



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2016 30 stp
Instituttet for landskapsplanlegging

Eiendomsforhold som premissgiver for byutvikling - En sammenligning av Ski, Asker og Lillestrøm.

Urban Planning Bound by Form of Tenure – A
Comparison of Ski, Asker and Lillestrøm

Joachim Aschim
Master i Eiendom

Forord

Denne oppgaven er siste og avsluttende del av mitt 5-årige masterstudium innen eiendom ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Oppgaven tilsvarer 30 studiepoeng og er produsert gjennom vårsemesteret 2016. Prosessen fram mot sluttresultatet har vært både lærerik og spennende. I den forstand vil jeg takke de som har bidratt til å hjelpe meg med å komme i mål.

Først og fremst vil jeg takke professor Elin Børrud ved instituttet for landskapsplanlegging for god veiledning fra start til slutt. En takk rettes også til Siri Aschim Hansen som tok seg tid til å lese korrektur. I tillegg vil jeg rette en takk til informantene som bidro med interessant informasjon, samt Kommunal- og moderniseringsdepartementet for økonomisk bistand.

På hjemmebane vil jeg takke en tålmodig og forståelsesfull samboer.

Sammendrag

Dette studiet har til hensikt å belyse betydningen av eiendomsforhold i utarbeidelsen av kommunenes planer. Hvor viktig er egentlig eiendomsforhold, og hvor aktivt benyttes disse forholdene i planprosesser? Studiet bygger på problemstillingen:

I hvilken grad er eiendomsforhold styrende for kommunenes utarbeidelse av planer?

Oslo er en av Europas raskest voksende byer og denne veksten skal fordeles utover i regionen. Byer og tettsteder i nærhet til Oslo må derfor imøtekomme veksten gjennom strategisk og god utvikling. Sentrale områder som Ski, Asker og Lillestrøm vil være viktige knutepunkt i regionen og de har alle planer om å oppfylle nasjonale og regionale målsettinger. Samtidig som kommunene skal legge til rette for utvikling, har de et ansvar for å ivareta innbyggernes interesser. Deler av disse interessene er mulig å spore i eksisterende eiendomsforhold, men om kommunene foretar arbeidet med å klarlegge disse forholdene er heller usikkert. For å finne ut av dette er det blitt utført dokumentstudie av tre ulike kommuneplaner; Ski, Asker og Skedsmo. I tillegg er det gjennomført intervjuer med arealplanleggere fra oppgavens respektive kommuner for å se om hvorvidt det er sammenheng mellom det som står skrevet i planen om eiendomsforhold, og hvordan de snakker om eiendomsforhold.

Funnene i analysen viser tydelig at eiendomsforhold ikke er av høyeste prioritet i arealplanleggenes utarbeidelse av planer, men at forholdene likevel ligger der som retningslinjer for hva slags handlinger kommunene kan foreta seg.

Abstract

The thesis seeks to shed light on the importance of form of tenure in the preparation of municipal plans. The study builds on the issue:

To what extent is form of tenure governing for municipal preparation of plans?

Oslo is one of Europe's fastest growing cities and the growth will be distributed throughout the region. Towns and villages in the vicinity of Oslo must therefore accommodate growth through strategic and sound development. Key areas such as Ski, Asker and Lillestrøm will be important focal point in the region and are all planning to meet national and regional objectives. While municipalities are to facilitate development, they also have a responsibility to protect citizens' interests. Parts of these interests are possible to trace in existing form of tenure, but whether or not the local authorities are making efforts to clarify these conditions are rather uncertain. To figure this out, it has been conducted a document study of three different municipal plans; Ski, Asker and Skedsmo. In addition, interviews with spatial planners to the thesis' respective municipalities can compare whether there is a connection between what is written in the plan in regards to form of tenure, and how they talk about it.

My results clearly show that form of tenure is not of the highest priority in spatial planners' preparations of plans, but that conditions still functions as guidelines for what kinds of actions municipalities can undertake themselves.

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Sammendrag	4
Abstract	5
Del I: Kapittel 1: Innledning	8
1.1. Bakgrunn for valg av tema	8
1.1.1. Plansamarbeidet.....	8
1.2. Problemstilling	10
1.2.1. Avgrensning.....	10
1.3. Fremgangsmåte	11
1.3.1. Innledning.....	11
1.3.2. Metodevalg	11
Litteraturstudie	11
Komparativ metode	12
Dokumentstudie	12
Intervju	12
1.3.3. Forskningsetikk og forskningens kvalitet.....	13
1.4. Begrepsforklaring.....	14
1.5. Oppgavens oppbygging	15
Del II: Kapittel 2: Teoretiske betraktninger	16
2.1. Innledning	16
2.1.2. Regimer	16
Reguleringsregimet	17
Eiendomsregimet	17
2.1.3 Institusjoner	17
Formelle institusjoner	18
Uformelle institusjoner	18
2.2. Eiendomsforhold	19
Eiendomsstruktur:.....	19
Eierstruktur	20
Rettighetsstruktur	20
2.3. Reguleringsstruktur	20
2.3.1. Ikke-eide ressurser	21
2.4. Transformasjon	22
2.4.1. Eiendomsdannelse.....	22
2.5. Eiendomsrett, en knippe av rettigheter	25
2.5.1. Eiendom i juridisk perspektiv	26
2.6. Medvirkning etter plan- og bygningsloven	27
2.7. Urbant jordskifte	29
Kapittel 3: Historiske betraktninger	31
3.1. Hvem eier byen?.....	31
3.2 Den norske byplanleggingens historie.....	33

3.2.1 Innledning	33
Del III: Kapittel 4: Analyse.....	37
Osloregionens stasjonsbyer.....	37
4.1. Ski kommune.....	39
4.1.1. Om Ski kommune	40
4.1.2. Befolkningsutvikling i Ski	40
4.1.3. Hva sier kommuneplanen?	41
4.1.4. Hva sier kommuneplanleggeren?.....	42
4.1.5. Oppsummering av Ski kommune	44
4.2. Asker kommune	45
4.2.1. Om Asker kommune	46
4.2.2. Befolkningsutvikling i Asker	46
4.2.3. Hva sier kommuneplanen?	47
4.2.4. Hva sier "Forslag til boligpolitisk strategi for Asker 2015- 2026?"	48
4.2.5. Hva sier kommuneplanleggeren?.....	48
4.2.6. Oppsummering av Asker kommune	50
4.3. Skedsmo kommune	51
4.3.1. Om Skedsmo kommune.....	52
4.3.2. Befolkningsutvikling i Skedsmo.....	52
4.3.3. Hva sier kommuneplanen?	52
4.3.4. Hva sier kommuneplanleggeren?.....	53
4.3.5. Oppsummering av Skedsmo kommune.....	55
4.4. Oppsummerende funn i de tre kommunene	56
4.4.1. Oppsummering av alle tre kommuner.....	57
Del IV: Kapittel 5: Drøfting.....	58
5.1. Utfyllende om funn	58
6. Oppsummerende refleksjoner	62
Tre kommuner med felles praksis.....	62
Planlegger vs. hjemmelshaver?	63
Én av tre overordnede strukturer	64
Medvirkning og ekspropriasjon	64
Individuell rett i samsvar med fellesskapets beste.....	65
Avsluttende refleksjoner	68
Litteraturliste	69
Plandokumenter og hefter	70
Internettkilder.....	71
Figurliste	73
Bildeliste	73
Vedlegg 1	75
Vedlegg 2:	76
Vedlegg 3:	80
Vedlegg 4:	84

Del I: Kapittel 1: Innledning

1.1. Bakgrunn for valg av tema

På bakgrunn av min interesse for eiendomsfaget, og hvordan teorien kan benyttes i større grad enn i kun jordskiftesaker og grunnervprosesser, har jeg valgt å skrive denne oppgaven. Hva kan vi lære av eiendomsteorien og hvordan kan vi bruke den i praksis i planprosesser? Denne studien inngår i "Exploring CompactAbility", en 3-årig utforskning av hvordan stasjonsbyer kan utvikles til regionbyer, og ta opp i seg målet om en mer kompakt byutvikling. Utforskningen er igangsatt av Elin Børrud.

Eiendomsteori tar sikte på å knytte teori opp mot en eller flere profesjoner. Mer beskrivende er det snakk om å knytte denne teorien opp mot yrker som jordskiftedommer, eiendomsforvalter, landmåler, og til en viss grad arealplanlegger. Jeg vil i denne oppgaven konsentrere meg om sistnevnte og gå dypere inn i hvorvidt eiendomsteori er et viktig verktøy innen arealplanlegging. Valg av tema er basert på et kurs jeg selv var på i regi av Teknisk-naturvitenskapelig forening (Tekna). Kurset het kompakt byutvikling, der formålet var å samle kloke hoder til innspill for å møte forventet befolkningsvekst gjennom god og strategisk planlegging. I løpet av dette kurset ble det snakket nær sagt ingenting om dagens eiendomsforhold, og hvorledes disse var viktig å ta hensyn til i arbeidet for en kompakt byutvikling. I tillegg fant jeg en interessant artikkel som omhandlet den nordiske idékonkurransen «Byen og fjorden- Oslo år 2000» som ble avholdt i 1983 i regi av Selskabet for Oslo Bys vel, hvor det i senere tid hersket tvil om konkurransen tok høyde for de vanskelige eiendomsforholdene langs sjøsiden i Oslo by. Områdene det gjaldt var Tjuvholmen, Filipstad, og Bjørvika (arkitektnytt 2008).

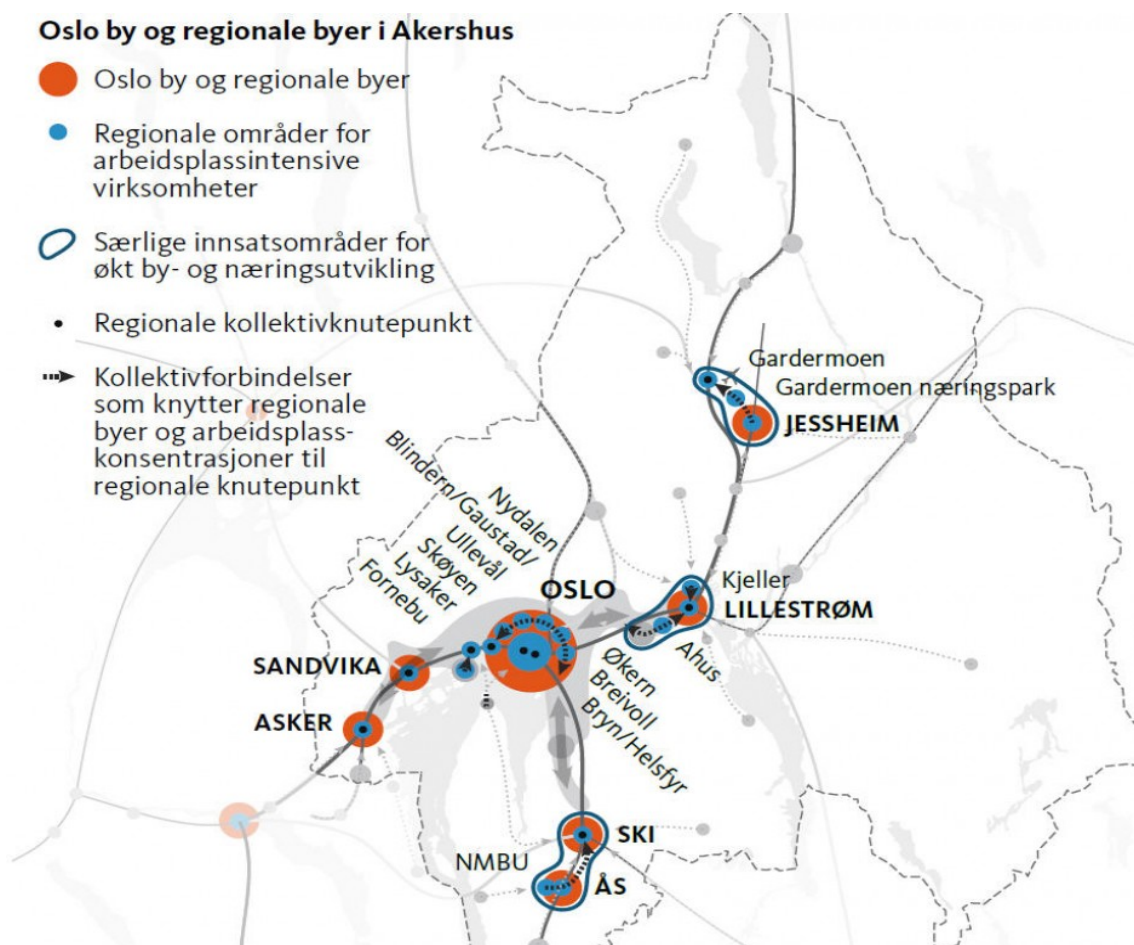
Befolkningsvekst er i dag et ytterst aktuelt tema. Jeg finner det interessant å belyse de utfordringer vi står overfor i møte med denne veksten, og hvordan vi er avhengig av gode virkemidler for å løse utfordringene. Bakgrunn for tema i akkurat denne oppgaven er resultatet av et nylig vedtatt planforslag.

1.1.1. Plansamarbeidet

Plansamarbeidet er et prosjekt mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune som er igangsatt for å møte utfordringene knyttet til forventet befolkningsvekst i Osloreionen på

260.000 personer frem mot 2030. Prosjektets formål har vært å lage et forslag til regional plan for utvikling innen areal og transport. Vi må belage oss på å bo tettere enn før, og persontransportveksten må løses gjennom kollektivtilbud, sykkel og gange. Behovet for en helhetlig strategi er derfor ytterst nødvendig.

Oslo kommune og Akershus fylkeskommunes planforslag var på høring vinteren 2014/2015 etter en lang utredningsprosess. Sluttbehandlingen ble foretatt i desember 2015 (Plansamarbeidet 2016a). Osloregionens samordnet areal- og transportplan har som mål å skape et arealeffektivt utbyggingsmønster basert på en flerkjernet utvikling som skal knyttes sammen, samtidig som grøntområder bevares. Transportsystemet som binder disse kjernene sammen skal være effektivt, miljøvennlig og tilgjengelig for alle slik at personbilbruken reduseres (Plansamarbeidet 2016b).



Bilde 1: Kart over fokusområdene i Plansamarbeidet

1.2. Problemstilling

Hensikten med denne oppgaven er å undersøke betydningen av eiendomsforhold i kommunenes planprosesser. Er det mulig å ta hensyn til eksisterende eiendomsforhold samtidig som man planlegger for fremtiden? Dette har ført fram til problemstillingen:

I hvilken grad er eiendomsforhold styrende i kommunenes utarbeidelse av planer?

Problemstillingen er basert på egen hypotese om at eiendomsforhold ikke benyttes aktivt som virkemiddel i kommunenes utarbeidelse av planer. Jeg søker med andre ord belegg for min påstand, eventuelt å motbevise påstanden. Oppgaven inneholder bare én problemstilling, da jeg finner den dekkende nok for denne undersøkelsen.

1.2.1. Avgrensning

Eiendomsteori er et omfattende tema. Denne oppgaven behandler de tre overordnede elementene innen eiendomsforhold; eiendomsstruktur, eierstruktur og rettighetsstruktur. I tillegg vektlegges begreper innenfor eiendomsforhold som er relevante i tilknytning til arealplanlegging. Oppgaven undersøker kommunenes utarbeidelse av planer, dog ikke hele planprosessen. Det politiske aspektet rundt arbeidet av planene er imidlertid ikke behandlet.

1.3. Fremgangsmåte

1.3.1. Innledning

Denne delen av oppgaven gir en oversikt over hvordan undersøkelsen er gjennomført. Det å opplyse om hva slags fremgangsmåter forskeren har benyttet seg av, gjør det lettere for leseren i ettertid å forstå og etterprøve funnene som er gjort (Tuseth & Winge 2014 s. 53). Jeg vil nærmere beskrive hva som kjennetegner de ulike metodene, og hvordan jeg har bearbeidet og tolket innsamlet data. Til slutt i oppgaven vil jeg avgi metodekritikk som del av avsluttende refleksjoner.

1.3.2. Metodevalg

Den tid man har til rådighet er ofte avgjørende for hvordan man velger å gjennomføre en undersøkelse, og hva slags metode man benytter seg av for datainnsamling. Metodebegrepet kan deles inn i to ulike former; kvalitativ metode og kvantitativ metode. Skillet mellom disse to formene går på hvordan man registrerer og analyserer data (Johannessen et al 2010 s. 27). For denne oppgaven var det naturlig å benytte seg av kvalitativ metode. Kvalitativ metode kjennetegnes ved at man studerer fenomener gjennom observasjon og registrering eller gjennom analyse av trykte materialer. Trykte materialer vil i sammenheng til denne oppgaven være kommuneplaner.

Litteraturstudie

Litteraturstudie kjennetegnes ved at man får systematisert en oversikt over den litteraturen som er relevant for en problemstilling (Wikipedia 2016a). Grunnlaget for teori vil i denne undersøkelsen være "Eigedomsteori" skrevet av Hans Sevatdal og Per Kåre Sky. Også annen litteratur vil være til hjelp for å besvare problemstillingen, og vil drøftes opp mot de funn gjort på bakgrunn av andre metoder. Innhentet teori gjennom litteratur har fungert som retningslinjer for hvordan jeg har gjennomgått dokumentmaterialet og forberedt mine semistrukturerte intervjuer.

Komparativ metode

På bakgrunn av fokusområdene i Plansamarbeidet har jeg valgt å se på tre ulike kommuner. Ski, Asker og Skedsmo skal alle ta sin del av forventet befolkningsvekst i Osloregionen, noe som stiller krav til kommunene om godt gjennomførte planprosesser for å oppnå bærekraftig utvikling over tid. Ski, Asker og Lillestrøm er alle viktige knutepunkt i nær tilknytning til Oslo, det er derfor interessant å sammenligne hvordan de tre kommuneplanene er utformet, og hvordan arealplanleggerne i kommunene jobber med spørsmål tilknyttet eiendomsforhold. En slik sammenligning vil belyse likheter og ulikheter i de tre kommunene.

Dokumentstudie

Innsamling av data ved å se på tre ulike kommuneplaner gir undersøkelsen et sammenligningsgrunnlag. Kommuneplanene gir samtidig en oversikt over ulike strategier og målsettinger for å oppnå god utvikling. De gjør det også mulig å skaffe seg et overblikk over prosessene som foregår, samt at det påvirker utformingen av intervjuguiden.

Intervju

I tillegg til litteraturstudie og dokumentstudie, vil jeg gå et steg videre for å tilegne meg en sterkere forståelse for hvordan utarbeidelsen av kommuneplaner foregår. Undersøkelsen benytter kvalitativ metode, nærmere bestemt semistrukturerte intervjuer. Denne formen åpner for at intervjuobjektene svarer på mine spørsmål, samtidig som de selv kan snakke fritt om egne erfaringer og ut i fra egen kunnskap. Semistrukturert intervju er en metodeform hvor spørsmålsformuleringen ikke er nøyaktig nedskrevet, men formulert i stikkord eller beskrivelser (SNL 2015). Spørsmålene er lagt opp slik at de ikke er ledende, at de ikke gir korte svar, men derimot fungerer som retningslinjer for hvordan svarene de gir kan utfylle de spørsmål jeg har omkring egen problemstilling. Intervjuene består av tre personer, alle kommuneplanleggere fra oppgavens utvalgte områder; Ski, Asker og Skedsmo. Intervjuene er gjennomført i tidsperioden 23.02.2016 – 04.03.2016. Intervjuguiden bestod først av 20 nedskrevne spørsmål, men endret seg til å bestå av 14 spørsmål ettersom kommuneplanleggerne kom med interessant informasjon som førte til at jeg ville bruke mer tid på et utvalg av disse. I oppgaven har jeg valgt å holde intervjuobjektene anonyme, dette begrunner jeg med at det ikke er viktig hvem disse personene er.

Hovedformålet med denne oppgaven er å få et overordnet blikk og en forståelse for hvordan kommunene jobber i praksis med ulike spørsmål omkring fast eiendom.

1.3.3. Forskningsetikk og forskningens kvalitet

For å benytte meg av intervju som metode må jeg ta noen forhåndsregler. Mitt studie er meldt inn til personvernombudet ved Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste AS (NSD) for godkjenning. Det stilles krav til hvordan data samlet inn av informantene, oppbevares.

