

Sky, Per Kåre

Working Paper

Negotiations in planning and urban land consolidation

Centre for Land Tenure Studies Working Paper, No. 04/20

Provided in Cooperation with:

Centre for Land Tenure Studies (CLTS), Norwegian University of Life Sciences (NMBU)

Suggested Citation: Sky, Per Kåre (2020) : Negotiations in planning and urban land consolidation, Centre for Land Tenure Studies Working Paper, No. 04/20, ISBN 978-82-7490-287-9, Norwegian University of Life Sciences (NMBU), Centre for Land Tenure Studies (CLTS), Ås

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/242784>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

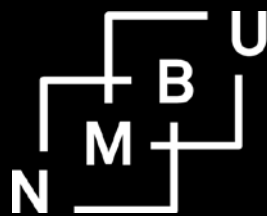
Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Forhandling, forhandlingsplanlegging og jordskifte i urbane områder

Per Kåre Sky



Norwegian University of Life Sciences
Centre for Land Tenure Studies

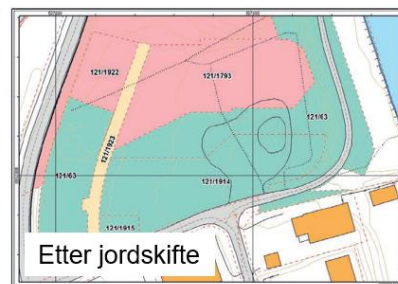
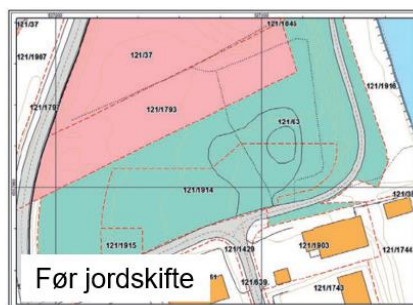
Centre for Land Tenure Studies Working Paper 04/20

ISBN: 978-82-7490-287-9



Forhandling, forhandlingsplanlegging og jordskifte i urbane områder

Samarbeid om utvikling av virkemidler for bedre utnyttelse av byer og tettsteder



Rapport | Dato: 26.06.2000

Opprinnelig utgitt av: Miljøverndepartementet

Per Kåre Sky

Institutt for eiendom og juss, Fakultet for landskap og samfunn,

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Ås

Forhandling, forhandlingsplanlegging og jordskifte i urbane områder¹

Per Kåre Sky, Institutt for eiendom og juss, Fakultet for landskap og samfunn, NMBU

E-post: per.sky@nmbu.no

Abstract

Negotiations are important in urban densification processes. In particular, integrative negotiations seem to be relevant. The conflicts between neighbors and developers can be challenging to solve. Land readjustment is used in several countries to merge properties or reshape properties in conjunction with densification projects. Conflicts can be handled and reduced by land readjustment. Should such a measure be relevant in Norway, it is recommended, among other things, that a majority of the landowners within a land readjustment area must be in favor. There is a need for changes in both the Land Consolidation Act and the Planning and Building Act. Voluntary land readjustment should also be encouraged.

Key words: Land Consolidation. Land Readjustment. Negotiation. Urban Development.

JEL Codes: C78, K11, O20

I Innledning

Innledningsvis i dette notatet vil jeg gi en kort gjennomgang av noen viktige begrep innenfor forhandlingsteorien som er aktuelle ved arealplanlegging og jordskifte. I tillegg drøftes forhandlingsplanlegging, prinsipper fra andre lands jordskiftevirksomhet, som kan være av relevans for fortettingsprosesser, og til slutt grunneierinitiert fortetting. Det fokuseres spesielt på jordskifte i urbane områder og fortetting av villaområder. Jeg har valgt å bruke begrepet «urbant jordskifte» om dette.

Før vi går videre må vi se nærmere på hva som kjenner tegner fortetting av villaområder. Det er ofte mange ulike grunneierinteresser. Noen ønsker å beholde området slik det er – andre ønsker å parsellere ut tomter. Splittede interesser kan lett føre til misnøye og gruppedannelser med låste posisjoner som resultat. Det hender også at det dannes opinionsgrupper som er vanskelig å håndtere for kommunen. Uansett hvilken berettigelse eller hensikt slike grupper har blir de et politisk problem og kan om ikke annet forsinke planprosessen. Planprosessen er ofte tidkrevende – det er vanskelig å få til enighet, og den samfunnsøkonomiske nytten av utbyggingen er så vidt vites ikke spesielt høy. Det kommunale engasjement i slike saker er begrenset til å omfatte myndighetsutøvelse. Kommunen vegrer seg for å bruke tvangsmidler. Arealene har høy grunnverdi. Verdsetting og kostnadsfordeling krever høy verdsettingsfaglig kompetanse. Små fysiske endringer kan føre til at det blir store skader i landskapet, for eksempel fjerning av viktig vegetasjon og store trær. Området kan også skifte karakter ved at andre boligtyper blir introdusert. Det er en eksisterende infrastruktur – veg, vann og

¹ Arbeidsnotatet er skrevet i forbindelse med prosjektet «Bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder». Noen skrivefeil mv. er rettet opp i denne versjonen. Referansene er også oppdatert. Opprinnelig versjon er publisert på regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forhandling-forhandlingsplanlegging-og-j/id458335/>

kloakk, men denne er kanskje ikke dimensjonert for høyere arealutnyttelse. Det er ofte en del små parseller og restarealer, som ikke lar seg utnytte isolert på grunn av sin størrelse, form eller mangel på vegutløsning. Det er svært krevende å forhandle med grunneiere som har strategisk sentrale arealer. De kan når som helst bryte forhandlingene og det alternativ som gjenstår er ekspropriasjon.

Guttu (1995) mener at fortetting er en komplisert måte å bygge ut byen på, og det kreves en heving av kompetanse blant konsulenter, kommunale saksbehandlere og utbyggere. Gode planprosesser vil kunne spare aktørene for en rekke konflikter. De mest markerte konflikter i dag er mellom naboer og utbyggere. Videre etterlyses et lovverk som kan fremme samhandling mellom grunneiere. Det blir hevdet av enkelte planleggere at departementene er for passive når det gjelder å bringe utenlandske impulser til Norge (op.cit. s. 34).

Forhandling blir stadig viktigere som virkemiddel ved arealplanlegging, eiendomsomforming, plangjennomføring, gjennomføring av felles tiltak og for å løse tvister om arealbruk (se Sevatdal 1998 og Rubino og Jacobs 1990). I prosjekt «Samarbeid om utvikling av virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder» blir det påpekt at kommunal planlegging mangler en forhandlingsarena for å løse problematikken rundt det å få til fortetting i byer og tettsteder (Miljøverndepartementet m.fl. 1999). I forbindelse med villahagefortetting har en i det samme prosjektet definert hovedutfordringen til blant annet å være forhandlinger. Med bakgrunn i dette mener vi det er relevant å se nærmere på forhandling som virkemiddel i slike planprosesser, samt gi et riss av en del andre lands jordskiftevirksomhet i urbane områder. Først vil jeg redegjøre for ulike typer av forhandling.

II Hovedtyper av forhandling

Utgangspunkt for forhandling er ikke konflikt og ulike interesser, men avhengighet og felles interesser (Rognes 2016, s. 23). Når to eller flere parter med delvis motstridene interesser prøver å komme fram til en felles beslutning, forhandler de. Forhandlinger kan deles inn i fire hovedtyper; fordelingsforhandlinger, integrasjonsforhandlinger, flerpartsforhandlinger og intervensjon. De ulike hovedtypene krever ulike strategier.

Fordelingsforhandlinger kjennetegnes ved at det er en konfliktdimensjon, for eksempel pris på en eiendom eller fordeling av et utbyggingsareal. Hovedinnholdet i en slik forhandling er at jo mer den ene parten får av godet, jo mindre blir det igjen til de(n) andre. Partene inntar ofte posisjoner på konfliktdimensjonen (her pris eller areal), og beveger seg deretter i retning av et kompromiss eller at det blir brudd i forhandlingene. Forhandling om erverv av grunn kan karakteriseres som fordelingsforhandling hvis kommunen og grunneier kun forhandler om prisen på et areal.

Det alvorligste problemet ved slike forhandlinger er at partene oppfatter forhandlingene kun ut i fra konfliktdimensjonene og antar at partenes interesser står i konflikt med hverandre. I mange saker er samsvaret mellom den posisjon partene har inntatt i forhandlingen og deres underliggende interesse dårlig. Konflikter med mange underliggende interesser omtales ofte som konflikter med integrasjonspotensiale. Partene er i slike tilfeller bedre tjent med integrasjonsforhandlinger.

