



NIBIO

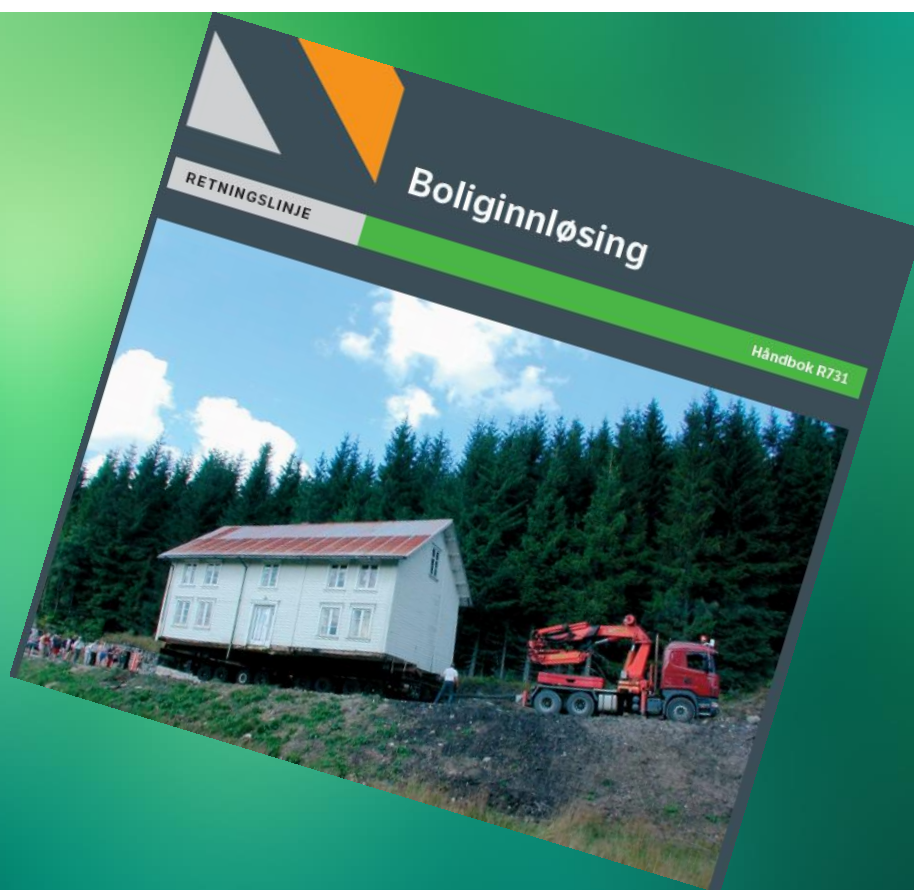
NORSK INSTITUTT FOR
BIOØKONOMI

NIBIO RAPPORT | NIBIO REPORT

VOL.: 1, NR.: 1, 2015

«Vise omtanke og sette mennesket i sentrum når vi erverver grunn»

Prinsipper og praksis for relasjonen mellom grunneiere og
statlig tiltakshaver



IVAR F. PETTERSEN

TITTEL/TITLE

«Vise omtanke og sette mennesket i sentrum når vi erverver grunn»
Prinsipper og praksis for relasjonen mellom grunneiere og statlig tiltakshaver

IVAR F. PETTERSEN

DATO/DATE:	RAPPORT NR./ REPORT NO.:	TILGJENGELIGHET/AVAILABILITY:	PROSJEKT NR./PROJECT NO.:	SAKSNR./ARCHIVE NO.:
10.12.2015	Vol/nr/år	Åpen	16087	Arkivnr
ISBN-NR./ISBN-NO:	ISBN DIGITAL VERSJON/ ISBN DIGITAL VERSION:	ISSN-NR./ISSN-NO:	ANTALL SIDER/ NO. OF PAGES:	ANTALL VEDLEGG/ NO. OF APPENDICES:
ISBN	Versjon nr	ISSN	Antall sider	0

OPPDRAKSGIVER/EMPLOYER:	KONTAKTPERSON/CONTACT PERSON:
Ørland kommune	Arnfinn Brasø

STIKKORD/KEYWORDS:	FAGOMRÅDE/FIELD OF WORK:
Statlig utbygger, plan- og bygningslov, forurensingslov, forvaltningslov, etikk i staten, grunnerverv, boliginnløsning, erstatning for støy Governmental infrastructure projects, public land procurement, spatial planning, noise compensation schemes, ethical guidelines	Offentlig administrasjon Public administration

SUMMARY:

The Norwegian government acquires substantial amounts of private property in order to facilitate the modernization of infrastructure. This study reviews ethical guidelines and practice when compensating land owners and dwellers for the pollution expected to arise from the projects. The case studied is the establishment of the new main air-fighter base in the county of Sør-Trøndelag. The most important type of negative external effect on the neighborhood is increased noise.

According to Norwegian legal regulations on pollution, people living in some areas close to the airfield, may suffer negative health impact from expected air traffic noise and are therefore entitled to public compensation. The governmental project owner will therefore negotiate compensations schemes including compensating agreements where the project owner acquire their current living houses for the cost of buying a replacement at a nearby location. The property owners may alternatively opt for insulation to protect their indoor living conditions .

The study finds that a substantial set of ethical guidelines have been developed for governmental procurement of private property. These guidelines are broadly assumed to apply



also for compensations according to regulations of polluters' obligations towards the impacted dwellers and property owners. Ethical guidelines in combination with regulations on governmental conduct in general like i.a. an obligation to provide guidance to impacted parties and to allow insight into internal, governmental documentation, may strengthen the position of the private property owners substantially.

However, the study finds limited base for concluding that ethical guidelines are generally reflected in common practice. One reason may be that they seem to give rise to a set of issues of legal nature that, from the perspective of this rather superficial study, seem unresolved.

LAND/COUNTRY: Norge
FYLKE/COUNTY: Sør-Trøndelag
KOMMUNE/MUNICIPALITY: Ørland
STED/LOKALITET: Ørland

GODKJENT /APPROVED

[Navn Navnesen]

NAVN/NAME

PROSJEKTLEDER /PROJECT LEADER

Ivar F. Pettersen

NAVN/NAME



FORORD

Jeg har gjennomgått evalueringer og etiske retningslinjer for relasjonen mellom statlig utbygger og berørte grunneiere i forbindelse med store statlige utbyggingsprosjekter. Beskrivelsene i materialet er supplert med enkelte intervjuer. Hensikten er å belyse sannsynligheten for ulikheter og avvik i praksis. Oppdraget er en oppfølging av en studie av mulighetene for utviklingen av jordbruksvirksomheten som er lokalisert i sonen med høyest forventet støybelastning som følge etableringen av hovedkampflybasen for jagerfly av typen F-35 på Ørland.

Prosjektet representerer en overfladisk tilnærming til mange, meget sammensatte og i stor grad juridiske problemstillinger og temaer. Notatet må derfor preges av mange og viktige, faglige forbehold. Arbeidet har dreiet seg om en første beskrivelse av selve prosessen og å relatere ulike sider ved samhandlingen mellom grunneiere og utbygger eller grunnerverver både til fase og etiske retningslinjer og det jeg kjenner av praksis.

Notatet reiser mange problemstillinger som kan ha fått en avklaring gjennom praksis og rettslige avgjørelser som jeg ikke har oversikt over. Dersom notatet likevel kan bidra til at noen av spørsmålene som blir reist får økt oppmerksomhet, er ett mål nådd.

I arbeidet med notatet har jeg hatt samtaler med representant for grunneiersiden på Ørland og med medarbeider i Statens vegvesen. Lars Mork Gundersen har bidratt i flere faser av arbeidet. De involverte partene på Ørland har for øvrig vært informert om prosjektet.

Forfatteren står alene ansvarlig for metode, informasjonsinnhenting og konklusjoner. Notatet bygger på et meget begrenset informasjonstilfang om statlig atferd i store, kompliserte prosjekter. Det må derfor legges vekt på stor usikkerhet om tolkning av både rettsregler, etiske retningslinjer, og ikke minst, praksis både på Ørland og i andre sammenhenger som krever statlige grunnerverv eller annen kompensasjon for støy og andre forurensninger.

Oslo, 10.12.15

Ivar F. Pettersen

INNHOLD

Sammendrag	6
1 INNLEDNING	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Problemstilling	10
1.3 Metode, kilder og begreper	10
1.4 Forbehold om dokumentasjon og juridiske vurderinger	11
2 SKJØNN, ROLLER, ETIKK OG RETTSREGLER	12
2.1 Prosessbeskrivelsen	12
2.2 Samhandling mellom tiltakshaver og grunneiere	14
2.3 Etske retningslinjer; formål og virkeområder	17
2.3.1 Oppmerksomheten mot etikk	17
2.3.2 Formål	17
2.3.3 Virkeområde	18
2.4 Lovregulering i ulike faser	20
3 ROM FOR ULIK PRAKSIS	22
3.1 Bistand til forberedelse for prosjektgjennomføring	22
3.2 Bistand og veiledning i planfasen	22
3.3 Statlig kontra kommunal regulering	23
3.4 Tidsramme for avtaler med grunneiere	24
3.5 Forhandlingsopplegg; prøveforhandling, kollektive og individuelle forhandlingstemaer	24
3.6 Verdivurdering	25
3.7 Mulige løsninger: Kost-/nytte og utradisjonelle løsninger	26
3.7.1 Hvilke løsninger?	26
3.7.2 Hvem velger løsning?	28
3.7.3 Konsekvenser for rammen	29
3.8 Sikre likebehandling	30
3.9 Håndtering av ikke avsluttede overdragelser i utbyggingsfasen	30
3.10 Praktiske løsninger i anleggsfase	30
3.11 Etterprøving av effekter	31
3.12 Evaluering av prosess	31
4 KOMMUNIKASJON OG INFORMASJON	33

SAMMENDRAG

Samhandlingen mellom statlige tiltakshavere i store utbyggingsprosjekter og lokalsamfunn med grunneiere inneholder en kompleks blanding av rettsregler, skjønn, tilfeldig og planlagt kommunikasjon og rolleforståelse. Alt fra anvendelse av rettsregler til imøtekommelse av behov for faglig og juridisk bistand til grunneiere, krever skjønn, samtidig som kommunikasjon og rolleforståelse påvirker muligheten for å utvikle gode, tillitsvekkende løsninger. Skjønn og vurdering er videre et resultat av underliggende verdier og holdninger, dvs. av etikk. Skjønnsutøvelse berører viktige interesser og må forventes å vekke strid.

I etterkant av Gardermoen prosjektet ble samhandlingen mellom offentlig tiltakshaver og grunneiere evaluert. Det var betydelig uro for at flere sider ved prosessen ikke ble tilfredsstillende ivaretatt. Resultatet var økt bevissthet om etikkens betydning for samhandlingen. Regjeringen ble bedt om å følge opp evalueringen og Samferdselsdepartementet fikk utarbeidet etiske retningslinjer for hvordan statlige tiltakshavere skulle opptre ved grunnerverv.

Dette notatet drøfter sannsynligheten for at den statlige tiltakshaveren på Ørland, Forsvarsbygg, opptrer annerledes enn andre statlige etater i samhandlingen med grunneiere i forbindelse med etableringen av hovedkampflybasen på Ørland. Konklusjonen er at det er stor mulighet for ulik praksis. Men det er også meget stor sannsynlig for at praksis varierer både mellom prosjekter innenfor én og samme etat, og mellom etater. Grunnen er at det finnes lite systematisk kunnskap om hvordan etiske retningslinjer praktiseres. Det er derfor i dette arbeidet ikke noe grunnlag for å bedømme Forsvarsbyggs atferd på bakgrunn av en bestemt praksis f.eks. i forbindelse med Gardermoprojektet eller veietatens store utbyggingsprosjekter.

Det er imidlertid rommet for variasjon som virker overraskende. Rommet for variasjon kan oppsummeres i noen hovedpunkter:

- *Ulike prosessperspektiv:* Notatet argumenterer for at samspillet mellom grunneiere og grunnerverver formes allerede i prosjektutviklingsfasen, og både utbyggingsfasen og oppfølgingen etter ferdig utbygging kan sannsynligvis ha stor betydning for hvordan berørte grunneiere kan ivareta sine interesser. Det er vanskelig å se at etiske retningslinjer eller praksis gir klare holdepunkter for å bedømme statlige utbyggeres evne til å håndtere helheten i prosessen på en tilfredsstillende måte.
- *Vektlegging av generelle forvaltningsprinsipper:* Store statlige prosjekter skal gjennomføres innenfor regelverk og retningslinjer som gjelder for hele statlig sektor, som forvaltningslov, lov om offentlighet, etiske retningslinjer for statlig virksomhet, økonomiinstruks i staten, gode styringsprinsipper i statlig virksomhet med vekt på evaluering osv. Mange av disse føringene kan ha stor betydning for grunneiere, som f.eks. veiledningsprinsippet, rett til innsyn og plikt om offentlighet. Min observasjon er at denne «infrastrukturen» for god samhandling mellom grunneiere og statlige utbyggere får ufortjent lite oppmerksomhet sammenlignet med føringene og regler som dreier seg spesifikt om arealplanlegging og grunnerverv. Hvis ikke infrastrukturen med god veiledning og åpenhet er på plass, er det antagelig ikke så rart om selve ervervsprosessen kan bli forvirrende og konfliktfylt.
- *Løsninger i planarbeidet:* Enkelte store prosjekter reguleres statlig, andre kommunalt. Ved statlig regulering kan det være forskjeller med hensyn til kommunal involvering, f.eks. bruk av

forutgående kommunedelplaner. Det er også en, i hvert fall når Gardermoprosjektet ble gjennomført, noe uklar status og ramme for bruk og håndtering av miljøoppfølgingsplaner. Slike spørsmål mener jeg det er grunn til å regne med kan ha vesentlig betydning for grunneieres evne til å ivareta sine interesser. Jeg har ikke funnet indikasjoner på at grunneierhensyn har vesentlig betydning for avveiningene med hensyn til miljøoppfølgingsplaner. I arbeidet med mulighetsstudien for landbruket på Ørland (Pettersen, Stræte og Walland, 2015) ble jeg kjent med bruken av miljøoppfølgingsplan og vurderinger som lå bak valg av kommunal regjering. Særlig spørsmålet om oppfølging av miljøoppfølgingsplanen, kommunens rolle i den sammenhengen osv., virket uklar. Dette synes å være i tråd med slik situasjonen er beskrevet i forbindelse med Gardermoprosjektet.