Dataene er lagret som egne dokumenter på personlig datamaskin. Dokumentene er passordbeskyttet og har derfor begrenset tilgang. Opptak av intervjuene er utført ved bruk av telefon, for deretter å bli transkribert. Disse kan leses i sin helhet i vedleggene mot slutten av oppgaven. Samtalene med informantene preget i stor grad dataene jeg fikk inn da de fikk snakke fritt ut fra egen kunnskap om fast eiendoms rolle i arealplanlegging. Dette førte til at de tre intervjuene utspilte seg noenlunde forskjellig avhengig av hva de la vekt på i sine svar. Det er derfor ikke belegg for at den komparative metoden er helt fullstendig, men at de viktigste spørsmålene er besvart. Informantene representerer for så vidt ikke hele kommunen, men gir et overordnet bilde på hvordan arbeidsplassen opererer.

Litteraturstudiet i oppgaven vil heller ikke nødvendigvis gi et fullstendig bilde av virkeligheten, det sier derimot noe om hvordan ting anbefales utført i praksis. Utfordringen med å benytte eiendomsteori som grunnlag for denne oppgaven, er at arealplanleggerens kompetanse i bunn er planteori, og ikke eiendomsteori. Her vil det derfor være gråsoner mellom valgt grunnleggende teori og arealplanleggerens praksis, noe jeg forsøker å utjevne i oppgaven.

1.4. Begrepsforklaring

For å unngå misforståelser i teksten, har jeg satt opp en liste over sentrale begreper. Disse begrepene forklares ikke videre i teksten, jeg finner det derfor nødvendig å redegjøre for begrepene innledningsvis.

Dispensasjon – Et vedtak som innebærer at det gis unntak fra bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven (NKF 2015)

Ekspropriasjon – Å frata noens eiendom eller rettigheter mot erstatning (Jusstorget 2002).

Flerkjernet utvikling – Veksten konsentreres i byer eller tettsteder (Groruddalen 2016)

Grunnerverv - Prosess hvor grunn eller rettigheter tilegnes. Forutsettes at det foreligger godkjent reguleringsplan og at grunnervervet leder fram til avtale eller ekspropriasjon (Tekna 2016).

Kommuneplan – Plandokument for å skape politisk og arealmessig langsiktighet og forutsigbarhet (Wikipedia 2015)

Normer – Uskrevne regler for hvordan vi skal oppføre oss, og et sett av forventninger fra samfunnet til det enkelte individet (Notatene 2010).

Profesjoner - Yrker man er faglært i (SNL 2009).

Refusjonsbestemmelser – En tiltakshaver kan kreve tilbakebetaling for anlagte verdier som også kommer andre til gode (Regjeringen 2014a).

Rekkefølgebestemmelser – Gjennomføringstekniske planbestemmelser knyttet til kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan (Eiendomsfag 2016a)

Utbyggingsavtaler – avtale mellom en kommune og en grunneier eller en utbygger, som regulerer partenes rettigheter og plikter i forbindelse med utbygging eller utvikling av et planområde ihht. en kommuneplan/reguleringsplan (Estate 2016)

1.5. Oppgavens oppbygging

Del I

Kap. 1. Innledende del som presenterer bakgrunn for oppgaven, problemstilling og fremgangsmåte



Del II

Kap. 2 og 3. Presentasjon av oppgavens teoretiske grunnlag



Del III

Kap. 4. Presentasjon av oppgavens analyse



Del IV

Kap. 5 og 6. Drøfting av funn opp mot problemstilling, oppsummerende og avsluttende refleksjoner

Del II: Kapittel 2: Teoretiske betraktninger

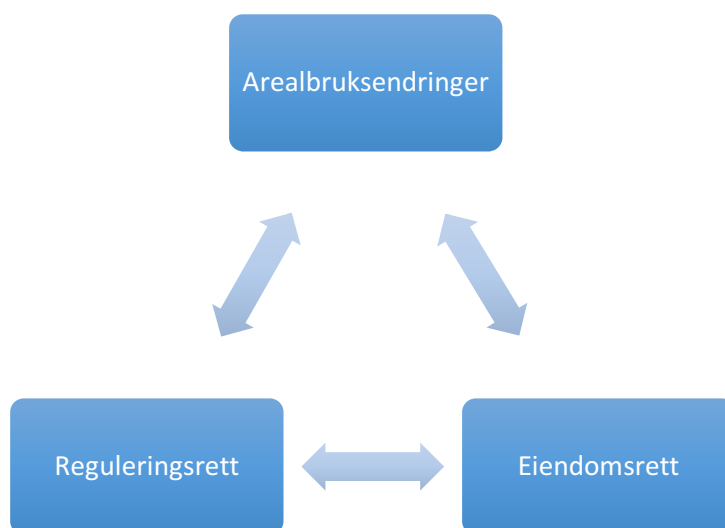
2.1. Innledning

I følge (Sevatdal & Sky 2003 s. 11) er fagmiljøet rundt eiendomsteori i Norge lite, noe som fører til at forståelsen av eiendom som fag blir vanskelig å formidle i en større skala.

Teoribasen er for svakt utviklet til å direkte brukes for å styre arealbruk, endre arealbruk, endre eiendomsforhold, utforme driftsenheter m.m. (Sevatdal & Sky 2003 s. 12). Med dette kapitlet ønsker jeg å formidle forståelsen av eiendomsteori, samtidig som jeg senere i oppgaven vil knytte denne teorien opp mot arealplanlegging. Hovedtyngden av teori ligger innenfor eiendomsfaget og forklaringen av eiendomsforhold er ment for å underbygge problemstillingen omkring hvorvidt forholdene fungerer som styrende faktor i arealplanleggingen. For å skape arealbruksendringer er man avhengig av noen virkemidler. Disse virkemidlene er henholdsvis penger, beslutningsmakt, institusjonelle endringer og organisatoriske endringer (Sevatdal & Sky 2003 s. 40). Videre er samhandling mellom ulike regimer med på å påvirke arealbruk og eiendomsforhold. Dette er nærmere forklart videre i teksten.

2.1.2. Regimer

Det å knytte eiendomsteori opp mot arealplanlegging krever å holde oversikt over de elementene som spiller inn, samt redegjøre for hvordan disse samhandler.



Figur 1: Figuren illustrerer hvordan den offentlige reguleringsretten og eiendomsretten henger sammen for å skape arealbruksendringer.

Arealbruksendringer krever to legale ben å stå på; reguleringsrett og eiendomsrett. For å belyse disse to legale bena, plasseres de innenfor sine respektive regimer. Regime er en kategorisering av de ulike aktørene og institusjonene i sammenheng. Institusjoner står nærmere forklart i kapittel 2.1.3. I tillegg til reguleringsregimet og eiendomsregimet, har vi også noe som heter det jordpolitiske regimet. Dette er imidlertid ikke beskrevet da jeg ikke finner det relevant for oppgaven.

Reguleringsregimet

Reguleringsretten tilhører reguleringsregimet og består av uformelle og formelle regler og regelsystem, normer, kultur og tradisjon, og offentlige organer med hjemmel i lovverk. Inn under dette regimet ligger plan- og bygningsloven med tilhørende forskriftsverk som institusjon. Innad i denne institusjonen jobber aktører som tjenestemenn, etater og organer som har beslutningsmakt med hjemmel i sin institusjon, nemlig plan- og bygningsloven. Til sammen utgjør denne institusjonen med sine aktører, reguleringsregimet. Innenfor dette regimet vil atferdsreglene innen forvaltningsprosessen være av størst betydning (Sevatdal & Sky 2003 s. 34).

Eiendomsregimet

Eiendomsretten og de formelle lovsystemene tilhører eiendomsregimet. Det gjør også andre retter som baserer seg på eller avledes fra eiendomsretten. Uformelle regelsystem, samt normer, kultur og tradisjon befinner seg i rikt mon inn under eiendomsregimet. Grunneiere, leietakere og andre bruksrettshavere, panterettshavere og andre med tilknytning til eiendomsretten fungerer som aktører i eiendomsregimet. Atferdsreglene for samhandling vil finnes innen avtale- og kontraktsrett og forhandling. Innenfor dette regimet er det særlig to prinsipper som er av vesentlig betydning; prinsippet om kontraktsfrihet og prinsippet om at kontrakter skal holdes (Sevatdal & Sky 2003 s. 34-35).

2.1.3 Institusjoner

institusjoner fungerer som et slags rammeverk for eiendomsfaglige sammenhenger. Således et rammeverk som ulike aktører er nødt til å forholde seg til. La oss først starte med "spillerne", dette kan være en person eller organisasjon som går under betegnelsen aktører. Disse aktørene vil måtte forholde seg til et rammeverk, eksempelvis plan- og bygningsloven. I slikt tilfelle vil grunneierne og eiendomsselskapet være aktører, mens planmyndighetene som

forholder seg til loven, de offentlige spillerne (Sevatdal & Sky 2003 s. 46).

Institusjoner kan gjerne ses på som spilleregler for samhandling, som gir stabilitet og mening til mellommenneskelig adferd. Disse reglene betegnes normalt av juridisk art som rettsregler, rettspraksis, forskrifter eller juridiske kontrakter. I tillegg kan også reguleringsplaner, verneplaner m.a. gi samme juridiske effekt. Spillereglene kan videre sies å være normer som er ført fram som resultat av kulturelle forhold som for eksempel skikk og bruk, religion, moral, tradisjon og lignende.

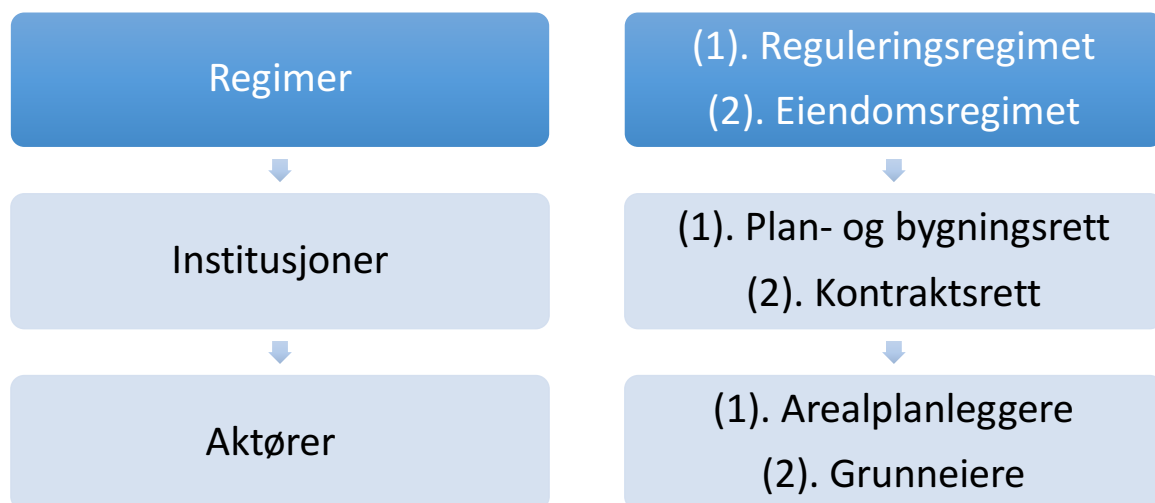
Vi kan dele institusjonene inn i to kategorier; *formelle* og *uformelle* institusjoner.

Formelle institusjoner

Formelle institusjoner omfatter politiske og økonomiske rettsregler og kontrakter. Dette kan sies å være et hierarki av regler, skrevne og uskrevne lover til forskrifter og kontrakter.

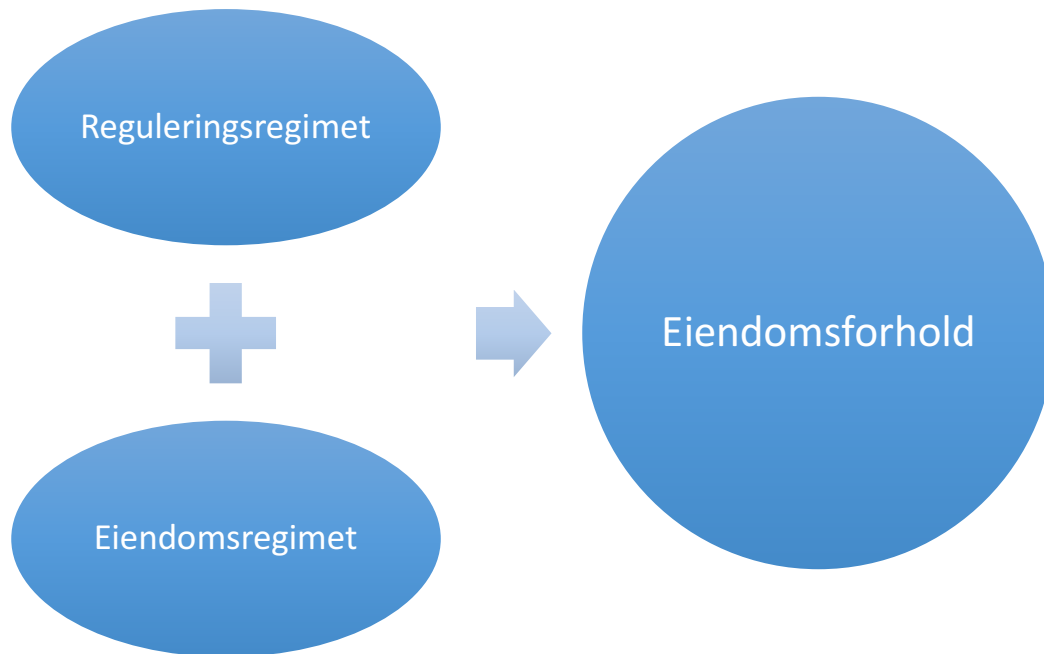
Uformelle institusjoner

Uformelle institusjoner ble ikke tvunget gjennom et politisk organ, men ført videre gjennom arv med de verdier og kunnskap som påvirker individet (Sevatdal & Sky 2003 s. 44). En kan enkelt kalle uformelle institusjoner for "normer".



Figur 2: Figuren viser de ulike trinnene i en samhandlingsprosess for arealbruksendringer. Høyre del av figuren viser eksempler innenfor hvert trinn.

Eiendomsregimet og reguleringsregimet kan i samarbeid påvirke eiendomsforholdene. Reguleringsregimet er med på å gi føringer for aktivitet i eiendomsregimet, dette være seg gjennom reguleringsplaner, verneplaner eller andre planer. Når det gjennom regulering gis slike føringer, vil beslutningen påvirke verdien av ulike utnyttelsesgrader og utnyttelsesrettigheter. Noe som igjen gir føringer for transaksjonene mellom rettighetene.



Figur 3: Figuren viser hvordan de to regimene sammen er med på å påvirke eiendomsforhold.

2.2. Eiendomsforhold

Eiendomsteori opplyser om de aktiviteter og mekanismer som fører fram en omforming. Eiendomsforhold er avgjørende for en slik omforming og kan deles inn i tre overordnede elementer; eiendomsstruktur, eierstruktur og rettighetsstruktur. Påfølgende elementer innen eiendomsforhold er reguleringsstruktur og ikke-eide ressurser. I sum vil disse elementene være veiledende for om rådighet til arealbruksendringer er tilstede.

Eiendomsstruktur

Eiendom skal sees på som et fysisk objekt, og egenskapene til dette objektet kalles eiendomsstruktur/tomtestruktur. Størrelse på eiendommen, hvordan eiendommen er utformet og hvor mange teiger eiendommen består av, er forklarende for hvordan eiendomsstrukturen ser ut (Sevatdal & Sky 2003 s. 6).

Eierstruktur:

Eierstruktur forklarer eierens egenskaper. Det er en forklaring på hvem som eier eiendommen, om det er mann eller kvinne, offentlig eller privat, hvor gammel eieren er, hva eieren jobber som, hvor eieren bor og lignende. Eieren kan både være en juridisk person og en fysisk person (Sevatdal & Sky 2003 s. 6). Med juridisk person menes institusjoner som ikke er fysiske personer, men et selskap, stat, kommune, stiftelse m.m. (Selvaag bolig 2016).

Rettighetsstruktur:

Rettighetsstruktur omhandler egenskapene til retten som eieren har til objektet. Enklere forklart beskriver det personens rettslige posisjon til eiendommen. Et annet ord for personens rettigheter i tilknytning til eiendommen er "hjemmelshaver". Leierett og eierett er begge beskrivende eksempler på rettighetsstruktur (Sevatdal & Sky 2003 s. 7).

2.3. Reguleringsstruktur

"Bruk av riktig verktøy, for eksempel i form av rekkefølgebestemmelser, utbyggingsavtaler, dispensasjon, jordskifte, ekspropriasjon, refusjonsbestemmelser eller forhold til godkjenningsordningen, er avgjørende for å få en god gjennomføring i forhold til omgivelser"

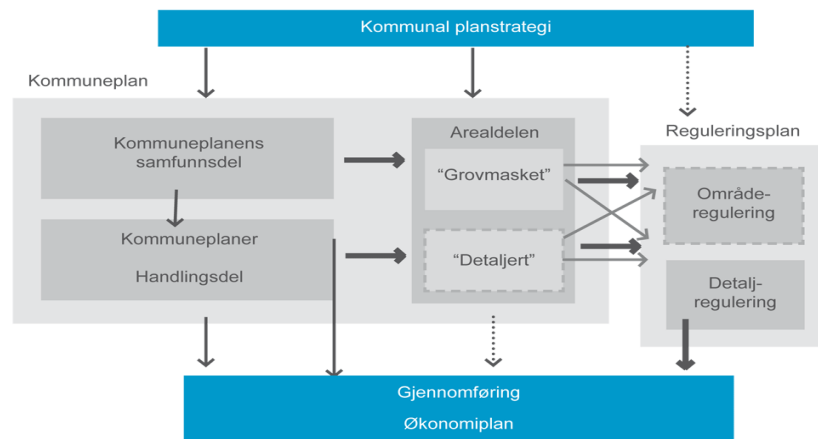
Norsk eiendom 2012 s. 10

Regionale planer, arealdelen til en kommuneplan eller en kommunedelplan er vanligvis grunnlaget for reguleringsplaner. Behovet for en detaljert planavklaring hva gjelder bruk, vern, utforming av arealer og fysiske omgivelser blir belyst underveis i denne prosessen. Mest sentral av de regulerende lover og forskrifter, er lov om planlegging og byggesaksbehandling av 2008. I oppgaven refererer jeg til loven som plan- og bygningsloven. Plandelen i loven forvaltes av Miljøverndepartementet og byggesaksdelen forvaltes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Norsk Eiendom 2012 s. 11).

Plan- og bygningsloven og enkelte andre lover legger opp til at det offentlige kan styre arealbruk og eiendomsdannelse. Betegnelsen på dette er offentlig regulering og offentlig planlegging. En regulering skjer gjennom et offentlig plansystem med ulike verktøy og

virkemidler. På det kommunale nivå reguleres dette gjennom at kommuneplanen inneholder en kommunedelplan og en arealdel. Dette skilles videre ut i en reguleringsplan med områderegulering og detaljregulering (Se figur 4).

Det kommunale plansystemet



Figur 4. En framstilling av det kommunale plansystemet i Norge

Sammenhengen mellom eiendomsforhold og arealbruk er mangesidig og komplisert. Eksisterende eiendomsstruktur vil ofte kunne oppfattes som et resultat av tidligere arealbruk; eiendomsforholdene er tilpasset, eventuelt er de et resultat av nettopp den arealbruken som skal endres. Ved planlegging av utbygging vil det så og si bare unntaksvis være mulig å unngå motsetninger mellom de eksisterende eiendomsforholdene og løsningene i planen. For å få realisert en utbygging kreves det endringer og koordinering- herunder eksempelvis at byggverk reises uavhengig av eksisterende tomtegrenser, noe som betinger at eiendommer må deles og sammenføres og grenser må forandres. Kort sagt; det må gjennomføres en eiendomsdannelse (Nord 2008 s. 10). Eiendomsdannelse er nærmere forklart i kapittel 3.4.1.

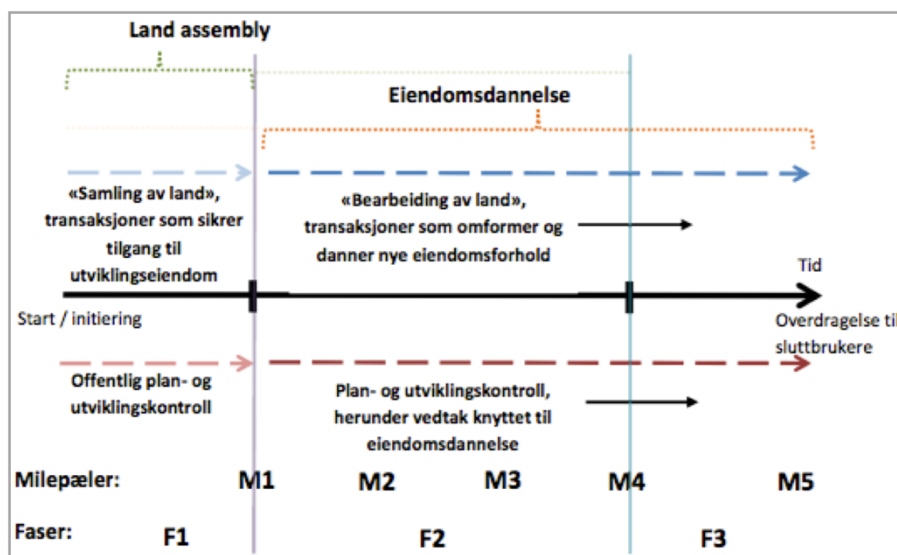
2.3.1. Ikke-eide ressurser

Ikke-eide ressurser er betegnelsen på åpent areal, et tilgjengelig areal uten rådighetsinnskrenkninger som vil kunne benyttes til utvikling.

