



”Kommunale krav til felles utnyttelse og samarbeid ved arealutvikling”

En studie av de nye virkemidlene i plan- og bygningsloven som innebefatter hensynssone om felles planlegging i kommuneplan og krav til verdi- og kostnadsfordeling inntatt i reguleringsplan.

Av: Lars Tarje Kvam

Forord:

Dette er avsluttende masteroppgave i det femårige masterstudiet Eiendomsfag ved Institutt for Landskapsplanlegging, ILP, ved Norges Miljø- og Biovitenskaplige Universitet, NMBU i Ås. Denne oppgaven har et omfang på 30 studiepoeng.

Gjennom denne oppgaven har jeg fått en større innsikt i de lovregler som oppgaven omhandler. I tillegg så har jeg fått en større forståelse av hvordan lover skapes og den prosessen som dette innebærer.

Jeg vil rette en stor takk til de som har vært med på å danne grunnlaget for og selve essensen i denne oppgaven. De største bidragsyterne til denne oppgaven har vært de informanter som har svart på undersøkelsen i oppgaven og min veileder for oppgaven, Håvard Steinholt. Uten deres hjelp hadde ikke denne oppgaven blitt til. Jeg har også en ubeskrivelig takknemlighet overfor de som føler seg truffet for den utenomfaglige hjelp de har tilført.

Abstract

This thesis looks at the relationship between the Land Consolidation Act and the Planning and Building Act regarding the use of the instruments "joint planning" and "urban land consolidation". Joint planning includes the use of the consideration zone "joint planning" in the land use plan in the municipality, the continuation of such consideration zone in a subsequent zoning plan or the inclusion of provisions regarding distribution of land values and costs in the zoning provisions. Urban land consolidation consists of two new instruments which the land consolidation court may hold proceedings for. One instrument is a distribution tool that can be used to allocate plan created land values. The other is a remedial measure where the land consolidation court can use the other instruments in the Land Consolidation Act § 2 to alleviate disadvantages resulting from the implementation of allocated regulating purposes.

It is therefore in the land use and zoning plans for the municipality possible to set a requirement that landowners must cooperate on development within a limited area. By taking such demands into plans, it lowers the consensus requirement for the use of land consolidation after the aforementioned instruments in the Land Consolidation Act from full consensus to 2/3 consensus.

There is only marginally set such requirements into the plans at the municipal level. This thesis seeks to shed light on why it is so. For this reason, it is conducted a survey on municipal knowledge, their use of these instruments and whether they see a need for such measures.

Municipalities mainly provide feedback that they are aware of the instruments in the Planning and Building Act, but most have not yet started using them. Regarding the instruments in the Land Consolidation Act there are few who are familiar with these. Municipalities see that measures to promote integral planning are helpful in securing a better utilization of space. They are primarily also positive that it allows a grounds for enforcement to the implementation of plans, but as with any other enforcement measure usage may be controversial. City municipalities mostly see how this can be used actively, while the rural municipalities had not taken a position on this. This may indicate that it is most foreseeable that such instruments will be used where there is a greater pressure on land.

The most obvious problem for an active exploitation of these instruments is that the municipalities do not have enough depth knowledge of how these instruments can be used and to what effect.

Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg samhörigheten mellom jordskifteloven og plan- og bygningsloven når det gjelder bruk av virkemidler til "felles planlegging" og "urbant jordskifte". Felles planlegging omfatter bruk av hensynssonen "felles planlegging" i kommuneplan, en videreföring av en slik hensynssone i etterfölgende reguleringsplan eller at det tas inn bestemmelser om fordeling av arealverdier og kostnader i reguleringsplansbestemmelsene. Urbant jordskifte består av to nye virkemidler som jordskifteretten kan fremme sak etter. Det ene virkemidlet er et fordelingsvirkemiddel som kan benyttes for å fordele planskapt arealverdier. Det andre er et avböttingsvirkemiddel hvor jordskifteretten kan benytte de övrige virkemidlene i jordskifteloven § 2 til å avhjelpe ulemper som följger av gjennomföring til avsatt reguleringsformål.

Det er i kommunens planlegging derfor mulig å sette krav om at grunneiere må samarbeide om utvikling innen et avgrenset område. Ved å ta inn slike krav i plan så senker det enighetskravet for å fremme jordskifte etter de nevnte virkemidlene i jordskifteloven fra full enighet til 2/3.

Det er i liten grad satt slike krav inn i planer på kommunalt nivå. Denne oppgaven søker å belyse hvorfor det er slik. Av denne grunn er det foretatt en undersökelse om kommunenes kjennskap til, deres bruk av og om de ser et behov for slike virkemidler.

Kommunene gir i hovedsak tilbakemelding om at de kjenner til virkemidlene i plan- og bygningsloven, men de fleste har ikke tatt disse i bruk. Når det gjelder virkemidlene i jordskifteloven så er det få som kjenner til disse. Kommunene ser at virkemidler som fremmer en helhetlig planlegging er nyttig i å sikre en bedre arealutnyttelse. De er i hovedsak også positive til at det åpner for et tvangsgrunnlag til gjennomföring av planer, men som ved annen tvangsbruk kan være kontroversielt. Av bykommuner så ser de fleste for seg hvordan dette kan brukes aktivt, mens hyttekommunene ikke hadde tatt stilling til dette. Det kan tyde på at det er mest päregnelig at slike virkemidler vil benyttes der hvor det er et större press på arealene.

Det mest tydelige problemet for en aktiv utnyttelse av virkemidlene er at kommunene ikke har nok inngående kjennskap til hvordan de skal benyttes og den reelle virkningen av dem.

Innholdsfortegnelse:

	Side	
1.0	Innledning	6
1.1	Oppgavens oppbygning	6
1.2	Tema og problemstilling	7
1.3	Introduksjon til emnet oppgaven tar for seg	9
1.4	Metode	19
1.5	Aktualitet, validitet og reliabilitet, formidling og relevans	26
1.6	Personvern betraktninger og etiske avveininger	29
2.0	Endret rettstillstand	30
2.1	Innføringen av lovregler om felles planlegging og utnyttning	30
2.2	Endringer i jordskifteloven	33
2.3	Endringer i plan- og bygningsloven	42
2.4	Kommunenes bruk av de aktuelle virkemidler i PBL	55
3.0	Empiri	58
3.1	Undersøkelsens formål og gjennomføring	58
3.2	Utvalg	59
3.3	Spørsmål og analyse	60
3.4	Sammenstilling av funn og avledninger som kan trekkes	66
4.0	Videre drøfting	69
4.1	Hva gir funnene indikasjoner på	69
4.2	Er det synlige problemer for utnyttelse av virkemidlene	71
4.3	Lovgivers intensjoner kontra faktisk effekt	72
4.4	Rettslige utfordringer knyttet til utnyttelse av virkemidlene	72
5.0	Avsluttende refleksjoner	74
6.0	Kilder	76

1.0 Innledning

Denne oppgaven tar for seg virkemidlene om felles planlegging som kommunene kan bruke til å fremme samarbeid om arealutvikling i henhold til plan- og bygningsloven §§ 11-8 bokstav e, 12-6 og 12-7 nr. 13. Virkemidlenes funksjon og deres sammenheng med tilhørende bestemmelser i jordskifteloven vil bli beskrevet. Det er utarbeidet et testsett som skal undersøke kommunenes kunnskaper om de nye virkemidlene, i hvilken grad de benyttes av den enkelte kommune og om dette ses på som nyttige verktøy. Det benyttes forkortelser for lovnavn når det blir en gjentakende del av teksten. Det er særlig tre forkortelser som vil bli benyttet i stor grad. Det er jskl. som er forkortelse for lov 21. desember 1979 nr. 77 jordskifteloven, plbl. som viser til lov 14. juni 1985 nr. 77 plan- og bygningslov, mens med pbl. så menes lov 27. juni 2008 nr. 71 planlegging og byggesaksbehandling(plan- og bygningsloven). Spesielt de to siste er det viktig å se forskjell på da begge omtales som "plan- og bygningsloven" og har meget lik forkortelse. Disse to har samme virkeområde og den nyeste loven erstatter og tar over virkeområdet til den eldre loven. Den eldste plan- og bygningsloven er nå i det vesentligste opphevet. I tekst hvor det virker mer naturlig å ikke benytte forkortelser så vil jeg omtale den eldste som "tidligere plan- og bygningslov" eller lignende, står det bare plan- og bygningsloven så er det den nyeste loven som det siktes til.

1.1 Oppgavens oppbygning

Jeg vil først, i oppgavens kapittel 1, gjøre rede for problemstilling og de forskningsspørsmål jeg arbeider etter. Deretter vil jeg gi en introduksjon til emnet oppgaven tar for seg. Etter dette så vil jeg ta for meg temaets aktualitet, beskrive metodene jeg jobber etter og personvern betraktninger.

I neste kapittel vil jeg forklare den rettslige utviklingen som har ført frem til de aktuelle forandringene i gjeldende lovverk som denne oppgaven tar for seg. Deretter beskriver jeg de aktuelle endringene som er kommet inn i lovverket.

I kapittel 3 så beskriver jeg fremgangsmåte og resultater av den undersøkelsen som oppgaven bygger på. Jeg har utarbeidet et testsett for å se kommunenes tilpasninger til de nye virkemidlene i plan- og bygningsloven. Dette datagrunnlaget vil danne basen for det videre arbeidet i oppgaven. De tilpasninger kommunene har gjort, synspunktene de har om muligheter eller problemer de har med å benytte virkemidlene vil fremstilles og vurderes. Deretter vil jeg se om det er noen problemstillinger som går igjen i svarene fra kommunene på vanskeligheter som gjør at de ikke kan benytte virkemidlene fullt ut. Til slutt i dette kapitlet så vil jeg vurdere om det burde igangsettes noen tiltak for å søke etter løsninger for å avhjelpe eventuelle problemer som hindrer en effektiv utnyttelse av virkemidlene.

Det er i kapittel 4 at jeg vil drøfte de data jeg har fått inn, og redegjør for de avledningene en kan trekke ut av dataene. Jeg vil prøve å vise om det er synlige problemer med utnyttelse av virkemidlene, og beskrive disse, før jeg vurderer om den faktiske virkningen av lovreglene følger lovgivers intensjoner med lovendringene. Avslutningsvis vil jeg drøfte mulige tiltak som jeg vurderer kan være aktuelle for å bøte på mangler i kompetanse og/eller kunnskap. Drøftingen vil omfatte de mangler som hindrer at kommunene kan utnytte virkemidlene på en slik måte at disse kan bli verdifulle verktøy for å sikre en helhetlig planlegging og plangjennomføring, slik som lovgiver har prøvd å legge til rette for.

Til slutt, i kapittel 5, så vil jeg komme med avsluttende refleksjoner som jeg har gjort meg om oppgavens tema under arbeidets gang. Jeg vil her også ta for meg andre problemstillinger som jeg har oppdaget under arbeidet med evalueringen av disse virkemidlene. Enten så har dette vært spørsmål som ikke har vært helt relevante for oppgaven, det kan være spørsmål jeg ikke har innsikt nok til å besvare eller det har vært spørsmål som jeg ikke har hatt tid til å gå nærmere inn på.

1.2 Tema og problemstilling

Jeg har i denne oppgaven valgt å fokusere på koblingen mellom virkemidlene til urbant jordskifte i jordskifteloven, de nye hensynssonene til felles planområder i plan- og bygningsloven og krav om kostnads- og verdifordeling som kan tas inn i bestemmelsene til en reguleringsplan. Hovedfokuset i denne oppgaven vil ligge på virkemidlene i plan- og

bygningsloven og kommunenes utnyttelse av dem. Jeg vil foreta en undersøkelse for å finne ut i hvilken grad kommunene kjenner til og benytter seg av de mulighetene som virkemidlene åpner for.

Problemstilling: *"I hvilken grad er kommunene kjent med virkemidlene om felles planlegging i plan- og bygningsloven og de tilhørende bestemmelsene i jordskifteloven? Ser kommunene behovet eller et potensial ved benyttelsen av slike virkemidler? Blir disse virkemidlene benyttet og i hvilken grad? Dersom disse virkemidlene ikke blir benyttet eller er vanskelige å bruke i praksis, er det da mulig å avdekke årsakene til dette og se om det er mulig å avhjelpe disse?"*

Lovgiver har åpnet for nye former for jordskifte med tilhørende bestemmelser om hensynssoner i plan- og bygningsloven. Dette vil trolig fordre nye steg i den kommunale saksbehandlingen både ved rullering av kommuneplan/-delplan og ved behandling av reguleringsplaner utarbeidet i privat regi. Kommunen må vurdere om den skal sette krav om felles planlegging inn i kommuneplan i områder hvor det er ønske om en mer helhetlig samfunnsutvikling. Hvor langt vil kommunen strekke seg i å kreve samarbeid om utvikling av områder på reguleringsplannivå både innenfor og utenfor slike hensynssoner i kommuneplanen?

Oppgaven tar sikte på å avdekke hvordan samhandlingen mellom jordskiftelovens paragrafer og de tilhørende bestemmelser i plan- og bygningsloven påvirker den faktiske planlegging i kommunene. Hvor mye vet kommunene om disse mulighetene og bruken av dem? Vil de benytte dette i egen planlegging eller sette krav om dette ved privat initiert planlegging? Er det noen hindringer som gjør at disse mulighetene ikke lar seg utnytte? Jeg mener dette er spørsmål som er aktuelle i tiden og hvor resultatene av utviklingen av disse nye juridiske virkemidlene nå burde begynne å vise seg. Det har i hvert fall i mange kommuner vært en rullering i kommuneplanen siden disse reglene kom inn i loven. Det er derfor interessant å få informasjon om kommunene har gjort seg erfaring med bruk av felles planlegging, og eventuelt deres oppfatning av bruksmuligheter som dette vil åpne for i styringen av privat initiert samfunnsutvikling.

1.3 Introduksjon til emnet oppgaven tar for seg

Det er en fordel å få en liten innføring i oppgavens tema, slik at en lettere kan forstå den senere undersøkelsen og argumentasjonen i oppgaven. Først vil de nye virkemidlene i jordskifteloven beskrives og det vil vises hvordan disse er tenkt å fungere i et eksempel på hvordan en jordskiftesak kan rette opp vanskelige eiendomsforhold og eierstruktur. Etter dette så vil det bli gjort rede for endringene som kom inn da den eldre plan- og bygningsloven ble erstattet med den nye.

Virkemidlene i jordskifteloven

Det kom inn nye regler om mulighet til å holde jordskifte i nye eller allerede etablerte områder med bebyggelse og anlegg i jordskifteloven i 2006. De nye jordskiftevirkemidlene er plassert i jskl. §§ 2 første ledd bokstav h og i. Den første av disse er et fordelingsvirkemiddel som åpner for at jordskifteretten skal kunne fordele planskapt arealverdier. Den andre er et avbøttingsvirkemiddel hvor jordskifteretten får hjemmel til å avbøte ulemper som kommer som en følge av gjennomføringen av en godkjent reguleringsplan. Disse lovreglene, spesielt jskl. § 2 første ledd bokstav h, fikk tilhørende bestemmelser som kom inn i plan- og bygningsloven i 2008. Disse lovendringene kom som en følge av et behov for virkemidler til å sikre en mer helhetlig planlegging og hindre at enkeltstående grunneiere eller rettighetshavere skal kunne stoppe en ønsket samfunnsutvikling. Det ble tatt inn en ny tapsgaranti i jskl. § 3 b som gjelder ved bruk av lovhjemlene i jskl. §§ 2 første ledd bokstav h og i til å fremme jordskiftesaker. Denne gir grunneier i områder hvor disse virkemidlene benyttes rett til sin andel av skiftegevinsten. Denne skiftegevinsten skulle beregnes etter hvor egnet eiendommen er for utbygging etter en inngående nettoverdi. Begge disse sakstypene kan kun fremmes for områder som er betegnet som område for bebyggelse og anlegg etter plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 1 og § 12-5 nr. 1.

I saker etter disse paragrafene er det ikke slik som for andre sakstyper at en enkeltstående grunneier kan kreve jordskiftesak for flere eiendommer. Det ble fra lovgivers side krevd stor grad av enighet blant grunneierne for at en slik sak skal kunne kreves og fremmes. Disse virkemidlene ansees for å ha stor inngripende virkning på de berørte parter, det har også blitt sammenlignet med ekspropriasjonsvirkemidlet. Årsaken til enighetskravet var at dette ville

kunne øke sannsynligheten for god fremdrift ifølge Landbruksdepartementet (2003) s. 58, men også for å sikre en demokratisk prosess, Ot.prp nr. 78 (2004-2005) s. 22.

I fordelingsaker etter jordskifteloven § 2 første ledd bokstav h så er det krav om at alle eierne er enige om et jordskifte før saken kan fremmes, med ett unntak. Det er at kommunene legger inn krav om felles planlegging inn i en plan, da kan et flertall av grunneiere tvinge et mindretal med i et jordskifte. De må ha 2/3 flertall i selvstendige parter med hjemmel til grunneiendom, servitutt- og andre rettighetshavere regnes ikke med her. Disse eierne må i tillegg sitte med 2/3 av arealet innen skiftefeltet som også må være en del av planområdet hvor fordelingen av arealverdier og kostnader skal gjøres.

De kravene som kommunene i så fall kan legge inn i planen, kan skje på både kommuneplan- og reguleringsplannivå. I kommuneplan så legges det inn en begrensning i form av en hensynssone i henhold til plan- og bygningsloven § 11-8 bokstav e. Denne hensynssonen setter en forutsetning om at dersom en eiendom innen et visst område skal utvikles, så må planlegging gjøres i fellesskap for flere eiendommer. Den reguleringsplan som utarbeides skal gjelde for en større del eller hele området.

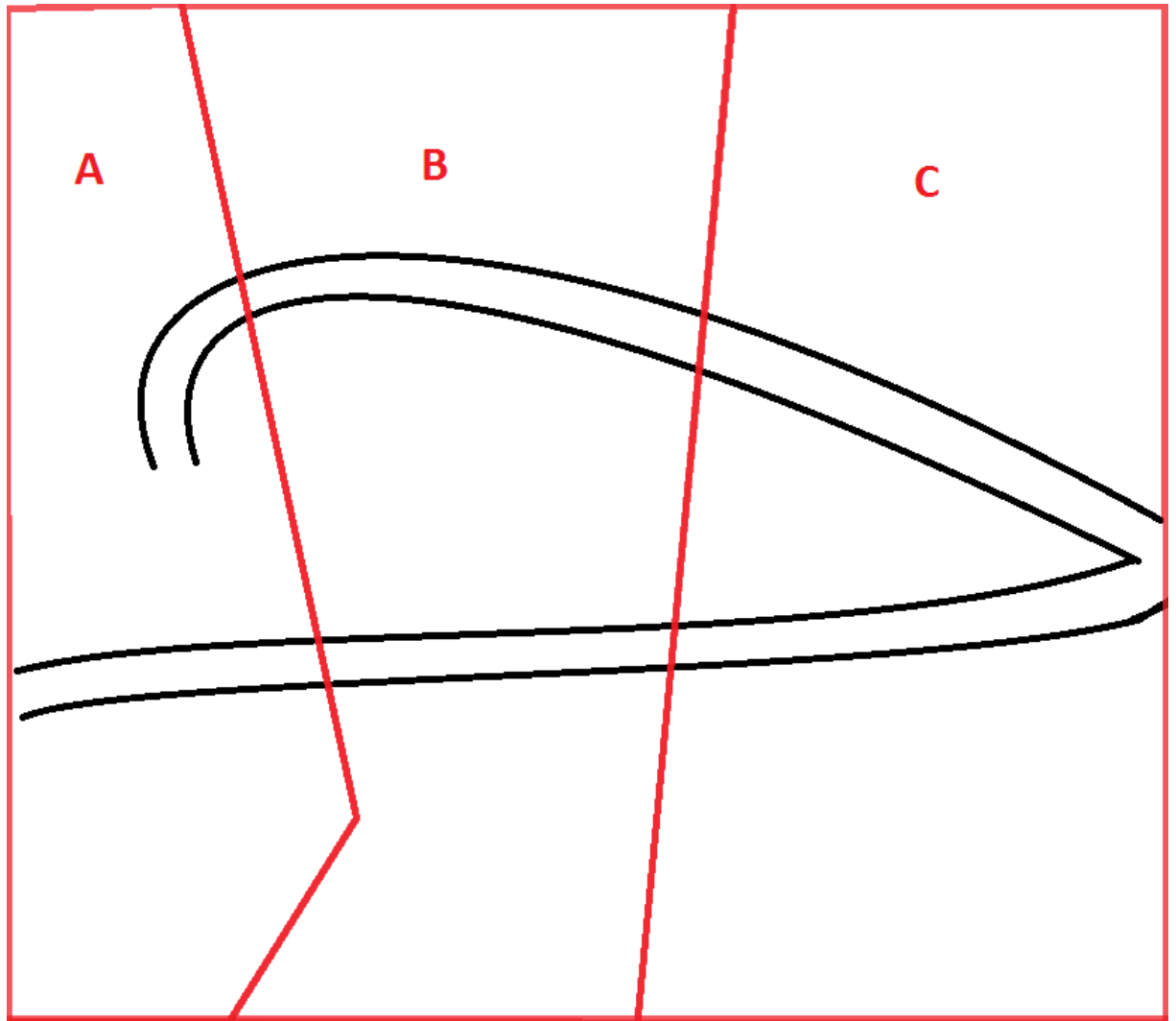
Dette kan så videreføres med å ta inn krav om fordeling av arealverdier i henhold til jordskiftelovens prinsipper inn i reguleringsplan. Dette gjøres ved å legge inn en forutsetning om dette i reguleringsplanens bestemmelser i medhold av plan- og bygningsloven § 12-7 2. ledd nr. 13. Kommunen behøver ikke allerede ha en bestemmelse i kommuneplanen før de kan sette krav om fordeling i reguleringsplanen. Kommunen behøver heller ikke å følge opp kravet om felles planlegging i kommuneplan med senere bestemmelse om fordeling i reguleringsplan dersom de ikke finner det ønskelig.