- *Praktisering av veiledningsplikt og bistandsansvar:* Veiledningsplikten bygger på forvaltningslovens § 11. og gjelder generelt for statlig forvaltning. Den som berøres av statlige tiltak skal ha gode muligheter for å ivareta sine interesser. Plikt til å bistå og veilede grunneiere blir imidlertid i etiske retningslinjer først og fremst relatert til selve grunnervervet. Dermed oppstår risiko for at grunneiere kan bli «avspist» med knappe ressurser til å forberede seg for grunnervervsfasen gjennom aktiv medvirkning og deltagelse i både prosjektutforming og planarbeid. Videre kan evnen til å håndtere vesentlige tilpasninger og endringer etter en utbyggingsfase bli svekket. Ansvar for å sette berørte parter i stand til å håndtere egne interesser gjelder også på individuelt plan uten å kunne avgrenses mot kollektiv representasjon for grunneiere. Det skal tas hensyn til at individuelle forutsetninger vil variere, men alle har rett på likeverdige vilkår, men det er neppe noen begrensning på grunneieres organiasjonsfrihet. Veiledningsplikten gjelder i prinsippet like fullt. Praktiseringen av plikten åpner for vanskelig skjønn. Det finnes, så langt jeg kan se, ingen klar praksis for å vurdere behov for veiledning f.eks. ut fra uklare oppfatninger og misforståelser blant grunneiere.
- *Rom for utradisjonelle løsninger:* Retningslinjer fra Statens vegvesen åpner et tilsynelatende ubegrenset rom for utradisjonelle løsninger for å ivareta grunneiere. Den eneste begrensningen jeg oppfatter, er at løsningene ligger under en maksimalgrense for kostnader. Denne grensen kan i boliginnløsningssaker være kostnaden ved anskaffelse av erstatningsbolig. Dette står i kontrast til en oppfatning av et rom for løsninger i forbindelse med boliginnløsning på landbruks-eiendommer på Ørland som er avgrenset til to hovedalternativer: enten innløsning av bolig med utilgjengeliggjøring gjennom rivning eller annen teknisk endring, eller støyisolering. Forskjellen mellom begrensning i form av én øvre kostnadsramme og kun to tilpasningsalternativer, er stor. Muligheten for utradisjonelle løsninger reiser også mange spørsmål som det ikke har vært mulig å drøfte på noen tilfredsstillende måte i dette notatet. Notatet skisserer tre spørsmål som det er naturlig å belyse nærmere: Hvilke begrensninger kan grunnerverver legge på alternative løsninger i en sak som gjelder konsekvens av støyforurensning, hvem kan velge løsning, og, hvilke konsekvenser vil økt tilfang av alternative løsninger kunne få for verdsettingen av økonomisk tap? Jeg har ikke funnet noe holdepunkt for å si hva som er dagens praksis. En mulig årsak kan være at de juridiske problemstillingene som er forbundet med utradisjonelle løsninger, i liten grad er avklart.
- *Sikring av likebehandling:* Prinsippet om likebehandling er grunnleggende både i forvaltningen generelt og de etiske retningslinjene for grunnerverv og boliginnløsning. Inntrykket er imidlertid at det ofte vil skje forskjellsbehandling av grunneiere. Dessverre er kartlegging av slike forskjeller i liten grad gjennomført. I forbindelse med Gardermoprosjektevalueringen ble

f.eks. utmålingen av tap for grunneiere holdt utenfor evalueringsmandatet. Denne tendensen til å neglisjere et problem de fleste vet eksisterer, kan skyldes stor tillit til enkle juridiske prinsipper om at en avtale er en avtale. Derfor gjenopptar man ikke avsluttede forhandlinger selv om de som holdt ut lengst kan ha oppnådd tydelige fordeler sammenlignet med de som forhandlet først. Ett akseptabelt grunnlag for å gjenoppta forhandlinger er at avtalene inneholder en klausul om rett til reforhandling i lys av senere inngåtte avtaler. For å sikre likebehandling, kan det være grunn for å påstå at grunnerverver eller utbygger har en etisk forpliktelse til å legge til rette for at tidlige inngåtte kontrakter har slike klausuler. Men det er neppe grunn til å påstå at slike klausuler er uttrykk for en gjengs praksis.

- *Organisering av kommunikasjon med grunneiere:* Informasjon og kommunikasjon er avgjørende for om berørte parter får mulighet til å ivareta sine interesser. Ethiske retningslinjer sier mye om hvilke verdier og holdninger som bør prege informasjonen. Svakheten er at retningslinjene dreier seg om selve grunnervervet, ikke om behovet for kontinuitet og kommunikasjon gjennom hele prosjektet fra prosjektutvikling, via planfase, grunnerverv, utbygging og over i oppfølging. Utformingen av informasjonstjenester og kommunikasjonsplattformer må derfor i stor grad bygge på generelle prinsipper for forvaltning, veiledning og offentlighet, som er nevnt ovenfor. Mitt inntrykk er at behovet for sammenhengende kommunikasjon kan bli undervurdert og nedprioritert sammenlignet med andre, mer presserende behov f.eks. i en utbyggingsfase. Det finnes imidlertid tegn til at utbyggere tenker mer helhetlig om kommunikasjon, og mye tyder på at kontinuitet i gjennomføringen på Ørland i regi av Forsvarsbygg har forutsetninger for helhetlig kommunikasjonstenkning.

Notatet beskriver også andre områder enn de som er nevnt ovenfor. Beskrivelsen av rommet for skjønn og varierende praksis i dette notatet bygger på et begrenset informasjonsgrunnlag. Det kan være mange av de forholdene som blir påpekt som i dag har langt mer avklarte rammer for utvikling av praksis enn det jeg antyder både ved rett forståelse av gjeldende rett og ved praksis.

1 INNLEDNING

Notatet om prinsipper og praksis i forholdet mellom grunneier og tiltakshaver i forbindelse med etablering av hovedkampflybasen på Ørland, skal drøfte sannsynligheten for at det finnes avvik i praksis mellom Forsvarsbygg på Ørland og andre statlige etater. Utgangspunktet er etiske retningslinjer utarbeidet på basis av betydelig konfliktnivå rundt grunnverv i forbindelse med Gardermoen prosjektet. Notatet bruker en enkel framstilling av en prosjektgjennomføring til å indikere muligheter for praksisforskjeller og drøfter deretter sannsynligheten for at praksis på Ørland kan avvike fra annen statlig praksis. Notatets metode og informasjonsgrunnlag gir ikke belegg for å fastslå avvik.

1.1 Bakgrunn

Mulighetsstudien for jordbruket på Ørland kartla muligheter og jordbrukshusholdningens opplevelse av sin situasjon etter vedtaket om lokalisering av kampflybasen (se Pettersen, Sætre og Walland, 2015). Rapporten viser at bøndene og husholdningene i nærheten av Ørland kampflystasjon opplevde økt usikkerhet ved investeringer i videreutvikling av jordbruket. For å håndtere risikoen, ble tre oppgaver skissert: (1) fjerne unødig risiko, (2) håndtere gjenstående risiko og (3) begrense skade. Forutsetningen for god risikohåndtering er å forstå risikoen. Risikoforståelse og -håndtering krever samspill mellom partene i utviklingen av flybasen og i lokalsamfunnet. Vesentlige interessemotsetninger gjør samspillet krevende. Kampflybaseprosjektet er kortfattet beskrevet i rammen nedenfor.

Ramme: Etablering av hovedkampflybase på Ørland.

Stortinget besluttet i juni 2009 valg av F-35 som nytt kampfly. Totalprosjekt: minst 70 milliarder i investering.

14. juni 2012, valgte Stortinget, etter omfattende utredning av alternative løsninger, Ørland som ny og eneste hovedkampflybase. På Ørland forventes investeringer på ca. 5 milliarder kroner i utvikling av selve kampflybasen.

Forsvarsbygg er tiltakshaver overfor kommune og grunneiere, gjennomfører utbyggingen etter oppdrag fra Forsvarsdepartementet, i tråd med vedtatte reguleringsplaner.

Program for plan- og utredningsarbeidet ble vedtatt mai 2013. Planområdet omfatter dagens flystasjon og et utvidet areal med omtrent 650 dekar landbruksareal nord og dels øst for dagens base. Områdene er samlet regulert til «områder for Forsvaret» med tilhørende hensynssoner og masseuttak.

Reguleringsplan ble vedtatt i Ørland kommunestyre 13. november 2014.

Ørland kommune er ansvarlig for planleggingen. Tiltakshaver, Forsvarsbygg, reiste innsigelse mot planforslaget. Kommunal- og moderniserings-departementet godtok den vedtatte planen i august 2015 med endringer som imøtekom enkelte av Forsvarsbyggs innsigelser. Godkjennelsen har sannsynligvis medført konsekvenser

f.eks. for hvilke grunneiere som vil kunne forhandle om innløsning av eiendommer eller avbøtende tiltak i form av støysisolering.

Fornyelsen av kampflystyrken forventes slutført innen 2025.

I arbeidet med mulighetsstudien ble det reist spørsmål om ulik praksis blant statlige utbyggere kan ha betydning for usikkerheten og satsingsviljen blant gårdbrukerne på Ørland. Dette notatet er en oppfølging av mulighetsstudien med sikte på å utdype denne ene siden ved risikohåndteringen.

1.2 Problemstilling

Notatet skal presentere en enkel vurdering av eventuell ulik praksis på den framgangsmåten statlige organer benytter når de skal erverve areal og eiendommer til ulike utbyggingsformål. Leveransen skal være et kortfattet notat som redegjør for hypoteser og kildebruk.

1.3 Metode, kilder og begreper

På bakgrunn av intervjuer og gjennomgang av etiske retningslinjer (Samferdselsdepartementet, 2014a og b) er det utarbeidet en prosessbeskrivelse for et utbyggingsprosjekt. På samme grunnlag er de ulike leddene i prosessen beskrevet med hensyn til rettsregler, rom for skjønnsutøvelse og betydningen av kommunikasjon som påvirker forholdet mellom berørte grunneiere og tiltakshaver.

I praksis er ulikheter i praksis i denne studien først og fremst forskjell mellom den atferden som Forsvarsbygg viser på Ørland, og den som kan utledes av etiske retningslinjer. Med utgangspunkt i beskrivelsen av prosessen for utbyggingsprosjekt, identifiseres områder hvor det er sannsynlig at atferd kan variere avhengig bl.a. av prosjektets egenskaper, tiltakshaver, hvilke personer tiltakshaver benytter, reguleringsmyndighet og atferd blant grunneiere.

Områder der det er sannsynlighet for variasjon i atferd, drøftes nærmere for å belyse sannsynlighet for avvik mellom atferden fra Forsvarsbyggs side og praksis i en etat som f.eks. Statens vegvesen. Arbeidet har meget begrensede muligheter for å kunne fastslå eller konkretisere muligheten for ulikheter i praksis. Til det er det for liten mulighet for å etterprøve anvendelsen av de etiske retningslinjene i andre etater, og jeg har heller ikke en detaljert beskrivelse av Forsvarsbyggs atferd. Arbeidet har derfor ingen metode eller et datagrunnlag som kan endelig fastslå avvik. Notatet drøfter mulighet og sannsynlighet for avvik.

Kildene er intervjuer med en person fra grunneiersiden på Ørland, en person med erfaring fra en rekke prosjekter som involverer offentlige tiltakshavere og private grunneiere og med praksisutvikling ved grunnerverv i regi av Statens vegvesen.

Når det gjelder det som kan oppfattes som en norm for statlig praksis ved grunnerverv eller erverv av bolig, er dette arbeidet basert på etiske retningslinjer utarbeidet av Statens vegvesen (Statens vegvesen, 2014a og 2014b). Den første kilden gjelder grunnerverv, den andre boliginnløsninger; to begreper som blir diskutert nedenfor. Heretter benevnes de to kildene med etiske retningslinjer ofte som «etiske retningslinjer» uten nærmere kildeangivelse. I følge disse etiske retningslinjene ble alle samferdselsetatene i 1996 gitt i oppdrag å formulere etiske regler for grunnerverv og å følge

opp anbefalinger fra den såkalte Silkoset-rapporten (Samferdselsdepartementet, 1996). Jeg oppfatter også at f.eks. jernbaneverket har utarbeidet slike retningslinjer for samhandlingen med grunneiere. Her er imidlertid ingen andre etiske retningslinjer enn de nevnte dokumentene fra Statens vegvesen lagt til grunn. Jeg har videre lagt til grunn at intensjonen hos Forsvarsbygg er å forholde seg til de retningslinjene som er utarbeidet hos Statens vegvesen uten å kontrollere nærmere om det finnes egne etiske retningslinjer for grunneierrelasjoner hos førstnevnte. De skriftlige kildene refereres for øvrig fortløpende i notatet.

