at det i alt var 28 saker som ble innvilget der det var angitt at deling ikke var forsvarlig ut fra hensynet til avkastning og det samtidig var vurdert at samfunnsinteresser av stor vekt ikke gjorde seg gjeldende i saken. Ut fra de vurderingsmomenter som er angitt i loven, finner SLF det påregnelig at det i hvert fall i disse sakene kan være tatt utenforliggende hensyn ved avgjørelsen.

Det kan særlig være grunn til å bemerke den relativt høye andelen av saker der spørsmålet om deling er forsvarlig ut fra hensynet til den avkastning eiendommen kan gi, ikke er vurdert. Dette til tross for at dette spørsmålet etter loven skal vurderes i alle delingssaker. Av de 259 sakene der avkastning ikke er vurdert, og det likevel er gitt samtykke til deling, er det

i 85 saker angitt at samfunnsinteresser av stor vekt gjør seg gjeldende. Det kan synes som om kommunene til en viss grad utelater å vurdere om fradeling er forsvarlig ut fra hensynet til avkastning, dersom de finner at store samfunnsinteresser gjør seg gjeldende i saken. Formålene med disse 85 sakene fordeler seg på bolig i 21 saker, rasjonalisering i 31 saker og fritid 1 sak for de sakene som lar seg kategorisere i formål.

Drifts- og miljømessige ulemper

Departementet har bedt oss om å se særskilt på kommunenes praktisering når det gjelder vurderingen av drifts- og miljømessige ulemper i delingssaker. Slike ulemper vil ikke bare kunne gjøre seg gjeldende for den eiendommen som søkes delt, men også for tilgrensende landbrukseiendommer.

Ved vurdering av spørsmålet om drifts- og miljømessige ulemper er påregnelige i en konkret delingssak, er parsellens plassering et viktig moment. Det var derfor tatt inn 3 egne spørsmål i skjemaet for å få nærmere opplysninger om dette emnet. To av spørsmålene er knyttet til parsellens plassering, hhv. i forhold til dyrka mark og tun, og ett spørsmål som går på fylkesmannens vurdering av om drifts- og miljømessige ulemper har blitt tillagt tilstrekkelig vekt ved kommunens vurdering. I tillegg ba vi om opplysninger om aktuell drift i området der parsellen ligger.

Disse spørsmålene kommer i tillegg til spørsmål om kommunene i sin saksutredning konkret har vurdert om det er påregnelig at den omsøkte delingen vil medføre drifts- og miljømessige ulemper.

Undersøkelsen viser at kommunene har kommet til at drifts- og miljømessige ulemper er påregnelig i 190 saker, drifts- og miljømessige ulemper er ikke påregnelig i 385 saker og at spørsmålet ikke er vurdert i 380 saker.

Drifts- og miljømessige ulemper er påregnelige

Det er i alt 59 saker hvor parsellen som søkes fradelt ligger nær både dyrka mark og tun. Av disse er det gitt samtykke til fradeling i 48 saker. Av de 48 sakene gjelder 8 saker rasjonalisering, 3 saker fradeling til fritidsformål og 36 saker gjelder fradeling til boligformål. Fylkesmannens vurdering er at drifts- og miljømessige ulemper er tillagt tilstrekkelig vekt i 21 av de 48 innvilgede sakene, mens det ikke er lagt tilstrekkelig vekt på drifts- og miljømessige ulemper i 25 saker.

SLF mener den høye andelen innvilgede saker hvor parsellen ligger nær både dyrka mark og tun klart peker i retning av at drifts- og miljømessige ulemper i mange saker ikke tillegges tilstrekkelig (stor) vekt ved vurdering av delingssøknader, jf. at FM mener dette er tilfelle i over halvparten av disse innvilgede sakene.

Tabell 4. Drifts- og miljømessige ulemper er påregnelige, antall saker. "Ja" innebærer at FM mener kommunen har lagt tilstrekkelig vekt på drifts- og miljømessige ulemper, "Nei" at FM mener at kommunen ikke har lagt tilstrekkelig vekt på slike ulemper.