For avbøttingsaker etter § 2 første ledd bokstav i så er det stilt krav om at alle grunneiere er enige om at det skal holdes jordskiftesak i eksisterende byggeområder. I det som ansees for å være nye byggeområder så er det tilfredsstillende med samme flertall med eiere og areal som i kriteriene for foregående virkemiddel. Bokstav i kan bare benyttes der hvor det som følge av godkjent reguleringsplan er "utjenelige eiendomstilhøve" som betyr eiendom som er vanskelig å utnytte i tråd med nåtidens påregnelige og ønskelige bruk. Med eksisterende byggeområder så omfatter det områder hvor det i hovedsak er bebyggt, nye byggeområder er områder som er vedtatt i plan med arealformål til bebyggelse og anlegg, men hvor utbygging i henhold til planen enda ikke har påbegynt. For nye byggeområder så er det ikke til hinder at det ligger enkeltstående bygg innen området, dette fremgår av lovforslaget, Ot.prp nr. 78 (2004-2005) s. 26. Å bestemme om området kan regnes som bebyggt eller ikke, blir det opp til jordskifteretten

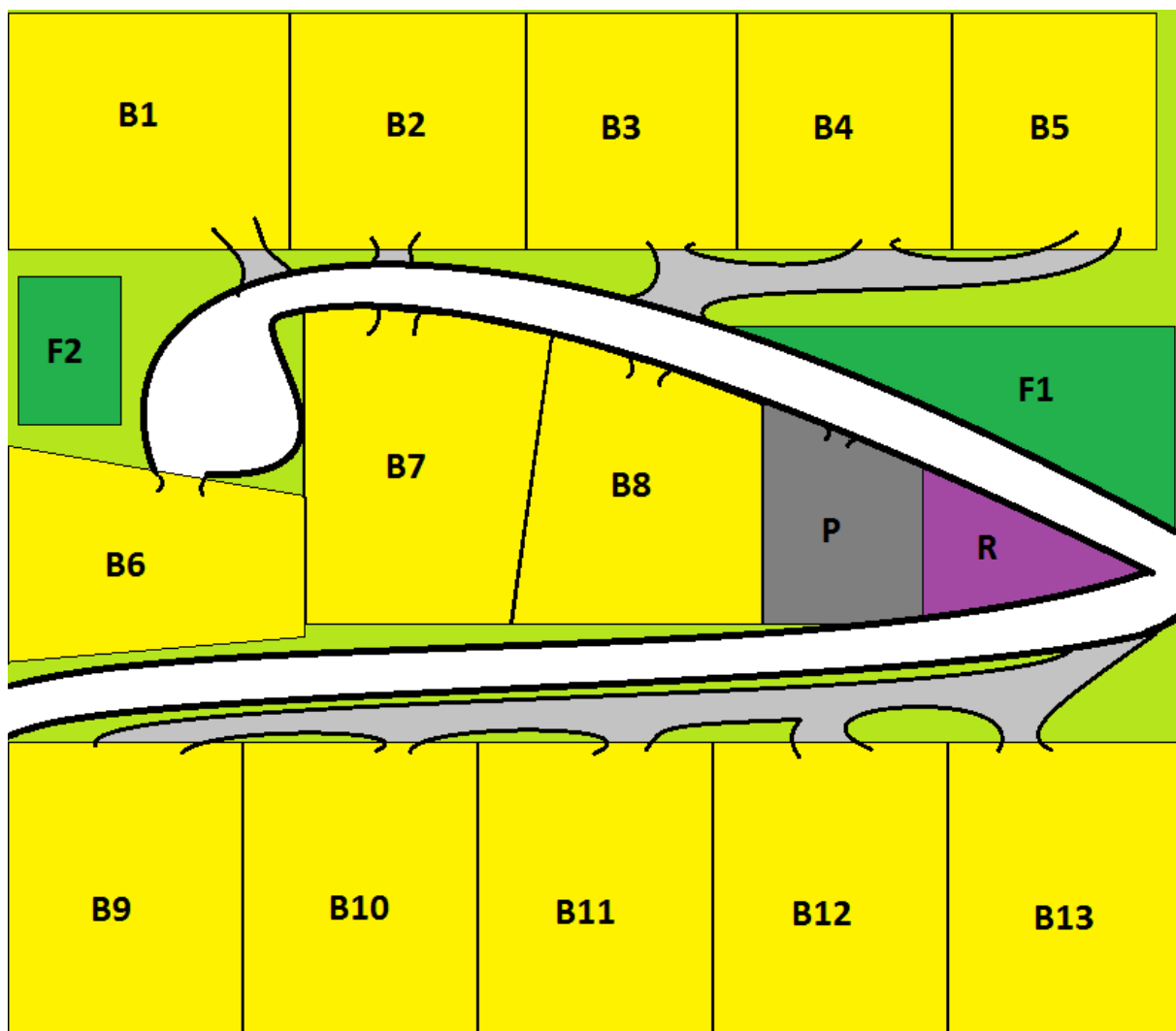
å ta en skjønnsmessig avgjørelse på. Virkemidlet i bokstav i benytter seg av de øvrige virkemidlene i jordskifteloven til å omforme eiendommer og rettigheter så det blir mer tjenelige eiendomsforhold.

De øvrige virkemidlene i jordskifteloven § 2 første ledd bokstav a til g kan benyttes i samband med virkemidlene i bokstav h og i. Benyttelse av de andre virkemidlene krever ikke forutsetningene om flertall med mer som for de to siste. Begge disse sakstypene i h og i, som betegnes som urbant jordskifte, kan rette opp vanskelige eiendomsforhold på lik linje med et vanlig jordskifte, med ombytting av jord og retter, avskipping av rettigheter, matrikulær opprydning, stifting av lag, avholde skjønn med videre.

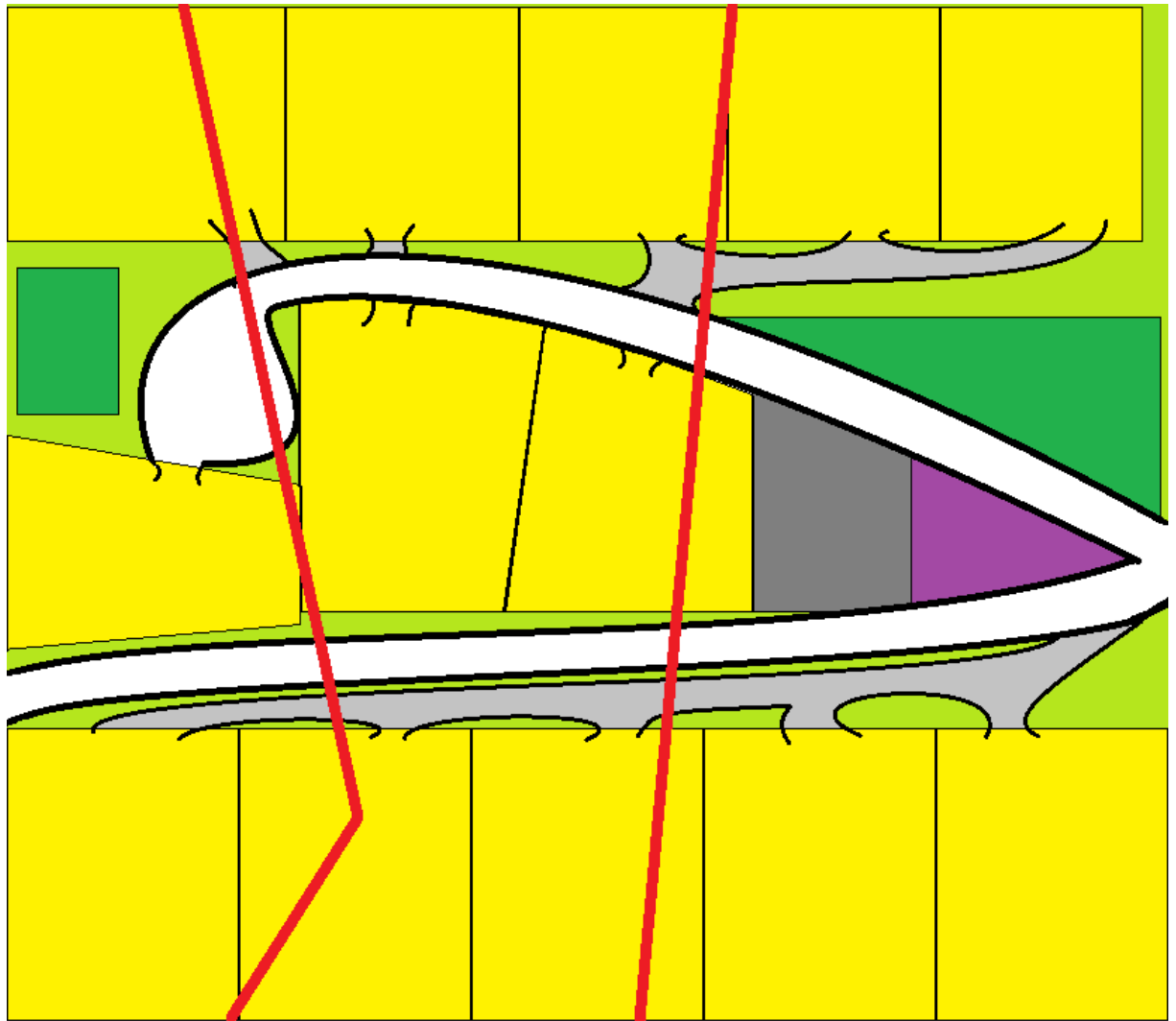
Jeg vil nå vise et eksempel og illustrere hvordan jordskifteretten kan ordne opp i vanskelige eiendomsforhold som følge av en godkjent reguleringsplan. Det aktuelle området består av tre grunneiendommer som hver for seg ikke er like egnet for utvikling som de vil kunne være sammen. Inn i området går det en privat vei som med enkle grep kan oppgraderes til å dekke en økt trafikkbelastning. Om eiendommen ligger i eller utenfor tettbygd strøk, eller om kommunen har lagt ned en forutsetning om felles planlegging eller verdifordeling, er bestemmende for om et kvalifisert flertall kan tvinge mindretallet med i et jordskifte. Det antas at saken er lovlig fremmet til jordskifte og at det foreligger en godkjent reguleringsplan.



Bilde 1 viser området og eiendomsgrensene mellom de tre eiendommene som ligger innenfor dette avgrensede arealet. Det er det viste området som er omregulert, men eiendommene strekker seg ut over det som vises på tegningen. Eiendommenes utstrekning innen- og utenfor planområdet vil styre hvor de enkelte eiendommene får utlagt tomter til utvikling. Arealene innen planområdet antar vi er like egnet til utvikling, slik at det er summen av arealer eiendommene tar med inn i et jordskifte som skal gjenspeiles i hva de sitter igjen med etter jordskiftet.



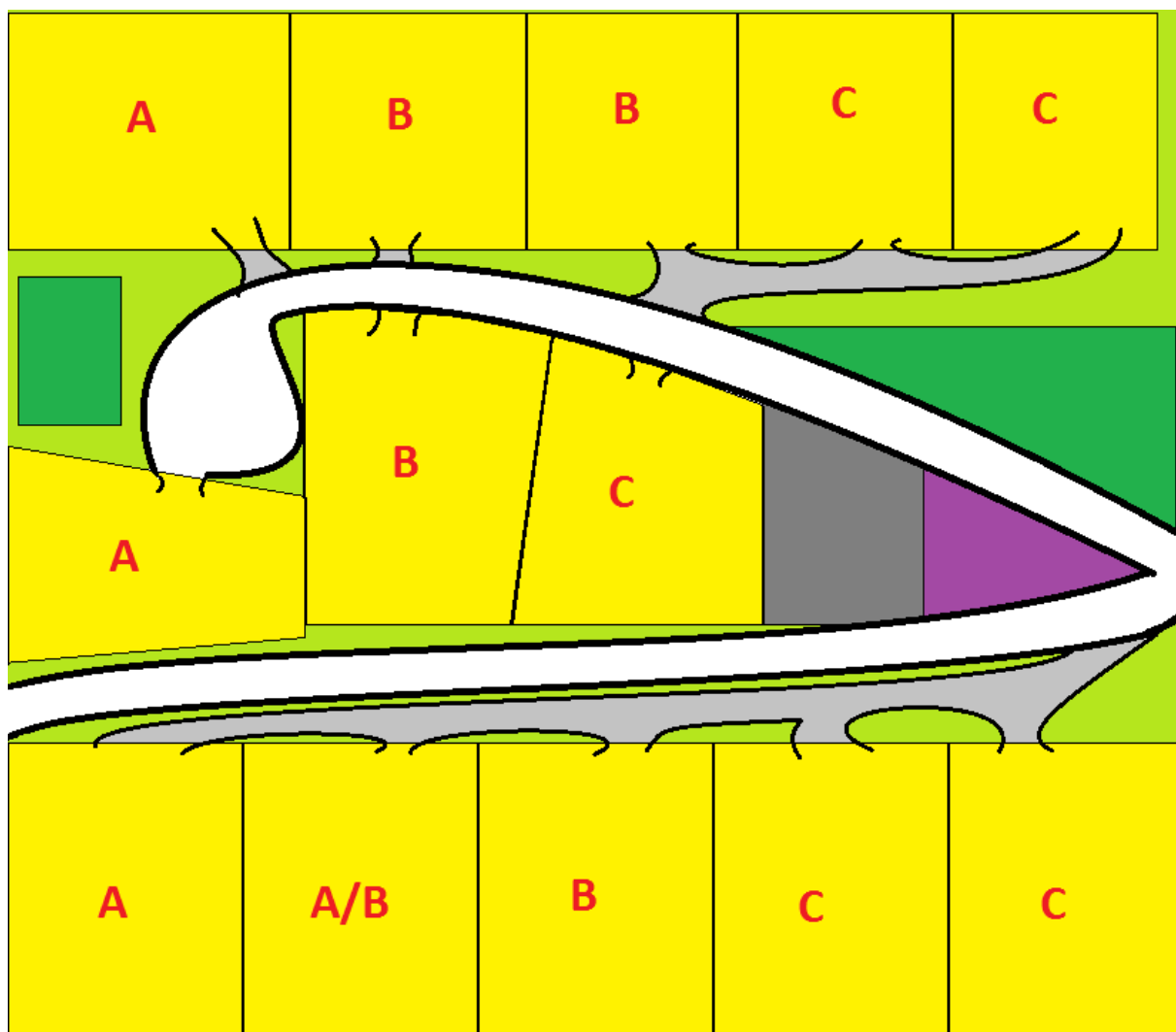
Bilde 2 viser den godkjente reguleringen for området. Det er totalt regulert inn 13 boligtomter som trenger tilknytning til offentlig vei. Derfor må det opparbeides et internveinett, og det vil etableres en snuplass i den nordvestlige enden på den veien som allerede ligger inn i området. Det er regulert inn 2 friområder som skal betjene boligtomtene, F1 er et friområde/lekeplass, mens F2 er en ballbinge. Det er i tillegg avsatt et areal for parkering merket P, og et område R, til renovasjonsformål. Annen infrastruktur forutsettes å ligge i grunnen, og at eventuelle andre nødvendige anlegg som pumpehus eller lignende legges sammen med renovasjonsanlegget.



Bilde 3 viser at reguleringen ikke følger eiendomsgrensene. Sånn det ligger nå har eier A fått tillagt seg omtrent tre boligtomter innenfor sin eiendom. B har fått 5,5 boligtomter mens C har fått tildelt 4,5 boligtomter innen sin eiendom. Her er det flere boligtomter som er delt av eiendomsgrenser og i tillegg er fordelingen av tjenende arealer ikke likt for de tre partene. Eiendom B avgir ikke noe areal til fellesarealer utenom noe til internveier. Eiendom A avgir areal til ballbinge og snuplass, mens eiendom C avgir mest areal til både parkering, renovasjonsformål og friområde. I dette tilfellet er det en stor fordel at jordskifteretten kommer inn og foretar utjevning av de planskapte utbygningsrettene, slik at disse enhetene i hovedsak tilfaller en eier udelt. I tillegg kan jordskifteretten ta seg av oppmåling av grenser og matrikkelføring av de nye eiendomsenhetene. Enda en stor fordel er at retten kan stifte ulike lag som veilag med regler om fordeling av opparbeidelses- og vedlikeholdskostnader. I tillegg kommer fordeling av kostnader forbundet med opparbeidelse av felles infrastruktur og felles

rekreasjonsarealer. Dette er arbeidsoppgaver jordskifteretten har god erfaring med og de har også ferdig utviklede systemer for fordeling av kostnader i for eksempel veilag.

For at en slik sak kan bli fremmet til jordskifte etter jordskifteloven §§ 2 første ledd bokstav h og i, så krever det at alle eiendommer er enige om det, med et par unntak som tidligere beskrevet. Det er mulig å tvinge et mindretall med dersom de som ønsker jordskifte har et to tredjedelers overtall både i parter og areal innen planområdet. I tillegg så kreves det for saker som fremmes etter § 2 første ledd bokstav h at kommunen har lagt en hensynssone om felles planlegging over området, eller det er tatt inn en bestemmelse om verdi- og kostnadsfordeling i reguleringsplan. For saker som fremmes etter § 2 første ledd bokstav i så er det i tillegg til flertallskravet et krav om at området som ønskes fremmet til jordskifte ligger i et område som ansees som å være et nytt byggeområde. Dette vil si at eierne B og C kan tvinge eier A med, dersom dette er et nytt bebyggelsesområde eller at kommunen har lagt inn enten hensynssone i kommuneplan eller bestemmelse om fordeling i reguleringsplan. B eller C kan ikke tvinges med da A og den gjenstående parten av de to ikke besitter to tredjedels flertall av arealet innen planområdet.



Bilde 4 viser hvordan en fordeling kan se ut. Eiendommene får her tomter tillagt seg basert på hvor mye de tilfører av utviklingsareal inn i planområdet. Den største grunneieren, C, har fått utlagt 5 tomter til seg, B har fått 4,5 og A har fått 3,5 tomter. Dette følger at eiendommene i størst mulig grad skal få utlagt hele utbyggingsretter på eller inntil egen eiendom. Det var ikke mulig å dele ut kun hele utbyggingsretter, da dette ville skapt skjevhet i forhold til hva eiendommene tok med inn i jordskiftet. I denne fordelingen så er det kun en boligtomt som måtte deles og det har derved blitt skapt et realsameie for denne tomten. Dette sameiet kan løses opp ved at den ene kjøper ut den andre eller de kan velge å utvikle tomten videre i fellesskap og eventuelt senere selge en byggeklar boligtomt. Dersom en grunneier hadde fått en høyere prosentandel av en utbyggingsrett enn de andre som også får andeler i denne, så har grunneieren med størst eierandel rett til å kunne kreve å få utbyggingsretten utlagt på eller inntil sin eiendom.

Det vil være naturlig, i dette tilfellet, at det er utbyggingsrettene som blir fordelingsnøkkelen for andel av felles kostnader til opparbeiding og vedlikehold av tjenende funksjoner til de nye eiendomsenhetene. Jordskiftekostnadene fordeles etter nytte og da er det naturlig at en sier at eiendommene har hatt like stor nytte av et jordskifte, og at jordskiftekostnadene derfor fordeles etter antall utbygningsretter en har fått, eventuelt med en ideell tredjepart på hver.

Virkemidlene i plan- og bygningsloven

Det er tatt inn nye regler i plan- og bygningsloven som angir nye hensynssoner. Det er mulig for kommunen å sette inn i kommune- og kommunedelplaner hensynssoner som også kan tas med videre inn i en senere reguleringsplan. Det er også tatt inn en regel som gjør det mulig for kommunene å sette krav om fordeling av planskapte arealverdier og kostnader som tiltak i henhold til reguleringsformålet genererer. Denne fordelingen skal skje i henhold til jordskifteloven og skal innføres i bestemmelsene til reguleringsplanen.

På kommuneplannivå er det mulig å etablere en hensynssone med krav om felles planlegging for et område, dette innebærer at grunneiere i hovedsak burde gå sammen og levere reguleringsplanforslag sammen om en større del av området. Hvor strengt kommunen vurderer om planområdet er av tilstrekkelig størrelse i et reguleringsplanforslag, innenfor et område med en slik hensynssone, er det opp til kommunen selv å avgjøre. Det er flere veier å gå her:

- Grunneierne kan gå sammen og utarbeider så en felles plan, det er dette som er lovgivers ønske.
- Grunneierne kan gå sammen og ikke komme til en felles løsning og utarbeide egne planer for kun sin del, hele området eller la være.
- Grunneierne kommer ikke til enighet om utvikling og et kvalifisert flertall går sammen og utarbeider plan for hele området eller sine egne deler.
- Den siste muligheten er at grunneierne lar være å utarbeide planer for området, og avventer situasjonen eller helt legger planer om utvikling på is.

Ved utarbeiding og behandling av reguleringsplan så skal hensynssone i kommuneplan legges til grunn. Hensynssonen kan tas med videre eller det kan sikres at formålet med hensynssonen ivaretas i de tilhørende bestemmelsene til reguleringsplanen. Det mest naturlige for reguleringsplaner i områder hvor det ønskes samarbeid om arealutvikling, er å ta inn krav om

fordeling av arealverdier og kostnader til felles tiltak i henhold til jordskiftelovens prinsipper, jmfør pbl. § 12-7 nr. 13. Det er ingen forutsetning for å benytte et slikt fordelingskrav i reguleringsplanbestemmelsene at reguleringsplanområdet ligger innenfor et område med en hensynssone til felles planlegging i kommuneplanen.

Dersom en reguleringsplan blir vedtatt har man fått på plass tvangsgrunnlag til å gjennomføre planen med ekspropriasjon. Nye tiltak og endret bruk av eiendommen skal til enhver tid skje i henhold til gjeldende regulering.

Det kan fremmes jordskiftesak for eiendommene for å fordele arealverdier og kostnader til felles tiltak etter jskl. § 2 første ledd bokstav h. Dersom det i reguleringsplanen er tatt inn at skiftegevinsten skal fordeles i henhold til jordskifteloven § 2 første ledd bokstav h jf. § 5 2. ledd så trengs det kun et kvalifisert flertall for å kunne kreve jordskifte etter jskl. § 2 første ledd bokstav h. Om en slik bestemmelse ikke tas med inn i plan så kreves det samtykke av alle parter med eiendomshjemmel innenfor det området som det fremmes jordskiftesak for.

