



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

**Masteroppgave 2022 30 stp**  
Fakultet for landskap og samfunn

# Hvordan nødvendig grunnerverv og ekspropriasjon reguleres i utbyggingsavtaler mellom kommune og utbygger

How necessary land acquisition and expropriation are regulated in development agreements between the municipality and the developer

**Sami Hadouchi**  
Master i Eiendom

## **Forord:**

Denne oppgaven du nå er så heldig å lese, markerer slutten på undertegnede femårige masterstudie innen Eiendom ved Norges- miljø og biovitenskapelige universitet (NMBU). Oppgaven er skrevet første halvdel av 2022 og utgjør 30 studiepoeng.

Denne masteroppgaven har blitt til i en hektisk arbeidshverdag, med tilnærmet full jobb, verv og andre forpliktelser. Det har i tillegg vært mye uforutsett som har dukket opp underveis både på den private fronten, men også i arbeidet med denne oppgaven. Likevel, en oppgave ble det til slutt!

En takk rettes til respondentene fra de kommunene som satte av tid til intervju, og delte av sine erfaringer rundt temaet, og verdifulle tanker rundt problemsstillingen.

En stor takk til min veileder Lars Baklund som har gitt meg kritikk, tilbakemeldinger og kommet med viktige innspill som har hatt betydning for både fremdrift og resultat.

Jeg har vært heldig å få en mentor gjennom ordningen «OXLO mentorordning». En stor takk rettes derfor til Carl Henrik Sagstad, seniorrådgiver innen eiendomsutvikling for Oslo kommune, som jeg har vært så heldig å ha som mentor. Dine gode faglige råd og innspill har vært verdifulle.

Jeg vil også uttrykke takknemlighet for familien og de vennene som har holdt ut med meg i denne hektiske perioden, og som har kommet med gode tips og råd underveis! En spesiell takk rettes til søsteren min Fatima Hadouchi, som har hjulpet meg med gjennomlesing av oppgaven.

Jeg håper du som leser dette får like mye ut av å lese denne oppgaven, som jeg har fått med å jobbe med den.

Oslo, 15. august 2022

Sami Hadouchi

## **Sammendrag:**

I denne oppgaven blir det sett nærmere på utbyggingsavtaler, og i hvilken grad disse håndterer vilkår om nødvendig grunnerverv og ekspropriasjon. Det har blitt gjennomført intervjuer i form av dybdeintervju av et utvalg kommuner og et dokumentstudie av et utvalg utbyggingsavtaler for å belyse problemsstillingen nærmere.

Oppgaven består av sju kapitler. Det første kapitlet er en innledning og beskriver oppgavens tema og problemsstilling, og avgrensinger knyttet til denne. Det andre kapitlet er metodekapitlet, som i vesentlig grad beskriver hvordan undertegnede har gått fram i å forske på tematikken. Relevant teori knyttet opp mot problemsstillingen finner en i kapittel tre. Teorien er skrevet med utgangspunkt i å danne en oversikt over tematikken og de forskjellige spørsmål som problemsstillingen reiser.

Empirien som har vært samlet inn i forbindelse med dokumentstudiet og dybdeintervjuer med representanter fra kommunen blir presentert i kapittel fire. Utbyggingsavtalene som er undersøkt i dokumentstudiet er hentet fra de kommunene som dybdeintervjuene har blitt gjennomført i.

I kapittel fem så drøftes resultatene av empiri opp mot det teoretiske rammeverket som ligger til grunn i oppgaven. Her vil de viktigste funnene som er gjort bli presentert, og koblet opp mot det teoretiske grunnlaget. Kapittel seks tar avslutningsvis for seg egne tanker og refleksjoner til tema, og kommer med forslag til videre forskning. Hovedfunnene gjennom dokumentstudiet viser at kommunene i varierende grad har med vilkår om grunnerverv og ekspropriasjon i utbyggingsavtaler.

Jeg har gjennom dette arbeidet sett at grunnerverv og ekspropriasjon i noen grad blir regulert i utbyggingsavtaler mellom utbygger og kommune. Det mest interessante resultatet har vært at kommunene er ganske tilbakeholdne til å hjelpe utbygger med nødvendig erverv av grunn. Videre viser kommunene er sterk tilbakeholdenhet til å utføre ekspropriasjon, selv i de tilfeller der det kan være nødvendig.

## **Abstract**

In this thesis, development agreements are looked at in more detail, and to what extent these deal with conditions regarding necessary land acquisition and expropriation. Interviews have been carried out in the form of in-depth interviews with a selection of municipalities and a document study of a selection of development agreements to shed more light on the problem.

The assignment consists of seven chapters. The first chapter is an introduction and describes the thesis' theme and problem, and limitations related to this. The second chapter is the method chapter, which largely describes how the undersigned has proceeded in researching the topic. Relevant theory linked to the problem can be found in chapter three. The theory has been written with the starting point of forming an overview of the subject matter and the various questions raised by the problem.

The experience that has been collected in connection with the document study and in-depth interviews with representatives from the municipality is presented in chapter four. The development agreements examined in the document study are taken from the municipalities in which the in-depth interviews have been conducted.

In chapter five, the results of empirical work are discussed against the theoretical framework that is the basis of the thesis. Here, the most important findings that have been made will be presented, and linked to the theoretical basis. Chapter six concludes by considering own thoughts and reflections on the topic, and makes suggestions for further research. The main findings through the document study show that, to varying degrees, the municipalities include conditions on land acquisition and expropriation in development agreements.

Through this work, I have seen that land acquisition and expropriation are to some extent regulated in development agreements between the developer and the municipality. The most interesting result has been that the municipalities are quite reluctant to help developers with the necessary acquisition of land. Furthermore, the municipalities show a strong reluctance to carry out expropriation, even in cases where it may be necessary.

## Innholdsfortegnelse:

<b>Forside</b> .....	1
<b>Forord</b> .....	2
<b>Sammendrag</b> .....	3
<b>Abstract</b> .....	4
<b>Innholdsfortegnelse</b> .....	5
<b>1. Innledning</b> .....	7
1.1. Innledning .....	7
1.2. Tema .....	7
1.3. Problemstilling .....	8
1.4. Avgrensning problemstilling .....	9
1.5. Oppgavens oppbygning .....	10
<b>2. Metode</b> .....	12
2.1. Metodevalg og datainnsamling .....	12
2.2. Dybdeintervju .....	13
2.3. Dokumentstudiet .....	15
2.4. Validitet .....	15
2.5. Relabilitet .....	16
2.6. Personvern .....	17
<b>3. Teori</b> .....	17
3.1. Plan og bygningsloven .....	17
3.2. Plansystemet .....	18
3.2.1 Nasjonalt nivå .....	19
3.2.2. Regionalt nivå .....	20
3.2.3. Kommunalt nivå .....	20
3.3. Arealplaner .....	21
3.3.1. Kommuneplan .....	21
3.3.1.1. Kommuneplanens samfunnsdel .....	21
3.3.1.2. Kommuneplanens arealdel .....	22
3.3.2. Reguleringsplan .....	22

3.3.3. Rekkefølgebestemmelser .....	23
3.4. Utbyggingsavtaler .....	24
3.4.1. Utbyggingsavtalenes forutsetning .....	24
3.4.2. Utbyggingsavtalenes innhold .....	25
3.5. Forhåndsbinding av offentlig forvaltningsmyndighet .....	26
3.6. Ekspropriasjonsretten .....	27
3.6.1. Grunnerverv og minnelig avtale .....	27
3.6.2. Ekspropriasjon .....	29
3.6.3. Utmåling av erstatning .....	29
<b>4. Empiri</b> .....	<b>30</b>
4.1. Dybdeintervju med kommune .....	30
4.1.1. Delproblemstilling 1 .....	31
Oppsummering knyttet til spørsmål til problemstilling 1 .....	36
4.1.2. Delproblemstilling 2 .....	37
Oppsummering knyttet til problemstilling 2 .....	43
4.2. Dokumentstudiet .....	43
4.2.1. Oslo .....	44
4.2.2. Fredrikstad .....	47
4.2.3. Halden .....	48
<b>5. Drøftelse</b> .....	<b>49</b>
5.2. Delproblemstilling 1 .....	49
5.3. Delproblemstilling 2 .....	50
5.4. Delproblemstilling 3 .....	52
5.5. Hovedproblemstilling .....	53
<b>6. Avslutning og refleksjoner</b> .....	<b>54</b>
6.1. Mine tanker og vurderinger .....	54
6.2. Egenrefleksjon av arbeidet og kritikk av oppgaven .....	55
<b>7. Referanseliste</b> .....	<b>57</b>
7.1. Litteratur .....	58
7.2. Artikler .....	57
7.3. Tidligere masteroppgaver .....	58

7.4. Figur .....	58
7.5. Lovregister .....	59
7.6. Rettspraksis .....	59
7.7. Vedlegg .....	59

# 1. Innledning:

## 1.1 Innledning

I denne delen av masteroppgaven, skal oppgavens tema og problemstillinger presenteres. Det vil redegjøres for oppgavens hovedproblemstilling. Videre vil kapittelet ta for seg de delproblemstillingene som er valgt for å kunne svare på hovedproblemstillingen på en adekvat måte. Kapittelet vil i tillegg behandle ulike avgrensinger som er gjort i forbindelse med oppgavens problemstillinger. Videre vil oppgavens oppbygging bli gjort rede for i slutten av dette kapittelet.

## 1.2 Tema

I denne oppgaven blir det sett nærmere på utbyggingsavtaler, og i hvilken grad disse håndterer vilkår om ekspropriasjon og grunnerverv. Intensjonen med denne oppgaven, er å undersøke om denne tematikken er noe som reguleres i noen utvalgte kommuner sine utbyggingsavtaler. Videre ønsker jeg å se på i hvilken grad spørsmål om grunnerverv og ekspropriasjon blir håndtert i utbyggingsavtaler, og hvis en ikke tenker over tematikken, hvordan disse blir behandlet. Det er derfor ønskelig å se på dagens utfordringer knyttet til dette temaet, og eventuelt løsninger på problemstillinger som dukker opp.

Opgaven ønsker å se på synet rundt dette temaet både fra kommunalt perspektiv, og gå i dybden på tematikken fra deres perspektiv. De ulike kommuners bruk av utbyggingsavtaler foregår i hovedsak gjennom å bruke utbyggingsavtaler som et verktøy for plangjennomføring.

<sup>1</sup> Hensikten med disse utbyggingsavtalene har vært å systematisere det som kommer fram av kommuneplanens arealdel, og sørge for at tenkt utbygning lar seg realisere.

Utbyggingsavtaler skal, i henhold til plan- og bygningslovens § 17-1, være gjennomføringsplaner for vedtatte kommuneplaner. Innholdet i utbyggingsavtaler henger derfor godt sammen med innholdet i både kommunenes arealplaner og planer hørende under disse, herunder blant annet reguleringsplaner. Kommunen som øverste planmyndighet er de som vedtar kommunale arealplaner. I forhold til reguleringsplaner, så er den siste tids utvikling dit hen at private initiativtakere ofte er de som tar initiativet til en reguleringsplan i

---

1 Støer Christian, masteroppgave (2019), s. 13



sitt område. Det kan føre med seg ulike typer utfordringer som ikke ville vært aktuelle i de tilfeller der offentlig planmyndighet hadde vært initiativtaker.

Ekspropriasjon og grunnerverv er store eiendomsfaglige temaer, men som står svært sentralt for offentlig erverv av grunn. Det kan i flere situasjoner dukke opp situasjoner hvor det er aktuelt å avklare disse punktene i utbyggingsavtalen mellom utbygger og kommunen. En av de tingene som oppgaven ønsker å belyse, er nettopp om kommunen prøver å være føre var og inkluderer disse viktige temaene i sine utbyggingsavtaler. Oppgaven ser nærmere på hvordan dette foregår i et utvalg kommuner, og hvordan utbyggere opplever at kommunen ivaretar dem i situasjoner der grunnerverv og ekspropriasjon er nødvendig for realiseringen av reguleringsplan.

Det har vært et ønske fra skribent om å koble to svært interessante fagfelt, nemlig grunnerverv og ekspropriasjon opp mot utbyggingsavtaler.

### **1.3. Problemstilling**

Denne oppgaven besvarer følgende hovedproblemstilling:

*Hvordan reguleres nødvendig grunnerverv og ekspropriasjon i utbyggingsavtaler mellom kommune og utbygger?*

Hensikten bak denne hovedproblemstillingen er å øke forståelsen for tematikken rundt dette med hvordan grunnerverv og ekspropriasjon blir behandlet i utbyggingsavtaler. Først og fremst ønsker oppgaven gjennom empirien å hvordan spørsmålet om grunnerverv og ekspropriasjon i det hele tatt blir ivare tatt i utbyggingsavtaler. Er dette noe kommunen tenker aktivt på? Hvorfor gjør de som de gjør? Disse spørsmålene er spesielt aktuelle når en tredjepart er involvert.

**Delproblemstilling 1:** *I hvilken grad blir metodikk for å gjennomføre nødvendig grunnerverv eller tilegnelse av nødvendige rettigheter regulert i utbyggingsavtalene?*

Her ønsker oppgaven å belyse hvor vanlig det er at en utbyggingsavtale regulerer nødvendig grunnerverv og ekspropriasjon. Hvis dette er vanlig, så er det ønskelig å se på grunnene til at det er det, og hvilke avveininger som har blitt tatt i forbindelse med dette. Er ikke dette vanlig, så er det ønskelig å se på hvorfor de ikke gjennomfører dette. Det er også fint å se på om de i det hele tatt har reflektert rundt dette punktet når en inngår utbyggingsavtalene, eller om en løser det når utfordringene dukker opp.

**Delproblemstilling 2:** *Hvordan blir metode for grunnnerverv og rettigheter regulert i utbyggingsavtalene.*

Her er det ønskelig å se på ut et utvalg utbyggingsavtaler, og analysere i første omgang om de har vilkår om grunnnerverv og ekspropriasjon i seg. Oppgaven ønsker også å se nærmere på hvordan og i hvilken grad ansvarsforholdet innen grunnnerverv avtalereguleres i utbyggingsavtalene.

Så er det ønskelig å se om det står noen vilkår som kan tolkes til ekspropriasjon.

Videre ønsker oppgaven å se på hvordan kostandene/utgiftene ved grunnnerverv fordeles i utbyggingsavtaler der grunnnerverv er innfelt som et vilkår.

**Delproblemstilling 3:** *I hvilken grad kan det ligge forhåndsbindinger på den offentlige vedtakskompetansen i relasjon til avtalt metodikk for grunnnerverv og rettigheter.*

Her ønskes det å ta en titt på om det er noen av utbyggingsavtalene hvor kommunen potensielt binder seg til ekspropriasjon i allerede inngåtte utbyggingsavtaler, samt hvordan ansvarsforholdet blant de ulike partene er i slike saker. Det er ønskelig å finne ut av hvorfor kommunen vil benytte seg av en slik løsning. Det er i tillegg interessant å se på situasjonene der dette er aktuelt, men ikke blir gjort. Et viktig aspekt her er om utbyggingsavtalen blir inngått før reguleringsplanen er vedtatt.

#### **1.4 Avgrensning problemsstilling:**

Det har vært ønskelig fra oppgaveskrivers side å få et dyptgående innblikk rundt tematikken fra noen få kommuner, slik at en kan se praksisen som blir utført knyttet til problemsstillingen i dybden for disse kommunene. En ulempe ved å kun sette søkelys på en håndfull kommuner, er at en risikerer at det ikke er lik praksis fra disse kommunene sammenlignet med andre kommuner. Det kan likevel være med på å gi en god dybdeinnsikt på hvordan problemsstillingene blir håndtert i de kommunene som har vært undersøkt. Samtidig kan det gi en pekepinn på hvordan det står til i andre tilsvarende kommuner, og andre kommuner kan lære av erfaringene til de utvalgte objektene.

Kommunene som har fått den ære å bli valgt for å se nærmere på disse problemsstillingen, er Oslo, Halden og Fredrikstad.

Det er flere årsaker til at disse kommunene har blitt valgt ut som fokuskommuner for denne oppgaven. Først og fremst så er Oslo kommune som eneste kommune i landet de facto både et

fylke, og en kommune. Dette fører til at Oslo må håndtere oppgaver og utfordringer på begge plan, og løse utfordringer både på regionalt nivå, men også på kommunalt nivå.

En annen grunn til at Oslo kommune er interessant å se nærmere på, er det faktum at det i denne kommunen foregår mye utbyggingsaktivitet, og med dette også en stor befolkningsvekst de siste årene. Oslo kommunes egne prognoser viser at dette er noe som vil fortsette å vedvare utover i flere år framover. Kombinasjonen økt befolkningsvekst, relativt stor innvandring samt tilflytting fra andre steder i Norge fører til at det kommer til å bli tilrettelagt for mer utbygging i Oslo fremover. Dette medfører at tematikken som denne masteroppgaven tar for seg, vil være høyest aktuell for Oslo kommune fremover. Den vil dog også være aktuell for andre kommuner som enten har høy utbygging, høy befolkningsvekst, eller ambisjoner om de to sistnevnte. Derfor vil det i tillegg til Oslo, blir foretatt en nærmere undersøkelse av Halden og Fredrikstad.

Fredrikstad kommune er interessant å se på grunnet kommunenes størrelse, men også det faktum at det har skjedd stor byutvikling de siste årene. I snitt så har Fredrikstad kommune hatt en vekst på ett prosent i befolkningstall hvert år de siste ti årene.<sup>2</sup> Med økt tilflytting, og mye byutvikling, så er det interessant for oppgavens vedkommende å finne ut av hvordan de bygger opp sine utbyggingsavtaler med hensyn til problemsstillingen.

Halden kommune er interessant å se på, da dette er en kommune i mindre skala, men som grenser til storbyene Sarpsborg og Fredrikstad. Her har det og skjedd utvikling, og det har vært uttrykt ønske om et mer aktivt sentrum.