	Innvilget	Avslag	FM vurdering	
			Ja	Nei
Nær tun og dyrka	48	11	32	25
Bare nær dyrka mark	34	11	35	10
Bare nær tun	4	1	3	2
Ikke nær dyrka eller tun	70	10	73	7

I alle de 11 sakene som har blitt avslått der parsellen ligger nær både dyrka mark og tun, har det etter fylkesmannens vurdering blitt lagt tilstrekkelig vekt på drifts- og miljømessige ulemper.

Av de 45 sakene der parsellen bare ligger nær dyrka mark, er 34 innvilget og 11 avslått. I de 45 sakene er det oppgitt 28 saker med formål bolig, og 9 med formål fritid. I saker der parsellen bare grenser til dyrka mark har fylkesmennene funnet at drifts- og miljømessige ulemper er tillagt tilstrekkelig vekt i 35 saker, mens disse momentene ikke er tillagt tilstrekkelig vekt i 10 saker.

Det er i alt 5 saker der parsellen bare ligger nær tunet, men ikke nær dyrka mark. Her er 4 søknader innvilget, 1 søknad avslått. Alle de 5 sakene gjelder fradeling til boligformål. Fylkesmannens vurdering er at drifts- og miljømessige ulemper er tillagt for lite vekt i 2 av de 5 sakene.

Det er 80 saker der drifts- og miljømessige ulemper er anført selv om parsellen ikke ligger nær verken dyrka mark eller tun. Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å si noe om hvilke ulemper det da kan være som er lagt til grunn for kommunens vurdering. Av disse 80 sakene mener fylkesmennene at det ikke er lagt tilstrekkelig vekt på drifts- og miljømessige ulemper i 7 saker.

Drifts- og miljømessige ulemper er ikke påregnelige

Det er i alt 384 saker der drifts- og miljømessige ulemper ikke er vurdert som påregnelige i kommunens saksutredning.

Tabell 5. Drifts- og miljømessige ulemper er ikke påregnelige, antall saker. "Ja" innebærer at FM mener kommunen har lagt tilstrekkelig vekt på drifts- og miljømessige ulemper, "Nei" at FM mener at kommunen ikke har lagt tilstrekkelig vekt på slike ulemper.

Parsellen grenser til	Innvilget	Avslag	FM vurd.	
			Ja	Nei
Dyrka mark, tun	54	3	36	21
Dyrka mark, ikke tun	104	4	78	30
Bare grense tun	11	0	9	2
Andre	201	7	188	19

Andelen saker der kommunen etter fylkesmannens vurdering ikke har lagt tilstrekkelig vekt på drifts- og miljømessige ulemper ved vurdering av søknaden varierer, fra 21 av 57 saker (=36%) for de sakene der parsellen grenser til både dyrka mark og tun, og til 19 av 208 saker (ca. 10 %) for andre årsaker. Gjennomsnittlig mener fylkesmennene at kommunene ikke legger tilstrekkelig vekt på drifts- og miljømessige ulemper i ca. 19 % av de sakene der kommunene ikke har kommet til at det er påregnelig med drifts- og miljømessige ulemper.

Drifts- og miljømessige ulemper er ikke vurdert

Undersøkelsen viser at det i ca 40 % av sakene (381 av 956 saker) ikke går fram av kommunens saksutredning om drifts- og miljømessige ulemper er vurdert. Som det går fram av tabellen nedenfor har fylkesmennene vurdert det slik at drifts- og miljømessige ulemper ikke er tillagt tilstrekkelig vekt i en betydelig andel av disse sakene.

Tabell 6. Drifts- og miljømessige ulemper er ikke vurdert, antall saker. "Ja" innebærer at FM mener kommunen har lagt tilstrekkelig vekt på drifts- og miljømessige ulemper, "Nei" at FM mener at kommunen ikke har lagt tilstrekkelig vekt på slike ulemper.

