Vennesla kommune

Arkivsak-dok. 26/01734-1
Saksbehandler Joachim Nystøl

Saksgang	Møtedato
Formannskapet	26.10.2026
Kommunestyret	05.11.2026

Retningslinjer for grunnerverv i Vennesla kommune – organisering og myndighet

Kommunedirektørens forslag til innstilling:

1. Retningslinjer for grunnerverv i Vennesla kommune vedtas og legges til grunn for kommunens grunnervervsarbeid.
2. Som følge av den rolle- og ansvarsfordelingen som følger av retningslinjene, avvikles forhandlingsutvalget for grunnerverv.
3. Kommunedirektøren gis myndighet til å gjennomføre ordinære grunnerverv innenfor vedtatte budsjetter og økonomiske fullmakter. Delegeringsreglementet tilpasses vedtaket om ny organisering. Saker av prinsipiell karakter og saker som etter lov eller delegeringsreglement krever politisk behandling, skal fortsatt fremmes for politisk behandling.
4. Kommunedirektøren bes jobbe for å styrke kommunens kapasitet og kompetanse innen grunnerverv.

Sammendrag
Kommunedirektøren legger med denne saken frem forslag til nye Retningslinjer for grunnerverv i Vennesla kommune. Retningslinjene skal etablere et samlet og politisk forankret styringsgrunnlag for kommunens grunnervervsarbeid og bidra til tydelige roller, likebehandling, dokumentasjon, rettssikkerhet og effektiv gjennomføring. Spørsmål om forhandlingsutvalgets mandat og bruk har tidligere vært behandlet i kontrollutvalget, og kommunens arbeid med grunnerverv ble senest presentert for formannskapet og bygg- og miljøutvalget i juni 2026.

Retningslinjene bygger på at ordinære grunnerverv gjennomføres administrativt innenfor gjeldende delegeringsreglement, vedtatte budsjetter og økonomiske fullmakter, mens saker som er prinsipielle eller av andre grunner krever politisk behandling, fortsatt skal behandles politisk. Minnelige avtaler skal være førstevalget, og tilbud og forhandlinger skal bygge på dokumenterte faglige og rettslige vurderinger.

Som en konsekvens av denne rolle- og ansvarsfordelingen foreslår kommunedirektøren at dagens politisk valgte forhandlingsutvalg for grunnerverv avvikles. Hoveddelen av saksforberedelsen og den praktiske gjennomføringen av grunnerverv utføres allerede av administrasjonen, og oppgavene er i stor grad av juridisk, økonomisk, teknisk og eiendomsfaglig karakter. Forslaget skal samtidig gi tydeligere ansvarslinjer og færre beslutningsledd i ordinære grunnervervssaker.

Dagens forhandlingsutvalg har fått anledning til å uttale seg til forslaget. Utvalget anbefaler at ordningen videreføres og fremhever særlig verdien av politisk deltakelse for å bidra til en trygg, balansert og tillitsskapende behandling av grunnervervssaker. Dersom utvalget videreføres, anbefaler det at det utarbeides et tydelig mandat og en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom utvalget og administrasjonen.

Kommunen har økende prosjektaktivitet og en opparbeidet restanse innen grunnerverv. Kommunedirektøren vurderer derfor at det i tillegg er behov for å jobbe for å styrke kapasiteten og kompetansen på området, og vil enten løse dette innenfor dagens budsjettramme eller komme tilbake til forslag i forbindelse med behandling av budsjett og økonomiplan for 2027-2030.

Vedlegg

Retningslinjer for grunnerverv Vennesla kommune

Bakgrunn for saken
Vennesla kommune gjennomfører jevnlig grunnerverv når kommunen har behov for privat eiendom eller rettigheter til gjennomføring av kommunale tiltak. Grunnerverv skjer blant annet ved gjennomføring av reguleringsplaner, etablering og utbedring av kommunal infrastruktur, vann- og avløpsanlegg, trafikksikkerhetstiltak og andre kommunale formål.

Kommunen har frem til nå ikke hatt et samlet politisk vedtatt dokument som beskriver de overordnede prinsippene og prosessen for grunnerverv. Behovet for tydelige roller, fullmakter og arbeidsprosesser har vært aktualisert både gjennom konkrete grunnervervssaker og gjennom tidligere politiske drøftinger av forhandlingsutvalgets mandat og bruk. Kommunedirektøren legger derfor frem forslag til Retningslinjer for grunnerverv i Vennesla kommune som et samlet styringsgrunnlag for arbeidet.

