



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2016 30 stp.
Institutt for landskapsplanlegging

Omfang og organisering av grunnnerverv i kommuner

Marit Krokmogen
Eiendom

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på mitt femårige studium på Master i eiendom ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, våren 2016.

Oppgavens tema er å undersøke aktiviteten og organiseringen av grunnerverv i kommuner. Arbeidet med oppgaven har vært veldig spennende og lærerikt, men også noe krevende til tider. Jeg vil rette en stor takk til alle informanter som har tatt seg tid til å svare på oppgavens spørreundersøkelse og stille opp på intervju.

En takk må rettes til min veileder Håvard Steinsholt for sin tålmodighet og faglige tilbakemeldinger til arbeidet. En spesiell takk må rettes til mine flotte samboere i kollektivet 21b i ØPV for fantastisk støtte og motivasjon til arbeidet. Mine gode venner Åshild Lie og Line Homelien fortjener en stor takk for å ha tatt seg tid til å lese oppgaven, samt gi gode tilbakemeldinger. Og til slutt, en takk til Ola Aamodt som har fått meg opp på morgenen selv om dagen har vært litt grå.

Ås, mai 2016

Marit Krokmogen

Sammendrag

Denne oppgaven er en empirisk studie som belyser hvordan verktøyet ”grunnerverv” fungerer i dagens kommuner. I den forbindelse er det sett på hvilken kompetanse kommuner innehar, hvor verktøyet er plassert og hvordan den er organiseres. Det er også gjort en nærmere undersøkelse rundt utførelse, hvor én kommunes praksis er satt opp mot Statens vegvesen sin praksis. Empirien til oppgaven er hentet gjennom en utsendt spørreundersøkelse til flere av landets kommuner, samt intervju med representanter fra én kommune og Statens vegvesen. Det er tidligere ikke gjort spesielt mange undersøkelser på dette temaet, bortsett fra i 2000 og 2005. Disse undersøkelsene er blitt brukt som et sammenligningsgrunnlag for å se en mulig utvikling i bruken av funksjonen grunnerverv.

Resultatene fra oppgavens undersøkelse viser at flere kommuner benytter seg av funksjonen og kompetansen har spisset seg med tiden. Likevel gir kommuner inntrykk av at de fremdeles ikke føler seg tilstrekkelig trygg på funksjonen. Av undersøkelsen fremkommer også at kommunestyret er en begrensende faktor. Det ser ut til å være vanskelig å fatte vedtak, om blant annet ekspropriasjon. Presedens er noe som står sterkt hos det folkevalgte styret. Det er ønskelig at alle i kommunen skal behandles likt, og ingen grunneier skal tråkkes på tærne eller utsettes for noe som kan oppfattes som ubehagelig.

Innenfor institusjonen grunnerverv har kommuner fortsatt mye å strekke seg etter, både innenfor kompetanse og organisering. Det kan tenkes at den nye kommunereformen kan ha en positiv virkning ved kommunesammenslåing. Større kommuner gir større fagmiljøer, som igjen vil resultere i mer kompetanse på fagområdet grunnerverv.

Abstract

This thesis is an empirical study that will explain how *grunnerverv* (land acquisition) are being used as a tool for municipalities in Norway. Based on this, I will look at what competence the municipalities hold, where the tools are being places and how it is organized. I have also taken a closer look at land acquisition works in municipalities compared to Norwegian Public Roads Administration.

The results from this thesis showed that several municipalities are using this function, and that the competence in the municipalities has been more specialized over time. However, the municipalities still express a concern regarding their confidence in using this function. Based on closer examination, we can also see that the municipal board is a restricting factor, because they experience it being complicated to take decisions regarding, but not exclusively connected to, expropriation.

The study shows that the municipalities still have much to strive for, both regarding competence and organization. Through the new municipality reform, we might see a positive impact with the municipality merge. Because larger municipalities, provides a larger professional environment with a higher competence regarding land acquisition.

Innholdsfortegnelse

FORORD	I
SAMMENDRAG	II
ABSTRACT	III
INNHOLDSFORTEGNELSE	IV
FIGURLISTE	VI
TABELLISTE	VII
LOVREGISTER	VIII
KAPITTEL 1 INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunn for oppgaven.....	1
1.2 Problemstilling	4
1.3 Avgrensning av oppgaven.....	5
1.4 Tidligere forskning	5
1.5 Metode	6
1.5.1 Spørreundersøkelse	6
1.5.2 Nøkkelpersonintervju	7
1.5.2 Ethiske avveininger	8
1.5.3 Validitet og reliabilitet.....	8
1.6 Oppgavens oppbygning.....	10
KAPITTEL 2 GRUNNERVERV – SAMFUNNSPLANLEGGING I FORHOLD TIL EIENDOMSRETT	11
KAPITTEL 3 LOVVERKETS RAMMER	14
3.1 Grunnloven	14
3.2 Forvaltningsloven	15
3.3 Kommuneleven.....	15
3.4 Plan- og bygningsloven	16
3.5 Oreigningsloven.....	16
3.6 Ekspropriasjonserstatningsloven	17
3.7 Skjønnsprosessloven	18
KAPITTEL 4 ANDRE INSTITUSJONELLE RAMMEVILKÅR	19
4.1 Kommunalt samspill: Politikere og administrasjon	19
4.1.1 De kommunale organene	19
4.2 Det kommunale plansystemet.....	21
4.2.1 Kommuneplan	21
4.2.2 Kommunedelplan.....	21
4.2.3 Reguleringsplan	21
4.3 Grunnervervsforhandling	24
4.3.1 Forhandlingsteori.....	24
4.3.2 Etikk i grunnervervsforhandlinger.....	25
KAPITTEL 5 MULIGE LØSNINGER VED GRUNNERVERV	27
5.1 Grunnerverv ved minnelig avtale	27
5.2 Grunnerverv ved avtaleskjønn	27
5.3 Grunnerverv ved ekspropriasjon.....	28

KAPITTEL 6 SPØRREUNDERSØKELSE: AKTIVITETEN AV GRUNNERVERV I KOMMUNER	30
6.1 Kort om undersøkelsen	30
6.2 Deltagere i undersøkelsen	31
6.3 Resultater fra undersøkelsen	33
6.3.1 <i>Kommuner som benytter seg av grunnervervsfunksjonen</i>	33
6.3.2 <i>Kommuner som ikke benytter seg av grunnervervsfunksjonen</i>	40
KAPITTEL 7 ORGANISERING OG UTFØRELSE I SKI KOMMUNE OG I STATENS VEGVESEN.....	42
7.1 Intervjuobjektene	42
7.1.1 <i>Ski kommune</i>	42
7.1.2 <i>Statens vegvesen</i>	42
7.2 Intervju med Ski kommune	43
7.3 Intervju med Statens vegvesen	47
7.4 Oppsummering av grunnervervspraksis i Ski kommune og Statens vegvesen	51
KAPITTEL 8 ANALYSE OG DRØFTING.....	52
8.1 Delproblemstilling 1	52
8.2 Delproblemstilling 2: Hvordan organiseres grunnerverv i kommuner?	55
8.3 Delproblemstilling 3: Finnes det ulikheter mellom håndtering av grunnerverv av Ski kommune og Statens vegvesen	60
8.4 Hovedproblemstilling: Hvordan fungerer grunnervervsfunksjonen i kommuner?	64
KAPITTEL 9 AVSLUTTENDE REFLEKSJONER	67
KILDER	68
VEDLEGG.....	70

Figurliste

- Figur 1:** Egenprodusert figur av maktbasis for beslutninger av arealbruk.
(Kilde som utgangspunkt: Sevatdal, H. (1990) *Innføring i planarbeid ved jordskifte*. Ås: Norges landbrukshøgskole, Institutt for planfag og rettslære.)
- Figur 2:** Illustrasjon av det kommunale plansystemet.
(Kilde: Høgskolen i Bergen. Kommunal planlegging. Hentet: 1. Mai 2016 fra: <http://uukurs.dibk.no/modul-3/kommunal-planlegging/>)
- Figur 3:** Egenprodusert figur som illustrerer prosessen fra oppstart av planarbeid fram til vedtatt reguleringsplan.
(Kilde som utgangspunkt: Regjeringen (31.08.2007) *Planprosessen og saksbehandlingen*. Hentet 1. Mai 2016 fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/md/Veiledninger_og_brosjyrer/2006/plan-og-kart-etter-plan-og-bygningsloven/28/46/id450096/)
- Figur 4:** Egenprodusert illustrasjon av posisjonsforhandlinger.
(Kilde som utgangspunkt: Rognes, J. K. (2012) *Forhandlinger* (3. utg.) Oslo: Universitetsforlaget)
- Figur 5:** Egenprodusert illustrasjon av mulige løsningsprosesser ved grunnerverv.
(Kilde som utgangspunkt: Statens vegvesen (21.01.2011) *Hvordan erverves grunn?* Hentet: 6. Mai 2016 fra: <http://www.vegvesen.no/vegprosjekter/Om+vegprosjekter/Avstaelse+av+eiendom/Hvordan+erhverves+grunn>)

Tabelliste

- Tabell 1:** Egenprodusert tabell som viser kommunene som deltok i spørreundersøkelsen.
- Tabell 2:** Egenprodusert tabell som viser plassering av grunnskolefunksjonen.
- Tabell 3:** Egenprodusert tabell som viser kommunenes grad av kompetanse innen grunnskole.
- Tabell 4:** Egenprodusert tabell som viser utdanningsbakgrunn blant ansatte som utfører grunnskole.
- Tabell 5:** Egenprodusert tabell som viser grunnskoleformål i kommuner.
- Tabell 6:** Egenprodusert tabell som viser omfang av grunnskole de fem siste årene.
- Tabell 7:** Egenprodusert tabell som viser løsningsutfall ved grunnskole i kommuner.

Lovregister

- Fvl. Lov 10 feb 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- Grl. Kongeriket Norges Grunnlov, gitt i riksforsamlingen på Eidsvoll den 17 mai 1814 (grunnloven)
- Komml. Lov 25 sep 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)
- Offl. Lov 19 mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentlighetslova).
- Orl. Lov 23 okt 1959 nr. 3 om oreigning av fast eigedom (oreigningslova).
- Orvl. Lov 6 april 1984 nr. 71 om vederlag ved oreigning av fast eigedom (ekspropriasjonserstatningslova)
- Pbl. Lov 27 juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Skjl. Lov 1 juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker (skjønnsprosessloven).
- Vegl. Lov 21 juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova)

Kapittel 1 Innledning

Dette kapittelet er en kortfattet innføring i masteroppgavens tema, relevans og samfunnsaktualitet. Problemstilling og delproblemstillinger, og de metoder som er brukt som å besvare disse vil bli presentert, samt en oversikt over tidligere forskning på temaet og oppgavens struktur og avgrensning.

1.1 Bakgrunn for oppgaven

Det er naturlig i dagens samfunn, representert ved stat og kommune, i vid utstrekning kan disponere eller råde over fast eiendom. Stat og kommune har i takt med samfunnets utvikling blitt tvunget til å kjøpe eller ekspropriere areal til formål som infrastruktur, boligbygging og friluftsområder.

Statlige forvaltere som utfører grunnnerverv, som Statens vegvesen og Jernbaneverket, er organisasjoner som har flere fagfolk med kompetanse innen grunnnerverv. Kommunene i Norge utfører også en stor del grunnnerverv, og har hjemmel til å utføre ekspropriasjon gjennom plan- og bygningsloven. Indirekte stiller loven krav til at kommuner er kjent med prosesser og regler i forbindelse med forhandlinger og eventuelt ekspropriasjon knyttet til grunnnerverv.

Som et forvaltningsorgan har hver kommune plikt til å etterleve statlige føringer. Likevel følger det av formålsparagrafen i Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.09.1992 nr. 107 (kommuneloven) at kommuner har hjemmel til kommunal selvråderett. Den kommunale selvråderetten medfører at de kommunale organene må svare for kommunens folkevalgte kommunestyre. Kommunens selvråderett har også som funksjon å forhindre Staten i å kunne instruere kommunen. Kommunen har dermed stor handlefrihet når det gjelder ønsket utvikling, og hvordan denne skal forekomme. Dette med forbehold om at det samsvarer med de grenser som er satt i kommuneloven og plan- og bygningsloven.

"Kommunene er egne rettssubjekt, og har i utgangspunktet den samme evne som private borgere til å påta seg forpliktelser og erverver rettigheter i frakt av privatrettens regler. De kan eie, selge eiendommer, og inngå og få rettigheter og plikter ved kontrakter." (Bernt, Hove & Overå, 2002, s. 85)

Utdraget overfor viser til at kommunen kan opptre i rollen som et privat rettssubjekt i form av eier og avtalepart, interessent og forvaltningsmyndighet. Dog finnes det begrensinger for kommunens adgang til å opptre som eier og avtalepartner, som ikke angår private personer. Begrensningene kommer frem gjennom de generelle lovfestede og ulovfestede forvaltningsrettslige regler som gjelder for kommunen og fylkeskommunen når de opptrer som privat rettssubjekt. Kommunen som myndighetsutøver befinner seg i grenseområdet mellom offentlig myndighet og privat aktør. (Bernt, Hove & Overå, 2002, s. 85).

Regjeringen oppnevnte i januar 2014 et ekspertutvalg som fikk i oppgave å foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsning i kommunene. Dette var startskuddet på den nye kommunereformen som er under utvikling i dag. Regjeringen ønsker å flytte makt og ansvar for å skape større og mer robuste kommuner.

"Målet er et lokaldemokrati som kan ivareta velferd og sikre verdiskapning og trivsel. Kommunene må ha kraft til å møte de utfordringene som venter. Det er utfordringer knyttet til demografi, velferd og kompetanse og evne til å utvikle gode og attraktive lokalsamfunn." (Regjeringen, 2014)

Den nye reformen utfordrer kommunene ved at det stilles større krav til spisskompetanse på stadig flere felt. Grunnerverv krever spesialisert kompetanse av juridisk, saksbehandling-, verdsetting- og forhandlingsmessig karakter. Utdragene nedenfor er tatt ut av Regjeringens mål for den nye kommunereformen.

- *"Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester"*
- *"Bærekraftige og økonomiske robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer."*

- *"Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger."*

(Regjeringen, 2014)

Det vil med tiden bli et økende behov for gjennomføring av grunnerverv for å kunne utvikle samfunnet vårt, og da spesielt i områdene hvor det forventes stor tilflytting. Kommunen har en svært sentral rolle i samfunnet. Derfor er viktig at det ligger kunnskap og forståelse bak de utredninger og avgjørelser som blir tatt. Det å skape store og solide fagmiljøer i kommunene er dermed en nøkkelfaktor for vår samfunnsutvikling.

Hvordan står det til med grunnervervfunksjonen blant kommuner i dag? Er det behov for den nye kommunereformen hvor kommuner skal sammenslås for å bli større og mer kompetente, eller fungerer dagens ordning? For å finne ut av dette, er det interessant å se på dagens organisering av grunnervervsoppgavene i kommunene, samt hvilken kompetanse de ansatte med grunnervervsansvar besitter.

1.2 Problemstilling

Masteroppgaven tar utgangspunkt i å se på og beskrive hvordan grunnnerverv i kommuner faktisk skjer. Følgende problemstilling er formulert for å belyse omfang og organisering av grunnnervervsfunksjonen.

Hvordan fungerer grunnnervervsfunksjonen i kommuner?

Problemstillingen vil besvares ved hjelp av tre delproblemstillinger:

1. Hvilken kompetanse har kommuner på utførelse av grunnnerverv?
2. Hvordan organiseres grunnnerverv i kommuner?
3. Finnes det ulikheter i grunnnervervprosessen til kommuner og Statens vegvesen?

Den første delproblemstillingen har som hensikt å finne ut hvor mange kommuner som har ansatte som utfører grunnnerverv, og hvilken utdanningsbakgrunn disse har. Den andre delproblemstillingen ser på hvor grunnnervervfunksjonen er plassert i kommunens organisasjon, og hvilke formål kommunens grunnnerverv går til fordel for. I tillegg ønsket jeg å finne ut hvilken løsning kommunene og grunneier som oftest ender opp med, samt om kommunenes omfang av erverv har økt eller blitt redusert de siste årene. Med den siste delproblemstillingen ønsker jeg å finne ut om det er noen spesielle ulikheter i kommuners og Statens vegvesens grunnnervervsprosess.

1.3 Avgrensning av oppgaven

Grunnerverv berører en rekke fagområder. Denne oppgaven begrenses til å ta for seg grunnerverv som en funksjon i kommunen. Herunder plassering av funksjonen, kompetanse hos de som utfører grunnerverv, hvilke formål grunnervervene går til, løsningsutfall og utvikling av grunnervervsomfang de siste årene. I tillegg har jeg valgt å se nærmere på om det foreligger spesielle ulikheter i grunnervervsprosessen til kommuner og Statens vegvesen. Hvor forhandlinger om erverv beskrives har jeg valgt å spisse dette ned til forhandling mellom kommune og grunneier.

Andre fagområder som kunne vært av interesse, men som jeg har valgt ikke å gå inn på, er blant annet kommuners budsjett, andre former for erstatning enn penger, og hvordan kommuner forhandler i situasjoner hvor motpart er offentlige eller store private aktører, i motsetning til en "vanlig" grunneier.

1.4 Tidligere forskning

"Grunnerverv i kommuner" av T. Moen

Hovedoppgaven "Grunnerverv i kommuner" skrevet av Tomas Moen (2000) ved daværende Norges landbrukshøgskole baserer seg på et case-studie med intervju av fem kommuner. Oppgaven ser nærmere på organisering, kompetanse, strategi, forhandling, verdsetting, ervervsform og formell tiltredelse i Enebakk, Kristiansand, Hamar, Vang og Ål kommune.

"Grunnerverv i kommuner" av H. Steinsholt

Artikkelen "Grunnerverv i kommuner" er skrevet av førsteamanuensis Håvard Steinsholt (2005), ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Artikkelen baserer seg på et spørsmålssett bevart av deltagere fra 22 ulike kommuner på etterutdanningskurs. Artikkelen tar for seg deres organisering, kompetanse, budsjettmessig håndtering av grunnerverv, forhandlinger og andre former for erverv. Datainnsamlingen til artikkelen forløp over tre år.

