

ISBN: 978-82-575-1171-5
ISSN: 1503-1667



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

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

Philosophiae doctor (ph.d.), Thesis 2014:11

Eivind Hasseldokk Ramsjord



Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Fakultet for samfunnsvitenskap
Institutt for landskapsplanlegging

Philosophiae doctor (ph.d.)
Thesis 2014:11

Eiendomsdannelse i bytransformasjon

Property formation in urban redevelopment

Eivind Hasseldokk Ramsjord

EIENDOMSDANNELSE I BYTRANSFORMASJON

PROPERTY FORMATION IN URBAN REDEVELOPMENT

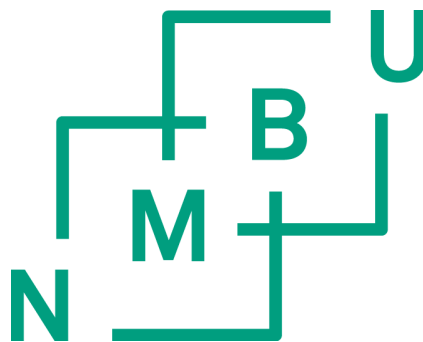
Philosophiae doctor (ph.d.) avhandling

EIVIND HASSELDOKK RAMSJORD

Institutt for landskapsplanlegging

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

Ås 2014



Avhandling nr. 2014:11

ISSN 1503-1667

ISBN 978-82-575-1171-5

Buy land, they're not making it anymore.

Mark Twain

Forord

Arbeidet med avhandlingen har vært en lang reise som både har brakt meg langt inn i teoriverdenens kriker og kroker og ut i møte med nye steder og mange interessante mennesker. Jeg er veldig glad for at jeg ikke helt visste hva jeg var i ferd med å begi meg ut på, da jeg like etter masterstudiene og en kort periode i Statens vegvesen la ut på denne ferden. Når jeg ser tilbake har det vært både spennende og interessant samtidig som det også har vært slitsomt, til tider litt ensomt og svært arbeidskrevende. Det føles som om de siste tre årene har gått veldig fort, og samtidig som det er en evighet siden jeg startet. Det som i alle fall er sikkert, er at jeg har lært veldig mye om faget og meg selv i løpet av disse årene. Jeg er derfor veldig glad for at jeg grep sjansen. Alt arbeidet har gitt opphav til en rekke oppdagelser, økt innsikt og ny kunnskap. Jeg håper at avhandlingen gir et bidrag til faget og at den kan komme samfunnet til gode.

Det er mange jeg vil takke for hjelp og støtte gjennom disse årene. August E. Røsnes har gjort en fantastisk innsats som hovedveileder og medforfatter. Tusen takk for engasjement, kreativitet, faglig kunnskap og utallige timer med veiledning og diskusjoner! Uten all din hjelp og støtte ville dette ikke ha vært mulig! Jeg vil også takke biveileder Erik Nord for mange gode innspill i tidlige faser av arbeidet med avhandlingen, biveileder Erling Berge for gode innspill angående metodiske spørsmål og Hans Sevatdal for veiledning og gode innspill, særlig i starten og i den avsluttende fasen. Jeg vil også takke alle mine andre gode kolleger ved Institutt for landskapsplanlegging for faglig engasjement, mange diskusjoner rundt lunsjbordet, og mye hjelp og støtte underveis i arbeidet med avhandlingen.

Jeg vil også sende en takk over fjellet til gode kolleger ved Høyskolen i Bergen, og legger samtidig ved en takk til NJKF med sentrale støttespillere, og særlig til medlemmene i arbeidsgruppen som har jobbet med eiendomsdannelse. Jeg må også få rette en stor takk til alle informantene som har bidratt til avhandlingen, uten deres innsats ville heller ikke dette ha vært mulig. Tusen takk for tillit, godt samarbeid og all den tiden dere har satt av til meg!

Til sist vil jeg også takke alle mine gode venner og familien for å ha stilt opp og støttet meg. Uten dere ville jeg heller aldri ha kommet i mål!

Abstract

The thesis focuses on transformation of land tenure structures during planning and implementation of urban redevelopments and analyzes from an institutional perspective property formation processes in relation to transactions and transaction costs. Urban redevelopments face fragmented and complex land tenure structures, both property-, ownership and rights structures registered in the cadastre and land book records, and unregistered contractual structures confined within the private sphere. Planning and implementation of such projects also meet public regulations through planning- and development control. The research questions deals with how the institutional framework concerning property formation and planning and implementation of urban redevelopment projects affect transactions that are necessary to complete property formation, and how the design of these (formal and informal) institutions affect transaction costs. These questions relate to how institutional design affects the efficiency of property formation processes in the context of urban redevelopment. The research questions are mainly analyzed from a user- and over all "system" perspective. The analytical model identifies theoretically generalizable phases relating to property formation that are embedded in formal institutions during land assembly, plan- and development control and implementation of urban redevelopments. The model is based on institutional and transaction cost theory applied to land development and focuses on how institutions create user rights regimes and how these affect efficiency in transformation of land tenure structures in urban redevelopments.

There are currently two possible user rights regimes in Norway: the Municipal Cadastral user rights regime and the Land Readjustment user rights regime, the latter resolving property formation through the Land Consolidation Court. The generalizable categories of transactions and phases in property formation contribute to identify milestones based on empirical studies of formal institutions and case studies of comparable redevelopments where the regimes were applied.

The findings indicate that, in this context, the Norwegian version of land readjustment reduces transaction needs and costs, increases certainty, and employs more efficient coordinative procedures when compared to municipal regimes, which suffer under a fragmented formal institutional framework and organization. However, both regimes also experience uncertainty, coordinative problems, and increased transaction costs in the handling of lesser rights and coordination of property formation toward planning and development control. The conclusion points to a substantial potential for enhancing process efficiency and for reducing "dead weight" transaction costs concerning property formation without compromising the quality of produced land tenure structures. Property formation through the use of land readjustment based on prior private land assembly and an adopted zoning plan is the exception. Steps toward enhancing process efficiency of the municipal cadastral user rights regime for property formation is therefore advisable, as the study clearly indicates that transaction costs induced on users are substantial.

The findings also indicate needs for further development of the Norwegian approach to land readjustment. At this point the court organization of the land consolidation court seems to cause complex problems in the intersections towards planning and development control. Moreover this might affect the processes and outcomes during property formation in the Land Readjustment user rights regime and that it is likely to cause similar or even larger challenges if land readjustment measures are applied during early phases of urban redevelopment for resolving "ownership constraints" during land assembly, in compliance with the original purpose of this policy as a plan and project implementation tool. Regardless of how the early phases of redevelopment is resolved, implementation still will have to resolve transactions concerning "formal" property formation, transformation of property-, rights- and ownership structures in cadastral and land book records. The thesis clearly indicate that transactions relating to this production of "institutionally" serviced land and property units organized to the redevelopment projects' final users are complex and transaction cost generating for developers and that changes in policy and organization of tasks

most likely would be able to improve the situation. Topics concerning property formation therefore seem very relevant for issues concerning urban redevelopment, property development, planning policy, land administration, land assembly and land readjustment, and the thesis offers an approach to analysis of issues concerning property formation in the latter contexts and thereby sheds light on research questions that formerly have received little attention both in Norway and internationally.

Sammendrag

Temaet for avhandlingen er eiendomsdannelse i bytransformasjon. Eiendomsdannelse går i denne sammenheng ut på å omforme eksisterende eiendomsforhold og etablere nye som gir sikkerhet for de nye «formelle» eier-, eiendoms- og rettighetsstrukturene et byggeprosjekt forutsetter at produseres. Både utbyggere, sluttbrukere og andre rettighetshavere har behov for at det etableres sikkerhet omkring den nye eiendomssituasjonen via innføring i offentlige objektregistre (matrikkelen) og registrering i rettighetsregisteret (grunnboken). Disse transaksjonene danner grunnlag for effektiv omsetning, finansiering samt en rekke disposisjoner over fast eiendom. Eiendomsdannelse er dermed en praktisk og formell forutsetning for gjennomføring av by-/eiendomsutviklingsprosjekt til bolig- og næringsformål. Avhandlingen fokuserer i hovedsak på boligproduksjon.

Eiendomsdannelse befinner seg i et grensesnitt mellom den privat- og offentligrettslige sfæren. De privatrettslige disposisjonene definerer eksisterende og fremtidige eiendomsretters utstrekning og innhold. De offentlige reguleringene legger føringene for hvordan nye eiendomsforhold kan utformes, etableres og registreres. Søkelyset rettes her mot eiendomsdannelse i den stedlige konteksten bytransformasjon fordi de fysisk-institusjonelle strukturene som finnes i byer og urbane områder, gjør eiendomsdannelsen mer komplisert og krevende. Byggeprosjekt som baserer seg på gjenbruk av areal innenfor eksisterende bebygde områder, betegnes her som transformasjonsprosjekt og gjennomføringen som transformasjonsprosesser. Som følge av fragmenterte og kompliserte eiendomsforhold og omfattende reguleringer, nedfelt via offentlig plan- og utviklingskontroll, er behovene for å gjennomføre og koordinere transaksjoner betydelig mer omfattende og kompliserte ved bytransformasjon enn for eksempel ved gjennomføring av feltutbygginger.

Avhandlingen tilnærmer seg ovennevnte tema fra et institusjonelt perspektiv. Den overordnede problemstillingen retter seg mot hvordan institusjoner påvirker transaksjoner og transaksjonskostnader relatert til eiendomsdannelse under gjennomføring av byggeprosjekt som forutsetter transformasjon av bystrukturer. Problemstillingene berører spørsmål om transaksjonskostnaders størrelse og distribusjon, og analyserer disse sammenhengene dels fra et brukerperspektiv, dels fra et mer overordnet «systemperspektiv». Transaksjonskostnader er i denne sammenheng ifølge institusjonell teori et mål på prosesseffektivitet. Dette sammendraget tar sikte på å oppsummere helheten og de viktigste funnene, og går ikke nærmere inn på underproblemstillinger som er behandlet i hver av artiklene avhandlingen er bygget opp rundt.

Det teoretiske betrakningsperspektivet er utformet med bakgrunn i eksisterende teori og litteratur, og utviklingen av dette utgjør en betydelig del av arbeidet med avhandlingen fordi det dreier seg om problemstillinger som i liten grad er utforsket tidligere. Den analytiske «modellen» deler transformasjonsprosesser i tre faser. Den tidlige fasen handler i hovedsak om «land assembly» og omfatter transaksjoner som samler rådighet over berørte eiendomsretter og transaksjoner som avklarer de overordnede rammene for gjennomføring, avgrensning av transformasjonsområdet osv. via offentlig plankontroll. Den neste fasen dreier seg om påfølgende «produksjon» av institusjonelt klargjort byggegrunn med tilhørende funksjoner og retter oppmerksomheten mot transaksjoner relatert til eiendomsdannelse og «formalisering» av nye eiendomsforhold ved offentlig registrering av nye eiendoms- og rettighetsstrukturer tilpasset det aktuelle transformasjonsprosjektet. Her er grensesnitt

mellom offentlig plan- og utviklingskontroll og disposisjoner med eiendomsbaserte retter, slik de formes av aktørenes tilpasninger og transformasjonsprosjektets økonomiske rammer, sentrale moment for analyse. Den tredje fasen går ut på videre organisering av bygningseiendom tilpasset produserte bygninger og overføring til sluttbrukere. Den berører på mange måter de samme grensesnittene som fase to, men styres til dels av andre institusjoner, og er derfor etablert som en egen fase.

Tilnærmingen legger opp til bruk av tidslinjer for å analysere samspill mellom transaksjoner relatert til eiendomsdannelse, basert på deres institusjonelle forankring og formell og funksjonell avhengighet mellom transaksjoner. Analyser av formelle institusjoner som direkte og indirekte påvirker eiendomsdannelsen i denne stedlige konteksten, vil ikke klarlegge hvordan involverte utbyggere og berørte offentlige myndigheter tilpasser seg, tolker og bruker formelle institusjoner, og hvordan de samlede «spillereglene» på lokalt og stedsspesifikt nivå formes og skapes av uformelle institusjoner og aktørenes overordnede institusjonelle rammevilkår. Casestudier er en egnet fremgangsmåte for å danne seg et bilde av ovennevnte sammenhenger, og de gjør det mulig å følge transformasjonsprosesser slik de utspiller seg over tid. Avhandlingen analyserer eiendomsdannelsen som integrert del av gjennomføringen i fire transformasjonsprosjekt. I de tre første analyseres transformasjonsprosjekt der det er krevd (urbant) jordskifte for å løse transaksjoner relatert til eiendomsdannelse. Det fjerde er et likeartet transformasjonsprosjekt hvor eiendomsdannelsen er løst via kommunale myndigheter og kommunal oppmålingsvirksomhet. I samtlige tilfeller er også sentral registermyndighet involvert. Alle casene bygger på private initiativ til samling av rådighet over berørte areal via frivillig akkvisisjon og godkjente privat initierte reguleringsforslag, basert på prosjektplaner for areal utbyggerne hadde sikret seg rådighet over. Denne rollefordelingen i tidlig fase er en viktig premis for analysene i avhandlingen.

Den ordinære tilnærmingen for eiendomsdannelse går via offentlige system for plan- og utviklingskontroll som har egne prosedyrer for offentligrettslig kontroll med eiendomsdannelse. Oppmåling og innføring i objektregisteret følger matrikkelloven, og registrering i rettighetsregisteret, via tinglysning og registrering i grunnboken, tinglysningsloven. Kommunen er lokal myndighet for saksbehandling etter plan- og bygningsloven og matrikkelloven, og har i utgangspunktet monopol på levering av oppmålingstjenester. Statens kartverk er sentral matrikkel- og tinglysningsmyndighet. Endringer i eier- og rettighetsstrukturer kan for enkelte typer rettigheter opprettes, endres eller slettes direkte via sentral registermyndighet. I enkelte tilfeller krever dette isolert sett at det offentligrettslige grunnlaget avklares via kommunal saksbehandling. Omforming og dannelse av eiendomsstrukturer medfører også normalt at rettigheter etableres eller slettes. Offentligrettslig kontroll med endringer i eierstrukturer, av type konsesjonsbehandling e.l., berøres ikke her. Ved jordskifte håndteres eiendomsdannelsen etter egne formelle institusjoner nedfelt blant annet i jordskifteloven, noe som er et sentralt poeng for analysene avhandlingen legger opp til.

Jordskifte som virkemiddel for klarlegging og omforming av eiendomsforhold i «urbane» områder betraktes i avhandlingen som en norsk variant av «land readjustment». Mulighetene for bruk av jordskifte i den stedlige konteksten bytransformasjon har delvis vokst frem over tid og er delvis et resultat av senere tids formelle institusjonelle endringer. Blant annet endringene i jordskifteloven og plan- og bygningsloven som introduserte «urbant jordskifte» i 2006, samt senere endringer. Det må legges til at avhandlingen ikke kommer inn på problemstillinger relatert til den nye jordskifteloven som

ikke ennå er trådt i kraft. De formelle institusjonelle rammene nedfelt i jordskifteloven (og plan- og bygningsloven og matrikkelloven) åpner for bruk av jordskifte til klarlegging og omforming av eiendomsforhold. Koplingene til plan- og utviklingskontrollen er blant annet knyttet til fordeling av «planskapte» verdier og kostnader mellom innehavere av eiendomsbaserte retter i forbindelse med gjennomføring av reguleringsplaner og utbyggingsprosjekt. Sistnevnte virkemiddel kan betraktes som et alternativ til frivillig land assembly via etablering av (tvunget) samarbeid, noe som begrunner at jordskifte fremstår som en norsk variant av land readjustment.

Den ovennevnte rollefordelingen i tidlig fase gir utbygger en dominerende posisjon fordi transaksjoner som løser avhengighet til andre aktører med tanke på rådighet over nødvendige areal innenfor transformasjonsområdet og vedtakelse av reguleringsplan, allerede er løst. Bruk av jordskifte kan derfor i de undersøkte transformasjonsprosjektene knyttes til behov for å løse transaksjoner relatert til omforming og dannelse av eiendom. Jordskiftedomstolene er utstyrt med verktøy for å løse oppgaver relatert til oppmåling/georeferering og innføring av endringer i eier-, eiendoms- og rettighetsstrukturer i objektregisteret og registrering i rettighetsregisteret for å kunne implementere de avgjørelsene som blir fattet i jordskiftesaker. Avhandlingen analyserer og beskriver denne typen bruk av jordskiftevirkemidler og identifiserer fremgangsmåten som en alternativ tilnærming utbyggere i kraft av eiendomsrett til (deler av) transformasjonsområder kan iverksette for å håndtere transaksjoner relatert til eiendomsdannelse. Avhandlingen bygger derfor på at det under gitte forutsetninger finnes to mulige løp utbyggere kan velge mellom når de skal løse transaksjoner relatert til eiendomsdannelse i denne stedlige konteksten, tilnærmingen via kommunale myndigheter beskrevet ovenfor og jordskifte.

Betraktningsspektivet som er utviklet underveis i arbeidet med avhandlingen, bygger på tilnærminger som anvender institusjonell teori for å analysere arealutviklingsprosesser, og kombinerer denne med institusjonelle tilnærminger til analyse av registersystems roller og betydning, eiendomsteori og teori og litteratur innenfor eiendomsfag, eiendomsutvikling og planlegging osv. Grunnet omfattende forskjeller i formelle institusjonelle rammer betraktes de to mulige tilnærmingene for å løse eiendomsdannelse i denne sammenheng som to forskjellige «brukerregimer»; «det kommunale brukerregimet» og «jordskiftebrukerregimet». Den institusjonelle tilnærmingen åpner for analyser av koplingene mellom formelle og uformelle institusjoner, transaksjoner og transaksjonskostnader. Overordnet sett legger tilnærmingen til rette for å sammenligne «regimene» og gjøre betraktninger omkring hvordan den institusjonelle utformingen påvirker prosesseffektivitet. I og med at de formelle institusjonene som omslutter brukerregimene, gjelder for hele landet, kan funn fra studien med en del forutsetninger kunne generaliseres til andre lignende tilfeller av bytransformasjon. Avhandlingen kaster også lys over aktørenes organisering og hvordan uformelle institusjoner, aktørenes praksis, tolkninger og tilpasninger til de formelle «spillereglene», påvirker eiendomsdannelsen og transformasjonsprosessene. Funnene indikerer at disse forholdene har betydelig innvirkning på transaksjoner og transaksjonskostnader/prosesseffektivitet. Innsikt i denne typen forhold ut over casene vil nødvendigvis medføre behov for videre undersøkelser på lokalt og stedsspesifikt nivå. Erfaringene fra stedsspesifikt nivå i Oslo har sannsynligvis en viss overføringsverdi til andre lignende tilfeller av bytransformasjon i Oslo i dette tidsrommet. For å få større klarhet i hvordan variasjoner i uformelle institusjoner, aktørenes

organisering osv. påvirker prosessene, anbefaler jeg videre forskning og komparative studier med andre geografiske og administrative områder, brukerundersøkelser osv.

De viktigste funnene bidrar til å synliggjøre en rekke formelt institusjonelt forankrede svakheter i «det kommunale brukerregimet» som gir opphav til betydelige transaksjonskostnader / redusert prosesseffektivitet for brukerne av systemene, når dette brukerregimet analyseres og sammenlignes med «jordskiftebrukerregimet». Analysene indikerer også en del svakheter som påvirker transaksjoner og transaksjonskostnader/prosesseffektivitet negativt i begge regimene. Samlet sett fremstår de formelle institusjonelle rammene som fragmenterte, dårlig koordinerte og lite tilpasset utfordringer relatert til eiendomsdannelse som bytransformasjon og dagens byutviklingspolicy reiser. Dette gjelder både utforming av formelle institusjoner, lover og regler, den sentrale forvaltningen av disse, og for «det kommunale brukerregimet», den organiseringen av myndighets- og tjenesteoppgaver de formelle institusjonene legger opp til.

Bruk av jordskifte fremstår som fordelaktig for brukerne fordi jordskifteretten kan treffe rettsfastsettende og rettsendrende vedtak, og om nødvendig avgjøre eventuelle tvister ved dom, samtidig som den opptrer som koordinerende instans overfor de myndighetene som treffer offentligrettslige vedtak i eiendomsdannelsen, og er en operativ tjenesteleverandør av oppgaver relatert til oppmåling/georeferering og registrering. Dette medfører samlet sett at de fleste transaksjoner relatert til eiendomsdannelse og «produksjon» av institusjonelt klagjort byggegrunn med tilhørende rettighetsstrukturer kan samles i én prosess samtidig som tilgang på flere «verktøy» for å omforme og danne nye eiendomsforhold reduserer transaksjonsbehov. Jordskifteretten fremstår også som mer oppmerksomme på transaksjonskostnader og orientert mot balansering av private og offentlige interesser, noe som resulterer i økt prosesseffektivitet. Muligheten til å klarlegge eiendomsforholdene og oppnå rettskraft, gjennomføre direkte «reparcellering» og håndtere rettigheter via bruksordning er her virkemidler aktørene trekker frem som spesielt fordelaktige ved jordskifte. Bytransformasjon gir opphav til kompliserte grensesnitt mellom offentlig plan- og utviklingskontroll og transaksjoner med eiendomsbaserte retter. Jordskifterettens domstolsorganisering gjør disse grensesnittene krevende å håndtere samtidig som domstolsrollen ivaretas. Dette indikerer også at bruk av jordskiftevirkemidler i tidlig fase av bytransformasjon vil møte lignende utfordringer, og kanskje vil være enda mer krevende å håndtere på en måte som samtidig gjør bruk av jordskiftevirkemidler attraktivt for potensielle brukere.

Studien danner samtidig et bilde av et «kommunalt brukerregime» der transaksjoner relatert til eiendomsdannelse under gjennomføring av transformasjonsprosjekt løses via flere parallelle saker som sekvensielt behandles trinnvis i tre steg; behandling av utbyggers søknad om offentligrettslig tillatelse etter plan- og bygningsloven, gjennomføring av oppmåling via kommunale oppmålingstjenester, og til sist kommunal innføring i objektregisteret (matrikkelføring) og sentral registrering i rettighetsregisteret. Bytransformasjon forutsetter en rekke transaksjoner for å omforme eksisterende eiendomsforhold og danne nye tilpasset det aktuelle prosjektet, og dette må normalt også skje i flere trinn pga. trinnvis gjennomføring. Den organiseringen de formelle institusjonelle rammene (plan- og bygningsloven og matrikkelloven mfl.) legger opp til, baserer seg hovedsakelig på enkeltoperasjoner. Når eiendomsdannelsen også er avhengig av parallell håndtering av privatrettslige transaksjoner og detaljer fra offentlig utviklingskontroll, gir dette samlet sett lav forutberegnelighet, økte transaksjonskostnader

for brukerne samt omfattende behov for koordinering av transaksjoner med parallelle og sekvensielle prosesser og gjøremål for alle involverte. Mangelen på koordineringsansvar medfører at det er bruker/utbygger som må «drive» eiendomsdannelsen til slutføring gjennom den serien av søknader og gjøremål som skal danne grunnlag for nødvendige offentligrettslige vedtak og tjenesteyting. Brukeren får ansvar for å ivareta helheten samtidig som vedkommende ikke har tilstrekkelig innflytelse eller tilgang på informasjon. De formelle institusjonene plasserer heller ikke ansvar for å ivareta helheten i eiendomsdannelsen, som integrert og nødvendig del av plan- og utviklingskontrollen, hos offentlige plan-, bygnings- og registermyndigheter. Mangelen på et verktøy for direkte «reparsellering» og integrert håndtering av rettighetsstrukturer er også en betydelig svakhet ved de formelle institusjonelle rammene, sett i lys av denne stedlige konteksten. Sammen med mangel på formelle kompetansekrav på begge sider av bordet, og en organisering som syntes uhensiktsmessig i lys av dagens byutviklingspolicy og tilgjengelige teknologiske verktøy, taler dette for en omfattende gjennomgang av både formelle og uformelle institusjonelle rammer og organisering av oppgaver med sikte på økt forutberegnelighet, mer effektiv koordinering og økt prosesseffektivitet / reduserte transaksjonskostnader for brukere.

Begge brukerregimene lider også under svak koordinering mellom eiendomsdannelsen og øvrige aspekt ved offentlig plan- og utviklingskontroll. Håndtering av etablering av bygningseiendom via seksjonering som en egen prosess organisert under egne formelle institusjonelle rammer gir også opphav til redusert forutberegnelighet, økt koordineringsbehov og betydelige transaksjonskostnader. Økt omfang av «eiendomsplanlegging» i tidlig fase og integrering av offentligrettslig behandling av spørsmål omkring eiendomsdannelse med øvrige aspekt av plan- og utviklingskontroll, og samling av disse i én prosess og ett koordinert regelverk, ville sannsynligvis kunne bidra til økt prosesseffektivitet samtidig som offentlige interesser blir ivaretatt like godt. Håndtering av rettigheter, særlig panteheftelser, fremstår også som svært transaksjonskostnadsgenererende i begge regimene, og jeg anbefaler derfor også å se nærmere på dette med tanke på utforming av mer effektive virkemidler. Det er funksjonell avhengighet mellom de ovennevnte transaksjonene, og «helheten» må ivaretas dersom man ønsker en mer effektiv eiendomsdannelse under gjennomføring av transformasjonsprosjekt.

Avhandlingen bidrar også til teoriutvikling. For å utvikle et begrepsapparat som er tilstrekkelig presist til at jeg kan analysere problemstillingene, bruker jeg relativt mye tid på å klargjøre ulike begrep. På dette punktet er klargjøring av ulike perspektiv på eiendomsrett sentralt innledningsvis. Etablering av et skille mellom eiendomsretter forankret i kontraktstrukturer og eiendomsretter registrert i offentlige registre fremstår som nødvendig for å synliggjøre problemstillinger relatert til eiendomsdannelse som ellers ville være «usynlige» dersom et tradisjonelt økonomisk/institusjonelt perspektiv på eiendomsrett ble lagt til grunn. Ulike definisjoner av eiendomsrett kan dermed bidra til å forklare hvorfor eiendomsdannelse er et tema som tidligere ikke er mye omtalt. Perspektivet på eiendomsrett er også av stor betydning for hvordan begrepet eiendomsdannelse forstås. Dette griper også inn i forståelsen av hva land assembly og land readjustment innebærer, og påvirker også bidrag som anvender institusjonell teori på arealutviklingsprosesser. Begrepsavklaringene og koplingen av eksisterende teori og litteratur er dermed sentralt for utviklingen av det samlede betraktningsspektivet og den analytiske «modellen». Figuren jeg har utviklet, plasserer begrepene i relasjon til hverandre og tre identifiserte faser av transformasjonsprosesser (se figur 1 s. 11). Anvendelse av figuren og betraktningsspektivet på det

empiriske materialet fra casestudiene har bidratt til å synliggjøre kompliserte samspill mellom privat- og offentligrettslige forhold og identifisere formelt institusjonelt forankrede milepæler knyttet til eiendomsdannelse under gjennomføring av bytransformasjon (se figur 7 s. 118). Tilnærmingen har bidratt til å identifisere at formelle institusjonelt forankrede avhengigheter mellom transaksjoner relatert til eiendomsdannelse ikke er funksjonelle med tanke på gjennomføring av transformasjonsprosjekt, og synliggjør at disse genererer betydelige transaksjonskostnader / gir opphav til redusert prosesseffektivitet. Den analytiske tilnærmingen er tilpasset bytransformasjon, men bør også kunne anvendes for å analysere eiendomsdannelse i andre (mindre kompliserte) stedlige kontekster, noe som også gjør tilnærmingen til et mer generelt bidrag i eiendomsfaglig sammenheng. Eiendomsdannelse er også et svært relevant tema i byplanlegging og eiendomsutvikling, både nasjonalt og internasjonalt. Avhandlingen er slik sett også et bidrag i den sammenheng.

Innholdsfortegnelse

FORORD	III
ABSTRACT	IV
SAMMENDRAG	VI
FIGUROVERSIKT	XIV
VEDLEGGSOVERSIKT.....	XIV
1 INNLEDNING	1
1.1 TEMA.....	1
1.1.1 Innledning.....	1
1.1.2 Terminologi og teoretisk tilnærming.....	1
1.1.3 Eiendomsdannelse og bytransformasjon som stedlig kontekst	2
1.2 PROBLEMSTILLINGER	7
1.2.1 Overordnet problemstilling	7
1.2.2 Underproblemstillinger	7
1.3 VIDERE STRUKTURERING AV AVHANDLINGEN	11
2 METODE:.....	11
2.1 VALG AV FREMGANGSMÅTE	11
2.2 SUMMARISK BESKRIVELSE AV ARBEIDET MED AVHANDLINGEN, EN ADAPTIV TILNÆRMING.....	12
2.3 INNSAMLING AV DATA	15
2.3.1 Innledning.....	15
2.3.2 Formelle institusjoner.....	16
2.3.3 Aktører, organisasjoner og uformelle institusjoner.....	18
2.3.4 Egenskaper ved bystrukturer og transformasjonsområder.....	19
2.4 METODISKE BETRAKTNINGER OMKRING DATAINNSAMLING.....	19
2.4.1 Intervju	19
2.4.2 Dokumentundersøkelser	21
2.4.3 Observasjon.....	22
2.5 FREMGANGSMÅTE	22
2.6 ETISKE PROBLEMSTILLINGER.....	24
3 TEORI - UTVIKLING AV BETRAKTNINGSPERSPEKTIV	25
3.1 INNLEDNING	25
3.2 HVORDAN FORSTÅ EIENDOMSRETT?	27
3.2.1 Innledning.....	27
3.2.2 Eiendomsteori.....	29
3.2.3 Offentlig registrering av retter i fast eiendom	36
3.3 HVORDAN FORSTÅ EIENDOMSDANNELSE?.....	42
3.4 HVA VIL DET SI Å DANNE EIENDOM UNDER BYTRANSFORMASJON?	47
3.4.1 Bystruktur og eiendomsforhold.....	47
3.4.2 Byplanlegging og byutviklingspolicy	49
3.4.3 Land assembly	51

3.4.4	<i>Land readjustment og bruk av jordskifte i kontekst bytransformasjon</i>	55
3.5	TEORIEN OM TRANSAKSJONER ANVENDT PÅ UTBYGGING OG EIENDOMSDANNELSE	62
3.6	HVA ER GANGEN I EIENDOMSDANNELSEN INSTITUSJONELT?.....	69
3.6.1	<i>Innledning</i>	69
3.6.2	<i>Fase en</i>	71
3.6.3	<i>Fase to</i>	73
3.6.4	<i>Fase tre</i>	74
3.6.5	<i>Oppsummering</i>	75
4	ARTIKLENE:	76
4.1	ARTIKKEL 1: EIENDOMSDANNELSE I BYTRANSFORMASJON – OM JORDSKIFTESTYRT ENDRING AV EIENDOMSFORHOLD	76
4.2	ARTIKKEL 2: JORDSKIFTERETTENS ROLLE I DELING OG REGISTRERING AV EIENDOM VED URBANT JORDSKIFTE	77
4.3	ARTIKKEL 3: LAND ASSEMBLY BY THE AID OF LAND READJUSTMENT – NORWEGIAN EXPERIENCES IN URBAN TRANSFORMATIONS	78
4.4	ARTIKKEL 4: USER RIGHTS REGIMES FOR PROPERTY FORMATION – TRANSACTIONS AND EFFICIENCY IN NORWEGIAN URBAN TRANSFORMATION.....	80
5	SAMMENFATTENDE DRØFTING:	81
5.1	INNLEDNING:	81
5.2	FASE 1.....	82
5.2.1	<i>Utgangspunkt for bytransformasjon</i>	82
5.2.2	<i>Initiering av transformasjonsprosjekt</i>	84
5.2.3	<i>Transaksjoner som samler land - akquisisjon og etablering av frivillig samarbeid</i>	85
5.2.4	<i>Prosjektplanlegging og offentlig plan- og utviklingskontroll</i>	86
5.2.5	<i>Teknisk-økonomisk programmering og eiendomsplanlegging</i>	88
5.3	FASE 2.....	90
5.3.1	<i>Innledning</i>	90
5.3.2	<i>Identifisering av milepæler i fase to</i>	91
5.4	FASE 3.....	107
5.5	OPPSUMMERING - TRANSAKSJONSKOSTNADER, KOORDINERING OG PROSESSEFFEKTIVITET	109
5.6	AVHANDLINGENS BIDRAG TIL TEORIUTVIKLING	113
6	AVSLUTTENDE REFLEKSJONER	116
6.1	INNLEDNING	116
6.2	OPPSUMMERING - UTFORDRINGER RELATERT TIL DAGENS INSTITUSJONELLE RAMMER FOR EIENDOMSDANNELSE OG NOEN MULIGE TILTAK	116
6.2.1	<i>Innledning</i>	116
6.2.2	<i>Svakheter ved brukerregimene - mulige tiltak</i>	117
6.2.3	<i>«Det kommunale brukerregimet» - utfordringer og tiltak</i>	120
6.2.4	<i>«Jordskiftebrukerregimet» - utfordringer og mulige tiltak</i>	122
7	FORSLAG TIL VIDERE STUDIER	124
8	LITTERATURLISTE	127
9	VEDLEGG	131

Figuroversikt

Figur 1:	<i>Tidsakse bytransformasjon med inndeling i faser for gjennomføring.</i>	s. 8
Figur 2:	<i>Samspill mellom aktører, formelle institusjoner og egenskaper ved by-/transformasjonsområder</i>	s. 16
Figur 3:	<i>Eiendomsrett registrert i offentlige registre versus eiendomsrett forankret i kontraktstrukturer</i>	s. 41
Figur 4:	<i>Matrise som viser behov for samling av land</i>	s. 55
Figur 5:	<i>Brukerregimer</i>	s. 66
Figur 6:	<i>Tidsakse bytransformasjon med inndeling i faser for gjennomføring (Identisk med figur 1.)</i>	s. 70
Figur 7:	<i>Tidsakse bytransformasjon med inndeling i faser og milepæler for gjennomføring.</i>	s. 115
Figur 8:	<i>Omforming og dannelse av eiendom i et stilisert transformasjonsområde.</i>	s. 121

Vedleggsoversikt

Vedlegg 1:	Artikkel 1: Eiendomsdannelse i bytransformasjon – om jordskiftestyrte endring av eiendomsforhold
Vedlegg 2:	Artikkel 2: Jordskifterettens rolle i deling og registrering av eiendom ved urbant jordskifte
Vedlegg 3:	Artikkel 3: Land Assembly by the Aid of Land Readjustment – Norwegian Experiences in Urban Transformations
Vedlegg 4:	Artikkel 4: User Rights Regimes for Property Formation – Transactions and Efficiency in Norwegian Urban Transformation (forthcoming)

1 Innledning

1.1 Tema

1.1.1 Innledning

Denne avhandlingen behandler tema relatert til eiendomsdannelse under gjennomføring av by- og eiendomsutviklingsprosjekt som baserer seg på gjenbruk av areal. Planlegging og gjennomføring av byggeprosjekt forutsetter at det på et eller annet tidspunkt dannes eiendom tilpasset prosjektet som etablerer sikkerhet omkring eiendomsforholdene under gjennomføringen og for nye eiere, rettighetshavere og brukere i fremtiden. Bygge- og utviklingsprosjekt som aktivt tar sikte på å omforme arealbruken i et område, typisk fra industri og næringsformål til boligformål og annen type næring, møter spesielle utfordringer sammenlignet med for eksempel feltutbygginger. Denne typen prosjekt betegnes her som transformasjonsprosjekt og gjennomføringen som transformasjonsprosesser. I avhandlingen benyttes bytransformasjon som et samlebegrep for denne stedlige og tematiske konteksten. Det er verd å merke seg at dette er en vesentlig smalere forståelse av bytransformasjon enn det som legges til grunn i en del andre sammenhenger. Avhandlingen tar ikke sikte på å belyse alle aspekt ved gjennomføring av transformasjonsprosjekt, søkelyset rettes her mot eiendomsdannelse som en integrert og nødvendig del av gjennomføringen.

1.1.2 Terminologi og teoretisk tilnærming

Sevatdal (2003, s. 27) definerer eiendomsdannelse som «nyskaping av eiendommer». Inntil videre kan eiendomsdannelse her forstås som ulike aktiviteter og gjøremål (transaksjoner) aktører involvert i transformasjonsprosesser iverksetter for å omforme eier, eiendoms- og rettighetsstrukturer og danne nye eiendomsforhold innenfor et mer eller mindre definert transformasjonsområde. Transaksjoner som overfører eksisterende registrerte eiendomsretter, hjemmelsoverføringer og i denne sammenheng «rene» kjøp og salg av utviklingseiendom og ferdig «produserte» eiendomsenheter, faller utenfor begrepet eiendomsdannelse. Tilsvarende vil offentlige reguleringer som legger føringer for hvordan nye eiendomsforhold kan utformes ikke være å anse som eiendomsdannelse isolert sett. Begge kategorier transaksjoner er imidlertid å betrakte som forhold som legger føringer for omforming og dannelse av eiendom. For utdypende forklaringer av sentrale termer slik som eiendomsforhold og eiendomsdannelse viser jeg til kapittel tre og Sevatdal og Sky (2003) og Sevatdal og Hegstad (2006).

Innledningsvis vil jeg også vise til Nord (2008) sin avhandling «Eiendomsforhold og utbygging i urbane områder» som delvis behandler lignende tema og problemstillinger relatert til bytransformasjon og grensesnitt mellom eiendomsforhold og offentlig plan- og utviklingskontroll. Avhandlingen til Nord er sannsynligvis det norske akademiske bidraget som ligger nærest opp mot avhandlingen med tanke på stedlig kontekst, og tema og problemstillinger som behandles. Avhandlingen berører også indirekte problemstillinger relatert til historisk utvikling av det norske matrikkelsystemet med tanke på rollefordeling, registreringsmetoder og «kvalitet» som blant annet tidligere er belyst av Mjøs og Sevatdal (2011) samt problemstillinger relatert til utvikling av institusjonelle rammer for jordskifte og de stedlige kontekstene virkemidlene kommer til anvendelse i, slik det er belyst av Bjerva (2012). Jeg har valgt å rette søkelyset mot dagens institusjonelle rammer for eiendomsdannelse i lys av den stedlige konteksten

bytransformasjon, og avhandlingen berører derfor i liten grad utviklingstrekk osv. Avhandlingen griper inn i en rekke akademiske diskusjoner og jeg viser her igjen til teorikapitlet samt den enkelte artikkel.

Jeg tilnærmer meg tema og problemstillingene avhandlingen tar opp fra et eiendomsfaglig perspektiv, men trekker også i betydelig grad på teori og litteratur innen eiendomsutvikling, byplanlegging osv. Den overordnede teoretiske «paraplyen» som bidrar til å klargjøre problemstillingene og binde avhandlingen sammen bygger på institusjonell teori. I den sammenheng er også tidligere fremstillinger som anvender institusjonell teori for å analysere arealutviklingsprosesser sentrale (Buitelaar 2003; 2004; 2007). Det teoretiske betraktningsspektivet avhandlingen bygger på utvikles under betraktningsspektivet, i teorikapitlet. For den følgende fremstillingen er det nødvendig med noen foreløpige avklaringer av sentrale begrep innen institusjonell teori. Institusjoner forstås her som: [...] «*rules of the game in society or,*» [...] «*humanly devised constraints that shape human interactions*» (North 1990, s. 3). For transaksjoner viser jeg til Commons (1931, s. 652, 657): «*Transactions are means under operation of law and custom, of acquiring and alienating legal control of commodities, or legal control of the labor and management that will produce and deliver or exchange the commodities and services, forward to the ultimate consumers.*» Jeg viser til Commons fordi han understreker at det er “legal control” som i mange tilfeller er det sentrale, ikke nødvendigvis fysisk kontroll eller direkte overføring. Transaksjonskostnader forstås i tråd med Lai (1994, s. 84 sitert i Buitelaar 2003, s. 325): «*Transaction costs can be seen as all the costs around a transaction other than the production costs.*» Problemstillingene jeg presenterer under relaterer seg til sammenhenger mellom utforming av institusjoner som styrer eiendomsdannelse og gjennomføring av transformasjonsprosjekt, utforming, gjennomføring og avhengighet mellom transaksjoner slike prosesser forutsetter, og transaksjonskostnader som oppstår for involverte aktører i den forbindelse.

1.1.3 Eiendomsdannelse og bytransformasjon som stedlig kontekst

Fysisk sett går bytransformasjon ut på at eksisterende bygningsmasse med tilhørende anlegg og infrastruktur normalt rives, helt eller delvis, eller bygges om, slik at nye strukturer kan etableres i tråd med tiltenkte nye formål. Normalt innebærer dette også økt arealutnyttelse. Utformingen av nye bygninger, anlegg og infrastruktur vil nødvendigvis måtte formes i tråd med områdets fysiske egenskaper og de bystrukturer som allerede eksisterer. Dette gjelder både internt og med tanke på hvordan utformingen av områdets nye fysiske strukturer relaterer seg til tilstøtende bystruktur, infrastruktur, bygninger, bygningstypologier osv. I mange tilfeller vil transformasjon også medføre omfattende behov for endring og oppgradering av infrastruktur, både internt i transformasjonsområdet og utenfor området som transformeres. Alle ønsker om endring av byens fysiske strukturer må forholde seg til byens institusjonelle egenskaper og de formelle og uformelle institusjonelle rammene som styrer og påvirker planlegging og gjennomføring av by- og eiendomsutviklingsprosjekt.

Gjennomføring av transformasjonsprosjekt berører et stort antall formelle institusjoner, lover og regler, og ulike aktører og offentlige myndigheter, når de samlede formelle og uformelle «spillereglene» brukes og skapes på stedsspesifikt nivå. Jeg avgrensner meg her til institusjoner som direkte eller indirekte kan koples til transaksjoner som berører omforming og dannelse av eiendom. Institusjonelt sett er det to grunnleggende forutsetninger for at ovennevnte fysiske endringer av eksisterende bystrukturer kan komme i stand. Disse er formelt institusjonelt forankret og gjelder generelt, uavhengig av stedlig

kontekst. For det første ligger retten til å bygge prinsipielt til den som har eiendomsrett til grunn, ev. til vedkommende som har sikret seg en avledet rett fra vedkommende innehaver av eiendomsrett, typisk i kraft av å ha inngått en avtale med vedkommende. For det andre er utøvelse av den prinsipielle retten til å bygge i praksis sterkt innskrenket av offentlige reguleringer. Ønsker man å bygge eller endre arealbruken i et område fra det som eksisterer til noen annet må man forholde seg til offentlig plan- og utviklingskontroll. Uavhengig av stedlig kontekst legger disse institusjonelle forutsetningene også føringene for hvordan påfølgende omforming og dannelse av eiendom kan skje som en integrert del av prosjektgjennomføringen.

Eiendomsdannelse ved innføring av endringer i eiendomsforholdene i offentlige objektregistre (matrikkelen) og registrering i rettighetsregisteret (grunnboken) spiller en sentral rolle i etablering av sikkerhet omkring eiendomsforholdene i et område for involverte (formelle) eiere og rettighetshavere. Etablering av sikkerhet omkring eiendomsinnehav er helt sentralt for at aktører skal ha vilje og evne til å finansiere og gjennomføre transaksjoner med eiendomsbaserte retter. Eiendomsdannelsen foregår i et grensesnitt mellom offentlige reguleringer og privatrettslige gjøremål som formes av byggeprosjektets økonomiske forutsetninger. De privatrettslige disposisjonene definerer eksisterende og fremtidige eiendomsretters utstrekning og innhold. De offentlige reguleringene legger føringene for hvordan nye eiendomsforhold kan utformes, etableres og registreres. Dette gjør at de offentlige institusjonene som omslutter objekt- og rettighetsregisteret blir sentrale for å sikre velfungerende marked (Arruñada 2012; De Soto 2000; Williamson et al. 2010).

Det spesielle med bytransformasjon er at behov for å omforme eksisterende eiendomsforhold og danne nye normalt vil være mer omfattende, og de fysiske-institusjonelle rammene som omslutter nødvendige transaksjoner mer komplisert, sammenlignet med for eksempel ved feltutbygginger. Bytransformasjon stiller dermed større krav til samspill mellom institusjoner for at transaksjonsbehov skal kunne løses mest effektivt. De formelle institusjonene som omslutter plan- og utviklingskontrollen, herunder den offentlige kontrollen med eiendomsdannelse, behandler tilsynelatende i liten grad problemstillinger relatert til bytransformasjon. Dette gjelder både gjennomføringsproblematikk generelt og mer spesifikke tema relatert til eiendomsdannelse. De formelle institusjonene og organiseringen av offentlige myndighetsoppgaver baserer seg i hovedsak på generelle «spilleregler» og organisering av oppgaver uten nærmere tilpasninger til hvordan ulike stedlige kontekster påvirker transaksjonsbehov og utfordringer som oppstår.

Eiendomsforholdene i byer og tettsteder er generelt fragmentert, formet av eksisterende og tidligere tiders aktiviteter. Eiendomsstrukturen formes av naturgitte forhold, utformingen av infrastruktur og tomtemønstre, som igjen er påvirket av typen virksomheter, bygningstypologi, planmessige grep osv. I transformasjonsområder bestående av gamle industri og næringseiendommer, «brownfields», er eiendomsstrukturene ofte fragmenterte og kaotiske. Rettighetsstrukturene i byer og transformasjonsområder er som oftest også komplekse og formet av fragmenterte eiendoms-, eierstrukturer. Eierskap er gjerne organisert i ulike eieformer, og relasjonene mellom eiere, eiendom og rettigheter er gjerne heterogene, formet av virksomhet og formålet med eierskapet vedkommende utøver (Adams et al. 2001; Sagalyn 2007). I mange tilfeller medfører kontrakt- og selskapsstrukturer at «reelle» eiendomsforhold ikke harmonerer med de «formelle» slik de fremkommer av offentlige objekt-

og rettighetsregistre. Et forhold som også taler for at dette er komplisert, er at aktører som ønsker endringer nesten uten unntak må forholde seg til andre aktører, og i svært mange tilfeller være avhengige av å gjennomføre transaksjoner med andre innehavere av eiendomsbaserte retter. Bytransformasjon reiser derfor en rekke samhandlingsproblemer relatert til avhengighet mellom aktører (Brooks & Lutz 2010; Hardin 1968; Heller 1998). Dette er forhold som tilsier at eiendomsforholdene er vanskeligere å klarlegge og eiendomsdannelsen mer krevende og kostbart å håndtere ved bytransformasjon enn i andre stedlige kontekster. De fysiske-institusjonelle egenskapene ved transformasjonsområder bidrar her til å gjøre eiendomsdannelse i bytransformasjon til et interessant forskningsstema, både fra et akademisk-, et kommersielt- og et policy orientert perspektiv.

Gjennomføring av bytransformasjon, og eiendomsdannelse som integrert del av denne, møter også omfattende offentlige reguleringer som er styrende for hvordan nye fysiske-institusjonelle strukturer kan utformes. Dagens byutviklingspolicy søker å ivareta hensyn til miljø, klima, «kvalitetsmessig byutvikling», bærekraft osv. Den bygger på tanken om den kompakte byen, og legger opp til økt gjenbruk av areal, særlig i sentrale områder og områder omkring knutepunkt. Denne utviklingen kan spores tilbake til 1990-tallet, og for en kort gjennomgang viser jeg til Nord (2008, s. 1-9). Private aktører har også fått en sentral rolle i planlegging og gjennomføring av utviklingsprosjekt. Lokale myndigheter involvert i byplanlegging og plan- og utviklingskontroll har i den senere tid normalt en aktiv rolle i overordnet planlegging, men en mer passiv rolle i planlegging på detaljnivå, der plankontrollen normalt baserer seg på behandling av innsendte private forslag til reguleringsplaner, og utbyggingskontrollen på behandling av innsendte søknader om byggeprosjekt basert på slike planer (Nordahl 2006; Nordahl et al. 2007; Nordahl et al. 2011a; Røsnes 2005).

I de senere årene er det imidlertid gjort en del grep for å imøtekomme uheldige effekter private planinitiativ har for utviklingen av urbane områder. Jeg sikter her blant annet til utfordringer relatert til «frimerkeplanlegging», ivaretagelse av områders «urbane kvaliteter», grøntstrukturer, transport osv. Reglene i den nye plan- og bygningsloven om områdeplanlegging, begrenset varighet på privat initierte reguleringsplaner, hensynssoner, «urbant jordskifte» osv. kan betraktes som offentligrettslige virkemidler utformet for å imøtekomme denne typen utfordringer (Miljøverndepartementet et al. 2001b; Miljøverndepartementet 2008; Miljøverndepartementet 2011b). Jeg vil ikke gjøre videre redegjørelse for byutviklingspolicyens utvikling eller utforming. Det sentrale her er å konstatere at ønsker om bytransformasjon eksisterer og syntes tiltakende i lys av dagens byutviklingspolicy og formelle institusjonelle rammer. De sistnevnte momentene er tatt med for å synliggjøre at de formelle «spillereglene» private aktører som ønsker å gjennomføre transformasjonsprosjekt forholder seg til også til dels har endret seg. Tema relatert til eiendomsdannelse er etter det jeg kjenner til ikke eksplisitt behandlet i sammenheng med ovennevnte institusjonelle endringer.

De offentligrettslige rammene for gjennomføring av transformasjonsprosjekt som nedfelles via plan- og utviklingskontrollen er omfattende og kompliserte. Lokalt vil det normalt eksistere juridisk bindende offentlige reguleringer på flere ulike nivåer. Disse er ikke nødvendigvis koordinert med hverandre, og rammene for utforming og gjennomføring av transformasjonsprosjekt kan sies å «vokse frem» underveis i prosessene. Generelt er reguleringsplaner, område- og detaljreguleringer styrende for hvordan transformasjonsprosjekt kan lokaliseres, avgrenses, utformes og gjennomføres. For private aktører

involvert i eiendomsutvikling gjør initieringsretten det mulig å håndtere teknisk-økonomisk programmering, koordineringsproblem og risiko forbundet med bytransformasjon fordi planforslag og påfølgende detaljplanlegging kan utformes i tråd med pragmatiske økonomiske overveielser og formes etter de eiendommene aktørene har samlet rådighet over. Denne rollefordelingen kan sies å legge til rette for markedsbaserte løsninger på utfordringer relatert til frivillig samling av land (akkvisisjon / land assembly). Transformasjonsprosjektene avhandlingen analyserer bygger på en slik rollefordeling og rekkefølge på transaksjoner. Initieringsretten og rollefordelingen denne legger opp til er derfor en viktig premis for avhandlingen.

Dagens formelle institusjonelle rammer åpner for økt offentlig initiativ til avgrensning og utforming av transformasjonsprosjekt, blant annet bruk av områdeplaner. Avhengig av hvordan de formelle institusjonene kommer til anvendelse på lokalt og stedsspesifikt nivå kan endringene forandre rollefordelingen og rekkefølgen på transaksjoner i tidlig fase. Dette vil sannsynligvis få konsekvenser for hvordan transaksjoner relatert til samling av rådighet over eiendom berørt av reguleringene kan løses. Dersom involverte aktører har ønsker og evner til å gjennomføre slike transformasjonsprosjekt vil endringene sannsynligvis påvirke den påfølgende eiendomsdannelsen med tanke på rollefordeling ved gjennomføring av nødvendige transaksjoner, størrelse og distribusjon på transaksjonskostnader osv. Et viktig poeng er imidlertid her at uavhengig av hvordan bytransformasjon initieres og hvem som står for gjennomføringen vil behov for å omforme eksisterende og danne nye eiendomsforhold være tilstede og måtte løses.

På detaljert nivå, under reguleringsplaner, vil offentlig utviklingskontroll være styrende for utforming og gjennomføring av byggevirkosomhet. På dette punktet utformer aktører søknader basert på egen prosjektplanlegging og overordnede offentlige reguleringer. Større prosjekt deles normalt i flere byggetrinn / felt, og byggesaksbehandlingen i flere ramme- og igangsettelsessøknader og -tillatelser. Den offentligrettslige kontrollen med eiendomsdannelsen reguleres av plan- og bygningsloven og matrikelloven, men det er formelt sett ikke gitt hvordan offentlige reguleringer påvirker omforming og dannelse eiendom. Dette er noe som må avklares i hvert enkelt tilfelle via kommunal behandling av søknader om ønskede endringer, oppmålingsforretning, vedtak om innføring i objektregisteret og endelig registrering av i rettighetsregisteret. Ut fra den formelle institusjonelle utformingen kan eiendomsdannelsen betraktes som en egen separat prosess der både myndighetsutøvelse og offentlig tjenesteytende virksomhet følger egne prosedyrer i betydelig grad løst fra øvrige deler av plan- og byggesaksbehandlingen. Fordi den endelige offentligrettslige avklaringen skjer underveis via utviklingskontrollen må også offentlige vedtak knyttet til eiendomsdannelse håndteres parallelt. Disse prosessene vil normalt også forutsette parallell håndtering av ulike privatrettslige transaksjoner eiendomsdannelsen avhenger av slik som frafall av pant og servitutter osv. Sentral registermyndigheter har en sentral rolle i denne sammenheng med tanke på registrering i rettighetsregisteret, og som overordnet myndighet for objektregisteret. Dersom det er krevd jordskifte blir «spillereglene» for å løse eiendomsdannelsen vesentlig annerledes. Dette kommer jeg tilbake til nedenfor. De formelle offentligrettslige kravene til eiendomsdannelsen og utforming av nye eiendomsforhold, slik de er nedfelt i plan- og bygningsloven, matrikelloven osv., gjelder uavhengig av hvordan involverte aktører tilnærmer seg transaksjonene.

Byplanleggingen og plan- og utviklingskontollens ambisjoner om å styre arealutviklingen påvirker med andre ord i betydelig grad utfordringene private aktører involvert i utviklingsprosjekt møter hvis de ønsker å gjennomføre transformasjonsprosjekt og danne ny eiendom. Utformingen av formelle «spilleregler», rollefordeling, organisering av offentlige myndighets- og tjenesteoppgaver som danner rammene for gjennomføringen vil også sannsynligvis i betydelig grad påvirke hvordan involverte aktører kan imøtekomme utfordringene. Behovene for samspill og koordinering mellom ulike institusjoner gjør tema relatert til eiendomsdannelse svært relevante for private aktører og offentlige myndigheter involvert i bytransformasjon.

For å danne nye eiendomsforhold må det som nevnt på et eller annet tidspunkt foreligge et overordnet offentligrettslig grunnlag for det tiltenkte transformasjonsprosjektet, og involverte aktører må på et eller annet vis sørge for å samle rådighet over nødvendig areal i samsvar med offentlige reguleringer. Avhengighet mellom involverte aktører gjør denne typen «samling av land» krevende og forbundet med høye transaksjonskostnader. Dette er sannsynligvis en av de største utfordringene for gjennomføring av bytransformasjon, og det blir nødvendig å forholde seg til disse transaksjonene som må gjennomføres i tidlig fase når problemstillinger relatert til den påfølgende eiendomsdannelsen analyseres.

Det er frivillige tilnærminger til ulike typer transaksjoner som samler land eller etablerer samarbeid som dominerer ved bytransformasjon, og generelt når grunnlaget for gjennomføring av bolig- og næringsutviklingsprosjekt etableres. Offentlig grunnverv og ekspropriasjon til bolig og næringsformål er ikke vanlig i norske kommuner i dag, blant annet grunnet politisk klima og finansiell risiko, og avhandlingen styrer derfor unna dette tema (Nordahl et al. 2007; Predelli et al. 1998; Steinholt 2005). I senere tid har imidlertid institusjonelle endringer åpnet for bruk av jordskifte som et privatrettslig virkemiddel for gjennomføring av bytransformasjon, blant annet gjennom fordeling av «planskapt» verdier og kostnader mellom berørte eiere og rettighetshavere i et gitt utbyggingsområde. Dette kan også betraktes som et indirekte virkemiddel for gjennomføring av dagens byutviklingspolicy som stilles til disposisjon for innehavere av eiendomsrett, og som offentlige planmyndigheter kan stimulere til anvendelse av i områder man ønsker utvikling. Jeg viser her til jordskifteloven med relevante forarbeid og veiledere (Landbruks- og matdepartementet 2005; 2006; Landbruks- og matdepartementet & Miljøverndepartementet 2008). Den typen omforming av eiendomsforhold og fordeling av utbyggingsverdier ligner til dels andre lands system og kan betraktes som en type norsk land readjustment.

Jordskifte som formelt institusjonelt virkemiddel for klarlegging og omforming av eiendomsforhold er uavhengig av stedlig kontekst avhengig av at det etableres sikkerhet omkring de løsninger jordskifteretten kommer til i den enkelte sak. Dette har medført at jordskiftedomstolene er utstyrt med «støttefunksjoner» for oppmåling og geografisk referering av eksisterende og omformede eiendomsforhold, og innføring av endringer i eier, eiendoms- og rettighetsstrukturer i det offentlige objektregisteret og registrering av avgjørelser og «produserte» nye eiendomsforhold i rettighetsregisteret. Dette innebærer at jordskiftedomstolen håndterer de fleste praktiske aspekter ved eiendomsdannelse i jordskiftesaker. Jordskifte er omfattet av en rekke spesialbestemmelser i medhold av jordskifteloven, matrikkelloven og plan- og bygningsloven som gjør at lokale og sentrale registermyndigheter i hovedsak kun løser tekniske oppgaver. Jordskiftesaker medfører også uavhengig

av stedlig kontekst behov for koordinering mot offentlig plan- og utviklingskontroll. Ved bruk av jordskiftevirkemidler under gjennomføring av bytransformasjon blir grensesnittene mellom jordskiftedomstol og forvaltningens håndtering av plan- og utviklingskontrollen naturlig nok også mer komplisert som følge av mer omfattende reguleringer og mer kompliserte eiendomsforhold.

Dersom det er mulig å få fremmet en jordskiftesak basert på forutgående privat initiativ til prosjektplanlegging, samling av land og godkjenning av reguleringsplan for et transformasjonsområde, vil jordskifte fremstå som et mulig alternativ til eiendomsdannelse i egen og kommunal regi. Jeg vil ikke gå nærmere inn på detaljene omkring hvordan denne situasjonen har oppstått. Det sentrale for problemstillingene avhandlingen behandler er å konstatere det på gitte forutsetninger vil være mulig å tilnærme seg eiendomsdannelse under gjennomføring av transformasjonsprosjekt via to ulike løp. I og med at de institusjonelle rammene som omslutter eiendomsdannelsen er svært forskjellig avhengig av valg av fremgangsmåte åpner muligheten for å velge for komparative studier av hvordan involverte aktører tilpasser seg, og den institusjonelle utformingen påvirker transaksjoner og transaksjonskostnader som oppstår i ulike faser av prosessene. Dette vil følgelig forutsette sammenligning av likeartede prosjekt med sammenlignbare fysisk-institusjonelle egenskaper, transaksjonsbehov osv. Avhandlingen legger her til grunn at når involverte aktører som opererer innenfor kommersielle rammer blir stilt overfor denne typen valgmulighet har de en tendens til å velge den fremgangsmåten som genererer de beste løsningene, det vil i denne sammenheng si lavest mulig transaksjonskostnader, for dem selv. I det følgende redegjør jeg nærmere for hoved- og underproblemstillingene avhandlingen tar sikte på å belyse.

1.2 Problemstillinger

1.2.1 Overordnet problemstilling

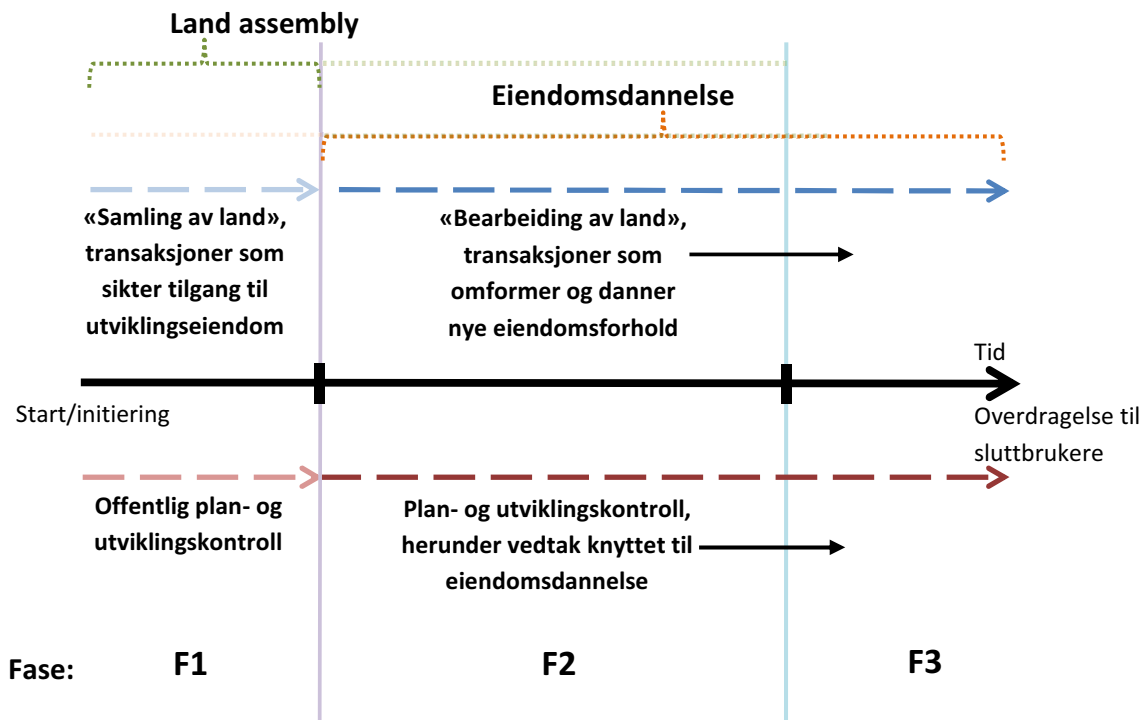
Overordnet sett relaterer problemstillingene avhandlingen reiser seg til hvordan institusjoner fungerer under omforming av by, mer spesifikt hvordan institusjoner påvirker transaksjoner og transaksjonskostnader relatert til eiendomsdannelse under gjennomføring av byggeprosjekt som forutsetter transformasjon av bystrukturer. Transaksjonskostnader er i denne sammenheng ifølge institusjonell teori mål på prosesseffektivitet, og problemstillingene berører derfor også spørsmål om transaksjonskostnaders størrelse og distribusjon. Dette reiser en rekke underproblemstillinger og berører som nevnt også i vesentlig grad tema og problemstillinger relatert til omforming og dannelse av eiendom det i liten grad tidligere er forsket på i denne stedlige konteksten.

1.2.2 Underproblemstillinger

1.2.2.1 Problemstillinger relatert til utvikling av analytisk «modell»

En sentral problemstilling relaterer seg til hvordan man kan utvikle en analytisk «modell» eller et slags «analyseskjema» som egner seg for å tilnærme seg analyser av de sammenhengene som er fremstilt ovenfor. Dette er tema for teorikapitlet som utvikler betraktningsspektivet avhandlingen bygger på. Utviklingen av den teoretiske tilnærmingen og fremgangsmåten har foregått parallelt med arbeidet med avhandlingen. Formålet har vært å avklare sentrale begrep og videreutvikle en institusjonell tilnærming egnet for analyse av eiendomsdannelse i bytransformasjon. Dette arbeidet er i vesentlig grad basert på

sammenkopling av eksisterende teori og litteratur, og arbeidet har resultert i utforming av figur 1 under. Av hensyn til presentasjon av de øvrige underproblemstillingene avhandlingen reiser har jeg valgt å ta inn figuren her. I det følgende vil jeg gå gjennom figur 1 fra fase én til tre og redegjøre for (under) problemstillingene avhandlingen tar opp.



Figur 1: Analytisk «modell» / «analyseskjema». Tidsakse bytransformasjon med inndeling i faser for gjennomføring. (F1:) Transaksjoner som «samler land», og offentlige reguleringer som etablerer overordnet grunnlag for transformasjon (plankontroll, ev. utarbeidelse og godkjenning av reguleringsplan), og relasjoner mellom disse kategoriene transaksjoner. (F2:) Transaksjoner som «bearbeider» «samlet land» til institusjonelt klargjort byggegrunn med tilhørende funksjoner; omforming og dannelse av eiendomsenheter og tilhørende rettigheter slik de fremkommer i offentlige objekt- og rettighetsregistre, formet av grensesnitt mellom eksisterende eiendomsforhold, transaksjonene som «samlet land», offentlig plan- og utviklingskontroll, herunder vedtak knyttet til eiendomsdannelse. (F3:) Organisering av eieform og dannelse av bygningseiendom; produksjon av enheter tilpasset produserte bygningers endelige bruk og overdragelse til sluttbrukere.

1.2.2.2 Problemstillinger strukturert etter analytisk «modell»

Med bakgrunn i forutsetningene presentert innledningsvis vil analyser av eiendomsdannelse i den stedlige konteksten bytransformasjon måtte forholde seg til hvordan involverte aktører avklarer de overordnede privat- og offentligrettslige forutsetningene for gjennomføring av bytransformasjon. Dette reiser søkelyset mot fase en på figur 1 ovenfor. Eiendomsdannelsen betraktes her som institusjonelt styrte transaksjoner som forløper i tid, der det er ulike grader av funksjonell og formell avhengighet mellom transaksjoner knyttet til ulike faser av transformasjonsprosessen. Problemstillingene som omslutter denne tidlige fasen av transformasjonsprosesser dreier seg om hvordan transaksjoner relatert til overføring av eiendomsbaserte retter og avklaring av overordnede offentligrettslige rammer for

bytransformasjon foregår. Problemstillinger relatert til fase én, som er av betydning for videre gjennomføring og eiendomsdannelsen som integrert del av denne, knytter seg til initiering av transformasjonsprosjekt, avklaring av transformasjonsområdets beliggenhet og ytre grenser, rollefordeling med tanke på planlegging, prosjektutvikling samt koordinering mellom transaksjoner som samler rådighet over fragmenterte eiendoms- og rettighetsstrukturer. Dette legger samlet sett premisene gjennomføring, når og hvis involverte aktører ønsker og evner å gjennomføre det tiltenkte prosjektet.

Avhandlingen legger som nevnt til grunn at det er private aktører som står for gjennomføring av transformasjonsprosjekt og at dette skjer innenfor kommersielle rammer. Den legger også mest vekt på transformasjonsprosesser som er «eiendomsdrevet», basert på private initiativ til frivillig akquisisjon av utviklingseiendom og privat initierte reguleringsplaner. Årsaken er at dette mønsteret er det normale i dagens by- og eiendomsutvikling, og at det er en slik rollefordeling og rekkefølge på transaksjoner de undersøkte transformasjonsprosjektene bygger på. Avhandlingen berører til dels (indirekte) problemstillinger relatert til hvordan en «plandrevet» tilnærming, basert på for eksempel offentlig områdeplanlegging, kan tenkes å påvirke transaksjoner under gjennomføring av bytransformasjon. Det sentrale i sammenheng med fase én er å belyse hvordan transaksjoner som overfører eller samler rådighet over et transformasjonsområde og avklarer de overordnede offentligrettslige rammene påvirker påfølgende transaksjoner relatert til eiendomsdannelse under gjennomføringen.

Både «eiendoms-» og «plandrevet» bytransformasjon griper inn problemstillinger relatert til bruk av jordskifte / land readjustment som virkemiddel for å samle rådighet over eiendom i transformasjonsområder. I og med at bruk av jordskifte betraktes som et av alternativene for å løse transaksjoner relatert til eiendomsdannelse søker avhandlingen på mer avgrenset nivå å belyse bruk av jordskiftetvirkemidler i denne stedlige konteksten. Dette gjør det blant annet interessant å se nærmere på hvordan introduksjonen av jordskifte påvirker forholdene mellom jordskiftedomstolen, involverte aktører og andre berørte offentlige myndigheter. Ovenfor har jeg vist at dette tema også berører transaksjoner relatert til «samling av land», og dermed vil analysene av formelle institusjoner og hvordan eiendomsdannelse foregår via jordskifte gi et visst rom for å kaste lys over utfordringer relatert til bruk av jordskifte som virkemiddel for land assembly i fase én.

De forannevnte problemstillingene bidrar til å klarlegge utgangspunkt og startforutsetningene for eiendomsdannelse som er hovedtema for fase to og tre på figur 1 over. Det skal imidlertid legges til at transaksjoner som sikrer aktører privatrettslig rådighet over et potensielt transformasjonsområde kan ha elementer av eiendomsdannelse ved seg. Figur 1 synliggjør denne problemstillingen ved at den oransje linjen som representerer eiendomsdannelse i fase to og tre er forlenget med en svak stiplet oransje linje inn i fase én. De sannsynligvis mest krevende aspektene ved land assembly relaterer seg til fase én, men betraktningsspektivet bygger en forståelse av land assembly som inkluderer transaksjoner relatert til «produksjon» av institusjonelt klargjort byggegrunn med tilhørende funksjoner. Land assembly er derfor vist med en forlenget svak grønn stiplet linje inn i fase to. En slik forståelse fremhever problemstillinger relatert til de institusjonelle rammene for gjennomføring av bytransformasjon, grensesnitt mellom transaksjoner med eiendomsbaserte retter, transaksjoner forankret i offentlig plan- og utviklingskontroll og transaksjoner relatert til eiendomsdannelse som i liten grad er belyst tidligere.

Transaksjoner som direkte og indirekte er relatert til behov for eiendomsdannelse er nødvendig for å omforme eiendoms- og rettighetsstrukturer, og for å reorganisere formelle eierstrukturer og eieformer i transformasjonsområder, slik at forholdene ligger til rette for gjennomføring og organisering av ny arealbruk. Dette er sentrale momenter ved det jeg refererer til som «produksjon» av institusjonelt klargjort byggegrunn med tilhørende funksjoner ovenfor. Fase to retter søkelyset mot hvordan de samlede institusjonelle rammene som direkte og indirekte påvirker eiendomsdannelsen fungerer og påvirker transaksjonskostnader / prosesseffektivitet i den stedlige konteksten bytransformasjon. Forutsetningene etablert i fase én bidrar til å klarlegge utgangspunktet for eiendomsdannelsen. Utbyggers prosjektplanlegging, økonomiske forutsetninger og reguleringsplaner antyder grovt sett hvordan de fremtidige eiendomsforholdene skal bli med tanke på utforming av institusjonelt klargjort byggegrunn med tilhørende funksjoner for gjennomføring av byggefasen, avgrensning av byggetomter, eiendomstomter og organisering av bygningseiendom til sluttbrukere osv. Det som ikke kan leses ut av formelle institusjoner eller er klart i forkant, og som avhandlingen tar sikte på å belyse, er hvordan de samlede institusjonelle rammene for eiendomsdannelsen kommer til anvendelse og påvirker utforming av transaksjoner, og formell avhengighet og koplinger mellom transaksjoner og transaksjonskostnadene som oppstår for involverte aktører. Dette handler om å belyse hvordan involverte aktører, utbygger, innehavere av eiendomsbaserte retter og ulike involverte offentlige myndigheter, tilpasser seg, anvender, tolker og skaper de samlede «spillereglene» for eiendomsdannelse. Dette gir rom for å kople transaksjoner til de formelle og uformelle institusjonene som påvirker dem og identifisere transaksjonskostnader.

Figur 1 legger opp til å analysere prosessene ved å bygge tidslinjer som kan bidra til å identifisere formelle koplinger og avhengighet mellom transaksjoner. Klargjøring av omstendighetene omkring enkelttransaksjoner, de ulike fasene og helheten åpner for å belyse spørsmål omkring transaksjonskostnader, og hvorvidt den institusjonelle utformingen er funksjonell med tanke på effektiv gjennomføring av eiendomsdannelse som integrert del av transformasjonsprosessene. En slik tilnærming kan bidra til å belyse i hvilken grad utformingen av formelle institusjoner samlet sett gir opphav til formell eller funksjonell avhengighet mellom transaksjoner, samt hvordan uformelle institusjoner, involverte aktørers organisering, praktisering og tilpasninger osv. påvirker dette bildet. På dette punktet vektlegger avhandlingen i betydelig grad å belyse koplingene mellom formell institusjonell utforming, transaksjoner og transaksjonskostnader, fordi dette gir betydelige muligheter for å gjøre betraktninger ut over de undersøkte casene til likeartede transformasjonsprosesser. Jeg viser her til metodekapitlet nedenfor. Den tredje fasen på figur 1 relaterer seg til dannelse av bygningseiendom som ledd i organisering av produsert eiendom og bygninger til sluttbrukere. Problemstillingene som relaterer seg til fase tre er på mange måter like som for fase to, men dannelse av bygningseiendom er regulert av egne formelle institusjoner (eierseksjonsloven, borettslagsloven), og er derfor etablert som en egen fase. Eiendomsdannelsen etablerer grunnlag for overføring til sluttbrukere, noe som også i utgangspunktet er en forutsetning for at utbygger skal få utbetalt oppgjør for produserte eiendomsenheter. Dette kan ikke gjennomføres før alle nødvendige transaksjoner fra fase én til tre er gjennomført (for det enkelte byggetrinn), og følgelig reiser dette problemstillinger omkring hva som skjer dersom eiendomsdannelsen ikke «holder følge med» øvrige aspekt av prosjektgjennomføringen og er klar til avtalt overdragelsestidspunkt.

1.2.2.3 Oppsummering - kopling av problemstillinger

Samlet sett reiser problemstillingene ovenfor spørsmål om koordinering mellom de ulike fasene og hvorvidt det kan identifiseres formelt institusjonelt forankrede milepæler relatert til eiendomsdannelse i kontekst bytransformasjon. Identifisering av milepæler innenfor de ulike fasene på figur 1 kan bidra til å synliggjøre hvorvidt formelle avhengigheter mellom transaksjoner relatert til eiendomsdannelse er funksjonelle med tanke på den stedlige konteksten bytransformasjon. Dette vil i så fall kunne bidra til å belyse «helheten» og styrker og svakheter ved de mulige tilnærmingene til eiendomsdannelse. Disse to tilnærmingene omtales senere i avhandlingen som «jordskiftebrukerregimet» og «det kommunale brukerregimet». Denne terminologien følger av betraktningsspektivet der et av de sentrale momentene er å avklare begrep og operasjonalisere problemstillingene presentert over. Målet er at disse underproblemstillingene skal være dekkende for problemstillingene den enkelte artikkel behandler, og dette til sammen belyser hovedproblemstillingen presentert innledningsvis.

1.3 Videre strukturering av avhandlingen

Den videre fremstillingen starter med et metodekapittel som behandler valg av fremgangsmåte i lys av relevant metodelitteratur. Dette kapitlet kommer også inn på en del etiske problemstillinger relatert til denne typen forskning. Etterpå følger teorikapitlet som utvikler betraktningsspektivet og danner grunnlag for operasjonalisering av problemstillingene over. Deretter følger en oppsummering av de fire artiklene avhandlingen bygger på og den sammenfattende drøftingen av problemstillingene avhandlingen reiser. Til sist i avhandlingen har jeg valgt å ta inn noen avsluttende refleksjoner der jeg diskuterer funnene og mulige tiltak for å effektivisere eiendomsdannelsen samt en del forslag til videre forskning.

2 Metode:

2.1 Valg av fremgangsmåte

Avhandlingen har et empirisk utgangspunkt og bygger på selektivt utvalgte casestudier, der casene er valgt fordi de reiser teoretisk interessante og faglig relevante problemstillinger. Avhandlingen bygger overordnet sett på en institusjonell tilnærming. Problemstillingene relaterer seg til hvordan institusjoner fungerer under omforming av by, mer spesifikt hvordan institusjoner påvirker transaksjoner og transaksjonskostnader relatert til eiendomsdannelse under gjennomføring av byggeprosjekt som forutsetter transformasjon av bystrukturer. Avhandlingen behandler en rekke «hvordan»- og «hvorfor»-spørsmål, og temaet eiendomsdannelse i bytransformasjon legger opp til å undersøke nåtidige fenomen slik de utspiller seg i det virkelige liv. Grensene mellom fenomenet (eiendomsdannelse i bytransformasjon) og konteksten (de øvrige aspektene ved gjennomføring av bytransformasjon) er også vanskelige å skille. Casestudier som fremgangsmåte bør derfor være godt egnet (Yin 1994, s. 13). Transformasjonsprosjekt reiser en rekke utfordringer og transaksjonsbehov blant annet relatert til samling av land, plan- og utviklingskontroll, eiendomsdannelse og håndtering av risiko som er annerledes og mer omfattende enn «vanlige» byggeprosjekt. Den metodiske tilnærmingen og fremgangsmåten avhandlingen bygger på, er i vesentlig grad formet av dette.

Transaksjonen er enheten for analyse, og studien reiser behov for å kartlegge transaksjoner og sammenhenger mellom transaksjoner slik de utspiller seg over tid. I og med at man her må følge hendelser over tid, vil ikke alternative fremgangsmåter, for eksempel analyser basert på et tverrsnitt av observasjoner på et gitt tidspunkt, være spesielt godt egnet. Casestudier med datainnsamling via intervjuer, observasjon og dokumentundersøkelser er av den grunn en bedre tilnærming. En annen åpenbar utfordring er at vesentlige deler av det empiriske materialet som kan bidra til å avdekke sammenhenger og omstendighetene omkring transaksjoner som er relevante å undersøke i transformasjonsprosesser, er foretaksinterne. Prosessene fremstår som «lukket» og informasjonen som ikke lett tilgjengelig.

Buitelaar (2007 s. 54) gjennomfører casestudier av arealutviklingsprosesser med til dels lignende intensjoner, basert på datainnsamling via intervjuer og dokumentundersøkelser. Han viser til at: «*Case study research is an appropriate method for conceptually complex and empirically intensive studies.*» Samlet sett syntes casestudier basert på ovennevnte datainnsamlingsmetoder å være den mest egnede fremgangsmåten for denne studien. Arbeidet med avhandlingen har avdekket at casene har vært langt mer komplekse enn først antatt. Fremgangsmåten fremstår også som meget arbeidsintensiv. Dette har vært en vesentlig faktor med hensyn til antallet caser som er undersøkt. For casestudiene av jordskiftesaker har også antallet tilgjengelige «urbane» jordskiftesaker i transformasjonsområder vært en faktor. En annen utfordring relatert til metode er at casestudielitteraturen i svært liten grad forholder seg til formelle institusjoner når forhold mellom «avhengige» og «uavhengige» variable og spørsmål om representativitet og generalisering diskuteres. I arbeidet med metode har jeg i vesentlig grad sett til «standard» metodelitteratur, slik som Andersen (1990; 1997), Yin (1994) og Layder (1998). På grunn av de ovennevnte utfordringene har jeg imidlertid måttet utvikle og tilpasse fremgangsmåtene jeg har benyttet meg av til betraktningperspektivet avhandlingen bygger på.

2.2 Summarisk beskrivelse av arbeidet med avhandlingen, en adaptiv tilnærming

Jeg har valgt å ta med en summarisk fremstilling av «gangen» i arbeidet med avhandlingen for å synliggjøre at arbeidet har artet seg som en læringsprosess der økt kunnskap og innsikt er bygget opp trinn for trinn underveis, og hvor økt innsikt i teori og litteratur og innsamlingen av det empiriske materialet har påvirket hverandre. Fremstillingen synliggjør også hvordan den enkelte artikkel og kappen henger sammen, samt hvordan temaene som behandles, har blitt formet av prosessen.

Arbeidet med avhandlingen startet heller ikke helt på bar bakke. Interessen for tema innenfor by- og eiendomsutvikling og «urbant jordskifte» kan spores tilbake til masterstudiene. Tema relatert til eiendomsdannelse under gjennomføring av transformasjonsprosjekt dukket opp innledningsvis i arbeidet med masteroppgaven «Jordskifte i urbane transformasjonsområder» (Ramsjord 2009). På det daværende tidspunkt valgte jeg to «urbane» jordskiftesaker fra Løren i Oslo som case fordi de fremsto som faglig interessante og noe «pussige», ut fra den teoretiske og faglige kunnskapen jeg hadde den gang.

Det fremsto som relativt klart i tidlig fase av casestudiene at sakene tok sikte på å løse transaksjoner relatert til eiendomsdannelse, og at bruk av jordskiftevirkemidler ble valgt av utbygger som et alternativ

til en tilnærming via kommunale myndigheter og oppmålingstjenester. Funnene ble forankret i institusjonell teori og kunnskap om berørte institusjoner. I tillegg til å være teoretisk fortolkende la analysene av casene opp til implisitte komparative betraktninger av fremgangsmåten for eiendomsdannelse ved jordskifte versus alternativene i kommunal regi. Da prosjektskissen for ph.d.-prosjektet ble utformet, var det med ønske om å videreføre og videreutvikle arbeidet med disse temaene. Den første artikkelen i avhandlingen bygger på casestudiene fra Løren. Den videreutvikler den institusjonelle tilnærmingen, introduserer eiendomsteori, teori om byplanlegging og eiendomsutvikling, og analyserer casene fra et noe annerledes og bredere perspektiv enn masteroppgaven. I denne sammenheng ble også datamaterialet fra casestudiene supplert og kvalitetssikret.

Den andre casestudien undersøker et transformasjonsprosjekt fra Grefsen i Oslo der det ble krevd jordskifte for å løse problemstillinger relatert til eiendomsdannelse. Jordskiftesaken ligner de undersøkte jordskiftesakene fra Løren nevnt ovenfor, men prosjektet involverer en annen utbygger, og jordskiftesaken og prosjektet samlet sett fremsto helt fra starten av som mer omfattende og komplisert med tanke på eiendoms- og reguleringsmessige forhold, antall involverte aktører osv. Økt innsikt i relevant teori og litteratur og de formelle institusjonelle rammene som omslutter jordskifte, eiendomsdannelse og plan- og utviklingskontroll og erfaringene fra casestudiene fra Løren, resulterte i artikkel to. Denne behandler forskningsspørsmål som retter søkelyset mot de institusjonelle rammene for eiendomsregistrering når jordskifte er iverksatt for å løse transaksjoner relatert til eiendomsdannelse under gjennomføring av transformasjonsprosjekt. Den fokuserer særlig på hvordan formelle institusjoner, aktørenes organisering og uformelle institusjoner påvirker innføring av jordskifterettens avgjørelser i objektregisteret og registrering i rettighetsregisteret.

Mot slutten av arbeidet med den andre artikkelen og i tidlige faser av arbeidet med den tredje dreide avhandlingens oppmerksomhet seg noe. I starten var den i vesentlig grad orientert mot jordskifte som virkemiddel for eiendomsdannelse under gjennomføring av transformasjonsprosjekt. Dreiningen, som i betydelig grad var forankret i funn fra casestudiene og økt innsikt i de institusjonelle rammene, ledet nå søkelyset mot de institusjonelle rammene for eiendomsdannelse i bytransformasjon, generelt. Jordskifte gikk dermed fra å være det sentrale til å betraktes som en av to mulige tilnærminger brukerne av disse institusjonene på gitte vilkår kan velge mellom. De samlede formelle institusjonelle rammene for eiendomsdannelse havnet derfor i en mer sentral posisjon. En videreutvikling av den analytiske tilnærmingen basert på økt innsikt i internasjonal teori og litteratur, blant annet om land assembly, land readjustment samt institusjonelle tilnærminger til analyse av arealutviklingsprosesser, har også bidratt til dette. Jeg viser her til betraktningsspektivet og den enkelte artikkel for fremstillinger og referanser til nevnte teori og litteratur. Den tredje artikkelen analyserer funnene fra casestudiene i lys av ovennevnte teori. Etableringen av disse nye koplingene mellom teori og empiri indikerte rimelig klart at eiendomsdannelse og produksjon av institusjonelt klagjort byggegrunn med tilhørende funksjoner, i grensesnitt mot offentlig plan- og utviklingskontroll, er et tema som i svært liten grad er belyst tidligere. Artikkelen videreutvikler på dette punktet eksisterende teori ved å plassere institusjoner, transaksjoner og transaksjonskostnader relatert til eiendomsdannelse i relasjon til land assembly- og land readjustment-teori. Dette har bidratt til å synliggjøre avhengighet mellom disse prosessene og utformingen av de formelle systemene for arealadministrasjon og plan- og utviklingskontroll.

Den siste artikkelen bygger på komparative casestudier som ble designet med tanke på å analysere hvordan valg av institusjonell tilnærming til eiendomsdannelse i bytransformasjon påvirker transaksjoner og transaksjonskostnader som oppstår i prosessene. En casestudie av et transformasjonsprosjekt på Lillohøyden i Oslo med lignende egenskaper som de foregående casene, men hvor eiendomsdannelsen løses via kommunen, sammenlignes med casestudien av jordskiftet og transformasjonsprosessene på Grefsen. Artikkelen bygger på en videreutvikling av den institusjonelle tilnærmingen anvendt i de foregående artiklene, og sammenligner «det kommunale brukerregimet» og «jordskiftebrukerregimet». Den analytiske modellen tar her utgangspunkt i den institusjonelle tilnærmingen til Buitelaar (2003; 2004; 2007), men videreutviklet denne blant annet via etablering av koplinger til Arruñada (2012). Anvendelsen av denne «modellen» på det empiriske materialet bidro til å identifisere ulikheter mellom brukerregimene med tanke på transaksjonskostnader, forutsigbarhet og koordinering. Dette ga samlet sett grunnlag for vurderinger av prosesseffektivitet i brukerregimene, basert på identifiserte sammenhenger mellom formelle institusjoner, transaksjoner og transaksjonskostnader. Dette har samlet sett dannet grunnlag for videreutvikling og utforming av betraktningsspektivet i kappen her. Her har utforming av figur 1, som bidrar til å binde sammen og strukturere avhandlingen, vært et sentralt moment. Til sammen danner dette rammene for sammenfattende drøfting av problemstillingene avhandlingen reiser. Jeg kan også forskuttere at under drøftingen resulterer tilnærmingen i interessante funn med tanke på sammenhenger mellom utforming av formelle institusjoner og transaksjonskostnader relatert til eiendomsdannelse på ulike stadier av bytransformasjon.

Arbeidet med avhandlingen har fra et overordnet perspektiv tatt utgangspunkt i til dels løst formulerte forskningsspørsmål, forankret i relevant teori og litteratur. Her har som nevnt institusjonell teori hatt en sentral posisjon. Den institusjonelle teorien og etablering av koplingene mellom den analytiske tilnærmingen og formelle lover og regler løser også på mange måter utfordringer relatert til representativitet som ofte byr på utfordringer i casestudier. Dette kommer jeg tilbake til under. I tillegg til å sette meg inn i berørte formelle institusjoner har jeg også kontinuerlig arbeidet med å identifisere og sette meg inn i relevant teori og litteratur underveis i arbeidet med avhandlingen. Det empiriske materialet har til dels bidratt til å styre arbeidet med identifisering av eksisterende teori, og dette har også bidratt til teoriutvikling. Et eksempel er at funn fra casestudiene synliggjorde behov for et mer presist begrepsapparat, blant annet behov for etablering av et skille mellom «formelle» og «reelle» eiendomsforhold, og avklaring av relasjoner mellom en del ulike termer. Dette rettet oppmerksomheten mot ulike perspektiv på eiendomsrett og ledet til videre studier av eiendomsteori, institusjonell teori, institusjonelle tilnærminger relatert til utveksling av retter og registersystems rolle i den sammenheng. Denne utviklingen av terminologi fikk også betydning for forståelsen av andre termer, slik som for eksempel eiendomsdannelse, land assembly og land readjustment. Jeg viser her til betraktningsspektivet. Etablering av nye koplinger mellom eksisterende teori bidro til å utvikle et begrepsapparat med et presisjonsnivå bedre egnet for å belyse problemstillingene avhandlingen behandler. Samspillet mellom teori og empiri har fulgt hele forskningsprosessen og kan sies å bygge på en veksling mellom induksjon og deduksjon. Dette gjør at forskningsstrategien avhandlingen samlet sett bygger på, kan sies å være adaptiv. En adaptiv tilnærming kjennetegnes ved at teori tilpasses og formes av empiri, samtidig som empiri «filtreres» gjennom og tilpasses relevant og tilgjengelig teori (Layder 1998, s. 38).

Valg av en slik tilnærming er til dels også et produkt av at avhandlingen behandler tema det er forsket relativt lite på tidligere i Norge, og til dels også internasjonalt. Det endelige resultatet må også sies å ligge rimelig nær inntil det som ble skissert innledningsvis ved utforming av prosjektskissen. På tross av de ovennevnte små justeringene har jeg vært tro mot problemstillingene overordnet sett og sørget for å ivareta «den røde tråden». I og med at den teoretiske tilnærmingen som er anvendt for å analysere det empiriske materialet, delvis er utviklet parallelt med datainnsamlingen, har jeg vært spesielt oppmerksom på faren for ringslutninger. På dette punktet må det fremheves at den institusjonelle tilnærmingen avhandlingen bygger på, har vært etablert fra starten av. Et eksempel som også bidrar til å synliggjøre dette, er at faseinndelingen som utvikles i betraktningsspektivet, også kan identifiseres på figur en i den første artikkelen. Terminologien er noe annerledes, men den teoretiske og formelle institusjonelle forankringen er langt på vei identisk.

Kappen har også fått et omfang som sannsynligvis er noe større enn det som er vanlig, og en vesentlig del av forklaringen er at avhandlingen befinner seg innenfor en relativt ung eiendomsfaglig akademisk disiplin som ikke har så klare etablerte tradisjoner og «standarder» (Bjerva 2012 s. 25). Avhandlingen «låner» også teori og litteratur fra en rekke ulike fagretninger, blant annet planlegging og eiendomsutvikling, og ulike «grener» av eiendomsteori og institusjonell teori, noe som definitivt har gitt opphav til utfordringer. Det har vært arbeidsintensivt å sette seg inn i et såpass bredt spekter av teori og litteratur, og relativt krevende å «sy sammen» og utvikle et betraktningsspektiv egnet for å analysere problemstillingene avhandlingen reiser. Dette bidrar også til å forklare hvorfor teori og litteratur er viet såpass mye plass i kappen og den enkelte artikkel.

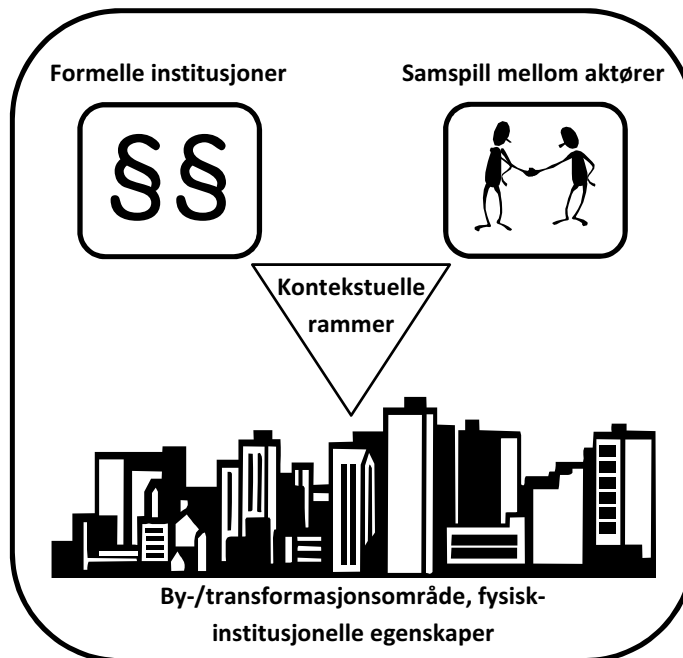
2.3 Innsamling av data

2.3.1 Innledning

Avhandlingen er opptatt av årsakssammenhenger, nærmere bestemt hvordan institusjoner påvirker transaksjoner og transaksjonskostnader som kan relateres til eiendomsdannelse under gjennomføring av transformasjonsprosjekt. Forskningsdesignen er også til dels utformet med sikte på å gjøre mer generelle betraktninger om disse sammenhengene. Transaksjoner og transaksjonskostnader relatert til eiendomsdannelse kan betraktes som studiens «avhengige variabler». Avhengigheten knytter seg til de institusjonelle rammene, som kan betraktes som «uavhengige variabler». Den stedlige konteksten er bytransformasjon. Figur 2 under plasserer ulike aspekt ved de institusjonelle rammene i relasjon til casestudiene og fenomenet eiendomsdannelse i bytransformasjon og den stedlige konteksten. Innsamlingen av data om casene har foregått parallelt, og figuren er utformet av hensyn til fremstillingen og organisering av materialet. I praksis er grensesnittene mellom kategoriene mer utydelige enn det figuren antyder. Formålet med figuren er todelt: For det første bidrar den til å synliggjøre at funn fra casestudiene ut fra gitte forutsetninger er overførbare til gjennomføring av lignende transformasjonsprosjekt, basert på at en del av utfordringene knyttet til transaksjoner og transaksjonskostnader kan koples til utformingen av formelle institusjoner. For det andre synliggjør figuren at ulike tilnærminger egner seg for å samle informasjon om de ulike aspektene ved berørte institusjoner, henholdsvis data om formelle institusjoner, involverte aktører, organisasjoner og uformelle institusjoner, og fysisk-institusjonelle egenskaper ved bystrukturer og transformasjonsområder. I det følgende vil jeg gå nærmere inn på den enkelte kategori og beskrive hvilken tilnærming som er anvendt

for å samle informasjon, samt reflektere omkring de ulike kategoriernes egenskaper med formål å si noe om hvor stabile og overførbare funn fra casestudiene er til andre tilfeller.

Case: Eiendomsdannelse i bytransformasjon



Figur 2: Samspill mellom aktører og formelle institusjoner og egenskaper ved by-/transformasjonsområder som kontekstuelle rammer aktørene forholder og tilpasser seg til når de ønsker å gjennomføre transformasjonsprosjekt.

2.3.2 Formelle institusjoner

Spørsmålet her er hvordan går man frem for å identifisere og innhente informasjon om formelle institusjoner relevante i denne sammenhengen. Formelle institusjoner som direkte og indirekte kan relateres til eiendomsdannelse og gjennomføring av transformasjonsprosjekt, er utformet som formelle lover og regler. Disse er forankret på makro- og mesoinstitusjonelt nivå, de er relativt stabile, og gjelder for hele Norge. Avhandlingen bygger på en institusjonell tilnærming, men jeg har i betydelig grad vært avhengig av kunnskap om lover og regler for å få oversikt over de formelle «spillereglene». Dette har også medført at jeg har brukt betydelig tid på å sette meg inn i de juridiske rammene for ulike tema som berører avhandlingen. Jeg har til dels gått systematisk til verks og undersøkt relevante rettskilder relatert til spesifikke tema, slik som for eksempel hvordan matrikkelloven og tilhørende forskrifter regulerer matrikulering av jordskiftesaker. Men undersøkelsene av formelle institusjoner har også vært behovsbasert, der relevante rettskilder, i hovedsak lover, forskrifter og forarbeid, har vært undersøkt for å klargjøre spesifikke spørsmål når de har dukket opp underveis.

Innsikt i aktuelle lover og regler etableres primært via fremgangsmåtene som benyttes for å besvare juridiske problemstillinger. For en beskrivelse viser jeg til Boe (2010) innføring i juridisk tenkning og rettskildelære. Med hensyn til undersøkelse av relevante rettskilder har jeg i arbeidet med avhandlingen stort sett rettet oppmerksomheten mot aktuelle lover, forskrifter og forarbeid, samt en del veiledere,

rundskriv osv. Jeg vurderte å lage en fremstilling av dette materialet, men kom til at henvisningene i artiklene i tilstrekkelig grad belyser de relevante undersøkte formelle institusjonene.

Problemstillingene avhandlingen tar opp, relaterer seg i all hovedsak til «dagligdagse» transaksjoner som overfører retter mellom aktører. Det er ingen av casestudiene som omfatter tvister relatert til transaksjonene som er undersøkt. Dette medfører at analyser av smale juridiske problemstillinger med dypdykk i rettspraksis og andre rettskilder fremstår som mindre relevant. Problemstillingene kan til dels også betraktes som vinklet mot det motsatte, nemlig å løfte blikket for å få oversikt over sammenhenger mellom ulike lover og regler som til sammen påvirker prosessene jeg ønsker å analysere. Arbeidet med avhandlingen kan derfor ikke sies å bygge på en juridisk tilnærming, men jeg har definitivt hatt juridisk metode i bakhodet i arbeidet med avhandlingen.

Et annet moment som er viktig å fremheve med tanke på innsamling og analyse av empirisk materiale, er at aktører involvert i transformasjonsprosesser, utbyggers advokater og konsulenter, kommunale saksbehandlere og jordskiftedommere osv. må basere seg på kunnskap om rettsregler, identifisering og veiing av ulike relevante rettskilder, og anvendelse av disse på faktum, når de skal sette seg inn i og forholde seg til aktuelle formelle institusjoner. Andenæs' (1988, s. 154-160) beskrivelse av juridisk metode og juridiske tilnærminger innenfor rådgivnings-, forvaltnings- og domstolsvirksomhet synes å harmonere rimelig godt med bildet som er etablert gjennom studiene av hvordan ulike involverte aktører går frem i møtet med formelle «spilleregler» og juridiske problemstillinger de står overfor. Det en juridisk tilnærming i mindre grad egner seg til å forklare, relaterer seg til hvordan aktørene forholder seg til formelle «spilleregler», og grensesnittene mellom dem, når de til dels er uklare, og når transaksjoner i betydelig grad også påvirkes av uformelle institusjonelle rammer, aktørenes organisering, tolkninger, tilpasninger osv.

Å forholde seg til formelle institusjoner i form av lover og regler som gjelder for hele landet, løser imidlertid vesentlige utfordringer relatert til representativitet. I og med at de formelle «spillereglene» de involverte aktørene forholder seg til i casestudiene, også vil gjelde i andre lignende situasjoner, vil funn fra casestudiene kunne bidra til å belyse problemstillingene avhandlingen tar opp, på mer generelt grunnlag. Et eksempel på en formell «spilleregul» som har vist seg å påvirke prosesseffektivitet under eiendomsdannelse i bytransformasjon, er at anleggseiendom først kan opprettes når det foreligger igangsettelsestillatelse. Den formelle bindingen mellom transaksjonene er her forankret i matrikkelloven § 11. Bestemmelsen gjelder i hele landet, og det er lite rom for tolkning eller tilpasninger hvis den aktuelle situasjonen krever dannelse av anleggseiendom.

Avhandlingen bygger på implisitte og eksplisitte komparative sammenligninger av to tilnærminger aktører involvert i transformasjonsprosjekt på visse vilkår kan velge mellom for å løse transaksjonsbehov relatert til «produksjon» av «institusjonelt» klargjort byggegrunn med tilhørende funksjoner. I den fjerde artikkelen og kappen omtales disse to tilnærmingerne som to ulike brukerregimer, i de første omtales «alternativene» til jordskifte. Det sentrale her er at disse to tilnærmingerne/brukerregimene opererer under til dels svært ulike formelle institusjonelle rammer, mens transaksjonsbehovet og de formelle institusjonelle kravene til de «formelle» eiendomsforholdene som produseres, er de samme. Den analytiske tilnærmingen forsøker å forklare ulikheter i transaksjonskostnader ved å forsøke å isolere de

formelle og uformelle institusjonenes påvirkning. Dette danner grunnlaget for de komparative studiene. Samlet sett etablerer den analytiske tilnærmingen grunnlaget for at funn fra casestudiene på gitte vilkår er teoretisk representative for en større klasse av lignende fenomen (Andersen 1997, s. 10). Den institusjonelle teorien og de formelle «spillereglene» bidrar her til håndtering av utfordringene relatert til «liten N» som casestudier normalt reiser.