For å kunne svare tilfredsstillende på problemsstillingen, har det i oppgaven blitt foretatt intervjuer av relevante personer fra både Oslo, Halden og Fredrikstad kommune.

Dokumentstudiet som er gjennomført i oppgaven, har blitt begrenset til å se på et utvalg utbyggingsavtaler i de respektive kommunene, og sett hvordan disse behandler spørsmål om vilkår om grunnerverv og ekspropriasjon. Det har også blitt sett på når utbyggingsavtalen har vært inngått, sett i sammenheng med når reguleringsplanen ble vedtatt. Dette for å kunne vurdere spørsmålet om forhåndsbinding nærmere.

## **1.5 Oppgavens oppbygning**

---

<sup>2</sup> Fredrikstad kommune (2022). Utviklingstrekk.

Oppgaven er delt opp i følgende seks deler:

*Del 1:*

Denne delen er en introduksjon og innledning til selve masteroppgaven. Den tar for seg oppgavens tema, redegjørelse av hoved- og delproblemstillinger og avgrensinger som er gjort i oppgaven. Denne delen er ment å gi et overordnet blikk over oppgavens innhold, samt overordnet de avveininger som er gjort i oppgaven.

*Del 2:*

Dette kapittelet handler overordnet om oppgavens metodikk, og valg som er gjort i henhold til dette. Dette kapittelet søker å vise fremgangsmåten som oppgaven er bygget på, og begrunnelse på de valgene som er tatt i oppgaven. Den tar også for seg oppgavens reliabilitet og validitet, samt at det går inn på personvern.

*Del 3:*

Denne delen av oppgaven består av relevant teori og litteratur for oppgaven. Dette, sammen med relevant bakgrunnsinformasjon, danner grunnlaget for forklaringen til de undersøkelser som er gjort i denne oppgaven. Blant annet vil dette kapittelet gå nærmere inn på rammene for bruken av utbyggingsavtaler. Dette settes i lys av hvilke aktører som kan være innblandet i en utbyggingsavtale, samt hvordan utbyggingsavtaler fungerer sammen med arealplanlegging og eiendomsutvikling. Oppgaven å se på eiendomsfeltet som en helhet, og vise at de ulike segmentene må fungere gjennom et samspill mellom de ulike aktørene.

*Del 4:*

I denne delen oppgaven, så gjennomføres det en systematisk gjennomgang av de undersøkelsene som er gjort for å svare på oppgaven sine hoved- og delproblemstillinger. Det vil være en systematisk gjennomgang av de viktigste funnene som er gjort både i dybdeintervjuene, men også en analyse at de funnene som er gjort i utvalgte utbyggingsavtaler for de utvalgte kommunene.

*Del 5:*

I del 5 av oppgaven, vil det legges vekt på å gå gjennom alle fire delproblemstillinger, og koble teorien og funnet i empirien opp mot hverandre. Diskusjonen skal ta utgangspunkt i hvordan dagens situasjon oppleves for både kommunen og utbyggere, og trekke tråder til relevant teori. Hovedproblemstillingen vil bli redegjort for til slutt, og skal knytte sammen de fire delproblemstillingene som oppgaven er bygget opp på.

*Del 6:*

Denne delen av oppgaven består av en avsluttende refleksjon og konklusjon på oppgaven. Dette gjøres med å trekke avgjørende linjer i oppgavens funn og teori. Det vil bli gjort et forsøk på å komme med anbefalinger til videre forskning på feltet.

## **2. Metode**

Denne delen av oppgaven søker å gi en oversikt og et innblikk i hvilke valg som er gjort rent metodisk i oppgaven. Det søker også å begrunne de valgene som er gjort underveis i utarbeidelsen av denne oppgaven. Kapitlet vil gå nærmere inn på intervjuer, og dokumentstudier. Kapitlet vil også gjøre rede for personvern samt andre etiske problemstillinger som har dukket opp underveis i utarbeidelsen av denne oppgaven.

Formålet med oppgaven, er å innhente informasjon om hvordan et utvalg kommuner behandler spørsmål om ekspropriasjon og grunnerverv i sine utbyggingsavtaler. Studenten har ønsket å få frem synspunktene til utbygger og kommunen omhandlende dette tema, men samtidig ha det teoretiske innblikket til tematikken. Videre har det vært ønskelig å se på de faktiske utbyggingsavtalene, og hvordan disse forholder seg til de aktuelle problemstillingene.

### **2.1 Metodevalg og datainnsamling**

Opgaven er skrevet i et samfunnsvitenskapelig perspektiv, men noe juridisk metode har vært anvendt. Innenfor samfunnsvitenskapelig metode så finner vi to måter å tilnærme seg problemstillingene på; Gjennom en kvalitativ metode, eller en kvantitativ metode. Kvalitativ metode innebærer at en samler inn data i form av lyd, bilde, tekst ol. Kvantitativ metode innebærer at en samler inn dataen, og registrere dette i form av tall.<sup>3</sup> Kvantitativ metode gjennomføres som oftest i form av spørreundersøkelser, hvor en søker å spørre en mengde intervjuobjekter om et tema, og kan kvantifisere resultatene etterpå. Kvalitativ metode kan utføres på mange måter, men de mest relevante eksemplene for denne oppgaven er dybdeintervju og dokumentstudier.

Hoved- og delproblemstillingene som er valgt i oppgaven kan etter studentens skjønn besvares både med kvalitativ metode og kvantitativ metode. Det har vært et ønske å finne

---

<sup>3</sup> Bell, E., Bryman, A. & Harley, B. (2019) Business Research Methods. 5th edition, Oxford: Oxford University Press.

dyptgående hva aktuelle aktører i de utvalgte kommunene har av erfaringer knyttet opp til problemstillingen, og derfor er dybdeintervju valgt som en av metodene. Med dybdeintervju vil en lettere kunne stille oppfølgingsspørsmål, åpne opp for dyptgående svar på problemsstillingen, samt kunne se reaksjonen til intervjuobjektet på spørsmål og svar den gir. Videre har det vært ønskelig å få et objektivt syn på problemsstillingen, og det gjøres etter studentens syn best ved en undersøkelse av aktuelle utbyggingsavtaler, og finne ut om de inneholder aktuelle vilkår om ekspropriasjon og grunnerverv.

Dataene har blitt samlet inn ved hjelp av en blanding av fysiske og digitale intervjuer. Lydopptak av intervjuene har blitt gjort med intervjuobjektens samtykke, og disse har senere blitt transkribert slik at det ikke blir noen misforståelser i forhold til hva som har blitt spurt om, og hva som har blitt sagt. Det har også blitt notert ned enkelte observasjoner av intervjuobjektene, som er gjort underveis av studenten, samt deres reaksjoner på problemstillingen.

## **2.2 Dybdeintervju:**

### *Intervju*

Det finnes ulike former for intervju. Alle har de det til felles at det er en kvalitativ innsamlingsmetode, hvor formen er fleksibel. Det gir også intervjuobjektene mulighet til å gå i dybden på spørsmålene som blir stilt, og til å utrykke seg fritt.

Denne oppgaven tar for seg dybdeintervju, som innebærer en- til et intervju med intervjuobjektene. Dette åpner opp for en dyptgående forståelse av tematikken overfor intervjuobjektet, og gjør det mulig å gå i dybden på materialet.

Det er valgt å benytte seg av et semistrukturert intervju i denne oppgaven. Dette ble gjort for å kunne åpne opp for muligheten til å stille videre spørsmål på tematikken der det kom fram interessante opplysninger. Hovedspørsmålene ble de samme, men basert på om det var utbygger eller kommune, samt informasjonen de ga, ble det stilt ulike oppfølgingsspørsmål. Dette førte til at intervjuene kunne tilpasses hvert enkelt intervjuobjekt, men samtidig bevare strukturen for å gjøre det mulig å sammenstille resultatene.

### *Intervjuguide*

I denne oppgaven har det hovedsakelig blitt benyttet to intervjuguiden: En til utbygger, samt en til aktuelle ansatte i kommunen. Intervjuguiden ble benyttet som et utgangspunkt under intervjuene, og gjorde det mye enklere å få et klart bilde av resultatene en hadde gjort.

Spørsmålene som kommer fram av intervjuguiden, ble satt sammen etter en undersøkelse av utvalgte utbyggingsavtaler, samt ulike tilpasninger gjort til hvert intervjuobjekt. For å stille gode spørsmål som belyser temaet og problemsstillingen på en tilfredsstillende måte, har spørsmålene blitt lagt opp på en så åpen måte som mulig, slik at intervjuobjektet fritt har kunnet uttrykt seg om problemsstillingen.

Spørsmålene er i hovedsak knyttet opp til hoved- og delproblemstillingene, samt at det er noen innledende spørsmål for å vite intervjuobjektets rolle. Dette sørger for en helhetlig forståelse av intervjuobjektene syn på tematikken.

### *Intervjuobjekter*

Det har vært ønskelig å få både kommunens perspektiv samt utbyggers syn på tematikken og problemsstillingene som oppgaven stiller. Det har derfor blitt gjennomført fire intervjuer med ansatte i relevante stillinger i Fredrikstad kommune, Halden kommune og to stykker fra Oslo kommune. Grunnet oppgavens begrensede omfang og form, har det kun vært gjennomført fire intervjuer. Grunnen til at to stykker har blitt intervjuet fra Oslo, er kommunens størrelse, samt organisering. Oslo kommune har delt opp sitt geografiske område i tre, hvor hver avdeling har fokus på sitt geografiske nedslagsfelt.

For å rekruttere aktuelle intervjuobjekter, har ulike tilnærminger blitt gjort. Etter å ha undersøkt et sett med utbyggingsavtaler, fant studenten det mest hensiktsmessig å starte med kommunen. Fremgangsmåten som har vært benyttet, har vært å først ta en telefon til de aktuelle kommunene. Deretter ble jeg satt i kontakt med de ansatte som drev med utbyggingsavtaler. Det var, av ulike årsaker, ikke alle som hadde mulighet til å stille til intervju. Fokuset var å finne de med lederrolle, da disse gjerne har et bredt perspektiv på utbyggingsavtalene i områdene de har ansvar over.

### *Gjennomføring:*

to av intervjuene ble gjennomført fysisk, mens to andre intervjuer ble gjennomført digitalt. Av uliksom ønsket å gjennomføre intervjuene digitalt. Dette ble selvfølgelig tatt hensyn til og gjort. Ved digital gjennomføring av intervjuet, har Teams og Zoom blitt benyttet.

Intervjuobjektene har signert på samtykkeskjema, og har også fått et eksemplar av samtykkeskjema til odell og eie. I to av tilfellene ble dette gjort digitalt, men de har fremdeles

fått anledning til å beholde samtykkeskjema. Intervjuobjektene ble gjort oppmerksomme på at intervjuet ville blitt tatt lydopptak av. Alle intervjuene har blitt transkribert, og det som fremkommer som sitat er ordrett framstilling av det som intervjuobjektet har anført.

Intervjuobjektene ble informert at dette er helt anonyme intervju, så navn og andre identifiserbare opplysninger vil ikke fremkomme.

Intervjuene hadde en ramme på mellom 45 minutter og 1 time, slik at intervjuobjektet fikk anledning til å gå i dybden på materialet. Det ble lagt vekt på å ha effektive intervjuer, men det skulle samtidig holdes en god tone med intervjuobjektene. Det var et viktig poeng for studenten at det ikke gikk for raskt fram under intervjufasen. Dette så intervjuobjektet skulle ha anledning til å tenke godt gjennom spørsmålene, og få mulighet til å gå i dybden der vedkommende hadde mer å tilføye.

### **2.3 Dokumentstudiet**

#### *Valg av dokumentstudier som metode*

For å kunne besvare problemstillingene som er reist i oppgaven, er det i tillegg til intervju gjennomført et dokumentstudier av utvalgte utbyggingsavtaler fra de utvalgte kommunene som har blitt intervjuet i denne oppgaven. Undertegnede har så analysert innholdet i disse, med fokus på i hvilke grad de inneholder vilkår om grunnverv og ekspropriasjon, samt rettet fokus mot de andre delproblemstillingene som oppgaven reiser. Grunnen til at dokumentstudiet ble valgt, var for å ha oversikt over den faktiske situasjonen i den konkrete kommunen, og se hvordan tematikken i praksis blir tatt opp i den aktuelle kommune.

#### *Dokumentutvalg og fremgangsmåte*

Utbyggingsavtalene som er analysert, er valgt ut etter et sett vilkår. Først og fremst må utbyggingsavtalene være fra en av kommunene som har hatt anledning til å stille til intervju. Dette har blitt gjort for å gi kommunen mulighet til å utgreie der det var behov for det. Reguleringsplanene til hver enkelt utbyggingsavtale har blitt gjennomgått av skribenten, slik at det er mulig å danne seg bilde av situasjonen til hver enkelt utbyggingsavtale. Undertegnede har med ord illustrert innholdet i disse.

### **2.4 Validitet**



Validitet handler om gyldigheten av metoden som er valgt, og om valgt metode faktisk undersøker det den skal undersøke. <sup>4</sup> Valgene av respondenter, informasjonen som innhentes, informantenes utsagt og annen data som blir samlet inn, får direkte konsekvenser for gyldigheten av oppgaven.

*Intervju:* Intervjupersonene er nøye utvalgt etter deres kompetanse på feltet, samt daglige arbeidsoppgaver. Intervjupersonene er riktignok anonymisert, da en ellers hadde risikert at de ikke hadde meddelt alt som er relevant for tema.

*Dokumentanalyse:* Dokumentene som er analysert har i det store og det hele vært tilgjengelig for allmennheten, men for noen av kommunene krevde det en forespørsel å få disse utlevert.

Studenten anser validiteten som ivaretatt, selv om det kan diskuteres om en ville fått samme resultatet om en hadde sett på tre andre kommuner og spurt de om det samme. Men dokumentene er gyldige og vedtatte, og de fleste av disse er offentlig tilgjengelige.

## **2.5 Relabilitet**

Relabilitet innebærer at en ser på påliteligheten på det en har gjort, og om en har valgt korrekt gjennomføring av undersøkelsene. Med andre ord, hvis noen andre velger å gjennomføre samme undersøkelse på et senere tidspunkt med de samme metodene, så må de kunne stole på nøyaktigheten av dataene, samt at dataene på et generelt plan er pålitelige. Da undersøkelsene som er gjennomført i denne oppgaven er kvalitative, er det ikke sikkert at en nøyaktig gjennomgåelse av undersøkelsene ville gitt nøyaktig samme svar. Dette skyldes at dybdeintervjuene er semikonstruerte, noe som innebærer at ikke alle spørsmålene går igjen i alle intervjuene som er gjort. <sup>5</sup>

*Intervju:* For intervjuene så kan relabiliteten sies å være svekket. Dette skyldes det har blitt gjennomført som dybdeintervjuer, noe som kan føre til at samtalene spinner ut av kontroll. For å bøte på dette, så er det utarbeidet en intervjuguide, som skribenten etter beste evne har forsøkt å forholde seg til i samtale med intervjuobjektene. På den måten øker det relabiliteten, da svarene blir mer konsise.

*Dokumentanalyse:* Utbyggingsavtalene som er studert, vil ha en høy grad av relabilitet. Dette skyldes at det er dokumenter laget av det offentlige, som en kan kreve innsyn i. Flere av

---

<sup>4</sup> Johannesen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2011). *Forskningsmetode for økonomiskadministrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag

<sup>5</sup> Johannesen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2011). *Forskningsmetode for økonomiskadministrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag

avtalene er allerede offentlig tilgjengelige, men de som eventuelt ikke er det, kan innhentes etter forespørsel.

Etter en helhetsvurdering, så vurderer skribenten det dit hen at relabiliteten samlet mellom intervjuene og dokumentstudiet er tilfredsstillende, og at studiet dermed kan anvendes i en senere sammenheng.

## **2.6 personvern**

Studiet ble meldt inn til Norsk senter for forskningsdata (NSD) den 05.01.2022 av undertegnede, og ble godkjent den 27.01.2022

Lyddopptak har blitt gjort gjennom appen «diktafon». En trenger personlig passord for å få tilgang til opptakene. Intervjuene har blitt transkribert, og intervjuobjektene har fått tilgang til både opptaket og transkriberingen for gjennomgang.

Intervjuobjektene har blitt anonymisert gjennom benyttelse av bokstaver; «respondent A, B, C.» og så videre.

All data relatert til intervjuene (opptak, transkriberinger ol.) har blitt slettet ved oppgavens ferdigstillelse, for å bevare anonymiteten, og opprettholde de undertegnede avtalene.

## **3. Teori**

### **Innledning:**

I dette kapittelet søker jeg å belyse oppgavens hovedproblemstilling- og delproblemstilling gjennom bruk av relevant teori og litteratur. På den måten vil en kunne se det rent teoretiske utgangspunktet for problemstillingen

### **3.1 Plan- og bygningsloven**

Utgangspunktet for norsk planlegging slik vi kjenner den i dag tar utgangspunkt i lov av 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling, også omtalt som plan- og bygningsloven.<sup>6</sup> Loven definerer rammene rundt norsk planlegging, og har flere virkemidler som de offentlige forvaltningsorganet kan anvende seg av for en god helhetlig planlegging.

---

<sup>6</sup> <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71>

Det er viktig å fastslå at det lovmessige utgangspunktet for norsk planlegging tar utgangspunkt i plan- og bygningslovens bestemmelser og dets forarbeider.<sup>7</sup>

Et av plan- og bygningsloven viktigste formål, følger av plan- og bygningsloven §1-1 første ledd «*fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner*». Utbyggingsavtaler oppfyller formålet med loven ved å gi utbyggere og kommunen mulighet til gjennomføring av vedtatt areal- og reguleringsplan, på tross av til tider sprengte kommunebudsjetter.