1.5 Metode

Som metode for å besvare denne oppgaven har jeg valgt å tilnærme meg problemstillingen ved bruk av kvalitativ metode. Gjennom spørreundersøkelse og personlig intervju. Metode omtales som hvilke rammer som er lagt for oppgaven, samt hvilke fremgangsmåter som er brukt for å komme frem til et resultat på problemstillingen. En kvalitativ studie er en undersøkelse hvor det ønskes å forstå fenomener grundigere. Masteroppgaven vil i tillegg til å studere fenomener, ha som mål å tallfeste noe av det innkommende datamaterialet for å gi et bedre visuelt bilde av dagens situasjon. Dette er i oppgaven blitt gjort gjennom tabeller.

I boken "Inprenting qualitative data" bekrefter David Silverman at det er like gyldig at undersøkelsen inneholder talldata i den kvalitative metoden som i den kvantitative metoden. Dette begrunnes med at det er en selvfølge å finne ut av hvor ofte fenomenet forekommer, til tross for at fenomenet er fremkommet ved bruk av kvalitativ metode. (Silverman, 2011, s. 4)

1.5.1 Spørreundersøkelse

Som rammer for spørreundersøkelsen valgte jeg å gjennomføre undersøkelsen som en enguête. Karsten Ringdal definerer enguête i boken "Enhet og mangfold" som en spørreundersøkelse der respondentene selv leser og besvarer spørsmålene i et spørreskjema. (Ringdal, 2001) Metoden går ut på at alle spørsmål og svar er skriftlige, og er nyttig der hvor det er ønskelig å skaffe kort og konkret informasjon. Informasjonen blir dermed enkel å bearbeide i ettertid og sikres mot få tolkningsspørsmål.

I utarbeidelse av spørreskjemaet ønsket jeg at både kommuner som utfører grunnerverv, og de som ikke utfører det selv skulle få delta. Skjemaet ble derfor delt inn i tre bolker, hvor den første bolken var spørsmål som alle skulle svare på. Dette var spørsmål som hovedsakelig skulle gi svar på om kommunen satt på kompetanse rundt grunnerverv, og om de hadde en ansatt med denne arbeidsoppgaven. Den andre bolken gjaldt for kommuner som utfører grunnerverv. Her ble det blant annet spurt om; hvor er grunnervervsfunksjonen underlagt, utdanningsbakgrunn på de utførende, hvorfor kommunene velger å utføre grunnerverv selv og om omfanget av antall grunnerverv har gått opp eller ned de siste årene.

I den siste bolken som var ment for kommuner som ikke utfører selv, var jeg interessert i å finne ut av hvem som utfører grunnerverv for de. Hvorfor har de ikke en ansatt med grunnerverv som arbeidsoppgave. Ser de for seg at dette kan bli en løsning i fremtiden. Det utsendte spørreskjemaet er vedlagt oppgaven (vedlegg 1).

I spørreskjemaet ble det variert med åpne og lukkede spørsmål. For at arbeidet rundt sorteringen av de ulike kommunene ikke skulle være så komplisert ble det brukt lukkede spørsmål. Der det var ønskelig med mer informasjon om tema, typisk gjaldt dette spørsmål hvor svarene kunne variere, ble det naturlig å bruke mer åpne spørsmål. Da fikk kommunen mulighet til å spesifisere nærmere rundt deres grunnervervsordning, samt begrunne deres svar.

Spørreskjemaet ble sendt ut via e-post til kommuners postmottak med ønske om å få undersøkelsen videresendt til kommunens ansvarlige på fagfeltet. Sammen med spørreskjemaet ble det lagt ved et informasjonsskriv om forskningsprosjektet og informasjon rundt deltagelse. Innhenting av e-postadresser ble gjort via en bestilling til registertjenester@kommuneforlaget.no.

Spørreskjemaet ble først sendt ut til 60 kommuner. Responsen etter den første utsendelsen sto ikke til de forventningene jeg først hadde satt meg. Derfor ble undersøkelsen tilslutt sendt ut til 121 kommuner, hvorav 33 kommuner valgte å delta.

1.5.2 Nøkkelpersonintervju

Nøkkelpersonintervju gir rom for utveksling av informasjon, da man får mulighet til å be informanten om å utdype interessant momenter som dukker opp underveis i intervjuet (Ritchie et al., 2014). Hovedkriteriene som ligger til grunn for valg av intervjuobjekter er hvorvidt de er kjent med grunnervervsfunksjonen. Intervjuobjektene til denne ble en representant fra Ski kommune og en fra Statens vegvesen, region Øst. Ski har over lenger tid hatt en ansatt i kommunen med grunnerverv som sin oppgave. Ettersom den nye Follobanen skal etableres og det vil skje store omveltning i området, falt valget på Ski. Jeg vurderte at Ski kommune er representativ for en gjennomsnittlig kommune i Norge når det kommer til grunnerverv og prosessen rundt funksjonen. Som sammenligningsinformant til oppgaven valgte jeg å intervju Statens vegvesen. Dette er en av landet mest aktive grunnerverver, med hovedansvar for å planlegge, bygge, drifte og vedlikeholde riks- og fylkesveger i hele landet.

Før gjennomføringen av intervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide. Intervjuguiden ble benyttet i begge intervjuene. Funksjonen til intervjuguiden var å få stilt de spørsmålene jeg trengte for å besvare oppgavens delproblemstilling. Intervjuguidens innhold var samsvarende med de punktene som er satt i kapittel 7. Intervjuguiden ble sendt ut til intervjuobjektene på forhånd av intervjuet, slik at de skulle få forberede seg til møtet. Dette var nyttig i forhold til senere bearbeiding av data.

1.5.4 Etiske avveininger

Det er tatt etiske avveininger i forbindelse med innhenting av data. I forbindelse med anonymisering med tanke på bruk av kilder og henvisning til opphavsmann eller -kvinne har jeg valgt å ikke nevne navn på intervjuobjektene. Derimot er det referert til navn på kommune og arbeidsplass der dette forekommer. Det er uansett disse opplysningene som er mest relevant for dette studiet. Lydopptak ble brukt under gjennomføringen av intervju som senere er blitt transkribert. Intervjuobjektene ble på forhånd spurt om dette var greit.

Studien er også meldt inn til, og godkjent av, personvernombudet ved Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste AS (NSD). Godkjenningen er vedlagt oppgaven (vedlegg 2).

1.5.5 Validitet og reliabilitet

Validitet handler om relevans og gyldighet. I studiets spørreundersøkelse, var utfordringen å fremskaffe en høy og bred nok andel besvarelser av spørreundersøkelsen. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 121 kommuner som er omtrent en tredjedel av landets kommuner. Hvorav 33 av disse ga svar tilbake. Svarandelen er ikke 100 prosent dekkende for alle kommunene i Norge, men jeg har valgt å anse det som godt nok til å få en forståelse av hvordan grunnervvervsfunksjonen fungerer.

Forskningens validitet styrkes ved bruk av intervju som metode, da det er større mulighet for å samle inn mer utdypende svar. Man kan også klare å rydde opp i misforståelser der det skulle dukke opp mellom informanten og datainnsamleren (Larsen, 2007, s.26). Validiteten på undersøkelsen styrkes også ved at spørsmålene kan

tilpasses informanten. Intervjuene ble tilpasset informantene ettersom de arbeidet i kommunen eller for Statens vegvesen. For eksempel under intervjuet med kommunen ble det tillagt flere spørsmål for å oppnå mer dybde i deres fremgangsmåte og organisering. Hos Statens vegvesen har de mer klare retningslinjer på hvordan de skal operere. En annen påvirkende faktor på undersøkelsens validitet er at det i denne forskningen kun er intervjuet én kommune. Deres svar er nødvendigvis ikke helt dekkende for hvordan andre kommuner organiserer sine grunnerverv. Likevel tar jeg i dette studiet høyde for at deres svar er i nogen lunde samsvar med hvordan andre kommuner opererer.

Med reliabilitet menes hvor pålitelig og nøyaktig undersøkelsen har vært (Larsen, 2007, s. 27). Spørreundersøkelse som metode sikrer til en viss grad høy nøyaktighet ved at informantene får svare med egne ord. Informantene får også mulighet til å bruke lenger tid til å formulere sine svar. En ulempe ved spørreundersøkelse er at informanten kan tolke spørsmålet annerledes enn det spørsmål jeg opprinnelig ønsket svar på. Det kan dermed være en risiko for at jeg har mottatt et feilaktig svar til undersøkelsen, som ikke vil bli oppklart. Intervju som metode styrker sin reliabilitet ved at informantene godtok bruk av båndopptaker, slik at informasjonen fra informantene kunne skrives ned som direkte sitater. Utfordringer som kan oppstå ved intervju er kroppsholdninger og andre signaler som ikke blir sagt, men kun observert. Jeg kan ha tolket mine informanter utfra deres holdninger og signaler på en annen måte enn hva informanten har ment å formidle.

1.6 Oppgavens oppbygning

- Kapittel 1** Oppgavens innledning presenterer bakgrunn og problemstilling, samt at rammene for oppgaven klargjøres. Det presenteres også kort om tidligere forskning, avgrensning, metode og oppgavens oppbygning.
- Kapittel 2** Termen grunnnerverv defineres, samt settes opp mot samfunnsplanlegging i forhold til eiendomsrett.
- Kapittel 3** Lovverkets rammer. Innføring i sentrale lover som setter rammer for gjennomføring av et grunnnerverv. Her er det begrenset til de lover jeg anser som er viktigst.
- Kapittel 4** Andre institusjonelle rammevilkår. Kommunale organer presenteres, samt det kommunale plansystemet. Forhandlingsteori og etiske retningslinjer for grunnnerverv blir også presentert.
- Kapittel 5** Mulige løsninger av en grunnnerverv. Gjennomgang av de ulike løsningsutfallene ved et grunnnerverv.
- Kapittel 6** Aktiviteten av grunnnerverv i kommuner. Empiri fra den utsendte spørreskjemaundersøkelsen presenteres.
- Kapittel 7** Organisering og utførelse i Ski kommune og i Statens vegvesen. Presentasjon av empiri innhentet gjennom intervju med representant fra Ski og Statens vegvesen.
- Kapittel 8** Analyse og drøfting av funn. Oppgavens empiri settes opp mot teori og tidligere forskning.
- Kapittel 9** I dette kapitlet presenteres oppgavens konklusjon samt avsluttende kommentarer rundt oppgaven.

Kapittel 2 Grunnerverv - samfunnsplanlegging i forhold til eiendomsrett

Dette kapitlet vil redegjøre for hva et grunnerverv er, og betydningen av erverv av eiendomsrett i et samfunnsplanleggingsperspektiv.

Grunnerverv er et vidt og upresist begrep. Flere forskere har definert begrepet grunnerverv og hvilke forestillinger som skal legges i denne termen. Per Kåre Sky har følgende definisjon:

"Med grunnerverv menes det å skaffe seg råderett over et areal enten ved avtale eller ekspropriasjon". (Sevatdal og Sky, 1999, s. 114)

Grunnerverv er en betegnelse på en prosess hvor det erverves grunn til fordel for et bestemt tiltak. Ved grunnerverv oppstår en forhandlingssituasjon. Sett i lys av denne oppgaven oppstår forhandlingssituasjonen mellom en offentlig og en privat aktør. På den ene siden har man den offentlige aktøren, kommunen, som har et ønske om å tilegne seg grunn. På den andre siden har man den private aktøren, som videre i oppgaven defineres som grunneier. Et grunnerverv har flere mulige hendelsesforløp, men ender til slutt med en minnelig avtale, avtaleskjønn eller ekspropriasjon. Nærmere om de mulige hendelsesforløpene beskrives i oppgavens femte kapittel.

Hovedregelen for grunnerverv er at prosessen ikke kan igangsettes uten at det foreligger en godkjent plan, enten reguleringsplan etter plan- og bygningsloven eller detaljplan etter vegloven. Spesielt viktig med en godkjent plan er i de tilfeller hvor grunnervervet skal gjennomføres ved ekspropriasjon. (Sevatdal og Sky, 1999, s. 114)

Vår samfunnsutvikling innebærer at det stilles krav til tilrettelegging av blant annet infrastruktur, bolig-, rekreasjon- og næringsområder. Før det offentlige kan utføre tiltak som krever mer areal enn det de allerede eier, må de erverve en eiendoms- eller bruksrett på det aktuelle området. Thor Falkanger og Aage Thor Falkanger definerer begrepet "eiendomsrett" med utgangspunkt i plenumsavgjørelsen satt i Rt. 1918 s.401 (Hjemfallsrett-saken) som;

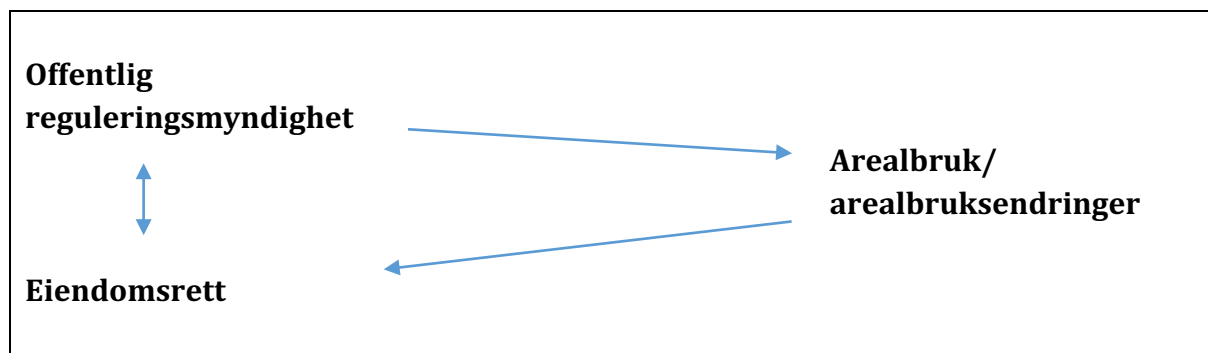
"(...) retten til at raade over sin eiendom med de almindelige indskrænkninger, som flyter umiddelbart av loven eller retsordnen". (Falkanger og Falkanger, 2013 s. 43)

I Norge er det privat eiendomsrett. Privat eiendomsrett innebærer både en faktisk og juridisk råderett over egen eiendom. Med faktisk råderett menes retten til å utnytte og bruke eiendommen, mens juridisk råderett innebærer retten til å selge, pantsette, leie bort også videre (Falkanger og Falkanger 2013, s. 41). Den alminnelig avtalefriheten gjelder for enhver grunneier. Grunneier har dermed anledning til å avtale hva som ønskes med eiendommen og har frihet til å selge eller gi andre bruksrett på eiendommen. Som eier kan du råde over eiendommen din, så langt ikke lov eller bestemmelser som følger av lov sier noe annet. Ørnulf Røhnebæk viser til flere eksempler i boken "Miljø og jus" at full frihet for eierne er nødt til å føre til konflikter og uholdbare forhold. Slik ordning ville vært i strid med en fornuftig og bærekraftig samfunnsutvikling (Røhnebæk, 1995 s. 229).

"Vi er alle avhengig av at de som eier naturressursene, forvalter disse på en forsvarlig måte. (...) Fellesskapet har derfor behov for å kontrollere og styre eiernes bruk av egen eiendom". (Røhnebæk, 1995 s. 229)

Det norske lovverket innehar en rekke bestemmelser som gir det offentlige myndighet til å frata eller regulere en eiers rådighet over egen eiendom. Fratagelsen og reguleringen må til gjengjeld være til det beste for det offentlige eller private. Hans Sevattal hevdet at offentlig reguleringsmyndighet og eiendomsrett er det politiske systemets to legale bærebjelker (figur 1). Eiendomsretten gir fysiske og juridiske personer samt offentlige institusjoner rett til å utøve makt over arealbruk. Reguleringsretten åpner derimot for at ulike offentlig organer har rett til å beslutte bruk av eiendom. (Sevattal, 1990, s. 9)

Private aktører har ikke lik myndighet som det offentlige når det gjelder regulering, men de har rett til å få fremme reguleringsplanforslag. Det er denne adgangen vi ser på som de privates anledning til å påvirke systemet, med unntak av å drive politiske prosesser. (Sevattal, 1990, s. 9)



Figur 1: Illustrasjon av maktbasis for beslutninger av arealbruk. (Kilde: Sevatdal, 1990, s. 5)

Kapittel 3 Lovverkets rammer

I dette kapittelet blir sentrale lover som setter rammer for gjennomføring av et grunnverv presentert.

3.1 Grunnloven

Ekspropriasjon står sentralt i en grunnvervsprosess. Kongeriget Norges Grundlov av 17. mai 1814 (Grunnloven) var lenge den eneste kilden av lov innenfor ekspropriasjonsretten. Grunnloven har gjennom rettspraksis og andre lover blitt tolket og utformet, slik at den via en omfattende rettsutvikling, herunder påvirkning av internasjonale konvensjoner, fremdeles har stor betydning. Grl. § 105 lyder som følger; *”Fordrer statens tarv at noen må avgi sin rørlige eller urørlige eiendom til offentlig bruk, så bør han eller hun ha full erstatning av statskassen.”*

I den nynorske versjonen av § 105 gis det en bedre forståelse av innholdet ved at den er formulert slik: *”Krev omsyn til samfunnet at nokon må gje frå seg fast eller rørlig eigedom til offentlig bruk, skal ho eller han få fullt vederlag av statskassa”*. For å forstå lovens utsagn forstås ”Staten” og ”Samfunnet” som et fellesbegrep for Stat, fylkeskommune og kommune. ”Offentlig bruk” må forstås som samfunnsinteresser i vid forstand – knyttet til et allment behov (”tarv”).

Grl. § 105 gir ikke hjemmel til ekspropriasjon. Paragrafen baserer seg på et likhetsprinsipp, hvor det gjennom erstatning skal sørge for at den som taper noe ikke bærer tapet alene. ”Full erstatning” skal bøte for inngrepet så langt det er mulig. Det betyr at når for eksempel en grunneier blir utsatt for ekspropriasjon, skal grunneier i ettertid ikke sitte i en dårligere økonomisk situasjon enn i utgangspunktet før inngrepet.

Når staten har behov for en eiendom til sitt formål, skal ikke utgiftene ved dette bæres av den eier som tilfeldigvis er så uheldig at han må stille med sin eiendom til disposisjon for tiltaket”. (Fleischer, 1999 s. 13)

3.2 Forvaltningsloven

Lov om behandlingsmåter i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (forvaltningsloven) er den styrende loven for hva som angår saksbehandling av offentlige myndigheter.