Retningslinjene angir blant annet virkeområde, myndighet og ansvar, grunnleggende prinsipper, prosess for grunnerverv, krav til kommunikasjon og dokumentasjon, prinsipper for erstatning, håndtering av ekspropriasjon, habilitet og etiske krav samt krav til arkivering og oppfølging. De legger til grunn at kommunedirektøren organiserer og følger opp grunnervervsarbeidet innenfor gjeldende delegeringsreglement, vedtatte budsjetter og økonomiske fullmakter. Saker som etter delegasjonsreglementet, økonomiske fullmakter eller sakens prinsipielle karakter krever politisk behandling, skal fremmes politisk på ordinær måte.

For å bistå i grunnervervssaker har kommunen over tid benyttet et politisk valgt forhandlingsutvalg. Kommunestyret vedtok i møte 30. oktober 2025 Reglement for delegering og innstilling i Vennesla kommune. Forhandlingsutvalgets mandat følger av reglementets § 4-9. Etter bokstav a har utvalget mandat til å forhandle om og erverve grunn inntil kr 500 000 i enkeltsaker innenfor vedtatte budsjettrammer. Etter bokstav b skal forhandlingsutvalget kun engasjeres i saker som omhandler grunnerverv eller ekspropriasjon. Dagens ordning og fullmakter er dermed relativt nylig behandlet og politisk forankret av kommunestyret.

Forhandlingsutvalgets mandat og bruk har også tidligere vært tema for politisk oppmerksomhet. Kontrollutvalget behandlet i møte 29. mars 2022, sak 11/22, en orientering om forhandlingsutvalget for grunnerverv - bruk og mandat. Bakgrunnen var blant annet spørsmål om når utvalget skulle involveres i grunnervervs- og ekspropriasjonssaker, hvilket mandat utvalget hadde, og om det forelå retningslinjer for bruken av utvalget. Kontrollutvalget hadde bedt om en redegjørelse for hva som lå til grunn for når forhandlingsutvalget skulle involveres, samt dokumentasjon på utvalgets mandat.

Sekretariatet til kontrollutvalget viste i saken til at forhandlingsutvalget, etter deres forståelse, kun skulle engasjeres i saker som gjaldt grunnerverv eller ekspropriasjon. Administrasjonen ga en muntlig orientering i møtet. Mandatet er senere tydeliggjort gjennom kommunestyrets vedtak av delegeringsreglementet 30. oktober 2025. Den vurderingen som nå legges frem gjelder derfor ikke om forhandlingsutvalget har et mandat etter gjeldende reglement, men om dagens organisering fortsatt er den mest hensiktsmessige sett i sammenheng med de nye retningslinjene, kommunens administrative arbeidsprosesser og rolle- og ansvarsfordelingen mellom politikk og administrasjon.

Kommunens arbeid med grunnerverv har også vært orientert om politisk i nyere tid. I møterunden i juni 2026 fikk både formannskapet og bygg- og miljøutvalget en generell presentasjon av kommunens arbeid med grunnerverv og en orientering om pågående grunnerverv på Moseidmoen. Orienteringene inngår som bakgrunn for den samlede gjennomgangen som nå legges frem.

Administrasjonen har de senere årene utviklet kompetanse, rutiner og arbeidsprosesser innen grunnerverv. Samtidig har fagområdet blitt mer omfattende og stiller betydelige krav til juridisk, økonomisk, teknisk og eiendomsfaglig kompetanse, dokumentasjon og likebehandling. På denne

bakgrunn vurderes det som naturlig å se organiseringen av grunnervervsarbeidet i sammenheng med de nye retningslinjene.

Kommuneloven § 13-1 fastsetter at kommunedirektøren leder den samlede kommunale administrasjonen innenfor de instrukser, retningslinjer og pålegg kommunestyret gir. Bestemmelsen åpner også for at et folkevalgt organ kan gi kommunedirektøren myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning. I NOU 2016:4 punkt 8.6.2.3 fremheves betydningen av et tydelig skille mellom folkevalgte og administrative organer og klare ansvarslinjer. Dette innebærer ikke i seg selv at et politisk forhandlingsutvalg er ulovlig, men er et relevant hensyn ved vurderingen av hvilken organisering som er mest hensiktsmessig.

Vennesla kommune har over flere år opparbeidet en betydelig restanse innen grunnerverv. Økt prosjektaktivitet, begrensede personalressurser og omfattende saksbehandling bidrar til dette. Kommunen har den siste tiden, blant annet ved hjelp av byvekstmidler, iverksatt flere tiltak og prosjekter som medfører økt behov for grunnerverv. Dersom kapasiteten ikke tilpasses aktivitetsnivået, kan grunnerverv bli en flaskehals for gjennomføringen av kommunale prosjekter.

