

# Boliginnløsning – ny håndbok i Statens vegvesen

Dagfinn Løyland

*Dagfinn Løyland, Acquisitions of dwellings – new handbook for the road authorities*

KART OG PLAN, VOL. 67, pp. 136–141. P.O.B. 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

Acquisition of dwellings is a painful process for the owners who live in the dwellings. To be sure to treat the owners both respectfully and fairly, the road administration authority in Norway has developed a handbook of recommendations for such acquisitions. This article discusses the main points in the handbook.

*Key words:* acquisition, expropriation, dwellings, public roads

*Dagfinn Løyland, Senior Executive Officer, Planning and Real Estate Section, Directorate of Public Roads, Postboks 8142 Dep, NO-0033 Oslo. E-mail: dagfinn.loyland@vegvesen.no*

## Innledning

Statens vegvesen innløser 50–100 boliger hvert år. Mitt generelle inntrykk er at saksbehandlingen i forbindelse med slike erverv er god. Samtidig er det klart at det kan være til dels store variasjoner i hvordan slike saker håndteres. Dette kan ofte forklares med ulike individuelle behov hos de berørte. Men en del av variasjonene kan også forklares med ulike holdninger, erfaringsgrunnlag og policyforståelse blant saksbehandlere.

Som en følge av kritikken omkring grunnervet til ny hovedflyplass på Gardermoen ga Samferdselsdepartementet alle samferdselsetatene pålegg om å utarbeide etiske retningslinjer for grunnerv. Dette resulterte i at Statens vegvesen i 1999 vedtok sine etiske retningslinjer. Retningslinjene er omtalt av Løyland (2001). Som en del av arbeidet med å følge opp retningslinjene ble det i 2003 startet opp et arbeid med å utarbeide en håndbok for boliginnløsningssaker.

Håndboka er utarbeidet av en prosjektgruppe i Vegdirektoratet. Sentrale spørsmål er drøfta med ei referansegruppe som har bestått av grunnervsfaglige personer i etaten. I tillegg har Grete Swensen deltatt i referansegruppa. Grete Swensen er etnolog og forsker i Norsk institutt for kulturminneforskning. Hun er forfatter av boka *Hjemstedet under flystripa* (Swensen 1998) som forteller om erfaringene til 22 familier som fikk sine boliger ekspropriert til fordel for hovedflyplassen på Gardermoen.

Spørsmål i tilknytning til håndboka har også vært tatt opp på forskjellige interne grunnervssamlinger i Statens vegvesen. Det har vært en bevisst strategi å få størst mulig medvirkning fra fagmiljøet i etaten. Bakgrunnen for dette er todelt. Bred medvirkning gir et godt innholdsmessig resultat. Men det viktigste er en erkjennelse av at en håndbok i seg selv ikke er nok for å få til en best mulig håndtering av boliginnløsningssakene. En best mulig håndtering får vi når saksbehandlerne har bevisste holdninger til de problemstillinger som oppstår. Bevisste holdninger skapes best gjennom kontinuerlige faglige diskusjoner i fagmiljøet.

Et utkast til håndbok ble sendt på høring til Regionene i Statens vegvesen, Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket og Regjeringsadvokaten. Endelig utkast ble utarbeidet på grunnlag av høringsuttalelsene og håndboka ble godkjent som retningslinjer av Vegdirektøren 6. juni 2007. Til høsten vil håndboka bli tilgjengelig på Statens vegvesens internettsider, [www.vegvesen.no](http://www.vegvesen.no). Den kan også skaffes ved henvendelse direkte til Statens vegvesen Vegdirektoratet.

Hovedbudskapet i håndboka er at boliginnløsning ofte er et dramatisk inngrep i eiendomsretten og i følelseslivet til de berørte og at slike saker skal gis spesiell oppmerksomhet. Innledningsvis i håndboka er det formulert som et ønske at de som Statens vegvesen 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

Virkeområde for håndboka er først og fremst de tilfeller der det innløses boliger som eieren selv bor i, men mye av innholdet kan også overføres til andre boliginnløsningsaker.

Håndboka inneholder enkelte regler som er forpliktende for saksbehandlingen i Statens vegvesen. Derfor har håndboka fått status som retningslinjer.

### Erstatningsreglene

Selv om de fleste boliginnløsninger i regi av Statens vegvesen skjer i minnelighet, er det som regel under trussel om at eiendommen blir ekspropriert dersom det ikke oppnås enighet. Utgangspunktet for erstatningsfastsettelsen er ekspropriasjonsrettslige regler både i de tilfeller der avståelsen skjer ved ekspropriasjon og i de tilfeller der avståelsen skjer frivillig. Veilederen er ikke ment å være en juridisk lærebok, men inneholder en oversikt over de spesielle erstatningsreglene som gjelder for erverv av boliger.