Forvaltningsorgan plikter etter formelle regler om saksbehandling blant annet å veilede, opplyse om vedtak samt åpne for klageadgang, jf. fvl. § 11. Enkeltvedtak skal være skriftlige og begrunnet. God forvaltningsskikk som habilitet og taushetsplikt skal overholdes.

Enkeltvedtak blir definert i fvl. § 2 som: *"avgjørelser som treffes under offentlig myndighet"* og som *"gjelder rettigheter og plikter til en eller flere bestemte personer"*.

Ekspropriasjonsvedtak anses dermed å være et enkeltvedtak. Det er fordi alle som kan vedta ekspropriasjon betraktes å være forvaltningsorgan, og er dermed underlagt forvaltningsloven. Stortinget og domstolene er unntak fra dette.

I forbindelse med erverv og tvangserverv av eiendom er forvaltningsloven sentral. Loven gjelder for ekspropriasjonsvedtak etter plan- og bygningslovens saksbehandling, med forbehold at det foreligger en stadfestet reguleringsplan. Med tanke på innsyn i forvaltningens arbeider har Lov om rett til innsyn i dokument i offentlighet i verksemd av 19. mai 2006 nr. 16 (offentlighetslova) en viss betydning ved forhandlinger av grunnerverv. Interne sakspapirer kan unntas offentligheten under forhandlinger, jf. offl. § 5.

3.3 Kommune-loven

Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107 (kommune-loven) har som formål å legge til rette for et funksjonsdyktig kommunalt folkestyre, også kjent som kommunestyret. Av formålsparagrafen fremkommer det at loven også skal legge til rette for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskapet med sikte på en bærekraftig utvikling, jf. komml. § 1. Det er viktig at den kommunale forvaltningen bygger på høy etisk standard slik at det er tillitt til kommunens avgjørelser blant borgerne. Kapittel 4.1 går nærmere inn på det kommunale ledelsen, hvor det politiske samspillet mellom kommunens politiske og administrative del beskrives.

3.4 Plan- og bygningsloven

Forvaltningens bruk av arealer styres av planer som er regulert etter Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71 (plan- og bygningsloven). Det er kommunestyret, som lokal planmyndighet, som vedtar kommuneplanen. Loven gir regler for ansvarsfordeling og saksbehandling ved utarbeidelse av planer. Planene er juridisk bindende, som innebærer at det ikke gis adgang til å bygge eller igangsette tiltak som vil vanskeliggjøre planene. Kommunale planer som utredes er; kommuneplan, kommunedelplan og reguleringsplan. Nærmere beskrivelse av planene fremkommer i kapittel 4.2.

Vedtatt reguleringsplan gir hjemmel til ekspropriasjon, jf. pbl. § 16-2.

"Ekspropriasjon er i realiteten et avgjørende virkemiddel for at planen i henhold til plan- og bygningsloven skal kunne la seg gjennomført". (Fleischer, 1999, s.108)

Før et ekspropriasjonsvedtak kan fattes foreligger det et omfattende arbeid med uttalelser fra alle interesserte og berørte. Saksbehandlingsreglene etter plan- og bygningsloven er av vesentlig betydning med tanke på at det er gjennom saksbehandlingen at behov og interesser klarlegges. Saksbehandlingsregler for ekspropriasjonsvedtak finnes i både plan- og bygningsloven, forvaltningsloven og oreigningsloven.

3.5 Oreigningsloven

I Lov om oreigning av fast eiendom av 23. oktober 1959 nr. 3 (oreigningsloven) har lovgiver forsøkt å samle hjemler til ekspropriasjon i en lov. Oreigningsloven har en del supplerende ekspropriasjonsrettslige regler. Blant annet tar orl. §§ 4-5 for seg forhåndsundersøkelser og hvem som har myndighet til å fatte avgjørelse om ekspropriasjon. I tillegg fremgår det regler om saksbehandling, samtykke til ekspropriasjon og spørsmål rundt erstatningsskjønnet. Oreigningsloven gjelder også for annen spesiallovgivning, så fremt det ikke fremgår noe annet i lov, jf. orl. § 30.

Av oreigningsloven § 2, første ledd, fremgår det en lang liste over formål som det kan eksproprieres til fordel med forbehold at det er godkjennes av myndighetene, her

kommunen. Videre i orl. § 2 andre ledd presiseres det at vedtak eller samtykke ikke kan fattes uten at inngrepet *"tvillaust er mer til gagn enn skade"*. Denne vurderingen fattes på grunnlag av forvaltningens frie skjønn. Det gis dermed ingen adgang for domstolene å prøve denne skjønnsmessige vurderingen i noe større grad enn et annet forvaltningsvedtak.

Oreigningsloven gir ikke direkte myndighet til å foreta ekspropriasjon, men det følger av orl. § 3 at staten og kommuner er tildelt denne retten, med unntak dersom Kongen i riksråd har fastsatt noe annet. Stat og kommune trenger altså ikke samtykke fra Kongen for å benytte seg av hjemmelen.

Av oreigningslovens § 5 fremgår det regler om klage over et samtykke til eller vedtak om ekspropriasjon. Dette er supplerende saksforberedende bestemmelser til forvaltningsloven. Saksbehandlingsregelen i oreigningsloven er også gjeldene for annen spesiallovgivning, med unntak ved direkte hjemmel i lov for ekspropriasjon, se for eksempel vegloven § 50. For unntakstilfellene vil ikke oreigningslovens saksbehandlingsregler gjelde, men de kvaliteter angående saksbehandlingen som må forstås ut fra oreigningslova skal ivaretas. Videre vil forvaltningslovens regler om vedtak fortsatt gjelde.

3.6 Ekspropriasjonerstatningsloven

Lov om vederlag ved oreigning av fast eiendom av 6. april 1984 nr. 71 (ekspropriasjonerstatningsloven) er relativt ordknapp og med få bestemmelser. Loven skapes i hovedsak gjennom rettspraksis, med utgangspunkt i markedspris, basert på påregnelig og lovlig bruk av eiendommen.

*"Formålet med de alminnelige erstatningsreglene er gjenopprettelse".
(Fleischer, 1999 s. 12)*

Når den økonomiske tilstanden skal gjenopprettes kan det vurderes ut fra eiendommens salgsverdi, eller dens bruksverdi. Salgsverdien, også kalt markedsverdi, fastsettes etter hvor mye en kjøper ville gitt for eiendommen ved et frivillig salg. Bruksverdien

fastsettes på grunnlag av eiendommens avkastningen med utgangspunkt i hva slags bruk som er påregnelig.

Dersom ervervet går utover eiers egen bolig, fritidshus eller næringseiendom kan erstatningen også fastsettes på grunnlag av utgiftene ved et gjenkjøp. Da med forbehold om at utgiftene til gjenkjøp er høyere enn salgs- og bruksverdien, og at vilkårene i orvl. § 7 er oppfylt. På tross av at loven gjelder for ekspropriasjonsinngrep er de nevnte metodene for verdsetting også sentrale ved minnelige forhandlinger.

3.7 Skjønnsprosessloven

Lov om skjønn og ekspropriasjonssaker av 1. juni 1917 nr. 1 (skjønnsprosessloven) er den loven som regulerer skjønnsprosessen. Skjønn i denne sammenhengen er styrt av dommer, og kalles rettslige skjønn. Skjønnsprosessen er en form for forenklet sivil rettergang. Skjønnsloven er delt opp i to kapiteler; skjønn og ekspropriasjonssaker. Så langt ikke annet er bestemt i lov er skjønnsprosesslovens innhold gjeldene.

En skjønnsbegjæring fremsettes for skjønnsretten der hvor gjenstanden for skjønnnet befinner seg. I dette tilfellet vil det i hovedsak være snakk om en eiendom. Det er skjønnsbegjæringens innhold som setter rammer som rettens vurdering om begjæringen skal tas til følge eller avvises. Skjønns materialet skal inneholde relevant, faktisk og økonomisk informasjon. Materialet bør også skildre inngrepet på den enkelte eiendom. Det er viktig at alle nødvendige opplysninger blir lagt frem, slik at skjønnsretten får fastsatt en korrekt erstatning. Eksproprianten er ansvarlig for å tilrettelegge dette.

Skjønnsforhandlingene, som i likhet med et vanlig rettsmøte, følger de alminnelige reglene for sivilprosess. Den endelige dommen kan angripes med vanlig rettsmidler.

Det fremgår det av skjønnsprosessloven § 54 og oreigningsloven § 15 at eksproprianten skal bære ekspropriantens nødvendige utgifter rundt ekspropriasjonssaken. Dette har til hensikt å sikre at ekspropriantens interesser ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Kapittel 4 Andre institusjonelle rammevilkår

I dette kapitlet blir andre institusjonelle rammevilkår for gjennomføring av et grunnnerverv presentert.

4.1 Kommunalt samspill; politikere og administrasjon

Kommunenes ledelse er satt sammen av en politisk og en administrativ del. I det administrative systemet er alle de ansatte i kommunene underlagt. I det politiske systemet er tilhører de som er direkte og indirekte folkevalgte. Medlemmene av kommunestyret er direkte valgt, mens medlemmene av politiske utvalg og råd er indirekte valgt av kommunestyret.

4.1.1 De kommunale organene

Av kommuneloven fremkommer det at hver kommune skal ha et kommunestyre, et formannskap og en ordfører. De folkevalgte representantene i kommunen utgjør det demokratiske organet i styringen av kommunen. Under presenteres de kommunale organer som fremkommer av lov.

Kommunestyret

Kommunestyret er kommunens øverste organ og forvalter det lokale selvstyret. Kommunestyret velges av kommunens stemmeberettigede innbyggere etter regler fastsatt i lov. Antall personer som sitter i styret varierer på antall innbyggere i kommunen, hvorav minsteantallet er 11 medlemmer. Kommunestyret er tildelt myndighet til å treffe vedtak på vegne av kommunen så langt innen annet følger av lov eller delegeringsvedtak, jf. komml. §§ 6-7.

Formannskapet

Formannskapet velges av kommunestyret. Formannskapet skal bestå av fem medlemmer, som velges inn for minst fire år. Av ansvarsoppgaver behandler formannskapet kommunens økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak. Videre rammer for arbeidsoppgaver utover besluttet av kommunestyret, jf. komml. § 8.

Ordfører

Kommunens ordfører blir valgt inn for hele valgperioden på fire år. Ordføreren har status som eget politisk organ, og har klare definerte retter og plikter. Det er ordføreren

som kaller inn, samt leder kommunestyret og formannskapet. Ordføreren er kommunens rettslige representant, noe som betyr at det er denne personen som representerer kommunene utad. Ordføreren kan binde kommunen med sin underskrift så langt oppgaven ikke er uttrykkelig delegert til noen andre, jf. komml. § 9.

Faste utvalg og komiteer

Kommunestyret er gitt myndighet gjennom kommuneloven til å utnevne faste utvalg for "kommunale formål eller deler av den kommunale virksomhet", jf. koml. § 10. Utvalgene kan organiseres ulikt, men må minst ha tre medlemmer. Kommunestyret fastsetter selv området for de faste utvalgs virksomhet. Slike utvalg kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov.

Sentraladministrasjonen

Sentraladministrasjonens ansvar er å samordne kommunens virksomhet. De står for den daglige driften av virksomheten, og består gjerne av rådmanns- eller formannskapskontoret, økonomiavdelingen og kommunerevisjonen.

Sentraladministrasjonen har som ansvar å forberede saker, realisere vedtak og på mange måter forvalte de ansvarsoppgaver kommunen er pålagt av staten.

Kommuneloven legger få føringer for oppbyggingen av sentraladministrasjonen, men den pålegger at den skal inneha en administrativ leder som ansettes av kommunestyret, og en regnskapsansvarlig. Sentraladministrasjonen har som oppgave å behandle flere ulike søknader som skal videre til politisk behandling av kommunestyret. Dette medfører at de har behov for en viss kompetanse innenfor de ulike fagområder, som blant annet grunnerverv.

Rådmann

Rådmann er leder av sentraladministrasjonen, og betegnes som kommunens administrasjonssjef. Rådmann har ansvar for forsvarlig saksforberedelse og iverksetting av vedtak i de ulike folkevalgte organ. Han eller hun har også møte-, tale- og forslagsrett i kommunestyret og formannskapet, samt møterett i alle kommunale organ.

Som administrasjonssjef skal det sørges for at kommunens administrasjon drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, samt kan utføre kontroller

innad i organisasjonen. Rådmann kan få delegert myndighet av kommunestyret til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i saker som ikke er av vesentlig betydning.

Etater og institusjoner

Kommunenes etater bygger ofte på de kommunale hovedoppgavene, som undervisning, kultur, teknisk sektor også videre. Hver etat har normalt en administrasjon som tar seg av den daglige driften. Videre finnes en rekke kommunale institusjoner som er underlagt de ulike etatene, som skoler, gamle hjem også videre.

4.2 Det kommunale plansystemet

Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden, jf. komml. § 10-1.

4.2.1 Kommuneplan

Kommuneplanen skal omfatte en arealdel og en samfunnsdel med handlingsdel, jf. pbl. § 11-1 (figur 2). Samfunnsdelen skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier. Arealdelen skal vise sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk.

4.2.2 Kommunedelplan

En kommunedelplan er utarbeidet for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder i kommunen, jf. pbl. § 11-1.

4.2.3 Reguleringsplan

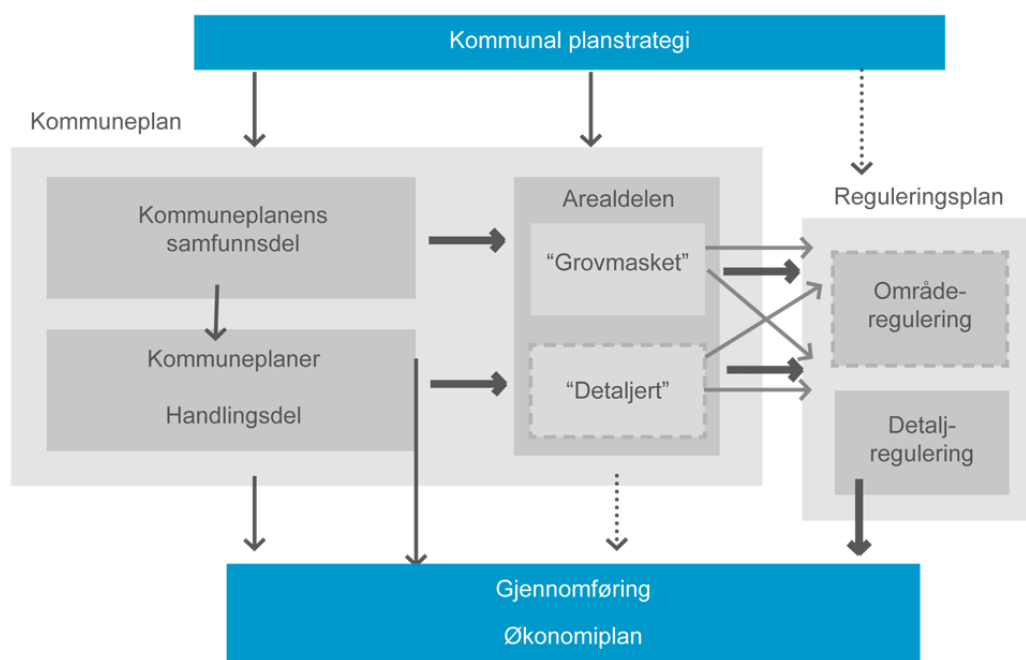
Reguleringsplanen er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser i kommunen, jf. pbl. § 12-1.

Reguleringsplanen er mer detaljert enn kommuneplanen. Den har også en juridisk virkning da den legger føringer for hvordan arealet skal benyttes, og hvor mye som kan utnyttes. Kommunen plikter å utarbeide reguleringsplan hvor det for eksempel skal gjennomføres større bygge- og anleggsarbeid. Siden reguleringsplanen styrer i stor grad bruken av en eiendom, har prosessen frem til vedtatt plan stor betydning. Anledning til

medvirkning for berørte parter er viktig i arbeidet med en reguleringsplan (figur 3).
Vedtatt reguleringsplan gir grunnlag for ekspropriasjon.

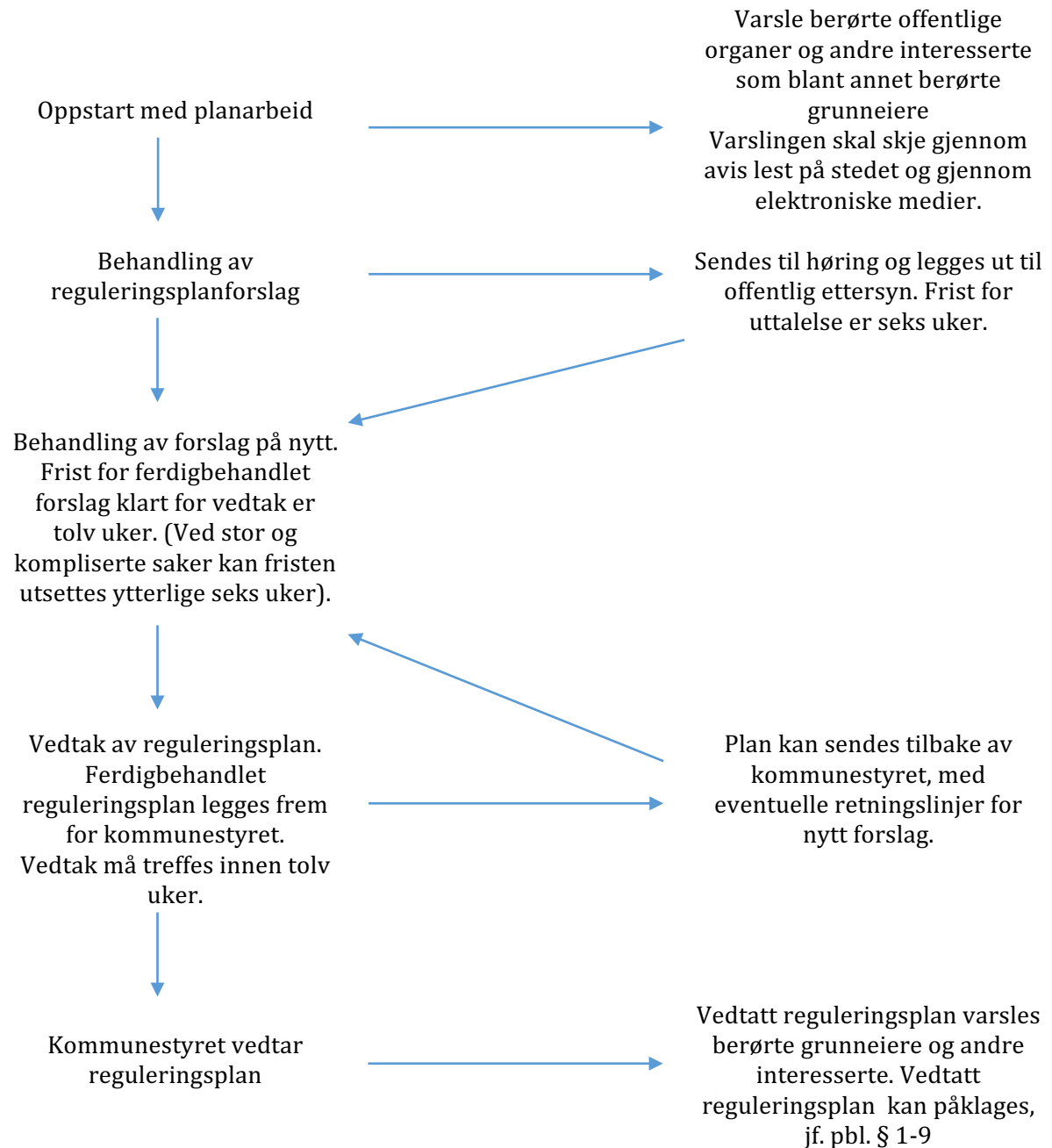
Detaljregulering er en detaljplatype for en ytterligere detaljering av reguleringsplanen.
Til forskjell fra reguleringsplanen vedtas bebyggelsesplanen av det faste utvalg for plansaker.

