



Saksframlegg

Vurdering av grunneierfinansiering

Saksbehandler	Arkiv	ArkivsakID
Hilde Brandsrud		26/6097

Saksnr	Utvalg	Type	Dato
	Formannskapet	PS	

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

1. Indre Østfold kommune innfører ikke grunneierfinansiering på nåværende tidspunkt.
2. Kommunen skal fortsatt benytte rekkefølgebestemmelser, utbyggingsavtaler og justeringsavtaler som hovedvirkemidler for finansiering og gjennomføring av nødvendig offentlig infrastruktur i utviklingsområder.
3. Kommunedirektøren bes følge utviklingen av ordningen nasjonalt og vurdere grunneierfinansiering på nytt dersom kommunen får større utviklingsområder hvor virkemiddelet kan gi en mer hensiktsmessig og rettferdig finansiering av felles infrastruktur.

Bakgrunn og saksopplysninger:

[Reglene om grunneierfinansiering](#) i plan- og bygningsloven er nye. De ble vedtatt i juni 2025 og trådte i kraft 1. juli 2025.

Ordningen gir kommunen adgang til å etablere hensynssoner for grunneierfinansiering og fastsette bestemmelser om hvordan kostnader til nødvendig infrastruktur skal fordeles mellom berørte eiendommer. Infrastruktur som kan omfattes av ordningen er blant annet veger, gang- og sykkelveger, vann- og avløpsanlegg, overvannstiltak, parker og andre offentlige anlegg som er nødvendige for å gjennomføre planlagt utbygging.

Grunneierfinansiering er særlig utviklet for større utviklingsområder der flere utbyggingsprosjekter pågår eller forventes gjennomført innenfor samme område, og hvor flere aktører har nytte av felles infrastrukturinvesteringer. Hensikten er å bidra til en mer forutsigbar og rettferdig fordeling av kostnader mellom aktørene, samtidig som nødvendig infrastruktur kan etableres på et tidligere tidspunkt i utbyggingsprosessen.



Bakgrunnen for lovendringen er at eksisterende virkemidler i enkelte tilfeller har gjort det utfordrende å fordele kostnader til felles infrastruktur på en rettferdig måte. Den første utbyggeren i et område har ofte måttet bære kostnader som senere kommer flere aktører til gode. Grunneierfinansiering skal bidra til en mer systematisk kostnadsfordeling mellom aktører som drar nytte av de samme tiltakene.

Ordningen er frivillig for kommunene å benytte. Innføring forutsetter omfattende planlegging, kostnadsberegninger, etablering av fordelingsnøkler og løpende administrativ oppfølging. Kommunen må også ta stilling til hvordan infrastrukturen skal finansieres og eventuelt forskutteres før alle kostnadsbidrag er innbetalt. Ordningen forutsetter betydelige administrative ressurser til planlegging, beregninger og oppfølging, og kan innebære økonomisk risiko dersom infrastruktur må etableres før kostnadsbidrag er innbetalt.

Kommunen disponerer allerede virkemidler gjennom plan- og bygningsloven som kan sikre gjennomføring av nødvendig infrastruktur, både gjennom rekkefølgebestemmelser, utbyggingsavtaler og refusjonsregler.

Gjennom rekkefølgebestemmelser kan kommunen stille krav om at infrastruktur etableres før utbygging kan finne sted. Gjennom utbyggingsavtaler kan det avklares hvem som skal finansiere og gjennomføre tiltak. Justeringsavtaler kan bidra til å fordele kostnader når investeringer kommer flere aktører til gode. Refusjonsreglene i plan- og bygningsloven §§ 18-3 flg. er derimot en ordning for kostnadsfordeling og gir den som bekoster offentlig veg, vann- og avløpsanlegg rett til å kreve en forholdsmessig andel av kostnadene refundert fra andre eiendommer som har eller får nytte av tiltaket. Formålet er å sikre en rimelig fordeling av utgifter til felles infrastruktur og hindre at én utbygger blir sittende med kostnader som også kommer andre grunneiere og utbyggere til gode.

Kommunen har også vedtatt at kommunen kan gi justeringsavtaler etter merverdiavgiftsregelverket. Justeringsavtaler er knyttet til merverdiavgiftsregelverket og kan gi en delvis tilbakeføring av merverdiavgift når private utbyggere opparbeider infrastruktur som senere overtas av kommunen. Justeringsavtaler kan redusere kostnadene knyttet til merverdiavgift ved overføring av kommunal infrastruktur, mens refusjonsreglene i plan- og bygningsloven §§ 18-3 flg. kan benyttes for å fordele infrastrukturkostnader mellom eiendommer og utbyggere som har nytte av tiltakene.