Det kan også fremmes sak for å rette opp i vanskelige eiendomsforhold som kommer som en følge av en godkjent reguleringsplan etter jskl. § 2 første ledd bokstav i. Fremme av jordskiftesak etter § 2 første ledd bokstav i krever at alle grunneiere er enige om at det skal avholdes jordskifte i eksisterende områder til bebyggelse og anlegg. I nye områder til samme formål så trengs det kun et kvalifisert flertall som er enige. Det er opp til partene selv å bestemme om de ønsker å fremme sak til jordskifteretten. De kan fordele skiftegevinst på egenhånd dersom dette gjøres på lik linje og med grunnlag i de samme fordelingsprinsipper som det ville blitt gjort i et jordskifte etter jskl. § 28, og at de nye eiendommene/byggetomtene i størst mulig grad legges på eller inntil resteiendommen til den som avga arealet i henhold til jskl. § 29 a.

Ved å ikke benytte seg av jordskifteretten som gjennomføringsinstans, så vil det medføre at grunneier/forslagstiller må forholde seg til flere instanser som utfører de forskjellige stegene som må på plass for at eiendommen/-e kan transformeres til funksjonelle enheter for utbygging. Det vil påløpe dokumentavgift på eiendomsoverføringer og det må søkes om delingstillatelse i tråd med pbl. § 20-1 bokstav m jmfør § 26-1. Eventuell deling, grenseoppmåling og matrikkelføring må utføres av kommunen. I tillegg må rettighetsavklaringer og en eventuell fristillelse av pant for de nye eiendomsenheter på plass før de kan registreres som egne matrikkelenheter. For øvrig så følger rettigheter som hviler over avstående grunneiendom og pantstillelse med inn i den nye matrikkelenheten.

Det vil videre i denne oppgaven undersøkes hvordan disse virkemidlene slår ut i kommunenes selvstendige planlegging og ved behandlingen av privat fremmet reguleringsforslag.

1.4 Metode

Samfunnsvitenskaplig metode

Samfunnsvitenskap beskriver fenomener og søker fakta om den sosiale virkelighet. Den bygger påstander om den sosiale virkeligheten basert på de observasjonene som et individ, forskeren, opplever gjennom sanseintrykk om et fenomen, dette begrepet har fått navnet empirisk data. Samfunnsvitenskapen beskriver den virkelighet som et individ opplever gjennom sanseintrykk og hvordan dette påvirker individet i seg selv eller i samhandling med andre individer ifølge Johannesen, Kristoffersen og Tufte (2010 s. 41). Data innen denne grenen er ikke utvilsomme fakta i seg selv, men er påvirket av forskerens kunnskap, perspektiv og de deduktive logiske slutninger som begrunnes ut ifra innsamlet data. Påliteligheten til data som forskningen bygger på er sentralt i alle typer forskning. Reliabiliteten til forskningsresultatet bygger på at disse data er relevante. Dette betyr at innhentingen, bearbeidingen, forståelsen og bruken av dem medfører troverdighet til de slutningene som trekkes i det produserte forskningsarbeidet.

Forskeren må selv velge hvordan tilnærmelsen til forskningsspørsmålet ut ifra metodebruk skal forme den videre planen for undersøkelsene. At dette forskningsdesignet er tilpasset og riktig for besvarelsen av forskningsspørsmålet er essensielt, dette er fordi denne skal forme den videre planen for gjennomføringen av undersøkelsene. Ved å benytte seg av etablerte forskningsdesign, så letter dette dokumenteringen av at fasene i forskningsprosessen bygger på en riktig metodebruk. Forskningsdesignet dikterer ikke hvordan innsamling og bearbeiding av data skal gjøres, men egen eller andres erfaring kan vise at noen teknikker er mer effektive til et gitt forskningsdesign ifølge Johannesen, Kristoffersen og Tufte (2010 s. 87).

Samfunnsvitenskaplig forskning går ut på å søke etter (ny) kunnskap, beskrive denne og/eller etterprøve om denne nye eller etablerte sannheten er troverdig i forhold til den opplevde virkelighet. Samfunnsvitenskaplig forskning bygger i stor grad på fortolkninger av observerte fenomener eller innsamlede data. Det forventes også i mer eller mindre grad at man setter sitt arbeid inn i en sammenheng med andre kollegaer sin forskning innen feltet. Arbeidet burde

viser at man besitter og behersker både grunnleggende og inngående kunnskaper innen det enkelte fagområdet eller forskningsfeltet. Det som utgjør essensen i begrepet metode er valg av ulike fremgangsmåter i forskningen og deres pålitelighet i det å beskrive det fenomen som observeres. En forsker som ønsker at andre forskere vil se med troverdighet på de funn han gjør må følge kriteriene i metodelæren. Dette gjelder både når det gjelder årsakssammenheng, konsekvenser og de konklusjonene han så argumenterer å kunne trekke ut av disse. Det er to ting som er viktige her, det ene er at resultatene av faktiske funn(data) er etterprøvbart og troverdig, i tillegg til at den etterfølgende argumentasjonen også er troverdig både logisk og at funnene faktisk underbygger påstandene.

Forskeren må selv velge hvordan tilnærmelsen til forskningsspørsmålet gjøres med hensyn til metodebruken. Denne skal forme den videre planen for gjennomføringen av undersøkelsene. At dette forskningsdesignet er tilpasset og riktig for besvarelsen av forskningsspørsmålet er essensielt. Ved å benytte seg av etablerte forskningsdesign, så letter dette dokumenteringen av at fasene i forskningsprosessen bygger på riktig metodebruk. Forskningsdesignet dikterer ikke hvordan innsamling og bearbeiding skal gjøres, men egen eller andres erfaring kan vise at noen teknikker er mer effektive til et gitt design.

Før datainnsamling kan begynne så må forskeren velge hvilket fenomen som skal undersøkes og hva som er formålet med studiet. Forskeren må sette opp en hypotese eller definere et forskningsspørsmål før oppstart av datainnsamling. Det er viktig at data som samles inn beskriver det fenomen som studeres og er relevante for besvarelsen av forskningsspørsmålet. De grepene forskeren gjør før datainnsamling og analysen starter er viktig for å oppnå et godt forskningsresultat. Dersom det er mangler ved innsamlet data så må en enten se om det er mulig å foreta grep som gjør at dataene allikevel kan utnyttes. Om ikke dataene kan reddes eller er utilstrekkelige så må data samles inn på nytt og dette setter forskningsarbeidet tilbake til et tidligere stadium. Når data er samlet inn så må disse renskes, sorteres og videre analyseres. Det er i denne delen hvor forskeren bruker sin kompetanse inne feltet til å se om det er mulig å trekke noen relevante slutninger ut av dataene. Dette er et kritisk punkt i forskningen. Forskningsresultatet er direkte avhengig av hva forskeren klarer å lese ut av dataene. Det er stor sannsynlighet for at forskeren kan overse noe, mistolke dataene eller se sammenhenger der det ikke er noen. Dette er uunngåelig, men ved å gjøre gode forberedelser så kan man minske sannsynligheten for at dette skjer. Derfor er det viktig at forskere går hverandre i sømmene og vurderer resultatene og fremgangsmåtene til kollegaer innen feltet. Dataene som blir brukt burde enten tas vare på eller at innhentingene beskrives såpass nøyaktig at det er mulig å gjenta datainnsamlingen tilnærmet likt. Ved å dokumentere og vise

fremgangsmåten som er brukt så kan leseren selv vurdere forskningsresultatet og eventuelt følge samme fremgangsmåte for å se om en kommer frem til samme resultat ifølge Hellevik (2002 s. 16).

Etter at datainnsamling og analyse av disse er gjennomført så følger det en argumentasjon rundt hvilke slutninger eller nye fakta som kan trekkes ut av dataene. Dette settes så opp imot eller i sammenheng til tidligere forskning eller etablerte sannheter. For at denne nye kunnskapen skal fremstå som troverdig så er det viktig at fremgangsmåten i forskningen følger en viss struktur. Dette vil si at dokumentering av funn og hvordan de er innhentet skal dokumenteres slik at andre kan etterprøve resultatet. Deretter så skal den etterfølgende argumentasjonen være logisk og minimere tvilen på om konklusjonene samsvarer med den opplevde virkeligheten. Det forventes også i mer eller mindre grad at man setter sitt arbeid inn i en sammenheng med andre kollegaer sin forskning innen feltet. Arbeidet burde vise at man besitter og behersker både grunnleggende og inngående kunnskaper innen det enkelte fagområdet eller forskningsfeltet. Det som utgjør essensen i begrepet metode er valg av ulike fremgangsmåter i forskningen og deres pålitelighet i det å beskrive det fenomen som observeres.

Utviklingen av metodelæren har skjedd individuelt i forskjellige forskningsfelt slik at det har vært forskjeller i hva som anses som riktig fremgangsmåte. Metode har etter hvert utviklet seg til et eget fagfelt og bruken av metode blir nå mer sammenfallende. Metodelæren er delt i to hovedkategorier, kvantitativ og kvalitativ metode. Begge disse metodetyper har sine fordeler og ulemper som en forsker må ta hensyn til ifølge Johannesen, Kristoffersen og Tufte (2010 s. 361-362).

Kvantitativ metode er utviklet for studier hvor forsøk søkes å gjentas et høyt antall ganger for å få størst mulig troverdighet og nøyaktighet til utfall/resultat i datamaterialet. Her må innhentet data være eller kunne transformeres til tall ved telling eller måling. Dette kan senere brukes til statistisk analyse eller fremstilling for så å drøfte eventuelle virkninger eller underbygge/forkaste en hypotese.

Den andre kategorien, kvalitativ metode, omfatter de studier hvor det er analyseringen av funn og drøftingen av disse som er avgjørende for troverdigheten til konklusjonene. I denne typen studier er det ikke nødvendig at data kan tallfestes. Det er kun samfunnsvitenskaplig forskning som benytter denne, men det utelukker ikke bruk av kvantitativ metode også i denne type forskning. Det er kvalitativ metode som er mest vanlig i humanvitenskap der man prøver å forstå hendelser eller fenomener. Kvalitative studier vil kunne gi en større innsikt og

forståelse, men er også mer sårbar for utilsiktede påvirkninger og feiltolkninger. Forskeren må gjøre egne vurderinger av de funn som gjøres og det er en usikkerhet med hensyn til den verdi og relevans forskningsresultatet vil ha.

Metodebruk i denne oppgaven

Dette er en samfunnsvitenskaplig studie som gjøres via Institutt for landskapsplanlegging, ILP, ved Norges miljø- og biovitenskaplige universitet. Denne oppgaven følger den metodebruk som er normalt innenfor dette fagområdet. Instituttets vitenskapsområder beveger seg i en sfære som ligger i det institusjonelle, det juridiske og det sosiale med innslag av kreativ og praktisk løsningsorientering innenfor en profesjonsutøvelse.

Dette studiet tar for seg den samfunnsmessige tilpasningen som er gjort etter at det kom på plass muligheter til å kreve felles planlegging for flere eiendommer uten hensyn til eiendomsgrenser. Dette innebærer å benytte hensynssonen "felles planområde" i kommuneplan og/eller nedsette reguleringsbestemmelser om fordeling av kostnader og planskapt verdier i henhold til jordskiftelovens prinsipper ved planleggingen av arealutvikling. Det vil foretas litteraturstudier av relevant litteratur som lovforarbeider, artikler, forskrifter med mer. Denne litteraturen vil ligge som grunnlag for mine vurderinger og den videre dialogen i oppgaven, selv om det ikke vil være naturlig å ta med henvisninger til annet enn det som er aktuelt å vise til. En spørreundersøkelse sendes ut for å se hvordan et utvalg av norske kommuner har tilpasset seg eller om de har gjort refleksjoner rundt disse nye mulighetene.

Det benyttes kvantitativ metode for den undersøkelsen som gjøres i forbindelse med denne masteroppgaven. Det vil utarbeides et ustrukturert spørreskjema som blir sendt ut til et lite utvalg kommuner. Ved å ha åpne spørsmål og la respondenten utarbeide egne svar, så vil studien få et mer kvalitativt preg. Dette gjør at analysen av innkomne data blir noe mer omfattende. Undersøkelsen søker å belyse dagens tilstand når det gjelder kommunenes kunnskaper om emnet og hvilke bruksmuligheter kommunene ser som en følge av lovendringene.

Litteraturstudie

Det er foreløpig ikke mye litteratur om emnet, men noe er det og dette er da hovedsakelig til jordskiftevirkemidlene. Den litteraturen som finnes tar som regel for seg innholdet,

rettsvirkningen og bruken av disse jordskiftevirkemidlene. Virkemidlene ligger som styrende paragrafer i fordelingen av arealverdier ved planlegging i felles planområder, og åpner for en begrenset mulighet til å tvinge ufrivillige parter med. Det er foreløpig gjort få eller ingen undersøkelser om virkningene av lovparagrafene i plan- og bygningsloven. Dette gjør at det må gjøres en mer usikker tolkning av de rettsvirkninger en kan avlede ut fra erfaringene som er gjort i jordskiftesammenheng. Det som her er mest aktuelt å se på er om funksjonene med tvangsgrunnlag og fordeling av arealverdier fungerer etter intensjonen. Hensikten er å sikre en mer helhetlig planlegging. Det er viktig å sette seg inn i lovgivers intensjoner og refleksjoner til lovendringene, disse kommer frem i lovforarbeidene og eventuelt etterfølgende forskrifter. Plan- og bygningsloven ble endret i denne sammenheng fordi de nye lovparagrafene i jordskifteloven fordret dette. Det er ikke alltid like lett å se konsekvensene av endringer før de er implementert og utprøvd. Dette gjør at det vil ta noe tid før kommunene ser seg fortrolige med å benytte virkemidlene fullt ut, og at konsekvensene ved bruk av virkemidlene kommer frem. Det er derfor viktig at det gjøres studier av de foregangstilfellene som kommer, slik at erfaringer belyses og formidles videre. De som skal bruke lignende planleggingsbestemmelser etterpå kan da bygge på disse erfaringene. Dersom andre har gjort erfaring tidligere, som nestemann kan gjøre bruk av, så får denne en litt lettere vei å gå. Ved å bruke erfarings basert kunnskap kan en fremme bruken av virkemidlene i den utstrekning lovgiver så for seg at disse skulle benyttes.

Det er skrevet noen kommentarer til de nye rettslige virkemidlene og det er viktig å sette seg inn i problemstillinger disse reiser. Slike kommentarer er ofte skrevet tidlig og gjerne før erfaringer er gjort, slik at det ikke er sikkert at alle problemstillinger som reises faktisk er aktuelle i bruken av virkemidlene. Det som er viktig her er å se hvilke av problemstillingene som er reist som faktisk kan få en slik virkning som beskrevet, om disse virkningene er i tråd med lovgivers ønske, eller om disse virkningene kan ha konsekvenser utover det som først ble beskrevet. Det kan være tatt hensyn til slike problemstillinger av lovgiver i etterkant eller av de som skal benytte seg av dem i praksis i sitt virke. Det er viktig at lovgivers intensjoner om funksjonen skal vektlegges ved bruken av slike virkemidler og at man ikke søker å avlede virkninger og funksjoner som lovgiver ikke bevisst har lagt til rette for.

Studier av virkningene kan komme i forskjellige format. Det kan være utredninger bestilt av lovgiver eller andre offentlige etater, akademiske verk som doktoravhandlinger, masteroppgaver eller forskning gjort av profesjonelle akademikere.

De litterære verk som i størst grad setter premisser for andre aktører er dommer og beslutninger som er gjort av rettsapparatet. Domstolene vil fungere som en instans som etterprøver gyldigheten av lovregler, og den setter rammer for hvordan disse skal tolkes og i hvilken utstrekning. Høyesterett er den domstol som i størst grad avgjør prinsipielle rettsspørsmål og således styrer rettsutviklingen. Dersom domstolene og spesielt høyesterett, avsier dommer som lander på en lovtolkning som avviker fra lovgivers intensjoner, så må lovgiver vurdere om det må gjøres tilpasninger i aktuelle lovregler eller tilhørende forskrifter. Slike dommer vil skape presedens og lukke rammene tettere rundt virknings- og nedslagsområdet til de aktuelle lovparagrafer. Retten er normalt opptatt av tidsaktuelle rettslige problemstillinger, slik at det skapes størst mulig forutsigbarhet og klarhet innenfor de emneområdene en dom kan være presedensskapende for.

Undersøkelsen i denne oppgaven

Det er etter dialog med veileder utarbeidet et testsett med relevante spørsmål som blir sendt ut til et utvalg kommuners plan- og eiendomsavdelinger. Oppgaven bygger videre på dette utarbeidede testsettet for å se hvordan implementeringen av de nye reglene fungerer i praksis. Dette er en eksplorerende studie som vil kartlegge et forholdsvis nytt område innen planlegging.

I bearbeidingen av disse empiriske data vil den kvalitative vurderingen vil være viktigst da denne er sendt ut til et utvalg på kun 40 deltagere med bare 18 spørsmål. Spørreskjema er normalt en kvantitativ metode, men ved å ha færre spørsmål og åpne for friere og mer detaljerte svar vil dette gi kvalitative egenskaper på datamaterialet. En av følgene er at det fordrer større utfordringer til tolkningen av svarene som kommer inn. Jeg har prøvd å formulere så presise spørsmål som mulig, slik at svarene forhåpentligvis også skulle bli så presise som mulig. Det er en risiko ved skriftlige undersøkelser at informantene tolker og besvarer spørsmål med en annen forståelse av hva som etterspørres av informasjon enn det som var tiltenkt. Det var egentlig intensjonen å foreta personlige intervju eller telefonintervju. Dette ville medføre stor grad av tidsbruk, så jeg valgte derfor å utforme et spørsmålsett med helt like spørsmål til de utvalgte kommunene. Ved skriftlige undersøkelser har man ikke like god kontroll over deltagerens forståelse av hva som etterspørres. Det er også usikkerhetsmomenter ved personlige eller telefonintervjuer om respondenten forstår spørsmålet på samme måte som er tiltenkt, men da har man muligheter til å presisere eller be om mer utfyllende svar. Fordelen ved å ha en skriftlig undersøkelse er at respondentene får

nøyaktig samme spørsmål å besvare, og de kan bevilge seg mer «tenketid» før de svarer. Spørsmålsstilleren må heller ikke umiddelbart ta stilling til svarene og skrive disse ned. Man må uansett være nøye med formuleringen av spørsmålene i seg selv, og i følgebrevet med innledende informasjon om undersøkelsen. Ved å ha et skriftlig spørsmålssett så åpner det også for at undersøkelsen kan sendes ut til flere potensielle deltagere. Dette hovedsaklig fører til noe mer analysearbeid, men ikke særlig merarbeid med utsendelse og innhenting av tilbakemeldinger. Ved intervju så fører flere respondenter til forlenget tidsbruk i det å finne deltagere, gjennomføre intervjuene og det etterfølgende analysearbeidet. Det er ikke alltid like lett å få frem meningen i et spørsmål, og det er meget lett at svareren misforstår og svarer annerledes enn det som er ønsket ifølge Dalland (2007 s. 213). Han viser også på side 125 til at svarene kan bli påvirket av at respondenten søker å besvare spørsmålet slik som denne tror forskeren ønsker å få det. Dette blir da også enda en grunn til å vurdere svarene kritisk ved analyseringen, dette fenomenet blir beskrevet som forskningseffekten. Det er også større mulighet ved skriftlige undersøkelser at deltagerne vil jukse ved å innhente informasjon om det som etterspørres enn ved intervjuer foretatt i sann tid. Jeg vurderer at dette er lite relevant og at det ville hatt liten betydning for denne undersøkelsen. Treffsikkerheten med hensyn til riktig person hos respondentene vurderes som likeverdige i de to metodene å innhente data på når det gjelder min oppgave.

Denne undersøkelsen har kvantitative aspekter ved seg som gjør at likheter/ulikheter kan tallfestes. Utvalget er ikke bredt nok, selv med 100% svar fra de utvalgte kommuner, til å gjøre statistiske antagelser som gjelder for landet som helhet. Utvalget er heller ikke tilfeldig valgt, men er valgt spesielt fordi disse kommunene kan ha størst behov for slike virkemidler. Jeg har gjort den antagelsen at det er i store by- og hyttekommuner slike virkemidler fortest vil tas i bruk eller at kommunene har tatt stilling til dem. Derfor valgte jeg ut 20 store bykommuner fordelt utover landet, samt de 20 største hyttekommunene som deltagere til denne studien. Jeg brukte et norgeskart og valgte ut 20 større byer spredt om i landet. For å finne de store hyttekommunene benyttet jeg en tabell fra statistikkbanken på Statistisk Sentralbyrå sine nettsider, ssb.no. Jeg fant at den enkleste tabellen å bruke for å finne ønsket svar var "Tabell: 05467: Eksisterende bygningsmasse. Antall fritidsbygninger og fritidsbygninger per kvadratkilometer (K)". Jeg valgte alle landets kommuner og enhet antall fritidsbygninger. Etter å ha sortert tabellen jeg fikk i synkende rekkefølge så hadde jeg da mine 20 utvalgte hyttekommuner. Jeg måtte velge bort og erstatte en kommune da denne kommunen allerede var med som en av bykommunene.

Det er ikke hensikten med oppgaven å ta rede på utbredelse eller kvantifisere ulike kommuners bruk og oppfatning av lovparagrafene. Undersøkelsen søker å avdekke problemstillinger og tilpasninger slik at disse kan beskrives, vurderes og eventuelt om disse trenger en større utredning. Testsettet søker å få frem hvilke kunnskaper den enkelte kommune besitter og hvordan og om det gjøres tilpasninger til å fremme felles planlegging. Dette gjøres for om mulig å avdekke og belyse om det er behov for å sikre en bedre rettslig kompetanse og prosess i slike saker. De funn som gjøres vil bli beskrevet og senere analysert. Det vil avslutningsvis drøftes om det burde finnes mulige tiltak som kan dekke opp for eller bøte på mangler.