Integrasjonsforhandlinger forutsetter at det er flere enn en forhandlingsdimensjon og/eller at partene har en langvarig relasjon. Vi kan ta et eksempel. Det er tvist om vegrett, noe som antas å være aktuelt i fortettingssammenheng. To grunneiere er uenige om bruksretten til en veg. De inntar motstridende posisjoner, hvor A hevder å ha rett til å benytte vegen og B hevder at en slik rettighet ikke foreligger. De underliggende interessene kan imidlertid være knyttet til bekymring om

vedlikehold av vegen og at traseen for vegen går for nær bolighuset til B. Når interessene ikke er direkte reflektert i sakene og posisjonene, vil ofte løsninger basert på posisjoner bli dårligere enn nødvendig. Eksempelvis vil en omlegging av vegen til bolighusene, og med regler om fordeling av vedlikeholdskostnader være en bedre løsning enn en opprivende strid om hvem som har vegrett. Som megler i en slik sak er det viktig å få avdekket slike underliggende interesser og integrere disse i løsningskisser.

Flerpartsforhandlinger er forhandlinger med flere parter (mer enn to). Denne type forhandling er ofte langt mer kompleks enn to-partsforhandlinger. Med flere parter øker antall interesser, oppfatninger og løsningsmuligheter. Flerpartsforhandlinger vil være typisk for forhandlingsprosesser ved fortetting av et boligområde. Her vil en ha parter med svært ulike interesser for utvikling og utnyttning av området og relasjon til eiendom.

Intervensjon er aktuelt når partene selv ikke makter å forhandle seg frem til en løsning på egen hånd. Det er da en utenforstående person som bistår partene i løsning av konflikten, for eksempel gjennom komplekse integrasjonsforhandlinger. Parter i en intervensjonsprosess legger vanligvis vekt på rettferdighet. Vi kan skille mellom prosedyrerettferdighet og utfallsrettferdighet.

Prosedyrerettferdighet har med om partene føler at de får lagt fram sin sak i for eksempel en meglingsprosess. Utfallsrettferdighet refererer til om partene kan akseptere de kriterier som blir brukt og de beslutningene som blir tatt i prosessen (Rognes 2016, s. 100). Megling i en interessekonflikt er den virksomhet som består i at meglingsmannen søker å få i stand forlik eller avtale mellom partene. Det er ikke uvanlig i plansammenheng at planleggeren opptrer som megler mellom utbygger og grunneier (Forester 1987). Alle de nevnte forhandlingstyper forekommer innenfor saksbehandlingen i jordskifteretten, enten ved jordskifteretten eller mellom partene direkte.

Selve forhandlingsprosessen kan deles i tre hovedfaser (Rognes 2016, s. 33-37); forstadiet, forhandlingsprosessen og etterstadiet. Betydningen av de ulike fasene varierer med type forhandlinger, men mange vil nok hevde at forstadiet er den viktigste fasen. Forstadiet kan bestå av følgende oppgaver; tilknytning til overordnet strategi, informasjonsinnhenting, mandat for forhandling, etablering av forhandlingsteam og utforming av strategi. Eksempelvis vil retningslinjer vedtatt av kommunen for utnyttelsesgrad på boligtomter være en overordnet strategi ved utbygging av et område. Kommunale planleggere har i sitt arbeid behov for politisk ryggdekning. Man har på forhånd gitt den kommunale planleggeren et mandat for forhandlingen, noe som er en del av forstadiet. Et bundet mandat kan gjøre at forhandler/planlegger føler seg mer trygg på situasjonen.

Forhandlingsprosessen kan bestå av disse oppgavene; etablere kontakt med motparten, utforming av prosedyrer, utforsking av avtalemuligheter og avtaleformulering/ brudd. Kommunen kontakter alle berørte grunneiere og legger fram en framdriftsplan for forhandlingene. Deretter undersøker man mulighetene for å komme til enighet. Dette vil være deler av selve forhandlingsprosessen.

Etterstadiet er svært sentralt og suksessen av en avtale er avhengig av håndtering av denne fasen, som kan bestå av; salg av avtale til oppdragsgiver, informasjon til brukere av avtale, iverksetting, vurdering av resultater, utvikling og endring av avtale og avslutning eller fornyelse av avtale. Etter en del møter inngås en avtale om en planløsning. Planen behandles i aktuelle politiske organ. Administrasjonen må «selge» planen til politikerne. Dette er deler av etterstadiet.

Alle forhandlinger er selvsagt ikke like omfattende som beskrevet over, og en del av aktivitetene går parallelt med selve forhandlingsprosessen. Et forhold som kompliserer forhandlingsplanlegging er ofte at den avtalen som planleggeren forhandler fram må godkjennes av politikerne. Dette åpner for at partene i forhandlingene kan påvirke politikerne for å få en annen løsning enn den som de har

bidratt til å forhandle frem i første omgang. I kapittel III vil jeg gå nærmere inn på forhandlingsplanlegging.

Eiendom kan ha ulike funksjoner for eieren, som for eksempel foretak, konsum, kapital eller sosial (se Sevatdal 1989 og Goodale og Sky 1998). Eiers atferd i forhandlinger har nær sammenheng med hvilken funksjon eiendommen har for vedkommende. Når eier har en foretaksmessig relasjon til eiendommen betyr det at den er en del av en produksjonskjede, for eksempel en kiosk i et boligområde. Eiendommen blir brukt til næringsformål. Et eksempel på en konsumfunksjon er en hytteeiendom som ligger inne i et etablert boligområde. Eier bruker eiendommen til rekreasjon. For en som ønsker å parsellere ut deler av eiendommen for å tjene penger eller for å finansiere et tomtekjøp har eiendommen en kapital funksjon. Ved fortetting av villaområder vil det ofte være grunneiere som ønsker at området, og egen eiendom, skal ligge urørt. Den har kanskje vært i familiens eie i generasjoner. De ønsker å beholde den store tomten. Her har eiers relasjon til eiendommen en typisk sosial funksjon. En eier kan selvfølgelig ha flere relasjoner til eiendommen og grensen mellom de ulike kategoriene er flytende. Vi må forutsette at eiere med ulike relasjoner til eiendom vil opptre forskjellig i plan- og forhandlingsprosesser.

Det er mange grunneiere som ikke vil eller ønsker å delta i forhandlings- eller planprosesser. De viser liten (ingen) interesse, og møter ikke opp til forhandlingsmøter. Begreper som vriompeiser, uthalere og gratispassasjerer kan brukes om slike. Det finnes ikke virkemidler i plan- og bygningsloven som kan tvinge disse til forhandlinger. Det kan trues med ekspropriasjon, men kommunene kvier seg for å bruke slike virkemidler hvis det ikke er veldig sterke samfunnsinteresser inne i bildet. En kan vanskelig tro at en kommune vil bruke ekspropriasjon for at en person skal kunne bygge i naboens hage.

En forutsetning for at man skal lykkes i forhandlinger er at man makter å identifisere partenes interesser og alternativer til forhandlet løsning. Dette er vanskelig innenfor de tradisjonelle plan- og reguleringsprosesser. De planmetoder som brukes vektlegger lite denne type registreringer. I de fleste forhandlingssituasjoner vil en finne at partene har en del felles interesser og en del separate interesser. Eierne vil ha ulike relasjoner til eiendommen og i tillegg vil det være situasjoner der partene står i motsetning til hverandre. Det siste kan kalles konfliktinteresser. Ved å gjennomføre en interesseanalyse forut for forhandling vil man kunne finne fram til dette, og kunne bruke dette i konkrete forhandlinger (Rognes 2016, s. 65). Jo større grad av felles interesser og opplevd avhengighet mellom partene dess større vil viljen til forhandlinger være. Interesseanalyse krever en direkte dialog med de aktuelle grunneiere.

Forhandling er en beslutningsprosess som kan være sårbar. Hvis ikke partene kommer til enighet blir det brudd i forhandlingene. Dette kan ha ulike konsekvenser for de involverte, men i de aller fleste sammenhenger er vi avhengig av en avgjørelse. Brudd kan ofte skje etter lang tids forhandling, og da kan man nok føle at man har kastet bort mye tid til forhandlinger uten å oppnå et endelig resultat. Det har derimot vist seg at selv om det blir brudd i forhandlingene virker forhandlingsprosessen konfliktdepende, og skulle således ikke være bortkastet (Rognes og Sky 1999b).