Begrepene grunnerverv og boliginnløsning, samt begreper om erstatning, kompensasjoner og avbøtende tiltak, er dels uttrykk for samme fenomener og dels fenomener knyttet til helt ulike lover og situasjoner. Nærmere definisjoner og begrepsavklaring kan lett bli ganske komplisert. Slik jeg oppfatter de mest sentrale begrepene er grunnerverv et samlebegrep som omfatter erverv av boliger, rettigheter osv. Viktige former for grunnerverv kan være boliginnløsning, erverv av landbruksareal og erverv av andre råderetter. Av det samme følger at etiske retningslinjer for grunnerverv har et bredt anvendelsesområde, mens håndbok for boliginnløsning dreier seg om et segment innenfor grunnervervene.

1.4 Forbehold om dokumentasjon og juridiske vurderinger

Formålet i notatet er først og fremst å drøfte muligheter for avvik i praksis. Utredningen har et lavt ambisjonsnivå når det gjelder dokumentasjon og etterprøvbarehet.

Intervjuede personer har ikke hatt full anledning til å vurdere utsagn i notatet. Uttrykte meninger med referanse til intervjuede kan derfor være feiloppfatninger. Av denne grunn er heller ikke navn på intervjuede oppgitt og det gjengis ingen sitater fra intervjuer. De skriftlige kildene er relativt få.

Vurderingen av etiske retningslinjer berører en rekke juridiske spørsmål. Mitt arbeid gir ikke noe holdbart juridisk grunnlag for utforming eller underbygging av krav eller påstander i tvister eller forhandlinger mellom grunnerverver og berørte beboere eller grunneiere. Det har ikke vært en forutsetning for dette arbeidet at det skal bygge på tilstrekkelig juridisk ekspertise til å dekke et slikt formål.

2 SKJØNN, ROLLER, ETIKK OG RETTSREGLER

Det er mange rettsregler som regulerer kompensasjon for tredjeparts økonomiske tap i forbindelse med store prosjekter. Prosessen rundt fastsettingen av kompensasjoner er likevel omfattende med stort rom for skjønn. Både rettsanvendelse, kommunikasjon, tilrettelegging, utforming av avbøtende tiltak og veiledning er områder som krever utøvelse av betydelig skjønn. I det følgende innledes det med en beskrivelse av en helhetlig prosessforståelse. I de derpå følgende avsnittene drøftes roller, samhandling med grunneiere, innholdet i etiske retningslinjer og omfang av lovregulering.

Det er forskjell på rettslig og annen skjønnsutøvelse. Dette notatet omhandler i minst mulig grad rettslig skjønn som f.eks. skjønn benyttete i forbindelse med rettens behandling av verdsettings- og erstatningsspørsmål. Det er heller ikke de etiske retningslinjenes oppgave å danne utgangspunkt for rettslig skjønn. Her drøftes skjønn og vurdering, eller skjønnsvurderinger, utenfor de rettslige prosessene. Utenomrettslig skjønn kan f.eks. dreie seg om vurdering av takster og faglige verdvurderinger som utgangspunkt for frivillige forhandlinger.

Det er grunn til å regne med at det er mindre rigide rammer for utøvelsen av utenomrettslig enn rettslig skjønn. Utenomrettslig skjønn kan dermed også bli mer avhengig av verdiorientering og etikk. Min oppfatning fra Silkoset-rapporten og Gardermoenevalueringer er også at det er de utenomrettslige prosessene og konfliktene i den forbindelsen som i stor grad var bakgrunn for økt oppmerksomhet mot etikkens rolle i store utbyggingsprosjekter med statlig tiltakshaver.

2.1 Prosessbeskrivelsen

Drøftingen av muligheter for ulik praksis tar her utgangspunkt i en enkel prosessbeskrivelse (Figur 2.1). Prosessen starter med prosjektutvikling, deretter følger planleggings- og reguleringsfase, erverv/innløsning osv., utbygging og oppfølging. Bare deler av denne prosessen er dekket av de etiske retningslinjene som er utarbeidet av Statens vegvesen. I figuren er de delprosessene som dekkes av etiske retningslinjer, vist øverst i tabellen under prosessbeskrivelsen. Dernest gis det en grov beskrivelse av lovregulering, behovet for skjønnsmessige vurderinger og betydningen av kommunikasjon og informasjon. Hvert av nivåene i beskrivelsen omtales i de følgende avsnittene.

	Prosjekt- utvikling	Planfase	Erverv, innløsning, erstatning , avbøting	Utbygging	Oppfølging
Etiske retn.linjer	Nei	Ja	Ja	Lite	Nei
Lovregulering	Begrenset: (forvaltningslov, offentleglova)	Omfattende: (Plan- og byggningslov, forvaltningslov, offentleglova)	Omfattende: (Ekspropriasjon, forurensnings- lov, erstatnings- og kontrakts- rett)	Omfattende, (Plan- og byggningslov, forurensnings- lov mm.)	Omfattende; f.eks. ved endrede forutsetninger og konsekvenser
Skjønnsmessig vurdering	Bistand til forberedelse for evt. gjennomføringsfase	Veilednings-, bistands- og organiserings- støtte. Evt. statlig regulering og innsigelser	Tidsramme Forhandlings- opplegg Verdivurdering, kost-/nytte ved tiltak, alterna- tive løsninger Sikre likebehandling	Håndtering av ikke avsluttede overdragelser, praktiske løsninger for anleggsfase.	Etterprøving av effekter Evaluering av prosess Støtte til utnytting av nye muligheter
Betydning av kommunikasjon	Realistiske forventninger, forberedte lokalsamfunn og grunneiere	Realistiske forventninger Klare planer og frister Like forutsetninger, Trygghet	Realistiske forventninger, Klarhet om planer og frister Like forutsetninger Trygghet	Klarhet om planer og frister Varslinger Trygghet	Læring Utrustning for videre samhandling Se muligheter

Figur 2.1 Prosjektet beskrevet som en prosess i fem faser.

- Roller og rolleforståelse

Uklare roller og misforståelse om roller gir gode vilkår for konflikter og feilkommunikasjon. I store, statlige infrastrukturprosjekter er det vilkår for uklare roller og dårlig rolleforståelse. Etiske retningslinjer vier derfor også rolleforståelsen en viss plass.

En grunnleggende utfordring som en av mine kilder gir uttrykk for, er at grunnerververen ofte kun er ansvarlig i en midlertid eller flyktig rolle. Tiltakshaverrollen, grunnerververrollen og prosjektgjennomføreren er roller staten kan opptre i avhengig av fasen i prosjektet. Når planfasen er over, er det behov for grunnerververen. Når man så i neste fase ofte har overlatt utbyggingen helt til en egen byggorganisasjon (fase 3 i Figur 2.1), så er gjerne ikke grunnerververen lenger tilstede for oppfølging og etterprøving av vilkårene for inngåtte avtaler. Da er prosjektet over i en fase hvor en enkelt dags forsinkelse kan koste mer enn mange grunnerverv, og hensynet til selve prosjektgjennomføringen blir fort mer tungtveiende for utbygger enn etisk atferd overfor grunneiere.

Gjennom intervjuer er jeg kjent med løsninger som sikrer at grunneiere har samme representanter å forholde seg til både i grunnervervs- og anleggsfase med tett dialog hele tiden. Dette gir også grunneieren mulighet til over tid å forholde seg til hva erverver har sagt under ervervet. At grunnerververen som også representerer utbygger eller byggherre i anleggsfasen kan ha store problemer med å få gjennomslag for tilpasninger i selve anleggsarbeidet av hensyn til grunneiere, er ikke et argument mot kontinuitet i oppfølgingen av grunneiere eller beboere.

Grunneier kan også opptre i mange roller, f.eks. som talsmann for andre grunneiere og samtidig som selvstendig grunneier. Etske retningslinjer sier lite om problemstillinger rundt håndteringen av representasjon for grunneierinteresser. Rettsprinsippene om at hver sak skal behandles ut fra sakens forutsetninger, og veiledningsplikten, betyr at hver enkelt, individuelt, skal ha ressurser til å ivareta sine interesser som passer til egen situasjon. Det må forstås dithen at det både må legges til rette for organisering og kollektiv opptreden, samt individuell behandling, avhengig av grunneiernes valg.

Det ligger så vidt jeg forstår, i veiledningsplikten at en grunnerverver har en plikt til å informere sin motpart dersom den ser at motparten velger løsninger som kan være i strid med egne interesser. Plikten til å informere en grunneier om mulighet for at vedkommende selv legger til rette for en unødig dårlig løsning, kan være særlig vanskelig. Når grunneiers individuelle interesser har veket til side for en kollektiv interesse, kan grunnerverver stå overfor spørsmål om å påvirke grunneiernes evne til å opptre samlet. Spørsmålet er ikke drøftet i etiske retningslinjer. Inntrykket er imidlertid at tiltakshaver eller grunnerverver må være meget forsiktig med å uttale seg om motpartens organisering og preferanser når det gjelder forhandlingsopplegg og representasjon. En grunn til slik tilbakeholdenhet er at grunnerverver også kan ha en vesentlig egeninteresse av å så tvil om verdien av kollektiv organisering på motpartens side. Grensen mot taktisk opptreden fra grunnerververs side, kan være uklar. Taktisk opptreden for å fremme utbyggerinteresse på bekostning av grunneiere, er ikke i tråd med etiske retningslinjer.

Staten kan også opptre i mange ulike fasonger og som kan gi inntrykk av ulike roller. I Gardermoenprosjekter har, som nevnt, staten opptrådt gjennom statlig eide aksjeselskaper, dels gjennom et selvstendig selskap under et forvaltningsorgan som blant annet overtok forvaltningen av ervervede grunneiendommer og senere også selv utførte eiendomskjøp, OSL, dels som et forvaltningsorgan (Luftfartsverket) i planfase og i forbindelse med selve grunnervervet, som sentral forvaltning f.eks. gjennom statlig regulering, ved Storingsvedtak om budsjetttrammer og gjennomføringsforutsetninger, og, til sist, ved direkte intervensjon fra enkelte Stortingsrepresentanter. Selv om slike mangfoldige motparter for grunneierne også gir mer mangfoldige arenaer for å drive påvirkning, kan usikkerhet om reell myndighet og informasjonskanaler også være en kilde til forskjell i atferd mellom ulike situasjoner og utbyggingsprosjekter.

Hvorvidt kampflybaseprosjektet på Ørland innebærer like stor variasjon i statlig fremtoning, er usikkert. Mye ligger nok til rette for at modellen med Forsvarsbygg som prosjektansvarlig, byggherre, tiltakshaver og fremtidig forvalter av anlegget, kan bidra til både kontinuitet og nærhet til sentrale statlige myndigheter gjennom alle faser inklusive oppfølgingsfasen. Mye vil imidlertid også avhenge av tilretteleggingen for kontinuerlig interaksjon med grunneiere i anleggsfasen i tråd med eksempler som er nevnt ovenfor.

2.2 Samhandling mellom tiltakshaver og grunneiere

Prosessen og utviklingen av relasjonen mellom tiltakshaver og grunneiere beskrives i fem faser (jf. Figur 2.1):

- *Prosjektutviklingen* består f.eks. i konseptutvikling, lokaliseringsvalg og økonomiske kalkyler. Fasen kan overlappe med plan- og reguleringsfasen ved at det f.eks. utarbeides konsekvensutredninger etter Plan og bygningsloven for flere alternativer før lokaliseringsvalget er foretatt. *Prosjektutviklingsfasen* er grundig beskrevet i NOU 1999:28

Gardermoprojektet med særlig vekt på grunnlaget for lokaliseringsvalget. Prosjektutviklingen legger premisser for senere relasjoner mellom tiltakshaver og grunneier på følgende måter:

