

Praktisering av plan- og bygningslova § 12-7 nr. 13 (fordeling av planskapt netto verdiauke) i planforvaltninga

Provisions in Norwegian Zoning Plans for the Distribution of Net Added Plan Value Among Landowners

Cathrine Liss Hoddevik

master i eigedom, jordskiftedommar, Sogn og Fjordane jordskifterett, og ph.d.-student, Institutt for eigedom og juss, NMBU

cathrine.hoddevik@domstol.no

Terje Holsen

dr.scient., førsteamanuensis, Institutt for eigedom og juss, NMBU

terje.holsen@nmbu.no

Samandrag

I reguleringsplanar er det høve til å gi føresegnar om fordeling av planskapt netto verdiauke (pbl. § 12-7 nr. 13). Om dette er gjort, og det blir levert krav til jordskifteretten, er det opp til jordskifteretten å fordele verdiauken mellom eigedommane. Lovparagrafen er forma som eit val planmynda har om å gi ein deontisk «skal-føresegn». Hensikta bak innføringa av lovparagrafen var å lette plangjennomføring. Slike føresegnar kan forståast som institusjonelle utsegner, høvesvis som reglar, normer og strategiar. Lovparagrafen er utforma som en regel. Brot har en konsekvens. Planen kan ikkje gjennomførast utan at verdiauken er fordelt. Gjennom verkemiddelet møtest spelereglar om økonomiske verdiar for kvar einskild eigedom og spelereglar for varetaking av fellesverdiane i samfunnet. Det har så langt mangla ei oversikt over kva planmynda ønskjer å oppnå gjennom verkemiddelet, og korleis føresegnene er utforma. Analysen viser at fordeling av verdiar – økonomisk rettferd mellom eigedomar – er planmynda sin primære intensjon. Omsyn til plankvalitet og plangjennomføring – varetaking av fellesverdiar – var ikkje like framståande. Analysen viser også at den deontiske «skal-føresegna», i institusjonell teori forstått som «reglane i spelet», primært er brukt som strategi. Planmynda ønskjer å oppmode eigarane til frivillige avtalar om økonomisk fordeling, dvs. ein deontisk «kan-føresegn». I «gongen i spelet» skjer det ei institusjonell tilpassing.

Nøkkelord

planskapt netto verdiauke, planmynda, føremål, institusjonell tilpassing

Abstract

Norwegian municipalities are entitled to introduce legally binding provisions in zoning plans for the distribution of net added plan value among landowners. If these are introduced, the Land Consolidation Court shall distribute the value between affected properties. The statutory section is shaped as a choice for the planning authority to provide a deontic “shall” provision for the purpose of facilitating plan implementation. Such provisions can be understood as institutional statements, respectively as rules, norms and strategies. The legal clause is formulated as a rule. Violations have consequences. Plan implementation is not possible unless added value is distributed. In summary, the analysis shows that consideration of economic justice between properties is stated as the primary

intention when municipalities adopt plans where such provisions are made. Consideration of the plans' substantive quality and feasibility was not as prominent. Furthermore, the deontic "shall" provision, understood in institutional theory as the "rules of the game", is used by municipalities as a strategy, encouraging owners voluntarily to agree on the economic distribution of added values, i.e., a deontic "may" provision. In this "play of the game", institutional adaptation takes place.

Keywords

net added value from rezoning, planning authority, consideration, institutional adaptability

1. Innleiing og bakgrunn

Etter plan- og bygningslova¹ § 12-7 nr. 13 kan det i ein reguleringsplan bli gjeve føreseigner om krav til fordeling av planskapt netto verdiauke. Om dette er gjort og slik sak blir kravd, er det opp til jordskifteretten å fordele verdiauken mellom eigedommane omfatta av føreseigna.² Regelen kom inn i lova i 2007 (1985-lova³) og er ført vidare i gjeldande lov. Verkemiddelet var opphøveleg diskutert for «gjennomføring av nødvendig omforming og fornyelse i allerede utbygde område»,⁴ område som gjerne blir omtalte som transformasjonsområde.⁵ Målet var å få kontroll på by- og tettstadsspreiing.⁶ Behovet for verkemiddelet var grunngeve i auka motvilje mot å bruke det eksisterande verkemiddelet ekspropriasjon,⁷ forstått som at «[k]ommunene ønsker at det i størst mulig grad skal oppnås frivillige ordningar».⁸

Verkemiddelet som vart valt for å løyse utfordringar i transformasjonsområde, var reglar om fordeling av verdier innanfor eit nærare definert utbyggingsområde.⁹ Reguleringsplanar kan skeivfordele private verdier. Nokre grunneigarar kan få eigedommen sin regulert til utbyggingsformål, medan andre kan få eigedommen utlagd til arealformål med lav utbyggingsverdi.

Tanken med regelen i pbl. § 12-7 nr. 13 har altså vore at fordeling av planskapt netto verdiauke kan lette plangjennomføring ved at kvar einskild eigedom får sin høvesvise del av netto verdiauke innanfor planen.¹⁰ Formålet med å fordele planskapt netto verdiauke er «overordnede samfunnstiltak [...], en umiddelbar offentlig interesse», ikkje å «fremme de privatøkonomiske interessene til grunneierne i skiftefeltet».¹¹ Samfunnstiltaket låg både i det at planar vart gjennomførte, og det at ein kunne regulere heilt uavhengig av eigedomsgrenser og dermed sikre god arealutnytting.

1 LOV-2008-06-27-71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningslova).

2 LOV-2013-06-21-100 Lov om fastsetjing og endring av eigedoms- og rettshøve på fast eigedom m.m. (jordskiftelova) §§ 3-30–3-32.

3 LOV-1985-06-14-77 Plan- og bygningslov.

4 NOU 2003: 14, s. 77.

5 I plan- og bygningslova, jf. § 11-8 tredje ledd bokstav e, brukar ein nemninga «omforming og fornyelse» om transformasjon, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 220 som presiserer at omgrepet inkluderer transformasjon.

6 Dvs. «overordnede samfunnstiltak [...] en umiddelbar offentlig interesse», jf. Stenseth (2007), s. 317–318.

7 NOU 2001: 7, s. 125; Plate og Mjøltnes (2001), s. 82; Landbruksdepartementet (2003), s. 7; Ot.prp. nr. 78 (2004–2005), s. 12, jf. Stenseth (2007), s. 306–307.

8 Landbruksdepartementet (2003), s. 9.

9 Det vil seie at ein ikkje valde å gå vidare med å etablere verkemiddel for «områdevisse selskap», som tidlegare (Plate og Mjøltnes (2001), kap. 4.1) i det såkalla Virkemiddelprosjektet vart peika på som spesielt eigna i transformasjonsområde. Verkemiddelet ein valde å gå vidare med, «fordeling av planskapt netto verdiauke», vart skildra som meir eigna ved «eplehagefortetting» (op.cit., kap. 4.2). Dette verkemiddelet er også skildra som «kanskje vel så aktuelt i et hyttefelt på fjellet eller ved sjøen, som ved utbygging i de store byene» (Reiten (2015), s. 116).

10 Ot.prp. nr. 78 (2004–2005), s. 23.

11 Stenseth (2007), s. 317–318.

Krav om fordeling av planskapt netto verdiauke i ein reguleringsplan gjev ei direkte kopling mellom plan- og bygningslova og jordskiftelova. Det er jordskifteretten som skal fordele verdiauken, jf. jskl. § 3-30 til § 3-32. Ulikt dei ordinære rettsendrande sakene etter jordskiftelova (§ 3-4 til § 3-10) er det ikkje jordskifteretten eller partane, men derimot kommunestyret, gjennom vedtak av reguleringsplan, som fastset avgrensinga av det geografiske området for verdifordeling.