I utgangspunktet kan en si at plan- og bygningsloven er delt opp i tre faser: Planleggingsfasen, gjennomføringsfasen og bygningsfasen. Utbyggingsavtaler, ekspropriasjon og grunnnerv, som oppgaven tar utgangspunkt, finner vi i gjennomføringsfasen. Videre under gjennomføringsfasen finner vi og alminnelige avtaler, og refusjonsbestemmelser.

Plan- og bygningsloven er delt i syv kapitler:

Første kapittel: Alminnelig delen av plan- og bygningsloven. Dette framkommer i §§ 1-1 til 2-3

Andre del: Plandel, herunder blant annet reguleringsplaner. Dette framkommer i §§ 3-1 til 14-6

Tredje del: Gjennomføringsdel. Dette framkommer i §§ 15-1 til 19-4

Fjerde del: Byggesaksdel. Dette framkommer i §§ 20-1 til 31-8

Femte del: Håndhevings- og gebyrregler §§ 32-1 til 33-2

Sjette del: Sluttbestemmelser §§ 34-1 til 35-2.

Reglene for utbyggingsavtaler er definert i plan- og bygningslovens tredje del, kapittel 17.

Plan- og bygningsloven har en kobling opp mot forvaltningsloven i pbl § 1-9. pbl § 1-9 klargjør forholdet mellom rammeloven som er forvaltningsloven, og plan- og bygningsloven. På flere områder så gir ikke plan- og bygningsloven uttømmende regler om saksbehandlingen. Da anvendes forvaltningslovens regler.<sup>8</sup>

### **3.2 Plansystemet**

---

<sup>7</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)

<sup>8</sup> Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 52-53

For å kunne kjenne til hvorfor vi har utbyggingsavtaler og hvordan disse fungerer, er det viktig å kjenne til hvordan plansystemet i Norge er bygget opp. Utgangspunktet for en utbyggingsavtale, er at denne bygger på en reguleringsplan som er vedtatt, som igjen bygger videre på kommuneplanens arealdel. Det vil derfor være hensiktsmessig å se på plansystemet vi har i Norge i dag.

En kan si at plansystemet slik vi kjenner det i dag, er delt opp i tre nivåer: Kommunalt nivå, regionalt nivå og statlig nivå. På alle nivåene vil vedtak treffes, men vektingen av vedtakene opp mot hverandre varierer fra nivå til nivå. Iht. pbl § 1-5 annet ledd, første setning kan en lese følgende: *«Ny plan eller statlig eller regional planbestemmelse går ved eventuell motstrid foran eldre plan eller planbestemmelse for samme areal med mindre annet er fastsatt i den nye planen eller statlig eller regional planbestemmelse».*

Det er derfor essensielt å ta for seg de ulike trinnene i norsk planlegging steg for steg, da det danner grunnlag for forståelsen av hvordan grunnverv og ekspropriasjon reguleres i utbyggingsavtaler. Denne delen av oppgaven vil ta for seg de ulike nivåene i den offentlige planleggingen, og deres myndighet. Oppgaven vil også gå inn på den myndigheten de ulike nivåene har iht. rettslige rammer.

### **3.2.1 Nasjonalt nivå**

Ansvar for det nasjonale nivået i norsk planlegging pålegges staten. Staten kan opptre i ulike roller i planleggingen, og det er dannet et klart skille mellom staten som planleggingsaktør, og statens som en forvaltningsaktør.<sup>9</sup> Videre skal staten også opptre som tilsynsaktør overfor det regionale nivået.

Lovens utgangspunkt for statlig planlegging finner en i plan og bygningslovens §3-5. Pbl §3-5 slår fast at staten skal utforme statlige vedtak og retningslinjer, som skal ha som formål å ivareta interessen til både den nasjonale, så vel som den regionale og kommunale planleggingen.<sup>10</sup> I henhold til plan- og bygningsloven 6-1 §, skal disse planene, som gir en nasjonal forventning av planarbeidet, utarbeides hvert fjerde år. Det lovmessige ansvaret og ledelsen for at arbeidet blir utført, pålegges kongen. I praksis innebærer dette at det er den sittende regjeringen som har ansvaret for det overnevnte. Ser en på tidligere nasjonale planer

---

<sup>9</sup> Aarsæther, N. mfl. (2018) Utfordringer for norsk planlegging

<sup>10</sup> Pedersen mfl., del 1, 2018 s. 111-112

for fremtidig arealutnyttelse, vil en legge merke til at disse sammentreffer godt med valgår. Den administrative delen av den nasjonale planleggingen er dedikert til «departementet» i henhold til plan- og bygningslovens §3-5 tredje ledd. Per dags dato påhviles disse oppgavene kommunal- og distriktsdepartementet, tidligere kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kravet om statlig tilsyn ovenfor regional aktør er hjemlet i plan- og bygningslovens §3-5 siste ledd.

### **3.2.2 Regionalt nivå**

Planlegging på regionalt nivå er den planlegging som skjer innenfor fylket og dets grenser. Denne oppgaven har fylkestinget fått, og de er å anse som regional forvaltningsmyndighet, jf. pbl § 3-4 fjerde ledd. Planer utarbeidet av fylket blir definert som «regional plan» i plan- og bygningsloven. Regionale planer løser et viktig samfunnsoppdrag, nemlig å se arealene innenfor en region i sin helhet. Dette gjør det mer praktisk for fylkene og kommunene å få gjennomført sin utvikling, samtidig som de statlige hensynene ivaretas.

Som et alternativ til regional plan kan flere kommuner gå sammen og inngå et interkommunalt plansamarbeid. Resultatet av dette blir en interkommunal plan, som kan fungere som en kompensasjon for en regional plan.<sup>11</sup> Fylkeskommunen skal fungere som veiledere for kommunen, og skal føre kontroll på den kommunale planleggingen. Dette følger av §3-2 fjerde ledd i plan- og bygningsloven.<sup>12</sup>

En kan si at det på regionalt nivå, eksisterer tre verktøy for fylkeskommunen å ta i bruk i regionalplanlegging: «Regional planstrategi», «Regional plan» og «Interkommunalt plansamarbeid».<sup>13</sup>

### **3.2.3 Kommunalt nivå**

For at en på en så adekvat måte som mulig skal kunne leve opp til en av intensjonene til plan- og bygningsloven, som innebærer en mest mulig desentralisert styring av planleggingen<sup>14</sup>, er det etter Pbl §3-2 første ledd, første setning anført at det er kommunestyrene i en kommune som innehar ansvaret for den kommunale planleggingen. Kommunestyret har også krav om å sørge for at plan- og bygningsloven blir fulgt, jf. § Pbl §3-3 andre ledd, første setning. Myndigheten til planlegging på kommunalt nivå tilfaller kommunene. Kommunestyret har

---

<sup>11</sup> Regjeringen 2022, regionale planoppgaver

<sup>12</sup> Pedersen mfl., del 1, 2018 s. 127

<sup>13</sup> Regjeringen 2022, regionale planoppgaver

<sup>14</sup> Ot.prp. nr. 32 s.6

plikt til å sørge for at kommunen har kompetanse til å gjennomføre oppgavene den er satt til å gjøre, herunder organisering og planlegging. Dette følger av plan- og bygningsloven § 3-3 annen ledd. Ansvar for å inngå en utbyggingsavtale med utgangspunkt i en kommuneplans arealdel eller en konkret reguleringsplan påhviler derfor kommunen.

Kommunene kan sies å ha følgende virkemidler for planlegging: Kommunal planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, reguleringsplan herunder områderegulering eller detaljregulering.<sup>15</sup> For å sørge for at den ønskende utviklingen faktisk skjer, kan kommunene utarbeide en utbyggingsavtale med utbygger.

### **3.3 Arealplaner**

Plan- og bygningsloven har, som det til dels er nevnt ovenfor, i utgangspunktet lovmessig definert fire typer planer: §6-4 definerer de statlige planene, §8-1 går inn på de regionale planene, §11-5 tar for seg kommuneplanen, mens §12-1 går nærmere inn på reguleringsplanen. Alle disse planene må hvert respektive nivå inneha. Begrepet arealplaner dekker alle disse nevnte planene.

Det er viktig å understreke at de utvalgte planene som drøftes her er de som anses som relevante for problemsstillingen. De andre planene som ikke er nevnt, fungerer i et slags samspill med de nevnte. Men grunnet oppgavens problemstilling og omfang, ser undertegnede ikke behovet for å gå nærmere inn på disse.

#### **3.3.1 Kommuneplan**

Alle landets kommuner er pliktet til å utarbeide en kommuneplan. Kommuneplanen skal inneholde en samfunnsdel og en arealdel. Dette kommer frem av plan- og bygningsloven §11-1 første ledd, første setning. Det er kommunestyret som har ansvaret for planleggingen av arealene innenfor kommunen, jf. pbl § 3-2 første ledd.

En kommuneplan er det overordnede styringsdokumentet som en kommune skal anvende i sin planlegging.<sup>16</sup>

##### **3.3.1.1 Kommuneplanens samfunnsdel**

Kommuneplanens samfunnsdel er den delen av kommuneplanen som håndterer kommunesamfunnets langsiktige utfordringer, mål og strategier, jf. pbl § 11-2 første ledd.

---

<sup>15</sup> Regjeringen 2022, Kommunale planoppgaver

<sup>16</sup> Regjeringen (2022) - Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven.

Kommunen er pliktig til å ha en samfunnsdel i kommuneplanen. De må ha en strategi på hvordan de skal følge opp planen i minst fire år, jf. pbl § 11-2 fjerde ledd, jf. §11-1 fjerde ledd. Kommuneplanens samfunnsdel har som formål å samkjøre sektorens planer.<sup>17</sup>

### **3.3.1.2 Kommuneplanens arealdel**

Plan- og bygningslovens §11-5 setter krav til at kommunen må ha en arealplan som er gjeldende for hele kommunen. Hovedpoenget med kommunens arealdel, er at den skal angi fremtidig arealbruk, i sammenheng med samfunnsutviklingen. I henhold til pbl. § 11-6, så fastlegger kommuneplanens arealdel den fremtidige bruken av arealene i planområdet.<sup>18</sup>

Arealdelen av kommuneplanen kan brukes til senere å fastsette mer detaljert regulering av bruken av arealene. Kommuneplanens arealdel er rettslig bindende, jf. pbl §11-6. Den rettslige bindingen gjelder ovenfor nye tiltak, eller en utvidelse av eksisterende tiltak.

Hva kommuneplanens arealdel skal inneholde, fremkommer av §11-5 i pbl. I hovedtrekk så setter arealplanen rammene for hvilke tiltak som kan settes i verk i et område, og legger rammer for ulike hensyn som må tas i arealplanene. Det skal ligge ved et kart over den tiltenkte bruken, og hvor hensynssonene også skal framkommer.

Etter §11-9 4. punktum så kan kommuneplanen inneha bestemmelser om rekkefølgekrav som må gjennomføres før en eventuell utbygging. En utbyggingsavtale kan ta for seg disse rekkefølgekravene, jf. pbl §17-3.

### **3.3.2 Reguleringsplan**

Reguleringsplan er et plandokument som angir nærmere bestemmelser om arealbruk, vern og utforming av fysiske omgivelser, jf. pbl. §12- 1. Reguleringsplaner fastsetter fremtidig bruk av et begrenset areal, og er på lik linje med kommuneplanens arealdel rettslig bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak, jf. pbl § 12-4 første setning. Reguleringsplaner må inneholde et kart over tenkt arealbruk. Her skal tilhørende bestemmelser angi bruk, vern og forhold knyttet arealer og de fysiske omgivelsene.

Reguleringsplanen gir grunnlaget for ekspropriasjon, jf. §12-4 fjerde setning.

*Områderegulering og detaljregulering:*

---

<sup>17</sup> Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) 208-209

<sup>18</sup> Regjeringen (2022) – Kommuneplanens arealdel.

Det finnes to typer reguleringsplaner som er hjemlet i plan- og bygningsloven, nemlig områderegulering og detaljregulering. Etter pbl § 11-9 nr. 1 jf. §12-2, så kan kommunen sette de behov for utarbeidelse av områderegulering, men dette kan også overlates til andre myndigheter eller private forslagsstillere, herunder private utbyggere. Skulle andre aktører enn kommunen ta over arbeidet, er det uansett kommunen som setter rammene for planprosessen.

I prosessen med å følge opp kommuneplanens arealdel, så kan kommunen utarbeide en detaljreguleringsplan, jf. pbl § 12-3. Detaljreguleringsplan brukes i de tilfeller der en ønsker å regulere mindre arealer, vern, utendørsarealer og tilhørende anlegg. Kommunen må som tidligere nevnt følge opp detaljreguleringsplanen. Kompetansen til å utarbeide en detaljreguleringsplan er derimot ikke låst til kommunen. Denne kan utarbeides av alle.<sup>19</sup>

### **3.3.3 Rekkefølgebestemmelser:**

Kommunen har anledning til å gi rekkefølgebestemmelser i både reguleringsplan, men og i kommuneplanens arealdel. Dette følger at pbl. §12-7 og pbl § 11-9.

Rekkefølgebestemmelsene i plan og bygningsloven §11-9 nr. 4, gir kommunen mulighet til å innta bestemmelser om rekkefølgekrav om blant annet «etablering av 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». Der kommuneplanens arealdel legger opp til rekkefølgebestemmelser, kan disse inntas i utbyggingsavtalen. Dette følger av §17-2 i plan- og bygningsloven.

For utbyggingsavtaler, så er det mest relevant de rekkefølgebestemmelser som er hjemlet i pbl §12-7. Av denne paragrafen kan en lese de rekkefølgebestemmelser som en har hjemmel til å ha bestemmelser om. Totalt er det i alt snakk om 14 bestemmelser.

Rekkefølgebestemmelser går kort og greit ut på de tiltak som må være på plass i en bestemt rekkefølge før selve tiltaket kan bygges. Det kan for eksempel være at kommunen ser at en ved en større utbygging, så vil det være behov for å utvide veiskulderen på nærliggende vei. Hjemmel til dette finner en i §12-7 nr. 10, som gir kommunen anledning til å stille krav til «*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*».

Dette blir også omtalt som nødvendighetsprinsippet. Prinsippet går kort og greit ut på at det

---

<sup>19</sup> ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 230



kan stilles krav om at kritisk infrastruktur blir etablert, før en har anledning til å utføre tiltaket en ønsker. Tiltaket som kommunen stiller krav om, må være av nødvendig art. Bestemmelsen må ses i sammenheng med plan- og bygningsloven §§ 1-1 og 3-1. Pbl § 1-1 første ledd fremkommer det at plan- og bygningsloven “skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner”. Av plan- og bygningsloven § 3-1 følger det at innenfor rammene av formålsbetegnelsen i § 1-1 skal planer “sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses”.

Iht. til §17-3 utbyggingsavtaler inneholde bestemmelser om *«forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan»*. Rekkefølgekrav etter pbl §12-7 nr. 10 er et slikt forhold som kommunen kan lage en utbyggingsavtale på.

Rekkefølgekrav etter § 12-7 nr. 10 er tilsvarende lik rekkefølgebestemmelser etter § 11- 9 i kommuneplanens arealdel.

Årsaken til at en ønsker å bruke rekkefølgekrav, bygger på at en ønsker å bygge så koordinert og så hensiktsmessig som mulig. Utbyggingen bør også skje etter et korrekt tidspunkt, slik at ikke en stor utbygging av eksempelvis boliger skjer uten at nødvendig infrastruktur er satt opp. Innholdet i bestemmelsen etter §12-7 nr.10 er ikke uttømmende for typen tiltak det kan settes rekkefølgekrav om før utbyggingen kan skjer.<sup>20</sup>

### **3.4 Utbyggingsavtaler**

En utbyggingsavtale er en avtale mellom en utbygger eller grunneier om utbygging innenfor en arealplan. Formålet med en utbyggingsavtale er å avklare forholdet mellom utbygger og kommunen for at en skal kunne realisere en utbygging basert på en bindende arealplan.

Utbyggingsavtaler fungerer derfor som et virkemiddel for kommunen, som kan avklare utbyggers forpliktelser til oppføring og/eller bekostning av et infrastrukturtiltak. Dette fremkommer også av pbl §17-1, som slår fast det overnevnte, og at utbyggingen av arealet *«har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan»*.

#### **3.4.1 Utbyggingsavtalens forutsetning:**

Av §17-2 første ledd, kan vi lese at utbyggingsavtalene som inngås må ha *«grunnlag i kommunale vedtak fattet av kommunestyret selv»*. Vi kan videre lese at det kommunale

---

<sup>20</sup> Pedersen mfl., del 1, 2018, s. 339

vedtaket skal angi «*i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og som synliggjør kommunens forventning til avtalen*». Denne paragrafen er i teorien også kjent som forutsibarhetsvedtak.

Dette innebærer kort og godt at kommunen må kartlegge sine behov i forhold til opparbeidelse av nødvendig infrastruktur eller tiltak i området, hvis dette er en forutsetning for at utbyggingen kan skje. Forutsigbarhetsvedtaket bør synliggjøre kommunens behov og forventninger, og samtidig klargjøre for om det er forutsatt med en utbyggingsavtale for å bygge på tiltenkt område. Forutsigbarhetsvedtaket er et obligatorisk vilkår før inngåelse av utbyggingsavtale.<sup>21</sup>

Et annet hensyn bak forutsigbarhetsvedtaket, er å legge til rette for medvirkning og involvering av tredjepart og andre interesserte, jf. pbl §17-2 første ledd.

Det er svært viktig å bemerke seg at en utbyggingsavtale er en frivillig avtale som utbygger kan inngå om de ønsker. Det er derfor avtalefrihet mellom partene, men det er viktig å tenke på at det offentlige skal utøve en likebehandling i sin utøvelse.