De innkomne svarene i denne spørreundersøkelsen vil forhåpentligvis gi utfyllende svar på spørsmålene. Dette vil da si noe om hvordan de forskjellige kommuner ser på utfordringer og kompetansespørsmål knyttet til bruken av de nye lovparagrafene i plan- og bygningsloven med tilhørende bestemmelser i jordskifteloven. De svarene som fremkommer kan vise variasjon i bruken av planleggingsverktøyene i forskjellige kommuner. Svarene vil forhåpentlig belyse utfordringer ved bruken av virkemidlene, og vil legges til grunn i den videre drøftingen i oppgaven. Spørsmålssettet i undersøkelsen er å finne i vedlegg1.

1.5 Aktualitet, validitet og reliabilitet, formidling og relevans

Aktualitet

Det har vært muligheter for kommunene til å påvirke grunneiere til større samarbeid om felles utnyttelse av eiendommene før de nye hensynssonebestemmelsene kom inn med den nye plan- og bygningsloven. De virkemidlene som nå er på plass er kraftigere, slik at grunneierne i større grad kan bli tvunget til et samarbeid om utvikling skal kunne skje. Dette kan føre til at eiendommer eller områder som tidligere var vanskelig å utvikle nå kan planlegges under ett. Dette kan også føre til større eller bedre utnyttelse av tomtearealet som igjen kan føre til større utviklingsverdier for grunneierne og derav større samfunnsverdi. Mindre hensiktsmessige utviklingsområder kan bli spart. Ved at det nedlegges en hensynssone med krav om felles planlegging i kommuneplan så kan innkommende reguleringsplanforslag, som ikke omfatter en tilstrekkelig stor del av området, nektes behandlet med bakgrunn i dette. Når

en reguleringsplan er vedtatt og spesielt om det kommer inn en bestemmelse om fordeling av kostnader og utbyggingsverdier, så kan eierne kreve jordskifte med bakgrunn i denne reguleringsplanen.

De mulighetene som de nye virkemidlene, både i plan- og bygningsloven og jordskifteloven, åpner for kan utløse store samfunnsøkonomiske verdier og fremme en mer hensiktsmessig arealbruk. Det er derfor noe overraskende at disse virkemidlene ikke er tatt i bruk i større grad enn det som foreløpig er tilfelle. Det har etter at aktuelle paragrafer ble innarbeidet i lovverket vært en rullering av kommuneplaner, og med størst sannsynlighet to rulleringer i de fleste kommuner. Denne oppgaven skal prøve å besvare og evaluere hvorfor nye muligheter ikke benyttes etter lovgivers intensjon. Dersom det er mulig vil jeg fremme noen antagelser om mulige løsninger som vil øke kommunenes bruk og fortrolighet med verktøyene. Derfor er jeg av den oppfatning at denne oppgaven tar for seg et tema som er veldig aktuelt for den tiden vi nå er inne i.

Validitet og reliabilitet

Det er viktig å sikre en tilstrekkelig kvalitet og pålitelighet i kilder og data som brukes i denne masteroppgaven. Svarene jeg får inn fra spørreskjemaet vil være til hjelp i det å sikre at jeg bygger mitt arbeid og den videre diskusjon på relevant informasjon som er innhentet fra riktige fagpersoner. Det er viktig at spørsmålene er utformet slik at jeg med størst sannsynlighet får tak i den informasjonen som trengs og at denne er til å stole på. Det å foreta undersøkelsen i det fagmiljøet som faktisk jobber med disse oppgavene i offentlig forvaltning, er med på å sikre at kvaliteten i svarene og forhåpentligvis det endelige resultatet er tilstrekkelig.

Besvarelsen av forskningsspørsmålet er jo det essensielle i all forskning. Også i en masteroppgave er validiteten, det at arbeidsmetodene og informantene innbyr til troverdighet om forskningsresultatets besvarelse og hvordan denne er fremkommet, svært viktig. Dette gjøres gjennom det å dokumentere hvordan dataene er innhentet, og om de er hensiktsmessige i å belyse og besvare det forskningsspørsmålet det arbeides etter.

Jeg vil prøve å sikre dette ved å vurdere om dataene jeg får inn er pålitelige og om de besvarer forskningsspørsmålet på en tilfredsstillende måte. Det vil i liten grad foretas noen redigering av dataene eller bli gjort forsøk på å tolke inn meninger som ikke uttrykkelig kommer frem av svarene. Det er viktig at det er respondentenes svar som ligger til grunn for analysen for å

hindre utilsiktet påvirkning på resultatet. Når analysen er ferdig så kan tolkning av resultater og den videre drøftingen bygge videre på dataene og forskerens selvstendige resonnering omkring forskningsresultatene. De største føringene for at forskningsresultatet skal være troverdig legges under forberedelsen av informasjonsinnhenting. Underveis i datainnsamlingen er det også viktig å følge med på at dette er sikret, det er da en ser om de antagelser en har gjort seg på forhånd er riktige eller ikke. Dersom det eventuelt er forandringer som må gjøres, er det fordelaktig å implementere disse så tidlig som mulig. Det er mye mer arbeidskrevende og ødeleggende for fremdriften av prosjektet å gå tilbake for rette opp feil og måtte gjøre datainnhenting helt eller delvis på nytt. Viktige spørsmål er om dataene dekker det du ønsker å finne ut av, og er med på å belyse og besvare forskningsspørsmålet, i tillegg til å vurdere om kildene kan ansees å være tilstrekkelig sikre. Dersom det oppdages mangler må disse utredes, evalueres og utbedres så raskt som mulig. Ved å gjøre dette vil risikoen reduseres slik at det ikke oppstår følgefeil som kan påvirke arbeidets troverdighet med hensyn til om forskningsspørsmålet er besvart, om data er misvisende eller om disse er feiltolket.

Formidling og relevans

Jeg har søkt om og fått innvilget stipend av Domstoladministrasjonen(DA) til denne masteroppgaven. Dette kan lette formidlingen av oppgaven. I tillegg kan det oppstå interesse hos informantene med hensyn til hva som blir det endelige resultatet, innhold og det som trekkes av slutninger rundt forskningsspørsmålet. Dette er en masteroppgave så hovedfokus blir å vise at jeg behersker den fagkompetansen jeg har tilegnet meg. Dette gjøres ved å benytte kunnskapen til å gjennomføre og dokumentere et akademisk forskningsarbeid. Den viktigste formidlingen er innenfor den institusjonen jeg tilhører for å ende opp med en oppnådd akademisk grad. Det er liten sannsynlighet for at oppgaven får innvirkning på verden utenfor eller innenfor fagmiljøet annet enn å kanskje avdekke noen utfordringer og mulige tiltak med hensyn til kompetanseheving og arbeidsverktøy ute i kommunene.

1.6 Personvern betraktninger og etiske avveininger

En forsker har ansvar for at det er tatt hensyn til at prosessen i datainnsamlingen, bruken og oppbevaringen av disse data følger etiske og juridiske retningslinjer. Det er forskjellige hensyn å ta og det er forskerens handlinger som er avgjørende for om de valg som tas ivaretar disse eller ikke. Det er mange slike aspekter som er godt innarbeidet i forskning, som personvern, frivillighet for informanter, taushetsplikt, anonymitet, forhold til lovverk og meldeplikt til instanser, dette skal sikre at det samfunnet ser på som viktige hensyn ivaretas.

I Norge så er det Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD) som er oppnevnt personvernombud for forskning. Jeg vil ikke få et datamateriale med sensitive personopplysninger da jeg undersøker en spesifikk del av et fagfelt og at det er informantenes profesjonelle syn på deres arbeidsverktøy som jeg er på jakt etter. Jeg vil ikke få informasjon om deres private liv, slik at informantene nok ikke vil føle det like belastende om de blir koblet mot de meninger som fremkommer. Det er også viktig at jeg vurderer hva som er mest riktig av anonymisering eller det å vise hvilken ressurspersons sitt tankegods det er jeg presenterer. Det er i et fagmiljø jeg gjør mine undersøkelser slik at faren for personlig belastning ved gjenkjennelse ikke er like stor som for en undersøkelse som tar for seg forskningssubjektens liv i den private sfære. Anonymisering vil allikevel gjøres selv om en faglig diskusjon ikke er like sensitiv som personlige opplysninger. Jeg vil allikevel anonymisere alle mine informanter i den undersøkelsen som foretas. Det er ikke viktig i min undersøkelse å vise hvem som har kommet med gitte tilbakemeldinger, men kun undersøke hvordan tilstanden er i noen få kommuner som igjen kan gi en pekepinn på tilstanden i sammenlignbare kommuner ellers i landet.

Jeg har meldt min forskning til NSD og vil ta hensyn til lagring, anonymisering og riktig gjengivelse i tro med den informasjonen som fremkommer. Det vil utarbeides et informasjonsskriv som vil sendes ut til alle informanter, denne finner du i vedlegg 2.

2.0 Endret rettstilstand

I dette kapittelet går jeg igjennom hvordan lovendringene skjedde og virkningene av dem.

2.1 Innføringen av lovregler om felles planlegging og utnytting

Jordskifteloven har vært underlagt en moderniseringsprosess over de siste 20 årene. Det ble satt ned en arbeidsgruppe, med fylkesjordskiftesjef Sigurd Klepp som leder, for å se på fremtidige arbeidsoppgaver for jordskifteretten i 1993. Dette resulterte i rapporten "Jordskifteverkets fremtidige arbeidsoppgaver" som ble oversendt Landbruksdepartementet i 1995. I denne rapporten kommer de til at jordskifteinstituttet i all hovedsak burde bestå slik som det allerede fungerte. Et hovedargument som kom frem var at det burde vurderes også å benytte jordskiftevirkemidler i tettbygde strøk. De viste til at jordskiftevirkemidler i tettbygde strøk allerede var tatt i bruk i land som Tyskland, Frankrike, Sverige og Japan. Her kommer de også inn på at det hadde vært fornuftig om kommunestyret for "visse områder" kunne "stille vilkår om felles planlegging" i kommuneplan, Landbruksdepartementet (1995 s. 70). Det ble beskrevet et behov for virkemidler for å sette krav om deltagelse og fordeling av utviklingsgevinst i tettbygde strøk også her i landet. Det ble forespeilet at dette kunne utløse en betydelig samfunnsgevinst ved at dette ville åpne muligheter for mer helhetlig planlegging. Dette ville også i tillegg gi økonomisk gevinst for utviklere og grunneiere ved at de var sikret en mer oversiktlig prosess og fordeling av de planskapt verdiene. Dette kunne muliggjøres ved å redusere begrensninger som en følge av eiendomsforhold, -grenser og eierstruktur ved planleggingen og i tillegg gi et sterkere tvangsgrunnlag til å gjennomføre planer. Det ble konkludert med at det burde arbeides med å tilpasse jordskifteloven og plan- og bygningsloven til slike formål, Landbruksdepartementet (1995 s. 76).

Det ble satt i gang et samarbeidsprosjekt i 1997 som fulgte opp vurderingen av nye jordskiftevirkemidler i tettbygde strøk. Disse arbeidene skulle legge til rette for en helhetlig planlegging og således åpne for en bedre arealutnyttelse i pressområder. Denne prosjektgruppa bestod av Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Husbanken, Jordskifteverket og seks kommuner. Prosjektet resulterte

i en sluttrapport, «*Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder*» i 2001, som anbefaler å innføre nye virkemidler og hvordan disse burde fungere. De viser til at utviklingen av planleggingen går i den retningen at det i mye større grad fremmes planforslag av private. Det vises til at plan- og bygningslovens virkemidler i liten grad er tilpasset til håndtering av utfordringer som følger av kompliserte og sammensatte eiendomsforhold. De legger frem "Urbant jordskifte" som et interessant virkemiddel i fortettingsprosesser, og anbefaler at det tilpasses virkemidler til bruk i tettbygde strøk. Det vises også til at det er lignende behov i nye eller eksisterende hytteområder. De argumenterer med at jordskifterettene allerede har lang erfaring med omforming av eiendommer som er vanskelige å utnytte. De konkluderer med at dette ville vært et nyttig verktøy, men at det fordrer endringer i både jordskifteloven og tilpasninger i plan- og bygningsloven, Miljøverndepartementet (2001). Denne sluttrapporten ble så vurdert av planlovutvalget.

I forkant av lovendringene ble det foretatt utredninger og utarbeidet forskjellige rapporter om lovsituasjonen og behovet for nye virkemidler. I NOU 2001: 7, "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven", s. 95 ble jordskiftelignende virkemidler fremlagt som en mulig løsning for å avhjelpe ulike årsaker til at planlegging for utbygging ble hindret. Det ble skrevet inn at dette temaet som sluttrapporten beskriver skulle det jobbes videre med til neste delutredning.

Miljøverndepartementet tok så initiativ til å utrede disse mulighetene videre og sendte en forespørsel om igangsetting av en utredning av behov og virkemidler til Landbruksdepartementet. Det ble satt ned et utvalg for å utrede behovet og virkningene av jordskifteloven som resulterte i NOU 2002: 9, "Jordskifterettens stilling og funksjoner". Det kom her frem at det er ønskelig å fortsatt beholde jordskifte som virkemiddel og at dette foretas av en sideordnet domstol. Det ble pekt på at istedenfor å innskrenke eller fjerne jordskifteinstituttet så var det mer formålstjenelig å gi jordskifteretten større kompetanse innen arbeidsfeltet. De pekte på at det var behov for å gjøre det lettere å få til endringer i eiendomsforhold i områder med behov for endret utnytting og bruk av arealer, enn det det var muligheter til å gjøre ved bruk av de gamle jordskiftevirkeidlene.

Allerede før det tidligere nevnte utvalget hadde lagt frem sin utredning, så ble det i januar 2002 av Landbruksdepartementet satt ned en arbeidsgruppe med Trond Magne Movik som leder. Denne gruppa skulle komme med forslag til lovregler om bruk av jordskifte eller jordskiftelignende virkemidler i byer og tettsteder. Gruppen skulle ikke på egenhånd vurdere behovet for slike virkemidler, men basere seg på NOU 2001: 7. De skulle videreutvikle de

virkemidlene som ble beskrevet i tidligere utredninger og utarbeide lovteksten til aktuelle lovendringer. Lovendringene skulle beskrives og det skulle også fremsettes begrunnelser for formålet og funksjonen til disse lovendringene, Landbruksdepartementet 2003. Disse lovreglene skulle fortrinnsvis vurderes inntatt i jordskifteloven. Det skulle også utformes henvisningsregler som skulle innføres i annet aktuelt lovverk. De nye lovreglene måtte i størst mulig grad også samordnes med Planlovutvalgets forslag til endringer i PBL. Utvalgets utredninger resulterte i "Forslag til jordskiftevirkemidler i byer, tettsteder og hytteområder – "Urbant jordskifte"" som ble avgitt april 2003. Denne sluttrapporten ble oversendt Landbruksdepartementet i april 2003 og deretter sendt ut på høring. Arbeidet med utformingen av ny plan- og bygningslov ble avsluttet like etter og NOU 2003: 14, "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II", ble overlevert Miljøverndepartementet i mai 2003.

Bygningslovutvalget satte i gang sin første delutredning etter å ha fått sitt mandat fastsatt ved kongelig resolusjon 15. mars 2002. Deres oppgave var å gå igjennom hele loven og vurdere ny forenklet lovstruktur og å spesielt vurdere endringer i byggesaksdelen. De skulle vurdere jordskiftelignende virkemidler som et alternativ til ekspropriasjon i justering av eiendomsgrenser. I tillegg så skulle det også vurderes bruk av konsesjon, forkjøpsrett, samarbeidsplikt om arealutnyttelse, tidsfrister for gjennomføring eller andre virkemidler til det samme formålet. Kostnadsfordeling ved tekniske infrastrukturtiltak og utbyggingsavtaler var også to hovedelementer i forbindelse med gjennomføring av planer som skulle vurderes. Dette resulterte i NOU 2003:24 *"Mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler. Bygningslovutvalgets første delutredning"*

Det ble senere satt ned en arbeidsgruppe av Bygningslovutvalget som skulle videreføre arbeidet fra NOU 2003:24. Denne hadde mandat til å vurdere jordskiftelignende virkemidler ved justering av eiendomsgrenser, kostnadsfordeling og utbyggingsavtaler. Denne arbeidsgruppen skulle basere seg på "Forslag til jordskiftevirkemidler i byer, tettsteder og hytteområder – "Urbant jordskifte"" fra april 2003. Underveis i dette bygningslovutvalgets arbeidsperiode så ble de kjent med at Landbruks- og matdepartementet også hadde satt ned en arbeidsgruppe til å vurdere nye jordskiftevirkemidler. Bygningslovutvalget vurderte det slik, etter et møte med Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet, at de ville avvente sin utredning for å unngå dobbeltarbeid. De så det som mer formålstjenelig å basere videre arbeid på det den nye arbeidsgruppen kom frem til og da spesielt med tanke på mulige endringer i plan- og bygningsloven. Bygningslovutvalget fremmet et syn på at ekspropriasjon som virkemiddel til å løse problemer med bakgrunn i eiendomsforhold har vært et konfliktfylt,

tungvindt og lite fleksibelt verktøy å benytte, NOU 2005:12 s. 445. De viser her også til at både de og Planlovutvalget tidligere har tatt til orde for å få inn endringer i Plan- og bygningsloven som ville lette gjennomføringen av vedtatt plan. Disse endringene var at kommunen kunne kreve felles planlegging, felles behandling av plan- og byggesak og en lovregulering av utbyggingsavtaler. Dette arbeidet resulterte i NOU 2005:12 *”Mer effektiv bygningslovgivning II. Bygningslovutvalgets andre delutredning med lovforslag”*.

Landbruks- og matdepartementet startet, etter at høringsrunden for forslaget til nye jordskiftevirkemidler var ferdig, arbeidet med en odelstingsproposisjon som resulterte i Ot. Prp. Nr. 78 (2004-2005). Denne proposisjonen med aktuelle lovforslag ble ikke behandlet i odelstinget i inneværende sesjon som følge av valget. Derfor måtte departementet legge frem en ny proposisjon, Ot. Prp. Nr. 8 (2005-2006), som hadde samme de samme lovendringene som i den foregående. Sistnevnte har ikke begrunnelsene for endringer slik at det er Ot. Prp. Nr. 78 (2004-2005) som er lovforarbeidet hvor lovgivers intensjoner kommer frem. Proposisjonen ble behandlet i Stortinget og vedtatt på vårparten i 2006.

2.2 Endringer i jordskifteloven

Det ble gjort endringer i §§ 1, 2, 3, 5, 9, 25, 26, 28, 29, 34, 35, 41 og 74 og jeg vil nå gjengi disse og gå igjennom betydningen av dem. Det ble gjort ytterligere endringer i ordlyden i jordskifteloven etter vedtak av ny plan- og bygningslov. Dette hadde ingen rettsendrende virkning da det hovedsakelig var snakk om endringer av henvisninger til lovparagrafer som fikk en ny plassering i plan- og bygningsloven. Siden bebyggelsesplan ble fjernet som egen plantype og erstattet med nøyere detaljert reguleringsplan så ble lovtekst om bebyggelsesplan tatt ut av loven.

Det er gitt en ny tekst i § 1 som presiser at loven gjelder for alle eiendommer dersom ikke denne eller andre lover gir bestemmelser om annet. Det var ved lovendringen mye diskusjon rundt hvilken kompetanse jordskifteloven ga grunnlag for i byer og tettsteder. Det ble endelig klargjort at virkeområdet for virkemidlene i jordskifteloven § 2 var hele landet, ved en kjennelse av Høyesteretts kjæremålsutvalg inntatt i Rt-2000-1119. Det ble lagt til grunn at jordskiftedomstolen allerede var inne i byer og tettsteder. Det ble fremhevet at det kun var en

begrensning i tidligere § 3 bokstav b som sa at kommunen skulle ha rett til å uttale seg før et skifte ble fremmet i tettbygd strøk. Det ble i forarbeidene til loven fra næringskomiteen i Innst. O. nr. 30(2005-2006) foreslått at det skulle bli lovfestet at jordskifteloven gjelder for landet som helhet. Der blir det også presisert på side 2 i 2.1.1. andre ledd at den myndigheten kommune og fylkesmannen hadde etter denne paragrafen ble antatt å stride mot de alminnelige domstolsprinsipper. Dette førte til at begrensningen med at kommunen skulle ha rett til å uttale seg før jordskifte ble foretatt i tettsteder ble tatt ut av teksten i § 3b.

Ny § 1 lyder:

§ 1. Eigerdomar som det er vanskeleg å nytte ut på tenleg måte etter tid og tilhøve, kan leggjast under jordskifte etter denne loven.

Det same gjeld når tilhøva vil bli utenlege som følgje av:

- a) gjennomføring av tiltak, byggjing, utbetring, vedlikehald og drift av anlegg, herunder nedleggjing av private jernbaneovergangar.*
- b) offentleg regulering av eigarrådvelde.*

§ 1 a. Lova gjeld for alle eigerdomar dersom ikkje anna følgjer av lova her eller andre lover.

I formålsparagrafen, § 2, ble det tatt inn to nye virkemidler for hva et jordskifte kan omfatte. § 2 første ledd bokstav h gir jordskifteretten hjemmel til å fordele arealverdier og kostnader ved felles tiltak innen det som regnes som byggeområder etter plan- og bygningsloven §§ 11-7 nr. 1 og 12-5 nr. 1. Jordskifteretten gis hjemmel til å omforme eiendommer og rettigheter i § 2 første ledd bokstav i. Dette virkemiddelet skulle avhjelpe vanskelig utnyttelse av eiendom som følge av godkjent regulerings- eller bebyggelsesplan, delen om bebyggelsesplan ble senere tatt ut av lovteksten når den nye plan- og bygningsloven kom på plass. Det er angitt forskjellig nummer for om sakene ligger i eksisterende eller nytt boligområde, henholdsvis § 2 første ledd bokstav i nr. 1 for eksisterende byggeområder og § 2 første ledd bokstav i nr. 2 for nye byggeområder. Det er i forarbeidene, Ot.prp.nr.78(2004-2005) tatt utgangspunkt i at det skapes arealverdier når en reguleringsplan gjennomføres, men at det også påløper kostnader. Det vises til at det for enkelte grunneiendommer kan bli utlagt boligtomter, mens det på tilstøtende eiendommer blir lagt ut områder med støttefunksjoner til disse nye eiendomsenhetene. Dette kan føre til store verdiforskyvninger som følge av et planvedtak. De

verdier som skapes skjer ved at eiendommene samlet sett får en bedre utnyttelse ved at de betjener hverandres behov. Fordeling av planskapt verdier er ikke noe som er nytt, men var også inne i lov 10. desember 1971 nr. 103, Lov om planlegging i strandområder og fjellområder.