Holth og Sky (2017) syner til nokre utfordringar i koplinga mellom plan- og bygningslova og jordskiftelova i fordeling av planskapt netto verdiauke, mellom anna om planmynda forstår kva slags verkemiddel dette er, at det er tydeleg utforma reguleringsføresegner, og at planmynda har tilstrekkeleg eigedomskompetanse til å vurdere konsekvensane av at dei fastset det geografiske området for verdifordeling.¹²

I tillegg syner både Holth og Sky (2017)¹³ og Stenseth (2007)¹⁴ til at jordskifteretten har eit vidt rom for skjønn, basert på til dels uklare verdsetjingsprinsipp. Lovgjevaren har i liten grad gjeve rettleiing for verdsetjinga av urbane transformasjonsområde. Dette gjeld til dømes ulike omsyn ved verdsetjing av grunnlaget for ny arealbruk, dvs. inngangsverdien dei einskilde eigedommane tek med seg inn i verdsetjinga.¹⁵ I tillegg vil verdsetjinga av netto verdi (dvs. inntekter minus kostnader) på den transformasjonen som reguleringsplanen gjev moglegheit til, by på utfordringar når inntektene ofte kan kome mange år seinare enn avgjerda frå jordskifteretten.¹⁶

Stenseth-utvalet¹⁷ syner til at reglane om fordeling av planskapt netto verdiauke «har vært lite brukt».¹⁸ Tilsvarende har Hoddevik (2021) konkludert med at intensjonen bak reglane ikkje er oppnådd, med omsyn til talet på saker som har vore førte for domstolane.¹⁹ Vi står slik sett overfor eit etterspurt verkemiddel, med klare intensjonar, som ikkje synest å ha blitt brukt i det omfanget lovgivar nok håpa på. I dette ligg det eit element om at dei involverte kan ha løyst utfordringane med fordeling av planskapte verdiar minneleg, men dette er vanskeleg å ha oversikt over.

Det har så langt mangla ei oversikt over bruken av verkemiddelet. Stenseth-utvalet var i kontakt med «en rekke kommuner» og etterspurde erfaringar med fordeling av planskapt netto verdiauke. Tilbakemeldingane frå desse kommunane var at reglane er brukte i liten grad. Tilbakemeldingane frå jordskifterettane tyder også på at bruken er sparsam.²⁰ Jordskifterettane har truleg ikkje full oversikt over bruken i kommunane innanfor sitt dømme.²¹

Stenseth-utvalet summerte opp kontakten med kommunane med nokre formeiningar om kvifor verkemiddelet ikkje blir brukt, slik: «[a]t kommunene det gjelder ikke har sett behov for slike løsninger i sine kommuner, at kommunene ikke kjenner til reglene eller innholdet i dem, at kommunene er usikre på hva vedtak om å bruke reglene vil føre til, men også at kommunene mener at dagens regler ikke er godt nok egnet til å få gjennomført utbyggingen.»²²

12 Holth og Sky (2017), s. 303.

13 Holth og Sky (2017), s. 312.

14 Stenseth (2007), s. 301.

15 Jf. Holth og Sky (2017), s. 304–309.

16 Holsen (2022a), s. 170–71.

17 Ei arbeidsgruppe oppretta av Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å vurdere forbetringar i regelverk, praksis, mv. for gjennomføring av tradisjonelt og urbant jordskifte ved fortetting og transformasjon.

18 KMD og LMD (2021), s. 7.

19 I 2021 var det ført to saker for domstolane: Kilen syd og Opstadmoen.

20 KMD og LMD (2021), s. 49.

21 KMD og LMD (2021), s. 52.

22 KMD og LMD (2021), s. 51–52.

Desse punkta stengjer til dels for kvarande. Dersom kommunen ikkje kjenner til regelverket, kan kommunen ikkje samstundes vere usikker på bruken eller meine den ikkje er eigna til formålet.

Som ei følgje av den tidlegare manglande oversikta over bruken av verkemiddelet er det heller ikkje forska systematisk på kva planmynda ønskjer å oppnå eller prøver å løyse ved å ta i bruk denne føresegna i ein reguleringsplan, i kva grad verkemiddelet er nytta, og korleis føresegnene er utforma. Dette ønskjer vi å kaste lys over i denne artikkelen. For å svare på desse spørsmåla har vi utforma følgjande forskingsspørsmål:

1. Kva slags intensjon(ar) har planmynda hatt når dei har teke i bruk pbl. § 12-7 nr. 13?
2. Korleis er reguleringsføresegnene utforma?

2. Teori

I denne artikkelen tek den operasjonelle analysemodellen, og analysane og drøftingane, utgangspunkt i institusjonell teori, særleg Ostrom (2005) sitt IAD-rammeverk, kombinert med North (1990, 2005) si forståing av institusjonell endring (adaptiv kapasitet) og Williamson (2000) si institusjonelle lagdeling.

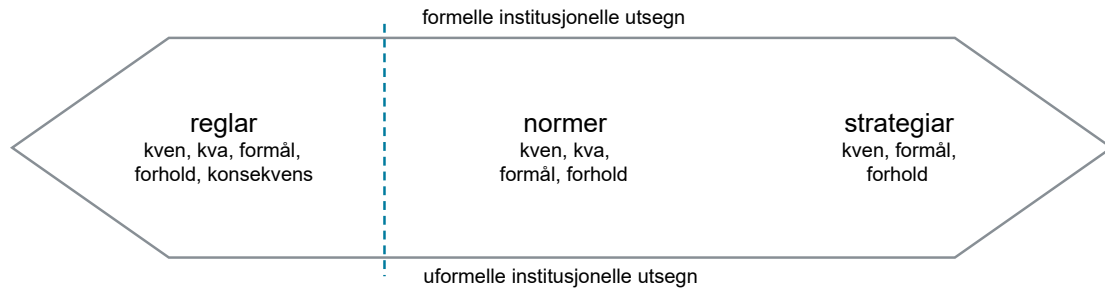
Institusjonar er dei sosialt skapte uformelle og formelle spelereglane som styrer samhandling mellom aktørar, anten dette er organisasjonar eller einskilde individ. Formålet med institusjonar er å skape tryggleik og stabilitet, dvs. redusere transaksjonskostnader. I og med at dei er sosialt skapte, vil institusjonar også endre seg over tid. Institusjonelle strukturar, også kalla styringsstrukturar²³ eller regime, er eit sett av meir varige verkemiddel som blir halde opp av ulike aktørar med felles interesser.

Styringsstrukturar (regime) er bygde opp av forskjellige typar institusjonelle utsegner. Ostrom (2005) skil her mellom «reglar», «normer» og «strategiar».²⁴ Reglar er institusjonelle utsegner som er bygde opp av fem komponentar: *kven* dei gjeld for, *kva* som er tillate, påbode eller forbode, *formålet* med institusjonane, *forholda* dei gjeld under, og – heilt essensielt – *kva* som er *konsekvensen* av regelbrot. Normer inneheld dei same komponentane som reglar, med unntak av at det ikkje er gjeve nokon konsekvensar av brot på institusjonelle utsegn. «Strategiar» er den svakast utforma typen institusjonelle utsegner, og seier noko om berre tre komponentar: *kven* dei gjeld for, og *kva* formål og forhold dei gjeld for, sjå figur 1.

Reglar og normer inneheld begge deontiske utsegn som viser kva som er tillate, påbode og forbode, til dømes uttrykt gjennom «kan», «bør», «må» eller «skal» (ev. i kombinasjon med «ikkje»). Medan «må» og «skal» er tydeleg normerande utsegner, er «bør» ei noko svakare normering. «Kan» har eit meir tvitydig innhald, ofte forstått som vilkårsbundne handlingsløyve. Men «kan» vil også kunna konstituere nye moglege handlingar eller tildele rettar. Uansett inneber «kan» at bestemte handlingar blir tillatne, utan at aktørane blir forplikta til handling (Ostrom, 2005). Det viktigaste skiljet mellom reglar på den eine sida og normer og strategiar på den andre sida er eksistensen av konsekvensar ved brot på institusjonelle utsegner. Reglar er baserte på kollektiv aksept av definerte konsekvensar ved regelbrot, at dette set grenser for det individuelle handlingsrommet, og at brotet faktisk blir følgd opp på den definerte måten.

²³ Williamson (2005), s. 3.

²⁴ Ostrom (2005), kap. 5.