Yin (1994) relaterer mulighetene for generalisering til spørsmål om studiens interne og eksterne validitet. I denne sammenheng er det betraktningsspektivet, den institusjonelle teorien og muligheten for å forankre funn fra casestudiene i formelle institusjoner som åpner for å gjøre mer generelle betraktninger omkring årsakssammenhenger mellom utforming av formelle institusjoner og transaksjoner og transaksjonskostnader/prosesseffektivitet. En forutsetning for denne typen analytisk forankret generalisering må være at aktører involvert i denne typen prosesser møter lignende situasjoner og forholder seg til formelle institusjoner på lignende måter. Studier av rettsregler og vurdering av ulike rettskilder er mindre egnet for å kaste lys over dette, noe som bringer fremstillingen videre til de neste to kategoriene.

2.3.3 Aktører, organisasjoner og uformelle institusjoner

Det er en rekke aktører involvert i eiendomsdannelsen og gjennomføring av bytransformasjon generelt. De viktigste aktørene er kommunale og sentrale offentlige myndigheter, utbyggerorganisasjoner, formelle og reelle eiere og innehavere av ulike kategorier rettigheter osv. Disse har ulike roller og opererer under til dels svært ulike overordnede institusjonelle og økonomiske rammer. For å kunne danne et bilde av hvordan formelle institusjoner kommer til anvendelse på lokalt og stedsspesifikt nivå, er det nødvendig å samle informasjon om hvilke aktører som er involvert, deres organisering, handlinger, vurderinger, tolkninger og tilpasninger til de ulike formelle «spillereglene» de må forholde seg til. Spørsmålet er hvordan man skal gå frem for å skaffe seg informasjon om hvordan formelle institusjoner blir «satt ut i livet». Som antydnet ovenfor vil ikke undersøkelser av formelle lover og regler isolert sett være fruktbart. For å kunne få innsikt i hvordan formelle institusjoner nedfelles på lokalt eller stedsspesifikt nivå, vil man som nevnt være avhengig av å undersøke omstendighetene omkring transaksjoner og sammenhengene mellom dem slik de utspiller seg i et gitt tidsrom.

En fremgangsmåte basert på casestudier og intervjuer, observasjon og dokumentundersøkelser er egnet for å samle denne typen informasjon. Anvendelse av disse datainnsamlingsmetodene medfører behov for å utforme fremgangsmåten slik at innsamlede data og de påfølgende analysene sikres pålitelighet. For å belyse dette har jeg valgt å se til Yins (1994) betraktninger omkring forhold som er viktige å ivareta ved design av casestudier og innsamling av data. Analyse av det innsamlede casematerialet om aktørenes tilpasninger osv. kan med utgangspunkt i teori og litteratur om by- og eiendomsutvikling bidra til å identifisere at aktørene i caseområdene forholder seg til de institusjonelle rammene på tilsvarende vis som det som er normalt for slike aktører. Dette kan kanskje betraktes som en form for «pattern matching», noe som i så fall kan bidra til å styrke studiens interne validitet (Yin 1994, s. 106). I det følgende vil jeg gå nærmere inn på hvordan man kan gå frem for å skaffe seg informasjon om bystrukturer og transformasjonsområder, den siste kategorien på figur 2.

2.3.4 Egenskaper ved bystrukturer og transformasjonsområder

Aktører involvert i by- og eiendomsutvikling, herunder gjennomføring av transformasjonsprosjekt, er avhengige av å ha «et blikk på bakken» og forholde seg til de fysiske-institusjonelle strukturene som finnes innenfor områder som ønskes utviklet. De formelle institusjonene er på mange måter også utformet for å opprettholde og styre utviklingen av disse strukturene. Spørsmålet her er hvordan man kan gå frem for å samle informasjon om egenskapene ved eksisterende bystrukturer og (potensielle) transformasjonsområder. På samme måte som teori og litteratur om by- og eiendomsutvikling kan kaste lys over utfordringene aktører involvert i transformasjonsprosesser står overfor, kan teori og litteratur om bymorfologi, by- og eiendomsutvikling og transformasjonsområder, basert på tidligere empiriske studier av lignende områder, bidra til å danne et bilde av hva man kan forvente å finne. Dette kan gi et bilde av hvor man skal starte undersøkelsene med tanke på å få klarhet i et spesifikt transformasjonsområdes egenskaper: bygninger, veier og konstruksjoner, formelle og reelle eiendomsforhold, aktører, eier-eiendom-relasjoner osv. Jeg viser her til betraktningperspektivet (kapittel tre). Analytisk forankrede generaliseringer med utgangspunkt i formelle institusjoner forutsetter at andre aktører møter likeartede transaksjonsbehov i andre lignende situasjoner. I og med at dette i betydelig grad påvirkes av transformasjonsområdenes fysiske-institusjonelle egenskaper, vil det å identifisere at caseområdenes egenskaper ligner det som er vanlig, bidra til å styrke studiens validitet og grunnlaget for at funn fra casestudiene er overførbare til andre lignende tilfeller.

For å innhente informasjon om et konkret transformasjonsområde vil tilgjengelig kartmateriale, offentlige planer, eiendoms- og foretaksinformasjon osv. være relevante kilder som kan kaste lys over utforming av eksisterende fysiske-institusjonelle strukturer. Dette dreier seg om analoge eller elektroniske dokumenter, og betraktningene omkring dokumentstudier under er relevante i den sammenheng. I tillegg til undersøkelse av dokumenter vil feltundersøkelser og befaring i marka kunne gi informasjon, og være nyttig for å etablere et mentalt bilde av området casestudien omfatter. Dette berører kapitlet om observasjon under. Aktørene involvert i transformasjonsprosesser vil også kunne være en kilde til informasjon om eksisterende fysiske-institusjonelle strukturer. Intervjuer og undersøkelser av dokumenter aktørene gir tilgang til, kan derfor også ha en rolle i å samle detaljert informasjon. I arbeidet med casestudiene har jeg benyttet meg av den informasjon som har vært tilgjengelig, og som jeg har funnet relevant. I tidlig fase av casestudiene har særlig offentlig tilgjengelige kart og eiendoms- og foretaksinformasjon vært undersøkt. Samtlige caseområder har vært befart flere ganger i løpet av arbeidet med avhandlingen. Til sammen har dette gitt et rimelig godt bilde av transformasjonsområdenes egenskaper og de endringene som har skjedd i områdene underveis.

2.4 Metodiske betraktninger omkring datainnsamling

2.4.1 Intervju

Intervju som fremgangsmåte for innsamling av informasjon har den fordel at det er mulig å fokusere direkte på spørsmål som er relevante for casestudien. Data fra intervjuene kan også bidra til å avdekke informantenes oppfatninger om sammenhenger som kan følges opp senere i studien ved intervjuer av andre informanter eller andre tilnærminger, for eksempel dokumentstudier. En annen fordel med intervju er at det kan bekrefte eller utdype informasjon man allerede har, og dermed øke tilliten til informasjon eller bidra til å belyse casen fra flere ulike perspektiv. Intervju egner seg også for å plassere

hendelser i tid (Andersen 2006; Yin 1994, s. 84). Dette har vært sentralt i arbeidet med avhandlingen, og informasjon fra ulike intervjuer kombinert med dokumentstudier har bidratt til å gi klarhet i sekvensielle koplinger og formell avhengighet mellom transaksjoner.

Utfordringer med intervjuer er å identifisere aktuelle intervjuobjekt, få dem til å stille opp, og etablere en relasjon som gjør at informantene gir tilgang til informasjonen man ønsker. I denne sammenheng har etablering av langsiktige relasjoner, tillitsforhold, vært et sentralt moment som har bidratt til å sikre tilgang til «lukket» informasjon om aktuelle transaksjoner. Intervjuene casestudiene bygger på, har hatt en åpen form, løst strukturert etter intervjuguider utformet i forkant av hvert intervju. Bruk av intervjuguide har bidratt til å sikre innsamling av relevante data. Intervjuguidene er inntatt i appendiks 1. I åpne intervjuer anbefales det å ha en aktiv rolle med hensyn til å utforme nye spørsmål basert på informasjonen som fremkommer underveis (Andersen 2006). Ved å opptre «naiv», og som om man ikke har kjennskap til enkelte aspekt ved det som undersøkes, kan man også stimulere til at intervjuobjektene gir mer utfyllende informasjon enn de ellers ville ha gjort (Yin 1994, s. 85). Underveis i intervjuene har nye spørsmål kommet til, og jeg har i en del sammenhenger også forsøkt å ha «pokerfjes» for å få informantene til å utdype forhold jeg har vært interessert i, men som jeg til dels allerede har hatt kjennskap til via informasjon fra dokumenter eller andre informanter. Dette har bidratt til å belyse de ulike involverte aktørenes perspektiv. Spørsmål som dukket opp under intervjuene, ut over de som fremkommer av intervjuguidene, fremkommer av lydopptakene av det enkelte intervju.

De intervjuede personene med sentrale posisjoner i utbyggerorganisasjoner, kommunen og jordskiftedomstolene vil til en viss grad kunne kategoriseres som «elitepersoner». Bruk av termen «elite» knytter seg til spørsmål om makt og posisjonen informantene har med hensyn til fenomenet som studeres. Intervjuer med «elitepersoner» er utsatt for en del spesielle utfordringer, blant annet knyttet til at slike informanter har en tendens til å ta kontroll over intervjusituasjonen, overdrive sin egen rolle, trekke egne slutninger om årsakssammenhenger osv. Dette kan resultere i at datamaterialet gir et skjevt bilde av fenomenet som studeres, samtidig som data fra slike sentrale personer vil kunne synliggjøre informasjon om aktørenes oppfatninger som ellers ville være vanskelig tilgjengelig (Odendahl & Shaw 2002). Dette har jeg vært bevisst på og forsøkt å kompensere for blant annet ved bruk av intervjuguide og triangulering. Jeg mener jeg heller ikke har opplevd forannevnte problem i nevneverdig grad.

Andre utfordringer ved intervju som metode er at dårlig formulerte eller ledende spørsmål og intervjuerens opptreden kan påvirke informantenes svar. Ved formulering av spørsmål har jeg hele tiden hatt de overordnede målene med avhandlingen og relevante underproblemstillinger relatert til enkelte tema eller den enkelte artikkel i bakhodet. Det er også en kjent utfordring at informanter har en tendens til å gi svar i retning av det de tror intervjueren ønsker å høre. De kan også gjengi uriktig eller ufullstendig informasjon og stokke om på hendelser fordi de husker dårlig eller har oppfatninger som farger svarene. Dette kan man imøtekomme ved å formulere nøytrale spørsmål, være seg bevisst sin egen opptreden, formulere en del kontrollspørsmål man allerede vet svaret på, og lage tidslinjer underveis (Yin 1994, s. 84-87).

Den viktigste og mest effektive måten å imøtekomme utfordringer på knyttet til pålitelighet i datamateriale innsamlet via intervju er å utforme studien slik at data om de samme forholdene

innhentes fra flere kilder. I denne sammenheng har jeg benyttet datatriangulering, der jeg har kombinert og sammenlignet informasjon fra intervjuer med flere ulike aktører involvert i transformasjonsprosessene, og kombinert denne med data fra dokumentundersøkelsene. Studien legger også opp til metodetriangulering ved at informasjon fra intervjuer, dokumentstudier og observasjon er kryssjekket fortløpende. Dette øker påliteligheten i studien betraktelig med tanke på «construct validity» (Yin 1994, s. 92-93).

I arbeidet med avhandlingen har intervjuenes viktigste rolle vært å gi oversikt over prosessene, identifisere relevante dokumenter, og til dels også gjøre relevante dokumenter som ikke har vært offentlig tilgjengelige for undersøkelser. Intervjuene har dermed hatt en sentral rolle i å danne et mest mulig komplett bilde av eiendomsdannelsen under gjennomføringen av de undersøkte transformasjonsprosjektene. De har også gitt et godt bilde av de ulike aktørenes perspektiv. Her indikerer datamaterialet fra intervjuene for eksempel en relativt klar tendens til at aktørene i større grad ser problem hos aktørene de forholder seg til, enn problem forankret i egen organisasjon. Intervjuene synliggjør også at ingen av de involverte har full oversikt over transaksjoner relatert til eiendomsdannelse. Koplingen mellom intervju og dokumentstudier er også sentral, i og med at dokumentene identifiserer og dokumenterer koplinger til formelle institusjoner.

2.4.2 Dokumentundersøkelser

Ifølge Yin (1994, s. 81) vil dokumentundersøkelser være relevante for de aller fleste casestudier. Dokumenter kan ta mange former, og undersøkelse av dokumenter krever at det etableres prosedyrer for identifisering, innsamling og analyse. Det fremheves spesielt at dokumenter ikke kan betraktes som nøyaktige nedtegnelser av hendelser, men at de må forstås ut fra den konteksten de ble produsert. I denne sammenheng vil også data- og metodetriangulering kunne bidra til å øke påliteligheten i materialet ved å kombinere informasjon fra ulike kilder og datainnsamlingsmetoder. Andre fordeler med dokumenter er at de er stabile, kan kopieres, lagres og undersøkes gjentatte ganger.

I og med at dokumenter ikke er utarbeidet spesifikt for casestudier, vil undersøkelsene i mindre grad avhenge av samarbeid med personene som utarbeidet dem. Dokumenter har også den fordel at de inneholder eksakte detaljer, slik som navn, adresser osv. I denne sammenheng har datoer, navn, eiendomsinformasjon og henvisninger til formelle institusjoner, samt informasjon om omstendighetene som har omsluttet transaksjoner, vært spesielt relevant. Svakheter ved dokumentundersøkelser er at de er avhengige av at relevante dokumenter kan identifiseres, og at det gis tilgang til dem.

Et av de viktigste momentene ved undersøkelse av dokumenter er at det tas i betraktning at dokumentet var utarbeidet for et annet formål enn casestudien, og at den som undersøker dokumentene, på mange måter «observerer» kommunikasjon mellom aktører som har utarbeidet dokumentene basert på et eller annet formål. Ved undersøkelse av dokumenter vil det å ha omstendighetene omkring utarbeidelsen og formålet med dokumentet klart i minne lede til mer korrekte tolkninger (Yin 1994, s. 82). Casestudiene berører her i betydelig omfang offentlige dokumenter slik som rettsbøker, saksdokumenter og vedtak fra plan- og utviklingskontrollen. Disse har en homogen utforming og et innhold som langt på vei er regulert av formelle institusjoner. Omstendighetene omkring utarbeidelse av dokumentene og formålet med dem vil som regel fremkomme av sammenhengen eller selve dokumentet. Dette er følgelig forhold som

bør lede til mer nøyaktige tolkninger. Denne typen offentlige dokumenter er relativt lett tilgjengelige fra de ulike myndighetenes arkiver.

Casestudiene har også i betydelig grad omfattet undersøkelser av avtaler, saksforberedende dokumenter, e-poster, referater osv. som ikke er offentlig tilgjengelige. I denne sammenheng har intervjuer med utbyggerne og deres konsulenter vært sentralt for å identifisere dokumenter, og etablering av tillitsforhold sentralt for å få tilgang til dem. Jeg har fått tilgang til en rekke ulike dokumenter, og i en del tilfeller fått bla i informantenes egne permer med saksdokumenter og korrespondanse. Materialet som har vært tilgjengelig, har vært såpass omfattende at jeg ikke har kunnet gå gjennom alt, og i den sammenheng har informantene bidratt til å identifisere de mest aktuelle dokumentene. I en del tilfeller har jeg ikke fått tilgang til avtaler og foretaksinterne dokumenter osv. som har inneholdt sensitiv informasjon. Dette har blant annet medført at omstendighetene omkring akkvisisjon av utviklingseiendom, organisering av utviklingselskap osv. fra de ulike caseområdene ikke fullt ut er kjent. I og med at avhandlingen i mindre grad omhandler disse aspektene ved prosessene, anser jeg dette for å være av mindre betydning for resultatene. Tilbakeholdenhet med å gi tilgang til denne typen informasjon er imidlertid et forhold som sannsynligvis kan by på utfordringer dersom man ønsker å belyse problemstillinger knyttet til land assembly, akkvisisjon, samarbeid mellom aktører osv. i tidlig fase av utviklingsprosesser, noe som kan være en utfordring relatert til videre forskning på problemstillinger relatert til fase en.

2.4.3 Observasjon

Observasjon av ulike fenomen som er relevante for casestudier og konteksten de skjer i, kan gi verdifull informasjon. I denne sammenheng har observasjon i «felten» gitt interessante data om hvilke fysiske strukturer som finnes, og aktivitetene som foregår innenfor de undersøkte transformasjonsområdene. Deltakende observasjon er en tilnærming som åpner for tilgang til hendelser som ellers ville være lukket og vanskelige å studere. En utfordring med deltakende observasjon er at min tilstedeværelse kan ha påvirket det som har skjedd (Yin 1994, s. 86-89). I denne sammenheng har deltakelse i prosjektmøter og rettsmøter gitt et bilde av omstendighetene omkring transaksjonene jeg er opptatt av. Jeg har forsøkt å holde en noe tilbakeholden og nøytral rolle for å unngå unødig påvirkning, men det er ikke mulig å utelukke at min tilstedeværelse kan ha påvirket det som har skjedd. Befaringene av transformasjonsområdene har i større grad rettet seg mot observasjon av fysiske strukturer, og i den sammenheng er utfordringene relatert til påvirkning mindre relevant. Informasjon fra besøkene i «felten» har bidratt til å etablere et bedre mentalt bilde av hva som kjennetegner gjennomføring av bytransformasjon, blant annet ved å identifisere likeartede fellestrekk ved områdene og deres omgivelser. En mulighet for å øke reliabiliteten i data innsamlet via observasjon er å benytte mer enn én observatør, noe det i arbeidet med avhandlingen ikke har vært ressurser til. Dataene samlet inn via observasjon spiller en relativt underordnet rolle i analysene sammenlignet med intervjuer og dokumentstudier.

2.5 Fremgangsmåte

Jeg vil i det følgende gjøre en summarisk fremstilling av hvordan jeg har gått frem når jeg har samlet inn datamateriale om de undersøkte casene. I arbeidet med casestudiene har de ulike fremgangsmåtene for innsamling av datamateriale blitt gjennomført parallelt. Rekkefølgen datainnsamlingen har foregått i er

dokumentert ved at den kan leses ut av datoene for ulike aktiviteter i appendiks 1. Dette dokumentet imøtekommer også Yins (1994, s. 95) anbefalinger om etablering av en casestudiedatabase som et tiltak for å øke casestudiers reliabilitet. Dokumenter og lydopptak fra intervjuene er lagret i henhold til UMBS retningslinjer i tråd med føringene nedsatt av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) under deres behandling av ph.d.-prosjektet. Datamaterialet fra intervjuene og dokumentundersøkelsene inneholder informasjon om involverte foretak og deres forretningsvirksomhet, slik som for eksempel avtaler og kjøpekontrakter jeg har fått tilgang til, samt en god del personopplysninger. I og med at jeg i avhandlingen hele tiden viser til spesifikke prosjekt eller geografiske steder, vil det være relativt enkelt å kople datamaterialet til enkeltpersoner selv om navnene ble fjernet. Jeg har av den grunn valgt å presentere datamaterialet i en appendiks, og ikke i selve avhandlingen. Denne oversikten over datamaterialet og selve dataene kan gjøres tilgjengelig mot signering av en taushetserklæring. Jeg viser for øvrig til betraktningene omkring forskningsetikk som følger i slutten av kapitlet.

Datainnsamlingen har fulgt samme mønster i alle casestudiene, litt avhengig av hvilke informanter som var aktuelle å intervju, og når informantene hadde mulighet til å stille opp. Dette henger også delvis sammen med gjennomføring av dokumentundersøkelsene, i og med at kontakt mot informantene til dels har påvirket når relevante dokumenter ble identifisert og gjort tilgjengelig for undersøkelse. I og med at nye spørsmål har kommet til underveis, basert på økt innsikt og informasjon jeg har blitt kjent med underveis, kan det tenkes at rekkefølgen på intervjuer og dokumentundersøkelser kan ha virket inn på resultatene. I denne sammenheng er det viktig å fremheve at jeg har undersøkt pågående transformasjonsprosjekt og publisert artikler parallelt med gjennomføringen. Dette åpner også for at jeg kan ha påvirket de videre prosessene. Dette er også kommentert i den avsluttende drøftingen for casestudiene på Grefsen, hvor jordskiftedomstolens praksis endret seg i forhold til det som var skissert innledningsvis i etterkant av at artikkel to ble publisert. Informantene har fått utkast av artiklene for gjennomlesning før publisering for å sikre at fakta om casene har vært fremstilt korrekt, som et ledd i å sikre «construct validity» i tråd med Yins (1994, s. 33) anbefalinger.

Utgangspunktet for de tre første casestudiene på Løren og Grefsen var innledningsvis kontakt med jordskifteretten og utbyggers konsulenter, samt undersøkelse av offentlig tilgjengelig informasjon om transformasjonsområdene. I tidlig fase befarte jeg også hvert av caseområdene. Etter den første kontakten med jordskifteretten formidlet de kontakt til konsulentene, som siden har hatt en sentral rolle i samtlige jordskiftesaker, fordi de har hatt relativt bred innsikt i prosessene og omfattende tilgang til relevante dokumenter. Konsulentene bidro også til å formidle videre kontakt til de respektive utbyggerne og berørte kommunale saksbehandlere. Den siste casestudien av transformasjonsprosjektet på Lillohøyden ble gjennomført med samme tilnærming, men her er ikke konsulentene eller jordskifteretten involvert, og intervjuene er dermed avgrenset til utbyggers interne juridiske rådgivere og berørte kommunale saksbehandlere.

I og med at avhandlingen til dels tilnærmer seg eiendomsdannelse under gjennomføring av transformasjonsprosjekt fra et «brukerperspektiv», har intervjuer med konsulenter og utbyggenes representanter vært sentralt. Disse aktørene har også vist seg å ha best overordnet oversikt, og datamaterialet fra intervjuene har gitt innsikt i deres vurderinger av utfordringer i transformasjonsområdene, forståelse av formelle institusjoner, praktiske og økonomiske prioriteringer,

deres relasjoner til involverte offentlige myndigheter og andre aktører osv. Intervjuer med representanter fra jordskiftedomstolen og kommunale myndigheter har fulgt etterpå, og bidratt til å supplere informasjon fra rettsbøker. Dette har bidratt til innsikt i prosessene og de formelle institusjonelle rammene sett fra deres perspektiv, noe som særlig har bidratt til å kaste lys over utfordringer relatert til domstolsrollen og grensesnittet mellom de formelle institusjonelle rammene for jordskifte, plan- og utviklingskontroll og eiendomsregistrering. For casestudien på Lillohøyden har intervjuene med utbyggers ansatte og representantene fra kommunen på tilsvarende måte belyst eiendomsdannelsen fra to ulike perspektiv.

Analysene har pågått kontinuerlig og parallelt med innsamlingen av data og skrivingen av artikler. Dette er rasjonelt med tanke på fremdrift, og en naturlig konsekvens av å gjøre casestudier av pågående saker samt av behovet for å publisere artikler fortløpende underveis i arbeidet med avhandlingen. Silverman (2005, s. 152-157) anbefaler kontinuerlig arbeid med analyser av data, etter hvert som man samler dem inn, og påpeker også behov for «catch up», at man går frem og tilbake i datamaterialet og gjør endringer og forbedringer underveis. Jeg har stort sett analysert datamateriale fra intervjuene like etter at de var gjennomført, ved at jeg har hørt på lydopptakene. I den sammenheng har jeg også undersøkt og kryssjekket informasjon med relevante innsamlede dokumenter. Underveis i arbeidet har jeg brukt datamaterialet aktivt ved å høre på lydopptak og undersøke dokumenter på nytt. For eksempel har jeg i forbindelse med den komparative studien i artikkel fire gått gjennom alt materialet fra casestudien fra Grefsen på nytt, og jeg har også supplert det med innsamlede data om den videre fremdriften i jordskiftesaken og transformasjonsprosjektet.

Samlet sett har analysene av datamaterialet synliggjort at aktørenes overordnede formelle institusjonelle og økonomiske rammer påvirker hvordan de tilpasser seg når de tolker og anvender formelle institusjoner. Dette har bidratt til å identifisere koplinger mellom formelle institusjoner, transaksjoner og transaksjonskostnader. For å få frem fakta om hvilke transaksjoner som er gjennomført, har dokumentundersøkelsene vært helt sentrale, i og med at disse etablerer tydelige koplinger til formelle institusjoner. Av hensyn til tilgjengelige ressurser har det vært nødvendig å sette en grense for innsamling av datamateriale om casene. Jeg har ikke hatt kapasitet til å intervju samtlige involverte i transformasjonsprosjektene, noe som gjelder blant annet naboer, kommunale planleggere, byggesaksbehandlere og andre som har hatt en mer indirekte rolle. Tilsvarende har jeg ikke brukt tid på å sette meg inn i samtlige identifiserte dokumenter, for eksempel relatert til plan- og utviklingskontroll, men avgrenset undersøkelsene til dokumenter vurdert som relevante for å belyse problemstillingene.

2.6 Etske problemstillinger

Arbeidet med avhandlingen reiser en rekke etiske problemstillinger, og slik jeg vurderer det, kan en betydelig del av disse problemstillingene relateres til at avhandlingen inneholder sensitive opplysninger som potensielt kan påføre enkeltpersoner eller foretak skade. I tidlig fase av arbeidet gjennomførte jeg kurs i forskningsetikk og vitenskapsfilosofi (PHI401). I den forbindelse satte jeg meg inn de etiske retningslinjene for UMB (Universitetet for miljø- og biovitenskap 2008) og forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi (Den Nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora 2006). Disse dannet også utgangspunktet for semesteroppgaven, der jeg behandlet etiske problemstillinger relatert til avhandlingen (Ramsjord 2010).

Jeg vurderer de største utfordringene arbeidet med avhandlingen reiser på dette punktet, å være å ivareta hensyn til informantene og andre personer som kan identifiseres via datamaterialet. For å imøtekomme dette har jeg hatt retningslinjene over i bakhodet under arbeidet med avhandlingen. Jeg har også arbeidet i tråd med anbefalingene og føringene NSD nedsatte i tidlig fase av ph.d.-prosjektet. I den forbindelse har jeg orientert informantene om prosjektet, bruk og lagring av data osv., og innhentet informert samtykke til deltakelse. Informantene har også fått artikkelutkast til gjennomlesing før publisering, for å sikre at fakta om casene er rett gjengitt, og at det innholdsmessig ikke har vært noe de har reagert på. Det har ikke oppstått problem omkring dette, og om det skulle ha skjedd, ville jeg ha måttet gjort en avveining mellom hensyn til informantene og betydningen av funnene som ble presentert. Ved at informantene har fått denne muligheten, reduseres sannsynligvis også faren for negative konsekvenser som følge av at andre viser til det publiserte materialet. Krav om taushetserklæring reduserer også faren for at eksterne med vilje eller i vanvare påfører informantene, virksomhetene eller andre datamaterialet bidrar til å identifisere, skade. Det skal også legges til at en betydelig andel av opplysningene om transformasjonsprosjektene og foretakene som relaterer seg til jordskiftesakene og plan- og utviklingskontrollen, er offentlig tilgjengelige.

Samlet sett behandler avhandlingen problemstillinger som berører en rekke aktører involvert i arealutviklingsprosesser i både offentlig og privat sektor. I drøftingen gjøres det betraktninger omkring ulike aktørers praksis, og i de avsluttende refleksjonene anbefales en del endringer, med forankring i formelle institusjoner og funn fra casestudiene. Det er ikke mulig å utelukke at diskusjonen kan medføre at enkelte av informantene kan føle at de stilles i et dårlig lys, eller at foreslåtte endringer, dersom de gjennomføres, kan få konsekvenser for aktørene. Det er hypotetisk sett heller ikke mulig å utelukke at avhandlingen kan komme til å spille en rolle i arbeid andre, private interessegrupper, overordnede offentlige myndigheter e.l., gjør, som ledd i et ønske om å få i stand endringer i formelle eller uformelle institusjoner, og det kan tenkes at enkelte av informantene eller organisasjonene de representerer, ikke er helt fornøyd med dette. I den forbindelse viser jeg til de forskningsetiske retningslinjene for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi: «I Grunnlovens § 100, heter det: «Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale.» «Også vitenskapene skal bidra til slike offentlige samtaler. Demokratiske rettsstater med velfungerende offentlig forvaltning og markedsøkonomi, er avhengige av soner i det sivile samfunn, som ikke først og fremst er preget av lønnsomhetsprinsipper og forvaltningslogikk, men av at det er argumenter som skal telle» (Den Nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora 2006, kapittel F, avsnitt 43) Med bakgrunn i dette mener jeg det etisk sett er riktig å forsøke å kaste lys over institusjoner som kanskje ikke fungerer optimalt, og at «samfunnets interesser» her bør veie relativt tungt i møtet med enkeltindivid eller organisasjoner som kanskje av ulike årsaker har incentiver for å opprettholde den eksisterende situasjonen.

3 Teori - utvikling av betraktningperspektiv

3.1 Innledning

Det følgende kapitlet bygger et teoretisk forankret betraktningperspektiv tilpasset analyse av eiendomsdannelse i bytransformasjon ut fra de problemstillinger som er reist ovenfor. De fire artiklene i

avhandlingen behandler til dels ulike aspekt innenfor dette temaet og tar opp flere underproblemstillinger. Formålet ved å utvikle et teoretisk forankret betraktningsspektiv har flere sider ved seg. Et av de viktigste poengene er å utvikle en tilnærming som egner seg for å belyse helheten i avhandlingen; den «røde tråden». Ved å binde sammen problemstillingene artiklene tar opp, legger jeg grunnlaget for drøfting av helheten avslutningsvis i kappen. Betraktningsspektivet bygger også fundamentet for figur 1, jeg presenterte innledningsvis sammen med problemstillingen. Forståelsen av sentrale begrep og relasjoner mellom disse klargjøres, og fasene i transformasjonsprosessen, som introduseres på tidslinjen på figuren, begrunnes fra teoretiske og formelle institusjonelle perspektiv. Det følgende kapitlet etablerer på den måte figuren som et slags sammenfattende «analysekjema» / analytisk «modell». Målet er at betraktningsspektivet skal danne et fundament for den samlede drøftingen og dermed bidra til økt innsikt i eiendomsdannelse i bytransformasjon, blant annet ved å danne grunnlag for refleksjoner omkring transaksjonskostnader og prosesseffektivitet.

Forståelsen av begrepet eiendomsrett (property rights) er sentralt i denne sammenheng. Avhandlingen bygger overordnet sett på en institusjonell tilnærming, og «ny» institusjonell teori bygger på neoklassisk økonomi og økonomiske perspektiv på eiendomsrett. «Spillereglene» involverte aktører, utviklere og offentlige myndigheter forholder seg til kommer i form av formelle institusjoner nedfelt i ulike lover med tilhørende forskrifter og øvrige rettskilder. Disse juridiske rammene er helt sentrale når man skal analysere eiendomsdannelse og gjennomføring av transformasjonsprosjekt, og en juridisk tilnærming til forståelse av «spillereglene» er således mest «presis», men som fremstilt i metodekapitlet vil en «ren» juridisk tilnærming ha sine begrensninger. Juridisk metode synes best egnet når spesifikke spørsmål, for eksempel knyttet til en bestemt transaksjon eller rettighet, skal belyses. Problemstillingene jeg ønsker å belyse her relaterer seg til en «helhet» der bytransformasjon kan betraktes som serier av transaksjoner som på ulike måter er henger sammen og er avhengige av hverandre. Målet er å kaste lys over de «dagligdage» transaksjonene relatert til eiendomsdannelse i by- / eiendomsutvikling og gjennomføring av transformasjonsprosjekt problemstillingene ovenfor retter seg mot. I denne sammenheng blir en «standard» institusjonell tilnærming for grovmasket og en ren juridisk tilnærming for finmasket. Utfordringen jeg derfor tar sikte på å løse i det følgende er å etablere et institusjonelt betraktningsspektiv som er tilstrekkelig presist, og som opererer med begrep og kategorier som også fungerer med de formelle institusjonelle / juridiske rammene. Dette byr på utfordringer fordi institusjonell teori bygger på et annerledes og mye videre perspektiv på eiendomsrett enn juridiske tilnærminger.

Jeg innleder derfor teorikapitlet med en gjennomgang og diskusjon av eiendomsteori med sikte på å utvikle et perspektiv på eiendomsrett som fungerer i denne sammenheng. I forlengelsen av dette temaet bringes fokus over på offentlige registres roller og funksjoner i etablering av sikkerhet omkring eiendomsrett, hvor spørsmål om transaksjonskostnader og effektivitet er sentrale. Med bakgrunn i dette diskuterer jeg deretter begrepet eiendomsdannelse i lys av eiendomsfaglig litteratur. Avslutningsvis klargjør jeg hvordan begrepet eiendomsdannelse forstås i denne sammenheng.

Oppmerksomheten rettes videre mot den stedlige og tematiske konteksten bytransformasjon. Transformasjonsprosjekt må forholde seg til eksisterende bystrukturer slik de fremstår som fysiske og institusjonelle produkt, som resultat av historien og kollektive samhandlinger. Med dette utgangspunktet

innleder jeg den videre fremstillingen med en del betraktninger fra bymorfologien, læren om byens form. Deretter går jeg over til å se på tema relatert til byplanlegging i lys av dagens norske byutviklingspolicy. Bytransformasjon og eiendomsdannelse forutsetter at noen har samlet rådighet over areal tiltenkt transformasjon.

Det neste temaet jeg tar opp, er derfor «samling av land» (land assembly), hva slike prosesser innebærer av utfordringer, og hvordan begrepet forstås i denne konteksten. Videre behandler jeg (urbant) jordskifte som mulig verktøy for «samling av land» og gjennomføring av transformasjonsprosjekt i lys av internasjonal litteratur om «land readjustment». Mot slutten behandler jeg institusjonell teori, plasserer sentrale begrep og utvikler en «modell» for analyse av koplinger mellom institusjoner, transaksjoner, transaksjonskostnader og prosesseffektivitet i arealutviklingsprosesser. Denne videreutvikler jeg med utgangspunkt i de foregående kapitlene slik at den tilpasses analyse av eiendomsdannelse under gjennomføring av transformasjonsprosjekt og de problemstillinger er reist ovenfor.

Til sist i kapitlet oppsummerer jeg og knytter sammen de ulike delene av teorikapitlet på en måte som forklarer og begrunner utformingen av figuren jeg presenterte innledningsvis. Her formulerer jeg også en del påstander som bidrar til å underbygge problemstillingene ved å relatere dem til ulike faser/kategorier av transaksjoner relatert til eiendomsdannelse og gjennomføring av transformasjonsprosjekt. Dette danner til sammen betraktningsspektivet som jeg legger til grunn for den avsluttende drøftingen.

3.2 Hvordan forstå eiendomsrett?

3.2.1 Innledning

I det følgende skal jeg diskutere ulike perspektiv på eiendomsrett med det formål å komme frem til en terminologi som fungerer i denne sammenhengen. Målet er på sett og vis å utvikle det institusjonelle perspektivet på eiendomsrett i retning av et perspektiv som er mer forenelig med det juridiske. Dette er helt nødvendig når målet er å utvikle et betraktningsspektiv som bygger på en institusjonell tilnærming til temaet eiendomsdannelse i bytransformasjon. En av utfordringene er å imøtekomme behovene for en mer presis tilnærming uten å gjøre betraktningsspektivet for komplisert eller risikere å gjøre inndelinger i kategorier som ikke lar seg forene med juridiske rammer og formelle «spilleregler».

En økonomisk tilnærming til eiendomsrett (property rights), som institusjonell teori (new institutional economics, law and economics) tar utgangspunkt i, bygger på et en vid forståelse av eiendomsrett (property rights). Denne fokuserer på effektiv allokering av ressurser, hvor sikker og tydelig allokering av eiendomsrett til knappe goder betraktes som sentralt for at et marked skal kunne operere effektivt. «*The term property rights refer to the control over valuable assets by an individual. The term is used in a general sense and does not correspond to its use in legal theory, and reflects the individuals power to control scarce attributes of assets in various uses*» (Eggertsson 1993, s 225 viser til Alchian 1965). Under denne forståelsen av begrepet gjøres det ingen kategorisering med hensyn til hvilken institusjonell forankring retten til et knapt gode har. Retter forankret i offentlige reguleringer, for eksempel en tillatelse som har en økonomisk verdi, vil falle innenfor definisjonen. Det er problematisk i denne

sammenhengen, i og med at spillereglene for hvordan slike retter blir til, overføres og faller bort, er helt annerledes enn spillereglene som gjelder eiendomsrett til fast eiendom.

Tidligere bidrag som bruker institusjonell teori for å belyse spørsmål knyttet til arealbruksproblematikk, har etablert et skille mellom retter forankret i offentlige reguleringer, «reguleringsregimet», og retter forankret i «eiendomsregimet». Bidragene som benyttes her, etablerer et slikt skille, og dette harmonerer også bra med jussens inndeling i den offentligrettslige og privatrettslige sfæren (Buitelaar 2003; Buitelaar 2004; Buitelaar 2007; Sevatdal & Sky 2003). En slik kategorisering er grov, men i mange tilfeller har institusjonelle tilnærminger til analyse av arealbruksproblematikk vært gjort fra et såpass overordnet perspektiv at dette likevel har vært tilstrekkelig. Juridiske tilnærminger sorterer i rettsområder og løser konkrete problemstillinger ved hjelp av juridisk metode. Fra dette perspektivet er ikke inndeling i kategorier eller entydige detaljerte definisjoner av begrep, slik som for eksempel eiendomsrett, enkelt eller ønskelig (Bergsholm 2012).

For at et institusjonelt perspektiv på eiendomsdannelse i bytransformasjon skal være fruktbart, må terminologien bringes nærmere mikronivået. Relasjonene mellom «eiendomsregimet» og «reguleringsregimet» står sentralt, og rollen eiendomsregistrering spiller, er vesentlig når formålet er å diskutere eiendomsdannelse og spørsmål omkring transaksjonskostnader og prosesseffektivitet. Slik «eiendomsrett» og «eiendomsregime» anvendes i institusjonell teori, fremstår det som en homogen gruppe av rettigheter som på ulike måter knytter seg til areal og disposisjoner over fast eiendom. Om vi ikke går veien via juridisk metode og detaljerte opplysninger omkring konkrete retter, vil ulikheter ved rettenes egenskaper falle i bakgrunnen. Uten en videre kategorisering kan man egentlig si at temaet eiendomsdannelse «blir borte».

Et eksempel: Avtale- og kontraktfriheten gjør at det kan inngås privatrettslige avtaler om overføring av for eksempel en bit av en eksisterende grunneiendom uten at det offentlige eller andre rettighetshavere involveres. Avtalen binder partene, og den etablerte retten kan håndheves av domstolene hvis det skulle bli nødvendig. Slike avtaler binder i utgangspunktet ikke tredjepersoner. Skal man etablere større sikkerhet / redusere transaksjonskostnadene omkring innehavet av den ervervede retten, må avtalen registreres i offentlige rettighetsregistre (tinglyses og registreres i grunnboken). For at dette skal kunne skje, må en rekke transaksjoner knyttet til offentlig myndighetsutøvelse og tjenesteyting først fullføres; tillatelse må innhentes, arealet må måles opp og innføres i objektregisteret (matrikkelen) før endelig registrering i rettighetsregisteret kan skje og effektene av registreringen inntreffer. Begge innehavene faller innenfor kategorien eiendomsrett under en institusjonell tilnærming, og for så vidt også under en folkelig og eventuelt også vid juridisk forståelse.

Problemet er imidlertid at et slikt betraktningsspektiv ikke tar inn over seg at rettene har vesentlige ulike egenskaper som kan knyttes til spørsmål om sikkerhet og transaksjonskostnader. Selv fra et økonomisk perspektiv ville registrerte og ikke registrerte eiendomsretter sannsynligvis verdsettes ulikt på grunn av forskjellene i risiko / (potensielle) transaksjonskostnader knyttet til innehavet. For å oppnå den effekten registrering i rettighetsregisteret gir, kreves det direkte og indirekte at en rekke andre transaksjoner er gjennomført. Dette innebærer transaksjonskostnader for aktøren, samtidig som effekten registrering har, gir økt sikkerhet omkring innehavet i forhold til andre, noe som bidrar til å

redusere andre transaksjonskostnader (Arruñada 2012). Det teoretiske grunnlaget for dette utdypes nærmere under.

Dersom det skal gjøres en videre grov kategorisering av retter, er det fornuftig å skille mellom eiendomsretter som er registrert i rettighetsregisteret, og andre typer kontraktstrukturer og avtalebaserte (eiendoms)retter som gir rådighet over areal/retter som ikke er registrert. Juridisk skiller det tradisjonelt mellom tinglige retter, retter som er kapable til å binde tredjepersoner, og obligatoriske retter, retter som er bindende bare mellom partene. Videre kan det etableres et skille mellom tinglige retter som kan registreres i rettighetsregisteret (tinglyses), og retter som ikke kan registreres, og følgelig da også mellom tinglige retter som kan registreres, og som er registrert, versus de som kan registreres, men som (ennå) ikke er registrert.

I konteksten bytransformasjon må resultatet være nye formelle eiendomsforhold tilpasset det aktuelle prosjektet, begrunnelsen for dette redegjør jeg for senere i fremstillingen. De latinske termene «in rem» og «in personem» benyttes i internasjonal litteratur og under for å etablere omtrent tilsvarende skille. Når jeg refererer til disse termene her, avgrensers jeg fremstillingen til å dreie seg om eiendomsbaserte retter som er aktuelle i denne sammenhengen. For «in personem» eller obligatoriske retter dreier dette seg om aktuelle avtaler- og kontraktstrukturer brukt i eiendomsutvikling som på en eller annen måte overfører rådighet over eiendomsbaserte retter. For «in rem» eller tinglige retter, som er kapable til å binde andre enn partene, er søkelyset rettet mot aktuelle kategorier av retter som enten kan registreres eller er registrert i rettighetsregisteret. Disse sonderingene vil fremkomme av sammenhengen og belyses med eksempler der det er nødvendig.

For å oppsummere er formålet i det følgende å begrunne og redegjøre for skillet mellom retter som er forankret offentligrettslig, slik de nedfelles via offentlig plan- og utviklingskontrolls reguleringer av arealbruk, og eiendomsretter eller avledede eiendomsbaserte retter relatert til fast eiendom. For sistnevnte etableres det et grovt skille mellom to kategorier: avtalebaserte retter (contractual rights) / kontraktstrukturer, som før de eventuelt er registrert (i utgangspunktet), kun har virkning mellom partene (in personem), og eiendomsretter (property rights), som er registrert i offentlige rettighetsregistre, og som derfor også har virkning overfor tredjepersoner (in rem).

3.2.2 Eiendomsteori

Det ligger et omfattende arbeid bak å sette seg inn i ulike teoretiske diskusjoner og i å identifisere aktuell litteratur, og det er i den følgende fremstillingen ikke mulig eller hensiktsmessig å gå inn i hele diskusjonen omkring eiendomsrett. For bakgrunnsmateriale og ytterligere detaljer viser jeg til referansene. Litteraturgjennomgangen av Lehari (2012) og Musole (2012; 2009) er i den sammenheng kanskje spesielt interessant om man vil ha innsikt i ulike perspektiv. Her er oppmerksomheten i vesentlig grad rettet mot eiendomsteoretikere som har sin bakgrunn fra juss og rettsøkonomi og institusjonell teori (law, law and economics, new institutional economics) (Arruñada 2012; Ellickson 2011; Klein, Daniel B. & Robinson, John 2011; Merrill & Smith 2000; 2001b; Munzer 2011; Smith 2004). Drøftingen av denne teorien dreier seg i vesentlig grad om å utvikle den institusjonelle tilnærmingen til eiendomsrett.

Vi kan innlede diskusjonen ved å kaste et kjapt blikk på noen klassiske verk. Merrill og Smith (2001b s. 360) viser innledningsvis til William Blackstone (1792) og hans beskrivelse av eiendomsrett som: «[...] *that sole and despotic dominion of which one man claims and exercises over the external things of the world, in total exclusion of the right of any other individual in the universe*». I denne beskrivelsen ligger det at eiendomsrett betraktes som in rem, dvs. at det er en kategori retter som virker mot en stor og udefinert gruppe personer (ikke-eiere). Blackstone er med rette kritisert for biten om «[...] *sole and despotic dominion [...]*», som er ubalansert og utdatert i lys av nyere teori, og særlig i lys av dagens institusjonelle rammer. Et viktig poeng er imidlertid at retten til å ekskludere som følger av eiendomsretters in rem-natur, er sentral for at mennesker vil investere i å utvikle en ting eller et areal: «[...] *by establishing a right to a resource that holds against all the world, property provides a guarantee that persons will be able to reap what they have sown*» (Merrill & Smith 2001b, s. 362).

Adam Smith, «den neoklassiske økonomiens far», gav også forelesninger i rettslære der skillet mellom eiendomsrett in rem og retter in personem var sentralt. I *The Wealth of Nations* (1802) diskuterer Adam Smith fordeling av arbeidskraft, spesialisering og eiendomsrett som grunnlag for utveksling av goder, og av den grunn faller diskusjonen omkring forståelse av eiendomsrett i bakgrunnen. I tiden etter Blackstone og Smith er de klassiske utilitaristene opptatt av skillet mellom eiendomsretter in rem og retter in personem. Merrill og Smith (2001b, s. 363) viser til Jeremy Bentham, som er spesielt opptatt av eiendomsretters rolle i å sikre innehaverne de fordelene som følger av å ha rett til en ting: «[...] *among the principal evils associated with attacks upon property, Bentham noted, is the Destruction of industry: If I despair of enjoying the fruits of my labour I shall only think of living from day to day: I shall not undertake labour which will only benefit my enemies*». Argumentene for eiendomsrett vektlegger at sikkerhet omkring innehav av eiendomsretter gir grunnlag for industri og utnyttelse av ressurser uavhengig av velstandsnivå, og i den sammenheng trekkes lovgiverens rolle i å etablere sikkerhet omkring eiendomsretter frem som spesielt viktig.

Etterfølgerne som bygger videre på disse bidragene, er i hovedsak interessert i to ulike aspekt ved eiendomsrett; konseptuelle analyser av eiendomsretters unike natur på den ene siden og mer funksjonelle tilnærminger som tar for seg eiendomsretters rolle i etablering av sikkerhet og orden i samfunnet på den andre. Innenfor retningen konseptuelle analyser etablerer Wesley Hohfeld (1913; 1917), referert i Merrill og Smith (2001b s. 364), det intellektuelle fundamentet for «bundle of rights»-metaforen gjennom sitt arbeid med juridiske begrep og motsetninger (jural opposites and correlatives). I fremstillingene av eiendomsretter skilles det mellom in rem- og in personem-retter, men i diskusjonen fokuseres det på antallet personer rettene hviler mot, og ikke på forholdet mellom personene og tingen/eiendommen rettene hviler mot: «*Rather, Hohfeld suggested that in personam and in rem rights consist of exactly the same types of rights, privileges, duties and so forth, and differ only in the indefiniteness and the number of the persons who are bound by these relations*» (Merrill & Smith 2001b, s. 365).

De juridiske realistene introduser nominalistiske tolkninger av Hohfelds teori, og ifølge Smith (2011 s. 280), som viser til Radin (1938) og Cohen (1935), er deres interesser i termen eiendomsrett politisk motivert. «Exclusion»-perspektivet erstattes med en forståelse som legger til grunn at eiendomsrett kun

er en varierende samling av rettigheter etablert gjennom sosiale konvensjoner. Når eiendomsretten betraktes på denne måten, blir statlig inngripen i form av utvidelser eller innskrenkninger lettere å rettferdiggjøre under påskudd av at endringene er til beste for samfunnet.

Klein & Robinson (2011 s. 196-197) trekker frem tidlige anvendelser av «bundle»-metaforen og siterer Commons (1893, s. 92): *«Property is, therefore, not a single absolute right, but a bundle of rights. The different rights which compose it may be distributed among individuals and society – some are public and some private, some definite, and there is one that is indefinite. The terms which will best indicate this distinction are partial and full rights of property. Partial rights are definite. Full rights are the indefinite residuum.»* Commons representerer den «gamle skolen» av institusjonelle teoretikere som forkastet og kritiserte neoklassisk økonomisk teori, noe som kan bidra til å kaste lys over synet på eiendomsrett.

Til dels uavhengig av akademisk og politisk ståsted ble metaforen om «bundle of rights» hengende ved. Blant retningene som tok til seg dette synet, var den «nye» skolen institusjonell teori (law and economics, new institutional economics). Med utgangspunkt i neoklassisk økonomi, og med primære interesser i fremtidig verdiskapning og effektivitet i allokering av knappe ressurser, utgjør «bundle of rights»-metaforen et egnet analytisk verktøy (Merrill & Smith 2001b, s. 398). Juridiske detaljer eller strukturer er ikke like lett å kople til forventninger om verdiskapning, men metaforen og knippet av retter som tillater bruk eller å ekskludere andre osv., er lettere å anvende i slike analyser (Smith 2011s. 281). Ronald Coases arbeid bygger på denne forståelsen av eiendomsrett, og forståelsen henger indirekte sammen med Coase-teoremet: *«[...] the ultimate result (which maximizes the value of production) is independent of the legal system [if the price system is assumed to work without costs.]»* Coases poeng var imidlertid til dels det motsatte; i en verden full av transaksjonskostnader vil ikke markedet fungere optimalt, og klarhet omkring eiendomsrett er derfor av betydning. Han selv definerer eiendomsrett slik: *«We speak of a person owning land and using it as a factor of production, but what the land-owner in fact possesses is the right to carry out a circumscribed list of actions.»* Coases arbeid har vært svært innflytelsesrikt, og artikkelen fra 1960 «The problem of social cost» har i ettertiden dannet utgangspunkt for de fleste diskusjoner omkring økonomi og eiendomsrett (economics of property rights).

Formålet til Coase var å utvikle teori om hvordan juridiske forhold påvirker økonomiske system. Den primære interessen, og det han er mest kjent for, er den rollen transaksjonskostnader spiller i analyse av juridiske system, i komparative institusjonelle analyser og i håndtering av eksterne effekter. Senere teoretikere har bygget videre på Coase og benyttet økonomisk teori for å forklare juridiske strukturer, og dette er kanskje også noe av opphavet til forvirringen omkring forståelsen av eiendomsrett (Merrill & Smith 2001b, s.366). Arbeidet hans ligger til grunn for senere sentrale bidrag innenfor institusjonell teori, blant annet North (1990), som også er sentral for det institusjonelle betraktningsspektivet og tilnærmingen som etableres her. I det følgende skal jeg sette søkelyset på den forståelsen av eiendomsrett som følger Coase.

Alchian og Demsetz (1973, s.17) viser til Coase i sine betraktninger der de utvikler forståelsen av eiendomsrett med utgangspunkt i «bundle»-metaforen: *«What is owned are socially recognized rights of action [...] The strength with which rights are owned can be defined by the extent to which an owner's*

decision about how a resource will be used actually determines the use [...] It is not the resource itself which is owned; it is a bundle, or a portion, of rights to use a resource that is owned [...] In its original meaning, property referred solely to a right, title, or interest, and resources could not be identified as property any more than they could be identified as right, title, or interest.»

For å belyse problemstillingene avhandlingen reiser, må man kople juridiske aspekt ved eiendomsrett og eiendomsdannelse til institusjonell teori, i og med at formålet er å gjøre vurderinger omkring hvordan institusjoner påvirker transaksjoner og transaksjonskostnader under eiendomsdannelse i bytransformasjon. Etter en rask gjennomgang av utviklingen av perspektivene på eiendomsrett, fra en forståelse som bygget på «exclusion», til situasjonen der «bundle of rights» dominerer, er behovet for å harmonere koplingene mellom juridiske og økonomiske perspektiv på eiendomsrett dokumentert, men er på ingen måte løst. En måte å tilnærme seg en løsning på er å se nærmere på den kritikken som i senere tid er reist mot «bundle of rights»-tenkningen.

Merrill og Smith (2001b, s. 368) diskuterer «The problem of social cost» og retter oppmerksomheten mot den første delen av artikkelen som berører tankeeksperimentet til Coase (Coase-teoremet). De påpeker at når transaksjonskostnadene antas å være null, er det ikke rart forståelsen av eiendomsrett faller i bakgrunnen; så lenge rettene er klart definert, vil et verdimaksimerende resultat oppnås, og innholdet i reglene kan betraktes som irrelevant. Eksemplene bygger på konflikter med to parter, noe som reduserer spørsmålet om eiendomsrett til en kontraktsituasjon, og som med andre ord legger til grunn en in personem-forståelse av eiendomsrett, som i grunnen bare tjener det formål å omorganisere allokeringen av rettene på en mest mulig økonomisk effektiv måte.

Den andre delen av artikkelen opererer med positive transaksjonskostnader, og her påpeker Coase at den innledende allokeringen av retter er av betydning, men fremstillingen fortsetter med eksempler om to parter der det er konflikt om bruk av en ressurs. Det juridiske systemet fremstilles dermed kun som et virkemiddel for å oppnå mest mulig optimale løsninger når partene ikke klarer å forhandle frem en løsning. Den normative anbefalingen Coase kommer med som følger av dette, er at utformingen av systemet både bør være fleksibel, slik at det gir rom for forhandling, og forutsigbart, slik at det er størst mulig sikkerhet omkring utfallet i domstolene hvis forhandlinger fører frem. Det sies imidlertid ingenting om hvordan et juridisk system kan utformes for å imøtekomme begge disse hensynene. Teorien i seg selv muliggjør også valg av eksempler med flere parter, og valget av eksempel med kun to parter kan ses som et grep for å forenkle fremstillingen og abstrahere bort fra detaljene i det juridiske systemet under utvikling av teorien.

Som svar på problem med mange eller flere parter anbefales offentlige reguleringer av hensyn til transaksjonskostnadene som oppstår ved å håndheve eiendomsretter (in personem). Med dette overser fremstillingen eiendomsretters in rem-natur. Dersom dette hadde vært tatt i betraktning, ville det faktum at in rem-retter knyttes til ting og virker mot alle bidratt til reduserte transaksjonskostnader ved å løse en del av informasjonsproblemene som oppstår i den forbindelse. Merrill & Smith (2001b s. 374-375) understreker denne svakheten og trekker også frem at senere fremstillinger som bygger på Coase, i stor grad har videreført eksempler med to parter og dermed en «in personem»-forståelse av eiendomsrett når de har anvendt Coases teori til analyser av juridiske system. Av den grunn følger denne

forståelsen av eiendomsrett langt på vei «law and economics» og «new institutional economics», og følgelig også bidrag som bygger på denne typen institusjonell teori, noe som er viktig å merke seg i denne sammenhengen.

Om «bundle of rights» som metafor for eiendomsrett sier Smith (2011 s. 284): *«Because the bundle picture conflates use interests with legal interests, ignores delineation costs, and promiscuously invokes context, the bundle picture is incomplete and winds up being wrong in practice. It is inadequate also because it is too unstructured, too fissiparous, and too internally homogenous.»* Med dette understreker Smith at eiendomsrett har struktur, og at den heller metaforisk kan sammenlignes med en diamant, som har en veldig viktig intern struktur, enn fremstilles som et knippe av rettigheter som mangler slik struktur.

Som alternativ til «bundle»-tenkningen introduserer Smith en arkitektonisk eller modulær forståelse av eiendomsrett som tar hensyn til informasjonskostnader. Fundamentet for tilnærmingen relaterer seg til sammenhengen og forskjellene mellom interesser vi har i å bruke ting, og i de juridiske virkemidlene som utformes for å beskytte interessene. Retten til å ekskludere andre fra å benytte egen eiendom forklarer ikke hvorfor vi har eiendomsretter, men er en integrert del av hvordan eiendomsretten fungerer: *«Rights to exclude are means to an end, and the ends in property relate to our true interests served by property: interests in using things»* (Smith 2011, s. 281). Eiendomsrett tjener formål relatert bruk av ting gjennom en rekke ulike avgrensingsstrategier (delineation strategies). Transaksjonskostnadene som følger av at avgrensning av retter er ikke null, fører til at strategiene for avgrensning som benyttes i hvert tilfelle, avhenger av kostnadene som følger av avgrensningen, og ikke bare av fordelene som svarer til bruksbaserte formål med eiendomsrett.

Ekskluderingsstrategier løser informasjonsproblem ved å definere en ting eller et areal under eierens kontroll. Hvem eieren er, hvordan vedkommende bruker eiendommen, osv., er irrelevant for omverdenen; andre ikke-eiere vet at de har en plikt til å ikke benytte arealet eller ta tingen. Men i og med at bruken av ting og areal ofte har konsekvenser for andre, er også reguleringsstrategier (governance strategies) nødvendig for å forenkle koordinering. Disse relaterer seg ofte til mer spesifikke og smale kategorier av bruk, og siden transaksjonskostnader eksisterer, vil spørsmål om valg av løsninger, for eksempel valg mellom offentlig regulering og inngåelse av detaljerte avtaler mellom alle involverte parter, avhenge av transaksjonskostnadene ved de ulike strategiene. Et perspektiv på eiendomsrett som bygger på en slik eksklusjons- og reguleringsstrategi, kan håndtere en rekke typer formål for etablering av eiendomsretter. Det arkitektoniske ved eiendomsrett kommer vi frem til ved å synliggjøre problemet med å løse ulike interesser i bruk av eiendom på en omtrentlig og mest mulig regningsvarende måte.

For å redusere transaksjonskostnader kommer derfor eiendomsretter ofte i standardiserte former (Merrill & Smith 2000). «Bundle»-metaforen forvrenger bildet av mål og middel, og håndterer ikke retten til å ekskludere. Denne retten oppstår når rett til en ting defineres og kombineres med bruksnøytrale fullmakter for brudd på retten til å bruke tingen. Eksklusjon kan ikke betraktes som en av rettene i knippet, og den kan ikke unntas uten at man endrer helheten. Retten til eksklusjon er et integrert

produkt av avgrensingsprosessen. «Bundle of rights»-perspektivet har vanskelig for å ta inn over seg dette aspektet ved eiendomsretten (Smith 2011, s. 284-285).

I dette ligger det ikke at retten til å ekskludere er total for alle kategorier av retter. Det er ikke til hinder for at offentlig regulering overstyrer eller begrenser eiendomsretters utstrekning og omfang. Men når man vektlegger eksklusjon, faller håndtering av «restretter», mulige fremtidige retter, på plass som en del av helheten. Disse kategoriene av retter oppfattes under «bundle»-tenkning som de rettene som er til overs når alle andre retter er unntatt. I og med at fast eiendom er et varig gode og ny teknologi eller endrede samfunnsforhold ofte fører til nye mulige anvendelsesområder, kan slike «restretter» ha betydelig verdi, og det er således viktig at en teoretisk tilnærming til eiendomsrett håndterer dette aspektet.

In rem-/eksklusjonssynet på eiendomsrett har derfor også et viktig aspekt som Klein & Robinson (2011 s. 199) trekker frem når de siterer Katz (2008, s. 281): *«What we mean when we say that ownership is exclusive is that owners have a right to exclude and that the right to exclude has a certain effect: the indirect creation of space within which the owner's liberty to pursue projects of her choosing is preserved.»* At eiendomsbaserte retter gir rett for innehaveren til å forfølge prosjekt, er et moment som er spesielt interessant i forbindelse med by- og eiendomsutvikling. I den forbindelse er også eiendomsrettens dynamiske aspekt sentralt: *«Exclusion accounts for the dynamic efficiency of property, as opposed to the allocational efficiency that comes from the free exchange of rights»* (Klein, Daniel B. & Robinson, John 2011 siterer Merrill & Smith, forthcoming). Med andre ord kan eksklusjonssynet på eiendomsrett være egnet for å forstå dens dynamiske egenskaper. Effektivitet i allokering av ressurser knytter seg igjen til økonomisk og institusjonell teori og da gjerne «bundle of rights»-forståelsen og arbeidene til Coase (1960) og andre som følger dette sporet, jf. over.

Merrill & Smith (2001b s. 398) forsøker seg på å gi en forklaring på at økonomer og institusjonelle teoretikere (new institutional economics, law and economics) mistet interessen for de spørsmål omkring sikkerhet for eiendomsretter som tidligere teoretikere var opptatt av. En del av forklaringen mener de ligger i at spørsmål om sikkerhet var viktige i tidligere mer usikre tider, at disse problemene tilsynelatende var løst når senere forfattere igjen tok opp spørsmålene. En pyramide benyttes som metafor for å forklare svakheten ved den senere tilnærmingen: *«These modern commentators, not surprisingly, were more interested in problems that had not been solved, such as managing long-term contractual relations, controlling the behavior of agents in complex organizations, and fine-tuning incentives for the efficient management of spillovers. In other words, modern legal economists were interested not in the problem of order, but in the maximization of welfare. What this overlooks of course, is that the refined problems of concern in advanced economies exist at the apex of a pyramid, the base of which consists of the security of property rights. Without an accurate understanding of the base, our conceptions of what happens in the refined atmosphere of the apex will often be distorted, or at least incomplete.»*

Betraktningsspektivet som vektlegger eksklusjon og in rem-naturen til eiendomsrett, møter følgelig også kritikk. Stephen R. Munzer (2011; 1990) er til dels svært kritisk til Merrill og Smith og andre som deler deres syn. Munzer (2011) oppsummerer sine syn, imøtekommer kritikk mot «bundle»-metaforen,

og konkluderer med at eksklusjonsperspektivet maler et for simplifisert bilde: «*Property law is, I think, as unified a subject as Merrill and Smith claim*» (Munzer 2011, s. 272). Kritikken til Munzer viser til teoriene til Hohfeld (1919) og Bentham (1970) om juridiske motsetninger for å identifisere svakheter i Merrill og Smiths definisjon av eksklusjon. Her påpekes det at eksklusjonssynet gir et mangelfullt bilde av de retter og plikter eiendomsrett medfører for involverte eiere og ikke-eiere: «*Two-way entitlement is a logical relation which is more exact than saying that a right to exclude «gives rise to» a duty, for the latter expression suggests that some temporal process is occurring*» (Munzer 2011, s. 267).

Poenget til Munzer er at analyser av logiske relasjoner mellom rett og plikt gir en rikere og mer presis forståelse av eiendomsrett. «*A well crafted bundle theory makes it easier to grasp the logical relations and complicated normative modalities involved in exclusion, title and transfer*» (Munzer 2011, s. 268). Videre kritiseres forståelsen av «ting» (discrete things); Munzer viser til Merrill & Smith (2000, s. 974), som beskriver fysisk og immateriell eiendom som: «discrete assets which are valued resources». Immateriell eiendom mener Munzer (2011, s. 268) bedre beskrives som: «*clusters of normative modalities as unpacked by some bundle theorists rather than solely a right to exclude*».

Videre vil ifølge Munzer kun verdsatte ressurser som er anerkjent av et gitt juridisk system eller samfunn, fanges opp av definisjonen. Naturlige eller moralske eiendomsretter som ennå ikke er anerkjent, faller således utenfor definisjonen av eiendomsrett, noe som er uheldig. «Bundle of rights»-teori anerkjenner også muligheten for at andre verdier enn økonomiske er beskyttet via eiendomsrett. Som svar på beskyldninger om at «bundle of rights» gir et «ad hoc»-perspektiv på hvilke retter som kategoriseres som eiendomsrett, vises det til at Munzers (2011, s. 269) formål bak teoretisering var å etablere en politisk og filosofisk nøytral teori som kan benyttes i en rekke ulike sammenhenger. Perspektivet faller her i kontrast med Merrill og Smith, som har et relativt klart politisk standpunkt som også kanskje bidrar til å farge deres syn. Listen med kritikk er lang og detaljert, og formålet her er ikke å få frem helheten, men snarere å gi et bilde av den litt krassere kritikken mot eksklusjonsperspektivet.

For å komme nærmere en forståelse av eiendomsrett som er fruktbar i denne sammenheng, vil jeg vise til Robert C. Ellickson (2011), som har et mer nyansert syn, som både tilhenger av «bundle»- og «exclusion»-perspektiv på eiendomsrett. Ellickson er tilhenger av «bundle of sticks»-metaforen, som er litt annerledes enn «bundle of rights». Cardozo (1928 s. 129 sitert i Ellickson 2011 s. 215) beskriver metaforen som: «*The bundle of power and privileges to which we give the name ownership is not constant through the ages. The faggots must be put together and rebound from time to time*». Det gjøres også et poeng ut av at metaforer alltid vil være unøyaktige og potensielt misledende.

Noen svakheter ved «bundle»-metaforen som påpekes, er at: En eiers muligheter for å dele opp eierskapet kan være begrenset av lovverket, og metaforen kommuniserer i liten grad negative konsekvenser av fragmentert eierskap og verdimeslige konsekvenser av oppdeling og samling av knippet. For sistnevnte vises det til Hardin (1968) og Heller (1998), og det bemerkes: «*It is hardly news that the value of a whole may exceed the sum of the value of its parts*» (Ellickson 2011 s. 218). Transaksjonskostnadene ved «defragmentering» av eiendomsretter trekkes frem parallelt med fordelene av oppsplitting: «*In many contexts however, the carving out of partial interests in a resource can be value enhancing.*»

Bytransformasjon vil måtte innebære begge deler, og at «bundle»-metaforen underkommuniserer transaksjonskostnadene knyttet til slike aktiviteter, kan betraktes som en svakhet ved teorien i denne sammenheng. Det vises også til at en rekke policyanalytikere på ingen måte tar inn over seg denne typen kostnader, noe som også er et poeng verd å merke seg i denne sammenhengen. Et velfungerende eiendomssystem må ifølge Ellickson kunne håndtere mange typer frivillige og noen ganger obligatoriske «defragmenteringer» av eiendomsretter. Det må også i tillegg gi muligheter for nye «oppsplittings» av eiendomsretter, i og med at verdien i å inneha eiendomsretter i mange tilfeller er nedfelt i fremtidige muligheter for «oppsplitting».

Merrill & Smith (2000; 2001b) akkrediteres for å ha endret synet på eiendomsrett, blant annet for å ha fremhevet at eiendomsretters in rem-natur reduserer transaksjonskostnadene og informasjonsbyrden for eiere og ikke-eiere, og for å ha fremhevet «numerus clausus» som argument for at eiendomssystem begrenser mulighetene for etablering av nye «fancy» former for eiendomsretter. Videre kritiseres de for at de kanskje legger vel mye vekt på rollen eiendomsrett spiller i forvaltning av knappe ressurser i dagens samfunn, blant annet for deres manglende interesse for, og manglende evne til å forklare, forvaltning av fellesressurser («open-access», «common resources» osv.). Disse aspektene ved eiendomsrett er mindre sentrale for temaet her, og jeg tar derfor ikke diskusjonen videre i denne retningen, ut over å vise til for eksempel Elinor Ostrom (2005), som også bygger på et «bundle of rights»-perspektiv på eiendom. Forholdene mellom eiendomsrett og offentlig regulering er nok, som Ellickson er inne på, mer sammensatt enn det Merrill & Smith tar inn over seg. En årsak til dette kan være deres juridiske bakgrunn og de institusjonelle omgivelsene de er vant til å forholde seg til (preget av amerikanske tilstander).

3.2.3 Offentlig registrering av retter i fast eiendom

I de teoretiske bidragene som er diskutert så langt, har forståelse av eiendomsrett vært i sentrum. Problemstillingene i avhandlingen berører også i betydelig grad eiendomsregistrering og eiendomsdannelse, men rollen offentlige registre spiller, er ikke et tema ovennevnte teori behandler eksplisitt. Benito Arruñada (2012) bidrar til å kople betraktninger omkring eiendomsrett og avtaler og kontraktstrukturer (property rights and contract rights) med teori om offentlige registres funksjoner i etablering av sikkerhet for eiendoms- og kontraktbaserte retter. Han trekker inn informasjons- og transaksjonskostnader ved utveksling av retter, og betydningen av slike registre for økonomiske systems mulighet for spesialisering, og dermed også deres samlede ytelse og effektivitet, inn i diskusjonen. Ved å fokusere på institusjonelle forutsetninger for ikke-personlig utveksling av retter («Institutional foundations of impersonal exchange») bygger han på mange måter videre på og videreutvikler Merrill & Smiths (2000; 2001a; 2001b) betraktningsspektiv på eiendomsrett.

Arruñada (2012, s.15) skiller også tydelig mellom eiendomsretter (property rights) og avtalebaserte retter (contractual rights) med søkelys på sikkerhet og transaksjonskostnader med hensyn til hvem rettene kan håndheves overfor, og han bruker også termene in rem og in personem. Han fremhever at økonomer og institusjonell teori ofte opererer med et forenklet bilde av Coase (1960), som bygger på en for mangelfull forståelse av eiendomsrett (property law), og viser til at for enkelte økonomiske analyser er det hensiktsmessig og tilstrekkelig å betrakte eiendomsrett ut fra «bundle»-perspektivet, der eiendomsretter er sterke dersom de er klart definert, innholdet er klart avgrenset og rettene er tydelig fordelt. Men han påpeker samtidig problem ved å behandle alle eiendomsretter som «in personem»

fordi et slikt betrakningsperspektiv ikke inkorporerer betraktninger om styrken til eiendomsretter med hensyn til hvilke parter de kan håndheves overfor.

For økonomiske analyser der innledende fordeling av eiendomsrett, håndtering av eksternaliteter og maksimering av velferd er et tema, kommenterer Arruñada (2012, s. 22) at en «bundle»-forståelse av eiendomsrett kan fungere. Når man skal forstå utfordringer knyttet til mer «dagligdagse» og rutinepregede transaksjoner med eiendomsretter, blir imidlertid en slik tilnærming for upresis. I og med at sistnevnte passer problemstillingene som reises her, meget godt, blir Arruñadas bidrag viktige. Hovedpoenget er at for å kunne vurdere styrken til eiendomsretter er det helt sentralt å avklare hvem retten kan håndheves overfor; er det én eller flere definerte personer (in personem), eller knytter retten seg direkte til en ting (asset) og kan håndheves overfor «alle» (in rem)?

Dersom transaksjoner med eiendomsretter kun har virkning in personem, dukker en rekke transaksjonskostnader opp; informasjonskostnader og ulike former for risiko- og sikringskostnader som følger av at både tingen og personen(e) transaksjonen gjøres med, må undersøkes i den hensikt å kartlegge og vurdere kvaliteten på den retten personen innehar, for å avdekke hvorvidt det eksisterer andre retter i tingen eller «egentlige eiere» som ikke er kjent. Risikoen for tredjepersonkonflikter, at selgeren ikke er den egentlige eieren, eller at det finnes andre retter, kan aldri elimineres helt. For utdypende betraktninger omkring denne typen risiko og transaksjonskostnader vises det til Arruñada (2012, s. 15-42). I lys av institusjonell teori vil derfor ikke sikkerhet omkring innledende allokering av retter være nok, eiendomsretter må også kunne håndheves effektivt i senere transaksjoner. Her vises det til Coase (1960) og at dette under hans terminologi beskrives som stadig tilbakevendende allokeringer av retter («recurrent allocation of rights»).

Hvis eiendomsretter håndheves in rem, vil dette være fordelaktig for eksisterende eiere, men potensielle kjøpere kan ikke være sikre på om de har med den faktiske eieren å gjøre, i og med at det for fast eiendom, i motsetning til løsøre, ikke er mulig å legge besittelse som grunnlag for eierskap. Den som faktisk disponerer eiendommen, kan kun besitte en begrenset rettighet (for eksempel leie eiendommen) eller være en ulegitimert fullmektig. Samme type problematikk oppstår med hensyn til konflikt mellom immaterielle eiendomsretter slik som pant. Håndheves eiendomsretter in rem, vil det tilgodese den egentlige eieren, og således utgjøre et problem og en risiko for kjøpere som kun ville få et krav mot den ulegitimerte selgeren. Et krav som, fordi det ble en sak i første omgang, retter seg ofte mot et potensielt insolvent subjekt (for eksempel en ulegitimert selger), noe som gjør at kravet som regel vil ha mye mindre verdi enn hvis det kunne rettes direkte mot en ting (eiendom). Håndheves kontrakten, ville utfallet vært likt løsøresituasjonen, der kontrakten (eiendomsrett in personem) ville gå foran, og den egentlige eieren kun ville sitte igjen med et krav mot den ulegitimerte selgeren. Begge situasjoner gjør spesialisering og overføring av eiendomsretter vanskelig, og gir opphav til transaksjonskostnader, særlig informasjonskostnader og risiko.

Løsningen på problemet er institusjoner som beskytter tredjepersoner, og som sørger for samtykke fra innehavere av eiendomsretter (in rem) som berøres av transaksjoner. Dette reduserer transaksjonskostnader som følger av informasjonsbehov og risiko. Et sentralt poeng er imidlertid at disse institusjonene også gir opphav til nye transaksjonskostnader. Spørsmålet er da hvilken utforming som er

mest mulig optimal samlet sett? Finnes det effektive rutiner for håndhevelse og registrering av in rem- eiendomsretter, vil transaksjonskostnadene reduseres og på den måten stimulere til overføring av retter og spesialisering. Betrachtingene Arruñada gjør, harmonerer godt med refleksjonene til Merrill & Smith og metaforen om pyramiden: En forståelse av fundamentet av pyramiden er nødvendig om man skal danne seg et riktig bilde av toppen, og skal spørsmål om effektivitet behandles, må det bygge på en forutgående avklaring av spørsmål omkring sikkerhet. Dette løser Arruñada rimelig elegant ved å etablere et skille mellom kontraktbaserte retter (in personem) og eiendomsretter (in rem), og ved å plassere disse i forhold til nødvendige institusjoner.

Institusjoner som sikrer samtykke og tredjeparts håndhevelse (third party enforcement), kommer i denne sammenheng i form av ulike offentlige systemer for eiendomsregistrering. Arruñada (2012, s. 50) er opptatt av registreringssystem generelt, og de innledende utfordringene som beskrives, er generelle problemer som er relevante for en rekke kategorier av retter og ulike registersystemer. Fremstillingen her avgrenses i henhold til avhandlingens problemstillinger og behandler kun systemer for registrering av retter i fast eiendom (systems for registration of rights) fordi denne kategorien registersystemer passer inn i en norsk institusjonell kontekst. I lys av det norske systemet for eiendomsregistrering kan også Arruñadas tilnærming sies å begrense seg til å behandle de aspektene ved eiendomsregistrering som registrering i rettighetsregisteret, grunnboken og tinglysning av retter i fast eiendom oppfyller. For tinglysning og registrering i grunnboken benyttes termene registrering og rettighetsregister, for matrikkel og matrikkelføring: objektregister og innføring i objektregisteret, for å skape harmoni mellom den norske og den internasjonale terminologien.

Arruñada (2012, s. 58) viser til tre hovedprinsipper: «[...] registration intends to produce perfect information and thus protect both the earlier and the later owners. The goal is to abide by three principles traditionally deemed desirable for a titling system, according to which (1) the system reflects the reality of property rights, so that potential transactors do not need to look out of the register («mirror principle») (2) the register reflects only valid rights, so that transactors do not need to do a title search in the chain of title («curtain principle»); and (3) losses caused by a registry's failure are indemnified («assurance, insurance or guarantee principle»). Prinsippene passer langt på vei den norske institusjonelle konteksten; forutsatt at kjøperen er i god tro, trenger vedkommende bare å forholde seg til hjemmelshaveren og de retter som er registrert.

Skal registrerte retter ikke videreføres, krever det samtykke fra innehaverne av vedkommende registrerte eiendomsretter. Registerføreren kontrollerer at ovennevnte vilkår er oppfylt, og bidrar således til å ivareta kjøpers, selgers og innehavere av andre registrerte eiendomsretters interesser (Arruñada 2012, figur 2.1 kolonne c, s. 50, s. 58-60). Samlet oppfyller det norske eiendomsregistreringssystemet også en rekke andre funksjoner der det er en rekke offentlige krav og vilkår for registrering som må oppfylles, ut over de som tar sikte på å sikre eksisterende eiendomsretter rettsvern. Overføring, omforming eller dannelse av eiendomsretter, som bygger på foregående avtale, kan dermed ikke skje før registeret har forsikret seg om at slike øvrige vilkår for registrering er oppfylt. I tillegg til fordelene ved registrering er Arruñada også opptatt av transaksjonskostnadene som registreringsprosedyrer medfører.

I forbindelse med transaksjonskostnader for ivaretagelse av ulike offentligrettslige hensyn trekkes det frem at: «*A registry's workload also increases when it is required to enforce public rules, for example, when law mandates that registration be refused if the lodger lacks a building permit or has not paid taxes.*» Og for registres effektivitet bemerkes det: «*Finally, registries of rights may be at risk as a consequence of their effectiveness, because governments find it useful to use effective registries as gatekeepers for all kinds of public obligations*» (Arruñada 2012 s. 61, 66). Som eksempel vises det til Spania, der håndhevelse av arealbruksreguleringer økte drastisk da eiendomsregisteret fikk krav på seg til å sjekke at nødvendig byggetillatelse forelå. Dette kan også sies å være svært viktige poeng i sammenheng med problemstillingene som behandles her.

Eiendomsregistrering kan bidra til reduksjon av transaksjonskostnader i en rekke ulike kategorier samtidig som systemene gir opphav til transaksjonskostnader i en rekke andre kategorier. I denne sammenhengen står spørsmål om transaksjonskostnaders form og distribusjon sentralt; transaksjonskostnader for hvem, i form av hva? Når institusjonelle koplinger mellom systemene for plan- og utviklingskontroll og registrering av eiendomsretter i fast eiendom opprettes, vil det kunne bidra til å styrke gjennomføring av en arealbrukspolicy. Dette kan bidra til å redusere transaksjonskostnader som følger av negative eksternaliteter osv., og på den måten bidra til mer effektiv allokering av ressurser for innehavere av eiendomsretter og samfunnet generelt.

Etablering av koplingene innebærer koordineringsbehov, og, direkte eller indirekte formelle avhengigheter mellom transaksjoner, at en rekke forutsetninger som i hovedsak ivaretar offentlige interesser, må være møtt før registrering kan skje. Inntil nødvendige transaksjoner og prosedyrer er gjennomført, vil eksisterende registrerte eiendomsretter bestå, og avtaler om overføring av eiendomsbaserte retter vil være utsatt for de kategoriene risiko nevnt over, med de konsekvenser det innebærer for involverte parter. De transaksjonskostnadsreducerende funksjonene ved registrering som Arruñada beskriver, står med andre ord i et motsetningsforhold til transaksjonskostnadene som oppstår for å oppfylle vilkårene for registrering. Når det kommer til vilkår for registrering, må det således skilles mellom transaksjonskostnader knyttet til inngåelse av avtaler og innhenting av nødvendige samtykker fra eksisterende innehavere av eiendomsretter, innenfor den privatrettslige sfæren på den ene siden, og transaksjonskostnader som følger av behov for å imøtekomme andre offentligrettslige krav for registrering på den andre.

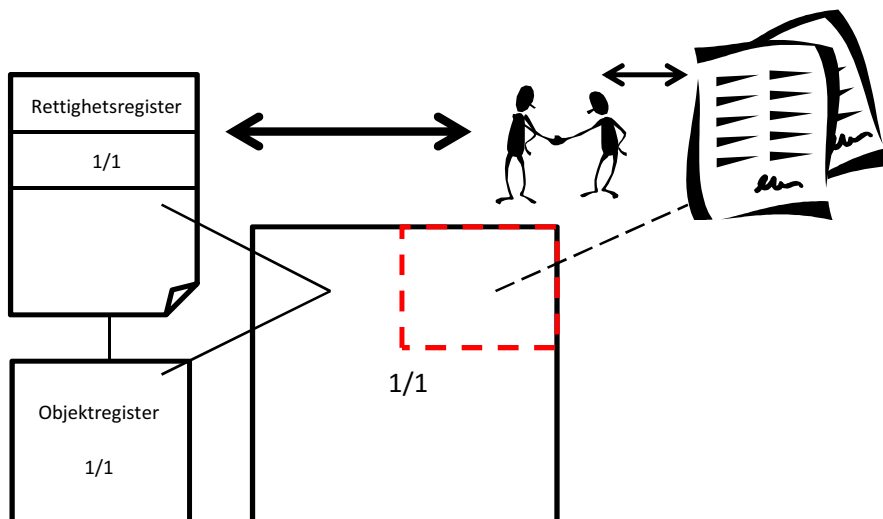
Av generelle betraktninger omkring effektivitet fremhever Arruñada (2012, s. 67) at rollen registrene har i å sikre og etablere effektive marked, ved at utveksling av eiendomsretter kan bygge på kontraktrettslige regler som via registeret samtidig ivaretar eksisterende innehavere av eiendomsretter (in rem), forutsetter at registeret er effektivt og informasjonen i det er pålitelig. Registre må også av hensyn til sin uavhengighet etableres som offentlige monopol for å ivareta tredjepartsinteresser. Dette gjør dem sårbare for alle svakheter en slik monopolsituasjon utgjør. De offentlige myndighetene som er ansvarlige for registeret, må derfor sørge for at aktørene involvert i registreringen opptrer med utgangspunkt i incentiver som promoterer effektivitet. En underliggende faktor som kan bidra til å forklare registersystems manglende effektivitet, bygger på at involverte aktører ikke har vært bevisste nok på å skille mellom offentlige institusjoner designet for å støtte marked og velferdsstatens institusjoner (offentlige reguleringer) utformet for å erstatte marked.

Registre oppfyller helt nødvendige funksjoner for å støtte marked, og må derfor holdes atskilt fra institusjoner som erstatter markedets allokering av ressurser. Selv om minimal offentlig innblanding i henhold til økonomisk teori vil promotere marked, må institusjonene utformet for å støtte marked være på plass og funksjonelle for at dette skal kunne skje. I lys av norske institusjonelle rammer er det ikke urimelig å påstå at disse hensynene opptrer sammenblandet, men at ivaretagelse av offentlige interesser definitivt veier tungt, hvis de formelle institusjonelle rammene (tillatelse etter plan- og bygningsloven, oppmålingskrav og vilkår for matrikkelføring og tinglysing) betraktes samlet sett. En konsekvens av dette er også at offentlige registre blir vanskelige å plassere under enten den privatrettslige eller offentligrettslige sfæren, eventuelt i eiendoms- eller reguleringsregimet. Samlet sett vil registrering måtte innebære koordinering av transaksjoner innenfor og i grensesnitt mellom disse sfærene.

Når offentlige registersystem er utformet for å ivareta andre hensyn enn det å etablere sikkerhet for eierskap og utveksling av retter til støtte for markedet, for eksempel i forlengelse av offentlig plan- og utviklingskontroll, vil registerets rolle i å redusere transaksjonskostnader som følger av forskjeller mellom kontraktbaserte retter og registrerte eiendomsretter, svekkes. Ivaretagelse av andre offentlige hensyn kan imidlertid redusere andre kategorier transaksjonskostnader, som også til dels direkte eller mer indirekte er av verdi for berørte innehavere av eiendomsretter. Transaksjonskostnadene som følger registrering, vil øke når kravene for registrering blir flere og koordineringsbehovene større. Tiden som går mellom inngåelse av avtaler og endelig registrering («registration gap»), vil skape større usikkerhet og gi opphav til økte transaksjonskostnader for innehaverne av berørte retter jo lengre den blir.

Reformer som (direkte eller indirekte) berører registre, endrer incentivstruktur hos involverte aktører, og gitt at denne typen registre er relativt skjøre institusjoner, bør endringer utformes med omhu slik at effektiviteten av og registerets funksjoner som støtte for markedet ivaretas. I den sammenheng påpeker Arruñada (2012, s. 234) at verdien av offentlige registre minker eller i verste fall blir borte hvis inkompetanse eller korrupsjon gir opphav til feil, forsinkelser, «registration gaps» og/eller svindel. Med dette i tankene må de som utformer policy veie registerets offentlige («gatekeeping») funksjoner, og de økninger i transaksjonskostnader dette medfører, opp mot fordelene effektiv registrering av eiendomsretter gir for markedseffektivitet og muligheter for spesialisering. Ut fra et slikt betraktningsspektiv vil analyse av de institusjonelle rammene for registrering, aktørene som er involvert i slike prosesser, og deres transaksjonsbehov være interessante for å belyse incentivstruktur og transaksjonskostnader og etablere grunnlag for å vurdere et register og gjeldende policies effektivitet.

Det teoretiske betraktningsspektivet setter her søkelyset på skjæringspunktene mellom avtale og kontraktfrihet, offentlig regulering av arealbruk og funksjonene til systemene for eiendomsregistrering. Ut fra den teoretiske diskusjonen kan det sluttet at hvis ulike institusjonelle utforminger kan ivareta offentlige og private interesser ved eiendomsregistrering like godt i utforming av nye registrerte eiendomsretter, vil det systemet som gir mest mulig effektive koordinerings- og registreringsprosesser, altså lavest transaksjonskostnader for involverte aktører samlet sett, være mest effektivt. Avslutningsvis et eksempel som kan bidra til å oppsummere og klargjøre fremstillingen over samtidig som det bringer fremstillingen videre inn mot temaet eiendomsdannelse.



Figur 3: Eiendomsrett registrert i offentlige registre versus eiendomsrett forankret i kontraktstrukturer, illustrert ved inngåelse av avtale om kjøp av en del av en eksisterende registrert eiendomsenhet.

Den originale eieren og innehaveren av en registrert eiendomsenhet, representert ved det sorte rektangelet, overfører ved inngåelse av kjøpekontrakt en del av eiendommen til en kjøper. Objektet kjøpekontrakten (eiendomsrett in personem) relaterer seg til er representert med det røde rektangelet. Den originale eierens innehav av registrert eiendomsrett (in rem) er visualisert ved illustrasjon av registeridentifikasjon (gnr/bnr), innføring i objektregisteret (matrikkelen) og rettighetsregisteret (grunnbokblad for enheten). Skal innehavet av eiendomsrett i kraft av kjøpekontrakten til arealet representert ved det røde stiplede rektangelet gis sikkerhet overfor tredjepersoner, krever dette en serie transaksjoner: Det må foreligge et offentlig vedtak som indirekte også forutsetter at et offentligrettslig grunnlag foreligger eller utarbeides og godkjennes via systemene for plan- og utviklingskontroll.

Tillatelsen overfører rett for innehaveren (som bruker av systemet) til registrering en ny eiendomsenhet, normalt på nærmere bestemte vilkår. Det nye objektet må identifiseres geodetisk i henhold til formelle prosedyrer, hvor oppmåling er en tjeneste kommunen i utgangspunktet har monopol på. Grunnlaget for en slik forretning vil være i innholdet i kjøpekontrakten og tillatelsen. Når nødvendige data er produsert kan den nye eiendomsenheten føres inn i objektregisteret og deretter registreres i rettighetsregisteret. Det vil ofte være behov for frafall eller endring av eventuelle registrerte begrensede retter (servitutter, pant, pengeheftelser e.l.) som hviler på eiendommen, hvis den ikke skal være heftet med slike rettigheter når formelt eierskap overføres. Dette skjer normalt etter at samtykke fra respektive innehavere er innhentet. Samtlige transaksjoner må være fullført før kjøperen kan registreres som formell eier og effekten av registreringen (rettsvern) inntreffer.

En mulighet for kjøperen til å styrke sin posisjon overfor tredjepersoner uten å gå hele denne veien er at det ved avtaleinngåelsen også registreres begrensede rettigheter til fordel for kjøperen i det eksisterende objektet. Dette innebærer typisk urådighetserklæringer og sikringsobligasjoner, noe som er relativt vanlig brukt i forbindelse med eiendomsutvikling. Slike retter vil berøre hele den eksisterende enheten, noe som vil kunne by på problem hvis avtalen dreier seg om kun en del av det eksisterende registrerte objektet. Sikkerheten for innehavet øker betraktelig ved registrering av slike retter.

Transaksjonskostnadene er ganske lave, og vilkårene for registrering er normalt mulige å oppfylle uten omfattende offentligrettslig kontroll. Innehaveren oppnår en styrket posisjon, men fullt vern mot konkurs og utlegg osv. oppnås bare ved overføring av hjemmel. Hvordan slike situasjoner løses, er avhengig av kostnadene ved registrering versus risikoen ved å la være, samt praktisk sett når grunnlaget for registrering kan foreligge. Incentivene for å unngå overføring av hjemmel kan ofte spores til ønsket om å unngå skatt. Her er dokumentavgift på 2,5 % som utløses ved registrering i rettighetsregisteret og gevinstbeskatning for salg av eiendom ofte styrende for organisering av eiendomsoverføringer (Bjaaland & Nielsen 2009; Janson 2011).

Dette er et rimelig enkelt eksempel, men det får frem to poeng som er sentrale for betraktningsspektivet og den påfølgende diskusjonen av hva eiendomsdannelse innebærer: registerets plassering i grensesnittet mellom den privat- og offentligrettslige sfæren og den innebygde avhengigheten mellom transaksjoner i slike prosesser. Fremstillingen anvender begrepene introdusert over og relaterer dem til norske formelle institusjoner, og dette danner også et bakteppe for forståelse av transaksjonskostnadene Arruñada er opptatt av. Dette er både de transaksjonskostnadene registrering innebærer, og konsekvensene av registrering, som reduserer andre (potensielle) transaksjonskostnader. Dette er forsøkt visualisert på figuren ved hjelp av tykkelsen på de tohodede pilene, som er ment å representere «styrke» med hensyn til hvem rettene kan håndheves overfor.

3.3 Hvordan forstå eiendomsdannelse?

Eiendomsdannelse er en relativt ny og ikke så vanlig brukt term i norsk sammenheng, i alle fall ikke utenfor eiendomsfaglige miljøer (Sevatdal 2003, s. 27). Det er også en term som kan gi uklare assosiasjoner. Som en del av tittelen på avhandlingen og et sentralt begrep innenfor de tema og problemstillinger som reises her, blir det sentralt å kartlegge nærmere hva eiendomsdannelse innebærer. Diskusjonen av eiendomsdannelse er også en naturlig forlengelse av det foregående kapitlet, som for så vidt allerede har berørt sentrale problemstillinger knyttet til eiendomsdannelse, uten å benytte seg av eller plassere termen. Sevatdal & Hegstad (2006, s. 370) argumenterer for behovet for termen eiendomsdannelse og gjør et forsøk på å klargjøre og definere begrepet med utgangspunkt i norske forhold.

Bak denne tilnærmingen ligger det et perspektiv på eiendomsrett som bygger på «bundle of rights»-metaforen: «[...] eiendomsretten som et knippe av beføyelser som eieren har [...]» (2006, s. 363). «Logisk ville en i begrepet «eiere» inkludere alle rettighetshavere som baserer sin rett på eiendomsretten, dvs. at alle innehavere av hele eller deler av knippet av beføyelser ble benevnt «eiere», men da til vedkommende beføyelse. [...] Imidlertid er det etter hvert innført et skille mellom disse «eierne», slik at benevnelsen eier nå er reservert for en bestemt av dem, nemlig den som disponerer grunnen, dvs. restretten; det som prinsipielt er igjen når alle de andre beføyelsene er trukket fra» (Sevatdal 2003, s. 14-19; Sevatdal & Hegstad 2006, s. 364). Formålet med å trekke frem dette innledningsvis er at perspektivet på eiendomsrett får konsekvenser for hvordan begrepet eiendomsdannelse forstås.

Sevatdal (2003 s. 27) klargjør forståelsen av termen eiendomsdannelse: «Eiendomsdanning kan defineres som nyskaping av eiendommer.» Med dette vises det til formell registrering av nye matrikulære enheter og til fysisk og juridisk omforming av eksisterende registrerte matrikulære enheter, for eksempel at

jordskifte eller om- eller avskiping av servitutter må forstås som eiendomsdannelse. Betegnelsene «matrikulær eiendomsdanning» og «formell eiendomsdanning» benyttes underveis i fremstillingen. Som en slags motsetning som ikke gjøres helt eksplisitt, vises det til at avtalebasert frafall av en servitutt som ikke er registrert, også kan anses som eiendomsdannelse.

Det vises også til at kjøp av en tilgrensende eiendom der den videre bruken av det samlede arealet, det tidligere eiendomsinnehavet og ervervet av den tilgrensende eiendomsenheten, i praksis resulterer i dannelse av en ny enhet, uten at det skjer noe med de registrerte eiendomsforholdene. Dette kan betraktes som en type eiendomsdannelse i økonomisk forstand og for eksempel i jordpolitisk sammenheng. Dette eksemplifiserer at registrering ikke nødvendigvis er en forutsetning for å kategorisere en transaksjon som eiendomsdannelse, og viser at begrepet kan tillegges ulikt innhold.

Sevatdal & Hegstad (2006, s. 372-373) gjør også et senere og kanskje litt mer utdypende forsøk på å utdype forståelsen av begrepet. De gjør også en praktisk og pragmatisk tilnærming til definisjon av eiendomsdannelse: «Med eiendomsdannelse forstås følgende: [...] prosesser som medfører at nye identifikasjoner oppstår eller gamle faller bort [...] endring av grenser; gjennom grensejustering, arealoverføring, og jordskifte av ulike slag [...] og [...] langvarig eller permanent endring i det knippet av eiendomsbaserte rettigheter som totalt sett kan eksistere på en eiendom [...]» For sistnevnte kategori vises det til at: «Etablering endring og bortfall av reelle servitutter [...] ordning og endring av sameier og fellesanlegg som eiendommen har del i faller innenfor [...] ettersom pantsetting etablerer en langvarig etablering av rettighet for panthaver, og en viktig heftelse på eiendommen, skulle den falle innenfor definisjon av eiendomsdanning.»

I fremstillingen for øvrig skilles det klart mellom eiendomsretter og andre kategorier av retter forankret i offentlige reguleringer (reguleringsregimet), og det vises blant annet til at retter forankret i reguleringsplaner eller andre offentlige vedtak som direkte eller indirekte berører eiendomsdannelse, ikke er å anse som eiendomsretter, og dermed faller overføring av slike retter isolert sett utenfor begrepet eiendomsdannelse (Sevatdal & Hegstad 2006, s. 353, 373). Det fremheves imidlertid at slike retter forankret i offentlig regulering i mange tilfeller er styrende for omforming og dannelse av eiendom. For en mer detaljert fremstilling av denne problematikken vises det for øvrig til Sevatdal & Sky (2003). Det er også et tema som berøres senere i fremstillingen under.

I påfølgende detaljerte beskrivelser av transaksjoner som overfører eller danner sikkerhet for eiendomsretter ved registrering i offentlige registre, skilles det mellom inngåelse av avtale, typisk kjøpekontrakt og endelig overføring/registrering av eiendomsretter ved tildeling av grunnbokblad for nye eiendomsenheter, utstedelse av skjøte, overføring av hjemmel osv. I en av disse fremstillingene bemerkes det at: «Eier er den som rettmessig har ervervet eiendommen, men trenger ikke nødvendigvis være eiendommens hjemmelshaver, for eksempel dersom eiendommen er solgt uten at skjøtet er blitt tinglyst» (Sevatdal & Hegstad 2006, s. 392). I innledningen til Eigedomsteori trekkes det imidlertid frem at: «I en viss forstand er det slik at ein eigedom som ikkje er matrikulert og ikkje tinglyst eigentleg ikkje er blitt til; det er registreringa som skapar eigedomane.» (Sevatdal & Sky 2003, s. 7)

Det er klart at disse to foregående perspektivene på mange måter står som motsetninger til hverandre, og de får også nødvendigvis konsekvenser for hvordan begrepet eiendomsdannelse avgrenses, i tråd med de innledende eksemplene over. Den førstnevnte avgrenses slik at inngåelse av en avtale om overføring av eiendomsrett til et areal eller den faktiske bruken kan betraktes som eiendomsdannelse isolert sett. Den andre (smalere) forståelsen av eiendomsdannelse vektlegger registrering i rettighetsregisteret. Begrepet eiendomsdannelse vil i så fall fungere som et samlende begrep for mer spesifikke transaksjonstyper relatert til eiendomsregistrering; eiendomsdeling/oppsettelse av ny matrikkelenhet, sammenføring, seksjonering, tinglysning osv., noe Sevattal (2003, s. 28) fremhever at formålet er, innledningsvis i fremstillingen. Terminologien er imidlertid ikke helt konsekvent, og med dette oppstår det imidlertid også forvirring omkring hvordan termene eier, eiendom og eiendomsdannelse skal forstås.

Termen eieform introduseres i denne sammenheng, men benyttes både for å beskrive de eiende subjekters antall og organisering (eneeie, sameie, eierseksjonssameie, selskapskonstruksjoner osv.) og egenskaper ved rettene som subjektene har, dvs. om de er formelt registrert eller ikke (Sevattal & Hegstad 2006, s. 392). Endringer i eieform kan i enkelte tilfeller betraktes som eiendomsdannelse, i andre tilfeller ikke. Dette bidrar med andre ord ikke fullt ut til å løse utfordringen. Her vil eieform avgrenses til å betegne førstnevnte, de eiende subjektene antall og organisering. Eiendomsdannelse relaterer seg til endring av objektet det knytter seg eiendomsrett til. Ofte vil dette være fysiske objekt, i form av areal, eller begrensede rettigheter som også har en fysisk komponent, men ikke nødvendigvis. Som eksempel på eiendomsdannelse som ikke manifesteres fysisk, kan etablering av en panterrett trekkes frem, jf. definisjonen over. Eiendomsdannelse holdes atskilt fra eiendomsoverføringer. I motsetning til eiendomsdannelse som endrer objekt, er det subjekt(ene) som innehar eiendomsrett, være seg om de er fysiske eller juridiske personer, som endres i transaksjoner som overfører eiendomsretter, «eiendomstransaksjoner». Dette vil gjøre seg gjeldende for så vidt uavhengig av om eiendomsoverføringen registreres eller ikke.

Begrepet eiendomsdannelse er altså introdusert, men ennå ikke gitt et presist meningsinnhold. Det er derfor meget relevant å drøfte hvilket innhold begrepet bør ha i denne sammenheng.

Norge er med unntak av de områder som ikke er omfattet av eiendomsrett, en sammenhengende mosaikk av eiendommer. I urbane områder er nesten all fast eiendom (dog med varierende nøyaktighet) registrert og innført i objektregisteret (matrikkelen), og formelt eierskap (hjemmel) og rettighetsinnhav (servitutter, pengeheftelser osv.) er registrert i rettighetsregisteret (grunnboken). Eiendomsforholdene slik de fremkommer i offentlige registre, forteller imidlertid ikke nødvendigvis sannheten omkring hvilke aktører som har rådighet over eller rettigheter i eksisterende eiendom. Det følger nødvendigvis av avtalefriheten og at det i Norge ikke er en plikt å registrere transaksjoner med eiendomsbaserte retter. Forskjellene mellom «formelle» og «reelle» eiendomsforhold er relativt vanlige i kontekst kommersiell eiendomsutvikling, blant annet på grunn av forretningsmessige forhold, skattemessige tilpasninger knyttet til ønsker om å unngå dokumentavgift og aktørenes møter med «registration gaps» i utviklingsprosesser.