2.4. Transformasjon

Transformasjon som overordnet begrep beskriver fasene fra man anskaffer areal til det overdras sluttbrukeren. Transformasjon kan enkelt forklares ved at en endrer dagens bruk av et areal til en annen. I og med at jeg i denne oppgaven ikke går inn i bestemte områder, men heller ser på eiendomsforhold og dens betydning for byutvikling, velger jeg kun å gjøre en kort redegjørelse av begrepet.

Et eksempel på transformasjon kan være å endre et område bestående av tung industri med store fabrikker og høy aktivitet, til et boligområde med gode offentlige byrom og fin grønnstruktur. Et areal har da fått nytt bruksmønster gjennom transformasjon. Første steg i en transformasjonsprosess er å samle land, på engelsk kalt "Land assembly". Andre ledd er eiendomsdannelse.



Figur 5: De ulike fasene som er med på å føre fram en transformasjon.

2.4.1. Eiendomsdannelse

I denne oppgaven knyttes eiendomsdannelse opp mot offentlig regulering. Både lovgrunnlag, eksisterende eiendomsforhold og omstendighetene omkring eiendomsdannelsen, samt myndighetenes prioriteringer og valg er med på å påvirke hvordan arealplanlegging legger føringer for utformingen av nye eiendommer (Røsnes 2014 s. 39). Eiendomsdannelse er en omforming av arealer.

Planlegging etter plan- og bygningsloven, utøving av jordpolitikk ved praktisering av jord- og konsesjonslovene, praktisering av naturmangfoldloven og lignende har selvsagt en dominerende forvaltningsmessig side, men i tillegg til det har den en del viktige eiendomsfaglige komponenter i seg. (Sevatdal og Sky 2003 s. 7) bemerker at tomteinndelingen i en reguleringsplan, også er eiendomsdannelse.

I en tenkt jordskiftesak, vil eiendomsdannelse være sentralt for å skape tjenlige eiendomsforhold innad i et område. Ved å ta utgangspunkt i eksisterende forhold, vil en kunne omforme et areal til å bli mer hensiktsmessig organisert. Til forskjell fra figur 5, plasseres eiendomsdannelse som underordnet del av en prosess som kalles eiendomsregistrering. Eiendomsregistrering er eiendomsrettens infrastruktur med økonomiske, sosiale, juridiske og politiske funksjoner i samfunnet (Sevatdal & Sky 2003 s. 12). Prosessen ser slik ut:

- Eiendomsdannelse (sammenslåing, fradeling og lignende).
- Tildele nye enheter unik identifikasjon
- Oppmåling og kartlegging
- Matrikulering av eiendommene
- Tinglysing

Den profesjonelle utførelsen av eiendomsdannelse er sammensatt av mekanismer på ulike måter. La oss ta et eksempel; en motorvei blir planlagt og utformet av veistyresmaktene. Deretter begynner det eiendomsfaglige grunnervet.

I juridisk teori deles erverv inn i tre typer:

- Derivative erverv: Overføring fra en eier til en ny eier
- Originære erverv: Erververen okkuperer eierløst land
- Ekstinktive erverv: Strid mellom opprinnelig og ny eier som fører til at den nye eieren utsletter den opprinneliges eiendomsrett (Eiendomsfag 2016b).

I disse dager vil derivative erverv være nærliggende, altså at det forekommer en overføring av

areal fra en eier til en ny eier.

Eiendomsstrukturen har blitt utjenlig som resultat av oppdeling over lang tid, eller som følge av økonomiske eller tekniske endringer. Det blir deretter krevd jordskifte.

En reguleringsplan blir utarbeidet av offentlige eller private eksperter, vedtatt av politiske organ og deretter starter eiendomsdannelsen gjennom fradeling eller sammenslåing av tomter. Selv om de ulike mekanismene og delprosessene i både offentlig og privat sektor kan være sammensatte, er det som regel nødvendig å separere de til en viss grad blant annet fordi de formelle prosedyrereglene kan være ulike for ulike delprosesser (Sevatdal & Sky 2003 s. 8).

Eiendomsbegrepet kan tolkes forskjellig i landbruksforhold og i byer og tettsteder.

I landbruket er det normalt med store arealer eid av en og samme eier. I tillegg er det lett å omtale landbruk som egen driftsenhet. Det er i landbruket at jordskifte som virkemiddel blir mest benyttet. Urbant jordskifte er behandlet videre i oppgaven (*se kap. 2.7*).

Eiendomsbegrepet utspiller seg ofte annerledes i mer urbane strøk da et område kan bestå av eierstruktur hvor det offentlige eier noen få tomter mens resterende eies av flere private grunneiere. Disse grunneierne kan i enkelte tilfeller også stå som hjemmelshaver for én eiendom innenfor et areal, og andre eiendommer som ligger et stykke unna (Nord 2008 s. 13).

Ulike tiltak og utbygging kan vanskeliggjøres av eierstrukturen og rettighetsstrukturen. Det at eiendommer innenfor et bestemt område er eid av flere i form av sameie eller at det finnes etablerte bruksretter/servitutter i området kan være utfordrende for utførelsen av planarbeidet. Servitutter betegnes som heftelser som ligger i fast eiendom. Det kan være seg en klausul om villabebyggelse i et område som gjør det vanskelig å utnytte arealet til annet enn nettopp villabebyggelse. Slike klausuler kan i mange tilfeller være vanskelig å oppløse, som igjen vil vanskeliggjøre arealbruksendringer. I første rekke benyttes ekspropriasjon som virkemiddel for å gjøre denne prosessen lettere, men blir i dag lite anvendt da kommunene heller velger å løse slike problemer gjennom kjøp og salg.

2.5. Eiendomsrett, en knippe av rettigheter

Eiendomsrett er retten til å besitte og råde over fast eiendom på enhver måte som ikke strider mot lov eller andres lovlige rettigheter. Eiendomsretten kan forklares som en knippe av rettigheter som hører inn under elementet rettighetsstruktur. Skulle disse rettighetene utfordres, har man som grunneier krav på erstatning med hjemmel i § 105 i Grunnloven:

”Fordrer Statens Tarv, at Nogen maa afgive sin rørlige eller urørlige Eiendom til offentlig Brug, saa bør han have fuld Erstatning af Statskassen”.

I eiendomsteori skal eiendom sees på som ”tingen” eller objektet. Ved å legge til ordet ”rett” (eiendomsrett, bruksrett osv.) vil relasjonen mellom objektet/tingen og subjektet synliggjøres (Sevatdal & Sky 2003 s. 25). Denne relasjonen sier noe om den rett mennesker har, en eiendomsrett som står nedfelt i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, tilleggsprotokoll 1, artikkel 1:

”Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper”.

Det å eie noe er en rett mennesker har, og spesielt den individuelle eiendomsretten er rettferdig og moralsk forsvarlig i et etisk perspektiv (Sevatdal & Sky 2003 s. 26).

Så hvordan vil individuell eiendomsrett fungere i et større samfunn? Behov og interesser skal ivaretas, samtidig som samfunnet skal utvikles til gode for alle. En må forstå eiendomsretten og eiendomsforhold for å kunne handle fornuftig som profesjonelle fagpersoner (Sevatdal & Sky 2003 s. 26). Eiendomsretten gir en rettslig posisjon, samtidig som den verner posisjonen ovenfor andre parter. Dette kan forklares ut i fra to ulike syn; (1) det substansielle synet, og (2) det funksjonelle synet. Det substansielle synet forklares ved at eiendommen er et substans hvor man får disponert den retten man har. Det funksjonelle synet går ut på det motsatte, nemlig at man ikke knytter eiendomsretten til et endelig substans. Eiendomsretten fremkommer av ulike disposisjonsretter og medfølgende vern (Sevatdal 1989 s. 4).

2.5.1. Eiendom i juridisk perspektiv

Dagens juridiske terminologi tar utgangspunkt i Hermann Scheels definisjon av eiendomsretten som negativt begrenset. Dette er i motsetning til tinglige retter, som omtales som positive. Eiendomsrett som negativt begrenset innebærer at den eller de som anses som eiere har rett til å utøve alle faktiske og juridiske eierbeføyelser som ikke er særskilt unntatt gjennom lov, avtale eller andre rettsforhold. Utøvelsen av faktiske eierbeføyelser til fast eiendom skjer positivt gjennom faktisk bruk, forbruk og utnyttelse av den faste eiendommen. Negativt skjer utøvelsen av de faktiske eierbeføysene ved at eieren eller eierne nekter andre faktisk bruk, forbruk og utnyttelse av den faste eiendommen. De faktiske eierbeføysene er utvidet slik at eiendomsretten også gir rett til ulike nabobeføyelser. For eksempel vil det være en viktig del av eiendomsretten til fast eiendom at eiendommen får beholde et visst minimum av de sol- og lysforholdene som eiendommen har på tidspunktet for eiendomsdannelsen. Gjennom reglene og prinsippene for trær og hekker i Lov om rettshøve mellom grannar av 16 juni 1961 nr. 15 (grannelova) vil nabobeføysene beskytte eiendomsretten ved å nekte naboen å ha trær og hekker over en viss størrelse. Lover som grannelova og plan- og bygningsloven medfører en beskyttet eiendomsrett som gir han eller hun en viss råderett over naboeiendommene, noe som også gjelder for naboeiendommene. På denne måten kan det sies at eiendomsretten i slik forstand ikke er total (Røsnes 2014 s. 53).

Avtaler og reguleringer som gjennom eiendomsutvikling materialiserer seg i nye eiendommer må gis geodetisk eller geografisk referanse slik at de kan føres inn i objektregisteret og gis rettsvern gjennom registrering, henholdsvis i matrikkelen og grunnboka. (Slikt som referert i 2.4.1). I juridisk teori er utgangspunktet at fast eiendom er et avgrenset areal av jordoverflaten. Dette er derimot ikke helt treffende ettersom fast eiendom kan finnes i andre former som for eksempel eiendommer under jordoverflaten, over jordoverflaten og på sjøgrunn – i form av anleggseiendommer. Fast eiendom er dermed ikke et absolutt begrep.

I sammenheng med Grunnlovens § 105 har det i norsk rettspraksis flere ganger blitt diskutert hvorvidt eiendomsretten stiller så sterk som det gis uttrykk for. Et eksempel på dette er Høyesterettsdommen RT-1970-67 "Sauholmen-dommen". Saken gjaldt en stor skjærgårdseiendom på 70 mål som ble rammet av et byggeforbud i strandsonen. Høyesterett kom fram til at det ikke skulle gis erstatning på bakgrunn av at lovgivningens regulering av

eierrådigheten normalt ikke påfører det offentlige noen erstatningsplikt. I denne saken ble den offentlige reguleringsretten på sett og vis motstykket til eiendomsretten ved at ferdseisretten til allmennheten skulle veie tyngre jr. Friluftsløven av 1967 (Taubøll 2005).

2.6. Medvirkning etter plan- og bygningsloven

I balansegangen mellom de to regimene; reguleringsregimet og eiendomsregimet (se 2.1.2) er det i plan- og bygningsloven muligheter for aktører innen eiendomsregimet å ta del i planleggingen. Dette kan gjøres gjennom medvirkning etter plan- og bygningsloven. På bakgrunn av oppgavens hensikt, nemlig å knytte eiendomsforhold opp mot arealplanlegging, velger jeg å redegjøre for muligheten til medvirkning og hvordan borgerne kan være med å påvirke utviklingen.

§ 5-1: "Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre organer eller private. Kommunen har særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge"

Medvirkning som et allment prinsipp står forankret i lovens formålsparagraf 1-1. Paragrafens første og fjerde avsnitt vil være mest interessant for oppgaven.

Plan- og bygningsloven § 1-1, første avsnitt:

"Løven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner".

Plan- og bygningsloven § 1-1, fjerde avsnitt:

"Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter".

Plan- og bygningsloven legger klare føringer for hvordan berørte parter og andre med interesse for planforslag skal kunne delta aktivt i planleggingen. Av demokratiske årsaker er det viktig at alle hensyn medregnes i arbeidet. Forslag skal sendes på høring slik at alle

statlige, regionale, og kommunale myndigheter, samt andre offentlige og private organer og organisasjoner får mulighet til å uttale seg innen en fastsatt frist. Forslaget legges ut til offentlig ettersyn slik at det blir tilgjengelig for alle å se. Medvirkning i planleggingen bidrar til demokratisk innflytelse i samfunnsutviklingen, og representerer den sosiale dimensjonen i utviklingsmålet om bærekraftig utvikling (Regjeringen 2014b).

Formålsbestemmelsen har til hensikt å sørge for at nåværende generasjon tar de riktige beslutningene for å komme neste generasjon til gode. Da kommunen ikke alltid strekker til med å fullføre alle arbeidsoppgavene i møte med nasjonale og regionale forventninger, er sivilt engasjement med på å bidra til aktivitet for felleskapets beste. I slik forstand er det anbefalt at kommunen i tidlig fase inviterer innbyggere, foreninger, grunneiere, lokalt næringsliv og regionale etater til et bredt samarbeid for å utvikle byen eller tettstedet (Regjeringen 2015).

Grunnbestemmelsene hva gjelder medvirkning står flere steder i loven, i tillegg til § 1-1 og § 5-1, er det også presisert i lovens § 7-1 og § 10-1. Medvirkning gjelder i alle planprosesser, men forutsettes tilpasset den aktuelle plantypen og de ulike forutsetningene. Når det kommer til utarbeidelsen av den kommunale planstrategien, er ikke åpen medvirkning lovpålagt, men heller en anbefaling for å sikre en demokratisk prosess (Regjeringen 2014b). I reguleringsplaner er kommunene pliktig å informere grunneierne ved oppstart av arbeidet, høring av plan og kunngjøring av vedtatt plan etter plan- og bygningsloven. Denne plikten kommer av de rådhetsinnskrenkninger som følger av reguleringsplaner. I kommuneplaner derimot, er ikke kommune pliktig å varsle andre enn berørte etater og organisasjoner (Wøhni 2007 s. 16). Plandokumentene er offentlige, men krever aktiv oppsøking av de partene som ikke er varslet. I prosesser hvor planforslag kommer fra private aktører, skal medvirkningen godkjennes av kommunen for å påse at aktivitetsplikten er opprettholdt og dokumentert på en tilstrekkelig og god måte.

Ettersom medvirkning er gitt stadig mer tyngde gjennom utviklingen av bygningslovene som presenteres i kapittel 3, har også kreativiteten i disse prosessene vokst. I Trondheim har de benyttet seg av medvirkningsformen "borgerpanel", hvor innbyggerne innenfor et planområde får komme med innspill til hvordan de vil at utviklingen skal ta form. I deler av Oslo har kommunen satt i gang relativt intense medvirkningsverksteder hvor kommunen og

andre aktører samarbeider tett med innbyggerne for å skape vellykkede prosjekter. Denne medvirkningsformen kalles "Charetter", og er betegnelsen på en samarbeidsform der alle parter samles til en felles innsats for å komme fram til en konklusjon flertallet er enig i (Wøhni 2007 s. 18).

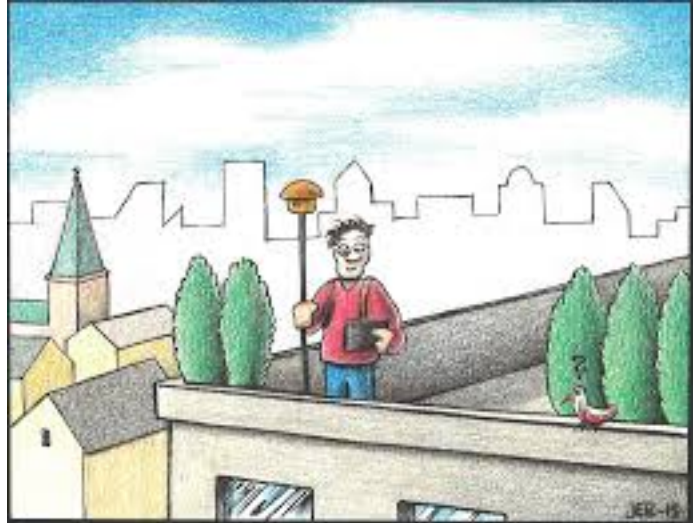
2.7. Urbant jordskifte

For å gjøre endringer i eiendomsstrukturen, eierstrukturen og rettighetsstrukturen, er jordskifte et alternativt virkemiddel. Jordskifteretten er en særdomstol hvor saksbehandlingen bygger på de vanlige domstolprinsippene gjennom lov av 17 juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvistelova), og kan gjennom lov av 21 juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eigeoms- og rettshøve på fast eigeom (jordskiftelova) hjelpe rettshavere med å få løst sine utfordringer knyttet til fast eiendom (Regjeringen 2001). Jordskifteretten opererer som en uavhengig part i saker med flere aktører og vil på denne måten hindre de sterkeste parter i å trumfe gjennom slik at det går på bekostning av fellesskapet. De beslutningene jordskifteretten tar baserer seg på kontradiksjon mellom partene. Jordskifterettene er underlagt Landbruk- og matdepartementet og benyttes i størst grad som virkemiddel innen landbruket med kompliserte og sammensatte eiendomsgrenser og rettighetsstrukturer. I slike tilfeller bistår jordskifteretten med hensikt å rydde opp i eiendomsforholdene.

I saker der jordskifte benyttes i urban sammenheng, vil jordskifteretten kunne bistå med å:

- Fastsette bruksordninger
- Fordele kostnader med felles tiltak
- Fordele utbyggingsverdier
- Ny utforming av eiendommer
- Fastsette grenser
- Avklare eiendoms- og bruksretter

(Domstol 2016)



Bilde 2: Urbant jordskifte

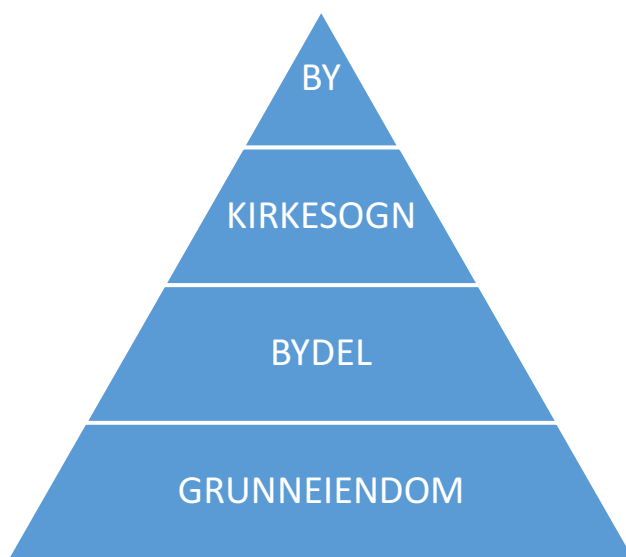
Saker ført i jordskifteretten foregår vanligvis uten bistand fra advokater, noe som gjør prosessen til et billigere alternativ for partene (wikipedia 2013).

Grunnet utfordrende eiendomsforhold i fortetningsområder som i byer, har urbant jordskifte av mange blitt sett på som et interessant virkemiddel. Ofte består eiendommer av flere teiger som på en eller annen måte har vist seg å ha lite hensiktsmessig form. Ved å omforme eller bytte arealer/makeskifte vil eiendommene kunne bli mer tjenlig for dagens bruk (Domstol 2013).

Kapittel 3: Historiske betraktninger

3.1. Hvem eier byen?

Hvem eier egentlig byen, og hvordan har ulike hendelser underveis i utviklingen vært viktig for dagens situasjon? For meg er det viktig å belyse at eiendom og bygrunn hører sammen, bare i ulik skala. Byen som handelsplass har spilt en viktig rolle for hvordan byene har vokst fram. I tillegg har behovet for å ha et sentrum for politikk og religiøse styringsfunksjoner vært viktig (Ersland 2011 s. 13). Råderetten over hus og grunn har vært en diskutert problematikk i nordeuropeisk tradisjon, hvor man enten leide eller eide grunnen og huset. Grunn er en mindre og privatrettslig definert enhet av bygrunnen (Ersland 2011 s. 15). I en historisk hierarkisk oppbygning vil grunnen være på det laveste nivået av byens samlede totale område (Se figur 6).