	Inn- vilget	Avslag	FM vurdering	
			Ja	Nei
Nær dyrka og tun	72	10	35	42
Bare nær dyrka mark	96	9	51	49
Bare nær tun	11	0	5	6
Ikke nær tun eller dyrka	169	14	111	57

I gjennomsnitt er drifts- og miljømessige ulemper etter fylkesmennenes vurdering ikke tillagt tilstrekkelig vekt i 43 % av disse sakene.

Sammendrag drifts- og miljømessige ulemper

Når konklusjon skal trekkes i spørsmålet om kommunene legger tilstrekkelig vekt på drifts- og miljømessige ulemper ved vurdering av delingssøknader etter jordloven, finner vi det naturlig å ta utgangspunkt i den vurdering som fylkesmannen har gjort av dette spørsmålet.

Tabell 7. Fylkesmannens vurdering av om kommunen har lagt tilstrekkelig vekt på drifts- og miljømessige ulemper ved sin vurdering av delingssøknader etter jordloven. "Ja"/"Nei" innebærer at FM mener kommunen har "lagt"/"ikke lagt" tilstrekkelig vekt på drifts- og miljømessige ulemper.

	Drifts- og miljømessige ulemper er påregnelige			Drifts- og miljømessige ulemper er ikke påregnelige			Drifts- og miljømessige ulemper er ikke vurdert		
	Ja	Nei	% nei	Ja	Nei	% nei	Ja	Nei	% nei
Nær dyrka mark og tun	32	25	44	36	21	37	35	42	55
Bare nær dyrka mark	35	10	22	78	30	28	51	49	49
Bare nær tun	3	2	40	9	2	18	5	6	55
Ikke nær dyrka mark eller tun	73	7	9	188	19	9	111	57	34
Sum	143	44	31	311	72	23	202	154	76

Av tabellen går det fram at i svært mange saker har kommunene etter fylkesmennenes vurdering ikke lagt tilstrekkelig vekt på drifts- og miljømessige ulemper. I 29 % av sakene (270 av 926 saker) mener fylkesmannen at kommunen ikke har lagt tilstrekkelig vekt på disse ulempene, tilsvarende mener fylkesmannen det i 71 % av sakene (656 av 926 saker) at drifts- og miljømessige ulemper er tilstrekkelig vektlagt. Andelen saker der det etter fylkesmannens vurdering er lagt for lite vekt på slike ulemper varierer avhengig av om parsellen ligger nær dyrka mark og/eller tun, og om slike ulemper er funnet påregnelige ved kommunens vurdering av delingssøknaden.

I hvilken grad det er påregnelig med drifts- og miljømessige ulemper som følge av en fradeling, er selvsagt til en viss grad et skjønnsspørsmål. Det er derfor ikke påregnelig at kommunens og fylkesmannens vurdering vil være sammenfallende i alle saker. Parsellens plassering og formålet med fradelingen er viktige momenter i denne vurderingen. Det er derfor disse forholdene som er lagt til grunn ved inndeling i tabellen ovenfor.

Det er imidlertid en relativt stor andel saker der fylkesmannen mener at kommunen ikke har lagt tilstrekkelig vekt på disse ulempene. SLF mener derfor at det er grunnlag for å si at undersøkelsen viser at kommunene ikke legger tilstrekkelig vekt på drifts- og miljømessige ulemper ved behandling av delingssaker etter jordloven. Avviket mellom kommunens og fylkesmannens vurdering er størst i de tilfellene der drifts- og miljømessige ulemper ikke er vurdert i saksutredningen, og minst i de saker der drifts- og miljømessige ulemper av kommunen er vurdert til ikke å være påregnelige.

I det skjemaet fylkesmennene skulle fylle ut inngikk også et spørsmål om ”aktuell drift”. Dette var ment å gjelde både for den eiendommen søknaden gjaldt, men også for andre landbrukseiendommer som ligger nær den aktuelle parsellen. Det var ikke angitt alternativer for besvaring av dette spørsmålet. I ettertid ser vi at det burde vært to spørsmål om drift, et for drift på den aktuelle eiendommen, og et som gjelder omkringliggende eiendommer. Det burde videre vært angitt svaralternativer for begge spørsmålene. På bakgrunn av dette er de opplysninger som har kommet inn om aktuell drift vanskelig å tolke og derfor ikke brukt i analysen.