III Fysisk planlegging og forhandling

Den konvensjonelle planleggingsprosessen karakteriseres av Langdalen (1995, s. 76) for å være rasjonalistisk. Den følger i prinsippet en systematisk utvikling fra motivering og målsetting til plan og plangjennomføring, etter spilleregler som skiller mellom politisk og faglig arbeid. Hvor det politiske arbeidet er motivering og målsetting for planleggingsoppgaven og avgrensningen av denne. Det

faglige arbeidet kommer så inn med registrering, analyse, syntese og tilrådning om valg av løsning. Det politiske arbeidet overtar med beslutning og gjennomføring. Det en høy grad av interaksjon mellom disse fasene og forhandling kan komme inn i alle faser. Dette illustrerer en viktig forhandlingsmessig utfordring – det å kunne håndtere henholdsvis en politisk og en administrativ (faglig) fase. Planprosessen kan stikkordsmessig være slik: Planmyndighetene informerer aktuelle grunneiere – grunneierne prøver å påvirke administrasjonen – formell høring av planen og politisk behandling – grunneierne prøver å påvirke politikerne - endelig avgjørelse. Tendensen i samfunnet er at slike planprosesser går fra å være rasjonalistiske til i større grad å ta hensyn til sosiale variable og bevege seg i retning av prosesser som er orientert mot å få til konsensus mellom partene. Bruken av geografiske informasjonssystemer i planlegging og tilgjengeliggjøring av plandata på Internett fører til en demokratisering av informasjon. I slike scenarier, som i dag er virkelighet i USA, vil planprosessene endre seg betydelig.

Forhandlinger krever effektiv prosessledelse og klart definerte mandater. Hvis en forhandler på vegne av kommunen, og må gå tilbake med forhandlingsresultatet for å få godkjenning fra ulike instanser og politisk beslutning, vil dette forsinke forhandlingsprosessen, i verste fall ødelegge prosessen. Slike situasjoner gjør at det knyttes betydelig usikkerhet til forhandlingsplanlegging.

Arealplanleggeren i kommunen vil ikke alltid bli oppfattet som objektiv og nøytral av berørte grunneiere, spesielt i små kommuner. Det kan ofte bli oppfattet som om noen av grunneierne har en for nær forbindelse til planleggeren eller til politikerne. I en forhandlings- eller meglingsprosess er man avhengig av full tillit hos alle parter.

Forhandlinger er ikke noe nytt fenomen i forbindelse med fysisk planlegging, men det er først fra 1980 og utover, at det har blitt fokusert spesielt på forhandlinger i lokale planprosesser her i landet. Forbildene er blitt hentet fra USA, hvor det er stor aktivitet på dette området (se for eksempel Rubino og Jacobs 1990).

Norsk arealplanlegging preges av regulativ konfliktløsning, med utgangspunkt i plan- og bygningsloven (1985), forskrifter, diverse rundskriv fra departementet og nasjonal politikk. Planlegging etter plan- og bygningsloven er underlagt generell samhandlingsplikt, jf. plan- og bygningsloven § 16 som lyder; «Planleggingsmyndighetene i stat, fylkeskommune og kommune skal fra et tidlig tidspunkt i planleggingsarbeidet drive en aktiv opplysningsvirksomhet overfor offentligheten om planleggingsvirksomheten etter loven. Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen.» Samarbeidsplikt mellom offentlige organer er blant annet omhandlet i § 14, andre ledd. Planleggingsmyndighetene i stat, fylkeskommuner og kommuner skal samarbeide om innhenting, bearbeiding og utveksling av informasjon som anses å ha vesentlig betydning for planleggings- og opplysningsvirksomheten etter loven. Prinsippbestemmelsen i § 16 om opplysningsvirksomhet og medvirkning blir fulgt opp i § 27-1 ved regler som gir de berørte anledning til å delta aktivt i planprosessen i forbindelse med varsel om igangsatt regulering (Frihagen 1989, s. 303). Spørsmålet er i hvilken grad dette kan karakteriseres som forhandlinger og hvordan disse prinsipper benyttes. Opplysning er en viktig fase i innledningen av en planprosess, men kommunikasjonen går ofte en veg. Vi kan av den grunn ikke kalle dette for medvirkning og heller ikke forhandling.

I plan- og bygningsloven § 93 a finner vi regler om forhåndskonferanse. Forhåndskonferanse kan kreves av tiltakshaver eller plan- og bygningsmyndighetene. På slike møter kan en få avklart eller i det minste få kommunens foreløpig kommentarer til et tiltak, informasjon om hvilke regler som gjelder for et slikt tiltak og om det finnes lokale bestemmelser. Slike møter kan ofte ha karakter av forhandling.

Dette er noen av de institusjonelle rammene vi finner i lovverket.² Erfaring viser at disse reglene praktiseres relativt fritt, og graden av involvering av berørte grunneiere og publikum varierer, men forhandling står ikke sentralt i plan- og bygningsloven.

Vi har i utgangspunktet ikke forhandlingsplanlegging i Norge. Begrepet er hentet fra USA. En skulle ønske seg denne muligheten også i Norge, men det har vist seg problematisk å få mandater fra politikerne til forhandling. Det vil også være en diskusjon om en har hjemmel til forhandlingsplanlegging innenfor dagens lovverk. En kunne se for seg at det ble fattet litt «romslige» politiske vedtak og at politikerne ga administrasjonen et forhandlingsrom. Mellom grunneierne innenfor et planområde forekommer det derimot forhandlinger. Jeg har foreløpig ikke funnet noen god definisjon på forhandlingsplanlegging, men Rognes (1991, s. 3) mener at berørte parter skal medvirke i planprosessen, og at en rekke ulike interesser skal ivaretas i planleggingen. Planlegging basert på tanker om forhandlingsplanlegging er en ganske dyptgående endring i forhold til tradisjonell planlegging. Blant annet er det en frivillig prosess hvor partene i fellesskap diskuterer seg frem til en avtale. Dersom en av partene har et bedre alternativ enn en forhandlet løsning vil denne metoden strande raskt. Denne type planlegging henter sine basisbegrep fra kunnskap om planlegging og forhandling.

I en regulerings sak vil det som oftest være mange aktører med ulike interesser og forhandlingsposisjoner. Dette er en typisk kompleks forhandlings situasjon, og forhandlingene foregår innenfor en institusjonell ramme dominert av lover og regler, som nevnt ovenfor. Dette er svært ressurskrevende. Planleggeren i en regulerings sak vil også kunne fungere som megler mellom de som har kommet med høringsuttalelse og regulanten (utbygger). Planlegger kan være ekspert, megler og forhandler i en og samme sak. En slik situasjon er vanskelig å mestre og rollene kan ofte være i konflikt med hverandre. Forhandlerrollen kan innebære at en må gå på kompromiss med det som planfaglig sett hadde vært den beste løsning. Faglige vurderinger må ofte vike plassen for det som er praktisk mulig å gjennomføre. Forhandling og megling i planprosesser krever at planleggeren har tilstrekkelige faglige kunnskaper, men i tillegg må man ha evnen til å kommunisere. Når mange hensyn skal ivaretas i en forhandlings prosess er det svært sentralt at planmyndighetenes forhandler har fått de nødvendige fullmakter fra de ulike sektorene til å inngå en avtale. Det er en fordel hvis forhandleren har et visst spillerom og ikke kun mandat til å forhandle om «den eneste akseptable løsning».

En viktig del av arbeidet til en privat utbygger er det å forhandle frem avtaler eller politiske avgjørelser. Disse møter planleggere som ikke har forhandling som arbeidsform. Det finnes klare tegn på at manglende forhandlingsinnstilling og en for autoritativ stil hos planleggere kan føre til problemer for planlegging, og særlig med vedtak og gjennomføring (Jensen 1986). Utbyggingsavtaler mellom kommuner og private utbyggere er eksempel på avtaleinngåelse bygd på forhandling etter regulering.

Ofte er det en sterk ubalanse i styrkeforholdet mellom naboer og utbygger. «What about imbalances of power? Developers, typically, initiate site developments. Planners respond. Neighbors, if they are involved at all, then try to respond to both» (Forester 1987, s. 305). Utbygger har ofte kompetanse både i forhandlinger og i planlegging, og det gjør det enklere å kommunisere med planleggeren. De snakker samme fagspråk og de har ønske om å møtes. Som planlegger vet en ofte hva en kan forvente av en utbygger. De har klare målsettinger. Naboene er langt vanskeligere å forholde seg til.

² Med institusjonell teori eller institusjoner, menes i denne sammenheng de rammer og regler som styrer vår atferd, for eksempel formelle lover, rettspraksis, atferdsbestemmende normer, beslutningssystemer, skikk og bruk etc.