- *Påvirker lokalsamfunnets og grunneieres muligheter til å forberede seg på senere faser:* Pettersen, Stræte og Walland (2015) peker på at prosjektutviklingsfasen har hatt betydning for utfordringene som senere har preget forholdet mellom grunneier, kommune og tiltakshaver. Grunnen er at lokaliseringsvalget engasjerer lokalsamfunnet enten til samstemt påvirkning av lokaliseringsvalg, eller det skaper interessekonflikter mellom dem som blir negativt og positivt berørt av prosjektet. På Ørland var det i all hovedsak en sterk mobilisering for å vinne lokaliseringskonkurransen om hovedkampflybasen. De grunneierne som ville bli negativt berørt av støy, ikke fikk antagelig lite oppmerksomhet og forberedelsen for en langt mer konfliktfylt fase kan ha blitt neglisjert.
- *Risiko for urealistiske forventninger om effekter av tiltaket:* I denne fasen synes sannsynligheten for at det kan skapes urealistiske forventninger til effektene av et tiltak for grunneiere og lokalsamfunn, å være stor. Manglende realisme kan være både overdrevne forventninger om erstatninger og kompensasjoner, eller overdrivelser når det gjelder negative effekter, støy og annen forurensning. En situasjon med konkurranse om lokaliseringsvalg, eller sterk mobilisering for å unngå en lokalisering, er neppe et godt grunnlag for nøktern kommunikasjon eller grobunn for rasjonell forventning.
- *Planfasen:* Fasen omfatter prosesser som er regulert av Plan- og bygningsloven med enten kommunalt planvedtak eller statlig reguleringsplan. I tilfellet Ørland ble planleggingen ivaretatt av kommunen, men innsigelser fra tiltakshaver førte til statlig behandling og revisjon som er omtalt i kapittel 1. For flyplassprosjektet på Gardermoen ble det foretatt statlig regulering, mens planarbeidet ifm Gardermobanen ble gjennomført på kommunalt nivå. Normalt er det ikke mulig å iverksette andre faser som grunnverv eller anleggsarbeid før gyldig plan foreligger. Ut fra Silkosetrapporten og erfaring fra Vegvesenet, er det imidlertid grunn til å vektlegge at det i denne fasen er behov for betydelige forberedelser og planlegging for prosesser for å vurdere kompensasjoner til berørte grunneiere, selv om forhandlinger om kompensasjoner ikke kan startes. Senere forhandlinger kan bære preg av dårlig forberedelse i fasen før selve forhandlingene. Dette drøftes nærmere under rom for skjønn og kommunikasjon.
- *Erverv, innløsning osv.* omfatter her alle forhandlinger om kompensasjoner og tiltak der det ikke ligger til rette for eiendomsoverdragelser. Silkosetrapporten legger vesentlig vekt på forarbeidet til forhandlingene som f.eks. avtaler om forhandlingsopplegg med mulighet for prøveforhandlinger, prøveskjønn osv. Jeg oppfatter at det både kan være ulik forståelse av plikt og av eventuell rekkevidde av plikt til å forhandle om ulike former for kompensasjon, noe som drøftes nærmere under rommet for skjønn. Der det ikke er hjemmel for ekspropriasjon, vil alle avtaler i prinsippet inngås på frivillig basis. Ved ekspropriasjon skal forhandling først forsøkes. I den forbindelse er det vesentlig forskjell på ervervsformål som har med f.eks. samferdselslovgivning og forurensningslovgivning, uten at jeg kan gå nærmere inn på dette.
- *Utbyggingsfasen* er selve byggeprosjektet som innebærer mange midlertidige tilpasninger i forholdet mellom grunneiere, kommune og tiltakshaver. Samtidig er dette en fase med store muligheter for effekter som omhandles av forurensningsloven og ulike typer «nabohensyn».
- *Uklare roller:* Ovenfor, i avsnitt 2.3 har vi drøftet spørsmålet om roller og skift av kontaktpersoner over tid. Det er slik jeg forstår prosessen, stor fare for et uheldig kontinuitetsbrudd i kontakten mellom grunneiere og tiltakshaver ved overgang til utbyggingsfasen. I utbyggingsfasen kan det også skje eiendomsovertagelser. Om nevnt gjennomførte OSL eiendomskjøp etter at fasen med grunnverv var ferdig. Det nevnes også

at entreprenør- eller dedikerte utbyggingselskaper og –aktører kan gjøre eiendomskjøp av hensyn til prosjektgjennomføringen.

- Uklar overgang: Det kan også være en uklar overgang og overlapping mellom utbyggingsfase og eiendomsoverdragelsene. NOU 2019:28 og Silkosetrappen nevner at ikke alle eiendomsoverdragelser var ferdigstilt når utbyggingsprosjektet ble igangsatt. Slike overlappinger skaper naturligvis egne utfordringer, men er neppe helt uvanlige. Fra intervjuer er det også vist til at et utbyggingselskap eller
- Behov for midlertidige løsninger: I slike forbindelser kan det være behov for forskuddsbetalinger og særlige avtaler om forhandlingsprosedyrer. Enkelte grunneiere kan i verste fall bli nødt til, eller se seg nødt til, å fraflytte en bolig før endelig erstatning er avtalt, og det er grunn til å regne med at utbyggingsfasen innebærer uforutsette behov for tilpasninger i arealanvendelse, tidsskjema eller ressursbruk.
- Endringer kan forventes: Min erfaring fra arbeid med evaluering av større utbyggingsprosjekter er at alle prosjekter legger ambisjoner på minst tre områder; tid, kostnad og kvalitet, og sprekker på minst ett. Det tilsier at tilpasningsevne må planlegges, også i relasjon til grunneiere. NOU 1999:28 roser Gardermoen-prosjektet for gjennomføring innenfor budsjett, men nevner også at det var laget et rom for fleksibilitet gjennom minst 20 % reserve i budsjettet for prosjektet totalt. For Gardermobanen var budsjettoverskridelsene meget store. Prosjektevalueringen bærer klart preg av at gjennomføringstiden var styrende for mange sider ved prosjektgjennomføringen.
- *Oppfølgingsfasen* omtales verken i NOU 1999:28 eller i etiske retningslinjer. Dette kan forstås slik at det er nye aktører, f.eks. driveren av det ferdige anlegget, og kommunen, som håndterer forholdet mellom det ferdig utbygde prosjektet og de berørte grunneierne. Det er imidlertid i denne fasen den kan komme opp ny og viktig informasjon og skje tilpasninger som endrer forhold som har ligget til grunn for prosjektet og eiendomsoverdragelsene.
- *Støy- og forurensningsmålinger*: Det nevnes f.eks. i Statens vegvesen at det ofte må foretas målinger av støy, kartlegging av annen forurensning osv. for å etterprøve beregninger som lå til grunn for både planvedtak og eiendomsoverdragelser.
- *Miljøoppfølgingsplaner*: Med Gardermoprojektet ble det også, så vidt jeg forstår, vanlig å innføre såkalte Miljøoppfølgingsplaner (MOP) som også kan innebære tiltak og tilpasninger som kan endre grunneieres. Hvis ikke MOP er inntatt i rekkefølgebestemmelser i planvedtaket som sikrer at alle deler er gjennomført før utbygging, kan det tenkes at gjennomføringen av MOP-en dels foregår etter selve utbyggingen og grunnervene. I NOU 199:28 anses det som et problem at MOP-en på det tidspunktet ikke hadde en formell juridisk forankring at tiltakshaver eller driftsansvarlig ikke inngikk forpliktende avtaler med kommunen. Evalueringen peker også på at MOP ble revidert og siste planlagte revisjon var i forbindelse med overgang til ordinær drift. I arbeidet med mulighetsstudien (Pettersen m.fl. 2015) var spørsmålet om forpliktelser og kontroll med gjennomføringen av MOP et tema i enkelte samtaler, og konklusjonen var så langt jeg oppfatter, at det ikke var klare forpliktelser. Situasjonen er derfor antagelig som i Gardermoenprosjektet.
- *Utvikling og tilpasninger i bruken av anlegget*: I kampflybaseprosjektet vil antagelig selve baseutbyggingen og innfasingen av endret flyaktivitet med nye fly, være to sider av samme prosjekt for grunneierne. De siste flyene skal imidlertid etter planen være anskaffet først i 2025. Det er etter min vurdering vanskelig å se at man vil kunne fjerne vesentlig deler av usikkerheten om effekter for grunneiere før dette tidspunkt. Selve baseutbyggingen med grunnerv og kompensasjoner, vil være avsluttet flere år i forveien.
- *Skifte av tiltakshaver eller prosjektansvarlig*: I Gardermoprojektet ble det etablert selvstendige aksjeselskaper som skulle gjennomføre utbyggingsprosjektene (NOU 1999:28). Evalueringen anså dette som en styrke som bidro til mer effektiv beslutningsfatning og økt tilpasningsevne. En mulig ulempe som ikke drøftes, er at det gir et skift av motpart, om ikke formelt, så antagelig i stor grad i praksis, for grunneierne etter avslutning av utbyggingsfasen. På Ørland er det, slik jeg forstår, Forsvarsbygg som vil representere prosjektet i alle faser,

også der det er flyaktiviteten og ikke selve baseprosjektet som evt. kan reise spørsmål om endringer i forutsetningene for tidligere faser.

Prosjektbeskrivelsen i fem faser viser at det i alle prosjektfaser er enkeltprosesser som virker inn på relasjonen mellom tiltakshaver og grunneiere. Det er heller ikke gitt at prosjektgjennomføringen følger en klar faseinndeling, noe som kan gjøre det krevende for enkelte aktører å orientere seg om status og forventet fremdrift. Mye taler for at evne til å se prosjektets fem faser som en helhet der hver fase håndteres med sikte på å lære av tidligere fase og forberede neste, er en viktig del av grunnlaget for gode relasjoner mellom tiltakshaver og grunneiere. Dette gjenspeiles i forordet i etiske retningslinjer slik: «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 befinner seg i.»

2.3 Etiske retningslinjer; formål og virkeområder

I dette avsnittet om etiske retningslinjer, redegjøres først for bakgrunnen for formulering av retningslinjene. Deretter drøftes formål med de etiske retningslinjer, og, til slutt, på hvilke områder de etiske retningslinjene er ment å virke.

2.3.1 Oppmerksomheten mot etikk

Oppmerksomheten mot etikkens betydning var altså et resultat av Gardermoprojektet med utbygging av flyplass, vei- og bane, som ble vedtatt i 1992. Gardermoen prosjektet innebar «det mest omfattende grunnerverv i nyere tid her til lands» (Vegvesenet, 2014 s. 7). Prosjektet ble grundig evaluert dels av Silkosetutvalget (Samferdselsdepartementet, 1996) og gjennom NOU 1999:28 Gardermoprojektet. Silkosetuvalget ble opprettet for å evaluere selve grunnervervet og var et resultat av betydelig negativ omtale av prosessen med grunnerverv. Etter debatt i Stortinget om oppfølgingen av Silkosetrapporten i 1996, satte Samferdselsdepartementet de ulike etatene i gang med å utarbeide etiske retningslinjer for grunnerverv og vurdere øvrige anbefalinger i Silkosetrapporten.

Etikken kan ikke gi entydige svar på hva som riktig atferd. Hvis det var mulighet for entydige svar, ville sannsynligvis løsningen vært nedfelt som en del av rettsreglene og i mindre grad vært avhengig av utenomrettslig skjønn. Vegvesenets etiske retningslinjer for grunnerverv erkjenner at vurderinger vil variere: «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 grunnervervet 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.»

Derfor er etisk bevisstgjøring og fortrolighet med etiske dilemmaer en viktig del av arbeidet med etisk atferd i prosjektgjennomføring. Rigide handlingsregler er ikke noe siktemål.

2.3.2 Formål

Det overordnede formålet med etiske retningslinjer er i Statens vegvesen (2014a) uttrykt slik: «å gjøre saksbehandlerne bevisst på etiske problemstillinger». Hensikten er 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 omdømmet vårt» (Statens vegvesen 2014a s. 8). Det kan stilles spørsmål ved om effektivitet og omdømme for tiltakshaver er et godt formål med å utarbeide etiske normer. Forordet til etiske retningslinjer er mer forståelig hvor det heter: «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.»

Statens vegvesen (2014b), retningslinjene for boliginnløsning uttrykker hensikten slik: «Statens vegvesen ønsker at alle som vi erverver bolig fra skal oppleve at de får:

- en respektfull og rettferdig behandling,
- bistand i forbindelse med reetablering og
- en tilstrekkelig og rettferdig økonomisk erstatning».

2.3.3 Virkeområde

De etiske retningslinjene er delt inn i saker om grunnerv og saker om boliginnløsning. Denne inndelingen blir ikke vurdert nærmere her av to grunner. For det første dreier etiske retningslinjer seg, etter min forståelse, om samhandling mellom statlig tiltakshaver og berørte grunneiere og beboere generelt. Det vil derfor være vanskelig å forstå om det skal være andre grunnverdier som ligger bak atferden overfor berørte i ulike situasjoner.

De konkrete anvendelsene av verdiene og relevansen av retningslinjene vil imidlertid av naturlige grunner variere fra beslutning til beslutning. Derfor er også retningslinjenes praktisering relatert til konkrete spørsmål som vil være ulike avhengig av om saken gjelder et grunnerv med mulighet for ekspropriasjon eller f.eks. en boliginnløsningssak som følge av støyulemper, eller, eventuelt andre saker om kompensasjon for økonomiske tap eller annen ulempe.

Her redegjøres det for dekningsområdet fra hvilke faser de etiske retningslinjene er ment å dekke og hvilke berørte aktører de er myntet på.

Dekningsområdet med hensyn til faser uttrykkes slik: «Etiske retningslinjer for grunnerv gjelder den kontakten Vegvesenet har med de grunneiere vi erverver grunn fra. Retningslinjene gjelder ikke bare grunnerv i snever betydning, men også kontakten mot grunneiere både i planfasen og i anleggsfasen» (Vegvesen, 2014a). Det betyr at retningslinjene ikke er tenkt å gjelde prosjektutvikling, hvor jeg inkluderer valg av lokaliseringalternativ, og oppfølgingsfase etter utbygging. På den annen side er de verdiene og holdningene i omgangen med grunneiere like relevante i den grad det foregår samhandling med grunneiere. Bevisstgjøring om etikk vil derfor ha verdi utover de fasene som er omtalt i retningslinjene. Det er bare eksemplifiseringen i etiske retningslinjer, hvor normene knyttes til konkrete prosesselementer, som er begrenset.