Tidligere institusjonelle tilnæringer til eiendomsdannelse og analyser av arealutviklingsprosesser har operert med «eiendomsregimet» (Buitelaar 2003; Buitelaar 2004; Buitelaar 2007; Sevatal 2003; Sevatal & Sky 2003). Ved å etablere et grovt skille mellom formelt registrerte eiendomsforhold og kontraktstrukturer som to ulike kategorier retter, med bakgrunn i rettes egenskaper og formelle institusjonelle forankring, kan man legge forholdene til rette for en mer detaljert analyse av eiendomsdannelse under gjennomføring av transformasjonsprosjekt.

Ovenfor viste jeg til at termene «matrikulær» og «formell» eiendomsdannelse stedvis er brukt. For å unngå problematikken knyttet til forståelse av hva eiendomsdannelse innebærer i ulike sammenhenger, kunne det være fornuftig å betegne det perspektivet på eiendomsdannelse som vektlegger offentlig registrering i rettighetsregisteret, som «formell» eller «matrikulær» eiendomsdannelse. En slik terminologi kan også videreføres i «formelle eiendomsforhold», som i så fall ville vise til eier-, eiendoms- og rettighetsstrukturer slik de fremkommer av offentlige objekt- og rettighetsregistre. Motsatsen til «formell» og «matrikulær» benyttes ikke i fremstillingene eksplisitt, men kan betegnes som «reell», «avtale- eller kontraktbasert» eiendomsdannelse, jf. eksemplet over der det inngås avtale om kjøp av en bit av en registrert eiendomsenhet. Også her kan terminologien videreføres i «reelle» eller «avtalebaserte» eiendomsforhold; eier-, eiendoms- og rettighetsstrukturer, slik de fremkommer som produkt av ulike former for transaksjoner forankret i avtale- og kontraktstrukturer knyttet til overføring av eiendomsbaserte retter eller rådighet over areal.

En slik forståelse av eiendomsdannelse passer godt med økonomiske perspektiv på eiendomsrett, og her vil for eksempel det at en eiendomsutvikler inngår avtaler som på ulike vis samler rådighet over en serie eiendommer med tanke på å utnytte det samlede innehavet til utbyggingsformål, kunne betraktes som («reell») eiendomsdannelse; etablering av utviklingsområdet som en økonomisk enhet, uten at dette nødvendigvis (fullt ut) gjenspeiles i de registrerte eiendomsforholdene. Valget om å overføre eller danne eiendom formelt eller reelt må fra et økonomisk perspektiv betraktes som et spørsmål om hva som er mest tjenlig. Fra et institusjonelt og økonomisk perspektiv kan slike betraktninger knyttes til spørsmål om hvordan ulike tilnæringer påvirker transaksjonskostnader og risiko. Pragmatiske valg av fremgangsmåte som følge av hva det er mulig å gjennomføre på et gitt tidspunkt, for eksempel av hensyn til krav om offentligrettslige tillatelser eller samtykke fra eksisterende registrerte rettighetshavere, vil også påvirke når det er mulig å gjennomføre «formell» eiendomsdannelse, jf. betraktningene omkring «registration gap» ovenfor.

En tilnærming som opererer med skillene introdusert over, blir nødvendigvis mer presis, og den passer veldig godt overens med Arruñadas (2012) tilnærming. Faren for forvirring minker også når man deler opp i disse grove kategoriene, og kanskje viktigst i denne sammenhengen: Transaksjonene knyttet til registrering og registres funksjon fremheves, og transaksjonskostnadene Arruñada diskuterer, trer frem i lyset. Hvis det skal spekuleres i årsakene til uklarhetene, er det nærliggende å rette blikket mot «bundle of rights»-perspektivene på eiendomsrett som ble diskutert innledningsvis. Det er således en klar sammenheng mellom disse uklarhetene og svakhetene ved «bundle»-metaforen som ble påpekt i forrige delkapittel. Det må igjen fremheves at kategoriseringen som gjøres her, er en grov inndeling tilpasset analyser som bygger på institusjonell teori. En tilnærming basert på juridisk metode vil bidra til å komplisere bildet, for eksempel hvis det reises spørsmål omkring hvordan offentlige hensyn kan få

konsekvenser for inngåtte avtaler (Bergsholm 2012). I denne sammenheng er det serier av «dagligdagse» transaksjoner knyttet til eiendomsoverføringer og eiendomsdannelse som problemstillingene retter seg mot, ikke løsning av tvister.

Alternativene til kategorisering er å være mer detaljert, for eksempel ved å vise at eiendomsforholdene er registrert, ved å bruke termene: hjemmelshaver, tinglyst servitutt, pengeheftelse osv. Presiseringene skiller i så fall disse kategoriene fra kontraktstrukturer og avtalebaserte retter avledet fra eiendomsretten som ikke er registrert: ulike former for avtaler, kjøpekontrakter, opsjonsavtaler osv., som i mange tilfeller gjør at innehavere av slike retter fremstår som «reelle eiere», eller eiere under en økonomisk eller institusjonell forståelse av eiendomsrett. En kompliserende faktor er som nevnt at sistnevnte kategori innehavere gjerne etablerer sikkerhet for sine retter ved registrering av begrensede rettigheter gjennom tinglysing av sikringsobligasjoner og urådighetserklæringer o.l. Benyttes terminologien introdusert over, kan dette beskrives som at sikkerhet for «reelle eierskap» utvides ved «formell» registrering av begrensede retter i eksisterende registrerte eiendomsobjekt, til fordel for innehaveren av det «reelle eierskapet».

Dette betraktningsspektivet har vokst frem underveis i arbeidet med avhandlingen i takt med at kunnskap om internasjonal teori har økt. Arruñadas bok, som kom ut i 2012, har særlig bidratt med nye perspektiv som har bidratt til å forme innholdet. Skillet mellom formelle og reelle eiere har imidlertid vært rimelig konsistent fra starten av, etablert med utgangspunkt i kjennskap til formelle institusjoner og delvis også norsk litteratur om eiendomsutvikling, juridiske og eiendomsfaglige problemstillinger relevante for temaet her (Bjaaland & Nielsen 2009; Janson 2011; Røsnes & Kristoffersen 2009; Sevatdal 2003). Perspektivet på eiendomsdannelse har hele tiden vært farget av den stedlige konteksten bytransformasjon med hovedvekt på transaksjoner relatert til eiendomsregistrering og «formell eiendomsdannelse».

Dette er også naturlig, i og med at gjennomføring av transformasjonsprosjekt, spesielt der det produseres boliger, er helt avhengig av at det produseres sikkerhet omkring fremtidige eierskap til bygninger og tilhørende areal. Målet for prosessen er på mange måter gitt; på et eller annet tidspunkt i gjennomføringen må det produseres formelt registrerte eiendomsforhold tilpasset prosjektet. For boligproduksjon må aktøren som står for gjennomføring av et prosjekt, overføre formelt eierskap til nye eiere, ved hjemmelsoverføring (i etterkant av et eventuelt forhåndssalg) for å oppfylle sine forpliktelser. Dette er i utgangspunktet en forutsetning for å kunne få utbetalt oppgjør for de produserte enhetene, og dermed av stor betydning for økonomien i kommersielle eiendomsprosjekt. Dette er nedfelt i de formelle institusjonelle rammevilkårene i blant annet bustadsoppføringsloven (Bjaaland & Nielsen 2009, s. 202). Selv om målet på mange måter er gitt, er veien frem til dette målet og midlene involverte aktører, utbyggere og offentlige myndigheter og tjenesteutøvende organ velger, langt mer kompliserte og uklare. Det er mange mulige fremgangsmåter og flere formelle institusjonelle virkemidler som aktører og involverte myndigheter kan velge mellom.

Eiendomsdannelse kan som begrep være nyttig for å beskrive slike prosesser fra et helhetlig perspektiv, men begrepet benyttes også snevrere om konkrete transaksjoner i henhold til den innledende definisjonen, dvs. at deling av en eksisterende registrert eiendom er en eiendomsdannelse, og

transformasjonsprosesser består av mange slike eiendomsdannelser. Samlet sett kan dette beskrives som eiendomsdannelsen i prosjektet, og når den omtales fra et helhetlig perspektiv, vil begrepet måtte omfatte både «formell» og «reell» eiendomsdannelse. Når begrepet benyttes for å beskrive resultatet, er hovedvekten på det «formelle»; eiendomsdannelsen ledet frem til disse nye formelt registrerte eiendomsforholdene. Sevatald argumenterer for at det er svært relevant å ha et begrep som omtaler helheten. For den stedlige konteksten bytransformasjon omfatter formell eiendomsdannelse en lang rekke transaksjoner som nok isolert sett kan beskrives med mer konkrete betegnelser (deling osv.), men uten terminologi som egner seg for å beskrive helheten, vil sammenhenger og formelle avhengigheter mellom transaksjoner vanskelig kunne forklares. Har man ambisjoner om å si noe om «systemets» funksjonalitet og effektivitet samlet sett, slik det er et produkt av samspill mellom en rekke ulike formelle spilleregler nedfelt i lover, forskrifter og øvrige rettskilder, må det skilles mellom de ulike perspektivene på eiendomsdannelse introdusert over.

Et av formålene med diskusjonen er å bygge et mer solid teoretisk fundament for utvikling og modifisering av den institusjonelle tilnærmingen Buitelaar (2003; 2004; 2007) gjør til analyser av forholdene mellom institusjoner, transaksjoner og transaksjonskostnader i arealutviklingsprosesser. Buitelaars tilnærming bygger på institusjonell teori som legger til grunn «bundle og rights»-metaforen, og som fremhevet over gir dette opphav til en del svakheter som man langt på vei kan kompensere ved å introdusere et mer presist begrepsapparat. Buitelaar skiller mellom eiendoms- og reguleringsregimet, men ikke mellom de eiendomsretter som er registrert, og de som ikke er det. Ved å etablere et skille mellom formelle og reelle eiendomsforhold; eiendomsretter som er registrert, og eiendomsretter som springer ut av ulike former for avtalerettslige konstruksjoner, kan man imidlertid synliggjøre «formell» eiendomsdannelse som en integrert og viktig del av arealutviklingsprosesser. Videre presentasjon av Buitelaar og den institusjonelle teorien som danner fundamentet for denne modellen, følger mot slutten av neste kapittel. I det følgende rettes søkelyset mot byens formelige egenskaper, byplanlegging og bytransformasjon som serier av institusjonelt styrte transaksjoner som forløper i tid, hvor transaksjoner som overfører og danner eiendom, er integrerte deler av prosessene.

3.4 Hva vil det si å danne eiendom under bytransformasjon?

3.4.1 Bystruktur og eiendomsforhold

Byen som fysisk-institusjonelt produkt er formet av serier av individuelle og kollektive valg gjort opp gjennom byens historie. Gjennomføring av by- og eiendomsutviklingsprosjekt basert på gjenbruk av areal må uvilkårlig forholde seg til disse eksisterende strukturene, og av den grunn er det interessant å bringe inn teori som kan bidra til å forklare bystrukturer. Bymorfologi er læren om byens form, der byens formelige strukturer betraktes som ulike morfologiske elementer som på ulike måter forholder seg til hverandre. Denne tilnærmingens interesse ligger blant annet i å karakterisere byens dynamiske egenskaper, nærmere bestemt byens evne til å omforme eller reprodusere seg selv uten å gi slipp på ulike kategorier av formelementer eller kjennetegn ved fysiske strukturer. Fysiske og institusjonelle strukturers innvirkning på bruk og gjenbruk av areal i byen kan studeres med utgangspunkt i morfologiske kjennetegn; bygninger, gater, veier, parker, åpne plasser, rommene som skapes mellom bygninger, osv.

I tillegg til fysiske strukturer er bymorfologien opptatt av hvordan de fysiske strukturene er nedfelt i tomtemønstre, og hvordan institusjonelle forhold, egenskaper ved eiere og rettighetshavere, bidrar til å forme omgivelsene. Eksisterende fysiske og institusjonelle strukturer og de funksjonelle sammenhengene mellom disse legger forutsetningene for hvordan byen kan forandres, og når, hvor og hvordan utbygging, herunder bytransformasjon, kan skje. Ovennevnte strukturer blir på den måten styrende både for utbyggings- og transformasjonsprosjekts utforming, og avgrensninger mot omkringliggende strukturer; tilstøtende bygninger, veier, gater og infrastruktur osv.

Utfordringene involverte aktører møter i utforming og gjennomføring av transformasjonsprosjekt, vil formes av prosjektets plassering i byen, samt det utvalgte området avgrensning i forhold til omgivelsene. Eksisterende formelement i og omkring transformasjonsområder vil nødvendigvis påvirke utformingen av nye strukturer; tomter, bygninger, fellesareal, infrastruktur innenfor området som transformeres, og dermed også hvordan disse nedfelles institusjonelt i nye tomtemønstre; eiendoms-, rettighetsstrukturer (Røsnes forthcoming viser til Moudon 1997; Conzen & Whitehand 1981).

Det bymorfologiske perspektivet kan bidra til å fremheve eksisterende fysisk-institusjonelle strukturers betydning for hvordan areal tiltenkt transformasjon avgrenses mot tilstøtende strukturer, for eksempel ved å legge premisser for hvordan et prosjekts ytre grenser trekkes opp eller en reguleringsplan avgrenses. Videre vil de samme fysisk-institusjonelle egenskapene ved areal tiltenkt transformasjon og omgivelsene legge premisser for utforming og oppdeling av området i byggetomter, i de tilfeller områdets størrelse tilsier at avgrensning av område og byggetomt ikke er sammenfallende, for eksempel i de tilfeller transformasjonsprosjekt deles opp i flere byggetrinn.

Avgrensning av byggetomten og inndeling i byggetrinn påvirker utforming av bygg, fellesareal, infrastruktur osv., men sier ikke nødvendigvis noe om hvilke eiendomstomter (registrerte eiendomsenheter med tilhørende rettighetsstrukturer) som vil måtte organiseres om man skal gjennomføre transformasjonsprosjekt; en byggetomt kan organiseres som en rekke eiendomstomter, avhengig av fysiske, praktiske, institusjonelle og økonomiske forhold som omslutter prosjektet/byggetomten. Det er nesten utelukkende i situasjoner hvor en enkelt enebolig plasseres på en tomt, at eiendomstomt og byggetomt er sammenfallende (Panerai et al. 2004; Røsnes forthcoming).

Studier av eiendomsdannelse i bytransformasjon må synliggjøre samspill mellom eksisterende fysiske og institusjonelle strukturer, og de institusjonelle og økonomiske rammene for utforming av nye fysiske og institusjonelle strukturer, herunder utforming av «nye» eiendomsforhold. Det går kanskje også an å si at temaet her er «bymorfologiske prosesser» slik de utspiller seg i dagens by- og eiendomsutvikling, og der det legges mest vekt på hvordan formelle institusjonelle og økonomiske rammevilkår påvirker tomtemønstre og de produserte fysiske strukturenes organisering med hensyn til fremtidig bruk og eierskap.

Skillet mellom byggetomt og eiendomstomt ble introdusert ovenfor med bakgrunn i betraktninger forankret i bymorfologien. Denne sonderingen reflekteres imidlertid også til dels i de formelle institusjonelle rammene. Byggteknisk forskrift sier at: «Med tomt menes i dette kapittel det areal som i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan er avsatt til område for bebyggelse og anlegg. Med mindre annet er fastsatt i bestemmelser til den enkelte plan gjelder den fastsatte grad av utnyttning også

for den enkelte tomt» (FOR 2010-03-26 nr. 489: Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift) § 5-8). Denne formuleringen syntes å omtale krav til byggetomt. Skillet mellom byggetomt og eiendomstomt kommer imidlertid ikke helt klart frem av de formelle institusjonelle rammene, noe som kan betraktes som en svakhet.

Plan- og bygningsloven § 20-1 litera m oppstiller søknadsplikt for omforming og dannelse av eiendomsenheter: «Tiltak som krever søknad og tillatelse: [...] opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom eller nytt jordsameie, eller opprettelse av ny festegrunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år, eller arealoverføring, jf. lov om eigedomsregistrering. Slik tillatelse er ikke nødvendig når tiltak etter første punktum skjer som ledd i jordskifte i samsvar med rettslig bindende plan.» Ut fra ordlyden og henvisningen til matrikkelloven er det opprettelse eller endring av matrikkelenheter som er gjenstand for søknadsplikt, med andre ord eiendomstomt. Sett i sammenheng med henvisningen ovenfor og den stedlige konteksten bytransformasjon vil som regel dette være noe annet enn (bygge)tomten byggteknisk forskrift viser til.

Poenget er å synliggjøre at sonderingen mellom byggetomt og eiendomstomt som bymorfologien kan bidra til å fremheve, ikke fremkommer tydelig av de norske formelle institusjonelle rammene. Denne manglende sonderingen kan muligens forklares hvis det er eneboligsituasjonen det ble vist til over, som har dannet den mentale forestillingen ved utforming av de formelle institusjonene. For analyser som berører planlegging og gjennomføring av bytransformasjon og transaksjoner direkte og indirekte relatert til eiendomsdannelse, blir disse tvetydighetene problematiske. Ut fra denne teoretiske og formelle institusjonelle begrunnelsen vil jeg derfor sondere mellom transformasjonsområdets (planområdets/prosjektets) avgrensning, som sammenfaller med byggetomten i de tilfeller området ikke har en videre inndeling i byggetrinn, og dermed består av flere byggetomter, og byggetomten(e)s endelige inndeling i eiendomstomter, tilpasset fremtidige eierskap og bruk av produserte bygninger med tilhørende fellesfunksjoner.

3.4.2 Byplanlegging og byutviklingspolicy

Byplanleggingen er i regulative plansystem slik som det norske styrende for hvor, når og hvordan utbygging kan skje. På lokalt nivå er alle plantyper og vedtak juridisk bindende, og transformasjonsprosjekt vil generelt, på grunn av stedlig kontekst, omfang og grad av utnyttelse osv., måtte bygge på enten område- og/eller detaljreguleringer, innenfor rammene av overordnede planer og det offentlige plansystemet for øvrig. Den offentlige plankontrollen sier noe om hva man kan gjøre, hvis noen vil gjøre noe. Utviklingskontroll må forstås ut fra at hvis det er noen som vil gjøre noe, må de forholde seg til offentlige myndigheters krav og vilkår slik de nedfelles i tillatelser til bygging, dannelse av eiendom osv. Fra et privatrettslig perspektiv kan dermed offentlige reguleringer og tillatelser som følger plan- og utviklingskontroll, betraktes som rammer for privatrettslig utfoldelse. Dette følger av nasjonale formelle og institusjonelle rammevilkår nedfelt i plan- og bygningslovgivningen og av omfattende internasjonal litteratur omkring temaet (Booth 1995; Davies 1988; Edwards 1988; European Union 1997; Tewdr-Jones 1995). Dette innebærer at den offentlige planleggingen er styrende for hvordan transformasjonsområder avgrenses, hvis det er noen som ønsker å transformere et område, og som, sammen med den videre utviklingskontrollen, påvirker offentlige reguleringer og tillatelser knyttet til inndeling i byggetomter. Til sist, fordi det kreves offentlig tillatelse for å omforme og danne eiendom, er

utviklingskontrollen også styrende for den endelige utformingen av eiendomstomter. Til sammen utgjør dette en omfattende offentlig kontroll med de «formelle» eiendomsforholdene transformasjonsprosjekt resulterer i.

Den norske initieringsretten for detaljplaner gir imidlertid private aktører betydelige muligheter til å påvirke hvor, når og hvordan transformasjonsprosjekt gjennomføres, jf. pbl § 12-3. Offentlige reguleringer tilsidesetter ikke privat eiendomsrett, og i bytransformasjon der omfattende offentlige reguleringer møter kompliserte («formelle» og «reelle») eiendomsforhold, vil dette uvilkårlig medføre behov for koordinering og gjennomføring av transaksjoner. En godkjent offentlig reguleringsplan gir grunnlag for ekspropriasjon, men i praksis er en aktiv arealbrukspolicy basert på offentlig grunnervv bortimot helt fraværende for bolig- og næringsformål i de aller fleste norske kommuner i dag (Nordahl et al. 2007; Nordahl et al. 2011b; Predelli et al. 1998). Tema knyttet til ekspropriasjon og offentlig grunnervv behandles ikke ytterligere i avhandlingen.

Koordinering mellom offentlige reguleringer og eksisterende («formelle» og «reelle») eiendomsforhold løses vanligvis via frivillige transaksjoner forankret i avtalefriheten innenfor markedet for eiendomsbaserte retter. I den sammenheng må det trekkes frem at initieringsretten gir private aktører mulighet til å påvirke planleggingen i retning av løsninger som ivaretar kommersielle hensyn i gjennomføringen. Aktørene kan påvirke avgrensning av planområdet, og dermed hvilke eiendomsretter som berøres, utforming av nye fysisk-institusjonelle strukturer og andre forhold knyttet til teknisk-økonomisk programmering av betydning for økonomi, tidshorisont og risiko i plan- og prosjektgjennomføringen (Miles et al. 2000; Røsnes & Kristoffersen 2009). I alle tilfeller danner bymorfologien og de eksisterende fysisk-institusjonelle strukturene rammene for byplanleggingens avgrensning av transformasjonsområder og føringer for utforming av nye fysisk-institusjonelle strukturer.

Bytransformasjon kan betraktes som alternativ til byspredning som gjør beslag på jomfruelige areal i byens omland. Slike ekspansjoner har negative konsekvenser, særlig hvis de skjer som ukoordinert «sprawl» (Ewing 1997; Ewing et al. 2002; Ewing 2008; Miceli & Sirmans 2007). Bytransformasjon er motsetningen til «sprawl» og kvalitativt også noe annet enn fortetting av eksisterende bebygde områder, som i større grad vil bygge på videreføring eller ytterligere fragmentering av eksisterende eiendomsforhold (Røsnes forthcoming; Røsnes & Børrud Forthcoming).

Offentlige ønsker om transformasjon og gjenbruk av areal innenfor eksisterende byer og tettsteder, særlig omkring trafikknutepunkt, kan i Norge spores tilbake til 1990-årene. Arealbruks- og byutviklingspolicyene har i dette tidsrommet i økende grad blitt preget av miljøpolitiske målsettinger, særlig reduksjon av transportbehov og privatbilbruk, samt en rekke hensyn knyttet til ivaretagelse av «urbane kvaliteter» og byfunksjoner (Miljøverndepartementet et al. 2001a; Miljøverndepartementet 2011a). Overordnet sett legger de offentlige målsettingene til rette for nye bosettingsformer og en mer intensiv arealbruk i sentrale urbane områder som er basert på gjenbruk av tomter i områder hvor arealbruken kan betraktes som utdatert (Røsnes forthcoming).

De formelle institusjonelle rammene har den senere tid blitt endret i retning av at det nedfelles større rom for offentlig styring og initiativ i byutviklingen. Blant annet er noe av intensjonen bak introduksjon av områdeplaner, «hensynssoner» og «femårsregelen» i den nye plan- og bygningsloven at kommunale

myndigheter skal «ta tilbake» noe av koordineringen som private aktører og «markedet» tidligere hadde større kontroll over. Det er også i senere tid opprettet nye koplinger mellom planlovgivningen som åpner for at jordskiftevirkemidler kan initieres for å bidra til koordinering mellom eksisterende eiendomsforhold og offentlige reguleringer av berørte innehavere av eiendomsrett.

Jordskifte er et privatrettslig virkemiddel, men kan i denne sammenheng fra et offentligrettslig perspektiv betraktes som et indirekte offentlig virkemiddel for gjennomføring av dagens byutviklingspolicy (Landbruks- og matdepartementet 2005; Landbruks- og matdepartementet 2006; Landbruks- og matdepartementet & Miljøverndepartementet 2008). I det følgende behandles først utfordringer knyttet til frivilling koordinering mellom private interesser i grensesnittet mot offentlige reguleringer, deretter rettes oppmerksomheten mot land readjustment/jordskifte som virkemiddel for gjennomføring av bytransformasjon.

3.4.3 Land assembly

Uavhengig av det faktum at rådighet over areal på en eller annen måte må samles før utviklingsprosjekt kan gjennomføres, innebærer det ikke at termen «land assembly» er klart definert: «*The precise scope of land assembly differs between countries and disciplines [...] Land assembly is therefore a broad term without a clear definition*» (Louw 2008, s. 69). På norsk finnes det ingen vanlig brukt term for eller definisjon av «land assembly». Her benyttes den engelske termen og den direkte norske oversettelsen «samling av land» litt om hverandre. «Tomtesamling» kunne ha vært et alternativ, og i historisk kontekst er begrepet «godssamling» brukt om til dels lignende prosesser, men da i en helt annen stedlig og historisk kontekst (Sevatdal 1989). Det er meget mulig det går an å komme frem til en bedre norsk term, men hovedintensjonen her er heller å diskutere ulike perspektiv på hva samling av land innebærer av utfordringer.

I kapitlet ovenfor vises det til Ellickson (2011), som er inne på at den summerte verdien av eiendomsretter på ulike eieres hånd gjerne er mindre enn verdien av dem samlet, og at verdien av samlede eiendomsretter gjerne er knyttet til fremtidige muligheter for å splitte dem opp. Dette berører på mange måter kjernen av land assembly. Det kan av hensyn til fremstillingen trekkes et hovedskille mellom to tilnærminger; den ene retningen diskuterer samling av land i lys av økonomisk teori, den andre behandler land assembly fra et bredere institusjonelt perspektiv relatert til arealutvikling (land development). Begge tilnærmingene legger til grunn at det er enighet om at samling av land er en integrert og nødvendig del av arealutviklingsprosesser som helhet. «*If land assembly is broadly defined it is a key stage in the development process involving: land acquisition from land owners, land preparation, planning of streets, open spaces and main services, planning the built form, division of land into building plots and delivery of planned form*» (Golland 2003 sitert i Louw 2008, s. 70).

Den økonomiske tilnærmingen til land assembly er smalere enn den ovennevnte definisjonen og opptatt av hvordan markedet for land ikke allokterer ressurser effektivt: «*In urban economics, for example, land assembly is seen as a sequence of transactions to buy land on an imperfect land market.*» («Transactions» benyttes her om «eiendomsoverføringer» og ikke transaksjoner i institusjonell forstand). Fast eiendom er en heterogen og ikke mobil vare, egenskapene og interessene til innehavere av eiendomsbaserte retter varierer betydelig, og i tillegg er informasjon om eksisterende forhold og

fremtidige muligheter vanskelig tilgjengelig for alle involverte parter. Vilklårene den neoklassiske markedsmodellen bygger på, er ikke oppfylt, og den økonomiske tilnærmingen er spesielt opptatt av hvordan imperfekt informasjon, avhengighet mellom aktører og eksternaliteter påvirker effektivitet i samling av land. Utgangspunktet for teoretiske fremstillinger er som regel sterkt forenklede situasjoner, «spill», der en aktør (utvikler) skal samle land innenfor et definert område fra flere innehavere under forutsetningen om at verdien av de eksisterende rettene samlet sett overgår verdien av hver eiendom (eller avledede retter) individuelt sett.

I slike situasjoner vil imperfekt informasjon berøre både aktøren som samler land, og innehaverne av eiendomsbaserte retter. Det er kun aktøren som samler land, som kjenner helheten i prosjektet, og vedkommende er dermed også den eneste aktøren som har grunnlag til å kunne vurdere verdien. Den som samler land, vil heller ikke ha full informasjon om egenskapene til berørte eiendommer eller om eksternaliteter samlingen av land medfører for andre. Alle disse forholdene vil fort lede til mislykkede forhandlinger eller forhindre at den mest effektive løsningen oppnås. Det faktum at prosjekt normalt ikke kan deles opp, setter utvikleren i et avhengighetsforhold til innehaverne av eiendomsbaserte retter; etter hvert som rådighet over (transformasjons)området samles, vil verdien av gjenværende ikke akkvirerte retter øke og innehaverne havne i en sterk forhandlingsposisjon som monopoltilbydere av de øvrige nødvendige rettene. I dette ligger muligheten til å drive uthalervirksomhet, «holdouts», og dermed også muligheten for innehavere av eksisterende retter til å påvirke verdien og gjennomføringen av prosjekt.

Denne typen positive eksternaliteter og verdimessige konsekvenser som følger av avhengighetsforhold, vil ofte lede til at suboptimale mengder areal samles. Å etablere en strategisk tilnærming til prosessen kan påvirke forhandlingssituasjonen og resultatene positivt for den som samler land (Menezes & Pitchford 2004; Strange 1995). En del tilnærminger analyserer land assembly med utgangspunkt i empiriske undersøkelser, og resultatene viser generelt at effektene av avhengighetsforhold blant annet påvirkes av antallet av og størrelsene på eiendomsenheter som skal samles, og at dette er forhold som påvirker omsetningsverdier og sannsynligheten for å lykkes med samlingen av land. Funnene fra slike studier både bekrefter og utfordrer økonomisk land assembly-teori (Brooks & Lutz 2010; Colwell & Munneke 1999).

Louw (2008, s. 70) lander på en smalere definisjon av land assembly enn Golland (2003), hvor transaksjoner som samler og bearbeider land (acquisition and division), holdes atskilt fra øvrige aspekt av arealutviklingsprosesser: «*The key feature of land assembly is that it involves changes in ownership through acquisition of the necessary parcels of land to make property development and infrastructure provisions possible.*» Hovedfokus er på utfordringer knyttet til flereiersituasjoner, «ownership constraints», ulike mulige virkemidler for å løse land assembly, spørsmål om effektivitet, og ønsker om å overføre eierskap til areal tiltenkt utvikling fra «passive» til «aktive» eiere slik at prosjekt kan gjennomføres. En slik forståelse legger mer vekt på transaksjonene som overfører retter som gir rådighet, og kan derfor kanskje ses på som nærmere en økonomisk tilnærming til land assembly.

I arealutviklings- og policyorientert land assembly-litteratur settes utfordringene knyttet til frivillig land assembly opp mot fordeler og ulemper ved ulike obligatoriske løsninger (Heller & Hills 2008; Hong &

Needham 2007; Sagalyn 2007). Frivillig land assembly, i privat eller offentlig regi, kan ifølge Louw (2008, s. 78) enten være basert på «ad hoc» prosjektdrevne løsninger for overføring av rådighet til areal tiltenkt transformasjon, etablering av frivillige former for samarbeid («instigated property exchange», selskapsdannelse, frivillige land readjustment-løsninger) eller på etablering av offentlige eller private tomtebanker.

Alternativet er en omfattende plandrevet tilnærming til land assembly hvor myndighetene er proaktive og private aktører reaktive. På grunn av sitt omfang og ambisjonsnivå vil slike tilnærminger gjerne måtte innebære bruk av eller trussel om bruk av obligatoriske virkemidler, slik som land readjustment eller ekspropriasjon. Louw sammenligner disse to hovedtilnærmingene, men trekker også frem at ulike kombinasjoner av løsninger også vil være mulig, og at tilnærmingene til land assembly kan variere betydelig innenfor et lands formelle institusjonelle rammer.

Hovedfunnene i Louws sammenligning indikerer at en koordinert plandrevet tilnærming gir større kontroll med den fysiske utformingen av prosjektet, men at slike tilnærminger medfører betydelige kostnader og kan påvirke markedet negativt ved at det skapes offentlige eller offentlig-private monopol for tilbud av utviklingseiendom i et område. Prosjektdrevet land assembly virker tilsynelatende mer effektivt, spesielt i mindre prosjekt, men det er en utfordring at vanskelige forhandlinger og strategisk uthaling kan forsinke prosjekt. Selv om tilnærmingen gir utviklere større fleksibilitet, vil den innbakte risikoen for strategisk uthaling kunne gå på bekostning av effektivitet. Når utbyggeren har større fleksibilitet og handler proaktivt, plan- og prosjektdrevet, argumenteres det også for at myndighetenes muligheter til å detaljstyre utformingen av prosjekt svekkes. Tilnærmingen til Louw må for øvrig ses i lys av det nederlandske systemet, der det offentlige spiller en aktiv rolle i både planlegging og gjennomføring av utviklingsprosjekt.

Sagalyn (2007) gjør seg langt på vei tilsvarende refleksjoner omkring utfordringer frivillig land assembly møter i kompliserte transformasjonsprosjekt, hvor hun diskuterer dette opp mot kostnader og utfordringer i bruk av ekspropriasjon og reflekterer omkring potensialet for bruk av land readjustment, med utgangspunkt i eksempler fra New York og Beirut.

I norsk by- og eiendomsutvikling dominerer private prosjektbaserte tilnærminger til land assembly basert på frivillig akkvisisjon eller ulike former for frivillig samarbeid, slik de formes av ulike forretningsideer og akkvisisjonsstrategier. I tillegg til prosjektdrevet akkvisisjon av utviklingseiendom opererer private aktører med tomtebanker for å sørge for kontinuerlig produksjon av institusjonelt klargjort byggegrunn (Bjaaland & Nielsen 2009; Røsnes & Kristoffersen 2009). Begge disse tilnærmingene innebærer at tids- og risikorelaterte transaksjonskostnader påvirker effektiviteten i land assembly og prosjektgjennomføringen negativt. Det gjør også prosjektene utsatt for «holdouts» og de øvrige utfordringene fremhevet over. At offentlige myndigheter opererer aktivt i markedet for utviklingseiendom under gjennomføring av kommersielle prosjekt, skjer unntaksvis i Norge i dag, jf. over.

I tillegg til utfordringene med å gjennomføre transaksjoner som sikrer rådighet over et tiltenkt transformasjonsområde, og arbeidet med å koordinere disse mot de overordnede offentligrettslige rammene for gjennomføring, uavhengig om disse bygger på en ny eller eksisterende, privat eller offentlig initiert plan, vil aktøren som skal forestå gjennomføringen, også være avhengig av å omforme de

samlede rettene i tråd med disse forutsetningene. Gollands (2003) vide forståelse av land assembly-begrepet innebærer at resultatet må være institusjonelt klargjort byggegrunn med nødvendige tilhørende funksjoner, tilpasset gjennomføringen av det planlagte prosjektet og levering av de produserte strukturene (delivery of the planned form).

Med en slik forståelse blir alle transaksjoner som direkte og indirekte er nødvendige for å etablere sikkerhet omkring nye bygge- og eiendomstomter, en integrert del av land assembly. Dette vil måtte omfatte transaksjoner relatert til «defragmentering» av eksisterende eiendomsforhold og dannelse av nye eiendomsforhold tilpasset prosjektet. Dette omfatter i så fall alle privatrettslige gjøremål og transaksjoner og offentlig myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon relatert til omforming og dannelse av eiendom, jf. kapitlet ovenfor om eiendomsdannelse. Med et slikt perspektiv vil spørsmål omkring effektivitet ikke bare handle om hvor effektivt transaksjoner som overfører eller samler retter og løser «ownership constraints», kan håndteres, i grensesnitt mot offentlig plan- og utviklingskontroll, men også om hvor effektivt nødvendige transaksjoner relatert til eiendomsdannelse og eiendomsregistrering kan løses. Skillet mellom eiendomsbaserte retter forankret i avtale- og kontraktstrukturer og eiendomsretter det er etablert sikkerhet omkring via registrering i offentlige rettighetsregistre, og de formelle institusjonelle rammene som omslutter denne typen transaksjoner, blir her sentralt. Jeg viser i den forbindelse til Arruñada (2012) og fremstillingen over.

Utfordringer relatert til land assembly som integrert del av arealutviklingsprosesser kan belyses ytterligere ved å fremstille ulike situasjoner i en enkel matrise, se figur 4 under. Utgangspunktet er at aktøren som ønsker å gjennomføre prosjektet, enten forholder seg til offentlig vedtatte planer slik de foreligger, og samler land i henhold til disse, eller at aktøren eller offentlig myndighet tar initiativ og legger frem forslag til planer tilpasset det tiltenkte prosjektet. Hvorvidt de fremmede planene definerer transformasjonsområdet, blir avhengig av hvordan den offentlige plankontrollen til sist avgrenser området. Utvides planområdet i løpet av prosessen, må ytterligere areal fra berørte innehavere av eiendomsbaserte retter samles, dersom aktøren ønsker å gjennomføre transformasjonsprosjektet alene. Alternativet når tilstrekkelig areal ikke er samlet er å etablere frivillig samarbeid med andre innehavere av eiendomsbaserte retter, typisk via inngåelse av avtaler, selskapsdannelse eller frivillig land readjustment. Lykkes ikke dette kan tvangsmessig bruk av land readjustment-virkemidler være aktuelle. I norsk kontekst vil dette sannsynligvis dreie seg om bruk av jskl § 2 litera h eller andre jordskiftebaserte tilnærminger til etablering av samarbeid. Tvangsmessige virkemidler slik som ekspropriasjon ville havne øverst i venstre hjørne. Foreligger det ønsker om å utvikle området sammen med andre når rådighet over nødvendig areal er samlet vil etablering av samarbeid via samarbeidsavtaler, selskapsdannelse e.l. være aktuelt. I samtlige tilfeller vil ytterligere transaksjoner knyttet til omforming og dannelse av eiendom være nødvendig for å kunne produsere institusjonelt klargjort byggegrunn med nødvendige tilhørende funksjoner.

Arealutviklingsprosesser og land assembly:	<i>Utvikle eiendom alene</i>	<i>Utvikle eiendom sammen med andre</i>
<i>Samlet rådighet over alt nødvendig areal</i>	Grunnlag for gjennomføring, med mindre planområdet utvides på annen eiendom.	Etablere frivillig samarbeid med andre aktører, typisk avtaler, selskapsdannelse e.l.
<i>Samlet rådighet over noe areal</i>	Gjennomføring avhenger av at rådighet over mer areal samles, ev. at planene justeres til det eksisterende innehavet, hvis det er mulig.	Behov for å etablere samarbeid med andre innehavere av eiendomsbaserte retter, typisk avtaler, selskapsdannelse, frivillig eller tvangsmessig land readjustment.

Figur 4: *Matrise som viser behov for samling av land, avhengig av om ønsket er å gjennomføre bytransformasjon alene eller i samarbeid med andre. Offentlig plankontroll legger rammene for hvordan areal må utvikles områdevis, og legger derfor de overordnede føringene for hvilke areal som må samles, ev. etableres samarbeid i utviklingen av.*

3.4.4 Land readjustment og bruk av jordskifte i kontekst bytransformasjon

I den følgende fremstillingen er utgangspunktet i hovedsak (nyere) land readjustment-litteratur som diskuterer dette virkemidlet fra et teoretisk perspektiv, i kontekst planlegging og gjennomføring av by- og eiendomsutviklingsprosjekt. Formålet er å danne grunnlag for å diskutere jordskifte, som her betraktes som en norsk versjon av land readjustment, opp mot teoretiske anbefalinger omkring utforming av slike system. Av hensyn til omfanget diskuteres ikke andre lands system i detalj, oppmerksomheten holdes på teorien. Det teoretiske fundamentet bygger i hovedsak på institusjonell teori (new institutional economics), spillteori, samt bidrag som anvender institusjonell teori på arealbruksproblematikk (Hong & Needham 2007 s. 5 viser til Alston, Eggertson & North 1996; Coase 1937; Hong 1998; Webster & Lai 2003; Williamson 2005).

Spørsmål omkring relasjoner mellom transaksjoner, transaksjonskostnader og institusjoner er også her sentralt, og litteraturen passer derfor fint inn med øvrige deler av fremstillingen og betraktningsspektivet i avhandlingen. Det skal imidlertid trekkes frem at en del av de utfordringene som er belyst ovenfor i kapitlet om eiendomsrett og eiendomsdannelse, nødvendigvis også gjør seg gjeldende for land readjustment-litteraturen. Perspektivene på eiendomsrett er også her preget av økonomisk/institusjonell teori, og dermed bærer også perspektivet på eiendomsdannelse preg av dette. Dvs. at tema knyttet til detaljer omkring eiendomsdannelse og eiendomsregistrering og refleksjoner i retning av betraktningene Arruñada (2012) gjør, bortimot er fraværende, selv om litteraturen streifer innom tema relatert til produksjon av institusjonelt klagjort byggegrunn med tilhørende funksjoner.

Land readjustment kan betraktes som et virkemiddel for land assembly, i tråd med tilnærmingen ovenfor, men har også andre funksjoner, slik som muligheter for å trekke ut areal eller andeler av verdistigning for å finansiere og bygge offentlig eller felles infrastruktur. Som virkemiddel for land assembly møter land readjustment de samme utfordringene som frivillige land assembly, og er potensielt også utsatt for å kunne resultere i tilsvarende transaksjonskostnader som ekspropriasjon, dersom løsningene i stor grad må basere seg på bruk av tvang (Sagalyn 2007). Utfordringene knyttet til «ownership constraints» slik de blant annet beskrives av Adams et al. (2001), er således like relevante for land readjustment som for frivillige land assembly-løsninger, men mens land assembly som regel dreier seg om individuelle forhandlinger, er land readjustment i mye større grad orientert mot kollektive

løsninger og etablering av ulike former for samarbeid mellom innehavere av eiendomsbaserte retter. Det er dermed en rekke sentrale forskjeller mellom strategier for frivillig land assembly og land readjustment, noe den følgende fremstillingen vil bidra til å belyse nærmere.

På samme måte som land assembly ikke er entydig definert, er også land readjustment en sammensatt term som benyttes med ulikt innhold, farget av ulike lands formelle institusjonelle rammer og ulike teoretiske tilnærminger (Hong & Needham 2007; Larsson 1997). Ifølge Hong & Needham (2007, s. xv) kan virkemidlet grovt sett beskrives som: «*In a nutshell, land readjustment gives all affected property owners in a redevelopment district the power, by majority vote, to approve or disapprove the transfer of land rights to a self-governing body for redevelopment. Instead of buying out all existing property owners or using eminent domain, the agency invites property owners to become stakeholders and to contribute their real assets to the project as investment capital. In return, the agency promises to give each owner a land site of at least equal value in the vicinity of the original site upon the completion of the redevelopment. After all properties are assembled, the combined land sites are resubdivided and serviced according to a master plan designed and approved by the stakeholders*». Hong & Needham (2007, s. 13-25) deler videre land readjustment-prosesser inn i fire trinn: «*initiation*», «*community support building*», «*land resubdivision and servicing*» og «*land reallocation*».

Initiativ til initiering av land readjustment-prosjekt kan komme fra én eller flere innehavere av eiendomsbaserte retter, fra eksterne private aktører involvert i eiendomsutvikling eller fra offentlige myndigheter som har ønske om å transformere arealbruken i et område på en koordinert måte, ut fra tilsvarende bakenforliggende incentiver som andre land assembly-tilnærminger bygger på. En annen hovedårsak er muligheten land readjustment gir til å trekke ut areal/verdier basert på verdistigningen prosjektet medfører, for å dekke oppgradering av felles infrastruktur, uten at offentlige eller private alene må bære kostnader og risiko knyttet til finansiering av dette. Gangen i prosessen starter i henhold til den stiliserte modellen med etablering av et «land readjustment agency» hvor innehavere av eiendomsbaserte retter, lokale beboere, eiendomsutviklere og offentlige myndigheter kan være representert.

Dette organet utarbeider forslag til en plan for ny utforming av området med omformede eiendomsforhold tilpasset den tiltenkte arealbruken, og forutsatt at denne ser ut til å være gjennomførbart innenfor økonomiske og offentligrettslige rammer, presenteres planen for alle berørte eiere og rettighetshavere innenfor det definerte land readjustment-området. I motsetning til andre frivillige eller obligatoriske virkemidler og tilhørende strategier for land assembly, som i liten grad involverer berørte innehavere av eiendomsretter, er formålet å involvere disse fra starten av for å bygge støtte omkring prosjektet. I den grad prosjektplanene ikke harmonerer med den eksisterende offentlige reguleringen av arealbruken, vil det parallelt eller integrert i prosessen måtte avklares hvorvidt det er mulig å endre de offentlige reguleringene av arealbruken. Hvordan dette er organisert, vil i betydelig grad avhenge av hvordan de formelle institusjonelle rammevilkårene er utformet, og av politiske og kulturelle forhold, lokal praksis osv. (Larsson 1997). Rollefordelingen i arealutviklingsprosesser, typisk hvorvidt det foreslåtte prosjektet er «eiendoms-» eller «prosjektdrevet» og basert på private initiativ, eller i større grad «plandrevet» og basert på offentlig initiativ, eller formet av en eller annen form for kombinasjon, vil i vesentlig grad påvirke dette første trinnet i prosessen. Resultatet er etableringen av et

land readjustment agency, samt vedtak av overordnede planer som definerer området og formålet med det foreslåtte prosjektet (Hong & Needham 2007, s. 14-15; Louw 2008).

Det andre trinnet i prosessen er å bygge støtte til land readjustment-prosjektet (community support building) blant berørte eiere og rettighetshavere via offentlige møter og høringer hvor rammene for prosjektet, økonomiske beregninger av kostnader og verdiene prosjektet genererer, osv. legges frem. Å sannsynliggjøre verdiskapning og redegjøre for fordeling og dekning av kostnader er sentralt for å etablere støtte for prosjektet. Det må forventes av spørsmål omkring valg av løsninger, verdsetting og forhandlinger om kostnadsfordeling, utforming av kontrakter vil være krevende, og at kostnadene til dette i all hovedsak må bæres av de involverte. Antallet involverte, hvor organiserte de er, evnene de har til å kommunisere, og hvor sammenfallende deres interesser er, vil være avgjørende for hvor krevende det er å komme frem til løsninger og tilstrekkelig oppslutning omkring prosjektet. Dette er følgelig også et forhold som bør vurderes innledningsvis når lokalitet, avgrensning av området og tilnærmingen til land assembly avgjøres.

I og med at det er svært krevende og vil innebære betydelige transaksjonskostnader å oppnå konsensus blant alle eiendoms- og rettighetsinnehavere når de har ulike interesser og incentiver for å drive strategisk uthalervirksomhet, i forsøk på å få en større andel av gevinsten eller bli gratispassasjerer, vil det her være avgjørende å kunne vise til formelle institusjonelle rammer for land readjustment som tillater å kjøpe ut eller tvinge med et uvillig mindretall mot at verdiene de bidrar med, sikres. Litteraturen fokuserer her like mye på at tilnærmingen må forsøke å bygge tillit mellom involverte aktører ved etablering av uformelle institusjonelle rammer på en måte som promoterer samarbeid, som den vektlegger behovet for å ha tvangsmessige virkemidler tilgjengelig. Bruk av tvang vil generelt være kontroversielt og forbundet med høye transaksjonskostnader og risiko (Hong & Needham 2007, s. 16-21, 27-29).

Det tredje trinnet i prosessen omfatter omforming av eiendomsforholdene og produksjon av byggeklar grunn (land resubdivision and servicing). Planene for prosjektet og land readjustment-prosedyrene utformes i detalj, avklares med berørte offentlige myndigheter, og legges ut til høring blant de involverte for endelig godkjenning. Når planene kan legges frem for alle involverte samtidig, er dette en strategi som vil bidra til å minske sjansene for strategisk uthaling av land assembly-prosessen (Hong & Needham 2007 s. 21 viser til Grossmann & Hart 1980; Menez & Pitchford 2001). Når planene er endelig godkjent, overføres kontrollen over berørte eiendommer til land readjustment agencyet. Hvis det ikke er etablert konsensus om prosjektet, må overføringen skje via tvangsmessige virkemidler for mindretallet som ikke samtykker. Agencyet sørger deretter for å slå sammen og omforme/«reparsellere» eiendommene i tråd med planene. På dette stadiet trekkes areal til felles infrastruktur og eventuelle ekstra parseller som skal bidra til kostnadsdekning fra, og nye byggeklare tomter utformes etter de respektive innehavernes bidrag inn i prosjektet. Enkelte land readjustment-tilnærminger bygger på at de involverte mottar andeler i prosjektet, typisk i form av aksjer, istedenfor byggeklare eiendomstomter (Sagalyn 2007). Hvis eiendomsforholdene innledningsvis er fragmentert og planene går ut på å endre arealbruken vesentlig og/eller øke utnyttelsesgraden, vil det være vanskelig eller umulig å tildele de involverte hver sin eiendomstomt. I og med at etablering av andeler i større eiendomstomter kan by på betydelige koordineringsproblemer, kan forannevnte løsning være en mulighet. Mulighetene for å frigjøre grunn og få

dekket kostnader til infrastruktur vil som regel være avhengig av at høyere utnyttelsesgrad enn tidligere arealbruk tillates, og/eller at subsidier for dekning av kostnadene tilføres. Velges aksjeløsningen, kan eksterne investorer også inviteres til å delta mot aksjer i prosjektet. Trekkes en for stor andel av gevinsten ut til slike formål, vil det fort bli vanskelig å få støtte for prosjektet (Hong & Needham 2007 s. 30).

Fordi implementeringen av denne typen transformasjonsprosjekt kan ta lang tid, kan omformingen skje virtuelt og implementeres i tråd med prosjektgjennomføringen, slik at den pågående arealbruken kan fortsette til eiendommene fysisk berøres av transformasjonen. Den stiliserte modellen kommer ikke med utdypende betraktninger omkring hvilke transaksjoner som må til om man skal kunne slå sammen og omforme de eksisterende eiendomsinnehavene, ut over at begrensede retter må håndteres underveis, og at det i siste trinn vil måtte være etablert grunnlag for overføring av formelt eierskap til de nye omformede eiendomsenheter via offentlige system for eiendomsregistrering (Hong & Needham 2007, s. 21-23). Dette er som nevnt en svakhet ved tilnærmingen som sannsynligvis kan spores tilbake til det økonomiske/institusjonelle «bundle of rights»-perspektivet på eiendomsrett, og det faktum at prosessene vil være kompliserte og nødvendigvis formet av hvordan det enkelte lands system for land readjustment er utformet, men også i betydelig grad av hvordan øvrige deler av offentlige system for arealadministrasjon; plan- og utviklingskontroll, eiendomsregistrering osv. er utformet og fungerer sammen med land readjustment-virkemidlene (Arruñada 2012; Williamson et al. 2010).

Det siste trinnet i prosessen dreier seg om redistribusjon (land reallocation) og starter når grensene for nye eiendomstomter er etablert og nødvendig infrastruktur opparbeidet. Det hele starter med at man gjør en ny vurdering av markedsverdien til de omformede eiendomstomtene, slik at eiendomstomter (ev. andeler) kan fordeles nøyaktig. Det neste steget er å overføre formelt eierskap til de omformede eiendommene tilbake til deltakerne i land readjustment-prosjektet. Er det vanskelig å få regnestykket til å gå opp, kan det også gis kompensasjon i form av penger. I alle tilfeller vil denne løsningen sørge for at de originale innehaverne sitter igjen med en andel av verdiskapningen land assembly-prosessen resulterer i, ut over det de sannsynligvis ville ha fått dersom prosessen ble gjennomført via frivillig land assembly eller offentlig grunnerv/ekspropriasjon. Dette er også rimelig, i og med at deltakere er eksponert for en rekke former for risiko som gjennomføringen av prosjektet innebærer. Til sist auksjonerer land readjustment agencyet bort eventuelle eiendomstomter avsatt til offentlige formål for å dekke kostnadene til opparbeidelse av offentlig infrastruktur. Dekker ikke inntektene kostnadene, kan deltakerne bes om å bidra med ytterligere midler. Når regnskapene er gjort opp, er det vanlig at det offentlige overtar driften av felles infrastruktur, og at agencyet til slutt oppløses (Hong & Needham 2007, s.23-25).

Hong & Needham (2007, s. 15- 23) formulerer til sammen fire påstander om egenskapene system for land readjustment bør ha: Land readjustment som virkemiddel er interessant i land hvor privat eiendomsrett står sterkt. Land readjustment må støttes av spesiell lovgivning for at utfordringer og transaksjonskostnader knyttet til uthalervirksomhet og strategisk oppførsel fra involverte parter skal kunne løses effektivt. Tillitsforhold kan bidra til å forenkle samarbeid og koordinering i land readjustment-prosesser, men hvis tillitsforholdene er svekket, ødelagt eller ikke-eksisterende, vil prosessen avhengige av juridiske virkemidler og bruk av tvang. Land readjustment kan bare være

selvfinansierende hvis land readjustment agencyet er i stand til å løse avveininger mellom å motivere deltakerne til å bli med på prosjektet og offentlige ønsker om å få full dekning for kostnader til infrastruktur og tilgang til grunn for offentlige formål. Land readjustment er med andre ord ikke en universell mirakelkur for gjennomføring av alle by- og eiendomsutviklingsprosjekt: tilnærmingen møter langt på vei møter tilsvarende utfordringer som frivillig land assembly og ekspropriasjon, og i tillegg en rekke andre utfordringer i koordinering av ulike private og offentlige interesser.

Sagalyn (2007, s. 169-179) vektlegger spesielt at fragmenterte eiendomsforhold og tilstedeværelse av eiere med ulike tidshorisonter og (spekulative) strategier for eierskap preger transformasjonsområder, og at utfordringer som følger av dette, også vil gjøre seg gjeldende ved land readjustment. Her er et sentralt moment at langsiktige gevinster basert på andeler i usikre transformasjonsprosjekt kan være mindre attraktive enn kortsiktige gevinster fra eiendommers eksisterende bruk. Noe av formålet bak transformasjonsprosjekt kan også være å bli kvitt utdaterte eller uønskede eiere og virksomheter, men i og med at land readjustment i utgangspunktet bare bidrar til å omforme eksisterende eiendomsinnnehav, vil virkemidlet ikke bidra til å løse slike problem.

I Norge foreligger det muligheter for å benytte jordskiftedomstolens kompetanse og virkemidler nedfelt i jordskifteloven til å gjennomføre transaksjoner relatert til land assembly under gjennomføring av utbyggingsprosjekt, basert på den forståelsen av land assembly som er etablert over. De formelle institusjonene som muliggjør denne typen jordskiftesaker / land readjustment, har vokst frem over tid, blant annet drevet av at det i lys av samfunnsutviklingen har vært behov for nye virkemidler. Både endringer i praksis over tid og formelle rettsavgjørelser har formet disse prosessene. I tillegg har de formelle institusjonelle rammene for jordskiftedomstolene endret seg. I senere tid har også de materielle virkemidlene tilgjengelig blitt utvidet med ønske om bruk i urbane områder. Det må for øvrig trekkes frem at senere endringer kanskje i større grad har bidratt til å gjøre jordskifte kjent blant «urbane» aktører, enn det har ledet til faktisk bruk av de nye virkemidlene (Bjerva 2012).

Det er også nylig vedtatt ny jordskiftelov som både viderefører og utvider jordskiftedomstolens virkemidler, når denne etter planen trer i kraft i 2016. Detaljene omkring innhold og konsekvenser av den nye loven behandles ikke videre her. Jeg viser for øvrig til forarbeid til endringene og veilederen til bruk av jordskiftelovens virkemidler i byer og tettsteder (Landbruks- og matdepartementet 2003; Landbruks- og matdepartementet 2005; Landbruks- og matdepartementet 2006; Landbruks- og matdepartementet & Miljøverndepartementet 2008; Landbruks- og matdepartementet 2013).

Formålene med denne fremstillingen er å vise at det foreligger en norsk versjon av land readjustment-virkemidler som på visse vilkår kan være et alternativ til frivillige løsninger på utfordringer knyttet til land assembly, «ownership constraints» og koordinering av transaksjoner som er nødvendige for produksjon av institusjonelt klargjort byggegrunn, jf. over. Innhold og potensielle muligheter i norsk land readjustment er formelt institusjonelt sett definert av jordskifteloven, og til dels også av bestemmelsene som regulerer bruk av jordskiftelovens virkemidler, i plan- og bygningsloven. Forutsetningene for jordskifterettens virksomhet er preget av organiseringen som særdomstol. Formelle institusjoner som styrer domstolens organisering og virksomhet, slik de er nedfelt i blant annet overordnede domstolsprinsipp, domstolloven og tvisteloven påvirker derfor den norske land readjustment-modellen.

De norske formelle institusjonelle rammevilkårene er relativt annerledes enn de stiliserte og optimale forutsetningene for utforming av et land readjustment-system, slik de er fremstilt av Hong og Needham ovenfor.

Sammenlignes den teoretiske stiliserte modellen ovenfor med de norske formelle institusjonelle rammene, ser det ut til at flere av påstandene over kan kommenteres. I Norge står den private eiendomsretten og avtalefriheten sterkt, noe som skulle tilsi at land readjustment vil være attraktivt. Det er blant annet dette som danner bakteppet for de formelle institusjonelle rammene for jordskifte, samt den nylige utvidelsen av virkemidlene til urbane områder. I dette ligger det også at det foreligger spesiell lovgivning som åpner for bruk av tvangsmessige virkemidler, i mange tilfeller også uten krav om konsensus, flertall eller kvalifisert flertall, så lenge ingen vil lide tap. For urbane jordskiftedokumenter må det imidlertid trekkes frem at initiering av prosessene må imøtekomme strengere krav (jf. jskl §§ 1, 2, 3, 5). Den nylig vedtatte jordskifteloven opprettholder bindinger til planlovgivningen, men fjerner kravene om kvalifisert flertall for urbane saker når den trer i kraft (Landbruks- og matdepartementet 2013). Det foreligger med andre ord sterke formelle institusjonelle virkemidler for land readjustment, og disse er i ferd med å styrkes ytterligere når den nye lovgivningen trer i kraft.

Spørsmålet om tillit er sannsynligvis langt mer komplisert. Organiseringen som domstol bør i utgangspunktet vekke tillit, med betydelige formelle krav til formell utdanning, faglig kunnskap, personlig egnethet, uavhengighet og integritet. Men en av de mest slående ulikhetene som følger av domstolsorganiseringen, syntes å være at jordskiftedomstolens mulighet til å opptre som land readjustment agency er langt smalere enn den teorien og casestudiene i litteraturen presenterer. Et land readjustment agency skal i henhold til denne drive koordinerende virksomhet mot offentlige myndigheter og opptre aktivt for å ivareta de involvertes interesser i slike prosesser. Dette vil blant annet innebære å ta aktivt initiativ til land readjustment og delta i planprosesser som følger systemene for offentlig plan- og utviklingskontroll, men av konstitusjonelle grunner er jordskiftedomstolene avskåret fra selv å kunne ta initiativ, og fra å ha en direkte rolle i å forsøke å påvirke forvaltningens avgjørelser. Jordskiftedomstolene kan dermed sannsynligvis ikke betraktes som et slags land readjustment agency isolert sett.

Det må langt på vei bli opp til aktørene/partene som er involvert i, eller planlegger, en jordskiftesak, og eventuelt deres rådgivere, å sørge for å overtale berørte til å bli med, til å koordinere mot offentlige myndigheter, undersøke økonomiske forutsetninger osv. Jordskiftedomstolene har lang erfaring i å bistå eiere og rettighetshavere i å organisere seg (Austenå & Øvstedal 2000; Bjerva 2012; Flø 2009). Et «lag» organisert frivillig eller ved jordskifte, som eventuelt også utstyres med ekstern plan- og eiendomsfaglig kompetanse, kan sammen med jordskiftedomstolens faglige kompetanse og kompetanse til å fatte nødvendige avgjørelser til sammen kanskje minne mer om et land readjustment agency.

Grensesnittet mellom jordskiftedomstol og forvaltning må sies å reise en rekke kompliserte spørsmål, av både prinsipiell og praktisk art. Denne tematikken behandles av hensyn til fremstillingens omfang ikke videre her. Det må imidlertid understrekes at kompleksitet og transaksjonsbehov knyttet til offentlig regulering av arealbruk og grensesnittene mot private interesser, «formelle» og «reelle» eierskap og ulike transaksjonstyper som overfører eiendomsbaserte retter, er betydelig i urbane områder. Både

utforming av de formelle institusjonelle rammene for jordskifte og grensesnittene mot øvrige sider ved norske system for arealadministrasjon, plan- og utviklingskontroll og eiendomsregistrering bør derfor være svært relevante tema når norske og internasjonale modeller for land readjustment sammenlignes.

De samlede oppgavene som må løses i forbindelse med land readjustment-prosesser, er langt videre enn det jordskiftedomstolene direkte kan bidra til å håndtere. Spørsmål om tillit og uformelle institusjonelle rammer som legger til rette for å lykkes, kan derfor ikke bare rettes mot jordskiftedomstolen. De må rettes mot det samlede systemet som sådant. Til oppgavene til et land readjustment agency ligger både å koordinere private og offentlige interesser i tidlig fase og sørge for at nødvendige transaksjoner frem til (institusjonelt) byggeklar grunn med tilhørende funksjoner er produsert. I lys av det norske systemet vil transaksjonene uvilkårlig også måtte innebefatte de formelle institusjonelle rammene for offentlig plan- og utviklingskontroll, herunder kontrollen med eiendomsdannelse og grensesnittet mot de offentlige systemene for eiendomsregistrering.

Teorien ovenfor gjør det således svært relevant å reise spørsmål omkring hvem som skal ta ansvar for den overordnede koordineringen, og hvorvidt det samlede systemet fungerer effektivt og bidrar til å skape tillit mellom involverte aktører og offentlige myndigheter, både i tidlig fase og i forbindelse med gjennomføringen. For sistnevnte er spørsmål omkring håndtering av transaksjoner direkte og indirekte forbundet med eiendomsdannelse svært relevant i lys av temaet her. Selv om de involverte partene i en slik sak får hjelp til å organisere seg, vil de sannsynligvis ha omfattende behov for ekstern faglig kompetanse hvis de skal klare å løse spørsmål som jordskiftedomstolen av formelle institusjonelle årsaker ikke kan bistå med. Hvem er denne figuren / eksterne aktøren, og hvordan faglig kompetanse bør vedkommende ha? I forlengelsen av dette kan det videre reises spørsmål ved om de formelle institusjonelle rammene kan føre til at «norsk land readjustment» kanskje i større grad enn nødvendig vil måtte avhenge av tvang og obligatoriske virkemidler for å løse koordineringsbehov. I så fall vil spørsmål om hvilke konsekvenser dette har for transaksjonskostnader og prosesseffektivitet, raskt reise seg.

Det kan også diskuteres om de forannevnte egenskapene ved det samlede systemet kan forhindre bruk av virkemidlene, eller bidra til at de brukes på en annen måte enn det intensjonen var fra lovgiverens side. Den siste påstanden berører for så vidt hvordan avveiningen mellom offentlige ønsker om kostnadsdekning og faktorer som motiverer potensielle deltakere til å bli med på land readjustment, løses. Både verdiskapning og kostnader til offentlig infrastruktur styres langt på vei av systemene for plan- og utviklingskontroll; arealformålene som tillates, utnyttelsesgrad, rekkefølgebestemmelser, krav om opparbeidelse osv., i tillegg til økonomiske forutsetninger og markedet.

Land readjustment-litteraturen legger betydelig vekt på koordinering av økonomiske og finansielle aspekt under planlegging og gjennomføring av utviklingsprosjekt (Hong & Needham 2007, s. 191-192). Jordskiftedomstolen, sammen med partene/«laget» de eventuelt organiserer, kan fordele verdier og kostnader under land assembly-prosesser, og dermed opptre som et slags «land readjustment agency». De kan imidlertid kun handle innenfor rammene av plan- og utviklingskontrollen, og hvis disse rammene er etablert forut eller parallelt via en uavhengig prosess, er det ikke nødvendigvis sikkert at det ovennevnte koordineringsproblemet løses. Kan aktører involvert i den norske versjonen av land readjustment oppnå større eller annerledes påvirkning av de offentligrettslige rammene for

gjennomføring av transformasjonsprosjekt enn det de ellers kunne ha gjort via formelle og uformelle kanaler, uten jordskifte? Kan dette tenkes å påvirke incentivene for å kreve sak, og eventuelt tidspunktet saken kreves på? Avhandlingen tar ikke sikte på å belyse alle disse spørsmålene, de er snarere formulert for å synliggjøre at det er en rekke forhold omkring de formelle institusjonelle rammevilkårene for bruk av jordskifte i bytransformasjon som i lys av land readjustment-teori og litteratur fremstår som uklare, til dels uavklarte og vanskelig tilgjengelige.

3.5 Teorien om transaksjoner anvendt på utbygging og eiendomsdannelse

Det følgende kapitlet presenterer sentrale begrep fra institusjonell teori (new institutional economics) i relasjon til «modellen» Buitelaar (2003; 2004; 2007) utvikler for å analysere relasjoner mellom institusjoner, transaksjoner og transaksjonskostnader i arealutviklingsprosesser. En rekke sentrale begrep fra institusjonell teori er kort definert innledningsvis, og for så vidt også flittig anvendt i fremstillingen frem til nå. Formålet her er på mange måter å utdype en del av disse sentrale begrepene. I tillegg til dette sammenfatter og utvikler kapitlet den institusjonelle tilnærmingen som er anvendt i artiklene. Det kan derfor være en del overlapp, kanskje spesielt med den fjerde artikkelen. Det er også av hensyn til avhandlingens omfang ikke hensiktsmessig å gå veldig detaljert til verks i presentasjon av «standard» institusjonell teori. For ytterligere detaljer viser jeg til Buitelaars fremstillinger, samt til Coase (1960) og North (1990), samt andre fremstillinger som anvender institusjonell teori på arealbruksproblematikk (Alexander 2001; Needham 2006; Webster & Lai 2003).

Buitelaar er mest sentral i fremstillingen her, fordi mens en del av de andre forfatterne har vært opptatt av å analysere hvordan tilstedeværelse og distribusjon av transaksjonskostnader leder til institusjonelle endringer, er tilnærmingen hans orientert mot å analysere hvordan institusjoner, formelle og uformelle, henger sammen med og påvirker transaksjoner og transaksjonskostnader i arealutviklingsprosesser: *«How are the different institutional levels and transaction costs interrelated under different circumstances, and how does this affect the existence, size and incidence of transaction costs in development processes?»* (Buitelaar 2007, s. 43).

For å analysere slike koplinger introduseres begrepene brukerrettigheter (user rights) og brukerregimer (user rights regimes). Sammen utgjør Buitelaars tilnærming et analytisk verktøy tilpasset for å analysere og sammenligne effektivitet i arealutviklingsprosesser (land development). Han anvender modellen for å analysere casestudier av lignende utviklingsprosjekt for småhusbebyggelse i Nederland, Storbritannia og USA.

Den teoretiske tilnærmingen er svært interessant for å belyse problemstillingene som reises her, i og med at Buitelaar operasjonaliserer institusjonell teori og transaksjonskostnadsteori på en måte som gjør den anvendbar for å identifisere koplinger mellom formelle og uformelle institusjoner på ulike nivå, transaksjoner i arealutviklingsprosesser og transaksjonskostnader. Detaljene omkring den analytiske modellen følger under. Det må også innledningsvis legges til at det gjøres en del tilpasninger og modifiseringer av Buitelaars tilnærming basert på fremstillingen over. Dette gjøres blant annet for å bøte på svakheter som følger institusjonell teori og «bundle of rights»-metaforen, som vil få konsekvenser for analyser av eiendomsdannelse. Fremstillingen legger også opp til en noe annerledes anvendelse av den analytiske modellen som er tilpasset problemstillingene avhandlingen reiser. Dette redegjøres det

nærmere for mot slutten av kapitlet. I det følgende redegjøres det nærmere for forståelsen av en del sentrale begrep fra institusjonell teori.

Ovenfor ble det innledningsvis vist til at institusjoner forstås i tråd med Norths (1990 s. 3) definisjon: [...] «*rules of the game in society or,*» [...] «*humanly devised constraints that shape human interactions*». I denne sammenhengen dreier dette seg om «spilleregler» (jf. rules of the game) for menneskelig samhandling. Dette omfatter både formelle «spilleregler», i form av lover, forskrifter, kontrakter, rettspraksis osv., og uformelle, i form av atferdsbestemmende normer forankret i kultur, tradisjon, skikk og bruk, moral osv. (Sevatdal & Sky 2003, s. 44). I denne konteksten vil praktisering av formelle «spilleregler» formes av uformelle institusjonelle forhold og påvirke transaksjoner, ut fra blant annet involverte aktørers organisering, utdannings- og profesjonsbakgrunn, faglig identitet, organisasjons- og bedriftskultur osv.

Institusjoner, formelle og uformelle, kan i henhold til Alexander (2005) sitert i Buitelaar (2007, s. 36) kategoriseres i tre nivåer: makro-, meso- og mikronivå. Det fremheves i den sammenheng også at inndelingen gjøres av hensyn til fremstillingen, og at i praksis vil nivåene til dels overlappe og gripe inn i hverandre. På mikronivå finner vi «spillereglene» som former interaksjoner mellom individer og organisasjoner. En alternativ term som beskriver mikronivåinstitusjoner, er «governance structures» (Williamson 1996 sitert i Buitelaar 2007 s. 36). På dette nivået brukes og skapes institusjoner som styrer transaksjoner og påvirker transaksjonskostnader.

Alternativene for handling begrenses imidlertid av formelle institusjoner på mesonivå; det er her de formelle «spillereglene» for aktører involvert i arealutviklingsprosesser er utformet. «*This level includes [...] incentives and constraints in the form of laws, regulations and resources to develop and implement policies, programs, projects and plans.*» (Alexander 2005, s. 214 sitert av Buitelaar 2007, s. 37) Her er sentrale formelle institusjoner på mesonivå: plan- og bygningsloven, matrikkeloven, jordskifteloven, tinglysingsloven, eierseksjonsloven, borettslagsloven, avtaleloven, avhendingsloven, bustadsoppføringsloven, panteloven og en hel rekke andre lover med tilhørende rettskilder som direkte eller indirekte er styrende for transaksjoner relatert til samling av land, eiendomsdannelse og gjennomføring av transformasjonsprosjekt. Et viktig poeng er at det innenfor rammene av de formelle «spillereglene» finnes betydelig handlingsrom for involverte aktører på mikronivå, dvs. rom for utvikling av uformelle institusjoner.

På makronivå finnes de overordnede sosiale og kulturelle normene og verdiene som også bidrar til å forme de involvertes handlinger. Et eksempel på formelle institusjonelle forskjeller på makronivå som det her er nærliggende å fremheve, er skillet mellom den dømmende og utøvende maktsfære, og ulikhetene mellom domstolene og forvaltningens overordnede formelle «spilleregler», som blant annet er styrende for hvordan jordskiftedomstolene og forvaltningen kan forholde seg til innehavere av eiendomsbaserte retter, og hverandre. Følgelig vil det også på makronivå være uformelle institusjoner som får konsekvenser på mikronivå. Forskjeller i «kultur» og normer som styrer atferd mellom kommunal forvaltning og tjenesteytende virksomhet, og jordskiftedomstolene kan kanskje være et eksempel på uformelle institusjoner på makronivå.

Institusjoner kan i tillegg til inndeling i nivåer kategoriseres ut fra på hvilken måte de koordinerer transaksjoner som overfører retter. Det skiller her mellom: markedskoordinering, hierarkisk koordinering og nettverkkoordinering (Buitelaar 2003, s. 319-321). Kort oppsummert: Markedet koordinerer transaksjoner når utveksling og prisfastsettelse styres av tilbud og etterspørsel. Det vil her være snakk om «kvasimarked», i og med at neoklassiske markedsmessige forutsetninger neppe er oppfylt i marked for eiendomsbaserte retter. Hierarkisk koordinering er forbundet med myndighetsutøvelse og kommando- og kontrollbasert overføring av retter, typisk for byråkratiske organisasjoner, både i offentlige organ og private organisasjoner. Nettverkskoordinering bygger i større grad på at relasjoner, samhandling over tid og forhandlinger mellom involverte aktører supplerer eller erstatter eller supplerer markedsmessige eller hierarkiske former for koordinering (Buitelaar 2003, s. 318-322).

Transaksjoner er i denne sammenhengen enheten for analyse og dermed et helt sentralt begrep. Commons (1931, s. 657 sitert i Buitelaar 2007, s. 43) definerer transaksjoner som: [...] «*means under operation of law and custom, of acquiring and alienating legal control of commodities, or legal control of the labor and management that will produce and deliver or exchange the commodities and services, forward to the ultimate consumers.*» Denne definisjonen legger til grunn en svært vid forståelse av transaksjoner, sett i lys av andre institusjonelle tilnærminger, slik som for eksempel Williamson (1996, s. 379 sitert i Buitelaar 2007, s. 24), som legger til grunn at en transaksjon: «*occurs when the property rights over a good or service is transferred*». Buitelaar begrunner valget av den vide definisjonen med at det ikke nødvendigvis er overføring av eiendomsrett (property rights), men «legal control» som er det sentrale i arealutviklingsprosesser, enten det dreier seg om å kontrollere retter til å bruke areal via offentlige reguleringer eller ulike tilnærminger til transaksjoner som sikrer rådighet over areal.

Diskusjonen av transaksjonsbegrepet henger nær sammen med perspektivet på eiendomsrett (property rights), jf. over. Det sentrale er her å konstatere at all overføring av retter er å anse som transaksjoner, uavhengig av hvordan de koordineres, og hvilken institusjonell forankring de har. Dermed er både overføring og endring av retter slik de fremkommer av kontraktstrukturer, offentlige rettighetsregistre og ulike former for offentlige reguleringer, tillatelser og tjenesteyting å anse som transaksjoner. Det folkelige begrepet (eiendoms)transaksjon som benevnelse for overføring av («formelt» eller «reelt») eierskap til et eiendomsobjekt er dermed mye smalere, og må ikke forveksles med transaksjonsbegrepet i her.

Transaksjonskostnader er tilsvarende anvendt i bred forstand: «*Transaction costs can be seen as all the costs around a transaction other than the production costs*» (Lai 1994, s. 84 sitert i Buitelaar 2003, s. 325). Det vises videre til at transaksjonskostnader ikke trenger å representeres i penger, men også kan fremstilles i form av tidforbruk, og slit og strev (Buitelaar 2003, s. 325 viser til Hazeu 2000; Cheung 1990, s. 7). Dette harmonerer med Sevatdal & Sky (2003, s. 66), som bygger på North (1990), og beskriver transaksjonskostnader som: «*[...] alt arbeid og strev som spring ut av det å samhandle med andre menneskje.*» Transaksjonskostnader oppstår fordi vilkårene i den neoklassiske markedsmodellen ikke er oppfylt. I virkelighetens verden er informasjonen tilgjengelig ufullstendig, kostbar å oppdrive og asymmetrisk fordelt. Avslutningsvis listes det opp fire trinn/tema som Buitelaar relaterer potensielle transaksjonskostnader i arealutviklingsprosesser til.

Parter i transaksjoner kan av ulike årsaker agere ut fra en bundet rasjonalitet (bounded rationality), og ikke som nyttemaksimerende individer, fordi de ikke klarer å prosessere informasjon fullt ut. Både ufullstendig og asymmetrisk informasjon og bundet rasjonalitet kan gi grunnlag for opportunisme og strategisk oppførsel hos involverte aktører, noe som følgelig påvirker transaksjoner. Alle disse forholdene vil fort lede til utfordringer og økte transaksjonskostnader. Kapitlene ovenfor om land assembly og land readjustment berører en rekke av disse spørsmålene. Buitelaars tilnærming argumenterer for at man kan identifisere transaksjonskostnader ved å stille spørsmålet: «*Would the cost that we find also be incurred in a neo-classical development process?*» (Buitelaar 2004, s. 2544) Hvis svaret er «ja», er kostnadene produksjonskostnader; er svaret «nei», dreier det seg om transaksjonskostnader.

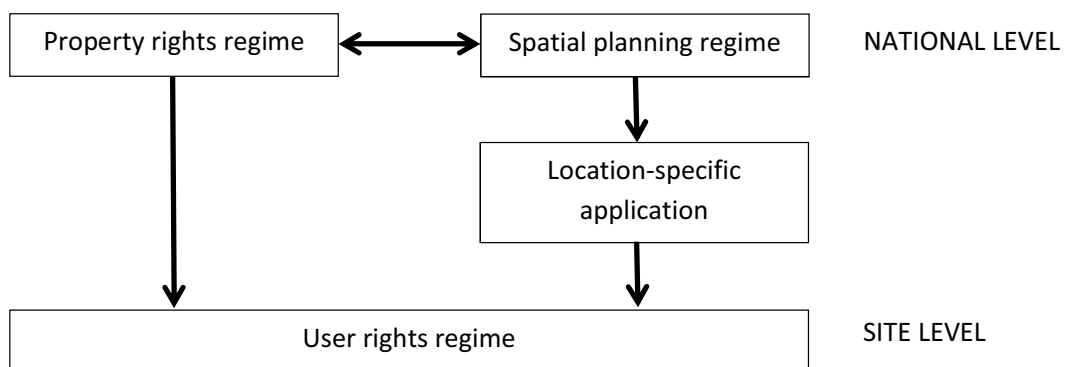
Coase (1960) legger til grunn en vid forståelse av transaksjonskostnader, hvor fokus heller ikke nødvendigvis er omkring en transaksjon. I møte med høye transaksjonskostnader kan aktører bestemme seg for å eliminere transaksjonsbehovet ved å løse et behov internt i organisasjonen. Transaksjonen og transaksjonskostnadene forbundet med den er borte, men erstattet med organisasjonsinterne kostnader, noe som er sentralt i Coases forklaringer på at «firms» oppstår. Endringer som eliminerer transaksjoner når organisasjoner beveger seg i retning av hierarkiske koordineringsformer, kalles «vertical alignment» (Buitelaar 2007, s. 31 viser til Coase 1960). Det sentrale i denne sammenhengen er at kostnader relatert til transaksjoner som overfører retter både mellom ulike organisasjoner og innenfor organisasjoner, faller innenfor transaksjons- og transaksjonskostnadsbegrepet. Betrachninger omkring transaksjonskostnader har vært orientert mot private organisasjoner, men det er selvfølgelig slik at offentlige organ involvert i arealutviklingsprosesser også er eksponert for kostnader. All bruk eller etablering av institusjoner involverer transaksjonskostnader. Jeg forsøker å forbeholde transaksjonskostnadsbegrepet for private aktører og har benyttet meg av termer som økt arbeidsmengde, merarbeid, økte kostnader o.l. når jeg omtaler transaksjonskostnader som oppstår for berørte offentlige myndigheter.

Transaksjonskostnader betraktes av mange som et implisitt eller eksplisitt uttalt mål på effektivitet (Buitelaar 2003, s. 324-325 viser til Dixit 1996; Williamson 1999; Alexander 2001). Transaksjonskostnader identifiseres i denne sammenheng med det formål å vurdere ulike brukerregimers yteevne med oppmerksomheten rettet mot prosesseffektivitet (efficiency). Det må imidlertid fremheves at transaksjonskostnader som mål på prosesseffektivitet må holdes atskilt fra (policy)effektivitet (effectiveness). Sistnevnte relaterer seg til hvor effektivt de institusjonelle rammene (brukerregimet) produserer ønskede resultat. Formålet med institusjoner som styrer arealbruksprosesser, er å påvirke arealbruken og skape sikkerhet omkring eksisterende retter, i tråd med for eksempel en gitt byutviklingspolicy. Dette innebærer uvilkårlig at transaksjonskostnader vil måtte oppstå. Spørsmål om transaksjonskostnader og prosesseffektivitet blir først relevante å reise når målene som følger en gitt policy, kan betraktes som oppfylt (Buitelaar 2007, s. 3, 177). Det må derfor sonderes mellom effektivitsbegrepet i velferdsøkonomi, som refererer til en ideell tilstand, og prosesseffektivitet, som transaksjonskostnader kan betraktes som et mål på (Buitelaar 2003, s. 325 viser til Webster 1998).

I motsetning til en rekke av forfatterne det vises til innledningsvis i kapitlet, og velferdsøkonomiens effektivitetsbegrep, er Buitelaar opptatt av å identifisere transaksjonskostnader for å vurdere ulike institusjonelle designers effektivitet opp mot hverandre. I dette ligger det at spørsmål om absolutt

effektivitet ikke kan besvares: «Analogous to that, we can only speak of «better» and not of «the best» (Buitelaar 2003, s. 323-324). De første spørsmålene som bør stilles i denne typen analyser, er hvorvidt de satte målene ble møtt, og i hvilken grad de aktuelle institusjonene var skyld i at målene ble møtt. I andre rekke kommer spørsmål relatert til prosesseffektivitet og transaksjonskostnader; er det andre institusjonelle designere som kunne ha imøtekommet de samme målene mer effektivt (Buitelaar 2003, s. 327)?

Dette perspektivet på analyser av sammenhenger mellom institusjoner, transaksjoner og transaksjonskostnader henger sammen med Buitelaars operasjonalisering av institusjonell teori og transaksjonskostnadsteori tilpasset anvendelse på spørsmål relatert til arealbruk og arealbruksprosesser. For å identifisere ovennevnte sammenhenger introduseres begrepene brukerrettigheter, «user rights», og brukerregimer, «user rights regimes» (Buitelaar 2003, s. 322; Buitelaar 2004, s. 2544; Buitelaar 2007, s. 45). «A user rights regime is a set of rules that coordinate changes in land use at a particular site. Such a regime consists of a set of rules that delineate, attenuate and sometimes take user rights» (Buitelaar 2003, s. 322). Brukerregimer skapes og brukes på stedsspesifikt (mikro)nivå, (site specific level), og de består av tre sett institusjonelle rammeverk: eiendomsregimet, «the property rights regime», reguleringsregimet, «the spatial planning regime», og reguleringsregimet slik det kommer til anvendelse på stedsspesifikt nivå; «the location specific application of the spatial planning regime».



Figur 5: Brukerregimer, «User rights regimes» Kilde: Buitelaar (2003 s. 323)

Eiendomsregimet, «the property rights regime», omfatter under Buitelaars definisjon nasjonale institusjoner som skal sikre individuelle rettigheter og bidra til effektiv overføring av retter. Disse institusjonene er forankret på makro- (konstitusjonelt) og mesonivå. Den norske parallellen til Buitelaars fremstilling er grunnlaget for eiendomsrett og håndhevelse av private rettigheter, slik eiendomsregimet er beskrevet for norske forhold (Sevatdal & Sky 2003). Det fremheves at eiendomsregimets institusjoner danner forutsetninger for at marked skal kunne operere effektivt (Webster & Lai s. 123 sitert i Arruñada 2012; Buitelaar 2003 s. 322; De Soto 2000).

Buitelaar gjør imidlertid ikke et ytterligere forsøk på å kategorisere eiendomsbaserte retter (property rights i vid forstand), for eksempel ut fra betraktninger omkring transaksjonskostnader og hvem de kan håndheves mot, slik Arruñada (2012) gjør. Tema relatert til eiendomsregistrering berøres heller ikke

nevneverdig, utenom noen korte henvisninger til «land registry». Med bakgrunn i fremstillingen over kan dette betraktes som en svakhet ved tilnærmingen, som nok sannsynligvis også følger den institusjonelle tilnærmingen og «bundle of rights»-perspektivet på eiendomsrett. For anvendelsen her modifiseres derfor Buitelaars eiendomsregime i tråd med betraktningene over, der det er etablert et grovt skille mellom kontraktbaserte retter og eiendomsretter registrert i offentlige registre.

Reguleringsregimet: «*The spatial planning regime consists of principles, norms, regulations and procedures which regulate actors' behavior towards land use and development of land*» (Buitelaar 2003, s. 322). Arealplanlegging (spatial planning) regulerer markedet for eiendomsbaserte retter gjennom offentligrettslige reguleringer og tillatelser som begrenser brukeres rettigheter til å utnytte areal / utøve eiendomsbaserte retter, via krav nedfelt i offentlige planer og vedtak. Buitelaars tilnærming til «the spatial planning regime» består av de offentlige systemene for plan- og utviklingskontroll (herunder kontroll med eiendomsdannelse), jf. fremstillingen om byplanlegging og bymorfologi over. Den syntes også å harmonere med perspektivet til Sevattal & Sky (2003). Av modifiseringen som sonderer mellom ulike kategorier eiendomsbaserte retter over, følger det også at reguleringsregimet har et grensesnitt mot, og kan betraktes som sammenflettet med, institusjoner som bidrar til å etablere sikkerhet omkring eiendomsrett. Dette følger av offentlige krav direkte og indirekte relatert til eiendomsdannelse; innføring i objektregisteret, og registrering i rettighetsregisteret, slik det fremgår ovenfor.

Eiendoms- og reguleringsregimet har koplinger til hverandre, slik det fremkommer av figuren og fremstillingene over. På stedsspesifikt nivå (site specific level) vil det også alltid være en rekke koplinger mellom regimene. Offentlige reguleringer begrenser innehavere av eiendomsbaserte rettens muligheter til å utøve disse, og hvordan disse innehaverne til sist velger å anvende sine retter, er avgjørende for hvordan de offentlige reguleringene nedfeller seg. Til sammen vil eiendomsregimet, reguleringsregimet, og den stedsspesifikke anvendelsen av reguleringsregimet, slik det nedfeller seg i planer og vedtak osv., utgjøre brukerregimet for et areal. I denne sammenheng vil brukerregimet slik det fremkommer av de samlede formelle og uformelle institusjonelle rammene, definere brukerrettigheter relatert til et spesifikt areal / transformasjonsområde.

Buitelaar anvender denne modellen for å analysere sammenhenger mellom institusjoner, transaksjoner og transaksjonskostnader, der han sammenligner brukerregimer i arealutviklingsprosesser, ut fra hvordan den institusjonelle utformingen påvirker transaksjoner som påvirker brukerrettigheter og transaksjonskostnader som oppstår i prosessene. Transaksjonskostnader oppfattes her som et mål på prosesseffektivitet, underordnet allokeringseffektivitet, jf. over. Tilnærmingen gjør det mulig å operasjonalisere institusjonell teori og transaksjonskostnadsteori slik at den kan benyttes for å sammenligne ulike brukerregimer, basert på hvordan de institusjonelle rammene allokere brukerrettigheter blant involverte; innehavere av eiendomsbaserte retter, eiendomsutviklere og offentlige myndigheter. Buitelaar sammenligner ulike lands system for arealutvikling (land development) fra et helhetlig perspektiv. I avhandlingen er imidlertid oppmerksomheten rettet mot temaet eiendomsdannelse i bytransformasjon, og modellen må tilpasses om man skal kunne sammenligne hvordan ulike mulige tilnærminger til eiendomsdannelse påvirker de kopleingene Buitelaar er opptatt av.

Transaksjoner relatert til produksjon av institusjonelt klargjort byggegrunn med tilhørende funksjoner kan i Norge løses både via «det kommunale systemet» og ved bruk av jordskifte, under forutsetning av at vilkårene for å fremme en jordskiftesak er oppfylt. De overordnede formelle institusjonelle rammene for disse to systemene er det kort redegjort for ovenfor, og på grunn av de omfattende forskjellene i formelle og uformelle institusjonelle rammer betraktes disse tilnærmingene her som to forskjellige brukerregimer. Mulighetene utviklere/innhavere av eiendomsbaserte retter har til å velge brukerregime, er integrert i norske formelle institusjonelle rammer, og kan betraktes som mulige integrerte deler av det samlede brukerregimet for arealutvikling i Norge. Det må fremheves at fremstillingen her er avgrenset til den stedlige og tematiske konteksten bytransformasjon. Valg av brukerregime for tilnærming til eiendomsdannelse vil dermed kunne påvirke gjennomføring av transformasjonsprosjekt på stedsspesifikt nivå.

En slik tilnærming åpner for å analysere koplinger mellom institusjonell design, transaksjoner (direkte og indirekte) relatert til eiendomsdannelse under gjennomføring av transformasjonsprosjekt og transaksjonskostnader som oppstår i den forbindelse. Det er nedfelt i de formelle institusjonelle rammene at offentlige vilkår for omforming og dannelse av eiendom er de samme, uavhengig av valg av tilnærming, jf. for eksempel plan- og bygningsloven § 1-6 og matrikkelloven § 10. Utvikleres behov påvirkes av institusjonelle forutsetninger, markedsmessige og økonomiske forhold, og slike hensyn påvirkes sannsynligvis ikke nevneverdig av valg av tilnærming; målet for eiendomsdannelsen kan betraktes som mer eller mindre gitt, men valget av brukerregime kan påvirke hvor effektivt målet nås.

Er disse forutsetningene oppfylt, er det grunnlag for å gjøre betraktninger omkring hvordan institusjonell design påvirker prosesseffektivitet. Sagt annerledes: Hvis nye eiendomsforhold tilpasset transformasjonsprosjektet kan produseres med samme «kvalitet» i henhold til offentligrettslige krav, utbyggers behov og ivaretagelse av andre involvertes rettigheter osv., men produseres mer effektivt i ett brukerregime, sammenlignet med et annet, vil differansen i transaksjonskostnader mellom brukerregimene i henhold til Buitelaars modell kunne betraktes som «dødvækt».

Hvis det for eksempel foreligger forskjeller i hvordan transaksjoner koordineres på, som har konsekvenser for transaksjonskostnadene som oppstår, blir det svært relevant å undersøke hvilke transaksjoner og institusjoner, formelle og uformelle, på ulike institusjonelle nivå, kostnadene kan spores tilbake til. Slik innsikt vil i så fall kunne danne grunnlag for normative betraktninger omkring institusjonell design. Slike funn vil også bidra til å identifisere områder for videre forskning.

En annen mulighet for anvendelse av Buitelaars modell, som ligger nærmere hans egen anvendelse, er å benytte modellen til å gjøre komparative casestudier av eiendomsdannelse i bytransformasjon i ulike geografiske områder og administrative jurisdiksjoner. En slik tilnærming kunne sammenligne ulike kommuners eventuelt jordskifterettens praksis, og kunne gi innsikt i hvordan uformelle institusjoner på ulike nivå påvirker eiendomsdannelse og gjennomføring av transformasjonsprosjekt. Denne retningen følges ikke videre i avhandlingen, men den er såpass interessant at den likevel må nevnes i forbindelse med muligheter for videre forskning.

Buitelaar (2007, s. 2545) bryter ned arealutviklingsprosessen i fire ulike trinn eller tema hvor brukerregimet på stedsspesifikt nivå brukes eller skapes: (1) overføring av eiendomsbaserte retter (land

exchange), (2) offentlig plankontroll (making land use or zoning plan/building ordinance osv.), (3) (utbyggings)avtale (agreement, between for example, developer and municipality) og (4) utviklingskontroll (planning permission).

For disse fire trinnene/kategoriene transaksjoner fremheves en del ulike potensielle transaksjonskostnadsgenererende faktorer: I relasjon til (1) overføring av eiendomsbaserte retter vil behov for å sikre rådighet over areal, antallet involverte parter, homogenitet med hensyn til interesser, informasjon om fremtidige muligheter, klarhet omkring rådende rettstilstand og tilgang på tvangsmessige virkemidler påvirke nivået av transaksjonskostnader. Disse elementene harmonerer med betraktningene i kapitlet om land assembly og land readjustment over.

I forbindelse med krav om offentlig plankontroll (2) fremheves behovet for å utarbeide reguleringer, involverte aktørers deltakelse i prosessen, muligheter for overprøving, nivå av interessekonflikter, grad av bindinger som følger av reguleringene (indikativ eller juridisk bindende plan), og prosedyrene for utarbeidelse (politiske og/eller administrative prosesser) som faktorer som påvirker transaksjonskostnadene som oppstår.

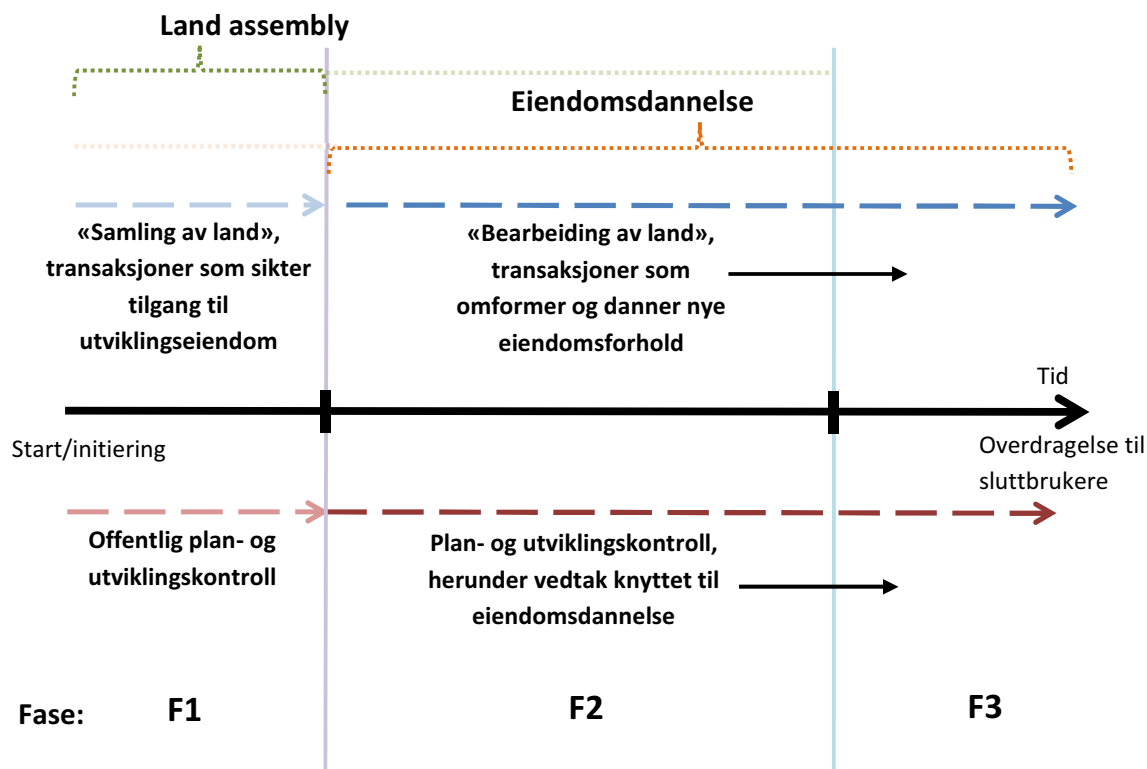
For behov for inngåelse av (utbyggings)avtaler mellom involverte aktører og offentlig myndigheter (3) vil antall parter i slike forhandlinger, nivå av interessekonflikter og krav om detaljeringsgrad og fleksibilitet være utslagsgivende for transaksjonskostnadsnivået. For utviklingskontroll (4) er spørsmål om behov for tillatelser, vilkår, antallet parter og konfliktnivå, forhandlingsrom, muligheter for overprøving og strukturen på prosedyrene (administrativ versus politisk) utslagsgivende for transaksjonskostnadsnivået.

Det må her legges til at Buitelaars betraktninger omkring transaksjonskostnader ikke er tilpasset norske institusjoner eller vinklet mot temaet eiendomsdannelse i bytransformasjon, men betraktningene harmonerer rimelig bra med norske formelle institusjonelle rammer, og i lys av fremstillingen over syntes kategoriene relevante også for dette formålet.

3.6 Hva er gangen i eiendomsdannelsen institusjonelt?

3.6.1 Innledning

I det følgende fremstilles gangen i eiendomsdannelsen under gjennomføring av transformasjonsprosjekt med utgangspunkt i fremstillingen over. Dette bidrar til å bygge under utformingen av figur én presentert innledningsvis som sammenfattende «analyseskjema», og er dermed også med på å begrunne innledende valg av problemstillinger. Figur seks under er identisk med figur én. Denne er tatt med av hensyn til fremstillingen og identifiserer tre faser i gjennomføring av transformasjonsprosjekt. I alle fasene er grensesnittene mellom privatrettslige transaksjoner og gjøremål på den ene siden og offentligrettslig forankrede transaksjoner og gjøremål på den andre sentrale. De to kjernebegrepene som er diskutert over, land assembly og eiendomsdannelse, er med hensikt plassert i relasjon til hverandre. Figuren er utformet slik at alle virkemidler for land assembly; frivillige transaksjoner (akkvisisjon), land readjustment (jordskifte) og ekspropriasjon, skal være mulige å relatere til figuren. Figuren er utviklet i kontekst bytransformasjon, men den bør også fungere i mindre kompliserte settinger.



Figur 6: Tidsakse bytransformasjon med inndeling i faser for gjennomføring (Identisk med figur 1.) (F1:) Transaksjoner som «samler land», og offentlige reguleringer som etablerer overordnet grunnlag for transformasjon (plankontroll, ev. utarbeidelse og godkjenning av reguleringsplan), og relasjoner mellom disse kategoriene transaksjoner. (F2:) Transaksjoner som «bearbeider» «samlet land» til institusjonelt klargjort byggegrunn med tilhørende funksjoner; omforming og dannelse av eiendomsenheter og tilhørende rettigheter slik de fremkommer i offentlige objekt- og rettighetsregistre, formet av grensesnitt mellom eksisterende eiendomsforhold, transaksjonene som «samlet land», offentlig plan- og utviklingskontroll, herunder vedtak knyttet til eiendomsdannelse. (F3:) Organisering av eieform og dannelse av bygningseiendom; produksjon av enheter tilpasset produserte bygningers endelige bruk og overdragelse til sluttbrukere.

Variasjonsmulighetene som ligger innbakt i de formelle institusjonelle rammene, involverte aktørers handlingsrom og spesifikke transformasjonsprosjekts fysiske-institusjonelle egenskaper tilsier at ulike faser grovt sett kan identifiseres, men avhengig av de konkrete stedsspesifikke forholdene i det enkelte prosjekt vil det kunne være en viss overlap og parallellitet knyttet til enkelte transaksjoner og gjøremål. Dette innebærer at fase to til dels kan bevege seg inn i fase en, og fase tre til dels inn i fase to, og teoretisk kan kanskje også fase tre gripe inn i fase en. Dette er synliggjort på figuren ved hjelp av de forlengede svake stiplede linjene. Denne utformingen følger av fremstillingene over: Eiendomsdannelsen vil, hvis den på stedsspesifikt nivå betraktes fra et helhetlig perspektiv, formes av hvordan transaksjoner relatert til «samling av land» og offentlig plankontroll løses i fase en. Land assembly skal, slik begrepet defineres her, resultere i institusjonelt klargjort byggegrunn med tilhørende funksjoner. Det innebærer at transaksjoner direkte og indirekte relatert til eiendomsdannelse i fase to, i grensesnitt mot offentlig plan- og utviklingskontroll, må anses for å være integrerte deler av prosessen, uavhengig av hvilke

virkemidler som anvendes for å «samle land». Fordi det formelt institusjonelt og av hensyn til transaksjonskostnader er nødvendig å etablere sikkerhet omkring eierskap til produserte bygninger med tilhørende funksjoner, vil eiendomsdannelse også måtte omfatte dannelsen av enheter til sluttbrukere i form av bygningseiendom i fase tre.

Figuren fremstiller disse gjøremålene og rekkefølgen på transaksjoner sekvensielt, der hver av fasene bygger på noen absolutte forutsetninger som må løses før man kan komme videre i gjennomføringen. Disse formelle bindingene er nedfelt i de formelle institusjonelle rammene og fremkommer tydelig i fremstillingene og de enkle eksemplene over. Hvorvidt de formelle bindingene er funksjonelle med hensyn til å tilpasse eiendomsdannelsen til gangen i gjennomføring av transformasjonsprosjekt, er forhold modellen alene ikke gir svar på. Målet er at anvendelse av betrakningsperspektivet på empiriske data fra transformasjonsprosjekt kan bidra til å belyse blant annet dette. Hvorvidt formelle bindinger mellom transaksjoner også er funksjonelle med hensyn til gangen i gjennomføringen, vil følgelig påvirke transaksjonskostnadene som oppstår underveis i prosessene. Disse betraktningene viser at figuren er utformet slik at den fungerer med (den modifiserte) tilnærmingen til Buitelaar, og den harmonerer også med trinnene Buitelaar (2007, s. 2545) introduserer, og gruppene gjøremål/transaksjoner han relaterer transaksjonskostnader til.