Det kommunale plansystemet



Figur 2: Illustrasjon av det kommunale plansystemet. (Kilde: Høgskolen i Bergen)

Proessen frem til vedtatt reguleringsplan



Figur 3: Egenprodusert figur som illustrerer prosessen fra oppstart av planarbeid fram til vedtatt reguleringsplan. (Kilde: Regjeringen, 2007)

4.3 Grunnervervsforhandling

4.3.1 Forhandlingsteori

Det skal som nevnt tidligere forsøkes å oppnå minnelig avtale mellom partene før saken eventuelt tas videre til ekspropriasjon, jf. orl. § 12, andre ledd.

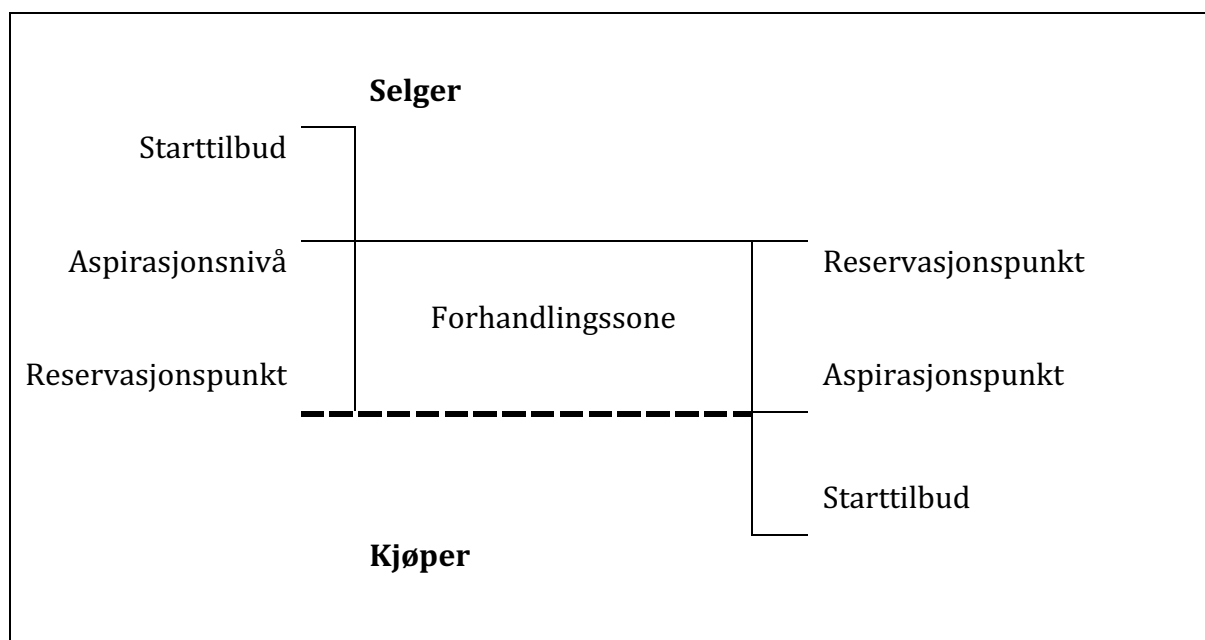
"Når to eller flere parter med delvis motstridende interesser prøver å komme fram til en felles beslutning, forhandler de." (Rognes, 2013, s. 13)

For at det skal være et grunnlag for forhandlinger, kreves det at partene til en viss grad er avhengig av hverandre. I et grunnerverv vil partene ha ulike interesser, noe som gjør at forhandlingene drar i hver sin retning.

Grunnerverv er en spesiell forhandlings situasjon. Grunneier som oftest blir ufrivillig trukket inn, noe som gjør at det kan oppstå vanskeligheter i forhandlingsprosessen. Dersom grunneier har så ulike interesser at forhandling ikke fører frem kan grunnerverver gå til ekspropriasjon. Grunnerververen er som nevnt gitt en lovhjemlet tillatelse til å erverve grunn med tvangsmiddelet ekspropriasjon. Med et slikt tvangsmiddel i bakhånd vil grunnerververen kunne føre forhandlingene frem, på tross av at grunneier egentlig ønsker å trekke seg ut. (Sevatdal og Sky, 1999, s. 114)

Utgangspunkt for gode forhandlinger er å skifte fokus fra den oppståtte konflikt og deres ulike interesser. Det bør heller fokuseres på hvordan man er avhengig av hverandre, og hvilke felles interesser man har. (Rognes, 2013, s. 14)

Rognes viser i sin lærebok om forhandlinger til posisjonsforhandlinger, også kalt fordelingsanalyse. Posisjonsforhandlinger blir ofte benyttet ved frie forhandlinger om kjøp av grunn, hvor begge parter inntar en posisjon og formidler den. Da kan man ende opp med en avtale som er akseptabel for begge parter. Prisen som må betales vil da ligge innenfor forhandlingssonen. Posisjonsforhandling illustreres i figur 4.



Figur 4: Posisjonsforhandlinger (Kilde: Rognes, 2013, s. 42)

Grunneiers reservasjonspunkt vil ligge der grunneier mener det er bedre å beholde grunnen enn å selge, mens grunnervvers reservasjonspunkt vil ligge der grunnervveren mener det blir for kostbart å inngå avtale. Aspirasjonsnivået tilsvarer prisnivået en part vil være godt fornøyd med resultatet av forhandlingene. For tilfeller hvor kjøper, i dette tilfellet kommune, kan benytte tvang vil reservasjonspunktet (som i figuren er uthevet og stiplet opp) ha liten betydning. For eksempel hvor grunneier trekker seg fra en forhandling med kommunen slik at forhandlingssonen opphører, vil kommunen likevel kunne kjøpe ved tvang til en pris som blir fastsatt av skjønnsretten.

4.3.2 Etikk i grunnervversforhandlinger

Vegdirektoratet har utarbeidet flere håndbøker som skildrer hvordan et grunnervv skal håndteres. Håndboken "etiske retningslinjer for grunnervv" angir verdigrunnlaget som Statens vegvesen sine grunnervvere skal styre sine handlinger etter. Det må presiseres at denne håndboken ikke er noen fasit for enhver som driver med grunnervv, men heller et eksempel på hva en sentral grunnervvsaktør vektlegger i sine forhandlinger.

Håndboken "Etiske retningslinjer for grunnervv" av Vegdirektoratet ble utarbeidet på bakgrunn av den negative fokuseringen på grunnervv i forbindelse med utbygging av den nye hovedflyplassen på Gardemoen på tidlig 1990-tallet (Vegdirektoratet, 1999).

Retningslinjene som ble laget skulle bygge på grunnleggende samfunnsverdier; likhet for lov og regelverk, åpenhet, fellesskap og at alle i utgangspunktet skal ha samme mulighet til å påvirke sin livssituasjon.

Under presenteres heftets tre punkter for etiske retningslinjer ved grunnerverv:

1. Grunnerverv skal skje på et faglig grunnlag.

Grunnerverv skal utføres i henhold til gjeldende regelverk og på verdsettelsesfaglig basis. Rettferdighet og likhet skal tilstrebes. Det skal gis erstatning for det økonomiske tap som grunneier lider i henhold til regelverket. Det skal tilstrebes at like tilfeller gis lik erstatning.

2. Det skal vises respekt for enkeltmennesket.

Informasjon skal være korrekt. Den enkelte part skal gjøres kjent med sine rettigheter. Det skal tilstrebes at alle fakta som ha betydning for grunnervervet legges på bordet. Disposisjoner ut fra taktiske hensyn må ikke forekomme. Den enkeltes holdninger, meninger og verdier skal respekteres. Det er viktig å ta seg tid til å lytte og sette seg inn i situasjonen til den enkelte. Det skal legges vekt på god kommunikasjon mellom grunneier og grunnerverver.

3. Grunnerververne skal legge vekt på å være hjelpsomme og positive overfor berørte grunneiere. Skal spesielt være oppmerksomme på å veilede de svakeste partene, slik at de kan ivareta sine interesser.

Grunnerverver skal være imøtekommende overfor den enkelte. Det skal settes av tid og ressurser til å gjøre inngrepet forståelig for den enkelte.

(Vegdirektoratet, 1999, s. 13)

Kapittel 5 Mulige løsninger ved grunnerverv

I dette kapitlet blir mulige løsninger for å erverve grunn presentert.

5.1 Grunnerverv ved minnelig avtale

I Norge har vi et ulovfestet prinsipp om avtalefrihet. Prinsippet bunner i utgangspunktet i at enhver har frihet til å inngå eller unnlate avtaler med hvem man vil. Sammen kan man bli enige om innholdet i en eventuell avtale. En kommune og grunneier står fritt til å inngå privatrettslige avtaler. Ved minnelig avtale har dermed kommune og grunneier kommet til enighet om avtalens innhold. Grunneier har akseptert avståelse av grunn og begge parter er fornøyd med erstatningsutmålingen.

Å oppnå en minnelig avtale med eier av den berørte eiendommen er et mål for enhver som skal erverve grunn. En minnelig avtale er den mest gunstige løsningen ved et grunnerverv. I forhandlingene er det viktig å gjøre grunneier bevisst på dette. At inngrep blir gjort ved tvang er lite tilfredsstillende for begge parter. Det er en prosess som raskt blir tidkrevende og kostbar. Skjønnskostnadene kan bli store for eksproprianten, og det er hovedsakelig kun advokater som tjener på skjønnsaker. Det er derfor ikke en ønskelig løsning.

5.2 Grunnerverv ved avtaleskjønn

Grunneier kan i enkelte tilfeller akseptere avståelsen, men være uenig i hva som er riktig erstatning. Eksempelvis kan grunneier og kommune lage en avtale om tiltredelse på grunn, og at erstatningen blir fastsatt ved skjønn. Det kan også være andre varianter, der man kommer til enighet om deler av en erstatning, mens andre spørsmål skal avgjøres ved rettslig skjønn. Avtaleskjønn nevnes ofte i sammenheng med ekspropriasjon, men disse begrepene har noen ulikheter. Avtaleskjønn er formelt sett ikke et erverv utført ved tvang. Det er kun erstatningen for avtalt arealavståelse som blir fastsatt av skjønnsretten bestående av én dommer og fire skjønnsmenn, også kalt lekfolk. (Knudsen, 1997, s. 19)

Selv om det er skjønnet som fastsetter erstatningen ved avtaleskjønn, er det i følge Øystein Knudsen ikke noe i veien for at partene inngår andre økonomiske avtaler. For

eksempel kan partene bli enige om at grunneier skal få utbetalt en ekstra sum i tillegg til skjønnsnets fastsatte pris. (Knudsen, 1997, s. 20)

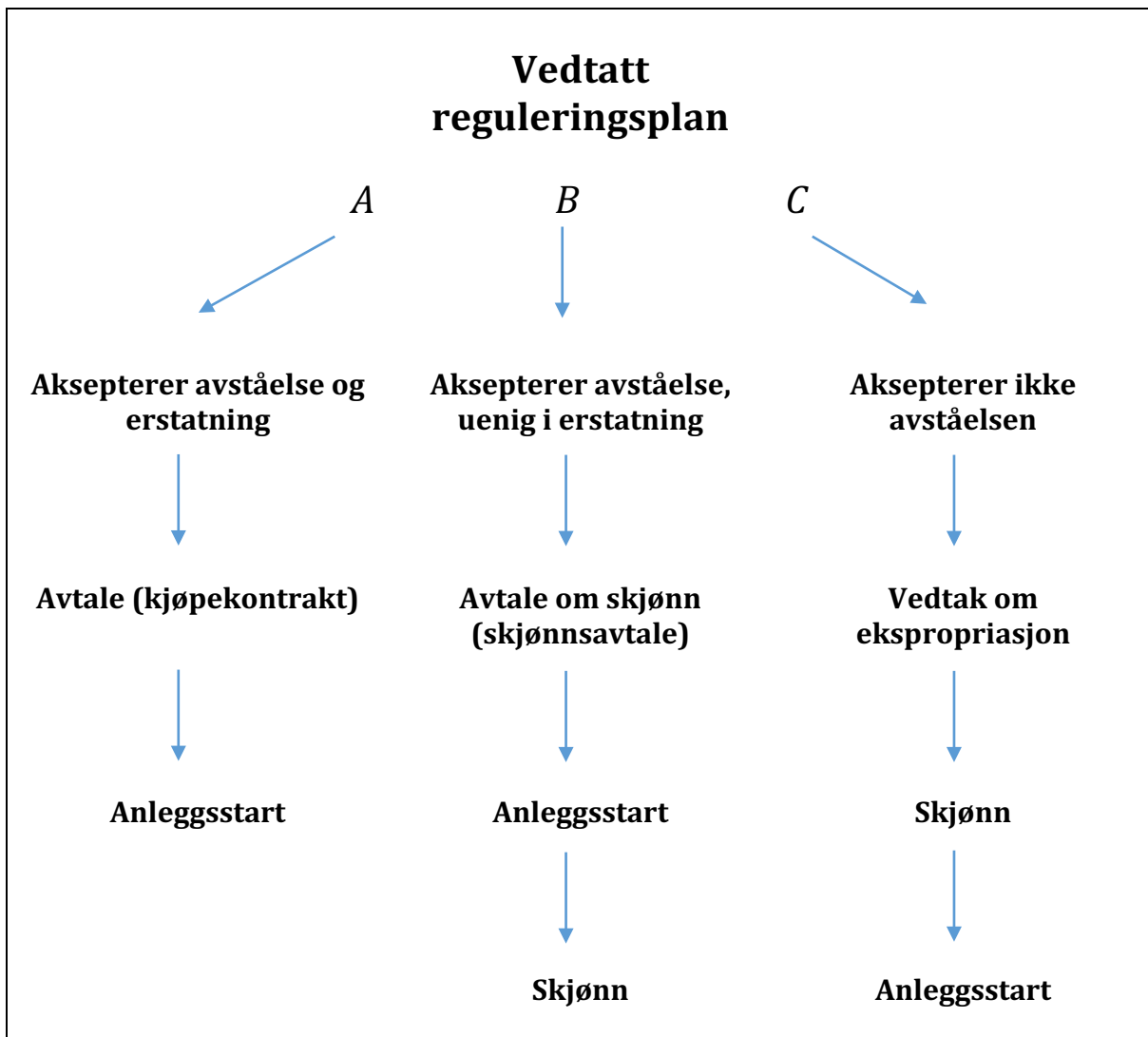
5.3 Grunnerverv ved ekspropriasjon

I de tilfeller hvor grunneier ikke aksepterer avståelsen vil kommunen i tråd med vedtatt reguleringsplan ha adgang til å ekspropriere. Adgang til ekspropriasjon er hjemlet i lov. Bakgrunn for krav til lovhjemmel er i stor grad basert på at ervervet vil ved ekspropriasjon gjennomføres ved tvang. Det må fattes et ekspropriasjonsvedtak som må være knyttet opp til samfunnets nytte av tiltaket. Om ekspropriasjonsvedtak kan fattes, eller det kan gis samtykke til det, gjennomføres i to etapper. Først må det tas standpunkt til om det eksisterer en rettslig adgang til ekspropriasjon. Hovedspørsmålet er da om tiltaket som det skal eksproprieres til fordel for faller innenfor de tiltak som er gitt ekspropriasjonsadgang.

Ekspropriasjonsadgangene er hjemlet i oreigningsloven og andre særlover. Videre må det vurderes om det konkrete tilfellet er tilstrekkelig grunn til å benytte seg av ekspropriasjonsadgangen.

”Vedtaket eller samtykke kan ikke gjerast eler gjevast utan at det må reknast at inngrepet tvillaust er til meir gagn enn skade” (Oreigningsloven, § 2)

Ekspropriasjonsvedtaket bestemmes av forvaltningsmyndigheten, og skjønnsretten fastsetter erstatning. Statens vegvesen har laget en forenklet oversikt i en av deres brosjyre ”Hva skjer” over hvordan grunnerverv foregår (figur 5).



Figur 5: Egenprodusert figur av mulige løsningsprosesser ved grunnnerverv
(Kilde: Statens vegvesen, 2011)

Kapittel 6 Spørreundersøkelse: Aktiviteten av grunnerverv i kommuner

I dette kapittelet blir resultatene fra det utsendte spørreskjemaet presentert. De 33 kommunene som deltok i undersøkelsen representerer et bredt spekter, hvor noen er store fjellkommuner med noe fraflyttingsutfordringer, mens andre er sentrumsnære med høyt tilflyttingspress.