Ny § 2 lyder:

Jordskifte kan gå ut på å:

- a) *løyse opp sameigetilstanden når grunn eller rettar ligg i sameige mellom bruk.*
- b) *forme ut eigedomar på nytt ved ombyting av grunn og rettar.*
- c)
 1. *gi reglar om bruken i område der det er sambruk mellom eigedomar.*
 2. *gi reglar om bruken i område der det ikkje er sambruk mellom eigedomar, når jordskifteretten finn at det ligg føre særlege grunnar.*
 3. *gi reglar om bruken i område i det samiske reinbeiteområdet der det går føre seg reindrift. Retten kan ikkje regulere tilhøva mellom dei som utøver slik reindrift.*
 4. *gi reglar om bruken i personleg sameige i skogeigedom og i fjellstrøk som for storparten ligg over barskoggrensa når det ligg føre særlege grunnar.*
- d) *avløyse bruksrettar som er nemnde i § 36.*
- e) *skipe slike sams tiltak som er nemnde i § 34 a og tørrleggingstiltak etter § 30 i vannressursloven.*
- f) *forme ut og dele eigedomane når grunn og rettar skal avhendast i samsvar med formålet i lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord.*
- g) *dele ein eigedom med tilhøyrande rettar etter eit bestemt verdiforhold.*
- h) *fordele arealverdiar og fordele kostnader ved ulike sams tiltak i og for område for bebyggelse og anlegg etter § 11-7 nr. 1 og § 12-5 nr. 1 i plan- og bygningsloven.*
- i) *omforme eigedomar og rettar på grunnlag av utenlege eigedomstilhøve som følge av godkjent reguleringsplan etter plan- og bygningsloven i område som gjeld:*
 1. *eksisterande område for bebyggelse og anlegg,*
 2. *nytt område for bebyggelse og anlegg.*

Ei jordskiftesak kan omfatte eitt eller fleire av desse tiltaka.

Det ble tatt inn en utvidet tapsgaranti i § 3 bokstav b for saker etter de nye virkemidlene i § 2 første ledd bokstav h og i. Denne gir grunneiere som omfattes av jordskifte etter disse rett til sin andel av de planskapte verdier innen skiftefeltet for at jordskiftesak kan fremmes.

Ny § 3 lyder:

Jordskifte kan ikkje fremmast:

- a) dersom kostnadene og ulempene blir større enn nytten for kvar einskild eigedom.*
- b) for eigedomar som omfattast etter § 2 første ledd bokstav h og i, utan at kvar eigedom får sin del av verdauken i skiftefeltet.*

Det er tatt inn nye bestemmelser for når jordskifte kan kreves etter de nye sakstypene i § 5 andre til femte ledd. Tidligere andre til syvende ledd ble flyttet til nåværende sjuende til ellefte ledd. Det er i de først nevnte bestemmelsene at krav til flertall som er for fremming av sak er nedtegnet. For saker etter § 2 første ledd bokstav h hvor det ikke er tatt inn bestemmelser om fordeling av arealverdier og saker etter § 2 første ledd bokstav i nr. 1 er det krav om at alle grunneiere er enige om fremming av sak. For saker etter § 2 første ledd bokstav h hvor det er tatt inn arealverdifordeling i plan og saker etter § 2 første ledd bokstav i nr. 2 er det krav om at det er et kvalifisert flertall på at minst 2/3 av grunneierne som er for fremming av sak. Det kvalifiserte flertallet må også inneha minst 2/3 av arealet, som også er avsatt til område for bebyggelse og anlegg eller tjenende arealer til slike områder, innen skiftefeltet. Ved beregning av antall grunneiere skal ikke foretak som er under kontroll av en av de andre eierne regnes med.

Ny § 5 lyder:

Eigar av særskilt registrert grunneigedom og nokon som har alltidvarande bruksrett kan krevje jordskifte.

Sak etter § 2 første ledd bokstav h kan berre krevjast når alle eigarane som blir omfatta av jordskiftesaka, er samde om det. Når det er fastsett vilkår om fordeling i medhald av plan- og bygningsloven § 11-8 bokstav e eller § 12-7 nr. 13 kan sak etter § 2 første ledd bokstav h likevel krevjast når:

1. *eigarane av minst 2/3 av eigedomane er samde om det og*
2. *arealet deira utgjer minst 2/3 av det areal som omfattar:*
 - a) *område for bebyggelse og anlegg saman med*
 - b) *areal som i samsvar med plan etter plan- og bygningsloven¹ skal nyttast til sams tiltak som skal tene området som er lagt ut til bebyggelse og anlegg.*

Kravet kan då omfatte heile eller deler av det samla arealet.

Sak etter § 2 første ledd bokstav i nr. 1 kan berre krevjast når alle eigarane som skal omfattast av jordskiftesaka, er samde om det.

Sak etter § 2 første ledd bokstav i nr. 2 kan berre krevjast når eigarane av minst 2/3 av eigedomane som omfattast av jordskiftesaka er samde om det og arealet deira utgjer minst 2/3 av arealet innanfor området for bebyggelse og anlegg som omfattast av jordskiftesaka. Kravet kan då omfatte heile eller deler av området for bebyggelse og anlegg.

Ved fastsetjing av talet på eigarar i andre ledd andre punktum og fjerde ledd reknast eit foretak ikkje med, dersom ein annan eigar av areal innanfor byggeområdet har avgjerande innverknad over det.

Departementet kan krevje jordskifte:

- a) *Når det finn at tiltak for å fremme landbruket blir gjort mogleg ved tilskott frå staten og tilskottet kan få større nytteverknad dersom det blir halde jordskifte, eller når det er nødvendig av allmenne omsyn, eller når ein kan rekne med monaleg innsparing av jordskiftekostnader. I slike høve kan departementet også krevje utviding av skiftefeltet for jordskifte som er i gang, og at to eller fleire jordskiftesaker blir samla i ei sak. Det same gjeld når departementet finn det nødvendig at det blir gitt føresegner om samordning av bruken for større område eller for heile eller deler av vassdrag.*
- b) *i dei høve som § 2 første ledd bokstav f nemner.*

Fylkesmannen kan krevje jordskifte i dei høve som § 2 første ledd bokstav f og g nemner.

I dei høve som § 2 første ledd bokstav c nemner, kan fylkesmannen krevje jordskifte som ledd i tiltak etter § 25 i lov om laksefisk og innlandsfisk m.v.

Offentlege styresmakter med heimel for oreigning til tiltak og anlegg eller regulering av eigarrådvelde etter § 1 andre ledd, kan krevje jordskifte.

Leiar av reinbeitedistrikt kan krevje jordskifte i dei høve som § 2 første ledd bokstav c nr. 3, og bokstav h nemner. Er distriktsstyre ikkje oppretta, kan utøvar av reindrift krevje slikt jordskifte.

Rett til å krevje jordskifte kan ein ikkje skrive frå seg. Avtale som jordskifteretten finn hindrar eit tenleg jordskifte, treng han ikkje ta omsyn til.

Det er tatt inn ny bestemmelse i § 9 sjuende ledd om oppnevning av skjønnsmenn i saker etter §§ 2 første ledd bokstav h og i. Tidligere sjuende til niende ledd blir nå til åttende til tiende ledd.

Ny § 9 sjuende ledd lyder:

I sak etter § 2 første ledd bokstav h og i skal halvparten av jordskiftemeddommarane nemnast opp frå utvalet av skjønnsmenn etter lov 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker § 14.

Det er lagt til at departementet vil, ved et senere tidspunkt, gi regler om oppmåling og kartlegging i § 19 tredje ledd.

Ny § 19 tredje ledd lyder:

Departementet gir nærare reglar om oppmåling og kartlegging.

I § 20 bokstav a er det tatt inn en forutsetning om at offentlige vedtak må være på plass før retten kan trekke slutninger dersom skifteplanen må begrunnes i slike vedtak.

Ny § 20 bokstav a lyder:

Når ein skifteplan må grunnast på offentlege vedtak, må slike vedtak ligge føre når retten treff avgjerd om skifteplanen.

Dersom skiftefeltet ikke skal avgrenses i samsvar med jordskiftekravet så må alle parter være enige om dette etter § 25 tredje ledd om dette er saker etter §§ 2 første ledd bokstav h og i. Tidligere tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

Ny § 25 tredje ledd lyder:

For at saker etter § 2 første ledd bokstavane h og i skal få ei anna avgrensing av skiftefeltet enn det som går fram av jordskiftekravet, må partane vere samde.

Ny § 26 første ledd tredje punktum krever samtykke fra partene dersom kravet etter §§ 2 første ledd bokstav h og i skal endres.

Ny § 26 første ledd tredje punktum lyder:

Skal kravet i saker etter § 2 første ledd bokstavane h og i endrast, må partane vere samde.

Verdifordeling reguleres av ny § 28 tredje ledd som stadfester at hver eiendom har krav på at det skiftes slik at de får sin andel av verdiøkningen. I § 28 fjerde ledd går det frem at i saker etter § 2 første ledd bokstav h så skal skiftegrunnlaget fastlegges på grunnlag i de egenskaper eiendommen har som utbyggingsgrunn. Det settes også krav om at saker etter § 2 første ledd bokstav i så skal skiftegrunnlaget fastsettes etter verdiøkningen som følger av bruken av virkemidlene i § 2 første ledd bokstavene a til g. Som følge av dette flyttes tidligere tredje ledd til nytt femte ledd.

Ny § 28 tredje og fjerde ledd lyder:

I sak etter § 2 første ledd bokstavane h og i skal det skiftast slik at kvar eigedom får sin del av verdauken.

I sak etter § 2 første ledd bokstav h skal skiftegrunnlaget fastsetjast på grunnlag av dei eigenskapane eiendomen har til utbyggingsføremål. I sak etter § 2 første ledd bokstav i skal skiftegrunnlaget fastsetjast på grunnlag av den verdauke som bruken av verkemidlane i § 2 første ledd bokstavane a-g gir.

Ny § 29 a første ledd sier at ved skifte etter § 2 første ledd bokstav h så skal netto verdiøkning legges ut som hele utbyggingsretter på eller inntil eiendom så godt som det lar seg gjøre. I andre ledd går det frem at dersom det må gis deler av en utbyggingsrett så er det største delhaver som har rett til å få lagt ut utbyggingsretten etter første ledd. Dersom partene er enige så står det i tredje ledd at jordskifteretten kan bytte areal mot pengevederlag i tilfeller som nevnt i andre ledd.

Ny § 29 a lyder:

I sak etter § 2 første ledd bokstav h, skal netto verdauke så langt råd er, leggest ut som heile utbyggingsrettar på eller inntil eigen eiendom.

Dersom verdauken for ein eiendom berre utgjer ein del av ein heil utbyggingsrett, skal større delhavar gå framfor mindre når det gjeld retten til å få utlagt utbyggingsrett etter første ledd.

Når partane er samde, kan jordskifteretten overføre areal mot vederlag i pengar i slike høve som nemnt under annet ledd.

Jordskifteretten kan skipe felles tiltak i tilknytning til bruk og utnytting av eiendom går det frem av § 34 a første ledd.

Ny § 34 a første ledd lyder:

Jordskifteretten kan skipe sams tiltak i samband med utnytting og bruk av eigedomar.

I § 35 er det listet opp eksempler på hva regler om felles utnytting og bruk kan gå ut på. I ny § 35 bokstav h står det nå at retten kan fastsette regler om felles bruk av sand- og grustak, vannretter og i forhold til rekreasjons- og turistformål. I ny § 35 bokstav j så går det frem at det

kan fastsettes regler for felles bruk når det gjelder drift og vedlikehold av veier, parkeringsområder, lekeplasser, grøntområder med videre.

Ny § 35 bokstav h og i lyder:

h) fastsette regler for sams bruk av sand- og grustak, vassrettar, og sams bruk i samband med rekreasjons- og turistformål.

j) fastsette regler for sams bruk i samband med drift og vedlikehald av vegar, parkeringsområde, leikeplassar, grøntområde mv.

§ 41 første ledd andre punktum ble opphevet.

Parts- og inngangsgebyret ble hevet i § 74 første ledd for alle saker.

Det ble tatt inn en bestemmelse om arealmekling i § 89 b, med henvisning til etterfølgende forskrift om dette.

Ny § 89 b lyder:

Kongen kan gi nærare forskrift om arealmekling som forsøksordning i utvalde kommunar. Kongen kan gi forskrift om forsøksordning med utvida mekling i jordskifterettane (rettsmekling).

I forskrifta kan det gjevast reglar om kva sakstypar som skal vere omfatta av forsøksordningane og i kva saker det skal bli vurdert om arealmekling eller rettsmekling skal setjast i verk, om kven som skal leie slik mekling, om teieplikt og vitneforbod for arealmeklaren og rettsmeklaren og partane, om partane sitt ansvar for kostnadene ved meklinga og om gjennomføringa av meklinga elles m.m.

2.3 Endringer i plan- og bygningsloven

Tidligere lovverk

I den tidligere plan- og bygningsloven, lov 14. juni 1985 nr. 77, plbl., som nå hovedsakelig er opphevet, så hadde også kommunen muligheter til å legge opp til felles utnyttelse av eiendommer i kommuneplanen. Dette gjaldt da spesielt benyttelse av det som omtales som utviklingsavtaler. Dette er regulerings- og bebyggelsesplaner som inneholdt rekkefølgebestemmelser til opprettelse av felles infrastruktur og tjenende samfunnstjenester som vegnett, barnehager, skoler helse- og sosialtjenester med mer.

Det kunne i kommune- eller kommunedelplan kreves at før annen utvikling av et areal kunne påbegynnes så måtte et eller flere samfunnsnyttige tiltak ferdigstilles først eller med en viss rekkefølge. Dette følger av plbl. § 20-4 2. ledd nr. 6 bokstav b som lyder;

For områder avsatt til utbyggingsformål kan fastsettes at utbygging skal skje i bestemt rekkefølge, og at utbyggingen innenfor vedkommende områder ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som elektrisitetsforsyning, kommunikasjon, herunder gang- og sykkelvegnett, helse- og sosialtjeneste, herunder barnehager, skoler og fritidshjem, m.v. er etablert. I tilknytning til utbyggingsområder og i landbruks-, natur- og friluftsområder der spredt utbygging er tillatt, kan det også fastsettes bestemmelser om tillatt byggehøyde, grad av utnytting og andre former for styring av bygningers og anleggs størrelse, form m.v. Det kan også gis nærmere kriterier for lokalisering av ulik utbygging og arealbruk innen byggeområdene.

Det kunne også legges inn forutsetninger om areal- og funksjonskrav til lekeplasser og andre utearealer dersom et område var tiltenkt hel eller delvis boligutbygging. Det var også muligheter til at dette kunne kreves ferdigstilt samtidig. Dette kunne gjøres i medhold av plbl. § 20-4 2. ledd nr. 6 bokstav d som lyder;

For byggeområder og for landbruks-, natur- og friluftsområder der det er adgang til spredt utbygging av boliger, kan det stilles areal- og funksjonskrav til lekearealer og andre uteoppholdsarealer, herunder krav om samtidig ferdigstilling av bolig og uteområde.

Slike krav til en gjennomføringsrekkefølge kunne tas med videre inn i en reguleringsplan. Her kunne kommunen videre legge inn vilkår for bruk av området og også utformingen av bygninger og utearealer for å sikre reguleringsformålet. Det var i tillegg mulig å ta med bestemmelser om fordeling av kostnader og arealverdier for felles tiltak. En slik fordeling skulle gjøres i samsvar med prinsippene i jordskifteloven. Dette fordelingskravet ble mulig ved en endringslov til jordskifteloven som også medførte en endring i plbl. § 26, hvor det ble lagt til i et nytt første ledd femte punktum. Det som åpnet for å bruke slike reguleringsbestemmelser var plbl. § 26 som lyder;

Ved reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om utforming og bruk av arealer og bygninger i reguleringsområdet. Bestemmelsene kan sette vilkår for bruken eller forby former for bruk for å fremme eller sikre formålet med reguleringen. Det kan også påbys særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen. Det kan ikke fastsettes bestemmelser om vannføring eller vannstand. Det kan i bestemmelse til reguleringsplan eller bebyggelsesplan stilles krav om fordeling av arealverdier og kostnader ved ulike felles tiltak innenfor planområdet i henhold til jordskifteloven § 2 bokstav h, jf. § 5 annet ledd.

Bestemmelser etter første ledd bør angi minste lekeareal pr. boenhet og nærmere regler for innhold og utforming av slike arealer.

En båndleggelse av arealbruk så det ikke kan gjennomføres eller settes i gang tiltak som hemmer en realisering av vedtatt plan følger også av virkningsparagrafen om reguleringsplaner. Her går det frem at i tillegg til tiltaksbegrensningen så skal arealet ikke tas i bruk eller deles slik at det vanskeliggjør gjennomføring i henhold til plan. Dette er å finne i plbl. § 31 nr. 1 første ledd som lyder;

Endelig reguleringsplan er straks bindende for alle tiltak som nevnt i §§ 81, 86a, 86b og 93 innenfor planens område. Grunnen kan heller ikke på annen måte tas i bruk eller fradeles til formål som vil vanskeliggjøre gjennomføringen av planen.

Disse bestemmelser ble i hovedsak benyttet ved større utbygginger av profesjonelle aktører hvor disse allerede hadde sikret seg kontroll over området. Bestemmelsene som ble satt var ofte diskutert med utbygger på forhånd slik at det ble inngått kompromisser som begge parter kunne leve med. Det var i samfunnets interesse at kommunen ikke skulle få store og uforventede kostnader til opparbeidelse av nødvendig infrastruktur, rekreasjonsarealer eller tjenende funksjoner. For utbygger så var det viktig at kostnader som ble påført ikke hemmet lønnsomheten i prosjektet i for stor grad. Det å bygge eller forskuttere kostnadene til opparbeidelse av samfunnsnyttige anlegg eller funksjoner ble også med på å bygge et godt omdømme for selskapet. For en utbygger så var dette en akseptabel måte å få utviklet arealet på uten å måtte vente på at nødvendig infrastruktur og tjenende funksjoner var på plass.

Ved utarbeidelse av en reguleringsplan så hadde kommunen i reguleringsbestemmelsene mulighet til å sette inn bestemmelser om utforming og bruk av arealer og bygninger innenfor reguleringsområdet. De kunne også påby en særlig rekkefølge av tiltak. Om det var satt krav om det i kommune- eller reguleringsplan så kunne det kreves bebyggelsesplan over området som viste mer detaljert utforming av bygninger, anlegg og utearealer. I medhold av både regulerings- og bebyggelsesplan så kunne kommunen gjennomføre ekspropriasjon av arealer. Dette åpnet for at kommunen kunne benytte seg av muligheten som reguleringsmyndighet og utarbeide egne regulerings- og/eller bebyggelsesplaner. Det kunne planlegges uten hensyn til eiendomsgrenser og med bakgrunn i aktuell plan så var det mulig å gå til ekspropriasjon av arealer hvor grunneier ikke ville følge de nye reguleringsbestemmelsene. Etter en slik overtagelse så måtte kommunen selge eiendommen videre til en utvikler som ville oppføre bebyggelse i henhold til plan. I praksis så var dette en såpass vanskelig vei å gå at det ikke ble benyttet. Ekspropriasjon er et meget følelsesladet verktøy som politikere er lite villige til å bruke. Samfunnsnyttien må også ofte være ganske stor for at ekspropriasjonsverktøyet i det hele tatt blir vurdert benyttet som et virkemiddel. Denne fremgangsmåten vil også være meget langtekkelig og kan stanses av fylkeskommune eller overordnet departement. Det å få til hensiktsmessige eiendomsgrenser vil også være til hinder for en slik fremgangsmåte. Eiendommer vil måtte deles, sammenføres, rettighetsavklaringer må gjøres og det må eventuell sikres frafall av pant for de aktuelle arealer. Dette vil være både kostbart og tidkrevende å få gjennomført.

Det var også i kraft av tidligere regelverk muligheter for å sikre noe utjevning gjennom erstatningsutmåling dersom utbygging av et areal gjorde at en eiendom fikk en betydelig bedre utnytting enn andre eiendommer i det samme området og at dette ville påføre andre eiere i området et vesentlig tap. Denne erstatningen kunne kreves av eierne som hevdet de led tap

som en følge av bygging i henhold til en vedtatt reguleringsplan eller bebyggelsesplan innen 3 måneder etter at byggetillatelse var gitt. Denne erstatningen skulle settes skjønnsmessig og kunne ikke overstige den verdiøkningen som den bedre utnyttningen medfører for eiendommen med høyere et utnyttingspotensial. Den rettslige kompetansen til dette var å finne i plbl. § 32 nr. 2 som lyder;

Når en eiendom bebygges i henhold til reguleringsplan eller bebyggelsesplan som gir den en vesentlig bedre utnytting enn andre eiendommer i området, og verdien av disse som følge av dette er blitt betydelig forringet, kan deres eiere (fester) ved skjønn tilkjennes erstatning hos eieren av den førstnevnte eiendom. Erstatningsbeløpet kan ikke settes høyere enn den verdiøkning som den bedre utnytting medfører for vedkommende eiendom, etter fradrag for de refusjonsbeløp som eieren (festeren) i tilfelle er blitt tilpliktet å betale i medhold av bestemmelsene i lovens kap. IX som følge av eiendommens utnytting.

Krav om erstatning må være satt frem senest 3 måneder etter at byggetillatelse er gitt. Eier (fester) av eiendom som gis bedre utnytting, kan kreve forhåndsskjønn til avgjørelse av erstatningsspørsmålet når endelig reguleringsplan eller bebyggelsesplan foreligger. 4 Erstatningsbeløpet forfaller til betaling når byggearbeider er satt i gang, men tidligst 3 måneder etter at beløpet er endelig fastsatt.