3.6.2 Fase en

Den første fasen kan identifiseres med bakgrunn i at retten til å bygge prinsipielt følger eiendomsretten, eller den som på et eller annet vis har fått avledet en slik rett fra innehaveren av eiendomsrett, slik rettene eventuelt er nedfelt i kontraktstrukturer og «reelle» eiendomsforhold. Retten til å utnytte areal innskrenkes av offentlige myndigheter som styrer arealbruken ved å bestemme hvor, når og på hvilke vilkår det kan bygges. Det vil imidlertid bare bygges dersom det er noen som har vilje, økonomiske evner og et ønske om å bygge. For fase en følger det, uavhengig av hvem eller hvordan et (transformasjons)prosjekt initieres, at den som skal gjennomføre prosjektet, må ha sikret seg rådighet over arealet, eiendommer og rettigheter som berøres, og i tillegg må ha sørget for at det foreligger et overordnet offentligrettslig grunnlag som tillater gjennomføring av det tiltenkte prosjektet. Rekkefølgen for transaksjonene er fleksibel, og sannsynligvis formet av rollefordeling og virkemidlene som anvendes. Det er først når både privat- og offentligrettslige forutsetninger er oppfylt, at gjennomføring kan skje. Arbeid som legger til rette for den videre gjennomføringen, vil likevel nødvendigvis kunne skje før fase en er fullført.

Er transformasjonsprosjektet privat initiert og prosjekt-/eiendomsdrevet, er det naturlig at prosessene starter med transaksjoner som sikrer rådighet over grunn, i og med at dette sikrer at den private initiativtakeren kan høste fruktene av sin innsats i å utvikle eiendommene. Foreligger allerede et overordnet offentligrettslig grunnlag for gjennomføring, typisk i form av en godkjent reguleringsplan som legger til rette for transformasjonen, er første fasen fullført når den siste transaksjonen som sikrer rådighet over transformasjonsområdet, er gjennomført. Foreligger det ikke et offentligrettslig grunnlag, har initieringsretten en sentral funksjon ved at den bidrar til å koordinere plankontrollens forutsetninger for gjennomføring med samlingen av land, på en måte som også lar involverte aktører innarbeide hensyn til teknisk-økonomisk programmering av gjennomføringen.

I situasjoner der initiativ og overordnet prosjektplanlegging er «plandrevet», gjennomføres transaksjonene som etablerer det overordnede offentligrettslige grunnlaget for det tiltenkte prosjektet først, typisk i form av at det utarbeides en område- eller detaljregulering. Frivillige tilnærminger til transaksjoner som «samler land», overfører rådighet eller etablerer samarbeid, kan gjennomføres når som helst, både i forkant, etterkant og parallelt med planleggingen. Når, hvordan, og hvorvidt dette skjer, avhenger blant annet av planprosessene, reguleringenes innhold og de offentlige myndigheters holdning til å delta aktivt i utviklingsprosesser. Tvangsmessige midler (ekspropriasjon) forutsetter at planen vedtas før gjennomføring kan skje, men et eventuelt offentlig grunnverv kan også starte i forkant, i påvente av at planen vedtas.

For bruk av jordskifte, den norske versjonen av land readjustment, som virkemiddel for land assembly må det foreligge et overordnet offentligrettslig grunnlag i form av godkjent detalj- og områderegulering, overordnet planbestemmelse eller hensynssone hvis jordskiftedomstolene ved tvang skal kunne fordele verdier og kostnader etter jordskifteloven § 2 litera h («urbant jordskifte»). Tradisjonelle jordskiftevirkemidler har imidlertid ikke krav om at slike bestemmelser må være nedfelt i offentlige vedtak, men all bruk av jordskiftevirkemidler må nødvendigvis måtte bygge på at et offentligrettslig grunnlag foreligger eller utarbeides parallelt.

Resultatet av fase en er at det er etablert harmoni mellom området det er sikret rådighet over, og det overordnede offentligrettslige grunnlaget for det tiltenkte prosjektet. Det er dette som til sammen avgrensner transformasjonsområdet, som konstituerer byggetomten og danner grunnlag for videre gjennomføring. For større prosjekt som forutsetter flere byggetrinn, kan det samlede området bestå av flere byggetomter, avhengig av rammene oppstilt via offentlig plan- og utviklingskontroll, og forhold knyttet til teknisk-økonomisk programmering av prosjektet. Hvorvidt lokalisering, utforming og den endelige avgrensningen av området er «plan-» eller «eiendomsdrevet», vil avhenge av uformelle institusjonelle rammer, rollefordeling, hvem som tar initiativ, maktforhold, kultur mellom innehavere av eiendomsbaserte retter og involverte offentlige myndigheter, slik de formes av stedsspesifikke egenskaper ved (det potensielle) transformasjonsområdet.

Det må imidlertid tas forbehold om at det kan være mulig å starte gjennomføring av deler av et (transformasjons)prosjekt før rådighet over hele området er sikret, såfremt det overordnede offentligrettslige grunnlaget for dette foreligger. Utvikleren vil i så fall ta en (kalkulert) risiko. En annen kompliserende mulighet er at de offentligrettslige rammene kan endres av involverte aktører underveis, typisk i form av planendringer eller dispensasjoner, noe som kan få konsekvenser for områdets avgrensning, og dermed føre til behov for ytterligere «samling av land».

Det er også slik at avklaring av de overordnede offentligrettslige rammene (plankontrollen) og den detaljerte offentlige kontrollen av prosjekteringen (utviklingskontrollen) kan gjennomføres parallelt, (jf. pbl § 1-7). Dette innebærer at de formelle institusjonelle koplingene mellom fase en og to ikke nødvendigvis er helt sekvensielle, det kan være rom for noe parallellitet. Men for at prosjektet skal kunne gjennomføres, må begge forutsetningene i fase en være møtt.

Fra et teoretisk perspektiv kan prosessen med utgangspunkt i de formelle institusjonelle rammene kanskje metaforisk beskrives som et trekkspill; utgangspunktet er sekvensielt, men det er muligheter for

å klemme sammen fase en og to med en viss parallellitet i behandling av nødvendige transaksjoner. Det er i alle fall formelt institusjonelt et forhold som kan bidra til å korte ned prosessen og kanskje spare tid. Om det lar seg gjøre i praksis, er et annet spørsmål.

Fra et økonomisk perspektiv kan det sies at fase én etablerer transformasjonsområdet som en økonomisk enhet av midlertidig karakter. De eksisterende eiendomsforholdene vil, selv om utbygger har sikret seg «formelt» eller «reelt» eierskap, fortsatt være tilpasset området tidligere arealbruk. Det er denne «gamle» situasjonen sammen med behovet for å danne nye formelle eiendomsforhold som danner grunnlag for behovet for å løse transaksjoner relatert til eiendomsdannelse i fase to.

3.6.3 Fase to

Den andre fasen i gjennomføringen av bytransformasjon dreier seg om produksjon av institusjonelt klargjort byggegrunn med tilhørende funksjoner. Dette bygger på forståelsen av eiendomsdannelse og land assembly over. I transformasjon ligger det at både de fysiske og institusjonelle strukturene helt eller delvis viskes ut, og at nye etableres. Dette forutsetter at noen har evne og vilje til å gå videre med sikte på gjennomføring av prosjektet, og de overordnede rammene for hvordan dette kan skje, er nedfelt i forutsetningene etablert i fase en. De vil også nødvendigvis formes av utbyggers ønsker og behov, som i betydelig grad påvirkes av hvordan økonomiske, markedsmessige og finansielle forutsetninger for gjennomføring varierer, og av den videre offentlige utviklingskontrollens føringer for detaljprosjektering. En del av dette er også den direkte kontrollen med omforming og dannelse av formelle eiendomsforhold, via vilkår og forutsetninger for registrering i objekt- og rettighetsregisteret.

Utgangsforutsetningen og resultatet av fase to er på mange måter gitt; fullføring av land assembly må ende opp med nye formelle eiendomsforhold tilpasset det aktuelle prosjektet, og innebærer dermed at transaksjoner direkte og indirekte relatert til eiendomsdannelse på et eller annet tidspunkt må gjennomføres. Dette er kjernen av fase to. I denne sammenheng er skillet mellom eiendomstomt og byggetomt som fremheves i kapitlet om bymorfologi, helt sentralt. Den teknisk-økonomiske programmeringen av gjennomføringen vil både påvirke utformingen av prosjektet fysisk sett og inndeling i byggetrinn. Bygger prosjektplanene på at prosjektet samlet sett vil bestå av flere byggetomter, vil også denne andre fasen preges av dette, og institusjonelt klargjort byggegrunn vil i tilfeller hvor eiendomsdannelsen er avhengig av detaljer fra utviklingskontrollen, også foreligge trinnvis, i tråd med prosjektets inndeling i byggetrinn og gjennomføring.

Et forhold som er langt mer usikkert på forhånd (ex ante), er hvordan eiendomsdannelsen vil forløpe i grensesnittet mellom privat- og offentligrettslige transaksjoner og gjøremål underveis i gjennomføringen. Forløpet er vanskelig å forutse fordi det innbakt i de formelle institusjonelle rammene er betydelig handlingsrom både for involverte (private) aktører, som agerer i kraft av eiendomsbaserte retter, og for offentlig myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon. Utformingen av transaksjonene som til sammen resulterer i at institusjonelt klargjort byggegrunn med tilhørende funksjoner er «produsert», slik de nedfelles i «nye» formelt registrerte eiendomsforhold, vil derfor være uklar i forkant.

I transformasjonsprosjekt vil detaljene omkring eiendomsdannelsen, hvilke transaksjoner som er nødvendige, og hvordan de utformes, derfor «vokse frem» underveis i gjennomføringen. Denne typen avhengighet mellom transaksjoner reduserer forutberegnelighet, og fordi det er en rekke transaksjoner

som potensielt kan forårsake stans i hele prosessen, vil utformingen av de institusjonelle rammene kunne påvirke tidsforbruk. Transformasjonsprosjekt er meget kapitalkrevende, og forsinkelser vil innebære betydelige transaksjonskostnader i form av økte finanskostnader, men forsinkelser / en lengre tidshorisont for prosessene vil også påvirke en rekke former for risiko relatert til eiendomsutvikling.

Sett i etterkant (ex post) vil de etablerte eiendomsforholdene enkelt la seg observere, men å bringe klarhet i hvilke institusjonelle og økonomiske forutsetninger som bidro til å utforme løsningene, er mye mer komplisert. De overordnede premisene legges i fase én, men den endelige utformingen vil følge av samspill mellom en rekke ulike formelle institusjoner, og vil i kommersielle transformasjonsprosjekt nødvendigvis også preges av den teknisk-økonomiske programmeringen, og av hvordan de endelige «produktene», resultatene av fase tre, organiseres med tanke på overføring til nye eiere/brukere.

Behovet for å etablere sikkerhet omkring transaksjoner som overfører eiendomsbaserte retter og den rådende rettstilstanden for å gjennomføre bytransformasjon, er her begrunnet fra et teoretisk perspektiv, i hovedsak ut fra spørsmål om transaksjonskostnader. Det følger også av de formelle institusjonelle og økonomiske rammene at behov for etablering av sikkerhet i form av pant i registrerte eiendomsenheter for enkelte bygninger og/eller byggetrinn er sentralt for å kunne gjennomføre prosjekt. Med inndeling i flere eiendomstomter fordelt på flere byggetomter/byggetrinn øker transaksjons- og koordineringsbehov, og dermed kompleksitetsnivået i fase to, og eventuelt også kompleksitetsnivået i den påfølgende etableringen av bygningseiendom i fase tre. Alle disse forholdene tilsier at det er interessant å undersøke sammenhenger mellom transaksjoner direkte og indirekte relatert til eiendomsdannelse i de to mulige brukerregimene og deres innvirkning på transaksjonskostnader og prosesseffektivitet samlet sett.

3.6.4 Fase tre

I situasjoner der det produseres bygninger tiltenkt boligformål for flere familier og/eller bygninger med flere funksjoner, for eksempel kombinasjoner av bolig og næringsvirksomhet, blir det nødvendig med videre organisering av bygningseiendom som underenheter av registrerte eiendomstomter. De formelle institusjonelle rammene oppstiller to muligheter for organisering: eierseksjoner eller borettslag. Valg av organiseringsform er opp til aktøren som gjennomfører prosjektet, og avhenger blant annet av markedsmessige og organisatoriske betraktninger. Dannelse av bygningseiendom må skje i etterkant av at institusjonelt klargjort byggegrunn er produsert, men som nevnt innledningsvis vil det være muligheter for å løse enkelte transaksjoner og praktiske gjøremål før fase to er fullført. Det er imidlertid en absolutt forutsetning at fase to er endelig fullført før den endelige registreringen av enheter til sluttbrukere kan skje. Det er med andre ord formell avhengighet mellom fase to og tre, på lik linje som mellom fase en og to.

I og med at gjennomføring normalt bygger på forhåndssalg og forbrukere i kraft av formelle institusjoner har krav på en rekke opplysninger om enhetene (leilighetene) de kjøper, herunder informasjon om hvordan eiendomsforholdene skal organiseres, vil utbygger måtte ta stilling til de overordnede rammene for den endelige organiseringen på et tidligere stadium, i fase to, eller kanskje allerede i fase en. De samme ex ante- versus ex post-betraktningene som for fase to vil gjøre seg gjeldende, i og med at resultatet av dannelsen av bygningseiendom må bygge videre på det som allerede er etablert i fase en og

fase to. I tillegg formes det endelige resultatet også av utbyggers ønsker omkring organisering, og av offentligrettslige krav og vilkår oppstilt under utviklingskontrollen. I denne sammenheng er særlig de senere fasene, typisk krav og vilkår nedfelt i igangsettelsestillatelser, sentrale for offentlig kontroll og vedtak knyttet til dannelse og registrering av bygningseiendom i objekt- og rettighetsregisteret.

Eiendomsdannelsen samlet sett sluttføres når endelig organisering og formell registrering av bygningseiendom er fullført. Dette etablerer sikkerhet omkring eiendomsforholdene, og dermed grunnlag for overføring av formelt eierskap til endelige brukere (innehavere av forhåndskjøpte kontraktposisjoner), etablering av panteheftelser til sikkerhet for finansiering av kjøpene, og dermed også grunnlag for at utbygger mottar finansielt oppgjør for produsert eiendom. Ved trinnvis gjennomføring av prosjekt bestående av flere bygninger vil programmeringen av gjennomføringen ofte tilsi at eiendomstomter opprettes for det enkelte bygg. I så fall må fase tre gjentas for hver enkelt bygningseiendom som ønskes organisert, noe som kan lede til flere parallelle eller sekvensielle løp. Dette er følgelig også et forhold som leder til økt koordineringsbehov, og potensielt økte transaksjonskostnader.

3.6.5 Oppsummering

Av fremstillingen over følger det at empiriske studier av eiendomsdannelse i bytransformasjon må rette fokus både mot enkeltransaksjoner og mot relasjoner og avhengighet mellom transaksjoner i de ulike fasene bytransformasjonsprosjekt samlet sett avhenger av. Dette retter søkelyset mot samspillene mellom de ulike formelle institusjonelle rammene, og er et forhold som blant annet begrunner hvorfor Buitelaars institusjonelle tilnærming er svært interessant i denne konteksten. Ved at det etableres et skille mellom retter forankret i kontraktstrukturer og formelt registrerte eiendomsforhold og retter som springer ut av ulike kategorier av offentlige reguleringer, plasseres eiendomsdannelse som en integrert del av arealutviklings-/transformasjonsprosesser. Og med dette ligger også grunnlaget til rette for mer presise analyser av hvordan de samlede institusjonelle rammene påvirker transaksjonskostnader og effektivitet når involverte brukere og offentlige myndigheter bruker og skaper brukerregimer for eiendomsdannelse og gjennomføring av transformasjonsprosjekt på stedsspesifikt nivå.

Jordskifte kan bidra til å løse transaksjoner relatert til samling av land. Dette følger blant annet av jordskifteloven § 2 litera h, og andre jordskiftevirkemidler kan bidra til å sørge for implementering av slike løsninger ved å sørge for nødvendige transaksjoner relatert til omforming og dannelse av eiendom. I den sammenheng er jordskifte et virkemiddel både for å løse problem relatert til avhengighet mellom innehavere av eiendomsbaserte retter, som i vesentlig grad er avgrenset til fase en, og et virkemiddel for å løse utfordringer relatert til eiendomsdannelse, i hovedsak avgrenset til i fase to. Dersom jordskifte initieres med bakgrunn i frivillig samling av land i fase en, utgjør dette i så fall et alternativ til eiendomsdannelse i «det kommunale brukerregimet», i regi av utbygger. Fase tre er i alle tilfeller forbeholdt kommunal myndighets- og tjenesteutøvelse, jf. eierseksjonsloven. Dette betyr som nevnt over at jordskifte er et mulig alternativ til frivillige transaksjoner i fase en, og at det for fase to er mulig å løse behovet for eiendomsdannelse via to ulike løp; jordskifte – eller det kommunale brukerregimet.

Betraktningsspektivet begrunner disse påstandene, og etablerer grunnlag for komparative analyser av brukerregimer med hensyn til transaksjonskostnader og effektivitet, relatert både til samling av land

og eiendomsdannelse i bytransformasjon. Betraktningperspektivet danner således grunnlag for betraktninger omkring bruk av jordskiftevirkemidler til ulike formål i bytransformasjon. Et andre moment som kanskje er vel så interessant, er at komparative studier av brukerregimene for eiendomsdannelse (i fase to og fase tre) kan benyttes for å gjøre seg mer generelle betraktninger omkring utforming og koordinering av berørte formelle institusjoner, og konsekvenser utformingen har for dannelse av eiendom under gjennomføring av bytransformasjonsprosjekt. Denne typen innsikt vil kanskje også kunne bidra til å identifisere utfordringer og transaksjonskostnadsgenererende faktorer som er nedfelt i brukerregimene generelt, ut over den stedlige og tematiske konteksten her. Dette følger av at de formelle institusjonelle rammene gjelder for hele landet. I neste kapittel gjør jeg en summarisk oppsummering av artiklene avhandlingen bygger på før jeg i det påfølgende kapitlet tar fatt på den sammenfattende drøftingen.

4 Artiklene:

Under følger korte summariske sammendrag som oppsummerer tema, problemstillinger og funn fra den enkelte artikkel. Formålet er å gi et kjapt overblikk og vise at det er sammenheng og en «rød tråd» mellom artiklene og hovedproblemstillingen. Jeg har vektlagt å fremheve hovedtrekk, og for detaljer og referanser viser jeg til den enkelte artikkel.

4.1 Artikkel 1: Eiendomsdannelse i bytransformasjon – om jordskiftestyrt endring av eiendomsforhold

Artikkelen undersøker foranledning og prosess for de første «urbane jordskiftesakene» i forbindelse med bytransformasjon i Norge. Dagens norske byutviklingspolicy bygger på ønsker om å intensivere arealbruken i eksisterende byer og tettsteder via transformasjon og gjenbruk av areal innenfor byggesonen. Dette danner også bakteppet for de institusjonelle endringene som ledet til nye muligheter for bruk av jordskiftevirkemidler, en norsk versjon av land readjustment, som verktøy for gjennomføring av planer og implementering av prosjekt. Vanligvis benyttes land readjustment-virkemidler i forbindelse med gjennomføring av prosjekt når området tiltenkt transformasjon består av flere eiendommer med interessemotsatte eiere, og når gjennomføring av planene for området forutsetter koordinert reorganisering av eiendomsforholdene. I casene fra Løren i Oslo som analyseres i artikkelen, består transformasjonsområdene av flere registrerte eiendomsenheter som også var heftet med ulike begrensede rettigheter; positive og negative servitutter osv. Den formelle eierstrukturen fremsto delvis som fragmentert, men i kraft av kontraktstrukturer etablert ved frivillig akkvisisjon hadde utbygger sikret seg rådighet, «formelt» eller «reelt eierskap», over hele transformasjonsområdet. Den eksisterende formelle eiendoms- og rettighetsstrukturen harmonerer ikke med prosjektplanene og de to offentlig godkjente reguleringsplanene for området, som legger opp til transformasjon fra industri-, nærings- og eneboligformål til kombinasjoner av bolig- og næringsformål, med atskillig høyere arealutnyttelse og kvartalsmessig blokkbebyggelse med tilhørende fellesfunksjoner.

Artikkelen analyserer eiendomsdannelsen som en integrert del av disse to transformasjonsprosjektene fra et institusjonelt perspektiv, med støtte i litteratur innenfor planlegging, eiendomsutvikling, eiendomsfag og jordskifte. Forskningsspørsmålene som reises, bygger på dette utgangspunktet og dreier

seg om hvorfor det i situasjoner hvor det ikke er tvist, er interessant å anvende jordskiftedomstolenes kompetanse under gjennomføring av byutviklingsprosjekt, hvilke transaksjoner den er involvert i, hvordan oppgaver er fordelt mellom domstol, parter og planmyndighet, samt hvordan domstolsorganisering bidrar til å påvirke forholdene mellom de involverte.

Det var med utgangspunkt i at de formelle eiendomsforholdene må omformes totalt for å gjennomføre prosjektet, og i kraft av den dominerende posisjonen utbygger hadde etablert i tidlig fase, at det i samråd med eksterne konsulenter med spesiell jordskiftekompetanse ble valgt å kreve jordskifte. Alternativet til jordskifte ville ha vært en ordinær eiendomsdannelsesprosess via det kommunale delings-, oppmålings- og matrikkelsystemet. Valg av fremgangsmåte var basert på vurderinger av begge disse systemenes formelle og uformelle institusjoner; regelverkene, praktisering, myndighetenes organisering og kapasitet osv. Konklusjonen her var at jordskifte kunne bidra til å minske ressursbruken for utbygger under gjennomføring av nødvendige transaksjoner. For den første sakens del var det også et poeng å prøve ut jordskifte i en slik stedlig kontekst. I etterkant bekrefter de involverte aktørene at de innledende vurderingene langt på vei stemte, og dette harmonerer også med funnene fra casestudiet.

Jordskifte ble her benyttet som et virkemiddel for å effektivisere eiendomsdannelsen ved å ta i bruk jordskifterettens arbeidsmåte relatert til transaksjoner som klarlegger, omformer, danner og sørger for registrering av nye formelle eiendomsforhold tilpasset prosjektet og gjennomføringen, slik de fremkommer i offentlige objekt- og rettighetsregistre. Funnene indikerer videre at jordskifterettens organisering som domstol påvirker balanseringen av offentlige og private interesser i prosessen, og sammen med formelle institusjonelle rammer som synes bedre tilpasset bytransformasjon, bidrar dette til å forklare resultatene. Dette sett i sammenheng med det kommunale alternativet, som opererer under helt andre formelle og uformelle institusjonelle rammer.

Konklusjonen peker mot at rollefordeling under planlegging og gjennomføring av bytransformasjon, og særlig muligheten for private til å fatte planinitiativ, samt utfordringene knyttet til eiendomsdanning i det kommunale systemet, forklarer jordskiftesakene. Dette reiser spørsmål om rollefordeling og effektivitet i det kommunale systemet, og funnene kan betraktes som indikasjoner på at det er behov for forbedringer. Avslutningsvis reises det også spørsmål omkring hvordan jordskifte vil fungere i lignende situasjoner, men som virkemiddel for å løse motsetningsforhold mellom flere innehavere av eiendomsbaserte retter, i grensesnitt mot offentlige reguleringer, og med tanke på gjennomføring av transformasjonsprosjekt. Med bakgrunn i funnene argumenterer jeg for videre forskning på temaet.

4.2 Artikkel 2: Jordskifterettens rolle i deling og registrering av eiendom ved urbant jordskifte

Urbant jordskifte under gjennomføring av bytransformasjon krever transaksjoner som omformer eksisterende eiendomsforhold. Omforming, dannelse av eiendomsenheter og begrensede rettigheter i fast eiendom, slik disse fremstår i offentlige registre, utgjør en integrert del av gjennomføringen av transformasjonsprosjekt. Bruk av jordskiftевirkemidler er en alternativ tilnærming for å løse denne typen transaksjoner. Artikkelen behandler fordeling av ansvar for gjennomføring av ulike transaksjoner og gjøremål mellom jordskiftedomstolene og kommunal delings- og matrikkelmyndighet, når bruk av jordskiftевirkemidler i bytransformasjon leder til behov for eiendomsregistrering. Jordskiftedomstolene, i

kraft av jordskifte- og plan- og bygningslovgivningen har mandat til å beslutte omforming av eier-, eiendoms- og rettighetsstrukturer for å legge til rette for gjennomføring av planer og prosjekt. I dette ligger også muligheter for «opprettelse» av nye eiendomsenheter, endring av grenser osv., via formelle beslutninger fattet under jordskifte, så lenge beslutningene ligger innenfor rammene av offentlig plan- og utviklingskontroll.

For å implementere slike løsninger er jordskiftedomstolen imidlertid avhengig av at kommunale myndigheter bidrar til tildeling av registreringsidentifikasjoner og innføring av nødvendige endringer i offentlige objektregistre, med sikte på påfølgende registrering i det offentlige rettighetsregisteret, grunnboken. Artikkelen bygger på casestudier av et transformasjonsprosjekt fra Grefsen i Oslo, hvor det ble krevd jordskifte for å løse transaksjonsbehov knyttet til omforming og dannelse av eiendom. Prosjektplanene baserer seg her på en godkjent privat initiert reguleringsplan som forutsetter en total omforming av eiendoms- og rettighetsstrukturene utbygger har sikret seg rådighet over. Kompleksitet som følger, og koordineringsbehov mellom eksisterende formelle og reelle eiendomsforhold, prosjektplaner, plankontroll og påfølgende utviklingskontroll utløser omfattende behov for å koordinere og gjennomføre ovennevnte kategorier transaksjoner. Sistnevnte forhold gjør dette til en meget egnet case for å studere hvordan berørte formelle og uformelle institusjonelle rammer påvirker transaksjoner i grensesnitt mellom jordskiftedomstol og kommunal og sentral registermyndighet.

Transaksjoner i jordskiftesaken styres av prosjektgjennomføringen og krav nedfelt i offentlige reguleringer, og funnene indikerer avhengighet mellom en rekke transaksjoner som bidrar til å påvirke gangen i eiendomsdannelsen. En rekke av disse kan spores til formelle institusjonelle krav forankret innenfor både den privat- og offentligrettslige sfæren, noe som tilsier at funnene også er gyldige ut over casestudien i andre lignende situasjoner. Manglende koordinering og tilpasning av de formelle institusjonelle rammene til den stedlige og tematiske konteksten ser ut til å påvirke transaksjoner og prosedyrer for eiendomsregistrering i jordskiftesaker negativt. Dette gjelder spesielt grensesnittene mellom matrikkelloven, plan- og bygningsloven og jordskifteloven. En betydelig fordel for utbyggere er imidlertid at de kun trenger å forholde seg til jordskiftedomstolen; det er langt på vei jordskiftedomstolen og kommunal myndighet som må forholde seg til hverandre i prosessene. For utbygger vil imidlertid de formelle institusjonelle rammene kunne føre til en lengre prosess, og dermed sannsynligvis også økte kostnader.

Ut fra funnene anbefales reorganisering av oppgaver og revisjon av regelverket for eiendomsregistrering i jordskiftesaker. Det anbefales også en gjennomgang av de samlede formelle institusjonelle rammene for arealadministrasjon og eiendomsdannelse med tanke på forbedringer. Selv om ikke det var hovedtemaet i artikkelen, pekes det også på at det samlede regelverket ser ut til å mangle en omforent og relevant terminologi.

4.3 Artikkel 3: Land Assembly by the Aid of Land Readjustment – Norwegian Experiences in Urban Transformations

Artikkelen er publisert på engelsk og diskuterer norsk jordskifte, med bakgrunn i institusjonelle rammer og datamaterialet fra casestudiene på Løren og Grefsen, opp mot internasjonal teori om land assembly og land readjustment. Den fokuserer på land readjustment som et verktøy for land assembly og

realisering av planer. Innledningsvis redegjøres det for forståelsen av de to foregående termene. En vid forståelse av land assembly legges til grunn; skal land assembly bidra til realisering av planer og prosjekt, må prosessene i tillegg til transaksjoner som samler rådighet over eiendom tiltenkt transformasjon, også omfatte avklaring av offentligrettslige forutsetninger for avgrensning av området og gjennomføring, via plan- og utviklingskontroll. Prosessen må også omfatte etablering av sikkerhet omkring rettstilstanden, for utbygger under gjennomføringen, og for fremtidige brukere, via offentlige system for eiendomsregistrering for at land assembly skal resultere i institusjonelt klargjort byggegrunn med tilhørende funksjoner, slik det legges til grunn her. Land readjustment betraktes her med utgangspunkt i internasjonal litteratur som et virkemiddel for land assembly, i lys av den foregående definisjonen, som kan bidra til utarbeidelse og realisering av planer, samling av areal til offentlige formål, fordeling av verdier og kostnader mellom involverte og myndigheter, og dermed bidra til å finansiere og gjennomføre planer og utviklingsprosjekt. Et sentralt moment er at implementering av land readjustment vil være avhengig av offentlige system for eiendomsregistrering, hvis det skal etableres sikkerhet omkring løsningene og de nye eiendomsforholdene prosessene resulterer i.

Basert på dette teoretiske utgangspunktet og casestudiene diskuteres de juridiske forutsetningene, formål, innhold og prosedyrer for jordskifte som virkemidler for land assembly og gjennomføring av prosjekt, med særlig vekt på rollefordeling mellom involverte private aktører og offentlige myndigheter under planlegging og eiendomsregistrering. Funnene indikerer at muligheten private aktører har til å initiere reguleringsplaner, kombinert med organiseringen av jordskifteretten som domstol, har betydelige konsekvenser for hvordan jordskifte, «norsk land readjustment», kan anvendes til land assembly og realisering av planer. Initieringsretten motiverer private aktører involvert i eiendomsutvikling til å samle land, for deretter å fremme planforslag, som dersom de blir godkjent, avklarer de offentligrettslige rammene for det tiltenkte prosjektet. Jordskiftedomstolenes organisering begrenser samtidig mulighetene for direkte involvering i offentlig plan- og utviklingskontroll.

I lys av casene ser dette ut til å avgrense den norske land readjustment-myndighetens rolle til implementeringsfasen, etter at rådighet over grunn er sikret og reguleringsplaner er godkjent. Konsekvensen av dette ser ut til å være at land readjustment benyttes til å håndtere omforming av eksisterende («formelle» og «reelle») eiendomsforhold i grensesnitt mot offentlig plan- og utviklingskontroll. Dette innebærer at jordskifte, den norske land readjustment-versjonen, benyttes til klarlegging av eksisterende eiendomsforhold, transformering av eksisterende eiendomsenheter og begrensede rettigheter, og formalisering av nye eiendomsforhold i offentlige objekt- og rettighetsregistre. Jordskifte bidrar med andre ord til «produksjon» av institusjonelt klargjort byggegrunn med tilhørende fellesfunksjoner, i tråd med utbyggers behov og innenfor rammene av offentlige reguleringer.

Disse omstendighetene gjør at jordskifte får en annerledes anvendelse enn det som er vanlig. Motsetningsforhold mellom tidligere eiere, «ownership constraints», var løst før jordskifte ble fremmet, i forbindelse med frivillig privat akkvisisjon og utarbeidelse og godkjenning av privat initierte planer. Dermed fremstår casene som relativt spesielle når de betraktes i lys av internasjonal litteratur om land readjustment. Oppmerksomheten i jordskiftesakene er i all hovedsak rettet mot å løse transaksjoner

relatert til arealadministrasjon og «institutional ownership constraints», utfordringer relatert til omforming av «formelle» eiendomsforhold.

Tema relatert til eiendomsdannelse under gjennomføring av land assembly og land readjustment er lite omtalt i internasjonal litteratur, men bør ut fra funnene her være interessante å følge opp i lys av andre lands system. Bruk av land readjustment-virkemidler kan her betraktes som en konsekvens av muligheten til å velge jordskifte, kombinert med svakheter i de kommunale systemene for arealadministrasjon, og kan koples til forskjeller i utforming av formelle institusjoner. Dette gjør at funnene er relevante der lignende transformasjonsprosjekt møter tilsvarende omstendigheter, ut over de undersøkte casene. Avslutningsvis anbefales videre undersøkelser av koplingene mellom bruk av jordskifte i urban kontekst og plan- og utviklingskontroll, samt av hvordan utforming av offentlige system for arealadministrasjon påvirker effektivitet i eiendomsdannelsen under gjennomføring av bytransformasjon.

4.4 Artikkel 4: User Rights Regimes for Property Formation – Transactions and Efficiency in Norwegian Urban Transformation

Denne artikkelen er også skrevet på engelsk med en internasjonal vinkling. Den analyserer koplinger mellom institusjoner, transaksjoner, transaksjonskostnader og prosesseffektivitet ved eiendomsdannelse under gjennomføring av bytransformasjon, med utgangspunkt i institusjonell teori anvendt på tema relatert til arealutvikling. Tilnærmingen bygger på komparative casestudier av jordskiftesaken på Grefsen og et transformasjonsprosjekt fra Lillohøyden i Oslo hvor eiendomsdannelsen er løst via det kommunale systemet. Dette er likeartede transformasjonsprosjekt der begge casene bygger på privat initiativ til akkvisisjon, samling av land og utarbeidelse og godkjenning av privat initierte reguleringsplaner. De undersøkte første trinnene av Grefsen og prosjektet på Lillohøyden ligner i organisering av gjennomføringen, rollefordeling, samt utforming av bygninger, organisering av fellesareal osv. Dette danner et meget godt grunnlag for sammenligning av prosjektgjennomføringen med hensyn til hvordan transaksjoner relatert til eiendomsdannelse ble løst. Casestudiene syntes også representative for denne typen transformasjonsprosjekt, vurdert ut fra rollefordeling, organisering og kompleksitetsnivå i eiendomsforhold og offentlige reguleringer.

Analysene tar utgangspunkt i et brukerperspektiv og betrakter de to ulike tilnærmingene til eiendomsdannelsen som to ulike brukerregimer; «det kommunale brukerregimet» og «jordskiftebrukerregimet». De institusjonelle rammene som utgjør hvert av regimene, presenteres innledningsvis med fokus på formelle institusjoner. Videre presenteres gangen i gjennomføringen og eiendomsdannelsen i hvert av prosjektene med utgangspunkt i den sekvensielle koplingen av transaksjoner, strukturert etter faser identifisert med utgangspunkt i teori og formelle institusjoner.

Funnene indikerer at jordskifte reduserer transaksjonsbehov og transaksjonskostnader, øker sikkerhet og bygger på mer effektive koordineringsprosedyrer, når det sammenlignes med «det kommunale brukerregimet», som opererer innenfor et fragmentert formelt institusjonelt rammeverk og en fragmentert kommunal organisasjon. Resultatet er at de formelle og uformelle institusjonelle rammene som omslutter «jordskiftebrukerregimet», bidrar til å koordinere eiendomsdannelsen til prosjektgjennomføringen mer effektivt for brukerne. På grunn av forskjeller i de formelle institusjonelle

rammene elimineres også behovet for enkelte transaksjoner; i jordskiftebrugerregimet ligger det til rette for at en koordinert transformasjon av eiendoms- og rettighetsstrukturer gjennomføres, i det kommunale regimet er man avhengig av en tilnærming basert på sekvenser av enkle operasjoner basert på flere transaksjoner og trinnvis omforming av eiendomsforholdene via flere avdelinger i den kommunale organisasjonen, i tråd med prosedyrer nedfelt i de formelle institusjonelle rammene.

Funnene indikerer imidlertid også at begge brukerregimene, på grunn av fragmenterte formelle institusjonelle rammer, organisering osv., er utsatt for usikkerhet og koordinerings problem som bidrar til økte transaksjonskostnader. Dette er blant annet relatert til håndtering av begrensede rettigheter i fast eiendom, spesielt panteheftelser, samt koordinering mellom transaksjoner i eiendomsdannelsen og øvrige aspekt ved offentlig plan- og utviklingskontroll. Sistnevnte fremstår i lys av de formelle institusjonelle rammene og den kommunale organiseringen som løsrevet, lite innrettet mot og dårlig koordinert med transaksjoner relatert til eiendomsdannelse, både under «produksjon» av institusjonelt klargjort byggegrunn med tilhørende funksjoner og under dannelse av bygningseiendom for endelig overføring av produsert eiendom til sluttbrukere.

Konklusjonen peker mot at det syntes å være et betydelig potensial for å redusere transaksjonskostnadsnivået og øke prosesseffektiviteten i begge regimene, uten at det går på bekostning av kvaliteten på de produserte formelt registrerte eiendomsforholdene prosessene resulterer i. Funnene indikerer på dette punktet at resultatene av eiendomsdannelsen ligger innenfor rammene av krav nedfelt i formelle offentligrettslige institusjoner, planer og vedtak i begge regimene, og at transaksjonskostnader, økt tidsbruk, usikkerhet, arbeidsmengde osv. kan spores til svakheter ved den formelle institusjonelle utformingen. Vilårene den institusjonelle tilnærmingen bygger på, er oppfylt, noe som gjør diskusjonen av transaksjonskostnader og prosesseffektivitet til et svært relevant tema, ut over de undersøkte casene. Avslutningsvis pekes det på at jordskifte helt klart er unntaket når det gjelder valg av virkemidler for å løse transaksjoner relatert til eiendomsdannelse, noe som taler for at søkelyset bør rettes mot å forbedre «det kommunale brukerregimet». En forbedring her ville også kunne bidra til å reservere jordskiftedomstolens kapasitet til andre ting, for eksempel lignende situasjoner hvor motsetningsforhold mellom involverte innehavere av eiendomsbaserte retter er mer fremtredende.

5 Sammenfattende drøfting:

5.1 Innledning:

Den følgende drøftingen har som mål å sammenfatte «den røde tråden» i avhandlingen med tanke på å belyse de tema og problemstillinger som er reist innledningsvis. Utgangspunktet er den enkelte artikkel og betraktningsspektivet som er etablert i det foregående teorikapitlet. Figur 1 har dannet utgangspunktet for strukturering av drøftingen, og det er derfor fordelaktig å ha et mentalt bilde av figuren og det etablerte betraktningsspektivet når man leser den følgende fremstillingen. Struktureringen viser gangen under gjennomføring av transformasjonsprosjekt med vekt på transaksjoner direkte og indirekte relatert til eiendomsdannelse. Strategien er å binde sammen avhandlingen ved å identifisere transaksjoner relatert til eiendomsdannelse under gjennomføring av transformasjonsprosjekt for å identifisere hvordan formelle og uformelle institusjoner er styrende for

utforming og formell avhengighet mellom transaksjoner, og hvordan institusjonell utforming påvirker transaksjonskostnader som oppstår for brukerne. Drøftingen fokuserer på helheten og på å presentere de viktigste funnene. Den går ikke inn i alle detaljer fra artiklene. Betraktningsspektivet retter oppmerksomheten mot både formelle og uformelle institusjoner, men fordi formålet er å gjøre betraktninger som er interessante ut over casene, og de geografiske og administrative områdene disse befinner seg i, vektlegges særlig utforming og koordinering av formelle institusjonelle rammer. Det er særlig identifisering av spenningsforhold mellom formell og funksjonell avhengighet mellom transaksjoner som er sentralt når de formelle institusjonelle rammene analyseres. For detaljer vises det fortløpende til de respektive artiklene, og for å skape flyt i drøftingen og minske overlapp viser jeg til artiklene og teorigapitet for aktuelle referanser.

5.2 Fase 1

5.2.1 Utgangspunkt for bytransformasjon

De fysiske-institusjonelle strukturerne og eksisterende eiendomsforholdene i de undersøkte transformasjonsområdene har alle vært preget av at de var industri- og næringsområder («brownfields»). De har sentral beliggenhet i byen og god tilknytning til eksisterende infrastruktur, og i tillegg har nylige eller parallelle offentlige investeringer i infrastruktur bidratt til å gjøre samtlige områder mer attraktive for utvikling. Dette gjelder spesielt nye T-baneholdplasser og -linjer som har vært, eller er, under etablering i umiddelbar nærhet til transformasjonsområdene. På Løren har etablering av miljøttunnel på det sentrale motorveinettet også vært en positiv faktor. Alle områdene ligger i umiddelbar nærhet til eksisterende boligområder, og på Løren besto også transformasjonsområdet av enkelte tidligere boligeiendommer.

For de fysiske strukturerne del karakteriseres områdene stort sett av næringsbygg av varierende alder, utforming og størrelse, i hovedsak etablert for industri-, lager-, verksted- samt noe kontorvirksomhet, samt noen eneboliger på store tomter på Løren. Bygningenes plassering og utforming forut for transformasjonen kjennetegnes av relativt irregulære mønstre, stort sett formet av virksomhetene og hvordan tilstøtende eiendommer og infrastruktur (gateløp, tog- og T-banespor) bidro til utforming av byggetomtene. På Løren og Lillohøyden ble enkelte av virksomhetene avviklet parallelt med prosjektenes fremgang. På Grefsen, som var et tidligere terminalområde for jernbanen, var virksomheten opphørt, og bygningsmassen ble for det meste revet på et tidlig stadium. På Løren-området samlet sett bevares en del nyere næringsbygg og vernede historiske bygninger, men i caseområdene ble alt revet. På Lillohøyden rives all bygningsmassen. Den formelle eiendomsstrukturen kjennetegnes for samtlige områder av irregulære amorfe mønstre av eiendomstomter. I noen tilfeller ser områdenes bruk og etablerte fysiske strukturer ut til å ha vært etablert på tvers av den registrerte eiendomsstrukturen. Dette er kanskje et resultat av gradvise oppkjøp og utvidelser av virksomhetene, uten at de formelle eiendomsforholdene har blitt endret. I økonomisk forstand kan det betraktes som at det forut for transformasjonen har vært dannet (bygge)tomter for virksomheter basert på (formelle eller reelle) endringer i eierstruktur og rådighet over areal, uten endringer i strukturen på registrerte objekt; «reell» eiendomsdannelse, jf. teorigapitet. Den formelle eiendomsstrukturen i transformasjonsområdene tyder samlet sett også på at fragmentering av eiendomsforhold, fra større til mindre eiendommer, har skjedd over tid ved at eiendom har blitt splittet opp og nye grenser er trukket relativt tilfeldig, tilpasset

plassering av ny og eksisterende bebyggelse, tilkoping til infrastruktur, tiltenkt bruk osv. Dette er i mindre grad undersøkt eksplisitt, men antydes blant annet av tildelte bruksnumre.

Objektene fysiske avgrensninger mot tilstøtende eiendommer fremstår i det vesentlige som oppmålt og rimelig bra dokumentert. Det er ikke kjent at det for noen av områdene har vært nevneverdige uklarheter eller tvister omkring den eksisterende rettstilstanden. Det skal imidlertid legges til at arbeidet med å få oversikt over dokument som til sammen dokumenterer eiendoms- og rettighetssituasjonene (så godt det lot seg gjøre), har vært både tid- og kompetansekrevende. Arbeidet med klarlegging og dokumentering har generelt blitt løst av utbygger og deres konsulenter, i tidlig fase og underveis i transformasjonsprosessen, spesielt i forbindelse med akkvisisjon og «oppdydding» i eiendomsforhold under eller i forkant av eiendomsdannelsen. Her må det også legges til at områdene og den enkelte registerenhet generelt kjennetegnes ved at de var heftet med en rekke ulike begrensede rettigheter; positive og negative servitutter (retter knyttet til infrastruktur, forbud og begrensninger i virksomhetstyper osv.) og pengeheftelser (panteheftelser, tinglyste leiekontrakter osv.), formet av områdenes tidligere bruk. Blant disse rettighetene fantes det både historisk «kuriosa» og rettigheter som reelt kunne utgjøre en trussel for prosjektene. I det hele tatt krevde det betydelig innsats å rydde opp i rettigheter, blant annet fordi innehavere av enkelte retter hadde opphørt å eksistere eller innehavet var fragmentert.

Eierstrukturer og eieformer var for samtlige områders del stort sett preget av at formelt eller reelt eierskap var plassert i ulike selskapsstrukturer, med unntak av boligeiendommene på Løren som hadde personlige eiere. Bruken av enkelte eiendommer var også overlatt til festere på langvarige festekontrakter (Grefsen). For en del eiendommer ser bruk av areal og bygninger ut til å ha vært overført til leietakere (bl.a. Lillohøyden), et forhold som ikke er undersøkt nærmere. Denne typen forpliktelser må imidlertid ha blitt avklart forut for eller parallelt med akkvisisjon, og vil sannsynligvis ha medført en del transaksjonskostnader. På Grefsen var eieform og eier- og rettighetsstrukturer for tilstøtende boligeiendom, borettslag og boligstiftelser, på eide og festede tomter, svært fragmentert.

Transformasjonsområdet på Grefsen ble utvidet underveis til å omfatte flere mindre «planskapte parseller» fra disse tilstøtende eiendommene. Med «planskapte parseller» menes areal fra tilstøtende eiendom som reguleringsplanene «kutter av», hvor gjennomføring avhenger av at utbygger skaffer seg rådighet, og av at de «planskapte parsellene» innlemmes i transformasjonsområdet via formell eiendomsdannelse. Når både formell eieform og eier- og rettighetsstrukturer var kompliserte, gjorde det også utgangspunktet for den påfølgende eiendomsdannelsen på Grefsen mer krevende. På Lillohøyden og Løren hadde også denne typen «planskapte parseller» konsekvenser for prosessene, men her var formelt eierskap hos kommunen (umatrikulert veigrunn) og hos selskap som eide tilstøtende næringseiendom, og dermed ikke like fragmentert og komplisert. For øvrige deler av transformasjonsområdet på Grefsen var utvikler nylig blitt «reell eier» med utgangspunkt i politiske prosesser og i kraft av avtaler mellom da nyopprettede NSB AS og deres eiendomsselskap Rom Eiendom AS. Senere i utviklingsprosessen ble «reelt eierskap» overført videre via ytterligere kontrakt- og selskapsstrukturer til et utviklingselskap (SPV), hvor en annen aktør også ble medeier i prosjektet.

Oppsummert kan de fysisk-institusjonelle strukturene, herunder eksisterende formelle og uformelle eiendomsforhold, i de undersøkte transformasjonsområdene sies å være relativt like, og i tråd med det man generelt kan forvente å finne i denne typen transformasjonsområder. Det vises her spesielt til betraktningene til Panerai et al. (2004), Adams et al. (2001), Sagalyn (2007) og Hong & Needham (2007) omkring eiendomsforhold i transformasjonsområder og «ownership constraints» i grensesnitt mot offentlige reguleringer, artikkel tre, samt kapitlene om land assembly og land readjustment ovenfor. En annen relativt klar konklusjon som følger av dette, er at å få oversikt over den eksisterende rettstilstanden gir opphav til betydelige transaksjonskostnader for involverte aktører. Dette griper til dels også inn i behov for klargjøring av eiendomsforhold, noe som blant annet omtales i fremstillingen av jordskiftebrugerregimet under. For utdypende detaljer omkring eiendomsforholdene som dannet utgangspunkt for transformasjonsprosjektene, vises det videre til den enkelte artikkel.

5.2.2 Initiering av transformasjonsprosjekt

Foranledningen for hvert enkelt transformasjonsprosjekt er noe forskjellig, men følger stort sett det samme mønstret, som også er i tråd med det som stort sett er vanlig i denne typen by- og eiendomsutviklingsprosjekt i Norge i dag. Samtlige prosjekt ble initiert ved at en privat aktør innenfor eiendomsutvikling gjorde vurderinger av et tiltenkt transformasjonsområdes fysiske og institusjonelle egenskaper, transformasjonspotensial og de økonomiske forutsetningene for et prosjekt. Basert på positive indikasjoner ble det fattet beslutninger om å gå videre med samtlige transformasjonsprosjekt.

De videre prosessene startet så med gjøremål rettet mot å sikre rådighet over området, i form av privat initiert frivillig akkvisisjon av utviklingseiendom. I ett tilfelle, på Lillohøyden, ble det etablert frivillig samarbeid om utvikling av området. På dette stadiet var det klart at overordnede offentligrettslige rammer og det politiske klimaet la til rette for at ønsker om bytransformasjon sannsynligvis kunne imøtekommes, under forutsetninger om at de videre detaljene for prosjektet avklares via offentlig plan- og utviklingskontroll. Parallelt eller i etterkant av akkvisisjon ble det derfor initiert arbeid med sikte på å endre områdets offentligrettslige status. Akkvisisjon av nødvendige areal var nesten uten unntak løst før reguleringsplanene for de aktuelle områdene var vedtatt.

Konkret for Løren startet transformasjonsprosessen med en arkitektkonkurranse for tidligere Løren leir. Utbygger gikk seirende ut av denne, og dette dannet så grunnlag for akkvisisjon i tilstøtende områder som de to undersøkte casene er deler av. Prosjektet på Grefsen er sannsynligvis et produkt av oppsplittingen av NSB. Nyopprettede NSB AS fikk en stor eiendomsportefølje som aksjekapital, hvor det aktuelle området inngikk, og Rom Eiendom AS ble opprettet for å utvikle porteføljen og tjene penger til NSB AS. De startet utvikling av området på Grefsen i slutten av 1990-årene, ytterligere akkvisisjon fulgte den videre prosjektplanleggingen og forhandlingene om reguleringsplan, som her var en svært langdryg prosess.

Prosjektet på Lillohøyden var sannsynligvis utløst av at utbygger hadde et tilstøtende prosjekt i området, samt av at en aktør ønsket å avvikle sin næringsvirksomhet på den største eiendommen innenfor det som skulle bli transformasjonsområdet. Detaljerte undersøkelser av hva som foranlediget hvert enkelt prosjekt, ligger litt på siden av problemstillingene som reises her, og det empiriske materialet redegjør ikke fullt ut for dette. Denne typen data er også vanskelig tilgjengelig, blant annet i og med at det berører

akkvisjonsstrategier og opplysninger som er sensitive for private aktører involvert i eiendomsutvikling, samt at inngåtte avtaler og transaksjoner er privatrettslige forhold som i de aller fleste tilfeller heller ikke vil fremkomme av offentlige registre.

5.2.3 Transaksjoner som samler land - akkvisisjon og etablering av frivillig samarbeid

Kombinasjoner av transaksjoner som overfører formelt og reelt eierskap, er benyttet i samtlige prosjekt. Valg av transaksjonstyper ble avgjort med utgangspunkt i eksisterende organisering av eierskap i den enkelte eiendom, og med utgangspunkt i arealenes offentligrettslige status osv., i tråd med betraktninger som vanligvis gjøres i denne sammenheng (Bjaaland & Nielsen 2009). Da aktørene med noen få unntak generelt ikke har gitt tilgang til informasjon om detaljert innhold i avtaler og ikke har gitt opplysninger om vederlag, er det vanskelig å vurdere for eksempel hvilke effekter avhengighetsforhold mellom utbygger og innehavere av eiendomsbaserte retter har hatt under land assembly. Formålet har heller ikke vært å undersøke dette i detalj, men det er imidlertid mye som tyder på at «ownership constraints» har påvirket transaksjonene som til sammen sikret utbyggerne rådighet over transformasjonsområdene.

På Løren ble en del eiendom med «solide» eiere overført uten hjemmeloverføring ved etablering av «reelt eierskap» via kjøpekontrakt og registrering av «sikringspakker»; generalfullmakt, urådighetserklæringer og sikringsobligasjoner osv. De to undersøkte transformasjonsprosjektene foregikk så via flere ulike utviklingsselskap. På Lillohøyden foregikk akkvisisjon av berørte eiendommer både som ordinære hjemmeloverføringer og som transaksjoner med aksjer i eiendomsselskap. Samlingen av land på Lillohøyden ble drevet av utbygger, som innledningsvis tok initiativ til etablering av samarbeid om utarbeidelse av et privat initiert reguleringsforslag for området. Samarbeidet ligner svært mye på frivillig land readjustment, jf. teorikapitlet, der en sentral forutsetning for samarbeidsløsningen var etablering av enighet omkring at alt areal innenfor transformasjonsområdet hadde samme verdi, uavhengig av oppnådd reguleringsformål, og at alle berørte innehavere gikk med på å bidra med sine eiendommer inn, via partnerskap eller ved å la utbygger akkvirere eiendommen. Utbygger viser til at deres posisjon og kompetanse ledet til at de parallelt med utarbeidelse av reguleringsplanen fikk akkvirert samtlige berørte eiendommer. Disse ble også her plassert i et eget aksjeselskap som står for gjennomføring av prosjektet. Valg av transaksjonstyper var påvirket av både selgeres og utbyggers ønsker om å spare skatt (Janson 2011; Røsnes & Kristoffersen 2009).

På Grefsen hadde initiativtaker «reelt eierskap» til det meste av transformasjonsområdet som ble videre overført til et utviklingsselskap via kontraktstrukturer, hvor en annen utbygger siden kjøpte seg inn med 50 % av aksjene. Det er utviklingsselskapet som står for utviklingen av prosjektet, og partnerskapet var en måte for (den originale) utvikleren til å få tilført kapital og kompetanse, og i større grad delta i gjennomføring og verdiskapning enn et direkte salg av området til en annen utbygger ville ha ledet til. De «planskapte parsellene» det ble vist til over, kom til underveis i utviklingsprosessen. Akkvisisjon ble løst via opsjonsavtaler, som ble forlenget en rekke ganger på grunn av en langdryg reguleringsprosess, og utløst når denne endelig så ut til å bli vedtatt. Avtalene innebærer at utbygger skal bli formell eier, men inntil nødvendig eiendomsdannelse er gjennomført, er eierskapet forankret i kontraktstrukturer, og hjemmel ligger hos avgivende borettslag, garasjelag og boligstiftelser. «Formelt» og «reelt» eierskap til disse arealene avviker her i ti til femten år, og dette kan betraktes som betydelige «registration gaps» i

henhold til Arruñadas (2012) terminologi. De inngåtte avtalene er også kompliserte og forutsetter blant annet bytter av parkeringsplasser og garasjer mot nye plasser i underjordiske parkeringshus, noe som gjør at disse også på en måte har elementer av samarbeid og frivillig land readjustment ved seg. Etter sitt innhold kan det også tyde på at innehaverne av berørte «planskapt parseller», særlig de som fremstår som godt organisert, har utnyttet sin posisjon og kommet rimelig godt ut av prosessen. De er også parter i jordskiftesaken. Det skal imidlertid legges til at utvikler på grunn av arealene har kunnet flytte et grøntområde og oppnådd å få større byggetomter, noe som skal ha resultert i høyere utnyttelsesgrad, og sannsynligvis flere salgbare kvadratmeter og sannsynligvis derfor potensial for større inntjening på prosjektet.

Land assembly-litteraturen ser i betydelig grad ut til, i alle fall implisitt, å forutsette at «størrelsen på kaken» som skal/kan fordeles, er bestemt på forhånd, enten av markedet eller av offentlige reguleringer. I lys av norske institusjoner er det imidlertid mulig for innehavere av eiendomsbaserte retter å gjøre «kaken større», med tanke på å påvirke innholdet i offentlige reguleringer, noe det er relativt klart utbyggere og involverte aktører er klar over og benytter seg av i de undersøkte prosessene. Samlet sett fremstår transaksjonene som samler land som resultat av kompliserte samspill mellom transaksjoner styrt av institusjoner innenfor både den private og offentligrettslige sfæren. Utforming og koordinering av transaksjoner preges også av at de institusjonelle rammene legger opp til kombinasjoner av markedskoordinering, hierarkisk koordinering og nettverkskoordinering på ulike stadier i prosessene.

5.2.4 Prosjektplanlegging og offentlig plan- og utviklingskontroll

Avhandlingen har ikke tatt sikte på å redegjøre i detalj for hvordan planprosesser og forhold som har bidratt til å forme innholdet i vedtatte reguleringsplaner og påfølgende byggesaksanmeldelser, skjer. Det sentrale her er å få frem at private aktører innenfor eiendomsutvikling har drevet prosjektplanlegging, og, med utgangspunkt i dette, initiert og etter hvert fått godkjent reguleringsplaner for tiltenkte transformasjonsprosjekt, og med bakgrunn i dette gjennomgått videre utviklingskontroll med sikte på realisering av prosjekt. Det må likevel fremheves at plan- og utviklingskontroll har tatt mye tid, og krevd mye ressurser, noe som utgjør en betydelig del av transaksjonskostnadene som oppstår under gjennomføringen samlet sett. Grefsen er sannsynligvis det mest kompliserte og kontroversielle prosjektet, hvor planprosessen tok ca. ti år. Løren og Lillohøyden har tilsynelatende vært langt mindre konfliktfylt, og behandlingstiden ligger på fra ca. fem til ca. syv år.

Det er i hovedsak areal utviklerne hadde sikret seg rådighet over innledningsvis, som avgrenser transformasjonsområdene, men med noen unntak, jf. diskusjonen om «planskapt parseller». De nøyaktige omstendighetene omkring hvordan sistnevnte ble omfattet av reguleringene, om det var utbyggers ønsker eller krav fra planmyndighetene, og hvordan eventuelle forhandlinger foregikk, er ikke fulgt opp, ut over utbyggernes redegjørelser. Funnene her, som utdypes i fremstillingen av fase to under, viser at selv små og ubetydelige «planskapt parseller» er krevende å håndtere og genererer betydelige transaksjonskostnader, noe offentlige planmyndigheter og private aktører kanskje i større grad bør ta i betraktning under planlegging av transformasjonsprosjekt? På Løren ble det parallelt med reguleringsprosessen utarbeidet en overordnet kommunedelplan for Løren- og Økern-området. Denne er relativt grovmasket og la blant annet opp til tilsvarende arealutnyttelse som ble tillatt i reguleringsplanene. Overordnet planstatus for de andre caseområdene er ikke undersøkt nærmere.

Det er i hovedsak morfologiske formelement i form av eksisterende tilstøtende infrastruktur (gater, veier og skinneganger) og tilstøtende bolig- og næringseiendom som avgrensner områdene. De offentlige reguleringene forutsetter også at det skjer relativt få endringer i tilstøtende infrastruktur, men på Løren etableres det T-banelinje under deler av det samlede transformasjonsområdet, samt en bit ny offentlig vei. Det forutsettes imidlertid omfattende etableringer av områdeintern infrastruktur i alle prosjektene, særlig i de større prosjektene som består av flere reguleringsplaner, felt, byggetrinn og byggetomter. På Løren, som samlet sett omfatter flere reguleringsplaner, legger også en utbyggingsavtale forutsetninger om at utbygger bekoster oppgradering av samtlige offentlige veier i området, inkludert grunnerverv til utvidelse av fortau osv. Dette berører casene indirekte, i og med at det ligger som en forutsetning for den samlede transformasjonen. Lillohøyden bygger på utnyttelse og oppgradering av eksisterende tilstøtende infrastruktur, uten store endringer. Grefsen omfatter betydelig intern infrastruktur og fellesfunksjoner på grunn av områdets størrelse og formmessige egenskaper, men ut over noen endringer av kryss mot offentlig vei berøres tilstøtende offentlig infrastruktur i liten grad. Forhold som knytter seg til omlegging av elektriske kabler og vann og avløp, er ikke undersøkt nærmere.

Inndeling av områdene i byggetomter og eiendomstomter for bygninger og fellesfunksjoner påvirkes i vesentlig grad av plankontrollen, som igjen delvis er påvirket av hvordan utbyggernes eiendomsinnhav formet innholdet i planforslagene. Samtlige planer er relativt grovmasket, uten inntegnede fremtidige eiendomsgrenser, men med feltgrenser, byggelinjer osv. som får konsekvenser for fremtidig eiendomsstruktur. Alle planene legger til rette for variert blokkbebyggelse i karré- eller kvartalsstruktur med tilhørende fellesfunksjoner, hvor behov for parkering i all hovedsak forutsettes løst under bakken. Utformingen av prosjektene syntes å være preget av hensyn til omkringliggende omgivelser med hensyn til byggehøyder, utforming osv. Det er også tydelig at ønsker om høyere arealutnyttelse er utslagsgivende for utformingen av reguleringsplanene, noe som er i tråd med byutviklingspolicyens føringer for denne typen sentralt beliggende områder og utbyggernes ønsker om høyere utnyttelse. Samtlige reguleringsplaner har også tilhørende reguleringsbestemmelser som i vesentlig grad styrer organisering av områdeinterne fellesfunksjoner, slik som atkomst, parkering, leke- og uteareal. Disse gir med andre ord sterke føringer for hvordan fremtidige eier-, eiendoms- og rettighetsstrukturer kan utformes. Samlet sett innebærer dette at behovet for eiendomsdannelse og utformingen av fremtidige eiendomsforhold grovt sett kan fastsettes ut fra en kombinasjon av eksisterende fysisk-institusjonelle strukturer, utbygges prosjektplanlegging og samling av land, slik de nedfelles i resultatene av offentlig plankontroll. Samlet syntes også casestudiene å være relativt representative for hvordan reguleringsplaner utformes, og offentlig plan- og utviklingskontroll foregår i denne typen bytransformasjon, basert på de undersøkelsene som er gjort.

Plankontrollens føringer er imidlertid for grovmasket til å kunne klargjøre alle detaljer omkring eiendomsdannelse og utforming av fremtidige eiendomstomter og formelle eiendomsforhold. For avgrensning av transformasjonsområdet og byggetomter er plankontrollen og eksisterende fysisk-institusjonelle strukturer sentrale. Samtlige planer består her av flere byggetrinn og dermed flere byggetomter for hver av de undersøkte casene. For utforming av den enkelte eiendomstomt er imidlertid ikke reguleringsplanene tilstrekkelig detaljert, og i alle caseområdene avhenger eiendomsdannelsen av detaljer fra den påfølgende utviklingskontrollen, slik de nedfelles i ramme- og

igangsettelsessøknader og -tillatelser. Utviklingskontrollens søknader utarbeides, behandles og vedtas underveis i prosjektgjennomføringen, noe som også tilsier at de endelige forutsetningene for eiendomsdannelse og utforming av nye formelle eiendomsforhold blir til underveis. Reguleringsplanene og utbyggernes prosjektplanlegging gir imidlertid et grovt bilde av prosessene og utformingen.

I større prosjekt stiller Oslo kommune krav om utarbeidelse av utomhusplaner som vedlegg til rammesøknader og -tillatelser. Disse viser detaljer omkring plassering av bygninger i relasjon til utforming av fellesfunksjoner, noe som bidrar til å avklare avgrensning av fremtidige eiendomstomter som registrerte objekt og gjør dem styrende for eiendomsdannelsen. I alle casene har detaljer fra rammetillatelser, utomhus- og faseplaner påvirket utformingen av eiendomsforholdene. Gjennomgående har det også vært behov for dispensasjon fra reguleringsplaner i forbindelse med byggesak og eiendomsdannelse. Dette er ikke undersøkt i detalj, men ser i vesentlig grad ut til å være forårsaket av unøyaktigheter i planleggingen, manglende «eiendomsplanlegging», uforutsette endringer og manglende koordinering mellom plan- og utviklingskontroll og offentlig kontroll med dannelse av eiendom. For etablering av anleggseiendom og seksjonering må igangsettelsestillatelse for bygningen/konstruksjonen i henhold til matrikelloven være gitt. Dette etablerer formell avhengighet mellom dannelse av denne typen eiendom og utviklingskontrollen. Detaljer omkring koordinering mellom eiendomsdannelse og plan- og utviklingskontroll følger under drøfting av den andre og tredje fasen i transformasjonsprosessen, når «produksjon» av institusjonelt klargjort byggegrunn med tilhørende funksjoner og ferdig organisert bygningseiendom til sluttbrukere presenteres.

5.2.5 Teknisk-økonomisk programmering og eiendomsplanlegging

Gjennomføring av kommersielle eiendomsutviklingsprosjekt krever generelt planlegging og vurdering av hvordan hensyn til økonomi og risiko kan ivaretas på ulike stadier under gjennomføringen (Bjaaland & Nielsen 2009; Miles et al. 2000; Røsnes & Kristoffersen 2009). Denne typen vurderinger følger nødvendigvis hele prosjektgjennomføringen, men er særlig viktig under initiering og før akquisisjon av utviklingseiendom, og før beslutninger om å iverksette det enkelte byggetrinn prosjektet består av, blir tatt. Detaljer omkring den teknisk-økonomiske programmeringen av transformasjonsprosjekt er viktig fordi den styrer hvordan transaksjoner og gjøremål koples sekvensielt, og dermed hvordan risiko og hensyn til økonomien i prosjekt imøtekommes. Her har ikke formålet vært å kartlegge alle detaljer omkring teknisk-økonomisk programmering av det enkelte case. Fremstillingen tar imidlertid sikte på å fremheve tekniske og økonomiske forhold som casestudiene indikerer at har betydning for eiendomsdannelsen som integrert del av prosjektgjennomføringen.

I samtlige undersøkte transformasjonsprosjekt er det private aktører som står for prosjektgjennomføringen, offentlige myndigheters rolle er avgrenset til å være tilrettelegger. Aktørene har som mål å tjene penger på salg eller utleie av ferdig produsert bolig og næringseiendom. Dette tilsier at de har en foretaks- eller kapitalrelasjon til eiendom, og at teori og litteratur om foretaksøkonomi og eiendomsutvikling kan bidra til å forklare hvordan de innretter seg. Prosjektplanlegging og akquisisjon av utviklingseiendom er normalt, og også i de undersøkte casene, finansiert delvis av egenkapital og fremmedkapital. Banker yter lån for å finansiere bygging, men stiller i den sammenheng normalt krav om 60 % forhåndssalg for boligeiendom, eventuelt inngått leiekontrakt for næringseiendom, før byggelån kan åpnes. Bankene vil også kreve sikkerhet for lån i form av tinglyst pant i utviklers eiendom, ideelt sett

eiendomstomten bygget skal stå på. For å forhåndsselge boliger er det en rekke detaljer omkring prosjektet og utforming av boligene som selges, forbrukere har krav på, jf. bustadsoppføringslova. Finansiering og salg av næringseiendom er komplisert og omtales ikke videre her. Mønstrer med forhåndssalg som vilkår for finansiering og gjennomføring går igjen i samtlige prosjekt.

Hensyn til finansiering og sikkerhet har for alle casene påvirket planlegging og programmering av gjennomføringen. Det er også forhold som må på plass relativt tidlig, i forkant av de første og hvert påfølgende byggetrinn. Trinnsvis gjennomføring bidrar dermed til å sikre finansiering, og de produserte enhetene kan porsjoneres ut slik at man unngår å oversvømme det lokale markedet. Man er derfor også bedre rustet for å håndtere risiko som ligger utenfor aktørens kontroll, slik som for eksempel konjunktursvingninger. Alle de undersøkte prosjektene har vært inndelt flere byggetrinn som har vært forankret i de privat initierte reguleringsplanenes utforming, feltinndelinger osv. og utbyggers ønsker omkring fremtidig organisering. I tillegg til å påvirke utformingen av planer med tanke på gjennomføring har programmeringen også bidratt til å forme hvordan utviklingskontrollen for det enkelte trinn / den enkelte bygning i hvert prosjekt har vært løst.

En utfordring i transformasjonsprosjekt med flere byggetrinn, og ofte også flere bygninger i hvert trinn, er etablering av panteobjekt for det enkelte trinn eller den enkelte bygning. Dette vil være særlig prekært dersom ulike finansinstitusjoner står for finansiering av ulike bygninger, i og med at en u hensiktsmessig formell eiendomsstruktur som ikke harmonerer med regulerte eiendomstomter, gjerne vil føre til prioritetskollisjoner. Når de eksisterende formelle eiendomsforholdene er tilpasset tidligere arealbruk, betyr dette at transaksjoner relatert til eiendomsdannelse gjerne bør være løst før byggstart, slik at panteobjektet harmonerer med den regulerte tomten, slik den fremkommer av plan- og utviklingskontrollen. På grunn av formell avhengighet til utviklingskontroll, saksbehandlingstid osv. kan imidlertid sistnevnte være krevende å løse tidnok parallelt med gjennomføringen, noe som kan lede til at eiendomsdannelse kan bli en flaskehals som følge av at de formelle avhengighetene ikke er funksjonelle med tanke på gangen i prosjektgjennomføringen. Følgelig gjelder også dette for endelig organisering av enheter til sluttbrukere via organisering av bygningseiendom, fordi den planlagte prosessen binder utbygger til en spesifikk organisering og et seneste overdragelsestidspunkt overfor forbrukere. For sistnevnte har utbygger imidlertid vanligvis noe bedre tid, i og med at dette til dels kan løses parallelt med byggingen. Denne typen forhold har i betydelig grad blitt vektlagt av utbyggere og konsulenter under «eiendomsplanlegging» i tidlig fase. Slike forhold, herunder behov for panteobjekt, ble spesifikt fremhevet i kravet om jordskifte på Løren og Grefsen. Under forhåndsprogrammering og «eiendomsplanlegging» ex ante gjennomføring er samtlige utbyggere også opptatt at organiseringen skal gi funksjonelle og stabile områder med tanke på bokvalitet, drift og vedlikehold osv. for sluttbrukere. Et eksempel på sistnevnte er at det i prosjektet på Lillohøyden ble besluttet å organisere tre omtrent like store bygningseiendommer målt i antall sameiere. Alternativet var to eierseksjonssameier, ett stort og ett lite, noe som ifølge utbygger lett kan føre til ubalanse med tanke på fremtidig drift.

Casestudiene indikerer også relativt tydelig at betraktninger omkring transaksjonsbehov og potensielle utfordringer relatert til dannelse av eiendom bidrar til å påvirke denne teknisk-økonomiske programmeringen. Slike vurderinger påvirker sannsynligvis til dels både utforming av løsninger og beregning av tidshorisont for gjennomføring. Både over- og underestimering av transaksjonsbehov og

utfordringer direkte og indirekte relatert til eiendomsdannelse vil kunne påvirke transaksjonskostnadene som oppstår, negativt. Av fremstillingen under vil det bli enda klarere at eiendomsdannelse er et forhold som i vesentlig grad påvirker teknisk-økonomisk programmering, men at de institusjonelle rammene ikke nødvendigvis bidrar til forutberegnelighet under gjennomføringen. For samtlige prosjekt har det dukket opp forhold som i vesentlig grad har påvirket transaksjoner og transaksjonskostnader relatert til eiendomsdannelse, ut over de forholdene man regnet med innledningsvis. Utbyggerne virker imidlertid klar over uforutsigbarhet og risiko med tanke på prosess og endelig utforming. Selv om de ser ut til å ha tatt høyde for slik risiko innledningsvis under forhåndsprogrammering av gjennomføringen, indikerer casestudiene at det er vanskelig å løse eiendomsdannelsen innenfor de avsatte tidsrammene slik at den «holder følge» med prosjektgjennomføringen. Dette kommer jeg tilbake til under.

Fra et teoretisk og institusjonelt perspektiv ser det ut til å være betydelige forskjeller mellom hvordan «det kommunale brukerregimet» og «jordskiftebrukerregimet» for eiendomsdannelse bidrar til å ivareta brukeres behov for sikkerhet og forutberegnelighet under prosjektgjennomføring. Forskjeller i de formelle og uformelle institusjonelle rammene brukerregimene opererer under, ser også ut til å påvirke formelle avhengigheter, sekvensielle koplinger, utforming og koordinering av transaksjoner. Dette ser ut til å få konsekvenser for hvordan brukerinteresser og offentligrettslige hensyn balanseres, noe som ser ut til å resultere i at nivået av transaksjonskostnader og samlet prosesseffektivitet i regimene blir ulik. Dette er sentrale tema i den videre drøftingen.

5.3 Fase 2

5.3.1 Innledning

Fremstillingen beveger seg nå over i fase to, som fokuserer på transaksjoner relatert til «formell» eiendomsdannelse og fullføring av land assembly-prosesser via «produksjon» av institusjonelt klargjort byggegrunn med tilhørende funksjoner. Fase to er på mange måter kjernen av avhandlingen, og utgangspunktet er transaksjonene som er gjennomført i fase en, frem til milepæl en ble møtt. Det må igjen understrekes at tilnærmingens inndeling i faser og milepæler gjøres av hensyn til strukturering av fremstillingen og identifisering av absolutte forutsetninger for å komme videre i prosessene relatert til omforming, dannelse og registrering av eiendom under gjennomføring av bytransformasjon. I casene, og innbakt i de formelle institusjonelle rammene, er det rom for en viss overlapp og parallellitet i transaksjoner og gjøremål, jf. betraktningperspektivets redegjørelse for faseinndelingen ovenfor.

Utgangspunktet for fase to, sett i lys av rollefordeling og transaksjoner i fase en, fremstår som relativt likt for samtlige caser. Behovet for å omforme eksisterende formelle og reelle eiendomsforhold i tråd med vedtatte planer og påfølgende utviklingskontroll varierer noe i omfang og kompleksitet for transformasjonsområdene samlet sett, men i lys av casestudiene fremstår transaksjonsbehovene relativt like når casene sammenlignes. Lillohøyden har tre byggetrinn. Casene fra Løren berører to delområder av dette transformasjonsområdet samlet sett, og er inndelt i henholdsvis to og tre byggetrinn. Casestudien fra Grefsen omfatter de to første byggetrinnene i det første delområdet av transformasjonsprosjektet, som til sammen består av syv-åtte byggetrinn, fordelt på to delområder. Jordskiftesaken er her fremmet for hele området, men delt opp på grunn av prosjektets størrelse. Den pågående første delen av jordskiftesaken berører to av de tre-fire første byggetrinnene i det første delområdet. Hvert enkelt

byggetrinn består av en eller flere blokker med tilhørende fellesareal og underjordiske parkeringskjellere. Jeg viser for øvrig til fremstillingen over og artiklene for detaljer omkring casene.

Av betraktningsspektivet og de formelle institusjonelle rammene fremgår det at de offentligrettslige vilkårene for omforming, dannelse og registrering av eiendomsenheter og begrensede rettigheter i offentlige objekt- og rettighetsregistre er de samme med hensyn til krav til produserte resultat i begge brukerregimene for eiendomsdannelse. Utbyggere og involverte aktørers behov med hensyn til «formell» eiendomsdannelse, etableres også av teknisk-økonomiske forhold, og skjer uavhengig av valg av regime. Fremstillingen av fase en støtter således påstanden om at målet er gitt; det er valg av virkemiddel for å løse transaksjoner relatert til eiendomsdannelse så effektivt som mulig som er det sentrale. Den følgende fremstillingen vil bidra til å underbygge dette videre. At to mulige brukerregimer eksisterer, gjør at utviklere kan velge regime basert på pragmatiske betraktninger om hvordan forskjeller i de institusjonelle rammene påvirker transaksjoner, transaksjonskostnader, og, samlet sett, prosesseffektivitet for dem som brukere i det enkelte regime.

Driverne bak valg av jordskifte på Løren og Grefsen kan spores til forhåndsbetraktninger omkring transaksjonsbehov og transaksjonskostnader relatert til «formell» eiendomsdannelse i de planlagte prosjektene. At utbyggerne benyttet samme konsulenter i alle jordskiftesakene, bidro også til at vurderingene som ble gjort i forkant av sakene på Løren og Grefsen, er veldig like. Dette er redegjort for relativt detaljert i den første artikkelen med hensyn til Løren, og i den andre artikkelen for Grefsen. I transformasjonen på Lillohøyden ble det kommunale brukerregimet valgt, men utbygger, som er den samme som på Løren, skal også her ha vurdert jordskifte. En av årsakene til valg av «det kommunale brukerregimet» var at når halve prosjektet utgikk til skoletomt, ble det behov for enkelte avvik fra planen, noe som kanskje ville utløse behov for delingstillatelse (jf. pbl § 20-1 litera m). Dette ville fort i betydelig grad bidra til å redusere fordelene ved en slik sak. I tillegg må det på generelt grunnlag fremheves at bruk av jordskiftevirkemidler i bytransformasjon helt klart er unntaket, og at de fleste av utbyggernes prosjekt, og eiendomsutviklings- og transformasjonsprosjekt generelt, løses via «det kommunale brukerregimet». Det vises for øvrig til den fjerde artikkelen for detaljer om prosjektet på Lillohøyden.

5.3.2 Identifisering av milepæler i fase to

5.3.2.1 Innledning

I og med at fase to omfatter relativt mange transaksjoner, har et av formålene bak casestudiene vært å identifisere milepæler i prosessen brukere av brukerregimene må gjennom i løpet av eiendomsdannelsen. Det er på dette punktet særlig fase to som er komplisert, og under redegjøres det for milepæler i fase to som er identifisert ut fra casestudiene og forankret i formelle institusjoner. Fremstillingen bygger i vesentlig grad på artikkel fire, men trekker inn elementer fra casene på Løren og de andre artiklene. Det kan identifiseres tre milepæler i fase to. I transformasjonsprosessen samlet sett kan det identifiseres fem milepæler, der den første, den fjerde og den femte samsvarer med henholdsvis sluttpunktene for fase én, to og tre.

Den andre milepælen (som er den første i fase to) dreier seg om håndtering av «planskapt parseller», og den er møtt når formelt eierskap til slike parseller endelig er registrert og overført til utbygger. «Planskapt parseller» skapes som nevnt når «biter» av eksisterende registrerte eiendomsenheter inngår i reguleringsplaners avgrensning av transformasjonsområdet. Utbyggerne har sikret seg reelt eierskap i fase en, og når milepæl to er fullført, er eierskapet formalisert og transformasjonsområdet avgrenset av registrerte eiendomsobjekt med grenser som harmonerer med plankontrollens forutsetninger. Fremstillingen her tar ikke for seg hvordan de «planskapt parsellene» ble til under reguleringsprosessene eller akkvirert av utbygger, men fokuserer på hvilke transaksjoner som må til for å etablere «formelt» eierskap, innført i offentlige objektregistre og registrert i rettighetsregisteret. Den tredje og fjerde milepælen relaterer seg til behov for å «viske ut» eller «defragmentere» de gamle formelle eiendoms- og rettighetsstrukturene og danne nye formelt registrerte strukturer for den enkelte regulerte bygge- og eiendomstomt. Med andre ord dreier milepælene tre og fire seg samlet sett om produksjon av institusjonelt klargjort byggegrunn med tilhørende funksjoner, styrt etter prosjektets inndeling i byggetrinn osv. Hvordan milepælene tre og fire løses, hver for seg eller i en koordinert prosess, er ulikt i de to brukerregimene. Detaljene omkring dette følger under. Den siste milepælen sammenfaller med slutt punktet for fase tre og eiendomsdannelsen samlet sett, og relaterer seg til dannelse av bygningseiendom og produksjon av enheter til sluttbrukere. Den videre fremstillingen tar for seg eiendomsdannelsen sortert etter rekkefølgen på transaksjoner og milepæler og starter med initiering.

5.3.2.2 Initiering og milepæl to

Initiering av eiendomsdannelsen er ulik i de to brukerregimene. I det kommunale regimet vil utbygger med utgangspunkt i sine behov og de formelle institusjonelle rammene nedfelt i plan- og bygningsloven og matrikkelloven søke kommunal myndighet om tillatelse til den ønskede omformingen av formelle eiendomsforhold og rekvirere oppmålingsforretning hos kommunal tjenesteytende virksomhet. I casestudien av prosjektet på Lillohøyden fremkommer det at flere parallelle saker foregår som ledd i å løse milepælene to til fire. For milepæl to sin del måtte fire «planskapt parseller» håndteres, og dette ble løst i to ulike saker håndtert av samme saksbehandler. Den ene ble håndtert av selskapet eiendommen var akkvirert fra, mens de resterende ble håndtert i en større søknad som også omfattet milepælene tre og fire. Tillatelser til arealoverføringer og grensejusteringer ble innvilget basert på reguleringsplan og rammetillatelse innenfor normal saksbehandlingstid. Oppmåling ble løst som kontorforretning og gikk relativt raskt for de tre parsellene, som via uformelle kanaler fikk prioritert saksbehandling fordi de resterende delene av berørte eiendomsenheter inngikk i skoletomten, hvor formelt eierskap skulle overføres til kommunen. Utbygger hadde hjemmel til disse eiendommene, og det var sammenfallende pant, slik at den påfølgende registreringen i objekt- og rettighetsregister gikk raskt. Håndtering av den andre «planskapt parsellen» tok lengre tid. Saken ble initiert i august 2012, men tillatelse til arealoverføring ble noe forsinket pga. mangler ved søknaden. Håndtering av oppmåling gikk omtrentlig tidsmessig i tråd med det som er vanlig i henhold til kommunens praksis, men endelig registrering og overføring av hjemmel hvilte medio juli 2013 på at erklæring om pantefrafall innhentes fra nåværende formelle eiers kreditor. Dette er følgelig forhold som ligger utenfor både utbyggers og kommunens kontroll, og som potensielt kan hindre videre fremdrift i eiendomsdannelsen, og dermed bidra til økte transaksjonskostnader for utbygger, dersom problemet ikke blir løst.

Initiering av jordskifte på Løren og Grefsen bygget på krav fremmet av utbyggere, utformet i samråd med deres konsulenter med spesiell kompetanse innenfor eiendomsregistrering, jordskifte, eiendomsutvikling osv. Sakene ble fremmet etter obligatoriske innledende vurderinger om at vilkårene for jordskifte (jf. jskl §§ 1, 3) ble ansett oppfylt. Oppsummert viser jordskiftekravene til transaksjoner i fase en og til at utbygger nå ønsker å realisere transformasjonsprosjektene og derfor har behov for å omforme eksisterende eiendomsforhold og etablere nye i tråd med de utarbeidede prosjektplanene. Det vises blant annet til behov for å klarlegge rettsforhold, til jordskiftedomstolens virkemidler for omforming av eiendom, bruksordninger og håndtering av servitutter osv. (jf. jskl § 2), og til behov for delinger, sammenføring og grensejustering (jf. jskl §§ 86, 87, 88). Utbyggerne fremhever også behov for å løse eiendomsdannelsen parallelt med prosjektgjennomføringen, med henvisning til fortløpende behov for etablering av panteobjekt og enheter til sluttbrukere med utgangspunkt i inndeling i byggetrinn. På Løren fremmes sakene etter nye «urbane» jordskiftevirkemidler (jf. jskl § 2 litera i). På Grefsen benyttes tradisjonelle virkemidler (jf. jskl §§ 2 b, c mfl.). I alle tilfeller er det enighet blant berørte parter om å kreve sak, og begrunnelsene for fremming er knappe fra rettens side. Etter at de er fremmet, stilles samtlige saker til forhånds påanke, noe som bidro til å redusere risiko og (potensielle) transaksjonskostnader i de videre prosessene.

Samtlige jordskiftesaker bygger på ønsker om endringer i rettsstilstanden fra utbyggers side, og utbygger er den dominerende part på grunn av rollefordeling og transaksjoner gjennomført i fase en. Alle sakene starter med klarlegging av rettsforholdene. Som nevnt over var det få uklarheter og uenighet om de eksisterende eiendomsforholdene. Transformasjonsområdenes ytre grenser ble klarlagt raskt via oppmåling, befaringer, rettsfastsettende vedtak og rettsforlik. Etablering av rettskraft omkring grenser mot tilstøtende eiendom fremheves som en betydelig fordel som reduserer risiko og potensielle transaksjonskostnader for utbygger og fremtidige eiere, sammenlignet med «det kommunale brukerregimet». At man under arbeidet også sørger for oppmåling, legger også til rette for videre GIS-basert håndtering av eiendomsdannelsen, noe som følgelig også sparer tid og reduserer transaksjonskostnader sammenlignet med «det kommunale brukerregimet», hvor oppmåling først kommer inn på et mye senere stadium i sakene.

Med utgangspunkt i de klarlagte rettsforholdene beveger alle jordskiftesakene seg videre til håndtering av «planskapte parseller». På Løren dreide dette seg om mindre areal med umatrikulert veigrunn utbygger hadde kjøpt av kommunen under fase en. Dette var før matrikkelloven trådte i kraft, og jordskifteretten løste eiendomsdannelsen ved grensejustering basert på midlertidig forretning etter delingsloven. I og med at arealene tilhørte kommunen og var umatrikulert, var heller ikke registrerte rettigheter en problemstilling. Saken på Grefsen berører imidlertid et betydelig antall «planskapte parseller» som i all hovedsak var akkvirert under fase en. De forestående transaksjonene skjer, på linje med øvrige deler av jordskiftesaken, i tråd med offentligrettslige føringer nedfelt via plan- og utviklingskontrollen, og krevde derfor ikke særskilt søknad om tillatelse i forbindelse med eiendomsdannelsen (jf. pbl § 20-1 litera m). Jordskifteretten fattet rettsendrende vedtak og sørget deretter for nødvendig registrering. For å få nok registerenheter for omformingen i fasene tre og fire, slik at kommunen kun må forespørres om registernummer en gang, ble fradeling valgt fremfor arealoverføring. Kommunen tildelte registernummer, jordskifteretten forberedte nødvendige data for

registrering i objektregisteret, kommunen foresto så registrering, og endringene ble registrert i rettighetsregisteret av jordskifteretten ved tinglysing av rettsboken.

Innledningsvis og i de videre prosessene har det vært en del forsinkelser og uklarheter omkring innføring i objektregistre og forståelsen av formelle institusjonelle rammer. Dette har ledet til en del korrespondanse og møter mellom jordskifteretten og kommunen. Årsaken er sannsynligvis for både kommunens og jordskifterettens del at dette var en ny type saker som ga opphav til økt koordineringsbehov og samhandling vedrørende nødvendige transaksjoner. Forklaringen kan også finnes i forskjellige og til dels uklare formelle institusjonelle rammer, samt i ulikheter med hensyn til «kultur» og uformelle institusjoner. Dette er i lys av casestudiene på Grefsen utdypende behandlet i artikkel to. Kompliserte prosedyrer for å løse nødvendige transaksjoner relatert til innføring i offentlige objektregistre og registrering i rettighetsregistre gir sannsynligvis opphav til økte transaksjonskostnader relatert til tidsforbruk og risiko for utbygger som bruker av «jordskiftebrukerregimet». Dette berøres også til dels under. For utbyggerne som brukere av offentlige registersystem fremheves det imidlertid som svært fordelaktig av jordskifteretten løser nødvendige transaksjoner, og at deres direkte kontakt med kommunal registermyndighet elimineres i jordskiftesakene.

De største utfordringene knyttet til håndtering av de nå formelt registrerte «planskaptede parsellene» ser imidlertid ut til å ligge utenfor jordskiftesaken på Grefsen, innenfor den privatrettslige sfæren, og relaterer seg til frafall av pant og sletting av festekontrakter. Før formelt eierskap kan overføres i offentlige rettighetsregistre, via tinglysing av hjemmeloverføring, som her gjøres i jordskiftesaken, var utbygger avhengig av at eksisterende formelle eiere innhentet erklæringer om frafall av pant i de fradelte enhetene, samt medvirket til sletting av festekontrakter for to av enhetene. Dette var forankret i kontraktstrukturene, hvor et av vilkårene var at berørte borettslag og boligstiftelser skulle få eiendomsrett til resterende deler av sine festetomter. I dette lå også forutsetninger om at de fradelte registerenhetene skulle være heftelsesfrie på overdragelsestidspunktet. I samtlige tilfeller var advokater oppnevnt til å håndtere transaksjoner og oppgjør, og som beskrevet ovenfor var eierstrukturen fragmentert som følge av registerenhetenes organisering av eieform. Gjøre mål knyttet til håndtering av pantefrafall ble håndtert av eierorganisasjonenes styrende organ og deres representanter (bestående av beboere uten spesiell eiendomsfaglig kompetanse) og deres forretningsførere, i hovedsak advokater, som håndterte disse transaksjonene på siden av deres oppgaver relatert til drift og eiendomsforvaltning.

Kombinasjonen av rollefragmentering, manglende erfaring og incentiver for å drive prosessene fremover ga opphav til en rekke utfordringer og forsinkelser. Det viste seg utfordrende å innhente samtykke fra kreditorer til nødvendige erklæringer, og det ble også gjort formelle feil som førte til returnerte dokument fra rettighetsregisteret. Samlet sett forklarer dette et betydelig tidsforbruk fra de involvertes side. Det tok til sammen ca. to år fra jordskifteretten hadde fradelingene klare, og til den siste hjemmeloverføringen var fullført. Utbygger var pådriver for å få fortgang i prosessene, men hadde ingen formell innflytelse og lyktes ikke med å øke prosesseffektiviteten. I og med at arealene inngår i transformasjonsområdet og er nødvendige for å danne nye eiendomsforhold videre utover i jordskiftesaken, sperret de manglende transaksjonene for videre fremgang. Dette er et godt eksempel på formelt institusjonelt forankret formell avhengighet mellom transaksjoner. Transaksjonskostnadene som fulgte i etterkant, som følge av at hele eiendomsdannelsen ble forskjøvet og overlevering av produsert

bygningseiendom til sluttbrukere forsinket, er betydelige, i form av økte finanskostnader, risiko, arbeidsinnsats, skadet omdømme osv.

Et sentralt moment ved sammenligning er at transaksjonene som må løses, er de samme i begge brukerregimene, forankret i formelle institusjonelle rammer (tinglysningsloven), noe som også innebærer at transaksjonskostnadene ligger latent i begge brukerregimene. Når «jordskiftebrukerregimet» sammenlignes med «det kommunale regimet», må man derfor se bort fra disse transaksjonskostnadene; de ville her ha oppstått uavhengig av valg av regime.

Konklusjonen for håndtering av transaksjoner relatert til den andre milepælen er derfor at «jordskiftebrukerregimet» bidrar til å redusere transaksjonskostnader for brukerne sammenlignet med «det kommunale brukerregimet». Hovedforskjellene er håndtering av tillatelse etter plan- og bygningsloven, som utgår under jordskifte når transaksjonene skjer i tråd med vedtatt reguleringsplan, håndtering av oppmåling og registrering, samt koordinering mellom transaksjoner under eiendomsdannelsen. Jeg viser her spesielt til artikkel fire for sammenligning av brukerregimer og betraktninger om transaksjonskostnader, artikkel to for ytterligere detaljer omkring registreringsprosedyrer, artikkel en for saksforløpet på Løren og artikkel tre, som diskuterer transaksjonene i lys av internasjonal litteratur om land assembly og land readjustment.

5.3.2.3 Milepælene tre og fire

Den tredje milepælen i fase to kan knyttes til behovet for å «viske ut» / «defragmentere» eksisterende formelle eiendomsforhold slik at det legges til rette for etablering av nye. Denne milepælen henger nær sammen med den fjerde milepælen, som er møtt når institusjonelt klagjort byggegrunn med tilhørende funksjoner er innført i offentlige objektregistre og registrert i rettighetsregisteret. Sammenhengen mellom milepælene tre og fire påvirkes både av valg av brukerregime og eksisterende «formelle» eiendomsstrukturer i det enkelte transformasjonsområde. Utgangspunktet er transaksjonene gjennomført i fase en og grunnlaget for videre eiendomsdannelse etablert via milepæl to. Når milepæl tre og fire (slutten av fase to) er møtt er det etablert sikkerhet omkring eiendomsforholdene i form av registrerte eiendomstomter med tilhørende rettighetsstrukturer som legger til rette for gjennomføring av prosjekt, og videre produksjon av bygningseiendom i fase tre / milepæl fem. Milepæl fire betraktes derfor her som slutføring av «institusjonell» land assembly. Jeg vil på dette punktet gjøre oppmerksom på noen små avvik mellom artikkel fire og fremstillingen her som kan oppleves som uklarheter dersom de ikke oppklares. I artikkelen diskuterer jeg også identifisering av milepæler ved eiendomsdannelse under bytransformasjon i relasjon til «institusjonell» land assembly og «produksjon» av «institusjonelt» klagjort byggegrunn med tilhørende funksjoner, i tråd med begrepsapparatet utviklet i den tredje artikkelen. I fremstillingen gjør jeg en litt annerledes inndeling med tanke bruk av terminologi i forbindelse med milepæl tre og fire. Sett i etterkant er den noe videreutviklere tilnærmingen jeg opererer med her noe mer presis, og for å unngå tvetydigheter legger jeg derfor denne til grunn. Artikkel fire er medio september 2013 ennå til fagfellevurdering og i forkant av publisering ønsker jeg å justere terminologien i tråd med fremstillingen her.

I «det kommunale brukerregimet» vil koplingen typisk være sekvensiell, basert på at samtlige registerenheter innenfor hele eller utvalgte deler av transformasjonsområdet sammenføres.

Transaksjonene i denne prosessen resulterer i en full «defragmentering» av formelle eiendomsstrukturer innenfor det aktuelle transformasjonsområdet eller byggetomten. Dannelse av nye registrerte eiendoms- og rettighetsstrukturer skjer deretter under milepæl fire basert på dette grunnlaget. Formelle institusjonelle vilkår for sammenføring krever at enhetene har samme formelle eier, at transaksjonene ikke skaper prioritetskonflikter, strider mot offentlige reguleringer osv., jf. tinglysningsloven, noe som ofte vil forutsette at andre transaksjoner løses i forkant. Casestudien på Lillohøyden bygger på en slik tilnærming, men med noe parallellitet med hensyn til milepæl to, jf. over.

Alternativet i «det kommunale brukerregimet» må bygge på at situasjonen gjør det mulig å omforme eiendomsstrukturen direkte ved bruk av arealoverføringer mellom eksisterende enheter. Består den eksisterende eiendomsstrukturen av noen få større registerenheter, mens behovene for omforming ikke er så store, kan dette være et mulig alternativ. Er de eksisterende strukturene fragmentert og prosjektet avhengig av at større eiendomstomter dannes, må full «defragmentering» sannsynligvis til. Følgelig kan også situasjonen kunne tilsi at en kombinasjon av forannevnte er mest effektivt. I alle tilfeller må transaksjoner som håndterer registrerte rettigheter og nødvendige overføringer av formelt eierskap, være løst. Transformasjonsområder kjennetegnes ved fragmenterte («formelle» og «reelle») eiendomsforhold, noe som antyder at «det kommunale brukerregimet» er avhengig av å løse milepælene tre og fire sekvensielt, basert på «defragmentering» og påfølgende «fragmentering». En slik løsning får nødvendigvis konsekvenser for både antall nødvendige transaksjoner og formell avhengighet mellom transaksjoner, noe som dermed også gjerne får konsekvenser for transaksjonskostnadene som oppstår for brukerne. Dette belyses videre under med utgangspunkt i casestudien fra Lillohøyden.

I «jordskiftebrukeregimet» ligger det nedfelt i de formelle institusjonelle rammene muligheter for koordinert gjennomføring av transaksjoner slik at milepælene tre og fire løses samtidig. Dette innebærer bruk av jskl § 2 litera b, som tillater direkte dannelse av nye formelle eiendomsforhold via arealbytter, flytting og omforming av registerenheter. I motsetning til prosessen ovenfor, som fremstår som en totrinnsprosess bestående av enkeltransaksjoner, fremstår prosessen som en direkte «reparcellering». Dette dreier seg om en ny anvendelse av «klassiske» jordskiftevirkemidler, som da de ble designet, ikke var tiltenkt «urbane» formål, men omforming av jord- og skogbrukseiendom basert på verdiforhold og ønsker om å etablere mer tjenlige driftsforhold. I situasjoner hvor eiendomsstrukturer omformes på tvers av eksisterende eierstrukturer, blir verdsetting svært viktig for å sørge for at vilkårene for jordskifte er oppfylt, og for beregning av skiftegevinst osv. «Jordskiftebrukeregimet» opererer imidlertid i casene her med bakgrunn i at utbygger i fase en har gjennomført transaksjoner som sikrer rådighet over det tiltenkte transformasjonsområdet, og sørget for et overordnet offentligrettslig grunnlag for gjennomføring via plankontrollen. Dette innebærer at utbygger når man kommer til milepælene tre og fire, har sikret seg formelt eller reelt eierskap over samtlige eiendommer innenfor skiftefeltet. Denne dominerende posisjonen mer eller mindre eliminerer verdsetting som tema, noe som gjør at hovedfokus er «reparcellering» av formell eiendomsstruktur. Som følge av offentligrettslige krav og utbyggers behov vil dette nødvendigvis også måtte innebære omforming av eksisterende registrerte rettighetsstrukturer. Mer om dette følger nedenfor. En tilnærming basert på «reparcellering» ble anvendt for å omforme eiendomsstrukturen i jordskiftesaken på Grefsen, i etterkant av at milepæl to var gjennomført. Detaljer omkring gjennomføringen følger under og av artiklene to og fire.

I «jordskiftebrugerregimet» ligger det også formelt institusjonelt til rette for å dele, sammenføye, overføre areal mellom registerenheter og grensereguleringer (jf. jskl §§ 86, 87, 88 femte ledd). På Løren var situasjonen såpass oversiktlig at fradelinger og grensereguleringer ble benyttet for å løse milepælene tre og fire. I den første jordskiftesaken ble tre mindre parseller regulert til offentlig trafikkformål fradelt berørte registerenheter regulert til byggeformål. Grensene for det som skulle bli fremtidige eiendomstomter, ble regulert i tråd med reguleringsplan, og det ble opprettet en anleggseiendom under de tre registrerte eiendomstomtene. I forkant av den andre jordskiftesaken hadde utbygger sammenføyet to eiendommer innenfor det regulerte transformasjonsområdet. I saken ble det fradelt tre overflatetomter, en til hvert byggetrinn, og ett til fellesareal/vei mellom disse to, samt en anleggseiendom. Det ble også tilrettelagt for opprettelse av enda en anleggseiendom under neste byggetrinn via bruksordningsregler.

Da «det kommunale brukerregimet» ble brukt og skapt på Lillohøyden, ble transaksjonene som ledet frem mot milepælene tre og fire, løst delvis parallelt med milepæl to. Dette var til dels en konsekvens av utformingen av eksisterende formell eiendomsstruktur, men også forsinkelser under håndtering av «planskapt parseller». Når samtlige transaksjoner var gjennomført, besto byggetomten av kun en registerenhet, som med unntak av den ene forsinkede «planskapt parsellen» hadde ytre grenser harmonerende med området avsatt til utbygging i den godkjente reguleringsplanen. Transaksjonene den tredje milepælen her besto i, dreide seg om å få sammenføyet to registerenheter. Utbygger ble i forkant klar over at en registrert pengeheftelse sperret for sammenføying. De kontaktet rettighetshaver, som sørget for endring av denne i rettighetsregisteret, og løste deretter sammenføyingen via kommunale og sentrale myndigheter slik at milepæl tre dermed var møtt.

Transaksjonene den fjerde milepælen forutsetter, sikter mot etablering av institusjonelt klargjort byggegrunn med tilhørende funksjoner, registrert i offentlige registre. På Lillohøyden dreide dette seg om etablering av tre eiendomstomter, én anleggseiendom og tilhørende rettighetsstrukturer. Disse danner grunnlag for etablering av bygningsseiendom i fase tre. Som følge av vilkår under behandling av «delingstillatelsen» ble søknaden delt. De «planskapt parsellene» ble håndtert først, jf. over, og behandling av resten av søknaden ble utsatt til grunnlaget for etablering av anleggseiendom forelå. Årsakene til dette har en formell institusjonell forankring som ser ut til å befinne seg i grensesnittet mellom offentlig utviklingskontroll og offentlig kontroll med eiendomsdannelse. Dette er meget interessant fordi det får betydelige konsekvenser for den sekvensielle koplingen og de formelle avhengighetene mellom transaksjoner i den videre prosessen, noe som følgelig også har innvirkning på transaksjonskostnader og prosesseffektivitet.