6.1 Kort om undersøkelsen

Som nevnt i metodekapittelet ble det utsendte spørreskjemaet delt opp i tre deler. Den første delen er rettet mot alle kommuner og den andre er rettet mot de som utfører grunnerverv. Den siste er rettet mot de som ikke utfører grunnerverv. I undersøkelsen ble det også benyttet lukkede og åpne spørsmål. Det må derfor tas forbehold om at svarene kan ha blitt tolket annerledes enn hva kommunen egentlig har ment. Noen spørsmål kan også ha vært vanskelig å besvare av kommunen, noe som kan ha gitt utslag på resultatene. Spesielt gjelder dette for plassering av grunnervervfunksjonen. Likevel velger jeg å tro at resultatene som presenteres nedenfor er så riktige som mulig, og er representative i forhold til andre kommuner.

Resultatene fra undersøkelsen blir fremstilt slik:

Kommuner som benytter seg av grunnervervfunksjonen

- Hvor er grunnervervfunksjonen lagt i kommunen?
- Hvilken kompetanse har de ansatte som utfører grunnerverv?
- Hvorfor har kommunen valgt å benytte seg av grunnervervfunksjonen?
- Hvilke formål benyttes grunnerverv til?
- Hvordan har omfanget av grunnerverv vært de siste fem årene?
- Hva slags løsning ender de fleste grunnerverv opp med?

Kommuner som ikke benytter seg av grunnervervsfunksjonen

- Hvem utfører grunnerverv for kommunen?
- Hvorfor har ikke kommunen en egen grunnerverver?
- Ser kommunene for seg at det kan bli en løsning i fremtiden?

6.2 Deltagere i undersøkelsen

I tabell 1 er samtlige kommuner som valgte å delta på undersøkelsen ramset opp i alfabetisk rekkefølge. På spørsmål om kommunen har ansatte som utfører grunnerverv for kommunene kommer det ikke frem om den eller de ansatte har en 100 prosent grunnervervstilling eller om grunnervervsfunksjonen kun er tillagt som en av flere arbeidsoppgaver. I tabellen opplyses det også om størrelse på kommuner, antall innbyggere og om det er forventet økning eller nedgang i innbyggertall. Hvor det ikke opplyses i tabellen om forventet vekst eller nedgang, har kommunen ikke svart på dette spørsmålet i spørreskjemaet.

Kommune	Ansatt som driver med grunnerverv	Størrelse på kommune (km ²)	Antall innbyggere	Forventet økning/nedgang i innbyggertall
Agdenes	Ja	317,7	1 740	↑
Asker	Ja	101	62 000	↑
Aure	Nei	641,4	3 536	↑
Bergen	Ja	465	275 000	↑
Drammen	Ja	137	68 000	↑
Eigersund	Ja	432	14 942	↑
Fosnes	Nei	544	630	-
Fredrikstad	Ja	285,9	78 428	-
Gausdal	Ja	1192	6 210	↑
Gjerdrum	Nei	84	6 000	↑
Gjøvik	Nei	672	29 670	↑
Hareid	Ja	96	5 200	↑
Karmøy	Ja	229	42 000	-
Løten	Ja	360	7 580	↑
Nome	Ja	434	6 600	-
Nord-Fron	Nei	1141,5	5 827	↓
Oslo	Ja	454	618 683	↑
Rendalen	Ja	3100	1 890	↓
Sandøy	Nei	20,42	1 262	-
Skaun	Ja	224,2	6 626	-
Ski	Ja	165	30 000	↑
Skien	Nei	778	53 952	-
Snåsa	Nei	2343	2 150	↑
Stjørdal	Ja	938	23 000	↑
Tana	Ja	4045	2 900	-
Time	Ja	182	18 500	↑
Trondheim	Ja	342,3	185 960	↑
Vestre Toten	Ja	250	13 000	↑
Vestvågøy	Ja	410	11 3000	↑
Vik i Sogn	Ja	833,3	2 731	-
Voss	Ja	1806	14 500	↑
Ålesund	Ja	170	47 000	↑
Ås	Nei	103	15 863	↑

Tabell 1: Kommuner som deltok i undersøkelsen. Der det ikke er opplyst forventet vekst eller nedgang, har kommunen ikke svart på dette i undersøkelsen.

6.3 Resultater fra undersøkelsen

6.3.1 Kommuner som benytter seg av grunnervervsfunksjonen

Hvor er grunnervervsfunksjonen lagt i kommunen?

Norske kommuner har stor handlefrihet når det gjelder intern organisering i kommunen, og dette gjenspeiles også i undersøkelsens resultater. Kommunene ble under dette spørsmålet gitt mulighet til å kommentere selv hvor funksjonen er plassert. På grunn av kommunenes store frihet innen intern organisering kom det inn veldig variable svar om rundt grunnervervsfunksjonens plassering. Med mange variable svar er det vanskelig å sammenligne svarene. Jeg valgte derfor jeg å kategorisere plasseringen på egenhånd, med noe hjelp av kommunenes organisasjonskart på deres hjemmesider.

Som overordnede kategorier for plassering har jeg valgt å bruke:

- **Etat for tekniske tjenester:** bygg og eiendom, næring og drift, geodataavdeling, kart og oppmåling.
- **Planetat:** plan og teknikk, plan og forvaltning,
- **Eiendomsforvaltning:** eiendomsavdeling, utviklingsavdeling, eierskapsenheten
- **Sentraladministrasjonen:** rådmann, formannskapet
- **Andre virksomheter og etater:** "Voss eigeendom", eiendoms- og byfornyelsesetaten, "Byprosjekter", etat for utbyggingsavtaler, trafikketaten, vann- og avløpsetaten og grønn etat.

Kommunenes plassering av grunnervervsfunksjonen, med utgangspunkt i de overnevnte kategoriene, kommer frem av tabell 2.

Plassering av grunnervvervsfunksjonen	Antall kommuner	Plassering i prosent
Etat for tekniske tjenester	8	33,3 %
Planetat	5	20,8 %
Eiendomsforvaltning	2	8,3 %
Sentraladministrasjonen	2	8,3 %
Andre virksomheter og etater	5	20,8 %
Både etat for tekniske tjenester og sentraladministrasjon	1	4,2 %
Både eiendomsforvaltning og sentraladministrasjon	1	4,2 %

Tabell 2: Plassering av grunnervvervsfunksjon hos de 24 kommunene som utfører grunnervverv.

Etat for tekniske tjenester er en plassering flere kommuner benytter seg av, men blant kommunene er det variasjoner på om grunnervverv blir utført av kun én person eller om det er flere ansatte. I for eksempel etat for tekniske tjenester kan det være flere ansatte med forskjellige arbeidsoppgaver som utfører grunnervverv.

I Karmøy, Gausdal, Vestvågøy, Ski og Nord-Fron har de kun én ansatt som har i oppgave å foreta grunnervverv. Skaun har også én person som i hovedsak har ansvaret for grunnervverv, men de har også en annen ansatt med ansvar for kommunens mindre grunnervvervsprosjekter. Fredrikstad og Løten organiserer derimot funksjonen i større faggrupper. Løten har ansatt to arealplanleggere, mens Fredrikstad har ansatt tre eiendomsforvaltere som har i oppgave å styre forvaltningsvirksomheten i kommunen. Begge faggruppene er underlagt kommunens tekniske tjenester.

Av de kommunene som i undersøkelsen ser ut til å ha mer fokus på grunnervverv er Ålesund, Trondheim, Bergen, Oslo og Drammen.

I Drammen er det etablert en egen virksomhet underlagt kommunen med ansvar for kommunenes grunnervvervsprosjekter. Virksomheten ivaretar kommunenes byggherrerolle for teknisk infrastruktur. I virksomheten er det ansatt en stor faggruppe, og hvor det i hovedsak er kun én person med ansvar for grunnervverv.

I Bergen er funksjonen fordelt på flere ulike etater; etat for utbyggingsavtaler, trafikketaten, vann og avløpsetaten og grønn etat. Hvar etat har i oppgave å utføre grunnnerverv innenfor sine egne saksfelt.

Ålesund har en egen fagenhet som arbeider med ervervsaker, andre kjøp/salg saker som omfatter ubebygde private eiendommer og kommunale eiendommer. Deres fagenhet fører sakene helt fra start til ferdig signert avtale eller til politisk vedtak som danner grunnlag for ekspropriasjon vedtatt. Ervervsfaget er organisert under kommunens virksomhet for kart og oppmåling. Ålesund svarer at plasseringen av ervervsenheten mer eller mindre tilfeldig. Tilknytningen har muligens oppstått som følge av at det er behov for en viss "nøytralitet" og uavhengighet mot oppdragsgiver som er andre kommunale virksomheter enn den grunnnervervsenheten er organisert under.

Trondheim har etablert en lovforvaltningsavdeling på deres eierskapsenhet. Her iverksettes grunnnerverv for eksempel etter bestilling fra prosjektleder for infrastrukturprosjektet ved Kommunalteknikk. Kommuneadvokaten prosederer skjønnsaker.

I Oslo er all myndighet til utførelse av grunnnerverv underlagt kommunens Eiendoms- og byfornyelsesetaten ved kjøp- og salgsseksjonen.

Hvilken kompetanse har de ansatte som utfører grunnnerverv?

I undersøkelsen skulle deltagerne svare på i hvor stor grad kommunen selv mener de sitter på av kompetanse rundt grunnnerverv. Det ble gitt tre valgmuligheter; har tilstrekkelig egen kompetanse, har noe egen kompetanse og har svært lite/ingen kompetanse. Tabell 3 viser fordelingen av kompetanse kommunene selv mener å inneha. Kommunene som svarte at de hadde svært lite/ingen kompetanse er ikke tatt med i tabell 3, da de også svarte at de ikke driver med grunnnerverv på egenhånd.

Grad av kompetanse	Antall kommuner	Kompetanse i prosent
Har tilstrekkelig egen kompetanse	13	54,2 %
Har noe egen kompetanse	11	45,8 %

Tabell 3: Grad av kompetanse hos de 24 kommunene som utfører grunnnerverv.

Fordelingen mellom å ha tilstrekkelig kompetanse og noe kompetanse internt i kommunen viser seg å være jevnt fordelt blant kommunene. Omtrent halvparten kan utføre et grunnerverv helt på egenhånd, mens den andre halvparten er nødt til å trekke inn annen bistand i enkelte tilfeller. Ålesund skrev blant annet i sin besvarelse at deres ansatte har teknisk bakgrunn med lang erfaring og noe tilleggsutdanning innen ervervsfaget. De må på tross av lang erfaring støtte seg på kommuneadvokatfirmaet ved juridisk kompliserte spørsmål. Dette viste seg i undersøkelsen å være et gjengående tilfelle for samtlige av de kommunene som meldte å ha noe kompetanse.

I undersøkelsen ble det også gitt fire svaralternativer på hva slags kompetanse ut i ifra hvilken utdanning de som utfører grunnerverv har tatt. De fire alternativene var; "teknisk utdanning", "master i eiendom ved NMBU", "landmåling og eiendomsdesign ved HiB" og "annet". Ved kryss på svaralternativet "annet", skulle det spesifiseres nærmere.

Ansatte med ansvar for grunnerverv har i høyest grad en teknisk bakgrunn, hvor enkelte av disse også har tatt en tilleggsutdanning innen ervervsfaget og eiendomsforvaltning. Det er videre flere jurister, men kun én jurist hos de deltagende kommunene som har tatt etterutdanningskurset "Ekspropriasjon og grunnerverv i kommuner". Fem ansatte, fordelt på flere kommuner, har en femårig utdanning innen eiendom ved NMBU. De øvrige ansatte viste seg å ha økonomisk bakgrunn, eiendomsmegling, arealplanlegging og landmåling.

Tabell 4 viser fordelingen hva slags kompetanse ansatte i har. I vedlegg 3 er de registrerte utdanningsbakgrunnene i hver kommune mer spesifisert. Det verken tabell 4 eller vedlegg 3 viser er hvor mange ansatte det er i hver kommune, om de ansatte har bakgrunn fra flere utdanningssteder, og om hvilke etterutdanningskurs de har tatt.

Utdanningsbakgrunn	Antall registrerte utdanninger	Utdanningsbakgrunn i prosent
Teknisk bakgrunn	12	38,3 %
Jordskifte kandidat, NMBU	4	10,3 %
Landmåling og eiendomsdesign, HiB	1	2,6 %
Jurist	9	23,1 %
Økonomisk bakgrunn	3	7,7 %
Arealplanlegger	3	7,7 %
Eiendomsmegler	3	7,7 %
Etterutdanningskurs	4	10,3 %

Tabell 4: Registrerte utdanningsbakgrunner hos 24 kommunene som utfører grunnerverv.

Hvorfor har kommunen valgt å benytte seg av grunnervervsfunksjonen?

På spørsmålet om hvorfor kommunene har en egen ansatt med oppgaver relatert til grunnerverv begrunnes med at en slik løsning er rimelig, effektivt og praktisk. Gausdal mener det er en fordel med lokalkunnskap for å oppnå en god dialog med grunneier. Stjørdal mener en slik løsning er den mest hensiktsmessige da det oppnås korte kommandolinjer og nærhet til den enheten det jobbes mot. I tillegg viser de til gode erfaringer med at grunneierne synets det er veldig greit å ha direkte kontakt med kommunen, likevel engasjerer de et advokatkontor med erfaring fra grunnerverv i saker hvor det går mot ekspropriasjon.

I Ålesund, Hareid og Ski har grunnervervsfunksjonen vært i bruk i lang tid. Ski legger til at ordningen deres har fungert godt. Å ha en person som kan utføre grunnerverv har vært svært gunstig økonomisk sett med tanke på at det har vært en del grunnervervsarbeid i kommunen. Det ville blitt kostbar for Ski om de skulle ha leid inn eksterne konsulenter til å gjøre jobben.

Oslo, som den største kommunen i undersøkelsen, viser til deres store saksmengde innenfor grunnerverv. Etersom de har midler til det, anser de det som fornuftig å organisere grunnerverv i en egen etat, Eiendom- og byfornyelsesetaten. Denne etaten er blitt gitt fullmakt til å erverve grunn på vegne av Oslo kommune.

Hvilke formål benyttes grunnerverv til i kommunen?

Kommunale grunnerverv går i hovedsak til formålene offentlig infrastruktur, friområder, bolig og gang- og sykkelveger. Også vann- og avløpsanlegg er formål som kommuner ofte erverver grunn og rettigheter til. Formålet vann- og avløp er blitt underlagt kategorien "annet". Tabell 5 viser de formål som rapporteres av kommunene. Første tallrekke viser hvor mange kommuner som erverver til dette formålet, og prosentandel er funnet i forhold til alle de rapporterte formål kommunene erverver grunn til. For eksempel var det elleve kommuner som rapporterte at de erverver grunn til vegformål. Vegformål utgjør dermed 17,5 prosent av alle rapporterte formål.

I Nome kommune praktiseres det lite eller ingen grunnerverv, men de rapporterer at de har et generelt økende fokus på gang- og sykkelveg, så de ser at behovet kan endre seg noe i fremtiden. Agdenes, Fredrikstad, Nord-Fron, Stjørdal, Vestre Toten og Ålesund er de kommunene som melder at de erverver grunn til flest forskjellige formål. Det mer typiske for de større kommunene, som Bergen og Oslo, er at grunnerverv går for det meste til vegformål. Hvorfor det er slik kommer ikke frem av undersøkelsen, men det kan tenkes at det er fordi det finnes flere eksterne aktører som ønsker å delta. I de mindre kommunene er man mer avhengig av at kommunene tar ansvar for både infrastrukturen og de andre samfunnsrelaterte tiltak i kommunen.

Formål	Antall kommuner	Formål i prosent
Veg	11	17,5 %
Gang- og sykkelveg	11	17,5 %
Friluft	9	14,3 %
Idrett	3	4,8 %
Skole/barnehage	4	6,3 %
Bolig	10	15,9 %
Næring	7	11,1 %
Annet	8	12,7 %

Tabell 5: Formål det blir ervervet grunn til av de 24 kommunene som utfører grunnerverv.

Hvordan har omfanget av grunnerverv vært de siste fem årene?

Hele 17 kommuner svarer at omfanget av grunnerverv de siste fem årene har gått opp. Kun to kommuner har merket en nedgang i antall grunnerverv, mens de fem siste kommunene sier at antallet er nokså stabilt. Tabell 6 viser antall kommuner som mener at omgang av grunnerverv har gått opp, ned eller er stabilt, med tilhørende prosentandel.

Nome sier at behovet varierer fra år til år, men presiserer også at omfanget er fremdeles relativt beskjedent. For Trondheim er det for tiden svært oppadgående, da det er sterkt fokus på økt utbygging av samferdselsanlegg finansiert gjennom den såkalte Miljøpakken.

Grunnerverv de fem siste årene	Antall kommuner	Omfang i prosent
Oppadgående	17	70,8 %
Stabilt	5	20,8 %
Nedadgående	2	8,3 %

Tabell 6: Omfang av grunnerverv i de 24 kommunene som utfører grunnerverv.

Hva slags løsning ender de fleste grunnerverv opp med?

Alle kommunene, med unntak av én, oppnår som oftest minnelige avtaler med grunneier når det erverves grunn. At alle kommuner oppnår minnelige avtaler de fleste forhandlinger vil tilsi hele 96 prosent i denne undersøkelsen. Tabell 7 viser undersøkelsens fordeling med tilhørende prosentfordeling.

I Karmøy kommune har de oppnådd minnelig avtale på alle sine erverv de tre siste årene, men de sier at det forventes en ekspropriasjonssak i nærmeste fremtid. Ålesund svarer at de også lykkes i de fleste tilfeller å oppnå minnelige avtaler basert på prinsippene i erstatningsretten, men noen ganger er det uunngåelig å havne i rettslige prosesser. Det er da fortrinnsvis i form av avtaleskjønn, men de har også opplevd å måtte ty til ekspropriasjon.

Undersøkelsens eneste unntak var kommunen Skaun. De svarte at deres grunnnerverv ender med skjønnsavtaler. Hvorfor dette er tilfelle ble ikke utdypet noe grundigere i undersøkelsen. Det kan for eksempel tenkes at de ikke besitter nødvendig kompetanse til å beregnes erstatning, slik at de ønsker å behandle erstatningsspørsmålet i skjønnsretten.

Løsningsutfall	Antall kommuner	Gjennomsnitt i prosent
Minnelig avtale	23	95,8 %
Skjønn	1	4,2 %
Ekspropriasjon	0	0 %

Tabell 7: Gjennomsnittlig løsningsutfall hos de 24 kommunene som utfører grunnnerverv.