### **3.4.2 Utbyggingsavtalens innhold**

Hva kan en så avtale i en utbyggingsavtale? §17-3 legger klare rammer for dette.

Fra §17-3 første ledd kan en lese at «*En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan*» En alminnelig tolkning av dette leddet tilsier at utbyggingsavtale må ha grobunn i en bindende arealplan, da i form av kommuneplanens arealdel eller en reguleringsplan. Utbyggingsavtalen kan altså ikke gå utenfor de rammer som reguleringsplanen angir.

Hensikten med reguleringsavtalen bør være å regulere gjennomføringen av en reguleringsplan, og bør derfor i det vesentlige følge bestemmelsene i denne.<sup>22</sup>

Fra Plan- og bygningsloven § 17-3 andre ledd kommer det fram følgende:

*“Avtalen kan også regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig. Avtalen kan også regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris”*. Bestemmelsen er ganske selvforklarende, men den åpner opp for at en kan

---

<sup>21</sup> KMD (2006) *Veileder utbyggingsavtaler*

<sup>22</sup> Regjeringen (2006) *veileder om utbyggingsavtaler*

regulere boligforhold, og enda avtale de kvaliteter som avtalepartene finner mest hensiktsmessig.

Av plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd fremkommer det:

*“Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak»* Her ligger det opp til en avtalefrihet mellom utbygger og kommunen, hvor de kan bestemme seg for om utbygger skal bekoste tiltaket med kroner og øre. Dette er kjent som anleggsbidrag. Utbygger kan også helt eller delvis gjennomføre tiltaket selv. Dette er det som heter realytelse.

Videre kan en lese fra §17-3 tredje ledd: *«som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak»*. I dette ligger det en nødvendighetsvurdering for om tiltaket som ønskes bekostet er nødvendig for gjennomføringen av utbyggers prosjekt. Det må altså være en saklig sammenheng mellom tiltaket og infrastrukturen som ønskes bekostet. Dette fremkommer også i pbl § 17-3 tredje ledd: *«Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen”*.

Det kan ikke avtales vilkår om sosial infrastruktur. Det følger av «forskrift om forbud mot vilkår om bidrag til sosial infrastruktur», utsendt i 2006.

### **3.5 Forhåndsbinding av offentlig forvaltningsmyndighet**

Det er store kostnader knyttet til å realisere et byggeprosjekt. For å redusere risikoen, kan den private utbyggeren henvende seg til det offentlige for en forhåndsuttalelse eller en forhåndsavtale. Da kan byggeplanene som den private utbygger har søke å løse de utfordringer og ønsker som kommunen innehar.

Den offentlige forvaltningen har en veilederplikt etter forvaltningsloven § 11. Forvaltningen er forpliktet til, uten at det trenger å foreligge noe vedtak, å si noe om hvordan det utøver sin myndighet. Forvaltningens veiledningsplikt er ikke ubegrenset, kan må tilpasses forvaltningsorganets situasjon og kapasitet, jf. fvl. §11. Forvaltningen trenger kun å veilede innenfor sitt saksområde. Dette framkommer av fvl. 11 første ledd, første setning. Det er

viktig å bemerke ordlyden «veilede». Dette må etter undertegnedes skjønn forstås slik at en har en plikt til å opplyse, men ikke at en har en plikt til å yte bistand ovenfor parten.

Det er ikke regulert en adgang for forvaltningen til å forhåndsbinde seg til noe som avviker fra lovteksten. I litteraturen, så skilles det også mellom forhåndsutsagn og forhåndstilsagn. ‘

*«forhåndstilsagn er bindende vedtak, mens forhåndsutsagn er ikke-forpliktende uttalelser om hva et fremtidig vedtak vil kunne gå ut på<sup>23</sup>».*

Det anføres i det vesentlige at forhåndsutsagn på et generelt grunn greit, og krever ikke lovhjemmel, mens forhåndstilsagn krever en lovhjemmel.

Nyeste rettspraksis undertegnede klarte å innhente, Vassfarvegen-dommen i Rt. 2007 s. 651. Her fremkommer det at det noen krav som må være på plass for at et eventuelt forhåndstilsagn skal være gyldig. I det vesentlige anførte høyesterett at bindingen måtte være av en forsvarlig karakter. Videre er det satt et krav om at forvaltningen må avveie sin rolle mellom behovet for å oppnå sine mål eller løsninger, opp mot hva som er det beste for felleskapet.

Dersom der forhåndsbindingen blir kjent ulovlig, kan det mulig rettes et erstatningsansvar. Vilkårene for dette følger av skadeerstatningsloven skl § 2-1 første ledd, som regulerer de forhold der en offentlig tjenesteperson gjør feil som fører til skader i arbeidstiden. Det kommer frem et erstatningsansvar i de tilfeller der feilen har blitt gjort med forsett eller ved uaktsomhet.

### **3.6 Ekspropriasjonsretten**

Jeg skal her greie ut for gjennomføring av ekspropriasjon, samt utmålingsmetodikk for denne. Denne delen tar utgangspunkt i offentlig infrastruktur, noe også problemsstillingen legger opp til.

#### **3.6.1 Grunnerverv og minnelig avtale**

Når det er behov for å gjennomføre et tiltak, så må nødvendig grunn erverves. Prosessen rundt dette kalles grunnerverv. Grovt sett kan en si at det er to parter som er innblandet i et grunnerverv: eier av grunnen, herunder grunneier og grunnerververen. Målet til grunneier i et

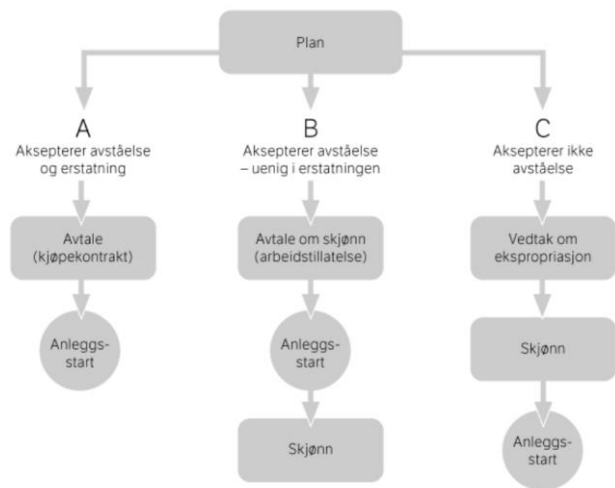
---

<sup>23</sup> Graver (2007) s. 241

grunnerverv er å få til en minnelig avtale med grunneier for den grunn eller rettighet som skal avstås.

Under får en ide om hvordan grunnervervet fungerer. Det er altså grovt sett tre veier til Rom: Enten at grunneier aksepterer avståelsen av eiendommen og den erstatningen som er framlagt. Da inngås en kjøpekontrakt, anleggsstart kan skje til normert tid, og alt er bare fryd og gammen. Andre alternativet er at grunneier aksepterer at vedkommende må avstå grunnen, men er uenig i erstatningen. Da avtales det skjønn, hvor en skriver kontrakt om at en tillater arbeidet, men tar erstatningen til retten. Dette er den mest optimale hvis grunneier setter seg på bakbeina. Alternativ tre er at grunneier nekter å avstå grunnen. Da må det fattes vedtak om ekspropriasjon, så fremt det foreligger en reguleringsplan. Det går da videre til skjønn, hvor erstatningen blir satt der. Anleggsstart blir betydelig utsatt.

Forenkla oversikt over hvordan grunnerverv skjer



Figur 1: Hvordan grunnervervet skjer. (vegvesen 2022 - Avståelse av grunn)

I henhold til forskrift for egedomsinngrep etter veglova 1981, jf. veglova §50 skal en etter intensjonene alltid forsøke å inngå en minnelig avtale. Dette da ekspropriasjon er et svært sterk inngrip, det er svært kostbart med ekspropriasjon, og ventetidene i domstolene er enorme.<sup>24</sup>

En minnelig avtale bør inneholde hva som skal avstås av grunn, og størrelsen på erstatningen. Det bør foreligge utregninger på hvordan en har kommet fram til erstatningen, og hvilke erstatningsprinsipp som er anvendt. Det er avtalefrihet innen en minnelig avtale, så partene står fritt til å selv fastsette prisen.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Vegvesen (2022) Avståelse av eiendom

<sup>25</sup> Stordrange & Lyngholt 2019 s. 18

### 3.6.2 Ekspropriasjon

Ekspropriasjon betyr å erverve eiendom ved tvang, og krever hjemmel i lov. Lov om oreigning av fast eiendom av 23.10.1959 nr. 3 definerer ekspropriasjon eller oreigningsinngrep når en ved tvang blir fratatt: «*Eigedom retten til fast eiendom eller til bygning eller anna som er fast tilknytning til slik eigedom*». Tilsvarende gjelder for andre rettigheter knyttet opp til fast eiendom. Med ekspropriasjon kan en etter orl. §2 innskrenke eiers faktiske og juridiske rådighet over sin eiendom. Det må bemerkes at ikke all innskrenkning av eiendomsretten tilsier bruk av ekspropriasjon. En kan påføre en rådighetsinnskrenkning med hjemmel i plan- og bygningsloven, eller annet regelverk.

Hjemmel til ekspropriasjon kan følge av lov eller forvaltningsvedtak. Orl § 2 utgreier ulike formål en kan ekspropriere til. Tiltaket det eksproprieres til, må være mer til «*gagn enn skade*», jf. orl §2. pbl § 16-2 gir kommunen og staten adgang til å ekspropriere der reguleringsplan foreligger, jf. pbl §12-4 fjerde ledd.

Om grunnerverver og grunneier ikke klarer å komme til en minnelig avtale, må det føres en skjønns sak. Vi har to former for slik skjønn: Avtaleskjønn, som fordrer en avtale om at grunneier er enig i at vedkommende må avstå grunn. Eller ekspropriasjonsskjønn, i de tilfeller der en ikke kommer til enighet med grunneier om noe.

### 3.6.3 Utmåling av erstatning:

Utgangspunktet er at en har krav på «*Fuld Erstatning af Statskassen*» dersom en må avstå eiendom. Dette fremkommer av grunnloven §105. Loven gjelder i utgangspunktet ikke frivillig avståelse eller ved avtaleskjønn. Det er det økonomiske tapet som skal erstattes, ikke det følelsesmessige tapet.<sup>26</sup>

Det skal gis erstatning for avståelse av eiendom, og eventuelt for skap og ulempe på gjenværende eiendom. Dette følger av ekspropriasjonserstatningsloven §3.

Ekspropriasjonserstatningsloven § 4 fastslår de ulike prinsippene for verdsettelse. Dette er salgsverdi, bruksverdi eller utgifter til attkjøp. Det er den høyeste av disse tre som skal utbetales, jf. ekspropriasjonserstatningsloven § 4 siste ledd.

Salgsverdi en fastsettelse av erstatningen etter ekspropriasjonserstatningsloven §5 første ledd. Salgsverdi er den den alminnelige personen ville gitt for eiendommen.

---

<sup>26</sup> Stordrange og Lyngholt 2019. s. 18

Bruksverdi innebærer en erstatning etter ekspropriasjonerstatningsloven §6. Det er en påregnelige utnyttelsen av eiendommen. Totenvika-dommen slår fast at subjektive forhold skulle tillegges vekt for beregning av den påregnelige utnyttelsen, men ikke for erstatningen.

Det følger en tilpasningsplikt for grunneier. Dette for å sikre et rettferdig samspill mellom samfunnsmessige interesser, og interesser til grunneier. <sup>27</sup>

## **4 Empiri**

Teorien slik den er presentert, gir kommunen handlingsrom ovenfor utbygger til å inngå frivillige avtaler med utbygger om gjennomføring av en reguleringsplan gjennom en utbyggingsavtale. Men hvordan grunnerverv og ekspropriasjon i praksis blir brukt i praksis er interessant å ta et dypdykk i. For en ting er de handlingsrommene utbyggingsavtalen gir kommunen til å løse utfordringer som eventuelt utbygger skulle ha får å gjennomføre nødvendig erverv for å få realisert plan. Noe helt annet hvorvidt kommunene er villige til å hjelpe utbygger med dette.

For å grave litt dypere i problemsstillingene, har det derfor vært gjennomført dybdeintervju med 3 kommuner. Det har vært gjennomført intervjuer med henholdsvis to representanter fra eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) i Oslo kommune, en representant fra Fredrikstad kommune og en representant fra Halden kommune. Videre har jeg sett på et sett utbyggingsavtaler fra hver av kommunene, og prøvd å finne ut av hvor vanlig det er å regulere grunnerverv og ekspropriasjon i utbyggingsavtaler. Jeg vil i denne delen av oppgaven gi en systematisk gjennomgang av disse resultatene, knyttet opp mot hver delproblemstilling.

### **4.1 Intervju – Kommuner**

For å holde respondentene anonyme, så har respondentene fått en bokstav fra A-D. Informasjon som gir grunnbunn for å indentifisere intervjuobjektet har blitt anonymisert etter beste evne. Dette skyldes ikke minst et ønske fra intervjuobjektene sin side om å ikke bli indentifisert, noe skribenten selvfølgelig etterkommer. Ordet «hen» er brukt for å i størst mulig å grad anonymisere respondentene.

Empirien bygger på delproblemstillingene. Hovedproblemstillingen vil ikke bli behandlet her, men er underbygget av delproblemsstillingen. Informantene har alle sammen oppgaver som relaterer seg til utbyggingsavtaler. Alle informantene er innblandet i alle deler av fasene

---

<sup>27</sup> Rt. 1992 s. 217

knyttet til utbyggingsavtaler. Dybdeintervjuene behandler ikke delproblemstilling 3 her. De relevante svarene til denne delproblemsstillingen blir behandlet i kapittel 5.3.

#### **4.1.1 Delproblemstilling 1:**

*Hvordan reguleres nødvendig grunnerverv og ekspropriasjon i utbyggingsavtaler mellom kommune og utbygger?*

De første spørsmålene som stilles her går ut på å kartlegge omfanget av utbyggingsavtaler som respondentenes kommuner har inngår, og den generelle holdningen til utbyggingsavtaler. Dette for å klargjøre at kommunene har vært borti denne typen avtaler, og hvordan de de forholder seg til innholdet til disse.

**I hvor stor grad inngår dere i kommunen utbyggingsavtaler etter PBL? Hva skyldes denne praksisen?**

##### **Respondent A:**

Respondenten hevder de ikke har noen klar statistikk på dette, men at de inngår utbyggingsavtaler i den grad det er aktuelt for å realisere en reguleringsplan. Videre sier vedkommende at: *«Det har vært, og kommer til å være en del utvikling i kommunen, noe som i noen tilfeller krever opparbeidelse av infrastruktur»*. Hen påpekte videre at kommunen har et begrenset budsjett, og derfor ikke kan betale for all infrastruktur hvis utviklingen skal skje i det tempoet som utbygger ønsker det skal skje i. *«I de tilfeller vi ser det nødvendig og behovet er der, så forsøker vi å gå i forhandlinger med utbygger om en utbyggingsavtale på de tiltakene som må være på plass for at utbyggingen kan skje»*.

##### **Respondent B:**

Denne respondenten hevder at det i vedkommende sin kommune i liten grad blir inngått utbyggingsavtaler. Det er et verktøy de har prøvd før, men som de sitat: *«kanskje ikke helt har fått den nytten vi så for oss ville komme med av dette verktøyet»*. I løpet av perioden vedkommende hadde jobbet i kommunen, så inngikk kommunen kun et begrenset antall utbyggingsavtaler. De opplever at de utviklerne som ønsker å inngå en utbyggingsavtale, gjør det for få en momskompensasjon.



### **Respondent C:**

I denne respondentens sin kommune, så har det vært en god del utvikling, og samtidig ganske høy befolkningsvekt. Kommuneplanen åpner for fortetting i mange sentrale områder av kommunen. En god del av prosjektene er transformasjonsprosjekter, som stiller «*strengere og andre krav til infraskrukturen*». Respondenten påpeker at disse områdene ofte har hatt et helt annet formål enn de de skal transformeres til, og at det derfor er andre krav til infrastrukturen. Kommunen har et begrenset budsjett, og har ikke midler til å finansiere kostbar infrastruktur. «*For at utviklingen skal skje både slik kommunen ønsker, men også slik utbygger har et ønske om, så søker vi å inngå utbyggingsavtaler etter plan og bygningslovens § 17*». Det har vært ønske fra politisk hold i respondentens kommune om en rask utvikling i kommunen, og da har utbyggingsavtaler etter plan- og bygningslovens §17 vært et godt verktøy for å få realisert dette.

### **Respondent D:**

*«Svaret på det er i stor grad. Det er jo sånn at handlingsrommet i kommunens økonomi er begrenset. Det er sporbart også i forutsibarhetsvedtaket i kommuneplanen. Hovedprinsippet om kostnadsdekning der er som et utgangspunkt at utbyggerne skal finansiere all infrastruktur som ikke er sosial infrastruktur. Igjen, det stammer fra at kommunen økonomiske handlingsrom er begrenset. Så vi er helt avhengig av, og har strategi at det skal være noen som forhandler inn privat finansiering til offentlig infrastruktur.»*

Videre påpeker hen at det ofte er mange parter involvert i de sentrale utbyggingsprosjektene. Det som skjer, er at det egentlig er et gigantisk spleiselag på gang. «*For at kommuneplanens bestemmelser, eller åpninger for fortetting eller høyutnyttelse i enkeltområder, for at det skal skje så må jo infrastrukturen holde tritt, altså stå i stil til høyutnyttelsen.*» Respondenten påpeker at det er ønskelig fra både kommunens sin side, mens også fra politikerne at utbyggerne skal ta del i å dekke infrastrukturkostnadene, som kommer som følge at de nødvendige rekkefølgekravene.