Kommunal myndighet oppstilte på Lillohøyden krav som resulterte i at dannelse og registrering av tre eiendomstomter fra den sammenføyde registerenheten ikke kunne tillates før det i den parallelle utviklingskontrollen var gitt igangsettelsestillatelse for etablering av den planlagte parkeringskjelleren. Begrunnelsen var at omsøkte grenser mellom eiendomstomtene ville skjære gjennom den prosjekterte parkeringskjelleren på en u hensiktsmessig måte som ikke oppfylte formelle offentligrettslige krav til etablering av eiendomsgrenser. Skulle eiendom dannes før igangsettelsestillatelse forelå, måtte grensene i så fall trekkes i fast vegg. Det fantes ingen vegger med slik plassering, i og med at det prosjekterte parkeringshuset skal være felles for de tre prosjekterte blokkene. Konsekvensen er at hele

eiendomsdannelsen måtte stoppe i påvente av igangsettelsestillatelse. Denne ble også av ukjente årsaker noe forsinket. Generelt gjør disse formelle koplingene eiendomsdannelsen eksponert for betydelig risiko, i og med at alle mulig feil og mangler som kan forsinke igangsettelsestillatelsen, også forsinke eiendomsdannelsen.

En kombinasjon av formelle og uformelle institusjonelle rammer ser her ut til å etablere formelle bindinger som ikke er funksjonelle med tanke på opprettholdelse av fremdrift i dannelsen av eiendom tilpasset prosjektgjennomføringen. Utsettelsen fører i praksis til at det blir mindre tid til gjennomføring av påfølgende transaksjoner relatert til oppmåling og registrering av eiendomstomter i milepæl fire. Dette påvirker dermed også når etablering av bygningseiendom kan ferdigstilles i milepæl fem, jf. fase tre under. Følgene er at utbygger som bruker av «det kommunale brukerregimet» på grunn av utformingen av formelle institusjoner eksponeres for en rekke transaksjonskostnader, særlig som følge av økt tidsbruk og risiko.

De formelle koplingene mellom registrering av anleggseiendom og utviklingskontrollen opptrer også i «jordskiftebrugerregimet». I lys av jordskiftesaken på Løren og Grefsen kan det imidlertid synes som at uformelle institusjonelle rammer, jordskiftedomstolens praktisering av regelverket, bygger et annet syn som skiller mellom byggetomt og eiendomstomt, og som derfor tillater etablering av grunneiendom «på toppen av» fremtidige underjordiske konstruksjoner, før igangsettelsestillatelse foreligger. Dette bidrar til reduserte transaksjonskostnader sammenlignet med alternativet over. Formelt institusjonelt er koplingene mellom anleggseiendom og igangsettelsestillatelse begrunnet ut fra at anleggseiendom er en sekundærløsning for etablering av bygningseiendom ved seksjonering. Her kan det syntes som at de formelle koplingene ikke er funksjonelle, og det kan i lys av funnene her reises spørsmål ved hvor hensiktsmessig og viktige spesialvilkårene for dannelsen av anleggseiendom er når de får denne typen konsekvenser for transaksjonskostnader og prosesseffektivitet.

Det andre offentligrettslige vilkåret i saken på Lillohøyden knyttet seg til utbyggers ønske om å dele den samlede byggetomten opp i tre eiendomstomter, som grunnlag for påfølgende organisering av tre fremtidige bygningseiendommer. Med henvisning til reguleringsplan og bestemmelsene i plan- og bygningsloven om at fellesfunksjoner skal løses på egen tomt, ble det oppstilt krav om at utbygger søkte dispensasjon, selv om det i søknaden var godtgjort at gjensidige bruksretter var planlagt registrert for ivaretagelse av disse funksjonene (jf. pbl §§ 26-1, 28-7, 19-1). Følgelig ble utbygger eksponert for risiko relatert til om hvorvidt dispensasjon ville bli gitt, og transaksjonskostnader relatert til tidsforbruk og saksbehandling.

I «jordskiftebrugerregimet» bygger samtlige undersøkte saker på at eiendomsdannelsen skjer i tråd med reguleringsplan, og dermed ikke krever søknad om delingstillatelse. Selv om situasjonene på Løren og Grefsen er rimelig like på dette punktet, er det ikke søkt om dispensasjon av lignende årsaker som ovenfor. I samtaler med kommunal myndighet om saken på Grefsen ble det påpekt at de ville ha krevd dispensasjon i «delesaken» hvis saken var løst i «det kommunale brukerregimet». Det ble også nevnt at det var uenighet innad i den kommunale organisasjonen mellom byggesaks- og eiendomsmiljøene om praktisering av plan- og bygningsloven på dette punktet. Sistnevnte påstand er imidlertid ikke forfulgt

videre, men er et eksempel på at de formelle institusjonelle rammene oppfattes som uklare. Kommunen førte likevel endringene i objektregisteret i tråd med jordskifterettens avgjørelser.

De underliggende årsakene for utfordringene over ser ut til å kunne spores til uklarheter omkring forskjellen på byggetomt og eiendomstomt i plan- og bygningsloven, som her ser ut til å gi rom for ulike forståelser og praktisering av regelverket i henhold til uformelle institusjoner. For betraktninger om forskjellen mellom byggetomt og eiendomstomt vises det til teorikapitlet. Begge vilkårene oppstilt i «det kommunale brukerregimet» ovenfor kan spores til uklare formelle institusjonelle rammer i grensesnittet mellom offentlig utviklingskontroll og vilkår for eiendomsdannelse. De gir opphav til formelle bindinger mellom transaksjoner som ikke er funksjonelle med tanke på prosjektgjennomføring, og de genererer også potensielt betydelige transaksjonskostnader for brukere i begge regimene.

Forskjellene kan kanskje forklares ut fra ulikheter i formelle institusjonelle rammer på makronivå; særdomstol versus forvaltning og offentlig tjenesteytende virksomhet. Forskjeller i balansering av offentlige og private interesser kan til dels også spores til ulik profesjonsbakgrunn, samt «kultur» og uformelle institusjoner i de to brukerregimene. Fokus på brukerinteresser, slik som koordinering av transaksjoner og bevissthet omkring transaksjonskostnader for brukere, varierer også betydelig, noe funnene over står som gode eksempler på. For betraktninger omkring dette vises det også til artiklene en, to og fire.

For utforming av nye eiendomstomter for planlagte bygninger og nødvendige fellesfunksjoner på den enkelte byggetomt viser samtlige casestudier at reguleringsplanene alene ikke er tilstrekkelig detaljert, men at endelig avgrensning av fremtidige eiendomstomter som registrerte eiendomsobjekt med tilhørende rettighetsstrukturer også er avhengig av detaljer fra utviklingskontrollen: rammetillatelse, utomhusplaner, faseplaner, igangsettelsestillatelse osv. Av casene fra «jordskiftebrukerregimet» er transformasjonen på Grefsen den mest kompliserte. Reguleringsplanen angir her byggegrenser for plassering av planlagte boligblokker innenfor byggetomter som er avgrenset av felt og formålsgrenser. For endelig avgrensning av eiendomstomtene for de planlagte boligblokkene er utviklingskontrollen styrende. Grensene til nye eiendomsobjekt ble her etablert med bakgrunn i detaljer fra rammetillatelse og tilhørende utomhusplaner. Årsaken til dette var at areal omkring blokkene var satt av til forhager til eksklusiv bruk for leilighetene i første etasje. Dette arealet måtte inngå i eiendomstomten for at det skulle kunne innlemmes i de planlagt etablerte bygningseiendommene. Utbygger innhentet her uttalelser fra sentral myndighet og kommunen. Beskjeden er at så lenge eiendomsdannelsen skjer i tråd med rammetillatelse gitt i medhold av reguleringsplan, er den innenfor rammene av reguleringsplanen. I tillegg ble det i saken innhentet dispensasjon for å etablere eiendomsgrenser som ikke var i tråd med plan, for å kunne danne nye eiendomstomter for blokker og fellesareal slik utbygger ønsket. Basert på utbyggers dokumentasjon ble nye eiendomstomter utformet av jordskifteretten under arbeidet med skifteplan. Dette skjedde i samråd med utbygger, og i tråd med deres ønsker og de offentligrettslige forutsetningene.

I jordskiftesakene på Løren ble også utformingen av eiendomstomter supplert med detaljer fra utviklingskontrollen. Dette gjaldt blant annet utforming av grenser for nye eiendomstomter etter prosjekterte bygningers nøyaktige fotavtrykk. På Lillohøyden var det en kombinasjon av

reguleringsplanen supplert med detaljer fra rammetillatelsens utomhusplaner sammen med utbyggers ønsker om organisering av fremtidig bygningseiendom som styrte utformingen av eiendomstomter. I samtlige tilfeller var etablering av anleggseiendom avhengig av at det var gitt igangsettelsestillatelse for prosjekterte parkeringskjellere, jf. over. Dette skapte kun problem på Lillohøyden. På Grefsen forelå igangsettelsestillatelser allerede, som følge av forsinkelsene i forkant av milepæl to, og det er ikke kjent at dette skal ha skapt problem på Løren.

Dannelse av nye rettighetsstrukturer er også nødvendig for å ivareta fellesfunksjoner, både offentligrettslige vilkår nedfelt i plan- og utviklingskontrollen og private interesser blant annet relatert til trinnvis gjennomføring og ivaretagelse av fellesfunksjoner, ut over de som har offentlig interesse. Dannelse og registrering av nye rettighetsstrukturer parallelt med dannelse av nye «formelle» eiendomsstrukturer er derfor en del av eiendomsdannelsen i begge brukerregimene, men løses imidlertid via ulike formelle institusjoner og transaksjoner.

I «jordskiftebrugerregimet» benyttes bruksordning for å danne og registrere nye rettighetsstrukturer (jf. jskl § 2 litera c). Utgangspunktet for utarbeidelse av bruksordningsregler har i lys av casestudiene på Løren og Grefsen vært forslag fra utbygger basert på tidligere prosjekt, som parallelt eller i etterkant av arbeidet med skifteplan for eiendomsstrukturen har blitt «kvalitetssikret» av jordskifteretten. Et vesentlig moment i den forbindelse har vært ivaretagelse av funksjoner av offentlig interesse, slik som atkomst, parkering, felles ute- og lekeareal, tekniske installasjoner osv. Her har detaljer fra plan- og utviklingskontrollen vært styrende for utformingen av bruksordningsregler. Organisering av blant annet parkering har også blitt påvirket av utbyggers ønsker om å selge eller leie ut plasser, noe som på Løren ledet til at noe annerledes løsninger enn de vanligvis praktisert i «det kommunale brukerregimet» ble valgt. Bruksordningene har også omfattet rent privatrettslige forhold, slik som fordeling av vedlikeholdskostnader, tilretteleggelse for trinnvis utbygging osv. som er i utbygger og fremtidige beboeres interesse. På Grefsen legger avtalene omkring akquisisjon av «planskapte parseller» føringer for innholdet i bruksordningsreglene når eiere av tilstøtende eiendom senere i saken skal tildeles nye parkeringsplasser i underjordiske parkeringskjellere.

I det kommunale brukerregimet oppstilles det normalt vilkår om registrering av erklæringer på berørte registerenheter som skal ivareta fellesfunksjoner av offentlig interesse. På Lillohøyden utformet utbygger forslag til erklæring i søknadene om eiendomsdannelse, og under behandlingen formulerte den kommunale saksbehandleren det endelige innholdet i erklæringene med basis i reguleringsplan, rammetillatelser, kommunens parkeringsnorm, plan- og bygningslovens bestemmelser osv. Løsningene med hensyn til organisering av parkering ser her i noe større grad ut til å vektlegge offentlige interesser. Det har også vært en del frem og tilbake omkring formulering av erklæringstekst for enkelte bestemmelser. Disse erklæringene inneholder også «slettingsklausuler»; at de kun kan endres eller slettes med samtykke fra kommunal myndighet. Slike klausuler inneholder ikke bruksordningene i jordskiftesakene.

Et annet moment som har dukket opp helt nylig, er, ifølge utbygger og kommunen, at sentral registermyndighet (tinglysingen) av ukjente årsaker har endret praksis vedrørende registrering av rettigheter. De er nå av den oppfatning at enkelte av punktene i erklæringene på grunn av ordlyd og

innhold må registreres som pengeheftelser, selv om det både fra utbyggers og kommunalt hold er enighet om at de er ment som, og derfor bør registreres som, servitutter. For å unngå problem som oppstår dersom rettighetene registreres som pengeheftelser, ble det på Lillohøyden fra utbyggers hold forhandlet frem at hvis registrering som servitutt nektes, skulle kommunen fatte endringsvedtak og omforme erklæringene slik at registreringen kunne gå som planlagt. Dette er en endring i praktisering av formelle institusjoner (tinglysningsloven med tilhørende rettskilder) som har betydelige konsekvenser for utbygger og fremtidige eiere av produsert eiendom. Endringene kommer ifølge utbygger og kommunen fra sentral myndighet uten foregående varsler eller medvirkning fra berørte aktører. Sett i sammenheng med transformasjonsprosjektene her får også den nye praksisen uheldige utfall, i tillegg til at den genererer betydelige transaksjonskostnader i form av tidsforbruk, risiko og arbeidstimer. Utbygger på Løren og Lillohøyden melder også om tilsvarende problem i andre prosjekt.

I utgangspunktet vil også endringene ramme registreringer som skjer i medhold av «jordskiftebrugerregimet», men erfaringer herfra foreligger ikke. Dette er et godt eksempel på at ukoordinert forvaltning av formelle institusjoner som må fungere sammen, får konsekvenser både for utforming av transaksjoner og transaksjonskostnadene som oppstår. I og med at registrering i rettighetsregisteret er det siste som gjøres i eiendomsdannelsen, blir denne typen uklarerheter særlig problematiske og potensielt transaksjonskostnadsgenererende. Dette temaet er ikke fulgt opp videre, men er på grunn av konsekvensene såpass interessant at det er relevant å følge opp ved en annen anledning.

Sett bort fra ovennevnte problem med hensyn til registrering, som begge regimene formelt institusjonelt vil lide under, ser «jordskiftebrugerregimets» bruksordningsløsninger i større grad ut til å balansere private og offentlige interesser. De er også betydelig mer detaljerte i sitt innhold enn erklæringene som kreves registrert i «det kommunale regimet», hvor også utbygger selv må sørge for å utforme og registrere rettigheter av privat karakter på berørte registerenheter. Å gjøre dette i to operasjoner krever flere transaksjoner og gir sannsynligvis opphav til høyere transaksjonskostnader. I tillegg vil sluttbrukerne her for de private rettighetenes del heller ikke nyte godt av jordskiftedomstolenes «kvalitetssikring». Samlet sett ser «jordskiftebrugerregimet» ut til å redusere antallet transaksjoner og transaksjonskostnadene forbundet med utforming av nye «formelle» eiendoms- og rettighetsstrukturer via mulighetene for å fatte permanente eller midlertidige rettsendrende vedtak.

For å slutføre «produksjonen» av institusjonelt klargjort byggegrunn med tilhørende funksjoner og milepæl fire må imidlertid også innføring i objektregisteret og registrering i rettighetsregisteret fullføres. Dette er til dels berørt ovenfor, men er viktig å fremheve fordi regimene er forskjellige også på dette punktet. En forutsetning for omforming av objektregisteret er et geodetisk grunnlag som i henhold til matrikkelloven som hovedregel skal etableres ved oppmåling i marka. Foruten oppmåling som ledd i innledende klarlegging av eksisterende eiendomsforhold har oppmåling i «jordskiftebrugerregimet» vært løst «digitalt», basert på koordinater fra prosjektering og plan- og utviklingskontrollen. Måling i marka har vært ansett som lite hensiktsmessig på grunn av pågående byggearbeid. «Digital» håndtering via GIS-baserte løsninger har vært en strategi fra starten av, og har sannsynligvis ledet til økt prosesseffektivitet i samtlige av de undersøkte jordskiftesakene. Mulighetene for en slik tilnærming har en formell og uformell institusjonell forankring, og lignende bruk av skjønn og forståelse av regelverket kan

sannsynligvis bidra til mer effektive prosesser i andre lignende situasjoner der «jordskiftebrukerregimet» benyttes for å løse transaksjoner relatert til eiendomsdannelse i bytransformasjon.

I «det kommunale brukerregimet» behandles offentlige tillatelser først, i tråd med hvordan de er innsendt, og med hvordan kommunen velger å behandle dem. Når tillatelse foreligger, går saken videre til oppmålingsavdelingen, hvor saken tas til behandling når det blir dens tur i køen. Det er på dette tidspunktet landmåleren vurderer om det er grunnlag for å unnta saken fra kravene om oppmåling i marka. Her er brukers behov og økonomiske interesser i utgangspunktet ikke gyldige argument, selv om saken på Lillohøyden illustrerer at uformell påvirkning av prosessen er mulig. Her hadde kommunen som kontraktspart i kjøp av skoletomten interesse i å få transaksjonene gjennomført.

Denne sekvensielle behandlingen har langt på vei en formell institusjonell forankring som medfører økt transaksjonsbehov og transaksjonskostnader, særlig knyttet til risiko omkring valgte løsninger grunnet lav forutberegnelighet og usikkert tidsforbruk. Det kommunale monopolet på leveranser av oppmålingstjenester ser for Oslo kommunes del også ut til å resultere i kapasitetsproblem og tidsforbruk, ut over lovpålagte frister. Arruñada (2012) advarer i sin bok om at kombinasjonen av monopol situasjoner og byråkratisk organisering kan lede til ineffektive registersystem. Produksjon av nødvendige data må til for å fullføre eiendomsdannelsen, og sånn sett er det grunn til å ta hensyn til Arruñadas bemerkninger om at policymakere bør sørge for å følge opp organisasjonene slik at det kompenseres for denne typen svakheter. Utbyggerne har som brukere av «det kommunale brukerregimet» vært veldig klare på at de har betalingsvillighet, for å kunne oppnå mer effektive prosesser, noe som indikerer at monopol situasjonen gir opphav til underproduksjon av tjenester. I og med at det også er de kommunale landmålerne som, når vedkommende har kommet til den aktuelle saken, vurderer hvorvidt kontorforretning kan tillates eller oppmåling i marka må skje, vil det å leie inn private landmålere såpass sent i prosessen sannsynligvis også ha mindre innvirkning på tidsforløpet enn det kunne ha hatt dersom dette ble avklart innledningsvis i forbindelse med søknad og tillatelse. På Lillohøyden har oppmåling vært løst via kontorforretning innenfor rammene av unntaksbestemmelsene i matrikkelloven. Oppmåling i marka ville vært vanskelig, i og med at transformasjonsområdet først hadde påstående bygninger på tvers av planlagte eiendomsstrukturer og deretter har vært en byggeplass med pågående byggeaktivitet. I alle tilfeller tilsier byggeprosessen og områdets karakter under bytransformasjon at måling og merking av grenser i marka ikke er hensiktsmessig. Informasjonsgrunnlaget for å fatte beslutning om «digital» håndtering var til stede fra starten av, men brukerregimet er utformet med formelle bindinger som ikke er funksjonelle, og beslutningene fattes med forankring i formelle institusjoner som ikke syntes tilpasset den stedlige konteksten, sent i prosessene.

Dette vil, sammen med det faktum at digitale data gjerne allerede finnes eller kan produseres med utgangspunkt i utbyggers prosjektering og tillatelser fra utviklingskontrollen, gjelde transformasjonsprosjekt generelt. Samlet sett tilsier dette at måling i marka er lite hensiktsmessig i slike prosjekt. Dette gjelder særlig innad i transformasjonsområdet når en utbygger, som i tilfellene her, har rådighet over hele transformasjonsområdet. For klarlegging av områdets ytre grenser mot tilstøtende eiendom kan oppmåling og befaring i marka være fornuftig, slik det løses innledningsvis i «jordskiftebrukerregimet». På dette punktet kan imidlertid kun «det kommunale regimet» bidra med å

identifisere grenser som de berørte er uenige om. Dette kan avdekke, men i svært begrenset grad bidra til å løse uklarheter. For annet enn frivillige løsninger må transaksjonen løses enten i de ordinære domstolene eller i jordskiftedomstolen. Samlet sett synes «jordskiftebrugerregimets» tilnærming til produksjon av nødvendig dokumentasjon for formalisering av nye eiendomsforhold ut til å være mer effektiv enn «det kommunale brukerregimet», basert på de formelle institusjonelle rammene og erfaringene fra casestudiene, og dette påvirker milepælene to til fire positivt.

Med hensyn til innføring i objektregisteret indikerer funnene fra Lillohøyden og tilbakemeldingene fra kommunen og utbyggere at «det kommunale brukerregimet» løser nødvendige transaksjoner rimelig raskt, normalt i løpet av et par dager, via deres avdeling for matrikkelføring. Når endringer er ført eller nye registerenheter er dannet, oversendes saken tinglysingen for registrering i rettighetsregisteret. Kommunen har da sett over saksdokumentene slik at registreringen normalt går raskt, med mindre tinglysningsmyndighetene finner noen mangler. Ovennevnte endringer i registerets praktisering av tinglysningsloven indikerer også reelle muligheter for at sentrale myndigheter kan ha oppfatninger om at det foreligger mangler, noe som gir opphav til risiko i begge brukerregimene.

På dette punktet er imidlertid «jordskiftebrugerregimet» vesentlig annerledes. Selv om det fortsatt berører kommunal myndighet for innføring i objektregisteret, er rollefordelingen under gjennomføring av nødvendige transaksjoner mer fordelaktig for utbygger. Underveis i arbeidet med avhandlingen har også tilnærmingen til prosedyrer for ivaretagelse av offentligrettslige hensyn i forbindelse med innføring i objektregistre og registrering i rettighetsregisteret endret seg med hensyn til praksis i «jordskiftebrugerregimet». På dette punktet må det fremheves at arbeidet med avhandlingen og særlig publisering av artiklene en og to, som direkte berører blant annet dette temaet, kan ha bidratt til å påvirke jordskifterettens praksis. Dette gjelder spesielt jordskiftesaken på Grefsen, hvor det for den rettsendrende delen ble valgt andre løsninger enn de som ble skissert da artikkel to ble skrevet. Dette forklarer for øvrig de små avvikene som foreligger mellom presentasjonen av saksforløpet i den andre og fjerde artikkelen.

For begge jordskiftesakene på Løren ble det etter en samhandlingsprosess med utbygger fattet rettsendrende vedtak om dannelse av nye formelle eiendoms- og rettighetsstrukturer. Avgjørelsene ble stilt til forhåndspåanke, som når de var rettskraftig oversendt kommunale myndigheter for innføring i objektregisteret. De aktuelle omformingene og dannelsene av registerenheter ble ført i objektregisteret og deretter registrert i rettighetsregisteret ved at jordskifteretten tinglyste utdrag av rettsboken på de berørte eiendommene. Dette var også slik løpet var skissert for jordskiftesaken på Grefsen da artikkel to ble skrevet. Som dokumentert over resulterte imidlertid behov for frafall av rettigheter i forkant av milepæl to i at saken ble ca. to år forsinket. Da den rettsendrende delen av saken endelig skulle gjennomføres, valgte man å benytte seg av midlertidige vedtak for både omforming av eiendomsstruktur og etablering av tilhørende rettighetsstrukturer (jf. jskl § 23).

I forkant av de midlertidige vedtakene ble også de planlagte endringene sendt på «høring» til kommunal registermyndighet for å sjekke at de samtykket i at endringene var i tråd med plan- og utviklingskontrollen, slik at eventuell risiko i form av nektet innføring i objektregisteret på slikt grunnlag ble unngått. Denne løsningen ser ut til å ha vært resultat av foregående møtevirksomhet mellom

jordskiftedomstolen og kommunal delings- og matrikkelmyndighet. De midlertidige vedtakene kan kun endres som følge av endringer i offentligrettslige rammer for gjennomføring av prosjektet. Denne løsningen bidrar sannsynligvis i større grad til å ivareta offentligrettslige hensyn, og således imøtekommes en del av utfordringene skissert i de to første artiklene, der det antydes at utbygger via jordskiftesakene får større kontroll over hvordan planer og vedtak nedfelles i nye formelle eiendomsforhold.

Løsningen baserer seg imidlertid på tolkning av formelle institusjonelle rammer (matrikkeloven, plan- og bygningsloven og jordskifteloven), og til dels etablering av nye uformelle institusjoner med bakgrunn i disse. Dette kan kanskje også gi opphav til nye lokale formelle institusjoner. Sistnevnte gjør at rollefordeling og løsninger sannsynligvis vil variere mellom geografiske og administrative områder; ulike kommuner og jordskiftesokn. De institusjonelle rammene for hvordan transaksjonene skal løses, kan derfor også betraktes som konsekvenser av uklare og fragmenterte formelle institusjonelle rammer. Der det mangler klare rammer for hvordan nødvendige transaksjoner skal løses, er det rom for tolkning og etablering av lokale løsninger, noe som i seg selv er transaksjonskostnadsgenererende. For den valgte løsningen er det fra enkelte i miljøet også påpekt utfordringer med hensyn til ivaretagelse av jordskifterettens domstolsrolle og sentrale domstolsprinsipp. Dette er et interessant tema, men behandles ikke videre her.

Den tilpassede tilnærmingen løser imidlertid et problem relatert til trinnvis gjennomføring, hvor senere byggetrinn må få etablert rettigheter i byggetrinn som allerede er gjennomført og solgt ut. Forholdene på Grefsen indikerer at dette vil være nødvendig, og det er ifølge utbyggers konsulenter noe som er bortimot umulig å få til via «det kommunale brukerregimet» og ordinære prosedyrer for registrering i rettighetsregisteret. I etterkant av fase tre og etablering av bygningseiendom og overføring til sluttbrukere vil den fragmenterte eierstrukturen, sammen med krav om samtykke fra samtlige berørte eiere, resultere i høye transaksjonskostnader, og svært ofte forhindre slike endringer.

I etterkant av at midlertidige rettsendrende vedtak var fattet, ble rettsboken tinglyst på de aktuelle eiendommene, og den fjerde milepælen var møtt. Det er ikke kjent at det har vært problem ved registrering av jordskifterettens avgjørelser i rettighetsregisteret, og utbyggerne har antydnet at løsninger som aksepteres av registermyndighetene som ledd i jordskiftesaker, ikke ville ha gått gjennom dersom de ble forsøkt registrert via dem selv på ordinært vis. Dette antyder at jordskiftedomstolene har fordeler overfor sentral registermyndighet. Ut over de særegne formelle institusjonelle rammene i jordskifteloven må denne praksisen også bygge på uformelle institusjoner.

For utbyggere som brukere av brukerregimene for eiendomsdannelse er det samlet sett i «jordskiftebrukerregimet» en meget stor fordel at jordskifteretten tar seg av samtlige oppgaver knyttet til registrering. All direkte kontakt mellom utbygger og kommunal myndighet elimineres vedrørende eiendomsdannelse, og går via jordskiftedomstolen, som også sitter på betydelig kompetanse og tilsynelatende også uformell innflytelse på dette området. Samlet sett er effekten av «jordskiftebrukerregimet» på koordinering av transaksjoner fra milepæl to til milepæl fire i eiendomsdannelsen betydelig sammenlignet med «det kommunale brukerregimet». Prosedyrene for innføring i objektregisteret og registrering i rettighetsregisteret syntes imidlertid til dels uklare og unødig

kompliserte, noe som ser ut til å påføre jordskifteretten og kommunal myndighet en del merarbeid og økt ressursbruk.

Eiendomsdannelsen i «jordskiftebrugerregimet» fremstår fra milepæl to til milepæl fire som en helhetlig prosess spesialtilpasset de aktuelle transformasjonsprosjektene; fra innledende oppmåling og klarlegging av rettsforhold, via mer fordelaktig håndtering av planskapt parseller, «direkte reparsellering» med integrert etablering av rettigheter, fortløpende håndtering av dokumentasjon for innføring i objektregistre overfor kommunal myndighet, og til sist registrering i rettighetsregistre overfor sentral myndighet. Fremgangsmåten bygger på jordskiftedomstolens arbeidsmåte, slik den er styrt av formelle og uformelle institusjonelle rammer for å løse nødvendige transaksjoner. Kombinasjonen av den posisjonen utbygger har etablert i forkant av milepæl en, og at jordskifte er et privatrettslig virkemiddel som i betydelig grad baserer seg på nettverkskoordinering, bidrar helt klart til større balansering mellom private og offentlige interesser. Dette resulterer i de undersøkte casene i reduserte transaksjonskostnader og økt prosesseffektivitet. Disse egenskapene har imidlertid langt på vei en formell institusjonell forankring som gjør at «jordskiftebrugerregimet» generelt ser ut til å være en fordelaktig tilnærming for gjennomføring av nødvendige transaksjoner relatert til eiendomsdannelse i bytransformasjon. Det må imidlertid fremheves at variasjoner i uformelle institusjonelle rammer, kapasitet, kompetanse osv., både i «jordskiftebrugerregimet» og i alternative «kommunale brukerregimer» man sammenligner med, slik de kommer til anvendelse lokalt og på stedsspesifikt nivå, på et gitt tidspunkt, følgelig kan gi opphav til betydelige variasjoner med hensyn til transaksjonskostnader og prosesseffektivitet. Men sett i sammenheng med egenskapene til «det kommunale brukerregimet» under indikerer funnene rimelig klart at de formelle institusjonelle rammene her i større grad bidrar til økt prosesseffektivitet.

Sammenlignet bidrar casestudiene fra Lillohøyden til å identifisere «et kommunalt brukerregime» der eiendomsdannelsen samlet sett består av flere parallelle saker basert på enkle operasjoner som må gjennom trinnvise løp, knyttet til offentlig myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon; offentligrettslig tillatelse til eiendomsdannelse etter plan- og bygningsloven, tildeling av kommunal landmåler, oppmåling i marka eller unntaksvis kontorforretning, innføring i objektregisteret via kommunal registermyndighet og avslutningsvis registrering i rettighetsregisteret via sentral myndighet. Parallelt med at transaksjonene løses, må også privatrettslige transaksjoner, pantefrafall, håndtering av rettigheter, hjemmelsoverføringer osv. håndteres. Antall transaksjoner og de formelle koplingene mellom transaksjoner styres samlet sett av fragmenterte formelle institusjoner, som til dels også er uklare og har rom for tolkning og variasjoner nedfelt i uformelle institusjoner. I svært mange tilfeller vil formelle avhengigheter gjøre at en feil eller forsinkelse ett sted fører til at hele eiendomsdannelsen stopper opp, og/eller at det videre løpet må endres.

Organisering av kommunale oppgaver og de uformelle institusjonelle rammene som omslutter kommunal myndighetsutøvelse og tjenesteprodukerende virksomhet, fokuserer i vesentlig grad på enkeltsaker. For eiendomsdannelse i bytransformasjon blir dette en betydelig svakhet, prosessene samlet sett bli lange «stafetter» med transaksjoner som til dels løses parallelt i ulike avdelinger og saker. Hensyn til samlet koordinering av transaksjoner i eiendomsdannelsen ser derfor i liten grad ut til å være

ivaretatt, og dette ser ut til å forsterke effektene av at de formelle institusjonelle rammene for eiendomsdannelse ikke er funksjonelle med tanke på gjennomføring av transformasjonsprosjekt.

Årsakene til at eiendomsdannelsen deles opp av regimets brukere og kommunal myndighet, er sammensatte. En del av forklaringen er forankret i formelle institusjonelle rammer, og er et produkt av de formelle avhengighetene mellom transaksjoner som er beskrevet for milepælene to til fire. Dette kombinert med manglende virkemidler for koordinert omforming av eiendomsstrukturer, brukernes vurdering av risiko knyttet til utforming av mer kompliserte søknader, og ønsker om å unngå unødige transaksjonskostnader, ser ut til å resultere i incentiver for å dele eiendomsdannelsen opp i flere saker, slik at «ikke alle eggene ligger i én kurv». Her kan det også fremheves at den største søknaden som innledningsvis ble sendt inn på Lillohøyden, ikke besto av veldig mange transaksjoner. Den får et utfall rimelig likt med det utbygger forespeilet seg, men likevel en svært annerledes og mye mer tidkrevende og komplisert prosess som følge av vilkår oppstilt underveis i saksbehandlingen. Her var spesielt formell avhengighet i grensesnittet mellom offentlig utviklingskontroll og eiendomsdannelsen forhold som skapte problem.

«Det kommunale brukerregimet» kjennetegnes derfor av at det er utbygger som må sørge for koordinering av transaksjoner. Utfordringen for utbygger som bruker er imidlertid at vedkommende er bundet opp av de formelle institusjonelle rammene, men ikke har direkte innflytelse over transaksjoner og gjøremål kommunal myndighet og tjenesteytende virksomhet og andre berørte private aktører (formelle eiere, panthavere osv.) må gjennomføre. I lys av de institusjonelle rammene mangler brukerregimet en eller flere aktører med ansvar og tilstrekkelige brukerrettigheter for å drive prosessene fremover, tilsvarende rollene jordskiftedomstolen og utbyggers konsulenter samlet sett har i «jordskiftebrukerregimet». Samlet sett bidrar disse egenskapene ved «det kommunale brukerregimet» til at eiendomsdannelsen under gjennomføring av transformasjonsprosjekt ser ut til å preges av en hierarkisk tilnærming til koordinering av transaksjoner. Dette ser igjen ut til å resultere i lav forutberegnelighet, noe som gir opphav til betydelige transaksjonskostnader for involverte brukere. Her er økt tidsforbruk, risiko og arbeidsmengde de viktigste kategoriene transaksjonskostnader for brukerne når disse faktorene sammenlignes med «jorskiftebrukerregimet».

Funnene fra casestudiene viser at resultatene de to brukerregimene produserer mellom milepæl to og milepæl fire, er veldig like med hensyn til produksjon av institusjonelt klargjort byggegrunn med tilhørende funksjoner. Begge regimene ser ut til å ivareta offentligrettslige krav til eiendomsdannelse og behovene til utbygger og fremtidige brukere på en noenlunde tilfredsstillende måte. Dette indikerer at regimene produserer omtrent samme resultat med hensyn til «policy efficiency», noe som synliggjør at vilkårene for anvendelse av Buitelaars modell er oppfylt. Jeg viser her til teorikapitlet og artikkel fire. De identifiserte forskjellene i transaksjonskostnader mellom regimene representerer variasjoner i prosesseffektivitet, og differansen kan betraktes som «dødvakt». I tillegg til forskjellene mellom brukerregimene indikerer funnene at håndtering av registrerte rettigheter, særlig panteheftelser, og manglende koordinering mellom transaksjoner i eiendomsdannelsen og offentlig utviklingskontroll genererer betydelige transaksjonskostnader i begge regimene. Koplingen til fase tre og produksjon av bygningseiendom til sluttbrukere ser også ut til å by på tilsvarende utfordringer i begge regimene. Avslutningsvis under gjøres det noen betraktninger omkring transaksjonskostnadenes form, størrelse,

distribusjon og konsekvenser for transformasjonsprosjekt. I det følgende presenteres fase tre, som omfatter dannelse av bygningseiendom.

5.4 Fase 3

Figurens tredje fase er begrunnet ut fra behovet for å danne bygningseiendom som ledd i organisering av boligblokker og kombinasjonsbygg mot sluttbrukere. Etablering av bygningseiendom, enten det skjer via dannelse av eierseksjoner eller borettslagsstiftelse, er underlagt egne formelle institusjonelle rammer som gjør at transaksjonene er de samme for begge brukerregimene. I de undersøkte casene har seksjonering vært den dominerende fremgangsmåten. Det er kun i en av casene på Løren at en kombinasjon av seksjonering og borettslag har vært brukt. Fremstillingen her fokuserer derfor på dannelse av eierseksjoner via kommunal seksjoneringsmyndighet. For at man skal kunne slutføre dannelsen av eierseksjoner, er det to forutsetninger som må være oppfylt: Det må foreligge igangsettelsestillatelse for den aktuelle bygningen, og milepæl fire må være møtt, dvs. at eiendomstomten bygget skal stå på, må være endelig innført i objektregisteret og registrert i rettighetsregisteret. Som fremhevet i teorikapitlet kan det imidlertid være en viss overlapp mellom fasene to og tre, i og med at forberedende gjøremål og innsendelse av søknader kan initieres før milepæl fire er møtt. Denne muligheten ser blant annet ut til å ha blitt benyttet på Grefsen som ledd i et forsøk på å fullføre eiendomsdannelsen raskere fra utbyggers side.

I samtlige prosjekt baserer gjennomføringen seg på finansiering via byggelån hvor krav om forhåndssalg er en forutsetning. Jeg viser her til fase en og teorikapitlet. Dette innebærer reelt sett også en slags overlapp med fasene en og to. Utbyggerne har i tidlig fase og parallelt med gjennomføring av prosjektene ved forhåndssalg overført «reelt» eierskap til eiendommene som produseres via kontraktstrukturer, til sluttbrukere. Transaksjonene i fase tre frem mot milepæl fem dreier seg om å etablere grunnlag for «formalisering» eierskapet, via overføring av hjemmel i rettighetsregisteret. Før dette kan skje, er det imidlertid en hel rekke transaksjoner som må gjennomføres. I første omgang må utbygger søke om seksjonering av den eller de aktuelle bygningene, og kommunal seksjoneringsmyndighet må behandle søknaden. Når tillatelse er gitt, må eventuelle tilleggsdeler måles opp, de nye enhetene må føres inn i objektregisteret og til sist registreres i rettighetsregisteret. I etterkant av dette kan det også være aktuelt med registrering av rettigheter i de etablerte enhetene.

På Løren innebar den tredje fasen dannelse av bygningseiendom ved seksjonering og borettslagsstiftelse. Det første byggetrinnet, i prosjektet den første jordskiftesaken hadde organisert institusjonelt klargjort byggegrunn med tilhørende funksjoner i, ble produserte kombinasjonsbygg seksjonert i bolig- og næringsseksjoner. De to øvrige byggetrinnene besto av to eiendomstomter tidligere solgt til andre utbyggere og senere organisert som to boligstiftelser. Dannelsen av bygningseiendom i forlengelse av milepæl fire i det andre prosjektet var mer komplisert. Her hadde også jordskiftesaken organisert eiendomstomter og anleggseiendom med tilhørende registrerte rettighetsstrukturer. Den produserte bygningsmassen besto av kombinasjonsbygg, men med et større omfang av næringsseiendom, hvor boligdelen også var solgt med et spesielt konsept som også innebefattet servicefunksjoner og fellesareal. Eiendommen ble derfor seksjonert i flere næringsseksjoner og en seksjon for boligdelen som videre ble organisert som borettslag. Overføring av «formelt» eierskap til produserte enheter skjedde via overføring av hjemmel til registrerte seksjoner og borettslagsandeler. Næringsarealene ble leid ut.

Endelig overføring av produsert bygningseiendom skal ha skjedd i tråd med den planlagte programmeringen. Jeg viser for øvrig til artikkel en for detaljer.

I prosjektet på Lillohøyden har eiendomsdannelsen ennå ikke kommet så langt at fase tre er initiert. Den programmerte gjennomføringen legger opp til etablering av tre bygningseiendommer ved seksjonering av hver av de tre planlagte blokkene, som når milepæl fire er passert, er organisert som tre eiendomstomter og en anleggseiendom, med tilhørende rettighetsstrukturer for ivaretagelse av fellesfunksjoner. Bakgrunnen for ønsket om organisering av tre eierseksjonssameier istedenfor ett er formelt institusjonelt forankret i kravet om at igangsettelsestillatelse må foreligge, og praktisk sett en konsekvens av teknisk-økonomisk programmering og inndelingen i byggetrinn, som ledd i å imøtekomme formelle vilkår for finansiering og forhåndssalg, samt hensyn til håndtering av risiko i gjennomføringen.

Det er fra utbyggers side signalisert at nødvendige steg mot etablering av bygningseiendom vil initieres parallelt med behandling av milepæl fire for det første byggetrinn, så snart forutsetningene ligger til rette for at kommunen vil ta søknaden om seksjonering til behandling. Status medio august 2013 er at dannelsen av registerenheter for overføring til sluttbrukere akkurat ser ut til å holde følge med utbyggingsprosessen og forutsetningene om overdragelsestidspunkt nedfelt i kontraktene inngått med sluttbrukere. Frafall av pant i den «planskapede parsellen» som skal overføres utbygger, er ennå ikke løst, og arealet skal inngå i bygningseiendommen som etableres i det første byggetrinn. Det endelige utfallet av eiendomsdannelsen er derfor noe uklart. Det som imidlertid er helt klart, er at problemene med å løse milepælene to til fire har resultert i atskillig mindre tid til gjennomføring av fase tre slik at milepæl fem nås. Organisering av bygningseiendom for de neste to byggetrinnene er planlagt løst på tilsvarende vis så fort forutsetningene er til stede.

Fase tre er gjennomført og milepæl fem nådd for de to første byggetrinnene i prosjektet på Grefsen, basert på de «formelle» eiendomsforholdene produsert i den første delen av jordskiftesaken. Konsekvensene av problemene med håndtering av panteheftelser utenfor jordskiftesaken i forkant av milepæl to bidro til å forsinke jordskiftesaken og milepælene tre og fire. På grunn av formell avhengighet mellom transaksjoner i fasene to og tre har dette ledet til betydelige problem og transaksjonskostnader for utbygger. Finansiering og gjennomføring av transformasjonsprosjektets enkelte byggetrinn baserer seg også her på byggelån og forhåndssalg av boliger. I forbindelse med fasene en og to ble det derfor solgt boliger og inngått kjøpekontrakter som overfører «reelt» eierskap over fremtidig produsert bygningseiendom til sluttbrukere. Formelle krav som følger av bustadsoppføringslova, medfører at det i kontraktene også må fastsettes et omtrentlig overdragelsestidspunkt. Dette var for byggetrinnene en og to fastsatt til januar 2013 for trinn en og mars 2013 for trinn to. Byggingen var ferdig omtrentlig i henhold til programmert fremdrift, og sluttbrukerne begynte å flytte inn i blokkene. For at kontrakten skal kunne oppfylles, må imidlertid «formelt» eierskap overføres, noe som forutsetter at dannelsen av bygningseiendom er fullført. Milepæl fire for de første delene av jordskiftesaken var først møtt i slutten av mars 2013. For byggetrinn én var dermed produksjonen av eiendomstomter med tilhørende funksjoner allerede på det daværende tidspunkt ca. to måneder forsinket. For byggetrinn to var situasjonen den samme. Planlagt overlevering var rett rundt hjørnet, og i og med at registrering av eiendomstomt var forsinket, ville påfølgende organisering av bygningseiendom implisere forsinkelser også her.

Utbygger var selvfølgelig klar over disse utfordringene i forkant, og parallelt med fase to forsøkte de å initiere dannelsen av bygningseiendom ved å sende inn søknader om seksjonering til kommunale myndigheter slik at tillatelsen ville foreligge når milepæl fire var nådd. Kommunen ville imidlertid ikke behandle saken fordi eiendomstomtene ikke ennå var organisert, og saken ble derfor trukket fra utbyggers side. Senere da man igjen forventet en snarlig avklaring av milepæl fire, ble saken sendt inn igjen i oktober 2012 for den første blokken, og i februar 2013 for den andre. Kommunen behandlet seksjoneringsvedtak som for begge sakene forelå midt i april, nødvendig oppmåling av tilleggsdeler ble løst via kontorforretning, dannelsen av nye registerenheter for bygningseidommene ble ført i objektregisteret, og til sist registrert i rettighetsregisteret tidlig i mai. Endelig overføring av «formelt» eierskap og utbyggers oppgjør for leilighetene fulgte like i etterkant. Milepæl fem var dermed møtt for de to første byggetrinnene i transformasjonsprosjektet. Prosessen for dannelsen av bygningseiendom ser her ut til å ha gått rimelig i tråd med det som er vanlig i denne delen av «det kommunale brukerregimet».

5.5 Oppsummering - transaksjonskostnader, koordinering og prosesseffektivitet

De ovennevnte problemene relatert til eiendomsdannelse gir opphav til transaksjonskostnader for utbygger, og en betydelig andel av disse kan spores til forsinkelser, merarbeid og økt risiko som følge av manglende forutberegnelighet og koordinering mellom transaksjoner som eiendomsdannelsen samlet sett avhenger av. For eiendomsdannelsen i transformasjonsprosjektet på Grefsen har utbygger sannsynligvis samlet sett redusert (potensielle) transaksjonskostnader for de delene av milepælene to til fire som ikke dreide seg om håndtering av pantefrafall, når «jordskiftebrukerregimet» sammenlignes med «det kommunale brukerregimet». Som fremhevet ovenfor lå utfordringene relatert til håndtering av pantefrafall utenfor jordskiftesaken, og ville sannsynligvis ha skapt tilsvarende utfordringer i begge regimene. Det skal imidlertid legges til at en mer proaktiv tilnærming i fase en og tettere oppfølging fra utbygger potensielt kunne ha bidratt til økt prosesseffektivitet. Dette gjelder følgelig også prosjektet på Lillohøyden, hvor for øvrig videre fremdrift delvis også hviler på transaksjoner relatert til pantefrafall. Økt omfang og fokus på «eiendomsplanlegging» med analyse av ulike former for risiko i tidlig fase, med fortløpende tett oppfølging underveis i prosjektgjennomføringen, kan sannsynligvis generelt bidra til å redusere eller unngå den typen problem og tilhørende transaksjonskostnader.

Videre kan det av analysene ovenfor konkluderes med at formelle avhengigheter gjør at en rekke transaksjoner i begge regimene potensielt kan gi opphav til tilsvarende situasjoner som den utbygger opplevde på Grefsen. Her syntes det imidlertid viktig å understreke at «jordskiftebrukerregimet» behandler eiendomsdannelsen i en koordinert sak hvor tilgjengelige formelle institusjonelle materielle og prosessuelle virkemidler bidrar til å redusere antall nødvendige transaksjoner, samtidig som både formelle og uformelle institusjoner skaper rom for å imøtekomme uforutsette ting. I lys av casestudiene på Lillohøyden og de formelle institusjonelle rammene er det samlede bildet at mulighetene for forutberegnelighet og koordinerte prosesser som bidrar til lavere transaksjonskostnader, generelt er mindre i «det kommunale brukerregimet». «Stafett»-prosess og organisering av oppgaver, hierarkiske former for koordinering samt uklare og ufullstendige formelle institusjonelle rammer bidrar til å underbygge dette inntrykket.

I det følgende diskuteres koplingene mellom formelle og uformelle institusjoner, eiendomsdannelse, gjennomføring av transformasjonsprosjekt, transaksjonskostnader og prosesseffektivitet med utgangspunkt i casestudien fra Grefsen, hvor forsinkelser ga opphav til betydelige transaksjonskostnader for utbygger. Transaksjonskostnader som oppstår som følge av forsinkelser, vil gjøre seg gjeldende i begge brukerregimene, og ville hatt tilsvarende konsekvenser i de andre casene og for sammenlignbare kommersielle transformasjonsprosjekt generelt.

Transaksjonskostnadene som fulgte av at milepæl fem «ikke holdt følge med» prosjektgjennomføringen, er ikke kvantifisert eller kartlagt i detalj. Det som er sikkert, er at i tiden frem til utbygger endelig fikk overført «formelt» eierskap til sluttbrukere, ville finanskostnader for byggelån til de to blokkene påløpe. Oppgjør for forhåndssalg ville, med mindre utbygger stilte bankgarantier, bli stående på meglers konto, og kjøper ville få renteinntektene. De samlede finanskostnadene for fremmed- og egenkapital vil samlet utgjøre betydelige beløp, selv for relativt korte forsinkelser, i og med at prosjektene opererer med beløp på flere hundre millioner kroner. I artikkel fire vises det til et tenkt tilfelle som er utarbeidet i samarbeid med utbygger på Lillohøyden. Resultatet av en seks måneders forsinkelse ville her ha vært en økning i finanskostnader på ca. 9,5 millioner kroner. I dette prosjektet tilsvarer dette ca. førti tusen kroner for hver produserte bolig eller femti tusen kroner dagen. I tillegg ville følgelig andre transaksjonskostnader, særlig risiko- og arbeidskostnader, kunne utgjøre betydelige beløp. Det må understrekes at dette kun er et enkelt eksempel basert på tall fra utbygger. Funnene som imidlertid er sentrale å formidle, er at problem og forsinkelser gir opphav til betydelige transaksjonskostnader. Intervjuene med de berørte utbyggerne avdekker også at denne typen forsinkelser på alt fra noen måneder til et halvt år er vanlige. Her er det vist til flere andre prosjekt hvor man har opplevd uforutsette problem med forsinket overlevering til sluttbrukere som konsekvens. Det fremheves også at utbyggerne som nasjonale aktører opplever betydelige forskjeller mellom kommuner, noe som indikerer at uformelle institusjoner, kapasitet og organisering også er av stor betydning.

Finansinstitusjonene som har innvilget sluttbrukere, kjøperne av produserte leiligheter, lån, baserer dette på innholdet i kjøpekontraktene. Lånetilsagnene har vilkår om etablering av sikkerhet i registrert bygningseiendom i henhold til kontraktbestemmelsene. Inntil byggelånene er innfridd, vil imidlertid finansinstitusjonen som har gitt byggelån, ha sikkerhet i eiendomstomten. Oppstår det forsinkelser slik at byggelånene ikke innfris i henhold til det som er avtalt, kan ekstra kostnader påløpe, finansinstitusjonene kan kreve ekstra sikkerhet, eller i verste fall anse avtalen som misligholdt fra utbyggers side. Situasjonen medfører også en potensiell prioritetskonflikt mellom byggelån og forbrukernes lån, i og med at pant i produsert bygningseiendom ikke kan registreres slik som forutsatt. Dette utgjør en risiko for utbygger, involverte finansinstitusjoner og sluttbruker. Utfallet ved en eventuell konkurs hos utbygger er her også et tema som kanskje er spesielt interessant i lys av forbrukerrettigheter. Denne typen problematikk analyseres imidlertid ikke videre her, men er helt klart et interessant tema.

Videresalg av enheter, noe som er relativt vanlig i boligprosjekt pga. «spekulasjonskjøp», er vanskelig å gjennomføre før bygningseiendom er endelig registrert, når etablering av pant og oppgjør ikke enkelt lar seg løse. Utleie på seksjoneringstidspunktet vil i henhold til eierseksjonsloven gi leietaker rett til kjøp av boligen til rabattert pris. Begge forholdene medfører potensielt erstatningsansvar og tap for utbyggere, og har også den praktiske konsekvens at de må bruke ressurser på å «rydde opp». Det er også sannsynlig

at denne typen problem påfører utbyggere vesentlige transaksjonskostnader som følge av tap av omdømme. En lengre tidshorison for prosjektgjennomføringen eksponerer også utbygger for en rekke former for risiko som kan relateres til endringer i marked, offentlige reguleringer, entrepriser osv. Dette kan potensielt påvirke økonomien i prosjektet og den videre gjennomføringen, hvis uheldige omstendigheter slår til. Transaksjonskostnader knyttet til dette kan være betydelige, men er bortimot umulige å beregne. Utbyggere priser imidlertid inn denne typen risiko under den teknisk-økonomiske programmeringen av transformasjonsprosjekt. En lengre tidshorison for gjennomføring vil her slå negativt ut. Funnene kan antyde at utfordringer relatert til eiendomsdannelse gjør at utbyggere opererer med lengre tidshorisoner, noe som i så fall gjør eiendomsdannelsen til en betydelig kostnadsdriver for eiendomsprosjekt. Dette påvirker åpenbart økonomien i prosjekt, og kan også være et forhold som er avgjørende for hvorvidt et tiltenkt prosjekt settes ut i livet.

Generelt vil alle forhold som leder til merarbeid for utbygger som kunne ha vært unngått, kunne betraktes som «dødvekt»-transaksjonskostnader. I og med at eiendomsutvikling og eiendomsdannelse er prosesser som krever spesialkompetanse, vil merarbeid og forsinkelser også resultere i økte kostnader til kompetent internt eller eksternt personell. Dette vil sannsynligvis kunne utgjøre betydelige beløp, og det synes rimelig åpenbart at forsinkelsene og problemene på Grefsen og Lillohøyden har medført økninger i denne typen arbeidsrelaterte transaksjonskostnader. Funnene indikerer imidlertid også at verken gebyrer eller arbeids- og konsulentrelaterte transaksjonskostnader anses som de mest problematiske av utbyggerne. Det er en rekke ganger fremhevet at de gjerne kunne betalt for en raskere prosess, og at det er finanskostnader og ulike former for risiko som følge av lav forutberegnelighet og forsinkelser som utgjør de virkelig store transaksjonskostnadene. Det er også slik at kommersielle transformasjonsprosjekt er avhengig av dekning for kostnader, slik at alle transaksjonskostnadene identifisert ovenfor, i alle fall i det lange løp, må bæres av sluttbrukerne. Reduserte transaksjonskostnader og økt prosesseffektivitet for transaksjoner relatert til eiendomsdannelse under gjennomføring av transformasjonsprosjekt vil derfor kunne slå positivt ut i forhold til det samlede kostnadsbildet under gjennomføring av slike prosjekt. En mer effektiv eiendomsdannelse er dermed et forhold som kan tenkes å bidra til økt boligproduksjon.

I lys av teorikapitlet og spesielt Arruñadas (2012) betraktninger omkring registersystems roller synes det rimelig klart at transaksjonskostnader i begge brukerregimene bidrar til mindre effektive marked. Et forhold som taler for å treffe tiltak for å øke prosesseffektivitet er at transaksjonskostnadene ser ut til å ha et betydelig omfang, og i motsetning til kostnadsøkninger som følge av økte offentlige krav til byggverk o.l. tilfører disse kostnadene transformasjonsprosjektene ikke noe som helst. I den sammenheng bør «dødvekt»-transaksjonskostnader identifisert ved sammenligning av brukerregimene for eiendomsdannelse også være spesielt interessante i lys av dagens byutviklingspolicy.

At «jordskiftebrukerregimet» ser ut til å resultere i økt prosesseffektivitet selv om brukerregimet ikke er designet for dette formålet, men har oppstått som følge av formelle institusjonelle endringer over tid, brukeres tilpasninger og gunstige uformelle institusjonelle rammer, gjør det spesielt interessant å se nærmere på «det kommunale brukerregimet». Transaksjonskostnadsnivået i dette regimet kan oppsummeres til å være en følge av uklare, ukoordinerte og fragmenterte formelle institusjonelle rammer som i liten grad er tilpasset transaksjonsvolum og kompleksitetsnivået eiendomsdannelse i

bytransformasjon byr på. Håndhevelse og praktisering av regelverkene skjer her innenfor en fragmentert og byråkratisk organisert kommunal organisasjon som forholder seg til formelle institusjoner somtilsynelatende er utformet med tanke på å løse langt enkle sakskompleks enn det bytransformasjon forutsetter. At det offentlige har monopol på sin tjenesteytende virksomhet relatert til oppmåling og georeferering, er også et forhold som ser ut til å slå negativt ut på både tilbud og kvalitet på tjenestene som leveres. Her skal det også legges til at ny teknologi og «digital» datahåndtering og saksflyt i liten grad utnyttes, og at kommunikasjonen i vesentlig grad er «analog» eller «kvasidigital». Hierarkisk organisering som gir opphav til manglende koordinering av transaksjoner, ser ut til å slå svært negativt ut på ivaretagelse av brukernes behov. Samlet sett ser dette ut til å forklare et høyere transaksjonskostnadsnivå og en lavere prosesseffektivitet i «det kommunale brukerregimet». Med bakgrunn i funnene her bør potensialet for forbedringer være betydelig!

Det er avslutningsvis også relevant å fremheve at behov for eiendomsdannelse er et produkt av at noen har etablert et privat- og offentligrettslig grunnlag for bytransformasjon, og fattet beslutning om å gjennomføre et aktuelt prosjekt. Drøftingen av fase en og betrakningsperspektivet indikerer her at utfordringer relatert til land assembly reiser mange svært interessante spørsmål som kun til dels er belyst her. Grensesnitt mellom transaksjoner med eiendomsbaserte retter under samling av land og transaksjoner relatert til offentlig plan- og utviklingskontroll er spesielt interessante med tanke på rollefordeling i tidlig fase og konsekvenser for gjennomføringen av bytransformasjon. Dagens byutviklingspolicy bygger på ønsker om økt bytransformasjon. Utfordringer relatert til koordinering mellom innehavere av eiendomsbaserte retter, utbyggere og offentlige myndigheter i slike prosesser fremstår som svært krevende, og forbundet med betydelige transaksjonskostnader og reelle sjanser for å mislykkes. Tema relatert til land assembly og teknisk-økonomisk programmering av gjennomføring av transformasjonsprosjekt synes likevel ikke å være et tema som er viet mye plass i offentlige policydokument.

Dersom jordskiftedomstolene skal ha en rolle i tidlige faser av transformasjonsprosjekt, som alternativ til de frivillige markedsbaserte løsningene som praktiseres i dag, står de i lys av land assembly og land readjustment-litteraturen overfor betydelige utfordringer. Her er særlig grensesnitt mellom jordskiftedomstolene og offentlig plan- og utviklingskontroll aktuelle tema. Land readjustment-litteraturen forutsetter at det etableres land readjustment agency. Dette er organ med faglig og formell beslutningskompetanse som kan koordinere nødvendig samspill mellom innehavere av eiendomsbaserte retter, utbyggerinteresser og offentlig plan- og utviklingskontroll. Som antydnet i kapitlet om land readjustment kan ikke jordskiftedomstolen betraktes som et land readjustment agency isolert sett, i og med at domstolsorganiseringen i vesentlig grad begrenser mulighetene for direkte involvering overfor kommunale plan- og bygningsmyndigheter. En mulig løsning er at jordskifteretten kan bistå i å etablere «lag» eller selskap med representasjon, faglig kompetanse og formell beslutningskompetanse tilsvarende det land readjustment agency er skissert å skulle ha. Dagens jordskifte- og plan- og bygningslovgivning ser imidlertid ikke ut til å tilby noen klarlagte og integrerte løsninger for hvordan slike prosesser skal løses. «Ad hoc»-løsninger er mulig, men forutsetter at man finner opp løsninger i hver enkelt sak / jordskifterett. Forutsetningene for et slikt samarbeid vil også sannsynligvis være veldig ulike, avhengig av om initiativet til transformasjonen er privat initiert og «eiendomsdrevet» eller offentlig

initiert og «plandrevet». Bruk av jordskiftevirkemidler bør også betraktes som en respons på at frivillige løsninger ikke har lyktes. Dette reiser spørsmål om incentiver for å kreve slike saker. Egenskapene ved jordskiftebrugerregimet relatert til hvordan virkemidlet kan komme til anvendelse i fase en, gir i seg selv opphav til risiko for potensielle brukere, og kan i verste fall forhindre at virkemidlene kommer til anvendelse.

Med bakgrunn i teorien og med henvisning til andre lands system synes de samlede institusjonelle rammene for bruk av jordskiftevirkemidler under gjennomføring av bytransformasjon i situasjoner som berører flere interessemotsatte innehavere av eiendomsbaserte retter, derfor svakt utviklet. Her må det legges til at den nye jordskifteloven utvider tilgjengelige «urbane» virkemidler, men både loven og forarbeidene ser i liten grad ut til å behandle spørsmål relatert til hvordan det samlede «jordskiftebrugerregimet» er tenkt å fungere i grensesnitt mot offentlig plan- og utviklingskontroll og systemene for arealadministrasjon og eiendomsregistrering. Denne typen jordskiftesaker vil også, når utfordringer relatert til samling av land og utarbeidelse av planer osv. er løst, uansett måtte omfatte tilsvarende transaksjoner og gjøremål relatert til eiendomsdannelse som de undersøkte casene for å kunne produsere formelle eiendomsforhold tilpasset det tiltenkte prosjektet, og dermed etablere sikkerhet og grunnlag for gjennomføring. Funnene her bør derfor være av interesse både for policymakere og potensielle brukere av brukerregimene.

5.6 Avhandlingens bidrag til teoriutvikling

Ovenfor har jeg anvendt det etablerte teoretisk forankrede betrakningsperspektivet til å analysere det empiriske materialet fra casestudiene. Dette har bidratt til å oppsummere funnene fra artiklene, belyse «den røde tråden» og belyse problemstillingene som ble reist innledningsvis. Avhandlingen bygger på en institusjonell tilnærming, supplert med et relativt bredt spekter litteratur innen eiendomsfag, eiendomsutvikling og planlegging osv. Denne tilnærmingen ser i lys av drøftingen ut til å fungere, og i lys av funnene ser tilnærmingen ut til å gi opphav til ny interessant kunnskap og innsikt i de tema og problemstillinger som er reist omkring eiendomsdannelse under gjennomføring av transformasjonsprosjekt. Av teoretiske bidrag har jeg i avhandlingen koplet sammen og videreutviklet institusjonelle tilnærminger til analyse av arealutviklingsprosesser slik at den analytiske modellen som bygger på betraktninger omkring brukerregimer, egner seg for analyse av eiendomsdannelse under gjennomføring av transformasjonsprosjekt. Sentrale moment her har vært å kople sammen Buitelaars «modell» for analyse av arealutviklingsprosesser, Merrill og Smiths og en rekke andre teoretikers betraktninger omkring eiendomsrett og Arruñadas tilnærming til analyse av registersystem med teori og litteratur om eiendomsdannelse, by- og eiendomsutvikling, bystrukturer osv. Jeg viser her til betrakningsperspektivet ovenfor. Dette har resultert i videreutvikling av teori på flere områder. Noen sentrale moment relaterer seg til forståelsen av sentrale begrep slik som eiendomsrett, eiendomsdannelse, land assembly og land readjustment i lys av norske institusjonelle rammer og gjennomføring av bytransformasjon.

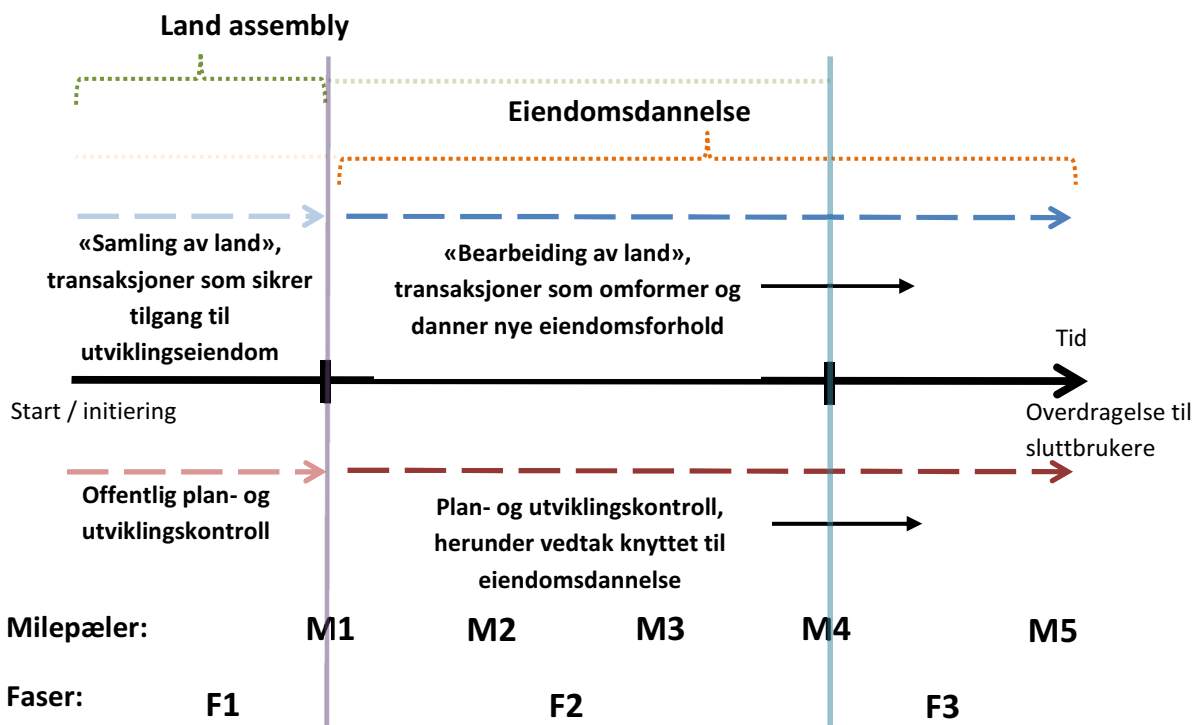
Et av de sentrale bidragene her må sies å være etablering av den grove kategoriseringen i «formelle» eier-, eiendoms- og rettighetsstrukturer, slik det fremkommer av offentlige objekts- og rettighetsregistre, og «reelle» eier-, eiendoms- og rettighetsstrukturer, forankret i avtaler og kontraktstrukturer. Dette skillet er forankret i koplingen av eiendomsteori og institusjonell teori, og har bidratt til å forbedre den

institusjonelle tilnærmingen til analyser av eiendomsdannelse i bytransformasjon. I og med at transformasjonsprosesser er svært komplekse, bør denne tilnærmingen også fungere til analyse av eiendomsdannelse i mindre kompliserte prosjekt. Dette videreutvikler arbeidet til Sevatdal & Sky (2003), og bringer tilnærmingen til eiendomsfaget inn i en mer urban kontekst. Med bakgrunn i dette bidrar avhandlingen også til å utvikle forståelsen av eiendomsdannelse, sett i forhold til tidligere fremstillinger (Sevatdal 2003; Sevatdal & Hegstad 2006).

Land assembly-litteraturen bidrar til å kaste lys over de undersøkte transformasjonsprosessene. Termen diskuteres og defineres med utgangspunkt i norske institusjonelle rammer som et samlebegrep for ulike tilnærminger til transaksjoner utformet for å sikre aktører rådighet over utviklingseiendom og produksjon av institusjonelt klargjort byggegrunn med tilhørende funksjoner. Land assembly-litteraturen koples også til land readjustment-litteratur som benyttes for å belyse de institusjonelle rammene for bruk av jordskiftevirkemidler under gjennomføring av transformasjonsprosjekt, i grensesnitt mot plan- og utviklingskontroll og systemene for arealadministrasjon. Det foreligger lite tidligere forskning innenfor disse temaene i norsk sammenheng. Når man identifiserer produksjon av institusjonelt klargjort byggegrunn med tilhørende funksjoner («institutionally serviced land») som en integrert del av land assembly (og dermed også land readjustment-prosesser), synliggjøres også eiendomsdannelse som et relevant tema. Tema relatert til behov for eiendomsdannelse er bortimot helt fraværende fra både internasjonal land assembly og land readjustment litteratur. I og med at behov for eiendomsdannelse i varierende grad vil være tilstede i alle utviklingsprosjekt kan dette betraktes som et interessant funn, og en svakhet ved eksisterende teori og litteratur.

Et annet bidrag har vært identifisering av teoretisk og formelt institusjonelt forankrede faser i transformasjonsprosesser. Dette har også resultert i identifisering av milepæler, basert på funn fra casestudiene. Den ovennevnte avklaringen av begrep og identifisering av faser i transformasjonsprosesser har sammen med den institusjonelle teorien samlet sett resultert i utforming av figur 1. Denne har hatt en sentral rolle i analysene og bidratt til struktur og inndeling i undertema samtidig som hensyn til «helhet» ivaretas. Figuren og betraktningperspektivet som ligger til grunn for den, åpner for å kunne benytte denne tilnærmingen til å gjennomføre lignende analyser av eiendomsdannelse i arealutviklingsprosesser generelt, ikke nødvendigvis i kontekst bytransformasjon. Figuren har også med hell vært benyttet som «pedagogisk verktøy» som virkemiddel for å forenkle fremstilling av disse relativt kompliserte temaene under presentasjoner, noe som tilsier at avhandlingen kan være et bidrag til utvikling av fremtidige forsknings- og undervisningsopplegg. Avhandlingen bidrar også til å utvikle det teoretiske fundamentet for jordskiftefaget i retning by- og eiendomsutvikling, og dette bygger til dels videre på arbeidene til blant annet Erik Nord (2008) og Øystein Bjerva (2012). Tilnærmingen avhandlingen bygger på, åpner også for analyse av de institusjonelle rammene for arealadministrasjon. Arbeidet med avhandlingen har delvis også dannet inspirasjon til en bok om tema innenfor arealadministrasjon (Røsnes forthcoming). Eiendomsdannelse er et av temaene som behandles, og vesentlige deler av fremstillingen bygger på teoretiske tilnærminger som er utviklet i arbeidet med avhandlingen. I tillegg til teoretisk forankring gir også casestudiene detaljerte fremstillinger bilder av fenomenet det er forsket relativt lite på tidligere, og denne typen «fortellinger» kan være nyttige for andre som arbeider med disse temaene.

Avslutningsvis følger en oppdatert utgave av figur 1 hvor milepælene identifisert i den foregående drøftingen også er tegnet inn. I og med at disse har en formell institusjonell forankring, vil milepælene langt på vei også kunne overføres ved analyse av eiendomsdannelse i andre sammenlignbare sammenhenger. Som nevnt ovenfor bør figuren på grunn av den teoretiske og formelle institusjonelle forankringen også fungere for å analysere enklere prosesser.



Figur 7: Tidsakse bytransformasjon med inndeling i faser og milepæler for gjennomføring. Milepæl en (M1) samsvarer med sluttføring av fase en (F1), og er møtt når rådighet over nødvendig land er samlet og overordnede offentligrettslige rammer for transformasjon er endelig godkjent. Milepæl to (M2) relaterer seg til håndtering av «planskapt parseller», og er møtt når disse er registrert i rettighetsregisteret og formelt eierskap er overført til utbygger. Milepæl tre (M3) omfatter «defragmentering» av formelle eiendomsforhold innad i transformasjonsområdet, normalt via sammenføyning. Milepæl fire (M4) samsvarer med sluttføring av fase to (F2), og omhandler «fragmentering» og produksjon av institusjonelt klargjort byggegrunn med tilhørende funksjoner, og er møtt når nye formelle eiendomstomter er endelig registrert. Ved jordskifte kan milepælene tre og fire løses integrert via «reparsellering». Milepæl fem (M5) samsvarer med sluttføring av fase tre (F3), og dreier seg om dannelse av bygningseiendom og etablering av grunnlag for overføring av formelt eierskap til sluttbrukere.

6 Avsluttende refleksjoner

6.1 Innledning

I den foregående drøftingen har fokus vært å sammenfatte funnene fra casestudiene og artiklene for å belyse problemstillingene avhandlingen reiser. Avslutningsvis er det derfor relevant å oppsummere og gjøre betraktninger omkring mulige forbedringer av brukerregimene for eiendomsdannelse samt mulige tema for videre forskning. Problemstillingene som er behandlet i det foregående, er komplekse og sammensatte, og utforming av en summarisk oppsummering er på ingen måte enkelt, men under følger et forsøk som samtidig kommer med noen kommentarer om mulige tiltak for forbedringer. Videre forskning er særlig interessant for eiendomsfaget fordi en rekke av temaene som er behandlet her, i liten grad er forsket på tidligere, verken i norsk eller internasjonal sammenheng. Forslag til videre forskning følger derfor til sist.

Gjennomføring av bytransformasjon, og eiendomsdannelse i den forbindelse, det være seg om den foregår i «det kommunale brukerregimet» eller «jordskiftebrukerregimet», innebærer kompliserte samspill mellom et betydelig antall ulike formelle institusjoner som er omsluttet av komplekse uformelle institusjonelle rammer. Dette tilsier at tiltak som tar sikte på å redusere transaksjonskostnader og øke prosesseffektivitet, uvilkårlig må forholde seg til denne helheten. Formelle institusjonelle endringer som ikke tar inn over seg helheten eller funksjonelle avhengigheter i prosessene i tilstrekkelig grad, kan lett få utilsiktede konsekvenser. De undersøkte jordskiftesakene kan på et vis betraktes som eksempler på utilsiktede brukertilpasninger, som følge av endringer i «jordskiftebrukerregimet», og sett fra de aktuelle brukernes (utbyggere og konsulentene) ståsted, et dysfunksjonelt «kommunalt brukerregime».

Uformelle institusjoner spiller også en svært sentral rolle når brukerregimer skapes og brukes, noe funnene fra casestudiene klart indikerer. En rekke av problemene med transaksjoner som genererer transaksjonskostnader, og som samlet sett gjør gjennomføring av transformasjonsprosjekt mer krevende, er forankret i uformelle institusjoner eller grensesnittet mellom formelle og uformelle institusjoner. I tillegg til at det bør fokuseres på formelle institusjoner, syntes det derfor spesielt viktig at eventuelt arbeid som gjøres med sikte på endringer, tar inn over seg hvordan uformelle institusjoner påvirker prosessene. Det er imidlertid en svært stor andel av problemene og transaksjonskostnadene identifisert ovenfor som er direkte sporbare til svakheter i utforming og koordinering mellom formelle institusjoner på mesonivå. For jordskiftedomstolenes del er «domstolsproblematikken», formelt forankret på makroinstitusjonelt nivå, en utfordring i grensesnitt mot offentlig forvaltning og plan- og utviklingskontroll. I og med at de formelle institusjonelle rammene gjelder hele landet og kommersielle transformasjonsprosjekt deler svært mange like kjennetegn, rettes søkelyset derfor i hovedsak mot formelle institusjoner.

6.2 Oppsummering - utfordringer relatert til dagens institusjonelle rammer for eiendomsdannelse og noen mulige tiltak

6.2.1 Innledning

Funnene over identifiserer utfordringer i form av betydelige «dødvekt»-transaksjonskostnader i «det kommunale brukerregimet» for eiendomsdannelse, sammenlignet med «jordskiftebrukerregimet».

Jordskifte er helt klart unntaket for å løse eiendomsdannelse i bytransformasjon, og oppmerksomheten bør rettes mot «det kommunale brukerregimet». Det er i tillegg en rekke transaksjonsproblemer som er direkte sporbare til formelle institusjoner som genererer betydelige transaksjonskostnader i begge brukerregimene. Grensesnittene mellom offentlig plan- og utviklingskontroll, herunder offentlig kontroll med omforming og dannelse av eiendom og systemene for eiendomsregistrering, objekt- og rettighetsregisteret, havner derfor i fokus. Dette dreier seg formelt institusjonelt om utforming og samspill mellom matrikkelloven, plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og tinglysningsloven med tilhørende forskrifter og regelverk. Samlet sett formes også brukerregimene av en rekke flere lover. Her kan blant annet bustadoppføringsloven, avhendingsloven, borettslagsloven, panteloven, lov om dokumentavgift, servitutloven, skatte- og selskapslovgivning nevnes, og sannsynligvis kan enda flere regelverk tas med. De empiriske undersøkelsene både av caser og formelle institusjoner har ikke kartlagt alle sammenhenger mellom transaksjoner relatert til eiendomsdannelse og forskjellig lovgivning, og her er det sannsynligvis en god del mer som kan gjøres.

Når lov- og forskriftsverk havner i søkelyset, er det også relevant å rette oppmerksomheten mot forvaltningen av disse formelle institusjonene. På dette punktet syntes det rimelig åpenbart at forvaltningen av de institusjonelle rammene for eiendomsdannelse, plan- og utviklingskontroll og arealadministrasjon preges av manglende koordinering. Samlet sett forvaltes lov- og forskriftsverket av mange ulike departement som ikke ser ut til å samarbeide i tilstrekkelig grad. Den lokale praktiseringen av formelle institusjoner i «det kommunale brukerregimet» syntes også i lys av casestudien å lide under fragmentert organisering, men her er det sannsynligvis betydelig variasjon mellom kommuner. Undersøkelser av hvordan lokal variasjon i uformelle og lokale formelle institusjonelle rammer påvirker prosesseffektivitet, har ikke vært hovedfokus i avhandlingen. Dette er imidlertid et interessant tema som bør følges opp for å danne et mer helhetlig bilde. Videre undersøkelser av den sentrale forvaltningen av formelle institusjoner er også svært interessant.

6.2.2 Svakheter ved brukerregimene - mulige tiltak

I det følgende går jeg nærmere inn på kjennetegn ved den formelle institusjonelle utformingen som påvirker transaksjonskostnader og prosesseffektivitet negativt i begge brukerregimene, og jeg gjør noen samtidig noen betraktninger om endringer med tanke på forbedring av regimene.

Plan- og bygningsloven: Plandelen av loven synes generelt svak når det gjelder plangjennomføring. Dette berører kanskje spesielt gjennomføring av transformasjonsprosjekt fordi dette sannsynligvis er de mest kompliserte prosjektene som gjennomføres. «Eiendomsplanlegging» bør være et sentralt tema når større og mer kompliserte område- og detaljplaner utarbeides. Dette er også nær knyttet opp mot teknisk-økonomisk programmering av prosjektgjennomføring, noe også plan- og bygningsloven i liten grad berører slik den er utformet i dag. En rekke av problemene i de undersøkte prosjektene kunne sannsynligvis vært unngått dersom personer med nødvendig tverrfaglig kompetanse analyserte transaksjonsbehov og risiko, og planla gjennomføring og behov for eiendomsdannelse parallelt med utforming av reguleringsplaner i tidlig fase.

Byggesaksdelen har spesialbestemmelser for dannelse av eiendom som er løsrevet fra øvrige deler av byggesaksbehandlingen, noe som ser ut til å slå svært uheldig ut i kontekst bytransformasjon. Det virker

lite rasjonelt at søknader om eiendomsdannelse behandles atskilt fra øvrige deler av byggesaksbehandlingen i denne typen prosjekt. I lys av funnene her ser dette ut til å gi opphav til koordinerings problem og betydelige transaksjonskostnader for brukere av begge regimene. Det er tilsvarende ulogisk at det ikke stilles krav til ansvarlighet og faglig kompetanse for de som søker om eiendomsdannelse, på lik linje som for øvrige deler av plan- og utviklingskontrollen. Casestudiene viser rimelig klart at dette er kompliserte prosesser som forutsetter omfattende faglig kompetanse. Dette gjelder også de minimale kravene som stilles til faglig kompetanse for de som skal utøve offentlig myndighet og tjenesteproduksjon.

Det kritiske under gjennomføring av transformasjonsprosjekt er at eiendomsdannelsen koordineres og «holder følge» med øvrige aspekt av gjennomføringen. Et spesifikt forhold som er verd å påpeke, relaterer seg til forskjellen mellom byggetomt og eiendomstomt, og plan- og bygningslovens tvetydigheter på dette punktet. Dette ser ut til å gi opphav til betydelige problem og transaksjonskostnader for brukere, og er et forhold som relativt enkelt kan klargjøres. Utbyggere har behov for å etablere panteobjekt tilpasset regulerte eiendomstomter, slik de fremkommer av plan- og utviklingskontrollen og prosjektplanleggingen. Dette taler for å avskaffe ordningen med separat behandling av «delingsvedtak», og integrere eiendomsdannelse med alle andre tiltak i byggesaken. Med slike endringer kan utbyggere ved innvilget rammetillatelse for et bestemt bygg/byggetrinn også være sikret et offentligrettslig grunnlag for produksjon av institusjonelt klargjort byggegrunn med tilhørende funksjoner som kan føres inn objekt- og rettighetsregisteret. Kombinert med integrerte rutiner for produksjon av nødvendige data til objektregisteret vil dette kunne produsere eiendomstomter tilpasset prosjektet registrert i rettighetsregisteret atskillig raskere, og på den måten garantere at eiendomsdannelsen «holder følge». I den forbindelse ser spesialbestemmelsene relatert til anleggseiendom spesielt ut til å skape problem, og her kan hensyn til transaksjonskostnader tale for å avskaffe disse, i og med at svært mange transformasjonsprosjekt krever dannelse av anleggseiendommer.

Når utbygger har fått igangsettelsestillatelse og skal gjennomføre utbyggingen foreligger det grunnlag for dannelse av bygningseiendom. Tilsvarende som for eiendomstomter kunne integrering av dannelse av bygningseiendom (seksjonering) med behandling av igangsettelsestillatelse/ferdigattest, slik at utbygger er garantert ferdig produsert bygningseiendom ved ferdigstilling av den aktuelle bygningen, øke forutsigbarhet og prosesseffektivitet. Samlet sett vil etablering av et slikt system ivareta offentligrettslige hensyn minst like godt, og samtidig sørge for at eiendomsdannelsen «holder følge med» gjennomføringen. Høyere forutberegnelighet, lavere risiko, raskere saksbehandling og mindre risiko for forsinkelser vil dersom slike tiltak lykkes, kunne redusere transaksjonskostnader for brukere i begge brukerregimene. Det er også mulig at kommunal myndighet og tjenesteproduksjon ville kunne redusere sin interne ressursbruk.

Håndtering av begrensede rettigheter, pengeheftelser, pant, positive og negative servitutter, som er registrert på registerenheter som helt eller delvis inngår i transformasjonsprosjekt, gir i lys av casestudiene opphav til betydelige transaksjonskostnader i begge brukerregimene. Av kategoriene registrerte rettigheter synes problem relatert til frafall av panteheftelser i «planskapte parseller» hvor «formelt» eierskap ligger hos noen andre enn utbygger, å være spesielt krevende og

transaksjonskostnadsgenererende. En forenkling av prosedyrene for frafall av pant, for eksempel i tråd med svenske eller danske tilnærminger, ville kunne redusere transaksjonskostnader relatert til eiendomsdannelse betraktelig, spesielt i situasjoner hvor eieform eller eierstrukturer er fragmentert. Utforming av en slik løsning må ivareta finansnæringens interesser, via for eksempel garanti- eller forsikringsordninger, og forvaltes på en hensiktsmessig måte. Det er mulig dette kunne organiseres via sentral registermyndighet, kommunen eller sertifiserte private konsulenter, eller i jordskiftesaker, jordskiftedomstolen, avhengig av hvordan øvrige deler av brukerregimene utformes. For andre pengeheftelser slik som for eksempel leiekontrakter kan lignende løsninger kanskje være aktuelt. Tiltak for å bevisstgjøre innehavere av eiendomsbaserte retter, utbyggere og finansnæringen kunne sannsynligvis også bidra til mer effektiv håndtering. Funnene antyder også at utbyggerne kunne ha vært mer forutseende og satt i gang tiltak for å sikre etablering av effektive prosedyrer for håndtering av eksisterende rettigheter under akquisisjon. Rollefragmentering, både internt hos utbygger og med hensyn til berørte eiere og rettighetshavere, ser også på dette punktet ut til å gi opphav til dårlig kommunikasjon og forsinkelser fordi små detaljer potensielt kan stoppe fremdrift i prosjektet. Problemene på Grefsen er gode eksempler på dette. Utbyggere kan derfor generelt med fordel vie denne typen forhold mer oppmerksomhet under planlegging og gjennomføring av transformasjonsprosjekt.

Servitutter utgjør en annen utfordring. For både positive og negative servitutter er klarlegging av servitutters omfang og relevans vanskelig tema som er relevante i kontekst bytransformasjon. Eiendomsdannelse og gjennomføring av transformasjonsprosjekt innebærer behov for endring eller sletting av servitutter. Dette kan i dag løses på en rekke måter, men en effektivisering av frivillige løsninger kunne vært interessant. De negative servituttene noe uavklarte situasjon i lys av senere tids rettspraksis og foreslåtte lovendringer gir opphav til betydelig usikkerhet for både utbyggere og rettighetshavere. En avklaring med konkrete løsninger for effektiv håndtering av servitutter ville derfor også kunne bidra til å effektivisere eiendomsdannelsen. I denne sammenheng er også moratorium, at gamle rettigheter etter en viss tid varsel opphører å eksistere dersom de ikke fornyes, også en mulig løsning. Dette praktiseres blant annet i Sverige. Hvordan en slik løsning skulle utformes, er imidlertid noe som bør utredes nøye i forkant, med tanke på de norske systemenes særegenheter.

Et siste betydelig problem funnene indikerer, er relatert til endringer i praktisering av de formelle institusjonene som omslutter rettighetsregisteret. Ovenfor dreide dette seg om endringer relatert til hvorvidt rettigheter kan registreres i rettighetsregisteret som servitutt eller pengeheftelse. Denne typen endringer skaper usikkerhet og betydelige transaksjonskostnader, og i lys av dette bør sentrale myndigheters endringer, i grensesnitt mellom formelle og uformelle institusjoner, skje basert på helhetlige vurderinger av konsekvenser for brukerregimene, og gjerne i samråd med berørte offentlige myndigheter og brukere. Utbyggere har særlig fremhevet at en utdatert og vanskelig tinglysningslov med tilhørende regelverk og variasjoner og endringer i praksis gir opphav til betydelig frustrasjon og transaksjonskostnader. At det også er svært vanskelig å få en avklaring av om noe vil la seg registrere i rettighetsregisteret, på forhånd, bidrar ytterligere til å vanskeliggjøre situasjonen. For større transformasjonsprosjekt kunne tildeling av dedikerte saksbehandlere hos sentral registermyndighet lette

arbeidet for alle involverte; innehavere av eiendomsbaserte retter, utbyggere, kommunale saksbehandlere og ansatte i jordskiftedomstolene.

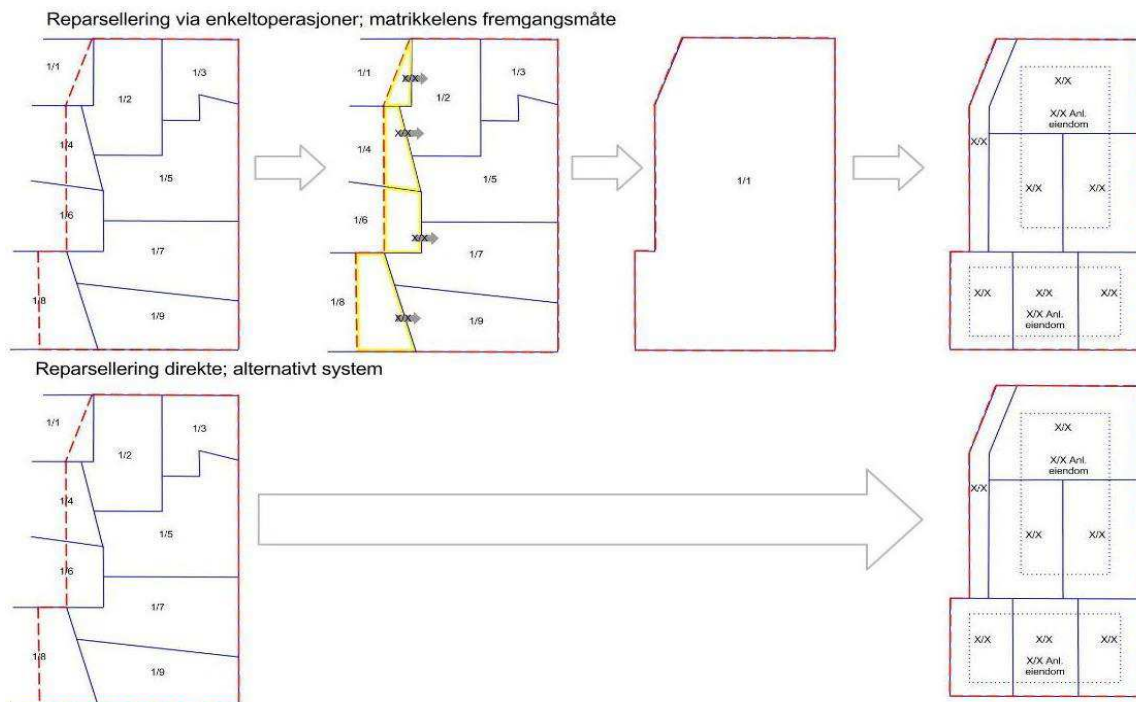
Analoge og «kvasidigitale» løsninger som ikke er integrert med øvrige aspekt av byggeprosesser og plan- og utviklingskontrollen, kjennetegner også eiendomsdannelsen. Funnene indikerer at «jordskiftebrugerregimet» ser ut til å ligge noe foran «det kommunale regimet» på dette punktet, med forutsigbar og effektiv produksjon av nødvendige data til objektregisteret. Samlet sett syntes potensialet for integrert «digital» håndtering av saksflyt og dokumentasjon i forbindelse med eiendomsdannelse å være betydelig. Slike løsninger er i dag underutviklet, og formelle institusjonelle endringer må også til for å legge til rette for effektivisering på dette punktet. I lys av dagens ønsker om økt digitalisering i forvaltningen syntes potensialet for forbedringer å være betydelig, men også forutsatt formelle institusjonelle og strukturelle endringer. Danmark har for øvrig gjort et betydelig digitaliseringsarbeid innenfor arealadministrasjon og eiendomsdannelse som det kan være interessant å se til.

6.2.3 «Det kommunale brukerregimet» - utfordringer og tiltak

De ovennevnte problemene er relatert til grensesnitt mellom offentlig plan- og utviklingskontroll og offentlig kontroll med eiendomsdannelsen, og griper i betydelig grad inn i «det kommunale brukerregimet». Eventuelle tiltak relatert til plan- og bygningsloven kan sannsynligvis bidra til å forbedre situasjonen. De formelle institusjonelle rammene påvirker hvordan myndighetsutøvelse og tjenesteytende virksomhet utformes i den enkelte kommune, og eventuelle endringer av formelle institusjonelle rammer vil måtte følges opp organisatorisk. Foreslått «eiendomsplanlegging» og integrert behandling av eiendomsdannelse i forbindelse med øvrig utviklingskontroll vil også sannsynligvis kreve større grad av tverrfaglig innsikt og økt kompetanse innenfor eiendomsfag og eiendomsutvikling i «det kommunale brukerregimet», noe som i så fall på en eller annen måte må følges opp. Her er det nærliggende å vise til at dagens minimale formelle kompetansekrav hos offentlig myndighet samt fraværet av kompetansekrav hos brukere er noe som bør tas på alvor i lys av dagens byutviklingspolicy.

En rekke av utfordringene «det kommunale regimet» lider under kan også spores til utformingen av matrikkelloven. Verktøyene for omforming og dannelse av eiendom som tilbys i kraft av matrikkelloven, er begrenset sammenlignet med mulighetene for direkte «reparsellering» i jordskifteloven. «Det kommunale brukerregimet» kunne forbedres ved at det ble utstyrt med tilsvarende «viskelær» som kunne løse milepælene tre og fire i en koordinert operasjon. Et enda mer utvidet verktøy som gir mulighet for integrert håndtering av milepæl to, «planskapt parseller», ville også vært fordelaktig. Figur 8 under viser omforming og dannelse av formell eiendomsstruktur i et stilisert transformasjonsområde. Den øverste delen illustrerer matrikkellovens fremgangsmåte mens den nederste illustrerer fremgangsmåten ved et tenkt alternativt system basert på forslagene ovenfor. Et system basert på direkte «reparsellering» vil nødvendigvis også måtte være integrert med plan- og utviklingskontrollen, jf. ovenfor. Denne typen omforming griper i vesentlig grad også inn i håndtering av registrerte rettigheter, som på en eller annen måte også kunne håndteres integrert, både for sletting og endring og etablering. For førstnevnte vil løsninger relatert til håndtering av servitutter og pantefrafall kunne være integrert, og for sistnevnte kan en ordning lignende jordskiftedomstolenes bruksordning integrert med øvrige aspekt ved eiendomsdannelsen bidra til økt balansering av private og offentlige interesser. Dannelse av bygningseiendom håndteres i dag i «det kommunale brukerregimet». Ved en eventuell integrering med

utviklingskontrollen ville det være fornuftig å samle alt i én sak, og gjerne også én lov som dekket alle typer eiendomsdannelse, slik at også milepæl fem (fase tre) ble håndtert koordinert. Dersom det også i tidlig fase var utarbeidet en overordnet plan for eiendomsdannelse i forbindelse med plankontrollen, ville den ovennevnte koordineringen av ulike privat- og offentligrettslige forhold være atskillig enklere å ivareta ex ante for de involverte parallelt med prosjektgjennomføringen.



Figur 8: Omforming og dannelse av eiendom i et stilisert transformasjonsområde. Øverst, prosess basert på enkeltoperasjoner i tråd med matrikellovens fremgangsmåte (dagens system). Nederst, direkte «reparsellering» etter «viskelærprinsippet».

Produksjon av geodata via oppmåling eller kontorforretninger i flere parallelle løp, knyttet til hver enkelt sak/milepæl, viser at funnene gir opphav til betydelig risiko og tidsforbruk. I kontekst bytransformasjon virker organiseringen også relativt utdatert og meningsløs. Dette bør i vesentlig grad kunne håndteres digitalt, og det kommunale monopolet på oppmålingstjenester ser ikke ut til å levere tilstrekkelig kvalitet og kvantitet i etterspurte tjenester. Produksjon av nødvendige data for etablering av eiendomsgrenser kunne med fordel integreres med øvrige sider av produksjon av geodata i utviklingsprosjekt. Tap av gebyrinntekter har flere ganger under arbeidet med avhandlingen vært flagget som argument mot jordskifte og endringer av «det kommunale brukerregimet». Kombinasjonen av organisering, tidsfrister, gebyrregulativ og den samlede utformingen av formelle institusjoner ser ut til å legge forholdene til rette for at perverterte incentiver kan oppstå. Det bør være mulig via offentlige eller private løsninger å legge til rette for at brukere av «det kommunale brukerregimet» kan få løst sine behov for produksjon av nødvendige data på en effektiv måte som ikke bidrar til å vanskeliggjøre gjennomføring av kompliserte transformasjonsprosjekt ytterligere.

Krav om ansvarlighet og nødvendig kompetanse på begge sider av bordet, på lik linje som for øvrige deler av plan- og utviklingskontroll, er også noe som sannsynligvis kan bidra til reduserte transaksjonskostnader. For kompetanseutvikling vil arbeid rettet mot å samle og utvikle berørte fagmiljø kunne bidra positivt. Sentrale offentlige myndigheter kunne i samarbeid med bransjeorganisasjoner og private aktører arbeide mot etablering av en organisasjon som kan ivareta kompetanseutvikling og koordinering av private og offentlige interesser relatert til fast eiendom og eiendomsdannelse. På dette området er det også nærliggende å se til våre naboland, men finne frem til løsninger som passer norske forhold. Som sentral myndighet har også statens kartverk en strategisk posisjon, men arbeidet med avhandlingen indikerer at de vil ha behov for et tydeligere og utvidet mandat, og behov for styrket tverrfaglig kompetanse dersom de skal kunne imøtekomme utfordringene eiendomsdannelse i bytransformasjon byr på. Eventuelt lovgivningsarbeid og reorganisering av den overordnede forvaltningen av formelle institusjoner bør derfor også følges opp overfor Statens kartverk som øverste utøvende forvaltningsmyndighet.

6.2.4 «Jordskiftebrukerregimet» - utfordringer og mulige tiltak

En av de største utfordringene «jordskiftebrukerregimet» står overfor, ses i lys av funnene å relatere seg til ivaretagelse av domstolsrollen. For jordskiftesaker som initieres i fase to av utviklingsprosjekt, er ivaretagelse av offentligrettslige hensyn ved omforming og dannelse av eiendom noe som ser ut til å by på betydelige utfordringer. I og med at «delingsvedtak» utgår i jordskiftesaker som bygger på en godkjent detalj- eller områderegulering, må ivaretagelse av offentlige hensyn løses på annet vis. Casene viser at løsningene som er valgt for å håndtere disse forholdene, preges av tolkninger av formelle institusjonelle rammer og etablering av uformelle institusjoner. Her ser også jordskifterettens praksis ut til å ha endret seg noe under arbeidet med avhandlingen. Den foreslåtte løsningen over, med økt «eiendomsplanlegging» i tidlig fase, og hvor den offentligrettslige behandlingen av eiendomsdannelse integreres med øvrige deler av utviklingskontrollen, vil kunne løse noen av disse utfordringene som «jordskiftebrukerregimet» står overfor.

Den andre utfordringen relaterer seg til prosedyrene for innføring av jordskiftedomstolenes avgjørelser i objektregisteret, før påfølgende registrering i rettighetsregisteret. Også her er ivaretagelse av domstolsrollen utfordrende, og funnene, særlig artikkel to, viser at prosedyrene for registrering i grensesnitt mot kommunale myndigheter er kompliserte og uklare. Dersom offentligrettslige forhold var avklart som skissert ovenfor, ville det sannsynligvis også være mindre problematisk å overlate teknisk registrering i objektregisteret til jordskiftedomstolen eller sentral registermyndighet i en utøvende eller kontrollerende rolle. Dersom «det kommunale brukerregimet» effektiviseres eller «jordskiftebrukerregimet» av en eller annen årsak fremstår som mindre attraktivt for brukerne, vil også incentivene for å kreve jordskifte i fase to, med hovedvekt på transaksjoner relatert til eiendomsdannelse, sannsynligvis også reduseres eller forsvinne.

Den virkelig store utfordringen jordskiftedomstolene står overfor, kommer i relasjon til bytransformasjon og jordskiftesaker hvor man har ambisjoner om å fordele «planskapte» verdier og kostnader i fase en, forhåpentlig som svar på at frivillige forsøk på å samle land ikke har lyktes. Som fremhevet ovenfor vil domstolsrollen også her by på utfordringer og kanskje også betydelige begrensninger. I lys av den internasjonale land assembly- og land readjustment-litteraturen vil etablering av organ noe tilsvarende

«land readjustment agency» sannsynligvis være nødvendig for å løse transaksjoner relatert til land assembly i grensesnitt mot offentlig plan- og utviklingskontroll. Funnene fra samtlige casestudier viser at rollefordelingen i fase en baserer seg på privat initiativ til prosjektplanlegging og land assembly løst via frivillig akkvisisjon med etterfølgende privat initierte relativt grovmaskede reguleringsplaner. Private konsulenter spiller en sentral rolle, og bruk av jordskifte ville ifølge utbyggerne ikke vært mulig uten denne tilførte spesialkompetansen. For at bruk av jordskiftevirkemidler i fase en skal lykkes, er man avhengig av å ivareta domstolsrollen og etablere organ, «lag» eller selskapskonstruksjoner, med nødvendig fag- og beslutningskompetanse. Dette fremstår i dag som uklart hvordan skal løses, og en rekke tilnærminger er mulige. Her er det nærliggende å se til hvordan utbyggere tidligere har organisert frivillige former for samarbeid, slik som for eksempel det som ble etablert i tidlig fase på Lillohøyden. Skissering av «opplegg» og mulige strategier bør kunne føre til at potensielle brukere av denne delen av «jordskiftebrugerregimet» gjør andre risikobetraktninger og dermed får økte incentiver for å kreve slike saker. Betrakningsperspektivet jeg har etablert her, kan danne utgangspunkt for denne typen analyser.

Transformasjonsprosjekt med tilsvarende egenskaper og rollefordeling vil bli utsatt for økt risiko som følge av «femårsregelen» i den nye plan- og bygningsloven. Ifølge enkelte utbyggere er det ikke lenger mulig å initiere transformasjonsprosjekt på samme måten via privat initierte reguleringsplaner. To av transformasjonsområdene er også såpass store at de har en estimert samlet gjennomføringstid på mellom ti og femten år, avhengig av markedet. Løsningen de siste formelle institusjonelle endringene legger opp til for større områder, bygger på bruk av områdeplan. Dette endrer rollefordelingen og gir rom for større offentlig styring, avhengig av hvordan institusjonene praktiseres lokalt og på stedsspesifikt nivå. Dette skiftet kan få betydelige konsekvenser for gjennomføring av bytransformasjon fordi det endrer rekkefølgen på transaksjoner i fase en. Dette kan særlig påvirke hvordan kommersielle interesser og teknisk-økonomiske forhold knyttet til prosjektgjennomføring ivaretas. Endringene i rollefordeling vil sannsynligvis kunne gi opphav til økte utfordringer relatert til land assembly.