Figur 1. Komponentar i eit institusjonelt miljø (Williamson, 1998). Basert på tre typar institusjonell logikk (Ostrom, 2005) og to nivå av formalitet (North, 2005).

Institusjonelle analysar blir gjerne utførte med utgangspunkt i to ulike perspektiv. Anten kan ein analysere det institusjonelle regimet, altså «reglane i spelet», eller så kan ein analysere samhandlinga mellom aktørane i eit bestemt regime, det vil seie «gangen i spelet».²⁵ Vidare kan institusjonelle analysar ta utgangspunkt i ulike institusjonelle lag.²⁶ I det øvste laget finn ein institusjonar som er forma av uformelle kulturelle tradisjonar og normer i samfunnet. Dette dannar utgangspunkt for det neste laget, som består av dei formelle politisk vedtekne institusjonane. Som eit tredje lag finn ein den konkrete samhandlinga mellom aktørar som er gjeven i dei to øvste laga. Det fjerde laget blir forstått som konsekvensane av den konkrete samhandlinga. Forskingsspørsmåla nemnde i kapittel 1 ovanfor, tek utgangspunkt i «planskapt netto verdiauke» som institusjonelt system, men handlar likevel om gangen i spelet, dvs. samhandlinga mellom aktørane basert på dei formelle, politisk vedtekne institusjonane og konsekvensane av denne samhandlinga.

Ein må skilje mellom skriftlege utsegner som har form av å vere reglar, normer eller strategiar, men som ikkje påverkar åtferd, og faktiske institusjonelle utsegner.²⁷ Rettsreglar fungerer derfor ikkje som institusjonelle utsegner dersom dei ikkje påverka åtferd. Dessutan vil rettsreglar som institusjonelle utsegner både kunne vere reglar, normer og strategiar. Etter den institusjonelle lagdelinga kan institusjonelle utsegner både vere formelt vedtekne rettsreglar og politiske vedtak, og dei kan vere uformelle, kulturelt bestemte tradisjonar og andre eigenskapar ved samfunnet. For gangen i spelet og resultatet av det er formelle, institusjonelle utsegner ikkje nødvendigvis viktigare enn dei uformelle.

Spelereglar dannar ramma for handlingane til aktørane. Våre oppfatningar av kontekst og det handlingsrommet som spelereglane gjev, og våre tankar om nødvendige tiltak for å handtere eit konkret behov,²⁸ påverkar dei handlingsvala vi gjer, og konsekvensane av desse vala.²⁹ Til saman utgjer dette det ein kan kalle institusjonell adaptivitet,³⁰ som også kan forståast som organisatorisk tilpassingsevne.³¹ På denne måten skjer det heile tida ei gradvis utvikling av regime.³²

Det er dette som kan bli analysert gjennom den operasjonelle analysemodellen IAD-rammeverket,³³ jf. figur 2. Modellen tek utgangspunkt i handlingsarenaer som den grunnleggjande analyseininga, med handlingssituasjonar og aktørar som to underliggjande

25 Williamson (2000), s. 597.

26 Williamson (2000), s. 597; Ostrom (2005), s. 6.

27 Ostrom (2005), s. 138.

28 North (2005) brukte termane «perceived reality» og «beliefs» om det som her er kalla høvesvis oppfatningar av kontekst og tankar om nødvendige tiltak.

29 North (2005), s. 4.

30 North (1990), s. 80–81.

31 Williamson (2010), s. 462.

32 Fuenfschilling og Truffer (2014), s. 773.

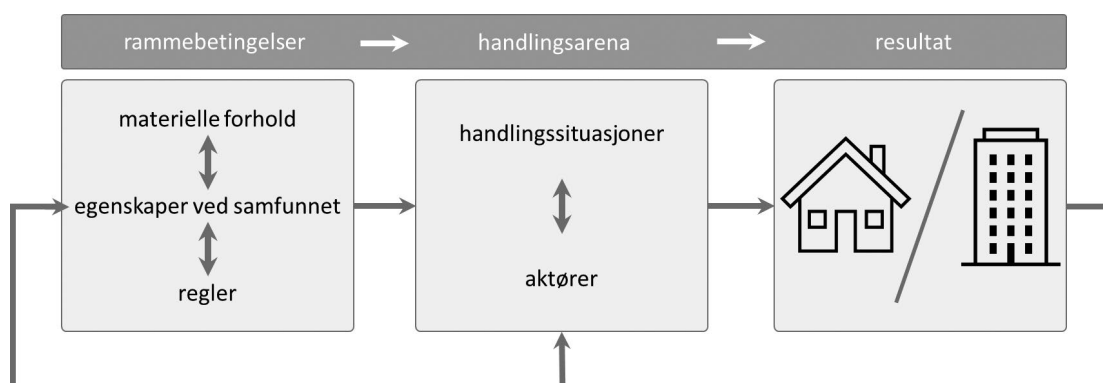
33 Ostrom (2005), kap. 1.

einingar. Dermed blir aktørane si oppfatning av konteksten og tankane deira om nødvendige tiltak eit utgangspunkt for analysen. Handlingane til aktørane blir påverka av styrande rammeføresetnader, altså dei materielle forholda, eigenskapar ved samfunnet og reglar som underliggjande einingar. Saman påverkar desse to analyseiningane resultatet, som igjen kan føre til institusjonell adaptivitet og endring av regime.

Med materielle forhold kan vi forstå det slik at ulike eigenskapar ved omgjevnadene påverkar det som skjer på handlingsarenaen. Dette kan til dømes vere reint geografiske eller demografiske forhold, men det kan også vere eigenskapar ved ressursfordelinga i samfunnet, til dømes om og eventuelt korleis det er mogleg å styre bruken av ressursar.

I rammeføresetnadene er det eit skilje mellom *reglar* og *eigenskapar ved samfunnet*. I sistnemnde inngår også dei institusjonelle utsegnene *normer* og *strategiar* (sjå figur 1 ovanfor). I rammeverket skal reglar derfor forståast som ulike typar autoritativ regulering av samhandling i ein bestemt situasjon, med definerte konsekvensar dersom dei blir brotne. Det som i daglegspråket ofte også blir omtalt som reglar, slik som handlingsinstruksar, etiske prinsipp og konvensjonar, må forståast som normer eller strategiar, dvs. eigenskapar ved samfunnet.³⁴

Samla sett utgjer reglar, normer og strategiar dei spelereglane (institusjonane) som styrer samhandlinga mellom aktørane i konkrete handlingssituasjonar. I praktiseringa av plan- og bygningslova § 12-7 nr. 13 møtest to institusjonelle system, også kalla regime (Sevatdal et al., 2025, kap. 6). Ein kan forstå dette som at spelereglar som handterer økonomiske verdier for kvar einskild eigar, primært forankra i tingsrett og tufta på kapitalverdier (kalla for eigedomsregimet), møter spelereglar utforma for å vareta fellesverdiane i samfunnet, slik dei er forankra i planlovgevinga (kalla for reguleringsregimet).



Figur 2. Ein delvis forenkla modell av IAD-rammeverket, utvikla av Ostrom (2005).

3. Metode og data

Denne studien er i hovudsak basert på dokumentstudium, nærare bestemt reguleringsplanar og saksframstilling ved vedtak der pbl. § 12-7 nr. 13 er nytta. Som ei støtte til tolkinga av dokumenta er det også gjennomført enkelte intervju med sakshandsamarar. Metodevalet er grunngitt med at dette er eit juridisk verkemiddel med beskrivne rammer for bruken. Plandokumenta er dermed viktigare for tolkinga av forskingsspørsmåla enn vurderingane til aktørane.

Vurderingar av intensjonar bak og utforming av planregelen krev innleiingsvis ei samla oversikt over omfanget av bruken. Det empiriske grunnlaget i denne artikkelen er data frå eigeninnsamla reguleringsplanar med føresegnar om fordeling av planskapt netto verdiauke etter pbl. § 12-7 nr. 13. I den grad det har vore nødvendig for undersøkinga, har vi i ei viss grad også basert oss på rettskjelder, med dei metodane dette krev.