**Spørsmål: Hvordan opplever du at utbyggingsavtaler fungerer for deg/dere i praksis?**

### **Respondent A:**

Respondenten påpeker at hen opplever at utbyggingsavtalene fungerer til en viss grad. Men vedkommende opplever at *«regelverket har sine begrensninger og rammer som gjør det utfordrende å komme fram til gode avtaler for alle»*. Blant annet nevner respondenten dette likebehandling blitt tatt opp, når en i et planområde er nødt til å inngå mange utbyggingsavtaler. Da har de ofte hatt en diskusjon på hvordan de på best mulig måte sørger for gode løsninger for alle parter.

#### **Respondent B:**

Respondenten påpeker at det i hen sin at bruken av kommunen har blitt strammet opp og brukt mindre enn det intensjonen var når det først ble introdusert som er virkemiddel kommunen skulle anvende. Dette skyldes at *«utbyggerne ofte enten selv har egne entreprenører og dermed ønsker de å bruke seg selv. Eller så ønsker du å hyre egne entreprenører, uten å hyre oss»*. Videre ble det påpekt at dette forholdet mest sannsynlig skyldes at utbyggerne vil ha kontroll over entreprenørene som velges, og ikke måtte gå inn i et offentlig anbud. *«Utbyggerne er gjerne stolte av sine prosjekter, og ønsker kvalitet i alle ledd»*. Respondenten hevdet videre at det derfor ble mye jobb, for liten gevinst. De avtalene som kommunen har inngått, har vært litt begrensede i forhold til de opprinnelige intensjonene til kommunen med utbyggingsavtalene. *«Man kan jo gjøre mer ut av utbyggingsavtalene, men sånn ble det hos oss i første omgang»*.

#### **Respondent C:**

Respondenten opplyser at det etter hans synspunkt så fungerer utbyggingsavtalene veldig bra. *«Det er klart det blir alltid diskusjoner og forhandlinger på hvor mye som utbyggere skal betale, og hva de skal betale, men stort sett så blir vi enige»*. Vedkommende påpekte at hans erfaringer er at både utbyggere og kommunen blir noenlunde fornøyde med avtalene. Men som respondenten påpeker, *«så er det viktig at utbygger har tillit til at ting er ordentlig, at ting er kostnadsberegnet riktig, at ting er på plass, at det er en viss rettferdighet i systemet, at det ikke er noen som betaler kjempe mye mens andre betaler lite»*. Så lenge disse forholdene er på plass, så opplever representanten for kommunen at utbyggingsavtalene fungerer etter intensjonen. Dette fordi den nødvendige infrastrukturen da blir bygd, og en får satt i gang de prosjektene som både er ønskelig for en god byutvikling, men som også er ønskelig fra utbygger sin side.

#### **Respondent D:**

«Utbyggingsavtalene må ha fungert noenlunde godt, ellers hadde vi nok ikke fortsatt å bruke dem». Respondenten hevder videre med at de var veldig tidlig ute med å bruke utbyggingsavtaler, og at de sånn sett har fått mye erfaring med dette. Kommunen som vedkommende representerer har en stor utvikling, men *«det har vært overkommelig»*. Respondenten hevder at det i den senere tid har skjedd et lite taktskifte, hvor noen av utbyggerne har ment at kommunen sin praksis på utbyggingsavtaler kan være ulovlig. Dette spesielt på etter Entra-saken. Men alt i alt, så synes respondenten at «utbyggingsavtalene har fungert etter hensikten».

**Spørsmål: I hvor stor grad inneholder utbyggingsavtalene dere inngår bestemmelser om grunnerverv eller ekspropriasjon?**

**Respondent A:** Respondenten hevder at utbyggingsavtalene de inngår i utgangspunktet ikke inneholder noen betingelser om grunnerverv eller ekspropriasjon. Det er kun i de tilfeller der problemsstillingen dukker opp gjennom at utbygger tar det opp at det faktisk kommer frem vilkår om grunnerverv og ekspropriasjon av utbyggingsavtalen.

*«I en av avtalene oppdaget vi faktisk at tiltaket som utbygger forsøkte å gjennomføre, ikke kunne gjennomføres i den skalaen utbygger tenkte uten erverv av grunn til et plankryss som var nødvendig i henhold til rekkefølgekravene.»* Respondenten utgreier videre at dette burde blitt oppdaget tidligere i fasen, men for å sørge for at utbyggingen skulle bli gjennomført, var kommunen i dette tilfellet villige til å hjelpe til med grunnerverv og eventuelt ekspropriasjon. Dette ble inntatt i utbyggingsavtalen.

**Respondent B:**

*«Det er stort sett et uproblematisk tema hos oss. Det har stort sett vært at vi overtar veiene eller tiltakene når en er ferdig med byggeprosjektet. Det opplever vi at utbygger er fornøyd med også, for da slipper de å måtte bekoste vedlikehold og annet i etterkant av prosjektet».* Hen påpekte videre at det som oftest ikke inngås utbyggingsavtaler i deres kommune. I de tilfellene der dette ikke gjøres, overtar kommunene infrastrukturtiltakene etter at tiltaket er bygget som en realytelse. Respondenten opplever at utbyggere sjelden kommer til hen med

denne typen problemsstillinger, og at de gjerne ordner opp i dette på forhånd forut for utbyggingen av tiltaket.

### **Respondent C:**

Som en ren bestemmelse om grunnerverv, mente respondenten at de har en rutine og instruks som tilsier at dette ikke skal inngå som en del av utbyggingsavtalen. Men hen påpekte også følgende:

*«Vi har en standardbestemmelse om at kommunen skal overta areal som er regulert til offentlig infrastruktur. Hvis kommunen skal overta drift og vedlikehold av de arealene, så skal kommune være grunneier av de arealene.»*

I henhold til respondenten, har dette vært et tema som har vært uproblematisk. Kommunen har en forventning om at utbygger i all hovedsak selv skal ordne med avklaring av nødvendige rettigheter og grunn før utbyggingsprosjektet kan sette i gang. Hen opplyser at de opplever at de fleste utbyggere ikke tar kontakt med kommunen for å forhandle en utbyggingsavtale før dette er på plass.

Videre hevder respondenten at kommunen sin praksis er å se på dette ved utarbeidelsen av rekkefølgekravene: *«hvis en er nødt til å opparbeide eksempelvis en gate, og kommunen eier arealet, så har utbygger tilgang til det arealet vederlagsfritt. Utbygger må ikke gjøre noe opp mot kommunen forut for tiltaket, det går av seg selv. Men hvis det er sånn at tiltaket krever at du må ha areal av en tredjepart, så vil si at i de sakene jeg har vært bort i, så har en laget rekkefølgekravene slik at utbygger betaler et kontantbidrag til kommunen.»*

Det blir videre fremlagt at dette pleier å gå av seg selv, og at kommunen har egen avdeling og andre mekanismer som tar seg av denne typen problemsstillinger. Hvis kommunen velger å gjennomføre ervervet på denne måten, så faller ansvaret fra utbygger bort, og kommunen tar av seg alt praktiske rundt til knyttet opp til offentlig infrastruktur. Kommunen etterstreber å unngå å legge ansvaret for erverv av areal fra tredjepart på utbygger. Respondenten opplyser at vedkommende opplever at utbyggerne i henhold til hen virker å foretrekke denne måten å jobbe på.

*«Jeg opplever ikke spørsmålet om en skal innta grunnerverv eller ekspropriasjon i utbyggingsavtaler som en stor problemsstilling hos oss»*

### **Respondent D:**

I respondent D sin kommune, så har de en bestemmelse om at alle tiltak og arealer som avtalemotpart eier og som skal benyttes til et infrastrukturtiltak, skal overdras til kommunen vederlagsfritt. Respondenten hevder at dette gjelder for stort sett alle avtaler vedkommende har vært involvert i, og kommer ikke på noen avtaler der dette ikke er tilfellet. Respondent D uttrykker at dette:

*«gjelder både arealer under en realytelse, som utbygger skal opparbeide, og overlevere for kommunal drift og vedlikehold. Samtidig er dette gjeldende for også gjeldende for arealer som utbygger skal betale et kontantbidrag på. Dette kan for eksempel være park inn i et boligprosjekt.».*

Arealene fra begge de overnevnte tilfelle skal altså overdras vederlagsfritt til kommunen i henhold til respondent D. Det pleier det å være egne bestemmelser om.

*«En kan også se for at utenfor byggegrensen, men innenfor planområdet mot en vei, som en kommune skal gjennomføre delvis mot et kontantbidrag fra denne utbyggeren, så eier utbygger en stripe på en 1m x 100. Vi har etablert praksis for at den stripen avstås vederlagsfritt til kommunen.»*

Respondenten uttrykker at utbyggerne later til å akseptere denne praksisen, og at de er fornøyd med at de slipper vedlikeholdsutgiftene og annet ansvar som kan komme ved å inneha disse arealene.

### **Oppsummering knyttet til spørsmål til problemsstilling 1:**

Praksisen på om kommunene velger å ha med seg vilkår knyttet til grunnerverv og ekspropriasjon i sine utbyggingsavtaler varierer fra de de tre som er intervjuet og undersøkt i denne oppgaven.

Alle respondentene uttrykker at utbyggingsavtaler har vært gjort i deres kommuner, men hvor utbredt det er varierer fra kommunene som de ulike respondentene representerer.

I henhold til en av respondentene, så er ikke utbyggingsavtaler så utbredt i hen sin kommune av ulike årsaker, hovedsakelig fordi de følte de ikke fikk så mye ut av avtalene som de ønsket, og de løste dette på en annen måte.

Når det kommer til spørsmål om i hvor stor grad grunnerverv og ekspropriasjon er regulert utbyggingsavtalene, så er svaret i varierende grad. Enkelte av respondentene fremholder at de har en form for bestemmelse om grunnerverv regulert i sine avtaler, men de har en praksis om

å unngå dette. To av respondentene fremholder at i deres respektive kommuner så har de en praksis som innebærer at en ikke tar dette med i utbyggingsavtalen, de søker å løse dette på tidligere i prosessen. Respondent A hevder at slike bestemmelser kun blir tatt med i en utbyggingsavtale i de tilfeller der det er helt nødvendig. Respondent B uttrykker noe av det samme, men er generelt enda mer skeptisk til å ta dette med i en utbyggingsavtale.

#### 4.1.2 Delproblemstilling 2:

Hvordan blir metode for grunnnerv og rettigheter regulert i utbyggingsavtalene

**Spørsmål: Er dere åpne for å bistå utbygger med grunnnerv og ekspropriasjon dersom det ikke er mulig å oppnå en minnelig avtale?**

#### **Respondent A:**

Respondenten opplever at kommunen på et generelt grunnlag ikke er villig til å anvende ekspropriasjon. Respondent A påpeker at det i noen få tilfeller har dukket opp som en problemstilling, men at opplever at det ikke er politisk vilje til å ha med slike bestemmelser i utbyggingsavtalen.

Som respondenten fint uttrykker det selv:

*«Der det er nødvendig i forhold til kritisk infrastruktur, herunder vei og jernbane, så vil jeg si at etter min erfaring så er hovedregelen at de fleste kommuner ikke vil ty til ekspropriasjon. Mange peker på at urbant jordskifte skulle være en arena der man kommer fram til en løsning, men siden det heller ikke fungerer, så opplever jeg at kommunen sitter igjen med få muligheter til å tvinge igjennom noen løsninger selv om det er behov. Siden det heller ikke fungerer, så sitter kommunen med få muligheter til å tvinge gjennom løsninger, selv om det er muligheter.»*

Respondenten påpeker at det videre er viktig å ha med seg at det er frivillig å inngå en utbyggingsavtale. Dette medfører ifølge respondent A at der en ikke klarer å komme til en avtale om fordeling av nødvendige kostnader, samt sikring av nødvendige rettigheter, så vil utviklingen nødvendigvis stoppe opp. Respondenten kan videre opplyse om at utbyggerne i de fleste tilfeller ordner opp i dette selv på egenhånd, og at det stort sett ordner seg.

### **Respondent B:**

Respondenten opplyser at det i forbindelse med spørsmål om ekspropriasjon ikke er stor politisk vilje til å gjennomføre dette. Videre uttrykker respondenten videre at det har skjedd en utvikling på dette i de siste årene, men at det fremdeles ikke er et virkemiddel de egentlig bruker. Spørsmålet kan ha kommet opp i tilfeller der en grunneier er nødt til å påføre nødvendig infrastruktur for prosjektet, og dermed trenger en rettighet til å grave på tredje parts grunn. Respondenten anfører at i noen få tilfeller har det skjedd av motpartens grunneier har satt seg på bakbeina i forhold til å komme til en enighet om dette.

*«vi vurdert å ekspropriere på dette grunnlaget, altså fatte vedtak om ekspropriasjon. Men prøver å unngå å ta dette med i utbyggingsavtalen.»*

Respondenten uttrykte at så å si alle sakene vedkommende hadde vært borti av denne art, har løst seg med en minnelig avtale.

### **Respondent C:**

I svært sjeldne tilfeller, der saken har låst seg, så har kommunen vært villig til å yte bistand til ekspropriasjon. Det uttrykker respondent C. Intervjuobjektet hevder videre at *«utbygger vil sterkt oppfordres til å forsøke å få til en minnelig løsning. Men hvis det er helt fastlåst, for eksempel hvis en grunneier eller en rettighetshaver som hindrer en utvikling av en eiendom i tråd med reguleringsplan, så tror jeg det er eksempler på det at ekspropriasjon har vært brukt. Og ofte så er det jo sånn at når varselet om ekspropriasjon kommer, og en part ser at det går i den retningen, så er det ganske ofte at saken løser seg før den havner i retten.*

*Jeg tror at utbygger normalt sett har kontroll på de områdene som de regulerer for utbygging. Så det er ikke så ofte at vi er i den situasjonen at vi trenger å forhandle om minnelig avtale eller ekspropriasjon i etterkant.»*

### **Respondent D:**

Ansvar for å fremskaffe de nødvendige rettighetene og arealer som trengs for å utvikle et areal pålegges avtalemotpart uttrykker respondent D. *«Det er svært få eksempler på at vi har tatt hele runden med å ekspropriere for grunneier gjennom vår kommune sitt apparat, men det har nok skjedd».*

Respondenten grunngir dette med et ønske om at utbyggerne selv skal sørge for rettigheter og nødvendig areal for sine prosjekter. Videre uttrykker vedkommende at det nok også er manglende politisk vilje til å gjennomføre ekspropriasjon. Men om det er svært nødvendig, og forhandlingene strander helt opp, så kunne kommunen bruke ekspropriasjon som et verktøy.

**Spørsmål: Hvem tar ansvaret for å erverve rettigheter til grunn utenfor utbyggers byggetomt i tilfeller der utbygger er nødt til å utbedre nødvendig infrastruktur (vei, avløp og likende)?**

**Respondent A:**

Respondent A anførte i hovedtrekk at ansvaret for dette påhviler utbygger. De ønsker helst at det er de som ordner med dette, da de ikke har kapasiteten til bistå utbygger, med unntak av helt særlige tilfeller. Kommunen A representerer forsøker å ha en aktiv rolle ovenfor utbygger, slik at de i en tidlig fase kan kartlegge og avklare eventuelle utfordringer som måtte dukke opp.

**Respondent B:**

Respondent B hevder at de lar dette være opp til utbygger å ordne. Videre anfører B at ekspropriasjon er et verktøy de er svært forsiktige med.

*«Det er et politisk ønske om å ikke ekspropriere, så det bærer nok preg på vår måte å håndtere det på også. Vi sørger bare for å sjekke at utbygger har avklart rettighetene fra før, men ervervsansvaret lar vi påhvile utbygger.»*

Respondenten anførte videre at det i særlige tilfeller likevel kan vurderes ekspropriasjon. Men etter vedkommende erfaringer så var dette noe utbygger fint løste selv.

**Respondent C:**

Respondenten hevder at hvis arealene er eid av kommunen selv, eller utbygger selv innehar arealene, så blir det ikke noe spørsmål om grunnerverv her. *«Om kommunen selv eier arealene, og infrastrukturtiltaket skal skje gjennom en realytelse, så gir vi vederlagsfri adgang til utbygger til å bygge den infrastrukturen de har forpliktet seg til.»* C hevder at dette pleier å løse seg før reguleringsplanen egentlig er ferdig, og lenge før det er snakk om noen utbyggingsavtale. I henhold til respondenten, så prøver kommunen i størst mulig grad å være føre var, slik at en slipper denne problematikken. Vedkommende sin erfaring er at dette ikke



er et stort problem, og kommunen opplever at utbygger kommer til dem etter at denne typen problematikk er håndtert.

**Respondent D:**

*«Den som har ansvaret for det er avtalemotpart i utgangspunktet. Det kan sikkert tenke seg at kommunen kan påta seg ansvaret, men utgangspunktet er at sånne arealer må utbygger selv skaffe.»*

Videre anførte respondenten at kommunen i sjeldne tilfeller var villige til å bruke ekspropriasjonsverktøyet, men det gjaldt kun i helt spesielle tilfeller. Det er en annen avdeling i respondenten sin kommune sitt ansvar å ordne opp i.

**Spørsmål: Hvilke stillinger hos dere i kommunen har ansvar og kompetanse til å inngå utbyggingsavtaler?**

**Respondent A:**

*«Jeg er den som har hovedansvaret for å håndtere dette. Vi søker å styrke temaet etter hvert, da det er mye arbeid som skal gjøre fremover, men i første omgang har jeg ansvaret.»*

Respondenten anførte videre at dette nødvendigvis medførte at det til tider var behov for ekstern hjelp, så dette ble også anskaffet der det var nødvendig.

**Respondent B:**

Det er plan og teknisk i kommunen som har dette ansvaret hevder respondent B. I de tilfeller der utbyggingsavtaler blir aktuelt å inngå, så er det respondenten som har ansvaret for at dette gjennomføres. I de tilfeller det er nødvendig, så bestilles bistand eksternt.