Bruk av jordskiftevirkemidler i en slik setting i fase en må bygge på at en aktør med eiendomsinnehav ønsker å gjennomføre prosjekt basert på en godkjent område- eller detaljplan, og må komme som et resultat av at vedkommende / de berørte innehavere ikke har lyktes med frivillig samling av land. Denne typen scenarioer finnes det i dag ikke empiri på, men basert på land assembly- og land readjustment-litteraturen og utformingen av institusjonelle rammevilkår, jordskifteloven og plan- og bygningsloven er dette tema offentlige policymakere i langt større grad enn i dag bør være opptatt av. Følgelig reiser også dette en rekke problemstillinger som kan og bør være gjenstand for videre forskning. Et åpenbart forskningstema relatert til bruk av «jordskiftebrugerregimet» i fase en kan også rette seg mot hvor attraktiv den nye jordskifteloven er for private aktører innenfor eiendomsutvikling, i situasjoner hvor frivillig akkvisisjon og/eller etablering av samarbeid mellom innehavere av eiendomsbaserte retter ikke lykkes. For å implementere jordskiftesaker initiert under fase en er «jordskiftebrugerregimet» for eiendomsdannelse i fase to (og tre) like aktuelt. Jordskiftesaker med flere parter vil også sannsynligvis gi opphav til mer kompliserte prosesser enn de undersøkte casestudiene. Samlet sett taler dette for at man ikke må gi slipp på arbeid med tanke på forbedring av «jordskiftebrugerregimet», selv om «det kommunale brukerregimet» skulle forbedres.

Helt avslutningsvis vil jeg si at min oppfatning er at funnene samlet sett taler for en helhetlig gjennomgang av de institusjonelle rammene for eiendomsdannelse med sikte på samordning, forenkling og effektivisering, slik at utfordringene bytransformasjon byr på, ivaretas på en bedre måte enn i dag. For jordskiftevirkemidlenes del mener jeg funnene her indikerer behov for videreutvikling av formelle institusjoner, særlig i grensesnitt mot offentlig plan- og utviklingskontroll, rettet mot problemstillinger relatert til tidlige faser av transformasjonsprosesser.

7 Forslag til videre studier

Med bakgrunn i funnene ovenfor vil det være interessant å få mer innsikt i problemstillinger relatert til hvordan eiendomsdannelse foregår ved bytransformasjon og i andre stedlige kontekster. Utformingen av de formelle institusjonelle rammene gir opphav til antakelser om at man både lokalt, i forskjellige kommuner og jordskiftesokn, og sentralt, mellom ulike saker og saksbehandlere, har variasjoner i praksis, tolkninger, organisering osv. som påvirker transaksjoner, transaksjonskostnader/prosesseffektivitet ulikt. Komparative studier der man sammenligner ulike kommuner, jordskifteretter og/eller sentrale myndigheters praksis i likeartede saker, kan være egnet for å skaffe seg mer innsikt i disse problemstillingene. Det bør være hensiktsmessig å skaffe seg økt innsikt i hvordan uformelle institusjoner, organisering osv. påvirker transaksjonskostnader i forkant av eventuelle policyendringer.

I lys av drøftingen ovenfor og særlig artikkel tre vil det også være interessant med komparative studier av norske formelle og uformelle institusjonelle rammer for plan- og utviklingskontroll, arealadministrasjon, land assembly og land readjustment med andre lands system. I denne sammenhengen synes komparative studier av norske institusjonelle rammer for eiendomsdannelse i den stedlige konteksten bytransformasjon med andre nordiske lands system for plan- og utviklingskontroll og arealadministrasjon å være spesielt interessant. For problemstillinger relatert til land assembly og bruk av jordskifte / land readjustment i tidlig fase av utviklingsprosesser vil komparative studier med andre land som har annerledes eller mer utviklede system, være interessant.

For frivillig land assembly kan det være interessant med komparative studier av land med ulik rollefordeling i tidlig fase, noe i retning av casestudiene Buitelaar (2007) og Sagalyn (2007) gjennomfører. For land readjustment ville det være meget interessant med kontrastering av norske institusjonelle rammer mot andre land med mer utviklede system, slik som for eksempel Tyskland, Frankrike, Nederland eller Japan. På dette punktet bør også rollefordeling og rekkefølge på transaksjoner i fase en tas i betraktning. De norske formelle institusjonelle rammene for jordskifte og offentlig plan- og utviklingskontroll åpner for både «plan-» og «eiendomsdrevet» land readjustment / utviklingsprosesser. Denne typen studier bør derfor omfatte undersøkelser av rammene for offentlig plan- og utviklingskontroll og eiendomsutvikling og gjerne sammenligne norske institusjoner med andre land som har forskjellig rollefordeling i tidlig fase og under den videre gjennomføringen.

En annen mulig tilnærming for å få større klarhet i omfanget av utfordringer relatert til de institusjonelle rammene for eiendomsdannelse og gjennomføring av bytransformasjon/utviklingsprosjekt er å gjennomføre brukerundersøkelser rettet mot ulike grupper av brukere og hva de er mer og mindre

fornøyd med. Funnene fra analysene ovenfor ev. supplert med funn fra de videre undersøkelsene foreslått ovenfor kan være et utgangspunkt for formulering av spørsmål til en survey eller intervjuer. For videre innsikt i problemstillinger relatert til gjennomføring av større transformasjonsprosjekt vil brukerundersøkelser rettet mot de største eiendomsaktørene på nasjonalt eller regionalt nivå være spesielt interessant.

Et annet tema for videre forskning relaterer seg til «eiendomsplanlegging», prosess- og prosjektstyring, risikoanalyser osv. knyttet til eiendomsdannelse. En videreutvikling av betraktningperspektivet med utgangspunkt i prosjektteori, teori om risikohåndtering osv. kunne bidra til økt innsikt i hvordan man kan unngå fallgruver og bli flinkere til å styre prosesser relatert til eiendomsdannelse under gjennomføring av bytransformasjon eller utviklingsprosesser i andre stedlige kontekster. Det er også mulig at empiriske studier av ulike aktørers tilnærminger kan bidra til å gi innsikt i denne typen problemstillinger. Analysene ovenfor bidrar til å kaste lys over de samlede institusjonelle rammene for bytransformasjon og utfordringer dagens byutviklingspolicy reiser. Med hensyn til planlegging og gjennomføring av transformasjonsprosjekt er land assembly og koordinering og gjennomføring av transaksjoner som samler rådighet over nødvendig areal i tråd med overordnede offentligrettslige forutsetninger, sannsynligvis den største utfordringen involverte aktører står overfor. Hvis man ikke lykkes med land assembly i tidlig fase, blir heller ikke eiendomsdannelse og problemstillinger relatert til gjennomføring noe av. På dette punktet er problemstillinger i grensesnittet mellom offentlig plan- og utviklingskontroll og gjennomføring av transaksjoner med eiendomsbaserte retter som er nødvendige for å sikre gjennomføring av et (potensielt) transformasjonsprosjekt, meget interessante å følge opp. Dette kan for eksempel være undersøkelser som tar sikte på å gi økt innsikt i ulike tilnærminger til frivillig samling av land (akkvisisjonsstrategier). Denne typen problemstillinger berører både hvordan involverte aktører løser transaksjoner som koordinerer eiendomsbaserte retter og rådighet over areal, og hvordan koordinering av denne typen transaksjoner mot offentlig plan- og utviklingskontroll løses. På dette punktet er det naturlig å spisse problemstillingene mot forskjeller i utfordringer relatert til «plan-» og «eiendomsdrevet» bytransformasjon. Som en naturlig forlengelse av dette temaet følger problemstillinger relatert til bruk av tvang og obligatoriske virkemidler, slik som jordskifte / land readjustment eller ekspropriasjon under planlegging og gjennomføring av (privat eller offentlig initierte) transformasjonsprosjekt.

I lys av funnene ovenfor vil også studier som tar sikte på å videreutvikle forståelsen av hva eiendom er, og hvilke konsekvenser ulike perspektiv på eiendom har for formelle institusjoner, lover og regler, som regulerer overføring og dannelse av eiendomsretter osv. være interessante. Studier av eiendomsteori og ulike perspektiv på eiendomsrett, eiendomsdannelse osv., som for eksempel tar sikte på å videreutvikle betraktningperspektivet avhandlingen bygger på, vil her være en mulig tilnærming. Grensesnittet mellom juridiske og økonomiske/institusjonelle perspektiv på eiendom reiser her en rekke problemstillinger som er relevante for eiendomsfag, byplanlegging og eiendomsutvikling. Denne typen studier rettet mot teoriutvikling bør også kunne bidra til å forhindre misforståelser ved å klargjøre forskjeller i terminologi osv. På den måten vil slike bidrag også kunne bringe ulike perspektiv på eiendom og eiendomsfag nærmere hverandre og dermed bidra til å utvikle eiendomsfaget som akademisk disiplin.

I forlengelsen av funnene fra denne studien og foreslåtte forskningstema vil også videreutvikling av institusjonelle tilnærminger til analyse av arealutviklingsprosesser og eiendomsdannelse være interessante. Dette kan for eksempel ta form som transaksjonskostnadsstudier relatert til (formell og reell) dannelse av eiendom under gjennomføring av prosjekt eksponert for finansiell risiko og andre former for risiko og bidra til videreutvikling av verktøy tilpasset analyser av transaksjonskostnader/prosesseffektivitet i ulike faser av by- og eiendomsutviklingsprosjekt.

8 Litteraturliste

- Adams, D., Disberry, A., Hutchison, N. & Munjoma, T. (2001). Ownership constraints to brownfield redevelopment. *Environment and Planning A*, 33 (3): 453-477.
- Alchian, A. A. & Demsetz, H. (1973). The Property Right Paradigm. *The Journal of Economic History*, 33 (1): 16-27.
- Alexander, E. R. (2001). A transaction-cost theory of land use planning and development control. *Town Planning Review*, 72 (1): 45-75.
- Andenæs, J. (1988). *Innføring i rettsstudiet*. Oslo: Grøndahl.
- Andersen, S. S. (1990). Komparative case-studie og generalisering: Strategier for modellering og utvelgning. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 31: 367-378.
- Andersen, S. S. (1997). *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget. 155 s.
- Andersen, S. S. (2006). Aktiv Intervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 3: 279-296.
- Arruñada, B. (2012). *Institutional foundations of impersonal exchange: Theory and policy of contractual registries*: University of Chicago Press.
- Austenå, T. & Øvstedal, S. (2000). *Jordskifteloven med kommentarer*. Oslo: Universitetsforl. 443 s. s.
- Bergsholm, E. (2012). Overdragelse av eiendom uten delingstillatelse etter jordloven § 12. *Lov og Rett*, 5: 259-271.
- Bjaaland, M. R. & Nielsen, J.-E. (2009). *Eiendomsprosjekter. En praktisk juridisk håndbok*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Bjerva, Ø. J. (2012). *Jordskiftedomstolene i endring*, b. 2012:08. Ås: Universitetet, UMB. 1 b. (flere pag.) : ill. s.
- Boe, E. M. (2010). *Innføring i juss: juridisk tenkning og rettskildelære*: Universitetsforlaget.
- Booth, P. (1995). Zoning or discretionary action: certainty and responsiveness in implementing planning policy. *Journal of Planning Education and Research*, 14 (2): 103-112.
- Brooks, L. & Lutz, B. (2010). Scleriosis of the City: Land assembly and urban change. *Lincoln institute of land policy*.
- Buitelaar, E. (2003). Neither market nor government: Comparing the performance of user rights regimes. *Town Planning Review*, 74 (3): 315-330.
- Buitelaar, E. (2004). A Transaction-cost Analysis of the Land Development Process. *Urban Studies*, 41 (13): 2539-2553.
- Buitelaar, E. (2007). *The Cost of Land Use Decisions: Applying Transaction Cost Economics to Planning and Development*: Wiley-Blackwell. 208 s.
- Coase, R. H. (1960). The problem of social cost. *Journal of law and economics*, 3: 1-44.
- Colwell, P. F. & Munneke, H. J. (1999). Land Prices and Land Assembly in the CBD. *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, 18 (2): 163-180.
- Commons, J. R. (1931). Institutional Economics. *The American Economic Review*, 21 (4): 648-657.
- Davies, H. W. E. (1988). Development control in England. *Town and planning review*, 59: 127-135.
- De Soto, H. (2000). *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*: Basic books.
- Den Nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora. (2006). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. Oslo: Forskningsetiske komiteer. 40 s.
- Edwards, D. (1988). The planning system and the control of development in Denmark. *Town and planning review*, 59: 137-160.
- Eggertsson, T. (1993). The economics of institutions: Avoiding the open-field syndrome and the perils of parth dependence. *Acta Sociologica*, 36: 223-237.
- Ellickson, R. C. (2011). Two cheers for the Bundle-of-Sticks Metaphor, Three Cheers for Merrill and Smith *Econ Journal Watch*, 8 (3): 215-222.

- European Union. (1997). *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. Regional policy and cohesion. Brussels.
- Ewing, R. (1997). Is Los Angeles-style sprawl desirable? *Journal of the American planning association*, 63 (1): 107-126.
- Ewing, R. H., Pendall, R., Chen, D. D. & America, S. G. (2002). Measuring sprawl and its impact.
- Ewing, R. H. (2008). Characteristics, causes, and effects of sprawl: a literature review. I: *Urban Ecology*, s. 519-535: Springer.
- Flø, O. (2009). *Forelesninger i jordskifteprosess, Jus331*. Ås. Upublisert manuskript.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons.
- Heller, M. & Hills, R. (2008). Land assembly districts. *Harvard Law Review*: 1465-1527.
- Heller, M. A. (1998). The tragedy of the anticommons: property in the transition from Marx to markets. *Harvard law review*: 621-688.
- Hong, Y.-H. & Needham, B. (red.). (2007). *Analyzing Land Readjustment*: Lincoln Institute of Land Policy. 240 s.
- Janson, A. (2011). *Eiendomstransaksjoner uten hjemmelsoverføring: manipulasjon av tinglysingssystemet*. Ås: [A. Janson]. 131 s.
- Klein, D. B. & Robinson, J. (2011). Property: A Bundle of Rights? Prologue to the Property Symposium. *Econ Journal Watch*, 8 (3): 193-204.
- Klein, D. B. & Robinson, J. (2011). Property: A Bundle of Rights? Prolouge to the property Symposium. *Econ Journal Watch*, 8 (3): 193-204.
- Landbruks- og matdepartementet. (2003). *Ot.prp. nr. 106 (2002-2003) Om lov om endringer i domstolloven og jordskifteloven (jordskifterettens stilling og funksjoner)*. 64 s.
- Landbruks- og matdepartementet. (2005). *Ot.prp. nr. 78 (2004-2005) Om lov om endringer i jordskifteloven m.v.* 48 s.
- Landbruks- og matdepartementet. (2006). *Ot.prp. nr. 8 (2005-2006) Om lov om endringer i jordskifteloven m.v.* 4 s.
- Landbruks- og matdepartementet & Miljøverndepartementet. (2008). *Veileder om jordskiftetvirkemidler i byer, tettsteder og hytteområder*. 16 s.
- Landbruks- og matdepartementet. (2013). *Prop. 101 L (2012-2013) Lov om fastsetjing og endring av egedoms og rettshøve på fast egedom m.m. (jordskiftelova)*. Oslo. 496 s.
- Larsson, G. (1997). Land readjustment: A tool for urban development. *Habitat International*, 21 (2): 141-152.
- Layder, D. (1998). *Sociological practice: Linking theory and social research*: Sage.
- Lehavi, A. (2012). Why Philosophers, Social Scientists, and Lawyers Think Differently about Property Rights. *Social Scientists, and Lawyers Think Differently about Property Rights*.
- Louw, E. (2008). Land assembly for urban transformation—The case of 's-Hertogenbosch in The Netherlands. *Land Use Policy*, 25 (1): 69-80.
- Menezes, F. & Pitchford, R. (2004). The land assembly problem revisited. *Regional Science and Urban Economics*, 34 (2): 155-162.
- Merrill, T. W. & Smith, H. E. (2000). Optimal standardization in the law of property: the numerus clausus principle. *The Yale Law Journal*, 110 (1): 1-70.
- Merrill, T. W. & Smith, H. E. (2001a). The property/contract interface. *Columbia Law Review*: 773-852.
- Merrill, T. W. & Smith, H. E. (2001b). What happened to property in law and economics? *The Yale Law Journal*, 111 (2): 357-398.
- Miceli, T. J. & Sirmans, C. F. (2007). The holdout problem, urban sprawl, and eminent domain. *Journal of Housing Economics*, 16 (3-4): 309-319.
- Miles, M. E., Berens, G. & Weiss, M. A. (2000). *Real estate development: principles and process*: Urban Land Institute Washington, DC.

- Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet & Landbruksdepartementet. (2001a). *Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder*. Oslo: Statens forurensningstilsyn.
- Miljøverndepartementet, Kommunal og regionaldepartementet & Landbruksdepartementet. (2001b). *Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder*. Statens forurensningstilsyn. Oslo.
- Miljøverndepartementet. (2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen): tilråding fra Miljøverndepartementet av 15. februar 2008, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II)*. Ot. prp. ... [Oslo]: [Regjeringen]. 286 s.
- Miljøverndepartementet. (2011a). *Forventninger til regional og kommunal planlegging i medhold av § 6-1 i plan og bygningsloven*. Oslo: Klima- og forurensningsdirektoratet
- Miljøverndepartementet. (2011b). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*. Oslo: Miljøverndepartementet. 36 s.
- Mjøs, L. B. & Sevattal, H. (2011). Eigedomstvistar og matrikkelsystem. *Kart og Plan*, 71 (3): 151-171.
- Munzer, S. (2011). A Bundle Theorist Holds On to His Collection of Sticks. *Econ Journal Watch*, 8 (3): 265-73.
- Munzer, S. R. (1990). *A theory of property*: Cambridge University Press.
- Musole, M. (2009). Property rights, transaction costs and institutional change: Conceptual framework and literature review. *Progress in Planning*, 71 (2): 43-85.
- Needham, B. (2006). *Planning, Law and Economics The rules we make for using land*. London: Routledge. 177 s.
- Nord, E. (2008). *Eiendomsforhold og utbygging i urbane områder*. Ås: UMB. XII, 333 s. s.
- Nordahl, B. (2006). *Deciding on development: collaboration between markets and local governments*. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. 367 s.
- Nordahl, B., Barlindhaug, R. & Ruud, M. (2007). Markedsbasert utbyggingspolitikk: møte mellom kommune og utbygger. Oslo: NIBR/SINTEF-rapport.
- Nordahl, B., Barlindhaug, R., Havnen, E., Nørve, S. & Aamo, A. (2011a). Utbyggerstyrt byutvikling NIBR-rapport 21. Oslo.
- Nordahl, B., Barlindhaug, R., Havnen, E., Nørve, S. & Aamo, A. S. (2011b). Utbyggerstyrt byutvikling? Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. 181 s.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press. VIII, 152 s.
- Odendahl, T. & Shaw, A. M. (2002). Interviewing elites. I: Gubrium, J. F. & Hostein, J. A. (red.) *Handbook of interview research*, s. 299-316. London: Sage.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton, New Jersey: Princeton university press.
- Panerai, P., Castex, J., Depaule, J. C. C. & Samuels, I. (2004). *Urban Forms The death and life of the urban block*: Routledge.
- Predelli, L., Hansen, T., Nordahl, B. & Strand, A. (1998). Kommunal boligpolitikk: variasjoner og konsekvenser. Oslo: NIBR/Byggforsk-rapport.
- Ramsjord, E. H. (2009). *Jordskifte i urbane transformasjonsområder*. Ås. 167 s.
- Ramsjord, E. H. (2010). *Semesteroppgave PHI401, Ethiske aspekter ved avhandlingen: Eiendomsdannelse i bytransformasjon*. Ås: Universitetet for miljø- og biovitenskap. 15 s. Upublisert manuskript.
- Røsnes, A. E. (2005). Regulatory Power, Network Tools and Market Behaviour: Transforming Practices in Norwegian Urban Planning. *Planning Theory & Practice*, 6 (1): 35-51.
- Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (2009). *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. Oslo: Senter for eiendomsfag. 228 s.

- Røsnes, A. E. (forthcoming). *Eiendomsdannelsen i byutvikling*. Røsnes, A. E. (red.). Arealadministrasjon.
- Røsnes, A. E. & Børrud, E. (Forthcoming). *Prosjetbasert byutvikling: Hva vil det si å gjøre byplanleggingen mer prosjektorientert?*
- Sagalyn, L. B. (2007). *Land Assembly, Land Readjustment, and Public-Private Redevelopment*. Hong, Y.-H. a. N., B. (red.). *Analyzing Land Readjustment: Economics, Law and Collective Action*. Boston: Lincoln land institute. 159-179 s.
- Sevatdal, H. (1989). *Forelesingar i eigedomshistorie*. Ås: Landbruksbokhandelen. 125 s. s.
- Sevatdal, H. (2003). Norge. I: Julstad, B. (red.) *LMV-rapport 2003:3, Fastighetsbegreppen i de nordiska länderna: Läntmeteriet*.
- Sevatdal, H. & Sky, P. K. (2003). *Eigedomsteori: innføring i samfunnsvitskapleg teoritilfang for utøving av eigedomsfag*. Rapport, Serie D, b. 1/2003. Ås: Institutt for landskapsplanlegging, NLH. 119 s.
- Sevatdal, H. & Hegstad, E. (2006). Norge. I: Kristiansen, B., Clausen, C., Klausen, K., Stubkjær, E., Hauksdottir, M., Mattiasson, V. M., Halme, P., Still, M., Vitikainen, A., Lukkarinen, T., et al. (red.) *Dannelse og transaksjoner vedrørende fast eiendom i de nordiske lande*, s. 588. [København]: Kort & Matrikelstyrelsen.
- Silverman, D. (2005). Analysing your data. I: *Doing qualitative research*, s. 147-244. London: Sage.
- Smith, H. E. (2004). *Property and property rules*. American Law & Economics Association Annual Meetings: bepress. 43 s.
- Smith, H. E. (2011). Property is not just a bundle of rights. *Econ Journal Watch*, 8 (3): 279-291.
- Steinsholt, H. (2005). Grunnerverv i kommuner. *Kart og Plan*, 65: 158-167.
- Strange, W. C. (1995). Information, holdouts, and land assembly. *Journal of Urban Economics*, 38 (3): 317-332.
- Tewdr-Jones, M. (1995). Development control and the legitimacy of planning decisions. *Town and planning review*, 66: 163-179.
- Universitetet for miljø- og biovitenskap. (2008). *Etiske retningslinjer for UMB*.
- Webster, C. & Lai, L. W.-C. (2003). *Property rights, Planning and Markets Managing Spontaneous Cities*. Cheltenham: Edward Elgar. 229 s.
- Williamson, I. P., Enemark, S., Wallace, J. & Rajabifard, A. (2010). *Land administration for sustainable development*: ESRI Press Academic Redlands, CA.
- Yin, R. K. (1994). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, Calif.: Sage. XVII, 171 s.

9 Vedlegg

Artikkel 1:

Eiendomsdannelse i bytransformasjon – om jordskiftestyrt endring av eiendomsforhold

Eiendomsdannelse i bytransformasjon

Om jordskiftestyrt endring av eiendomsforhold

Eivind H. Ramsjord og August E. Røsnes

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

Eivind H. Ramsjord and August E. Røsnes: Property Formation in Urban Transformation. Land Readjustment of Property Patterns.

KART OG PLAN, Vol. 71, pp. 91–106, P.O.B. 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

This paper investigates the preconditions for and process of the first land readjustment in an urban transformation area in Norway. In this country the planning turn towards intensification of urban land use. Recent legislation has legally opened up for land readjustment measures in urban developments. Traditionally, in urban transformations comprising several properties and conflicting interests between the owners, land readjustment is used to restructure property patterns in order to settle conflicts and ensure implementation of projects according to plan. In this case there is only one owner who rules over several register units encumbered with easements and servitudes. The main justification for using land readjustment measures in this property formation process is the need to reorganise the property pattern and structure of rights, combined with the intent to diminish the burden of transactions for the developer. This conclusion points toward further investigations on how land readjustment will function when several owners are struggling to protect their interests under common zoning plans, and how it can be combined with the planning system to maneuver through such conflicts.

Keywords: Urban Planning, land readjustment, property development, property structure, property rights.

Eivind H. Ramsjord. PhD Fellow. Norwegian University of Life Sciences, Department of Landscape Architecture and Spatial Planning, P.O.B. 5003, NO-1432 Aas. E-mail: eivind.ramsjord@umb.no

August E. Røsnes. Professor, Dr. Scient. Norwegian University of Life Sciences, Department of Landscape Architecture and Spatial Planning, P.O.B. 5003, NO-1432 Aas. E-mail: august.rosnes@umb.no

Bakgrunn

Planlegging for byggeformål forutsetter at det engang i fremtiden vil bli produsert ny eiendom for salg, leie, eventuelt for byggherrens egen bruk. Under realiseringen av slike planer må det altså foregå en form for eiendomsdannelse. Formålet her er å belyse hvordan eiendomsdannelsen foregår når planer for bytransformasjon involverer jordskifte i gjennomføringen.

For utbygger som er byggeprosjektets eier, reiser ønsket om å bygge fire spørsmål: Hvor og hvordan kan man skaffe tomt, hva kan man få bygge og eventuelt når, og hvordan kan man sikre sine rettigheter mot risiko og intervensjon fra andre interessenter? I disse spørsmålene kan ikke utbygger opptre suverent. Myndighetene definerer premisser for beslutningene ved å anvisse muligheter og legge begrensninger for endring av rettighetene. De angir likeledes vilkår for at kon-

traktsparter skal kunne sikre sine rettigheter i forhold til tredjepart (Falkanger, 1993). Deres føringer blir dermed styrende for dannelsesprosessen. Oppgaver forstått som transaksjoner i eiendomsdannelsen (North, 1993) kan dermed vanskelig avgrenses til handlinger utelukkende knyttet til overføringen av retter, slik noen eiendomsteoretikere gjerne fremhever (Zevenbergen et al., 2007). De institusjonelle rammene får også betydning for eiendomsrettens omfang og innhold, og altså ikke bare verdi (Dawkins, 2000; Buitelaar & Needham, 2007). Denne type transaksjoner er heller å forstå som rettighetsutløste gjøremål for å ta eller utvide kontrollen over fast eiendom (Commons, 1931; Buitelaar, 2007).

En rekke forhold påvirker behovet for endring av eiendomsforhold og styringen av ny eiendomsdannelse. I realisering av planer er det nødvendig med legale bindinger mellom

eier- og myndighetsstyrte oppgaver, i medhold av henholdsvis eiendoms- og reguleringsregimet (Buitelaar, 2003; Webster & Lai, 2003; Van Rij & Korthals Altes, 2010). Det trenger likevel ikke være noen garanti for at det blir dannet ny eiendom og bygd i tråd med myndighetenes reguleringer. Mest typisk kan interessemotsetninger og uvisshet forhindre initiativ som kan lede til gjennomføring i tråd med planen. Adgang til å kreve såkalt «urbant jordskifte»¹ åpner for bruk av denne særdomstolens kompetanse for avklaring av motsetninger og uvisshet omkring rådende, så vel som fastsettelse av ny rettsforståelse ved bytransformasjon. Det utvider kravet til institusjonelle bindinger mellom reguleringsmyndighet og domstol, samtidig som det endrer eksisterende bindingers karakter. Intuitivt skulle domstolens inntreden bidra til å utvide spektret av spilleregler i eiendomsdannelsen. Bortsett fra rene tvisteforhold; hvorfor bruker man jordskiftedomstolens kompetanse i gjennomføring av byutviklingsprosjekter, hvilke transaksjoner utfører den og hvordan påvirkes arbeidsdelingen mellom planmyndighet og domstol, samt forholdet mellom utbygger og myndighet?

Problemstillingen er belyst med materiale fra bytransformasjonen på Løren i Oslo og to jordskiftesaker som ble fremmet for deler av området i 2007. Data og øvrige opplysninger er basert på dokumentstudier, tidligere fremstillinger (Ramsjord, 2009) og ustrukturerte intervjuer med nøkkelinformanter hos utbygger og jordskifterett. Data og metode-triangulering gjennom samtaler og intervjuer, direkte observasjon og dokumentstudier har bidratt til å sikre påliteligheten i analyse-materialet.

Fremstillingen starter med en generell beskrivelse av hvordan vi analyserer transaksjoner i eiendomsdannelsen sammenholdt med bindinger mot regulering og jordskifterett. Deretter presenteres konkret for Løren planmyndighetens og jordskifterettens inntreden i saken, før vi fordyper oss i hvordan eiendomsdannelsen har foregått under gjennomføringen.

Eiendomsforhold og styring

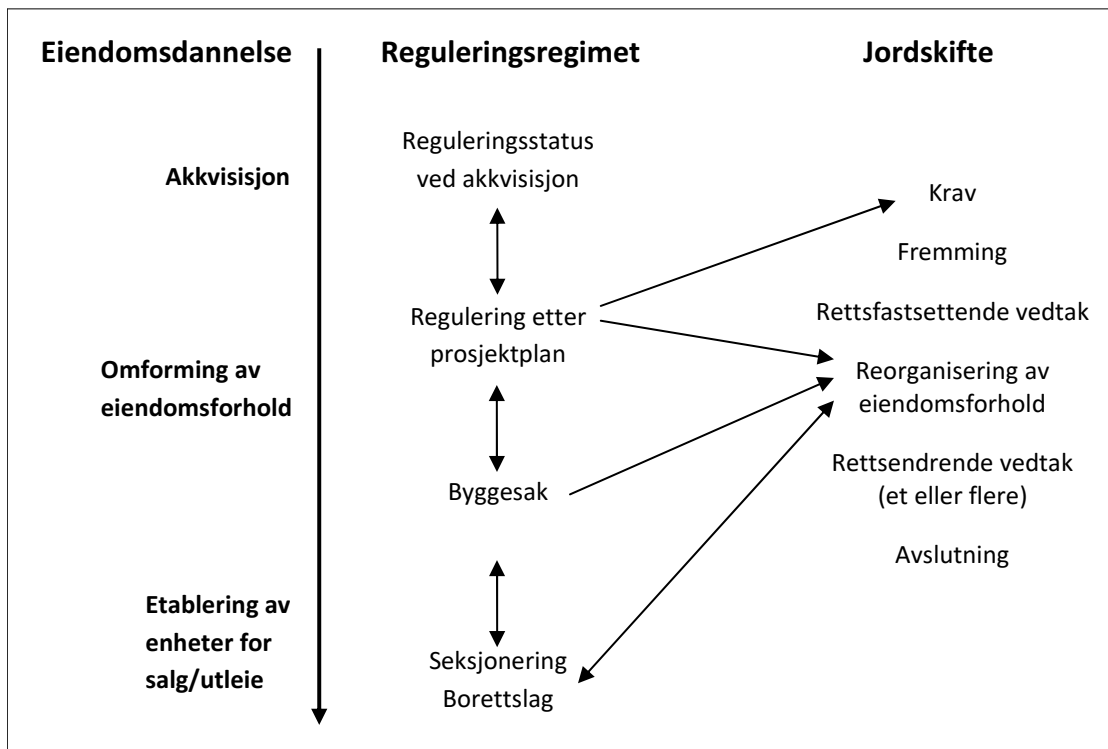
Eiendomsforståelsen i

bytransformasjon

Dannelse av eiendom kan omfatte alle typer transaksjoner knyttet til erverv, ek스팅vering, endring og etablering av rettigheter. En slik variabel og dynamisk tilpasning til utfordringer i eiendomsdannelsen er mulig fordi egenskapene ved fast eiendom i fysisk, institusjonell og organisatorisk forstand ikke er statiske. Eierskap som styrende maktutøvelse består i denne sammenheng av knipper av faktiske og potensielle rettigheter knyttet til arealfaste goder (Alchian & Demsetz, 1973; Falkanger, 1994). Dets egenskaper kan følgelig sees på som virkemidler for styringen av eiendomsforhold i bl.a. gjennomføring av byggeprosjekter.

Byplanleggingen legger legale føringer for lokalisering av byggevirksomhet og utforming av byggverk. Hvilke institusjonelle egenskaper ved eiendomsforholdene blir så viktige i dannelsen av eiendom for planenes realisering? Generelt alle, men ikke nødvendigvis i et hvert prosjekt uansett sted eller fase i gjennomføringen. I byregulering blir eiendomsstrukturen, dvs. det fysiske tomtemønsteret for eierne, tomtenes størrelse og form, tillagt betydning både i spørsmål om hva som kan bygges og hvordan reguleringene lar seg realisere (Conzen & Whitehand, 1981; Panerai, Castex & Depaule, 2004). Rettigheter knyttet til disse fysiske enhetene, dvs. rettighetsstrukturen, kan videre påvirke utnyttelsen av eiendommen (Meel, 2009). Eiernes organisering som juridiske subjekter og eierskapets fysiske fordeling i området, får også betydning. Førstnevnte, eieformen, virker inn på styringsbeføyelsene over eierskapet og ansvarligheten i de disposisjonene som blir tatt. Sistnevnte, eierstrukturen, kan påvirke tidshorizonten for gjennomføringen i og med at disposisjonsretten for utnyttelse tilligger hver enkelt eier (Doebele, 1983). Begge er potensielle virkemidler for å eliminere usikkerhet og, mer kategorisk, for å sikre gjennomføringen ut fra gjeldende reguleringer (Bjaaland & Nielsen, 2009; Meel, 2009). Følgelig bør det finnes muligheter for både eiere involvert i eiendomsutvikling og

1. Lov 1979-12-21 nr. 77, Lov 2008-06-27 nr. 71.



Figur 1: Transaksjoner i eiendomsdannelsen, kryssrelasjoner til regulering og jordskifte.

planmyndigheter til å manipulere *tomtemønsteret*, *rettighetsstrukturen* så vel som *eiformen* og *eierstrukturen*, som ledd i eiendomsdannelsen. Også i andre land er det adgang til å involvere jordskiftelignende myndighet i byutviklingen for å kunne omforme eiendommenes egenskaper slik at planene kan realiseres med tilsiktet resultat (Hong & Needham, 2007; Louw, 2008; Van der Krabben & Needham, 2008).

Gangen i eiendomsdannelsen under eiendoms- og reguleringsregimets samt jordskifterettens domene er bestemt av de respektive instansers kompetanse og spilleregler for løsning av oppgaver. Forskjeller i kompetanse og hvordan den utøves tilsier at prosessene holdes atskilt i fremstillingen. Figur 1 skisserer tre trinn i eiendomsdannelsen, relasjonene mellom disse og reguleringsstatus for prosjekter påtenkt gjennomføring. Kryssrelasjoner knyttet til transaksjoner mellom utbygger som eiendomsaktør og reguleringsregimet er angitt med en- eller tohodete piler for henholdsvis en- eller gjensidig avhengighet.

Eiendomsregimet

Enten gjennomføringen foregår i offentlig eller privat regi, må utbygger lete etter og skaffe

seg informasjon om adgangen til utviklings-eiendom. Under akkviseringen er det aktuelt å skaffe oversikt over gjeldende rettigheter, eventuelt etablere nye med sike på gjennomføring (Kristoffersen & Røsnes, 2009).

Ervervet rett til utviklings-eiendom kan selvsagt utbygger utnytte for bygging direkte. Men i kommersiell eiendomsutvikling må gjerne eiformen og kanskje eierstrukturen omformes til en utøvende selskapsform. Dette kan foregå i regi av en eier eller i samarbeid mellom flere. Hensikten er å trekke klare ansvarlinjer i prosjektet mht risiko, og samtidig trygge den finansielle sikkerheten under byggingen og kanskje for drift (Bråthen, 2002; PWC, 2009). I denne midlere fasen kan det være nødvendig å etablere rettigheter som skal danne grunnlag for omforming av eiendommen som byutviklingsprosjekt, eventuelt ordninger for felles arealbruk eller andre rettigheter av varig karakter.

I tredje fase når utbyggingen kommer til ferdigstilling, er det nødvendig å etablere ny eiendom med rettigheter for det som er eiendomsutviklingens endelig siktemål; salg eller utleie av nytt gulvareal for definert bruk. Forutsatt klare eiendomsforhold, vil over-

dragelsen kunne organiseres gjennom tilbud og etterspørsel med tilhørende transaksjoner.

Utveksling av eiendom og rettigheter må kunne identifiseres fysisk, registreres og gis offentlighet slik at man eliminerer usikkerhet i prosjektet og sikre gyldigheten av de transaksjonene som er foretatt. Identifiseringen og registreringen er lovstyrt og består av flere oppgaver (Dale & McLaughlin, 2003; Hegstad, 2003). Noen av disse har privatrettslig grunnlag. Andre kan bare utføres med offentligrettslig tillatelse. Avhengig av hvordan rettigheter til eiendomsutnyttelse overføres, kan det bli aktuelt med ordninger som utsetter registreringen uten at transaksjonene av den grunn nødvendigvis taper gyldighet (Bjaaland & Nielsen, 2009).

Reguleringsregimet

Formelt i det norske plansystemet er det ikke gitt hvordan reguleringer påvirker eiendomsdannelsen. Det er flere instrumenter å velge mellom, noen er obligatoriske andre ikke. De kan brukes på forskjellige måter med varierende grad av fleksibilitet (Pedersen et al., 2000; Kule & Røsnes, 2010).

På lokalt nivå er alle plantyper etter plan- og bygningsloven² (pbl.) juridisk bindende for arealbruken. Under ellers like forhold vil planlegging for gjennomføring av bytransformasjoner forutsette detaljplan. Det er to typer detaljplaner, områderegulering og detaljregulering som per intensjon er ment for to geografiske nivåer, henholdsvis flere eiendommer og en eiendom innenfor planområdet. De kan danne hjemmelsgrunnlag for planmyndighetens tvangserverv av eiendom (jf. pbl. § 16-2) og følgelig brukes til å endre eiendoms-, rettighets- og eierstrukturen i planområdet. Hvis planen vedtas for flere eiendommer under forutsetning av parallellitet i gjennomføringen, i ett eller flere byggetrinn, kan eierne etablere frivillig samarbeid om gjennomføringen. Men det kan også defineres hensynssoner (jf. pbl. §§ 11-8 og 12-6) hvor det åpnes adgang til å rekvirere jordskifte for omforming og fornying av eien-

domsforholdene (jf. pbl. § 11-8 tredje ledd, littera e). I tillegg kan det i reguleringsbestemmelser legges inn forutsetninger om fremtidig eiendoms- og rettighetsstruktur, og ved jordskifte (eller i minnelighet), fordeling av arealverdier mellom eiendommer (jf. pbl § 12-7, nr. 5 og 13). Reguleringene er imidlertid ikke bindende for fastsettelsen av fremtidig eiendoms- og rettighetsstruktur, heller ikke for eventuelle vilkår som blir satt i forbindelse med godkjenningen av planer og innvilgning av byggesøknader. Dette er noe som konkret må fastlegges ved etablering av ny eiendom, rettigheter o.l.

Mulighetene for planmyndighetene til å påvirke eiendomsdannelsen foregår i praksis gjennom ulike former for samhandling og grader av tvang mellom eiendoms- og reguleringsregimet (Røsnes, 2009). Disse oppgavene vil normalt være preget av behovet for informasjonsutveksling, diskresjon og forhandlinger om løsninger, retter og plikter, før planmyndigheten treffer avgjørelser (Jensen, 1986; Miles, et al., 2004).

Den reguleringsstatus som gjelder for eiendommene ved akkvirering, har den nye eieren mulighet til å sette tilside ved å fremme forslag om ny regulering (jf. pbl. § 12-3 andre ledd). Det gir utbygger muligheter til å legge premisser for eiendomsdannelsen gjennom reguleringen. Det blir også enklere å tilpasse gjennomføringen til markedsmessige forutsetninger. Samtidig gir det et sikrere grunnlag for avgrensingen av planområdet og byggetrinn ut fra eiendomsforholdene (Kule & Røsnes, 2010). Når reguleringsstatus kan tilpasses rådende eiendomsforhold og byggetrinn betyr det også at jordskifterettens kompetanse kan rekvireres for avgrensede deler av transformasjonsområdet (jf. jordskifteloven³ (jskl.) §§ 21 og 25).

Jordskifteretten

Jordskifte rekvireres av eiere (jf. jskl. § 5). I tillegg til sin dømmende virksomhet kan den reorganisere privatrettslige beføyelser over fast eiendom. Den kan gripe inn i eiendoms-, rettighets- og eierstrukturen med omfor-

2. Lov 2008-06-27 nr. 71, (Lov 1985-06-14-77). Henviser til ny plan- og bygningslov selv om denne ikke var trådt i kraft da jordskiftesakene ble gjennomført. De er få eller ingen realitetsendringer av betydning for sammenhengen her, med unntak av de endringene, områdeplan, hensynssoner mv, som er inntatt.

3. Lov 1979-12-21 nr. 77.

mende tiltak. Det medfører adgang til å avgjøre tvister og oppklare rettsforhold, og i tillegg utforme løsninger som kan bilegge motsetninger, fjerne uvisshet og utløse verdier. Det betyr at den som dømmende myndighet også er tillagt utøvende makt innenfor lovens rammer. Sentralt for dannelsen av eiendom er at den til forskjell fra ordinære domstolene kan ta avgjørelser knyttet til uklare rettsforhold (jf. jskl. § 16) og på gitte vilkår også endre rettsforholdene (jf. jskl. § 2). Hensikten er å sikre eierne tjenelig og påregnelig bruk av sine eiendommer (jf. jskl. § 1) under forutsetningen om rasjonell utnyttelse innenfor gjeldende regulering. En overordnet forutsetning er at ingen eiendom skal lide tap eller fratras sin del av verdiøkning ved fordeling av arealverdier eller omforming (jskl. § 3 litera a og b). Det forutsettes med andre ord en gevinst ved jordskiftet (Austenå & Øvstedal, 2000).

Mandatet til «problemløsning» innebærer at jordskifteretten er tillagt faglig og teknisk kompetanse til å utføre sine oppgaver. Den type jordskiftesaker det her er tale om inneholder fire viktige milepeler; når saken er fremmet, når rettsfastsettende vedtak er rettskraftig, når arealoverføring med grensefastleggelse og registrering av grunneierdom er gjennomført, samt når styrende vedtak er rettskraftig. Den tekniske delen knyttet til deling, oppmåling og registrering overlapper med oppgaver kommunenes forvaltning har ansvaret for, (jf. bla. jskl. §§ 2 litera i, 86 og 87, pbl. § 20-1 litera m). Eiernes krav om jordskifte må derfor sees i lys av hvem de mener vil gjennomføre oppgavene på en best mulig måte, og altså ikke bare spørsmål om kompetanse i reorganisering av eiendomsforhold. Jordskifteretten skal primært løse involverte utfordringer innenfor gitte offentligrettslige rammer. I bytransformasjon er følgelig godkjent reguleringsplan nødvendig for fremming av saken. Etablering av sikkerhet omkring rettsstillingen ved dokumentasjon av målebrev, skylddelingsforretninger, servitutter, grensebeskrivelser med kart etc. er en viktig del av dette. Rettskraft omkring rettsforholdene i skifteområdet må til for å kunne oppfylle forutsetningene om

at ingen skal lide tap, eventuelt at partene får sin andel av verdiøkningen. Det er flere tidsbesparende måter ulike avgjørelser kan håndteres på, i all hovedsak er de nevnte unntaksbestemmelser. Ved bruk av forhåndspåanke kan man treffe endelige avgjørelser underveis, før saken behandles videre. Dette omfatter fremming av saken, (jf. jskl. § 62 fjerde ledd), og i tillegg tiltak det er viktig å komme i gang med før jordskiftet er slutt, (jf. jskl. § 62 femte ledd). Sistnevnte type avgjørelser kan tinglyses (evt. føres i matrikkelen) underveis i saken (jf. jskl. § 24 tredje ledd). Rettsfastsettende vedtak kan påankes straks av berørte eiere og rettighetshavere, (jf. jskl. § 62 andre ledd). Avgjørelser kan også i særlige tilfeller fattes direkte i rettsmøtet dersom partene er enige om dette, (jf. jskl. § 17 a femte ledd). Partene kan i medhold av tvisteloven⁴ (tv1.) frafalle sin ankerett, og dermed oppnå rettskraft raskere, (jf. tv1 § 29-6, jskl. § 97).

På linje med ordinære domstoler danner domstolsprinsippene overordnede rammer for jordskifterettens virksomhet. Prosessuelt skal bl.a. partenes påstander (kravet), påstandsgrunnlag og bevisføring legges til grunn i prosessen. Forhandlings- og disposisjonsprinsippet og hensynet til kontradiksjon og domstolenes uavhengighet er styrende for dens avgjørelser (Austenå & Øvstedal, 2000; Bernt & Mykland, 2009). Disposisjonsprinsippet kan ikke gjøres gjeldende fullt ut i rettsendrende saker (jf. jskl. § 2). Det skal imidlertid mye til før retten vil gå i mot begrunnede ønsker fra partene, forutsatt at det er enighet mellom dem, og at andre forhold (eksempelvis offentligrettslige) er ivaretatt. Dommeren er forpliktet til å veilede partene, (jf. tv1. § 11-5, jf. jskl § 97). Forutsetningen om domstolenes uavhengighet styrer jordskifterettens kontakt med reguleringsmyndighetene (LD, 2003). Dens kontakt med offentlige myndigheter må foregå innenfor betryggende prosessformer og bl.a. sikre hensyn til kontradiksjon og domstolenes uavhengighet (Syrstad, 2009; Flø, 2009). Planmyndigheten på sin side har mandat til å utforme offentligrettslig tilstand for utnyttelse av eiendom. Den har forskjellige sam-

4. Lov 2005-06-17-90.

funnshensyn å ivareta, mens jordskifteretten har partenes interesser i fokus. De formelle institusjonene som styrer planmyndighetens og jordskifterettens atferd har derfor ulikt grunnlag. Deres respektive uformelle spilleregler i betydning av «kultur og holdninger» for hvordan de møter involverte og berørte kan derfor antas å være forskjellige. Dette påvirker hvordan deres ulike samsunnsoppdrag løses, også i de tilfellene der organene har delvis overlappende kompetanse, jf. over.

Byplanlegging og jordskifte Reguleringsforslag og avtaler

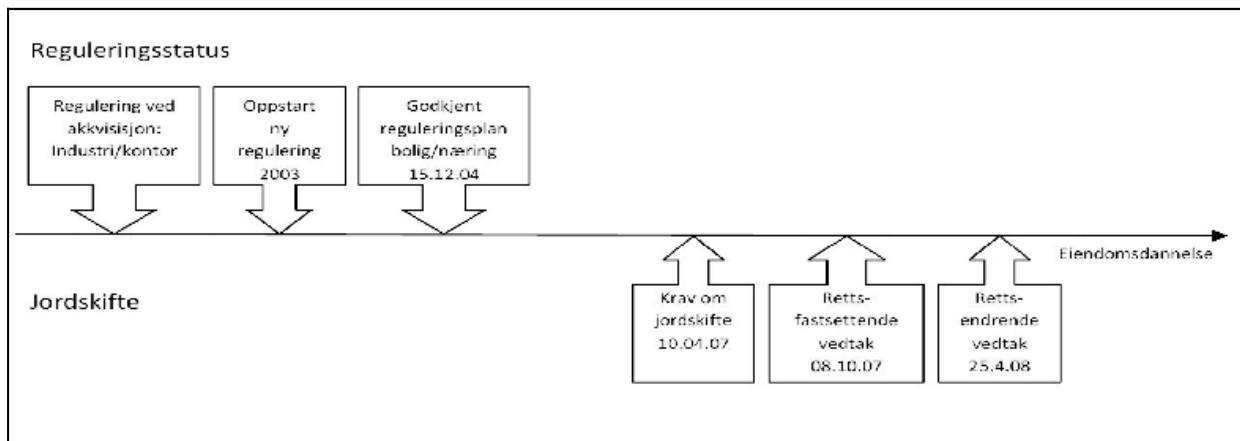
I transformasjonen på Løren forelå det før akkvireringen en eldre regulering til industri- og annen næringsvirksomhet. Etter at akkvirering av eiendommene var sluttført i 2001, initierte utbygger detaljplanlegging for området. Den foregikk mer eller mindre parallelt med planforvaltningens arbeid med en kommunedelplan for Økern, hvor hele transformasjonsområdet inngikk. Fra reguleringsplanleggingen startet og til 2010 ligger det flere planer og saksanmeldinger til grunn for gjennomføringen.

De akkvirerte eiendommene dannet utgangspunkt for forslagene til ny regulering, jf. figur 2. Avgrensningen av planområdene ble til i enighet med planmyndigheten, etter reguleringsforslag fra utbygger. I tillegg til de akkvirerte eiendommene omfattet reguleringen også ferdselsarealer innenfor området (veier og fortau). Den matrikulerte eiendomssituasjonen med registerenheter og på-

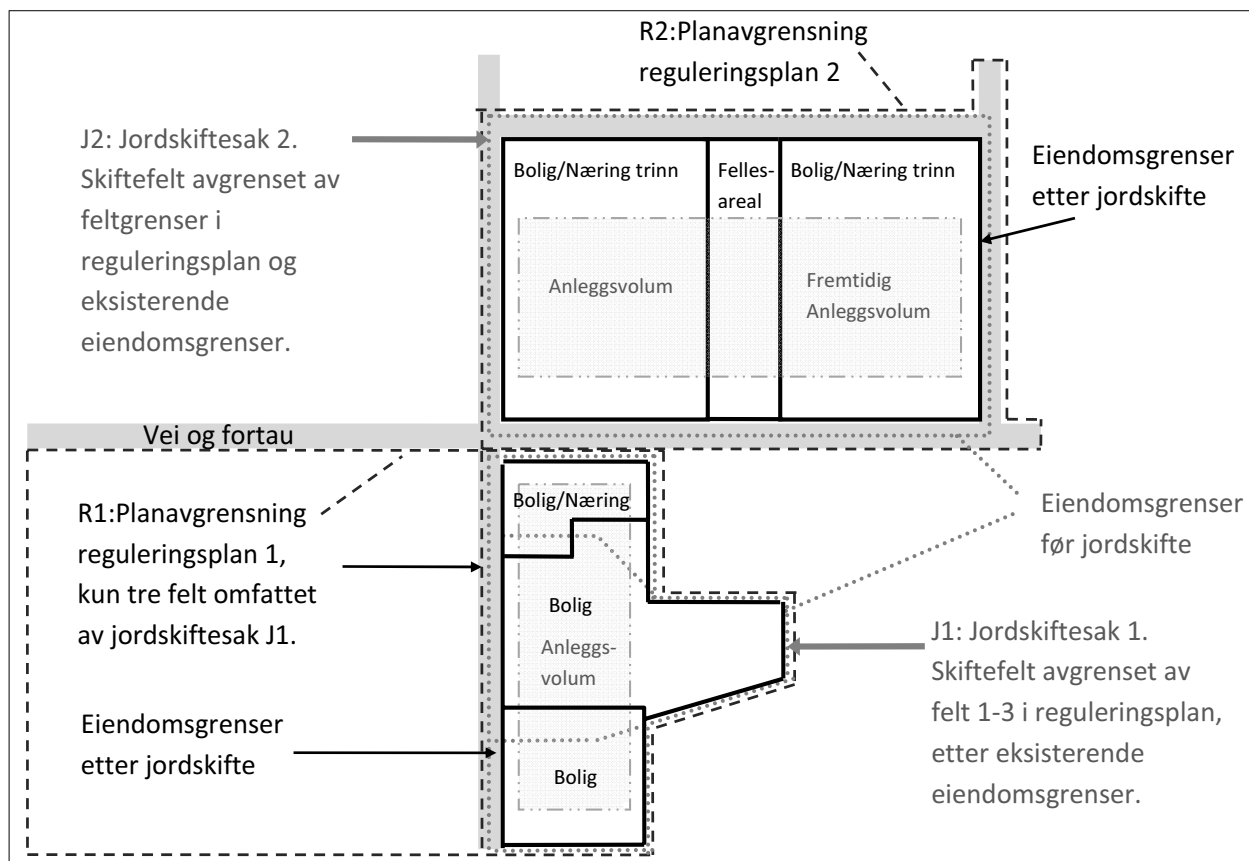
følgende inndeling i planområder for reguleringsforslag fremgår av figur 3 nedenfor.

Utarbeidingen av reguleringsplan 1 for område R1 startet i 2003. Tilsvarende for reguleringsplan 2, signert R2, startet i 2004. Begge planområdene omfattet flere matrikulerte registerenheter med en eier. I tillegg kom umatrikulerte ferdselsarealer med kommunens eiendomsetat som eiende subjekt og dens samferdselsetat som forvaltende enhet. Bystyret vedtok planene i 2004 og 2005 (OK, 2004A;2005). I etterkant ble det foretatt mindre vesentlige endringer. I planenes rekkefølgebestemmelser er det krav om tinglyst erklæring om vedlikeholdsplikt for gjerder mot jernbanen før brukstillatelse til bygninger kan gis. I forbindelse med rammetillatelsen for det første planområdet ble det inngått utbyggingsavtale med kommunens samferdselsetat om å besørge og bekoste opparbeidelse av nye gater og fortau innenfor området, for så å overføre arealet med disse anleggene til kommunens etat for eiendom etter ferdigstillelse (OK, 2006). Avtalen ble tinglyst som heftelse på en av utbyggers registerenheter i R1. Den forpliktet utbygger til også å erverve, opparbeide og forestå overskjøting av øvrig trafikkareal – innenfor de tre planområdene som utgjør hele transformasjonsområdet.

Plankartet med bestemmelser er grunnlag for dannelse av nye eiendomsforhold. Byggetrinn, antallet felt fordelt på byggeområder, fellesområder og offentlige trafikkområder, vil være med å definere hvor nye grenser kan trekkes, samt antallet nye registerenheter. Inndelingen i byggetrinn har spesiell betyd-



Figur 2: Tidslinje med reguleringsplaner og jordskiftesaker i transformasjonsområdet.



Figur 3: Tomteinndeling og avgrensing av planområder for reguleringsforslag.

ning for programmeringen av den teknisk-økonomiske gjennomføringen. Ved eiendomsdannelsen, uavhengig av hvordan, vil disse føringene være bindende. Men siden planene ikke foreskriver den fysiske identifikasjonen, har det her vært nødvendig å supplere tolkingen av plankart og bestemmelser med informasjon fra utomhusplaner, byggesøknader, (bygge-) tegninger, parkeringsnormer, retningslinjer etc.

Prinsippet om at utbygger har adgang til å initiere og foreslå reguleringsplaner for offentlig behandling, gir utbygger (og planmyndighet) muligheter til å la pragmatiske og konkrete praktiske hensyn veie tungt i utformingen av løsninger. Det er således realistisk å anta at forslagsstiller ved utarbeidelse av planene foretok programmering av gjennomføringen, herunder organiseringen av eiendomsforholdene med henblikk på endelig salg eller utleie.

Jordskifte som eiernes transformasjonsredskap

Behovet for å endre eiendomsforholdene, medfører at utbygger må ta stilling til hvilke

eiendomstransaksjoner det er nødvendig å gjennomføre, fremgangsmåtene som foreligger og hvordan ulike valg påvirker forutberegnligheten mht. fremdrift og risiko. Hensikten er å komme frem til et estimat av nytte og kostnader ved rekvirering av jordskifte, sammenlignet med gjennomføring under reguleringsmyndighetens og kommuneforvaltningens direkte føringer. For utbygger er dette en vurdering basert på erfaring og innsikt i formelle og uformelle institusjoner knyttet til jordskifte og alternativene i kommunal regi.

Jordskifte ble rekvirert for området J1 i figur 3 våren 2007 etter jskl. § 2 og fremmet 9 uker senere etter jskl. § 2 litera i. For at saken kunne fremmes måtte vilkårene for jordskifte være til stede (jf. jskl. §§ 1, 3 og 5). Sak J2 ble fremmet sensommeren samme år iht kravet og i medhold av jskl. §§ 1, 3 litera a, 2 litera i, 5 andre ledd, 17a tredje ledd). Det var da kjent at kommunes delingsmyndighet, som er organisert i plan- og bygningsetaten, hadde relativt lang behandlingstid for delingsaker. Rettsbøkene viser kort til at vilkårene for jordskifte er oppfylt (AOJ, 2007A;B). Begrunnelsen er utjenlighet i

eiendomsforholdene mht. utnyttelse skapt av reguleringen og planene for fremtidig utvikling av området. Verdsetting er på grunn av partsforholdene ikke et tema i disse sakene. Man konkluderer med at ordning av eiendomsforholdene kan gi betydelig gevinst, fordi det legger til rette for gjennomføring av utbyggingen og vil gi klarhet i rettsforholdene for fremtidige eiere.

Materielt og eiendomsrettslig er begge sakene forholdsvis like. Utbygger eier nesten hele det akkvirerte utbyggingsområdet. Men eierskapet er fordelt på flere registerenheter (matrikelnummer) hvor selskapskonstruksjonene er forskjellige. Tapsgarantien og krav om enighet ble dermed vurdert som uproblematisk. Sak J1 ble brakt til endes med tinglysning av rettsbok våren 2008. Den ble imidlertid ikke avsluttet formelt fordi det kunne oppstå uforutsette spørsmål som forutsatte egne løsninger senere. Rettsboken for sak J2 ble tinglyst sensommeren 2008. Også denne saken ble holdt åpen etter at regulerende vedtak var rettskraftige.

Akkvirering

Overdragelsesform

Utbyggers engasjement i utbyggingen på Løren startet med kjøpet av Løren leir i 1999. Overdragelsen fra Forsvarsbygg var organisert som kjøperkonkurranse om utformingen av området. Denne gikk utbygger seirende ut av. Øvrige tomter som inngår i arealet for transformasjonen, og som J1 og J2 er en del av, ble akkvirert i etterkant fra fire eiere. Alle tilleggskjøpene ble foretatt i 2001. Samtlige eiendommer ble kjøpt «as is» (PWC, 2009) uten nærmere undersøkelser av eiendomsforhold og tomtenes fysiske egenskaper enn det kjøper selv rutinemessig utfører ved denne type kjøp. For det som skulle bli Lørenlunden og Løren Torg krevde så den nye eieren jordskifte i 2007, sak J1 og J2.

Forutsetninger om tomteutnyttelse og -verdi

Tomtebelastningsprinsippet ble brukt ved verdsetting av arealene for prisfastsettelse ved kjøpet. Ut fra eiendommens fremtidige

utviklingspotensial la man en tomteutnyttelse på 150 prosent til grunn. Dette anslaget må sees på bakgrunn av gjengs tomteutnyttelse til bolig- og næringsformål for sentralt beliggende byggeprosjekter på den tiden og kommunens byutviklingsstrategi for kapasitetssterke trafikkknoder i byggesonen (Granum, 1997; OK, 2004B). Verdien av eksisterende bygningsmasse ble satt tilsvarende kostnader til rivning, opprydding og «friskmelding» av tomt, mao verdien av eksisterende bebyggelse ble anslått negativ. Fastsettelse av prisen på eiendommene fulgte fremgangsmåter som er ytterst vanlige for denne type eiendomskjøp (Meel, 2009). Senere viste det seg (mai, 2004) at kommunedelplanen kom å anvise tomteutnyttelse for bolig og næring på 100-150 prosent for hele Økernområdet (OK, 2004C).

Rettighetsavklaring

Siden ervervet av eiendommene ble foretatt «as is», påtok kjøper seg den risiko som generelt følger av uavklarte privatrettslige forhold ved direkte eiendomsoverdragelser (Meel, 2009)⁵. En del av denne kartleggingen, ble av praktiske- og tidsmessige grunner forskjøvet til omformingsfasen. Dette og selve overdragelsesformen medførte at akkvireringen var slutført før arbeidet med reguleringsplanene var kommet i gang. Eiendomsretten til arealene var sikret, med alt det innebar av risiko, og kom dermed ifølge Røsnes (2009) til å motivere for en planutforming som både mht. arealbruk og -utnyttelse kunne trygge gjennomføringen.

Omforming

Eiendomsstrukturen

I jordskiftene på Løren kom tre forhold til å bestemme behovet for endringer i eiendomsstrukturen. Utbyggingsavtalen som ble inngått ved godkjenningen av reguleringsplanen (R2) forpliktet utbygger til å besørge og overskjøte trafikkareal til kommunen. Utbygger måtte derfor på nye akkvireringsrunder for å oppfylle forpliktelsen. Det nødvendige arealet ble ervervet etter forhandlinger med aktuelle eiere. Dette skjedde dels forut

5. Rt. 2008 s. 362, «Naturbetongdommen».

for, dels parallelt med jordskiftesakene. I og med at man kom til enighet, ble det ikke aktuelt å trekke spørsmålet om erverv av veigrunn inn jordskiftet, f.eks. løst ved fordeling av utbyggingsverdier, (jf. jskl. § 2 litera h), noe som faktisk hadde vært diskutert.

Akkvireringen av tilleggsareal og nødvendigheten av rettskraftige grenser for jordskifteområdet innebar at grensene både for området og mellom registerenheter internt måtte identifiseres nærmere. I og med at grenser mot naboeiendommer ikke var tilstrekkelig fysisk identifisert, startet saken med befaring og partens dokumentasjon av grenser (AOJ, 2007). I påfølgende møter kom partene med merknader til påviste grenser. De fikk samtidig foreslå hvordan grensene burde justeres slik at tomtemønsteret skulle bli best mulig tilpasset planene for utbyggingen. Jordskifteretten kunne så treffe avgjørelser om avgrensingen av jordskifteområdet og for et noenlunde vel avstemt tomtemønster av registerenheter for gjennomføringen.

Under omformingens gang ble det som et tredje moment nødvendig å foreta delinger som reelt innebar en tosidig etablering; en ved at det fradeles en ny enhet fra en eksisterende, og en fordi formen på den avdelte enheten blir annerledes etter fradelingen. Dette er endringer i eiendomsstrukturen som må tilpasses enhetene for gjennomføringen og organiseringen av utbyggingen. I omformingen blir det således behov for iverksetting av delinger som både skal kunne tilpasses byggetrinnene, samtidig som de skal danne nye enheter etter at utbyggingen er gjennomført. Under J1 foretok man tre grensejusteringer (jf. jskl. § 88 siste ledd). Arealer for offentlig trafikkområde ble fradelt ved midlertidig forretning (jf. jskl. § 86). I tillegg opprettet man i forkant av bruksordningen egen anleggseiendom for parkeringskjeller som fremtidig registerenhet som ledd i organiseringen av eiendommene. I J2 fradeles hovedeiendommen også tre eiendommer; en til hvert byggetrinn og en til fellesområdet. Restarealet ble satt av til offentlig trafikkområde, i tråd med regulering. I tillegg oppretter man også her en anleggseiendom, parkeringskjeller, som strekker seg under det første byggetrinn og fellesarealet. I denne forbindelse tar man i bruksordningen hen-

syn til at man i kommende byggetrinn må opprette nok en parkeringskjeller. Begge underjordiske parkeringskjellere var innregulert utenfor den angitte byggegrensen på bakkeplan. Som anleggsvolum ble de organisert som egne eiendommer, under overliggende eiendommer. Parkeringsanleggene skal i fremtiden ha felles atkomst.

Overføringer av areal mellom eksisterende registerenheter eller til nye enheter, er transaksjoner forankret i eiendomsregimet, men er avhengig av et offentligrettslig grunnlag for å kunne gjennomføres. Vanligvis skjer dette ved at man søker kommunen om tillatelse. I jordskiftesaker er ikke et slikt delingsvedtak nødvendig dersom man gjennomfører omformingene i tråd med reguleringsene (jf. jskl. § 86, pbl. § 20-1 litera m (jf. tidl. pbl. § 93 litera h)).

Avhenging av omstendighetene er forståelsen av reguleringene ofte flertyding. I slike situasjoner må planmyndighetene foreta skjønnsvurderinger (Booth, 1996). Ved jordskifte er det nærliggende å tro at en del av skjønnsavveiningene omkring de offentligrettslige føringene blir overført fra planmyndighet og til jordskifterett og parter. Det følger av domstolsprinsippene som gir partene større innflytelse over saken, spesielt forhandlings- og disposisjonsprinsippet og hensynet til kontradiksjon. Dette gjelder ikke bare ved etablering av tomtemønsteret, men også for andre deler av eiendomsforholdene hvor tolkning av offentligrettslige føringene blir gjenstand for skjønn.

Rettsboken for J2 viser f.eks. at det ble lagt frem dokumentasjon i form av: Reguleringsplan med tilhørende bestemmelser, utbyggingsavtale, kartgrunnlag, ulike detaljerende kartskisser og byggetegninger fra byggesaken. Utbygger la også frem forslag til løsninger. Dokumentasjon fremlagt for J1 har i hovedtrekkene lignende innhold som den for J2-saken (AOJ, 2007B;A). Ved tvist, uenighet, uklarhet kunne jordskifteretten ha oppnevnt en byggesaksbehandler eller planlegger som sakkyndig, (jf. tvl. kap. 25). Det fremsto ingen former for uenighet om tolkninger av de offentligrettslige føringene i disse sakene. Dette bør sees i lys av at det var en part i de rettsendrende delene av saksforløpet. Det oppstod dermed ingen an-

kegrunn i avgjørelsene, noe som tilsier at man heller ikke fikk noen ekstern kontroll med rettsanvendelsen. Kommunen hadde ingen partsrolle. Formelt var den avskåret fra å gripe inn, hvis den skulle ha ment at avgjørelsene var i strid med reguleringene. Utbygger på sin side er sikret uttalelsesrett før vedtak fattes, og dermed innflytelse i utforming av løsninger (jf. jskl. § 17a). Her legger i realiteten utbygger frem et forslag til løsninger, som så bearbeides og «kvalitetssikres» i samråd med jordskifteretten.

Rettighetsstrukturen

I jordskiftesaker behandles rettighetsstrukturen ganske annerledes enn i ordinære transformasjonsprosjekter. I byregulering kan man styringsteknisk dele rettighetene i to kategorier: De som følger av reguleringene, og som planmyndigheten har en oppfatning om, og øvrige rettigheter som kun ansees for å være utbyggers anliggende. For førstnevnte krever planmyndigheten tinglyste erklæringer, gjerne med slettingsklausul, før de fatter vedtak om deling eller grensejustering. De øvrige ivaretas gjennom utbyggers organisering av prosjektet. De formuleres mellom partene på egenhånd og tinglyses via Statens kartverk. I begge tilfeller kan tinglysningsmyndighetene sette begrensninger mht innhold og utforming av dokumenter som gis rettsvern. I jordskifte skiller man ikke mellom reguleringsmessige og privatrettslige aspekter ved rettighetsstrukturen. Begge håndteres under ett. Dokumentasjonskravene er de samme som for etableringen av totemønsteret. Jordskifteretten tinglyser utdrag fra rettsboka på de aktuelle eiendommene. I praksis betyr det at utbygger får bistand til å utforme, «kvalitetssikre» og gjennomføre de nødvendige oppgavene.

Utsettelsen av rettighetsavklaringen fra akkvireringsfasen medførte at den måtte utføres under omformingen. Klarlegging mht. ekstingvering kom her til å bli viktig. Det kan by på betydelige vanskeligheter og kostnader å få tvunget gjennom transaksjoner om frafall ved forhandlinger, avskipping eller omskipping etter servituttløven⁶, eller ved ekspropriasjon. Sletting av servitutter med eventu-

elt samtykke fra rettighetshaver, er ofte en forutsetning for å endre totemønsteret. Fjerner man ikke uønskede rettigheter i forkant av eiendomsdelinger og seksjonering vil rettighetene normalt overføres de nye enhetene. Sletting i etterkant vil kreve mer ressurser. Det blir således et poeng å håndtere dette i riktig rekkefølge. Under jordskiftet ble det avtalt at utbygger skulle klarlegge rettighetsstrukturen og forsøke å få til frivillig frafall av servitutter. Det forelå en rekke positive og negative servitutter på eiendommene (atkomstretter, forbud mot boligtyper, byfunksjoner, dyrehold etc.). Samtlige av disse ble frafalt vederlagsfritt ved erklæringer fra de respektive rettighetshaverne.

Oppretting av nye rettigheter, eventuelt justering av eksisterende, har som formål å sikre tilsiktet bruk på etablerte eller fremtidige eiendommer. I de aktuelle prosjektene er det legale grunnlaget for slike servitutter i hovedsak forankret i reguleringen eller andre offentligrettslige dokumenter. Behovet for å sikre atkomst til og fra fremtidige eiendommer ble en vesentlig driver for utformingen av rettighetsstrukturen. Etableringen av parkeringsplasser har sitt grunnlag i reguleringsbestemmelser og kommunens parkeringsnorm. Avkjørslene følger av plankartet. Parkeringsvolumets utstrekning og ordningen av inn- og utkjøring stiller spesielle krav til utformingen av adkomstrettighetene. Siden egne anleggseiendommer var etablert i tråd med parkeringsnormene, kunne man alt under omformingen ta stilling til parkeringsrettighetene. I jordskiftesakene løste man altså behovet for parkering til bolig og næring ved først å etablere anleggseiendommen som registerenhet. Deretter ble parkeringsbehovet organisert med rett til å leie et minimumsantall p-plasser for beboerne og næringsvirksomhet. Grunnen til at man valgte servituttløsning i dette tilfellet bør sees på bakgrunn av både type parkeringsanlegg og fremtidig driftsorganisering. Parkeringsseiendommene var underjordiske, de var under byggingen fysisk adskilt fra eiendommer som ennå ikke var etablert og skulle driftes kommersielt. Et annet moment var forholdet til byggetrinn og andre utbyg-

6. Lov 1968-11-29.

gere. Bruksordningen sikret rettigheter til utvidelse av p-huset i J2. Ved å tinglyse rettighetene i forkant ville ikke løsningene for sluttbrukerne fra tidlige byggetrinn bli avhengig løsninger i senere byggetrinn.

Atkomst til eiendommene og innad på feltene var eget tema i jordskiftet. Atkomstene ble etablert slik de var regulert iht. plankart og bestemmelser. Det var imidlertid også behov for gjensidig atkomst for eiendommer over hverandre. Et eksempel er funksjonsblandingen i J2, med både næringsseksjoner og en seksjon eiet av Løren Torg borettslag. Disse ble følgelig til i etterkant av jordskiftesakene, men i forkant av disse etableringene var man kjent med behovet for å organisere atkomster og rettigheter til fellesareal. Atkomstene defineres også for det neste byggetrinnet. I tillegg beskrives det hvor de ulike eiendommene har rett til fellesareal. Man formulerer rettigheter for felles bruk av eiendommer som enten skal være tilgjengelige for hele eller deler av planområdet, eller for allmennhetens ferdsel. Dette ble vist på kart i tillegg til egne bestemmelser. Atkomst til og rett til å bygge og vedlikeholde tekniske installasjoner behandles også for en rekke tema, bl.a. for å møte krav i tekniske forskrifter (AOJ, 2007B).

Detaljeringen av rettighetsstrukturen gjør at den får visse likheter med vedtekter i et eierseksjonssameie eller borettslag. En viktig forskjell er at dette omfatter rettigheter mellom eiendommer, mens vedtekter regulerer forholdene innad i sameier eller borettslag. Vedtekter for det enkelte sameie el. borettslag kommer i tillegg til bruksordningsregler. Det var vedtekter utbygger hadde formulert for den første utbyggingen i transformasjonsprosjektet, tidligere Løren leir, som dannet utgangspunktet for formuleringen i bruksordningen, men med endringer og «kvalitetssikring» av jordskifteretten. Bruksordningen har her kopling mot fremtidige eiendomsforhold med seksjonering og opprettelse av borettslag.

Eieform og selskapskonstruksjoner

Mens rammene for eiendoms- og rettighetsstrukturen i stor grad ligger i planer og regu-

leringsbestemmelser, blir hensynet til utviklingsaktørenes sikkerhet og risiko mer avgjørende i omformingen av eieformen og eierstrukturen. Denne delen av omformingen kan i større grad håndteres innenfor eiendomsregimet uten spesiell koordinering fra myndighetenes side.

De tre eiendommene som omfattet J2 ble i forkant av jordskiftesakene sammenføyet til en eiendom. Disse ble så overført et «single purpose selskap» under Hansa Property Group AS hvor utbygger eier 31,58 prosent av aksjene. Det ble også opprettet eget utbyggingsselskap for byggetrinn to av J2. Utbygger har hjemmel til denne eiendommen og til fellesarealene. Transaksjonene for sikkerhet og offentliggjøring i etterkant av akkvireringen ser ut til å ha blitt ivaretatt utenom prosedyrene for eiendomsregistrering ved bruk av generalfullmakter, blankoskjøter og sikringsobligasjoner. Dermed kunne man unngå dokumentavgift og andre kostnader knyttet til registrerings- og transaksjoner (Bjaaland & Nielsen, 2009). Lørenlunden, byggetrinn to av J1, er et egenregi prosjekt og transaksjonene ved kjøpet av disse tre eiendommene ble gjennomført som hjemmelsoverføringer til utbygger. To av disse eiendommene ble i etterkant av jordskiftesakene solgt ved ordinær hjemmelsoverføring og registrering til Bybo boligstiftelse og Lørenleiligheter AS. Sistnevnte prosjekt ble videresolgt til Gruner boligstiftelse (Ramsjord, 2009).

Etablering

Nye eiendomsenheter og rettigheter

Etablering går institusjonelt ut på å opprette ferdige enheter for salg eller utleie. For boliger i bygg med flere boenheter er seksjonering (etter eierseksjonsloven⁷) eller opprettelse av borettslag (etter burettslagslova⁸) aktuelt. Dette er to ulike modeller som har flere likheter, men også noen viktige forskjeller. Det er i tillegg andre spilleregler som griper inn i etableringen, som bl.a. matrikkelloven, tinglysingsloven og bustadoppføringslova⁹. Sistnevnte inneholder bestemmelser om at overført hjemmel er vilkår for endelig

7. Lov 1997-05-23-31.

8. Lov 2003-06-06-39.

oppgjør (for leiligheten). Det forutsetter at både omforming og etablering er gjennomført. Også vilkår satt under byggesaksbehandlingen ved ramme- og igangsettelsestillatelser, kan virke inn på hvordan de kommende eiendommene kan organiseres fysisk og rettighetsmessig. Det er en forutsetning for etablering av de endelige registerenheterne at eiendoms-, rettighets- og eierstrukturen med hjemmelsinnehavere til eiendommen er etablert.

Tomtemønsteret for alt etablerte registerenheter definerer hva man ved etableringen av nye eiendommer kan seksjonere, eventuelt overføre til borettslag. Spesielle utfordringer i denne sammenheng kan oppstå med funksjonsblanding mellom bolig- og næringsformål, eventuelt andre blandede arealformål i samme bygg (Bjaaland & Nielsen, 2009). I foreliggende situasjon solgte utbygger leiligheter, men eier og leier ut næringsarealer, frem til disse eventuelt avhendes. I slike tilfeller må boligene sikres skjermet atkomst, samtidig som hensynet til fellesdrift av bygg og parkeringsanlegg blir ivaretatt gjennom eiendomsspesifikke rettigheter. Et annet viktig moment har vært fordelingsnøkler for fremtidig vedlikehold av fellesarealer. Utbygger har i disse prosjektene fortsatt eierskap til næringsareal og parkeringsanlegg. Trolig har dette gjort det ennå viktigere å sikre veldefinerte rettigheter mht fremtidige retter og plikter, bl.a. for å unngå konflikter for eiere, borettsinnehavere og leietakere.

Både i omformings- og etableringsfasen ble det organisert rettigheter til eiendomsenheter som var underlagt ulike arealformål i reguleringene. Dette gjaldt innad på den enkelte eiendom som mellom eiendommer. Følgelig måtte man i jordskiftesakene etablere servitutter som hviler på de enkelte enhetene etter etableringen slik at de kan fungere sammen i fremtiden. Den rettighetsstruktur som ble etablert gjennom borettslagets, alternativt sameiets vedtekter, regulerer forholdene innad og overføres til respektive andeler i laget og seksjoner i sameiet.

Det er viktige prinsipielle forskjeller mellom etableringen av servitutter og vedtekter, og hvordan de kan endres. Servituttene eta-

blert ved jordskiftet er rettskraftige og tinglyst. Det kreves samtykke fra alle involverte eierne hvis de skal endres. Dette sikrer utbyggers posisjon (som kan hindre endringer i kraft av å være sameier) i gjennomføringen og ev. i driftsfasen. Legger man retter og plikter inn i vedtekter vil man i fremtiden bli avhengig av samtykke fra borettslaget eller sameiet om f.eks. gjennomføringen av neste byggetrinn, vedlikehold eller andre disposisjoner. For utbygger, og i dette tilfellet også som eier og premissgiver til utformingen av rettighetsstrukturen, vil altså vedtektene kunne utgjøre en mindre håndterbar risiko for fremtidige disposisjoner. Jordskifte som utformer av rettighetsstrukturen har følgende dempet noe av usikkerheten omkring fremtidig utbygging og drift. Driften av eiendommene har også i etterkant vist seg å fungere meget tilfredsstillende.

Eieform

Registerenheter ble etablert for hvert av byggetrinnene. Første byggetrinn i J2, Løren Torg, ble delt i to seksjoner, en til næringsdelen og en til boliger. Utbygger har hjemmelen til næringsdelen av bygget. Disse arealene ble leiet ut til næringsvirksomhet. Hjemmelen til boligseksjonen ble overført til Løren Torg borettslag vel tre måneder etter at laget ble opprettet sommeren 2008. Andeler i laget gir rett til en bolig. Andelen registreres på eget grunnboksblad og kan dermed nyttes som panteobjekt. Begjæringen om seksjonering var fremsatt midtvåres 2008 og seksjoneringen ble godkjent høsten samme år. Byggetrinn to i J2, Lørenvangen/Løren 2b, har våren 2011 ennå ikke kommet så langt at det er dannet ferdige enheter. Eieformen er organisert gjennom jordskiftesaken. Hjemmelen ligger hos utbygger som har overført eierrådigheten til utbyggingsselskapet, jf. ovenfor. I etterkant av J1 ble en av de etablerte registerenheterne (som også utgjorde et byggetrinn) seksjonert, og sameiet Lørenlunden etablert våren 2009. Utbygger leier ut første etasje i byggene til næringsvirksomhet. Det øvrige gulvarealet består av eierseksjonsleiligheter og fellesareal fordelt på to blokker. De øvrige byggetrinnene ble avhendet til to

9. Lov 1935-06-07-2, Lov 1997-06-13-43.

boligstiftelser. Hjemmelen til eiendommene ligger hos stiftelsene som leier ut eiendommene til boligformål.

Sammendrag

På Lørenområdet i Oslo er det for første gang i Norge brukt jordskifte til å forestå eiendomsdannelsen i en forholdsvis teknisk komplisert bytransformasjon. Tomtemønsteret etter akkvireringen besto av mange registerenheter, men med samme eier, unntatt for umatrikulert veigrunn. Rettighetsstrukturen var preget av tidligere tiders eierskap og arealbruk i området. Det var ingen konflikter med naboeiendommene. I dette tilfellet rekvirerte denne ene eieren jordskifte. Motivene for å trekke jordskifteretten inn i gjennomføringen kan derfor ikke forklares ut fra konflikter mellom eiere, eller de gjengse motsetninger mellom eierinteresser og regulering.

De er heller å finne i jordskifterettens kompetanse til å utføre oppgaver i dannelsen av eiendom generelt, og i den sammenheng, å ta i bruk domstolens arbeidsmåte overfor involverte parter. Av særlig betydning ved bytransformasjon er dens kompetanse til å reorganisere rettstilstanden partielt og suksessivt innfor deler av transformasjonsområdet i tråd med reguleringene og avstemt i forhold til utbyggingstempo og byggetrinn. I Lørenskiftene kommer dette spesielt til uttrykk under omformingen av eiendoms- og rettighetsstrukturen, men også ved etablering av nye eiendommer og deres rettigheter for fremtidig bruk. Som domstol er partenes påstander, dokumentasjon og begrunnede ønsker avgjørende for de disposisjonene som blir tatt. Lørenskiftene blir her et spesialtilfelle, i og med at det bare er en part som innenfor rammen av reguleringene legger premissene for gjennomføringen. Alternativet innenfor reguleringsregimets domene, med formalkrav til likebehandling, er det generelt mindre mulighet til å ivareta involverte behov for forutberegnlighet i gjennomføringen, og selvsagt behov for avklaring av privatrettslige eiendomsspørsmål i forbindelse med regulering og byggesak. Jordskifteretten på sin side kan følge opp behovet for denne type avklaringer direkte overfor ut-

bygger, avhengig hvordan slike offentligrettslige vedtak utfordres av drivere innen finans- og byggemarkedet. Muligheten for trinnvise rettskraftige avgjørelser underveis i jordskiftesakene fremheves også som et viktig element som styrker forutberegnlighet og reduserer risiko for de involverte.

I tillegg kommer så jordskifterettens adgang til å utføre oppgaver som overlapper med kommunens planmyndighet og forvaltning slik som eiendomsdeling med oppmåling og tilrettelegging for eiendomsregistrering. Når først jordskifte er fremmet, kommer sistnevnte typer oppgaver som tillegg til slike som er direkte rettet mot reorganisering av rettstilstanden. Kan jordskifteretten utføre oppgavene mer tilfredsstillende for utbygger enn ordinært gjennom kommunen, vil også dette telle med i kravet om jordskifte, slik det er grunn til å tro i dette tilfellet. Vi har imidlertid ikke hatt grunnlag for å gå nærmere inn på spørsmålet om hva utbygger, og altså rekvirenten, kan ha vunnet i reduserte transaksjoner og eventuelt produksjonskostnader.

En forutsetning for jordskifterettens oppgaver i bytransformasjon er å sørge for at eiendomsdannelsen foregår i medhold av planmyndighetens reguleringer. Prinsipielt skal ikke jordskifterettens inntreden føre til noen endring i planmyndighetens rolle i gjennomføringen. I tilfelle reguleringene er uklare slik at avgjørelsene må basere seg på skjønn, vil imidlertid noe av vurderingene kunne overføres fra planmyndigheten til rettsinstansen. I tillegg, og spesielt ved omforming og etablering av eiendom, kommer jordskifterettens prosessregler til å gripe inn i reguleringsregimets spilleregler på en slik måte at den bidrar til å løse arbeidsoppgaver som planmyndighetene forutsetter at utbygger utfører på egen hånd. Planmyndigheten får derved en mer fraværende og svekket posisjon i detaljstyringen av gjennomføringen. Det følger av jordskifterettens kompetanse og rolle overfor rekvirentene samtidig som den behersker andre virkemidler i omformingen av eiendomsforholdene. Som konsekvens ser det derfor ut til at dens inntreden i gjennomføringen i større grad bidrar til å vektlegge eier- og partsspesifikke behov forankret i eiendomsregimet. Samlet indikerer

det empiriske materialet at utbygger får større kontroll over forståelsen av reguleringsregimets offentligrettslige føringer og dermed et sikrere grep om forutberegnligheten i gjennomføringen.

Materialet gir forholdsvis klare indikasjoner på hvordan eiendomsdannelsen foregår i regi av jordskifteretten ved gjennomføring av byutviklingsprosjekter. Men det er for spinkelt grunnlag til å danne seg et mer samlet bilde av jordskiftets betydning som omformer av eiendomsforhold ved bytransformasjon, eventuelt hvordan institusjonelle omstendigheter knyttet til plansystemet påvirker bruken av denne form for transformasjonsredskap. For byplanleggingen må spørsmålet antas å ha en viss betydning siden dagens ordning har svært begrenset praksis å vise til, samtidig som regelverket er under endring¹⁰. Funnene her indikerer tre utfordringer som særlig interessante for videre avklaringer.

Når tilnærmet eneeiere finner det fordelaktig å rekvirere jordskifte uten at det foreligger tvist, er det grunn til å spørre om ikke noen av de etterspurte oppgavene kunne ha vært ivaretatt like enkelt gjennom plansystemet, eventuelt av konsulenter for utføring av tekniske oppgaver. Jordskifte kunne i så fall bringes inn i prosessen i den grad domstolsavgjørelser som rettsfastsettende vedtak og reguleringer blir nødvendige. Skal planleggingen for sin del representere noe fullverdig alternativ for eiendomsdannelsen, må den bl.a. få adgang til å følge opp reguleringene overfor eiendomsdannelsen gjennom egne prosedyrer¹¹.

Denne utfordringen kan videreføres i spørsmålet om hvordan planleggingen fungerer som eiendomsdannende direktiv for prosjektgjennomføring, eventuelt om den overhodet bør tillegges slike ambisjoner. Reguleringer kan utformes på forskjellige nivåer. Hvordan dette kan håndteres prinsipielt er som foregående spørsmål om nyttiggjøring av erfaringer fra praksis og innsikt fra andre formelle systemer.

Fri rett til å initiere detaljregulering innebærer at forslagsstiller kan tilpasse avgrensingen av planområdet til hva det som til en hver tid finnes hensiktsmessig mht gjennomføring. Den frie initieringsretten for reguleringsforslag bidrar mao å svekke noe av begrunnelsen for jordskifte i plansituasjoner med sammensatt eiendomsstruktur og flere eiere med kryssende interesser hver for seg og/eller mot reguleringene. Eierne kan jo fremme reguleringsforslag hver for seg. Noe av denne problematikken gjør seg også gjeldende ved avgrensning av transformasjonsområder i byggetrinn, som indikert ovenfor. En mulig konsekvens blir at storparten av det som kan bli rekvirert av jordskifter i forbindelse med bytransformasjon blir av typen «Løren», dvs. skifter for reorganisering av registreringsenheter og rettighetsstruktur med en, eventuelt et fåtall eiere som kan få sine planer gjennomført partielt. Erfaring fra flere byjordskifter vil bringe større klarhet i denne problematikken.

Referanser

- AOJ (Akershus og Oslo jordskifterett) (2007A) Rettsbok, Sak: 0200-2007-0006 Løren, Gnr. 124 og 126 i Oslo kommune. Påbegynt: 11.06.2007, Avsluttet: 18.12.2009.
- (Akershus og Oslo jordskifterett) (2007B) Rettsbok, Sak: 0200-2007-0016 Løren 2. Gnr. 124 i Oslo kommune. Påbegynt: 15.10.2007, Avsluttet: 18.12.2009.
- Alchian, A. & Demsetz, H. (1973) The property right paradigm, *The Journal of Economic History*, 33:16-27.
- Austenå, T. & Øvstedal, S. (2000[1984]) *Jordskifteloven*. Kommentartutgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bernt, C & Mykland, S. (2009) *Materiell prosessledning*, i: Ravna, Ø. (red.) *Perspektiver på jordskifte*. Oslo: Gyldendal. 685 s.
- Bjaaland, M. & Nielsen, J.-E. (2009) *Eiendomsprosjekter. En praktisk juridisk håndbok*. Oslo: Cappelen.
- Booth, P. (1996) *Controlling development. Certainty and discretion in Europe, the USA and*

10. Det siktes her til revisjon av jordskifteloven.

11. Mest nærliggende er å vise til det svenske plansystemet; den tidligere «fastighetsplanen» og den nåværende adgangen til å legge bestemmelser om gjennomføringen relatert til eiendom inn i detaljplanen (Kalbro, Lindgren & Røsnes, 2010).

- Hong Kong. London: University College of London Press.
- Bråthen, T. (2002) Selskapsrett. Oslo: Universitetsforlaget.
- Buitelaar, E. (2003) Neither market nor government: comparing the performance of user rights regimes, *Town Planning Review*, 74:315-30.
- (2007) The Cost of Land Use Decisions. Applying transaction cost economics to planning and development. Oxford: Blackwell.
- Buitelaar, E. & Needham, B. (2007) Property rights and private initiatives: an introduction, *Town planning Review*, 78:1-8.
- Commons, J. (1931) Institutional economics, *American Economic Review*, 21:648-7.
- Conzen, M. & Whitehand, J. (1981) *The Urban Landscape: Historical Development and Management*. London: Academic Press.
- Dale, P. & McLaughlin, J. (2003[1999]) *Land Administration*. Oxford: Oxford University Press.
- Dawkins, C. (2000) Transaction Costs and the Land Use Planning Process, *Journal of Planning Literature*, 14:507-18.
- Doebele, W. (1983) Concepts of Urban Land Tenure, i: Dunkerley, H. & Whitehead, C. (eds.) *Urban Land Policy: Issues and Opportunities*. Washington D. C.: Oxford University Press, pp. 63-07.
- Falkanger, T. (1993[1986]) *Eierrådighet og samfunnskontroll*. Oslo: Universitetsforlaget.
- (1994[1987]) *Tingsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Flø, O. (2009) *Jordskifteprosess*. Ås: UMB, Institutt for landskapsplanlegging, forelesningsnotat.
- Granum, K (red.)(1997) *Byutvikling – tre artikler*. Oslo: Plan- og bygningsetaten.
- Hegstad, E. (2003) Om eiendomsregistrering – med hovedvekt på norske forhold. Ås: NLH, Institutt for landskapsplanlegging, Dr.-tesis.
- Hong, Y. & Needham, B. (eds.) (2007), *Analyzing land readjustment: economics, law and collective action*. Boston: Lincoln Land Institute
- Jensen, R. (1986) Bifokal forhandlingsplanlegging, i: Olsen, A. og Selfors, A. (red.) *Fysisk planlegging*. Oslo, Fagbokforlaget, pp. 112-36.
- Kalbro, T., Lindgren, E. & Røsnes, A. (2010) «Nær utakt». *Plan- og bygningslovreformer i Norge og Sverige*, *Kart og Plan*, 70:27-45.
- Kristoffersen, Ø. & Røsnes, A. (red.) (2009) *Eiendomsutvikling i tidlig fase: Erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Kule, L. & Røsnes, A. (2010) Balancing developers' interests in planning control: Tendencies in the Revision of Planning Legislation in Latvia and Norway, in: Hepperle, E., Dixon-Gough, R., Kalbro, T., Mansberger, R. & Meyer-Cech, K. (eds.) *Core-Themes of Land Use Politics: Sustainability and Balance of Interests*, Zürich: Hochschulverlag AG, pp. 161-187.
- LD (Landbruksdepartementet) (2003) Ot. Prp. Nr. 106 (2002-2003) Om lov om endringer i domstoloven og jordskifteloven (jordskifterettens stilling og funksjoner). Oslo: Akademi.
- Louw, E. (2008) Land assembly for urban transformations: the case of 's-Hertogenbosch in The Netherlands, *Land Use Policy*, 25:69-80.
- Meel, B. (2009) Verdi- og risikovurdering av utviklingseiendom: Om bruk av forhåndskalkyler I verdifastsettelsen, i: Kristoffersen, Ø. & Røsnes, A.(red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase: Erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. Oslo: Senter for eiendomsfag, pp. 78-95.
- Miles, M., Berens, G. & Weiss, M. (2004[2000]) *Real Estate Development: Principles and Process*. Washington D. C.: Urban Land Institute.
- North, D. (1993[1990]) *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- OK (Oslo kommune) (2004A) *Reguleringsplan for: Lørenveien 35-39, Petter Møllersvei 1-5 og Sinsenveien 29-33, vedtatt av Oslo bystyre 15.12*. Oslo: Plan- og bygningsetaten.
- (2004B) *Kommuneplan 2004: Oslo mot 2020*. Oslo: Plan- og bygningsetaten.
- (2004C) *Kommunedelplan for Økeren*. Oslo: Plan- og bygningsetaten.
- (2005) *Reguleringsplan for: Lørenveien 44, 46, 48, 50, gnr. 124, bnr. 40, 47 og 131, vedtatt av Oslo bystyre 16.11*. Oslo: Plan- og bygningsetaten.
- (2006) *Utbyggingsavtale mellom Selvaagbygg AS og Samferdselsetaten om opparbeidelse av vei vedrørende reguleringsplaner S-4083, S-4129, S-4189*. Oslo kommune: Samferdselsetaten.
- Panerai, P., Castex, J. & Depaule, J.-C. (2004[1977]) *Urban forms: The Death and Life of the Urban Block*. Oxford: Architectural Press.

- Pedersen, O., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. (2000) Plan- og bygningsrett. Oslo: Universitetsforlaget.
- PWC (PriceWaterHouseCoopers)(2009) Optimal skatteplanlegging for eiendomsutviklere, i: Kristoffersen, Ø. & Røsnes, A. (red.) Eiendomsutvikling i tidlig fase: Erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling. Oslo: Senter for eiendomsfag, pp. 145-1.
- Ramsjord, E. H. (2009). Jordskifte i urbane transformasjonsområder. Ås: UMB, Institutt for landskapsplanlegging. 166 s.
- Røsnes, A. (2009) Planlegging av prosjekter, i: Kristoffersen, Ø. & Røsnes, A. (red.) Eiendomsutvikling i tidlig fase: Erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling. Oslo: Senter for eiendomsfag, pp. 196-19.
- Syrstad, J. O. (2009). Jordskifte – jordpolitisk verktøy og privat konfliktløsning, i: Ravna, Ø. (red.) Perspektiver på jordskifte. Oslo: Gyldendal. 685 s.
- Van der Krabben, E. & Needham, B. (2008) Land readjustment for value capturing. A new planning tool for urban development, *Town Planning Review*, 79:651-72.
- Van Rij, E. & Korthals Altes, W. (2010) Looking for optimum relationship between spatial planning and land development, *Town Planning Review*, 81:283-06.
- Webster, C. & Lai, W. (2003) Property Rights, Planning and Markets: Managing Spontaneous Cities. Cheltenham: Edward Elgar.
- Zevenbergen, J., Frank, A. & Stubkjær, E. (eds.) (2007) Real property transactions: procedures, transaction costs and models. Amsterdam: IOS Press.

Nekrolog

Minneord over Jan Danielsen

Efter flere års kamp mot sykdom, måtte Jan Danielsen gi tapt 28. april. Det meste av sitt yrkesaktive liv hadde han som geodet i Norges geografiske oppmåling, som senere inn gikk i Statens kartverk. Jan ble ansatt i februar 1969, og jeg året før, så jeg har hatt gleden av å kjenne ham og hatt han som kollega gjennom 40 år.

Jan har vært med på å løse store oppgaver i Kartverket, og han har satt tydelige spor etter seg. I mange prosjekter hadde jeg et nært samarbeid med Jan og merket hans dyktighet. Det første prosjektet vi samarbeidet om var initiert av Utenriksdepartementet og gjaldt beregning av sjøgrensen mot Storbritannia. De programmene han var med å utvikle den gang, blir fortsatt brukt i Kartverket. Da forhandlingene med Sovjet om grenselinjen i Barentshavet kom skikkelig i gang på 1980-tallet, var Jan aktivt med. I fjor, etter mer enn 40 år, kom partene frem til enighet, og Jan kunne glede seg over resultatet.

Jan arbeidet mange år med landhevingsproblematikken som berører landets høydesystem, og han bidro til større innsikt

i problemet. Videre var han Kartverkets store ekspert på magnetisme, og utviklet et beregningsprogram for misvisning, som fortsatt er i bruk. Jan viste seg som en stor matematiker. Det



var derfor naturlig at han ble en sentral person i utviklingen av transformasjonsprogram, som er en meget viktig del av Kartverkets virksomhet. Det er regneprogram som behandler overgang fra et koordinatsystem til et annet. Og koordinater er helt fundamentale elementer i geodesi, som var faget til Jan.

Opgaver knyttet til alle geodesiens fagområder var Jan med på å løse, og han løste dem på en glimrende måte.

Med Jan Danielsens bortgang har miljøet mistet en stor geodet, og vi har mistet en trofast, samvittighetsfull tidligere kollega.

Bjørn Geirr Harsson

Artikkel 2:

Jordskifterettens rolle i deling og registrering av eiendom ved urbant jordskifte

Jordskifterettens rolle i deling og registrering av eiendom ved urbant jordskifte

Eivind H. Ramsjord, August E. Røsnes

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

Eivind H. Ramsjord and August E. Røsnes: The role of the Land Consolidation Court in subdivision and property registration in urban land readjustment

KART OG PLAN, Vol. 71, pp. 248–265, P.O.B. 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

Urban land readjustment requires transformation of existing tenure structures. Land subdivision and registration are integral parts of such property formation activities. This paper deals with the responsibilities of the Land Consolidation Court and the Municipal Cadastral Authority in urban land readjustment when new property units are submitted for registration. In urban land readjustment, the Land Consolidation Court is mandated to undertake subdivision and realignment of property boundaries to create suitable structures for development. Along with these rearrangements, this Court also has authority to reorganise the structure of rights. The Municipal Cadastral Authority is still in charge of issuance of property unit identifications and the actual cadastral registration. These cadastral tasks are preconditions for registration by the Legal Registration (Land Book) Authority. Separation of responsibilities between the Land Consolidation Court and the Municipal Cadastral Authority creates extensive administrative communication between these two authorities as well as with the Legal Registration Authority. We conclude that reorganisation of the cadastral authority should be considered, to enhance the efficiency of land administration during land registration. However, several laws regulate property registration work. Before reorganisation is considered, the legal terminology for property transactions relating to subdivision and registration within these should be improved and coordinated with the land administration procedures.

Key words: Urban land readjustment. Urban transformation. Land subdivision and registration. Land Consolidation Court.

Eivind H. Ramsjord. PhD Fellow. Norwegian University of Life Sciences, Department of Landscape Architecture and Spatial Planning, P.O.B. 5003, NO-1432 Aas. E-mail: eivind.ramsjord@umb.no

August E. Røsnes. Professor, Dr. Scient. Norwegian University of Life Sciences, Department of Landscape Architecture and Spatial Planning, P.O.B. 5003, NO-1432 Aas. E-mail: august.rosnes@umb.no

1. Bakgrunn

Etablering av eiendom med fysisk avgrensing¹ og påfølgende registrering spiller en viktig rolle i eiendoms- og byutvikling. I legal forstand skal avgrensingen markere eierens råderett i terrenget i forhold til andre eiere. Den blir dermed en institusjonell forutsetning for utnyttelse. Registrering ved matrikkelføring, tinglysing og innføring i grunnboken danner grunnlag for legitimering av

eier, samtidig som det sikrer notoritet og publisitet omkring eierskapet. Denne formelle delen av eiendomsdannelsen er en forutsetning for en lang rekke disposisjoner over fast eiendom. I det følgende vil jordskifterettens rolle ved eiendomsdannelse i bytransformasjon analyseres, sett i lys av rådende institusjonelle rammevilkår og case-studier av et transformasjonsprosjekt i Oslo.