³⁴ Sjå Ostrom (2005), s. 16–22.

3.1 Innsamling av reguleringsplanar

Våren og sommaren 2020 vart det sendt ut e-post til alle kommunar i Noreg. I førespurnaden vart det bedt om tilbakemelding på om plan- og bygningslova § 12-7 nr. 13 og/eller plan- og bygningslova § 11-8 tredje ledd bokstav e var nytta i høvesvis reguleringsplanar eller kommunepplanar.³⁵ Totalt gav 96 kommunar tilbakemelding. Dvs. ein swardel på 27 %, som vi reknar for å vere akseptabelt, gitt den låge bruken av verkemiddelet. Data innhenta av Stenseth-utvalet³⁶ ved førespurnad til jordskifterettane, og direkte tips til oss har gitt noko ytterlegare informasjon om reguleringsplanar. Ytterlegare søk og bruk av ressursar av oss på å finne fram til planar der verkemiddelet er brukt, har ikkje gitt nye planar. Totalt er det samla inn 17 reguleringsplanar der pbl. § 12-7 nr. 13 er nytta. Alle planane er ein del av undersøkinga vår. To av dei har vore handsama i domstolane, og fire er ikkje lenger gyldige, sjå tabell 1.

3.2 Intervju

Som ei støtte til tolkinga av plandokumenta er det gjennomført intervju med tre sakshandsamarar i tre ulike kommunar der § 12-7 nr. 13 er nytta. Sakshandsamarar i kommunar med slike planar blei kontakta (e-post og/eller ringt) med førespurnad om intervju. Det var liten vilje til å la seg intervju. Inntrykket vårt er at sakshandsamarane vegra seg for å stille fordi verkemiddelet vart opplevd som vanskeleg å forstå.

Intervjua vart gjennomførte utan opptak/transkribering. Dette reknar vi som akseptabelt sidan formålet var støtte til tolkinga av plandokumenta. Intervjua er gjennomførte som semistrukturerte intervju med ein intervjuguide som styrer intervjuet, men som samstundes legg opp til ein fri samtale med opne svar.

4. Planforvaltinga si praktisering – data og analyse

4.1 Rammevilkår

Den empiriske analysen tek utgangspunkt i IAD-rammeverket (Ostrom, 2005) som overordna operasjonell analysemodell, jf. kapittel 2 og figur 2, samt inndelinga av institusjonar i reglar, normer og strategiar, jf. figur 1. Analysen tek utgangspunkt i handlingsarenaen og valet til planaktørane av institusjonell logikk ved konkrete planvedtak. Desse vala blir påverka, men ikkje determinerte, av rammevilkåra, som følgeleg må gjerast greie for.

Ostrom (2005) skildrar tre typar rammeføresetnader: materielle forhold, eigenskapar ved samfunnet og reglar. Dei materielle forholda for dei 17 reguleringsplanane i utvalet er relativt einsarta. Dei fleste kommunane i utvalet er (i norsk samanheng) relativt folkerike og har stor prosentdel busette i tettstader.³⁷ Alle kommunane i utvalet, med unntak av tre, er lokaliserte på Austlandet, dei fleste i omlandet til Oslo.

Reguleringsplanane er i hovudsak kombinerte med både bustad, næring, trafikkområde og grøntareal som utbyggingsformål.³⁸ Eigedomsførholda i reguleringsplanane varierer, og alle typar eigedomar er representert. Reguleringsplanane varierer mellom ubygde

35 Sendt til postmottak i 357 kommunar våren/sommaren 2020. Det vart bede om oversikt over planar i kommunen med føresegnar etter plan- og bygningslova § 12-7 nr. 13 eller § 11-8 tredje ledd bokstav e, ev. om kommunen ikkje hadde slike planar.

36 KMD og LMD (2021), jf. fotnote 17.

37 Gjennomsnittleg befolkningsstorleik i utvalet er ca. 57 000 innbyggjarar. Gjennomsnittleg del av befolkninga i tettstader i utvalet er 90 %. Til samanlikning er gjennomsnittleg befolkningsstorleik og del av befolkninga i tettstader for alle norske kommunar høvesvis ca. 15 500 og 83 %. I utvalet skil Gjerdrum og Bømlo seg ut med lågare befolkningsstorleik og lågare tettsadprosentdel enn landsgjennomsnittet.

38 Ein plan handlar om eit naustområde med tilhøyrande veg og parkeringsplass.

område, vidare ekspansjon av allereie utbygde område og komplementering, i tillegg til transformering.

I datamaterialet vårt er det ingen hyttefelt.³⁹ Det er mottatt tilbakemelding frå «hyttekommunar» som Hemsedal, Vinje og Flå, men fordeling av planskapt netto verdiauke er ikkje nytta i desse kommunane.

Transformasjon av allereie utbygde område blir styrt av to ulike legale område, høvesvis det privatrettslege eigedomsregimet og det offentlegrettslege reguleringsregimet (Sevatdal et al., 2025, kap. 1, 2 og 6). Gjennom reglane om fordeling av planskapt netto verdiauke blir dei to forskjellige regima, med kvart sitt formål, kopla direkte saman.

Det er derfor to sett med institusjonelle rammeføresetnader (reglar, normer og strategiar) som gjev rammer for kommunen sitt vedtak av rettsreglar om fordeling av planskapt netto verdiauke etter pbl. § 12-7 nr. 13: for det første dei institusjonelle rammene som plan- og bygningslova sjølv gjev, og vidare dei rammene som jordskiftelova set. Der plan- og bygningslova skal ta hand om overordna samfunnsbehov, er formålet med jordskiftelova retta mot privatrettsleg og privatøkonomisk nytte.⁴⁰

Dei viktigaste føringane i plan- og bygningslova knyter seg til systemrelaterte forhold og til rekkjevidda av einskilde føresegner. På systemnivå har lova juridisk bindande arealplanar på ulike geografiske nivå. Tanken er at detaljerte planar bør følgje opp og konkretisere arealbruk og omsynet som er gjeve i overordna planar, dvs. eit konformitetsprinsipp (Holsen, 2024).

Prinsippet er definert i pbl. § 12-2 og § 12-3.⁴¹ Ordlyden seier at område- og detaljregulering «brukes» når «det er behov for» det (§ 12-2), og «for å følge opp» (§ 12-3).⁴² Slik det er formulert, er dette ein deontisk «skal-regel», som må følgjast dersom det oppstår eit behov for å konkretisere overordna plan.

Konsekvensen av ikkje å følgje dette er formulert gjennom ein «kan-regel», forstått som vilkårsbunde handlingsløyve. Det *kan* bli fremma motsegn til planen (jf. § 5-4 fjerde ledd). Motsegnstyresmakta har eit skjønn, både når det gjeld om og eventuelt korleis regelbrot skal få ein konsekvens. Derfor er dette i realiteten ein «bør-regel», på grensa til å vere ei «bør-norm» (dvs. utan skildring av konsekvens, jf. figur 1). Minde (2023, s. 109) skriv at regelen generelt «har karakter av å være av informativ art og angir ikke et absolutt krav til hva som er detaljregulerings funksjon».

Minde (2023, s. 133) meiner dette betyr at «private aktører kan utnytte handlingsrommet til å fremme egne interesser på bekostning av fellesskapets interesser» og at dette kan «svekke overordnede arealplaner som styringsinstrumenter». Slik sett er konformitetsprinsippet først og fremst eit etisk prinsipp, altså ein strategi.

Også § 12-7 nr. 13 er eit vilkårsbunde handlingsløyve. Planmynda *kan* på visse vilkår krevje fordeling av planskapt netto verdiauke. Det er ikkje gjeve noka form for konsekvens, og dermed er dette å forstå som ei norm. Behovet for å gi kommunen slik kompetanse er eit resultat av at gjennomføringa av fordelinga skal skje etter jordskiftelova. Verkemiddelet vart innført for å oppnå betre arealutnytting og enklare plangjennomføring fordi ein såg ein uttalt auka motvilje mot å bruke ekspropriasjon. Isolert sett verkar rettsregelen derfor som ein strategi.