Figur 2.1 gir min forståelse av Vegvesenets etiske retningslinjer gjennom de fem fasene. Forståelsen er nærmere forklart i tabell 2.1.

Tabell 2.1 Dekningsområdet for etiske retningslinjer for forhold til grunneiere

Fase	Dekkes?	Vurdering
Prosjektutvikling	Nei	Grunnen kan være at lokalisering er ukjent og organisering av grunneierkontakt neppe er bestemt. Kan føre til et udekket behov for kommunikasjon forberedelse for gjennomføringsfase blant grunneiere og i lokalsamfunn.
Planfase	Ja	Helt nødvendig siden reguleringsplanen både kan bestemme hvem som får ulike muligheter for kompensasjon, og hva slags forutsetninger som skal ligge til grunn for vurdering av økonomisk tap og mulige tiltak, samt grunneiernes individuelle og kollektive muligheter for å ivareta sine interesser.
Erverv / innløsning / kompensasjoner mv.	Ja	Den mest detaljerte delen av de etiske retningslinjene og også de viktigste delene av Silkoset-rapporten. Svakheten synes å være at retningslinjene i for stor grad ser grunnervervet som en isolert fase. De dekker veiledningsansvaret for tiltakshaver ved å påpeke ansvar for at grunneiere settes i stand til å ivareta sine interesser ut fra individuelle forutsetninger, men har ingen drøfting av f.eks. behovet for å tilpasse forhandlingsprosesser ut fra hensyn til grunneierne (jf. f.eks. Silkosetrapportens omtale av prøveforhandlinger og prøveskjønn etter avtale mellom partene).
Utbygging	Ja	Det er begrenset omtale av selve utbyggingsfasen, først og fremst påpekning av at de samme etiske retningslinjer skal anvendes også i denne fasen. Det innebærer krav om bidrag til at grunneiere kan ivareta sine interesser også ved endringer i selve utbyggingsarbeidet.
Oppfølging	Nei	Siden grunnerverv eller eiendomsinnløsninger i slike tilfeller er avsluttet, er det naturlig at retningslinjene ikke formelt er utformet for å påvirke samspillet i oppfølgingsfasen. Det er likevel et sammenlignbart behov for verdiorientering og etiske normer spørsmål om kompensasjoner for endrede forutsetninger og effekter i oppfølgingsfasen.

Dekningsområdet når det gjelder aktører på grunneiersiden kan leses ut av temaet for de etiske retningslinjene. Retningslinjene gjelder for ulike former av grunnerverv. Satt på spissen kan det tyde på et snevert anvendelsesområde i forbindelse med Ørland-prosjektet hvor saker om avbøtende tiltak og andre erstatninger for økonomiske tap ligger utenfor. Rent juridisk kan muligens dette reise spørsmål om relevansen av sammenligning mellom retningslinjer og atferd ved tvister om håndtering av enkeltsaker. Men, som nevnt ovenfor, er det vanskelig å se hvorfor de etiske prinsippene skal være ulike. Derfor antar jeg at prinsipper om å bidra til å sette grunneiere i stand til å ivareta sine interesser, i utgangspunktet må anses å være relevante i alle saker som dreier seg om skade og tap for berørte ved statlige prosjekter og uavhengig av om lovgrunnlaget for kompensasjoner ligger i f.eks. forurensingslov, ekspropriasjonsrett eller vanlig erstatningsrett. At prinsippene anvendes på ulike typer rettslige prosesser, forhandlingssituasjoner og vurderingsprosjekt, påvirker så vidt jeg forstår, ikke den underliggende etikken.

2.4 Lovregulering i ulike faser

Figur 2.1 gir en antydning om omfang av relevant lovgivning som danner rammer for utøvelsen av skjønn og betydningen av etiske normer. Enkelte lover har betydning gjennom alle faser, andre deler av lovgivningen gjelder spesifikt for enkeltfaser. Redegjørelsen følger en kombinasjon av lovilder og faser i Figur 2.1.

- *Forvaltningsloven og offentleglova*: Blant lover som gjelder gjennom alle faser er forvaltningsloven og offentleglova av vesentlig betydning. F.eks. er tilgang til informasjon om saksbehandling, saksdokumenter osv. i tråd med offentleglova av stor betydning for at grunneierne skal kunne ivareta sine interesser også i faser av prosjektene som ikke omfattes av de etiske retningslinjene. Så vidt jeg forstår er det i forvaltningslovgivningen vi også finner grunnlag for statlig tiltakshavers forpliktelse til å veilede berørte parter slik at de kan ivareta sine interesser. Anvendelsen av disse lovene er også underlagt etiske prinsipper som er utformet for statlige virksomheter. De etiske retningslinjene fra Statens vegvesen har begrensede referanser til anvendelsen av de generelle reglene for forvaltningens atferd, men er samtidig opptatt av rolleforståelsen for statlige tjenestemenn. Silkosetrapporten er i tillegg opptatt av forholdet mellom vanlige forvaltningsprinsipper og krav til atferd der prosjektgjennomføringen er organisert gjennom selvstendige aksjeselskaper.
- *Plan- og bygningslov*: Plan- og bygningsloven har sentral betydning for å ivareta lokalsamfunnets, grunneieres, beboeres og andre berørte interessers behov i forbindelse med utbyggingsprosjektet. Som vist i Silkosetrapporten er det en rekke spørsmål i forbindelse med planleggingen som må vurderes skjønnsmessig. Etiske prinsipper, bistand til berørte parter slik at disse best mulig kan ivareta egne interesser, må derfor anses å spille en stor rolle i plan- og reguleringsfasen.
- *Lovgivning som legger premisser for erverv / innløsning osv.* gir føringer for verdsetting ved grunnerverv og innløsning av eiendommer, rammer for avbøtende tiltak osv. De to etiske retningslinjene fra Statens vegvesen behandler relevans av skjønn og etiske prinsipper ganske ulikt i forbindelse med anvendelsen av rettsreglene. Mens retningslinjene for grunnerverv generelt ikke drøfter verdsetting, har håndboka for boliginnløsning en konkret og ganske utførlig drøfting av etikkens og skjønnets relevans ved verdsetting. Drøftingen gjelder betydningen av ekspropriasjonsrettslige regler, prinsipper for bruk av henholdsvis salgsverdi, bruksverdi og gjenervervsverdi, spørsmål om nybygg eller brukt bolig, fradrag for fordeler ved gjenervervet bolig og avgrensning av relevant reetableringsområde. Dette er synspunkter som antagelig vil

kunne være veiledende ved forberedelser av forhandlinger og verdsettinger også på Ørland. I dette notatet er det ikke rom for en grundigere gjennomgang av disse prinsippene.

- *Lovgivning av relevans for utbyggingsfasen:* Erfaringer som er referert f.eks. i NOU 1999:28, viser at mange aspekter ved grunnlag både for regulering og innløsning, kompensasjoner og grunnerverv kan endres under utbyggingsfasen. Det er f.eks. grunn til å forvente at regulerings- og planrelaterte forhold kan endres. Dette gjelder f.eks. miljøoppfølgingsplaner som i Gardermoprosjektet antagelig ble revidert etter avsluttet utbygging. I tillegg kan det være enkeltelementer i utbyggingen som skaper nye eller endrede konsekvenser for grunneiere, boligeiere og andre. Dermed er det også sannsynlig at en rekke av lovene som er nevnt, kan komme til anvendelse.
- *Lovgivning av relevans for oppfølgingsfasen:* To forhold kan være viktige i denne fasen; bearbeiding og tilvenning til løsninger og håndtering av endrede forutsetninger.
 - Bearbeiding og tilvenning til de løsninger som ble etablert og de prosesser som ble gjennomført i forbindelse med tidligere faser, dreier seg om både å begrense skadeeffekter og å se og utnytte nye muligheter. Håndboka og retningslinjene for boliginnløsning er f.eks. opptatt av at senere håndtering av overtatte boliger, ikke må føre til riving uten at tidligere eiere er informert på tilfredsstillende måte. Det er også både rettslige og etiske spørsmål forbundet med senere disponeringer av overtatte eiendommer generelt. Det er, så vidt jeg forstår, et prinsipp at også tidligere eiers følelsesmessige tilknytning til eiendom eller bolig, skal hensyntas i det minste gjennom kommunikasjon.
 - Håndtering av endrede forutsetninger: Mulighetene for endrede forutsetninger kan i visse tilfeller tilsi at riving av boliger og eiendommer ikke bør gjennomføres før dette er nødvendig for gjennomføring av et prosjekt. Det samme kan være naturlig av hensyn til tidligere hjemmelshavere. Det kan også bli nødvendig med avhendelse av bolig eller eiendom dersom det viser seg at behovet for rivning eller endret utnyttelse er endret. Det må videre tas høyde for at det kan komme ny informasjon som kan skape tvil om grunnlag et for både planer, konsekvensvurderinger og grunnerverv. Jeg har ikke kompetanse til å vurdere hvilke rettskilder som kommer til anvendelse ved håndtering av slike endringer, og om inngåtte avtaler uansett skal anses for gjeldende, men antar at flere av de lovreguleringene som er nevnt kan komme til anvendelse. Forvaltningslovens veiledningsplikt, innsynsmuligheter og offentlighetsprinsipper i lovgivningen, kan være særlig relevant som grunnlag for at forhold blir avdekket og håndtert i rett tid og på rett måte.

Det samlede inntrykket av denne meget forenklete og neppe uttømmende oversikten over lovgivningen, tyder på stor bredde i mengden av rettsregler som kommer til anvendelse for forholdet mellom grunneiere og beboere på den ene siden og statlige tiltakshavere. Kravene for at de berørte av prosjektet skal være rustet til å håndtere denne bredden, er store. Det andre inntrykket er at det er rom for skjønn i alle faser og ved anvendelse av de fleste rettsregler. Derfor er etiske prinsipper og retningslinjer også av stor betydning for gjennomføring av prosessen

3 ROM FOR ULIK PRAKSIS

Dette kapitlet beskriver og drøfter rommet for skjønn og etikk nærmere. Kapitlet skal derfor også vurdere sannsynligheten for varierende praksis. Drøftingen følger temaene som er nevnt i raden for skjønnsmessig vurdering i Figur 2.1.

3.1 Bistand til forberedelse for prosjektgjennomføring

Som nevnt savnes etiske retningslinjer for relasjon mellom tiltakshaver og berørte beboere og grunneiere i prosjektutviklingsfasen. Grunnen kan være en mangelfull forståelse av denne fasens betydning for lokalsamfunnets og berørte parters evne til å forberede seg for en planleggings- og utbyggingsfase.

De rettslige prinsippene ligger, så langt jeg kan se, primært i forvaltningsloven og offentleglova; dvs. i så fall f.eks. i et prinsipp om innsynsrett og veiledningsplikt, mens prinsipper om plikt til å dekke advokatkostnader i forbindelse med grunnerverv og boliginnløsning, rettslig sett kun anvendes på de senere prosessene.

Generelle etiske retningslinjer for statlig virksom og de etiske retningslinjene hos Statens vegvesen, neppe noe rom for å tilbakeholde informasjon som er relevant for berørte parters ivaretagelse av egne interesser, av forhandlingstaktiske grunner. Det er generelt vanskelig å se at en statlig tiltakshaver skal bruke ressurser på egen forhandlingstaktikk vis à vis grunneiere.

Generell veiledningsplikt er kanskje det området som i størst grad er omfattet av skjønn. Min vurdering er at det er relativt lite oppmerksomhet mot de rettslige prinsippene som følger av forvaltningsloven og offentleglova sammenlignet med rettsregler som går direkte på verdsettinger, kompensasjoner og avbøtende tiltak. Dette synes å være paradoksalt siden forutsetningene for gode prosesser på sistnevnte område legges nettopp der de førstnevnte rettsreglene har størst betydning.

Sannsynligheten for forskjellig praksis virker stor. Et forhold er at offentleglova kan ha ulik relevans eller anvendelse avhengig av hvilken etat og hvordan etaten organiserer sin prosjektgjennomføring. Det kan f.eks. finnes grunn til at en forsvarsmyndighet skal ha en avvikende praksis, om ikke avvikende prinsipper, når det gjelder offentlighet. I så fall er det nyttig at slike ting er avklart før prosjektet igangsettes. En annen ting er at organisering av prosjekt f.eks. gjennom aksjeselskaper som i Gardermoprojektet, kan påvirke det forvaltningsmessige forholdet og betydningen av generelle forvaltningsprinsipper. Avgrensningen mellom byggherres ansvar og entreprenørs ansvar i selve utbyggingen, kan avhenge av kontraktsform. Dermed kan også innsynsmulighetene variere. Det er også sannsynlig at holdninger til praktisering av offentlighet i norsk forvaltning varierer mellom etater og institusjoner.

3.2 Bistand og veiledning i planfasen

Plan- og bygningsloven gir detaljerte regler for involvering av grunneiere og beboere i berørte områder. Planbestemmelsene kan ha stor betydning for hvordan grunneiere kan ivareta sine interesser i senere grunnerverv, ved fastsetting av erstatninger eller tiltak. Erfaringen fra Ørlandprosjektet er at denne prosessen er krevende for grunneierne og at det er vesentlig behov for faglig støtte i denne fasen.

De etiske retningslinjene gir ingen direkte føringer for hvordan grunneiere skal settes i stand til å ivareta sine interesser i planfasen. Det er imidlertid et prinsipp at kommunikasjonen med grunneierne skal legges opp med sikte på best mulig kontinuitet gjennom både plan-, grunnervervs- og utbyggingsfase.