**Respondent C:**

Ansvar for utbyggingsavtaler er spredt rundt på de forskjellige etatene som kommunen har, hevder C. *«Jeg fungerer som forhandlingsleder, og du vil nok se primært jurister hos oss som jobber med akkurat dette.»*

**Respondent D:**

*«En utbyggingsavtale er sammensatt av elementer som krever bred faglig kompetanse, og denne kompetanse er delegert til de ulike avdelingene i kommunen som har den aktuelle*

*kompetansen*». D fremholder videre at det juridiske ofte tilfaller eiendoms- og utviklingsdivisjonen i kommunen.

**Spørsmål: Benytter det en standard mal, eller utformes utbyggingsavtalene fra prosjekt til prosjekt?**

**Respondent A:**

A uttrykte at det for kort tid tilbake ikke var noen standardisert mal som de har benyttet seg av. sa hevdet respondent A: *«Men etter at jeg har begynt, så har vi fått på plass en standard mal, som vi har fått bistand av et advokatfirma til å utforme. Det er maler for ulike scenarioer. Vi bruker denne som utgangspunkt, også tilpasses denne hvert prosjekt. Det er viktig å understreke at hver sak behandles for seg, og alle saker er ulike.»*

**Respondent B:**

Respondent B uttrykker at det ikke har vært mange utbyggingsavtaler i kommunen, men at de har lagt inn en stor innsats i å likebehandle de som er. De vurderer å hyre inn noen for å standardisere dette, men da først når utbyggingsavtalene skal komme i land. B hevder at det er viktig med likebehandling i kommunen, så de vil etterstrebe å ha en noenlunde standard på banen.

**Respondent C:**

*«Vi har en mal som vi bruker som utgangspunkt. Men det er grunnet at når en driver i det offentlige, så skal det være en form for likebehandling. Samtidig så er jo utbyggingsavtaler henstilt på noe konkret. Det er et konkret prosjekt som skal bygges. Det er planfaglige hensyn som ligger bak den offentlige strukturen som skal bygges. Så sann sett så blir alt i den malen tilpasset det konkrete prosjektet, men det er ganske gjenkjennbart.»*

Videre hevder respondent C at alle utbyggingsavtaler i deres kommune blir offentliggjort, slik at allmenheten kan gå inn og se på de avtalene som er gjort. Selve oppsettet på utbyggingsavtalen kan i henhold til C være ganske standardisert, men hver sak blir behandlet konkret. Selve avtaleinnholdet kan altså variere, men hva det avtales om, samt formuleringer og liknende er ganske så standardisert i henhold til respondent C.

**Respondent D:**

*«Utgangspunktet i alle sammenhenger på en måte er at hver sak vurderes konkret. Vi foretar alltid en konkret vurdering i hver sak og i hver forhandling. Men vi er en stor kommune, og*

*har etter hvert masse erfaring med utbyggingsavtaler. Det er på en måte den erfaringen som er tegnet ned i en mal, og som vi da bruker som utgangspunkt for diskusjonen. Det tror vi også at utviklerne synes er ålreit. Det kan være en spenning der, altså at noen opplever at vi har en mal som utbyggere opplever at vi trer ned over hodet på utbyggerne, men da er det viktig å få fram det er konkrete vurderinger hver gang, men malen er på en måte noe som begge parter er tjent med.»*

**Spørsmål: I hvilken grad vil reguleringsformål påvirke kommunes vilje til å gjennomføre grunnerverv eller ekspropriasjon?**

**Respondent A:**

Respondent A anfører at dette kan ha en liten innvirkning på vurderingen. *«Jeg tror det sitter lenger å erverve grunn til privatrettslige forhold, enn grunn eller rettigheter som vil være av kritisk art, herunder vei, avløp og liknende. Det tror jeg handler om en tilbakeholdenhet ovenfor bruken av ekspropriasjon, for en ønsker kun nå anvende det der det er strengt nødvendig. Jeg tror kommunen vurderer det som et stort inngrep i privat eiendomsrett, og dermed ikke ønsker å benytte seg av denne muligheten som plan- og bygningsloven gir.»*

**Respondent B:**

I henhold til respondent B, så kan reguleringsformålet ha en liten innvirkning på i hvilken grad en ønsker å bistå utbygger med i forhold til grunnerverv og ekspropriasjon. *«Men det er definitivt ikke avgjørende.»*

**Respondent C:**

I henhold til respondent C, så vil ikke reguleringsformålet i seg selv være en nøkkelfaktor for om en ønsker å bistå med grunnerverv eller eventuelt ekspropriasjon ovenfor en utbygger. C hevder at det i tilfeller kan være at kommunen kan være litt mer medgjørlig hvis det er snakk om kritisk infrastruktur, men generelt så opplever C at reguleringsformålet ikke er avgjørende.

**Respondent D:**

*«Jeg vil at det i liten grad vil påvirke vår vilje til å yte bistand i form av grunnerverv eller eventuelt ekspropriasjon. Det er klart at om tiltaket er veldig samfunnsnyttig, så kan det ha en viss betydning. Men i utgangspunktet så vil jeg ikke si at vi er mer innstilt til å ta med grunnerverv og eller ekspropriasjon i en utbyggingsavtale basert på formål. Vi har to adskilte*

*regimer for grunnerverv og utbyggingsavtaler i vår kommune, og de to regimene blander vi ikke sammen. Dette gjelder i alle saker.»*

## **Oppsummering knyttet til problemsstilling 2**

I forhold til villigheten til kommunene til å bistå med ekspropriasjon, så virker denne er å være svært begrenset i de undersøkte kommunene i henhold til respondentene. Hovedgrunnen til dette baserer seg i hovedsak på at det kan være mangel på politisk vilje i kommunen til å gjennomføre ekspropriasjon, da en helst ikke ønsker å gjøre et så stort inngrep i folks liv gjennom tvang.

Videre har mange av respondentene uttrykt at de hovedsakelig legger ansvaret på utbygger til å skaffe nødvendig arealer og rettigheter for sitt prosjekt. Respondent A og B påpekte at i deres kommuner så er ekspropriasjon svært uaktuelt. Da er det ikke veldig aktuelt å regulere dem i en utbyggingsavtale heller.

Når det kommer til i hvilken avdeling som inngår utbyggingsavtaler, så er dette spørsmålet tatt med her grunnet behovet for å avdekke hvilke typer kompetanse som håndterer denne problemsstillingen. Ulik kompetanse kan ha ulike typer synspunkt og tilnærminger til tematikken, så det er interessant å se hva slags type utslag det utgjorde her.

Noen av respondentene ga uttrykk for at reguleringsformålet kunne ha en innvirkning på i hvilken grad kommunene var villige til å inngå utbyggingsavtaler, men majoriteten påpekte at dette hadde liten til ingen innvirkning på om de var villige til dette.

## **4.2 Dokumentstudiet**

Oppbygningen på dette kapittelet fungerer på den måten at det først vises fram en utbyggingsavtale som illustrer hvordan kommunen håndterer problemsstillingene i kommunen. Deretter vil oppgaven ta for seg andre utvalgte utbyggingsavtaler kommunen har inngått, og kort gå inn på deres innhold, og om de inneholdt noen vilkår om grunnerverv og ekspropriasjon, eventuelt noe som er tilnærmet dette.

Da ikke alle avtalene er offentlig tilgjengelige, velger skribenten å anonymisere utbyggingsavtalene i størst mulig grad. Detaljer og utbyggingsavtalens innhold vil komme frem, men sensitiv informasjon vil ikke fremkomme. For å sikre en likebehandling og

kontinuitet i oppgaven, vil dette bli praktisert med alle utbyggingsavtalene som er vurdert. Utbyggingsavtalene som er undersøkt er å finne i vedlegg 3.

#### **4.2.1 Oslo**

Oslo er Norges største by og kommune målt i antall innbyggere, og er drevet av en høy befolkningsvekst. Oslo har i den senere tid har store transformasjonsprosjekter, samt mange prosjekter med hensikt på fortetting.

Oslo kommune har derfor av naturlige årsaker svært mange utbyggingsavtaler. Det har derfor vært nødvendig å avgrense antallet som vurderes fra Oslo, og jeg har funnet det fornuftig å se på seks utbyggingsavtaler mellom 2017 og 2021. Studenten har gått gjennom mange flere, men forsøkt å stille ut noen som kan være av interesse for oppgaven. Da de undersøkte utbyggingsavtalene i de andre byene har vært av relativ mindre art, har det vært forsøkt funnet fram til liknende utbyggingsavtaler også for Oslo kommune. Dette for å få et likere sammenlikningsgrunnlag.

Utbyggingsavtalene starter alle med en geografisk avgrensing av planområdet. Videre går avtalene inn på det konkrete tiltaket som utbygger skal være med å finansiere. Dette kan enten være i form av en kontantbidragytelse eller i form av en realytelse. Noen av avtalene inneholder begge to, så omfanget av tiltaket avgjør valget av finansieringsmetode.

Infrastrukturen som skal opparbeides i de undersøkte utbyggingsavtalene, har i all hovedsak vært vei, vann og avløp. I et par av utbyggingsavtalene så måtte en park opparbeides. Alle infrastrukturtiltakene ser ut til å ha rimelig sammenheng med utbygningsprosjektet.

Av de utbyggingsavtalene som er undersøkt, så skiller en ut seg med tanke på avtaleinngåelsen. Denne ble inngått to måneder før endelig vedtatt reguleringsplan. Se vedlegg 3, så er det innlysende hvilken dette gjelder. Dette kunne ha gitt grobunn for å påstand om forhåndsbinding av det offentlige vedtakskompetansen, og på dette viset unngå å følge de ulike pliktene som følger av plan- og bygningsloven.

Det kommer tydelig fram av avtalene at infrastrukturtiltakene må være på plass før utbygger kan starte med utbyggingen av sitt prosjekt. Utbyggingsavtalene starter alle sammen med at det i henhold til Oslo kommune sitt forutsibarhetsvedtak som er fattet i gjeldende kommuneplan, så må alle inngå en utbyggingsavtale der reguleringsplanen fastsetter rekkefølgebestemmelser. Hovedprinsippet i disse utbyggingsavtalene er at det er utbygger som skal bære alle kostnadene med tilrettelegging av teknisk og blå/grønn infrastruktur som

er nødvendig for det enkelte prosjekt/tiltak. Det fremkommer ofte på denne standardiserte måten:

### **7.3 Bruksrett**

Utbygger plikter vederlagsfritt å stille nødvendige arealer på Eiendommen til disposisjon slik at OK får gjennomført Kontantbidragstiltaket. OK skal varsle om tiltredelse av bruksrett innen rimelig tid.

Partene er videre innforstått med at bruksretten er betinget av hva som er praktisk gjennomførbart på det tidspunkt bruksretten tiltres, herunder må planlagt utførte, pågående og ferdigstilte byggetiltak hensyntas. Begge parter skal bidra til å finne gode og praktiske løsninger. Partene har et felles ansvar for å koordinere sine byggevirksomheter dersom disse blir utført i samme tidsrom.

I den perioden OK tiltrer bruksrett til et areal etter dette punkt, er OK ansvarlig for vedlikeholdet. Ved fratreden fra arealene plikter OK snarest mulig å rydde opp etter seg og sette arealene i den stand de var før bruksretten ble tiltrådt.

Ok står her for Oslo kommune. De fleste utbyggingsavtalene som jeg har undersøkt, og der Oslo kommune ikke innehar de nødvendige arealene for å gjennomføre et kontantbidragstiltak, så plikter utbygger å stille disse arealene til vederlagsfritt fri disposisjon til Oslo kommune, så de får gjennomført tiltaket.

I de aktuelle utbyggingsavtalene som er gjennomgått, så er reguleringsformålet for de aller fleste boligbebyggelse. Utbyggingsavtalene har som en standard at avtalemotpart til Oslo kommune skal vederlagsfritt overdra rettighetene til infrastrukturarealet til Oslo kommune, når tiltaket er bygget som en realytelse. I de tilfellene der tiltaket skal gjøres som en realytelse, så er det framlagt bestemmelse om at utbygger bærer all risiko og kostnader knyttet til denne. Her ser en den standardisert versjon av dette, som fremkommer i de avtalene det gjelder:

### **7.3 Overdragelse av areal sammen med Realytelsene**

Grunnen skal være overdratt til OK, fri for heftelser, senest ved overtakelsesforretningen.

Utbygger er ansvarlig for å rekvirere delesak hos Plan- og bygningsetaten for fradeling av offentlige arealer. Overdragelse av kommunal gategrunn skjer ved utstedelse av egenerklæring av eierskap fra OK j f. matrikelloven § 24 fjerde ledd.

Eiendomsretten til arealer som overdras sammen med Realytelsene skjer uten vederlag fra OK.

Utbygger er ansvarlig for utgifter til dokumentavgift, tinglysningsgebyr og fradelingskostnader for arealer som overdras sammen med Realytelsene.

I de tilfellene der utbyggingsavtalen legger opp til et erverv av areal utenfor tiltakshavers byggetomt, så har det i de utbyggingsavtalene som har vært gått gjennom av skribenten vært lagt opp til at det er Oslo kommune som skal stå for ervervet at disse arealene. Et eksempel fra en av utbyggingsavtalene er følgende:

#### 8.6 Erverve arealer til turveien som ligger utenfor eiendommen

OK plikter å erverve arealer til turveien som ligger utenfor eiendommen. OK er forpliktet til å starte grunnervvervsprosessen innen rimelig tid etter at utbyggingsavtalen er vedtatt av kompetent organ i OK, ref. utbyggingsavtalen punkt 17

OK skal i ervervsprosessen følge lover og regler for erverv etter ekspropriasjonsrettslige prinsipper. OK skal betale alle kostnadene i forbindelse med ervervsprosessen, herunder utgifter til dokumentavgift, tinglysningsgebyr og kart- og delingskostnader.

OK skal holdes skadesløs for ethvert krav fra utbygger eller senere eier av eiendommen for krav som skyldes at ervervsprosessen OK forplikter seg til å gjennomføre i dette punktet, påvirker fremdriften i utviklingen av prosjektet som reguleringsplanen legger opp til for eiendommen

Her ser en tydelig at Oslo kommune gjerne bistår og tar seg av ervervsprosessen av nødvendig areal til opparbeidelsen av nødvendig infrastruktur. De har ikke tatt inn forbehold om ekspropriasjon i noen av avtalene jeg har undersøkt, utover at ervervsprosessen skal følge lover og regler prinsipper for ekspropriasjonsrettslige prinsipper. Et ordinært grunnerverv skal også følge også følge ekspropriasjonsrettslige prinsipper, så dette kan en si er en bestemmelse om grunnerverv i utbyggingsavtalene. Av de utbyggingsavtalene jeg undersøkte, så var det kun i en utbyggingsavtale at jeg så at overnevnt bestemmelse var inntatt. Det kan indikere at Oslo kommune i utgangspunktet forventer at utbygger i utgangspunktet ordner opp i slike eiendomsrettslige forhold på egenhånd.

## 4.2.2 Fredrikstad

Fredrikstad kommune er en kommune i stor utvikling, og har i de senere årene hatt en voldsom stor byutvikling.

De fleste utbyggingsavtalene som er inngått i Fredrikstad kommune, og som er allmenn tilgjengelige, er inngått som en utbyggingsavtale for nødvendig infrastruktur. Dette gjelder for to av de tre utbyggingsavtalene som er undersøkt i dette dokumentstudiet også. For disse to, så følger Fredrikstad kommune en helt standardisert mal. Disse avtalene gjelder i hovedsak for arealer som utbygger allerede innehar. Det er derfor ikke snakk om noe ervervelse fra tredjepart i disse utbyggingsavtalene.

Det fremkommer fram følgende omhandlende overdragelse av areal i de to utbyggingsarealene som i utgangspunktet berører nødvendig infrastruktur:

### **Overtagelse:**

Ved en overtagelsesforretning overtar Fredrikstad kommune drift, vedlikehold og eieransvaret for kommunaltekniske anlegg. Det er utbygger som innkaller til overtagelsesforretning. Fredrikstad kommune vil ikke overta infrastruktur til drift og vedlikehold dersom senere opparbeidelse av tomtene kan forventes å skade infrastrukturen uten særskilt garanti som nevnt i pkt 7.

Det forutsettes at utbygger overskjørter til Fredrikstad kommune all grunn som kommunen overtar til drift og vedlikehold.

Kommunen forutsetter at utbygger står ansvarlig for alle kostnader og prosjektering knyttet til utbyggingene. Kommunen krever også en vederlagsfri avståelse av eiendom til kommunen.

En av utbyggingsavtalene skiller seg ut med tanke på oppgavens problemsstilling, og går midt i kjernen i det som er undersøkt. Denne utbyggingsavtalen er en felles utbyggingsavtale mellom flere utbyggere på den ene siden, og Fredrikstad kommune som avtalemotpart på den andre. Infrastrukturtiltaket er et rekkefølgekrav for denne reguleringsplanen som innebærer en planfri kryss av berørt vei.

Finansieringen skjer gjennom en prosentvis fordeling av kostnadene mellom de forskjellige utbyggerne, hvor også Fredrikstad kommune bekoster en liten andel. Dette innebærer et anleggsbidrag som alle utbyggerne betaler i en felles pot. Fredrikstad kommune starter å bygge infrastrukturtiltaket når prosjektet er fullfinansiert. Det er en annen grunneier enn utbyggerne og kommunen som eier deler av grunnen der infrastrukturtiltaket skal komme.