Ved erstatninger etter denne lovregelen så var det ikke nok med en viss verdireduksjon, denne er kun beregnet for der hvor det er en "påtagelig forskjellsbehandling" ifølge Rogstad (2006) s. 81. Dette kunne også gjelde mindre byggearbeider dersom dette tiltaket i seg selv førte til en direkte verdireduksjon, indirekte virkninger som fulgte av ny bruk ble ikke erstattet. På generelt grunnlag så er det verdt å legge til at terskelen for å bli tilkjent erstatning i Norge som følge av ny utnytting på annen manns eiendom er høy. Den nye utnyttelsen av eiendommen måtte være mer inngripende enn det som er påregnelig i forhold til naboloven. Erstatningsspørsmålet må også sees i forhold til og tolkes ut ifra de rettsgrunnsetninger som Grunnloven § 105 setter.

Nytt lovverk

Etter lovrevideringen så fikk den nye plan- og bygningsloven, Lov 27. juni 2008 nr. 71 lov om planlegging og byggesaksbehandling(plan- og bygningsloven), pbl., en totalt ny oppbygning i forhold til den gamle loven. Tidligere så hadde denne loven vært noe uoversiktlig i forhold til funksjonsområde og plassering av aktuelle lovregler, dette ble nå forsøkt løst ved å dele loven inn etter lovens virkeområder. Loven er delt inn i seks deler hvorav den første er en alminnelig del som inneholder fellesbestemmelser og krav til kartgrunnlag. Del nummer to er plandelen som beskriver oppgaver og myndighet i planleggingen, generelle utredningskrav og et kapittel om medvirkning i planleggingen. De neste tre underdelene tar for seg henholdsvis nasjonal, regional og kommunal planlegging før det avslutningsvis er et kapittel om konsekvensutredning for tiltak og planer etter annet lovverk. Del tre er om gjennomføring med fem kapitler om innløsning og erstatning, ekspropriasjon, utbygningsavtaler, opparbeidelse og refusjon av veg/vann/avløp og dispensasjoner. Del fire er byggesaksdelen hvor det er bestemmelser om søknadsplikter, ansvarsrett, krav til tomt og tiltaket. Del fem inneholder håndhevings- og gebyrregler mens den sjette delen inneholder sluttbestemmelser om ikrafttredelse av loven og endringer i andre lover som denne medfører.

De mest aktuelle lovendringene for denne oppgaven er endringer om hensynssoner og bestemmelser i kommuneplan og reguleringsplan. Bebyggelsesplan som egen plantype ble også fjernet, denne ble erstattet ved at reguleringsplan nå er delt i to nivåer med hensyn til detaljnivå i planen. Den ene er områderegulering som beskriver helhetlige trekk som ønskes for området, denne er det kommunen selv eller andre på deres vegne som utarbeider. Den andre er detaljregulering som skal følge opp kommuneplanens arealdel eller etter krav fastsatt i en områderegulering, denne utarbeides i all hovedsak av private aktører.

For planlegging på kommuneplannivå er det tatt inn en egen hensynssone i § 11-8 bokstav e hvor kommunen kan kreve felles planlegging innen et gitt areal. I medhold av denne hensynssonebestemmelsen kan kommunen sette som krav at flere eller alle eiendommer innen et område planlegges uten hensyn til eiendomsgrenser ved en videre utvikling. Dette kan kommunen bruke som hjemmel til å avvise innsendte reguleringsplanforslag som tar for seg for små deler av området eller som et verktøy til å oppfordre eiere til et samarbeid om en hensiktsmessig utnyttelse av arealet. § 11-8 om hvilke hensynssoner som kan benyttes lyder som følger;

Kommuneplanens arealdel skal i nødvendig utstrekning vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal. Hensyn og forhold som

inngår i andre ledd bokstav a til f, skal markeres i arealdelen som hensynssoner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser. Det kan angis flere soner for samme areal.

Til hensynssone skal det i nødvendig utstrekning angis hvilke bestemmelser og retningslinjer som gjelder eller skal gjelde i medhold av loven eller andre lover for å ivareta det hensynet sonen viser.

Det kan fastsettes følgende hensynssoner:

a) Sikrings-, støy- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko.

Det kan gis bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak og/eller virksomheter, jf. § 1-6, innenfor sonen.

b) Sone med særlige krav til infrastruktur med angivelse av type infrastruktur.

Det kan gis bestemmelser om krav til infrastruktur i et utbyggingsområde, både som forbud eller påbud med hjemmel i § 11-9 nr. 3 og nr. 4.

c) Sone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse.

For randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder kan det, samtidig med fastsetting av verneforskrift for nytt verneområde eller revisjon av verneforskrift eller forvaltningsplan for etablerte verneområder, fastsettes bestemmelser for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet.

Det kan gis retningslinjer om begrensninger av virksomhet og vilkår for tiltak for å ivareta interessen i sonen.

Det kan gis retningslinjer om hvilke hensyn som skal vektlegges ved praktisering av annen lovgivning så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov.

d) *Sone for båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover, eller som er båndlagt etter slikt rettsgrunnlag, med angivelse av formålet.*

Båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover er tidsbegrenset til fire år, men kan etter søknad til departementet forlenges med fire år.

e) *Sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller eierformer samt omforming og fornyelse.*

Bestemmelser til denne sonen kan fastsette at flere eiendommer i et område skal undergis felles planlegging og at det skal brukes særskilte gjennomføringsvirkemidler. Det kan også gis bestemmelser med hjemmel i § 11-9 nr. 3.

f) *Sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde.*

I § 11-9 finner vi generelle bestemmelser som kan legges inn i kommune-/kommunedelplan. Disse bestemmelsene kan brukes uavhengig av arealformålet og angir forskjellige krav som kommunen kan sette for arealutnyttelsen i et område. I § 11-8 bokstav e er det tatt inn en henvisning til 11-9 nr. 3 om krav til infrastrukturløsninger ved nye tiltak. Hvorfor denne henvisningen er tatt direkte inn i lovteksten finner jeg ikke begrunnelser for i forarbeidene. Da disse bestemmelsene i § 11-9 ikke tar hensyn til arealformål så virker det unødvendig å ta med en henvisning til at slike bestemmelser kan benyttes. En mulig årsak til at det er tatt inn en direkte henvisning i lovteksten er at det skal fungere som en oppfordring til kommunene om også å vurdere om det skal tas inn bestemmelser angående ulike infrastrukturtiltak når en slik hensynssone benyttes. § 11-9 om generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel lyder som følger;

Kommunen kan uavhengig av arealformål vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel¹ om:

1. *krav om reguleringsplan for visse arealer eller for visse tiltak, herunder at det skal foreligge områderegulering før detaljregulering kan vedtas,*
2. *innholdet i utbyggingsavtaler, jf. § 17-2,*
3. *krav til nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak, herunder forbud mot eller påbud om slike løsninger, og krav til det enkelte anlegg, jf. § 18-1. Det kan også gis bestemmelse om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse, jf. § 27-5,*
4. *rekkefølgekrav for å sikre etablering av samfunnsservice, teknisk infrastruktur, grønnstruktur før områder tas i bruk og tidspunkt for når områder kan tas i bruk til bygge- og anleggsformål, herunder rekkefølgen på utbyggingen,*
5. *byggegrensener, utbyggingsvolum og funksjonskrav, herunder om universell utforming, leke-, ute- og oppholdsplasser, skilt og reklame, parkering, frikjøp av parkeringsplasser etter § 28-7 og utnyttning av boligmassen etter § 31-6,*
6. *miljøkvalitet, estetikk, natur, landskap og grønnstruktur, herunder om midlertidige og flyttbare konstruksjoner og anlegg,*
7. *hensyn som skal tas til bevaring av eksisterende bygninger og annet kulturmiljø,*
8. *forhold som skal avklares og belyses i videre reguleringsarbeid, herunder bestemmelser om miljøoppfølging og -overvåking.*

På reguleringsplannivå så er det satt krav til at de hensynssonene som hviler over et område i kommuneplanen skal legges til grunn for utarbeidelsen av en senere reguleringsplan. Dette kan gjøres ved å ta med en slik hensynssone inn i plan eller å ivareta formålet til denne i tilhørende arealformål og bestemmelser. Det er ikke et krav om at slike hensynssoner tas med

videre fra kommuneplan til reguleringsplan, dette blir opp til kommunen å bestemme hva de finner mest hensiktsmessig. § 12-6 om hensynssoner i reguleringsplan lyder;

De hensyn og restriksjoner som er fastsatt gjennom hensynssoner til kommuneplanens arealdel, jf. §§ 11-8 og 11-10, skal legges til grunn for utarbeiding av reguleringsplan. Hensynssoner kan videreføres i reguleringsplan eller innarbeides i arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet med hensynssonen.

I reguleringsplanens bestemmelser så kan det settes føringer for hvordan arealbruken i planområdet skal foregå. Det kan i stor utstrekning bli tatt inn bestemmelser som skal sikre de kvalitetene i utforming, bruk, infrastruktur, utemiljø og samfunnstjenester kommunen mener er nødvendige for å sikre allmenne interesser. At kommunen kan sette inn rekkefølgebestemmelser følger av § 12-7 2. ledd nr. 10. Med hjemmel i denne kan kommunen sette et krav om at utviklingen innen planområdet skal skje i en viss rekkefølge. Det kan også settes krav om at nødvendige samfunnstjenester og tjenende infrastrukturtiltak må være på plass eller at dette opparbeides i en viss rekkefølge. Etter § 12-7 2. ledd nr. 13 kan det settes krav til at arealverdier og kostnader fordeles i henhold til jordskifteloven § 2 første ledd bokstav h og § 5 andre ledd. § 12 om bestemmelser i reguleringsplan lyder;

I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold:

- 1. utforming, herunder estetiske krav, og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet,*
- 2. vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, eller forbud mot former for bruk, herunder byggegrenser, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet,*
- 3. grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller av hensyn til forhold utenfor*

- planområdet for å forebygge eller begrense forurensning,*
4. *funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer, herunder krav for å sikre hensynet til helse, miljø, sikkerhet, universell utforming og barns særlige behov for leke- og uteoppholdsareal,*
 5. *antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til tilgjengelighet og boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov,*
 6. *bestemmelser for å sikre verneverdier i bygninger, andre kulturminner, og kulturmiljøer, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør, samt sikre naturtyper og annen verdifull natur,*
 7. *trafikkregulerende tiltak og parkeringsbestemmelser for bil og sykkelparkering, herunder øvre og nedre grense for parkeringsdekning,*
 8. *krav om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse, jf. § 27-5,*
 9. *retningslinjer for særlige drifts- og skjøtselstiltak innenfor arealformålene nr. 3, 5 og 6 i § 12-5,*
 10. *krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert,*
 11. *krav om detaljregulering for deler av planområdet eller bestemte typer av tiltak, og retningslinjer for slik plan,*

12. *krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, samt undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle, og andre samfunnsinteresser, ved gjennomføring av planen og enkelttiltak i denne,*
13. *krav om fordeling av arealverdier og kostnader ved ulike felles tiltak innenfor planområdet i henhold til jordskifteloven § 2 bokstav h, jf. § 5 andre ledd,*
14. *hvilke arealer som skal være til offentlige formål eller fellesareal.*

Slik jeg tolker lovteksten så er det ikke et krav om at det må foretas et jordskifte til å fordele arealverdier og kostnader i § 12-7 2. ledd nr. 13, men at dersom partene ønsker å gjøre dette selvstendig så skal fremgangsmåte og resultat avspeile de prinsipper jordskifteretten legger til grunn i sitt arbeid og det utjevningresultat de kommer til.

Det er ingen absolutt forutsetning at en må eie eller ha kontroll over hele arealet før en sender inn et reguleringsforslag. Kommunen kan selv ved behandling av saken fremme alternative forslag og herunder ta ut eller eventuelt legge til nye bestemmelser i reguleringsplanens tilhørende bestemmelser.

Det kan legges ned et midlertidig forbud mot tiltak etter § 13-1 før planspørsmål er endelig avgjort. Dette innebærer oppretting og endring av en eiendom eller at et tiltak ikke kan igangsettes dersom dette kan vanskeliggjøre det forestående planarbeidet. § 13-1 om midlertidig forbud mot tiltak lyder;

Finner kommunen eller vedkommende myndighet at et område bør undergis ny planlegging, kan den bestemme at oppretting og endring av eiendom eller tiltak etter § 1-6 og andre tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet, ikke kan settes i gang før planspørsmålet er endelig avgjort.

Kommunen kan samtykke i at tiltak som er nevnt i første ledd blir gjennomført hvis det etter kommunens skjønn ikke vil vanskeliggjøre planleggingen.

Gjelder den påtenkte planen areal for omforming og fornyelse med hensynssone for særlige samarbeids- eller eierformer, jf. §§ 11-8 bokstav e og 12-6, kan kommunen også bestemme at grunneier eller rettighetshaver ikke uten samtykke fra kommunen kan råde rettslig over eiendom på en måte som kan vanskeliggjøre eller fordyre gjennomføringen av planen. Kommunen skal la slikt vedtak tinglyse på de berørte eiendommer.

En vedtatt reguleringsplan gir rettsvirkning og binder nye tiltak eller en utvidelse av eksisterende tiltak til å følge den arealbruk som er beskrevet. En vedtatt reguleringsplan gir kommunestyret rett til å foreta ekspropriasjon til gjennomføring av denne planen etter § 16-2 første ledd. I samme paragraf femte ledd så er det en bestemmelse om at ved ekspropriasjon av enkelte tomter så burde dette ikke forekomme før kommunen har gitt eier eller fester rimelig tid til å bygge i samsvar med planen. Dette kan gi kommunen mulighet å bruke ekspropriasjonsvirkemidlet til å tvinge igjennom en utvikling også på arealer hvor eksempelvis jordskifte ikke er mulig å fremme grunnet uvillige grunneiere. § 16-2 om ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan lyder;

Kommunestyret kan foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan. Kommunestyrets adgang til å foreta ekspropriasjon i medhold av reguleringsplan bortfaller dersom ikke kommunestyrets vedtak om ekspropriasjon er gjort innen 10 år etter at planen er kunngjort etter § 12-12 fjerde og femte ledd.

Staten kan foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan. Reglene i tredje til sjette ledd gjelder tilsvarende.

Så langt det er nødvendig for å gjennomføre reguleringsplan, kan kommunestyret selv med samtykke av departementet utvide ekspropriasjonen etter første ledd til å gjelde midlertidige eller permanente inngrep i grunn og rettigheter utenfor reguleringsområdet. Samtykke er likevel ikke nødvendig ved ekspropriasjon av grunn til vegskjæringer og fyllinger utenfor reguleringsområdet.

Før kommunestyret gjør vedtak om ekspropriasjon etter første ledd og om å søke samtykke til ekspropriasjon etter tredje ledd, skal saken være best mulig

klarlagt, og de som inngrepet er rettet mot, skal ha hatt mulighet til å uttale seg. Oreigningslova³ §§ 12 og 28 gjelder tilsvarende. § 12 første ledd andre punktum gjelder ikke.

Ekspropriasjon av enkelte tomter (bebygde eller ubebygde) bør i alminnelighet ikke foretas med mindre kommunen først har gitt eier eller fester⁴ en rimelig frist til å bygge i samsvar med planen, og fristen er oversittet.

Ekspropriasjon i medhold av denne paragrafen kan ikke foretas når det gjelder grunn som i planen er satt av til landbruk etter § 12-5 nr. 5.

Det legges i den nye loven opp til å videreføre den tidligere gjeldende rett i plbl. § 93 a når det gjelder bruk av forhåndskonferanser etter den nye plan- og bygningsloven § 21-1. Det er fra departementets side oppfordret til en mer utstrakt bruk av slike forhåndskonferanser i planprosesser ifølge det nye lovforslaget, Ot.prp. nr 45 (2007-2008) s 316, men det er foreløpig ikke lovfestet noen plikt til å avholde slike forhåndskonferanser i noen tilfeller. Ordlyden i den nye lovregelen er i stor grad samsvarende med utgående lov med unntak av at "... kan det holdes forhåndskonferanse mellom tiltakshaver, kommunen og andre berørte parter og organer" er erstattet med "... kan det holdes forhåndskonferanse mellom tiltakshaver, kommunen og andre berørte fagmyndigheter. Andre berørte kan også innkalles.". Denne endringen kom som en følge av at det var et ønske om å få frem at det som menes med andre parter som naboer eller andre som blir berørt ikke behøver å innkalles med mindre det er nødvendig. Kravet om at det skal føres referat og at dette referatet danner grunnlag for den videre behandlingen av saken er tatt ut av loven. Det er isteden tatt inn i paragrafens siste ledd at det kan komme forskrift fra departementet om hvordan forhåndskonferansen skal avholdes. § 21-1 om forhåndskonferanse lyder;

For nærmere avklaring av rammer og innhold i tiltaket kan det holdes forhåndskonferanse mellom tiltakshaver, kommunen og andre berørte fagmyndigheter. Andre berørte kan også innkalles. Forhåndskonferanse kan kreves av tiltakshaver eller plan- og bygningsmyndighetene.

Departementet kan gi forskrifter om forberedelse, gjennomføring og referat fra forhåndskonferansen.

Krav til innhold og gjennomføring i en slik konferanse følger av Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften) § 6-1. Her er det bestemmelser om at forhåndskonferanse kan benyttes ved alle typer tiltak både søknadspliktige og for de tiltak som ikke er søknadspliktige. Referatføring følger de samme prinsippene som tidligere lov la opp til og dette referatet skal dokumentere hvilke forutsetninger som er vektlagt og skal også danne grunnlaget for den videre behandlingen i kommunen.

2.4 Kommunenes bruksmuligheter av de aktuelle virkemidler i plan- og bygningsloven

Kommuneplannivå

De nye mulighetene kommunen har til å avsette områder til felles planlegging gir kommunene et virkemiddel til å påvirke hvordan aktører som ønsker en utvikling innen området handler og interagerer både med hverandre og i deres forhold til kommunen som reguleringsmyndighet. Ved å sette inn en slik hensynssone så gir kommunen et sterkt signal om at de ønsker helhetlige planer for området. Dersom en utbygger velger å bare utarbeide en reguleringsplan for en liten eller ikke tilstrekkelig stor del av området så er det med økt risiko for at planen ikke vil bli fremmet. Det er, fra kommunens side, gitt kraftige signaler om at det er en stor sannsynlighet for at en slik plan ikke vil tilfredsstillе kommunens ønske om størrelse på et planområde. Kommunen står fritt til å velge å ta planen opp til behandling eller å avvise planforslaget med grunnlag i at planen ikke tar for seg et tilstrekkelig stort område. En avvisning vil påføre forslagsstiller kostnader både når det gjelder tidsbruk og utgifter til utarbeidelsen av planforslaget. Det er derfor antagelig å tenke at dette vil føre til en større sannsynlighet for at utviklere/grunneiere frivillig vil gå sammen for å levere planforslag enn i områder hvor det ikke er lagt inn en slik hensynssone. Ved aktiv samhandling med aktører innen området så kan kommunen i denne prosessen påvirke planens resulterende virkninger og dermed sikre at allmenne interesser blir ivaretatt.

En slik hensynssone i kommuneplan vil for private aktører gjøre det enklere å tenke større enn kun for det arealet de råder over og ta inn tilgrensende arealer ved utarbeidelse av planforslag. Dette kan også føre til at det totalt sett for et område er mulighet for å få til en større utnyttelsesgrad enn om hver eiendom skulle utvikles enkeltvis. Det vil også gi kommunen en mulighet til å være mer imøtekommende til forslag som avviker noe fra reguleringsbestemmelsene dersom planforslaget fører til en god helhetlig utnyttelse av området. Bruken av en slik hensynssone kan gjøre at det vil bli forventet en mer aktiv deltagelse fra kommunens side i planprosessen. En aktiv deltagelse vil antagelig kunne føre til mer oversiktighet for begge parter som kan resultere i en bedre utnytting av arealet.

Å prøve å få til et vellykket plansamarbeid avhenger av å forstå hvilke ønsker og behov som står sterkt hos motparten og selv formidle ens egne ønsker og behov. Det er også en fordel for kommunen å vite hvilke ressurser utvikleren har til disposisjon for å imøtekomme kommunens ønsker og krav. Det er også nyttig for utvikler å vite hvilke krav som kommunen kan fire på eller ikke. Dette gjelder både for de kostnader som påløper utvikler til oppføring av samfunnsnyttige tiltak og kostnader forbundet med krav til utforming og utnyttelse. Det kan også føre til et økt inntektspotensial dersom utvikler klarer å finne de løsninger som kommunen kan akseptere, som gir optimalisert utnytting av arealet til det formålet hvor utvikleren vil generere sine inntekter, med et akseptabelt kostnadsnivå på de fellestiltak som det er forutsatt at utvikler opparbeider.

Det kan ifølge pbl. § 11-9 nr. 3 settes krav til infrastruktur i forbindelse med tiltaket. Det kan også settes inn rekkefølgebestemmelser etter pbl. § 11-9 nr. 4. Dette gjør at kommunen kan sette krav om at tjenende samfunnsfunksjoner og infrastruktur skal være på plass før andre tiltak igangsettes eller ferdigstilles. Kommunen får her også mulighet til å styre i hvilken rekkefølge utbyggingen innen planområdet skal skje.

Ved benyttelse av den aktuelle hensynssonen felles planlegging i kommuneplanen så legges det opp til en mer aktiv deltagelse fra kommunens side på et tidlig tidspunkt i planleggingen enn det som fulgte av tidligere lovverk. Dette kan føre til at kommunen føler de binder opp ressurser og at det forventes et større kommunalt engasjement til å følge opp utviklingen i dette området mer aktivt.

Reguleringsplannivå

Det er på reguleringsplannivå at kommunen kan sette forutsetninger om fordeling av kostnader og arealverdier innen området ved ulike felles tiltak. Dette gjøres ved å videreføre hensynssonen i kommuneplan i etterfølgende reguleringsplan etter pbl. § 12-6 ved å innta reguleringsbestemmelser som er angitt i pbl. § 12-7 2. ledd nr. 13 og tidligere omtalt i dette kapittelet. Det er i kraft av en vedtatt reguleringsplan at det kan søkes om byggetillatelse, kommunen må så vurdere om dette tiltaket er i samsvar med gjeldende reguleringsplan og eventuelt gi tillatelse til å igangsette tiltak eller avslå søknaden om den ikke er fullstendig eller i samsvar med gjeldende kommuneplan. Det kan etter søkeres ønske være mulig å dele opp denne byggetillatelsen i en rammetillatelse og en igangsettingstillatelse etter pbl. § 21-4 fjerde ledd første punktum.