39 Jf. at Reiten (2015) har meint at dette kunne vere eit typisk verkemiddel i hytteområde.

40 Sjå Holsen (2022b), s. 188–192.

41 På eit overordna nivå er prinsippet blant anna definert i fleire paragrafar i kapitla om nasjonale planoppgåver og om regional planlegging i plan- og bygningslova, jf. Minde (2023), s. 109.

42 I merknadene til § 12-3 i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), s. 230, blir det presisert at «detaljregulering brukes for å følge opp og konkretisere overordnet arealdisponering i kommuneplanens arealdel eller områderegulering».

Dersom kommunen vel å bruke regelen til å fordele planskapt netto verdiauke, blir dette fulgt opp av «skal-reglar» i jordskiftelova, forutsett at det blir kravd sak for domstolen. Kommunen skal fastsette geografisk avgrensing av området for fordeling (jskl. § 3-30), og jordskifteretten skal verdsette og fordele planskapt netto verdiauke (jskl. § 3-31). Overgangen mellom pbl. § 12-7 nr. 13 og jskl. §§ 3-30 til 3-32 er likevel ein «kan-regel». Det følger inga forplikting til å krevje sak for jordskifteretten.

Tabell 1. Reguleringsplanar med føresegn om fordeling av planskapte verdier etter pbl. § 12-7 nr. 13

	Kommune	Plan	Vedteken	Merknad
1	Skien	Detaljreguleringsplan. «Tollnesmoen Nord»	30.09.2010 ⁴³	
2	Horten (1)	Områdereguleringsplan for Indre Havneby	13.05.2013	
3	Tønsberg	Detaljreguleringsplan «Kilen sørøst, gbnr. 151/4 mfl.»	19.03.2014	Rettskraftig (rettsforlik) Sak 19-122957AJA-ALAG
4	Gjerdrum	Områderegulering. «Ask sentrum»	25.03.2015	
5	Sarpsborg	Detaljreguleringsplan. «Opstad vest»	18.06.2015	Rettskraftig (rettsforlik) Sak 20-079254AJA-BORG/03
6	Indre Østfold	Områderegulering. «Et område fra Eidsbergveien til Kulturhuset og Gimmingkrysset, gnr/bnr 52/678 mfl.»	21.05.2015	
7	Horten (2)	Detaljreguleringsplan for Indre Havneby Vest	04.04.2017	
8	Asker	Områdereguleringsplan for Høn-Landås	13.11.2018	
9	Nannestad	Områderegulering. «Nannestad sentrum»	11.12.2018	
10	Bømlo	Detaljreguleringsplan. «Naustområde Flatevik 117/31 mfl. Tormodsætre»	30.09.2019	
11	Ringerike	Detaljreguleringsplan. «Tanberghøgda»	07.11.2019	
12	Bergen	Områderegulering. «Ytrebygda gnr. 33 bnr. 7 mfl. Dolvik – Hope marina- og boligområde»	16.06.2021	
13	Horten (3)	Detaljreguleringsplan for Indre Havneby Øst	09.11.2022	
Oppheva/ erstatta av nye planar utan føresegn om pbl. § 12-7 nr. 13				
14	Nittedal	Detaljreguleringsplan. «Gbnr. 14/2 mfl. Bjertnes»	31.08.2015	Erstatta av Detaljregulering for Berget, planID 279. Vedtatt 04.06.2020
15	Ullensaker	Områderegulering. «Nordre del av Gardermoen næringspark I»	08.03.2016	Erstatta av Detaljreguleringsplan for Gardermoen Næringspark 1 Nordre Del. PlanID: 437. Vedteken 07.09.2021
16	Lier	Reguleringsbestemmelser for Klinkenberghagan (detaljregulering)	28.11.2017	Oppheva 21.05.2019. Ingen ny plan er vedteke.
17	Haugesund	Områderegulering. «Fagerheim»	25.04.2018	Oppheva pga. jordvern

43 Sist revidert.

4.2 Kva slags intensjon(ar) har planmynda hatt når dei har teke i bruk pbl. § 12-7 nr. 13?

Analysen tek utgangspunkt i dei 17 reguleringsplanane, jf. tabell 1 og forskingsspørsmåla ovanfor. Vi tek i hovudsak utgangspunkt i dei lovpålagde dokumenta som skal følgje med ein reguleringsplan, det vil seie planomtale som syner formålet med, hovudinnhald i og verknader av planen, samt arealplankart og tilhøyrande skriftlege føresegnar som syner bruk, vern og utforming av areal og fysiske omgjevnader.⁴⁴ Dersom det er henta inn informasjon på andre måtar, vil det bli synt til særskilt.

Når § 12-7 nr. 13 blir brukt i ein reguleringsplan, er det kommunen som definerer avgrensinga av området der fordeling av planskapt netto verdiauke skal skje. Jordskifteretten kan ikkje på eige initiativ endre dette.⁴⁵ Intensjonen bak regelen var betre arealutnytting og enklare gjennomføring av reguleringsplanar.⁴⁶ I hovudsak var dette eit ønskt verkemiddel i tettbygde strøk eller byar, men også med tanke på hytteutbygging. Av Kommunal- og distriktsdepartementet sin reguleringsplanrettleiar går det fram at

[d]ersom det i bestemmelsene til reguleringsplanen er satt krav til nærmere undersøkelser, jfr. plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 12, eller fordeling av arealverdier og kostnader for felles tiltak, jf. plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 13, bør det gis en kort omtale av bakgrunnen for og hensikten med bestemmelsen i planbeskrivelsen. **Bestemmelser av denne type vil i liten grad være selvforklarende.** (vår utheving)⁴⁷

Same ordlyd finn vi også i rettleiinga frå 2018.⁴⁸ I tillegg står det i rettleiinga frå 2018⁴⁹ og 2022⁵⁰:

Gjennomføring av en slik prosess kan være komplisert dersom det er mange eiere og rettighetshavere og eksisterende bygninger. Dersom kommunen ønsker å sette i gang en slik prosess, bør den derfor planlegges nøye i forhold til framdrift og kostnader.

Rettleiingane gjev utover dette svært få retningslinjer for denne føresegna. Ordlyden i pbl. § 12-7 nr. 13, «felles tiltak», er truleg ei vidareføring av tidlegare lovtekst ved ein inkurie.⁵¹ Dette synleggjer at § 12-7 nr. 13 i seg sjølv kan vere vanskeleg å forstå, når ordlyden «felles tiltak» ikkje har nokon verdi. Med dette som bakteppe verkar det særleg viktig at bakgrunnen for føresegna eller kva formål føresegna skal tene, faktisk blir grunngjeve i planomtalen.

Det er i seks planomtalar nemnt at det i reguleringsplanen er føresegn etter pbl. § 12-7 nr. 13. Ytterlegare fem kommunar har ei skildring i saksframstillinga. Felles for alle er at skildringa som er gjeven, er kort og gjev lite informasjon til lesaren om «bakgrunnen for og hensikten med bestemmelsen» i planomtalen.

I tabell 2 nedanfor er det gjort ei inndeling i kategoriar ut frå det som går fram av planomtalen og saksframstillinga. Den skjematisk framstillinga syner ei spreiding, men det som går klart igjen, er ein intensjon om å fordele verdier og kostnader innanfor planområdet. Dette

44 Jf. pbl. §§ 12-1 første ledd og 4-2 første ledd, sjå også FOR-2009-06-26-861 § 9 første ledd.

45 Jf. Prop. 101 L (2012–2013) s. 187.

46 Hoddevik (2021).

47 Kommunal- og distriktsdepartementet (2022), s. 68.

48 Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018), s. 56.

49 Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018), s. 139.

50 Kommunal- og distriktsdepartementet (2022), s. 165.

51 Jf. Pedersen mfl. (2018), s. 342, og Bjerva mfl. (2024) lovkommentar til jskl. § 3-30.

er omsyn til rettferd mellom grunneigarar – eit argument relatert til eigedomsregimet. Det har i tillegg vore viktig for fleire kommunar å bidra til enklare plangjennomføring og betre arealutnytting. Desse argumenta, som verkemiddelet er grunngitt med frå lovgjevars side, er relatert til fellesskapsinteresser og reguleringsregimet.