Figur 6: Viser en hierarkisk oppbygning av bygrunn.

Eierretten til grunn i middelalderen skiller seg tydelig fra den retten til grunn vi kjenner i dag. I dagens situasjon vil eierretten tilsi å fullt ut kunne disponere og kontrollere eiendomsobjektet på grunnen. I middelalderen var retten derimot mer likestilt i den forstand at skillet gikk mellom retten til å bruke, og retten til eierskap der eieren selv kunne bruke eiendommen eller velge å leie den ut. Altså, i dette tilfellet ville retten til å bruke kjennetegnes som utleie.

Den personrettslige statusen ble mindre vektlagt i middelalderen enn slik vi kjenner den i dag. (Erslund 2011 s. 16).

Litt enklere forklart var det i middelalderen vanlig å skille mellom grunn og hus/objekt. En eier har eierrett i grunnen, mens en annen har eierrett over huset. Leietaker eide derfor huset, men leide grunnen. For mange bedre kjent som tomtefeste. Dette kan ses i historisk sammenheng med kløyvd/delt eiendomsrett med eksemplifisering til landbruket hvor en part kan eie skogen, en annen ha beiterett, mens en tredje part har fiskerett (Robberstad 1963 s. 164). Det å knytte en bruksrett til et objekt slik som de gjorde i middelalderen, er ikke noe problem. Dette omtales som en relativ eiendomsrett, til forskjell fra den totale eiendomsretten med modifikasjoner som vi legger til grunn i dag. I moderne juridisk terminologi faller eierretten til hus og grunn inn under tingsretten. Der skilles det mellom eierrettigheter som gir full råderett over objektet, og de tinglige rettighetene bruksrett og panterett (Erslund 2011 s. 18). I historisk perspektiv foregikk råderettsoverføringen på følgende måte:

- Fase 1: Hele grunnen eies av én eier. Ingen bydannelse, men kan ha form som en landsby.
- Fase 2: Den opprinnelige grunneiendommen blir oppdelt i mer eller mindre like store biter. Mottakerne får råderett over grunnen mot leie.
- Fase 3: Grunnen fra fase 2 er oppdelt og utleid eller i bruk på grunnlag av overføringen i fase 2. Den opprinnelige eiertilhørigheten fra fase 1 kan ha falt bort. I denne fasen kan eierrettigheter til hus og grunn oppstå.
- Fase 4: Grunnleiepartene fra fase 3 går over fra leie til eie for brukeren.

Disse fasene har formet byer slik vi kjenner de i dag, hvor okkupantene eide store arealer for så å fradele eiendommene sine. Råderett til eiendommene ble gitt ved å leie av den opprinnelige eieren. Gjennom tidene har eiendomsforholdene utviklet seg, og i enkelte tilfeller blitt svært så avanserte. Eldre kontrakt- og avtaleinngåelser har i mange tilfeller vært med å løse datidens utfordringer, samtidig som de har gjort dagens utfordringer vanskeligere å løse. Denne historiske råderettsoverføringen er ment for å skape en forståelse for hvordan

byer har vokst fram og hvordan eiendomsforhold har ligget der som en faktor underveis for byens utforming.

3.2 Den norske byplanleggingens historie

3.2.1 Innledning

For di oppgaven tar sikte på å fremlegge eiendomsforhold som styrende faktor for utvikling i byer, vil jeg i denne delen redegjøre for hovedtrekkene i norsk byplanlegging. Dette presenteres for å synliggjøre hvordan historiske aspekter kan ha påvirket hvordan byplanlegging foregår i dag.

Historiske fremstillinger av byplanlegging som fenomen og aktivitet i Norge er stort sett knyttet opp mot lovgivning, referert først og fremst til bygningslovene fra 1800-tallet og fremover. Etablering av systemer for hvor og hvordan tomteinndelinger så vel som veier, torg, brygger og annen infrastruktur i byer og tettsteder skulle være, er ikke nødvendigvis knyttet til generelle eller til spesielle planlover. Dette kom som følge av grunnleggingen av byen/tettstedet, men også på ulike tidspunkt under byens vekst og utvikling. I tillegg har oppbyggingen i etterkant av historiske bybranner vært med og formet byene slik vi kjenner de i dag.

Planlegging skulle foregå i offentlig regi på statlig og/eller lokalt nivå. Et samspill mellom myndighetsbasert og grunneierbasert byplanlegging og byutvikling er lite klarlagt i norsk byhistorie, med unntak av enkelte store byplantiltak på 1600-tallet som for eksempel anlegget av Christianias og Trondheims byplan (Nord 2008 s. 5).

De første bygningslovene kom tidlig på 1800-tallet og var gjeldende for de største byene (Christiania, Bergen og Trondheim). Den første alminnelige bygningsloven kom i 1845 og gjaldt alle kjøp- og ladesteder som ikke hadde særskilt bygningslov. Etter endringene som fant sted i løpet av 1800-tallet ble det en klar oppfatning om at man behøvde en ny og felles lov. Denne loven kom i 1924 og gjaldt Norges byer og i en utstrekning av 200 meter utenfor byens grenser. Administrasjon av bygningsvesenet skulle i hovedsak være en kommunal oppgave.

Bygningsloven av 1965 bygde videre på mange av de samme prinsippene som tidligere lover, men nå også med reguleringsbestemmelser og bestemmelser om ekspropriasjon i tillegg til det som tidligere kun omfattet bygninger. Denne loven ville også gjelde for hele landet, ikke bare byer og tettsteder. Bygningsloven av 1965 innførte et system for en integrert helhetsplanlegging på kommunalt og regionalt nivå, noe som ble videreført og videreutviklet i plan- og bygningsloven av 1985. Hovedforskjellen mellom loven av 1965 og 1985 var at kommuneplaner ble innført i stedet for generalplaner, og at denne ble gjort bindende for grunneierne (Nord 2008 s. 6). Generalplan er den gamle benevnelsen for kommuneplan.

Mye har endret seg innen arealplanlegging siden bygningsloven av 1965 og frem til i dag. Særlig to viktige endringer trekkes fram; (1) overgangen fra bolig- og næringsutvikling gjennom by- og tettstedsvekst til fortetting og transformasjon av bebygde arealer, og (2) et stadig engasjement fra privat sektor, både i planlegging og prosjektering av arealbruksendringene i de bebygde områdene (Holsen 2007 s. 104).

Som tilfellet med dagens plan- og bygningslov, var også formålet med loven av 1985 å forenkles i forhold til sin forgjenger. Lovgivning fra andre lover skulle også samles inn i samme lov for å effektivisere prosessen. Bygningsloven fra 1965 kom som resultat av etterkrigstiden hvor landet skulle bygges. Etter hvert som landet gikk inn i en ny tid med økende velferd, ble også behovet for økt styring viktigere og loven av 1965 ble sett på som for svak til å styre arealbruk. Miljøaspektet ble stadig ilagt større tyngde, og krav om medvirkning ble av enda sterkere betydning (Kommunetorget 2015).

Lov om lokal og regional planlegging (planleggingsloven) av 5.juni 1981 nr. 49 ble opphevet ved lov av 26.mars 1982. Begrunnelsen for dette var å fjerne unødvendige restriksjoner, samtidig som man trygget utøvelsen av eiendomsretten og skapte en mer formålstjenlig planlegging i fylker og kommuner. Det var i sin tid Høyre, Kristelig folkeparti og Senterpartiet som ville avvise det såkalte "speilvendingsprinsippet". Dette prinsippet gikk ut på at all arealbruk som ikke var i henhold til vedtatt plan, skulle avvises. Partienes innvendinger gikk bl.a. på at et totalt plankrav ville innebære et for stort inngrep i den privates råderett over egen eiendom. De mente at slike innskrenkninger i råderetten burde skje gjennom klare lovbud, ikke gjennom generelle forbudsbestemmelser (Kommunetorget 2015).

En viktig endring i loven av 1985 var at kommuneplanens arealdel skulle gjøres juridisk gjeldende, altså gis direkte rettsvirkning. Lov av 28.april 1967 om fornyelse av tettbygde strøk (byfornyelsesloven) ble innarbeidet i plan- og bygningsloven av 1985.

Hovedfokuset i arbeidet med lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. Juni 2008 nr. 71 var å forenkle og effektivisere. Byggesaksdelen skulle gjøres mer oversiktlig og logisk oppbygd enn hva tilfellet med plan- og bygningsloven av 1985 var. Det skulle også gis klarere forhold mellom planer og byggesaker ved at blant annet systemet med vedtekter gikk inn som planbestemmelser. Planen av 2008 skulle også sørge for bedre kvalitet i byggesaker, mer fokus på medvirkning, og legge opp til tydelige tekniske krav og universell utforming.

Del III: Kapittel 4: Analyse

Osloregionens stasjonsbyer

For å finne betydningen av eiendomsforhold i kommunenes utarbeidelse av planer, er det i denne delen blitt gjort en analyse av kommuneplanene til oppgavens utvalgte stasjonsbyer; Ski, Asker og Lillestrøm. Gjennom dokumentstudiet har jeg plukket utdrag fra kommuneplanene som kan relateres til eiendomsforhold. Videre er det utført intervjuer med arealplanleggere fra oppgavens respektive kommuner.



Bilde 3: Kommuneplanleggere



Bilde 4: Ski stasjon



Bilde 5: Asker stasjon



Bilde 6: Lillestrøm stasjon

4.1. Ski kommune



Bilde 7: Ski kommunevåpen



Bilde 8: Ski sentrum

*"I planprosessen har vi samlet oss om en ny visjon: "Ski kommune – på sporet til fremtiden".
Visjonen refererer både til Skis muligheter som regionalt kollektivknutepunkt for jernbane, og
til utfordringer og ambisjoner i utviklingen av kommunen som tjenesteyter og organisasjon".*

*Georg Stub
Ordfører i Ski kommune
(Ski kommune 2011 s. 2)*

4.1.1. Om Ski kommune

Ski kommune ligger i Follo i Akershus. Kommunen grenser til Oslo i nord, Enebakk i øst, Hobøl i sør, og Ås og Oppegård i vest. Ski kommune har et samlet areal på ca. 166 km² og et innbyggertall på ca. 30 000. I løpet av kommuneplanperioden har Ski planer om å bygge 5.000 boliger, med fordeling 67 % leiligheter og 33 % småhusbebyggelse (Ski kommune s. 28). Som følge av utbyggingen av Follobanen som ferdigstilles i slutten av 2021 (Jernbaneverket 2014), kommer Ski kommune til å bli en viktig brikke i løsningen for å møte forventet befolkningsvekst i Osloregionen. Det at reisetiden fra Oslo til Ski vil halveres fra 22 minutter til 11 minutter vil legge grunnlaget for en sterkere utvikling i kommunen i tiden framover.

4.1.2. Befolkningsutvikling i Ski

Frem mot 2025 forventes en vekst i Ski kommunes innbyggertall på opp mot 30%, noe som tilsvarer ca. 40.000 flere innbyggere i Follo (Ski kommune 2011 s. 6). De siste årene har Ski kommune hatt en årlig vekst på 1 % og vil fram mot 2022 kunne forvente en årlig vekst på 2 %, noe som først og fremst har sammenheng med utbyggingen av Follobanen.

I gjennomsnitt bor det 2,4 personer per husstand og befolkningen er gunstig og relativt ung. Gruppen 67+ forventes å øke med hele 50 % innen 2025.

Ski kommune sliter med et gap mellom de forventede tjenester som innbyggerne har, og det kommunen tilbyr. Dette kommer av en utfordrende kommuneøkonomi (Ski kommune 2011 s. 7). Gjennom dialog vil Ski kommune skape en organisasjons-/samarbeidsform som går ut på tettere dialog mellom kommunen og private aktører (Ski kommune 2011 s. 18).

4.1.3. Hva sier kommuneplanen?

Eiendomsrelaterte funn i kommuneplanen for Ski 2011- 2022, vedtatt 22.06.11

Hovedansvaret for eiendomsutvikling ligger hos grunneiere, innenfor kommunens vedtatte planer og rammer (Ski kommune 2011 s. 17).

Strategi: Ta ansvar og initiativ overfor eiendomsutviklere/grunneiere, næringsdrivende m.fl. for å etablere samarbeidsprosesser og –modeller for utvikling av Ski sentrum (Ski kommune 2011 s. 19).

Innenfor regulert byggesone i Kråkstad er det fortsatt kapasitet for bygging av nye boliger, både gjennom ubebygde tomter, mulighet for deling av større tomter og generell fortetting i områder som er regulert for mer konsentrert boligbygging (Ski kommune 2011 s. 21).

Syd for Sloraveien har det tidligere skjedd en fradeling av tomter (Ski kommune 2011 s. 64).

Kommuneplan 2011 – 2022

Vedtatt 22.06.11



Bilde 9: Kommuneplan Ski

Nær kontakt med de viktigste aktørene er et nødvendig redskap for langsiktig og målrettet sentrumsarbeid (Ski kommune 2011 s. 18)

Bruke planlegging, utbyggingsavtaler og rollen som grunneier aktivt for å sikre realisering av overordnede mål for byutviklingen for Ski tettsted og Langhus. (Ski kommune 2011 s. 20 og 21).

Utnyttelsen av kommuneskogens arealer skal ikke være i strid med allemannsretten og fri ferdsel (Ski kommune 2011 s. 50).

Det er også muligheter ved Arnestadjordet hvor Ski kommune som grunneier enten kan bygge på egne eiendommer eller få tilgang til boliger ved salgs- og eller utbyggingsavtale knyttet til regulering og tomt salg (Ski kommune 2011 s. 66).

Konsekvenser for kulturminner, herunder husmannsplasser, skal utredes ved områderegulering. Husmannsplasser og gamle veifar skal sikres og bevares som historiefortellende elementer (Ski kommune 2011 s. 90).

Det skal også legges vekt på å opprettholde den karakteristiske tomtestrukturen, historiske vegetasjonselementer, samt bygningenes plassering i landskapet (Ski kommune 2011 s. 93).

4.1.4. Hva sier kommuneplanleggeren? (For fullstendig intervju, se vedlegg 2)

I dag ligger fokuset for utvikling i Ski i sentrumsområdene. Kommunen ønsker å fortette i indre by, for deretter å jobbe seg utover. Ski kommune har egen eiendomsavdeling med ansvar for grunnerv, bestående av dyktige fagfolk som besitter god kunnskap omkring eiendom og de juridiske rammene rundt. Avdelingen er en ressurs i ettertid av vedtatte planer for å behandle endringer i eiendomsforhold som følge av de tilfellene hvor kommunen benytter seg av andres grunn for å gjennomføre planene sine. Endringene kan føre til spørsmål om erstatning, avtaleinngåelser, kjøp og salg av fast eiendom m.m.

Kommuneplanleggeren er bevisst de forhold rundt eiendomsmessige utfordringer i ettertid, men behandler de ikke selv. En arealplanleggers virke ligger innenfor det rammeverk som er plan- og bygningsloven. I en tenkt situasjon hvor kommuneplanleggere skulle behandlet eiendomsfaglige spørsmål i utarbeidelsen av planer ville den allerede store bunken med arbeid og forventninger tatt enda lengre tid å komme gjennom, forteller informanten.

På bakgrunn av de innspill som kommer inn og de vurderinger kommunen gjør så lages det et planforslag. Det blir så politisk vedtatt at det skal ut på høring, forslaget legges så fram og deretter blir det formidlet hva kommunen har bestemt seg for. Etter dette mottar kommunen nye merknader og protester hvor det kommer uttalelser som er mer konkrete, som fører til eventuelle endringer. Til sist utformes sluttvedtaket. Forslaget sendes så ut en gang til med

mulighet for de involverte til å klage på selve vedtaket. En slik prosess gjør det godt mulig for grunneiere og andre interesserte å ta del i arbeidet.

I forbindelse med planlegging vil eksisterende eiendomsgrenser være med å danne grunnlaget for ønsket utvikling, men de bør samtidig ikke være styrende for selve prosessen. I stedet for å se de eksisterende eiendomsgrensene som et godt virkemiddel for utvikling, er kommunen heller opptatt av å framheve regulering som et godt verktøy. I hierarkisk oppstilling vil byutvikling være overordnet, mens eiendomsutvikling kommer i neste trinn. Informanten i Ski kommune ser ofte et dilemma mellom fellesskapets beste og individets beste, og nettopp da kan det å justere grenser som ikke er hensiktsmessige i videre utvikling være en god løsning. Tryggheten for kommuneplanleggere er i slik forstand å ha hjemmel i lov til å justere disse grensene. Informanten sikter her til plan- og bygningsloven § 12-7 "Bestemmelser i reguleringsplan".

Selv om Ski kommune ikke nødvendigvis har mer utfordrende eiendomsforhold enn andre kommuner i landet, ser de likevel verdien av å etablere egen eiendomsetat. Eldre eiendomsgrenser i Ski er en utfordring, spesielt i veisaker hvor kommunens formålsgrenser går på bekostning av grunneiernes eiendomsgrenser. En del eneboliger i Ski har tomtegrenser som strekker seg til midten av veibanen utenfor og gjør det mer utfordrende for planleggerne å utvide veien med hensikt å legge til rette for sykkel og gange, og kollektivtrafikk. Arealplanleggeren i Ski fortalte i intervjuet om planene for et torg i sentrum etter initiativ fra en av grunneierne i område. De andre tre grunneierne var ikke interesserte i å avgi sin eiendom for å skape et torg, det ble dermed heller ikke noe av. Med dette eksempelet påpeker arealplanleggeren styrken i eiendomsretten hos sine innbyggere.

Ski kommune er selv en stor grunneier og har benyttet seg av dette spillerommet til å bygge boliger på egen grunn. Som hjemmelshaver til egen eiendom kan Ski lettere ta regien i en ønsket utvikling. Informanten anser Ski for å være en aktiv kommune i utviklingsprosesser, og samtidig en forvalter for de grønne verdiene som er verdt å ta vare på.

”Skulle man i reguleringsprosesser kun tatt utgangspunkt i eksisterende eiendomsgrenser, ville det vært vanskelig å ta vare på grøntområder og å skape gode offentlige rom. Områder som dette vil kreve en ny utforming som kommer til å påvirke eksisterende grenser”.

(Arealplanlegger i Ski kommune)

I de områdene kommunen selv ikke eier, har det blitt mer vanlig at private aktører selv går inn, gjør oppkjøp og rydder i eksisterende eiendomsforhold. De lager selv et reguleringsplanforslag som enten godkjennes eller avslås av kommunen. Slike tiltak er naturligvis enklere for store aktører som besitter større midler enn andre, og som ikke er like avhengig av avklaringer med naboer, noe de mindre aktørene er.

4.1.5. Oppsummering av Ski kommune

Ski kommunes vedtatte kommuneplan inneholder flere punkter som omhandler eiendom, disse punktene sier noe om gjennomføring for ønsket utvikling. En stor del av kommuneplanen gjør seg avhengig av Follobanens ferdigstilling, og er derfor mer avventende i sitt arbeid. Kommuneplanleggeren er veldig oppmerksom hva kommer til eiendomsforhold, men er i tillegg kjapt ute med å si at dette ikke ligger under arealplanleggerens profesjon som sådan. Planleggere forholder seg til sitt rammeverk, plan- og bygningsloven. Den forvaltningsmessige siden av planlegging legger klare føringer for hvordan arbeidet skal utføres, og binder kommuneplanleggeren i større grad enn hva eksisterende eiendomsforhold gjør. Nasjonale og regionale forventninger gjør også at mål og strategier må etterstrebnes, noe som kan komme til å skje på bekostning av eiendomsstrukturen. Kommuneplanen sier i dette tilfellet mer om eiendomsforhold enn hva planleggeren ytrer i intervjuet. I kommuneplanen ble det skrevet at ”Hovedansvaret for eiendomsutvikling ligger hos grunneierne, innenfor kommunens vedtatte planer og rammer” (Ski kommune 2011 s. 17). Her ligger det indikasjoner om at grunneiere selv skal stå for en del av utviklingen, men at det skal skje på bakgrunn av kommunens planer og innenfor vedtatte rammer. Med dette kan det virke som Ski kommune ønsker at ulike aktører sammen skal utvikle byen for å møte de utfordringene som venter, noe informanten i Ski kommune bekrefter. Samspillet mellom kommunen og andre aktører er viktig i møte med fremtiden. På denne måten er kommunen også mer trygge på at alle hensyn blir tatt med i betraktningen. Herunder eiendomsforhold.