Kommunen kan i reguleringsplanen sette mer nøyaktige krav om arealutnyttelse, utforming av tiltak og opparbeidelse av tjenende funksjoner og infrastruktur. Det gir kommunen muligheter til å påvirke aktører i større grad innen områder med et slikt samarbeidskrav til å få til helhetlige planer som ivaretar allmenne interesser i nærområdet. Ved å ha en slik forutsetning påhvilende området så har kommunen større grunnlag for å nekte å fremme et reguleringsplanforslag som ikke sikrer den helhetlige utformingen som kommunen ser for seg i området.

Dersom kommunen og forslagsstiller finner det formålstjenelig så kan en søknad om byggetillatelse behandles samtidig med et privat reguleringsplanforslag jamfør pbl. § 12-15.

3.0 Empiri

Jeg har valgt å foreta en undersøkelse om kunnskap og forståelse av de nye lovreglene til felles planlegging. Denne har jeg sendt ut til et utvalg kommuner rundt om i landet. Det er nå tid for den andre rulleringen av kommuneplaner etter lovrevideringen og vi burde nå se hvilken effekt disse "nye" mulighetene innen kommunal planlegging har gitt og om det fungerer etter lovgivers intensjoner.

3.1 Undersøkelsens formål og gjennomføring

Spørsmålene i undersøkelsen er delt inn i tre deler. De første spørsmålene går ut på å kartlegge om kommunene har kunnskap om eller kjenner til lovhjemlene til felles planlegging i plan- og bygningsloven med tilhørende bestemmelser i jordskifteloven. De neste spørsmålene går ut på å kartlegge om kommunene allerede har tatt disse hensynssonebestemmelsene inn i kommuneplan eller krevd felles planer ved vurderingen av private planforslag. Deretter spørres det etter om kommunen ser behovet for slike virkemidler og om de ser fordeler som dette åpner for i kommunal planlegging. Det er også interessant å se på eksisterende bruk og eventuelle fremtidig bruksmuligheter kommunene ser. Etter dette ber jeg om tilbakemelding på om de har noen motforestillinger mot at jordskifteretten i slike saker vil ta på seg noen av kommunens oppgaver. Neste spørsmål er om deres syn på at dette kan føre til noe mindre inntekter fra for eksempel oppmålingsgebyrer av nye tomtegrenser for kommunen. Avslutningsvis så er det også tatt inn spørsmål som prøver å avdekke om kommunen har eksempler på konkrete problemer i deres planlegging generelt eller i forhold til å bruke de aktuelle virkemidlene. Spørsmålssettet følger som vedlegg 1.

3.2 Utvalg

Jeg sendte ut min undersøkelse kun til noen få utvalgte kommuner, hensikten med dette var å få et overkommelig datamateriale. Spørsmålene i undersøkelsen var ganske få, men kommunene ble oppfordret til å svare utfyllende. Det jeg var ute etter var å kartlegge kunnskap, bruk og problemstillinger knyttet til de nye planleggingsverktøyene. Derfor var det tilstrekkelig med et lite utvalg med deltagere som jeg trodde hadde størst forutsetninger for at de allerede hadde erfaringer eller hadde gjort seg tanker om bruken av disse virkemidlene. Jeg valgte ut 20 store bykommuner og 20 store hyttekommuner da jeg anså at det var mer sannsynlig at disse ville ha behov for å ta i bruk de nye mulighetene til å kreve felles planlegging.

Jeg fikk etter en purrerunde inn totalt 9 svar som gir en svarprosent på 22,5. Jeg var usikker på om dette var nok for å danne et grunnlag for å si noe om temaet. Jeg tok kontakt med veileder for å diskutere problematikken med et lite utvalg og han fikk også lese igjennom de svarene jeg hadde fått inn. Valget var da enten å purre videre på de som verken hadde svart på spørreundersøkelsen eller gitt tilbakemelding på at de ikke ville delta, sende ut undersøkelsen til flere kommuner eller å basere empirien i oppgaven på de svarene jeg hadde. Valget falt på det siste, de svarene jeg hadde belyste mine spørsmål i god nok grad til å bruke disse i det videre arbeidet med oppgaven.

Det er et usikkerhetsmoment i å basere oppgaven på såpass få tilbakemeldinger. Det er ikke til hensikt med oppgaven å komme med bastante svar eller antagelser om tilstanden, men å belyse enkelte problemstillinger som kan vanskeliggjøre en effektiv utnyttelse av planleggingsverktøyene. Det ene formålet med oppgaven er å belyse kunnskap, hva sitter kommunene med av kunnskaper om hva disse planleggingsverktøyene skal brukes til. Det andre er å undersøke om kommunene allerede har tatt verktøyene i bruk. Det siste er å se om det er problemstillinger kommunene ser at kan være til hinder for benyttelsen av dem. Derfor har jeg allerede ved utarbeidelsen av spørsmålene fått en formening om hvilke svar jeg kunne komme til å få inn. De svarene jeg fikk var også såpass varierende at det viser at det er stor forskjell mellom de enkelte kommuner. Jeg tror ikke et større utvalg kunne gitt meg mange nye svar slik at jeg er tilfreds med å basere empiridelen av oppgaven på dette datagrunnlaget.

3.3 Spørsmål og analyse

Spørsmål

- 1 Hva vet kommunen om de nye mulighetene til å regulere til felles planområder som en følge av at Plan- og bygningsloven har fått inn en ny hensynssone i § 11-8 bokstav e og en ny bestemmelse det er mulig å legge inn i reguleringsplan i medhold av § 12-7 Nr. 13?

Av bykommuner sier tre av fem kommuner at de har god kjennskap til dette. En sier de kjenner til det, mens en sier de ikke har tilstrekkelige kunnskaper om dette. Fire av fire hyttekommuner gir tilbakemelding på at de kjenner til dette

- 2 Har kommunen allerede benyttet seg av dette? Hvorfor (ikke)?

En av fem bykommuner har benyttet dette. En sier at manglende kjennskap til verktøyet gjør at det ikke er brukt. En annen sier de har god erfaring med utbyggingsavtaler isteden. En kommune sier det var satt krav om fordeling på et område, men at dette løste seg ved at utbygger kjøpte ut alle grunneierne. Den siste bykommunen svarer bare at de ikke har benyttet dette ennå. En av fire hyttekommuner har allerede satt krav om felles planlegging i noen avsatte hytteområder, mens en annen har planer om å få dette inn med rullering av kommuneplanens arealdel for noen nye områder for fritidsbebyggelse. For de to andre kommunene har det foreløpig ikke vært aktuelt. Den ene av disse viser til at bestemmelsene er såpass nye og at de har vurdert det dit hen at det ikke er behov for dette nå.

- 3 Kjenner kommunen til de nye lovparagrafene i jordskifteloven som slike områder kan fremmes til jordskifte etter?

Her sier alle bykommuner at de kjenner til dette, mens to av fire hyttekommuner sier det samme. En by- og en hyttekommune som sier de vet om disse reglene gir tilbakemelding om at det kunne være ønskelig med mer informasjon om hvilke muligheter dette åpner for og eventuelle erfaringer med dette.

- 4 Har det i privat regi blitt foretatt urbant jordskifte eller regulert til felles planområder?

Ingen kommuner kjenner til at det har blitt foretatt slike jordskifter innen deres område. Det er en bykommune som gir tilbakemelding om at de har benyttet seg av hensynssone med krav om felles planlegging hvor det nå pågår en områderegulering som en oppfølging til denne. En annen bykommune sier at de ikke har oversikt om dette på grunn av et stort antall private planforslag. En hyttekommune gir tilbakemelding på at de har flere tilfeller hvor flere grunneiere går sammen og leverer reguleringsplanforslag sammen, men at dette har skjedd som en følge av frivillig samarbeid. Den samme kommunen sier også at de nå er i kontakt med en gruppe grunneiere for å høre om de er interessert i utbygging og samarbeid. Dette gjør de fordi de nå arbeider med en ny kommunedelplan.

- 5 Ser kommunene muligheter for en bedre arealutnyttelse eller mer helhetlige planområder som følge av de nye lovreglene?

Her gir 7 av 9 kommuner klar tilbakemelding om at dette ses på som et nyttig verktøy. En hyttekommune sier dette sannsynligvis vil være til hjelp. En bykommune gir utrykk for at dette ikke åpner for muligheter av betydning. En av hyttekommunene som ser dette som nyttig, gir tilbakemelding om at planlegging og utbygging i områder med ulike utbyggingsinteresser generelt oppleves som tidkrevende og vanskelig.

- 6 Ser kommunen problemer som kan oppstå dersom kommunen på eget initiativ legger slike føringer inn i en plan?

Her kommer det flere forskjellige svar og jeg gjengir de punkter som fremkommer:

- Dette medfører at ressurser i kommunen til gjennomføring av områderegulering bindes opp.
- Åpenhet overfor grunneiere om at slike virkemidler blir brukt, om dette kommer overraskende på grunneiere så kan dette føre til lite samarbeidsvilje.
- Best om slike initiativ kommer fra grunneierne selv. Viktig at en nøytral part kan tre inn da kommuner ofte får negativt rykte på seg ved å fronte slike saker.
- Det fremlegges at det er viktig med politisk enighet om dette ved innføring i plan.
- Dette kan skape forventning om stor grad av kommunalt engasjement.
- Dersom det er mange grunneiere eller om det er flere som er lite samarbeidsvillige vil dette kunne vanskeliggjøre slike muligheter, det anses viktig å kontakte grunneierne tidlig i prosessen for å finne ut om grunneierne er interessert i utbygging og samarbeid.
- Dette kan føre til at prosjektene vil ta mye mer tid.

- 7 Hvordan stiller kommunen seg til at de ved slike planbestemmelser kan gi private tvangsgrunnlag til å tvinge ufrivillige parter med?

Det kommer frem at kommunene ser at dette kan øke sannsynligheten for at prosjekter blir gjennomført og at dette i et samfunnsutviklingsperspektiv er positivt. Slike verktøy ses på som nødvendige virkemidler i dagens behov for arealutnyttelse. Politisk så kan dette være et kontroversielt og krevende verktøy å bruke. Disse mulighetene kan være til hjelp for at noen ikke skal kunne hindre ellers gode planer. Det vises til at det vil være spesielt viktig at det er forsvarlige og grundige vurderinger av momenter som legges til grunn i slike saker.

- 8 Er kommunen observante på at det kan være uheldig om private legger inn slik bestemmelse i et forslag til reguleringsplan dersom dette ikke bevisst er akseptert ved et senere samsvarende planvedtak?

7 av kommunene gir tilbakemelding på at de går grundig igjennom bestemmelser til planen ved planbehandlingen. En ga uttrykk for at de ikke hadde tilstrekkelige

kunnskaper om emnet til å svare, mens den siste var usikker på hva som var ment med spørsmålet som også tyder på manglende kunnskaper om denne muligheten. Dette viser at kommunene generelt går nøye igjennom planforslag ved behandling av denne og tyder på at om de hadde fått inn et forslag med en slik bestemmelse inne så hadde de som ikke hadde kunnskaper sikkert satt seg inn i dette eller kontaktet forslagsstiller for å få en avklaring.

- 9 Er kommunen villige til å kreve at privat fremmede reguleringsplaner tar for seg større områder for å sikre en mer helhetlig planlegging?

Alle kommunene svarer ja på dette spørsmålet. En kommune gir tilbakemelding om at de i slike tilfeller går mer aktivt inn i saken for å bidra til helhetlige løsninger. De går da normalt inn i saken og kommunen tar selv ansvar for områdereguleringen i områder hvor slike behov er størst.

- 10 Kan kommunen tenkes å benytte slike virkemidler for å unngå å bruke ekspropriasjon ved å overføre "samfunnsansvar" og tvangsgrunnlag over på utbygger i områder hvor det er et sterkt ønske om en viss samfunnsutvikling?

Tre av fem bykommuner ser positivt på dette og kunne tenke seg å benytte en slik mulighet. En bykommune sier dette neppe er aktuelt, mens en ikke forsto spørsmålet. I hyttekommunene er dette noe to av kommunene ikke har tatt stilling til. De andre to viser til god erfaring med utbyggingsavtaler.

- 11 Kan kommunen tenke seg å benytte/kreve jordskifte ved egen offentlig utbygging?

Fire kommuner gir tilbakemelding på at dette kan de ikke gi et svar på enten på grunn av manglende kunnskap eller at kommunen ikke har tatt stilling til dette. Tre kommuner gir tilbakemelding om at det er aktuelt om dette vil være hensiktsmessig. En bykommune svarer at dette neppe er aktuelt for dem. Den siste gir tilbakemelding på at dette er noe som må vurderes konkret og at det er vanskelig å gi et generelt svar.

12 Har disse nye virkemidlene påvirket utvelgelse og/eller utforming av planområder?

8 av 9 kommuner svarer at dette ikke har skjedd. En bykommune gir tilbakemelding på at de nye virkemidlene er benyttet flere steder i kommunen.

13 Ser dere for dere hvordan disse redskapene kan benyttes aktivt av kommunen?

Fire av fem bykommuner ser at slike redskaper kan være nyttig, mens en kommune sier dette neppe er aktuelt for dem. To av fire hyttekommuner har ikke sett dette som aktuelt til nå. En kan tenkes å benytte seg av det, mens den siste ville gjøre grep for å finne ut mer om slike muligheter når de nå har blitt kjent med at de finnes.

14 Kan kommunen tenkes å benytte slike virkemidler også på felles infrastruktur?

To av fem bykommuner er usikre på dette og har foreløpig ikke tatt stilling til dette. To sier ja til at de vil benytte seg av en slik mulighet mens den siste sier nei, men at de benytter seg av frivillig makeskifte der det er aktuelt. I hyttekommunene sier en kanskje, mens de tre andre sier ja til dette spørsmålet.

15 Hvordan stiller kommunen seg til at planlegging(detaljnivå) og gjennomføring tilrettelegges av en annen instans?

To kommuner forstod ikke spørsmålet. En ga tilbakemelding om at de var usikre på hva jeg mente, men besvarte spørsmålet som ønsket. Det var jordskifteretten som instans som var tenkt, men dette kom beklageligvis ikke tydelig nok frem. De svarene jeg fikk var enstemmige i at dette ikke var noe problem og flere så dette som positivt.

16 Hvordan stiller kommunen seg til at dette kan føre til mindre arbeid for kommunens plan- og eiendomsavdeling?

Ingen ser at dette kan føre til ulemper, to kommuner har ikke tatt stilling til dette. En kommune gir følgende tilbakemelding; *"Kommunen er positiv til å få hjelp til å løse krevende planoppgaver. Om det fører til mindre arbeid for kommunen, er det selvsagt bra!"*

- 17 Hvordan stiller kommunen seg til at dette kan medføre mindre inntekter fordi deling og grenseoppmåling foretas av jordskifteretten?

Ingen ser at dette kan bli problematisk for kommunen. Flere gir uttrykk for at de ikke tror dette vil gi særlig utslag i gebyrinntektene.

- 18 Er det konkrete problem dere ønsker nye løsninger på, for eksempel kostnadsfordeling, utjevning av utbyggingsverdier, veispørsmål, grunnerverspørsmål eller lignende?

Ingen av hyttekommunene har her vist til aktuelle problemer. Av bykommunene er det to som svarer at de ikke ser noen aktuelle problemer på dette tidspunkt. En svarer at de nå har en sak inne til behandling i jordskifterett som går på fordeling av arealverdier. En sier dette er kjente problemstillinger som har hemmet gjennomføringen i en del saker. En gir tilbakemelding på at verdifastsetting av fast eiendom og kostnadsfordeling av felles/offentlig infrastruktur alltid er aktuelle problemstillinger for dem. I tillegg etterspør sistnevnte standardiserte takseringsregler som kan lette arbeidet til kommunen med blant annet utbyggingsavtaler.

3.4 Sammenstilling av funn og avledninger som kan trekkes

Kommunene er stort sett klar over reglene om felles planlegging med bestemmelsene om hensynssone i kommuneplan og fordeling av arealverdier i etterfølgende reguleringsplan. Det er kun en bykommune som gir tilbakemelding om at de ikke har tilstrekkelige kunnskaper om dette, om dette betyr at de ikke kjenner til disse i det hele tatt eller bare har minimal kunnskap om at de faktisk eksisterer er ikke mulig å lese ut av svaret. En av kommunene gir tilbakemelding om at de er godt kjent med mulighetene til å legge inn hensynssone i kommuneplan, men usikre når det gjelder det å ta med krav om fordeling av arealverdier videre inn i reguleringsplan etter pbl. § 12-7 nr. 13.

Det er kun to kommuner som allerede har tatt inn hensynssone om felles planlegging i kommuneplanen og en som sier de vil gjøre dette ved neste rullering. Det er kun en kommune som sier de har tatt med krav om fordeling av arealverdier inn i reguleringsplan. Dette viser at det er liten kunnskap om hva disse bestemmelsene innebærer og hvordan de skal benyttes i praksis. Det er forståelig at kommunene vil vegre seg for å benytte virkemidler de ikke har tilstrekkelige kunnskaper om eller erfaringer med å bruke. Når det ikke er stor erfaring med bruken i andre kommuner eller formidling av den erfaringen som er, så vil nok dette føre til at det vil ta lang tid før kommunene er komfortable med å ta i bruk og benytte disse verktøyene aktivt. Dette vil drøftes videre i neste kapittel.

Når det gjelder kjennskap til de reglene i jordskifteloven som de områder hvor det er tatt inn et krav om fordeling av arealverdiene henviser til, så gir to kommuner tilbakemelding om at de ikke kjenner til disse lovreglene. To av de kommunene som faktisk kjenner til disse sier at de ønsker tilbakemelding om hvilke muligheter dette åpner for og eventuelle erfaringer med bruken av dem.

Ingen av kommunene kjenner til at det har blitt fremmet sak for jordskifterett i kommunen etter jordskifteloven § 2 første ledd bokstav h eller i. Det er heller ikke innkommet private reguleringsplanforslag som tar for seg større deler enn for der hvor grunneiere er enige om den nye reguleringen. Således er det ingen private som prøver å presse med uvillige parter ved at det inntas krav om fordeling etter plan- og bygningsloven § 12-7 Nr. 13.

Det er bare en kommune som ikke ser at disse verktøyene kan være nyttige for å få en bedre arealutnyttelse og mer helhetlige planer.

Problemer som kommunene ser kan oppstå ved å legge føringer om felles planlegging og samarbeid går i hovedsak ut på at grunneierne kan bli motvillige om det ikke er åpenhet om det fra kommunens side, og at kommunen burde informere og undersøke om det er interesse for dette blant grunneierne først.

Det samme går igjen når kommunene svarer på synet på det tvangsgrunnlaget de overfører til grunneiere som ønsker en utvikling. I det hele så ser de fleste dette som noe positivt, men at dette som med annen tvangsbruk kan være noe kontroversielt og at det derfor må være gode og åpne planprosesser.

Kommunene gir tilbakemelding på at de går nøye igjennom reguleringsplaner og tilhørende bestemmelser. De ser det som usannsynlig at en bestemmelse om fordeling av arealverdier og kostnader i reguleringsplan kommer med uten at det er behandlet i planprosessen.

Alle respondentene svarer at de er villige til å kreve at reguleringsplaner tar for seg større områder dersom dette kan føre til en mer helhetlig planlegging.

Når det gjelder å overføre tvangsgrunnlag for gjennomføring av plan over til utbygger slik at kommunen slipper å bruke ekspropriasjon sier 3 av 5 bykommuner at de er villige til dette.

Tre av ni kommuner gir tilbakemelding på at de kan tenke seg å benytte jordskifte ved egen offentlig utbygging. De resterende har ikke tatt stilling til dette. Dette tyder på at kommunene ikke besitter kunnskap om hvilken problematikk som jordskifteretten kan være behjelpelig med å finne løsninger på. Det er også sannsynlig at kommunen som byggherre og i rollen som planmyndighet er to separate enheter og at byggherredelen besitter en annen kunnskap.

Det er kun en kommune som svarer bekreftende på at de nye virkemidlene til felles planlegging har påvirket utforming eller utvelgelse av planområder.

Fire av fem bykommuner ser for seg hvordan redskapene til felles planlegging kan benyttes, den siste mener dette neppe er aktuelt. For hyttekommunene så er dette noe de ikke har tatt stilling til eller ikke har tilstrekkelige kunnskaper om. Dette tyder på at det er mest påregnelig at slike virkemidler vil benyttes der det er et større press på utnyttelse av areal enn i kommuner hvor det ikke er det.

Når det gjelder å benytte krav om fordeling av kostnader i forbindelse med felles infrastruktur så gir de fleste kommunene tilbakemelding på at dette er aktuelt.

At planlegging på detaljnivå og gjennomføring tilrettelegges av jordskifteretten er det ingen av kommunene som ser noe negativt i.

Dersom jordskifterettens arbeid fører til mindre arbeid for kommunenes plan- og eiendomsavdeling så er det ingen av kommunene som ser dette som noe negativt, men flere som ser dette som positivt.

Ingen kommuner ser problemer i at deling og grenseoppmåling foretas av jordskifteretten og at dette da kan føre til bortfall av kommunens inntekter i forbindelse med slike oppgaver.

Tre av fem bykommuner gir tilbakemelding på at de ser konkrete problemer som de ønsker løsninger på. Dette gjelder kostnadsfordeling, utjevning av utbyggingsverdier, veispørsmål, grunnnerv, verdsetting av fast eiendom og kostnadsfordeling av felles/offentlig infrastruktur.

4.0 Videre drøfting

Jeg vil i dette kapitlet gå igjennom de indikasjonene funnene gir og vurdere om det er synlige problemer for utnyttelsen av virkemidlene. Deretter vil det vurderes om den faktiske effekten er i tråd med ønsket effekt fra lovgivers side. Etter dette vil jeg se om det er rettslige utfordringer knyttet til bruken av virkemidler som kan gjøre det vanskeligere å benytte disse effektivt.