1. Med fysisk avgrensing av eiendomsenheter forstår vi her en geodetisk måleoperasjon for fastlegging av grenser for en registrerbar eiendomsenhet mot tilgrensede eiendomsenheter. Dette kan bety fysisk deling av eksisterende eiendom med sine respektive eiere i flere nye enheter, eventuelt for overdragelse til nye eiere. Alle eiendomsenheter får en ny avgrensning bestemt av delingen, også de eiendommene det deles fra. Men avgrensning kan også bety fysisk avdeling av eksisterende eiendomsenheter tilhørende en eier hvor antallet registrerbare enheter etter den nye avgrensingen kan bli færre eller flere, men fremdeles tilhørende en eier. I begge tilfeller må de nye eiendomsenhetene identifiseres med eksklusive betegnelser (matrikkelnummer) før de kan registreres (matrikkelføres og tinglyses). Begrepet «deling» av eiendom utgikk med delingsloven (Lov 1978-06-23 nr.70) til fordel for matrikkellovens nye begrep «opprettelse av matrikkelenhet». Deling av eiendom henger imidlertid fortsatt igjen en rekke steder i regelverket, blant annet i tinglysnings- og planlovgivningen.

Ikke i noen annen sammenheng er spørsmålene om riktig eier, rettsvern og offentlig innsyn viktigere enn i byplanlegging med høy arealutnyttelse og høye arealverdier (Williamson et al., 2010:51). Endringene i jordskifteloven² (jskl.) i 2006 og 2007, med adgang til gjennomføring av jordskifte i urbane områder, har således forsterket behovet for entydig arbeidsdeling og effektive saksrutiner mellom jordskifterett og registreringsmyndigheter. Jordskifteretten kan her foreta fysisk avgrensning av faste eiendomsobjekter og bestemme at tomter som matrikkelenheter skal opprettes eller endres, jf. jskl. §§ 86 og 87. Det betyr at den utfører oppgaver som normalt tilligger kommunens delings-, oppmålings- og matrikkemyndighet. Eget vedtak om «opprettelse» av eiendom etter lov om planlegging og byggesaksbehandling³ (pbl.) er ikke nødvendig, forutsatt at endringene skjer i tråd med offentlig regulering, jf. pbl. §§ 20-1 litera m, 26-1. I denne type saker må altså jordskifteretten uvilkarlig forholde seg til både registrerings- og planmyndighetenes kompetanse. Mer enn i rurale områder må jordskifte i by antas å være innrettet mot utbygging, med både omforming av eksisterende og etablering av nye eiendomsforhold. Som ved ordinære oppmålings- og matrikkelsaker, jf. lov om eiendomsregistrering⁴ (matrl.), har eier normalt rett til å fremsette krav om etablering av nye eiendomsenheter med påfølgende registrering. Eiers motiver i denne sammenheng vil følge påvirkning av avgrensingen av nye eiendomsenheter, omfanget av forretninger, og antall nye enheter for matrikkelføring og senere tinglysning.

Transformering av byenes fysiske struktur, forutsetter normalt i moderne byplanlegging også omforming av eiendomsforholdene (Kostof, 1999:266ff; Hong & Needham, 2007). Dette var også hovedbegrunnelsen for å innføre jordskifte i norsk byplanlegging (Planlovutvalget, 2003:301; LMD, 2005:20ff.). Når så eier på dette stadiet i utviklingsprosessen rekvirerer jordskifte blir det nærliggende å tro det er fordi rådende eiendomsforhold hindrer gjennomføring av utbygging i tråd med en al-

lerede vedtatt plan. Hva som kan gjennomføres avhenger bl.a. av den rettsstilstand som fastlegges innledningsvis i saken, av reguleringsplanen og påfølgende byggesaksbehandling, av partenes ønsker, og av den planlagte fremdriften i prosjektet.

Eier av prosjektet, som i dagens byutvikling gjerne er utbygger, ønsker å få dannet tomter og rettigheter som i størst mulig grad gjør det mulig å håndtere risiko under gjennomføringen (Sagalyn, 2007:175). Formålet her er å belyse bakgrunnen for og saksgangen i etableringen av eiendomsenheter og rettigheter under eiendomsdannelsen i kompliserte transformasjonsprosjekter under jordskifte. Fokus er rettet mot jordskifterettens rolle som omformer og tilrettelegger for etablering av eiendom ut fra følgende spørsmål: Hvordan påvirker partenes ønsker og handlemåte eiendoms-etableringen, i hvilken grad virker fremdriften i prosjektgjennomføringen styrende på saksgangen, hvordan forholder involverte myndigheter seg til hverandre, hvilken betydning har det i så fall at jordskifteretten er organisert som domstol, og eventuelt hvilken betydning har det for forholdet til partene i saken?

Materialet for å besvare disse spørsmålene bygger på en selektivt valgt case-studie. Transformasjonen av Grefsen Stasjonsby er valgt fordi det med utgangspunkt i kompliserte eiendomsforhold og ny reguleringsstatus for utnyttelse er krevet jordskifte for å løse utfordringer knyttet til omforming, dannelse, registrering og organisering av eiendom (AOJ, 2010). Data- og informasjonstilfanget bygger på dokumentstudier, observasjoner i prosjektmøte og intervjuer med involverte aktører. Det skriftlige materialet omfatter: Plan- og byggesaksdokumenter, eiendoms- og selskapsinformasjon, dokumenter fra jordskiftesaken (krav, rettsbøker, vedlegg, korrespondanse, kart mv.), utbyggers og konsulents interne saksdokumenter (kjøpekontrakter, brev, avtaler, salgsprospekt mv.). Intervjuene er strukturert etter intervjuguide og gjennomført under lydopptak med utbyggers ansatte, deres konsulenter, ansatte ved jordskifteretten og i Oslo

2. Lov 1979-12-21 nr. 77 om jordskifte o.a. (jordskifteloven).

3. Lov 2008-06-27 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

4. Lov 2005-06-17 nr. 101 om eiendomsregistrering (matrikkellova), hhv. §§ 6, 9, 14 og 17.

kommunes plan- og bygningsetat. Studien er altså lagt opp med sikte på muligheter for både data- og metodetriangulering (Yin, 1994; Johansson, 2000,2002). I tillegg, for å sikre korrekt forståelse av hvordan regelverket for matrikulering i jordskiftesaker følges opp, er det foretatt undersøkelser av Statens kartverk sitt utkast til retningslinjer for krav om matrikkelføring i jordskiftesaker. Retningslinjene utarbeides av Statens kartverk i samarbeid med Domstoladministrasjonen og hjemles i en merknad til matrikkelforskriften § 47 (MD, 2009: 88; SK, 2011a). Dette informasjonstilfanget danner bakgrunn for den empiriske presentasjonen av sakskomplekset. Jordskiftesaken og eiendomsdannelsen har generelt hatt et lavt konfliktnivå. Utbygger, deres konsulenter, representantene fra jordskifteretten og saksbehandlerne i kommunen har langt på vei sammenfallende beskrivelser og oppfatninger av saksforløpene. I de tilfellene det har fremkommet avvikende oppfatninger, eller der det er interessant å vise til konkrete uttalelser og redegjørelser fra intervjuobjektene, fremkommer dette av teksten. Empirien blir i fremstillingen knyttet tematisk til aktuelle lovregler og drøftet med bakgrunn i relevant plan-, eiendoms-, og eiendomsutviklingsteori.

Rom Eiendom AS rekvirerte jordskiftesaken for transformasjonsområdet på vegne av Grefsen Utvikling AS, etter fullmakter fra hjemmelshaverne NSB AS og Jernbaneverket. Grefsen utvikling AS er et «single purpose» selskap som reelt eier arealene innenfor planområdet, og som står for utviklingen av Grefsen Stasjonsby. Eierskapet til selskapet er likt fordelt mellom Rom Eiendom AS og JM Norge AS. Forut for jordskiftet og som ledd i fastleggingen av planområdet, sikret utbygger seg rådighet over tilleggsarealer fra naboeiendommer. I henhold til reguleringsbestemmelsene og avtaler med eiere og festere av naboeiendommene, er det lagt forutsetninger for makeskifte med etablering av matrikkelenheter og rettigheter under jordskiftesaken. Av den grunn blir også naboeiendommer parter i saken. Samlet består jordskifteområdet av et større antall matrikkelenheter med varierende form og størrelse, dels heftet med rettigheter (se figur). Eksis-

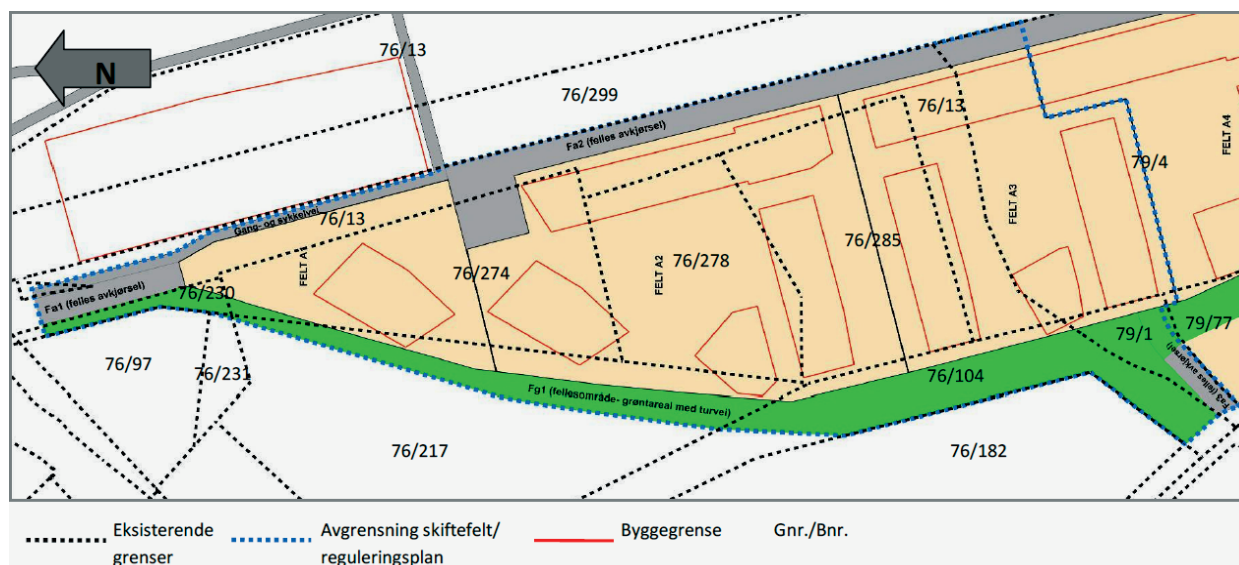
terende totemønster og rettighetsstruktur er ikke tilrettelagt for ny bruk og slett ikke byggeklart med tanke på best mulig økonomisk avkastning. Institusjonelt er eiendomsforholdene i området ikke vesentlig annerledes enn det man generelt kan forvente å finne i andre transformasjonsområder hvor jordskiftelignende løsninger har vært praktisert (Hong, 2007; Sagalyn, 2007). Den etablerte rettstilstanden skaper usikkerhet for nye utnyttelsesmuligheter og genererer ulike former for risiko og transaksjonskostnader som vil forutsette rettsavklaring og ekstinksjon for å endre eiendomsforholdene (Wikborg, Rein & Co, 2009).

Den reguleringsplanen jordskiftet bygger på omfatter tidligere terminalarealer for jernbanen. Planen legger føringer for hvordan området skal utvikles med ny arealbruk for ca. 1000 boliger med tilknyttede servicefunksjoner. Planen har blitt gjennom en lang og komplisert prosess, beskrevet av Nordahl (2006: 167). Ved fremmingen ble det etter utbyggers ønske besluttet å dele opp jordskiftet etter utbyggingstrinn slik at jordskiftesaken vil følge tempoet i utbyggingen. I denne studien behandles det som så langt er gjort i sakens og utbyggingens første trinn. Den totale utbyggingstiden er anslått til 10–12 år, fordelt på 7–8 byggetrinn. Utbyggingen har en anslått markedsverdi på flere milliarder kroner. Jordskiftet vil således være med på å realisere betydelige verdier, samt bidra til produksjon av et vesentlig antall boliger sentralt i Oslo. Realiseringen av planen forutsetter suksessiv omforming av eksisterende totemønster. Arbeidet med avgrensning og etablering av nye eiendomsenheter vil måtte inkludere alle sentrale aspekter ved saksgangen mellom involverte myndigheter, jordskifteretten inkludert. Avgjørelser som fattes underveis i saken er endelige: rettskraftige, matrikkelført og tinglyst. Dette gir pålitelige resultater selv om saken ennå ikke er endelig avsluttet. Funn fra studien vil dermed kunne gi grunnlag for teoretisk og institusjonelt forankrede generaliseringer.

Sakskomplekset er fremstilt i lys av hovedsekvenser i gjennomføringen. Utgangspunktet er reguleringsplanen som danner reguleringsstatus for jordskiftet. Etablering

og registrering av eiendom som ledd i gjennomføringen foregår i medhold av offentligrettslige bestemmelser der det i prosessene er stor grad av funksjonell og formell avhengighet mellom ulike transaksjoner og operasjoner. Aktørene står m.a.o. ikke fritt til å kople sekvensene for de aktuelle gjøremålene slik de ønsker. Dette er for norske forhold beskrevet av Onsrud (2006); Sevatald & Hegstad (2006:374ff), og i internasjon-

nal kontekst av bl.a. Dale & McLaughlin (2003:29ff); Sadjadi (2004:56-7). I det følgende starter fremstillingen med avgrensning av jordskifteområdet. Deretter presenteres arbeidet med etableringen av nye eiendomsenheter og videre deres registrering. Tilslutt diskuterer vi saksgangen i lys av arbeidsdelingen mellom jordskifterett og plan- og registreringsmyndigheter.



Avgrensning av jordskifteområde/reguleringsplan Grefsen Stasjonsby, trinn 1, med eksisterende eiendomsgrenser, feltgrenser, byggegrenser (fremtidige tomter), felles grøntareal (Fg) og felles avkjørsler (Fa).

2. Avgrensning av jordskifteområdet Regulering

Generelt bestemmer reguleringsstatus offentligrettslige krav til utvikling av eiendom. Reguleringsplanen med bestemmelser for Grefsen Stasjonsby (OK, 2008), stadfestet ved Fylkesmannens klagebehandling 15.05.2009, fastlegger juridisk bindende føringer for jordskiftesaken. Planen bygger på forslaget til regulering av Grefsen stasjonsby som Grefsen utvikling AS hadde utarbeidet i 2003. Planområdet omfattet den gang de eiendomsenheterne som utbygger hadde rådighet over. Men etter krav fra, og forhandlinger med, planmyndighetene ble planområdet utvidet.

Fra starten av planarbeidet diskuterte utbygger med kommunens planmyndighet

hvordan man kunne avgrense planområdet for å oppnå fordelaktige utbyggingsløsninger. Disse avveiningene fikk betydning for inndelingen av nytt tomtemønster. Deler av eiendommene som tilstøtte utbyggingsområdet var festetomter hvor NSB AS var hjemmelshaver. De øvrige er grunneiendommer. Utbygger har også ervervet tidligere veigrunn fra kommunen. Parallelt i arbeidet med reguleringsforslaget forhandlet utbygger med festere og eiere av naboeiendommene. Avtalene om tilleggsarealer forutsatte som nevnt et slags makeskifte, der avgivereiendommene får rett til nye parkeringsplasser i fremtidige parkeringsgarasjer⁵. Disse skal matrikuleres som anleggsvolum og sannsynligvis deretter seksjoneres. I tillegg må atkomst til parkeringsplassene, samt

drift og vedlikehold organiseres, noe som forutsetter etablering av rettigheter. Jordskiftesaken legger til rette for gjennomføring av de transaksjonene kontraktene forutsetter.

Jordskiftekravet

I tillegg til fastsatt reguleringsstatus måtte flere forutsetninger være oppfylt for å kunne kreve jordskifte og få fremmet saken. Utbygger må eie eller ha rettigheter i en eller flere eiendommer, og videre ha rekvirert jordskifte ut fra en begrunnelse som etter jordskifterettens vurdering oppfyller vilkårene for fremming, jf. jskl. §§ 1, 2 og 3 litera a og § 5. Etter fremming må jordskifteretten ta stilling til hvordan den kan etterkomme kravet fra eierne, jf. jskl. §§ 2, 15, 25 og 26, og deres ønsker om fysisk og institusjonell omforming av eiendommene, herunder ta stilling til om nye eiendomsenheter kan etableres.

Rekvirenten av jordskiftet har forut for kravet foretatt disposisjoner som etablerer eierskap og rettigheter i jordskifteområdet. Eierrådigheten til registrerte eiendomsenheter foreligger både formelt og reelt i kraft av tinglyste overdragelser, eller bare reelt i kraft av fullmakter og via ulike avtalerettslige konstruksjoner (Bjaaland & Nielsen, 2009; Janson, 2011). Kravet om jordskifte ble således fundert på ønsker om nytt totemønster med omforming av eksisterende matrikkelenheter og avgrensning av nye hjemmeloverføringer, og i denne sammenheng, formalisering av reelt eierskap ved å sørge for registrering, samt ekstinksjon og etablering av rettigheter. Kravet henviser til jskl. §§ 86 og 87 om etablering av matrikkelenheter. Det presiserer også at det kan bli aktuelt å utvide kravet til å omfatte flere forhold.

Jordskifteretten og kommunen har til dels overlappende kompetanse til etablering og endring av matrikkelenheter. Ved jordskifte i byenes transformasjonsområder ser konsekvensene av denne overlappingen ut til å få et annet omfang og en annen karakter enn i rurale områder, fordi den offentligrettslige styringen av arealbruken er mer omfattende, komplisert og konfliktfylt. Forskjellene mellom jordskifterett og kommunen ved omforming og etablering av eiendom ligger bl.a. i

prosessuelle og materielle rammevilkår, dels forankret i regelverket, dels i organiseringen; domstol vs. forvaltning. Disse forskjellene i myndighetskompetanse bidrar til å forklare hvorfor utbyggers konsulenter anbefalte jordskifte som styringsmiddel for eiendomsdannelsen. Dette er dokumentert i analysene av «Lørenskiftene» (Ramsjord, 2009; Ramsjord & Røsnes, 2011). Konsulenter og utbygger viser også i dette tilfellet til samme type betraktninger omkring valg av jordskifte fremfor kommunal behandling.

Ved krav om jordskifte ble områdets yttergrenser trukket opp slik at kun arealer nødvendige for gjennomføringen av utbyggingen falt innenfor. Området omfattet flere hjemmels- og rettighetshavere og utbygger antok derfor at jordskifteretten ville vurdere eiendomsforholdene som utjenlige i forhold til reguleringen, og dermed anse vilkårene for fremming av saken som oppfylt. Jordskifteretten formulerer fremmingsvedtaket etter jskl. §§ 2 litera b og c, og 88. De viser til kravet og virkemidlene i jordskifteloven, og konstaterer at vilkårene i §§ 1 og 3 litera a for fremming anses oppfylt. Det vedtas i samsvar med kravet, at jordskiftet skal delavsluttes for hvert av byggetrinnene, avhengig av fremdriften, og i tråd med reguleringer og utbyggers organisering, jf. jskl. § 21 (AOJ, 2010). Yttergrensene for jordskifteområdet og for den rettsfastsettende delen av saken, begrenses i første omgang til første byggetrinn i planen. Fremdriften videre styres av byggemarkedet, utbyggers kapasitet og organisering, samt når nødvendige offentligrettslige tillatelser foreligger.

3. Etablering av nye eiendomsenheter Rettsstilstand og rettsfastsettelse

Jordskiftesaken startet med å klarlegge grensene til jordskifteområdet. Klarhet i rettsstilstanden er en forutsetning i alle rettsendrende saker (jskl. § 2), og dermed nødvendig for at eiendomsforholdene kan endres, jf. jskl. §§ 3 litera a, (eventuelt b) og 16. Etter at yttergrensene er fastlagt, utløser reguleringsstatusen for området, rådende rettsstilstand, jordskiftekravet og partenes disposi-

5. Avgrensingen av eiendomsenheter fra naboeiendommene foregikk som ledd i avgrensingen av jordskifteområdet, og således i medhold av planen, jf. pbl. § 26-1.

sjoner i saken reorganisering av eiendomsforholdene.

Etter at innledende operasjoner er gjennomført vil etableringen av et nytt tomtemønster med en eier i den aktuelle situasjonen kunne foregå som reparsellering⁶ ved utarbeidelse av skifteplan, jf. jskl. § 2 litera b. Det eksisterende tomtemønsteret må «viskes ut» og erstattes med et nytt hvor tomtenes avgrensning, størrelse og plassering med tilhørende registernumre samsvarer med regulering og øvrige offentligrettslige føringer. Siden utbygger disponerer over alle enhetene, og jordskifte er iverksatt, kan eiendommene omformes og registernumrene flyttes direkte. Verdsetting av arealene blir her unødvendig som følge av at utbygger disponerer over samtlige registerenheter og forholdet til øvrige parter er avtalerettslig regulert. Denne typen omforming av eiendom, med ombytting av grunn mellom registerenheter som ligger på en eiers hånd, avviker fra den normale bruken av jskl. § 2 litera b, der grunnen normalt verdsettes og overføres mellom registerenheter tilhørende ulike eiere. Om jordskiftet ikke var iverksatt, ville reparselleringen sannsynligvis måtte gjennomføres ved sammenføyning av samtlige registerenheter med påfølgende etablering av matrikkelenheter fra den sammenføyde enheten (jf. bl.a. matr. §§ 10 og 18). En slik fremgangsmåte vurderer utbygger og utbyggers konsulenter som mer omfattende og komplisert. Etableringen av nytt tomtemønster ville sannsynligvis ha blitt mer ressurskrevende. I kraft av sitt eierskap er utbygger i en dominerende partsposisjon som gir mulighet til å påvirke prosessuelle og materielle løsninger i saksforløpet. Generelt er det partenes, og i dette tilfellet utbyggers, ønsker som driver frem omformingen av eiendomsforholdene.

Forutsetninger for tomteavgrensning

Uavhengig av rådende eiendomsforhold er tomtemønsterets betydning i eiendomsdannelsen viktig av tre grunner. For utbyggere representerer en ferdig avgrenset og regis-

trert tomt et potensielt verdiobjekt bestemt av hva reguleringen tillater å bygge. Tomtemønsteret med tomtenes størrelse form er med å påvirke utnyttelsen, og blir indirekte bestemmende for hva og hvor mye utbygger kan ferdigstille, ut fra hva markedet vil kunne etterspørre over en programmert periode (Miles et al., 2004). Det blir dermed medbestemmende for inndelingen i byggetrinn og følgelig for tilbudet av gulvareal og nye eiendommer i hvert trinn. Utgangspunktet for utbygger vil være forretningsideen bak prosjektet, kapasitet til ferdigstillelse og hva man tar sikte på å selge eller leie ut over en viss periode (Johansen, 2009; Meel, 2009).

Dessuten, finansiering av byggevirksomhet organiseres via finansinstitusjoner, som mot pant i fast eiendom yter byggelån til gjennomføringen av respektive trinn i utbyggingen. Tilgang på panteobjekter til sikkerhet for kreditorene er også et hensyn som må ivaretas ved etableringen av tomtemønsteret. I kravet om jordskifte fremgår det at fortløpende etablering av grunneiendom er nødvendig, bl.a. for å kunne stille panteobjekt til sikkerhet for det enkelte byggetrinn:

«Det er ønskelig å kunne knytte panteobjekt som garantistillelse ved utvikling av eiendommene. Med panteobjekt menes egne bruksnummer som identifiserer enkelte regulerte parseller. I denne sammenheng er det nødvendig å gjennomføre fradelinger/leiedomsomforminger med endelig virkning underveis i saken.» (Rom Eiendom, 2010: 1)

Utbygger er her vel innforstått med pantelovens⁷ (pantel.) krav om fradeling, matrikkelføring og tinglysing før avtale om pantsettelse, jf. pantel. § 2-1 pkt. 2.

I tillegg, for både utbygger og planmyndighet, er tomtemønsteret en arkitektonisk kategori, som for utbyggere også får betydning for lønnsomheten. Med utgangspunkt i reguleringen danner tomtemønsteret grunnlag for vurderinger av sammenhenger

6. Reparsellering beskriver en operasjon der eksisterende eiendomsstruktur «viskes ut» og erstattes med nytt tomtemønster (Hong & Needham, 2007). Etter matrikkelloven vil dette forutsette to operasjoner; sammenføyning av berørte registerenheter og påfølgende etablering av matrikkelenheter. Ved jordskifte kan jskl. § 2 litera b benyttes og eiendomsstrukturen kan omformes direkte. Innledende etablering av matrikkelenheter vil være nødvendig dersom det ikke foreligger et tilstrekkelig antall registernumre til å foreta etableringen av tomtemønsteret.

7. Lov 1980-02-08 nr. 02, om pant (panteloven).

mellom fremtidige byggverks egenskaper og bystrukturens øvrige ordenssprinsipper. Tomtemønsteret får dermed betydning for valg av bygningstyper, boligtyper, og under gitte vilkår for byggutformingen (Slater, 1990; Panerai, Castex & Depaule, 2004). Følgelig får det betydning for graden av utnyttning i byggeområdet, altså tettheten, og i noen sammenhenger, hvor stor andel av gulvarealet som ved etablering av ny eiendom kan selges eller utleies direkte. Tomtenes størrelse og formmessige egenskaper vil altså indirekte kunne få betydning for risikonivået i produksjonen av anlegg og ny eiendom for salg eller utleie til sluttbrukere. For utbygger blir det således viktig å prioritere reguleringsløsninger hvor hensynet til fremtidig tomtmønster blir ivaretatt. Betragtninger omkring fremtidig tomtmønster for gjennomføringen av prosjektet legger altså premisser for utbyggers egen prosjektplanlegging.

Denne type undersøkende betraktninger startet utbygger før jordskifterettens inntrøden i transformasjonen. I og med at reguleringsplanen er bestemmende for fremtidig tomtedeling, fikk utbygger muligheter til å vurdere tomtedelingen alt under arbeidet med reguleringsforslaget. Den frie initieringsretten for reguleringsplaner, etter både forrige plan- og bygningslov⁸ og nåværende lov om planlegging og byggesaksbehandling, gir utbygger muligheter til å foreta slike betraktninger i tidlig fase av prosjektet. I tillegg er det også muligheter til å argumentere for valgte løsninger i forhandlinger med planmyndighetene under kommunens planbehandling. Den omstendelige fremdriften av reguleringsplanleggingen på Grefsen har gitt utbygger rikelig anledning til å avklare hovedtrekkene i et fremtidig tomtmønster i lys av reguleringsforslagernes suksessive utforming. Selv om viktige elementer i utformingen av bebyggelsesmønster og bygg ikke ble detaljert utformet under planleggingen, var de tomtemessige implikasjonene av planutformingen i hovedtrekkene klarlagt.

Offentligrettslige føringer for eiendomsdannelsen

For kommunens plan-, dele- og matrikuleringsmyndighet og følgelig for jordskifteretten, må etableringen av det nye tomtemønsteret ivareta offentligrettslige krav slik de er nedfelt i reguleringer, lover og regler. Opprettelse og endring av eiendom er søknadspliktig, etter bygningslovgivningen, jf. pbl. § 20-1 litera m. Ved kommunal behandling av saker etter matrikkelloven forutsettes tillatelse etter pbl. før opprettelse eller endring av matrikkelenhet, jf. matrl. § 10. Tillatelsen til å etablere, «opprette» eller endre matrikkelenheter betegnes ofte som «delingsvedtak» og behandles av planmyndigheten etter reglene i pbl. kap. 26–28. En godkjent reguleringsplan er rettslig bindende, jf. pbl. § 12-4, og kan danne grunnlag for søknad om opprettelse av eiendom. Grunnlaget for vurdering av slike søknader tar utgangspunkt i pbl. § 26-1:

«Opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom [...], jf. lov om eignedomsregistrering, eller endring av eksisterende eiendomsgrenser, må ikke gjøres på en slik måte at det oppstår forhold som strider mot denne lov, forskrift eller plan. Opprettelse eller endring som nevnt i første punktum, må heller ikke gjøres slik at det dannes tomter som er uegnet til bebyggelse på grunn av sin størrelse, form eller plassering etter reglene i denne lov.»

Bygningslovgivningen og planen legger premisser for opprettelsen av ny grunneiendom i jordskiftesaken, men uten noe klart skille mellom situasjoner hvor parselleringen kan foretas direkte eller den må baseres på reparsellering. For ordinære grunneiendommer i saken foretas avgrensingen med utgangspunkt i reguleringsplanen der denne er tilstrekkelig detaljert. Men etablering tomtmønsteret og ny rettighetsstruktur er ofte avhengig av detaljer fra byggesaksbehandlingen. Den endelige avgrensingen av nye eiendomsenheter foretas ikke før det er noenlunde sikkert at tomtgrensene samsvarer med reguleringsgrensene slik de ned-

8. Lov 1985-06-14 nr. 77, plan- og bygningslov § 30, jf. gjeldende pbl. § 12-3 andre ledd.

feller seg i utomhusplaner og byggtegninger som følger søknaden om byggetillatelse. En grunn er at prosjekteringen i forbindelse med utarbeidingen av byggesøknader kan medføre at opprinnelige reguleringsgrenser må justeres, slik at utomhusplanene kommer til å fravike noe fra reguleringsplanen. I denne saken ble det ved tomteavgrensningen innhentet uttalelse fra sentral myndighet om hvordan forholdet mellom reguleringsplaner og rammetillatelser er å forstå. Signalene var at tomten kan etableres ut over byggegrensene hvis dette følger av byggetillatelsen. Uttalelsen ble innhentet for å sikre at det utbygger ønsker overfor jordskifteretten er i tråd med det offentligrettslige grunnlaget. Tomtegrensene skal da følge de sist justerte grensene for at de reelt skal gjengi grensene for nye eiendomsenheter, enten dette blir tomter for bygninger, fellesarealer, parkeringshus e.l. I større transformasjonsprosjekter med totrinns byggesøknad, jf. pbl. § 21-2 femte ledd, vil derfor avgrensingen av nye eiendomsenheter først kunne foretas på grunnlag av rammetillatelsen, og altså ikke på grunnlag av reguleringsplanen direkte. Det har derfor liten hensikt for forslagsstillerne å angi tomtegrensene i reguleringsforslagene. Generelt angis tomteinndeling sjelden i reguleringsplaner fordi det kan bidra til å begrense fleksibilitet i gjennomføringen.

I første fase av utbyggingen skal det opprettes tre anleggsvolum. Dette må skje trinnvis fordi det ved matrikulering av anleggseiendom skal være gitt igangsettelsestillatelse, jf. matrl. § 11, kf. matrikkelforskriften⁹ (fmatr.) § 29. Rammetillatelse med påfølgende innvilget igangsettelsestillatelse blir dermed en forutsetning for at jordskifteretten skal kunne etablere anleggseiendommene, jf. jskl. §§ 86 og 87. Opprettelse av anleggsvolum kan følgelig først gjennomføres etter omfattende prosjektering. Vilåret sammenfaller for øvrig med eierseksjonslovens¹⁰ (eiersl.) krav om igangsettelsestillatelse før seksjoneringsvedtak kan treffes, jf. eiersl. § 6. Opprettelse av anleggseiendom er å forstå som en sekundærløsning som ikke kan opprettes hvis etablering av eierseksjonssameie oppfyller samme funksjon, jf. matrl. § 11 fjer-

de ledd. Både for etablering av grunneiendom og anleggsvolum tilsier dette at avgrensingen av nye eiendomsenheter bør foregå så tett opp til byggestart som mulig.

Prosjektene i Grefsensaken gjennomføres på grunnlag av totrinns søknadsbehandling med flere ramme- og igangsettelsestillatelser. Søknadene følger inndelingen av byggefelter i reguleringen etter utbyggers prioriteringer. Jordskiftesaken vil altså som helhet måtte forholde seg til flere omganger med tillatelser.

Reguleringsplanen forutsetter samordning av arealbruk mellom flere funksjoner i utbyggingsområdet. Ved etableringen av nye eiendomsforhold blir det nødvendig å ordne bruken mellom eiendomsenheter. Disse og de ferdigproduserte (seksjonerte) eiendommene som senere kommer på salg, må sikres atkomst, parkering, rett til fellesarealer mv. Også vilkår stilt i ramme- og igangsettelsestillatelser virker inn på ordningen av bruken. Et eksempel er rammetillatelsens krav om faseplaner for midlertidige løsninger for atkomst, parkering o.l. i anleggsperioden. I og med at utbyggingen er omfattende og skjer trinnvis, kan det påregnes behov for å gjøre endringer i dette underveis. For å kunne oppfylle vilkårene som følger av reguleringer og offentligrettslige vedtak må nødvendige rettigheter etableres. I ordinær gjennomføring løses dette ved at det som vilkår for matrikkelføring i «delingsvedtaket» stilles krav om at erklæringer som sikrer atkomst, parkering osv. blir tinglyst samtidig som enheten opprettes i matrikkelen. Samtidig inntas det også ofte vilkår om at rettighetene kun kan slettes med kommunens samtykke; såkalte «slettingsklausuler».

I jordskiftesaken på Grefsen, foregår matrikkelføringen uten samtidig etablering av rettigheter for ivaretagelse av offentligrettslige forhold, jf. bl.a. § 26-1. Det er i bruksordningen, jf. jskl. §§ 2 litera c og 34, som først etableres senere i saken, at opprettelsen av nødvendige rettigheter (servitutter) foregår. Praktisk sett er ikke bruksordningen noen forutsetning for etablering av tomtemønsteret. Men den er avgjørende for ivaretagelse av offentligrettslige krav. Disse operasjonene

9. Forskrift 2009-06-26 nr. 864 om eiendomsregistrering (matrikkelforskriften).

10. Lov 1997-05-23 nr. 31, om eierseksjoner (eierseksjonsloven).

må derfor sees i sammenheng. Etablering av «slettingsklausuler» slik det foregår ved kommunale tomteavgrensinger, er ikke tema i bruksordningen. Ved utarbeidelse av bruksordningsregler tar man utgangspunkt i erfaringer fra tidligere prosjekter, samt bruksordningsregler fra «Lørenjordskiftene». Bruksordningen ivaretar utbyggers ønske om trinnvis gjennomføring, bl.a. ved tilrettelegging for fortløpende opprettelse av eierseksjonssameier og fellesfunksjoner (Ramsjord, 2009; Ramsjord & Røsnes, 2011). Forholdet mellom jordskifteretten på den ene side og parter og øvrige myndigheter blir i denne prosessen sterkt farget av førstnevntes domstolsorganisering.

Domstolsrollen i omforming av eiendomsforhold

Eiendomsetableringen ved jordskifte blir annerledes enn ved prosjektgjennomføring basert på reguleringer og kommunale forvaltningsvedtak. Unntaket i pbl. § 20-1 litera m gir jordskifteretten mandat til å omforme eiendomsenheter uten at det innhentes særskilt tillatelse om «opprettelse» av eiendom fra kommunal myndighet. Forutsetningen er at opprettelsen er i tråd med reguleringen. Jordskifteretten må underveis i behandlingen foreta fysisk avgrensning av nye eiendomsenheter og påse at offentligrettslige krav blir oppfylt. Jordskifteretten behersker også andre virkemidler enn den kommunale matrikkelmyndigheten i kraft av matrikelloven, jf. jskl. § 2 m.fl. Et viktig moment er at jordskifteretten er bundet av domstolsprinsippene. Hensyn til domstolenes uavhengighet, til kontradiksjon og til partenes disposisjon over saken får her betydning.

Uavhengighetsprinsippet medfører at jordskifteretten i kraft av å være domstol er avskåret fra selv å tolke forvaltningens avgjørelser. Offentligrettslige forhold må ivaretas via partenes dokumentasjon, eventuelt ved usikkerhet eller tvist, ved at retten oppnevner sakkyndige, f.eks. en byggesaksbehandler eller byplanlegger, som kan redegjøre for forvaltningens syn, jf. jskl. §§ 94 og 97 litera a og tvisteloven¹¹ (tv.) kap 25. Retten vil med partenes samtykke kunne bidra til å innhente

opplysninger. Hensynet til kontradiksjon tilsier at dette må skje i betryggende prosessformer. Jordskifterettens veiledningsplikt er i slike sammenhenger sentral, jf. § tvl. 11-5 (Austenå & Øvstedal, 2000; Bernt & Mykland, 2009). I rettsendrende saker kan ikke disposisjonsprinsippet gjøres gjeldende fullt ut, jf. jskl. § 2. Kravet om ikke å påføre partene tap, jf. § 3 litera a, går i motsetningssituasjoner foran disposisjonsprinsippet. Tapsgarantien kan også utøse spørsmål om hvordan offentligrettslige forhold kan ivaretas og omvendt. Foretas det f.eks. tomteavgrensinger som ikke samsvarer med offentlige vedtak, og matrikkelmyndigheten av den grunn nekter å føre endringene, vil det kunne påføre partene tap. Er partene uenige kan ikke hver enkelt parts påstand legges til grunn. Er de enige, eller forholdet mellom dem avtalerettslig regulert, vil de «eie saken». Faller ønskene innenfor offentligrettslige føringer, og det ellers er hjemlet i jordskifteloven, skal det mye til før retten kan motsette seg partenes ønsker. Dette er situasjonen i «Grefsenjordskiftet». Domstolsorganiseringen får dermed konsekvenser for registrering av eiendom.

4. Registrering Matrikkelarbeid

Oppfylging av matrikkelmyndighetens krav til registrering av nye eiendomsenheter er i kommersiell byutvikling avgjørende for om gjennomføringen av et byggeprosjekt lar seg realisere; organisatorisk, institusjonelt og økonomisk. En tomt slik den er avgrenset og identifisert med relevante egenskaper, må registreres som rettsobjekt for at eier skal kunne legitimere sitt eierskap til den, for at den som verdiobjekt skal kunne omsettes i byggemarkedet og gi grunnlag for kreditt, og for at eierskapet skal kunne omorganiseres som eieform eller rettighetsstruktur ved f.eks. seksjonering eller organisering av borettslag. Den fysiske avgrensingen av tomten er i seg selv nødvendig for identifisering av eierskapet, men utilstrekkelig for å skape sikkerhet omkring fremtidige transaksjoner knyttet til eiendommen.

Registreringen av eiendomsenheter begynner med matrikkelarbeidet hvor normalt

11. Lov 2005-06-17 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven).

kommunen er matrikkelmyndighet, jf. matrl. § 5a andre ledd. I forbindelse med jordskifte foretar jordskifteretten avgrensinger av eiendomsenheter på grunnlag av hva som er tjenlig for gjennomføringen av saken etter reglene i jordskifteloven, jf. jskl. §§ 86 og 87. Den er således ikke avhengig av partenes rekvirering av oppmålingsforretning slik matrl. § 6 foreskriver. Skal annen kompetent myndighet kunne utføre avgrensing av nye enheter i et jordskifteområde, forutsetter det spesielt samtykke fra jordskifteretten, jf. jskl. § 86 første ledd, kf. matrl. § 33 femte ledd. Jordskifteretten har som domstol adgang til opplysninger registrert i matrikkelen, jf. matrl. § 30 første ledd litera a.

Med kommunen som matrikkelmyndighet blir myndigheten til å foreta fysisk avgrensing og registrering av nye eiendomsenheter delt ved jordskifte. Delingen av myndighet, men også av ansvar for utførelse av oppgaver i matrikkelføring, får konsekvenser for arbeidet til hver av myndighetene. Når jordskifteretten foretar avgrensing av nye eiendomsenheter, fremskaffer den samtidig nødvendig informasjon for matrikkelarbeidet. Denne informasjonen sammenstilles for hver enkelt eiendomsenhet slik at avgrensingen av den nye eiendomsenheten er tilstrekkelig belagt med alle de opplysninger som er nødvendige for matrikkelføringen. Kommunen er like fullt matrikkelmyndighet. Men siden jordskifteretten i forbindelse med avgrensingen må fremskaffe dokumentasjon og forberede saken, blir kommunens gjøremål begrenset til tekniske oppgaver; føring av jordskifterettens melding om pågående jordskiftesak inn i matrikkelen, jf. matrl. § 22, kf. fmatrl. § 46, tildeling av matrikkelnummer, jf. matrl. § 23, kf. fmatrl. § 7, og føring av jordskifterettens avgjørelser (opprettelse eller endring av registerenheter og eiendomsgrenser), jf. matrl. §§ 5, 10 og 22 andre ledd, kf. fmatrl. §§ 46 og 47. Kommunen skal underrette eiere og festere av berørte matrikkelenheter og gi melding til jordskifteretten om matrikkelføringen, jf. fmatrl §§ 9 fjerde ledd og 10 andre ledd. Kommunen skal ikke utstede matrikkelbrev når matrikuleringen foregår som ledd i jordskiftesaker, med min-

dre jordskifteretten krever dette, jf. fmatrl. § 47, kf. fmatrl. § 10. Fristen for føring av matrikkelen regnes fra krav om opprettelse av matrikkelnummer er mottatt. For avgrensing av eiendomsenheter som ikke krever oppmålingsforretning, er den seks uker, jf. matrl. § 22, kf. fmatrl. § 19. Oversittes fristen skal gebyret for matrikkelføring normalt avkortes med en tredel, jf. fmatrl. § 19 tredje ledd. Jordskifteretten betaler ikke gebyr for matrikkelføring, jf. matrl. § 32, kf. fmatrl. § 16 andre ledd litera d. For kommunen får mao. oversittelse av fristen ingen betydning, for jordskifterett og parter kan det få konsekvenser for fremdrift og ressursbruk.

I departementets kommentarer til fmatrl. § 47 er det presisert at vilkårene for matrikkelføring i jordskiftesak er at retten må sørge for at offentligrettslige tillatelser er gitt (MD, 2009). Det er ikke klargjort hvordan dette praktisk kan ivaretas. Det er m.a.o. uklarerhet om hvordan jordskifteretten formelt skal håndtere forhold som normalt ivaretas i «delingsvedtak» etter pbl. § 20-1 litera m. Som sakskomplekset på Grefsen viser, kan de offentligrettslige føringene for eiendomsdannelsen være rimelig kompliserte. I samme kommentarer er det vist til at Statens kartverk vil detaljere retningslinjer for hvordan krav om matrikkelføring skal utformes (MD, 2009). Retningslinjene utarbeides i samarbeid mellom Statens kartverk og Domstolsadministrasjonen, hvor også tinglygingsmyndigheten er involvert (SK, 2011a). Retningslinjene er ennå ikke vedtatt. I mellomtiden utarbeidet Domstolsadministrasjonen egne rutiner for jordskiftedomstolenes rapportering til lokal matrikkelmyndighet (Domstolsadministrasjonen, 2009). De berører bl.a. tekniske forhold knyttet til matrikkelføring, og dels tinglysning av/i jordskiftesaker. Retningslinjene tar i sin nåværende form ikke opp forhold knyttet til praktisk håndtering av offentligrettslige spørsmål i jordskiftesaker.

Tinglysning

Det er kun matrikkelført eiendom som kan tildeles eget grunnboksblad og føres inn i grunnboken, jf. tinglygingsloven¹² (tingl.) § 12a, kf. tinglygingsforskriften¹³ (ftingl.)

12. Lov 1935-06-07 nr. 02 om tinglysning (tinglygingsloven).

13. Forskrift 1995-11-03 nr. 875 om tinglysning.

§ 10 første ledd. Opprettelse av enheten i matrikkelen vil også måtte bygge på offentligrettslig tillatelse fra kommune, evt. beslutning fra jordskifteretten om at enheten tillates opprettet. Registrering med eget grunnboksblad er videre en forutsetning for tinglysning av heftelser (servitutter og pengeheftelser) i eiendomsobjektet, jf. tingl. §§ 12, 12a og pantel. §§ 2-1 og 2-5. I kravet om jordskifte ble også dette poengtert fra utbyggers side.

Ved tinglysning i forbindelse med matrikkelføring av saker for jordskifteretten gjelder reglene i jordskifteloven, jf. matrl. § 24 sjette ledd. Så snart saken er rettskraftig, skal jordskifteretten sende rettskjent utdrag av rettsboken til tinglysning. Tinglysning av permanente eller midlertidige avgjørelser kan også skje underveis i jordskiftesaken, hvis jordskiftedommeren finner grunn til det, jf. jskl. §§ 24 tredje ledd, 23 og 62 siste ledd. I slike tilfeller vil tinglysningen kunne ekstrahere opplysninger fra oversendelsesbrev og rettsbokutdrag for innføring i grunnboken. Forutsetningen er at nødvendige opplysninger og referanser foreligger, og det som skal tinglyses oppfyller vilkårene i tingl. § 12 (SK, 2011b). Vilåret om at matrikkelføring må skje før tinglysning kan finne sted, er også presisert i jskl. § 24 første ledd. I ordinære matrikkelsaker sender kommunen melding om opprettelse av matrikkelenhet til tinglysning. Så snart kommunen har fått melding om at tinglysningen er fullført, skal den slutføre matrikkelføringen og utstede matrikkelbrev til involverte. Ved jordskifte mottar jordskifteretten melding om tinglysning og forkynner så rettsboken for partene, jf. jskl § 17a.

Underveis i jordskiftesaker kan tinglysning bli aktuelt for flere typer avgjørelser. I etterkant av den rettsfastsettende delen av saken kan det være aktuelt å tinglyse rettsboka på hver av de eiendommene grensene er fastlagt for. Videre kan det bli aktuelt å tinglyse opprettelse eller endring av matrikkelenheter, samt etablering eller ekstingvering av heftelser i opprettede eller eksisterende matrikkelenheter. Ved en trinnvis utbygging blir det følgelig flere omganger med matrikkelføring og tinglysning.

Generelt kan grensefastsettelse ved avgrensning av nye eiendomsenheter, opprettelse av matrikkelenhet, tinglysning og avklaring av rettigheter, reise utfordringer for fremdriften i etableringen av ny eiendom. Det kan inntreffe om fastsettelse av eksisterende grense rent teknisk ikke kan fremstilles på godkjent måte, med den følge at tomten ikke kan godkjennes for oppretting som egen matrikkelenhet. Blir det utfallet, får man den heller ikke tinglyst, jf. tingl. § 12a. Forsinkelser i matrikkelarbeidet eller i behandlingen av offentligrettslige tillatelser, kan virke tilsvarende fordi matrikkelføring er en forutsetning for tinglysning, og opprettet grunnboksblad er en forutsetning for kreditt, seksjonering, omsetning osv. Følgelig får ikke utbygger etablert tilstrekkelig sikkerhet omkring eiendommen til å foreta nødvendige disposisjoner under gjennomføringen. Skulle man ikke klare å få utført registreringsoppgavene innen rimelig tid, vil det kunne true offentligrettslige forutsetninger for gjennomføringen, bl.a. når det gjelder frister for private detaljregulerings gyldighet og iverksetting av innvilgede bygge- og brukstillatelser, jf. pbl. §§ 12-4 femte ledd, 21-7, kf. byggesaksforskriften¹⁴ § 7-1 litera b og c. Intervjuene med utbygger og deres konsulenter fremhever at «eiendomsplanlegging» med koordinering av offentligrettslige tillatelser, matrikkelføring, tinglysning mv. er viktig for å sikre fremdrift i denne type utbyggingsprosjekter. De understreker også at denne type operasjoner ofte er avhengige av hverandre.

5. Arbeidsdeling – jordskifterett vs. plan- og registreringsmyndigheter **Forfaser, rettsfastsettelse og rettsendring**

Grunnlaget for omforming av eiendomsforholdene blir drevet frem av utbygger; ved strategisk reorganisering av eieformen og eierstrukturen, og ved initiativene til reguleringsplanlegging. Gjøremålene, enten de er eiendoms- eller planrelaterte, er iverksatt i samarbeid med konsulenter, og for det planfaglige etter diskusjon med representanter

14. Forskrift 2010-03-26 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften).

fra planmyndigheten. Planmyndighetens avgjørelse blir avgjørende for hvordan utbygger velger å forholde seg til reorganisering av eierskapet. Når jordskifteretten bringes inn i gjennomføringen etter at reguleringsplanen er vedtatt, er de viktigste premissene lagt for omformingen av eiendomsforholdene.

Mer enn i ordinære jordskifter blir omformingen av eiendomsforholdene ved bytransformasjon farget av reorganisering og etablering av matrikkelenheter innenfor rammer av offentligrettslige føringer. To forhold karakteriserer gjøremålene som skal lede frem til et nytt totemønster og ny rettighetsstruktur: De går over flere trinn hvor det offentligrettslige grunnlaget legges forut for, men likevel avhengig av intensjoner om hvordan totemønsteret bør utformes for den aktuelle utbyggingen. Dessuten, flere utførere må ta avgjørelser og ta seg av oppgaver på ulike trinn i omformingen. Arbeidsdelingen mellom jordskifterett og øvrige myndigheter vil således ikke bare påvirkes av jordskiftets fremdrift. Hva utbygger og eiere, inklusive eiere av naboeiendommer og andre rettighetshavere, påtar seg av gjøremål og hvordan de benytter ekstern ekspertbistand i denne sammenheng, får betydning for jordskifterettens arbeid og dens gjøremål overfor øvrige myndigheter. Tabellen nedenfor beskriver slike gjøremål slik de fordeler seg i «Grefsenjordskiftet».

I enhver rettsendrende sak må rettstilstanden i jordskifteområdet klarlegges. I denne saken benyttet man rettsforlik for å klarlegge jordskiftets yttergrenser. Rettsforlik er rettskraftige umiddelbart, jf. tvl. §§ 19-12 og 19-15. Begrunnelsen for å benytte rettsforlik istedenfor rettsfastsettende vedtak var primært for å oppnå rettskraft slik at man raskt kunne starte den rettsendrende delen av saken. Forut for rettsforlikene hadde utbyggers konsulenter undersøkt dokumenter fra tidligere oppmålingsforretninger, delesaker, festekontrakter mv. som lå til grunn for eksisterende grenser. Jordskifterettens tekniske personale benyttet kommu-

nens digitale eiendomskart og koordinater importert fra reguleringsplanen, til å sette ut knekkpunktene på eksisterende og fremtidige grenser i terrenget. For å sikre rask håndtering av rettsfastsettelsen utarbeidet jordskifteretten på forhånd forslag til rettsforlik basert på tilhørende kartskisse med grenseangivelse. I befaring klarla man grenseforløpet sammen med en part av gangen. Partene påviste grensene etter utstikking. Man inngikk så fortløpende rettsforlik om grensene. Først fastla man eksisterende eiendomsgrenser, som lenkevis sammenfalt med reguleringsplanens ytre avgrensning. Deretter foretok man egen klarlegging av de «planskapte» grensene for tilleggsarealene og fastsatte disse i egne forlik. Rettsforlikene ble samlet formulert i rettsboken.

Eiendomsetablering, rettsendring og registrering

Omforming av eiendomsforholdene skjer gjennom ulike operasjoner med registrering i flere omganger. Saken er ennå ikke kommet så langt som tabellen antyder. Men faktum i saken og den institusjonelle utformingen fastlegger langt på vei sakens videre forløp i sekvenser og oppgaver.

Innledningsvis etableres de ervervede parsellene¹⁵ som selvstendige eiendomsobjekt. Jordskifteretten oversender krav om matrikkelføring til Oslo kommune som er lokal matrikkelmyndighet. Her redegjøres det for at etableringen av eiendomsenhetene er i tråd med reguleringsplanen for Grefsen stasjonsby. Denne vurderingen av det offentligrettslige er parallellen til «delingsvedtaket» som vanligvis fattes ved kommunal behandling. Nødvendig dokumentasjonen til matrikkelføringen bygger på informasjon fra rettsforlikene med kartdata (grenser, arealer) presentert i digitale kartfiler. Jordskifterettens tekniske personale utfører dette arbeidet og forestår saksbehandlingen overfor lokal matrikkelmyndighet, jf. oppgavene 1–14 i tabellen.

15. Begrepet parsell brukes her for å markere forskjellen på matrikkelenhet og et fysisk avgrenset areal som er en del av denne. En matrikkelenhet kan bestå av flere fysisk atskilte parseller, normalt omtalt som teiger, men en parsell kan også være et fysisk avgrenset areal slik det fremstår i en reguleringsplan og/eller kjøpekontrakt. Parsellen vil først fremstå som en selvstendig enhet ved innføring i matrikkelen, men den vil like fullt kunne eksistere fysisk og institusjonelt som en selvstendig enhet forut for registreringen.

Tabell: Arbeidsoppgaver ved etablering og registrering av eiendomsenheter etter utførende og faser i gjennomføringen

Faser	Utfører	Utbygger	Eier/fester nabo-eiendom	Planmyndighet	Kommunen	Jordskifteretten	Tinglingsmyndighet
Forfase: Eiendoms- og, selskapstransaksjoner akkvirering av tilleggsarealer, planlegging	Rom Eiendom AS og JM Byggholt stifter Grefsen Utvikling AS, forhandler om tilleggsarealer parallelt med regulering	Rom Eiendom AS og JM Byggholt stifter Grefsen Utvikling AS, forhandler om tilleggsarealer parallelt med regulering	Forhandler og inngår avtaler med utbygger om salg av deler av sine eiendommer mm.	Reguleringsprosess og endelig godkjenning av reguleringsplan etter klagebehandling hos fylkesmannen	Lokal matrikkelmyndighet Reguleringsplan danner grunnlag for eiendomsdannelse	Reguleringsplan danner grunnlaget for jordskiftesak	Avtaler tinglyses
Rekvirering av jordskifte	Konsulent utarbeider krav og krever sak for området regulert til utbygging	Konsulent utarbeider krav og krever sak for området regulert til utbygging	Blir part i Jordskiftesak for grenser og i kraft av avtaler		Krav om jordskifte matrikkelføres	Saken fremmes iht. krav for hele området med trinnsvis gjennomføring, stilles til forhåndspåanke	
Rettsfastsettende del:	Rettsforlik med naboer, fastlegger eksisterende og fremtidige grenser i tråd med plan og avtaler	Rettsforlik med naboer, fastlegger eksisterende og fremtidige grenser i tråd med plan og avtaler	Rettsforlik med utbygger om grenser			Klarlegger skiftefeltet, utarbeider rettsforlik, rettsfastsettelse fullført trinn 1 av saken	Rettsbok tinglyses sammen med fradelinger, jf. under.
Rettsdrende del: «Delingsvedtak»	Tomtegrensene skal da følge de sist justerte grensene for at de reit skal gjengi grensene for de nye eiendomsenheter, enten dette blir tomter for bygninger, fellesarealer, parkeringshus e.l.	Tomtegrensene skal da følge de sist justerte grensene for at de reit skal gjengi grensene for de nye eiendomsenheter, enten dette blir tomter for bygninger, fellesarealer, parkeringshus e.l.	Fradeling av areal i tråd med avtaler og reguleringsplan	Omformning av eiendom i tråd med regulering krever ikke «delingsvedtak» ved jordskifte, jf. pbl. 20-1 m		Deler fra parseller fra de aktuelle eiendommene i tråd med reguleringsplan og avtaler. Jordskifteretten behandler indirekte «delingsvedtak»	
Matrikkelføring og tinglysning (Det gjennomføres flere omganger med matrikkelføring og tinglysning, se *)	Ønsker å fradelte parseller i henhold til regulering og avtaler. Trenger Gnr/Bnr. til reparselle-ring Mottar melding om tinglysning, får rettsbok forkynt	Ønsker å fradelte parseller i henhold til regulering og avtaler. Trenger Gnr/Bnr. til reparselle-ring Mottar melding om tinglysning, får rettsbok forkynt	Mottar melding om tinglysning, får rettsbok forkynt		2. Mottar krav om matrikkelføring 3. Tildeler Gnr./Bnr. 6. Mottar dokumentasjon, fradelte parseller opprettes som enheter i matrikkelen. 10. Tinglyser umiddelbart rettsbok 13. Mottar melding om tinglysning 14. Forkynner rettsbok for partene	1. Krav om matrikkelføring 4. Mottar Gnr/Bnr 5. Oversender dokumentasjon 9. Mottar melding om matrikkelføring 12. Melding om tinglysning 14. Forkynner rettsbok for partene	11. Tinglysning, føring av grunnbok forutsetter at matrikkelføring er utført, mottar el. melding fra matrikkelen 12. Melding om tinglysning Elektronisk melding til matrikkelen
Pantefatall og hjemmelsoverføringer	Utbygger skal bli formell eier av de fradelte parsellene. Dette forutsetter at de er heftelsesfrie.	Utbygger skal bli formell eier av de fradelte parsellene. Dette forutsetter at de er heftelsesfrie.	Må sørge for fratall av pant og rettigheter i de fradelte parsellene			Vente til partene har ordnet pantetrafall, deretter hjemmelsoverføring	Hjemmelsovergang skjer ved tinglysning av rettsbok
Skifteplan med omforming av eiendomsforhold (reparselle og bruksordning)	Forslag til skifteplan med utgangspunkt i prosjektering, reguleringsplan og byggesak (Ramme- og igangsettingstillatelse) Utkast til bruksordningsregler	Forslag til skifteplan med utgangspunkt i prosjektering, reguleringsplan og byggesak (Ramme- og igangsettingstillatelse) Utkast til bruksordningsregler	Kun part i bruksordning iht. avtaler, bla. for p-plasser, atkomst og vedlikehold	Rammestillatelse kan utdype regulering og legge føringer for avgrensning av eiendom. Avgrensning av anleggseiendom krever igangsettingstillatelse. Planbestemmelser styrer bruksordningsregler	Endringer av matrikkelenhetenes fysiske form, beliggenhet og størrelse føres i matrikkelen*	Arbeid med, og vedtak av skifteplan. «Delingsvedtak», sikre offentligrettslige forhold Krav om matrikkelføring* Opprettelse av anleggseiendom (sannsynligvis eget vedtak og krav om matrikkelføring)** Bruksordning (sannsynligvis eget vedtak)	Tinglysning av rettsbok i flere omganger, først for endringer av matrikkelenheter, så for etablering av rettigheter (servitutter) iht. bruksordning

* Ved krav om matrikkelføring av reparselle og bruksordning skjer dette etter samme prosedyre som skissert over («delingsvedtak» med oppgavene 1-14), tildeling av matrikelnummer er her ikke nødvendig, (oppgavene 3-4 utgår derfor). ** Matrikkelføring av anleggseiendom, et samlet krav, evt. to eller tre, avhengig av når igangsettelsestillatelse for hver av de tre parkeringskjellerne foreligger. Prosess som over, («delingsvedtak» med oppgavene 1-14).

Kravet om matrikkelføring anmoder opprettelse av 14 registernummer (gnr./bnr.). I oversendelsesbrevet vises det til lovgrunnlaget som gir jordskifteretten hjemmel for opprettelsen, jf. jskl. §§ 86 og 87, matrl. §§ 33 femte ledd, 8 første ledd og 22 andre ledd, samt fmatrl. § 47. Det henvises også til pbl. § 20-1 litera m og gjeldende reguleringsplan. Matrikkelmyndigheten tildeler nye matrikkelnummer, jf. matrl. § 23, jf. matrl. § 7, og oversender nye registernummer i brev 10 dager senere. I brevet fremholdes at når matrikkelmyndigheten mottar nødvendige data vil de nye registernumrene bli ført i matrikkelen. Dagen etter oversender jordskifteretten nødvendig dokumentasjon. Jordskifteretten mottar melding om fullført matrikkelføring etter fem operasjoner og ca. elleve uker etter innsendt anmodning om tildeling av matrikkelnummer. Kommunen har oversett fristen for matrikkelføring med ca. fem uker. I intervjuene med kommunens dele-, seksjonerings- og matrikkelenhet fremkommer det at manglende erfaring med, og rutiner for matrikulering av jordskiftesaker, sammen med tekniske utfordringer, fravær av retningslinjer og kapasitetsbegrensninger bidrar til å forklare problemene.

Jordskifteretten besørger sakene videre til tinglysning, jf. jskl. § 24, fmatrl. § 9 fjerde ledd. Ved matrikkelføring og tinglysning koordineres informasjonen via elektroniske meldinger mellom systemene. Jordskifteretten får melding om fullført tinglysning og forkynner så rettsboken overfor partene. Registreringsprosedyrene har da gjennomløpt 14 stasjoner med oppgaver fra og med kravet om tildeling av matrikkelnummer ble reist til rettsboken er forkynt for partene.

Hensikten med avgrensingen av eiendomsenheter fra naboeiendommer var å avgrense jordskifteområdet i samsvar med reguleringsstatus, altså planen, ikke for å avgrense tomter for bygging. Ingen av de avgrensede enhetene hadde hver for seg verken størrelse eller form som var egnet til byggeformål iht. planen, jf. pbl. 26-1 andre punktum. Hvis matrikkelføring av disse parsellene betraktes isolert, og ikke tar i betraktning at parsellene senere i jordskiftesaken skal omformes, ville fradelingene ha vært lovstridig. Spørsmålet er om kommunal matrikkel-

myndighet kan avslå å føre slike strategiske fradelinger i matrikkelen, jf. matrl. § 10 første ledd vs. femte ledd. I slike tilfeller blir det viktig med tilleggsopplysninger for matrikkelføringen, for å godtgjøre at eiendomsenheter vil inngå i senere omforming og således bidra til å realisere planens tomtemønster, jf. fmatrl. § 47 pkt. (1) litera a.

Etablering av de 14 små parsellene som matrikkelenhetene forutsetter hjemmelsoverføring. Den utløser spørsmål om pantefrafall. Begge deler er en forutsetning påfølgende reparsellering, jf. jskl. § 2 litera b. Medio november 2011 hviler saken på at partenes advokater skal sørge for at naboeiendommenes kreditorer frafaller pant i de nyetablerte matrikkelenhetene. Ved deling av eiendom overføres alle heftelser automatisk, hvis det ikke på tinglysningstidspunktet er innhentet frafallserklæring fra rettighetshaverne. Utbygger ønsker ikke heftelser på sine fremtidige tomter etter hjemmelsoverføring og reparsellering. Hjemmelsoverføringen vil i denne sammenheng skje ved rettsendrende vedtak, jf. jskl. § 17a, og tinglyses etter reglene i jordskifteloven. Dette avviker fra ordinære eiendomsoverdragelser hvor selger utsteder skjøte for tinglysning, jf. ftingl. § 2.

Skifteplanen

Når hjemmelen til tilleggsarealene er overført utbygger, kan jordskifteretten gjennomføre reparselleringen, jf. jskl § 2 litera b. Parallelt med øvrig saksbehandling utarbeider konsulentene og jordskifterettens tekniske personale utkast til skifteplan og bruksordningsregler, jf. jskl. 17a. Tomtemønsteret må etableres først. Utbygger ønsker også å etablere minst en av byggetomtene med grenser, som faller utenfor byggegrensene i planen. For å kunne registrere utearealer som tilleggsdel til enkelte leiligheter i første byggetrinn, må tomten før seksjonering utvides slik at også disse arealene inngår, jf. eiersl. §§ 6 og 9. Arealer som er satt av til felles bruk må også tildeles egne registernummer slik at det kan etableres rettigheter i dem. Organisering av fellesarealers bruk må registreres i tråd med reguleringsplan, rammetillatelser og tilhørende utomhusplaner. Generelt får offentligrettslige krav stor betydning ved etablering av eiendommer med

fellesfunksjoner. Her er det klare koplinger mellom etableringen av nytt tomtemønster og bruksordningsreglene.

Jordskifterettens krav om matrikkelføring, og lokal matrikkelførers innføring av reparsellingen i matrikkelen, vil måtte foregå etter samme prosedyre som den innledende etableringen av matrikkelenheter, etter at jordskifteretten har fattet rettsendrende vedtak om «opprettelse» og avgrensning av eiendomsenhetene, jf. jskl. 17a og b. De nødvendige registernumrene foreligger slik at matrikkelfører vil kunne endre enhetenes størrelse, form og plassering i tråd med skifteplan og øvrig dokumentasjon, jf. jskl. § 2 litera b. Forsinkelser med rammetillatelsen har i tillegg til det manglende pantefrafallet bidratt til å utsette reparsellingen. I intervjuet med Oslo kommune sin enhet for matrikkelføring fremkommer ikke noe entydig syn på hvordan man alternativt kan foreta en slik reparselling innenfor dagens matrikkelsystem. Selv om man ikke har mye erfaring med denne type matrikkelarbeid, er det tydelig at dagens fremgangsmåte byr på tekniske utfordringer i føringen av jordskiftesaker. Alternativet slik intervjuobjektene skisserer det, kan være innledende avgrensning av regulerte parseller som fremtidige matrikkelenheter, sammenføyning av samtlige registerenheter, og deretter etablering av matrikkelenheter i tråd med planen.

I og med at igangsettingstillatelse må foreligge før etablering av anleggseiendom, betyr det at tomtemønsteret for aktuelle grunneiendommer alt må være etablert forut for dette. For de tre parkeringskjellerne det her er tale om innebærer det ytterligere runder med rettsendrende vedtak, tilhørende «opprettelse» av eiendom, og krav om matrikkelføring og tinglysning, jf. tabellens oppgaver 1-14.

I etterkant av etableringen av nytt tomtemønster, eventuelt parallelt med matrikkelføring av anleggsvolum, må bruksordningsregler etableres, jf. jskl. § 2 litera c. De skal sikre at bl.a. kravene til bruk og utnyttelse som følger av reguleringsbestemmelser og annet offentligrettslig regelverk blir ivare tatt (f.eks. kommunens parkeringsnorm). Samtidig vil også bruksordningsreglene bidra til å sikre utbygger nødvendige rettighe-

ter til å gjennomføre trinnvis utbygging. Reguleringen krever at bestemte atkomstveier og fellesareal skal kunne disponeres av hele eller utvalgte deler av fremtidige eierseksjonssameier innenfor planområdet. Det innebærer at deler av bruksordningen får konsekvenser for eiendom som først vil opprettes i senere trinn av jordskiftesaken. En del av bruksordningsreglene vil i slike tilfeller måtte tinglyses på de aktuelle eiendommene når disse er opprettet i matrikkelen, alternativt fremtidige enheter må tas inn som parter i bruksordningen på et senere stadium. Eiene og festere av naboeiendommer hvor det er inngått avtaler om tilleggsarealer, blir også parter i bruksordningen. I bruksordningen må det inngå bestemmelser om fordeling av vedlikeholdskostnader mv. Midlertidige løsninger i anleggsperioden kan ivaretas ved at det gis midlertidige bruksordningsregler, jf. jskl. §§ 23 og 60. Etableringen av bruksordningsreglene er i vid utstrekning bestemt av det offentligrettslige. Ved tinglysningen blir de registrert som servitutter på de eiendommene bruksordningen omfatter.

6. Sluttord

Ved jordskifte i bytransformasjon inngår avgrensning, oppmåling og registrering av eiendomsenheter i arbeidet med omformingen av eiendomsforholdene. Som i «Grefsenjordskiftet» kan eieformen og eierstrukturen være forholdsvis ukomplisert. Eiendoms- og rettighetsstrukturen kan likevel være sammensatt og uoversiktlig. Offentligrettslige føringer danner avgjørende premisser for omformingen av både eiendoms- og rettighetsstrukturen. Dermed blir også oppgavene som må utføres for etablering og registrering av nye eiendomsforhold overraskende omfattende. I vårt nåværende system, og ut fra funnene her, involverer disse oppgavene flere myndigheter med ansvar for dels ulike og dels like gjøremål. Deres ansvar har en institusjonell forankring der de respektive organene er bundet av formelle prosedyrer for utføring av oppgaver.

Omfanget av oppgaver vil i slike sammenhenger være avhengig av størrelsen på utbyggingen, reguleringsstatus, eksisterende

eiendomsforhold og det totemønster med rettighetsstruktur man etablerer på grunnlag av gjeldende regulering. I denne prosessen er det partenes ønsker som innenfor rammen av offentligrettslige reguleringer legger premissene for eiendomsetableringen. Med en dominant part som dokumentert i denne case-studien vil vedkommendes preferanser kunne imøtekommes tilnærmet uten kryssende interesser. Den måten parten(-e) forholder seg til involverte myndigheter under eiendomsetableringen er derimot sterkt påvirket av rådende rettstilstand.

Inndelingen i byggetrinn og gangen i prosjektgjennomføringen styrer fremdriften i jordskiftesaken, og blir avgjørende for progresjonen i utførelsen av matrikulære oppgaver. Utfordringen for jordskifteretten, men også for kommunen som matrikkelansvarlig, er at myndigheten til å foreta avgrensing av nye eiendomsenheter og matrikkelmyndigheten er delt mellom henholdsvis jordskifterett og kommune. Det innebærer konkret at jordskifteretten foretar fysiske avgrensinger av eiendomsenheter, fremskaffer nødvendig informasjon og sammenstiller denne for fremstilling til matrikulering av de nye enhetene. Kommunens oppgaver begrenses til teknisk utførelse. Delingen av myndighet mellom jordskifterett og kommune medfører merarbeid med registreringen som følge av utvidet saksgang og tidsbruk. Matrikkelarbeidet er av stor betydning for fremdriften i eiendomsdannelsen, fordi det er en forutsetning for å oppnå rettsvern omkring etablering av eiendom. Dette gjelder også rettighetsklarering, enten det gjelder avløsning, ekstinksjon eller etablering. Tidsoverskridelser øker usikkerheten omkring eiendomsdannelsen med vanligvis uønskede konsekvenser for utbyggere, sluttkjøpere og brukere av ferdigprodusert eiendom.

Denne type matrikuleringsarbeid i forbindelse med jordskiftesaker fremstår som unødig komplisert og tidkrevende. Utfordringene er delvis en konsekvens av matrikkelens tekniske utforming. Registrert eiendom må etableres som flater. Følgelig kan det oppstå føringsmessige problemer med å kople sammen grenselinjer fastlagt ved jordskifte og eksisterende eiendomsgrenser. At jordskifteretten er organisert som domstol bi-

drar ytterligere til å komplisere situasjonen. Bl.a. tillater ikke disposisjonsprinsippet at retten på eget initiativ trekker parter inn i saken, selv om den tekniske utformingen av matrikkelsystemet tilsier at dette burde ha vært gjort, jf. SK (2010).

Jordskifte som omformingsredskap med flere grunneiendommer tilhørende hver sine interessemotsatte eiere, stiller bestemte krav til verktøybruk. Forholdet mellom partene i jordskifte med et fåtall samstemte eiere eller, som i dette tilfellet, en dominant eier blir annerledes. Betydningen av virkemidlene for omforming av eiendoms- og rettighetsstruktur for etablering og registrering av eiendomsenheter blir også annerledes. I sistnevnte situasjon ville muligheten til å «viske ut» eksisterende matrikulære rettstilstand, for så å tillate etablering av nye eiendomsforhold i én operasjon, være svært nyttig. Et slikt «reparselleringsverktøy» tilbys ikke i kraft av matrikkelloven. Det er heller ikke behandlet i planlovgivningen. Dette løses i dette tilfellet delvis ved bruk av jordskifteloven §2 litera b, som benyttes på en annen måte og i en helt annen kontekst enn det som var tilfellet da bestemmelsen ble utformet.

Arbeidsdelingen mellom jordskifterett og registreringsmyndigheter er bestemt av regelverket for fysisk avgrensing av eiendom i forbindelse med etablering og registrering. Primært er dette et kompetansefelt som dekkes av jordskifteloven, lov om planlegging og byggesaksbehandling og matrikkelloven. I denne artikkelen har vi ikke hatt som formål å studere terminologien og den prosedyremessige sammenhengen i dette regelverket. Det er likevel grunn til å påpeke at ut fra indikasjonene her bygger det ikke på noen omforent og relevant terminologi. Det virker tilsynelatende som om etablering av bebyggbare tomter fra det man kan kalle «modereieendommer» som etter etableringen fremdeles har utbyggingspotensial i behold, har dannet en slags modell for eiendomsdannelsen hos lovgiver. Dette kommer til uttrykk i både bygnings- og matrikkellovgivningen. Skal jordskifte kunne benyttes som omformingsinstrument i bytransformasjon, er det heller ikke tilstrekkelig at dets mandat for tenkelige matrikulære situasjoner og arbeidsmåter

er nedfelt i jordskifteloven. Det øvrige regelverket som jordskiftevirksomheten bygger på i sin omforming, bør også bygge på tilsvarende forståelse for å få til en best mulig koordinering. Sammenkoplingen mellom jordskiftelov, lov om planlegging og byggesaksbehandling, matrikkellov og tinglysningslov fremstår ut fra sakskomplekset her som fragmentert, vanskelig tilgjengelig og lite koordinert. Lovgrunnlaget som regulerer dannelse og omforming av eiendom virker på disse punktene generelt grunt utredet. Spesielt gjelder det bruk av jordskifte som virkemiddel for eiendomsdannelse i by. Slik sett er det gode grunner til å følge opp Bygningslovutvalgets påpekning av behovet for utredning av «urbant jordskifte» med hensyn på eiendomsdannelse og offentligrettslige forhold, slik det fremkommer i forarbeidene til lov om planlegging og byggesaksbehandling (Bygningslovutvalget, 2005:445).

7. Referanser

- AOJ (Akershus og Oslo jordskifterett) (2010) *Rettsbok, Sak: 0200-2007-0006 Grefsen Stasjonsby, Gnr. 76 og 79 i Oslo kommune*. Påbegynt: 19.4.2010 (ikke avsluttet).
- Austenå, T. & Øvstedal, S. (2000[1984]) *Jordskifteloven*. Kommentartutgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bernt, C. & Mykland, S. (2009) Materieell prosessledelse, i: Ravna, Ø.(red.) *Perspektiver på jordskifte*. Oslo: Gyldendal, pp. 335–68.
- Bjaaland, M. & Nielsen, J.-E. (2009) *Eiendomsprosjekter. En praktisk juridisk håndbok*. Oslo: Cappelen.
- Bygningslovutvalget (2005) *Mer effektiv bygningslovgivning 2*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste. (NOU 2005:12)
- Dale, P. & McLaughlin, J. (2003[1999]) *Land Administration*. Oxford: Oxford University Press.
- Domstoladministrasjonen (2009) *Jordskiftedomstolene, Rutiner for rapportering til lokal matrikkelmyndighet iht. matrikkelforskriften*. Trondheim: Enhet for jordskifte.
- Hong, Y.-H. (2007) Assembling Land for Urban Development. Issues and Opportunities, i: Hong, Y. & Needham, B. (eds.) *Analyzing Land Readjustment: Economics, Law and Collective Action*. Boston: Lincoln Land Institute, pp. 3–34.
- Hong, Y. & Needham, B. (eds.) (2007) *Analyzing Land Readjustment: Economics, Law and Collective Action*. Boston: Lincoln Land Institute.
- Janson, A. (2011) *Eiendomstransaksjoner uten hjemmelsoverføring: Manipulasjon av tinglysingssystemet*. Ås: UMB-ILP. (MA-thesis)
- Johansen, L. (2009) Forretningsside og fokus, i: Kristoffersen, Ø. & Røsnes, A.(red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase: Erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. Oslo: Senter for eiendomsfag, pp. 32–2.
- Johansson, R. (2000) Om abduction, intuition och syntes. *Nordisk arkitekturforskning (1–2)*, pp. 13–19.
- _____ (2002) Ett explikatvt angreppssätt – Fallstudiemetodikens utveckling, logiska grund och betydelse i arkitekturforskningen. *Nordisk arkitekturforskning (2)*, pp. 19–25.
- Kostof, S. (1999[1992]) *The City Assembled. The Elements of Urban Form Through History*. London: Thames & Hudson.
- LMD (Landbruks- og matdepartementet) (2005) *Ot. prp. nr. 78 (2004–2005) Om lov om endringer i jordskifteloven m.v.* Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Nordahl, B. (2006). *Deciding on development: collaboration between markets and local governments*. Trondheim: NTNU, Institutt for planlegging og byforming. (PhD-thesis)
- Meel, B. (2009) Verdi- og risikovurdering av utviklingseiendom: Om bruk av forhåndskalkyler i verdifastsettelsen, i: Kristoffersen, Ø. & Røsnes, A.(red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase: Erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. Oslo: Senter for eiendomsfag, pp. 78–95.
- Miles, M., Berens, G. & Weiss, M. (2004[2000]) *Real Estate Development: Principles and Process*. Washington D. C.: Urban Land Institute.
- MD (Miljøverndepartementet) (2009) *Matrikkelforskriften med departementets merknader*. Oslo: Planavdelingen.
- OK (Oslo kommune) (2008) *Reguleringsplan for Grefsen stasjonsby S-4360*. Oslo: Plan- og bygningsetaten.
- Onsrud, H. (2006) Norge, i: *Eiendomsregistrering i de nordiske lande. Et samarbejde mellom faginstitutioner og universiteter i Norden*. København: Kort og Matrikelstyrelsen, pp. 203–48.
- Panerai, P., Castex, J. & Depaule, J.-C. (2004[1977]) *Urban forms: The Death and Life of the Urban Block*. Oxford: Architectural Press.

- Planlovutvalget (2003) *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste. (NOU 2003:14)
- Ramsjord, E. (2009) *Jordskifte i urbane transformasjonsområder*. Ås: UMB-ILP. (MA-thesis)
- Ramsjord, E. & Røsnes, A. (2011) Eiendomsdannelse i bytransformasjon. Om jordskiftestyring og endring av eiendomsforhold, *Kart og Plan 71 (2)91-06*.
- Rom Eiendom AS (2010) Krav om jordskifte etter jordskiftelovens § 2, i: Akershus og Oslo jordskifterett (2010) *Rettsbokvedlegg, sak: 0200-2007-0006*, Grefsen Stasjonsby, Gnr. 76 og 79 i Oslo kommune. Påbegynt: 19.4.2010 (ikke avsluttet).
- Sagalyn, L. (2007) Land Assembly, Land Readjustment, and Public-Private Redevelopment, i: Hong, Y. & Needham, B. (eds.) *Analyzing Land Readjustment: Economics, Law and Collective Action*. Boston: Lincoln Land Institute, pp. 159–79.
- Sadjadi, N. (2004) The Implementation Framework of Legal systems, i: Deakin, M., Dixon-Gough, R. & Mansberger, R. (eds.) (2004) *Methodologies, Models and Instruments for Rural and Urban Land Management*. Aldershot: Ashgate, pp. 49-8.
- Sevatdal, H. & Hegstad, E. (2006) Norge, i: *Dannelse og transaksjoner vedrørende fast eiendom i de nordiske lande. Et samarbejde mellem faginstitutioner og universiteter i Norden*. København: Kort og Matrikelstyrelsen, pp. 345-43.
- Slater, T. (ed.) (1990) *The Built Form of Western Cities*. Leicester: Leicester University Press.
- SK (Statens kartverk) (2010) *Føringsinstruks for matrikkelen*. Hønefoss: Matrikelavdelingen.
- _____ (2011a) *Utkast til retningslinjer for krav om matrikkelføring av jordskiftesaker* (ikke vedtatt). Hønefoss: Arbeidsgruppe for veiledning jordskifte, Matrikelavdelingen.
- _____ (2011b) *Rundskriv for tinglysingen*. Hønefoss: Tinglysingsavdelingen.
- Wikborg, Rein & Co. (2009) Direkte eller betinget kjøp: Juridiske forhold ved omsetning av utviklingsseiendom, i: Kristoffersen, Ø. & Røsnes, A. (red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase: Erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. Oslo: Senter for eiendomsfag, pp. 130-45.
- Williamson, I., Enemark, S., Wallace, J. & Rajabifard, A. (2010) *Land Administration for Sustainable Development*. Redlands, Calif.: ESRI Press Academic.
- Yin, R. (1994) *Case Study Research. Design and Methods*. London: Sage.

Studentprisen til Halvard Bjerke

Årets studentpris er tildelt Halvard Bjerke. Han får prisen for sin masteroppgave med tittel? Bruk av laserdata ved ajourhold av arealressurskartet AR5?

Halvard Bjerke leverte i mai 2011 en masteroppgave med tittel «Bruk av laserdata ved ajourhold av arealressurskartet AR5». Dette var resultatet av et samarbeid mellom UMB, Norsk institutt for skog og landskap og Blom Geomatics.

Arealressurskartet AR5 er et kartdatasett som Skog og landskap tilbyr. Det skal beskrive Norges arealressurser og må derfor holdes løpende à jour siden arealer forandres med tiden.

Bjerkes resultater viser at det fins muligheter for å bruke laserdata som hjelpemiddel til ajourhold av AR5. Intensitetsrastere kan likne på ortofoto, og derfor skape et godt visuelt bilde av bakken. Ved å kombinere det eksisterende AR5-kartet med rastere som inneholder høydeverdier basert på pulseturer kan både bygninger og vegetasjon detekteres. Bruk av objektbasert bildeanalyse kan også gi forslag der nye grenser kan settes.

Halvard Bjerke gjennomførte oppgaven på en selvstendig og grundig måte. Det var på mange måter nybrottsarbeid, samarbeidspartene er svært fornøyde og vil bruke dette som grunnlag for sin utnyttelse av laserdata.



Artikkel 3:

Land Assembly by the Aid of Land Readjustment – Norwegian Experiences in Urban Transformations

Land Assembly by the Aid of Land Readjustment

Norwegian Experiences in Urban Transformations

Abstract:

This paper analyses land readjustment as an instrument in land assembly for plans realisation. The empirical background is a study of the newly enacted institutions for urban land readjustment in relation to land assembly in on-going urban transformations in the city of Oslo, Norway. Legal preconditions, purposes, contents and procedures of this new implementation tool are discussed, focusing on the roles private development actors and public authorities play in land assembly, planning and property registration. The findings indicate that the legal preconditions for launching planning initiatives as well as the organisation of the land readjustment authority have severe impact on how land readjustment can be applied in land assembly for plans' realisation. The free right to initiate development plans motivates developers to assemble land for initiating planning and preparing plans, which after eventual adoption, will constitute the regulatory status for the projects they are going to implement. At the same time the court organisation of the land readjustment authority limits its opportunities for direct involvement in planning. Its involvement has then to be reserved for the realisation phase, i.e. after plans' adoption. In consequence land readjustment is mainly used for deciding over property issues in relation to adopted regulations, which tasks involve: clarification of existing tenure structure, transformation of existing and establishing of new property units and rights, and finally formalisation of the new tenure structures through cadastral registration.

1. Background

Land readjustment (LR) has during the latest years attracted increasing interests in land assembly (LA) and urban plans' realisation. In this paper we analyse modalities of LR as a LA-tool concerning its organisation, power and processes, as well as connections to the planning system. The necessity of LA as a process for gathering and transforming land ownership for new uses is based on the fact that land designated for future building must somehow belong to the developer of the land. On the other hand, as an instrument in plans' realisation, LR should be remedial for allocating rights to develop land across existing property borders and for assigning responsibilities between involved parties during the implementation (Larsson 1993; Hong and Needham 2007).

LA, public and private, constitutes preconditions for land development, and consequently for realising plans and implementing projects (Sagalyn 2007a; Van Rij and Korthals Altes

* Department of Landscape Architecture and Spatial Planning, Norwegian University of Life Sciences, Aas, Norway.

2010). Certain kinds of coordination over property issues will be necessary, whether LA should be based on existing development plans for implementing projects or not. The complexities of these issues are partially reflected in the formal systems for land administration; dividing, titling and registering of land and rights related to land (Williamson et al. 2010). Partially they are embedded in planning as a public instrument to allocate rights to develop land fairly across property borders, and hence create the very regulatory basis for producing institutionally serviced plots for development. Being operated as an instrument for land administration, LR represents a necessary service in voluntary acquisition of land. Accordingly it will most likely have a more limited scope in providing land for developments, compared to the far more demanding situation in the latter case; as an additional tool for public allocation of development rights across property borders. From this two questions appear: How will the content of LA in terms of tasks and duties affect the needs for LR, and how can LR have an impact on the assembly of land during property development processes?

The need for some kind of coordinative action, for or among property holders and developers involved in urban developments, have worldwide justified implementation of LR-legislation (Home 2007). The land tenure is a key-factor to understand requirements for institutional coordination of private and public powers related to land. Planning that exceeds territorial boundaries of properties and rights will somehow meet private constraints because the regulatory power does not automatically reallocate, remove or extinguish civil right structures in conflict with the regulations (Doebele 1983).

The struggle for coordinative action towards planning is broad and large based on four arguments: Coordination between holders of property rights will make it easier to produce, adopt and realise plans because the planning content then will include the broadest possible spectre of interests compared to a situation without this kind of coordination. This is particularly underlined when holders of properties and rights later on will operate their individual ownership in implementation of projects during the realisation phase of the plan (Larsson 1993).

The second and the third arguments are closely connected. Planning for realising development of land generates prospective land values. If proper procedures and efficient mechanisms are followed increments in land values represent a potential financial source for producing territorial goods in development projects. LR can then be used to acquire land to meet common needs and to distribute costs among properties involved. (Doebele 1982). Furthermore prospective development values can be levied in order to cover investments in infrastructure and community services. Financial contributions levied from projects can enhance the authorities' capacities to realise plans, and if based on sound exploitation of land, strengthen developers' opportunities to implement projects. Accordingly LR can be instrumental for covering costs to produce territorial goods in general, and then avoid public or private financial shortage that endangers implementation of urban transformations (Alterman 2007).

At last, inherent in LR-systems there are possibilities to balance benefits and costs between landowners. In consequence, instruments for achieving equality between landowners will reduce or remove possible resistance to follow-up development procedures and strengthen their motivation to contribute to assembling of land that also will contribute to realisation of plans (Sagalyn 2007b). How LR can be working in coordination towards planning depends not only on how LA takes place, but also on its organisation in connection to planning processes. Hence, two more questions appear: On what institutional terms does LR operate in planning and how does LR contribute to the implementation of development projects?

Empirical background for this selected case-study is the recent introduction of LR in Norwegian urban planning due to changes in the Land Consolidation Act (LCA; 1979-12-21 No. 77). From its former, mainly rural, application (Sevatdal 1989, 1990; Sevatdal and Sky 2003) LR is expected to have a role in realising urban plans across property borders. All cases for these in-depth studies of LR comprise brownfields planned for transformation to new and more intensive uses of land. For these areas public investments in infrastructure (particularly roads and metro-rails) have induced changes to former uses, and at the same time opened up for extensive residential developments. Empirical sources for the study are based on formal documents; such as laws, regulations, plans and legal minutes from LR- and planning authorities. Regarding the application of LR-tools this information is verified through interviews of the main actors involved; land owners, developers, and the respective authorities for planning, LR and land administration. The in-depth interviews followed interview guides and are documented in sound recordings. The main empirical input concerning Norwegian LR draws heavily upon two on-going urban transformation projects in Oslo. Both of which are earlier explored in details under different perspectives concerning the structural character of LR in relation to planning, cadastral and land book registration (Ramsjord and Røsnes 2011a,b).

The subsequent chapters start with a discussion on how property issues are coordinated in LA-processes to produce serviced land, with or without LR. The next three chapters follow the main sequences of urban LA-processes where LR can be involved. The very inception of a LA-process starts with selection of the site for the gathering of land in order to gain ownership control. How the acquired ownership can be exploited in future developments is determined by the regulatory status of the site, whether an existing plan has to be followed or a new one should be prepared for eventual approval. Under the heading of planning we present how LA connects to development planning, before we discuss the use of LR to produce serviced property units for the implementation of building projects. In a final chapter we summarise and reflect on the findings.

2. Coordination of property issues in LA

2.1 LA and the production of institutionally serviced plots

Developers who want to develop a specific area have to acquire land from the existing owner(-s) and make sure that the plots to build on will be serviced according to the

planned developments. However, developers as land assemblers can meet ownership constraints or other institutional and physical barriers that need to be resolved during the land acquisition and the preparation of land for new uses (Adams et al. 2001; Louw 2008). In consequence, LA will include several categories of tasks depending on how it is defined, but also on the actual situation and who the assembler is.

The fact that land needs to be assembled before it can be developed does not mean that LA is clearly defined. A dividing line seems to exist between those who include construction works and planning activities in LA and those who confine LA more narrowly to the acquisition of land to make property development activities possible (Golland 2003; Louw 2008). A strict understanding of the former opinion implies that physical land preparations or planning activities for future arrangements could be included, while in the latter not. The former fits very well to the idea that LA is about producing serviced plots in institutional and physical terms ready for building. The latter delimit LA to acquisition and division of land, although without clarifying how the division of parcels, plots or property units are suitably divided and institutionally serviced for the building activities. Normally, in regulatory planning systems, like the Norwegian (Booth 1995; Kule and Røsnes 2010), the development plan will have an impact on the plot pattern and somehow determine the delineation of the future real estate entities for building activities. The physical conditions of these entities can then be left for the developer's improvements in harmony with regulations. A LA-process that should end up with institutionally serviced property units, which will or will not need physical upgrading before building, should according to these assumptions include planning. To what extent construction works could be a precondition, and hence included in LA, depend hypothetically on the physical situation within the transformation area. Technically however, the tasks that transform the tenure structure are separated from construction works (Williamson et al. 2010). Construction work that might have an impact on the division of land can therefore take place before, in parallel with or after the future pattern of property units is decided.

2.2 LA and public acquisition of land

Ownership constraints are embedded in tenure structures. How the land assembler can meet such obstacles depends on instruments to reorganise these structures and on power relations connected to land (Doebele 1983; Adams et al. 2001). Public entities acquiring land are usually in a stronger position than private actors towards existing owners and holders of rights, formally because the public interests in such matters can be equipped with rights excluded from private use, such as right of pre-emption, compulsory purchase and eventually eminent domain, either as provocative threats for sale or enforced. In Norwegian urban development, challenges related to land tenure structures and land assembly are mainly dealt with in two ways. The site in question can be acquired, usually by local authorities, through compulsory purchase or expropriation and then redistributed as new property units (plots) to new owners for new uses. This LA-procedure was strongly propagandised in the early and late Post-WWII years (Johnsen et al. 1978; Røsnes 2005). Later on, arguments advocating public compulsory land acquisition and public land ownership

have lost strength (Predelli et al. 1998; Steinsholt 2005; Nordahl et al. 2007). Under existing circumstances developers will therefore in most cases have to assemble land for new developments regardless where the development takes place. So without enabling support from public planning authorities or municipalities, private developers intended to assemble land will have to rely on contractual mechanisms in the land market. In Norway developers are formally in a weak position to acquire land compulsory, except in those situations where a municipality or another public authority is willing to expropriate land in favour of third party interests (Sandane 1962; Pedersen et al. 2010).

2.3 LR as a tool in LA and planning

Ownership constraints deriving from acquiring, transferring, reorganising and extinguishing of rights to land create possible interconnections between LA-process and LR. The organisation and mandates of LR will affect how it can be operated both towards land administration and planning tasks, as both of which could be considered as necessary conditions for the production of institutionally serviced plots.

Towards planning Adams et al. (2001) indicate five categories of constraints that might be a target for LR. Two of them comprise situations depending on existing owners' willingness to sell land to the developer and the developers' attitude to buy on actual terms. In such situations LA can succeed if the developer can benefit from buying and the seller(-s) can achieve an acceptable gain from selling. The new owner will then have to make sure that the new property is institutionally serviced for the new uses. This implies that LA can start before the plan that determines the regulatory status for land exploitation has been approved. Should the developers be allowed to initiate and prepare plans for development they can do so based on this outcome. In such cases the development plan will most likely cover one property, i.e. the developers will try to initiate the plan when sufficient property units on the preferred site have been assembled. If not the planning authority will be in charge.

Alternatively, in situations when the planning area covers several properties, LR can meet a third category of constraints and contribute to LA by managing the realisation of plans, by including entirely unwilling owners. As long as the parties can discuss prospective solutions for the development of the existing properties, there should be possibilities to formulate a plan that can motivate them for positive conclusions. This opportunity for assembling land taken into account might also exclude or reduce needs for such an early LR-assistance; provided that the actors have a right to initiate development plans. But also in land development situations covering several owners the intention of the LR-entity is to make owners active and willing to participate in order to coordinate towards the plan that determines the regulatory status of the site. Therefore, a pre-planning involvement by a LR-entity could be useful for this coordination. Though, this plan should definitely not give the included owners any opportunity to breakout from the regulations at expenses of the cooperating parties.

A fourth category of constraints emerges from unclear ownership rights, and a fifth from rights that can restrict an immediate property transaction. Investigations can clarify and

define rights, even rights that can erode the conditions for a purchase. Such lesser rights of some contemporary relevance can be disputed and will normally have some impact on uses of land. Therefore rights that can hamper intended land uses need to be reorganised. A LR-entity can definitely contribute to investigations that will explain the ownership situation and on certain conditions reorganise property and right structures. But to settle legal conflicts judiciary power will be needed.

3. Gathering of land ownership (private initiatives) for redevelopment

3.1 The complexity of ownership

The term ownership is in itself confusing. The territorial and perceived borders between ownership in all its forms and the large variety of lesser rights can make it difficult to figure out who the “real owner” is, where the ownership starts and ends territorially and what the actual rights account for etc. If LA for development of land is understood as simple transfer of ownership from passive to active owners the problems regarding transformation of ownership and lesser rights structures fall in the background (Louw 2008).

In Norway as in other countries the existing tenure structure in urban areas is a product of former ownership and uses. Fragmentation in property and rights structures is common as well as changes in forms of ownership. Although freehold and leases dominate there exist normally several legal categories of owners who in practice will indicate differences in economic activity levels and business strategies regarding exploitation of land (Børrud 2005; Louw 2008; Ramsjord and Røsnes 2011a). In the brownfield areas investigated various types of owners (active, less active etc.) ruled through dissimilar forms of ownership to realise their diverse interests. Different categories of lesser rights, resting on one or several properties served various purposes in order to safeguard timely needs. Institutionally the land tenure structures generally resemble what one expects to find in this type of redevelopment area (Hong 2007; Sagalyn 2007b).

In LA-processes based on voluntary actions, the gathering of ownership through acquisition of property units or lesser property rights will consist of several different sequential activities. The process generally starts with preparations towards negotiations over buying and selling. If an agreement is concluded the transaction can be fulfilled and the property or the right in question will get a new (formal or “real”) owner.

3.2 Acquisition strategies

For the developer, gathering of ownership to acquire rights for developing land is exposed to uncertainties that more often than not will have some impacts on the property development that expectantly takes place later on. The developer will have to overcome challenges of acquiring series of property units and lesser rights. Voluntary based LA differs from expropriation and other compulsory means, as these usually secure full ownership including opportunities to extinguish or acquire lesser rights. The number of transactions will usually increase with the diversity of property rights and number of holders. Acquisition requires the parties to negotiate an agreement all are willing to accept, but as the

developer are dependent on agreements with several actors uneven bargaining positions and social traps in various forms may appear (Hong 2007, p. 6,16; Kristoffersen and Røsnæs 2009). When agreement has been negotiated, the transfer of property units may be organised in several ways.

The simplest forms of property transactions transfer ownership directly; from previous owner to a new owner; generally a legal entity chosen or created by the new owner/developer. An important precondition for transfer in property development is that the property is registered as a unit in the cadastral system. If not, subdivisions can be required prior to the transaction. As acquisition can be organised prior to planning, and formation of new properties will have to be made in accordance with public regulations, the legal foundation may not yet be prepared, whether for formal registration of the transfer or for property transactions in the future. Generally the types of transactions transferring control over development property in this context are complex. The outcome is often development areas where formal property owners differ from “real” owners. This can be achieved in several ways. One category of transactions can be executed without formal transfer of title through contractual agreements and the use of “security packages” that involve registry of mortgage securities and lesser rights. Without registering of the property transfer in the land book, the previous owner will still officially appear as the formal owner, although the buyer and new “real” owner has full physical and juridical disposition. The transactions following from these acquisition strategies do not have any impact on other lesser rights held by third parties.

The level of risk in early phase developments can also justify conditioned transactions rather than direct transfer, i.e. through the use of call option agreements. Such agreements may be registered or unregistered and when executed cause similar conditions as above. At last a widespread and diverse category of property transactions involve SPVs (single purpose vehicles). These companies are set up either to develop a site or for property ownership, investments and management. The latter case will often be an “empty” company, which only purpose is holding of the title. If organised this way property transactions can be made with company stocks rather than through title transfer, thus reducing tax on commercial property transactions. The legal and economic impacts of all transactions mentioned above are legal, and in the Norwegian cadastral system, complex matters (Sevatdal and Hegstad 2006). The outcome of negotiations, the actors’ financial strength, their attitude to risk, motivations behind ownership, and desire to avoid taxes will usually affect the modes of transfer (Bjaaland and Nielsen 2009; Janson 2011).

In the investigated developments the gathering of ownership was based on several of these acquisition strategies, utilising both direct transfers and contractual structures establishing “real ownership” based on different categories of rights. In one development area most of the involved properties were (formally) owned by the state (Norwegian railroad). The developer, a publicly owned private company (the railroads property development company), was granted disposition over the properties through power of attorney. The developer then formed an SPV in partnership with a private developer and transferred “real”

ownership to the SPV through the type of contractual arrangements mentioned above. When final units are ready for sale the title will be transferred from the formal owner to new owner. Transfer of ownership was also in some cases done “as is”, meaning that the developer amongst other things met the challenges and risks of extinguishing lesser rights after the time of acquisition. All the developments were organised in several building stages and developed, utilising one or more SPVs, sometimes in partnership with other investors. Parts of development areas were in a few cases sold directly as serviced plots to other developers. Generally the SPVs have been granted disposition over the properties in question, often through further contractual agreements and documents that give these corporations power of attorney to fulfil necessary transactions in the development process (Ramsjord and Røsnes 2011a,b).

Impact on planning

The outcome of this gathering of ownership will more or less determine the bordering of the development site, but only to the extent this bordering harmonises with the development plan of the area in question. Because the developer has a right to initiate and prepare development plans, cf. below, there are possibilities for achieving territorial congruence between the acquired ownership area and the planning area of this site. Developers will rarely invest efforts into planning for development of other owners’ land (Røsnes 2005).

However, the planning authority can demand that initiators of development planning have to include neighbouring properties in the planning area, to amend the physical environment or to enhance capacities for implementation. If the planning authority demands extension of the area already acquired, the developer might refrain from the project, at least for a period of time, and no plan will be prepared. Other possibilities can be revision of the existing plan or preparation of a new one covering the area delineated according to the planning authority’s requirements. For all cases investigated developers have launched new development plans for the whole area initially acquired, except some smaller pockets of neighbours’ land that had to be included. These parcels under external ownership were not suitable as individual building plots, but still had to be transferred to developer’s ownership. The planning authority left the acquisition to the developer. Although the parcels were of minor value to the existing owners, the developer was in a poor bargaining position both regarding acquisition terms and prices. After acquisition the developer had to coordinate subdivisions and clarification of rights, and as for the other property units and rights, arrange for registration (Ramsjord and Røsnes 2011b).

4. The planning system

4.1 Planning organisation and characteristics

Planning in Norway is legally based on rules in advance rather than by discretionary case-by-case considerations of actual projects (Booth 1995). Development plans and building regulations are in principle legally binding on all citizens. According to the unified act relating to Planning and the Processing of Building Application (PBA; 2008-06-27

No.71) municipalities are responsible for development planning at two planning levels; one overall or strategic and another one detailed (Kule and Røsnes 2010).