Jeg har ikke satt meg inn i grunnlag for mulige krav om faglig og prosessuell støtte til grunneiere i plan- og bygningsloven. Ved kommunal regulering er det kommunen som er ansvarlig for at berørte innbyggere og hjemmelshavere får informasjon og innsyn som er nødvendig for at de kan vurdere planene og ivareta sine interesser. I tillegg til eventuelle pålegg i henhold til plan- og bygningslov, vil jeg anta at også forvaltningsloven kan komme til anvendelse.

Veiledningsansvaret etter vanlige forvaltningsmessige prinsipper, gjelder generelt. Videre tilsier de etiske retningslinjene om at den enkelte grunneier må ha forutsetninger for å ivareta sine retninger i forbindelse med grunnerverv, innløsning, erstatning mm., at utbygger også gir rom for faglig og juridisk bistand til grunneiere i planfasen, som en forberedelse for grunnerverv og anleggsfase og for god forståelse av premissene for senere forhandlinger om grunnerverv.

Forståelsen av behovet for veiledning i denne fasen og av planfasens betydning for senere grunnervervsprosesser, kan variere. Det samme kan tiden som står til rådighet, hvilke aktører som har ansvaret på utbyggersiden osv. Derfor er sannsynligheten for varierende praksis antagelig stor. I tilfellet Ørland virker det som statlig prosjekteier har lagt forhold til rette for tidlig organisering av grunneierinteresser og, evt. i samarbeid med kommunen, engasjement av faglig bistand til grunneierens arbeid med planarbeid og forberedelse av utbygging. Ut fra de reglene og retningslinjene jeg er kjent med, er det ikke gitt at slik bistand kan forventes i alle prosjekter. Tilretteleggingen er imidlertid i tråd med de etiske retningslinjene.

3.3 Statlig kontra kommunal regulering

Staten har mulighet for selv å avgjøre om et prosjekt skal gjennomføres på basis av kommunal eller statlig planlegging og regulering. Det finnes flere varianter. I tillegg til statlig kontra kommunal regulering, nevner NOU 1999:28 at det ved statlig planlegging kan være grunn til at kommunene får anledning til å legge premisser gjennom utarbeidelse av kommunedelplaner.

Hverken Silkosetrappen eller NOU 1999:28 drøfter betydningen av statlig kontra kommunal regulering for samsillet mellom byggherre og grunneiere. Selv om man må anta at etater som Statens vegvesen har store muligheter til å påvirke valg av planleggingsform, er det heller ikke utarbeidet noen etiske føringer for hvordan grunneierinteresser bør hensyntas ved valg av plan- og reguleringsform.

Det kan være to grunner til dette. Den ene kan være at ivaretagelsen av grunneieres interesser i planfasen uansett reguleringsform kan antas å være tilstrekkelig regulert i planlovens bestemmelser. En annen grunn kan være at innflytelsen for grunneiere og ivaretagelsen av deres interesser i alle tilfeller går via kommunen.

Ingen av disse grunnene kan være avgjørende for om grunnerverver tar ansvar for grunneieres muligheter for å ivareta egne interesser i planfasen. Om plan- og bygningslov gir et tilstrekkelig grunnlag for å sikre grunneieres innflytelse i planfasen, tilsier planfasens betydning for forberedelsene til neste fase med grunnerverv, erstatninger osv., at grunnerverver bidrar til god

saksoppølgingskompetanse når det gjelder grunnnerverv med mere blant grunneiere. Støtten til grunneiere i planfasen, bør da ikke avgjøres av kravene i plan- og bygningsloven alene.

3.4 Tidsramme for avtaler med grunneiere

Tidsrammen for grunnnerverv, boliginnløsning og erstatningsavgjørelser er viktig for å sikre gode løsninger, men også dyrebar for utbygger. De etiske retningslinjene sier at det bør settes av minimum to år til boliginnløsning (Statens vegvesen, 2014b punkt 4.4.1). Det vil samtidig normalt være et press for å få gjennomført prosjektet som helhet i tide. I forbindelse med Gardermoprojektet var tidsrammene styrende for prosessen og førte til at utbyggingen startet før alle grunnnerverv var avsluttet. Enkelte grunneiere ble i en periode sittende med eierskap til to boliger, og det ble nødvendig med forskuddsbetalinger før endelige oppgjør.

Hovedpoenget her er at det er et etisk ansvar å gi tilstrekkelig tid både til å forberede forhandlinger og til gjennomføring, uten at tidspress skal påvirke resultater til skade for grunneiere. Håndboka for boliginnløsning nevner at rikelig tid er en fordel for både utbygger og hjemmelshavere, og utelukker ikke at det kan være grunnlag for raskere gjennomføring enn to år.

Det er lett å tenke seg at nedkorting av tiden for grunnnerverv i mange tilfeller kan gi betydelige gevinster for gjennomføringskostnaden for utbyggingen. I noen grad kan antagelig sannsynligheten for tidspress vurderes før grunnnervervsfasen og den forventede verdien av en kortere grunnnervervsperiode enn to år, dvs. verdien av økt fleksibilitet i utbyggingsfasen, anslås. På denne måten kan det videre være mulig å gjøre forberedelser for å unngå at det er grunneier som primært må tilpasse seg der utbygger har kommet i tidsnød. Gardermoprojektet hadde et slikt resultat ved at anleggsarbeidet startet før endelige avtaler med grunneierne. Det er også grunn til at man kan vurdere å åpne for å bruke økonomiske motiver for at grunneierne skal bidra til rask gjennomføring og dermed økt fleksibilitet i utbyggingsfasen. Både planlegging for eventuelt tidspress på grunnnervervsfasen og muligheter for å godtgjøre for fleksibilitet fra grunneiersiden kan være bedre i samsvar med etiske retningslinjer enn å skulle løse tidspress ad hoc når situasjonen oppstår.

Det er imidlertid ingen spor å se av slik tenkning i evalueringer eller retningslinjer. Bruk av incentiver kan også tenkes å være i strid med vanlige fullmakter for grunnnerverv, uansett om det kunne vært meget lønnsomt for samfunnet.

3.5 Forhandlingsopplegg; prøveforhandling, kollektive og individuelle forhandlingstemaer

Silkosetrappen vektlegger opplegget for forhandlinger om erstatninger og grunnnerverv. Som nevnt benyttet man prøveforhandlinger etter avtale mellom grunneiere og grunnnerverver. Det er også nevnt at det kan benyttes prøveskjønn i tillegg til, eller som alternativ til, prøveforhandlinger. Evalueringen av denne formen for fleksibilitet i valg av forhandlingsopplegg, er positiv.

Det er vanskelig å finne føringer for vurdering av ulike forhandlingsopplegg i etiske retningslinjer. Et spørsmål er imidlertid i noen grad nevnt i mulighetsstudien for Ørland-projektet (Pettersen mfl. 2015). Studien viser til en kombinasjon av felles eller kollektive problemstillinger og individuelle forhandlingstemaer. Ut fra det juridiske regelverket alene, kan det være vanskelig å se noe skille mellom individuelle og kollektive interesser og forhandlingstemaer. Hvis det er

vesentlige kollektive interesser, er en mulig grunn til at dette evt. ikke gjenspeiles i regelverk for grunnerverv at slike kollektive interesser normalt skal ivaretas i reguleringsplanen. I realiteten er det imidlertid naturlig, og, så langt jeg forstår, vanlig at forhandlingstemaene for de enkelte råderettene både har temaer av felles eller kollektiv interesse, og individuelle temaer.

Innenfor området for skjønn ved verdsetting ligger flere temaer som er omtalt i kapittel 3 i håndboka for boliginnløsning (Statens vegvesen 2014b). Spørsmålene som reises, dreier seg om skjønnsmessige vurderinger av potensielt stor betydning for verdsetting og erstatningsutmåling. For alle grunneiere som skal forhandle om boliginnløsning, kan spørsmål f.eks. om relevans av bruktboligverdier kontra nybyggingsverdi i et relativt lite boligmarked, om definering av relevant geografisk reetableringsområde osv. være spørsmål som det kan være en gjensidig interesse av å avklare gjennom en kollektiv forhandling.

Om det skulle være slik at kun grunneierne kan ha fordel av en slik kollektiv håndtering, uten at det gir noen klar ulempe for den annen part, mener jeg de etiske retningslinjene tilsier imøtekommenhet overfor grunneiere. Hensikten med retningslinjene er at de berørte hjemmelshaverne ikke skal påføres unødige tap eller ulempe. Og selv om slik kollektiv forhandling skulle kunne innebære en ensidig styrking av forhandlingsposisjonen hos grunneierne med forventet positiv effekt for grunneiernes utbytte, skal ikke, slik jeg tolker retningslinjene, slike taktiske hensyn kunne brukes som argument for å avvise forslag om at visse temaer forhandles kollektivt.

Slik jeg oppfatter de etiske retningslinjene og på basis av mine samtaler, er det god grunn til å forvente at praksis varierer når det gjelder vilje til å drøfte alternative forhandlingsopplegg. Jeg er kjent med at Forsvarsbygg i forbindelse med Ørlandprosjektet viser en imøtekommenhet overfor grunneieres behov for å løse visse spørsmål gjennom kollektive drøftinger eller forhandling. Det er neppe grunnlag for å si at en slik imøtekommenhet er en refleksjon av en for øvrig veletablert praktisering av normen om å bidra til at grunneiere kan ivareta sine interesser. På dette området kan Forsvarsbygg tenkes å bidra til en praksis i tråd med en høy etisk standard for ivaretagelse av grunneierinteresser.

3.6 Verdivurdering

Min forståelse er at verdivurderinger i all hovedsak ligger innenfor området for anvendelse av rettslige prinsipper og rettslig skjønn. I forrige avsnitt har jeg også nevnt elementer i verdivurderingen som omtales i håndboka for boliginnløsning. Håndboka viser til betydelig rom for skjønn og anvendelse av etiske prinsipper.

Prinsippene for det rettslige skjønnet vil også, slik jeg forstår grunnervervsprosessen, ligge til grunn for grunnerververs eller utbyggers utgangspunkt for frivillig forhandling om verdsetting av tap, kompensasjoner og erstatninger.

Dermed oppstår minst to forhold som kan medføre variasjon mellom prosjekter og statlige utbyggere. Det ene er anvendelsen av de etiske retningslinjene som omtales i Håndbok for boliginnløsning som grunnlag også for forhandlinger om frivillige løsninger. Det andre er statlig utbyggers verdsetting av en frivillig forhandlingsløsning som alternativ til rettslig prosess.

Jeg har vanskelig for å se at det finnes klare holdepunkter for anvendelsen av de etiske retningslinjene eller for verdsettingen av frivillige løsninger kontra rettslige avgjørelser. Det første spørsmålet vil uansett være sentralt for partenes forberedelse til forhandlinger og vil ganske sikkert

bli gjenstand for grundige vurderinger. Det andre spørsmålet vil helt sikkert ha noe ulike svar avhengig av situasjonen i det enkelte prosjekt. Bidraget i dette notatet må derfor begrense seg til å påpeke de to kildene til mulige variasjoner i verdsettingspraksis og tilnærming til forhandlingene. På Ørlandet er vel også situasjonen preget av at opplegget for de videre forhandlingene er til vurdering og drøfting mellom partene.

3.7 Mulige løsninger: Kost-/nytte og utradisjonelle løsninger

Drøfting av hvilke løsninger som kan være aktuelle for berørte jordbruksbedrifter reiser mange spørsmål. Denne utredningen kan først og fremst reise noen spørsmål og for å bidra til at de bearbeides videre. Det er nødvendig å tydeliggjøre begrensningen i vurderingen her blant annet fordi det skjer endringer i de tekniske mulighetene for utradisjonelle løsninger, som flytting av bygninger, og fordi det kan være grunn til å legge spesielle vurderinger til grunn for håndteringen av jordbruksbedrifter. Utradisjonelle og kreative løsninger er også som navnet tilsier, løsninger som det kan være vanskelig å vurdere ut fra etablert praksis.

Jordbruksbedrifter kan reise spesielle problemstillinger, men også gi rom for andre løsninger enn rene tomteoverdragelser eller boliginnløsninger. Jordbruksforetaket består ikke bare av boliger og grunn, men av helhetlige tun ofte utformet i tråd med lange tradisjoner og for å ivareta en funksjonell og kanskje estetisk sammenheng mellom bolig og drift. Samspillet mellom dyrebesetning og beboere har vært ett viktig, og omstridt, hensyn.

De etiske retningslinjene dekker grunnerverv, som er en samlebetegnelse for ulike typer rettighetsoverdragelser, og boliginnløsning, som er én type grunnerverv. Retningslinjene gir få holdepunkter for håndtering av problemstillinger og avveininger som er spesielle for jordbruksforetak.

Jeg vil forsøke å beskrive tre prinsipielle spørsmål for vurdering av løsningsrommet. Det ene er hvilke typer løsninger som kan være aktuelle. Det andre er hvem som foretar valg av løsning og på hvilket tidspunkt, det tredje er hvordan utradisjonelle løsninger påvirker kompensasjonen til grunneier. Beskrivelsen er ment å gjelde forhold som har med støyeffekter.