4.2. Asker kommune



Bilde 10: Asker kommunevåpen



Bilde 11: Asker sentrum

“Asker kommune skal være en fremtidsrettet, inkluderende og ansvarsbevisst kommune, hvor balanse mellom vekst og vern gir gode lokalsamfunn i en raskt voksende region”.

Lene W. Conradi

Ordfører i Asker kommune

(Asker kommune 2014a s. 5).

4.2.1. Om Asker kommune

Asker kommune ligger helt vest i Akershus og grenser til Røyken, Bærum og Lier. Kommunens totale areal er på 100, 75m², og har en befolkning på ca. 60 000 innbyggere (Wikipedia 2016b). Som den største av de tre kommunene som behandles i oppgaven i henhold til innbyggertall, har Asker muligens et enda større ansvar for å ta vare på sine innbyggere, samtidig som det skal legges til rette for nye. Som forstadskommune til Oslo er Asker et område med et stort antall pendlere som er avhengige av et godt kollektivtilbud for å komme seg effektivt til og fra jobb. Hensikten med Plansamarbeidet er å få sentrert nye innbyggere i Osloregionen i de mindre byene rundt. Dette stiller høye krav til utvikling i Asker kommune i årene som kommer.

4.2.2. Befolkningsutvikling i Asker

Fra 1970 og frem til i dag har Asker nær fordoblet innbyggertallet til ca. 60 000 personer. Asker har en relativt ung befolkning med mange barnefamilier, men med en underrepresentasjon av unge voksne i alderen 18 til 35 år. I senere tid er det tegn til endringer i befolkningssammensetningen hvor andelen barn i barnehagealder har gått ned i forhold til samlet antall barn i kommunen for øvrig. Dette har sammenheng med at flere barnefamilier flytter til Asker nærmere skolestart. Også andelen eldre er økende. For å opprettholde dagens balanserte og gunstige befolkningssammensetning forutsettes en fremtidig høy befolkningsvekst tilsvarende det Asker har hatt de siste fem årene. I kommuneplan 2014- 2026 tilrettelegges det for produksjon av rundt 350 boliger årlig, dette forutsetter en portefølje av godkjente reguleringsplaner. Det legges opp til en årlig befolkningsvekst på 1,5 % (Asker kommune 2014a s. 13).

4.2.3. Hva sier kommuneplanen?
Eiendomsrelaterte funn i kommuneplan
2014-2026, vedtatt 18.11.2014

Det skal bli sikret gode muligheter for medvirkning og deltakelse fra både lag, foreninger, næringsliv og enkeltpersoner i kommuneplanprosesser (Asker kommune 2014a s. 7).

Asker kommune er en betydelig grunneier og har dermed mulighet til å utøve en aktiv boligpolitikk (Asker kommune 2014a s. 16).

Grunnerverv i Asker sentrum og på Dikemark (Asker kommune 2014a s. 35).

Mange av utbyggingsfeltene ligger kollektivnært og enkelte store eiendommer eies av Asker kommune (Asker kommune 2014a s. 44).



Bilde 12: Kommuneplan Asker

Gi grunneierne større forutsigbarhet (Asker kommune 2014a s. 16).

Ni tomter på kommunal grunn avsatt til barnehager (Asker kommune 2014a s. 37).

4.2.4. Hva sier "Forslag til boligpolitisk strategi for Asker 2015- 2026?"

Asker kommune har utformet forslag til boligpolitisk plan for å møte forventet befolkningsvekst. Dette er et forslag som bygger videre på kommuneplanen og er mer utfyllende med tanke på gjennomføring av boligbygging i Asker. Disse forslagene går imidlertid ikke på eiendomsforhold, men heller på hva slags boligmønster kommunen ønsker. Heftet består av ett avsnitt som omhandler urbant jordskifte. Kommunen lufter idéen om at urbant jordskifte kan være et godt alternativ til flere utbyggingsavtaler. Urbant jordskifte kan ikke kreves av kommunen selv, men vil legges inn som forutsetning i reguleringsplanen slik at private parter kan ta det i bruk som virkemiddel (Asker kommune 2014b s. 22).

Asker kommune ser også på muligheten for å opprette et eget tomteselskap slik at de kan erverve mer eiendom. Som virkemidler for å kunne tilby flere boliger vil Asker kommune benytte seg av de styringsmulighetene som plan- og bygningsloven gir, å bygge mer på kommunal grunn, støtte- og låneordninger gjennom Husbanken, og økonomiske virkemidler for å sikre at vanskeligstilte skal ha et sted å bo (Asker kommune 2014b s. 16).

4.2.5. Hva sier kommuneplanleggeren? (For fullstendig intervju, se vedlegg 3)

Informanten i Asker forteller at kommunen selv er en aktiv aktør i møte med utviklingen. Asker kommune har i likhet med Oslo egen eiendomsavdeling, deres er naturlig nok noe mindre enn Eiendoms- og byfornyelsesetaten i Oslo. Under eiendomsdirektøren i Asker ligger Prosjekt og Utbygging, det er her at nye kommunale eiendomsprosjekter som skoler, sykehjem og lignende, gjennomføres. Eiendomsdirektørens stab jobber med eiendomsutvikling gjennom å ha tett dialog med utviklere, og foretar inngåelse av utbyggingsavtaler. Kommuneplanleggerne jobber i avdelingen for Strategi og Samfunn. Avdelingen arbeider i tett dialog med eiendomsavdelingen, dialog som omhandler strategiske kjøp og salg, og utbyggingsavtaler for større prosjekter.

”Eksisterende eiendomsgrenser er viktig gjennom hele kommuneplanprosessen. Grensene legger grunnlaget for planene, og om disse følges eller ikke kommer helt an på situasjonen”.

(Arealplanlegger i Asker kommune).

I de tilfellene grensene ikke følges, er kommunen veldig klar over arbeidet som kommer i ettertid i forbindelse med grunnverv. Arealplanleggeren i Asker forteller at de forsøker å finne balansen mellom reguleringsretten de selv besitter, og den eiendomsretten som grunneierne besitter. Denne balansen baserer seg på god kommunikasjon og at innspillene til planer blir behandlet på en god måte. Kommunen er avhengig av et godt samarbeid med andre aktører, og kan fortelle at de ser et stadig engasjement blant private i utviklingen av kommunen. Lengre ut i planprosessen der hvor grunneierne engasjerer seg, gir informanten uttrykk for at innbyggerne i Asker kommune er bevisst sine rettigheter og deres medvirkningsmuligheter gjennom plan- og bygningsloven.

Utvikling i Asker forekommer som følge av ulike modeller. Informanten forteller at de i enkelte prosjekter har fulgt eiendomsgrensene til punkt og prikke, mens de andre steder har sett bort i fra grensene for å kunne jobbe ut i fra et blankt lerret. I planen for Føyka ble grensene fulgt, og som hjemmelshaver til deler av området ble de sammen med den private grunneieren enige om at brøkandelen hver part eide skulle legges i en pott. Uavhengig av de tidligere eierandelene, ble det trukket nye andeler. Dette prinsippet gjorde at de i samsvar med den private grunneieren kunne transformere Føyka fra et litt slitt industriområde til bolig- og næringsutbygging. Elvely ble til forskjell fra Føyka planlagt helt uavhengig av eksisterende eiendomsgrenser. Å følge grensene var i dette tilfellet til hinder for utvikling og heller ikke spesielt viktig å ta hensyn til. Disse to eksemplene er en klar indikasjon på hvordan eiendomsforhold behandles ulikt avhengig av hva situasjonen tilsier er hensiktsmessig. Skulle man ene og alene planlegge utvikling med utgangspunkt i eksisterende grenser ville nok resultatet vært nokså likt. Utfordringen ligger i det å skape gode uteområder, noe som er vanskelig uten å benytte seg av andres grunn. Asker er selv en stor grunneier, men er samtidig avhengig av andres grunn for å oppnå en helhetlig planlegging.

4.2.6. Oppsummering av Asker kommune

Asker er som stor grunneier opptatt av å utnytte sitt spillerom, de vil bruke egen grunneiendom til å utvikle boliger, og på den måten gå i bresjen for en ønsket utvikling. I kommuneplanen fremhever de mulighetene som ligger i at de selv er stor grunneier, og ønsker å vise initiativ overfor andre aktører. De synliggjør også viktigheten av medvirkning i planprosesser og sier under intervjuet at samarbeid med andre i kommunen er avgjørende for utvikling. I intervjuet presiserte informanten hvor viktig eiendomsforhold er fra begynnelse til slutt i utarbeidelsen av kommunens planer. Eiendomsstrukturen ligger der som retningslinjer for hvordan utvikling kan utføres. I tillegg viser informanten til eksempler i kommunen hvor strukturen har blitt tatt hensyn til, så vel som tilfeller hvor strukturen har blitt totalt erstattet av formålsgrenser. Slike prosesser er ofte situasjonsbaserte og krever ulike handlinger av arealplanleggerne og grunneierne. Både kommuneplanen og intervjuet vitner om en kommune som spiller en aktiv rolle i utviklingen. Kommunikasjonen med private aktører er med på å gjøre prosesser mer effektive og vellykkede, og kommunen vil gjennom god kommunikasjon forsøke å ta vare på grunneiernes interesser så langt det lar seg gjøre.

4.3. Skedsmo kommune



Bilde 13: Skedsmo kommunevåpen



Bilde 14: Lillestrøm sentrum

“Skedsmo og Lillestrøm inngår i en overordnet strategi som skal gjøre regionen i stand til å ta imot en større befolkningsøkning på en bærekraftig måte. Det forutsetter en fortsatt transformasjon og urbanisering av kommunens sentrale områder”.

(Skedsmo kommune 2015 s. 14).

4.3.1. Om Skedsmo kommune:

Skedsmo kommune ligger nord i Akershus fylke. Kommunen grenser til Nittedal og Gjerdrum i nord, Sørums og Fet i øst, Rælingen og Lørenskog i sør, og Oslo i vest. Skedsmo kommune har et samlet areal på 77,03 km². Kun 11 minutter unna Oslo Sentralstasjon og 12 minutter unna Oslo lufthavn er Lillestrøm et sentralt knutepunkt i Osloregionen. Lillestrøm er også Skedsmo kommunes administrasjonssenter. Byens beliggenhet og tilgjengelighet gjør Lillestrøm til et naturlig fokusområde for Plansamarbeidet. I dag bor ca. 51 000 mennesker i Skedsmo kommune, ca. 12 500 av disse bor i Lillestrøm (Nabolag 2011).

4.3.2. Befolkningsutvikling i Skedsmo:

Skedsmo kommune skal være beredt til å møte en årlig befolkningsvekst på 2 %. De siste årene har befolkningsveksten i Skedsmo variert, men kommunen regner med at veksten vil legge seg på et stabilt nivå som kan forventes å ligge på 2 % årlig. I Lillestrøm sentrum bor det flest eldre mennesker, dette har sammenheng med at de eldre flytter fra store eneboliger, og inn til sentrum for bedre tilbud og for tilgjengelighets skyld.

4.3.3. Hva sier kommuneplanen?

Eiendomsrelaterte funn i kommuneplan 2015-2026, vedtatt 10.06.2015

Som tjenesteyter innenfor kultur, utdanning og helse- og sosialomsorg, er kommunen også eiendomsforvalter og utvikler. Og gjennom hensiktsmessig lokalisering av institusjoner kan kommunen styrke deler av kommunen, styre utviklingen og være et forbilde for andre eiendomsutviklere (Skedsmo kommune 2015 s. 14).



Bilde 15: Kommuneplan, Skedsmo

Grunneier har ønsket å utvikle eiendommene, men har fått signaler fra kommunen om at arealet kan være aktuelt som ny skoletomt (Skedsmo kommune 2015 s. 34).

Grunneier Lahaugmoen AS er positiv til en eventuell etablering i området (Skedsmo kommune 2015 s. 46).

I stedet viste egnethetsvurderingen, at ved å fristille seg fra de konkrete innspillene og eiendomsgrenser, og i stedet ta utgangspunkt i kommunens temakart for naturrisiko, virksomhetsrisiko, sårbare objekt og infrastruktur, at det likevel finnes større sammenhengende areal som kan være egnet for boligformål (Skedsmo kommune 2015 s. 51).

4.3.4. Hva sier kommuneplanleggeren? (For fullstendig intervju, se vedlegg 4)

Planavdelingen i Skedsmo ligger under teknisk sektor, i tillegg finnes det en egen eiendomsavdeling. Eiendomsavdelingen jobber med oppmåling, fradeling og sammenslåing av eiendom, eiendomsskatt og lignende. I planavdelingen jobber det én person med arbeidsoppgaver innen grunnerverv.

Fra startfasen av kommuneplanen er Skedsmo kommune opptatt av eksisterende eiendomsforhold. I arbeidet med sentrumsformålsområdene derimot, bestemte kommunen seg for å overkjøre eiendomsstrukturen. Denne avgjørelsen var viktig for den helhetlige planleggingen.

"Tomtstrukturen og rettighetsstrukturen påvirker alle trinn med tanke på muligheten som grunneierne har til påvirkning, og måten det gjøres på er gjennom medvirkning med hjemmel i plan- og bygningsloven"

(Arealplanlegger i Skedsmo kommune).

Skedsmo kommune eier lite arealer selv, spesielt i sentrum. Det gjør at selv om kommunen er en aktiv part, så er det private aktører som står for det meste av utviklingen. En del private kjøper opp områder, rydder i eiendomsforholdene, for deretter å lage planforslag. Dette har sammenheng med kommunens krav til helhetlig planlegging. Et viktig krav i prosjekter som sentrumsutviklingen. Klare og tydelige eiendomsforhold er med på å gjøre prosessen lettere.

Sentrumsutviklingen krever gjennomførte planer som gir grobunn for god byutvikling. I spørsmål om hvorvidt resultatet av en planprosess ville sett annerledes ut dersom eksisterende eiendomsgrenser ble brukt som utgangspunkt, forteller informanten at offentlige byrom og grøntarealer hadde blitt vanskeligere å utforme. Det å skape gode utearealer krever ofte at private må avgi noe av sin eiendom slik at for eksempel en park blir tjenlig utformet. Noen områder innehar også urådighetserklæringer som gjør det vanskelig for kommunen å jobbe ut i fra med hensikt å transformere, fortette og lignende. En del private går inn og rydder opp i eiendomsforholdene ved å slå sammen eiendommer eller fradele der det er nødvendig. I en del prosjekter har det blant annet blitt opprettet egne eierseksjonssameier for å rydde opp og organisert en del ting som kan komme til å gi utfordrende etterarbeid.

Nasjonale målsettinger legger føringer for planarbeidet i kommunen, og Skedsmo vil som snill gutt i klassen forsøke å etterkomme mål om konsentrert arealbruk på best mulig måte. Av og til kan en vel se på det som et dilemma mellom den offentlige reguleringsretten som kommunen besitter, og den private eiendomsretten som grunneierne besitter. Skedsmo kommune forsøker på best mulig måte å samkjøre dette uten bruk av ekspropriasjon. Ekspropriasjon er et lite heldig virkemiddel for Skedsmo kommune.

4.3.5. Oppsummering av Skedsmo kommune:

Kommuneplanen sier lite om eiendomsforhold, med få punkt relatert til eiendom. Kommunen som eiendomsforvalter og eiendomsutvikler skal være et forbilde for andre eiendomsutviklere. De skal gå fram som et godt eksempel og være ledende innen utvikling. Kommuneplanleggeren snakker på sin side mer om eiendomsforhold. Skedsmo kommune er ingen stor grunneier i sentrum av Lillestrøm, noe som har gjort det vanskelig å være veldig aktiv i utviklingsprosessene. Utdfordrende eiendomsforhold har gjort at planprosessen har tatt lengre tid og ført til at en del private selv har ryddet opp i eiendomsforholdene før utarbeidelsen av egne planforslag.

Skedsmo kommune mener at eiendomsforhold følger prosessen fra start til slutt, og at enkelte ting vanskeliggjøres ved å måtte forholde seg til eksisterende eiendomsstruktur. Her trekkes gode offentlig byrom og grøntarealer fram. I en del områder i Lillestrøm har kommunen sett seg nødt til å overkjøre eksisterende eiendomsstruktur helt for å lykkes med gjennomføring av mål for ønsket utvikling. Informanten i Skedsmo kommune har opptil flere ganger blitt obs på avanserte eiendomsforhold i planleggingen og påpeker at slike forhold enkelte ganger kan være til hinder for utvikling. Prosesser kan ta lengre tid på grunn av urådighetserklæringer til fast eiendom, grunneiere som ikke frivillig er med på en endring av egen eiendom skaper problemer i form av at hele prosessen stopper opp, og innviklede eier- og rettighetsstrukturer kan være vanskelig å spore. Skedsmo kommune presiserer at byutvikling skal skje som overordnet mål og at planene må føres før man kan gå ned på et mer detaljert nivå.

Først byutvikling, dernest eiendomsutvikling.

4.4. Oppsummerende funn i de tre kommunene

- Alle tre kommuneplanene sier lite om eiendomsforhold.
- Arealplanleggerne fra hver kommune hevder at de tar hensyn til eksisterende eiendomsstruktur fra begynnelse til slutt i planprosessen.
- Ski og Asker har benyttet seg av makeskifte for å finne gode arealmessige løsninger.
- Asker kommune benyttet seg bevisst av eksisterende eiendomsforhold i utarbeidelsen av planene for Føyka.
- Ski kommune mener at mange av de eksisterende eiendomsgrensene er for gamle og lite hensiktsmessige til å bli benyttet som grunnlag for utvikling. Heller ikke Skedsmo kommune synes at eksisterende grenser skal danne grunnlaget for utvikling. Asker mener derimot at eksisterende eiendomsgrenser fungerer som retningslinjer for videre utvikling.
- Samtlige kommuner mener at det er vanskelig å skape gode byrom og grøntarealer uten at det skal gå på bekostning av eksisterende eiendomsforhold.
- Samtlige kommuner vil benytte seg hyppigere av utbyggingsavtaler med private aktører i fremtiden for å være mer delaktige i utviklingen.
- Samtlige kommuner forteller at det til stadighet har blitt mer vanlig at private aktører går inn og rydder opp i eiendomsforholdene før reguleringsarbeidet påbegynnes.
- Samtlige kommuneplanleggere viser interesse for å ta i bruk urbant jordskifte som verktøy.
- Alle tre kommunene henviser til medvirkning etter plan- og bygningsloven i sine svar rundt eierstruktur og rettighetsstruktur.

4.4.1. Oppsummering av alle tre kommunene

I alle tre kommuneplanene var det vanskelig å finne spor av eiendomsforhold. I litt upresise formuleringer har kommunene satt seg mål for utvikling gjennom å regulere mer til bolig- og næringsformål. Det er poengtert i både Ski og Asker at utvikling skal skje på den kommunale grunnen de selv besitter og at annen utvikling skal skje i samsvar med andre aktører.

Utbyggingsavtaler går igjen i kommuneplanene, et verktøy alle kommunene er interesserte i å benytte seg mer av for å selv bli mer delaktige i utviklingsprosessene.

Eiendomsstrukturen er lett å få øye på når man utarbeider planforslag, grensene er visuelt synlig på kartet og gir retningslinjer som kommunene forholder seg til. Det er dermed ikke sagt at denne strukturen følges. Enkelte eiendomsgrenser er rett og slett lite hensiktsmessige å jobbe ut ifra. Svarene fra hver kommune var jevnt over ganske like, eiendomsstrukturen var gjennomgående for deres forståelse av eiendomsforhold. Dette ble imidlertid heller kalt gatestruktur eller veistruktur. I eiendomsfaget snakkes det mye om en eiendoms utforming og antall teiger. Det er på landbrukseiendommer at teiger omtales mest. Som det ble nevnt i teoridelen av oppgaven, skiller landbrukseiendommer seg fra urbane eiendommer ved at en ofte ser strukturen av én eier som sitter på større areal som hjemmelshaver til nærliggende områder. I byer kan eierstrukturen vise seg mer komplisert. En person kan sitte på en eiendom hvor han eller hun bor og samtidig sitte på en eiendom et helt annet sted. Slike problemstillinger oppstår også i en arealplanleggers arbeid, noe informanten i Skedsmo kommune poengterte. Ved flere tilfeller i sentrumsutviklingen har eierstrukturen i Lillestrøm ført til noen utfordringer, enkelte har festet bort egen tomt slik at kommunen må forholde seg til flere aktører i oppryddingsarbeidet for å realisere vedtatte planer.