6.3.2 Kommuner som ikke benytter seg av grunnnervervsfunksjonen

Svarene i dette underkapittelet er innhentet fra de kommunene som svarte at de har lite kompetanse og ingen ansatt med grunnnerverv som en del av sin arbeidsstilling. Disse ble stilt tre spørsmål; Hvem utfører grunnnerverv for dem? Hvorfor har de ikke en grunnnerverver? Kan de se for seg at det kan bli en løsning i fremtiden?

Hvem utfører grunnnerverv for kommunen?

Blant kommunene som rapporterte at de ikke drev med grunnnerverv internt i kommunene sier de fleste at de leier inn grunnnerververe eller jurister fra privat firma. Skien kommune sier at de løser slike tilfeller ved at de av og til tilrettelegger for et samarbeid mellom kommuneadvokaten og prosjektledere for anlegg. Asker melder at de leier inn grunnnerververe fra privat firma til konkrete utbyggingsprosjekter, men ved strategisk oppkjøp av eiendom foretar de denne jobben selv av egne ansatte, fortrinnsvis jurister.

Hvorfor har ikke kommunen en egen grunnnerverver?

På spørsmål om hvorfor kommunene ikke har en egen grunnnerverver svarer flesteparten at de ikke har et behov eller at kommunene ikke har midler til en slik ansettelse. Gjøvik og Asker derimot ser behovet. Asker sier at de har annonsert etter personer med erfaring, men har ikke mottatt relevante søknader. De er positive til å få

med en grunnerverver på laget, men det vil være viktig at denne personen har faglig støtte i et større miljø. Det begrunnes med at det å være ansatt i kommunen kan føre med seg å bli sittende mye alene. Gjøvik har ikke hatt behov for en slik ansettelse før nå i løpet av de siste årene. Dette behovet har kommet i forbindelse med deres sykkelbyprosjekt samt økt opparbeidelse av utbyggingsområder og trafikksikkerhetstiltak som gang- og sykkelveger.

Ser kommunene for seg at det kan bli en løsning i fremtiden?

Asker ser klart for seg at en ansettelse av grunnerverver i fremtiden kan bli aktuelt, og det gjør også Ås og Snåsa. Aure kommune ser for seg løsningen som aktuell dersom kommunen slås sammen med andre kommuner til en storkommune. Gjøvik, på tross av at behovet er til stede med tanke på sykkelbyprosjektet og andre tiltak, svarer at de likevel nei på dette spørsmålet. Fosnes, Gjerdrum, Sandøy og Skien er de andre kommunene som ikke ser for en slik løsning.

Kapittel 7 Organisering og utførelse i Ski kommune og i Statens vegvesen

I dette kapitlet vil jeg presentere mitt intervju med Ski kommune og Statens vegvesen om hvordan de går frem for å gjennomføre et grunnerverv. Innledningsvis før resultatene legges frem presenteres de intervjuede institusjonene kort.

7.1 Intervjuobjektene

7.1.1 Ski kommune

Ski kommune har over lenger tid hatt én ansatt i kommunen som med grunnerverv som hovedansvarsoppgave. I tillegg til grunnerverv er ansvarsoppgaver som blant annet saksbehandling, eiendomsdeling, seksjonering og formalisere samt rydde opp i nye og gamle avtaler underlagt stillingen.

Ski kommune mener selv at de har vært veldig fremtidsrettet i forhold til den lenge tiltenkte "Follobanen", som anses å være Norges største samferdselsprosjekt. Follobanen skal gå fra Oslo S og Ski og prosjekteres av Jernbaneverket i disse dager.

7.1.2 Statens vegvesen

Statens vegvesen er forvaltningsorganet underlagt Regjeringens Samferdselsdepartementet, og har hovedansvaret for å planlegge, bygge, drifte og vedlikeholde riks- og fylkesvegene i hele Norge.

7.2 Intervju med Ski kommune

Hvordan går kommunen fram i startfasen?

Prosesen starter med at kommunen vedtar reguleringsplan, dette er inkludert den lovgitte reguleringsprosessen med høringsinstanser, eventuelle innsigelser og innspill fra grunneier også videre. Den vedtatte reguleringsplanen blir annonsert på kommunens hjemmesider og i deres lokale aviser, for så å åpne for ny runde med høring. Kommunen har mulighet til å erverve uten en reguleringsplan, men da forsvinner det rettslige "pressmiddelet" ekspropriasjon som kan nyttes senere i forhandlingene.

"Vi føler vi må ha hjemmel til ekspropriasjon når vi skal erverve."

(Intervju, Ski kommune)

Ski kommune ser på det som nødvendig å ha hjemmel til ekspropriasjon ved grunnervvervsforhandlinger, men unntak av enkelte prosjekter som blant annet grunnerverv til ledningsarbeid.

"For de prosjektene som gjelder permanent anleggsarbeid er det typisk at Ski kommune sikrer seg en reguleringsplan på forhånd, mens for ledningsarbeid behøver kommunen sjeldent reguleringsplan, da ledningsarbeid hjemles gjennom plan- og bygningsloven." (Intervju, Ski kommune)

Har kommunen interne retningslinjer for utøvelse av et grunnerverv?

Ski kommune har noen interne maler for rutiner som omhandler grunnerverv, men informanten har ikke brukt disse spesielt mye da han legger til at det læres mye av å gjøre.

"Vi har noen rutiner, med det er mye brukt "learning by doing".

(Intervju, Ski kommune)

Ski kommune sier at de bruker flere av håndbøkene til Vegdirektoratet, blant annet det såkalte *Epleheftet* som gjelder utmåling av erstatning. Dette nyttes for å sikre at grunneiere gis lik behandling av kommunen og av Statens Vegvesen.

Hvordan gjennomføres avtaleprosessen mellom kommunen og grunneier?

Selve avtaleprosessen i Ski kommune starter med et fellesmøte, hvor alle parter får utdelt et avtaleutkast utarbeidet av kommunen før befaring er blitt gjennomført. Dette sier Ski kommune er til hensikt å gi grunneierne et grovt overblikk over hva som skal skje. Etter fellesmøtet fortsetter avtaleinngåelsen individuelt eller med en advokat fordelt på flere møter.

"Hvordan kommuner løser grunnervvprosessen er veldig forskjellig. Ordføreren kan være noe hestehandler i enkelte situasjoner." (Intervju, Ski kommune)

Kommunen informerer kun om ønsket om å komme frem til en minnelig avtale i deres første brev. Dette kan forårsake at forhandlingene kan ta lenger tid enn opprinnelig ønsket, men kommunene føler selv at dette kan resultere i at de kan oppnå mer "goodwill" fra grunneierne. Likevel ser de at en slik løsning kunne vært svært interessant i enkelte saker.

"Forhandler nok lenger enn vi bør, men det kan resultere i at man får mer goodwill. Om det ikke fører fram til noe avtale, så kan ekspropriasjon komme på bordet. Dette kan gjøre prosessen veldig langdrygelig, så det kunne vært interessant i enkelte saker." (Intervju, Ski kommune)

Opplyser kommunen om juridisk bistand og hvordan håndteres det?

Når det gjelder juridisk bistand gir kommunen generell informasjon til de berørte grunneierne om dette. Det kommer ofte opp spørsmål fra grunneiere om kommunen dekker advokatkostnadene. Ski kommune sin hovedregel er at de stort sett dekker disse kostnadene, men de oppfordrer grunneierne til å slå seg sammen om én advokat. Dette for at kommunikasjonen forenkles ved at det er færre personer å forholde seg til.

"Grunneiere spør ofte kommunen om de dekker advokatkostnader. I enkelte tilfeller gjør vi det. Da forsøker vi få til en ordning hvor grunneierne har kun én advokat, slik at kommunikasjonen blir enklere og det blir færre personer å forholde seg til".
(Intervju, Ski kommune)

Hvilke løsninger ender kommunen som oftest opp med med grunneierne?

Ski kommune ønsker hovedsakelig å oppnå minnelig avtale med alle grunneiere de forhandler med.

"Om en grunneier ønsker å gå videre til skjønnsretten er veldig individuelt og er ikke en løsning som dukker opp ofte." (Intervju, Ski kommune)

Ski kommune har i løpet av de siste 40 årene kun opplevd to til tre tilfeller hvor kommunen og en grunneier har vært nødt til å gå til skjønnsretten. Ekspropriasjon er noe politikere syntes er ubehagelig og helst vil slippe. Om forhandlingene ikke får partene til å komme til enighet er kommunen villig til å bruke ekspropriasjon.

"Ekspropriasjon sitter langt inne for politikerne, og er nærmest et hysj-hysj tema." (Intervju, Ski kommune)

Kommunen står selv for ekspropriasjon der det skulle dukke opp. Da blir det sendt inn en politisk sak på to til tre A4-sider hvor det må begrunnes for ekspropriasjonen til kommunenes eiendomsutvalg. Derfra sendes begrunnelsen videre til formannskapet, og deretter til kommunestyret som fatter vedtak.

Hvordan går kommunen frem angående erstatning og etterarbeid?

For prosjekter hvor kommunen klarer å oppnå minnelige avtaler blir et avtaleutkast jobbet med fram og tilbake før partene signerer ferdig utkast. Etter signering betales 90 prosent av erstatningssummen. Det er på bakgrunn av at de ikke har fysisk skilt fra arealene enda. De resterende ti prosentene betales etter ferdig prosjektering, fordi utskillingen ikke er utført enda så erstatningen kan øke i ettertid ettersom om det er tatt mer eller mindre areal enn planlagt.

*"De mest typiske tilfellene hvor det gis erstatning for mer enn først avtalt er ved landbrukseiendommer hvor avståelsen er en lang stripe og ti centimeter på bildet får stor betydning i virkeligheten dersom denne er lagt inn for langt inn på kartet."
(Intervju, Ski kommune)*

Etter anleggsarbeidet er utført har kommunen ansvar for oppmåling av ny grenser og utarbeide matrikkelbrev for de berørte tomtene.

"Av matrikkelføring gjør vi alt. Vi matrikkelfører også for Statens vegvesen. Vegvesenet sitter bare å får det i den andre enden" (Intervju, Ski kommune)

For de tilfellene kommunene selv har sett behov for et grunnerverv, typisk til gang- og sykkelveger, men som skal overføres til Statens Vegvesen, overtar Statens Vegvesen arealene vederlagsfritt. Det gjelder også kostnadene ved arbeidet av prosjektet.

7.3 Intervju med Statens vegvesen

Hvordan går Statens vegvesen fram i startfasen?

I forprosjektet samles flere faggrupper som utarbeider et forslag til reguleringsplan. Reguleringsplanforslaget sendes inn til kommunen for politisk behandling. Statens vegvesen kan til tider føle noe mostand fra politikere i denne prosessen, men dette skjer ikke alt for ofte.

”Det føles som om kommunestyret ikke tørr å vedta noe som kan være en slags byrde for en grunneier.” (Intervju, Statens vegvesen)

Om en plan ikke blir vedtatt sendes forslaget i retur. Statens vegvesen opplevde et tilfelle for ikke så lenge siden hvor det skulle ble prosjektert en gang- og sykkelbro over en elv.

”Vi hadde ikke fått med oss den nye normen om 200 års flom. Forslaget ble avvist og sendt tilbake. Vi ble nødt til å prosjektere brua på nytt, slik at den var i tråd med 200 års flom-normen.” (Intervju, Statens vegvesen)

Statens vegvesen har ikke alltid behov for reguleringsplan når de skal erverve grunn.

”Ved for eksempel etablering av busslommer har vi ikke alltid behov for reguleringsplan.” (Intervju, Statens vegvesen)

Har Statens vegvesen egne retningslinjer for utøvelse av et grunnerverv?

”Vi bruker alle håndbøker utarbeidet av Vegdirektoratet, da inkludert deres håndbok med etiske retningslinjer for grunnerverv.” (Intervju, Statens vegvesen)

Hvordan gjennomføres avtaleprosessen mellom Statens vegvesen og grunneier?

Det arrangeres først et informasjonsmøte med grunneiere. Organisering av informasjonsmøtene avhenger av hvor mange parter som er involvert i prosessen.

"Er det veldig mange, ønsker vi å dele opp partene i likartede parter."

(Intervju, Statens vegvesen)

På møtet får grunneiere informasjon om reguleringsplan, valgt løsning, videre prosess og erstatningsspørsmål rundt utregning med prinsipper. Etter avholdt informasjonsmøte inviteres alle partene til befarings av de aktuelle eiendommene. Under befaringsen registreres diverse objekter som kan gjøre utslag på erstatningen.

"Under befaringsen gir vi grunneiere en mer detaljert beskrivelse av avståelsen på hans eller hennes eiendom" (Intervju, Statens vegvesen)

Erstatningsutregningen baserer seg på sammenlignbare salg, dekningsbidragskalkyler og erfaringstall. Skjønnspraksis, lovverk, Epleheftet, dispensasjonspraksis og diskonteringsstid er faktorer som er med i vurderingen. Det nevnte vurderingsfaktorene sammen med vurdering av leie vs. eie samt å beregne om avståelsen utgjør noen begrensninger, særulemper eller alminnelige ulemper på eiendommen.

"Det er vanskelig å finne eksakt økonomisk tap på en eiendom. Det er enklere å finne et intervall hvor det økonomiske tapet ligger innenfor."

(Intervju, Statens vegvesen)

Når Statens vegvesen sender ut forslag til kjøpekontrakt legger de seg i det øvre sjiktet av det utregnede økonomiske intervallet, jf. Statens vegvesen håndbok for etiske retningslinjer for grunnerverv.

"Med tilbud om kjøpekontrakt legger vi også med avtale om tiltredelse og avtaleskjønn" (Intervju, Statens vegvesen)

I de tilfellene hvor grunneier verken godtar kjøpekontrakt eller tiltredelse med avtaleskjønn sender vegvesenet forvarsel om ekspropriasjon i henhold til forvaltningsloven og oreigningslova.

Blir det aktuelt med ekspropriasjon forfattes et enkeltvedtak i brevform, i henhold til lovverket. Vedtaket vedtas av vegmyndighetene ved regionsjefen, jf. veglova § 50.

*"For avtaler som gjelder fylkesveg ligger ekspropriasjonsmyndigheten hos fylkesmannen, som igjen kan delegeres til vegvesenet. I region øst er det blitt gitt en generell fullmakt, med unntak Akershus fylkeskommune."
(Intervju, Statens vegvesen)*

Vedtaket blir sendt til grunneier som har tre ukers klagefrist. Grunneiere blir deretter tatt inn i skjønn for å avklare erstatning ved ekspropriasjon. Søknad om forhåndstiltredelse blir sendt til Vegdirektoratet. De avgjør søknaden som et enkeltvedtak, som videre kan påklages. Grunneier får vedtak tilsendt om det legges ved en erklæring om tiltredelsen. Erklæringen må signeres og sendes tilbake. Om grunneier ikke signerer denne erklæringen, bringes saken videre til namsmannen.

"At grunneier ikke signerer skjer ytterst sjeldent" (Intervju, Statens vegvesen)

Opplyser Statens vegvesen om juridisk bistand og hvordan håndteres det?

På infomøtet informeres det om at Statens vegvesen dekker nødvendig juridisk bistand i henhold til skjønnsprosessloven § 54.

"Statens vegvesen plikter egentlig ikke å dekke juridisk bistand i forhandlingsfasen. Plikten dukker først opp når vi har varslet om ekspropriasjon. Likevel velger vi å bruke samme prinsipp under selve forhandlingene og ofte kan advokaten sende faktura direkte til Statens vegvesen." (Intervju, Statens vegvesen)

Av og til mener Statens vegvesen at advokater bruker for mye tid, samt sender unødvendige brev og lignende. Da kan Statens vegvesen presse advokaten for at det faktureres for mye.

"Vi kan be skjønnsretten vurdere kostnadene rundt advokat. Da vurderer de hvor mye Statens vegvesen bør betale. Om de mener at det er fakturaer og krav som ikke er nødvendige." (Intervju, Statens vegvesen)

Hvilke løsninger ender Statens vegvesen som oftest opp med med grunneierne?

Statens vegvesen erverver grunn fra ca. 3000 grunneiere hvert år og oppnår som oftest minnelige avtaler med grunneiere.

"Staten vegvesen oppnår minnelige avtaler på rundt 90-95 prosent av alle våre erverv" (Intervju, Statens vegvesen)

Hvordan går Statens vegvesen frem angående erstatning og etterarbeid?

Av erstatning utbetaler Statens vegvesen 90 prosent tidlig i prosessen, for så å betale de siste ti prosentene etter at oppmålingsforretningen er utført.

"Da vet vi hvor mye som eksakt er avstått og de siste ti prosentene kan justeres deretter. (Intervju, Statens vegvesen)

Mengde av etterarbeid som Staten vegvesen må utføre kommer an på kommunen.

"Som regel gjør de dette arbeidet selv, med unntak om det foreligger en avtale som tilsier noe annet." (Intervju, Statens vegvesen)

Statens vegvesen stiller opp på oppmålingen, men det er kommunen som har ansvar for å sende inn nødvendig papirarbeid.

7.4 Oppsummering av grunnervervspraksis i Ski kommune og Statens vegvesen

Selve forhandlingsprosessen er svært lik hos begge institusjonene. Statens vegvesen ser ut til å ha stor fordel da de er vegmyndighetene som vedtar ekspropriasjon og behandler søknader som forhåndstiltredelse. Slik det fremkommer av både Ski og Statens vegvesen, har kommunestyret en tendens til å være redde for å trække grunneier på tærne. Begge institusjoner oppnår i størst grad minnelige avtaler i forhandlinger med grunneier, og metode for erstatningsutbetalingen er nogen lunde lik. Det som skiller Ski og Statens vegvesen klart fra hverandre i grunnervervprosessen, er at kommunen har det ansvar for innsending av all nødvendig informasjon etter utført oppmålingsforretning. Statens vegvesen utfører ikke den type papirarbeid, om ikke annet følger av avtale.

Kapittel 8 Analyse og drøfting

I dette kapitlet vil oppgavens problemstilling med tilhørende delproblemstillinger analyseres og drøftes med utgangspunkt i funnene fra empirien i kapittel 6 og 7. Funn vil videre settes opp mot oppgavens innledende teori samt tidligere forskning. Før analyse og drøfting av delproblemstillingene presenteres, vil jeg igjen trekke fram oppgavens hovedproblemstilling:

Hvordan fungerer grunnervervsfunksjonen på kommunalt nivå?

Hovedproblemstillingen blir analysert og drøftet til slutt i dette kapitlet.