Fredrikstad kommune har derfor sagt seg villig til å være den som erverver arealet. Følgende bestemmelse er inntatt i utbyggingsavtalen:

#### **4.6. Besørge og bekoste nødvendig grunnerverv**

FK skal besørge nødvendig grunnerverv for å kunne realisere Tiltakene, eventuelt Alternativtiltaket, herunder besørge gjennomføring av ekspropriasjon og/eller skjønn dersom dette blir nødvendig. Alle kostnader knyttet til slikt grunnerverv, herunder eventuelle skjønnskostnader og nødvendige advokatkostnader, skal inngå i Tiltakskostnadene som fordeles på Utbyggerne.

Her forplikter egentlig Fredrikstad kommune seg til å potensielt ekspropriere. Formuleringen må forstås slik at de først forsøker å komme til en minnelig avtale, men hvis ikke det er mulig, så er det Fredrikstad kommune som har tatt på seg ansvaret med å ekspropriere arealet. Fredrikstad kommune beholder arealet i etter at infrastrukturtiltaket er oppført, og bekoster dermed vedlikeholdet for dette i fremtiden.

#### **4.2.3 Halden**

Halden kommune er en mindre kommune norsk sammenheng, og har hatt en relativ moderat utviklingsvekst. Halden kommune har kun inngått et begrenset antall med utbyggingsavtaler. Kun to av utbyggingsavtalene har vært avtalt og signert, selv om det har vært gjort forsøk på flere avtaler.

Den ene utbyggingsavtalen innebærer bygging av et relativt stort boligfelt. Dette tiltaket har måttet avbøte med noen rekkefølgebestemmelser, hovedsakelig knyttet opp til opparbeidelse av teknisk infrastruktur, atkomst, gang- og sykkelvei, samt lekeplass. Studentens vurdering er at infrastrukturen som bes bekostet står i rimelig forhold til tiltaket som ønskes utbygget.

Den andre utbyggingsavtalen innebærer også bygging av et boligfelt. Tiltaket har noen rekkefølgekrav som må oppfylles for at prosjektet kan realiseres. I grove trekk så er disse rekkefølgekravene myntet på opparbeidelse av viktig infrastruktur. Dette er definert til å være veier, lekeplass og trykkøkningsstasjon. Videre må et leskur på en busslomme enten flyttes på, eller erstattes.

Ingen av utbyggingsavtalene inneholder noen bestemmelser knyttet til ekspropriasjon. Begge avtalene ble inngått etter at reguleringsplanen er vedtatt. Spørsmål om forhåndsbinding av den offentlige forvaltningskompetansen ikke reiser seg i disse avtalene.

Utbyggingsavtalene virker å ha fulgt en mal, og så kravet om likebehandling er i hvert fall hensyntatt. Begge utbyggingsavtalene innehar en bestemmelse om grunnnerv. En finner følgende bestemmelse knyttet til grunnnerv i begge utbyggingsavtalene:

### **5.1 Grunnnerv**

Nødvendig grunnnerv for å gjennomføre Tiltaket utføres og bekostes av Utbygger. Regulert grunn for kommunale veier og eiendommer til kommunalteknisk anlegg (pumpestasjoner etc) skal overdras vederlagsfritt til Kommunen. Utbygger sørger for at kartforretning avholdes etter at tiltaket er ferdigstilt.

Med andre ord, så er det utbygger som må ordne alt det praktiske med tiltakene, inkludert å fremskaffe nødvendig grunn til infrastrukturen som skal bygges.

## **5 Drøftelse**

Denne delen av oppgaven skal se på empirien som er samlet, og se hvordan det knytter seg opp mot teorien. Jeg søker først å ta hver delproblemstilling for seg selv, med tilhørende aktuell empiri og teori inn under hver delproblemstilling. Til slutt vil jeg samle trådene, og knytte dette samlet opp mot hovedproblemstillingen.

### **5.2 Delproblemstilling 1**

*Hvordan reguleres nødvendig grunnnerv og ekspropriasjon i utbyggingsavtaler mellom kommune og utbygger?*

Utgangspunktet for læren om utbyggingsavtaler, er at dette er frivillige avtaler, som inngås mellom kommune og grunneier. Avtalefriheten gjelder, så det er ikke lagt opp til noe krav om at grunnnerv eller eventuell ekspropriasjon må være regulert i utbyggingsavtaler. I mange tilfeller er det heller ikke nødvendig å ta med vilkår om grunnnerv. Spesielt hvis utbygger eller kommunen disponerer grunnen som infrastrukturtiltaket skal bygges på.

Fra de gjennomgåtte utbyggingsavtalene i dokumentundersøkelsen, så fant jeg ut at det forekommer at vilkår om grunnnerv er regulert i utbyggingsavtalene. Dybdeintervjuene viser en holdning til at en ikke ønsker å inkludere dette i avtalene. «Jeg opplever ikke

*spørsmålet om en skal innta grunnnerverv eller ekspropriasjon i utbyggingsavtaler som en stor problemsstilling hos oss» svarte respondent C, og den meningen later det til at flere deler.*

Plan- og bygningsloven forutsetter at alle utbyggingsavtaler må være bygget på et forutsibarhetsvedtak. Et slik vedtak kan legge rammene for utbyggingsavtalen og forklare hvorfor ikke kommunene er så villig til å inngå et slik vilkår om grunnnerverv. Det kan være at forutsibarhetsvedtaket rett og slett ikke legger opp til det.

Kommunene som er valgt ut for empiriundersøkelsen, varierer veldig i både størrelse og byutvikling. Jo mer utbyggingsaktivitet kommunene har, jo større er sannsynligheten for at de har opparbeidet seg gode rutiner for håndtering av bred aspekt problemsstillinger innen utbyggingsavtaler. Det er også forskjell i kapasiteten som kommunen har innenfor saksbehandlere som driver med utbyggingsavtaler. Noen av kommunene har delegert spesialiserte oppgaver til en saksbehandler, mens i andre kommuner så er det en saksbehandler som må behandle et stort spekter av saker. Hos sistnevnte så kan det være begrenset hvor dypt en kan gå inn i problemsstillingen, da en har mye å forholde seg til, og som en må ha kunnskap om. Kapasitetsmangel kan også forklare noen av grunnen til at kommunene ber utbygger om å håndtere disse problemsstillingene i størst mulig grad.

Noen av intervjuobjektene påpekte at de ofte opplevde at utbygger hadde ordnet med ervervet på forhånd, før de tok kontakt med dem angående utbyggingsprosjektet. Da er selvfølgelig ikke denne tematikken aktuell.

Fra hva en kan se ut ifra de undersøkte avtalene, så later det til å være en sammenheng mellom når utbygger skal opparbeide infrastrukturen som en del av realytelse, og om utbyggingsavtalen har behandlet spørsmål om grunnnerverv, herunder at arealene skal overdras vederlagsfritt til kommunen. Undertegnede må innrømme at han stiller seg litt tvilende til denne praksisen. Riktignok så er det slik at kommunene har begrenset med budsjett, og utbygger vil få en stor fortjenteneste på å realisere prosjektet. Men er det virkelig slik at utbygger skal bekoste en utvikling kommunen selv ønsker? Tross alt så må en ha en vedtatt reguleringsplan, som bygger på kommuneplanens arealdel. Dette er det kommunen som har styringsansvar over.

### **5.3 Delproblemstilling 2**

*Hvordan blir metode for grunnnerverv og rettigheter regulert i utbyggingsavtalene*

I dokumentstudie som har blitt foretatt i denne oppgaven, kommer det fram at alle kommunene regulerer vilkår om grunnerverv i sine utbyggingsavtaler. Selv om alle kommunene som kommunene regulerer vilkår om dette, så er det ikke alle utbyggingsavtalene som er undersøkt som inneholder vilkår om grunnerverv. Halden kommune skiller seg ut ved å ha med regulering av grunnerverv i alle deres undersøkte avtaler. Grunnervervet må sies å innebære at det er den private utbygger som skal stå for alt erverv av areal som trengs for utviklingsprosjektet. En kan spørre seg hvorfor dette er tilfellet. Det kommer fram av dybdeintervjuene at de undersøkte kommunene sine generelle holdning er at de ikke ønsker å erverve arealer for utbygger. Alle kommunene vil helst skyve ansvaret over på utbygger. En kan derfor spørre seg hva denne praksisen skyldes. Respondent C la frem en fin refleksjon på dette: *«Jeg tror at utbygger normalt sett har kontroll på de områdene som de regulerer for utbygging. Så det er ikke så ofte at vi er i den situasjonen at vi trenger å forhandle om minnelig avtale eller ekspropriasjon i etterkant.»* Sånn virket holdningen å være hos de andre kommunene som er intervjuet i denne oppgaven også å være. Dette indikerer at kommunene ofte ønsker å avklare i tidlig fase hvor denne problemstillingen kan forekomme, og dermed potensielt slippe unna problemer i en senere fase.

Hoveddelen av utbyggingsavtalene som er undersøkt viste at erverv av nødvendig grunn er utbygger sitt ansvar å anskaffe.

Den typiske ordlyden når det blir regulert i utbyggingsavtalene, er at nødvendig erverv for å utføre tiltaket må utbygger selv bekoste.

Men alt håp er ikke ute. I Oslo kommune har jeg funnet en avtale hvor grunnerverv er nevnt i, men da har det vært skrevet som *«Oslo kommune plikter å erverve areal til turveien som ligger utenfor eiendommen. Oslo kommune plikter å starte grunnervervsprossenes innen rimelig tid etter at utbyggingsavtalen av kompetent organ.»*. Her er de altså villige til å bistå utbygger med grunnerverv, og til og med ekspropriasjon om det skulle komme til det. I Fredrikstad sitt vedkommende, så fant jeg også en avtale hvor grunnerverv og eventuelt ekspropriasjon er avtalt. Med bakgrunn i dette, så kan en si at kommunene nok er tilbakeholdne når det gjelder å inkludere vilkår om grunnerverv og ekspropriasjon i utbyggingsavtalene, men de gjør det hvis behovet er akutt.

Av dybdeintervjuene kommer det frem at den generelle holdning til ekspropriasjon er noe de nesten ikke gjør. Repondent A oppsummerer det egentlig ganske fint: *«Der det er nødvendig i forhold til kritisk infrastruktur, herunder vei og jernbane, så vil jeg si at etter min erfaring så er hovedregelen at de fleste kommuner ikke vil ty til ekspropriasjon.»* Dette kan være

ganske problematisk for utbygger. Noen grunner til hvorfor de ikke ønsker å gjennomføre ekspropriasjon, kan være av kapasitetsmessige grunner. Ekspropriasjon er ganske tidkrevende og tungt å gjennomføre, så det kan være at kommunene også kvier seg litt for å gjøre dette. Uansett, så har utbyggere mulighet til å søke kommunen om bistand til ekspropriasjon med hjemmel i pbl §16-5.

Flere av utbyggingsavtalene har vilkår om at grunnen som infrastrukturen blir opparbeidet på, skal gis til kommunene vederlagsfritt. Dette kan skyldes at kommunen ønsker å vedlikeholde infrastrukturen selv, og ikke overlate dette til utbygger. Men en kan jo spørre seg om det er riktig at utbygger skal opparbeide et infrastrukturtiltak via en realytelse, også ikke få noe igjen for grunnen.

### **5.4 Delproblemstilling 3**

*I hvilken grad kan det ligge forhåndsbindinger på den offentlige vedtakskompetansen i relasjon til avtalt metodikk for grunnerverv og rettigheter.*

Ser man på funnene som er gjort i dokumentundersøkelsen, kan en se at det spesifikt er to avtaler som skiller seg ut, hvor har vilkår om ekspropriasjon er inngått som en av bestemmelsene. Det gjelder for en utbyggingsavtale fra Oslo kommune, og en utbyggingsavtale fra Fredrikstad kommune. I begge disse tilfellene, så tok kommunene alt ansvaret med erverv av grunnen. I begge tilfellene vil jeg si at det innebærer en forhåndsbinding av kommunestyrets vedtakskompetanse. Når en gir utbygger en forventning om at det skal eksproprieres om ikke minnelige løsninger fører fram, så kan det føre til uheldige ringvirkninger. Her må avveiningen mellom kommunenes behov for å løse utfordringene som dukket opp i forbindelse med utbyggingsavtalen ses i sammenheng med fellesskapets interessert. Ekspropriasjon er i vesentlig grad styrt av politisk vilje. Hvis den grunnleggende politiske holdningen til politikerne er å utvise en tilbakeholdenhet i forhold til å gjennomføre ekspropriasjon, men forvaltningen i kommunen forhåndsbinder kommunestyrets vedtakskompetans, så blir det uheldig for det politiske styret. Da forhåndsbinder forvaltningen politikerne til en politikk de ikke ønsker å ha. Om dette derimot er avklart med politikerne, så faller jo denne problemsstillingen bort.

Så kommer det jo et spørsmål i forhold til de avtalene der det er avtalt potensielt ekspropriasjon; hva hvis kommunene ikke gjennomfører disse avtalene? Vil utbygger da ha lidd et økonomisk tap? Vi kjenner jo fra teorien at utbyggingsavtaler beror på et konkret tiltak som ønskes finansiert på et vis av kommunen, for at utbygger skal få utvikle prosjektet sitt.

Det kan nok argumenteres for at utbygger vil lide et fremtidig tap ved å ikke få realisert prosjektet. Dette vil nok ikke anses som tap etter ekspropriasjonsrettslige regler, men sett fra siden ser det ut til at utbygger kan lide et tap.

Pbl § 17-4 nr 5 hindrer kommunen i å inngå utbyggingsavtaler uten at det ligger en vedtatt reguleringsplan først. Det vil derfor være i strid med loven om en av utbyggingsavtalene har blitt vedtatt før reguleringsplanen er vedtatt. Jeg har funnet en utbyggingsavtale i dokumentstudie som kan indikere at så er tilfelle. En kan derfor diskutere gyldigheten av denne konkrete utbyggingsavtalen

## **5.5 Hovedproblemstilling**

*Hvordan reguleres nødvendig grunnerverv og ekspropriasjon i utbyggingsavtaler mellom kommune og utbygger?*

Utgangspunktet for oppgaven var å få innsyn i hvordan noen utvalgte kommuner regulerte spørsmål om grunnerverv og ekspropriasjon i sine utbyggingsavtaler. På grunn at antallet respondenter og de litt sprikende funnene, så blir det vanskelig å ensidig konkludere noe som gjelder for alle utbyggere og i alle kommuner i dette langstrakte land. Det er ikke umiddelbart enkelt å gi et klart svar på hva utfallet hadde blitt om flere kommuner hadde blitt undersøkt. Allikevel er det noen momenter knyttet opp mot hovedproblemstillingen som kan være verdt å ha med seg.

På et generelt grunnlag, så virker det som at kommunene er bevisst på å overholde regelverket knyttet til utbyggingsavtaler. Det var ikke mange funnene jeg gjorde knyttet opp mot brudd på plan- og bygningsloven, fra det jeg klarte å undersøke i hvert fall. Det eneste som kan trekkes under tvil på dette punktet, er at noen av utbyggingsavtalene ser ut til å forhåndsbinde den offentlige vedtakskompetansen til kommunestyret med hensyn til bestemmelsene om ekspropriasjon. Dette kan i realiteten være svært uheldig, det ikke alltid er politisk vilje til å ekspropriere. Spesielt vil dette være aktuelt ved et valgår. Hvis en ny utbyggingsavtale forhåndsbinde et nytt kommunestyre, så blir det begrense deres handlingsrom. Til slutt kan en risikere at utbyggingsavtalens innhold strider imot det som faktisk lar seg realisere.

Kommunene er tilsynelatende svært motvillige til å vedta ekspropriasjon ut ifra det som framkommer av dybdeintervjuene. Dette er litt overaskende å se, da andre offentlige etater er mer ekspropriasjonsvennlige. På en annen side, så kan det politiske bilde ha noe å si for

kommunens holdninger til ekspropriasjon. Alle tre kommunene som har blitt undersøkt, er styrt av venstresiden i norsk politikk. Tradisjonelt har denne siden av politikken vært mer tilbakeholden med å bruke ekspropriasjon som et eiendomsfaglig verktøy.

Bruken av utbyggingsavtaler ser ut til å øke i takt med aktiviteten kommunen har med hensyn til utbygging. Noen av kommunene som har blitt undersøkt, ser ikke ut til å helt henge med i utviklingen her, og virker å være underbemannet. Da er det kanskje ikke så rart at kommunene ikke har kapasitet til å i stor nok grad yte bistand til utbyggerne når det kommer erverv av grunn utenfor deres byggeområde.

I hovedtrekk så har empirien avdekket at spørsmål om grunnerverv og ekspropriasjon i noe grad blir behandlet i en utbyggingsavtaler. I noen av utbyggingsavtalene så handler grunnervervet om at utbygger selv må bekoste og anskaffe nødvendig grunnerverv. Parallelt så er det andre utbyggingsavtaler som inneholder bestemmelser grunnerverv og ekspropriasjon, men hvor det er kommunen som skal stå for ervervet og eventuelt ekspropriasjonen.

## **6 Avslutning / refleksjoner**

### **6.1 Mine tanker og vurderinger**

Til slutt ønsker jeg å komme med mine tanker og vurderinger knyttet opp mot problemstillingen, og det empirien har avdekket.

Det mest overaskende funnet jeg gjorde for min egen del, var hvor restriktive kommunen er i å anvende ekspropriasjonsverktøyet som de har. Dette synes kan være uheldig av flere årsaker. For det første så vil den ønskede utviklingen som det er lagt opp til i reguleringsplanen og kommuneplanens arealdel potensielt kunne stoppe opp hvis utbygger ikke kan realisere sine prosjekter, fordi de trenger et arealet som er utenfor utbyggers byggetomt. Det jeg kan tenke meg til som kan være en underliggende årsak til dette, er at ved ekspropriasjon så skal en få erstatning for det økonomiske tapet du lider. Det vil ikke være gjeldende for de avtaler som utbygger forsøker å inngå med en annen grunneier. Her vil avtalefriheten gjelde, og en kan avtale en hvilken pris som helst. Det kan tenkes at kommunen er tilbakeholdne med å ekspropriere fordi de ikke vil være innblandet i privatrettslige forhold. Men handlingsrommet til kommunen vil bli innskrenket om de ikke benytter seg av de verktøy om muligheter som de lovmessig innehar.