I intervjuene viser alle kommunene til medvirkning som verktøy for å ta hensyn til eiendomsforhold. Dersom kommunen kommer tidlig inn i en planprosess med invitasjon til berørte parter, vil interessene bevares fra start til slutt.

Del IV: Kapittel 5: Drøfting

I denne delen av oppgaven drøftes funn mer utfyllende og knyttes opp mot teori så godt det lar seg gjøre. Videre i teksten vil hovedfunnene behandles gjennom oppsummerende refleksjoner som kan bidra til å besvare problemstillingen.

Minner om oppgavens problemstilling:

I hvilken grad er eiendomsforhold styrende for kommunenes utarbeidelse av planer?

5.1. Utfyllende om funn

1. Alle tre kommuneplanene sier lite om eiendomsforhold.

I verken kommuneplanene til Ski, Asker eller Skedsmo sto det spesielt mye om eiendomsforhold. Kommunene hadde klare strategier for hvordan de skulle fortette i sentrum, bevare de grønne verdiene og hvor mange boliger de bør bygge for å møte den forventede befolkningsveksten. Hvordan dette skal gjennomføres var ikke like lett å lese ut av planene. De tre kommunene er hjemmelshavere av store arealer selv og kan således utnytte dette som sitt spillerom for å bygge flere boliger. Kommunenes viktigste virkemiddel i følge plandokumentene er å ta rollen som grunneier på alvor og lede an i utviklingen slik at andre aktører følger med. Ski kommune ønsker at grunneierne skal ha hovedansvaret for eiendomsutvikling innenfor kommunens vedtatte rammer. De vil på denne måten fungere som initiativtaker for utvikling. Dette henger godt sammen med det informantene sa om at arealplanleggere først og fremst tenker byutvikling, dernest eiendomsutvikling.

Kommunikasjonen mellom kommune og andre aktører blir stadig viktigere for vellykkede planprosesser. Alle tre kommunene ser verdien i et godt samarbeid, uavhengig om du tilhører den forvaltningsmessige delen av planlegging, eller den kontraktanliggende delen. Aktører på tvers av institusjonene må kunne samhandle mot et felles mål hvor man ønsker tilfredsstillende resultater fremfor konkurranse. Kommunen ønsker ikke å utelukke noen aktører i prosessen med kommuneplanen. Det kan virke som deres hovedintensjon er å klargjøre for de overordnede målene og strategiene, og samarbeide med annet næringsliv for

å sammen skape god utvikling i kommunen.

2. Arealplanleggerne fra hver kommune hevder de tar hensyn til eksisterende eiendomsstruktur fra begynnelse til slutt i planprosessen

Eksisterende eiendomsstruktur er visuelt synlig og vil derfor ligge som grunnlag for videre utvikling i et område. Hvorvidt dette grunnlaget bygges videre på eller erstattes av formålsgrenser er i følge kommunene situasjonsbasert. Det er så å si bare unntaksvis mulig å unngå motsetninger mellom eksisterende eiendomsstruktur og løsningene i planen (Nord 2008 s.10). Dette forklarer dermed godt hvorfor kommunene tar hensyn til eiendomsgrensene tidlig i fasen. Utviklingen som kommunene ønsker er avhengig av å måtte basere seg på hva arealplanleggerne kan jobbe ut ifra, og de vil måtte ta stilling til om nåværende struktur er bærekraftig over tid eller om den er til hinder for utvikling.

3. Asker og Ski har benyttet seg av makeskifte for å finne gode arealmessige løsninger

Etter initiativ fra private aktører har både Asker og Ski byttet arealer med private utviklere. Dette henger sammen med eiendomsretten, altså retten til å besitte og råde over fast eiendom. Begge kommunene disponerte eiendommer som egnet seg til boligutbygging, mens de private aktørene disponerte eiendommer som egnet seg godt til oppføring av undervisningsbygg/skoler. Ressursene og verdiene som ligger i fast eiendom er av ulik karakter, det er derfor viktig å se sin egen eiendoms verdi og bruksområde. Kommunenes hovedoppgaver er skoler, barnehager, sykehjem og andre kommunale ansvarsområder. Gjennom kommunikasjon med andre aktører vil kommunen være i stand til å utføre disse oppgavene. Informantene i de tre kommunene siktet nettopp til dette da de uttalte seg om at også grunneierne må se verdien i sin eiendom for fremtidig utvikling. Her ble altså eiendomsforhold løsningen på en av de mange oppgavene kommunene har.

4. Asker kommune benyttet seg bevisst av eksisterende eiendomsstruktur i utarbeidelsen av planene for Føyka

Føyka i Asker er et litt utdatert og slitt industriområde som på tross av god inntjening har potensiale til å bli et flott og innbringende område for kommunen. Funksjonsblanding bestående av bolig og næring vil gjøre Føyka til et mer tiltalende område, samt en utvidelse av Asker sentrum. På Føyka var eiendomsgrensene relativt oversiktlige og kommunen ble i

samsvar med grunneieren enige om å fordele eierandelene på nytt. Dette resulterte i noenlunde de samme andelene. Eiendomsgrensene forble uendret, noe som var viktig i dette prosjektet da strukturen viste seg utviklingsvennlig.

5. To av de tre kommunene mener at eksisterende eiendomsgrenser ikke skal ligge som grunnlag for utvikling, Asker mener derimot at grensene skal fungere som retningslinjer for utvikling.

På grunn av utfordrende eiendomsforhold og gamle grenser, mener både Skedsmo og Ski at det er vanskelig å beholde disse grensene samtidig som man transformerer eller omformer arealer. Kommunenes mål og strategier gjør seg ofte avhengig av nye formålsgrenser som går på bekostning av de gamle grensene.

6. Samtlige kommuner mener at det er vanskelig å skape gode byrom og grøntarealer uten at det skal gå på bekostning av eksisterende eiendomsforhold.

Å skape gode offentlige byrom og gode grøntarealer krever rådighet til arealbruksendringer. For å skape disse områdene er det i utformingen ofte nødvendig å ta av andres grunn slik at utformingen får en helhetlig og fornuftig form. Nærliggende eiendommer som ikke eies av det kommunale blir dermed interessante. Grunnerverv eller ekspropriasjon er for kommunen alternativer som gjør slike prosjekter mulig. Ski kommune kunne fortelle at eierstrukturen i sentrum har bydd på utfordringer i utformingen av et tenkt offentlig torg. Én grunneier sa seg villig til å avgi sin eiendom til utvikling av dette torget, mens resterende grunneiere sa nei. Planprosesser vil derfor vanskeliggjøres ved at den individuelle eiendomsretten stiller sterkt. Kommunen ønsker ikke å skape torget ved bruk av ekspropriasjon.

7. Samtlige kommuner vil benytte seg hyppigere av utbyggingsavtaler med private aktører i fremtiden for å være mer delaktige i utviklingen.

Som et bindeledd mellom den offentlige forvaltningsprosessen og den mer private kontraktprosessen, ønsker kommunene å benytte seg av utbyggingsavtaler. Dette vil skape samarbeid der arealplanleggerne som aktører innen plan- og bygningsrett og utviklerne innen kontraktsrett jobber mot et felles mål, forhandler om hvor mange boliger som skal bygges, hvordan området skal utformes, andelsfordelingen av kostnader, rekkefølgebestemmelser

m.m. Gjennom god kommunikasjon ønsker kommunene et tettere samarbeid med andre aktører for gode innspill til videre planer.

8. *Samtlige kommuner forteller at det til stadighet har blitt mer vanlig at private aktører går inn og rydder opp i eiendomsforholdene før reguleringsarbeidet påbegynnes.*

Kommunene utarbeider ikke reguleringsplaner på annen manns eiendom, fortalte informanten i Asker. Derfor skjer det ofte at private utviklere lager reguleringsplanforslag og samtidig involverer grunneierne i området. På denne måten går de inn og gjør forarbeidet slik at de kan avlevere et forslag til utvikling som kommunene skal ta stilling til. Dette er på mange måter en lettelse for kommunene som slipper de tyngste prosessene med å rydde opp i eksisterende eiendomsforhold.

9. *Samtlige kommuneplanleggere viser interesse for å ta i bruk urbant jordskifte som verktøy.*

Som et alternativ til flere utbyggingsavtaler, ser kommunene på muligheter for å ta i bruk urbant jordskifte. Ved å innta en bestemmelse i reguleringsplaner vil grunneiere kunne kreve urbant jordskifte. Dette innebærer at jordskifteretten bistår grunneiere og utviklere med å fordele området arealverdier på en rettferdig måte. Per nå er ikke dette benyttet i oppgavens utvalgte kommuner, men spesielt Asker ser på urbant jordskifte som et nyttig virkemiddel for en mer rettferdig fordeling av verdier i utviklingsprosesser.

10. *Alle tre kommunene henviser til medvirkning etter plan- og bygningsloven i sine svar rundt eierstruktur og rettighetsstruktur.*

I spørsmål om informantenes kjennskap til eierstrukturen og rettighetsstrukturen i sentrale områder i kommunen, snakket de ikke om den individuelle eiendomsretten og hva den omfatter. Alle arealplanleggerne henviste til plan- og bygningsloven, nærmere bestemt medvirkning jf. § 5-1. I tillegg nevnte Skedsmo ekspropriasjon i tilknytning til eierstruktur og rettighetsstruktur.

6. Oppsummerende refleksjoner

Tre kommuner med felles praksis

I og med at denne oppgaven er en sammenligning av Ski, Asker og Skedsmo, vil jeg redegjøre for likheter og ulikheter i de tre kommunene.

I starten av dette arbeidet var jeg sikker på at ulikhetene mellom de tre kommunene var påfallende, men etter hvert ble det tydelig at likhetene var nokså mange. Ski, Asker og Lillestrøm er alle kjente knutepunkt i Osloregionen med god kollektivdekning. De ønsker å fortette i sentrumskjernen, de har utfordringer knyttet til tunge eneboligområder utenfor bykjernen og de er alle opptatt av å etterleve statlige og regionale føringer. Selv om disse kommunene for meg virker nokså like, kan små forskjeller utgjøre ulik praksis. Det er flere utfordringer knyttet til hvordan kommunene jobber; ulik størrelse på kommunene, antall ansatte, forskjeller i den kompetansen som besittes, organisering, kulturelle og politiske forskjeller (Nord 2008 s. 11).

I oppgavens utvalgte kommuner er forskjellene små, de er noenlunde likt organisert og sitter med mange av de samme utfordringene knyttet til utvikling. Forskjellen ligger mer i hvordan kommunene velger å løse disse utfordringene, hvor delaktige de er i møte med andre aktører, og hvor høye krav de stiller til disse aktørene. Kommunestrukturen er relativt lik, med unntak av Asker som har en egen etat med arbeidsoppgaver sterkere tilknyttet eiendomstransaksjoner. Asker viste seg derfor mer observante når det kommer til eiendomsforhold i sitt intervju. Informanten poengterte opptil flere ganger betydningen av eiendomsforhold og mente at spesielt eiendomsstrukturen fungerte som retningslinjer for utvikling i kommunen. Ski og Skedsmo var derimot mer tilbakeholdne til tanken på at eiendomsstruktur skal ligge som grunnlag for hvordan utviklingen skal ta form. I tillegg kunne Asker kommune fortelle at de selv er grunneier av store arealer, også i sentrum. Ski og Skedsmo er også store grunneiere, men ikke i sentrumsområdene. Av intervjuene fikk jeg inntrykk av at Asker er mer delaktig i planprosesser enn hva Ski og Skedsmo er. Muligens henger dette sammen med hvor store arealer kommunene selv besitter. Arealplanleggeren i Asker var i tillegg mer tydelig på eiendomsforhold enn hva de to andre var. Denne tydeligheten gikk for det meste på eiendomsstruktur.

Planlegger vs. hjemmelshaver?

Hvem eier byen, er det administrasjonssenteret eller er det innbyggerne? Hvem avgjør hvordan byen skal se ut i fremtiden? Historisk sett kan vi se at byen har oppstått som følge av blant annet handel, sentrum for religion og politikk. Mektige mennesker har gjennom tidene også vært med å utskille sine eiendommer slik at større arealer har blitt oppdelt i mindre og flere arealer. Disse arealene har senere fått sine respektive eiere. Med disse eiendommene følger rettigheter som skjermer eier fra utenforstående aktører, men nøyaktig hvor langt strekker disse rettighetene? Kommunen forvalter på vegne av sine innbyggere og vil sørge for en god utvikling til fellesskapets beste. Ikke alltid samsvarer inngrep til fellesskapets beste med det enkelte individs beste. Planleggere og hjemmelshavere opererer på mange måter innenfor hvert sitt område. Der hvor arealplanleggeren har til hensikt å regulere for utvikling til gode for fellesskapet, er hjemmelshavere til fast eiendom ofte mer opptatt av å skjerme sine rettigheter fra kommune eller stat. Reguleringer gitt av statlige eller kommunale organer er med på å gi føringer hvor beslutningene påvirker verdien av utnyttelsesgrader og utnyttelsesrettigheter. Denne oppgaven er ment for å snu litt på den påstanden, nemlig at også individuell rett er med på å gi føringer som påvirker verdien av utnyttelsesgrader og utnyttelsesrettigheter. Ikke nødvendigvis trenger disse påstandene å være motsetninger. Tidligere har jeg skrevet at for å skape arealbruksendringer er man avhengig av koblingen mellom reguleringsrett og eiendomsrett. Reguleringsrett og eiendomsrett fungerer som arealbruksendringers legale bein og i samarbeid vil disse to legale beina danne grunnlaget for omforming av eiendom(eiendomsdannelse). Tomteinndelingen i en reguleringsplan er også eiendomsdannelse (Sevatdal & Sky 2003 s.7), og skapes på bakgrunn av lovgrunnlag, eksisterende eiendomsforhold, omstendigheter omkring eiendomsdannelsen og myndighetenes valg og prioriteringer (Røsnes 2014 s. 39). Dette er en indikasjon på et tydelig avhengighetsforhold mellom reguleringsretten og eiendomsretten, eller videre forklart som en avhengighet mellom arealplanlegger og hjemmelshaver. En aktør innen eiendom forholder seg til sitt regime som er eiendomsrett, mens en arealplanlegger i kommunen forholder seg til den offentlige reguleringsretten. På denne måten fungerer de som motpoler med hensikt å utfylle hverandre for å skape balanse mellom personlig rettsstatus og offentlig forvaltningsrett. I offentlige reguleringsprosesser stiller forvaltningsretten sterkt, kommunene jobber ut i fra et rammeverk som legger føringer for deres arbeid. Hvordan denne prosessen

skal foregå står klart hjemlet i lov. Retningslinjene som står oppført i plan- og bygningsloven er tydelig hva gjelder arealplanleggenes rolle i en verden av ulike aktører. Eiendomsretten derimot, er ikke like tydelig hjemlet i samme lov. I kapittel 2.5.1 skrev jeg at fast eiendom ikke er et absolutt begrep, det gjør det dermed vanskelig å plassere eiendom innen en bestemt lov eller et bestemt adferdsmønster. Det private aspektet ved eiendomsrett har til hensikt å skjerme grunneiere fra urettmessig behandling hvor egen eiendom står i fare for å bli ervervet eller ekspropriert av det offentlige. I plan- og bygningsloven ligger grunneiernes største mulighet til å påvirke utfallet av et planforslag i kapittel 5 om medvirkning. I så fall er det vel opplagt at kommunene forholder seg til eiendomsforhold i utarbeidelsen av planer?

Én av tre overordnede strukturer

Det sto lite om eiendomsforhold i kommuneplanene, og utdragene jeg har vist til i analysen kan i beste fall relateres til enkelte deler av eiendomsteorien. Arealplanleggerne snakket for det meste om eiendomsstruktur, men lite om de andre elementene innen eiendomsforhold, nemlig eierstruktur og rettighetsstruktur. De har naturlig nok opplevd tilfeller i sitt arbeid hvor eierstrukturen og rettighetsstrukturen har hatt betydning for planleggingen, men jobber overordnet med byutvikling uten å gå for detaljert inn i enkeltområder med alle grunneierne.

Et gjentakende fenomen i de samtalene jeg hadde med kommuneplanleggerne var at eiendomsstruktur syntes å være synonymt med eiendomsforhold. Om dette skyldes hvordan jeg har formulert spørsmålene mine eller om de selv begrenser viktigheten av eiendomsforhold til å være eiendomsstruktur, vites ikke. Om sistnevnte er tilfellet, så er det nokså forståelig. Arealplanleggere må forholde seg til nasjonale mål og strategier, og eiendomsstrukturen vil være synlig som enten til hinder for utvikling eller som godt grunnlag for utvikling. Tiltak og utbygging kan vanskeliggjøres av eierstrukturen og rettighetsstrukturen, og dersom disse utfordringene blir synlige for tidlig i arbeidet, vil det i mange tilfeller føre til at planer ikke blir realisert. Imidlertid er dette basert på egne tanker, jeg har ikke belegg for å si at det er sånn i virkeligheten.

Medvirkning og ekspropriasjon

På spørsmål om eierstruktur og rettighetsstruktur henviste kommunene enten til medvirkning etter plan- og bygningsloven eller til ekspropriasjon som virkemiddel. Jeg vil påpeke at dette

er to forskjellige ting. Medvirkning er hjemlet i lov for å sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning fra alle berørte parter. Ekspropriasjon på sin side er et verktøy kommunene kan ta i bruk for å frata noens eiendom eller rettigheter mot erstatning. Det er en måte å anskaffe seg rådighet på for å kunne foreta arealbruksendringer i et område. Her var det tydelig at arealplanleggerne ikke var samstemte. Mens man i eiendomsfaget er opptatt av å synliggjøre eierstruktur og rettighetsstruktur som rettslig posisjon, kan det virke som om arealplanleggerne mer opptatt av å synliggjøre disse strukturene for å tilegne seg rådighet til arealbruksendringer. Etter Grunnloven § 105 har man rett på erstatning dersom en blir fratatt sin eiendom.

Individuell rett i samsvar med fellesskapets beste

Eiendomsretten gir en rettslig posisjon samtidig som den verner posisjonen overfor andre parter. Den private eiendomsretten kan tenkes å være en motsats til den offentlige reguleringsretten, og problemet oppstår når den private retten er til hinder for en helhetlig og fornuftig utvikling i regi av det offentlige. Kommunene har ekspropriasjonsmulighet, men ser ut til å ikke benytte seg av den. Hva kommer dette av? Skedsmo kommune kunne fortelle at dette skyldes at slike avgjørelser er upopulære, i tillegg til å være en dårlig politisk strategi. Sammen med de andre kommunene var Skedsmo derfor mer opptatt av å ta i bruk utbyggingsavtaler for å være delaktig i prosessen og samarbeide med private aktører i håp om en utvikling som svarer til partenes forventninger og intensjoner.

En kommune har sine prosedyrer, rutiner og beslutningsprosesser. Disse er ofte forskjellige fra de private aktørenes sine. Kommunen har flere roller, fra tjenesteprodusent og byråkratisk lovforvalter til initiativtaker, premissleverandør og endringsagent (Nord 2008 s. 11). Men styrer kommunale vedtak utviklingen? Utviklingen lar seg styre av oljepris, teknologi, naturgitte forhold, ressursfordeling og et verdensbilde i endring. I tillegg opptrer yrkesstruktur og forbruksmønster ganske uavhengig av kommunenes vedtak.

Kommunen har et formidabelt styringsansvar, for ikke å snakke om tilhørende makt: arealdisponeringen (Stavrum 2010 s.103). Det er ulikheter mellom hver kommune i Norge, og nettopp derfor har vi et regelverk som gjør det mulig å jobbe ut i fra et likt grunnlag. Plan- og bygningsloven er et slikt grunnlag. La oss kalle dette grunnlaget for grunnmuren for arealbruksendringer. På denne grunnmuren legges føringer fra øvre hold om målsettinger og

strategier. Alle tre kommunene i oppgaven er opptatte av å oppfylle disse målene, og mener at målene som er satt er enkle å forholde seg til. Alle informantene snakket litt om det å få grunneierne til å se verdien av sin egen eiendom og hvordan eiendommene kan benyttes strategisk for en bærekraftig utvikling i kommunen. Dette er selvsagt mer utfordrende for noen da de ikke besitter samme kompetanse som kommunene hva gjelder arealplanlegging.

Jeg har ved tidligere anledninger nevnt at den offentlig reguleringsretten baserer seg mye på forvaltningssystemet, mens eiendomsretten jobber med utgangspunkt i forhandlinger og avtaleinngåelser. Kommuneplanleggerne nevnte også at det til stadighet oppstår motsetninger mellom eksisterende struktur og løsningene i planen. Jeg mener dette imidlertid ikke behøver å settes opp mot hverandre i og med at begge disse "regimene" berører hverandres arbeidsmetoder opptil flere ganger i en prosess. Private reguleringsforslag følger også reglene i plan- og bygningsloven, og kommunene må bli enige med andre parter gjennom avtaler og forhandlinger. Etter min mening handler dette til syvende og sist om kommunikasjon og tillitt mellom aktørene på tvers av institusjoner og regimer.