Tabell 2. Forenkling av innhaldet i planomtalen og saksframstillinga til bakgrunn for og formål med fordeling av planskapt netto verdiauke

Kommune	Betre arealutnytting	Enklare gjennomføring	Utjamning av verdiskapinga/ fordeling av verdier	Vanskelege samarbeidsforhold
Planomtale				
Indre Østfold	X		X	
Sarpsborg		X		X
Haugesund		X	X	
Ringerike			X	
Ullensaker	X		X	
Lier		X		
Saksframstilling				
Skien	X		X	
Tønsberg		X		
Bergen		X	X	
Nannestad			X	
Gjerdrum	X		X	

Intervjupersonane gav nokså like tilbakemeldingar om kvifor dei valde å ta i bruk verkemiddelet.⁵² Formålet var å sikre god arealplanlegging med hovudomsyn til arealutnyttinga, altså å sikre ei planlegging som var uavhengig av eigedomsgrensene. Grunngjevingar gitt under intervju viser slik sett eit noko anna bilde enn dokumentgjennomgangen, der sjølvverdiutjamninga var primært formål. Omsyn til rettferd og plangjennomføring var tona ned av informantane.

I reguleringsplan A var det eit miljøomsynsfokus. Topografien innanfor planen skulle takast i vare, og kommunen meinte dei sikra seg dette best ved å ha hand om reguleringa utan omsyn til eigedomsgrenser. Det var ingen kjent konflikt eller motvilje til planen innanfor området.

I reguleringsplan B kravde kommunen at ein tok med eit større område i planen og ikkje lét ein grunneigar regulere berre på eigen eigedom. Kommunen føreslo verkemiddelet med fordeling av planskapt verdiar, og på den måten vart dei aktuelle grunneigarane samde om ein felles plan.

I reguleringsplan C meinte kommunen at dei sikra seg best arealutnytting i eit sentrumsområde ved å ha hand om reguleringa sjølv, utan å ta omsyn til eigedomsgrenser. Heller ikkje her var det kjent konflikt eller motvilje til planen.

Samanfatta viser analysen av plandokument at rettferd gjennom utjamning og fordeling av verdier er angitt som primær intensjon bak bruken av § 12-7 nr. 13. Omsyn til plankvalitet

52 Intervjupersonane og kommunen dei er tilsette i, er anonymisert. Derfor blir ikkje planen identifisert her.

og plangjennomføring var ikkje like framståande. Intervjua antydar likevel at slike omsyn i praksis kan ha vore viktigare, sjølv om dette ikkje kjem fram av plandokumenta.

4.3 Korleis er reguleringsføresegna utforma?

I denne analysen har vi sett på teksten i sjølve reguleringsplanen med utgangspunkt i den rettslege utforminga, dvs. om det er knytt krav til føresegna som eit rekkefølgjekrav etter pbl. § 12-7 nr. 10, eller om fordeling av planskapt netto verdiauke skal vere gjennomført før ein får rammeløyve. Den operasjonelle analysemodellen kjem fram i kapittel 2, jf. figur 1.

Det er verd å merke seg at lovforarbeida ikkje gir instruksjonar om korleis kommunane bør forme ut reguleringsføresegner om planskapt netto verdiauke. Det same gjeld for utarbeidde rettleiarar til føresegna.⁵³ Rettleiaren frå Landbruks- og matdepartementet inneheld likevel eit forslag til korleis ei føresegn «kan eksempelvis»⁵⁴ formast ut. Vi har vurdert korleis føresegna er formulert etter tre kategoriar: 1) avtale eller jordskifte, 2) jordskifte og 3) frivillig. Vi har også analysert ordlyden i føresegna med omsyn til institusjonelle rammerverk. Korleis er den deontiske formuleringa (skal/må/bør/kan), og kva slags institusjon er føresegna (regel/norm/strategi)?

Rekkefølgjekrav eller krav om fordeling før rammeløyve

Plasseringa av føresegna i planen kan ha innverknad på rettsverknaden av føresegna. I vårt datamateriale er det sju reguleringsplanar der fordeling av planskapt netto verdiauke er eit rekkjefølgjekrav i planen. Det er vidare fem reguleringsplanar som har krav om gjennomføring av planskapt netto verdiauke som eit vilkår for rammeløyve, og fem planar som har plassert fordeling av planskapt netto verdiauke som ei eiga føresegn som ikkje knytter seg til andre krav i planen.

Formuleringa av føresegna

I analysen av planane er ordlyden i føresegna delt inn i tre kategoriar (jf. ovanfor). Under kategorien «avtale eller jordskifte» er det lagt vekt på om det er teke med eit alternativ til jordskifte gjennom frivillig avtale. 12 av 17 planar tek direkte inn i føresegna at partane kan kome fram til ei minneleg løysing, til dømes i planen til Ringerike kommune, der føresegna seier:

I området gjennomføringssone settes krav til fordeling av planskapt netto verdiøkning i henhold til jordskifteloven §3-30. Kravet bortfaller dersom partene innen området kommer til enighet om privatrettslig avtale som avklarer forholdet.

Blant dei resterande planane er tre i kategorien «jordskifte». Til dømes har Bergen kommune slik føresegn:

Innenfor hensynssone H 810 skal planskapt netto verdiøkning fordeles i henhold til jordskifteloven § 3-30.

Det er to planar i kategorien «frivillig». Under kategorien «frivillig» er det lagt vekt på at det er nytta «kan», «høve til» eller liknande ordlyd som gjev uttrykk for at dette ikkje er eit absolutt krav ved gjennomføring av planen. Reguleringsplanen frå Bømlo kommune er utforma slik:

⁵³ Jf. fotnote 47 og 48 samt fotnote 55.

⁵⁴ Landbruks- og matdepartementet (2008), s. 15.

Det er høve til å krevja fordeling av planskapt netto verdiauke ved ulike felles tiltak innanfor planområdet ihht. jordskiftelova § 3-30. (sic)

I intervjuet med sakshandsamarane kom det fram at dei hadde støtta seg til jordskifterettar for hjelp til utforming av føresegnene. Dette har også kome fram indirekte i plandokumenta i nokre av dei andre planane. Nokre hadde også nytta rettleiinga «Veileder om jordskiftevirkemidler i byer, tettsteder og hytteområder» for å utforme føresegna i planen. I denne rettleiinga er det teke inn eit forslag til reguleringsføresegn.⁵⁵

Før det gis tillatelse [...] må det ved skriftlig avtale mellom berørte parter eller ved jordskifte [...] ha kommet i stand en ordning med fordeling av arealverdier og kostnader ved ulike felles tiltak innenfor planområdet.

Fire av reguleringsplanane i datamaterialet nyttar delvis same ordlyd, «[...] skriftlig avtale mellom berørte parter eller ved jordskifte».

Deontisk formulering

Vi har analysert føresegna og fordeling av planskapt netto verdiauke ut ifrå ei deontisk formulering, «skal/må», «bør» og «kan». Planane har ei overvekt av «skal/må». Totalt 13 planar har deontisk formulering om «skal/må» i føresegna. Dei resterande planane fordeler seg med éin plan under «bør» og tre planar under «kan».

Institusjonelle utsegner

Sjølve føresegna om å gjennomføre fordeling av planskapt netto verdiauke vil kunne seie noko om kva type institusjonell utsegn dette er. Analysane av planane syner at ei overvekt av at føresegnene (totalt 12) er utforma som ein «regel». Det vil seie at brot på føresegna har ein konsekvens. Motstykket til dette er ei norm (to planar) eller ein strategi (tre planar) der ein kan få gjennomført planen utan å ta omsyn til føresegna.

Summering av analysen – to planar skil seg ut

Analysen viser eit sprik i plasseringa av føresegna, nokolunde jamt fordelt som rekkjefølgjekrav, rammevilkårkrav eller som frittstående føresegn. Dei to førstnemnde plasseringane antydgar at føresegna må forståast som regel, sistnemnde antydgar meir at dette er ei norm.