Innføring av grunneierfinansiering

Gjennom kommuneplanens arealdel, områdeplaner eller reguleringsplaner kan kommunen avgrense områder hvor det forventes framtidig utbygging og samtidig fastsette hensynssoner med tilhørende bestemmelser om finansiering av nødvendig infrastruktur. Dette kan omfatte blant annet veger, vann- og avløpsanlegg, grønnstruktur og annen offentlig infrastruktur som er nødvendig for å gjennomføre planlagt utbygging. Ordningen med grunneierfinansiering innebærer at kommunen på forhånd skal identifisere og kostnadsberegne nødvendig infrastruktur, samt fastsette prinsipper for fordeling av kostnadene mellom de berørte eiendommene og tiltakshaverne innenfor området. Kostnadsbidraget innbetales ved søknad om igangsettingstillatelse, og bidrar til at utbyggingskostnadene fordeles mellom alle som nyter godt av infrastrukturen.



Bestemmelsene om grunneierfinansiering kan være et aktuelt virkemiddel i områder der gjennomføring av kommuneplanens arealformål forutsetter etablering av felles infrastruktur og hvor flere grunneiere og utbyggere har nytte av investeringene. Innarbeiding av slike hensynssoner i kommuneplanen kan bidra til bedre økonomisk forutsigbarhet, redusere risikoen for såkalte «gratispassasjerer» og legge til rette for en mer helhetlig gjennomføring av utbyggingsområder.

Aktuelle områder

Indre Østfold kommune ønsker utvikling og fortetting i sine tettsteder. Innføring av en slik ordning må vurdere hvor det kan være aktuelt å etablere en slik hensynsone. Selv om Askim og Mysen har områder med utviklingspotensial, foreligger det per i dag ikke konkrete, samtidige utbyggingsprosjekter i et omfang som tilsier at grunneierfinansiering vil være et hensiktsmessig virkemiddel på nåværende tidspunkt.

I Spydeberg har behovet for planskilt kryssing av jernbanen aktualisert spørsmålet om grunneierfinansiering fordi tiltaket vil komme flere eiendommer til gode. Samtidig skiller Spydeberg sentrum seg fra de typiske områdene ordningen er utviklet for. Per i dag foreligger det ikke et større antall samtidige utbyggingsprosjekter innenfor et avgrenset område hvor flere aktører forventes å bidra til finansieringen over kort tid. Forutsetningene for å etablere en effektiv ordning med grunneierfinansiering er ikke fullt ut til stede. Dersom utbyggingsaktiviteten skjer gradvis over mange år, vil usikkerheten knyttet til innbetalinger og finansiering øke. I slike situasjoner kan kommunen bli eksponert for betydelig økonomisk risiko dersom nødvendig infrastruktur må etableres før bidragene fra grunneierne er innbetalt. For Spydeberg vurderes det derfor som mer hensiktsmessig å videreføre bruk av etablerte virkemidler som rekkefølgebestemmelser, utbyggingsavtaler, refusjonsreglene og justeringsavtaler for merverdiavgift.

Alternative løsningsmuligheter/politisk handlingsrom:

Alternativ 1: Gjennomføre en begrenset utredning

Kommunen gjennomfører en nærmere utredning av hvordan grunneierfinansiering kan brukes i Spydeberg sentrum. Dette vil gi et bedre grunnlag for å vurdere ordningens muligheter og konsekvenser før det tas stilling til videre arbeid. Utredningen vil kreve både administrative ressurser og økonomiske midler, og det må derfor avsettes ressurser. Som del av utredningen bør det avklares hvilke konsekvenser etablering av hensynssoner kan få for berørte grunneiere i perioden fram til en eventuell ordning er på plass og tiltakene er gjennomført. Det bør også vurderes om hensynssonene kan påvirke grunneiernes mulighet til å utvikle eiendommene sine.

Alternativ 2: Starte arbeid med innføring av grunneierfinansiering

Kommunen starter arbeidet med å etablere en ordning for grunneierfinansiering i Spydeberg sentrum under forutsetning av at det avsettes midler til dette i HØP 2027 - 2030. En slik ordning kan bidra til en mer forutsigbar fordeling av kostnader til nødvendig infrastruktur mellom flere grunneiere og utbyggere. Arbeidet vil kreve betydelige administrative og økonomiske ressurser. Dersom arbeidet skal igangsettes, må det avsettes midler til nødvendig planlegging, utredning og oppfølging. Det må også vurderes hvilke konsekvenser



ordningen og eventuelle hensynssoner vil ha for berørte grunneiere i perioden fram til infrastrukturen er etablert. Ordningen er relativt ny, og det foreligger per i dag begrenset erfaring med praktisk gjennomføring. Dette innebærer usikkerhet knyttet til både administrativ håndtering og økonomiske konsekvenser. Kommunen kan også få behov for å forskuttede infrastrukturkostnader dersom utbyggingen skjer senere eller i mindre omfang enn forutsatt.

Vurderinger knyttet til FNs bærekraftsmål:

Mål 11 – Bærekraftige byer og lokalsamfunn - saken er særlig relevant for mål 11 om å utvikle inkluderende, trygge og bærekraftige lokalsamfunn. Utbygging av infrastruktur som gang- og sykkelveier, trafiksikkerhetsløsninger og planskilte kryssinger bidrar til tryggere ferdsel og et mer attraktivt sentrum. Fortetting i etablerte sentrumsområder legger til rette for mer effektiv arealbruk og reduserer behovet for arealkrevende utbygging utenfor sentrum. Kommunen kan understøtte dette målet gjennom fortsatt bruk av rekkefølgebestemmelser, utbyggingsavtaler og andre etablerte virkemidler for å sikre nødvendig infrastruktur i takt med utbyggingen.