8.1 Delproblemstilling 1: Hvilken kompetanse har kommuner på utførelse av grunnerverv?

Med denne delproblemstillingen ønsket jeg å finne ut hvor mange kommuner som har ansatte som utfører grunnerverv, samt hvilken utdanningsbakgrunn de har.

Bakgrunn for ansettelse og kompetanse

Bakgrunn for ansettelse av personer som kan utføre grunnerverv ble begrunnet med at løsningen er rimelig, effektiv og praktisk. Kommunene viser til at det er lønnsomt med lokalkunnskaper i forhold til avtaleinngåelser, samt at det er en fordel med korte kommandolinjer og få involverte parter i hver sak.

Av de innhentede undersøkelsene kom det frem at hele 24 av 33 kommuner har ansatte med arbeidsoppgaver innenfor grunnerverv. Det ble ikke spurt spesifikt i undersøkelsen om de ansatte har dette som en 100 prosent stilling, eller om ansvarsoppgaven er en av flere oppgaver. Likevel ble det rapportert av flere kommuner at deres grunnervervsfunksjon kun utgjør en liten del av en større stilling. Flere av kommunene mener de ikke har tilstrekkelig egenkompetanse innen grunnerverv. Flere må engasjere eksterne i sine grunnervervssaker, spesielt i juridisk kompliserte saker.

Ski kommune har lenge hatt en ansatt med ansvar for grunnerverv. Det blir ved utlysning av stillingen opplyst om at den primært går ut på grunnerverv. Ski mener det er hensiktsmessig å ha en ansatt som kan utføre grunnerverv av flere grunner. Spesielt pekte Ski på de store omveltningene som skal skje i kommunen i løpet av de nærmeste årene, flere store vann- og avløpsprosjekter som må gjennomføres. Slik sett er det rimeligere for Ski å ha en fast ansatt grunnerverver som kan påta seg disse oppgavene, kontra å leie inn konsulenter til å gjennomføre samme jobb.

I case-studiet av fem kommuner utført i Tomas Moen sin hovedoppgave i 2000 var det også en variasjon av kompetanse innen grunnerverv. Det var ingen av de fem kommunene som besatt én bestemt person som utførte grunnerverv i kommunen og alle meldte at det er nødvendig med juridisk hjelp i kompliserte saker. (Moen, 2000)

Det samme viste seg å være tilfelle i Håvard Steinsholt sin undersøkelse fra 2002 til 2005. Der fremkom det at en tredjedel av de spurte kommunene hadde svært liten andel av juridisk og verdsettelsesfaglig spisskompetanse. Samtlige av kommunene rapporterte at det ble innleid kompetanse i større eller mindre grad – til formell skjønnsforberedelse, og når saker går til skjønn. (Steinsholt, 2005)

Sammenlignet med tidligere undersøkelser er det fremdeles få kommuner som har opprettet en egen stilling for grunnerverv. Kommunene har fortsatt behov for å leie inn ekstern juridisk hjelp. Likevel ser det ut som om vi er i en utviklingsprosess hvor flere jurister ansettes i det kommunale for å løse blant annet slike oppgaver. En annen vesentlig forskjell fra denne undersøkelsen og tidligere, er at flere kommuner føler selv at de har mer kompetanse på institusjonen grunnerverv. Antall kommuner som svarer at de innehar enten full eller noe kompetanse har omtrent doblet seg siden Steinsholt sin undersøkelse. Fra at kun en tredjedel av kommunene mener de har full eller noe kompetanse, svarer hele to tredjedeler av kommunene det samme i denne oppgaven.

Utdanningskompetanse

Når det kommer til utdanningskompetanse hos personer som utfører grunnerverv, viste seg i denne undersøkelsen å være dels broket. De ansatte var alt fra teknisk faglærte, jordskifte kandidater med master i eiendom, landmåling og eiendomsdesign, jurister, økonomer, arealplanleggere og eiendomsめglere. Enkelte av disse har senere tatt

etterutdanningskurs. Den ansatte i Ski hadde utdanningsbakgrunn fra NLH, nåværende NMBU, med tittel som jordskifte kandidat.

Av de fem kommunene Moen (2000) studerte hadde personene med hovedansvar for grunnnerverv bakgrunn fra både jordbruk, skogbruk, oppmåling, ingeniørstudier, eiendomsmegling, juss, jordskifte og arkitektur. (Moen, 2000)

I undersøkelsen til Steinsholt (2005) ble det rapportert enda flere ulike utdanningsbakgrunner enn dokumentert i både dette studiet og i Moen sitt. Her var blant annet naturforvaltning- og vernepleierutdannelse også representert. I følge undersøkelsen var det et klart overtall av teknisk utdannende som sitter med ansvaret, og færre med planbakgrunn og spesialisert eiendomsfaglig eller juridisk bakgrunn. Utover formell skolegang ble erfaring og lokalkjennskap, samt erfaring innad i kommunens organisasjon sett på som viktige faktorer i betraktningene rundt ansettelse. (Steinsholt, 2005)

Når man sammenligner tidligere forskning med undersøkelsen i denne oppgaven, ser det ut til å ha skjedd en utvikling i krav til utdanningsbakgrunn. Flere av de ansatte med ansvar for grunnnerverv har nå spissere kompetanse, dog er det fremdeles ikke optimalt hos alle kommunene samt de har mye å gå på. Hvorfor det er slik kan tenkes å ha med kommunens begrensede personellmessige ressurser. Det er veldig mange ansvarsoppgaver som må fordeles, og det kommer tydelig frem at kommunene har begrensede midler til å ansette spesialister på enkeltfelt.

8.2 Delproblemstilling 2: Hvordan organiseres grunnerverv i kommuner?

Med denne delproblemstillingen ønsket jeg å se på hvor grunnervervfunksjonen er plassert i kommunens organisasjon, og hvilke formål kommunens grunnerverv går til fordel for. I tillegg ønsket jeg finne ut hva slags løsning kommuner og grunneier som oftest ender opp med, samt om kommunenes omfang av erverv har økt eller blitt redusert de siste årene.

Plassering

I undersøkelsen kom det også frem at det er etater for tekniske tjenester som er den mest brukte plasseringen av grunnervervfunksjon. Hvordan funksjonen er plassert videre nedover i kommunens tekniske virksomhet varierer mer. For eksempel i Ski kommune viste det seg at funksjonen i hovedsak er underlagt teknisk etat, for så videre delegert ned til plan, bygg og geodata under geodataavdelingen. Videre kom det frem at plan og næringsetater og andre kommunale etater og virksomheter også er populære plasseringer.

I Moen (2000) sin case-studie av Enebakk, Hamar, Kristiansand, Vang og Ål var det også variasjoner i plasseringen av grunnervervfunksjonen. For eksempel i Enebakk kommune var grunnervervsakene delegert fra Kommunestyret til et av formannskapetets utvalg; forhandlingsutvalget. I tilfeller hvor Enebakk kun skulle utføre mindre stripeerverv tok teknisk etat seg av dette. I Hamar kommune ble det registrert at teknisk etat hovedsakelig hadde oppgaven med grunnerverv, inkludert grunnerverv og ekspropriasjon av fast eiendom for andre etater i kommunen. Kristiansand har sentralisert grunnervervfunksjonen til eiendoms- og utbyggingsetaten under formannskapet. De utfører all grunnerverv for alle andre etater i kommunen. I Vang var funksjonen underlagt sentraladministrasjonen, hvor rådmann tok med teknisk sjef ut for å forhandle på vegne av kommunene. Ved dårlig forhandlingsklima deltok også ordføreren. Ål hadde derimot delt grunnervervfunksjonen opp i to deler. Her var det selve ordføreren og medhjelper, gjerne en prosjektingeniør som gjennomfører de store sakene, mens de små gjennomføres av en ingeniør på teknisk etat. Dersom problemer i forhandlingene skulle oppstå bistår gjerne rådmann og teknisk sjef. (Moen, 2000)

I likhet med denne undersøkelsen fant Steinsholt (2005) ut at grunnervervfunksjonen hovedsakelig var plassert under teknisk avdeling. Av de kommunene hvor grunnerverv var underlagt teknisk etat ble plasseringen begrunnet med at det er her det meste av kunnskapen rundt teknisk gjennomføringen av kommunale prosjekter ligger. Av Steinsholt ble det også funnet ut at 10 av 22 kommuner (45 %) kun har ett organ som behandler grunnerverv. De resterende 12 kommunene behandler grunnervervsaker i forskjellige instanser etter behov. I denne undersøkelsen kom det også frem at omtrent halvparten av kommunene velger å knytte grunnervervfunksjonen til en enkeltperson i kommunen istedenfor til et fagmiljø/organisasjonsledd. Plasseringen kunne altså være noe personavhengig eller bare tilfeldig. (Steinsholt, 2005)

Norske kommuner har som følge av lov stor handlefrihet når det gjelder intern organisering av arbeidsoppgaver, og det gjenspeiles i stor grad i undersøkelsens resultater. Sammenlignet med tidligere forskning er det ulikheter mellom denne undersøkelsens kommuner og de kommunen som ble undersøkt av Moen (2000). Det ser ut til at flere kommuner satser tyngre på delegering av grunnervervfunksjonen nedover i faggrupper og spesialiserte virksomheter. Det er ikke lenger rådmann eller ordfører som i all hovedsak tar seg av forhandlingene.

Formål

Av de 24 kommunene som svarte at de drev med grunnerverv var det noe varierende svar på hvilke formål det i hovedsak ble ervervet til. Veg, gang- og sykkelveger, boligtomter og friluftsanlegg var de mest typiske formålene. Av andre formål kommunene erverver til ble skole, idrett og næring nevnt. I Ski har det, og det skal de neste årene satses tungt på gang- og sykkelveger. Av kommunens utførte grunnerverv har derfor vært i forbindelse med opparbeidingen av gang- og sykkelvegprosjektene på Siggerud og mellom Ski og Kråkstad.

Av de fem kommunene som Moen (2000) studerte i sin hovedoppgave var det mye satsing på boligområder. Flere ønsket å fremstå som en god bostedskommune med gode nærmiljøer, og hadde dermed høyt fokus på å erverve grunn til boligformål. For eksempel Kristiansand arbeidet for å ha disponibel grunn til fem til ti års byggebehov. Bortsett fra grunn til bolig var også grunn til skole, helsevesen og infrastruktur. (Moen, 2000)

I artikkelen til Steinsholt (2000) hevdet han at flere av de undersøkte kommunene fra artikkelen hadde et ønske om bosetting og vekst. Det ble erkjent av samtlige kommuner at grunnerverv ofte ble engasjert i forbindelse med absolutt nødvendig, offentlig prosjektgjennomføring. Da i forbindelse med infrastrukturtiltak og nullverdiformål som skoler, kirkegårder og friområder. Med noen unntak synes det av undersøkelsen til Steinsholt at kommuner ikke velger å ta steget fullt ut, og benytter grunnerverv strategisk i rollen som langsiktig markedsaktør. (Steinsholt, 2005).

Som det også fremgår av forvaltningsloven skal kommuner som et forvaltningsorgan gjøre tiltak som utvikler og tilrettelegger lokalsamfunnet. I både denne oppgaven, samt Moen og Steinsholt sin undersøkelse ser man at formålene er i hovedsak til samfunnets nytte. Som det fremstilles av Moen (2000) ønsker kommuner å fremstå som gode bostedskommuner, men som Steinsholt (2005) presiserer benyttes ikke grunnerverv til andre formål enn akkurat de nødvendige.

Løsning

Alle, med unntak av Skaun, sa at det oppnås minnelige løsninger i det fleste grunnervervsforhandlinger med grunneier. Ski sa at de også går langt for å oppnå minnelige avtaler. De har i løpet av de siste årene opplevd å gå til skjønn kun tre ganger. Ski sier at de opplever at politikerne ønsker at dette ikke skal skje, og dermed kan forhandlingsprosessen dra ut fordi minnelighet ønskes å oppnås.

Av de undersøkte kommunene av Moen (2000) kom det frem at de i utgangspunktet vil oppnå minnelige avtaler. Ekspropriasjon er lite ønskelig og terskelen for å benytte virkemiddelet er høy for samtlige. I Hamar viste det seg at grunneiere ofte er misfornøyde med kommunenes første tilbud. Hamar, Enebakk og Ål sa at de i forhandlinger kan gi litt ekstra ulempeerstatning for å oppnå minnelige avtaler. Kristiansand var den eneste kommunen som i undersøkelsen uttrykket at de ikke er spesielt redde for å bruke ekspropriasjon. Men det bør presiseres her at Kristiansand foretar for det meste kjøp av grunn som er lagt ut for salg på det frie markedet. (Moen, 2000)

Steinsholt studerte ikke dette noe spesielt i sin undersøkelsen, men fant ut at kommuner ofte kjører enkle løsninger og arealbytter der der er mulig. (Steinsholt, 2005)

Av alle tre undersøkelsene er det tydelig at kommuner i all hovedsak ønsker å komme frem til en minnelig avtale med grunneier. Sett i lys av Rognes sin illustrasjonen, posisjonsforhandlinger (presentert i kapittel 4.2.1), kan man diskutere om kommunens reservasjonspunkt til en viss grad også har noe mindre betydning. Kommuner er muligens mer villige til å gå enda lenger enn hva Statens vegvesen ville gjort for å oppnå en minnelig avtale. De velger heller fokusere på hvordan de er avhengig av hverandre og hvilke felles interesser de har, enn konflikten og deres ulike interesser. I slike prosesser kan ofte kommunen ende opp med å gi noe mer erstatning. Med dette kan de spare de kostnader som følger av å ta saken må tas inn til skjønnsretten.

Omfang

Hele 70 prosent av deltagerne i denne undersøkelsen sa at omfang av grunnerverv har gått opp de siste fem årene. Av de mindre kommunene har omfanget holdt seg noenlunde stabilt, mens to kommuner hevdet at omfanget har gått ned. I Ski har de registeret at omfanget av grunnerverv gradvis har gått opp, men dette kan anslås å ha vært en naturlig virkning av forberedelse og tilrettelegging for den tiltenkte "Follobanen".

I verken Moen (2000) eller Steinsholt (2005) sine undersøkelser ble utvikling av omfang studert. Likevel ble det hevdet av Steinsholt (2005) i sin artikkel at resultatene fra undersøkelsen viste at kommunal grunnervervsaktivitet var overraskende liten. Som en forklaring på den lave grunnervervsaktiviteten blant kommuner ble det hevdet av Steinsholt at utgangspunkt for en aktiv kommunal grunnervervsaktivitet kan være en tradisjon for, og vilje til, sterk offentlig styring kombinert med sterk kommuneøkonomi. Skrantende kommuneøkonomi og manglende prioritering kan forklare tilbakeholdenheten i pressområder, men også at grunnverdier i slike områder kan føre til tilstrekkelig aktivitet fra markedets side. (Steinsholt, 2005)

Undersøkelsen som er gjennomført bekrefter til en viss grad utsagnet til Steinsholt om at aktiviteten av kommunal grunnerverv er liten. Likevel viser det seg hos samtlige kommuner at de selv opplever omfanget av grunnerverv som økende. Med en stadig økende kurve av omfang, vil jeg tørre å påstå at grunnervervsbildet som vi ser i dag vil se annerledes ut i løpet av de 20 årene. I tråd med den nye kommunereformen og sammenslåingen vil forhåpentligvis flere kommuner få styrket sin kompetanse på feltet.

Hver kommune vil få ansvar for større areal noe som resulterer i at behovet for én eller flere fulltidsstillinger innenfor fagområdet vil bli større.

8.3 Delproblemstilling 3: Finnes det ulikheter mellom håndtering av grunnerverv utført av Ski kommune og Statens vegvesen

Med denne delproblemstillingen ønsket jeg å finne ut om det er noen spesielle ulikheter i grunnervervprosessen til kommuner og Staten vegvesen. Ski kommune er kommunenes representant i denne undersøkelsen.

Planlegging

Under utarbeidelse av forslag til reguleringsplan samler Statens vegvesen flere ulike faggrupper med høy kompetanse på forskjellige fagområder. Det samme gjør Ski kommune til en viss grad. Kommunens etater sender inn forslag inn til kommunestyret for politisk behandling. Både Ski og Statens vegvesen har mulighet til å erverve uten reguleringsplan, men gjør det kun ved små prosjekter hvor det åpenbart ikke er nødvendig med pressmiddelet ekspropriasjon. Typisk for kommunen er å utføre erverv til ledningsarbeid uten reguleringsplan, mens Statens vegvesen gjør det for eksempel ved opparbeiding av busslommer.

Under planprosessen før et erverv er det ingen spesielle ulikheter mellom Ski og Statens vegvesen. De må begge følge lover og regler etter plan- og bygningsloven når det kommer til planlegging og behandling av reguleringsplaner.

Retningslinjer

Statens vegvesen bruker vegdirektoratets håndbok om "Etske retningslinjer for grunnerverv". Denne håndboken benytter også Ski. Ski har også laget egne maler som tar for seg utførelse av grunnerverv, men de innrømmer at "learning by doing" er en populær læringsmetode.

At Ski ikke har en egen håndbok for etiske retningslinjer skiller de fra Statens vegvesen. Likevel kan det betraktes å være unødvendig for kommuner å lage egne retningslinjer ettersom Vegdirektoratets håndbok er solid. Håndboken kan, og bør, benyttes når kommuner er ute og forhandler med grunneiere.

Avtaleprosess

Ski starter avtaleprosessen med grunneiere med et fellesmøte hvor alle involverte parter får utdelt et avtaleutkast før befaring. Dette skal gi grunneier en grov oversikt over hva som skal skje videre. I det utgitte avtalesforslaget gis det kun informasjon som tilsier at det skal inngås minnelig avtale. Informasjon om avtaleskjønn og ekspropriasjon kommer senere dersom det blir nødvendig. I de tilfeller hvor grunneier absolutt ikke vil godta avståelsen, noe som forøvrig ikke har skjedd i Ski kommune, må det sendes inn utredning til kommunens eiendomsutvalg. Eiendomsutvalget videresender begrunnelsen til formannskapet, som deretter videresender dette til kommunestyret for vedtak.