Etter å ha satt meg inn i kommuneplanene og snakket med arealplanleggerne er det tydelig at de forholder seg til deler av eiendomsforhold i utarbeidelsen av planer. Eksisterende eiendomsstruktur ligger der som utgangspunkt for hvordan kommunene kan finne løsninger for videre utvikling. Hvorvidt de tar hensyn til eiendomsstrukturen eller ikke er situasjonsbasert. Når det kommer til rettighetsstruktur og eierstruktur, ligger ikke spørsmål rundt dette på en arealplanleggers arbeidsbord på mange måter. Det ligger der i bunn, men behandles av andre. Det å skulle ta hensyn til eierstruktur og rettighetsstruktur krever kompetanse og mye arbeid underveis i planprosessene. Arbeidet med denne delen av eiendomsforhold behandles av mennesker med kompetanse innen eiendomsfaget. De er gjerne ansatt i kommunen som grunnververe eller i egne eiendomsavdelinger. Om det blir riktig å påføre arealplanleggere dette arbeidet i tillegg til andre arbeidsoppgaver kan sikkert diskuteres, og etter min oppfatning har arealplanleggere nok av arbeidsoppgaver fra før. Dersom en skulle tatt mer hensyn til eierstruktur og rettighetsstruktur i utarbeidelsen av

planer ville mest sannsynlig slike prosesser tatt enda lengre tid. Deler av behandlingen av eiendomsforhold ville dermed blitt flyttet på fra en aktør til en annen. Det ville således ikke hatt funksjon som en effektivisering av prosessen. Hvis vi ser bort i fra alt som handler om selve behandlingen av eiendomsforhold innenfor ulike arbeidsområder i kommunene, kunne nok planleggere hente litt på å sette seg inn i eksisterende eiendomsforhold i den forstand at en kunne gått i tettere dialog med grunneiere og andre aktører på et tidlig tidspunkt. I følge Sevatdal & Sky (2003 s. 26) må en forstå eiendomsretten og eiendomsforhold for å kunne handle fornuftig som profesjonelle fagpersoner. I sum vil elementene innen eiendomsforhold være veiledende for om rådighet til arealbruksendringer er tilstede. Som resultat av denne undersøkelsen vil jeg si at de fagpersoner jeg snakket med forstår deler av eiendomsretten og eiendomsforholds betydning i arealplanleggingen når arealbruken står overfor en mulig endring.

Min konklusjon: Eiendomsforhold er i liten grad styrende for kommunenes utarbeidelse av planer.

Som resultat av denne undersøkelsen kan det fastslås at konklusjonen på problemstillingen er todelt. Eiendomsforhold består av flere elementer, med de tre overordnede elementene som utgangspunkt for denne oppgaven; eiendomsstruktur, eierstruktur og rettighetsstruktur. Årsaken til at konklusjonen er todelt baserer seg på funn hvor enkelte elementer er styrende for kommunenes utarbeidelse av planer, mens andre ikke er det. Mer nøyaktig er eksisterende eiendomsstruktur til en viss grad styrende for kommunens arbeid, mens eierstrukturen og rettighetsstrukturen blir overlatt til andre aktører. Hvorvidt medvirkning etter plan- og bygningsloven åpner for behandling av eierstrukturen og rettighetsstrukturen i slike prosesser eller ikke, er vanskelig å svare på da grundige undersøkelser av medvirkningsprosessene ikke er behandlet i oppgaven. Teoribasen rundt eiendom er for svakt utviklet til å direkte brukes for å styre arealbruk, endre arealbruk, endre eiendomsforhold, utforme driftsenheter m. m. (Sevatdal & Sky 2003 s. 12). Mulig er dette årsaken til at ikke alle elementene av eiendomsforhold er behandlet av arealplanleggerne i kommunen. Jeg kan derfor si å ha funnet belegg for min hypotese om at eiendomsforhold ikke benyttes aktivt i kommunenes utarbeidelse av planer som resultat av denne undersøkelsen.

Avsluttende refleksjoner

Denne oppgaven har vært meget lærerik, og samtidig utfordrende. Det å knytte eiendomsteori opp mot arealplanlegging er vanskelig i den forstand at teorien ikke ligger som grunnlag for den kompetansen planleggerne besitter. De tar utgangspunkt i planteori, og på den måten vil det være visse gråsoner mellom den teorien jeg har formidlet og kommuneplanleggenes praksis.

Jeg er også usikker på om de metodene jeg har benyttet i oppgaven er tilstrekkelig for å besvare problemstillingen. Sammenligning av tre ulike kommuner og intervju med tre arealplanleggere er ikke nødvendigvis representativt for gjennomsnittlig praksis i andre norske kommuner, men vil kunne belyse praksis i mellomstore regionbyer. Litteraturstudiet består av teori som vanligvis benyttes som pensum for eiendomsstudenter, og dette pensumet er mest relevant i sammenheng til landbrukseiendommer. Selv om litteraturen kan vise seg vanskelig å koble opp mot arealplanlegging, er det likevel naturlig å søke etter sammenhenger mellom eiendomsteori og planlegging.

Alt i alt har dette arbeidet vært interessant. Jeg sitter igjen med en større forståelse for hvordan arealplanlegging foregår rundt om i kommunene, samtidig som forståelsen for eiendomsteori har vokst.

Litteraturliste

Ersland, G. A. (2011). *Kven eigde byen? Bygrunnlegging, grunneige og grunnleige i Bergen og eit utval nordeuropeiske byar*. Oslo: Dreyers forlag.

Holsen, T. (2007). «Fysisk planlegging mellom offentlig styring og privat initiativ» i Ravna, Ø. (red.) *Areal og eiendomsrett*. Oslo: Universitetsforlaget, ss. 103-125.

Nord, E. (2008). *Property right and urban development*. PhD. Ås: Instituttet for landskapsplanlegging. Norges miljø- og biovitenskapelige Universitet

Robberstad, K. (1963) *Kløyvd eigerett*. I *lov og rett, norsk juridisk tidsskrift*. Oslo.

Røsnes, A. E. (2014). *Arealadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Sevatdal, H. & Sky, P. -K. (2003) *Eigedomsteori* Ås: Instituttet for landskapsplanlegging. Norges landbrukshøgskole

Stavrum, G. (2010) *Hverdagens utfordringer- Plan- og bygningsetaten og Kvadraturen* i Thon, J.H. & Eriksen, R. (red.) *Hvem eier byen?* Oslo: Novus AS, ss. 103- 116.

Winge, N. K. & Tuseth, B. S. (2014) *Masteroppgaven i juss*. Oslo: Universitetsforlaget

Plandokumenter og hefter

Asker kommune. (2014a). *Kommuneplan for Asker 2014-2026, Del 1- Kommuneplanens mål, strategier og handlingsdel*. Asker: Asker kommunestyre.

Asker kommune. (2014b). *Boligpolitisk strategi for Asker 2015- 2026*. Asker: Asker kommune

Norsk Eiendom. (2012). *Planlegging og gjennomføring av reguleringsplaner- En oppfølger til heftet "Planlegging, vern, og utbygging" –En introduksjon til plan- og bygningsloven"*. Hefte 2. Oslo: Redaksjonsgruppen.

Sevatdal. (1989). *Forelesningar i eigedomshistorie*. Ås: Institutt for jordskifte og arealplanlegging. Norges Landbrukshøgskole

Skedsmo kommune. (2014). *Kommuneplan 2015-2026, Arealdelen*. Skedsmo: Skedsmo kommunestyre.

Ski kommune. (2011). *Kommuneplan 2011-2022*. Ski: Ski kommune.

Wøhni, A. (2007). *Evaluering av medvirkning i storbyene*. Sandvika: Asplan Viak AS.

Internettkilder

Arkitektnytt 2008:

<http://www.arkitektnytt.no/byen-og-fjorden-intensjon-og-resultat> Sett 15.12.2015 Klokken 20.03

Domstol 2013:

<http://www.domstol.no/no/Enkelt-domstol/Jordskiftedomstolene/Tema/Endringer-av-eiendommer-og-rettsforhold/> Sett 26.03.2016 Klokken 15.08

Domstol 2016:

<http://www.domstol.no/no/Enkelt-domstol/Jordskiftedomstolene/Tema/Jordskifte-i-byer-tettsteder-og-hytteomrader/> Sett 26.03.2016 Klokken 15.16

Eiendomsfag 2016a:

<http://www.eiendomsfag.no/ord-og-uttrykk/rekkefølgebestemmelser/> Sett 13.04.2016 klokken 14.07

Eiendomsfag 2016b:

<http://www.eiendomsfag.no/ord-og-uttrykk/erverv-av-eiendom/> Sett 09.05.2016 klokken 12.59

Estate 2016:

<http://www.estatevest.no/hva-er-en-utbyggingsavtale/> Sett 13.04.2016 klokken 14.18

Groruddalen 2016:

http://groruddalen.no/index.php?page=vis_nyhet&NyhetID=15259 Sett 13.04.2016 klokken 13.02

Kommunetorget 2015:

<http://www.kommunetorget.no/Aktuelt/Fra-areal-styring-til-adferdsstyring--kommunal-planlegging-ved--sirkelens-ende/> Sett 21.04.2016 klokken 13.08

Nabolag 2011:

<http://nabolag.no/index.php/lillestrom> Sett 20.04.2016 Sett klokken 12.50

NFK 2015:

<https://dibk.no/globalassets/bygg-uten-a-soke/informasjonsblader/dispensasjon.pdf> Sett 13.04.2016 klokken 14.12

Notatene 2010:

<http://notatene.no/?p=83> Sett 14.04.2016 klokken 10.20

Jernbanelinjen 2014:

<http://www.jernbanelinjen.no/Prosjekter/prosjekter/follobanen/Follobanen/>

Jusstorget 2002:

<https://www.jusstorget.no/ekspropriasjon-kort-innforing-2/> Sett 14.04.2016 klokken 09.23

Plansamarbeidet 2016a:

<http://plansamarbeidet.no/om-plansamarbeidet/>

Plansamarbeidet 2016b:

<http://plansamarbeidet.no/om-plansamarbeidet/mal-2/>

Regjeringen 2001:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/md/rap/2001/0002/ddd/pdfv/128970-kapittel_4.2_jordskifte_.pdf Sett 25.03.2016 Klokken 16.37

Regjeringen 2014a:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-18-1-og-18-3---Sporsmal-vedrorende-refusjonsbestemmelser-i-plan--og-bygningsloven-kapittel-18/id765539/> Sett 14.04.2016

Regjeringen 2014b:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/medvirkning_veileder_juridisk.pdf Sett 13.04.2016 klokken 10.40

Regjeringen 2015:

<https://www.regjeringen.no/no/sub/stedsutvikling/ny-prosess-og-verktoy/medvirkning/id699053/> Sett 13.04.2016 klokken 11.02.

Selvaag bolig 2016:

<http://www.selvaagbolig.no/ordliste/> Sett 14.04.2016 klokken 14.15

SNL 2009:

<https://snl.no/profesjon> Sett 13.04.2016 klokken 13.55.

SNL 2015:

https://snl.no/strukturert_intervju Sett 01.03.2016 klokken 12.02.

Tekna 2016:

<http://infrastruktur.tekna.no/samfunnsutviklerne-hvem-er-det/> Sett 13.04.2016 klokken 17.03

Taubøll 2005:

<http://www.tauboll.no/Rt-1970-67.pdf> Sett 15.03.2016 Klokken 12.05

Wikipedia 2013:

<https://no.wikipedia.org/wiki/Jordskifterett> Sett 25.03.2016 Klokken 15.30

Wikipedia 2015:

<https://no.wikipedia.org/wiki/Kommuneplan> Sett 13.04.2016 klokken 14.03

Wikipedia 2016a:

https://no.wikipedia.org/wiki/Systematisk_oversikt Sett 27.02.2016 Klokken 14.32

Wikipedia 2016b:

https://nn.wikipedia.org/wiki/Asker_kommune

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/planlegging/planveileder/lovkommentar_iverksetting-.pdf

Figurliste

Figur 1: Egen illustrasjon

Figur 2: Egen illustrasjon

Figur 3: Egen illustrasjon

Figur 4: <http://uukurs.dibk.no/modul-3/kommunal-planlegging/>

Figur 5: Ramsjord 2014 s. 115: Ramsjord, E. H. (2014). *Eiendomsdannelse i bytransformasjon*.

Ås: Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Institutt for landskapsplanlegging.

Figur 6: Egen illustrasjon

Bildeliste

Bilde 1:

<http://forskning.no/2015/01/flere-byer-rundt-oslo> Hentet 20.04.2016 klokken 13.04

Bilde 2:

http://advkontor.no/advokatkontoret/artikler_nyheter/content/text_13364875659861454855962547145485656927314548591830361454859263643/1451569450272/nytt_i_ny_jordskiftelov.pdf Hentet 13.03.2016 klokken 18.35

Bilde 3:

<http://www.graphicsfactory.com/search/people-p1.html> Hentet 20.04.2016 klokken 20.03

Bilde 4:

<http://32588.vgb.no/2008/07/17/nib-ski/> Hentet 20.04.2016 klokken 16.20

Bilde 5:

<http://www.jernbaneverket.no/Jernbanen/Stasjonsok/-A-/Asker/> Hentet 20.04.2016 klokken 16.30

Bilde 6:

<http://www.jernbaneverket.no/Jernbanen/Stasjonsok/-L-/Lillestrom/> Hentet 20.04.2016 klokken 16.32

Bilde 7:

<http://www.nrk.no/ostlandssendingen/ski-kommune-1.2635103> Hentet 25.04.2016 klokken 17.00

Bilde 8:

<http://www.oblad.no/historier/slik-sa-det-ut-i-ski-for-50-ar-siden/s/2-2.2610-1.8110943>
Hentet 25.04.2016 klokken 17.03

Bilde 9:

<https://www.ski.kommune.no/globalassets/om-ski-kommune/styringsdokumenter/kommuneplan-vedtatt-110622-web.pdf> Hentet 25.04.2016 klokken 13.04

Bilde 10:

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Asker_komm.svg Hentet 25.04.2016 klokken 13.20

Bilde 11:

<http://turbolotte.blogspot.no/2009/05/hotellfreak-i-asker.html> Hentet 25.04.2016 klokken 13.22

Bilde 12:

https://www.asker.kommune.no/contentassets/3fceb5362e584206ace5b7c1321e83bf/kommuneplan_del1_vedtatt18.11.14.pdf Hentet 25.04.2016 klokken 13.26

Bilde 13:

<https://snl.no/Skedsmo> Hentet 25.04.2016 klokken 13.26

Bilde 14:

<http://prov.no/sykkelbyen-lillestrom/> Hentet 25.04.2016 klokken 13.27

Bilde 15:

<https://www.skedsmo.kommune.no/kommuneplan> Hentet 25.04.2016 klokken 13.30

Vedlegg 1: Intervjuguide

Semistrukturert intervju

Innledning og presentasjon på ca. 5 minutter

- Presentasjon av oppgaven min med vekt på tema og problemstilling.
- Fortelle grunnen til at jeg er interessert i å forske på dette.
- Intervjumaterialet vil behandles anonymt. Intervjuet vil foregå ved at jeg noterer og gjør lydopptak.
- Informerer om tilgangen til å se gjennom notatene jeg tar, og i ettertid hvordan jeg behandler informasjonen. Om ønskelig kan intervjuobjektet skrive under på en samtykkeerklæring.

Bli kjent med intervjuobjektet. Ca. 10 minutter

- Stille spørsmål om bakgrunnen til intervjuobjektet (jobberfaring, utdanning, interesser og lignende).
- Feste meg ved noen interessante funn i personens bakgrunn.

Spørsmål. Ca. 20 minutter

1. Hvordan er din kommune organisert, og hvor behandles eiendom spesielt?
2. I din kommunes arbeid med kommuneplaner, hvordan vil du si at eksisterende eiendomsgrenser blir behandlet i slike prosesser?
3. Vil du si at det lett oppstår et dilemma mellom det offentliges beste og individets beste?
4. Er eiendomsgrensene i din kommune vanskelig å jobbe ut ifra sammenlignet med andre steder?
5. Hadde det vært nødvendig med en egen eiendomsetat, slik som i Oslo?
6. Hvor vanlig er det at private aktører går inn og kjøper opp, for deretter å rydde opp i eiendomsforholdene?
7. Eier din kommune store arealer selv?
8. Har du et eksempel i din kommune hvor eiendomsforhold har vært et tydelig utgangspunkt for utvikling?
9. Hva er fokusområdene til din kommune i dag?
10. Hva er ditt forhold til urbant jordskifte?
11. Med bakgrunn i medvirkning etter plan- og bygningsloven, er det stort engasjement blant grunneierne i kommunen?
12. Opplever du at rettshavere som er underlagt en slik utvikling, er bevisst de rettighetene de besitter?
13. Hvordan ville en planprosess sett ut dersom en tenkt utvikling var basert med utgangspunkt i eksisterende eiendomsgrenser?
14. Er din kommune aktiv i møte med utviklingen?

Vedlegg 2:

Intervju med Ski kommune

Hvordan er Ski kommune organisert, og hvor behandles eiendom spesielt?

Ski kommune har egen eiendomsavdeling for Geodata. Dette er en egen avdeling som driver med grunnnerverv/kjøp og salg av eiendom. Vi har nylig ansatt en veldig erfaren grunnnerverver i eiendomsavdelingen.

I Ski kommunes arbeid med kommuneplaner, hvordan vil du si at eksisterende eiendomsgrenser blir behandlet i slike prosesser?

Sentrumsplanen for Ski kommune er et typisk eksempel på en lang og tung prosess. Eiendomsgrensene er i slike prosesser, til likhet med andre prosesser, utgangspunktet for hva som skal planlegges. Det er ikke nødvendigvis den riktige måten å gjøre det på da eiendomsgrenser ikke bør være styrende for planlegging. I et tilfelle hvor to grunneiere på hver sin side av gaten ikke blir enige, ser jeg heller på regulering som et virkemiddel for å løse konflikten. Først byutvikling, deretter eiendomsutvikling.

Det kartverktøyet som kommunen forvalter etter i dag er såpass oppdatert at det er all grunn til å ta hensyn til eiendomsgrensene. Et problem som går igjen for kommunen og Statens vegvesen er eksisterende veier. En utvidelse av veier for å danne busstrasé og gang- og sykkelveier fører til at denne utvidelsen går på akkord med eiendomsgrensene, og for Statens vegvesen var det viktig å rette blikket mot framtiden, framfor å se på eksisterende eiendomsgrenser. Veien må rett og slett gå her. Klart, dette skapte en del støy for politikerne da formålsgrensene gikk på bekostning av eiendomsgrensene.

Vil du si at det lett oppstår et dilemma mellom det offentliges beste og individets beste?

Ja, det gjør fort det. For min del er eiendomsgrenser noe som bør justeres. Husk at en del eiendomsgrenser er nye, mens andre er gamle. I sånn forstand oppstår det ofte situasjoner hvor eksisterende eiendomsgrenser er lite hensiktsmessige. Derfor er det helt nødvendig å justere på disse, og da er det fint å ha hjemmel i plan.

Er eiendomsgrensene i Ski vanskelig å jobbe ut ifra sammenlignet med andre steder?

Nei, det tror jeg ikke. Det er nok jevnt over likt. Det er vel enklere i større byer hvor de har egne fagmiljøer som jobber spesifikt med dette. I mindre kommuner tror jeg derimot at de enkeltpersonene som jobber der har nok med å opprettholde den allerede store bunken med saker som kommer inn daglig.

Hadde det vært nødvendig med en egen eiendomsetat, slik som i Oslo?

Ja, det er nok behov for det, absolutt. En del steder i Ski går eiendomsgrensene midt i veien, som fører til at de tilhørende eneboligene eier deler av denne veien. Dette har ført til en del opprydding i ettertid, og grunnen har blitt ervervet til kroner 0, noe som krever at vi i kommunen må forklare dette på en måte som gjør at grunneierne forstår.

Hvor vanlig er det at private aktører går inn og kjøper opp, for deretter å rydde opp i eiendomsforholdene?

Det skjer. Klart, det er nok lettere om kommunen går inn og gjør den jobben. Dette avhenger mye av midler, en aktør som Olav Thon har så og si ubegrenset med midler, mens andre er mer avhengige av naboene sine for å få ting gjort.

Eier Ski kommune store arealer selv?