Vurdering

Kommunedirektørens vurdering tar utgangspunkt i behovet for et tydelig og helhetlig styringsgrunnlag for kommunens grunnervervsarbeid. De foreslåtte retningslinjene gir en felles ramme for hvordan kommunen skal opptre overfor grunneiere, hvordan verdsetting og forhandlinger skal dokumenteres, hvordan ansvar og fullmakter skal avklares, og når saker skal løftes til politisk behandling.

Et sentralt utgangspunkt i retningslinjene er at frivillig avtale skal være førstevalget. Forhandlingene skal være saklige og redelige og bygge på dokumenterte faglige vurderinger. Grunneiere og rettighetshavere i samme situasjon skal behandles likt, samtidig som det skal foretas konkrete vurderinger av den enkelte eiendommen og inngrepets konsekvenser. Vesentlige vurderinger, tilbud, møter, avklaringer og avtaler skal dokumenteres skriftlig.

Retningslinjene legger videre opp til en tydelig arbeidsdeling: Kommunestyret fastsetter de overordnede rammene gjennom planer, budsjetter, delegeringsreglement og disse retningslinjene. Kommunedirektøren organiserer og gjennomfører det løpende grunnervervsarbeidet innenfor disse rammene. Saker av prinsipiell karakter, ekspropriasjonssaker når dette følger av lov eller delegasjon, og øvrige saker som krever politisk behandling, skal fortsatt fremmes for folkevalgte organer.

I dagens ordning utfører administrasjonen hoveddelen av arbeidet i grunnervervssakene. Dette omfatter blant annet:

- kartlegging av arealbehov og berørte eiendommer.
- dialog og møtevirksomhet med grunneiere.
- utarbeidelse av teknisk og juridisk grunnlag.
- innhenting av takster og andre faglige vurderinger.
- utarbeidelse av tilbud og avtaleutkast.
- oppfølging av advokater, takstmenn og andre rådgivere.
- oppmåling, matrikkelføring, skjøter og tinglysing.
- dokumenthåndtering, arkivering og økonomisk oppfølging.
- oppfølging av eventuelle ekspropriasjons- og skjønnssaker.

Forhandlingsutvalgets rolle har i hovedsak vært å delta i møter sammen med administrasjonen og grunneiere, bidra i forhandlingene og godkjenne eller avvise forslag til avtaler innenfor utvalgets

fullmakt. Når de nye retningslinjene samtidig legger ansvar for organisering og gjennomføring til kommunedirektøren, vurderes det som mer ryddig at ordinære grunnerverv håndteres administrativt innenfor de politisk fastsatte rammene.

Kommuneloven § 13-1 og forarbeidenes omtale av skillet mellom folkevalgte og administrasjonen støtter etter kommunedirektørens vurdering en organisering med tydelige ansvarslinjer. Samtidig er dagens forhandlingsutvalg gitt mandat av kommunestyret gjennom delegeringsreglementet vedtatt 30. oktober 2025. Forslaget innebærer derfor en reell endring av vedtatt delegeringsreglement. Begrunnelsen er først og fremst ikke at dagens mandat er uklart, men at kommunedirektøren i forbindelse med utarbeidelsen av nye retningslinjer har foretatt en samlet vurdering av hvordan grunnervervsarbeidet bør organiseres fremover. Kommunestyret står fritt til å videreføre politisk involvering innenfor lovens rammer. Spørsmålet i denne saken er først og fremst hvilken organisering som er mest hensiktsmessig når kommunen samtidig etablerer et nytt styringssystem for grunnerverv.

Kommunedirektøren vurderer at administrativ gjennomføring av ordinære grunnerverv vil gi tydeligere rolle- og ansvarsfordeling, redusere antall beslutningsledd og legge til rette for mer ensartet praksis. Dette kan bidra til bedre forutsigbarhet for grunneiere og mer effektiv gjennomføring av kommunale prosjekter. Samtidig beholdes den politiske styringen gjennom vedtak av planer, budsjetter, delegeringsreglement og retningslinjer, og gjennom politisk behandling av prinsipielle saker og andre saker som ikke er delegert.

Avvikling av forhandlingsutvalget bør derfor ses som en organisatorisk konsekvens av den modellen som foreslås i de nye retningslinjene, og ikke som et mål i seg selv. Dersom kommunestyret ønsker å videreføre utvalget, bør det etter kommunedirektørens vurdering utarbeides en egen sak som avklarer utvalgets mandat, oppgaver, fullmakter og samhandling med administrasjonen, og retningslinjene må tilpasses denne organiseringen.