De er ikke noen homogen gruppe, de har ofte svært sprikende interesser og de er ofte ukjent med planprosessen. Forester (s. 305) uttrykker dette enkelt: «Developers speak with one voice; neighbors do not». Denne ubalansen vil vi nok typisk finne i mer omfattende fortettingsprosjekter, ikke så mye i mindre saker. I en meglings situasjon mellom utbygger, grunneiere og naboer kan planleggeren agere som skytteldiplomat. Dette forutsetter at planleggeren blir betraktet som nøytral. For naboene i et område er det viktig å se på den kommunale planleggeren som en ressurs.

I spesielt USA blir det gjennomført meglings med allmennheten, også kalt «Public Dispute Resolution» (PDR), i saker som gjelder utbygging eller pågående virksomhet. Slike tvister oppstår på fylkes- eller kommuneplan nivå, og kan for eksempel gjelde lokalisering av deponi, institusjoner, flyplasser osv. Allmennheten er ofte positive til at det skal bygges en institusjon, men de vil ikke at utbyggingen skal skje i deres nærmiljø. På engelsk brukes begrepene; «Not In My Backyard» (NIMBY) eller «Locally Unwanted Land Use» (LULU) om dette. Megling i denne type saker er svært vanlig. Dette er komplekse forhandlinger, spesielt siden vi har en gruppe (allmennheten) som ikke er enkel å avgrense og som har mange talsmenn. Grunntanken i PDR er ifølge Susskind og Cruikshank (1987) at alle skal komme til orde på et tidlig stadium og å prøve å ta hensyn til de innspill som kommer i størst mulig grad. Susskind og Field (1996) har utarbeidet en sjekkliste for hvordan man kan håndtere en allmennhet som er i opposisjon til en utbygging. Dette innebærer blant annet;

- å bekrefte allmennhetens uro,
- å oppmuntre til felles søking etter fakta,
- å forsøke å minimalisere forstyrrende effekter, samt kompensere utilsiktede skadevirkninger,
- å akseptere ansvar,
- å skape tillit og
- å skape langsiktige relasjoner.

For at forhandlinger skal kunne oppstå må man tilrettelegge en forhandlingsarena hvor alle aktuelle aktører kan møtes. Forhandling kan foregå i alle faser av en planprosess, både under utarbeidelse av plan, planbehandling før godkjenning og ved plangjennomføring. Forhandlinger vil variere med hensyn på plannivå. På oversiktsnivå vil forhandlingen ofte i hovedsak være om prinsipper. På detaljnivå (regulerings- og bebyggelsesplaner) er problemstillingene detaljerte og partene forhandler direkte med planorganet. Ved plangjennomføring vil forhandlingene kunne omfatte forhold rundt det enkelte tiltak. Men skal forhandlinger introduseres i full skala i planlegging i Norge må det lovendringer til.

Plan- og bygningsloven signaliserer viktigheten av at brukere og eiere engasjerer seg i planleggingsvirksomheten og at disse sikres medinnflytelse. Aktiv deltakelse fra berørte grupper i planprosessen vil kunne bidra til bedre tilpasning av planlegging til lokale forutsetninger. Informasjon og brukermedvirkning skal være et supplement til – ikke erstatning for – de folkevalgte organers ansvar for og styring av planleggingsprosessen (Frihagen 1988, s. 312 - 313). Det er viktig å skille mellom medvirkning i planlegging og forhandling. Man kan medvirke uten å forhandle, men ikke omvendt. Det kan selvfølgelig være glidende overganger mellom medvirkning og forhandling. I mange tilfeller er det en utfordring for planleggeren å få berørte aktører i tale, ikke minst å få innbyggere til å engasjere seg for planprosesser, og helst tidlig i en planprosess, før man har lagt for mange føringer. For de fleste grunneiere vil planprosessen virke komplisert og lite engasjerende, spesielt på overordnet nivå. Planene virker abstrakte og en har vanskelig for å forstå konsekvensen for egen situasjon og eiendom. Det er først når man blir direkte berørt at engasjementet øker. Det er ofte sent i planprosessen, og mange rammer er lagt. Det er langt lettere å påvirke innholdet i en plan hvis innspillene kommer tidlig i planprosessen. Begrepet medvirkningsplanlegging blir også brukt av

enkelte (Oraug 1982). Det kan være mange måter å få til medvirkning på. Det tradisjonelle er å legge fram planer til offentlig høring, vente på merknader, for deretter eventuelt å endre planen. Dette er den passive tilnærmingen. Bruk av folkemøter, intervjuer, ulike typer av arbeidsmøter, engasjement av vel- eller grunneierforeninger er en mer aktiv tilnærming. Det siste er mer arbeidskrevende og blir av den grunn ikke prioritert, men begge tilnærmingmåtene blir benyttet.

Brukermedvirkning er helt sentralt ved fortetting i villahageområder. Fortetting i slike områder blir fort oppfattet som et tvangsmessig inngrep og det er viktig å få til frivillige prosesser. Selv ny eiendomsutforming med tapsgaranti (slik vi har i jordskifteprosessen) vil nok for mange føles som et sterkt offentlig inngrep. Det er vanskelig å se at en stor hage skal være en ulempe for eieren eller eiendommen. Verdien av å ha en stor tomt vil overstige den verdien man vil få ved tvangsinnløsning fordi det sosiale aspektet ved å eie nettopp denne tomten er svært høy. Det vil bli vanskelig å utføre omfattende tvangsmessige inngrep i villahagefortetting. Det bør derfor legges til rette for forhandlingsprosesser og frivillige fortettingsprosesser.

Om forhandling mellom offentlig og private er egnet vil være påvirket av politiske holdninger, særlig til markedskrefter kontra offentlig styring. Jeg føler at lokale politikere etterspør minnelige løsninger. Det er ikke populært å gå til tvangsinngrep mot egne innbyggere. Det finnes ikke noe statistikk på dette, men kommunene bruker så vidt vites i svært liten grad ekspropriasjon i dag.

I Norge kommer all vesentlig grad initiativet til jordskifteprosesser fra grunneierne. I arealplanprosesser (overordnede) kommer ofte initiativet fra politikerne. Dette er en grunnleggende forskjell mellom jordskifte og arealplanlegging. Reguleringsplaner kommer derimot i hovedsak fra private.

Det finnes ingen ferdige oppskrifter eller lærebøker som man kan nyttiggjøre seg når det gjelder forhandlingsplanlegging. Det er først i de senere år at forhandling har inngått som en del av utdannelsen av planleggere i Norge, men vi ligger langt etter for eksempel læresteder i USA.

IV Jordskifte i urbane områder

«In short, land readjustment is strong medicine and, like all strong medicines, can either be highly effective as a remedy or, if missed, become worse than the disease» (Doebele 1982, s. 223).

I engelskspråklig faglitteratur skilles det ofte mellom «land consolidation» og «land readjustment», hvor «land consolidation» blir brukt om jordskifteprosesser i rurale områder, mens «land readjustment» blir brukt om tilsvarende prosesser i urbane områder.³ På norsk har jeg valgt å bruke betegnelsen urbant jordskifte som oversettelse av «land readjustment».

Doebele (1982, s. 216) setter ekspropriasjon opp mot urbant jordskifte, og gjennom denne sammenligningen får en fram en del av fordelene med en jordskifteprosess. «Unlike expropriation, land readjustment recognizes in a unique way the rights to property, returning to each owner, in a location as close as possible to the original site, a substantial portion of the land originally owned». Målsettingen med urbant jordskifte er i følge Larsson (1993, s. 11); «... through cooperation between the proprietors of an area of land, to adapt its subdivision and facilities to plans for new or more

³ Den engelske betegnelsen for jordskifte varierer, og ofte har de ikke helt den samme betydning. De mest brukte begrepene er; «land pooling», «land consolidation», «land readjustment», «land replotting» og «land redistribution» (se Archer 1984, s. 1). I Tyskland brukes «Umlegung» om urbane jordskifter, i Frankrike «Association Foncières Urbaines», i Japan «Kukaku-Seiri» og i Sverige «exploatering». «Joint development» er også et begrep som benyttes.

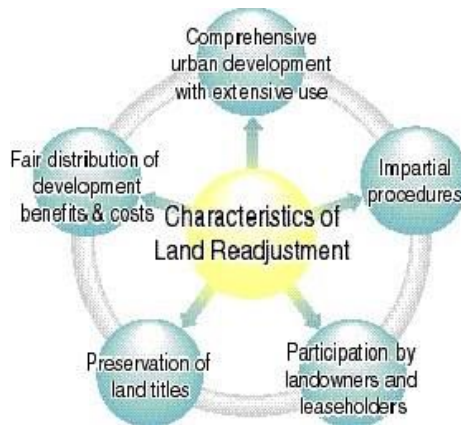
efficient use of an urban nature.» Slike prosjekt kan ha til formål å urbanisere nye områder, omdanne allerede urbane områder, integrere store bygg og anlegg i et område og rehabilitere områder som er ødelagt etter en eller annen form for katastrofe. Michimoto (1992, s. 76) har også klare meninger om hvor viktig det er å bruke jordskifte i byområder. Han sier det så sterk at uten urbane jordskifter ville det ikke vært noe grunnlag for byplanlegging i Japan. Urbane jordskifteprosesser finner vi i en rekke land, deriblant Tyskland, Sverige, Japan, Sør-Korea, Taiwan, India, Canada og Australia. Jeg går ikke i detalj på hvordan urbant jordskifte foregår i de nevnte land, men konsentrerer meg om relevante trekk ved prosessene. Jusgruppens sluttrapport i prosjekt «Samarbeid om utvikling av virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder» redegjør mer i detalj for den svenske og den tyske modellen. For øvrig viser jeg til den rikholdige kildelitteraturen. Det er noen viktige trekk ved denne type prosesser som bør nevnes (se også figur 1);

- tvungen deltakelse, men en majoritet av grunneierne bør støtte prosessen
- arealet verdsettes for å klarlegge hva den enkelte grunneier har som inngangsverdi i arealbytteprosessen
- de fleste prosjekt foregår i regi av lokale myndigheter, men også noen i sentral regi eller i regi av en sammenslutning av grunneiere
- grunneierne deltar aktivt i planprosessen
- prosessen er upartisk og objektiv
- man har tilgang til erfarne forhandlere
- det gis kortsiktige lån for å skaffe tilstrekkelig med arbeidskapital
- det offentlige tilegner seg areal for fellesområder (for eksempel vegareal og parkareal)
- eiendom selges for å dekke kostnadene med ny eiendomsutforming og ny infrastruktur
- det er kostnads- og gevinstdeling mellom berørte grunneiere og det offentlige
- verdistigning på berørte eiendommer
- verdsettingen krever høy kompetanse

Archer (1984) trekker fram erfaringer fra bruken av jordskifte i de ovennevnte land. Jordskifte muliggjør god standard på offentlig infrastruktur og deling av eiendommer i utkanten av byområder og implementering av planlagt mønster for arealbruk. Videre bidrar jordskifte til finansiering av offentlig infrastruktur ved økningen i grunnverdi generert av urban utvikling. Til slutt mener han at dette fører til økt tilbud av areal som kan brukes til boligbebyggelse. En stor forskjell fra jordskifte i rurale områder er at urbane arealer har i større grad behov for offentlig infrastruktur (veg, vann, kloakk, elektrisitet etc.).

Det er en rekke forutsetninger som bør være tilstede for at et urbant jordskifte skal bli vellykket (op.cit. s. 7). Det forutsettes blant annet at det er en del restarealer og små uhensiktsmessige parseller (oppstykket eiendomsstruktur), nærhet til offentlig infrastruktur, behov i markedet for boliger, offentlige myndigheter som ønsker at utbygging skal skje i henhold til planer for arealbruk, en majoritet av grunneierne støtter beslutningen om jordskifte og trenede saksbehandlere som har evnen til å gjennomføre slikt jordskifte.⁴ Archer mener videre at urbant jordskifte ofte aksepteres av grunneierne og er derfor en politisk akseptert teknikk for å få til urban utvikling. Alternativet ville være ekspropriasjon, men dette er ikke like akseptert blant grunneiere.

⁴ Archer (1984) bruker ordet «fragmentation». I enkelte sammenhenger oversettes dette med teigblanding, i andre sammenhenger om oppstykket eiendomsstruktur. Det er går ikke klart fram av kildelitteraturen hvordan eiendomsstrukturen er i de enkelte eksempler.



Figur 1: Karakteristikk av urbane jordskifter (Land Readjustment Division 1997).

Ofte er det slik at deltagende grunneiere må bidra med areal til offentlige formål, typisk vegareal. Det er ikke uvanlig at grunneierne bidra med mer enn 25 % av sitt areal. Det mest ekstreme jeg har funnet fram til er et prosjekt i Kaohsiung i Taiwan hvor areal til vegger, friområder etc. omfattet hele 49 % av det samlede areal. Hele jordskiftefeltet var på 381 daa. Et annet viktig forhold er hvordan gevinsten eller verdistigningen i forbindelse med jordskiftet skal fordeles mellom det offentlige og de private grunneierne. Dette varierer fra at det offentlige tar mesteparten (alt) til at grunneierne får hele gevinsten (Larsson 1993, s. 123). Fordelingen har ofte sammenheng med hvem som dekker utgiftene ved jordskifte og hvem som setter i gang prosessen.

Sverige fikk sin lov om exploateringsamverkan (joint development) i 1987. I forbindelse med at loven om exploateringsamverkan ble vedtatt fikk planmyndighetene en ny part å forholde seg til i plansammenheng. Grunneierne organiseres i et fellesskap, som følger planprosessen mot kommunen som en enhet. Denne parten skiller seg fra andre grupper ved at de har doble formelle muligheter til å påvirke detaljplanleggingen. De er eiendomsbesittere og sterkt delaktig i saken (Smideman 1997, s. 55). Utad er de også en sterk juridisk part. Fastighetsbildningsmyndigheten, det svenske motstykket til Jordskifteverket, står for etablering av grunneiersamarbeidet. Ifølge Magnusson (1992, s. 101) kan ingen tvinges til å delta i et slikt grunneiersamarbeid. Er man først med i et slikt samarbeid kan en ikke trekke seg ut av hvis ikke alle er enige. Nye kan tas opp i fellesskapet etter samme prinsipp. Ved å etablere en juridisk enhet i et utbyggingsprosjekt får kommunen kun en aktør og forholde seg til og å forhandle med (op.cit. s. 101-102).

For å få til en planprosess med fokus på brukermedvirkning i exploateringsamverkan ble det utviklet en metode som kalles planleggingsbokmetoden. Arbeidsbokmetoden utviklet av Johs Oraug er et av grunnlagene for den svenske metoden (se Oraug og Rutledal 1983 og Smideman 1997, s. 77-82). Metoden legger opp til at planleggingen skal være demokratisk, ta utgangspunkt i grunneiernes interesser og kunne håndtere interessemotsetninger (konflikter og problemer). Metoden virker inspirert av elementer innenfor forhandlingsteorien.

Urbane jordskifter i Japan omfatter ofte mange eiendommer og det foregår svært omfattende fysiske og eiendomsmessige endringer.⁵ Urbant jordskifte kalles «Kukaku-Seiri». Den grunnleggende ideen bak denne type jordskifte er; «Kukaku-Seiri is an area development technique by which public facilities such as roads, parks and sewerage are improved and individual lots are made easier to use

⁵ Japan fikk i 1919 et lovverk som gjorde det mulig å gjennomføre urbane jordskifter (Nakano 1992, s. 39). Urbane jordskifter skulle utføres i samsvar med bestemmelsene i en jordskiftelovgivning tilpasset rurale områder. Det ble senere konstatert at denne lovgivningen ikke passet for urbane områder, og den første urbane jordskifteloven fikk Japan i 1954 (Land Readjustment Law).

by forming them into more regular shapes.» (Kishii 1992, s. 48). Det er et stort omfang av denne type jordskifter i Japan. I følge Nitz (1990, s. 4) hadde fram til 1985 ca. 85 % av alt urbant landareal, ved eller annen anledning, vært berørt av Kukaku-Seiri. Eierne innenfor et planområde må stille en relativ del av sitt areal til disposisjon til offentlig utbygging eller areal som kan selges for å dekke kostnadene ved prosjektet. Grunneierne får netto nytte ved at de får igjen eiendommer som er langt enklere å utnytte, samt at de drar nytte av offentlig infrastruktur. Dette fører til økt grunnverdi.

Saksgang ved urbant jordskifte, her ikke relatert til noe bestemt land, kan være som følger (delvis etter Archer 1984, s. 4):

- krav om urbant jordskifte
- avgrensning av planområdet
- verdsetting for å beregne den enkelte eiers andel i jordskiftet
- forberedelse av utkast til skifteplan (i dag: jordskifteløsning) og plan for finansiering (kontakt med aktuelle myndigheter)
- offentliggjøring av foreløpig skifteplan (jordskifteløsning)
- forhandling, endring og endelig vedtak
- deling av arealet i gater, friområder og parseller for boligformål
- forberedelse av byggearbeidet
- erverv av grunn (tvungent) til offentlige formål og arealbytte
- det blir gitt kortsiktige lån
- eiendomsdeling utføres av det offentlige og byggearbeidet av private byggefirmaer
- salg av tomter for å finansiere utbyggingen og for å tilbakebetale lån
- fordeling av gjenværende tomter
- pengeoppgjør i henhold til den enkelte eiers andel før jordskiftet.

I en undersøkelse utført av Moral-López (1962, s. 18) understrekes viktigheten av aktive parter og at initiativet til jordskifte blir tatt av grunneierne selv.⁶ Men de fleste lands lovgiving åpner også for at det offentlige kan sette i gang et jordskifte hvis de ser behovet for det. Denne muligheten eksisterer også i Norge med hensyn til tradisjonelt jordskifte, men blir ikke benyttet særlig ofte. Initiativ til jordskifte kan også i enkelte land (Nederland, Spania og tidligere Jugoslavia) bli tatt av grunneierne (bøndernes) egne organisasjoner. Vi skal ikke gå noe mer i dybden på hvordan jordskifteprosesser igangsettes, men understreke at dette gjøres etter mange ulike modeller rundt om i verden. Selv om startskuddet for jordskifte kommer fra det offentlige legges det stor vekt på partsdeltakelse. Metoder for å vurdere igangsetting av en jordskifteprosess og beslutninger om skifteplan (jordskifteløsning) varierer. Et viktig prinsipp, som ser ut til å gå igjen i en del land, er at et bestemt minimum av parter må akseptere at det settes i gang et jordskifte. Når det gjelder planløsning må det for eksempel i Danmark være minst halvparten av eierne, som også må representere mer enn 2/3 av arealet og mer en 2/3 av arealverdien, som gir sin tilslutning til planen. Det er flere land som har slike regler, men prosentsetser mv. varierer. I andre land, slik som Norge, Frankrike og tidligere Vest-Tyskland er det ingen slike regler, verken avstemming om jordskifte skal igangsettes eller i forbindelse med vedtak av jordskifteplan. Avstemming vil nok oppfattes som mer demokratisk enn modeller hvor jordskifteetaten eller en domstol bestemmer om ett eller begge av disse forholdene. I Norge er det slik at partene skal høres på alle trinn i prosessen, men det er særdomstolen som fatter den endelige beslutningen.

⁶ Moral-López' (1962) undersøkelse bygger på jordskifte i rurale områder.

Måten selve jordskifteplanen blir utarbeidet på varierer også svært mye. Fra det ene ytterpunktet der partene selv utarbeider planen (Østerrike og Pakistan) til der hvor planen helt og holdent er det offentliges ansvar.⁷ Hvor mye partene bidrar i skifteplanprosessen varierer også mye. Det samme gjelder når og på hvilken måte de kan påvirke planleggingen. Det synes som om det på sekstitallet, da Moral-López (1962) gjennomførte sin komparative undersøkelse av jordskiftevirksomhet i rurale områder, at partsmedvirkning var beskjedent og det var ofte en eller annen form for kommisjon eller offentlig organ som utarbeidet og la frem planene. Dette har nå endret seg til at partene har blitt mer trukket med i planprosessen. I hvert fall gjelder dette i Norge, men også her finner vi eksempler på saker hvor partene engasjerer seg lite i prosessen.

Undersøkelser fra skifteplanlegging i jordskifterettene i Norge viser at jordskiftedommere bruker mye tid til megling mellom partene og at megling er en integrert del av skifteplanprosessen (Rognes og Sky 2000). Videre bruker dommerne en rekke ulike teknikker. Selv om megling ikke fører fram til en minnelig løsning virker prosessen konfliktdepende. Det er overraskende at det ikke er fokusert mer på forhandling og megling i den internasjonale jordskiftelitteraturen. Det blir nevnt i bisetninger at dette er viktig, men beskrivelse av metoder og systematiske undersøkelser mangler nesten helt. Atterhög (1995) legger spesielt vekt på at gjennomføringen av urbane jordskifter krever forhandlingskompetanse. Larsson (1993, s. 27) skriver at det legges stor vekt på å få til enighet ved forhandling og at saken skal kunne modnes hos partene ved Kukaku-Seiri. En konsekvens av det siste er at prosjektene kan ta lang tid, ofte mer enn 10 år. Den eneste undersøkelsen jeg har kommet over er utført av Nitz (1990) og omfatter konfliktløsning ved japanske urban jordskifter. Det går frem av denne at konfliktløsning er en viktig del av prosessen, og at tvistene løses av den utøvende jordskifteetaten (første nivå).

I prosjekt "Samarbeid om utvikling av virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder" blir jordskifterettens virkemidler nevnt som et mulig bidrag til å løse utfordringene ved fortetting. I tillegg til at det er enkeltvirkemidler som er interessante, mener jeg hele totalkonseptet med ny eiendomsutforming, bruksordning, felles tiltak, rettferdige prosedyreregler, endelige avgjørelser, tvister som løses underveis, verdsetting, fordeling av kostnader og inntekter og en aktiv forhandlingsarena bør være interessant ved fortetting. Jeg skal ikke gå nærmere inn på dette, men viser til Nord's utredninger (1998 og 1999).

I norsk jordskifteprosess er det to vilkår som må være oppfylt for at et jordskifte skal igangsettes:

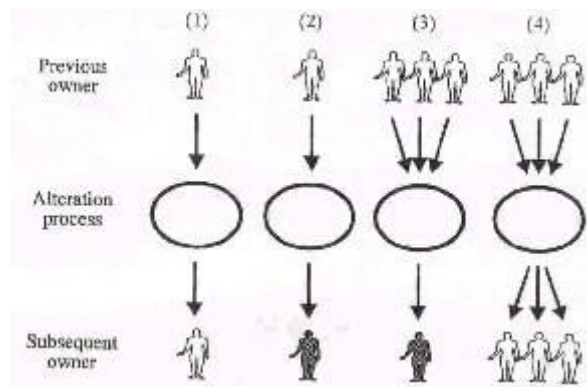
- Utjenlighet – eiendommer som det er vanskelig å utnytte på tjenlig måte etter tid og tilhøve kan legges under jordskifte (§ 1 i jordskifteloven (i dag § 3-2)).
- Vern mot tap – jordskifte kan ikke fremmes dersom kostnadene og ulempene blir større enn nytten for hver enkelt eiendom (§ 3a i jordskifteloven (i dag § 3-18)).

I forbindelse med en eventuell endring av jordskifteloven til også å omfatte urbane områder må en vurdere om tjenlighetskriteriet passer for denne type prosesser, samt om tapsgarantien som relateres til eiendom kanskje må relateres til eier. Det er også slik i dag at jordskifteretten til en viss grad må vurdere situasjonen til den enkelte eier, og ikke blindt kun vurderer situasjonen til eiendommene (Austenå og Øvstedal 1993, s. 38). I tillegg til disse krav må jordskifteretten være saklig kompetent før saken kan tas opp til behandling (se Austenå 1999). Hvis en skulle utvide dagens jordskiftelovgivning til også å omfatte fortetting i urbane områder er det etter min mening nødvendig med et tredje vilkår for at en sak skal kunne igangsettes - noe som vi har sett benyttes i andre lands

⁷ Dette bygger på Moral-López' utredning fra 1962. Det kan derfor ha skjedd store endringer i måten slike planer blir utarbeidet på. For dette formålet er det tilstrekkelig å synliggjøre at planprosessene kan gjennomføres på mange ulike måter.

Figur 2 sier noe om i hvilke tilfeller planlegging med ESL er mulig. For kategori A eksisterer det ikke forutsetninger for planlegging med ESL, både grunneierne og kommunen er imot endringer. For kategori B er det mulig for kommunen å planlegge. Grunneierne aksepterer visse endringer, men de er splittet. For kategori C er det grunneierne som må drive prosessen fordi kommunen ikke ønsker å bidra. For kategori D bør begge parter være interessert i exploatering. Når først en fortettingsprosess skal igangsettes i et villaområde er det mitt inntrykk at grunneierne ønsker sterkt å delta i planprosessen, samt å kunne påvirke planarbeidet.

Den private eiendomsrett står sterkt i Norge. Eiendomsstrukturen og eierstrukturen er ofte en av årsakene til at helhetlige fortettingsprosjekter er vanskelig å gjennomføre.⁸ Eiendommene kan være små og ha en uhensiktsmessig form som gjør det vanskelig å fortette. Transaksjonskostnadene ved å prøve å få til endringer er store, verken det offentlige eller grunneierne har tilstrekkelig med ressurser for å igangsette en utvikling av området.



Figur 3: Prinsipper for endring av eier- og eiendomsstruktur (Larsson 1993, s. 2).

Figur 3 viser noen interessante prinsipper for endring av eier- og eiendomsstruktur som er av relevans for urbane jordskifteprosesser. Det opereres med fire ulike typer av endringer. Type 1 forutsetter ingen omfattende endring med hensyn på eier- eller eiendomsstruktur, og eier kan innenfor rammen av eksisterende forhold gjennomføre ønskelig utvikling av eiendommen. Et eksempel er planlegging og ny eiendomsutforming av et område med bare en eier og hvor vedkommende skal parsellere ut tomter. Type 2 medfører endring av eierstruktur, for eksempel ved frivillig kjøp og salg eller ekspropriasjon. Prosessen fortsetter videre som under type 1. I type 3 er situasjonen slik at det er en oppstykket eller på annen måte en uhensiktsmessig eiendomsstruktur, samtidig som det er behov for endring av eierstrukturen. I slike situasjoner er det vanskelig å gjennomføre fornuftig planlegging av området. En vanlig metode i slike tilfeller er at kommunen eksproprierer nødvendig areal for utbyggingsformålet. Deretter vil prosessen fortsette slik som beskrevet ved type 1 og 2 endring. I type 4 er det også en oppstykket eiendoms- og eierstruktur, men i denne situasjonen er en majoritet av grunneierne interessert i å være eiere også etter en endringsprosess. Jordskifte med ombytting av grunn i landbruksområder er et typisk eksempel på type 4 endring.

I all vesentlig grad er det private grunneiere som tar initiativ til å kreve jordskifte. Det er en eller flere grunneiere som mener at eiendommene er utjenlige å utnytte etter tid og tilhøve, og jordskifte blir krevd for å endre eiendomsstrukturen slik at det blir mer hensiktsmessig. Man ønsker å få til en type 4 endring. I villahagefortetting er det etter min mening viktig at initiativet tas av grunneierne og helst

⁸ Det er viktig å ha terminologien klar på dette punktet. Med eiendomsstruktur menes egenskaper ved objektet (eiendommen). Eierstruktur sier noe om egenskapene til eierne (Sevatdal, Sky og Berge 2019, s. 1-2).

en majoritet av disse før fortetting og jordskifte igangsettes. Det vil være lettere å få politisk aksept hvis en kan vise til at initiativet kommer fra grunneierne, og spesielt hvis et flertall er enige i dette. Kanskje bør vi gå så langt at vi må forlange full enighet blant grunneierne, i hvert fall for å sette i gang en sak. En bør ikke stille så strenge krav i forbindelse med vedtak av plan.

Ved å studere før – etter situasjonen i en del urbane jordskifter fra andre land ser en ofte at det har foregått total omarronding av eiendomsstrukturen. Det er ikke mindre kosmetiske endringer for plassering av et par boliger, men fullstendig omarronding. Etter min mening er det sjelden behov for slik radikal omarronding her til lands. I villahagefortetting vil ofte potensialet for fortetting være et fåtall boliger, og for å få utløst disse tomtene må grunn tas fra flere grunneiere. De grunneiere som avgir grunn må kompenseres. Det vil antakelig i liten grad være aktuelt å gi vedkommende areal et annet sted. Eiendomsstrukturen i villaområder er sjelden så ekstremt oppstykket som vi har sett i en del andre land. Et alternativ kan være å gi vedkommende en andel i en tomt, alternativt at vedkommende blir kjøpt ut. Min vurdering er at mangel på vegtløsning er et av hovedproblemene for å få utnyttet store deler av fortetningspotensialet.

VI Konklusjon – oppsummering

I Norge mangler jordskifterettene hjemmel til å benytte de fleste av de aktuelle virkemidlene de ville trenge for å arbeide i byer og tettsteder (Austenå 1999 og Nord 1998). Planlovgivningen er heller ikke tilpasset denne type problematikk. Hva så? Det er fristende å sitere Seele (1982, s. 194) om viktigheten av jordskifte for urban utvikling: «For urban development in the Federal Republic of Germany compulsory readjustment is irreplaceable; there is no alternative. In my opinion, compulsory readjustment can also be applied successfully in those countries where a large dispersion of private land ownership is wanted and accumulation of land ownership to a few private owners is undesirable». Vi ser også fra Japan at urbant jordskifte er det dominerende virkemiddel for å få til urban utvikling. Etter min vurdering er det nødvendig med et organ som kan fatte bindende avgjørelser mellom grunneiere i et fortetningsområde. Det er likeledes nødvendig at planprosessen er interesse- og løsningsorientert. Ekspropriasjon er rettighetsorientert og ikke egnet for å løse problemene i fortetningsammenheng. Spørsmålet ved ekspropriasjon er hvor mye ekspropriaten skal ha i pengeerstatning? Jordskifteprosessen er derimot i tillegg interesse- og løsningsorientert.

Til nå har diskusjonen gått på om det eventuelt skal skje endringer i jordskifteloven, i plan- og bygningsloven eller i begge. Til tross for lovrevisjonen i 1998 trenger jordskifteloven å gjennomgå en fullstendig revisjon. Et alternativ vil kunne være å lage en helt ny lov for urbane jordskifter, slikt vi ser det er gjort i Japan. På kort sikt tror jeg vi kommer langt med å gjøre tilpasninger i henholdsvis jordskifteloven og plan- og bygningsloven. Noe av det viktigste vil være å gjøre jordskifteloven gjeldende for alle typer av fast eiendom, samt at loven endres og tilpasses jordskifte i urbane områder.

En ting er å bestemme seg for i hvilken lov endringene eventuelt skal skje, noe annet er å bestemme seg for hvilke fagfolk og etater som skal håndtere slike problemstillinger. I denne drøftingen kommer en ikke bort i fra spørsmålet om hvilken status beslutningsorganet skal eller bør ha. Vil jordskifteretten som domstol kunne operere effektivt i et tungt plan- og forvaltningssystem? En kan som et alternativ til at jordskifteretten får utvidet kompetanse tenke seg at det blir opprettet spesielle kommisjoner for å håndtere urbane jordskifteprosesser. En slik kommisjon vil måtte ha medlemmer med jordskiftefaglig-, planfaglig-, verdsettingsfaglig- og forhandlings-kompetanse. En kan også se for seg at det opprettes egne ekspertkomiteer for deler av prosessen, for eksempel kun for verdsetting.

Spesielt innenfor fortetting i villahageområder vil jeg anbefale at det må være en forutsetning at det er en majoritet (eller muligens full enighet) blant grunneierne som ønsker at fortetting skal igangsattes (fremmet). Disse må også representere majoriteten av arealet og arealverdien i planområdet. Det må også etableres offentlige støtteordninger, gunstige lånemuligheter eller at det offentlige finansierer/ forskutterer infrastruktur i denne type saker. Det er i dag få statlige virkemidler som virker stimulerende på fortetting. De aller fleste virkemidler er restriktive. Dette er uheldig. Politikere er lite villige til å gå inn å fortette, spesielt fortetting i villahager. Dels er dette svært kontroversielle saker og dels er det liten gevinst å hente i form av økt boligbygging. I slike tilfeller kan den svenske modellen, hvor grunneierne danner et frivillig fellesskap være et alternativ. Dette er ikke nok. I tillegg må det være et organ som bistår i fortettingsprosessen med planlegging, forhandling, meglings, verdsetting etc. Jordskifterettene bør kunne gå inn å ta en slik rolle, men det bør også tilrettelegges for frivillige fortettingsprosesser. Den internasjonale faglitteraturen peker på at innsatsen i forbindelse med fortetting og urbane jordskifter må prioriteres i områder med stort potensiale for boligbygging. Det er behov for en betydelig styrking av verdsettingsfaget og kompetansen i verdsetting blant jordskiftetere. I tyske urbanjordskifter viser det seg at flesteparten av ankene er på verdsettingen (Seele 1982). En forutsetning for at fortetting skal få aksept er at verdsettingen må tuftes på et solid faglig fundament (Doebele 1982, s. 219).

Ved bruk av tilskuddsordninger i fortettingssaker vil myndighetene kunne sette fram vilkår som må innfris for at man skal få tilskuddet. Så vidt vites kan ikke forvaltningen pålegge grunneierne å endre eiendomsstrukturen, men ved bruk av økonomiske virkemidler vil forvaltningen indirekte kunne være med på å påvirke disse. Normalt er det kun partene selv eller jordskifteretten som kan endre eiendomsstrukturen. En annen viktig forutsetning er at det offentlige besitter areal som de kan benytte i bytteprosessen.

Dagens institusjonelle rammer for planprosesser er ikke egnet for forhandlingsprosesser. Plan- og bygningsloven mangler bestemmelser om forhandling og meglings i plansaker. Det er behov for lovendringer som fremmer samhandling mellom grunneiere. Det er også mangel på arbeidsopplegg, metoder, kompetanse og mandater for slike forhandlinger. Det siste er nok langt viktigere enn å få bestemmelser i lovverket, selv om også dette ville hjelpe. En forutsetning for at man skal lykkes i forhandlinger er at man makter å identifisere partenes interesser. Vi har lite faktisk kunnskap om hvordan planleggere forholder seg til rollen som megler, planlegger og ekspert i en og samme planprosess. Vi vet derimot noe mer om hvordan jordskiftedommere håndterer denne situasjonen, men også innenfor dette emnet er det behov for mer forskning og utvikling.

Fortetting i villaområder vil være komplisert på mange måter. En av de største utfordringene ligger i å håndtere det følelsesmessige (eiers sosiale relasjon til eiendom). Villahagefortetting vil sette sterke følelser i sving hos grunneierne, og det skal politisk mot til å gjennomføre slike prosesser med tvang. For at man i det hele tatt skal kunne gjennomføre dette må prosessen oppfattes som rettfærdig. Jordskiftedommere har bred erfaring med dette fra håndtering av landbrukseiendommer, og en må anta at det er mye av de samme følelsene som settes i sving ved omarronding i byer og tettsteder. Forhandling og meglings vil etter min vurdering være et svært sentralt virkemiddel for å lykkes og for å få aksept for å gjennomføre urbane jordskifteprosesser.

VII Referanser

- Archer, R.W. (1984). The Use of Land Pooling / Readjustment to Improve Urban Development and Supply in Asian Countries. Working paper no. 14, Human Settlements Division, Asian Institute of Technology, Bangkok.
- Atterhög, M. (1995). Municipal Land Management in Asia: A Comparative Study. ESCAP Human Settlements, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- Austenå, T. (1999). Jordskifterettens stadlege kompetanse (Jordskiftelovens virkeområde). Upublisert notat, Institutt for landskapsplanlegging, Ås-NLH.
- Austenå, T og Øvstedal, S. (1993). Jordskifteloven – kommentarutgave. Universitetsforlaget, 2. utgave.
- Forester, J. (1987). Planning in the Face of Conflict: Negotiation and Mediation Strategies in Local Land Use Regulation. Journal of the American Planning Association, Vol. 53, nr. 3/87, s. 303–314.
- Doebele, W.A. (1982) (ed.). Land Readjustment. A Different Approach to Financing Urbanization. Lexington Books.
- Goodale, M.R. and Sky, P.K. (1998). Owners' Relationships to Property and Land Consolidation: A Social Approach. Kart og Plan, nr. 4/98, s. 264–268, Universitetsforlaget.
- Guttu, J. (1995). Hva gjør kommunene med fortetting? Norsk institutt for by- og regionforskning, notat 1995:121.
- Jensen, R.H. (1991). Kan forhandlingsplanlegging fornye arealplanleggingen? Kart og Plan nr. 1/91, s. 13–19, Universitetsforlaget.
- Jensen, R.H. (1986). Bifokal forhandlingsplanlegging. I Olsen, A. og Selfors, A. (red.). Fysisk planlegging. Fagbokforlaget, s. 112–136.
- Kishii, T. (1992). Introduction to Kukaku Seiri – Land Readjustment in Japan. I Carlson, P: Japanese - Swedish Seminar on Land Readjustment, Town Planning Division, School of Architecture, Stockholm, s. 48–58.
- Land Readjustment Division. (1997). Land Readjustment Project. Ministry of Construction, Japan.
- Langdalen, E. (1995). Arealplanlegging: form, funksjon, felleskap. Universitetsforlaget, 2. opplag.
- Larsson, G. (1993). Land Readjustment. A Modern Approach to Urbanization. Avebury, Ashgate Publishing Limited, England.
- Magnusson, L. (1992). An Overview of the Swedish System for Joint Development. I Carlson, P: Japanese - Swedish Seminar on Land Readjustment, Town Planning Division, School of Architecture, Stockholm, s. 100–103.
- Michimoto, O. (1992). The Replotting Mechanism – The Case of Hamamatsu. I Carlson, P: Japanese - Swedish Seminar on Land Readjustment, Town Planning Division, School of Architecture, Stockholm, s. 76–82.
- Miljøverndepartementet m.fl. (1999). Samarbeid om utvikling av virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder. Midtveisrapport, Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Landbruksdepartementet.

- Moral-López, P. (1962). Principles of Land Consolidation Legislation: A Comparative Study. Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO legislative series, no. 3, Rome.
- Nakano, M. (1992). History of Kukaku Seiri (Land Readjustment) in Japan. In: Carlson, P: Japanese - Swedish Seminar on Land Readjustment, Town Planning Division, School of Architecture, Stockholm, s. 38–47.
- Nord, E. (1999). En studie av problemstillinger i utvalgte eksempelområder relatert til virkemidlene i jordskifteloven. Utredning i prosjekt: Samarbeid om utvikling av virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder,
- Nord, E. (1998). Virkemidler i jordskifteloven relatert til arealbruk i byer og tettsteder. Utredning i prosjekt: Samarbeid om utvikling av virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder.
- Nitz, K.K. (1990). Managing Conflicts in Japanese Land Use: The Case of Kukaku Seiri (Land Readjustment). Working Paper 1990:4, Program on Conflict Resolution, University of Hawaii at Manoa.
- Oraug, J. (1982). Medvirkningsplanlegging. Plan og Arbeid nr. 3/82.
- Oraug, J. og Rutledal, E. (1983). Veilederhefte om arbeidsbokmetoden for kursarrangører. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), Arbeidernes opplysningsforbund, Oslo.
- Rognes, J. (2016). Forhandlinger. 4. utgave, Universitetsforlaget, Oslo.
- Rognes, J. (1991). Forhandlinger i planprosessen. Et forhandlingsteoretisk perspektiv på fysisk planlegging. Kart og Plan, nr. 1/91, s. 3–8, Universitetsforlaget.
- Rognes, J. og Sky, P.K. (2000). Megling i domstolene, særlig i jordskifteretten. Lov og Rett, nr. 2/2000, s. 101–112, Universitetsforlaget.
- Rognes, J. og Sky, P.K. (1999a). Meglingsaktivitet og -teknikk i jordskifteretten. Kart og Plan nr.1/99, s. 76–84, Universitetsforlaget.
- Rognes, J. and Sky, P.K. (1999b). Intervention Methods in Land Issues Disputes: Mediation in the Norwegian Land Consolidation Courts. Paper presented at the Twelfth Conference of the International Association for Conflict Management. San Sebastián-Donostia, Spain, 23 s.
- Rubino, R.G. and Jacobs, H.M. (1990). Mediation and Negotiation for Planning, Land Use Management, and Environmental Protection: An Annotated Bibliography of Materials for the Period 1980-1989. Council of Planning Librarians, bibliography, No. 264.
- Seele, W. (1982). Land Readjustment in the Federal Republic of Germany. I: Doebele, W.A. (ed.). Land Readjustment. A Different Approach to Financing Urbanization. Lexington Books, s. 175–205.
- Sevatdal, H. (1998). Egedomsomforming og institusjonell teori. Kart og Plan nr. 3/98, s. 153–160, Universitetsforlaget.
- Sevatdal, H. (1989). Eiendomsteori og eiendomsutforming. I: Perspektiver på eiendom, Steinsholt, K. (red.), Kompendium, Institutt for jordskifte og arealplanlegging, Ås-NLH.
- Sevatdal, H., Sky, P.K. og Berge, E. (2019). Egedomsteori: innføring i samfunnsvitenskapleg teoritilfang for utøving av egedomsfag. Ås: Centre for Land Tenure Studies, Faculty of Landscape and Society, Department for Property and Law, NMBU.

Smideman, B. (1997). Planera med samverkan. Utveckling och utvärdering av Planeringsboksmetoden vid detaljplanering med exploateringssamverkan. Doktorsavhandling, Trita-Ark-1997:1, Institutionen för Arkitektur och stadsbyggnad, Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm.

Susskind, L. og Field, P. (1996). Dealing with an angry public. The Free Press, New York.

Susskind, L. og Cruikshank, J. (1987). Breaking the impasse. Basic Books Ink.