Samfunnsinteresser

Dette er også et av de momenter som skal/kan trekkes inn ved vurdering av delingssaker etter jordloven. Dersom samfunnsinteresser av stor vekt gjør seg gjeldende i en sak, kan det gis samtykke til deling, selv om den omsøkte delingen ikke er forsvarlig ut fra hensynet til den avkastning eiendommen kan gi, og/eller det er påregnelig at drifts- og miljømessige ulemper kan oppstå som følge av delingen.

Med ”samfunnsinteresser av stor vekt” menes tiltak som har stor verdi for allmennheten eller en større gruppe personer. Dette innebærer at rent personlige eller private interesser, f.eks. tilknyttet økonomi, faller utenfor. Ved vurdering av spørsmålet om slike samfunnsinteresser gjør seg gjeldende i en sak, er formålet med delingssøknaden et svært viktig moment. Vi har derfor funnet det naturlig å gruppere sakene etter formål når resultatene fra undersøkelsen er sammenstilt. Som tidligere nevnt har SLF nyttet en viss grad av skjønn ved inndeling i ulike formålstyper.

Som for hensynet til den avkastning eiendommen kan gi, og drifts- og miljømessige ulemper, viser undersøkelsen at det varierer i hvilken grad kommunene har omtalt spørsmålet om evt. store samfunnsinteresser i saksutredningene. Undersøkelsen viser følgende fordeling:

- Ja: 231 saker (24 % av sakene)
- Nei: 189 saker (20 % av sakene)
- Ikke vurdert: 534 saker (56 % av sakene)

Med ”Ja” menes i denne sammenheng at det går fram av kommunens møtebok at det i saken er vurdert om samfunnsinteresser av stor vekt gjør seg gjeldende, og at kommunen i den aktuelle saken finner at slike interesser gjør seg gjeldende. Med ”Nei” menes at kommunen har vurdert spørsmålet, og har kommet til at samfunnsinteresser av stor vekt ikke gjør seg gjeldende i saken. ”Ikke vurdert” betyr at det ikke går fram av kommunens møtebok at spørsmålet om samfunnsinteresser av stor vekt er vurdert.

Tabell 8. Avslagsprosent fordelt ut fra hva kommunene har sagt om samfunnsinteresser i sin saksutredning. Antall saker og % avslag.

	Innvilget	Avslag	Ant. i alt	% avslag
Samfunnsinteresser "Ja"	224	7	231	3
Samfunnsinteresser "Nei"	146	43	189	23
Samfunnsinteresser ikke vurdert	504	30	534	6

Som det går fram av tabell 8 så er avslagsprosenten lavest for de sakene der samfunnsinteresser av stor vekt gjør seg gjeldende. Dette er slik det var grunn til å forvente.

At det overhodet blir avslått saker der samfunnsinteresser av stor vekt gjør seg gjeldende, er det imidlertid grunn til å merke seg. En gjennomgang av disse 7 sakene viser at 2 av sakene gjelder boligformål, 2 fritidsformål og 3 saker som i varierende grad gjelder rasjonalisering. Når det gjelder søknadene med formål bolig og fritid, er det vanskelig ut fra det innhentede materialet å si noe om hvorfor det her er sagt nei. For de 3 sakene som mer og mindre gjelder rasjonalisering er det opplysninger som peker i retning av at resteiendommen etter fradeling blir nærmest å anse som en liten landbrukseiendom, noe som ikke er i samsvar med retningslinjene.