3.7.1 Hvilke løsninger?

Når det gjelder mengden løsningsalternativer mener jeg det er grunn til å skissere to syn. Det ene synet som virker mest tydelig i diskusjonene på Ørland, er at kompensasjonen for visse støyeffekter for boliger, her spesielt for bolig på landbrukseiendom med aktiv drift, dreier seg om to, og kun to alternativer; rivning/utligning eller støyisolering. Det andre alternativet er at det egentlig kun kan defineres en økonomisk ramme for tiltakskostnader, og at partene kan enes om alle løsninger innenfor denne rammen. Beskrivelsen av alternativer som er aktuelle på Ørland, bygger på egne oppfatninger fra arbeidet med mulighetsstudien, og kan være utdatert eller mangelfull. Poenget er imidlertid å få fram de prinsipielle spørsmålene og ikke en detaljert og korrekt beskrivelse av konkrete alternativer.

Det første alternativet gir grunneier rett til å velge mellom støyisolering og boliginnløsning med utligning av bolig. Det er også antagelig mulig for grunneier ikke å velge noen av alternativene.

Støyisolering kan gjennomføres hvis forholdet mellom nytte og kostnader er tilfredsstillende. Det kan tenkes å bety at støyisoleringen må bringe innendørs støynivå under en viss grense til en kostnad som ikke går utover en ramme som tilsvarer kostnaden ved innløsning.

Boliginnløsning er overdragelse av råderetten til bolig uten overdragelse eller endring av øvrig eiendom, antagelig uten noen form for tomteoverdragelse og uendrede råderetter til øvrig bebyggelse på landbrukseiendommen. Jeg oppfatter at det siste alternativet innebærer at den innløste boligen forutsettes gjort utilgjengelig for beboelse enten gjennom rivning eller ved tekniske tiltak i huset. Hvis et utilgjengeliggjort våningshus blir stående, må også alle forhold rundt disponering av bygningens restverdi og ansvar for fremtidig forvaltning av bygningen, avklares. Hvis bygningen rives, tilsier etiske retningslinjer at rivningsarbeidet skal skje i en forståelse med tidligere beboere. Hvorvidt det kan være noen grad av avhengighet mellom verdi av øvrig landbrukseiendom og tilgjengelighet til bolig på eiendommen kan være et prinsipielt tema av kollektiv interesse for de fleste bebodde landbrukseiendommer, eller utelukkende et tema for individuelle forhandlinger.

Det andre alternativet bygger på én formulering i håndboka for boliginnløsning og intervjuer. I håndbokas avsnitt 4.5 om forhandlinger og skjønn står det: «Det er lov å være kreativ i valg av løsninger så lenge det ikke er i strid med våre fullmakter. I samarbeid med boligeier kan det være mulig å finne utradisjonelle løsninger som kan være til fordel for alle parter.»

Det kan tenkes at dette alternativet kan formuleres slik: Kompensasjon for samlet økonomisk tap setter en generell ramme for kostnader ved løsninger som gir grunneier en kompensasjon for sitt økonomiske tap. Alle løsninger som ivaretar hensynet til grunneierne innenfor denne rammen, kan være aktuelle. Øvre ramme for kostnader, er kostnaden ved boliginnløsning.

Et eksempel på en slik utradisjonell løsning er flytting av bygninger. Håndboka for boliginnløsning har bilde av flytting av et bolighus på forsiden og legger betydelig vekt på at flyttinger av boliger kan være attraktive løsninger for begge parter. Under Gardermoprojektet ble antagelig boligflytting betraktet som både utradisjonelt og kreativt.

Når vi snakker om jordbrukseiendommer, kan rommet for utradisjonelle løsninger gjerne omfatte flere bygninger enn bolig, kanskje også hele tun, dersom det både er slik at flyttekostnad ligger innenfor den gitte rammen og det kan vises at tapet for boligeier har en vesentlig del knyttet til tunets helhet med bolig og driftsrelaterte bygninger.

Rommet for utradisjonelle, kreative løsninger er forsøkt nærmere kartlagt gjennom intervjuer. Inntrykket er at det, i hvert fall pr. i dag, ikke er meningsfullt å forsøke sette grenser for kreativiteten, utover at det må være fordel for minst en part uten til belastning for en annen.

Det er vanskelig å finne holdepunkter i praksis for utradisjonelle løsninger som resulterer i større kostnader enn ved f.eks. boliginnløsning. Men det kan ha forekommet, og, som nevnt, er det vanskelig å se at det kan være riktig alltid å isolere bolig og boligverdien fra andre verdier på en eiendom som utsettes for støyforurensing. Utover den eventuelle verdien som ligger f.eks. i helheten av en jordbrukseiendom, kan naturligvis også reguleringsplan eller miljøoppfølgingsplan pålegge utbygger å ta hensyn som gjør det nødvendig både å akseptere kostnader utover kostnad for ren boliginnløsning, og samtidig åpne for meget utradisjonelle løsninger for å ivareta antikvariske verdier, miljøhensyn eller kulturlandskap.

Vurderingen av tilfanget av mulige, utradisjonelle løsningsalternativer, dreier seg om minst to prinsipielle spørsmål. Det første prinsipielle spørsmålet er om det i saker som gjelder forurensing eller støy er legitimt for utbygger å forsøke å legge premisser for løsningsvalg i det hele tatt, utover fastleggelsen av samlet kompensasjon for tap. En slik tilleggsrestriksjon som kan synes allment akseptert, er kravet om at løsningen som finansieres skal ha tilfredsstillende forhold mellom kostnad og nytte. Men også dette reiser noen krevende spørsmål f.eks. om hvem sin nyttevurdering som da skal benyttes. Nyttnevurderinger kan også være kreative, og etiske retningslinjer kan tolkes i retning av at den subjektive belastningen for den enkelte skal tillegges vesentlig vekt.

Problemstillingen kan også reise spørsmål om skille mellom utbyggers ønske om å erverve råderett over en eiendom, og utbyggers ansvar for å yte erstatning og kompensasjon som konsekvens av støyforurensning. Grunneiers mulige restriksjoner på fremtidig forvaltning av en bygning etter at kompensasjon for verditap ved forurensing eller støyeffekt er fastsatt, er et omstridt spørsmål på Ørland. Det kan virke som utbygger f.eks. av hensyn til fremtidig vedlikehold av bolig eller for å medvirke til å forhindre helseskade, krever at fraflyttede boliger rives som del av en erstatnings- eller kompensasjonsavtale. Utbygger kan ha en helt naturlig interessert av en slik løsning, men det betyr ikke nødvendigvis at løsningen skal være en premiss for grunneiers tilpasningsmuligheter som del av kompensasjon for tap. At utbygger som følge av egne langsiktige interesser kan ønske å overta full råderett over en eiendom, kan tenkes å gi grunn for å forhandle om regulært kjøp av en eiendom i tillegg til en løsning på forpliktelsen til å yte erstatning.

Rommet for utradisjonelle, kreative løsninger er forsøkt nærmere kartlagt gjennom intervjuer. Inntrykket er at det ikke er meningsfullt å forsøke sette grenser for kreativiteten og fravær av tradisjonelitet, men poenget er at det må være fordel for minst en part uten å endre en overordnet ramme for løsninger. Jeg forstår altså dette slik at statlig utbygger ikke skal ende med en kostnad som overgår forventet forhandlet innløsningssum ved vanlig boliginnløsning eller grunnerverv som følge av en kreativ løsning, men med justeringer som følge av at en enkel boliginnløsning kan måtte sees i lys av mer helhetlige eiendomsverdier og betingelser i planvedtak mm.

3.7.2 Hvem velger løsning?

Ovenfor har jeg forsøkt å beskrive spørsmålet om begrensninger på aktuelle løsninger. Et relatert og vel så viktig spørsmål er hvem som har retten til å foretrekke en utradisjonell løsning, f.eks. andre løsninger enn støyisolering eller innløsning med rivning eller annen utilgjengeliggjøring. Det kan være et forhandlingstema, men også en ensidig rett for den ene parten. Dersom restriksjonen på løsninger egentlig er en rammebetingelse, kan det være naturlig at det er rammen som er forhandlingstema, mens valg innenfor rammen er overlatt til den som er påført tap, dvs. grunneier.

Spørsmålet blir ikke særlig utførlig håndtert i håndboka for boliginnløsning. Håndboka sier bare at utradisjonelle løsninger skal velges i samarbeid med grunneier innenfor erververs fullmakter. Det kan oppfattes som at grunneier har rett til å be om utradisjonell løsning og at det eneste relevante argumentet for å avvise dette, er at det er i strid med erververs fullmakter. Fullmakter er da, i tråd med mitt inntrykk fra intervjuer, det samme som løsning innenfor den

kostnadsrammen som er nevnt ovenfor. Det er vanskelig å se at fullmakter som er formulert ensidig av utbygger, kan ha en selvstendig, prinsipiell betydning for rommet for løsninger.

Innenfor rammen av dette arbeidet, har det ikke vært mulig å analysere praksis med hensyn til ensidige rettigheter for grunneier til å velge alternativ. På Ørland er det klart at det er grunneier alene som velger om denne foretrekker å støyisolere, innløse eller å unngå ethvert tiltak eller innløsning. Grunneier har med andre ord retten til å velge løsning, mens grunnerverver har definert settet med alternativer til få, ganske velspesifiserte løsninger. Atferden kan altså sees som støtte til prinsippet om rett til å velge løsning for grunneier, mens jeg, i avsnittene ovenfor, ikke ser utbyggers grunnlag for å avgrense alternativene innenfor en gitt ramme.

Spørsmålet om når valget må foretas, kan også ha stor betydning, ikke minst for landbrukseiendommer. For enkelte kan det være av stor interesse å vurdere effektene etter hvert som de oppstår for deretter å foreta løsningsvalg. Dersom rammen for kompensasjon er fastlagt f.eks. gjennom forhandlinger, kan det være grunn til å anse at det er i tråd med etiske retningslinjer å gi grunneier tid til å velge løsning. Jeg forutsetter da, som ellers i drøftingen av saker i tilknytning til støyforurensning, at selve fraflyttingen og den eventuelle rivingen av bolig ikke er en forutsetning for selve gjennomføringen av utbyggingsprosjektet.

Jeg har ikke kunnet kartlegge noen etablert praksis på dette området og det kan tenkes at den retten til å velge som Forsvarsbygg legger til grunn for grunneier på Ørland, er et eksempel på at det legges særlig vekt på hensynet til grunneier.

3.7.3 Konsekvenser for rammen

Når løsningsrommet blir utvidet, kan det også oppstå spørsmål om hva som egentlig er rammen, hvordan skal det økonomiske tapet som følge av støyforurensning verdsettes? Verdsettingen av tapet er antagelig avhengig av bøtekostnadene som igjen er avhengig av tilgjengelige alternativer.

Det kan f.eks. tenkes at dersom flytting av bolig blir en standardløsning blir også et slikt alternativ en norm for verdsetting av økonomisk tap. På den annen side vil det i samband med støyforurensning av landbrukseiendom, kunne bli en praksis for å se en viss avhengighet mellom beboelse og verdien av andre elementer på eiendommen som driftsbygninger for husdyr. I så fall kan det bli alt fra flytteverdi av bolig til flytteverdi av en husgruppe, i stedet for kostnad for kjøp av erstatningsbolig, som utgjør den relevante rammen for vurdering av kostnader ved kompensasjon for støyeffekter. Flytting av en bolig kan være billigere enn å anskaffe erstatningsbolig, mens flytting av en gruppe bygninger kan utvide rammen kraftig.

Gitt at grunneieren velger løsning, kan grunneier kan velge en løsning som har økonomisk verdi enn eiendom samme sted og tid før anleggsarbeidet. Det kan med andre ord være at grunneieren foretrekker en løsning med verditap. Dette er særlig aktuelt i forbindelse med støyisolering, men med åpning for utradisjonelle løsninger generelt, er dette potensielt et alminnelig fenomen. Spørsmålet i den forbindelsen er hvordan det resterende økonomiske tapet som ikke er dekket av den fysiske løsningen, blir håndtert.

Jeg har ingen forutsetninger for å vurdere praksis på dette området, men antar at dette er spørsmål som har klare løsninger ut fra etablert juridisk praksis.

3.8 Sikre likebehandling

Silkosetrappen skulle ikke vurdere selve verdsettingen av eiendommene. Spørsmålet om det var avvik mellom verdsettingsprinsipper, eller om det skjedde en glidning i verdsettingen fra de første til de sist innløste eiendommene, ble derfor ikke drøftet. Fra intervjuer og kontakt med personer som har arbeidet med grunnerverv, er inntrykket at det er god grunn til å anta det kan skje endringer i verdsettinger underveis i en grunnervervsfase. Gjenstridighet kan lønne seg for grunneiere, og det kan også skje endringer i verdsettinger som kan betraktes som prinsipielle endringer.

Prinsippet om likebehandling står sterkt i de etiske retningslinjene. Det gjør det naturlig å reise spørsmålet om variasjon, glidning og endring i verdsetting gjennom en grunnervervsperiode bør ha konsekvenser for allerede inngåtte avtaler.

Holdningen er her at juridiske, avtalerettslige, prinsipper går foran andre etiske prinsipper som prinsippet om likebehandling og hensyntagen til den enkeltes særlige situasjon. Inngåtte avtaler er å betrakte som endelige avtaler og det forutsettes at begge parter har hatt samme forutsetninger for å vurdere sannsynlighet for at verddivurderinger senere kan endres.