Mål 9 – Industri, innovasjon og infrastruktur - saken omhandler finansiering og gjennomføring av offentlig infrastruktur som er nødvendig for framtidig utvikling. God planlegging og finansiering av veger, gang- og sykkelveier, vann- og avløpsanlegg og andre fellesanlegg er viktig for å sikre en robust og velfungerende samfunnsinfrastruktur. Kommunens eksisterende virkemidler, herunder rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler, gir fortsatt et godt grunnlag for å sikre nødvendig infrastruktur uten å påføre kommunen økt administrativ belastning og økonomisk risiko.

Mål 17 – Samarbeid for å nå målene - utvikling av sentrumsområder forutsetter samarbeid mellom kommune, grunneiere, utbyggere og andre offentlige aktører. Bruk av utbyggingsavtaler og andre avtalebaserte løsninger bidrar til å avklare ansvar, kostnadsfordeling og gjennomføring av nødvendige tiltak. Saken legger til rette for videre samarbeid mellom kommunen og private aktører om utvikling av sentrumsområder, samtidig som kommunen beholder fleksibilitet i valg av finansieringsløsninger.

Vurdering av gevinster og økonomiske konsekvenser:

Grunneierfinansiering kan på sikt bidra til en mer helhetlig finansiering av felles infrastruktur i større utviklingsområder hvor flere utbyggingsprosjekter pågår samtidig. Ordningen synes særlig godt egnet i områder med høy utbyggingstakt, mange grunneiere og et betydelig behov for koordinert infrastrukturutbygging. Slike forutsetninger vurderes i en begrenset grad å være tilstede i Indre Østfold kommune i dag.

Innføring av grunneierfinansiering vil kreve betydelige administrative ressurser. Kommunen må utarbeide planmateriale, avgrense finansieringsområder, beregne kostnader, etablere fordelingsnøkler, følge opp innbetalinger og gjennomføre løpende juridisk og økonomisk kvalitetssikring. Ordningen kan også innebære økonomisk risiko for kommunen. Dersom nødvendig infrastruktur må etableres før tilstrekkelige bidrag er innbetalt, kan kommunen måtte forskuttede investeringer. Ved lavere utbyggingstakt enn forutsatt kan kommunen få bundet opp kapital over lengre tid eller oppleve at forventede bidrag uteblir. Det vil være



krevende for kommunen å påta seg ytterligere finansiell risiko gjennom forskuttering av infrastrukturtiltak der inntektene er avhengige av framtidig utbyggingstakt.

De økonomiske og administrative konsekvensene ved innføring av ordningen er betydelige sammenlignet med dagens bruk av rekkefølgebestemmelser, utbyggingsavtaler, refusjonsregler og justeringsavtaler.

Kommunedirektørens vurderinger:

Kommunedirektøren vurderer at grunneierfinansiering kan være et hensiktsmessig virkemiddel i større utbyggingsområder hvor flere grunneiere og utbyggere utvikler arealer samtidig, og hvor det er behov for betydelige investeringer i felles infrastruktur. I slike områder kan ordningen bidra til en mer forutsigbar og rettferdig kostnadsfordeling mellom aktørene.

Indre Østfold kommune står imidlertid ikke overfor mange utviklingsområder av denne størrelsen og kompleksiteten. Utbyggingen skjer i hovedsak trinnvis og over lengre tid. Kommunedirektøren vurderer derfor at de lokale forutsetningene for grunneierfinansiering foreløpig er begrensede.

Kommunen disponerer allerede virkemidler gjennom rekkefølgebestemmelser, utbyggingsavtaler, refusjonsregler og justeringsavtaler som gir mulighet til å sikre nødvendig infrastruktur i forbindelse med utbygging. Disse virkemidlene er godt innarbeidet, kjente for både administrasjonen og utbyggere, og innebærer lavere administrativ risiko enn den nye ordningen.

Videre vurderes det at innføring av grunneierfinansiering vil kreve betydelige administrative ressurser og kunne medføre økonomisk risiko knyttet til forskuttering av infrastruktur og usikkerhet om framtidig utbyggingstakt.

Kommunedirektøren vurderer at dagens virkemidler i tilstrekkelig grad kan håndtere de utfordringene kommunen står overfor i eksisterende utviklingsområder, og anbefaler derfor at kommunen foreløpig viderefører dagens praksis med rekkefølgebestemmelser, utbyggingsavtaler, refusjonsregler og justeringsavtaler som hovedvirkemidler for finansiering av nødvendig infrastruktur, og følger utviklingen av den nye ordningen gjennom erfaringer fra andre kommuner før spørsmålet eventuelt tas opp til ny vurdering.