Som det kunne være grunn til å forvente finner vi den høyeste avslagsprosenten blant de sakene der det ikke gjør seg gjeldende samfunnsinteresser av stor vekt. At avslagsprosenten er relativt lav for de saker der samfunnsinteresser ikke er vurdert, kan imidlertid peke i retning av at saksbehandlingen i kommunene ikke har vært så grundig som ønskelig er.

Samfunnsinteresser av stor vekt gjør seg gjeldende i saken

Tabell 9. Saker der det er anført i kommunens saksutredning at samfunnsmessige interesser gjør seg gjeldende, fordelt på formål. Antall saker.

Formål	Innvilget	Avslag
Bolig	62	2
Fritid	13	2
Landbruk	10	0
Off. formål	19	0
Rasjonalisering	63	1
Tilleggsnæring	14	0
Andre formål	43	2
Sum	224	7

Under formålskoden "landbruk" finnes de saker der tomt fradeles med sikte på etablering av f.eks. fellesfjøs, store fjørfehus og lignende.

Avslagsprosenten er (som ventet) klart lavere når det er anført at samfunnsinteresser gjør seg gjeldende i saken, sammenlignet med de saker der kommunen har vurdert at slike interesser ikke gjør seg gjeldende, eller når spørsmålet ikke er vurdert i saksframstillingen.

Som det framgår har kommunene anført at samfunnsinteresser har gjort seg gjeldende i 15 saker der formålet med delingen har vært fritidsformål. Det er vanskelig å se for seg hvilke konkrete samfunnsinteresser dette kan være og det kan stilles spørsmål ved om dette kan være riktige vurderinger.

Det er også en del saker der formålet med fradelingen er å skaffe areal til ulike offentlige formål. Disse sakene omfatter stort sett bare mindre arealer. Kommunene velger trolig å

benytte seg av deling etter jordloven for å framskaffe areal til offentlige tiltak hvis sakene haster, eller det kun gjelder svært begrensede arealer. Bruk av jordloven gjør at offentlig erverv av nødvendige arealer kan skje raskere, sammenlignet med regulering etter plan- og bygningsloven og eventuell etterfølgende ekspropriasjon.

Samfunnsinteresser av stor vekt gjør seg ikke gjeldende i saken

Erfaringsmessig er formålet med de fleste delingssøknader av relativt privat karakter. Samfunnsinteresser av stor vekt gjør seg derfor ikke gjeldende i så mange delingssaker. Det synes imidlertid som om dette spørsmålet til en viss grad ikke er besvart i den kommunale saksutredningen, dersom kommunen ikke finner at samfunnsinteresser er til stede.

Tabell 10. Saker der det er anført i kommunens saksutredning at samfunnsmessige interesser av stor vekt ikke gjør seg gjeldende, fordelt på formål.

	Innvilget	Avslag
Bolig	73	20
Fritid	39	5
Rasjonalisering	9	6
Andre formål	25	12
Sum	146	43

Sammenlignet med saker der kommunen har vurdert at samfunnsinteresser av stor vekt gjør seg gjeldende, ser en at avslagsprosenten er høyere i de sakene som inngår i tabellen ovenfor.

Tabell 9 viser også at sakene fordeler seg på færre formål i denne gruppen, enn når det er vurdert at samfunnsinteresser av stor vekt gjør seg gjeldende. Ut fra forventet fordeling på formål, er det overraskende at så mye som 15 av sakene der det er anført at samfunnsinteresser ikke gjør seg gjeldende, gjelder rasjonalisering. Undersøkelsen gir ikke noen nærmere forklaring på hvorfor det er slik. Normalt er det slik at dersom en fradeling gir som resultat at en annen landbrukseiendom får styrket sitt ressursgrunnlag samtidig som det ikke etableres noen ny liten driftsenhet som følge av delinga, anser landbruksmyndighetene at det som regel kan anføres at samfunnsinteresser av stor vekt gjør seg gjeldende i saken.