4.1 Hvilke indikasjoner gir funnene

Undersøkelsens funn peker på at kommunene i hovedsak vet om de nye lovreglene og at det er en interesse fra kommunenes side for de mulighetene disse nye virkemidlene til felles planlegging åpner for. Når det gjelder hva disse mulighetene innebærer i praksis og hvordan verktøyet skal benyttes er det mindre kunnskaper om. Det er ikke funnet noen indikasjoner på at det fra lovgivers side er iverksatt noen tiltak for å informere verken kommuner eller private utbyggere om de mulighetene som følger av nye lovregler i plan- og bygningsloven og jordskifteloven. Det er derfor ikke merkelig at det er liten kunnskap om hvordan kommunene kan benytte de nye planleggingsverktøyene, når det ikke er iverksatt noen informasjonskampanje om hvilken bruk de er tiltenkt. Når det foreløpig heller ikke er gjort noen erfaring med bruken av disse virkemidlene, som kan videreformidles til andre kommuner, så er det forståelig at det er vanskelig for en kommune å ta sjansen på å bruke et virkemiddel de ikke har kompetanse på hvordan den kan benyttes og hvilken effekt som kan oppnås.

Det virker som at det er store forskjeller i hvilken grad de enkelte kommuner ønsker å bruke slike virkemidler. Noen har mindre lyst til å legge et mulig tvangsgrunnlag på grunneiere, mens andre ser at dette kan være et meget effektivt verktøy til å fremme en helhetlig arealutvikling. Det kan være at virkemidlene fremstår som kontroversielle i den forstand at de for noen kan oppfattes som en ny utgave av ekspropriasjon. Ved å legge ned føringer om fordeling i reguleringsplan i allerede bebygget område så kan det fremsettes krav om fremming av sak for jordskifteretten. Dette kan medføre at en grunneier kan bli tvunget med på en utnyttelse av

sin eiendom som han ikke ønsker. Dette medfører at grunneieren mister den faktiske råderetten over sin eiendom i denne sammenhengen og må føye seg etter hva et kvalifisert flertall ønsker å benytte arealet til. Ekspropriasjon har som konsekvens at grunneieren blir fratatt hele eller deler av en eiendomsrett for en hel eller deler av en eiendom. Dette kan være at hele eller en del av eiendommen eksempelvis blir ekspropriert til offentlig utbygging. Det kan også bli ekspropriert rettigheter ut av eiendommen som en vegrett over arealet eller lignende slik at det oppstår en servitutt hvor eiendommen er den tjenende part. Den siste muligheten er at en servitutt eller rettighet som eiendommen har utenfor sitt avgrensede område blir innskrenket eller bortfaller i sin helhet. Begge virkemidlene gjør at en grunneier kan bli utsatt for tvang og mister sin mulighet til å råde over sin eiendom i fred. Å miste rådighet er ikke det samme som å miste en rettighet i sin helhet, men for personer uten inngående kjennskap om dette så er det forståelig at det kan virke likt. Sånn sett så har den rådighetsinnskrenkningen grunneieren blir utsatt for mer til felles med andre rådighetsinnskrenkninger som vern eller lignende enn ekspropriasjon. Kommuner vet at ekspropriasjon er et belastende virkemiddel å bruke, med hensyn på omdømme, og ofte vil de prøve å unngå å bruke dette for å sikre seg kontroll over eiendom. Det gjenstår å se om virkemidlene til felles planlegging blir like kontroversielt. I disse tilfellene er grunneieren berettiget til at eiendommens nye utnyttelse er mer verdifull enn den nåværende og at han får sin del av verdiøkningen i henhold til jordskifteloven §§ 3 a og 3 b. Når det gjelder ekspropriasjon så er grunneier kun berettiget til å få dekket sitt økonomiske tap som eiendommen representerer for ham som et formuesgode.

Kommunene virker lite restriktive til at jordskifteretten tar over noen av de tjenestene kommunen tilbyr til deling, oppmåling og matrikkelføring av nye eiendomsenheter. Disse tjenestene genererer inntekter for kommunene og dersom jordskifteretten foretar disse så faller dette inntektsgrunnlaget bort. Det kan tyde på at kommunene har mer enn nok slike oppdrag og/eller ikke tror at dette vil ha et så stort omfang at det får en inngripende virkning.

4.2 Er det synlige problemer for en effektiv utnyttelse av virkemidlene?

Det problemet som fremstår som mest begrensende for utnyttelsen av disse virkemidlene er den manglende kunnskapen om dem både når det gjelder bruk og effekt. Dersom kommunene hadde sittet inne med en mer inngående kunnskap om virkemidlene så ville dette med stor sannsynlighet ha ført til en mer utstrakt bruk av dem. Den virkningen en mer utstrakt bruk ville medført kunne vært meget gode verktøy i å sikre en samfunnsutvikling som tok større hensyn til samhörigheten i det fysiske rommet.

Det kan virke som det er liten overføring av erfaringsbasert kunnskap når det gjelder bruk av virkemidlene i kommunene. Dette kan nok øke i takt med at flere kommuner tar disse i bruk og en ser hvilke resultater som kommer etter en ferdig utvikling av foregangsområdene hvor slike virkemidler er benyttet. Dersom det er mulig å fremskynde denne prosessen ved at denne erfaringsbaserte kunnskapen fra foregangskommunene blir overført til andre kommuner så ville dette kunne ha god samfunnsnytte. De kommunene som enda ikke har gjort seg erfaringer med bruken kunne fått innblikk i hvordan disse virkemidlene fungerer og sett hvordan de er brukt i andre kommuner og bygge videre på deres erfaring.

De motforestillinger som følger av at kommunene er restriktive til å ta i bruk inngripende virkemidler er også til hinder for en effektiv utnyttelse. Kommunene kan kreve at planforslag også utenfor slike hensynssoner tar for seg større områder, men ved å benytte disse så har de en større påvirkningskraft til å fremme en ønsket samfunnsutvikling. Ved å ta inn krav om felles planlegging i kommuneplan så får også grunneiere en større forståelse av den utvikling kommunen ser for seg i området og kan tilpasse seg dette. Kommunen kan også få en bedre oversikt over de forandringersom kommer i demografiske forhold, som en følge av utviklingen, ved å kreve at planer tar for seg større arealer. Dette kan gjøre at kommunen kan planlegge lenger frem i tid eller tilpasse seg den nye situasjonen på en mer samfunnsgunstig måte. Å overføre noe av kostnadene ved opprettelse av samfunnstjenende funksjoner og infrastruktur til de som skaper den økte belastningen er også en fordel. Det får fort en stor innvirkning på kommunens økonomi dersom kommunene må dekke store deler av kostnadene til slike tiltak. En annen grunn er tidsaspektet, en utvikler er ofte tjent med at ventetiden på at slike tiltak oppføres kortes ned ved å gjøre dette selv istedenfor å vente på at kommunen har kapasitet til å få på plass nødvendige samfunnstjenester eller infrastruktur.

Jordskifterettens foreløpige manglende erfaring med bruken av de nye virkemidlene i jordskifteloven er nok også med på å holde implementeringen av virkemidlene til felles planlegging tilbake. Om jordskifteretten hadde gjort seg erfaring med bruken av jordskifteloven §§ 2 første ledd bokstav h eller i og klart å formidle de fortrinn som kan oppnås ved en jordskiftebehandling, så ville nok både kommuner og private vært mer interesserte i å få krav om samarbeid inn i plan.

4.3 Lovgivers intensjoner kontra faktisk effekt

Lovgiver hadde nok sett for seg at virkemidlene ville fått en mer utstrakt bruk enn det som foreløpig er tilfelle. Sakte men sikkert så vil nok kommunene bli mer komfortable med å sette krav om felles planlegging etter hvert som det bygger seg opp en erfaring i kommunene og denne overføres mellom kommuner. Lovgiver ønsket å sikre at enkeltstående grunneiere ikke kunne stoppe en ønsket utvikling, men foreløpig er det ikke fremmet jordskiftesak for å tvinge et mindretall med i en utvikling. Det er ingenting som tilsier at en jordskiftesak som er fremmet etter jskl. §§ 2 første ledd bokstav h eller i ikke skal innfri den intensjonen lovgiver hadde til virkemidlene i både plan- og bygningsloven og jordskifteloven.

4.4 Rettslige utfordringer knyttet til utnyttelse av virkemidlene

I den faktiske utnyttelsen av virkemidlene i både jordskifteloven og plan- og bygningsloven så er det ikke grunnlag til å si at de ikke vil fungere på den måten som er tiltenkt.

Det kommer frem av min undersøkelse at kommunene vegrer seg for å benytte virkemidler som har en inngripende virkning på de som blir berørt. Kommunene ser for seg at pålegg om samarbeid kan føre til motvillighet fra grunneierne dersom de føler at de tvinges inn i et samarbeid. Kommunene har selv gitt uttrykk for at det er en fordel om et slikt initiativ kommer fra grunneierne selv. Det kommer også frem at det kan være et kontroversielt og krevende

verktøy å bruke. Det fremsettes at det vil være viktig med en stor grad av politisk enighet i slike saker. De trekker også frem at de anser det som en fordel å kontakte grunneiere tidlig i prosessen for å finne ut om de er interesserte i både en utbygging og samarbeid.

5.0 Avsluttende refleksjoner

De verktøyene som nå er på plass til å fremme en større grad av helhetlige planer vil kunne utløse en samfunnsøkonomisk gevinst og det burde forsøkes å påvirke aktørene til å ta i bruk virkemidlene i en større utstrekning enn dagens bruk. Å iverksette tiltak for å øke kunnskapen og bevisstheten om hvilke muligheter som virkemidlene fører med seg, fremstår som formålstjenelig i å påskynde en mer utstrakt bruk enn om det ikke gjøres forsøk på å påvirke aktørene i den retning.

Jeg vil nå vise til andre problemstillinger som jeg har kommet over i mitt arbeid med dette temaet.

Er det mulig å fremme sak etter jskl. § 2 første ledd bokstav h med to tredjedels flertall for områder hvor det kun foreligger hensynssone i kommuneplan og ingen reguleringsplan med krav om fordeling? Jskl. § 5 gir en kompetanse til dette, men den viser til at det er fastsatt vilkår om fordeling etter pbl. § 11-7 bokstav e. En hensynssone etter § 11-7 bokstav e er et krav om felles planlegging og ikke et selvstendig krav om fordeling av arealverdier. Normalt så vil et slikt fordelingskrav først komme inn i bestemmelsene til reguleringsplan. Et slikt fordelingskrav i kommuneplan må fremkomme i hensynssonens bestemmelser som "særskilte gjennomføringsvirkemidler" i henhold til § 11-7 bokstav e 2. ledd første punktum.

Når det gjelder jordskifterettens kompetanse til å forandre størrelse på området som omfattes av jordskiftesaken eller en endring av jordskiftekravet i saker etter jskl. § 2 første ledd bokstavene h og i så er det krav om at partene er enige ifølge jskl. §§ 25 tredje ledd og 26 første ledd tredje punktum. Vil dette også gjelde der hvor jordskiftesaken er fremmet med bakgrunn i 2/3 flertall?

Hva vil "sin del av verdiøkningen" i jskl. §§ 3 b og 28 tredje og fjerde ledd egentlig medføre? Er det den verdien som tomte-/byggegrunn som skal legges til grunn? Det er det som fremgår av lovforarbeidene. Hva om det er arealer uten mulighet til å bebygge, men som tilfører arealene hvor det bygges en merverdi? Jeg vil her nevne arealene i strandkanten som et eksempel. Disse kan ofte ikke bebygges, men tilfører bakenforliggende arealer en stor verdi om disse har utsikt over arealene ned mot vannet. Om vi da antar at det står en 40m høy og tett granskog som stopper all utsikt så vil flatehogst av denne tilføre bakenforliggende arealer ekstremt stor verdi. Skal alle slike inngående verdier som gir økt fortjeneste på alle parter ikke bli kompensert for den som avgir disse verdiene?

Her følger noen refleksjoner rundt ufrivillige parter. Vil en sak påføre parten stor lidelse så kan dette være etisk problematisk. Om kommunen setter krav om felles planlegging, enten aktivt eller passivt, så kan ufrivillige parter tvinges med. Dersom en gjennomføring av sak fører til riving av bolighus eller kommer særs nærme så vil dette påføre en ufrivillig part mer unødig lidelse. Jeg ser at i enkelte tilfeller så kan ekspropriasjon være et bedre alternativ og at kommunen burde føre en slik sak om den sterkt ønsker en ny utnyttning. Om en annen part påfører denne lidelsen så kan det skape stor missnøye mot parten og saksformålet og igjen minske aksepten og verdien til prosjektet. Dette kan også føre til missnøye mot kommunen eller jordskifteretten. Dersom kommunen fører ekspropriasjonssak så vil denne ta noe av støytten og prosjektet vil beholde en større verdi. Er det nødvendig med et sterkere vern rund bolighusets yttervegger eller er det helt greit at en part kan bli tvunget vekk fra sin eiendom? En annen ting er antall parter i en jordskiftesak. Det er begrensninger for selskapers partsevne dersom de er kontrollert av en annen part innen området. Hva med personer? Det er mulig å dele en eiendom og overdra denne til barn, venner eller ektefelle med særeie. En annen mulighet er at profesjonelle aktører går sammen om en utvikling og deler opp det arealet de kontrollerer eller strategisk kjøper opp hver sine deler av området. Således så er det meget mulig å posisjonere seg slik at kravet om 2/3 flertall i parter er innfridd. Kravet om 2/3 av arealene er også mulig å påvirke ved å innskrenke eller ta med utenforliggende arealer. Dette kan igjen føre til en mindre hensiktsmessig områdeavgrensning.

Hva med påføring av opparbeidelseskostnader, er det greit at en part kan bli nødt til å selge seg ut om denne ikke har råd til å være med på opparbeidelse til reguleringsformålet?

Er det problematikk som kan oppstå om offentlige aktører benytter disse virkemidlene i jskl. Og pbl. kontra ekspropriasjon? Hva med private aktører med offentlig eierskap?

Dersom jordskifteretten ser at saken vil få uønskede konsekvenser eller at samfunnet for øvrig burde ha rett til å påvirke saken. Har jordskifteretten mulighet til å sette saken på vent i påvente av en tiltrengt utredning?

6.0 Kilder

Dalland, Olav (2007), *Metode og oppgaveskriving for studenter*, 3. utg., Oslo, Gyldendal akademisk, 125 & 213 s.

Forskrift 26. mars 2010 nr. 488, *Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften)*, Oslo, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, § 6-1.

Hellevik, Ottar (2002), *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, 7. utg., Oslo, Universitetsforlaget, 16 s.

Innst. O. nr. 30 (2005-2006), *Innstilling fra næringskomiteen om lov om endringer i jordskifteloven mv.*, 2 s.

Johannesen, A & Kristoffersen, L & Tufte, P (2010), *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*, 2. utg., Oslo, Abstrakt forlag, 41, 87 & 361-362 s.

Landbruksdepartementet (1995), *Jordskifteverkets fremtidige arbeidsoppgaver*, 70 & 76 s.

Landbruksdepartementet (2003), *Forslag til jordskiftevirkemidler i byer, tettsteder og hytteområder – "urbant jordskifte"*, 58 s.

Miljøverndepartementet (2001), *Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder*

NOU 2001: 7, *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*

NOU 2002: 9, *Jordskifterettens stilling og funksjoner*

NOU 2003: 14, *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*

NOU 2003: 24, *Mer effektiv bygningslovgivning*

NOU 2005: 12 *Mer effektiv bygningslovgivning II*

Ot.prp. nr. 78 (2004-2005) *Om lov om endringer i jordskifteloven m.v.*

Ot.prp. nr. 8 (2005-2006) *Om lov om endringer i jordskifteloven m.v.*

Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) *Om lov om plan- og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*

Rogstad, Daniel (2006), *Norsk lovkommentar Plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77*, Oslo, Gyldendal akademisk, 81 s.

Rt. 2000 s. 1119

ssb.no, statistikkbanken, *Tabell: 05467: Eksisterende bygningsmasse. Antall fritidsbygninger og fritidsbygninger per kvadratkilometer (K)*, lokalisert 5. april 2014 på World Wide Web:
<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=bygningmasse&CMSSubjectArea=bygg-bolig-og-eiendom&checked=true>

Undersøkelse om nye virkemidler i planlegging

Det er ønskelig at det svares så utfyllende som mulig, men svar som at dette har vi ikke tatt stilling til, dette har vi ikke tilstrekkelige kunnskaper om eller dette har vi valgt å ikke benytte oss av er også interessant for denne undersøkelsen. Svarene skrives direkte inn i dette dokument eller inn i et eget dokument etter hva dere finner enklest.

1

Hva vet kommunen om de nye mulighetene til å regulere til felles planområder som en følge av at Plan- og bygningsloven har fått inn en ny hensynssone i § 11-8 bokstav e og en ny bestemmelse det er mulig å legge inn i reguleringsplan i medhold av § 12-7 Nr. 13?

2

Har kommunen allerede benyttet seg av dette av dette? Hvorfor (ikke)?

3

Kjenner kommunen til de nye lovparagrafene i jordskifteloven som slike områder kan fremmes til jordskifte etter?

4

Har det i privat regi blitt foretatt urbant jordskifte eller regulert til felles planområder?

5

Ser kommunene muligheter for en bedre arealutnyttelse eller mer helhetlige planområder som følge av de nye lovreglene?

6

Ser kommunen problemer som kan oppstå dersom kommunen på eget initiativ legger slike føringer inn i en plan?

7

Hvordan stiller kommunen seg til at de ved slike planbestemmelser kan gi private tvangsgrunnlag til å tvinge ufrivillige parter med?

8

Er kommunen observante på at det kan være uheldig om private legger inn slik bestemmelse i et forslag til reguleringsplan dersom dette ikke bevisst er akseptert ved et senere samsvarende planvedtak?

9

Er kommunen villige til å kreve at privat fremmede reguleringsplaner tar for seg større områder for å sikre en mer helhetlig planlegging?

10

Kan kommunen tenkes å benytte slike virkemidler for å unngå å bruke ekspropriasjon ved å overføre "samfunnsansvar" og tvangsgrunnlag over på utbygger i områder hvor det er et sterkt ønske om en viss samfunnsutvikling?

11

Kan kommunen tenke seg å benytte/kreve jordskifte ved egen offentlig utbygging?

12

Har disse nye virkemidlene påvirket utvelgelse og/eller utforming av planområder?

13

Ser dere for dere hvordan disse redskapene kan benyttes aktivt av kommunen?

14

Kan kommunen tenkes å benytte slike virkemidler også på felles infrastruktur?

15

Hvordan stiller kommunen seg til at planlegging(detaljnivå) og gjennomføring tilrettelegges av en annen instans?

16

Hvordan stiller kommunen seg til at dette kan føre til mindre arbeid for kommunens plan- og eiendomsavdeling?

17

Hvordan stiller kommunen seg til at dette kan medføre mindre inntekter fordi deling og grenseoppmåling foretas av jordskifteretten?

18

Er det konkrete problem dere ønsker nye løsninger på, for eksempel kostnadsfordeling, utjevning av utbyggingsverdier, veispørsmål, grunnerverspørsmål eller lignende?

Informasjonsskriv for deltagere i undersøkelse om urbant jordskifte

Jeg er en masterstudent på linjen eiendomsfag, tidligere jordskifte kandidat, ved universitetet i Ås, NMBU (Norges Miljø- og Biovitenskaplige Universitet tidligere UMB og Norges landbrukshøgskole). I masteroppgaven har jeg valgt å skrive om temaet urbant jordskifte. Problemstillingen tar sikte på å avdekke hvordan samhandlingen mellom jordskiftelovens paragrafer og de tilhørende bestemmelser i plan- og bygningsloven påvirker den faktiske planlegging i kommunene. Jeg mener dette er spørsmål som er aktuelle i tiden og hvor resultatene av utviklingen i nye juridiske virkemidler nå burde begynne å vise seg. Det er derfor interessant å få informasjon om kommunene har gjort seg erfaring med bruk av disse virkemidlene, og eventuelt deres oppfatning av bruksmuligheter som dette åpner for i styring av privat initiert samfunnsutvikling.

Jeg sender derfor ut denne undersøkelsen som omhandler jordskiftevirkemidlene som kom inn ved lovendring i 2006, som i dagligtale omtales som urbant jordskifte, jordskiftelovens § 2 bokstav h og i. Det er også interessant og se om de tilhørende bestemmelser som ble innført i plan- og bygningsloven i 2008, §§ 11-8 bokstav e, 12-6, 12-7 nr. 13 og 13-1 3. ledd fungerer som tiltenkt. Undersøkelsen tar sikte på å finne ut om kommunene har tilpasset seg de mulighetene som nå har oppstått. Dette innebærer bruk av virkemidler om felles planområder i kommuneplan og med etterfølgende krav om fordeling av kostnader og arealverdier i reguleringsplan. Oppgaven tar sikte på å kartlegge hvordan den enkelte kommune har tatt i bruk eller tatt stilling til dette i egen planlegging, eller ved behandling av privat fremmet reguleringsplan. Dette kan vise hvordan verktøyene benyttes i praksis, om det som tiltenkt fremmer en mer helhetlig planlegging og om mulig avdekke kompetanse- og/eller verktøybehov for hvordan disse virkemidlene kan utnyttes bedre.

Ved å svare på denne undersøkelsen bekrefter du at du har lest dette informasjonsskrivet og aksepterer at din tilbakemelding kan benyttes i det videre arbeidet med oppgaven. Jeg håper dere klarer å gi meg svar innen 1. mai slik at det videre arbeidet med dataanalyse kan begynne. Det er frivillig å delta i denne undersøkelsen og du kan frem 1. juni trekke deg eller korrigere ditt svar. Dersom du trekker deg vil alle opplysninger du har gitt slettes og alle referanser til dette i oppgaven fjernes.

Du vil som deltager bli holdt anonym i denne masteroppgaven og det vil ikke offentliggjøres noen sensitive personopplysninger. Materialet for masteroppgaven er ikke tilgjengelig for andre enn student og veileder og vil oppbevares på passordbeskyttede tjenester. Etter at oppgaven er ferdig skrevet vil alt innsamlet materiale slettes. Det er sendt inn melding til NSD, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste A/S, om at denne undersøkelsen foretas.

Med vennlig hilsen

Lars Kvam



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

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