New types of local detailed plans were introduced during the revision of the act. In addition, new and more specific rules were adopted to create regulatory tools to overcome, among other things, lack of coordination across property borders. When it comes to responsibilities for covering costs to provide territorial goods the legal statutes of this act are quite clear after the introduction of rules concerning the use of land development agreements. Development agreements and post development fees can be used for levying contributions to transportation and water infrastructure, and open space structures, but not contributions for covering social infrastructure costs, cf. PBA. ch. 17, 18. Because regulation methods in main are based on rigid zoning, some of these new rules are directly aiming at delineation of land use zones in which particular issues should be observed for planning later on. In the strategic local plan such kind of zones could be delineated and connected to provisions requiring that the subsequent detailed planning for several properties should be based on cooperation between landowners regarding physical transformation and renewal, cf. PBA § 11-8 litera e). For the realisation of plans covering such zones instruments like LR can be used (Planlovutvalget 2003:78; MD 2008:220). The legal implication is that the planning authority can refuse planning proposals that do not include properties that is crucial for achieving aimed results or for securing sound realisation of development plans. Yet, none of the investigated cases or other known cases initiated in the districts of Oslo since 2007 has followed this LR-procedure (LCA § 2 litera h). Planning initiatives to follow-up of such provisions can the planning authority leave to the land owners, cf. below. However, there is no land LR-agency that can coordinate such initiatives and give support to the involved parties during the planning process, like in other countries where LR is frequently used in urban transformations (Davy 2007; Hong 2007).

Instruments and rights

Landowners are in a key-position to gather land ownerships for new developments, and also for requiring LR. In consequence, their possibilities to initiate development planning will have an impact on when and under which ownership conditions coordination towards planning will take place. In local planning on detailed levels there are two categories of statutory development plans, type I and II (Kalbro and Røsnes 2012). The justification for introducing two types of detailed development plans is directly connected to needs for coordinating interests of different owners towards planning. Detailed development plan type II should per intent be used for areas of some extension overlapping several properties, cf. PBA § 12-2, while the other one should be limited to development projects, which are expected to include more limited areas covering one property, cf. PBA § 12-3 (MD 2008:229). However, in both types of plans land use zones can be delineated to meet special needs or particular challenges, cf. PBA § 12-6. For the coordination across property borders, the rights to initiate these plans and to participate in plan preparations are supposedly more important (Webster 2005).

A free right to initiate plans that after approval constitutes regulatory status for developments gives wide opportunities to decide where to plan for new developments. Even more important is the right to prepare plans, particularly if the system gives rights to initiate and prepare plans in the same planning area. Developers' opportunities to take the responsibility for plans' preparation will inevitably give far reaching influences on how and when to build. The formulation of the plan can then take place under consideration of the developer's ideas for land exploitation as well as when and on what terms the coming projects can be realised (Kule and Røsnes 2010). The rights to initiate and prepare development plans of type I are free, planning qualification provided, and there is no formal prohibition against including several properties in the planning area. During the recent years most of the detailed development plans in Norway is of this free type (Røsnes 2005; Kule and Røsnes 2010). The local planning authority has to decide if development planning of category II should take place but the same authority can decide that the plan preparation could be outsourced to external bodies if they are qualified in making plans.

Issues in initiation and preparation of plans are assumingly easier to settle when few rather than many parties are involved. It is then close to believe that developers and land owners will prefer autonomy in planning and implementation matters to the coordinative approach covering several owners. Should several landowners be involved in planning across property borders, conflicts regarding the layout of the plan will probably arise due to diverting interests between the owners. The transformation process in creating serviced development areas will be more demanding the more complex and intricate the land tenure structure is. Accordingly, opportunities to organise coordinative planning across property borders are trapped with conflicts and transactions that possibly will demotivate developers as landowners to launch initiatives, either towards planning or LR.

Privately initiated detailed development plans of type I expire after five years, cf. PBA § 12-4. The rule was implemented with the new act. This will probably affect the delineation of planning area and the size of the building projects to be implemented, because developers will try to avoid uncertainties and transactions generated by the necessity to renew the adoption of the plan. How this will affect private or public actors who can and will initiate and prepare plans for larger redevelopments is yet to be seen.

4.2 Regulation and property formation

The Norwegian planning system contains rather weakly elaborated rules concerning the use of LR. The main approach is that LR should be carried out as an instrument for realising plans that cover several properties and impose regulatory status on the development site. LR should take place due to instruments either legally prescribed or chosen according to the LCA. These procedures determine the possibilities to include landowners and holders of rights in the LR-process. A decisive precondition is that this coordination of interests through LR, including property formations, will not violate either the plan or the rules of public law that regulate property formations and property formation processes as parts of property development.

Regardless of the number of owners, the formation of institutionally serviced property units is regulated in the building legislation. Establishments of new properties, construction property (3D-property), new land commons, land units that can be leased out for a period exceeding ten years, or other kinds of land transfer are subject of development control and need to be applied for, cf. PBA § 20-1 litera m. The detailed plan regulates the subdivision of plots for new building projects, cf. PBA § 26, but usually plan maps do not display the new property boundaries. Deviations from the plan can occur during the implementation of projects. Private developers are concerned about flexibility in plans as this will allow for redesigning projects (buildings, building stages etc.). If external conditions (markets, trends etc.) should change, flexible detail plans and provisions reduce the risk of being bound to suboptimal solutions or having to go through delaying procedures in order to change the plan. This adaption will have practical consequences for when new property structures can be delineated and rights established. As a result final inputs for the delineation of plots and construction properties, e.g. underground parking constructions, will be validated after the issuance of the general and the construction permits respectively. Accordingly the property formation process will have to follow the development process and await the necessary permits in order to delineate the plots and to create new structures of rights. This will apply both under normal cadastral and LR-procedures.

In general a property must not be subdivided in such a manner that plots according to size, shape or location will be unsuitable for building purposes, cf. PBA § 26. In LR this public requirement might create a particular challenge. When bordering the planning, and hence the LR-area, there is no guarantee against the necessity to create temporary property units that in size, shape and location are unsuitable as building plots. The same can also happen in pooling of property units inside this area. Temporary subdivisions and registrations can be necessary when transforming the property structures to create suitable building plots according to the plan later on. It is close to believe that the actual requirements in the building legislation is contradictory to the purpose of LR and the needs to create new property units for building during the land assembly process (Ramsjord and Røsnes 2011b).

5. LR for transformation of urban land tenure structures

5.1 Legislation and organisation

The Norwegian LR-legislation comprise a multitude of purposes aiming at reorganising land tenure structures in order to enhance the general conditions for the use of land according to private law (Ravna 2009). Here we focus on LR's role in the assembly and servicing of land in realising urban redevelopment plans and projects.

The Norwegian LR-authority is officially termed, due to its rural origin, the Land Consolidation Court. This authority has a long history in resolving land disputes and implementing transformations of land tenure structures in rural areas. The court was reorganised in 2003 (LMD 2003). It was then decided to keep the judicial branch based organisa-

tion. Out of constitutional reasons, the central administration was transferred from the Ministry of Food and Agriculture to a new Department for Land Consolidation, a wing under the Norwegian Courts Administration. The recent reforms have moved the Land Consolidation Court further away from public administration and closer to the ordinary courts (Bjerva 2012; Langbach 2003). However the legislation is still under the responsibility of the Ministry of Food and Agriculture.

The LCA defines LR and the court's territorial jurisdiction and legal mandates. Numerous changes to this act have been widening the land readjustment authority's mandate both geographically and in relation to use of instruments. According to the principle of "freedom of contract" the court generally acts as an enabler of decisions and transactions the parties could have prepared for themselves, if they should have agreed (Bjerva and Sevatald 2009; Austenå and Øvstedal 2000).

The new LR-legislation introduces allocation of costs and benefits between property owners as an instrument for coordination in planning and hence for collaboration between landowners to secure projects' implementation. Enhanced capacities in assigning rights to develop land and in levying of monetary contributions to cover infrastructure or possibly other categories of costs, should be instrumental both in the coordination towards planning and in the collaboration between landowners. This legal approach need to be considered in relation to planning and building legislation, as LR-processes can be initiated under requirements of an adopted plan, strategic or detailed, stating that such measures can be applied, cf. LCA §§ 2 litera h, 5 and PBA §§ 11-7 No. 1, 12-7 No. 13. LR-processes allocating costs and benefits in urban development projects have not become widespread. In early May 2012 there are no known LR-cases in the category of division of costs and benefits from developments (cf. LCA § 2 litera h). There is however a growing number of cases that apply LR for the purpose of property formation; clarifying and transforming property and rights structures in connection with development projects, as the investigated cases are examples of (Ramsjord and Røsnes 2011a,b).

5.2 Implementation of LR

The choice of implementing LR, rather than using the municipal cadastral authority for implementing changes in property structures, is largely justified from the developers' side through their experiences in LA-processes and their position in regulatory matters at the time of application. The investigated cases indicate that LR in connection to urban transformations is fronted by market players on the basis of being land owners (AOJ 2007a,b; 2010). The ownership can formally be registered or secured through contracts and lesser rights, beyond the cadastral system. The landowners' arguments for applying LR to transform property and right structures are to some extents related to differences in efficiency and coherence in land administration processes between the LR-authority and the municipal cadastral authority. In LR, clarification of rights, subdivisions and legal regulation of the future structures can be accomplished in more or less streamlined processes by the same authority (Ramsjord and Røsnes 2011b).

A wide range of physical or juridical persons on the basis of being or pretending to be holders of property rights can apply for LR. One implication is that planning authorities in ordinary urban transformation situations cannot require LR to prepare for intended planning solutions. The only situation where municipalities can initiate LR is when they act on behalf of municipal property rights. The LR-authority cannot on its own initiate land readjustment. These constraints are due to basic constitutional principles. Furthermore since the LR-authority is organised as a court, there are meagre opportunities for giving direct support in planning, i.e. during the coordinative plan preparation phase, which is under the responsibility of the planning authority and the executive branch of the constitution.

There are two absolute criteria for having LR-applications accepted; inefficient use of the landed properties due to the land tenure structure, whether properties or rights. And equally important, LR should be remedial for improving these structures, cf. LCA § 1, 2. LR cannot be carried out if costs and disadvantages exceed benefits for each of the involved properties, cf. LCA § 3 litera a. LR following the new urban regulations is prohibited if it prevents each property from having its required share of the increased values created by the development. It implies that no individual property should lose value. At the same time every property is entitled to have its relative share of the values generated, cf. LCA § 3 litera b. The traditional LR-legislation opens up for substantial use of power. LR can be initiated by one owner, against the will of other affected owners. The new urban LR-procedures require consensus or at least two thirds majority both concerning land owners and amount of land involved, cf. LCA § 2 litera h, i. In situations where a development plan does not contain provisions stating that LR-instruments can be utilised, consensus is required in order to divide cost and benefits from development, cf. LCA §§ 2 litera h, 5. Consensus is also required to change land tenure structures in existing built up areas, cf. § 2 litera i, No. 1. In un-built development areas a two thirds majority rule applies. The relationship between the former readjustment procedures suitable for urban LR and the new legislation designed for this purpose is not that clear as the rules are partially overlapping (Ramsjord and Røsnes 2011a). In one of the actual cases the application for LR was strategically made after the former legislation, avoiding the stricter criteria and higher fees of the new “urban” LR-rules (AOJ 2010). These rules have also been of minor relevance because all LR-cases have been fronted by one dominant developer. The relationship to other (minor) owners and holders of rights is largely regulated by agreements. The LR-authority can then carry out the requirements stated in the agreements according to the adopted plan.

In all cases the developer and her consultancies, experts in the fields of property development, LR and cadastral work have formulated the applications. In court cases the parties' dispositions are due to the principle of party control binding on the courts' decisions. The application will therefore decide the terms on which an accepted LR should be implemented, cf. LCA § 25, provided that losses for individual properties can be avoided. However if there is one dominant party and owner in the LR-area (owning several cadastral

units), or the relationship between involved owners and rights holders have been regulated in contracts prior to implementation of LR, the parties dispositions must be taken into account by the court. This will give the developer substantial control over the LR-process. If the court finds it necessary LR can be ended consecutively for parts of the area, e.g. following the developments divisions into building steps, cf. LCA § 21. This means that the LR-process can be organised according to the progress of the development project. This allows for adaptations to the developer's needs, thus reducing property development risks (Ramsjord and Røsnes 2011a).

5.3 Clarification of land tenure structure

Clarification of property rights is preconditioned in all land readjustment cases, cf. LCA §§ 3, 16. The main purpose is to record and legally confirm the existing land tenure structure "as it is". Whether there should be several or one owner, the recording and legal confirming of the existing land tenure structure is legally necessary and therefore obligatory for its later reorganisation. The necessity to clarify and confirm the land tenure structures must also be seen in connection with the Norwegian cadastral system and institutions governing property registration. Of various historical, technical and legislative reasons the cadastral maps and documentation are of varying quality. Uncertainty around boundaries and lesser rights regularly occur hence creating a high number of disputes on these matters (Mjøs and Sevatdal 2011). This situation strengthens the arguments for a court based LR-system that effectively can clarify contested land tenure structures and settle disputes among the owners (Bjerva 2012; LMD 2003).

Dispute concerning land is valid justification for requiring LR. In case of uncertainties or disputes relating to the land tenure structure the result will either be mediated in-court compromises or a special consensus based decision referred to as a "special finding", as in the cases investigated (AOJ 2007a,b; 2010; Ramsjord and Røsnes 2011a, b). If the parties cannot agree the dispute will be settled by judgement. All decisions are legally binding if appeal does not proceed. The clarified land tenure structure is surveyed and registered in the cadastre and land book. So far revealed in the investigated cases latent legal disputes over rights to land do not seem to be the main reason why urban LR-issues are taken to the land consolidation court (AOJ 2007a,b; 2010). Since land tenure structures in general affect the impact of plans on property owners and hence the opportunities for coordinated implementation of development projects, this clarification should preferably be done as a part of the planning process (Larsson 1994). This will particularly apply in situations with several owners. Should there be one or one dominant owner who is in a process of assembling land ownership, this deduction can easily turn different. If the developer has a right to initiate and prepare the plans required, the impact of these plans should be easier to conceive, both in relation to the interests of the developer and the development of the site. The recording and confirming of existing tenure structures can then more easily wait until the plan is adopted.

When the boundaries of the LR-area and all internal boundaries and rights (easements and servitudes) have been clarified, valuation is necessary in order to secure the guarantee of no individual losses or biased allocation of values, cf. LCA § 3 litera a,b. This valuation must be completed before the land tenure structure can be changed, cf. LCA §§ 16, 19. For the actual cases in question the disposition of properties within the LR-area is under the developer's control, either through ownership or individual agreements. This leaves no probable risk of losses and biased allocation of values; hence valuation for later decisions on costs and benefits is of minor relevance.

5.4 Transformation of property and rights structures

The next step in the procedure is to reorganise property and rights structures. The LR-authority is mandated to subdivide, including merging of property units, and change the property and rights structures, cf. LCA §§ 86, 2 litera b. If the reorganising tasks are carried out in accordance with a plan, further permits from the municipal cadastral authority is not necessary, cf. PBA § 20-1 litera m. Applications to the cadastral authority are generally subject to charges and will create further transaction costs as the processes are time consuming, difficult to coordinate with other tasks and applications and also normally require extensive documentation. The case-studies reveal that the developers consider the elimination of these application procedures very advantageous (Ramsjord and Røsnes 2011 a, b).

In urban transformation areas plot patterns suitable for implementation of the development projects will rarely correspond to the existing structures. New plots for developments according to plan have to be subdivided and registered as individual parcels. The parcels created can be registered as new units or merged with existing units within the LR-area, and in some of the cases these formations were based on contractual agreements (Ramsjord and Røsnes 2011b). Establishing of these parcels is then a kind of formalisation that concludes transactions determined by voluntary agreements and the content of the plan.

Before existing property units can be pooled and the division of land reorganised any kind of rights that represent a threat to the new developments will usually have to be removed. This also includes mortgages, which regularly represent financial risks in property development. Both registration and extinction of rights can face particular challenges. Rights can be registered directly on a single property, or lie "hidden" on the parcel the property previously has been subdivided from. Moreover they do not need to be registered in the land book, but still have relevance. In the Norwegian cadastral and land book systems there is no legal requirement neither for cadastral or land book registration, cf. Cadastral Act (CA; 2005-06-17 No. 101) and Registration Act. (RA;935-06-07 No. 02). This type of rights can have obtained legal protection against third parties based on established custom (Falkanger 2000:597; Stavang 2011:59). For investigations on unregistered rights the LR-authority or the developer will have to rely on information from landowners, holders of rights as well as other stakeholders involved (Ramsjord and Røsnes 2011 a, b).

The developer is dependent on the willingness of other parties to defect existing rights (Stavang 2011:160). Extinction can be based on agreements between the property owner

and the right holder as a declaration that also will grant extinction in the land book (Stavang 2011). The extinction of mortgages has to be handled by property owners alongside the LR-process via their respective financial institutions. In some cases rights have “public interest”. Extinction in these situations will require consent from the authorities in question, which seems to be more demanding and time consuming than getting consents related to rights of pure private interests (Ramsjord and Røsnes 2011a).

If a specific LR-solution depends on some type of rights (positive or negative servitudes) being reorganised, the Land Consolidation Court can decide that the right should be altered or removed through judgement, cf. LCA §§ 2 d, 39. Rights can be compensated in land, other rights or if necessary, money. It is also possible to apply for LR merely for the purpose of changing or removing rights, but here further conditions and restrictions apply, cf. LCA §§ 2 d, 36 (Stavang 2011). Since the LR-authority is a court, possibilities for resolving the conflicts at an early stage will probably be enhanced by reaching settlement prior to or in-court, or eventually by judgement. Defection of rights can of practical reasons be a precondition for transforming the property and right structures, as registration of the established property units is necessary for establishing new rights in land and additionally as security for mortgages. These activities can therefore have a major impact on the development process as a whole. LR can be a useful tool in handling lesser rights in this context.

The LR-legislation offers special tools for reorganising physical property structures. Some LR-instruments are designed for use in rural land consolidation and mainly based on land swapping between properties where relative land values determine the amount of land transferred, cf. LCA § 2 litera b. Others are recently adopted for urban use, cf. LCA § 2 litera i. In urban transformations the traditional land swapping between property units, which also includes realignment of property boundaries, can offer easier solutions in transforming property patterns, compared to realignments following the procedures prescribed in the CA. The LR-legislation opens up for alterations in property boundaries as well as cadastral and land book registrations, all of which to be implemented in one coordinated procedure. Cadastral register units can be moved and boundaries changed by the Land Consolidation Court in accordance with an adopted plan and building permits without further involvement by municipal authorities, except the final registration in the cadastre. In one of the investigated cases traditional land swapping is used to transform property units belonging to the developer (AOJ 2010).

5.5 Formalisation - organising institutionally serviced land

Legal formation of property units are based on regulatory requirements and procedures. In order to complete the transactions all units will have to be recorded and finally registered by cadastral and land book authorities. The content of what is to be registered will be determined by the outcome of the LR-process. This organisation of responsibilities and authorities creates overlapping duties and in consequence an increased number of transactions for fulfilling the registration of the new units (Ramsjord and Røsnes 2011b).

Another aspect of the current institutional approach is that the capacity of the municipal cadastral authorities can meet difficulties facing this type of massive changes in cadastral records because the cadastral legislation and computer systems were not designed for handling this type of land tenure transformations (Statens kartverk 2010). So far cadastral registration processes following from the investigated cases have met some delays, but produced acceptable outcomes. Cadastral and land book registration during the LR-process will have to follow the steps of the development process.

At this stage of the property formation establishing of new rights related to land can be required based on detailed plans map and provisions, building permits and the developers' needs for organising the development process. Development areas including common uses of space and facilities such as entrance roads, parking lots, play-grounds etc. will need organising. This is vital for the future users, for facility management and maintenance. The LR-authority is mandated to organise access to regulated floor or ground space for common uses within the planning area. Permanent or temporary rules governing the relationship between properties, different users and holders of rights can be established; described, demarcated and registered as servitudes on properties involved, cf. LCA §§ 2 litera c, 23. When necessary there will be formulated rules or by-laws for residential associations, tenancies in common etc. In ordinary implementation of developments the responsibility for formulating rules and rights that goes beyond the public regulations concerning future uses of land and facilities will normally be in the hands of the developer or the new user organisations when the produced floor space eventually is captured by the new owners. Rights that will secure individual uses of common facilities however will be formulated during the establishing of the new property units by the cadastral authority (Ramsjord and Røsnes 2011a, b).

The LR-authority's mandate to regulate the future of the land tenure structures legally will in this final phase contribute to enhanced coordination of tasks that in ordinary LA and beyond in the building phases will be divided between several entities. In the investigated cases LR is implemented in the later phase of privately led land acquisition and planning processes. Under these circumstances LR is a tool for enabling private transactions that finalise LA-processes where development plans determine the layout of property units for different kinds of future uses. The new plot patterns with attached rights created through LR-procedures will in combination with granted building permits result in institutionally serviced land ready for building and final organisation towards owners/users of developed land and floor space.

6. Conclusions

In this study LA is understood as a process that include gathering of land related ownerships in order to produce institutionally serviced land ready for urban (re)development. In this process development plans will by and large determine territorial divisions of future landed property units and rights for building purposes. This means that development planning will affect the institutional status of the property units to be developed. LR is a

possible LA tool. This versatile property formation instrument can be used in land administration as well as in coordinating and allocating costs and benefits between holders of property and rights in order to coordinate property issues, both towards planning and plans' realisation.

The investigations of urban transformation projects in Oslo, Norway, through selected case studies, indicates that LR so far has been applied as an instrument for LA, based on the understanding of LA discussed in this paper. Application for LR can be made by holders of property rights, developers included, and the main purpose of will here be to serve their interests in reorganising land tenure structures, assembling land and enabling property development. LR will in this situation have to deal with property issues concerning clarification of existing property borders and land related rights, and establishing of new property units and rights, based on regulations for the utilising of land and building activities. The latter part of the LR-authority's involvement include cadastral and property registration tasks. In this clarifying of existing and establishing of new land tenure structures the LR-authority meets demanding challenges in terms of overlapping responsibilities and lack of efficient coordinative mechanisms towards planning and land administration bodies.

The LR-authority is organised as a special court and must base its assistance in LA on already adopted development plans. Combined with the private right to initiate development plans this has a severe impact on the land assembling capacity of the LR-authority. The court organisation prevents early phase coordination during the preparation of plans, and the free right to initiate and, on certain conditions, prepare development plans, give the developers incentives to secure some sort of disposition over the intended development area prior to or in parallel with the plan preparation phase. If successful in this early part of the assembly process there are no incentives for collaboration with other land owners. On the contrary, that will merely pose a risk in the property development process, provided that the planning authority will accept the development plan proposal for adoption. This implies that LR under these circumstances primarily will work as an instrument for LA under the rule of one developer in rearranging property and rights structures and hence contribute to production of institutionally serviced property units for and during implementation of urban development projects.

In relation to recent literature on LR (Hong and Needham 2007) the scope of the investigated processes are relatively different from what one could expect. The main focus of this LR-literature seems to be coordination between landowners towards planning. The purpose is to assemble land under coordinated regulatory rules for later realisation of developments. The process starts with the formation of a LR-agency, which task is to persuade affected land owners to join in for development of land. The objective is to overcome ownership constraints through transfer of dispositions to the LR-entity (Hong 2007, p. 13-14). The initiating actor may be in a position to choose what area to implement LR, and hence what properties, rights and owners that will be affected. In this model the purpose of LR is to distribute the prospective land values of planning and plan related costs.

However, the roles of LR in these regards will vary with national legislations and traditions in urban development.

From a theoretical point of view, the ambition of the LR legislation in question goes beyond coordination between land owners for overcoming ownership and planning constraints (Hong 2007). In the Norwegian institutional context LR also coordinate land administration tasks (permits, cadastral and land book registration) towards respective authorities, mainly for overcoming “institutional ownership constraints” relating to clarification of property rights and transformation of property and rights structures. This coordination is necessary in institutional servicing of land, and is a definite precondition for property development. Even if the investigated cases seem to be “least likely cases” for LR, these institutions prove to be more effective in balancing public and private interests in the coordination of land administration tasks. The investigation reveals that this institutional aspect of the LA process is complex, and it shows that the LR process reduces the developer’s transaction costs in the institutional transformation of land tenure structures, therefore making it more attractive than alternative procedures. These aspects of LA and LR, in the intersections towards land administration and planning tasks, seem to have been offered very little attention in international literature. The complexity these processes reveal suggests that further investigation of these aspects of LA and LR processes, under various institutional arrangements, may be interesting.

From a Norwegian institutional perspective this conclusion suggests that the systems for planning and LR should be revised and further developed if the national ambitions for a more extensive coordination of property issues towards planning should be followed up. Furthermore the land administration institutions governing tasks relating to implementation of redevelopments in the intersection between planning, permitting, cadastral and land book tasks should be further investigated and revised with effectiveness and transaction costs in mind. As for now the LR-legislation seems to fill in a gap in this regard.

References

- Adams, D., Disberry, A., Hutchinson, N. and Munjoma, T. [2001], Ownership constraints to brownfield redevelopment. *Environment and Planning A* 33:453-477.
- Alterman, R. [2007], Land Readjustment for the Supply of Urban Public Services. In: Hong, Y.-H. and Needham, B. (eds.), *Analyzing Land Readjustment. Economics, Law, and Collective Action* (pp. 57-85). Camb. Mass.: Lincoln Institute of Land Policy.
- AOJ (Akershus og Oslo jordskifterett) [2007a], Rettsbok, sak: 0200-2007-0016 Løren 2. gnr. 124 i Oslo kommune. Påbegynt: 15.10.2007, avsluttet: 18.12.2009.
- AOJ (Akershus og Oslo jordskifterett) [2007b], Rettsbok, sak: 0200-2007-0006 Løren, gnr. 124 og 126 i Oslo kommune. Påbegynt: 11.6.2007, avsluttet: 18.12.2009.

- AOJ (Akershus og Oslo jordskifterett) [2010], Rettsbok, sak: 0200-2007-0006 Grefsen Stasjonsby, gnr. 76 og 79 i Oslo kommune. Påbegynt: 19.4.2010 (ikke avsluttet).
- Austenå, T. and Øvstedal, S. [2000(1984)], Jordskifteloven. Kommentartutgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjerva, Ø. [2012], Jordskiftedomstolene i endring . Ås: Norwegian University of Life Sciences (PhD-thesis).
- Bjerva, Ø. and Sevardal, H. [2009], Jordskifte i teoretisk perspektiv. In: Ravna, Ø. (red.), Perspektiver på jordskifte (pp. 65-90). Oslo: Gyldendal.
- Bjaaland, M. and Nielsen, J.-E. [2009], Eiendomsprosjekter. En praktisk juridisk håndbok. Oslo: Cappelen.
- Booth, P. [1995], Zoning or Discretionary Action: Certainty and Responsiveness in Implementing Planning Policy. *Journal of Planning Education and Research* 14:103-112.
- Børrud, E. [2005], Bitvis byutvikling – møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging. Oslo: Arkitektur og designhøgskolen i Oslo (PhD-thesis).
- Davy, B. [2007], Mandatory Happiness? Land Readjustment in Germany. In: Hong, Y.-H. and Needham, B. (eds.), *Analyzing Land Readjustment. Economics, Law, and Collective Action* (pp. 37-55). Camb. Mass.: Lincoln Institute of Land Policy.
- Doebele, W. (ed.), [1982], *Land readjustment: A different approach to financing urbanization*. Lexington Ma.: Lexington Books.
- Doebele, W. [1983], Concepts of Urban Land Tenure. In: Dunkerley, H. and Whitehead, C. (eds.), *Urban Land Policy: Issues and Opportunities* (pp.63-107). Washington D. C.: Oxford University Press.
- Falkanger, T. [2000], *Tingsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Golland, A. [2003], *Models for land assembly in the UK. A comparative analysis of other European approaches*. London: RICS.
- Home, R. [2007], Land readjustment as a method of development land assembly. *Town Planning Review* 78:459-483.
- Hong, Y.-H. [2007], *Assembling Land for Urban Development. Issues and Opportunities*. In: Hong, Y.-H. and Needham, B. (eds.), *Analyzing Land Readjustment: Economics, Law and Collective Action* (pp.3ff.) Boston: Lincoln Land Institute.
- Hong, Y.-H. and Needham, B. (eds.) [2007], *Analyzing Land Readjustment: Economics, Law and Collective Action*. Boston: Lincoln Land Institute.
- Janson, A. [2011] *Eiendomstransaksjoner uten hjemmelsoverføring: Manipulasjon av tinglysingssystemet*. Ås: UMB-ILP. (MA-thesis)
- Johnsen, Y., Bergersen, Ø., Bergsgard, U. and Gustavsen, Ø. [1978], *Samfunnsplanlegging – generalplan, regionplan*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kalbro, T. and Røsnes, A. [2012], Public Planning Monopoly – or Not? The Right to initiate Plans in Norway and Sweden. In: Hepperle, E., Dixon-Gough, R., Maliene, V., Mansberger, R., Paulsson, J. and Pödör A. (eds.), *Land Management: Potential, Problems and Stumbling Blocks*, (in volium). Zürich: vdf.

Kristoffersen, Ø. and Røsnes, A. (red.) [2009], *Eiendomsutvikling i tidlig fase. Erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. Oslo: Senter for eiendomsfag.

Kule, L. and Røsnes, A. [2010], Balancing developers' interests in planning control: Tendencies in the Revision of Planning Legislation in Latvia and Norway. In: Hepperle, E., Dixon-Gough, R., Kalbro, T., Mansberger, R. and Meyer-Cech, K. (eds.), *Core-Themes of Land Use Politics: Sustainability and Balance of Interests* (pp. 161-187). Zürich: vdf.

LMD (Landbruks- og matdepartementet) [2003], Ot. Prp. Nr. 106 (2002-2003) Om lov om endringer i domstoloven og jordskifteloven (jordskifterettens stilling og funksjoner). Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Langbach, T. [2009], Jordskiftedomstolene og de alminnelige domstolene – likheter og ulikheter. In: Ravna, Ø. (red.), *Perspektiver på jordskifte* (pp. 35-64). Oslo: Gyldendal.

Larsson, G. [1993], *Land readjustment: A modern approach to urbanization*. Avebury, England: Aldershot.

Louw, E. [2008], Land assembly for urban transformations: the case of s-Hertogenbosch in The Netherlands. *Land Use Policy* 25:69-80.

MD (Miljøverndepartementet) [2008], Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plandelen). Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Mjøs, L. and Sevtdal, H. [2011], *Eigedomstvistar og matrikkelsystem*. *Kart og Plan* 71:151-171.

Nordahl, B., Barlindhaug, R. and Ruud, M. [2007], *Markedsbasert utbyggingspolitikk. Møte mellom kommune og utbygger*. Oslo: NIBR, SINTEF-Byggforsk, Samarbeidsrapport.

Pedersen, O., Sandvik, P., Skaaraas, H., Næss, S. and Os, Audvar [2010(2000)], *Plan- og bygningsrett. del I*. Oslo: Universitetsforlaget.

Planlovutvalget [2003], *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste (NOU 2003:14).

Predelli, L., Hansen, T., Nordahl, B. and Strand, A. [1998], *Kommunal boligpolitikk, variasjoner og konsekvenser*. Oslo: NIBR/Byggforsk, Samarbeidsrapport.

Ramsjord, E. and Røsnes, A. [2011a], *Eiendomsdannelse i bytransformasjon. Om jordskiftestyrt endring av eiendomsforhold*. *Kart og Plan* 71: 91-106.

Ramsjord, E. and Røsnes, A. [2011b], *Jordskifterettens rolle i deling og registrering av eiendom ved urbant jordskifte*. *Kart og Plan* 71:248-265..

- Ravna, Ø. (ed.) [2008], *Perspektiver på jordskifte*. Oslo: Gyldendal.
- Røsnes, A. [2005], Regulatory power, network tools and market behaviour: Transforming practices in Norwegian urban planning. *Planning Theory & Practice* 6:35-51.
- Sagalyn, L. [2007a], Public/private development. *Journal of the American Planning Association* 73:7-22.
- Sagalyn, L. [2007b], Land Assembly, Land Readjustment, and Public-Private Redevelopment. In: Hong, Y.- H. and Needham, B. (eds.), *Analyzing Land Readjustment: Economics, Law and Collective Action* (pp. 159-179). Boston: Lincoln Land Institute.
- Sandane, E. [1962], *Oreigningsloven*. Oslo: H. Aschehoug & Co.
- Sevatdal, H. [1989], *Forelesingar i eigedomshistorie*. Ås: UMB-Landbruksbokhandelen.
- Sevatdal, H. [1990], *Innføring i planarbeid ved jordskifte*. Ås: UMB-ILP.
- Sevatdal, H. and Hegstad, E. [2006], Norge. In: *Dannelse og transaksjoner vedrørende fast eiendom i de nordiske lande* (pp. 345-443). Et samarbejde mellem faginstitutioner og universiteter i Norden. København: Kort og Matrikelstyrelsen.
- Sevatdal, H. and Sky, P. [2003], *Eigedomsteori: innføring i samfunnsvitenskapleg teoritilfang for utøving av eigedomsfag*. Ås: UMB-ILP.
- Statens kartverk [2010], *Føringsinstruks for matrikkelen*. Hønefoss: Matrikelavdelingen.
- Stavang, E. [2011], *Opphør av servitutter*. Oslo: Cappelen Damm.
- Steinsholt, H. [2005], Grunnerverv i kommuner. *Kart og Plan* 65:158-167.
- Webster, C. [2005], The New Institutional Economics and the evolution of modern urban planning. Insights, issues and lessons. *Town Planning Review* 76:455-484.
- Van Rij, E. and Korthals Altes, W. [2010], Looking for the optimum relationship between spatial planning and land development. *Town Planning Review* 81:283-306.
- Williamson, I., Enemark, S., Wallace, J. and Rajabifard, A. [2010], *Land Administration for Sustainable Development*. Redlands, Calif.: ESRI Press Academic.

Artikkel 4:

User Rights Regimes for Property Formation – Transactions and Efficiency in Norwegian Urban Transformation (forthcoming)

User Rights Regimes for Property Formation - Transactions and Efficiency in Norwegian Urban Transformation

Eivind Hasseldokk Ramsjord

Abstract: *This article analyzes transactions and transaction costs in property formation processes from a user perspective, focusing on how institutions create user rights regimes and how these affect efficiency in transformation of land tenure structures in urban redevelopments. There are currently two possible user rights regimes in Norway: the Municipal Cadastral user rights regime and the Land Readjustment user rights regime, the latter resolving property formation through the Land Consolidation Court. The adopted analytical model is based on institutional and transaction cost theory applied to land development. It introduces generalizable categories of transactions and milestones in property formation based on empirical studies of formal institutions and case studies of comparable redevelopments where the regimes were applied. The findings indicate that, in this context, land readjustment reduces transaction needs and costs, increases certainty, and employs more efficient coordinative procedures when compared to municipal regimes, which suffer under a fragmented formal institutional framework and organization. However, both regimes experience uncertainty, coordinative problems, and increased transaction costs in the handling of lesser rights and coordination of property formation toward planning and development control. The conclusion points to a substantial potential for enhancing process efficiency without compromising the quality of produced land tenure structures. As property formation through land readjustment is the exception, steps toward enhancing process efficiency of the municipal cadastral user rights regime is advisable as the study clearly indicates that transaction costs induced on users are substantial.*

1 Background

This article analyzes transactions and transaction costs in property formation in Norwegian urban transformation. Property formation in urban redevelopment requires transformation of existing land tenure structures according to developers' needs under planning authorities' regulatory rule. Developers have to gather land and start the process to produce institutionally serviced plots for future developments. The planning authorities, through planning and development control procedures, set the stage for regulatory frameworks both for the production of institutionally serviced plots and the new property rights in land and floor space that will be produced in the building process (Ramsjord & Røsnes 2011a; 2013).

These transformation processes include different kinds of transactions that transfer and transform structures of ownerships through formal procedures, such as: processing of planning approval, building permits, surveying, cadastral and land book registrations, etc. Completing these tasks are preconditions, partly for the implementation of building projects, and partly for establishing security in property rights (in rem) in this process. Additionally, security concerning ownership and rights in land through registration is important for a well-functioning land market (Arruñada 2012; De Soto 2000). Institutional frameworks create formal connections and interdependencies between transactions that give rise to coordination needs (Buitelaar 2007 p. 5). Furthermore, transactions engender transaction costs; these are costs related to any single transaction as well as costs that appear "in between" transactions as the result of formal interdependencies created by connections between transactions and formal and informal institutions at different institutional levels.

In recent years, environmental policies have renewed the arguments for compact city development and the transformation of existing urban areas towards higher densities (Ewing 1997; Miljøverndepartementet 2011). However, land tenure structures in existing urban areas are generally complex and fragmented and the public regulations concerning land use more detailed. This increases complexity levels when implementing redevelopments and, not least, the complexity in property formation processes in building projects implementation. The institutional framework governing

property formation is normally designed for different conditions without specifications related to transformation and reuse of urban land. Recent research raises concerns about process-efficiency of property formation procedures during implementation of urban redevelopments (Adams et al. 2001; Ramsjord & Røsnes 2011b; 2013; Sagalyn 2007).

In Norway, there are currently two parallel and partially overlapping systems for property formation. In the usual approach, the municipal planning authority and cadastral unit is the producer of property formation services initiated on request from holders of property rights. They provide surveying services and are empowered with the necessary cadastral authority. The alternative when resolving the property formation tasks involves land readjustment (LR). On the basis of legal access to suitable plots and adopted zoning plans, it is possible for developers to substitute the municipal property formation processes with LR. In both approaches, ownership constraints are, at this point, likely to have been resolved through voluntary acquisition prior or in parallel with preparation and adoption of privately initiated zoning plans. Similarly, in both approaches, registration in the land book formally ends the property formation process.

Several recent contributions within the fields of planning and land development have adapted concepts from new institutional economics and developed analytical models for analyzing planning and land use development processes (Alexander 2001; Buitelaar 2003; 2004; 2007; Needham 2006; Webster & Lai 2003; Webster 2005). The objective of some of these applications has been to identify connections between the institutional framework governing land use, transactions in land use development processes and transaction costs arising from these (Buitelaar 2003; 2004; 2007). The objective in this study is to apply and adapt this theoretical approach in a way that makes it suitable for analyzing property formation transactions. Buitelaar introduces the concept of user rights regimes and applies it to analyze the connections presented above. Transaction cost analysis is, in this context, a way of measuring process-efficiency of user right regimes. This model offers a method for analyzing how design of user rights regimes and the different elements they are made up of affect transactions and transaction costs in land development processes. The model will also be further developed by introducing milestones as a way of breaking up and characterizing transactions in order to analyze interdependencies and contradictions. The two different approaches to property formation can, due to major institutional differences, be considered as two separate user rights regimes. Together, they make up integrated parts of the Norwegian user rights regime for development of land.

These institutional approaches for property formation make possible the assumption that if new opportunities emerge and the actors have the opportunity to choose, they tend to adapt in order to reduce their transaction costs (North 1990). Provided this is so, three questions open up for further investigation: *How do developers adapt in order to increase process efficiency during implementation of urban redevelopment projects; which user rights regime is the most efficient and why; and, finally, how can differences in transaction costs be linked to institutional differences between the two user rights regimes for property formation?*

The following presentation starts with the theoretical and methodological approach for developing the analytic model. After this, Norwegian user rights regimes are presented, focusing on the formal institutional framework. Then, two case studies are presented, before analyzing and comparing the process-efficiency of the user rights regimes. Finally, concluding reflections on the institutional design of these user rights regimes are made.

2 Analyzing user rights regimes

2.1 *The analytical model*

The analytical model is based on the concepts of user rights and user rights regimes (Buitelaar 2003; 2004; 2007). These concepts and their connections to other central concepts from transaction cost theory and the fields of new institutional economics are briefly presented below.

Buitelaar asks the question: *“How are the different institutional levels and transaction costs interrelated under different circumstances, and how does this affect the existence, size and incidence of transaction costs in development processes?”* (2007 p. 43). In this context, institutions can be understood, in line with North’s definition, as [...] *“rules of the game in society or,”* [...] *“humanly devised constraints that shape human interactions”* (North 1990 p.1). A distinction between formal and informal institutions can be made, as well as between macro, meso and micro institutional levels, in line with Alexander (2005), cited in Buitelaar (2007 p. 36). At the micro level, we find institutions that give rise to transaction costs during development processes; at the meso level, institutions that limit the scope of action; and, at the micro level, institutions which through laws and regulations govern development processes. The Planning and Building Act (PBA), the Cadastral Act (CA) and the Land Consolidation Act (LCA) are Norwegian examples of meso level institutions in this context. At the macro level, we find overarching formal institutions that follow constitutional branches and, in this context, public administration on the one hand and the court system on the other (Buitelaar 2007 p. 36). Additionally, social and cultural norms and values affect actors’ choices. Institutions can also be categorized according to modes of coordination: market, hierarchical and network coordination (Buitelaar 2003 p. 319-321).

Coordination through transfer, transformation or attenuation of user rights takes place through transactions, here widely defined as [...] *“means under operation of law and custom, of acquiring and alienating legal control of commodities, or legal control of the labor and management that will produce and deliver or exchange the commodities and services, forward to the ultimate consumers* (Commons 1931 p. 657 cited in Buitelaar 2007 p.43). To analyze connections between institutions, transactions and transaction costs, the user rights regimes concept is introduced: *“A user rights regime is a set of rules that coordinate changes in land use at a particular site. Such a regime consists of a set of rules that delineate, attenuate and sometimes take user rights”* (Buitelaar 2003 p. 322). Accordingly, the user rights regime is created and used at micro, i.e. site specific, level. It consists of three sets of institutional frameworks: the property rights regime, the spatial planning regime and the location specific application of the spatial planning regime (Buitelaar 2003 p. 323). The property rights regime is non site specific and comprises the civil law and institutions that give security of property rights and private interests in land that facilitate exchange of these categories of user rights between citizens, making it central in a functioning market (Arruñada 2012 p. 43; Buitelaar 2003 p. 318, 322; Webster & Lai 2003 p. 123). The term property rights is in this context defined in line with Arruñada (2012 p. 10), distinguishing between contractual rights (in personem) and property rights (in rem). The spatial planning regime consists of *“principles, norms, regulations and procedures which regulate actors’ behavior towards land use and development of land.”* (Buitelaar 2003 p. 322). Spatial planning regulates the land market through public law regulations that attenuate user rights in land through zoning and building regulations, etc. In this context, public law regulations that directly or indirectly affect transformation of land tenure structures and property formation procedures are central parts of the user rights regimes for property formation. The design of user rights regimes affects transactions in development and property formation processes and, therefore, also the presence and distribution of transaction costs.

The term transaction cost is applied here in a broad sense as all costs other than the costs of physical production (Lai 1994 p. 84, cited in Buitelaar 2004 p. 2540). Transaction costs can therefore be seen as dead weight, not contributing to physical production in development processes. However, all creation and use of institutions involve transaction costs. The objective of the institutions governing land use development is to affect how land is used and to establish security around user rights according to policy goals. In order to do so, transaction costs must be endured, but other (transaction) costs, such as negative externalities, may be reduced. Transaction costs must therefore be seen as subordinate to policy output efficiency (Buitelaar 2007 p. 3, 177). Analytically, the concept of process efficiency treats input and output as “given” and focuses on transaction costs arising from different institutional arrangements (user rights regimes) enabling comparison of process-effectiveness relating to different institutional designs, i.e. in this context, different user rights regimes. However, process efficiency may also affect input and output, giving it an impact on output efficiency. Therefore, when applying this analytical model, it is relevant to investigate if the two user rights regimes have the same output efficiency.

To compare different user rights regimes for property formation in terms of process efficiency, transactions have to be identified and, to some extent, measured by some means. In former analysis of property formation processes, developers have pointed to time-, risk-, information- and communication-related costs, costs of work hours and qualified personnel and direct processing costs, such as fees (Ramsjord 2009; Ramsjord & Røsnes 2011a). These identified categories are in line with the transaction costs’ dimensions of interdependence, uncertainty and timing Buitelaar (2007 p. 30-35) discusses.

2.2 Methodology

2.2.1 Comparing user rights regimes

The case study approach is appropriate for analyzing and comparing user rights regimes as site specific institutions (Andersen 1997; Flyvbjerg 2006; Yin 2010). A precondition for comparing user rights regimes and their process efficiencies is that the involved authorities’ capacities, processing times, practices and site specific application remain constant. As these variables vary over time and between administrative jurisdictions, generalizations can only be made with close attention to these factors. Some transaction costs are directly linked to formal institutional frameworks of each regime and can therefore, to a much larger extent, be generalized towards comparable redevelopments.

For this study, the point of departure is to identify property formation factors in order to select comparable cases. The existing land tenure structures, the content of zoning plans, building permits and developers’ needs for certainty during the implementation process, particularly concerning property formation, are all parameters of importance. The case studies presented below have been selected based on these criteria and both cases are from the city of Oslo in Norway. The challenges of property formation are very similar in both cases, but the means of resolving them are different. The land tenure structure of the transformed land for building is independent of choice of user rights regime; the formal public law requirements are the same for both regimes and the needs of the user (developer) are largely determined independently of choice of regime. This implies that both approaches have the same input and output, and should, therefore, have the same level of output efficiency. This makes it possible to isolate property formation as an “independent variable” and compare the user rights regimes on the basis of how their institutional design and distribution of user rights affect transactions and, based on certain conditions, transaction costs. This is a different, somewhat contrary, approach to the contributions that seek to explain and predict institutional change

through transaction costs summarized in presentations by Lai (2005), Buitelaar (2004; 2007), Musole (2009).

Gathering the empirical data for these case studies has involved analysis of formal documents such as laws, by-laws, plans, building permits, property formation permits, court records, cadastral information, agreements, etc. from involved municipal planning and cadastral authorities, the land consolidation court and involved developers. To supplement this information and identify such documents, in-depth interviews were conducted with the developers' project managers, lawyers and consultants, as well as municipal case officers, involved LR-judges and LR-personnel. The interviews were semi-structured following interview guides and documented with sound recordings. The LR-case study has been explored in two former articles (Ramsjord & Røsnes 2011b; Ramsjord & Røsnes 2013). The second case, "Lillohøyden", has been selected solely for this analysis. The triangulation of data methods secures the reliability of empirical data from the various sources (Johansson 2000 p.68). The analytical model is designed with institutional and theoretical generalizations in mind. Privately initiated redevelopments, transformation of land tenure structures and public regulations concerning implementation of projects share characteristics and formal institutions that are more or less the same for the involved administrative jurisdictions throughout the country. Generalizations at different levels should therefore be possible for similar redevelopment projects facing similar conditions and challenges concerning property formation.

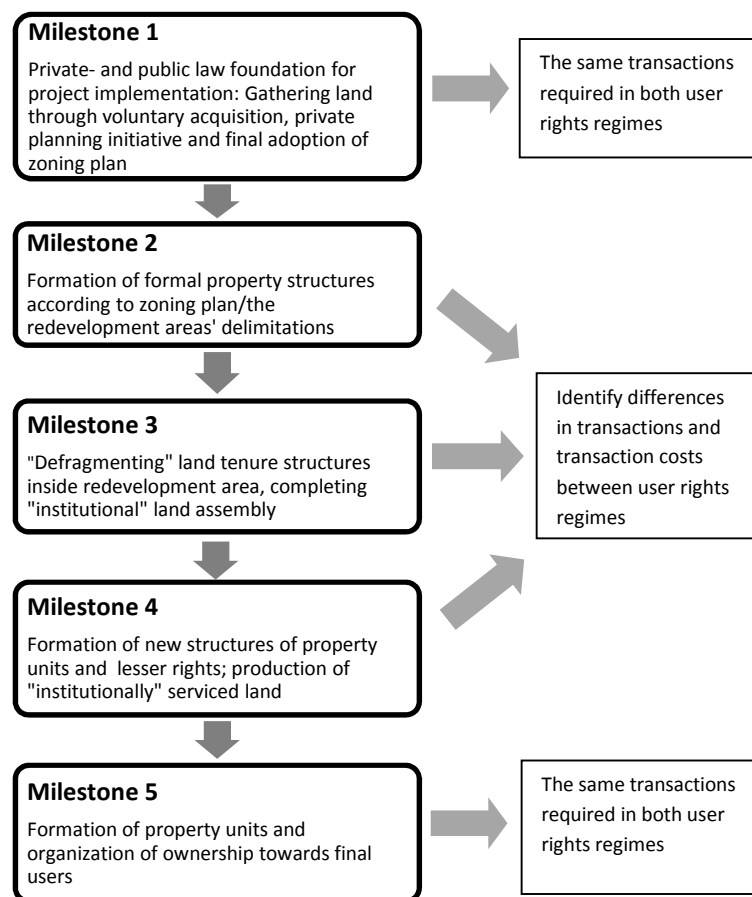
2.2.2 Identifying milestones and sequences

The analysis starts with identifying transactions during the property formation. All transfers, transformations or attenuations of user rights that affect property formation directly or indirectly, whether they are founded in the property rights or spatial planning regime, are transactions. The transactions which in total make up the property formation processes are interrelated, and identifying milestones is useful for structuring the analysis and identifying relationships between transactions in the case study presentations. This approach can be seen as a further development of Buitelaar's contribution (2007 p. 48). It facilitates identifying transaction costs that arise from formal interdependencies which "lie hidden in between" transactions. The transactions and transaction costs can, in turn, be linked to institutions, formal and informal at the different levels and characterized by coordination mode. The milestones presented below have been identified on the basis of formal institutional requirements founded at the macro and meso levels.

In the redevelopment process, the first milestone is passed when ownership or other means of legal access to development property has been gathered and a public law foundation enabling implementation of the intended project has been adopted, cf. Figure 1 below. This milestone implies that voluntary acquisition of land has been completed and a detailed zoning plan that enables implementation of the redevelopment project has been adopted. The formal institutional requirements are found in private and public law; to implement any development project, legal access to land and required plans and permits must have been obtained. The second milestone concerns establishing harmony between delimitation of the adopted zoning plan which includes the intended redevelopment area and the formally registered structures of property units and their boundaries. Establishing new delimitations of affected property units in accordance with the zoning plan or designated development areas outer boundaries, and transferring formal ownership to the developer completes milestone two. This must be based on the legal foundation established in milestone one and any lesser rights posing a threat to the development must also have been handled prior to formal ownership transfer. The third milestone is passed when the structures of formal ownerships, property units and lesser rights inside the redevelopment area have been "defragmented" through the merging of property units and parallel handling of any possible lesser rights. This requires cadastral authority approval and land book

registration. Milestone three completes the “institutional” land assembly and forms the foundation for creating new land tenure structures (Golland 2003; Louw 2008; Ramsjord & Røsnes 2013). The fourth milestone concerns production of “institutionally” serviced land, property units with suitable boundaries and attached lesser rights formally registered in the cadastre and land book according to public regulations and developer needs. The result of milestone four enables the fifth milestone, organizing property units which enables transfer to final users through establishing co-owned properties with a property identification number for each building (apartment or commercial area). When this fifth milestone has been passed, the units have finally been organized for their intended uses and ownership can be transferred to final users. This is of great importance to the developer as final monetary settlement is generally a precondition of formal ownership transfer, (cf. The Act Relating to Production of Residential Housing §§ 10, 11, 17, 43).

Figure 1: Milestones in property formation.



3 User rights regimes for property formation

3.1 Planning development of land

A substantial part of the institutional framework that directly or indirectly influences property formation is embedded in overarching institutions concerning development of land. This again forms part of the total user rights regime for land use and development and affects both user rights regimes for property formation during implementation of urban redevelopments.

Private law institutions that form the property rights regime consist of institutions concerning exchange of user rights (property rights) between citizens. The modes of transaction involved in these processes vary significantly depending on the situation (Bjaaland & Nielsen 2009; Janson 2011). They are all founded on the concept of freedom of contract, but within the limitations of formal

institutional frameworks concerning contracts, conclusion of agreements, transfer of real property, etc. that limit types and contents of transactions, (cf. The Act Relating to Conclusion of Agreements, The Act Relating to Sales of Real Property, The Act Relating to Production of Residential Housing, The Mortgage Act, etc.)

The spatial planning regime operates within the realm of public law and is enacted through public administration, sorted under the executive constitutional branch. At the meso level, processes are governed by the Public Administration Act (PA), the PBA and CA, attached by-laws and general legal principles of public administration. The main actors at the micro level are municipal planning and building authorities, organized in various departments. The meso level's legal framework makes up and limits the scope and contents of actions related to land use planning and the processing of building permits, etc. which, in turn, indirectly affect how property formation processes can be structured and new land tenure structures established. The PBA with attached by-laws is the most important meso level formal institution. In this context, a central characteristic of Norwegian planning that has major impact on site specific application of the spatial planning regime is the private right to initiate planning through private zoning plan proposals. In the investigated cases, privately initiated project-based planning and the public law foundation for project implementation are laid down during these processes. This means that developers as initiators of urban redevelopments will steer towards regulatory solutions that secure project implementation (Røsnes & Kristoffersen 2009). Following adoption of plans, every building process requires a building permit. This is usually split into general and construction permits concerning detailed design of projects, usually according to planned building stages. Property formation may directly or indirectly rely on prior processing of these permits. The PBA requires all property formations to comply with public law regulations (cf. PBA § 1-6, CA § 10) and it states a series of requirements concerning establishing new or transforming existing land tenure structures. How all these formal institutional public law requirements are enacted depends on the situation and on how affected users and public authorities interpret them.

Registration of property unit ownership in co-owned (building) properties is done in accordance with the Property Unit Ownership Act (PUA). According to the PUA, registrations can only be resolved through municipal authorities (cf. §§ 7, 8, 9). Both user rights regimes have the fifth milestone in property formation processes in common. Registrations require a construction permit for the building in question and that the property has been formally registered as a property unit in the cadastre. If external (outdoor) areas are to be exclusively for specific units, a survey of these is required prior to registration.

Public law institutions concerning registration of interests in land, securing property rights towards third party interests through land book registration is governed by the Land Registration Act (LRA) and enacted by the Land Book Authority, centrally organized under the Norwegian Mapping Authority (Statens kartverk). Registrations must comply with public law regulations and, in cases that establish or transform property units, are also preconditions prior to cadastral registration (cf. PBA § 1-6 CA § 10). Therefore, in these cases, land book registration depends on coordination of transactions founded in both public and private law in order to be complete (cf. LRA § 12a).

3.2 The municipal cadastral system

The municipal cadastral user rights regime is a part of the spatial planning regime, organized as public administration under the executive constitutional branch. At the macro level, the same institutional framework as for the rest of the spatial planning regime applies. At the meso level, the main formal public law institutions are the PBA and the CA, at micro level, the PBA and the CA are enacted by municipal authorities and for the LRA by the land book authority. Property formation includes

surveying tasks which are in the hands of a municipal monopoly, cf. CA § 5a. Municipalities can decide to allow private surveyors to deliver surveying services but not cadastral registration. The property formation process involves four steps: (1) application and processing of permits according to the PBA and public law requirements (cf. PBA §§ 20-1 m, chapters 26-29, CA § 10), (2) completion of surveying tasks (cf. CA § 6, chapter 7), (3) completion of cadastral registration (cf. CA chapter 5) and (4) land book registration (cf. CA § 24, LRA § 12a). The municipalities have substantial freedom concerning organizing their operations within the scope of formal meso level institutions (Baldersheim & Rose 2000). In Oslo municipality, there are three different departments involved: the department handling property formation applications, in accordance with the PBA and/or PUA, the department responsible for surveying services and finally the department for cadastral registration.

Owners and leasers of landed property can on application initiate property formation processes (cf. PBA § 20-1 m, CA § 9). There are no competency requirements for applicants. Municipal case officers performing cadastral registration must have only completed a short course in cadastral registration. There are no other formal competency requirements for case officers or surveyors (Statens kartverk 2013). The CA enables application for subdivisions, transfer of land between property units, boundary adjustments and subdivision of three dimensional (3D) property (cf. §§ 11, 15, 16, 18). Applications follow standard forms and also require attached documentation of legal access to land, consent from holders of lesser rights, etc. depending on the situation. Complaints put forward by the involved parties can be filed together with decisions in accordance with the PBA and CA (cf. PBA § 1-9, CA § 46, PAA IV-VI). In the handling of applications as a result of the PBA, the municipal authority controls compliance with zoning plans and building permits and can make demands concerning the layout of property units and the registration of lesser rights to secure public interests in accordance with these regulations. The tasks are not integrated with other aspects of planning and building control. The official processing time limits according to the PBA is twelve weeks from completing the application (cf. PBA § 21-7). Surveying and cadastral registration follow CA time limits: six weeks for cases with no surveying and sixteen weeks to complete surveying and cadastral registration. Special reasons are required in order to complete cases without surveying (cf. CA § 6). The time limit runs from when cases are assessed as complete and a PBA-permit issued. The time limit can also be extended during the winter according to municipal regulations (cf. CA by-laws § 18). In all situations, processing permits, surveying and registration should commence without unnecessary delays (cf. PA). Land book registration is completed on the day the land book authorities receive complete documentation that fulfills formal requirements; in cases of late arrivals, registration occurs the day after (cf. LRA § 7). The municipal authorities in Oslo have capacity problems and reports frequently reveal exceeded time limits.

3.3 Land readjustment and the Land Consolidation Court

The Land Consolidation Court (LCC) is a special court and part of the judiciary system at the macro institutional level. The purpose of LR and the LCC activities is to contribute to more efficient land use by implementing clarifications and transformations of land tenure structures and by reducing transaction costs associated with such processes. The LCC generally operates within the realm of private law and, as part of the judiciary system, is cut off from involvement in public administration tasks such as planning and processing of permits in accordance with the PBA. However, the Land Consolidation Act (LCA) and PBA have several special rules concerning property formation which transfer tasks that are normally resolved by municipal authorities to the LCC and its users. At the meso institutional level, the court operates within the boundaries of the LCA, the Civil Process Law, Law of Courts and, at the macro level, within general overarching court principles, with some LR-specific modifications (Ramsjord & Røsnes 2011b p. 256). Owners and holders of lesser rights in

landed property can submit demands to the LCC in order to clarify existing land tenure structures, resolve land disputes and/or transform inefficient land tenure structures (cf. 1, 2, 3, 5, 16, 17, 17a, 88, 88a). Following such demands, the LCC can, within the legal requirements of no losses and shared increases in property values, apply several legal tools to create new suitable land tenure structures. It is the users' demands that define the scope of LR-processes, cf. LCA § 25 (Ramsjord & Røsnes 2011a p. 256).

The LCC (and its users) have the possibility to initiate subdivisions, merges and adjustments of boundaries; land swaps between properties; extinctions and establishment of lesser rights and also temporary rights; transformations of land tenure structures according to adopted zoning plans and distributions of value increases and costs on the basis of adopted zoning plans (cf. LCA §§ 2 litera a-i, 23, 86, 87). In all LR-cases, existing land tenure structures must be clarified before commencing any transformation of land tenure structures in order to secure users against losses and biased allocation of values. This clarification prevents future disputes and, when finalized, excludes neighboring owners outside the designated LR-area from the case. LR-cases can also be split up and decisions finalized through legally binding decisions or judgments and final registration of these in cadastral and land book registers as the case commences (cf. LCA §§ 24, 62). There are exceptions in the PBA that remove the need for municipal processing of property formation permits if LR is implemented on the basis of adopted zoning plans (cf. PBA § 20-1 m).

The LCC's judges meet high formal educational and personal competency requirements (cf. LCA § 7). It also employs highly skilled surveyors and technical personnel who, within the boundaries of the LCA, can implement property formation processes and coordinate these towards cadastral and land book authorities (cf. LCA §§ 24, 86, 87). At the micro institutional level, the court is designed and formally obliged to contribute to efficient processes and solutions. The formal aspects of these institutions have also given rise to informal institutions with an attitude towards resolving problems efficiently. The LCC generally takes on a holistic approach to transformations of land tenure structures, focusing on both private and public law aspects that contribute to securing user interests.

If, prior to application for LR, the user has performed voluntary transactions that give legal access to a redevelopment area, i.e. potential conflicts of interest with other (formal) owners and holders of lesser rights have been resolved and the zoning plan is approved, the conditions for optimizing the LR-process by tailoring it to this dominant user's needs should be very good. In such a situation, the scope of LR will be to complete institutional land assembly, produce institutionally serviced land and make way for organizing buildings and properties towards final users through property formation processes (Ramsjord & Røsnes 2013). It is the combination of the prior voluntary land assembly transactions and the formal and informal LR-institutions that constitute the LR user rights regime for property formation as an alternative to the municipal cadastral user rights regime. The municipalities still have responsibility for resolving cadastral registration tasks, and land book registration is still required to complete property formations. A major difference however is that the formal LR-institutions transfer these tasks to the court and by doing so also eliminate the user's needs for direct contact with municipal cadastral and land book authorities (Ramsjord & Røsnes 2011b).

4 The regimes in operation

4.1 The municipal cadastral system

Lillohøyden is a medium sized redevelopment project centrally located in Oslo where the property formation was resolved through the municipal cadastral system. The process was planned by the redevelopment's project manager and lawyer, with contributions from necessary involved parties, the developer's management and marketing department, external architects, entrepreneurs, etc. On the

basis of this initial property planning, the lawyer coordinated the following property formation process towards municipal cadastral- and land book authorities.

The project's objective was to transform a brownfield area into three apartment blocks with subterranean parking facilities and attached collective functions such as access roads, a playground, park areas, etc. In the early phases, municipal authorities acquired half the redevelopment site for the purpose of building a new school. This reduced the redevelopment from six to three apartment blocks. This presentation only covers property formation of the remaining project. The initiation of the original project started with the developer's initiative to negotiate a voluntary agreement (much resembling voluntary LR) that secured legal access to the entire redevelopment area and a coordinated private planning initiative. The initiative was accompanied by the developer's parallel acquisition of remaining properties within the site. By the time the zoning plan was approved, the developer had gathered legal access to all the properties within the site. The zoning plan proposal was recorded for public handling late August 2004 and approved mid-July 2007. On the completion of land acquisition and the approval of the zoning plan, milestone one was reached.

At this stage, formal ownership had been registered to the development company and all units inside the area also had the same mortgage rights registered. Prior to this, old servitudes and leases had been extinguished from land book records for some of the property units. This was time consuming to handle towards holders of lesser rights and land book authorities. The next step involved more detailed planning to transform existing property and rights structures in to serviced land suitable for project implementation and further organization towards final users. Because of marketing-, finance- and risk-related reasons, and considerations of future ownership and facility management, the three apartment blocks needed to be organized as three separate co-owned properties of registered property units. This meant that three surface properties had to be established alongside one 3D property unit, the latter for organizing ownership of the subterranean parking facilities. The developer considered other alternative means to organize the future land tenure structures, but concluded that the organization indicated above was the only realistic option. However, the developer also realized that this would make the property formation process more complicated.

The redevelopment area consisted of two entire property units and parts of four units, the latter being bits of neighboring properties which zoning plan boundaries had "cut off". The land had been acquired in the early phases but now, to continue the redevelopment procedures, property formation procedures handling these had to be completed. This was resolved as two separate cases, both processed by the same municipal case officer. In addition, the two property units inside the redevelopment had to be merged. The merging of units required parallel handling of lesser rights resting on one of the units. A right to have a power station was handled voluntarily by the developer and the power company holding the right. This right was changed in land book records from being registered as a monetary right into a servitude just prior to merging the units. The demand was sent to the municipal authorities early August 2012, processed by municipal authorities just after and the merge finally registered in land book records four weeks later. Parallel to this, the first case was initiated. This was a small parcel that had to be transferred to the merged property unit. The application was due to the initial agreement on acquisition handled by the existing owner of the neighboring property mid-August 2012, a notification of deficiencies in the application was made shortly after, a confirmation of transfer was made by the developer mid-December, and the permit was granted in early January 2013. Surveying and cadastral registration were completed mid-April 2013. Challenges with extinction of mortgage rights also delayed this process.

The next three parcels were handled in a separate parallel case that formed one part of a larger application which, due to public law requirements, was split up. The developer sent the initial application for transferring land from two properties, adjusting the boundary of one and establishing three surface properties and one 3D-property from the merged unit mid-August 2012. A notification of deficiencies in this case (leading to the application being split up) was received early September 2012. Supplementing information was sent the week after, and a permit for the three adjustments was granted around six weeks later. Surveying was handled in-office and cadastral registration procedures completed late November 2012. The developer requested prioritized handling of surveying and cadastral registration through informal channels and this was granted as the municipality had purchased the remaining parts of the properties as parts of the school plot. Land book registration was handled by the developer and registration completed early January 2013. Completing the transfers and merging of parcels meant reaching milestone two and three at about the same time. "Defragmentation" of land tenure structures and the "institutional" land assembly were completed.

In the notification of deficiencies, municipal authorities had two requirements that affected the further process. The first requirement was that the subdivision of three surface properties (serviced building plots) could not be initiated before the subterranean parking facilities had obtained a construction permit, as this permit is required to register a 3D-property unit. This permit was issued late February 2013. The second was that the developer was required to apply for dispensation from the zoning plan (cf. PBA § 28-7) as organizing three surface properties rather than just one meant that all collective functions could not be fulfilled on each unit, but needed to be shared across property boundaries. The developer signaled that lesser rights securing these functions were to be registered, but the municipality kept the requirements and further processing of the permit could not happen before both permits had been obtained. The second part of the application was prepared in January and February 2013 and, due to a delayed construction permit, submitted in early April. The subdivision permit is currently expected to be granted late May or early June 2013. The permit will require establishing of servitudes to secure shared functions of public interest. Surveying subdivisions and 3D property is expected to take 5-6 months, making completion in September or October 2013 most likely. All surveying is likely to be completed in-office on the basis of coordinates gathered from plans and permits due to ongoing building activities, but this cannot be determined before a surveyor has been assigned to the case. Cadastral and land book registration is generally completed shortly after surveying (Oslo kommune Plan- og bygningsetaten 2013). This will complete the fourth milestone, making up "institutionally" serviced land, property units in accordance with the building plots with suitable boundaries and necessary attached lesser rights.

Due to municipal practices, the organizing of co-ownership properties and property units for final users can only proceed when the above registration procedures have been completed. The required construction permits for the first apartment blocks will have been granted at this point. Processing the application and completing necessary surveying tasks is expected to take approximately ten months according to the municipal websites: eight weeks before start-up, three months processing, three or four weeks to complete cadastral and land book registration and up to an additional 4 months because of required surveying of outdoor terraces (Oslo kommune Plan- og bygningsetaten 2013). Milestone five is therefore expected to be completed sometime around August 2014 for the first two building stages. This means that the property formation process is likely to just keep up with the building process and project implementation and transfer to final users can commence as planned in the third quarter of 2014. The total time from planning initiative to the first building stages being completed comes to ten years, seven years after the zoning plan was adopted. From work commencing on property formation at the second milestone to when the fifth milestone is expected to be reached can

be estimated as two years in total for the first two building stages, if everything goes according to the developer's plans.

4.2 Land readjustment

The redevelopment site for "Grefsen stasjonsby" was formerly a goods terminal owned by Norwegian Rail. Norwegian Rail's development company (ROM) is the developer and has engaged in a joint development through a single purpose company (vehicle) (SPV) together with a major real estate development and entrepreneur company, JM AS. Formal ownership title is held by Norwegian Rail, but the real ownership has been transferred via ROM to the SPV where both developers hold fifty percent of the shares. The SPV was established and work on planning the project initiated in 1999. The resulting zoning plan proposal then went through a ten year process before finally being approved mid-May 2009. The redevelopment site, which only covers parts of the planned area, is zoned for residential purposes mixed with some commercial, common and traffic areas. The zoning plan comprises seven main lots divided in two main sections. During the project planning, the plan's content and delimitations and outlay of the area underwent numerous changes, including extensions to cover minor slices of neighboring properties. Consequently, further acquisitions became necessary to obtain access to the entire redevelopment site. The developer negotiated call option agreements with affected owners and leasers that secured legal access to the "parcels" created by the extended zoning plan if the plan was to be approved. At final approval, the call options were executed and milestone one was reached. At this moment, the two property formation processes start to differ.

The developer decided to resolve the property formation through the LCC. This choice was based on initial analysis of expected transaction needs after discussions with consultant experts on LR and urban property formation processes (Ramsjord 2009; Ramsjord & Røsnes 2011a; 2011b). The demand for LR was sent early February 2010 and, after initial meetings, the LR-case was accepted eight weeks later. The demand for LR stated that the case should be split up according to the progress of building activities: the need for subdivisions, the transformation of property units, clarifications of boundaries and the establishment of new structures of lesser rights. The demand specifically pointed out the need to establish registered property units in order to enable registration of mortgage rights on property units making up individual building plots according to the zoning plan. The demand also stated that the scope of the case might be extended.

The first phase of the LR-case was limited to the first stage of the redevelopment project that makes up a little less than half the redevelopment area. The demand for LR was drawn up according to the outer boundaries of the redevelopment area, not the outer delimitations of the zoning plan. This eliminated parts of the planning area that were not necessary for implementing the actual project. The LR-case thereby only covers properties that are legally controlled by the developer. This strategy and the position secured at milestone one gave the developer a dominant position and almost full control of the following LR procedures (Ramsjord & Røsnes 2011a).

The LR-case commenced with the compulsory clarification of existing land tenure structures in accordance with LCA requirements and the LR-demand. The existing property boundaries and boundaries created by the zoning plan were surveyed and inspected. The neighboring owners made in-court compromises on all boundaries late May 2010 which largely excluded these from the subsequent processes.

The plan, agreements and clarified boundaries created the legal foundation to commence with subdivisions of the parcels created by the zoning plan. The LCC did all the cadastral and land book registration work of initial surveying, requesting property unit registration numbers and providing

necessary documentation for cadastral registration and land book registration relating to these subdivisions. The developer contributed to formulating the necessary decisions based on conditions that would produce enough property units for the following transformation of the existing land tenure structure, thus saving time later in the process. The subdivisions were conducted within the frames of the zoning plan and no municipal processing of property formation permits from municipal authorities were needed (cf. PBA § 20-1 m). LR-personnel requested cadastral identifications, prepared geo-referenced cadastral maps and then sent the documents for the cadastral authority's registration early December 2010. Four weeks later, the cadastral numbers and prepared subdivision maps with coordinates were sent to the municipal cadastral authority for registration and, shortly after, the LCC's journal was registered in land book records.

Before the formal ownership to the subdivided property units could be transferred, all lesser rights posing a threat to the developers' interest had to be extinguished. The properties were subdivided from housing co-operatives and jointly owned properties, some of which were leaseholds. If the formal ownership title was to be transferred, leases had to be changed or extinguished and mortgage rights removed in compliance with the terms and conditions drawn up in the initial and supplementary agreements. The LR-court and municipal authorities are not parties in private transactions extinguishing such lesser rights. These involve decisions by the boards and general assemblies of the properties' owners, the financial institutions holding mortgage rights and final registration procedures with the land book authorities. This was resolved by board representatives of owning properties and their legal representatives. The lesser rights were finally handled and the last titles transferred late November 2012. In total, extinguishing these rights took approximately two years. The developer had little direct influence over these processes and points to fragmentation of roles, lack of communication between involved parties and the lack of one figure driving the process forward as factors which caused delays. Milestone two was reached when formal ownership to the last unit was transferred.

The following procedures involve transactions that transformed existing property structures and established new structures of lesser rights in one coordinated procedure, implying that milestone three and four would be reached simultaneously. This transformation was based on traditional LCC tools for reallocating and swapping land between property units and on registration of new structures of lesser rights suitable for implementing the redevelopment, (cf. LCA §§ 2 b, c, 23). All decisions and registrations are temporary and will be finalized on completion of the redevelopment. This solution was chosen by the LCC in order to handle the stepwise implementation and to incorporate any changes that might become necessary due to changes in public regulations. The LCC also sent the draft solutions, developed in collaboration with the developer, to municipal cadastral authorities to assure compliance with CA and PBA-requirements prior to formal temporary LR-decisions and cadastral registration procedures. Earlier, the planning authority had clarified that details in building permits formulated as supplements to the zoning plans were in accordance with the zoning plan and need not be applied for. Because of the delays, necessary general and construction permits had already been issued, making way for the first registrations of 3D property units and final units.

The design of future property and rights structures was planned parallel to the developers' extinction of lesser rights and initiated when milestone two was reached. The temporary solutions were made and registrations decided by the LR-court mid-March 2013 and registered in the cadastre and land book a week later. Earlier in the cadastral registration process, there was some miscommunication between the LR-court and the municipal cadastral department that caused delay in cadastral registration. The property formation deviated from the zoning plan on some points, but was in line with building permits and dispensations issued later. This was documented in the court journal, but not picked up by the municipal case officer. The case was put on hold and a meeting was arranged to

clarify the public law foundation for the property formation. Lack of internal communication within the municipal organization can explain these delays. After some initial problems, the LR-court and municipality now report a good and constructive relationship in these matters. The new structures of lesser rights incorporate both public law requirements embedded in the zoning plan and building permits, and private interests of the developer securing project implementation and private law aspects of future management. The LR-decision process followed the same principle as other decisions. The draft was based on lesser rights developed for another project and the consultants' suggestions which were further developed by the court before the final decision. The land tenure structures were transformed into institutionally serviced land such as suitable building plots, 3D-properties, common properties, traffic areas, etc. according to the zoning plan, building permits and planned organization of future co-owned properties of units, meaning that milestones three and four were reached for the first building steps.

The first apartment blocks were completed and the new owners moved in between January and March 2013. However, as the handling of lesser rights had postponed completion of milestone four, the process of establishing co-owned properties with property units could not be completed and formal ownership not transferred. The second apartment block was due for transfer in May and faced the same problem. The applications for establishing co-owned properties was initiated in good time, parallel to the LR-case, and handled by special consultants. Because of the problems concerning production of serviced land, the case was first rejected then, at a later stage, re-submitted and put on hold. When serviced land had finally been produced, the process was started up again. The municipal authority caused delays during the late phases of milestone four, but do not seem to have prioritized completion of these cases. Following normal procedures, this registration can be expected to take a few more weeks to complete (Oslo kommune Plan- og bygningssetaten 2013). The property formation and completion of milestone five have not managed to keep up with the building process. The delays have largely been caused by transactions resolved outside the LR-case and both the developer and judge report that the LR-court did not cause any of these. In total, reaching milestones two to five in the property formation process has taken around three years, from early 2010 to May 2013 with a substantial part of this time spent on matters outside the LR-case.

5 Efficiency in user rights regimes

5.1 Milestones, transactions and transaction costs

The objective of the following is to compare transactions and transaction costs relating to the milestones of the two user rights regimes investigated above. Differences are observed in process efficiency incurred, particularly by differences in stages of property formation. This comparison will contribute to answering the first part of the research question, how users adapt to the user rights regimes and which regime is most efficient. The analysis focuses on key transactions and discusses the transaction cost categories presented above.

The first milestone consists of transactions concerning gathering legal access to redevelopment sites, privately initiated project zoning planning for the project and adoption of zoning plan. These early phase transactions transfer user rights founded in the property rights and spatial planning regime. They are a part of the total user rights regime for land use (re)development. The case studies show that the two redevelopments much resemble each other concerning user approach and transactions during these early phases of redevelopment. The transactions secure the foundation for implementation and can also be seen as necessary preconditions and user adaptations to secure efficiency in the following property formation processes. The transaction costs induced on users during these early phase transactions are substantial, but the processes also generate large prospective

property values. Since these transaction costs are present in both regimes, and not within the scope of this article, they will not be elaborated on any further.

Milestone two – when comparing initiation of property formation processes, the demand for LR gathered all the following transactions in one single coordinated case. In total, the municipal regime relied on three different applications initiated at different stages of the process, one of which was split into two parts due to terms in the property formation permit. LR not only gathers transactions in one coordinated process. It also cuts the number of transactions arising from parallel applications. This more comprehensive approach has a positive impact on transaction costs compared to the fragmented approach of the municipal regime. This was also one of the main reasons behind demanding LR. The first transactions target formation of property units of land from parcels created by the zoning plan, cutting across existing land tenure structures. The results of these transactions are the same in both regimes: physical and institutional reorganization of land tenure structure for transferring the formal ownership to the developer. The approaches of the two regimes are however different, impacting transaction costs. LR starts with clarification of existing land tenure structures and results in legally binding boundaries. The municipal regime resolves milestone two through two separate cases. The initial processing of property formation permits takes time and is associated with formal requirements that, to a certain degree, are subject to unpredictable terms and conditions, cf. below. LR eliminates the need for application as long as the transactions are within the frames of the adopted zoning plan. This reduces time-, risk- and personnel-related transaction costs. The LR-court completes cadastral and land book registration on the basis of initial surveying completed when clarifying existing boundaries. The municipal regime relies on assigning a surveyor and determines how surveying will be resolved after each permit has been granted. The user does not know if surveying in the field will be required and is not given any clear opinion as to how long the process will take. When the LR-approach to surveying is compared with the municipal approach, it takes more time, creates risks for users and also seems rather outdated and impractical in light of user needs and the possibilities for digital, office-based solutions. Furthermore, the municipal process does not resolve potential ownership constraints or result in clarified land tenure structures or legally binding boundaries. This also means a higher level of risk through the redevelopment process and the transfer of this to the produced properties for final users.

Common for both regimes is that any lesser rights posing a threat to the redevelopment must be extinguished or changed prior to transfer of formal ownership and further progress in the property formation process. This requires consent from the holders of these rights (mortgages, servitudes, etc.) and completion of formal registration procedures with the land book authority. In both user rights regimes, the handling of these transactions takes considerable effort for users and involved actors, incurring time-, risk-, and personnel-related transaction costs. The transaction costs caused by the delayed transfers to final users which, in turn, caused substantial financial costs, risks and inconveniences for the developer, and also risks for final users and involved financial institutions, can be traced partly to milestone two. The conclusion is, since the delaying factors would have been present in both regimes, that the LR-regime reduces transaction costs for users during completion of milestone two.

The third milestone concerns completion of institutional land assembly, and the fourth the production of institutionally serviced land. In the municipal regime, the third milestone was reached through merging property units in conjunction with milestone two. The extinction of lesser rights caused disruption, but when the lesser rights were extinguished from the land book, the cadastral and land book registration progressed swiftly as no property formation permit or surveying was needed when merging parcels. The same challenges as in milestone two have potential impact on transaction costs

and have the same effects in both regimes when merging units. However, the LR-regime resolved milestones three and four in one coordinated procedure. Therefore, this part of the property formation process becomes relatively different in terms of required transactions. As above, property formation applications and permits were not required in the LR-regime. Instead, temporary decisions and municipal control prior to cadastral registration were utilized to secure compliance with public regulations. In the municipal regime, application procedures were required and at this point of the process gave rise to unexpected requirements. The municipal authorities' interpretations of formal institutions, in this case concerning 3D-property units and dispensation requirements, not only had significant consequences for the following process, but also created new interdependencies between these requirements and the following transactions. Due to the requirements, the property formation permit could not be obtained before the construction permit and dispensation had been processed. As a consequence, the property formation was postponed until this was completed. The LR-specific transformation tools reached milestones three and four simultaneously, eliminating the municipal regime's two step property formation procedure based on merging and then subdividing property units. This direct re-parceling contributes to reducing transaction costs in all categories for users. Surveying faces the same challenges as above. LR relies on in-office surveying based on digital coordinates from approved plans, permits and clarified boundaries; the municipal regime relies on assigning a surveyor before assessing whether or not surveying will be handled in the field or in-office.

Both the user right regimes depend on details from general building and construction permits that, to some degree, are being processed in parallel processes. The LR court cannot directly influence these permits any more than the users can. In the municipal regime, the possibilities of influencing transactions internally in the municipal organization should be greater. However, there is no obvious evidence of connections between planning, development control and property formation procedures being present in this site specific application of the municipal regime. The delays concerning cadastral registration during late phases of LR at milestone four were also caused by lack of internal communication in the municipal organization and, possibly, also informal institutional aspects concerning the relationship between the LR-court and municipality, prior to the clarifying meetings. Lack of coordination between transactions related to different aspects of public regulations can have negative impact on transaction costs for users in both regimes. Completion of cadastral and land book registration procedures in the LR-user rights regime create significant needs for preparing documentation for municipal cadastral and central land book authorities. In the municipal regime, these tasks are divided between different parts of the municipal organization and user organizations. The complexity of these tasks increases during LR, both because of an unclear and complex formal institutional framework and the LR-court's organization as part of the judiciary system (Ramsjord 2009; Ramsjord & Røsnes 2011a; 2011b).

The transformation of property structures cannot be seen independently of establishing new structures of lesser rights. In both regimes, lesser rights have to be registered in order to comply with public law (PBA) requirements. In the municipal regime, the property formation permits require lesser rights of public interest to be secured through land book registration in parallel with cadastral and land book registration. The developers must establish any lesser rights of private interest independently of this. In the LR-user rights regime, both lesser rights of public and private interests are established in one coordinated procedure. Stepwise implementation requires changes in lesser rights registered on completed building steps. The LR-court's temporary decisions facilitate this, whereas the municipal approach probably makes this difficult to handle. The LR-process produces new lesser rights structures that are more detailed and balanced in terms of public and private interests compared to the

municipal regime which enhances the institutional quality of the new structures of rights and reduces transaction costs, especially regarding risks related to the handling of lesser rights in stepwise implementation of redevelopment projects.

The fifth milestone demarcates organization of property units towards final users. The transactions follow a separate formal institutional framework (PUA) enacted by the municipal authority. Both user rights regimes are subject to the same transaction requirements. Registration of co-owned properties towards final users requires a construction permit in addition to completion of the fourth milestone above. The LR-regime has no impact on these transactions other than laying down the foundation for this process. In both regimes, it is possible to initiate parallel processing of permits prior to completion of milestone four. This possibility was utilized during LR and, although the coordination of transactions took some time, it is likely to have reduced time- and risk-related transaction costs. The terms imposed in the municipal process delayed completion of milestone four and is likely to have affected processing and completion of milestone five and, hence, had a negative impact on transaction costs. Any delays in milestone two to four may have an impact on when milestone five can be completed and, hence, when final units can be transferred to final users.

5.2 Certainty

The procedures for reaching the milestones are not necessarily streamlined and clear before the transactions start. This raises the question of what certainty exists for users to fulfill each step in these kinds of multi-polar problems without some kind of friction between involved public authorities and other stakeholders (Jowell 1973). The concern here is to point to institutional factors that reduce the certainty for users in property formation processes which, in turn, contribute to increasing the numbers of transactions and transaction costs.

When initiating property formation, users are faced with a fragmented formal institutional framework and two possible user rights regimes. This results in the consideration of several potential approaches and, at the same time, considerable room for users to adapt. However, it also complicates the possibilities for sound pre-calculations. The LCA and LCC practices in site specific applications offer a wider span of transformation tools than the municipal regime. Moreover, the user has the possibility to frame the scope of the LR-process when designing the LR-demands. In the municipal regime, the user can design applications with series of transactions following CA transaction types or, alternatively, break this up into multiple applications. The findings indicate that the latter option is chosen. Pre-calculating how the municipal regime will handle complex applications and complete the necessary surveying and cadastral registration tasks proves very difficult as these estimates must include what terms and conditions will be drawn up, how parallel handling of lesser rights should be possible (cf. milestone 2 and 3), and how coordination towards development control will be resolved. The splitting up of municipal property formation processes becomes a way of handling and spreading these risks. The LR-regime's design secures far more coordinated handling and this process becomes therefore far more pre-calculable.

The differences in certainty arise from a combination of formal and informal macro and meso level institutions. At the macro level, the municipal regime is a part of public administration. Both formally and informally, handling transactions and organizing tasks are less adapted to user needs and more geared toward municipal needs, single transactions, processing fees and public law aspects. The LR-regime at macro and meso levels operates through LCA-legislation and court principles. It is therefore to a much greater extent formally forced to balance public and private interests. Also, at the informal level, the LCC's mandate, its organization, employees and provision of services are geared towards solving cases efficiently for its users. The combination makes room for more complex processes that

manage to handle the stakeholders of the institutional environment without creating unnecessary interdependencies and potential transaction costs that might generate administrative loops. At this point, the LR-regime's handling of public law aspects increases certainty for its users. Also, the integrated handling of surveying, cadastral and land book registration is far more pre-calculable and efficient than the municipal regime's fragmented approach, which is a result of CA requirements, local practices and municipal organization of tasks. The narrow exemptions concerning in-office surveying embedded in the CA, together with parallel processes and late assigning of surveyors, create uncertainties that could have been avoided in the municipal regime.

Both regimes also lack efficient tools for integrated handling of lesser rights. This especially affects risks related to monetary rights such as mortgages, but also leases and positive and negative servitudes. Handling these must involve respective rights holders and meet the legal requirements of the LRA and demands from land book authorities. The transactions are vulnerable to problems and delays, especially when ownership or lesser rights structures are fragmented. This is hard to pre-calculate in both regimes. For servitudes, the integration of handling and registration procedures adapted to complex redevelopments with several building steps would increase certainty. At this point, the LR-regime has significant advantages, both concerning possibilities of integrated extinction and the change and establishment of new servitudes of both public and private interests. The municipal regime's scope is limited to servitudes of public interest. What servitudes will be demanded by municipal authorities, how they will be formulated and managed to cope with multiple building steps remains uncertain for users until the late stages of the process. As a last factor, the LR-regime produces legal certainty around the produced land tenure structures. This cannot be matched by the municipal regime. The conclusion is that the LR-regime in total appears far more certain and pre-calculable for users. It also has much further reaching possibilities for handling unexpected problems arising during the processes.

5.3 Coordinative practices

When user rights regimes lack certainty, coordination needs to increase. This final section discusses differences in coordinative practices and focuses on why formal administrative procedures and the parties, the user and the authority, are forced to engage in coordinative procedures. The need for coordination can, just as in the discussion of certainty above, be traced to institutional differences. The coordinative practices of each regime are also important factors when analyzing connections between institutions and transaction costs.

The municipal regime to a large extent relies on hierarchical modes of coordination. The processing of permits is based on forms and written documentation, to some extent supplemented with communication via e-mail, telephone and, in larger cases, preparatory meetings. The municipal authority interprets the formal meso level institutional framework of the spatial planning regime and draws up terms and conditions for processing and granting property formation permits. An example of coordinative practices having impact on interdependency and process efficiency is the municipal practice of putting cases on hold, issuing letters of deficiencies and drawing up site specific requirements. This approach fails to attend to user needs and results in transaction costs that could have been avoided by communicating directly with users, coordinating public and private interests and paying more attention to the bigger picture when processing the case.

All formations and changes to property units, except merging, require surveying, but the surveyor first enters the case when a permit has been granted and the case has been transferred to the surveying department. All transactions concerning formation or changes of property boundaries require surveying in the field. In-office surveys are the exemption and only permitted under special

conditions. Considerations of the economic impact that completion of surveying prior to cadastral registration has on users does not meet the legal requirements for granting in-office surveying. To complete property formation, each of these transactions are transferred to the department handling cadastral registration and, when completed, sent off for land book registration. This sequential processing requires coordination between involved departments within the municipal organization and between the departments and the user. The findings clearly indicate that users face challenges when determining where in this four step process a case is. “Dead time” appears where users experience cases as being “lost” between departments during transfers. In complex property formations, the numbers of transactions increases. Due to user adaptations and the limited transaction types offered through the CA, this results in administrative loops into multiple parallel and sequential cases. The user and the different municipal authority departments and services must coordinate between cases as well as within each case. Further coordination is also required with land book authorities, holders of lesser rights and development control. There are no integrated solutions for handling coordination of the latter transactions. To clarify what tasks are necessary and what roles the user and different departments must play in the handling of interdependencies between transactions, they have to resort to the modes of coordination offered by the regime. This coordinative practice results in identification of specific cases, which is resolved through the efforts of the user, the assigned case officer and the surveyor’s assessments in each case. The combination of meso level formal institutions (CA, PBA, LRA and PUA), the joint organization of authority and service provision, and the formal interdependencies (milestones two to five) during implementation of redevelopments, create complex processes which cause extensive coordination needs. It is evident that the municipal regime’s design increases coordination needs and the practices adopted suffer under this fragmented formal institutional framework that does not appear capable of adapting to the types of transformation of land tenure structures required in redevelopment projects.

The LR-court’s competence is, in these kinds of matters, based on a network approach to coordinative practices. An important factor is that the LR-process to a much greater extent relies on direct oral communication, meetings and discussions with users about problems and direct user participation in designing solutions. This mode of direct communication follows court principles. Through preparatory meetings, the design of demand and coordination throughout the process, the LR-regime manages to focus on identifying problems and designing solutions, both to challenges concerning the process and the design of new land tenure structures. Formal institutions at the macro and meso level together with an informal institutional attitude geared toward resolving problems efficiently oblige the LCC to adopt coordinative practices that promote efficiency. This also forces the regime into balancing public and private interests. When the court also has capacity, a strong will to perform well in this new type of case and a “toolbox” much larger than the municipal regime’s, the chances of resolving transactions and coordinative needs efficiently increase substantially. In combination with the user’s strong position, due to private planning and acquisition initiative, coordination with other private parties has largely been resolved prior to LR. Coordination with the municipal planning authority is handled by the court, which also eliminates the user’s need for direct coordination with this authority. The court’s surveyors are active from the beginning of the LR-process and this coordinated practice leads to process efficiency through adoption of digital handling of property formations. Finally, the LR-court coordinates cadastral and land book registration for the user. Although LR complicates registration procedures and increases coordination between the court and the municipal cadastral authority, the user only needs to interact with the LR-court. The user communicates with the regime through consultants with special LR-skills. Internal coordination within the developer’s organization is necessary in order to provide necessary input during LR. Since

several tasks are resolved directly by the court, the process appears more streamlined because the LR-regime contributes to the reduction of internal coordination needs.

In total, when coordinative practices are compared, the LCC's slogan "one stop shopping" becomes very descriptive of the coordinative practices it provides users. However, the LR-regime also suffers from some of the same weaknesses as the municipal regime and cannot completely eliminate coordination practices with other holders of rights and public authorities, e.g. when it comes to handling mortgages and the possibilities to engage in coordinative procedures with holders of rights and land book authorities. In addition, LR can adapt to, but not directly coordinate, public law aspects of property formation in the intersections with development control. Lastly, LR can, only to a limited degree, facilitate property formation with final users. This involves separate procedures that are part of the municipal cadastral user rights regime.

The relationships between user, public authority and service provider exhibit considerable institutional differences when comparing the two regimes. Trust is a factor that definitely has an impact on the actions of involved actors which, in turn, also have an impact on transaction costs and process efficiency of regimes. When investigating the two user rights regimes for property formation, it became very evident that the relationships between developers and public authorities have large differences. Users describe the land consolidation court and LR-process as a guarantee for efficient processes and solutions, pointing to the court's comprehensive approach, direct forms of communication, available property formation "tools", etc. as explanatory factors. At the same time, users sometimes criticize the municipal regime for slow, bureaucratic and fragmented processing, one sided focus on public law aspects, lack of attention to and knowledge about user needs and private aspects concerning implementation, an outdated approach to surveying, fear of making mistakes, orientation towards processing fees, etc. At times, the municipal authority criticizes developers for poor planning, lack of competence, for trying to get away with solutions that do not comply with public regulations, for delays and deficiencies, for not starting early enough and so on.

These perceptions can be linked to lack of trust, poor communication and a lack of overview and understanding of property formation processes as necessary integrated parts of urban redevelopments. When the LR-court works in combination with the developer's consultants, public and private interests are balanced and both parties contribute in driving the case through the system. This configuration resembles the Danish and Swedish way of resolving property formation (Kristiansen et al. 2006 p. 87, 495). In the municipal regime, the situation is not only more fragmented, the "toolbox" is much smaller and lack of trust causes both sides to overestimate risks. This, in turn, seems to lead to suboptimal coordinative practices and a poor balance of interests. The user, developer and consultants can only contribute in driving cases forward to a limited degree due to a lack of formal influence. The fragmented coordinative practices also lack a strong figure that has the authority and incentives for driving cases forward. Together, these all contribute to reducing process-efficiency and also explain differences in transaction costs between these two user rights regimes.

6 Summary:

The user rights regimes for property formation, the Norwegian municipal cadastral and the land readjustment regimes, have been explored using generalizable methodological categories and comparable cases of urban redevelopment. The functioning and efficiency of the user rights regimes have been investigated in detail according to milestones which are made up of transactions determined by formal institutions that make them applicable to all property formation processes in the context of urban transformation. The authorities enacting these institutions are also the same throughout the country. The conclusion from the analysis is that the formal institutional framework

gives rise to uncertainties that involved users and authorities can only partially handle through coordination. Uncertainties generated by this fragmented formal institutional framework and the coordinative practices arising from managing a formally incomplete property formation system contribute to decreased process efficiency and increased transaction costs in urban redevelopments. Formal and informal practices of meso level formal institutions vary between geographical and administrative jurisdictions, municipalities and land consolidation courts. The practices and authorities' capacity change over time.. More comparative studies or surveys targeting users and involved authorities could help us gain further knowledge about varying practices and challenges concerning property formation following both these user rights regimes.

In terms of process efficiency and transaction costs for users, time is a major factor; a longer project implementation time span, delays or late transfer to final users will induce transaction costs. Financial costs are the most significant of these. As an illustrative example, a six month delay in the Lillohøyden redevelopment would induce approximately NOK 9.5 million in interest costs, equaling approximately NOK 50 000 a day or NOK 40 000 on each apartment produced. In addition to financial costs, shorter implementation time and/or less chance of delays contribute to reducing market, financial, regulatory and entrepreneur-related risks and associated transaction costs. Longer and/or more complex property formation processes also increase personnel costs significantly. In total, fees make up a relatively small proportion of the transaction costs induced on users and developers report that both fees and consultancy costs are of minor importance compared to the transaction cost categories above. They have also stated that they are more than willing to pay for a speedier process. The "dead weight" transaction costs identified can be reduced through more efficient property formations. Here, the LR-user rights regime has proven itself as more efficient than the municipal regime, even if it was not designed for this purpose. On the basis of these findings, the main objective of policy makers should be to initiate further investigations and policy work toward improving efficiency in the municipal regime. The municipal regime resolves most of property formations and a more efficient regime would yield substantial gains for users and society. This would also possibly reduce the need for this category of LR-cases and contribute to reserving the land consolidation courts capacity for the real challenges arising from ownership constraints and planning across existing land tenure structures in early phases of redevelopment.

7 References:

- Adams, D., Disberry, A., Hutchison, N. & Munjoma, T. (2001). Ownership constraints to brownfield redevelopment. *Environment and Planning A*, 33 (3): 453-477.
- Alexander, E. R. (2001). A transaction-cost theory of land use planning and development control. *Town Planning Review*, 72 (1): 45-75.
- Andersen, S. S. (1997). *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget. 155 pp.
- Arruñada, B. (2012). *Institutional foundations of impersonal exchange: Theory and policy of contractual registries*: University of Chicago Press.
- Baldersheim, H. & Rose, L. (2000). *Det Kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget. 327 pp.
- Bjaaland, M. R. & Nielsen, J.-E. (2009). *Eiendomsprosjekter. En praktisk juridisk håndbok*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Buitelaar, E. (2003). Neither market nor government: Comparing the performance of user rights regimes. *Town Planning Review*, 74 (3): 315-330.
- Buitelaar, E. (2004). A Transaction-cost Analysis of the Land Development Process. *Urban Studies*, 41 (13): 2539-2553.
- Buitelaar, E. (2007). *The Cost of Land Use Decisions: Applying Transaction Cost Economics to Planning and Development*: Wiley-Blackwell. 208 pp.
- Commons, J. R. (1931). Institutional Economics. *The American Economic Review*, 21 (4): 648-657.

- De Soto, H. (2000). *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*: Basic books.
- Ewing, R. (1997). Is Los Angeles-style sprawl desirable? *Journal of the American planning association*, 63 (1): 107-126.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12 (2): 219-245.
- Golland, A. (2003). *Models for land assembly in the UK. A comparative analysis of other European approaches*. London: RICS Foundation.
- Janson, A. (2011). *Eiendomstransaksjoner uten hjemmeloverføring: manipulasjon av tinglyssystemet*. Ås: [A. Janson]. 131 pp.
- Johansson, R. (2000). Ett bra fall er et steg fremåt. Om fallstudier, historiska studier och historiska fallstudier. *Nordisk arkitekturforskning*.
- Jowell, J. (1973). The Legal Control of Administrative Discretion. *Public Law*: 178.
- Kristiansen, B., Clausen, C., Klausen, K., Stubkjær, E., Hauksdottir, M., Mattiasson, V. M., Halme, P., Still, M., Vitikainen, A., Lukkarinen, T., et al. (2006). *Dannelse og transaksjoner vedrørende fast eiendom i de nordiske lande*. [København]: Kort & Matrikelstyrelsen. 588 pp.
- Lai, L. W. C. (2005). Neo-institutional economics and planning theory. *Planning theory*, 4 (1): 7-19.
- Louw, E. (2008). Land assembly for urban transformation—The case of ‘s-Hertogenbosch in The Netherlands. *Land Use Policy*, 25 (1): 69-80.
- Miljøverndepartementet. (2011). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* Oslo: Miljøverndepartementet. 36 pp.
- Musole, M. (2009). Property rights, transaction costs and institutional change: Conceptual framework and literature review. *Progress in Planning*, 71 (2): 43-85.
- Needham, B. (2006). *Planning, Law and Economics The rules we make for using land*. London: Routledge. 177 pp.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press. VIII, 152 pp.
- Oslo kommune Plan- og bygningsetaten. (2013). *Seksjonering, deling og oppmåling*. Available at: http://www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/seksjonering_deling_og_oppmaling/seksjonering/ (accessed: 3.4.2013).
- Ramsjord, E. H. (2009). *Jordskifte i urbane transformasjonsområder*. Ås. 167 pp.
- Ramsjord, E. H. & Røsnes, A. E. (2011a). Eiendomsdannelse i bytransformasjon. Om jordskiftestyrt endring av eiendomsforhold. *Kart og Plan*, 71: 91-106.
- Ramsjord, E. H. & Røsnes, A. E. (2011b). Jordskifterettens rolle i deling og registrering av eiendom ved urbant jordskifte. *Kart og Plan*, 71: 248-64.
- Ramsjord, E. H. & Røsnes, A. E. (2013). *Land Assembly by the Aid of Land Readjustment Norwegian Experiences in Urban Transformations*. Hepperle, E., Dixon-Gough, R., Maliene, V., Mansberger, R., Paulsson, J. & Pödör, A. (eds). *Land Management: Potential, Problems and Stumbling Blocks*. Zürich: Hochschulverlag AG.
- Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (2009). *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. Oslo: Senter for eiendomsfag. 228 pp.
- Sagalyn, L. B. (2007). *Land Assembly, Land Readjustment, and Public-Private Redevelopment*. Hong, Y.-H. a. N., B. (ed.). *Analyzing Land Readjustment: Economics, Law and Collective Action*. Boston: Lincoln land institute. pp. 159-179.
- Statens kartverk. (2013). *Kurs i føring av matrikkelen*. Available at: <http://www.statkart.no/Eiendom-og-areal/Matrikkelen/veiledning-for-lokal-matrikelmyndighet/Kurs-i-foring-av-matrikkelen/> (accessed: 3.4.2013).
- Webster, C. & Lai, L. W.-C. (2003). *Property rights, Planning and Markets Managing Spontaneous Cities*. Cheltenham: Edward Elgar. 229 pp.
- Webster, C. (2005). The new institutional economics and the evolution of modern urban planning. *Town and planning review*, 76 (4): 455-484.
- Yin, R. K. (2010). *Qualitative research from start to finish*. New York: Guilford Press.