Samfunnsinteresser er ikke vurdert

Denne gruppen utgjør den absolutt største delen av de undersøkte sakene. I henhold til jordloven § 12 kan samtykke til deling gis dersom det er forsvarlig ut fra hensynet til den avkastning eiendommen kan gi, eller samfunnsinteresser av stor vekt gjør seg gjeldende. Dette innebærer at det ikke er nødvendig å vurdere om den omsøkte delingen medfører samfunnsinteresser av stor vekt dersom deling er forsvarlig ut fra hensynet til den avkastning eiendommen kan gi. Fylkesmennene har i sine skriftlige kommentarer anført at kommunens saksutredninger ofte var svært sparsomme, særlig i de sakene der søknaden ble innvilget.

Tabell 11. Kommunen har i sin saksutredning ikke vurdert spørsmålet om evt. samfunnsinteresser av stor vekt. Antall saker.

Formål	Innvilget	Avslag
Bolig	238	12
Fritid	152	13
Landbruk	2	
Rasjonalisering	12	2
Andre formål	100	3
Sum	504	30

Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å si noe om hvorfor kommunene ikke har vurdert eventuelle samfunnsinteresser i sine saksutredninger.

Som det går fram av tabellen ovenfor, omfatter formål i denne gruppa også saker der delingen medfører en rasjonalisering, ved at en annen landbrukseiendom får styrket sitt ressursgrunnlag. Dette gjelder i alt 14 saker, hvorav 12 søknader er innvilget. En slik deling vil i utgangspunktet ikke være forsvarlig ut fra hensynet til den avkastning eiendommen kan gi, og kan da bare innvilges hvis samfunnsinteresser av stor vekt gjør seg gjeldende. Det synes da litt underlig at ikke samfunnsinteressene er nevnt i kommunens saksutredning, i og med at disse trolig er hovedbegrunnelsen for at det er gitt samtykke til deling. Dette kan peke i retning av at kommunene i mange tilfeller har en noe lettvent saksforberedelse, og at vedtak om å tillate deling i en del tilfeller er mangelfullt begrunnet/svakere begrunnet enn det forvaltningsloven og domstolspraksis krever.

7. Kårboliger

I oppdraget fra Landbruks- og matdepartementet ble det særlig spurt om kommunenes praksis med hensyn på fradeling av kårboliger. I skjemaet som ble sendt til fylkesmennene ble det derfor tatt inn et eget spørsmål som omhandler dette forholdet. Dette spørsmålet skulle kun besvares dersom søknaden om fradeling gjaldt kårbolig. Det kan synes som om fylkesmennene har oppfattet dette spørsmålet litt ulikt. De mottatte opplysninger er derfor skjønnsmessig korrigert i noen få tilfeller.

I alt 79 av 956 saker i undersøkelsen gjelder fradeling av kårbolig, dvs. 7,7 % av sakene. Kun 5 av de 79 sakene ble avslått, dvs. en avslagsprosent for søknad om fradeling av kårboliger på 6,3 %. Gjennomsnittlig avslagsprosent i undersøkelsen er 8,3 %. Tallene fra KOSTRA viser en gjennomsnittlig avslagsprosent i delingssaker på 10,4 %. Undersøkelsen viser derfor at det er lavere avslagsprosent når søknaden gjelder fradeling av kårbolig, enn for alle delingssøknadene i gjennomsnitt.

Landbruks- og matdepartementet har i brev av 21.12.2006 til kommunene m.fl. blant annet omtalt fradeling av kårboliger. I brevet sies det bl.a. at:

”Det skal i utgangspunktet ikke gis samtykke til fradeling av kårbolig dersom denne er nødvendig av hensyn til driften. Kårbolig som ligger i tunområdet eller med grense til dyrka jord bør normalt uansett ikke fradeles.”

På bakgrunn av de momenter som er anført i dette brevet finner SLF det naturlig å dele inn de saker som gjelder fradeling av kårbolig ut fra nærhet til hhv. tun og dyrka mark, samt hva som ble utfallet av kommunenes behandling av søknadene. Vi har også sett på hva fylkesmannen har konkludert med i spørsmålet om det er behov for kårbolig på eiendommen.