Etisk er dette utfordrende. Holdningen betyr f.eks. at en person med svak finansieringsevne og liten toleranse for usikkerhet, kan bli dårligere stillet gjennom ønske om tidlig forhandling og rask løsning. Det er i strid med prinsippet om at tilretteleggingen skal hindre at slike personlige ulemper i en forhandlings situasjon påvirker utbyttet i negativ retning.

Løsningen som blir antydnet i intervjuer, er at det i avtaler inntas en klausul om at grunneier kan be om en revisjon av verdsettingen i en inngått avtale dersom senere forhandlingsresultater tyder på at verdsettingsmåten er endret og at verdien derfor kan være satt relativt lavt. Slike klausuler synes ikke å være uvanlige og de etiske prinsippene om likebehandling tilsier ganske klart at det ligger innenfor veiledningsplikten at grunnerverver eller utbygger informerer grunneier om at slike klausuler kan avtales. Hvorvidt det i så fall skal være en mulighet for at også erverver ber om justering av verdsettingen, kan både være et etisk spørsmål og et forhandlingstema.

3.9 Håndtering av ikke avsluttede overdragelser i utbyggingsfasen

Silkosetrappen viser til stramme tidsrammer for Gardermoprojektet. Dermed ble det viktig å sikre at utbyggingen kunne starte i henhold til plan, mens grunneiere måtte nøye seg med forskudd og uvisshet om samlet erstatningssum etter at overdragelse var gjennomført.

De vurderinger som ligger bak tidsplanleggingen og behovet for fleksibilitet i fremdriften er drøftet i avsnitt 3.4. De etiske retningslinjene gir få konkrete holdepunkter for situasjoner hvor tiden blir for knapp for å avslutte sakene med grunneierne, men tilsier at utbygger må sikre at grunneiere som blir utsatt for et slikt tidspres, har likeverdige forutsetninger ved fastsettelse av oppgjør som andre grunneiere. Jeg har heller ingen informasjon om hvordan situasjonene i praksis løses i andre tilfeller enn for Gardermoprojektet.

3.10 Praktiske løsninger i anleggsfase

Typiske problemstillinger i anleggsfase gjelder effekter som kommer inn under forurensningsloven som støy, avrenning osv., men anleggsfasen kan også reise spørsmål om trafikkavvikling,

tilgjengelighet, midlertidig overtagelse av arealer mm. Det er heller ikke uvanlig at det av hensyn til selve anleggsfasen, kan bli aktuelt med erverv av eiendommer.

Etiske retningslinjer er ikke innrettet mot anleggsfasen. Evalueringen av Gardermoprojektet viser at det i anleggsfasen kan foregå justeringer i planrelaterte dokumenter som miljøoppfølgingsplanen. Det fremkommer også at miljøoppfølgingsplanen ikke har en klar status som kan sammenlignes med andre plandokumenter. Min oppfatning er at dette dreier seg om at det ikke finnes samme type godkjenning og kontrollrutiner for miljøoppfølgingsplanen som for andre plandokumenter.

En av de intervjuede personene viser til eksempler med tilpasninger i organiseringen av prosjektet for å sikre kontinuerlig oppfølging av grunneierne også i anleggsfasen. Slik kontinuitet i samspillet mellom grunneiere og utbyggere kan legge til rette for bedre saksbehandling og økt trygghet blant grunneiere.

Det er vanskelig å finne noe uttrykk for etablert praksis for håndteringen av grunneierinteresser i anleggsfasen. Å sørge for at grunneierne har en stabil organisasjon og velkjente kontakter å forholde seg til under anleggsfasen, kan være uttrykk for en form for «beste praksis». Videre er det ingen ting som tyder på at det er lagt særlig til rette for at grunneierne skal kunne involvere seg i oppfølgingen og mulige revisjoner av miljøoppfølgingsplanen, selv om det ligger i planens karakter at den påvirker beboere og grunneiere i anleggets naboskap. Det er heller ingen grunn til å ta for gitt at eiendomsoverdragelser, midlertidige eller varige, som skyldes rent driftsmessige behov i anleggsfasen, håndteres på en måte som samsvarer med praksis i fasen med grunnerverv.

For at de grunnleggende føringene i etiske retningslinjer skal følges, hvor grunneiere og andre berørte skal gis gode og likeverdige forutsetninger for å ivareta sine interesser, er det naturlig at behov for bistand og veiledning og vektlegging av offentlighet om saksdokumenter også der store deler av prosjektet overlates til eksterne gjennomføre. Kravet om at grunneierne skal ha forutsetninger for å ivareta sine interesser også i utbyggingsfasen, vil også gjelde oppfølging og revisjoner av miljøoppfølgingsplanen.

3.11 Etterprøving av effekter

Etter utbyggingen på Ørland, vil flyene gradvis fases inn. Støybelastningen vil utvikle seg over ganske mange år. Dermed vil man også få grunnlag for å kartlegge effektene f.eks. for både beboere og husdyr, og for å etterprøve de beregninger som ble gjort i planfasen.

Det er vanlig at det i ettertid oppstår strid om de beregningene og forutsetninger som lå til grunn for grunnerverv før anleggsfasen. I så fall er det, så langt jeg forstår, praksis at det legges til rette for etterprøving gjerne med en kombinasjon av målinger og justerte beregninger.

3.12 Evaluering av prosess

Inntrykket er at det foretas få offentlige og uavhengige evalueringer etter gjennomføring av utbyggingsprosjekter. Gardermoprojektet synes å være et unntak og unntaket skyldes at det var stor stri forbindelse med grunnervervene.

Det finnes ingen føringer i etiske retningslinjer for vurdering av verdien av en prosessevaluering. Antagelig bør behovet vurderes dels ut fra statlige forvaltningsprinsipper og det generelle hensynet om å vise respekt for berørte parter. Statlige forvaltningsprinsipper, særlig prinsippene om styring

i staten, stiller klare forventninger om evaluering og evne til å lære og endre atferd. Respekt for berørte parter kan tilsi at man redegjør i ettertid for den håndteringen som ble valgt og ser realistisk på verdien av de valgene som fikk stor betydning for berørte parter.

4 KOMMUNIKASJON OG INFORMASJON

Verdier som respekt, likebehandling og tilrettelegging for å ivareta egne interesser kan vanskelig ivaretas uten bevisst kommunikasjon med bruk av høy kommunikasjonsfaglig kompetanse og god kontinuitet. I tillegg påpeker flere aktører at det er behov for rikelig med møteplasser for utveksling av informasjon. Informasjon og kommunikasjon må også ta høyde for stor variasjon i individuelle forutsetninger.

Virkningene av god kommunikasjon og informasjon er i Figur 2.1 knyttet til seks verdier som omtales punktvis:

- *Realistiske forventninger, forberedte lokalsamfunn og grunneiere:* Forventningshåndtering er et gjennomgående behov i store anleggsprosesser. Mulighetsstudien (Pettersen mfl. 2015) illustrerer betydningen av næringsøkonomisk investeringsvilje og sosial mobilisering for å håndtere store endringer for enkelthusholdningene. Rapporten beskriver en framtid med betydelig økt usikkerhet over lang tid. Det er derfor nødvendig at informasjonsvirksomheten brukes aktivt for å skape forståelse for risiko og styrket evne til å håndtere denne. Mitt inntrykk er at bevisstheten om betydningen av forventninger er helt i tråd med etiske retningslinjer om å begrense ulempene for grunneiere, og at hensynet også gjenspeilet i tiltak på Ørland for å kunne styrke enkeltbrukenes og grunneiernes evne til å vurdere sine egne, langsiktige fremtidsperspektiver for bruk og husholdning.
- *Klare planer og frister:* Forståelige planer, god kommunikasjon og varsling om endringer i planer, er en viktig del av å sikre realistiske forventninger og forutsigbarhet.
- *Like forutsetninger:* Etiske retningslinjer legger vekt på at alle individer skal ha likeverdige forutsetninger ut fra egen situasjon. Det betyr at informasjonsvirksomhet må være tilpasset den enkeltes situasjon. I hvilken grad man oppnår likeverdige forutsetninger må imidlertid antagelig vurderes ut fra oppnådde resultater. Man kan f.eks. forsøke å kartlegge forekomster av feiloppfatninger og usikkerhet om prosesser og fremtidige forhandlinger. Mulighetsstudien viser at det har vært usikkerhet og misoppfatninger blant grunneiere på Ørland og at noen peker på uklar kommunikasjon. Det er samtidig meget sannsynlig at dette er helt normalt. Støynivået rundt innløsingene på Gardermoen var høyt. Selv om det ikke kan forventes at feiloppfatninger og misforståelser kan unngås, indikerer omfanget at det er mulig å forbedre den individuelt tilpassede informasjonen. Jeg har ikke grunn til å vurdere om situasjonen på Ørland er verre eller bedre enn i andre prosjekter.
- *Trygghet* er igjen et resultat av realistiske forventninger og at avvik og endring blir formidlet på en tillitsvekkende måte. Informasjonens betydning på disse områdene er drøftet ovenfor.
- *Utrustning for videre samhandling:* Ansvar for å sette grunneiere i stand til å ivareta sine interesser er behandlet flere andre steder i notatet, og følger av et generelt veiledningsansvar og av etiske retningslinjer. Poenget er at man i informasjonsformidling og kommunikasjon må se fasene i figur 2.1 i sammenheng. Grunnlaget for god kommunikasjon i neste fase legges gjennom kontinuitet, åpen kommunikasjon og rikelig med møteplasser for god informasjonsformidling i tidligere faser.

- *Se muligheter:* Det er ingen dokumenter, veiledninger eller håndbøker som omtaler evnen til tilpasning og utnyttning av muligheter i etterkant av utbyggingsprosjektet som en egen verdi som avhenger av prosjektutførelsen. At det ble gjennomført en studie av langsiktige utviklingsmuligheter for den sterkest berørte delen av jordbruket på Ørland, med støtte fra utbygger, kan ha vært ganske unikt. Kommunen har mottatt skjønnsmidler for et samfunnsutviklingsprosjekt som både har styrket kapasiteten til å håndtere selve prosessen, og også indirekte bidratt til realiseringen av studier av endringer i langsiktige utviklingsmuligheter. Etter min vurdering er det ikke unaturlig at det knyttes langsiktige analyser til en så grunnleggende omformingsprosess for et lokalsamfunn som kampflybaseprosjektet på Ørland, og at de langsiktige analysene danner utgangspunkt for kommunikasjon om muligheter. Det er merkelig om prinsippet i etiske retningslinjer om å sikre at ulempen blir minst mulig for grunneiere, ikke skal ha et langsiktig perspektiv som også peker fremover mot livet etter utbyggingen.

Det er neppe stor diskusjon om kommunikasjonens og informasjonsvirksomhetens betydning for gode relasjoner mellom utbygger og grunneiere. Det er likevel, så vidt jeg forstår, ikke nødvendigvis klar systematisk tenkning om ressurser og roller i kommunikasjonsvirksomheten. Inntrykket er at en etat kan ha en relativt klar informasjons- og kommunikasjonsstrategi på overordnet plan, men relativt lite gjennomtenkt strategi tilpasset det enkelte, store utbyggingsprosjektet. Inntrykket av Forsvarsbygg på Ørland kan tyde på at man her har lagt vesentlige ressurser inn i en gjennomtenkt og bevisst kommunikasjonsplattform som kan vedvare gjennom alle faser i prosjektet. Dette vil imidlertid bli prøvet i det videre arbeidet.

Kvaliteten av enhver kommunikasjonsplattform bør imidlertid vurderes ut fra resultatene, forekomst av uklarhet, forvirring, opplevelse av å bli hørt osv. På det området foreligger det lite evalueringsmateriale. En klar anbefaling, både fra et kommunikasjonsaspekt og på grunn av mengden av kompliserte temaer som kan høre med i en samlet vurdering av praksis i forhold mellom grunnerververe og grunneiere, er at evalueringspraksisen i forbindelse med statlige utbyggingsprosjekter styrkes

LITTERATURREFERANSER

Ivar Pettersen, Egil Petter Stræte og Finn Walland: Revitalisere støyutsatt jordbruk. Jordbruket på Ørland i lys av etableringen av hovedkampflybasen, NILF rapport 2015-1

Statens vegvesen (2014a) Ethiske retningslinjer for grunnerverv. Håndbok R730

Statens vegvesen (2014b) Boliginnløsning. Håndbok R731

Samferdselsdepartementet: Ekstern kvalitetsrevisjon av grunnervervet i Gardermoprojektet (Silkaset-rapporten). Sluttrapport. Oslo 08. juli 1996

Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) ble opprettet 1. juli 2015 som en fusjon av Bioforsk, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Norsk institutt for skog og landskap.

Bioøkonomi baserer seg på utnyttelse og forvaltning av biologiske ressurser fra jord og hav, fremfor en fossil økonomi som er basert på kull, olje og gass. NIBIO skal være nasjonalt ledende for utvikling av kunnskap om bioøkonomi.

Gjennom forskning og kunnskapsproduksjon skal instituttet bidra til matsikkerhet, bærekraftig ressursforvaltning, innovasjon og verdiskaping innenfor verdikjedene for mat, skog og andre biobaserte næringer. Instituttet skal levere forskning, forvaltningsstøtte og kunnskap til anvendelse i nasjonal beredskap, forvaltning, næringsliv og samfunnet for øvrig.

NIBIO er eid av Landbruks- og matdepartementet som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og eget styre. Hovedkontoret er på Ås. Instituttet har flere regionale enheter og et avdelingskontor i Oslo.