Vi eier en del, noe som har ført til en del boligutbygging.

Har du et eksempel i Ski hvor eiendomsforhold har vært et tydelig utgangspunkt for utvikling?

Ski vest er et godt eksempel hvor grunneierne selv har ført planene i pennen. Dette er et område som består av fire grunneiere; Ski kommune, AHUS, en privat grunneier, og et privat utbyggingsfirma. De private har selv tegnet planen, samtidig som de under formåls grensene har delt kommunens eiendom i to hvor de har sagt at den ene delen egner seg til skole, mens den andre delen egner seg til boligutbygging. Hensikten med dette var at disse to arealene kunne makeskiftes med et annet område. Nå skal derfor kommunen i gang med en reguleringsprosess i dette området med mulighet for å etablere skole.

Hva er Ski kommunes fokusområder i dag?

Det er først og fremst sentrumsområdene. I tillegg setter vi i gang en utvikling av Ski torg. Dette blir ikke nødvendigvis en reguleringsprosess, men et eget prosjekt.

Hva er ditt forhold til urbant jordskifte?

Jeg ser for meg at det er et viktig virkemiddel. Hovedproblemet slik jeg ser det, er at mange eiendomsgrenser er gamle og uegnet som utgangspunkt for utvikling. Urbant jordskifte er interessant, spesielt med tanke på de tunge juridiske tvistene som ligger i bunn. I Norbyveien vet jeg at reguleringsprosessen gikk relativt kjapt, men at grunnervvprosessen tok veldig lang tid. Enkelte saker havnet til og med i Høyesterett. Selv har jeg en periode jobbet som grunnervver, og fikk raskt slått fast at det er snakk om tunge prosesser. Som planmyndighet derimot, har man større mulighet til å skjære gjennom og til syvende og sist bestemme utfallet. Jeg tror det viktigste i en grunnervvprosess er å få grunneierne til å se helhetsbildet.

Med bakgrunn i medvirkning etter plan- og bygningsloven, er det stort engasjement blant grunneierne i kommunen?

Ja, det er mange protester. Vi forsøker å kommunisere så godt som mulig med grunneierne underveis. I tillegg varsler vi så tidlig som mulig, før vi begynner med tegninger osv. De juridiske bestemmelsene vi jobber ut i fra gir grunneierne gode muligheter til å uttale seg. Selv om de formelle kravene til en slik prosess er gode og førende, ser vi likevel en stor verdi i å møte grunneierne og se de rett i øynene. På denne måten føler de seg godt ivaretatt gjennom prosessen.

Om vi for eksempel skal lage en plan for et kvartal, holder vi minst ett folkemøte. I tillegg til å ha som hensikt å kommunisere med grunneierne, er det også med på å gi de involverte partene en helhetsforståelse.

Oplever du at rettshavere som er underlagt en slik utvikling er bevisst de rettighetene de besitter?

Det varierer veldig, og det avhenger nok mye av interessen for prosjektet. De som selv har kjennskap til faget og det juridiske rundt er vanligvis mer aktive. Hvis vi kunne velge ville vi hatt enda bedre kommunikasjon med grunneierne. De bør være mer part i saken enn det de faktisk er. Mye kunne blitt gjort hadde vi kommunisert bedre med grunneierne, og dersom de selv hadde brukt eiendommene sine som utgangspunkt, ville mye blitt løst. Noe av årsaken til dette kommer nok av at en del parter kjenner på en avmaktsfølelse. Mange tenker at dersom kommunen sier at det bør være sånn, så blir det sånn.

Hvordan ville en planprosess sett ut dersom en tenkt utvikling var basert med utgangspunkt i eksisterende eiendomsgrenser?

Det hadde ikke nødvendigvis blitt en lengre prosess, og det er heller ikke sikkert resultatet hadde blitt annerledes. La oss ta en gruppe eiendommer, man må jo definere hvilke arealer det skal være bolig på, og hvilke arealer som skal benyttes til felles grøntarealer.

Formålsgrensene må jo da skjære gjennom for å få til et grøntområde.

Er Ski en aktiv kommune i møte med utviklingen?

Ja! Også verdt å nevne at vi som kommune er grunneiere, og har blant annet grøntområder vi vil skjerme fra fremtidig avskarting. Selv om vi er grunneiere i slike områder, er vi først og fremst forvaltere av de grønne verdiene.

Vedlegg 3:

Intervju med Asker kommune

Hvordan er Asker kommune organisert, og hvor behandles eiendom spesielt?

I likhet med Oslo har også Asker egen eiendomsavdeling, men den er jo mye mindre. Vi har en egen eiendomsdirektør, og under han ligger prosjekt og utbygging. De gjennomfører nye eiendomsprosjekter for kommunen da det er snakk om kommunale bygg (skoler, sykehjem og lignende.) Eiendomsdirektøren har også en egen stab, og den staben jobber med eiendomsutvikling. De jobber med utbyggingsavtaler og har tett dialog med utviklere og utbyggere.

Kommuneplanleggerne jobber i Strategi og samfunn. Ikke plan og bygg. Det er kort fortalt rådmannens stab, og kommuneplan er plassert her. Kommuneplansjefen jobber også her. Plan og bygg behandler reguleringsplanene mens en del av områdereguleringsplanene ligger hos Strategi og samfunn. Det meste skjer her i tett dialog med plan og bygg, og eiendom. Vi har tett dialog med Eiendom omkring strategiske kjøp og salg, og større prosjekter og utbyggingsavtaler.

I Asker kommunes arbeid med kommuneplaner, hvordan vil du si at eksisterende eiendomsgrenser blir behandlet i slike prosesser?

Eiendomsgrenser er viktig gjennom hele prosessen. Allerede i utarbeidelsen av kommuneplanen, tenker vi på eiendomsgrenser. Dette på grunn av de hensyn vi tar i møte med grunneierne og de innspillene som kommer inn underveis i prosessen. Dette er imidlertid ganske overordnet. Når det gjelder reguleringsplaner så er det sjeldent vi lager planer for de områdene vi ikke eier, disse kommer som regel etter initiativ fra utviklere, og da er vi i kommunen opptatt av å stille krav om en helhetlig utvikling. Eiendomsgrensene er blitt førende for hvordan bygningene er plassert, men vi er fullt klar over at det kan komme noe arbeid i ettertid av dette.

Vil du si at det lett oppstår et dilemma mellom det offentliges beste og individets beste?

Det blir ofte det, men vi forsøker å finne balansen mellom de to.

Hvor vanlig er det at private aktører går inn og kjøper opp, for deretter å rydde opp i eiendomsforholdene?

Vi har forskjellige modeller. Vi har flere store prosjekter her i kommunen framover nå.

- Billingstad Vest; Der er det fire/fem store grunneiere, de har egentlig ønsket å lage en plan for sine store områder, men der har Asker kommune sagt at her må de lage en felles plan for området. Det er snakk om 1500 boliger i dette området. Her har kommunen stilt krav om at de må ha en lage en felles plan sammen. De opprettet da en egen planleggingsorganisasjon med felles reguleringsplan i samarbeid med Asker kommune.
- Dikemark; Her er det veldig mange vernede bygninger, disse er det Oslo kommune og Oslo universitetssykehus som eier. Hjemmelen ligger på Oslo kommune, men i realiteten eier Oslo Universitetssykehus store deler av området. Her har også Asker kommune stilt krav om at det skal lages en helhetlig plan for å unngå oppstyking, men heller en helhetlig utvikling. Det tillates altså ikke en utvikling av Dikemark før det foreligger en helhetlig reguleringsplan.
- Hønsjordene; Her var det to grunneiere, Asker var en av disse. Her er det faktisk inngått et makeskifte fordi den delen Asker eide, egnet seg best til bolig, mens den andre delen som var eid av private, egnet seg best til skole. Der skal det lages en felles områdereguleringsplan.
- Føyka: Dette er et område som er en utvidelse av Asker sentrum med bolig- og næringsformål. Føyka er et område på ca. 100 dekar, og eies halvparten av Asker kommune, og halvparten av Asker Skiklubb. I dag står det en idrettsstadion på området. I kommuneplanen ble dette lagt inn som et utviklingsområde. Her er det viktig å poengtere at Asker Skiklubb ikke er en utbygger, men at de tidlig så de store verdiene de satt på med tanke på en utvikling på Føyka. Det ble inngått en felles intensjonsavtale om felles utvikling. Eiendommene ble lagt inn i en pott, og planlagt uavhengig av eiendomsgrensene, og fordelt etter den brøken partene kom inn med. Det resulterte i omtrent det samme. Vi mener dette var et spennende og viktig

prinsipp det de her gjorde, nemlig å legge alt inn i en pott, og planlegge uavhengig av eiendomsgrensene.

- Elvely: Dette området bestod av tre gårdeiere, med ulike bygg. Disse har god inntjening i dag, men det finnes muligheter for vekst. Asker eier også en del av dette området. Her ble det satt ned en styringsgruppe og et arbeidsutvalg for å få til en helhetlig plan for området. Arkitektkonkurranse ble også benyttet. I dette prosjektet ble man enige om at Asker kommune skulle forskuttere utgiftene med 12 000 000 kroner for å sette i gang prosessen. Dette skal betales etter egen brøkandel etter hvert. Dette området derimot, skulle ikke planlegges uavhengig av eiendomsgrenser. Det ble vanskeligere, og ei heller så viktig. Akkurat nå foregår det en usikkerhetsanalyse for å blant annet se på hva ny infrastruktur vil komme til å koste. Nå har vi en plan som skal fremmes for Bygningsrådet i mars. Her bestemte kommunen seg for å gjøre noe og således være en aktiv part inn i arbeidet.

Eier Asker kommune store arealer selv?

Vi er en stor grunneier og eier nok mer enn mange andre.

Vi har et mål om å bygge 350 boliger i året framover, og i de arealene som er lagt inn i planen har vi potensiale til å bygge dobbelt så mange. Dette for å ha en fleksibilitet i forhold til eiere og gjennomføring. Vi vet at selv om kommunen legger inn bolig i kommuneplanen, så er det ganske mange områder som ikke blir gjennomført av ulike grunner. Det kan stoppe, være oppgangstider et sted, mens det er nedgangstider et annet sted osv. Derfor legger vi inn et potensiale. Vi har kapasitet til å bygge 3000 boliger på kommunens eiendommer etter gjeldende kommuneplan.

Hva er Asker kommunes fokusområder i dag?

Først og fremst en fortetting i sentrum, men også de områdene nevnt tidligere; Billingstad, Føyka/Elvely, Hønsjordene og Dikemark. Dikemark ligger lengre fram i tid da området ikke er sentrumsnært, i tillegg til tilgjengelighet med tanke på kollektivtransport.

Hva er ditt forhold til urbant jordskifte?

Vi har snakket en del om urbant jordskifte i kommunen, men per nå er ikke det veldig aktuelt. Men igjen, det kan godt hende at det vil bli aktuelt i framtiden. Heller ikke innen utbyggingsavtaler har vi vært spesielt aktive, men er i ferd med å bli det nå. Dette er viktig i de større prosjektene.

Med bakgrunn i medvirkning etter plan- og bygningsloven, er det stort engasjement blant grunneierne i kommunen?

Ja, det er jo sånn at man i ulik grad er aktiv. Generelt er veldig mange engasjerte i å tale sin sak. De er veldig bevisst sine klagemuligheter.

Hvordan ville en planprosess sett ut dersom en tenkt utvikling var basert med utgangspunkt i eksisterende eiendomsgrenser?

Den hadde nok vært ganske lik med tanke på at vi som regel tar utgangspunkt i eksisterende grenser. Veldig ofte må man gjøre en del endringer for å få til å skape grøntarealer og lignende. Men uansett så legger eiendomsgrensene en del føringer for utvikling. Det er uhyre viktig at det skapes en felles plan, selv om det fører til en del arbeid i ettertid.

Er Asker en aktiv kommune i møte med utviklingen?

Vi ser på oss selv som en aktiv kommune, samtidig kan vi bli enda mer aktiv ved hyppigere bruk av utbyggingsavtaler.

Vedlegg 4:

Intervju med Skedsmo kommune

Hvordan er Skedsmo kommune organisert, og hvor behandles eiendom spesielt?

Vi i planavdelingen ligger under teknisk sektor. Grunnerverv behandles av én ansatt her i planavdeling, mens eiendom er en egen avdeling. Eiendomsavdelingen driver med oppmåling, fradeling og sammenslåing av eiendom, eiendomsskatt og så videre.

I Skedsmo kommunes arbeid med kommuneplaner, hvordan vil du si at eksisterende eiendomsgrenser blir behandlet i slike prosesser?

Allerede i kommuneplanen. Da sentrumsformålsområdene ble diskutert visste vi allerede da at konsekvensene ville bli at høy utnyttelse ikke ville la seg kombinere med tett småhusbebyggelse. Vi bestemte oss allerede der for å overkjøre grunneierstrukturen. Vi har så tette tidsplaner på det nye revisjonsløpet hvor vi har krav om stillingtagen til revisjonsbehovet for hvert nye kommunestyre. Innen ett år etter at kommunestyret er innsatt skal de ha vedtatt sin egen planstrategi. Dette medfører at vi må ha en beredskap på dette og kjøre en prosess på det. Derfor blir arealdelen gang på gang revidert.

Når det kommer til tomtestruktur og grunneierstrukturen så påvirker det alle trinnene i planprosessen fordi det påvirker innspillene som kommer som følge av kommuneplanen. Og det påvirker hvem som snakker med hvem i forhold til å farge politikken. Grunneiere med særlige interesser har mulighet til å påvirke prosessen gjennom det rammeverket vi opererer under. Vi følger opp samfunnsinteressene, men premisene legges av de plankonsulentene på vegne av utbyggerne. Vi mener at vi gjør en god jobb med ta alle innspill med i våre betraktninger.

Eier Skedsmo kommune store arealer selv?

Generelt er ikke kommunen i førersetet som grunneier for sentrumsutvikling. Kommunen er en aktiv part, men private kjører utviklingen. Skedsmo eier nok en del grunn, men lite i sentrum.

Hvordan ville en planprosess sett ut dersom en tenkt utvikling var basert med utgangspunkt i eksisterende eiendomsgrenser?

Det ville vært vanskeligere å lage for eksempel sammenhengende grønnstruktur. Dersom man skulle forholdt seg til eiendomsgrensene ville man hatt større utfordringer med å oppnå de målsettingene man har sett for seg, for eksempel gode offentlige byrom. Uavhengig av hvordan eiendomsgrensene er, så må eksempelvis private aktører i sentrum levere en reguleringsplan for hele kvartalet slik at det er tilpasset sentrum og dens kvartalsstruktur. Dette for å unngå små prosjekter, men heller få en helhetlig plan. Det viktigste er å ha en god bystruktur. Ofte er grunneierstrukturen i et område vanskelig å jobbe ut i fra og det har blitt mer vanlig at eiendommene slås sammen av private som kjøper opp tomtene, og det opprettes et eierseksjonssameie på en eiendommen slik at organiseringen blir mer hensiktsmessig. På denne måten blir det enklere å håndtere eierstrukturen. Opsjonsavtaler er også vanlig.

Mange prosjekter skaper problemer for planprosessen i de tilfeller hvor en ikke får samlet eiendommene og organisert området.

Enkelte områder har ført til mye uenighet som følger av noe urådighetserklæringer som gjør at man ikke kan gjøre noe med den samla eiendomsporteføljen uten at du har noen bindinger å forholde deg til. Vi spekulerer i at enkelte grunneiere ikke vil selge eiendommen sin, og derfor fester den bort til de som har andelen av eiendommer, og setter en urådighet i den resterende eiendommen. Vi understreker at vi ikke har god på kunnskap omkring tomtefeste. Dersom vi skulle tatt hensyn til alle grunneierne, ville det nok gått ut over bokkvaliteten i et område. Igjen er det ikke sikkert ting hadde vært så annerledes dersom vi fulgte eksisterende eiendomsgrenser, men prosessen hadde blitt vanskeligere. Det å få til gode grøntområder og offentlige byrom ville blitt utfordrende slik vi ser det. Det fremste våpenet mot fragmentert grunneierstruktur er reguleringsplaner. Vi tenker alltid byutvikling framfor eiendomsutvikling. Grunneierstrukturen er rett og slett til hinder for at det skjer noe. En slik sak har vært på rådmannsnivå. Kommunen har vært innom tanken på å ekspropriere, men ser ikke dette som en tenkbar løsning. Ekspropriering er mest vanlig i snakk om infrastruktur og offentlig bygninger og lignende. I mange saker kunne man gjort det, men dette er visst et lite gangbart virkemiddel sånn politisk sett.

Vil du si at det lett oppstår et dilemma mellom det offentliges beste og individets beste?

Grunneierne eier jo eiendommen sin uansett. Ingen kan ta eiendommen. Dette skjer gjennom ekspropriasjon. Du har krav om kvartalsmessig regulering. Du har i tillegg bunnplanken som går på at dersom det blir ekspropriasjon så er det salgsverdi som skal benyttes. Vi forsøker å informere disse grunneierne om de ikke må være naive når det kommer til de tilbud som utbyggerne slenger til de. Merk at grunneierne prøver seg tidlig, de underslår for eksempel det faktum at vi trenger eiendommene til kvartalsmessig regulering, og prøver seg ofte på scenarier hvor man som grunneier sitter igjen med den siste eiendommen, hva er eiendommen da verdt?

Informanten viser til et hus som må rives som følge av at det skal bygges vei. På bakgrunn av denne planen kan eieren kreve innløsning. Vi som kommune vil også sørge for at de andre eiendommene på tomten ikke kun er med på å skumme fløten, men at også de bidrar i denne innløsningen. Det har vært snakk om at disse kunne regulere (viser til eiendommene på Meieritomten) og be om privat ekspropriasjonstillatelse for å ta den, eller så må det offentlige inn med sin hjemmel for å ekspropriasjon. I dette tilfelle, Statens vegvesen.

Hva er Skedsmo kommunes fokusområder i dag?

Først og fremst sentrum, i tillegg så blir flyplassen på Kjeller spennende når alt er avklart. Det er også stor konsentrasjon rundt utviklingen av Lillestrøm nordøst.

Har du et eksempel i Skedsmo hvor eiendomsforhold har vært et tydelig utgangspunkt for utvikling?

Strømmen, et fint område, men som vi må erkjenne sliter litt som følge av Strømmen Storsenter. Politikerne ville det slik at småhuseiendommene skulle sitte i førersete selv med tanke på om de ville bli boende eller være med på fortettingsprosjekter i smått, for eksempel en ny gatestruktur, at en fortetter i kjede eller lignende.

En politiker fra Arbeiderpartiet ville at en skulle se hen til Vålerenga, hvor tomtene fulgte gatestrukturen. Dette er imidlertid vanskeligere i praksis i Strømmen. Ulike modeller for ønsket utvikling må stå i forhold til hva ulike situasjon krever. Her mener vi i kommunen at det vil være hensiktsmessig å planlegge for større områder, framfor å legge planleggingen på lavere nivå hvor hver grunneier skal være med på bestemmelsen.

Hva er ditt forhold til urbant jordskifte?

Det er lite brukt, i alle fall her i kommunen. Men igjen, urbant jordskifte virker spennende.

Med bakgrunn i medvirkning etter plan- og bygningsloven, er det stort engasjement blant grunneierne i kommunen?

Jo lengre ut fra sentrum vi kommer, jo større blir diskusjonene. I enkelte prosjekter så har grunneierne som bor litt utenfor sentrum gått hardt ut mot politikerne og administrasjonen i kommunen grunnet de planene der sentrumsstrukturen skal utvides. Dette er hensyn som vi må ta med videre i planen, og som vil påvirke hvordan forslaget videre utformes.

En del grunneiere kommer også med en del arealinnspill, meste av dette består av ønsker om å få eiendommene sine fargelagt gult i reguleringsplanen (Gul farge= regulert til boligbebyggelse). Prosessen er lettere i den indre sentrumskerne, hvor grunneierne er mer forberedte på utvikling.

Opplever du at rettshavere som er underlagt en slik utvikling er bevisst de rettighetene de besitter?

Det varierer veldig mellom de som ikke har særlig kunnskap omkring dette, og de som sitter på veldig mye kunnskap. De som besitter mye kunnskap er veldig bevisst de rettigheter de har. Vi forsøker samtidig å informere alle grunneiere godt, slik at de føler seg ivaretatt i slike prosesser.

Er Skedsmo en aktiv kommune i møte med utviklingen?

Vi er en aktiv kommune, og peker som regel ut transformasjonsområder for videre utvikling. Sånn sett går vi foran og brøyter vei. Vi er også flinke til å følge opp nasjonale og regionale målsettinger om konsentrert arealutvikling.