Tabell 12. Saker som gjelder fradeling av kårbolig fordelt på nærhet til dyrka mark og tun.

		Nær både tun og dyrka	Nær bare dyrka mark	Bare nær tun	Sum nær tun eller dyrka mark	Ikke nær dyrka mark eller tun
Innvilget		32	26	5	63	11
Avslag		0	4	0	4	1
Forsvarlig ut fra hensynet til avkastning	Ja	19	16	3	38	8
	Nei	6	3	1	10	3
	Ikke vurdert	7	11	1	19	1
Drifts- og miljømessige ulemper	Ja	13	8	3	24	3
	Nei	8	11	1	20	8
	Ikke vurdert	11	11	1	23	1
FM's vurdering av om kårbolig er nødvendig	Ja	6	7	2	15	2
	Nei	24	20	3	47	10

Kårbolig nær tun og dyrka mark

Av tabellen ovenfor går det fram at i nesten halvparten (32 stk.) av alle undersøkte saker der det er søkt om fradeling av kårbolig, ligger parsellen som søkes fradelte nær både tun og dyrka mark. Samtlige av disse sakene har blitt innvilget. Fylkesmennene har imidlertid funnet at kårbolig ikke er nødvendig av hensyn til drift av eiendommen i 24 av disse sakene. Det kan derfor synes som om kommunene ved sine avgjørelser i slike saker legger større vekt på eiendommens eventuelle behov for kårbolig, og mindre vekt på eventuelle drifts- og miljømessige ulemper som en slik fradeling kan medføre.

Kårbolig ligger bare nær dyrka mark

Dette omfatter de saker der den omsøkte parsellen ligger nær dyrka mark, men ikke samtidig ligger nær tunet. Det er i alt 30 saker i undersøkelsen hvor det er dokumentert at dette er tilfelle. I 4 av disse sakene ble det ikke gitt delingssamtykke av kommunen. Undersøkelsen viser at de aller fleste kårboliger er oppført nær dyrka mark (62 av i alt 79 stk.)

Kårbolig bare nær tun

Undersøkelsen viser at det kun var 5 søknader om fradeling av kårbolig der parsellen lå nær tunet og ikke samtidig grenset til dyrka mark. Alle søknadene ble innvilget, selv om det etter fylkesmannens vurdering var behov for kårbolig på 3 av disse eiendommene.

Kårbolig ikke nær verken dyrka mark eller tun

Det var i alt 12 saker om fradeling av kårbolig der kårboligen ikke lå nær verken dyrka mark eller tun. 11 av disse søknadene ble innvilget. Etter fylkesmannens vurdering var det behov for kårbolig av hensyn til drift av bruket i 2 av disse 11 sakene.

Konklusjon kårbolig

Undersøkelsen viser at omfanget av søknader om fradeling av kårboliger ikke er så stort. Ved kommunenes behandling av disse søknadene synes det som om kommunene legger liten vekt på kårboligens plassering i forhold til dyrka mark og tun. Selv om den omsøkte kårboligen ligger nær både dyrka mark og tun, gir kommunene samtykke til fradeling. Dette er direkte i strid med de signaler Landbruks- og matdepartementet ga i sitt brev av 21.12.2006.

Undersøkelsen viser også at det har blitt oppført kårboliger på mange landbrukseiendommer der det med dagens driftsopplegg ikke reelt sett er behov for noen slik bolig av hensyn til å sikre forsvarlig drift i tilknytning til eierskifte. Av de totalt 79 sakene som gjelder fradeling av kårbolig, har fylkesmannen konkludert med at det i 57 av sakene ikke var behov for kårbolig på den aktuelle eiendommen. Det er ikke mulig ut fra undersøkelsen å si om man tidligere har vært for lite restriktiv i å godkjenne oppføring av kårboliger, eller om det er endringer i driftsopplegg og bruksrasjonalisering som gjør at fylkesmannen i dag vurderer at det ikke er behov for kårbolig på disse brukene. Kanskje er det en blanding av disse forholdene som slår inn.