Av Statens vegvesen arrangeres det et informasjonsmøte i begynnelsen av forhandlingsprosessen. Organiseringen av disse informasjonsmøtene avhenger av hvor mange parter som er involvert. Grunneierne får utdelt informasjon om reguleringsplan, valgt løsning, videre prosess og erstatningsspørsmål rundt utregning. Befaring av områdene skjer etter informasjonsmøtet. Når forslag til kjøpekontrakt er blitt sendt ut blir det også vedlagt informasjon om avtale om tiltredelse og avtaleskjønn. I tilfeller hvor kjøpekontrakt ikke godtas av grunneier, kan vedtak om ekspropriasjon fattes av vegmyndighetene ved regionssjefen, jf. veglova § 50. Søknad om forhåndstiltredelse sendes til vegdirektoratet som avgjør som et enkeltvedtak. Enkeltvedtakene fattet av vegdirektoratet kan påklages.

Avtaleprosessen håndteres noen lunde likt av både Ski og Staten vegvesen ved at de begge arrangerer et informasjonsmøte hvor grunneiere får informasjon rundt prosessen videre. Hvordan og når i prosessen det informeres om grunneiers valgmuligheter i forhold til utfall av saken er en av de få tingene som skiller de to instansene fra hverandre. Statens vegvesen kan oppfattes som mer aggressiv ved at det informeres tidligere i prosessen om tvangsmiddelet ekspropriasjon. Som Ski la frem har de en tendens til å gå svært langt i forhandlingene før dette middelet benyttes. Noe som understrekes ved at de ikke har måtte ekspropriere tidligere. I forhold til ekspropriasjon er Statens vegvesen mer erfaren spiller sammenlignet med Ski kommune, da de utfører langt flere grunnerverv enn kommuner flest. Ofte forhandler også Statens vegvesen med langt flere grunneiere når det skal erverves til et bestemt tiltak.

En klar fordel Statens vegvesen har i deres prosess der ekspropriasjon er et faktum, er at de ikke behøver å gå gjennom et kommunestyre for å få fattet et ekspropriasjonsvedtak. De kan gå direkte til vegmyndighetene.

Juridisk bistand

Ski kommune gir i løpet av sine forhandlinger med grunneier generell informasjon om juridisk bistand. De dekker stort sett grunneiers advokatkostnader, men de oppfordrer gjerne grunneiere til å slå seg sammen om én advokat for å redusere utgiftene. I enkelte saker kan Ski kommune se fordeler med å engasjere en advokat. Da kan kommunikasjonen bli forenklet ved at det er færre personer å forholde seg til.

Statens vegvesen informerer på sitt informasjonsmøte med grunneiere at de dekker nødvendige kostnader. Selv om de ikke er pliktig å dekke grunneieres kostnader under forhandlingene, velger de likevel å gjøre det av prinsipp. Enkelte ganger kan Statens vegvesenet oppleve at advokater fakturerer for mye. Da ber de skjønnsretten ta en vurdering om kostnadene er reelle i forhold til situasjonen.

Til forskjell fra Statens vegvesen kan det virke som at Ski har et høyere ønske om at det ikke skal legges for mye penger i juridisk bistand. Likevel dekker både Ski og Statens vegvesen de nødvendige kostnader som grunneier påføres under forhandlingene.

Løsningsutfall

Statens vegvesen erverver grunn fra ca. 3000 grunneiere hvert år og oppnår minnelig avtale om erstatning i nesten 95 prosent av tilfellene. Ski ønsker også hovedsakelig å oppnå minnelige avtaler med alle grunneiere de forhandler med. Hittil har Ski oppnådd minnelige avtaler, med unntak av tre tilfeller som har gått til skjønnsretten for fastsettelse av erstatning. Ski understreker at den høye oppnåelsen av minnelige avtaler muligens kan forklares med politikernes holdning til skjønnsretten og ekspropriasjon. Som Statens vegvesen påpekte kan kommunestyret oppfattes som å ikke ville ønske å påføre grunneiere noen byrde.

I forhold til løsningsutfall er det minnelig avtale som er ønskelig, og som oppnås i de fleste grunnerverv av Ski kommune og Statens vegvesen.

Erstatning og etterarbeid

I oppstarten av forhandlingene deler begge institusjonene ut et avtaleforslag til minnelig avtale. Denne velger grunneier å godta eller ikke. Når grunneier velger å godta avtalen, betaler både Ski og Statens vegvesen ut 90 prosent av den tilbudte kjøpesummen. Etter at oppmålingsforretningen er utført og arealene er avstått betales de siste ti prosentene. Denne ordningen sikrer grunneier å få eksakt beløp, eventuelt mer i erstatning for avståelsen. Når det gjelder oppmålingsforretningen og etterarbeid som følger med grunnervervet, er det kommunen som har det største ansvaret. De utfører all matrikulering for både sine erverv og erverv utført av Statens vegvesen, dersom ikke annet følger av noen avtale.

Det som skiller Ski fra Statens vegvesen etter at anleggsarbeidet er avsluttet, er arbeidsmengde rundt oppmålingsforretningen. Det er kommunens ansvar å sende inn nødvendig informasjon til matrikulering og tinglysing. Statens vegvesen har kun ansvar for å delta under oppmålingsforretningen.

8.4 Hovedproblemstilling: Hvordan fungerer grunnervervsfunksjonen i kommuner?

Hovedproblemstillingen vil drøftes opp mot konklusjonene fra drøftelsene av delproblemstillingene over, med egne refleksjoner jeg har gjort meg rundt i løpet av arbeidet med oppgaven.

Ut fra de undersøkelsene som er blitt gjennomført er det et klart flertall av kommuner som benytter seg av grunnervervsfunksjonen i deres kommune. Hvor mange i hver kommune som har grunnerverv som en av sine arbeidsoppgaver varierer, og som tabellen i kapittel 6.3 viser, varierer utdanningsbakgrunn hos de med ansvaret i enda større grad.

Det kan se ut som om at funksjonen ikke er spesielt forankret i samtlige kommuner. Til tross for at flere benytter seg av funksjonen, og kompetansen i kommuner har spisset seg med tiden, gir kommuner uttrykk for at de fremdeles ikke føler seg tilstrekkelig trygg på funksjonen. Verktøyet grunnerverv, som kan nyttes til å utrette tiltak, ser ut til å oppleves som noe skremmende. Spesielt skremmende virker det som at kommuner syntes pressmiddelet ekspropriasjon er. Dette kan være et resultat av at funksjonen grunnerverv er å anse som noe båndlagt av det folkevalgte kommunestyret.

Kommunestyret vegrer seg for å ta avgjørelser som kan oppleves som urettferdig for en grunneier. Selv om ansatte i kommunenes driftsavdeling ser behov for ekspropriasjon, er det ikke sikkert at det vil bli realisert på grunn av kommunestyrets myndighet til å vedtaksmyndighet. Kanskje føler de folkevalgte at de står på samme lag som grunneier, og at de er redd for presedens. Kommunestyret burde få mer forståelse for at virkemiddelet ekspropriasjon ikke nødvendigvis trenger å være skummelt, men heller et nyttig verktøy for å utrette nødvendige tiltak som følge av samfunnsutvikling.

Det fremkommer av lov at vedtaksmyndighet til ekspropriasjon ikke kan delegeres vekk fra kommunestyret. Det er mulig å tenke seg til at dette er en av årsakene til at kommuner går veldig langt i å oppnå minnelig avtale med grunneier. At ordfører i enkelte situasjoner kan endte opp med å være såkalt "hestehandler" for å oppnå minnelige avtaler, føler jeg underbygger det faktum at de i enkelte tilfeller går for langt i sine forhandlinger.

Som tabell 1 viser har flere av de registrerte kommunene som ikke har spesielt høye innbyggertall. I slike kommuner det kan ofte oppfattes som om alle kjenner alle. Innbyggere snakker, og det skapes oppfatninger og forventninger rundt ulike temaer. At kommuner ikke ønsker å skape dårlig forhandlingsklima mellom kommune og grunneier kan tenkes å bunne i at kommunen tror det kan gi ringvirkninger for senere forhandlinger med andre grunneiere. Dårlig forhandlingsklima menes i denne forstand at det fattes vedtak om ekspropriasjon.

Kommunens borgere har ofte ha et nært forhold til kommunen ved at den opererer på mange plan. Kommunen kan sees på som et slags skummelt troll med mange hoder. I for eksempel kommunens tekniske sektor behandles alt fra byggesak og reguleringer til sikring av vann- og avløpsanlegg. Det ene "hodet" kan automatisk beskyldes for noe et annet "hode" har gjort av grunneier. En grunneiers opplevelse av kommunen kan få store konsekvenser i forhandlingene rundt grunnerverv, fordi han/hun tidligere har opplevd noe ubehagelig. Det er fordelaktig for en kommune å skape en oppfatning blant grunneiere at de blir behandlet likt og rettferdig ved grunnervervsaker. Ikke minst bør grunneier oppleve å bli behandlet på en profesjonell måte.

Sammenlignet med de fleste kommuner har Statens vegvesen et veldig stort fagmiljø med høy kompetanse innen grunnerverv. Ut fra undersøkelsen kan det virke som om at grunnervervsoppgaver i kommuner kan bli tillagt personer med lite erfaring og kunnskap rundt grunnervervsfaget. Dette kan selvfølgelig argumenteres med at ansatte i kommunen ofte har arbeidsoppgaver som brer seg over veldig mange ulike fagområder. Ansatte kan kanskje være mer spesialisert på en annet fagfelt, som også er en av deres arbeidsoppgaver.

Som nevnt innledningsvis i drøftingen av hovedproblemstillingen er det skjedd en endring blant kommuner. Kommuner i dag er blitt mer klar over jussens betydning i forhold til grunnerverv. At hele to tredjedeler av kommunene i denne oppgaven svarer at de har full eller noe kompetanse innen grunnerverv, kontra én tredjedel i 2005 brekrefter dette. Likevel har kommuner fortsatt mye å gå på. Dette gjelder alt fra kompetanse, organisering til erfaring. Ved kommunesammenslåing, som følge av ny kommunereform, kan det tenkes at dette vil kunne spesialiseres på flere fagområder,

herunder også grunnnerv. Større fagmiljøer rundt funksjonen grunnnerv er svært viktig med tanke på den spisskompetansen den krever, som verdsettings- og forhandlingsforståelse og forståelse av lov. Jeg tror den nye kommunereformens mål og visjoner vil kunne styrke grunnnervfunksjonen i kommuner enda mer. Ved å skape større fagmiljøer rundt grunnnerv vil kompetanse på fagområdet blir større, og kommuner vil kunne opptre mer profesjonelt i sine forhandlinger. Om ikke en sammenslåing av kommuner og forening av fagmiljøer gir resultater, bør det kanskje vurderes å opprette et distriktutvalg spesialisert på grunnnerv. Som en avsluttende konklusjon på hovedproblemstillingen fungerer funksjonen med dagens ordninger, men den har forbedringspotensial.

Kapittel 9 Avsluttende refleksjoner

Det har vært interessant å registrere grunnervvsaktiviteten i de forskjellige kommunene. Jeg hadde for eksempel før spørreundersøkelsen og intervjuene gjort meg opp en mening om at kommuner var en nokså aktive grunnerververe. Dette var på bakgrunn av at det er kommunen som initierer tiltak i kommunen gjennom reguleringsplaner. Min oppfatning av kommuner som en aktiv grunnerverver ble til dels avkreftet i løpet av arbeidet, hvor det viste seg at de ikke gjennomfører like mange grunnerverv som forventet. Da selvfølgelig med unntak av de store kommunene, som Oslo, Bergen og Trondheim.

Denne oppgaven kan fungere som et utgangspunkt for videre arbeid. Oppgaven gir kun et innblikk i hvordan selve funksjonen fungerer i kommunen. Det kunne vært interessant å sett på hvorfor kommunestyret vegrer seg for ekspropriasjon. For eksempel kunne en oppgave tatt for seg hvorvidt prosesskostnader og tung juridisk tilnærming skaper mer motstand mot ekspropriasjon. I tillegg hadde det vært interessant å undersøkt hvordan grunneier opplever kommunen som forhandlingspart.

Kilder

Litteratur:

- Bernt, Hove & Overå (2002) Bernt, J. F., Hove, H. & Overå, O. (2002) *Kommunalrett* (4. utg.) Oslo: Universitetsforlaget.
- Falkanger & Falkanger (2013) Falkanger, T., & Falkanger, A. T. (2013). *Tingsrett* (7. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Fleischer (1999) Fleischer, C. A. (1999) *Miljø- og ressursforvaltning: Grunnleggende forutsetninger* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Knudsen (1997) Knudsen, Ø. (1997) *Innføring i ekspropriasjons- og skjønnsrett*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Larsen (2007) Larsen, A. K. (2007). *En enklere metode: Veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lotherington (1990) Lotherington, A. T. (1990) *Intervju som metode*. Tromsø: Forskningsstiftelsen ved Universitetet i Tromsø.
- Moen (2000) Moen, T. (2000) *Grunnerverv i kommuner*. Hovedoppgave. Ås: Norges landbrukshøgskole.
- Ringdal (2001) Ringdal, K. (2001) *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ritchi et. al. (2014) Ritchie, J., Lewis, J. Nicholls, C.M., & Ormston, R. (2014). *Qualitative research practice: A guide for social science students and researchers* (2ed ed.) London: Sage.
- Rognes (2012) Rognes, J. K. (2012) *Forhandlinger* (3. utg.) Oslo: Universitetsforlaget.
- Røhnebæk (1995) Røhnebæk, Ø. (1995) *Miljø og jus: Oversikt over norsk miljørett med innføring i jus og forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sevatdal (1990) Sevatdal, H. (1990) *Innføring i planarbeid ved jordskifte*. Ås: Norges landbrukshøgskole, Institutt for planfag og rettslære.

- Sevatdal & Sky (1999) Sevattal, H., & Sky, P. K. (1999) *Eigedomsteori: Innføring i samfunnsvitenskapeleg teoritilfang for utøving av eigedomsfag*. Ås: Norges landbrukshøgskole, Institutt for landskapsplanlegging.
- Silverman (2011) Silverman, D. (2012) *Inprenting qualitative data* (4th ed.). London: Sage.
- Steinsholt (2005) Steinsholt, H. (2005) *Grunnerverv i kommuner*. Kart og plan3/2005, s. 158-167. Oslo: Universitetsforlaget.
- Vegdirektoratet (1999) Vegdirektoratet (1999) *Etiske retningslinjer for grunnerverv: Gjelder all kontakt med grunneiere*. (Håndbok 218) Oslo: Statens vegvesen, Vegdirektoratet.

Øvrige:

- Asplan Viak (2001) Asplan Viak (15.02.2001) *Sosial- og helsedepartementet: Helse og trivsel i konsekvensutredning*. Hentet 25. April 2016 fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/shd/bro/2001/0005/ddd/pdfv/132760-helse_og_trivsel.pdf
- Regjeringen (2014) Regjeringen. (03.11.2014) *Fakta om kommunereformen*. Hentet 8. April 2016 fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/id752904/>
- Vegvesenet (2015) Statens vegvesen (17.12.2015) *Grunnerverv*. Hentet 21. April 2016 fra: <http://www.vegvesen.no/fag/Veg+og+gate/Grunnerverv>

Vedlegg

Vedlegg 1

SPØRREUNDERSØKELSE TIL MASTEROPPGAVE VÅREN 2016

Kontaktperson: Marit Krokmogen (45 21 80 17 / maritkrokmogen@gmail.com)

Navn på kommune	
Størrelse på kommune	
Antall innbyggere i 2016	
Antall forventet innbyggere om 20 år	

Kommunalt grunnerverv

I hvilken grad sitter kommunen på kompetanse innen grunnerverv

- All kompetanse finnes innad i kommunen
- Noen egen kompetanse
- Svært lite/ingen kompetanse

Har kommunen et eget organ eller egen ansatt som behandler grunnerverv?

- Ja
- Nei

Om ja, (om nei følg skjemaet lenger ned)

Hvilket organ eller annen institusjon er dette og hvordan organiserer de grunnerverv?

Hvilken utdanningsbakgrunn har de som utfører grunnerverv?

- Teknisk bakgrunn
- Bakgrunn fra NLH/UMB/NMBU (jordskifte, 5 år)
- Bakgrunn fra HiB, (landmåling og eiendomsdesign, 3 år)
- Annet, spesifiser

Hvorfor har kommunen valgt å ha en egen grunnerverver?

Hvor mange daa er ervervet av kommunen de siste fem årene og til hvilket formål?

Har det vært en oppadgående eller nedadgående kurve i omfang av erverv utført av kommunen?

- Oppadgående
- Nedadgående

Hvilke løsning oppstår flest ganger ved grunnerverv?

- Minnelig avtale
- Ekspropriasjon
- Skjønn

Om nei,

Hvem organiserer grunnerverv i kommunen? Blir dette satt bort til eksterne? Hvem?

- Statens vegvesen
- Annet, spesifiser

Hvorfor har ikke kommunen en egen grunnerverver?

- Ikke nok midler til ansettelse
- Har ikke behov
- Annet, spesifiser

Ser kommunen for seg at dette kan være en god løsning i fremtiden?

- Ja
- Nei

Vedlegg 2

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS

NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org nr. 985 321 884

Håvard Steinsholt

Institutt for landskapsplanlegging Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

1430 ÅS

Vår dato: 02.03.2016

Vår ref: 47129 / 3 / STM

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 02.02.2016. Meldingen gjelder prosjektet:

47129	<i>Kommunalt erverv vs. erverv utført av Statens vegvesen</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, ved institusjonens øverste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Håvard Steinsholt</i>
Student	<i>Marit Krokmogen</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via ett eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 18.05.2016, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Vigdis Namtvedt Kvalheim

Siri Tenden Myklebust

Kontaktperson: Siri Tenden Myklebust tlf: 55 58 22 68

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

Avdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrrsvarva@svt.ntnu.no
TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmaa@svt.uib.no

Vedlegg 3

	Teknisk bakgrunn	Eiendom, NMBU	Landmåling og eiendoms- design, HiB	Annet				
				Jurist	Økonomi	Arealplan- legger	Eiendoms- megler	Etterutdann- ingskurs
Agdenes	x	x	x					
Bergen	x	x		X				
Drammen				X				
Eigersund					X			
Fredrikstad	x			x			x	
Gausdal								
Hareid					x			
Karmøy				x				
Løten								
Nome	x	x						
Nord-Fron	x							
Oslo	x			x				
Rendalen	x							
Skaun				x				x
Ski		x						
Stjørdal				x			x	
Tana	x				x			
Time				x				
Trondheim				x				
Vestre						x		
Vestvågøy	x							
Vik i Sogn	x							
Voss	x						x	x
Ålesund								



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Postboks 5003
NO-1432 Ås
67 23 00 00
www.nmbu.no