Tilsvarande finst eit sprik for ordlyden. Her angir 12 planar at minneleg avtale er eit alternativ til jordskifteretten, forstått som at dette er ein strategi. Fleirtalet av planane nyttar eit deontisk «skal» i føresegna. Sidan planane samtidig i hovudsak angir eit val mellom avtale og jordskifte, er «skal» meir retta inn mot at verdier må fordelast. Ønske er at partane blir forlikte gjennom avtale. Der planane nyttar seg av «bør» eller «kan», er føresegna mest ein strategi.

Planane frå Bergen og Bømlo skilde seg klart ut. Reguleringsplanen frå Bergen kommune har krav om rekkjefølgje, er definert under kategorien jordskifte og formulert med «skal»-ordlyd. Følgjeleg er dette ein institusjonell regel. Reguleringsplanen frå Bømlo kommune har ikkje stilt rekkjefølgjekrav eller krav til fordeling før rammeløyve. Planen er definert under kategorien frivillig, og føresegna er formulert med «kan»-ordlyd. Følgjeleg er dette ein institusjonell strategi. Det er klart strengare institusjonelle vilkår til fordeling av

55 Landbruks- og matdepartementet (2008), s. 15.

planskapt netto verdiauke i reguleringsplanen frå Bergen kommune enn i den frå Bømlo kommune. Det er mogleg at begge kommunane har gjort dette medvite, men det går ikkje fram av plandokumenta.

5. Oppsummering

Fordeling av planskapt netto verdiauke har vore ein del av plan- og bygningslova og jordskiftelova sidan 2007. Det var den gongen eit etterspurt verkemiddel.⁵⁶ Behovet som skulle dekkjast, er truleg framleis til stades. God arealutnytting og at reguleringsplanar blir gjennomførte, er ikkje mindre ønskt i 2025 enn i 2007. Hoddevik (2021) konkluderte med at lovgjevars intensjonen med fordeling av netto planskapt verdiauke ikkje var nådd dersom ein ser på talet på saker i jordskifteretten.

Ser vi på reguleringsplanane som denne artikkelen har presentert, kan vi langt på veg seie det same. Intensjonen er ikkje nådd. Det er planar som ikkje er fanga opp i vår datainnsamling, men dette talet er neppe høgt.⁵⁷

I denne artikkelen har vi stilt to spørsmål: om formålet til kommunane med å bruke verkemiddelet, og korleis føresegnar om det er utforma. Analysen av plandokumenta gjev generelt lite innsikt i formålet til kommunane med å ta i bruk reglane. Skildringa i planar og saksframstilling er svært kort og gjev lite informasjon om «bakgrunnen for og hensikten med bestemmelsen i planbeskrivelsen».⁵⁸

Reguleringsføresegnene i desse planane er i hovudsak knytte til eit krav om rekkjefølgje eller rammeløyve. I tillegg er dei fleste planane utforma med ein «skal»/«må»-ordlyd. Når det er stilt krav til at fordelinga av planskapte verdiar skal gjennomførast som eit rekkjefølgjekrav eller før ein kan gje rammeløyve, har dei involverte, slik vi ser det, to val: 1) krevje sak for jordskifteretten, eller 2) søkje om dispensasjon frå føresegna.

Gjennom analysen ser vi også eit tredje alternativ. Det er i 12 av dei 17 reguleringsføresegnene teke direkte inn i føresegna at partane kan kome fram til ei minneleg løysing. Kvifor dette er teke inn, går ikkje fram av plandokumenta. Å kome fram til ei minneleg løysing er noko alle står fritt til å gjere. Det er for oss usikkert kva formål ein slik ordlyd i føresegna har, anna enn å peike på at dei har eit val, domstol eller avtale, dvs. eit strategisk råd.

Lovføresegna om fordeling av planskapt netto verdiauke er i utgangspunktet ein institusjonell strategi. Kommunane kan fritt velje å bruke han. Men i bruk er lovføresegna utforma som ein institusjonell regel. Brot skal ha ein konsekvens. Den praktiske bruken til kommunane, basert på «bør» og at alternativet med minneleg løysing blir skrive inn i føresegna, viser likevel ein vilje til å redusere dette til ei norm, på grensa til ein strategi.

Det er uklart kva som skjer dersom det likevel blir kravd sak for jordskifteretten etter ei minneleg løysing. Er då jordskifteretten bunden av semja? Det går fram av jordskiftelova § 1-5 siste ledd at retten til å krevje sak kan ein ikkje skrive frå seg. Ein avtale som løyser fordeling av planskapt netto verdiauke, kan då i utgangspunktet ikkje innehalde eit punkt om at dei skal avtale seg bort frå å krevje fordeling av planskapt netto verdiauke. Dette er nok ei problemstilling som ikkje vil vere så aktuell, men det kan vere verdt å merke seg at så lenge plan- og bygningslova § 12-7 nr. 13 er teken inn i ein reguleringsplan, har dei involverte partar kravskompetanse. Ein lovleg inngått avtale vil vere bindande mellom partane, og spørsmålet er då kva jordskifteretten i slike tilfelle skal verdsetje og fordele.

⁵⁶ Sjå Hoddevik (2021).

⁵⁷ Vi legg her til grunn at vi gjennom arbeidet med denne analysen hadde vorte kjend med ev. «utegløynde» planar, dersom dette talet var vesentleg. Det har vi ikkje vorte.

⁵⁸ Kommunal- og distriktsdepartementet (2022), s. 68.

Ei anna utfordring er at kommunane vanskeleg kan føre nokon kontroll med semja, anna enn å undersøkje at dei som er innanfor den geografiske avgrensinga av planen, er ein del av semja. Noko anna er vel heller ikkje kommunen sitt ansvar all den tid dei ikkje blandar seg i privatrettslege tilhøve.

Rettsverknaden av ein reguleringsplan med planføresegner om at jordskifteretten *skal* fordele planskapt netto verdiauke etter jordskiftelova § 3-30, er bindande, og må slik sett vere å likestille med andre føresegnar. Ønsker dei involverte å gå vidare med planen, utan å krevje jordskifte, må dei søkje dispensasjon frå plankravet etter kapittel 19 i plan- og bygningslova.⁵⁹

Dersom det er nytta annan ordlyd enn *skal*, til dømes «det er høve til», og denne føresegna ikkje er plassert under rekkjefølgjekrav, kan dette bety at føresegna ikkje må bli følgt opp i byggesaka. Plasseringa i tekstdelen av reguleringsplanen og ordlyden i sjølve føresegna er noko forslagsstillaren bør ha med seg i utforminga av planen.

Det er forma ut ein nasjonal mal for reguleringsplanar.⁶⁰ Dette er ein mal, og det er ikkje eit krav om å nytte han. I den nasjonale malen går det ikkje fram kvar fordeling av planskapt netto verdiauke skal eller bør plasserast i planen. Det er grunn til å spørje om statleg forvaltning av verkemiddelet heller ikkje har vore basert på tilstrekkeleg forståing for kompleksiteten til verkemiddelet, med kombinasjon av to lover med ulike formål innan høvesvis regulerings- og eigedomsregimet.

Ei jordskifteavgjerd i saker om fordeling av planskapt netto verdiauke skal innehalde verdsetjing, fordeling av verdiar og fordeling av utbyggingsrettar. Det er den heimelen jordskifteretten har, jf. jordskiftelova § 3-32. Ei jordskifteavgjerd har tvangskraft, men det gjev inga gjennomføringsplikt av reguleringsplanen. Når tvangskrafta har nådd sin ende og eigaren framleis vel å ikkje delta i realisering av reguleringsplanen, har institusjonen også nådd sin ende. Eigaren har då ein «vetorett» i kraft av eigedomsretten sin. Resultatet er at planar kan bli heilt eller delvis urealiserte.

Er det ikkje fleire formelle institusjonelle spor å følgje, står ein igjen med dei uformelle institusjonane. Forhandling kan vere eit alternativ. Eventuelt kan normene i samfunnet, spesielt lokalsamfunnet, utøve eit press.