Et annet moment jeg reagerte på, var hvor mye ansvar og kostnader som kommunene presser igjennom på utbyggingsavtalene. Altså greit nok at utbygger som skal realisere planen har ambisjoner og antagelig kalkulerer med en fin vekst. Men er det virkelig slik at vi skal legge planprosessen opp til at det er utbygger som skal finansiere alt, eller eventuelt selv oppføre tiltaket som en del av en realytelse? Jeg har full forståelse for at kommunenes handlingsrom oppleves som begrenset, og at kommunene derfor vil unngå å ta å bekoste dyr infrastruktur. Men etter mitt skjønn, så burde noen se på en annen løsning enn den å bare skyve denne kostnaden over på utbygger. For ikke å snakke om at kostandene som skal dekkes i anleggsbidragene til tider ikke har noe med selve prosjektet å gjøre. Når jeg leste noen av utbyggingsavtalene, så kom jeg over en avtale der utbygger skulle være med å betale et anleggsbidrag til kommune for opparbeidelse av follobanen. Adressen til prosjektet lå på Grünerløkka! Det kan med andre ord se ut til at kravet om forholdsmessighet i en utbyggingsavtale ikke har blitt respektert.

Til slutt vil jeg si at jeg synes det er overraskende hvor liten kapasitet noen av de undersøkte kommunene tilsynelatende har. Flere av respondentene påpekte at de alene jobbet med utbyggingsavtaler. Når en da forhandler mange utbyggingsavtaler i løpet av et år, så er da kanskje ikke så rart kommunen ikke har mulighet til å bistå utbygger. Men etter undertegnede skjønn så burde dette blir gjort noe med. Det er svært kostbart å bygge ut infrastruktur. Derfor ønsker gjerne utbygger å være forutinntatt. Private utbyggere i Norge er gjerne eid av enkeltpersoner eller familier. Disse får ikke mat på bordet om de ikke bygger ut og selger eiendommer til folk. Kommunen blir bevilget penger via offentlige bevilgninger. Det svir nok mer i lommeboken til en privat utbygger ved en feil enn det gjør for kommunen. Det er bare å se budsjettsprekene på for eksempel fornebubanen og den nye reservevannforsyningen som kommer. Slikt ville aldri vært akseptert i det private næringsliv.

## **6.2 Egenrefleksjon av arbeidet og kritikk av oppgaven**

Det har til tider vært utfordrende å få intervjuobjektene til å stille til intervju, da problemsstillingene krever at intervjuobjektene har god kjennskap til temaet. Flere kommuner har ikke hatt anledning til å stille. Jeg har forsøkt å løse disse utfordringene ved å sette søkelys på noen få utvalgte kommuner, som varierer i størrelse og hvor mye utvikling de har i kommunen.



Et annet moment som har vært utfordrende med denne oppgaven, er at mange av utbyggingsavtalene rett og slett ikke inneholder noe som klart kan defineres som vilkår om grunnnerverv eller ekspropriasjon. Mange av utbyggingsavtalene som inneholder et punkt om grunnnerverv, inneholder bare en standardfrase som sier at utbygger skal bekoste og sørge for alt grunnnerverv selv. Å lete fram til relevante utbyggingsavtaler tok derfor sin tid.

### **6.3 Videre forskning**

Jeg har under mitt arbeid, kommet over noen momenter som kan være verdt å se nærmere på i en senere forskning:

Det første momentet beror på at skribenten gjennom empirien har fått nys i og et inntrykk av at kommunene i svært liten grad ønsker å benytte seg av ekspropriasjon. Jeg har fått noen påstander på hvorfor, men det hadde vært av interesse for mange å finne ut av konkrete årsaker til dette, og eventuelle løsninger. Mangelen på vilje fra kommunene til å gjennomføre ekspropriasjon kan potensielt ha mange svært uheldige konsekvenser, men denne oppgavens problemstillinger og omfang har begrenset skribentens mulighet til å se på dette noe nærmere.

I samtale med en av respondentene, har jeg fått informasjon om et økt antall søksmål eller varsel om søksmål for utbyggingsavtaler som har vært inngått. Det kan ikke være sånn at utbyggere inngår en avtale, også saksøker de nærmest kommunen rett etter avtaleinngåelsen på en avtale de selv har vært med å akseptere. En videre forskning på dette kunne fattet interessen til mange, og jeg fikk et inntrykk av at kommunen til respondenten ikke helt forsto hvorfor dette oppsto.

Det kunne også vært meget interessant å sett nærmere på hvordan kapasiteten og kompetansen til kommunen er med på å påvirke kvaliteten på utbyggingsavtalene som er inngått. Noen av de større kommunene har overaskende begrenset kapasitet på dette feltet, selv om kommunestørrelse samt byutviklingen i kommunen skulle tilsi noe annet.

Oppgaven har grunnet dets omgang ikke sett på det private utbyggerperspektivet til problemstillingen som oppgaven reiser. Mitt inntrykk fra arbeidet med denne oppgaven og denne problemstillingen er at det offentlige later til å overlate for mye av ansvaret når det kommer til gjennomføringen av selve reguleringsplanen til utbygger. Det kunne vært meget interessant å se hva de private utbyggerne mener om dette temaet, og hvordan de opplever kommunen sett i lys av problemstillingen.

En problemsstilling jeg har fundert på under arbeidet med denne planen, er den at det virker som kommunene nesten forventer at utbyggerne bekoster absolutt all infrastruktur knyttet til prosjektet. I noen tilfeller så har jeg sett at de krever anleggsbidrag for prosjekter som en ikke virker å være innenfor

## **7 Referanseliste**

### **7.1 Litteratur**

Aarsæther, N. mfl. (2012) *Utfordringer for norsk planlegging*, 1. utgave, 5. opplag. Cappelen Damm AS, Oslo

Aarsæther, N. mfl. (2018) *Plan og samfunn. System praksis, teori*. 1. utgave, 1. opplag. Cappelen Damm AS, Oslo.

Ness, S. og Øyasæter, A.S. (2021) *Eiendomsutvikling. Fra planlegging til ferdigstillelse*. 2. utgave. Universitetsforlaget, Oslo.

Pedersen, O.J. mfl. (2018) *Plan-og bygningsrett, del 2: Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner*. 3. utg. Universitetsforlaget, Oslo.

Pedersen, O.J. mfl. (2018) *Plan- og bygningsrett, del 1: Planlegging og ekspropriasjon*. 3. utgave. Universitetsforlaget, Oslo

Graver, Hans Petter. (2007) *Alminnelig forvaltningsrett 3. utgave*, Universitetsforlaget, Oslo.

Stordrange, B. & Lyngholt, O.C. (2019). *Ekspropriasjonserstatningsloven-kommentarutgave*. Oslo: Universitetsforlaget

### **7.2 Artikler**

Regjeringen (2022): Regionale planoppgaver. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og>

[eiendom/plan\\_bygningsloven/planlegging/plansystem\\_prosess/regionale\\_planoppgaver/id2836145/?expand=factbox2842029](https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/regionale_planoppgaver/id2836145/?expand=factbox2842029). Lest 14.06.2022

Regjeringen (2022): Kommunale planoppgaver. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og->

[eiendom/plan\\_bygningsloven/planlegging/plansystem\\_prosess/kommunale\\_planoppgaver/id2836162/?expand=factbox2836177](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommuneplanens-arealdel/id2904677/) Lest 12.05.2022

Regjeringen (2022) Kommuneplanens arealdel. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommuneplanens-arealdel/id2904677/>

Lest 16.05.2022

Regjeringen (2022). Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven (2022).

[https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/lovkommentar-til-plandelen-av-plan-og-bygningsloven-2022/id2904210/?q=kommuneplan&ch=12#match\\_72](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/lovkommentar-til-plandelen-av-plan-og-bygningsloven-2022/id2904210/?q=kommuneplan&ch=12#match_72) Sist lest 11.04.2022

Regjeringen (2021) Alminnelig høring av forslag til endringer i plan- og bygningsloven

[.https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/alminnelig-horing-av-forslag-til-endringer-i-plan-og-bygningsloven-fortetting-transformasjon-utbyggingsavtaler-mv/id2864252/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/alminnelig-horing-av-forslag-til-endringer-i-plan-og-bygningsloven-fortetting-transformasjon-utbyggingsavtaler-mv/id2864252/) Lest

13.01.2022

Fredrikstad kommune (2022) Utviklingstrekk. Tilgjengelig fra:

<https://www.fredrikstad.kommune.no/tjenester/politikk-og-demokrati/planer/alleplaner/okonomiplan/okonomiplan-og-arsbudsjett/utviklingstrekk/> Lest

14.02.2022

Regjeringen (2006) *Veileder utbyggingsavtaler*

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-utbyggingsavtaler-2/id471840/> Lest

12.04.2022

Vegvesen (2022) Avståelse av grunneiendom. Hentet fra:

<https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/avstaelse-av-eiendom/> Lest 16.03.2022

### **7.3 Tidligere masteroppgave**

Christian Støer (2019) *Dagens juridiske rammeverk for utbyggingsavtaler og utfordringene det medfører for aktørene i Oslo* Tilgjengelig fra: <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/bitstream/handle/11250/2604088/St%c3%b8er2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Fakultet for landskap og samfunn ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet NMBU.

Lest 04.01.2022

### **7.4 Figur:**

Figur 1: Hvordan grunnervervsprossenes fungerer. (Hentet fra <https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/avstaelse-av-eiendom/>)

### **7.5. Lovregister**

Lov av 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven).

Lov av 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).

Lov av 31. mai 1918 Lov om avslutning av avtaler om fullmakt og om ugyldige viljeserklæringer (Avtaleloven).

Lov av 10. februar 1967 lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven)

### **7.6. Rettspraksis**

-RT. 2007 s. 651 (Vassfarvegen)

- HR. 2017 s. 2338 (Totenvika)

- RT. 1992 s. 217 (Ulvåkjøldommen)

### **7.7. Vedlegg**

#### **Vedlegg 1: Samtykke fra NSD**

[Meldeskjema](#) / [Hvordan blir spørsmål om grunnerv og ekspropriasjon behandlet i...](#) / Vurdering

## Vurdering

**Dato**  
27.01.2022

**Type**  
Standard

**Referansenummer**  
850077

**Prosjekttittel**  
Hvordan blir spørsmål om grunnerv og ekspropriasjon behandlet i utbyggingsavtaler?

**Behandlingsansvarlig institusjon**  
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet – NMBU / Fakultet for landskap og samfunn / Institutt for eiendom og juss

**Prosjektansvarlig**  
Lars Baklund

**Student**  
Sami Hadouchi

**Prosjektperiode**  
01.01.2022 - 15.05.2022

[Meldeskjema](#) 

### Kommentar

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg, og eventuelt i meldingsdialogen mellom innmelder og Personverntjenester. Behandlingen kan starte.

### DEL PROSJEKTET MED PROSJEKTANSVARLIG

For studenter er det obligatorisk å dele prosjektet med prosjektansvarlig (veileder). Del ved å trykke på knappen «Del prosjekt» i menylinjen øverst i meldeskjemaet. Prosjektansvarlig bes akseptere invitasjonen innen en uke. Om invitasjonen utløper, må han/hun inviteres på nytt.

### TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til den datoen som er oppgitt i meldeskjemaet.

#### LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake.

Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

#### PERSONVERNPRINSIPPER

Personverntjenester vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen

formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål

dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet

lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

c:\meldeskjema.nsd.no\vurdering\61d82f03-6167-4a3b-8a8a-9c525801a4a8

1/2

8.2022, 18:37

Meldeskjema for behandling av personopplysninger

#### DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), og dataportabilitet (art. 20).

Personverntjenester vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

#### FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

Personverntjenester legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1 f) og sikkerhet (art. 32).

Ved bruk av databehandler (spørreskjemaleverandør, skylagring eller videosamtale) må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29. Bruk leverandører som din institusjon har avtale med.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

#### MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til oss ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: <https://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema>

Du må vente på svar fra oss før endringen gjennomføres.

#### OPPFØLGING AV PROSJEKTET

Personverntjenester vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

## Vedlegg 2:

### Intervjuguide til kommunen:

#### Åpningsspørsmål (Bakgrunnsspørsmål):

- Hva er dine arbeidsoppgaver, og hva slags stilling har du i selskapet?
- Hva er ditt forhold til utbyggingsavtaler?
- Hvor lenge har du jobbet med utbyggingsavtaler?
- Har du jobbet for det private med utbyggingsavtaler?

#### Generelt om utbyggingsavtaler:

- Hvilke stillinger hos dere i kommunen har ansvar og kompetanse til å inngå utbyggingsavtaler?
- I hvor stor grad inngår dere utbyggingsavtaler etter Plan- og bygningsloven? Hva skyldes denne praksisen?
- Benytter det en standard mal, eller utformes utbyggingsavtalene fra prosjekt til prosjekt?

- Hvordan opplever du at utbyggingsavtaler fungerer for deg/dere i praksis?
- Hva opplever dere er det viktigste for dere å få gjennomslag for i en utbyggingsavtale?

### **Om grunnerverv i utbyggingsavtaler:**

- I hvor stor grad inneholder utbyggingsavtalene dere inngår bestemmelser om grunnerverv?
- Når regulerer dere forhold om grunnerverv og ekspropriasjon i en utbyggingsavtale?
- Hvem tar ansvaret for å erverve rettigheter til grunn utenfor utbyggers byggetomt i tilfeller der utbygger er nødt til å utbedre nødvendig infrastruktur (vei, avløp osv.)? Hva er deres rolle i prosessen? Hvordan opplever dere rollefordelingen her?
- Har dere opplevd tilfeller hvor eiendomsstrukturen har gjort det vanskelig å gjennomføre en inngått utbyggingsavtale? Hvordan håndterte dere det? Hvordan opplever dere at praksisen fungerer på dette området?
- Er dere åpne for å bistå utbygger med ekspropriasjon dersom det ikke er mulig å oppnå en minnelig avtale? Hvorfor/ hvorfor ikke
- Hender det at det har oppstått konflikt i forbindelse med erverv av grunn underveis i gjennomføringen av utbyggingen. Hvordan blir disse vanligvis løst ut ifra deres perspektiv?
- Opplever du at kommunen bistår dere med ekspropriasjon i tilfeller der det ikke lykkes utbygger å oppnå en minnelig avtale?
- Hvilken rolle har deres kommune ovenfor utbyggere?
- I hvilken grad blir type reguleringsformål påvirket av kommunens vilje til å inngå grunnerverv og ekspropriasjon?

### **Forhåndsbinding av kommunen vedtakskompetanse:**

- Når inngår dere utbyggingsavtalene?
  - Før reguleringsplanen, parallelt med reguleringsplanen, etter at reguleringsplanen er vedtatt
- Har dere opplevd at deres kommune har forhåndsbundet en utbyggingsavtale til å inngå en ekspropriasjon?



- Har dere fått noe søksmål knyttet til at kommunen har forhåndsbundet utbyggingsavtalen til å inngå en ekspropriasjon?

### Utfordringer med utbyggingsavtaler:

- Hvilke utfordringer ser du ved utbyggingsavtaler etter at de er inngått?
- Ser du noen utfordringer med prosessen rundt utbyggingsavtaler?
- Hvordan kunne en løst disse utfordringene?
- Har utbygger kommet til dere og sagt at vedkommende har utfordringer med å få tak i arealet? Hva gjør dere med dette? Ekspropriasjonshjemmel

### Høringsuttales om ny modell for utbyggingsavtaler (avtalemодell):

- Har du satt deg inn i høringen om den nye områdemodellen som i enkelte tilfeller skal erstatte utbyggingsavtaler?
- Hva er dine tanker om den nye modellen som er foreslått?
- Hvordan vil dette påvirke kommunen og dine arbeidsoppgaver
- Er det noe mer du vil legge til?
  - Takker for at vedkommende kunne stille opp til intervju, og informerer at det bare er å ta kontakt om hen vil legge til noe mer.

### Vedlegg 3:

Utbyggingsavtaler som er vurdert:

Kommune	Planvedtak	Prosjekt	Avtaledato
Oslo	18.12.2019, i bystyresak 444	Malerhaugveien 15	01.07.2020
Oslo	Områdereguleringsplan S4926, vedtatt den 16.11.2016	Furuset felt S6 – Søren Bulls vei	28.02.2022
Oslo	Reguleringsplan vedtatt 20.10.2021. i	Silurveien 18-20	18.08.2021

	saksnummer 201718857		
Oslo	Detaljreguleringsplan vedtatt 3.2.2016	Værerøveien 195 B-E m.fl. Røa Torg	12.09.2017
Oslo	Reguleringsplan for Drammensveien 145 og 147 vedtatt 29.03.2017, sak nr. 63/17.	Nordre gate 20- 22	28.04.2017
Oslo	Reguleringsplan vedtatt av bystyret 07.09.2016	Grenseveien 69	17.02.2017
Fredrikstad	Reguleringsplan vedtatt 17. oktober 2019.	Brønnerødli	09.07.2021
Fredrikstad	detaljreguleringsplan vedtatt den 10.12.2020, sak 154/20	Fagerlifjellet	01.10.21
Fredrikstad	Reguleringsplan vedtatt 16.12.2005	Langøya vest	24.01.2016
Halden	Reguleringsplan vedtatt den 17.03.2005. Endret med mindre endringer i sak 2019/557.	Fagerholt II	15.06.2021
Halden	Reguleringsplan vedtatt den 11.12.2014	Brattås boligfelt»	18.07.2021





**Norges miljø- og biovitenskapelige universitet**  
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet  
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway