



Statens vegvesen

Etiske retningslinjer for grunnerverv

Gjelder all kontakt med grunneiere



*"Jeg vil se ordenes ansikt.
Og vite om de lyver"*

Fra diktet "Tenn lys"
i diktsamlingen
"Kyndelsmesse" (1972)
av Hans Børli

Håndbøker i Statens vegvesen

Dette er en håndbok i Vegvesenets håndbokserie, en samling fortløpende nummererte publikasjoner som først og fremst er beregnet for bruk innen etaten.

Håndbøkene kan kjøpes av interesserte utenfor Statens vegvesen til de priser som er oppgitt i håndbokoversikten - håndbok 022.

Det er Vegdirektoratet som har hovedansvaret for utarbeidelse og ajourføring av håndbøkene.

Ansvar for grafisk tilrettelegging og produksjon har Grafisk senter i Vegdirektoratet

Vegvesenets håndbøker utgis på 2 nivåer:

Nivå 1 - Rød farge på omslaget - omfatter forskrifter, normaler og retningslinjer godkjent av overordnet myndighet eller av Vegdirektoratet etter fullmakt.

Nivå 2 - Blå farge på omslaget - omfatter veiledninger, lærebøker og vegdata godkjent av den avdeling som har fått fullmakt til dette i Vegdirektoratet.

Etiske retningslinjer for grunnerverv

Nr.218 i Vegvesenets håndbokserie

Opplag: 100

Trykk: Grafisk senter, Vegdirektoratet

ISBN 82-7207-493-1

Forord

Statens vegvesen erverver grunn fra ca 5000 grunneiere hvert år. Mange opplever grunnervet som en belastning både fordi de helst ikke ønsker å avstå grunn, og fordi selve prosessen rundt grunnervet er komplisert og ukjent.

Det er viktig at grunnervet gjennomføres på en slik måte at belastningen for de som berøres, blir minst mulig. Høflighet, god informasjon og kommunikasjon er viktige stikkord i denne sammenhengen.

Jeg regner med at alle ansatte i Statens vegvesen legger stor vekt på riktig behandling av de menneskene vi erverver grunn fra. Men det er som oftest muligheter for forbedringer. For å gjøre en fullgod jobb er det viktig å sette seg inn i grunneierens situasjon. Denne håndboka med etiske retningslinjer for grunnerv skal være et hjelpemiddel for å vise omtanke og til å sette mennesket i sentrum når vi erverver grunn.

I Vegvesenet deler vi gjerne et utbyggingsprosjekt opp i tre faser; planlegging, grunnerv og anlegg. For utenforstående er det ikke like lett å skille mellom disse fasene. Og det er heller ingen grunn til at behandlingen av grunneierne skal være forskjellig ut fra hvilken fase et prosjekt er i. Vi definerer derfor grunnervet til å starte allerede når planleggingen av et prosjekt starter. Retningslinjene skal gjelde all kontakt med grunneierne.

Etiske retningslinjer for grunnerv er utarbeidet av et arbeidsutvalg med følgende medlemmer:

Lars Elsrud, Nordland vegkontor
Unni Evang, Rogaland vegkontor
Tor Høie, Akershus vegkontor
Dagfinn Løyland, Vegdirektoratet
Tormod Olsen, Vegdirektoratet
Lars Magnar Røneid, Vegkontoret i Sogn og Fjordane
Eline Wesmann, Akershus vegkontor

Arbeidsgruppa avleverte en rapport 21 januar 1998. På bakgrunn av høringsuttalelsene fra vegkontora og avdelingene i Vegdirektoratet er det gjort enkelte endringer i rapporten.

Vegdirektoratet 28 juni 1999

Olav Søfteland

Olav Søfteland

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Innholdsfortegnelse	5
Sammendrag	6
1. Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Arbeidsutvalgets mandat	7
2. Etikk og formålet med etiske retningslinjer	8
2.1 Arbeidsutvalgets definisjon av etikk	8
2.2 Formål	8
3. Grunnerverv	9
3.1 Godkjent reguleringsplan	9
3.2 Grunnerverv tar tid	9
3.3 Godt forhandlingsklima	10
4. Utgangspunkt og roller	11
4.1 Hva retningslinjene gjelder	11
4.2 Grunnerververens rolle og utgangspunktet for de etiske retningslinjene	11
5. Verdigrunnlag	12
6. Etiske retningslinjer ved grunnerverv	13
7. Kommentarer til retningslinjene	14
Kilder	20

Sammendrag

Negativ fokusering på grunnervervet i forbindelse med utbygging av ny hovedflyplass på Gardermoen førte til at bl.a. Vegvesenet i desember 1996 ble pålagt å utarbeide etiske regler for grunnerverv.

Et arbeidsutvalg med medlemmer fra Vegdirektoratet og flere vegkontor har utarbeidet denne håndboka med etiske retningslinjer for grunnerverv i regi av Statens vegvesen.

Det kan være vanskelig for en grunneier å skille grunnervervsfasen fra plan- og anleggsfasen. Har han først fått et dårlig inntrykk av Vegvesenet vil dette være vanskelig å rette opp uansett hvor "etisk riktig" grunnervervet er. Virkeområdet for retningslinjene er derfor definert slik: Etiske retningslinjer for grunnerverv gjelder den kontakten Vegvesenet har med de grunneiere vi erverver grunn fra. Retningslinjene gjelder ikke bare grunnerverv i snever betydning, men også kontakten mot grunneiere både i planfasen og i anleggsfasen.

Vi i Vegvesenet som jobber med grunnerverv, har som oppgave å skaffe nødvendig grunn til rett tid. Samtidig har vi også et ansvar for å sørge for at de vi erverver grunn fra har en reell mulighet til å ivareta sine rettigheter.

Retningslinjene bygger på grunnleggende samfunnsverdier; likhet for lov og regelverk, åpenhet, fellesskap og at alle i utgangspunktet skal ha samme mulighet til å påvirke sin livssituasjon. Retningslinjene har en sterk forankring i etatens visjon.

Det er vanskelig å lage detaljerte retningslinjer som er gyldige i alle situasjoner. Arbeidsutvalget har derfor valgt å lage generelle retningslinjer som fokuserer på ovennevnte verdier. Utfordringen for etaten blir å følge opp retningslinjene på en slik måte at det skapes diskusjon og engasjement som kommer til syne gjennom bevisste og sunne holdninger i vår kontakt med vegens naboer. Arbeidsutvalget har derfor foreslått en del oppfølgingstiltak.

En viktig forutsetning for etisk bevisstgjøring er at etatens ledere signaliserer at de tar dette på alvor.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Den 8. oktober 1992 vedtok Stortinget å etablere ny hovedflyplass på Gardermoen. Dette vedtaket førte bl.a. til det mest omfattende grunnerverv i nyere tid her til lands.

Med bakgrunn i medias negative fokusering på grunnervervet, satte Samferdselsdepartementet våren 1996 ned Silkosetutvalget, som skulle se på måten grunnervervet ble utført på. Utvalgets arbeid og konklusjoner, som ble lagt fram 8. juli 1996, er det vi heretter kaller Gardermorapporten. Rapporten er særlig kritisk til mangelfull informasjon, både til grunneiere, andre berørte og til media.

27. november 1996 fikk Samferdselsministeren spørsmål i Stortingets spørretime om oppfølgingen av Gardermorapporten, og i desember 1996 ga Samferdselsdepartementet samferdselsetatene, deriblant Vegvesenet, i oppdrag å utarbeide etiske regler for grunnerverv og vurdere øvrige anbefalinger i rapporten.

1.2 Arbeidsutvalgets mandat

På bakgrunn av Samferdselsdepartementets pålegg og vedtak i ledermøte i Vegdirektoratet, har arbeidsutvalget selv satt opp følgende mandat for arbeidet:

- Arbeidsutvalget skal utarbeide etiske retningslinjer for grunnerverv i Statens vegvesen.
- Arbeidsutvalget skal utarbeide forslag til hvordan retningslinjene skal gjøres kjent, og hvordan vi kan sette i gang og vedlikeholde prosesser som skal medvirke til at grunnervervpersonell er opptatt av etiske spørsmål.
- Forslagene skal presenteres for Vegdirektøren innen 31. desember 1997.

2. Etikk og formålet med etiske retningslinjer

2.1 Arbeidsutvalgets definisjon av begrepet "etikk"

Arbeidsutvalget har i liten grad gått inn på en teoretisk fortolkning av etikkbegrepet. Vårt utgangspunkt er at etikk handler om hva som er rett og galt og springer ut fra de verdier samfunnet er bygget på. Det handler om valg av verdigrunnlag som våre handlinger skal styres etter.

2.2 Formål

Offentlig grunnverv er svært regelstyrt. Regelverket har sitt utspring i de verdier samfunnet bygger på. Hadde det vært mulig å lage entydige og altomfattende etiske retningslinjer for grunnverv, er det trolig at dette allerede ville vært med i regelverket.

I Gardermorapporten reises det kvalifisert kritikk mot offentlig utført grunnverv, selv om det ikke er gjort formelle feil. Dette viser at det formelle regelverk ikke løser alle etiske dilemmaer som oppstår under en slik prosess.

De etiske retningslinjene skal peke på de verdier og holdninger som vi må ha med oss ved gjennomføringen av et grunnverv. Vi har ikke forsøkt å lage etiske retningslinjer som skal detaljstyre erverv av grunn. Ethvert menneske og enhver situasjon er forskjellig. Mange spørsmål i forbindelse med grunnvervet må derfor vurderes konkret ut fra den enkelte situasjon. De etiske retningslinjene er ment å være en felles plattform, ikke fasitsvar på konkrete etiske spørsmål.

"I staten har vi tradisjonelt basert oss på regelstyring. Regelstyring er nødvendig, men kan lett føre til at de ansatte mangler stimulans for egne vurderinger og eget skjønn i forhold til en god løsning av den saken man behandler." (NOU 1993: 15)

Vi kan vedta etiske retningslinjer, men det sikrer oss likevel ikke at vi har et bevisst forhold til dem. Formålet blir derfor å gjøre saksbehandlerne bevisst på etiske problemstillinger, slik at det skapes diskusjon og engasjement som kommer til syne gjennom bevisste og sunne holdninger i etatens kontakt med vegens naboer. Vi får dermed gode og smidige forhold til naboene våre. Dette vil igjen virke positivt m.h.p. effektiviteten vår og omdømme vårt.

En viktig forutsetning for bevisstgjøring av etiske spørsmål i etaten er at ledere på alle nivå tar dette alvorlig. Dette er et viktig lederansvar.

I "verdier og etiske dilemmaer" , utarbeidet av Statskonsult står følgende:

"Intensjonen med bevisstgjøring om etikk og verdier skal befeste tjenestemannens integritet og troverdighet når han stilles overfor kompliserte valg situasjoner og sørge for at tjenestemannen forstår statens rolle og funksjoner i et bredt samfunnsmessig perspektiv."

"Uten en forankring i og initiativ fra ledelsen, vil arbeidet med etisk forståelse og etiske regler vanskelig få den legitimiteten og skyvekraften som er nødvendig i et slikt utpreget holdningsarbeide."

3. Grunnerverv

For å skape en bedre forståelse for en del dilemmaer vi kan komme bort i, skal vi kort presentere de viktigste forutsetningene som må være til stede når Vegvesenet gjennomfører grunnerverv.

3.1 Godkjent reguleringsplan

Forskriftene til §50 i vegloven fastslår at det kun kan gjøres vedtak om eiendomsinngrep når det foreligger godkjent reguleringsplan, noe som også gjelder for vegsjefens fullmakt til å erverve grunn over driftsbudsjettet og investeringsbudsjettet.

Kun mindre inngrep i forbindelse med vedlikehold og enkelte tiltak utenfor vegområdet er unntatt fra plankravet.

Plankravet innebærer selvsagt at inngrepet skal være i samsvar med godkjent plan. Vi konstaterer at dette dessverre ikke alltid er tilfelle.

Det er ikke uvanlig at utarbeidelsen av planene i et prosjekt tar lengre tid enn forutsatt, uten at dette medfører forskyvning av anleggsstart. Forsinkelse av framdriften i planarbeidet går ofte på bekostning av tiden som er avsatt til grunnervervet, som utføres mellom planfasen og anleggsstart.

3.2 Grunnerverv tar tid

Grunnerverv utføres ved forhandlinger som ender i;

- a) enighet om kjøpekontrakt.
- b) enighet om at arbeidet kan starte, men at erstatningsspørsmålet fastsettes gjennom skjønn.
- c) brudd i forhandlingene med påfølgende ekspropriasjon.

Ender vi opp med alternativ a) eller b), så er tidskravet til grunnerverv den tiden partene trenger for å komme frem til enighet.

Ender forhandlingene med alternativ c), vil gjennomføringen av grunnervervet vanligvis ta mye lengre tid.

For det første er det gått med tid til forhandlinger som ikke førte fram. Selv om det ikke regnes som sannsynlig å oppnå en frivillig avtale, må vi bruke tid på forhandlinger. Dette følger av forskriftene til §50 i vegloven, som pålegger Vegvesenet å forsøke å komme fram til minnelige løsninger.

Deretter må det settes av tilstrekkelig tid til den saksbehandling som pålegges gjennom oreigningslova og forvaltningsloven i forbindelse med vedtak om ekspropriasjon og begjæring av skjønn. Det må også tas høyde for kapasitet og prioriteringer i rettsvesenet.

Det tar ofte lang tid fra skjønnet begjæres til det er rettskraftig og Vegvesenet har fått tvangsgrunnlag for å tiltre arealet. Ved tidsnød kan en for øvrig søke om forhåndstiltredelse, men også denne saksbehandlingen krever tid i henhold til regelverket.

3.3 Godt forhandlingsklima

En skjønnsprosess involverer i tillegg til partene og rettsvesenet, både advokater og andre sakkyndige. Dette gjør skjønnsprosessen kostbar for samfunnet og for Vegvesenet. Samtidig vil mange grunneiere kvie seg for de påkjenninger skjønnsprosessen representerer.

Det vil derfor være av interesse både for samfunnet, Vegvesenet og berørte grunneiere, at de fleste grunnerverv løses i minnelighet.

En viktig faktor for å få et godt forhandlingsklima, er at berørte grunneiere får god informasjon, både om prosjektet generelt og om inngrep på egen eiendom spesielt. Vegvesenet er ikke alltid like bevisst på å gi god informasjon, og det kan være ganske tilfeldig hvem i Vegvesenet som gir denne informasjonen.

Det at grunneiere får informasjon fra andre enn den saksbehandler som har ansvaret for et saksfelt, kan føre til misvisende informasjon eller direkte feilinformasjon. Dette bidrar til mistillit til Vegvesenet, noe som påvirker forhandlingsklimaet og i neste omgang framdriften i grunnervervet.

Det er derfor et lederansvar å sørge for at rett informasjon gis til rett tid av rett person. Grunneier kan ikke lastes for uklarheter i interne ansvarsforhold i Vegvesenet.

Det er ikke helt uvanlig at Vegvesenet p.g.a. tidsnød har en mangelfull saksbehandling. Et konkret eksempel er å starte anleggsarbeidet før grunnervervet er endelig i orden. I slike saker fungerer grunnerververen ofte som brannslukker. Dårlig kommunikasjon internt i Vegvesenet og mangelfull saksbehandling skaper problemer i forhold til berørte grunneiere.

4. Utgangspunkt og roller

4.1 Hva retningslinjene gjelder

Det er reist kritikk mot å lage retningslinjer som er begrenset til å bare gjelde grunnerverv.

- Det kan være vanskelig å avgrense grunnervervsfasen fra planfasen i den ene enden og anleggsfasen i den andre. Oppstart av grunnerverv skjer ofte før endelig plan er vedtatt og er som regel ikke avsluttet før etter at anlegget er ferdig.
- Det kan være vanskelig for grunneiere å skille mellom de tre fasene. Ofte vil disse for- tone seg som en sammenhengende prosess. Jfr. kapittel 3.3 har ikke grunneier alltid de samme saksbehandlerne å forholde seg til gjennom alle 3 fasene, og det kan fort oppstå uheldig feilinformasjon fordi det ikke alltid er god nok intern kommunikasjons flyt i etaten.
- Kvaliteten på grunnervervet har ofte nær sammenheng med tiden som blir stilt til rådighet. Vi har tidligere nevnt problemet med at planfasen sprenger sine tidsrammer uten at tidspunktet for anleggsstart forskyves tilsvarende. Dette går dermed på bekostning av tiden som er avsatt til grunnerverv og vanskeliggjør et smidig grunnerverv. Det kan også påvirke grunneiers opplevelse av prosessen.

På bakgrunn av dette er virkeområdet for retningslinjene definert slik:

Etiske retningslinjer for grunnerverv gjelder den kontakten Vegvesenet har med de grunneiere vi erverver grunn fra. Retningslinjene gjelder ikke bare grunnerverv i snever betydning, men også kontakten mot grunneiere både i planfasen og i anleggsfasen.

4.2 Grunnerververens rolle og utgangspunktet for de etiske retningslinjene

I arbeidet med de etiske retningslinjene har diskusjonen om hvilken rolle grunnerververen skal ha, vært sentral.

Vegvesenet driver både med forvaltning og tjenesteproduksjon. Grunnerverv, å skaffe nødvendig grunn til rett tid, kommer inn under myndighetsutøvelse.

Det må imidlertid presiseres at vi som offentlig etat, bl.a. gjennom forvaltningsloven, har et særlig ansvar for at våre berørte naboer får anledning til å ivareta sine interesser på en for- svarlig måte.

I kraft av å være en av de største offentlige erververe av grunn, har Statens vegvesen et ansvar for at erstatningene for fast eiendom ikke skal virke prisdrivende.

Ut fra ovennevnte er utgangspunktet for de etiske retningslinjene at grunnerververen skal være lojal overfor etaten og regelverket. Samtidig har vi, som ansatte i en offentlig etat, også ansvar overfor landets borgere. Det er vår oppgave å sørge for at de vi erverver grunn fra har en reell mulighet til å hevde sine rettigheter.

5. Verdigrunnlag

Etikk handler om valg av verdigrunnlaget som skal styre handlingene våre.

Forvaltning og myndighetsutøvelse skal bygge på sentrale verdier i det norske samfunn:

- Vi skal stå som garantist for de etablerte rettsstatsverdiene; likhet for lov og regelverk.
- Vi skal legge vekt på åpenhet; informasjon og kommunikasjon
- Vi skal handle ut fra målsettingen om at alle i samfunnet skal ha samme mulighet til å påvirke sin egen livssituasjon.
- Arbeidet vårt skal bidra til å virkeliggjøre fellesskapets interesser.

I denne sammenheng synes vi det er riktig å peke på etatens visjon for år 2010. De etiske retningslinjene har sterk forankring i denne.

Landet er bundet sammen på en miljøvennlig, trygg og effektiv måte.

Vi bidrar til trivelige og levedyktige lokalsamfunn.

Det er enkelt og det gir positive opplevelser å være trafikanter.

Vi er verdsatt som en konkurransedyktig og kreativ etat.

Vårt arbeid er preget av respekt og omtanke for våre medmennesker.

Leses visjonen som en sammenhengende tekst opplever vi at punktene er deler av et hele og henger i sammen. Det er slik visjonen skal leses. Visjonen bærer i seg at vi ønsker å finne løsninger på tilsynelatende uforenelige spørsmål.

Imidlertid har vi lett for å lese den som enkeltpunkter, og da skal vi ikke legge skjul på at de ulike punktene kan oppfattes å stå i motsetningsforhold til hverandre. Fokuserer vi på konkurransedyktighet i en grunnervervssituasjon, kan det tolkes som om respekt og omtanke kommer i annen rekke. Vi mener at en riktigere tolkning vil være å se for seg at vår konkurransedyktighet ikke skal gå på bekostning av, men være et resultat av både respekt, omtanke og kreativitet. Vi håper at retningslinjene kan være med å klargjøre denne problemstillingen.

6. Etiske retningslinjer ved grunnerverv

1. Grunnerverv skal skje på et faglig grunnlag.

1. Grunnerverv skal utføres i henhold til gjeldende regelverk og på verdsettingsfaglig basis.
2. Rettferdighet og likhet skal tilstrebes.
Vi skal gi erstatning for det økonomiske tap som grunneieren lider i henhold til regelverket. Vi skal tilstrebe at like tilfeller gis lik erstatning. Av hensyn til likhetsprinsippet skal vi søke å unngå at Vegvesenet yter vederlag ut over det lovbestemte økonomiske tapet.

2. Det skal vises respekt for enkeltmennesket.

Herunder må det legges vekt på:

1. Ærlighet.
Informasjon fra Vegvesenet skal være korrekt.
2. Åpenhet.
Den enkelte skal gjøres kjent med sine rettigheter. Vi skal tilstrebe at alle fakta som har betydning for grunnervervet legges på bordet.
Disposisjoner ut fra taktiske hensyn må ikke forekomme.
3. Toleranse.
Den enkeltes holdninger, meninger og verdier skal respekteres. Det er viktig at vi tar oss tid til å lytte og sette oss inn i situasjonen til den enkelte.
4. God kommunikasjon.
Vi skal gi tilstrekkelig informasjon og sørge for at denne blir forstått. Informasjon fra Vegvesenet skal være entydig. Personlig kontakt med den enkelte må tilstrebes, og det skal settes av tilstrekkelig tid og ressurser til dette. Det skal være enkelt å komme i kontakt med rette vedkommende i Vegvesenet.

3. Vi skal legge vekt på å være hjelpsomme og positive overfor berørte grunneiere. Vi skal være spesielt oppmerksomme på å veilede de svakeste parter, slik at de kan ivareta sine interesser.

Vi må være imøtekommende overfor den enkelte. Vi må sette av tid og ressurser til å gjøre inngrepet forståelig for den enkelte.

7. Kommentarer til retningslinjene

I dette kapittelet har vi utfyllende kommentarer til retningslinjene. Vi har også tatt inn enkelte dilemmaer som vi mener er aktuelle problemstillinger og som kan danne grunnlag for diskusjoner for å fremme etisk bevisstgjøring i etaten.

Til retningslinje 1, punkt 1:

Grunnerverv skal utføres i henhold til gjeldende regelverk og på verdsettingsfaglig basis.

En overordnet forutsetning er at gjeldende regelverk følges. Forutgående planprosess må gjennomgås for å kontrollere at grunnlaget for erverv er i orden. Grunnervere må derfor ha kjennskap til de regler som gjelder for planlegging i tillegg til det regelverket som går direkte på grunnerverv. Her er vegloven, oereigningslova, plan- og bygningsloven, vederlagslova, forvaltningsloven, skjønnsprosessloven, tvangsfullbyrdelsesloven og delingsloven de mest sentrale.

Med verdsettingsfaglig basis menes å ha kunnskap om verdsettingsteori, verdsettingsmetoder og forhandlinger.

Hovedregelen er at erstatningene skal basere seg på en riktig pris som kan begrunnes ut fra verdsettingsfaglige kriterier.

Selv om verdsetting i stor grad bygger på skjønnsutøvelse, må det ligge et faglig grunnlag i bunnen. Grunnerververne i etaten skal holdet et høyt verdsettingsfaglig nivå.

Vegvesenet er en stor etat innen grunnerverv og ekspropriasjon. Det er sannsynlig at de priser vi oppnår, både i forhandlinger og ved ekspropriasjon, virker inn på det generelle erstatningsnivået for fast eiendom ved offentlige erverv. Vi har et ansvar overfor samfunnet for å ikke være prisdrivende. Vi skal ikke erverve grunn til lavest mulig pris, men forsøke å komme fram til riktige priser ut fra gjeldende regelverk og politiske rammeforutsetninger.

Blir planarbeidet forsinket i forhold til opprinnelig framdriftsplan, foreligger det ikke formelt grunnlag for gjennomføring av grunnerverv til planlagt tidspunkt. Hvis anleggsstart ikke forskyves, noe som sjelden skjer, reduseres tidsrommet vi kan bruke til grunnerverv. En konsekvens av dette kan være at det innenfor tidsrammene ikke er rom for en prosess som fører fram til tvangsgrunnlag for å tiltre, noe som kan føre til press fra prosjektansvarlig om å betale seg ut av problemene.

Dilemma:

Bør vi si ifra til overordnede når vi mener at knappe frister for grunnervervet går på akkord med hensynet til verdsettingsfaget?

Til retningslinje 1, punkt 2:

Rettferdighet og likhet skal tilstrebes.

Vi skal gi erstatning for det økonomiske tap som grunneieren lider i henhold til regelverket. Vi skal tilstrebe at like tilfeller gis lik erstatning. Av hensyn til likhetsprinsippet skal vi søke å unngå at Vegvesenet yter vederlag ut over det lovbestemte økonomiske tapet.

Rettferdig og lik behandling er et viktig fundament i norsk forvaltning. Rettferdighet er i stor grad knyttet til at gjeldende regelverk blir fulgt og at erstatningene er faglig begrunnet. Rettferdighet blir også i stor grad knyttet til likebehandling. Dersom like tilfeller behandles erstatningsmessig ulikt, vil dette ikke bli oppfattet som rettferdig. Vi må derfor tilstrebe et faglig nivå på grunnvervet som sikrer at tilsvarende tilfeller behandles likt.

Det er viktig å påpeke at grunnverv ikke skal skje på en billigst mulig måte for Vegvesenet, men at riktig pris (i henhold til regelverk og verdsettingsfaglige vurderinger) skal tilstrebes.

Selv om vurderingene bygger på et faglig grunnlag, vil det i mange sammenhenger likevel være en viss usikkerhet om hva som er riktig pris. Ved forhandlinger skal erstatningen ikke være lavere enn det grunneieren ville ha fått i et ekspropriasjonsskjønn. Skjønnspraksis i ekspropriasjonssaker er imidlertid svært varierende med hensyn på erstatningens størrelse, jfr debattheftet "Til hvilken pris", Vegdirektoratet 1993. Det er derfor sjelden mulig å fastslå eksakt hva som er riktig pris. Det er langt enklere å komme fram til et prisintervall som erstatningen bør ligge innenfor. I minnelige forhandlinger bør erstatningstilbudet som hovedregel ligge i øvre del av dette intervallet. Tvil om hva som er riktig erstatning bør komme grunneier til gode når Vegvesenet forhandler minnelig.

Dilemmaer:

Det er forhandlet fram avtaler med de aller fleste grunneiere i en sak, og bare noen få gjenstår. Disse går ikke med på samme vilkår som de øvrige som har inngått avtale.

- **Er det da riktig å gi denne/disse erstatning ut over det de andre har fått?**
- **I de tilfeller vi gir etter for slikt press, bør vi da reforhandle allerede inngåtte avtaler slik at de øvrige får erstatning på samme grunnlag?**
- **Bør vi foreta tilsvarende vurderinger der et skjønnsresultat ligger over det nivået frivillige avtaler ligger på?**
- **Hva med forholdet til riksrevisjonen?**

Som regel er det ikke mulig å gi et eksakt svar på hva som er rett pris. Hvordan håndterer vi denne problemstillingen?

Til retningslinje 2:

Det skal vises respekt for enkeltmennesket.

Det er gjennom respekt og innlevelse i et annet menneske vi kan oppnå reell samarbeidskontakt. Det er gjennom denne kontakten vi kan løse våre oppgaver.

Folkeskikk og høflighet er to sentrale nøkkelord.

Til retningslinje 2, punkt 1:

Det må legges vekt på ærlighet.

Informasjon fra Vegvesenet skal være korrekt.

Vi skal alltid gi korrekte opplysninger. I dette ligger det at vi ikke skal utelate relevante opplysninger. Å si halve sannheter er ikke ærlighet.

Til retningslinje 2, punkt 2:

Det må legges vekt på åpenhet.

Den enkelte skal gjøres kjent med sine rettigheter. Vi skal tilstrebe at alle fakta som har betydning for grunnervervet skal legges på bordet

Disposisjoner ut fra taktiske hensyn må ikke forekomme.

Forvaltningslovens § 11 pålegger oss en betydelig veiledningsplikt. Gjennom veiledningen skal vi

...gi parter og andre interesserte adgang til å ivareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte.

Vi skal opplyse om de rettigheter grunneieren har. Vi skal gi råd når noen ber om det. Vi skal gi råd også i de tilfeller der vi ikke blir bedt om det, men der vi skjønner at grunneieren ikke har fått eller ikke har oppfattet/forstått den informasjonen han har fått.

I veiledningsplikten ligger det at vi skal opplyse om grunneiers rettigheter til bistand/advokat-hjelp. Vi skal på et objektivt grunnlag informere om hvilke arbeidsmessige og erstatningsmessige fordeler slik bistand vil kunne føre til. Vi bør også gi informasjon om bruk av advokat i minnelige forhandlinger, spesielt i de tilfeller vi står overfor mindre ressurssterke grunneiere.

Retningslinjene angir at disposisjoner ut fra taktiske hensyn ikke må forekomme. Til tross for at dette er formulert som et absolutt krav, gir det likevel rom for tolkninger. Forståelsen av dette er avhengig av hvordan vi definerer begrepet taktiske hensyn. Det må være helt klart at vi ikke bevisst skal unnlate å opplyse om mangler ved hjemmelsgrunnlaget for ervervet, f eks mangler ved reguleringsplan. Vi har plikt til å gi grunneier alle relevante opplysninger i forhold til grunnervervet. Det må samtidig være klart at vi ikke nødvendigvis plikter å gi opp-

lysninger om interne forhold i Vegvesenet som kan ha innvirkning på f.eks. økonomi eller framdrifta i et prosjekt. Regelen er imidlertid ikke til hinder for at det føres reelle forhandlinger med grunneiere, men vi skal ikke bevisst gi erstatningstilbud som ligger under en faglig riktig pris (jfr kommentarene til pkt 1.2) for å ha mye å gå på i forhandlingene.

Det er ikke mulig å foreta en eksakt definisjon av begrepet taktiske hensyn som samtidig gir veiledning i alle tenkelige situasjoner. Det må derfor vurderes konkret fra situasjon til situasjon hva som faller inn under dette begrepet.

Dilemmaer:

Et dilemma oppstår når vi mener at vi tilbyr en faglig riktig og rettferdig erstatning samtidig som vi vet at det er en reell mulighet for grunneieren å presse erstatningen opp ved å spille kortene riktig. I slike tilfeller vil det være fristende å ikke anbefale advokathjelp eller å ikke gi opplysninger om f.eks. mangler i ervervsgrunnlag (mangelfull plan eller lignende). I hvor stor grad skal vi i slike tilfeller stole på at vi gjennom egne vurderinger har kommet fram til riktig erstatning? Som eksempler nevner vi

- **Skal vi opplyse om interne forhold i Vegvesenet som kan brukes til å presse opp erstatningen, f.eks. store ekstrakostnader for Vegvesenet dersom minnelige forhandlinger ikke fører fram og anlegget må utsettes fordi tiltredelse forsinkes?**
- **I hvilken grad bør vi kontrollere at ervervsgrunnlaget er i orden?**
- **Skal vi opplyse om et mangelfullt ervervsgrunnlag dersom det kan føre til at tiltredelse forsinkes og arbeidsbyrden økes dersom grunneieren blir klar over dette og bruker sin klagemuligheter/-rettigheter selv om vi mener at klager ikke vil endre ervervet men kun utsette det?**
- **Skal vi anbefale bruk av advokat når vi mener det ikke er nødvendig for å komme fram til en riktig erstatning og det vil føre til mer kompliserte forhandlinger med høyere sakskostnader og kanskje erstatninger ut over det vi oppfatter som riktig pris.**

Er det forenlig med åpenhet å starte med et lavt utgangstilbud i forhandlinger for å ha noe å "gå på" senere?

Skal vi gi råd om anke av skjønn i de tilfeller der vi selv er av den oppfatning at skjønnsresultatet er feil til fordel for Vegvesenet?

Selv om det foreligger godkjent plan, kan det være usikkert hvor mye grunn vi trenger. Skal vi på forhånd opplyse om dette selv om vi tror det kan skape et dårligere forhandlingsklima?

Til retningslinje 2, punkt 3:

Det må legges vekt på toleranse.

Den enkeltes holdninger, meninger og verdier skal respekteres. Det er viktig at vi tar oss tid til å lytte og sette oss inn i situasjonen til den enkelte.

Vi må respektere at enkelte har andre holdninger og verdier enn oss selv. Det betyr ikke at vi trenger å være enige i alt, men at vi tar oss tid til å lytte og sette oss inn i den enkeltes situasjon. Dersom vi tar oss tid til å lytte, vil det være enklere å få folk til å lytte til oss. Å lytte vil ofte skape tillit og dermed et bedre forhandlingsklima.

Til retningslinje 2, punkt 4:

Det må legges vekt på god kommunikasjon.

Vi skal gi tilstrekkelig informasjon og sørge for at denne blir forstått. Informasjon fra Vegvesenet skal være entydig. Personlig kontakt med den enkelte må tilstrebes, og det skal settes av tilstrekkelig tid og ressurser til dette. Det skal være enkelt å komme i kontakt med rette vedkommende i Vegvesenet.

Ærlighet, åpenhet og toleranse er forutsetninger for god kommunikasjon.

Informasjon er et fagområde vi må ta på alvor. Vi må være så ærlige overfor oss selv at vi søker hjelp fra informasjonsmedarbeidere eller andre når vi trenger det. Dette er bl a aktuelt i forbindelse med kvalitetssikring av informasjonsmøter og informasjonsmateriell (brosjyrer, brev o a).

En god del informasjon er lovpålagt og skal alltid gis. Vi bør være oppmerksom på at det ikke alltid er nok å henvise til lover og paragrafer, men også legge vekt på at enkelte trenger å få disse forklart. Det kan være grunnlag for en kritisk gjennomgang av de mange standardbrev vi benytter oss av i forbindelse med grunnervet. Individuelle tilpasninger av slike standardbrev kan i enkelte tilfeller være ønskelig og nødvendig.

Mengde av informasjon må vi vurdere fra sak til sak. Det er ikke ønskelig med for mye. Det er viktigere med kvalitet enn kvantitet. Personlig kontakt og befaring hos den enkelte skal alltid vurderes. I Gardermorapporten ble det kritisert at forhandlinger om boliger ikke ble gjennomført hjemme hos den enkelte. Ved slike erverv bør forhandlingene skje i hjemmet. Avvik fra denne regelen bør begrunnes særskilt.

Det er viktig at informasjonen er entydig og at det ikke gis forskjellige signaler om samme sak. Det er viktig at vi oppfattes som en etat. I den forbindelse skal vi tilstrebe at grunneierne kun trenger å forholde seg til færrest mulig kontaktpersoner i Vegvesenet gjennom et prosjekt (fra planleggingen begynner og til anlegg og grunnerv er avsluttet). Et entydig vegvesen forutsetter at det er god flyt av kommunikasjon internt i Vegvesenet.

Det er også viktig å gi informasjon til rett tid. Det hjelper lite om informasjonen kommer for tidlig eller for sent. Rett informasjon til rett tid er en viktig huskeregel.

Dilemmaer:

I hvor stor grad bør vi skreddersy informasjonen i stedet for å bruke generelle standardbrev i forbindelse med grunnervervet?

Til retningslinje 3:

Vi skal legge vekt på å være hjelpsomme og positive overfor berørte grunneiere. Vi skal være spesielt oppmerksom på å veilede de svakeste parter, slik at de ivaretar sine interesser.

Vi må være imøtekommende overfor den enkelte. Vi må sette av tid og ressurser til å gjøre inngrepet forståelig for den enkelte.

Ofte tar Vegvesenet eiendom med tvang, noe som forsterker den følelsesmessige påkjenningen grunneieren gjerne er utsatt for ved en grunnavståelse. I kraft av å være både utbygger og offentlig etat har vi et ansvar for å legge forholdene best mulig til rette for dem som blir berørt.

Spesielt ved boligerverv bør vi vurdere bistand til reetablering for den enkelte. Dette kan være alt fra å gi gode råd i forbindelse med husjakt/-kjøp til å være behjelpelig med å finne ny bolig. I enkelte tilfeller kan det være naturlig og ønskelig med flytting av eksisterende bolig. I forbindelse med spesielle (større) prosjekt kan det også tenkes at Vegvesenet bør tilby å bygge nye boliger dersom forholdene ellers ligger til rette for det.