Tilbake står spørsmålet om kvifor ikkje reglane i plan- og bygningslova og jordskiftelova blir meir nytta. Er det fordi det politiske ønsket om fortetting og transformering skjer innanfor såkalla frimerkeregulering, slik at det ikkje er trong for å fordele verdiar mellom eigarar? Eller reduserer den eller dei som har vilje til og ønske om å gjennomføre ein reguleringsplan, det uføreseielege elementet ved å skaffe seg eigedomsretten til areala anten ved kjøp eller opsjon?

Per i dag er ikkje reglane i plan- og bygningslova og jordskiftelova om planskapt netto verdiauke institusjonar som skaper stabilitet og reduserer usikkerheit. Høgsterett har i Kilen Syd synt til at verdsetjinga i komplekse område er vanskeleg, og at talmaterialet kan vere usikkert.⁶¹ Kilen Syd er vidare eit godt døme på kor usikkert handsaming i domstolane er med omsyn til transaksjonskostnader. Dette kan enklast illustrerast med tidsbruken. Saka vart kravd for jordskifteretten i 2015, og før den tid hadde reguleringsprosessen gått over fleire år. Saka var rettskraftig i 2021.

59 Bjerva mfl. (2024), lovkommentar til jskl. § 3-30.

60 https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/veiledning/maler_planprosess/id2413265/

61 HR-2019-1152-A Høyesterett (sak nr. 18-169674SIV-HRET).

6. Avsluttande refleksjonar

Fordeling av planskapt netto verdiauke er eit komplekst regelverk, og planane i vårt datamateriale er i hovudsak nytta i komplekse område. At det blir vedteke nyare reguleringsplanar med verkemiddelet, kan tyde på eit behov for eit verktøy til å kunne regulere uavhengig av eigedomsgrenser og til gjennomføring av planar, spesielt i fortetting og transformasjonsområde, og med det i mindre grad i rurale område.

Spørsmålet ein må stille seg, er om fordeling av planskapt netto verdiauke er eit eigna verkemiddel slik det i dag er utforma og hybridtilpassa alle eigar- og eigedomssituasjonar. Det er også eit spørsmål om regelverket er forma ut slik at tilsette både i kommunane og domstolane har det nødvendige regelverket til å gjennomføre det dei er sette til å gjennomføre. Er lova tilstrekkeleg forma ut slik at ein er i stand til både å forstå og ta i bruk regelverket? Og har kommunane tilstrekkeleg kompetanse til å bruke det?

Dokumentanalysen gir isolert sett lite innsikt i kompetansen i kommunane om planskapt netto verdiauke som verkemiddel. Omtalen av verkemiddelet er, som tidlegare nemnt, knapp. Vi fekk noko meir informasjon gjennom skriftleg kommunikasjon per e-post ved oversending av planar.⁶² Det vart gitt uttrykk for at kommunane mangla både kunnskap og erfaring med verkemiddelet, at dei støtta seg til eldre rettleiingar, og at dei tok kontakt med jordskifteretten for rådgjeving for å få ei innføring i kva verkemiddelet kunne gå ut på. Her er det behov for innhenting av meir kunnskap.

Dei komplekse reglane – eller skal vi heller seie dei manglande reglane – i komplekse område, uvisse med tanke på transaksjonskostnader og rettspraksis vil truleg resultere i at vi ikkje kjem til å sjå så mange fleire saker for domstolane i næraste framtid.

Litteratur

- Bjerva, Ø.J., Holth, F., Reiten, M., Sky, P.K., og Aasen, I. (2024). *Jordskiftelova. Lovkommentar*. Juridika. Bekreftet à jour per 1. desember 2024.
- Fuenfschilling, L. og Truffer, B. (2014). The structuration of socio-technical regimes—Conceptual foundations from institutional theory, *Research Policy*, 43, 772–791, doi: <https://dx.doi.org/10.1016/j.respol.2013.10.010>
- Hoddevik, C.L. (2021). Intensjonen med å fordele planskapte verdier, i Elvestad, H.E., Sky, P.K. og Taubøll, S. (red.), *Eiendom og juss, vol. 1*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 329–365.
- Holsen, T. (2022a). Jordskifte i urbane områder sett fra eiendomsutviklers ståsted, i Hegstad, E., Holth, F. og Sky, P.K. (red.), *Eiendom og juss, vol. 2: Urbane områder*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 138–181.
- Holsen, T. (2022b). Jordskifte i urbane områder sett fra planleggers ståsted, i Hegstad, E., Holth, F. og Sky, P.K. (red.), *Eiendom og juss, vol. 2: Urbane områder*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 182–215.
- Holsen, T. (2024). Et systemperspektiv på arealplanlegging etter plan- og bygningsloven, i Røsnes, A.E. (red.), *Romlig planlegging*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holth, F. og Sky, P.K. (2017). Fordeling av planskap netto verdiøkning – noen refleksjoner. *Kart og Plan*, vol. 77 (4), s. 300–313.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). *Reguleringsplan*. Veileder.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018). *Reguleringsplanveileder*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i samarbeid med landbruksdepartementet (LMD) (2021). *Mer effektiv planrealisering ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder: «urbant jordskifte» og andre gjennomføringsvirkemidler*. Overlevert frå arbeidsgruppe 11. mars 2021.
- Landbruksdepartementet (2003). *Forslag til jordskiftevirkeidler i byer, tettsteder og hytteområder - «urbant jordskifte»*. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Landbruksdepartementet 21. januar 2002.
- Landbruks- og matdepartementet (2008). *Veileder om jordskiftevirkeidler i byer, tettsteder og hytteområder*.

62 Sjå fotnote nr. 35.

- Minde, H.W. (2023). Hvilke krav stilles til samsvar mellom private reguleringsforslag og overordnede arealplaner?, *Tidsskrift for eiendomsrett*, 18(2), 105–140, doi: <https://doi.org/10.18261/tfei.18.2.2>
- North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge University Press.
- North, D.C. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press.
- Pedersen, O.J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. og Os, A. (2018). *Plan- og bygningsrett, del 1 Planlegging og ekspropriasjon*. Universitetsforlaget.
- Plate, E. og Mjøltnes, S. (2001). *Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder*. Sluttrapport. Oslo: Miljøverndepartementet/ Kommunal- og regionaldepartementet/ Landbruksdepartementet.
- Reiten, M. (2015). Nytt i ny jordskiftelov, *Kart og Plan*, 75(2), 110–121. Stabil URL: <https://www.nb.no/items/17198006c1f1706dbdf55ab6b87e8d3a?page=7>
- Sevatdal, H., Sky, P.K., Berge, E. og Holsen, T. (2025). *Eigedomsteori. Innføring i samfunnsvitskapeleg teoritilfang*. Karnov forlag.
- Stenseth, G. (2007). De nye reglene om «urbant jordskifte». En presentasjon og vurdering. *Tidsskrift for eiendomsrett*, vol. 3, 293–319.
- Williamson, O.E. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead, *Journal of Economic Literature*, 38(3), 595–613, doi: <https://doi.org/10.1257/jel.38.3.595>
- Williamson, O.E. (2005). The Economics of Governance, Richard T. Ely lecture, *The American Economic Review*, 95(2), 1–18, doi: <https://doi.org/10.1257/000282805774669880>
- Williamson, O.E. (2010). Transaction Cost Economics: The Natural Progression, *American Economic Review*, 100(3), 673–690, doi: <https://doi.org/10.1257/aer.100.3.673>

Forarbeid, utgreiingar mv.

- NOU 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*.
- NOU 2003: 14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*. Planlovutvalgets utredning med lovforslag. Utredning fra Planlovutvalget, oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. oktober 1998. Avgitt til Miljøverndepartementet 13. mai 2003.
- Ot.prp. nr. 78 (2004–2005) *Om lov om endringer i jordskifteloven m.v.* Landbruks- og matdepartementet.
- Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Miljøverndepartementet.
- Prop. 101 L (2012–2013) *Lov om fastsetjing og endring av eigedoms- og rettshøve på fast eigedom m.m. (jordskiftelova)*. Landbruks- og matdepartementet.