Nye retningslinjer og endret organisering løser ikke alene kommunens kapasitetsutfordringer. Grunnerverv er ofte tidkrevende og krever kontinuerlig oppfølging, juridiske og eiendomsfaglige vurderinger, forhandlinger og omfattende dokumentasjon. Med økende prosjektaktivitet vurderer kommunedirektøren at kapasitet og kompetanse på området bør styrkes for å redusere restanser og risiko for at grunnerverv forsinker vedtatte prosjekter, og vil enten løse dette innenfor dagens budsjettramme eller komme tilbake til forslag i forbindelse med behandling av budsjett og økonomiplan for 2027-2030.

Klima- og miljøkonsekvenser

Saken gjelder overordnede retningslinjer og organisering av kommunens grunnervervsarbeid og vurderes ikke å ha direkte klima- eller miljømessige konsekvenser. Klima- og miljøkonsekvenser av konkrete tiltak vurderes i de aktuelle plan- og prosjektsakene.

Økonomiske konsekvenser

Vedtak av retningslinjene og avvikling av forhandlingsutvalget forventes ikke i seg selv å medføre vesentlige direkte økonomiske konsekvenser. En tydeligere arbeidsdeling og færre beslutningsledd kan likevel redusere administrativ tidsbruk og bidra til en mer effektiv gjennomføring av grunnervervssaker. Eventuelle økonomiske konsekvenser knyttet til styrking av kapasitet og kompetanse innen grunnerverv forutsettes enten håndtert innenfor gjeldende budsjettramme eller fremmet som del av behandlingen av budsjett og økonomiplan for 2027–2030.

Forhandlingsutvalgets synspunkter

Forhandlingsutvalg fikk i møte 6. oktober 2026 anledning til å kommentere kommunedirektørens forslag om å avvikle utvalget og komme med innspill til saken. Utvalget valgte i den forbindelse å fremheve følgende:

Dagens Forhandlingsutvalg er bedt om å komme med synspunkter på kommunedirektørens forslag om å avvikle utvalget. Utvalget ønsker i den forbindelse å fremheve verdien av å ha et politisk oppnevnt organ som kan bidra til en trygg, balansert og tillitsskapende behandling av saker hvor kommunen har behov for å erverve grunn.

Forhandlingsutvalget mener at politisk deltakelse kan bidra til å sikre en rimelig og forsvarlig pris, som ivaretar både grunneierens og kommunens interesser. Dette kan være særlig viktig for grunneiere som må avstå grunn de i utgangspunktet ikke ønsker å selge.

Dersom kommunestyret går inn for å videreføre ordningen, anbefaler Forhandlingsutvalget at det utarbeides et tydelig mandat og oppdaterte retningslinjer for utvalgets arbeid. Mandatet bør samtidig sikre en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom Forhandlingsutvalget og administrasjonen.

Konklusjon

Kommunedirektøren anbefaler at Retningslinjer for grunnerverv i Vennesla kommune vedtas som kommunens overordnede styringsgrunnlag for grunnervervsarbeidet. Retningslinjene skal bidra til en ensartet, forutsigbar og etterprøvbar praksis og sikre likebehandling, rettssikkerhet, dokumentasjon, tydelige ansvarslinjer og effektiv ressursbruk.

Som følge av den rolle- og ansvarsfordelingen retningslinjene bygger på, anbefales det samtidig at forhandlingsutvalget for grunnerverv avvikles, og at ordinære grunnerverv gjennomføres administrativt innenfor vedtatte budsjetter og økonomiske fullmakter. Avviklingen innebærer at delegeringsreglementets bestemmelser om forhandlingsutvalget må tilpasses den nye organiseringen. Prinsipielle saker og andre saker som etter lov eller delegasjon krever politisk behandling, skal fortsatt behandles politisk.

Kommunedirektøren vurderer videre at økt prosjektaktivitet og opparbeidede restanser gjør det nødvendig å se nærmere på kommunens kapasitet og kompetanse innen grunnerverv. Eventuelle økonomiske konsekvenser knyttet til styrking av kapasitet og kompetanse innen grunnerverv forutsettes enten håndtert innenfor gjeldende budsjettramme eller fremmet som del av behandlingen av budsjett og økonomiplan for 2027–2030.

Forhandlingsutvalgets synspunkter er tatt med i kommunedirektørens samlede vurdering, men endrer ikke anbefalingen om at ordinære grunnerverv organiseres administrativt.

Dersom kommunestyret ønsker å videreføre forhandlingsutvalget, anbefales en egen gjennomgang av organisering, mandat og fullmakter.