Gjennom redegjørelsen for og kommentarene til erstatningsreglene legger veilederen opp til en bevisst holdning til de ulike elementene som ligger til grunn for fastsettelse av erstatningen. Jeg vil her gjengi det som er mest sentralt i regelverket.

### **Salgsverdi, bruksverdi eller erstatning for utgifter til attkjøp (gjenervervsverdi)**

En boligeier har alltid krav på å få erstattet salgsverdien av den boligen som han avstår, jf § 4 i ekspropriasjonserstatningsloven (6. april 1984 nr. 17):

*Verdsetjinga skal gjerast på grunnlag av salsverdien, jf. §5, eller bruksverdien, jf. §6. Har eigedomen ein høgare bruksverdi for eigaren enn salsverdien, skal bruksverdien leggjast til grunn, dersom ikkje det tapet som går over salsverdien kan bøtast med å kjøpe att annan eigedom til tilsvarande bruk.*

*Vil utgiftene til attkjøp av eigedom til tilsvarande bruk vere høgare enn sals- eller*

*bruksverdien, skal vederlaget fastsetjast på grunnlag av desse utgiftene når vilkåra etter §7 er oppfylte.*

Erstatningen skal derfor aldri være lavere enn salgsverdien.

I teorien kan bruksverdi være aktuelt å erstatte dersom den er høyere enn salgsverdien, men som regel vil det bare være aktuelt i de tilfeller hele eller deler av boligen er bortleid.

Når eieren selv bor i boligen som innløses, har han krav å få erstattet utgiftene i forbindelse med kjøp av en tilsvarende bolig, dersom disse utgiftene er høyere enn salgsverdien på den boligen som blir innløst, og dette er nødvendig for å holde eieren skadesløs, jf ekspropriasjonserstatningsloven § 7:

*Ved oreigning av eigedom som eigaren nyttar til bustad, fritidshus eller eiga verksemd, skal vederlag for bygning eller anlegg med turvande tomt fastsetjast på grunnlag av utgiftene til attkjøp av annan eigedom til tilsvarande bruk, så fram attkjøp må reknast som naudsynt for at eigaren skal haldast skadelaus.*

*Vederlag etter attkjøpsverdien kan ikkje krevjast for bygning eller anlegg som på grunn av elde eller etter tilstanden elles ikkje kan reknast for tenleg til framtidig bruk.*

*Ved fastsetjinga av vederlaget skal det gjerast frådrag for føremoner som attkjøp av annan eigedom i tilfelle ville føre med seg, ved meir moderne utstyr, lengre levetid, meir rasjonell drift, lågare vedlikehaldskostnad eller på annan måte.*

I håndboka er det brukt begrepet gjenervervsverdi om dette.

Utgangspunktet for fastsettelse av gjenervervsverdien er ikke verdien av den boligen som blir innløst. Det er markedsprisen på aktuelle tilsvarende erstatningsboliger som skal danne utgangspunktet for erstatningsfastsettelsen. Erstatningsboligen skal være en bolig som dekker et tilsvarende bruksområde og har en tilsvarende standard som den som blir innløst.

Når erstatningen utmåles etter gjenervervsverdi prinsippet, skal utgifter som er

nødvendig i forbindelse med reetablering være inkludert. Eksempel på slike utgifter er dokumentavgift og tinglysningsgebyr, tilkoplingsavgifter og flytteutgifter. Ved kjøp av brukt bolig vil det være aktuelt å erstatte utgifter til tilpassing. Eksempel på slike utgifter er nye gardiner, enkelte nye møbler, tilkobling til bredbånd og kabel-tv/parabolantenne, innredningsutgifter og eventuelt annet som kan være nødvendig for å få en tilsvarende bolig.

Kostnader ved opparbeidelse av tomt og visse kostnader ved opparbeidelse av hage, vil være aktuelt å erstatte når erstatningen baseres på nybygg. Når erstatningen baseres på å kjøpe brukt bolig, må en normalt forutsette at hagen er ferdig opparbeidet dersom ikke særlige forhold tilsier noe annet.

### **Nybygg eller brukt bolig**

På steder der det er et tilstrekkelig tilbud av boliger i markedet, kan gjenervervserstatningen baseres på kostnaden ved å kjøpe en brukt bolig som dekker et tilsvarende bruksområde og har en minst like god standard som den som blir innløst. På steder der det er liten omsetning av tilsvarende boliger eller steder der kostnaden ved å bygge nytt er mindre enn kostnaden ved å kjøpe en tilsvarende brukt bolig, kan det være riktig å basere erstatningen på kostnaden ved å bygge en ny bolig.

### **Reetableringsområdet**

Et sentralt spørsmål er å definere hva som er reetableringsområdet. Det er ikke slik at vedkommende boligeier har krav på en ny bolig i umiddelbar nærhet av den boligen som blir innløst. Det er imidlertid få rettsavgjørelser som direkte omhandler den geografiske utstrekningen av reetableringsområdet. I RG 1996 s. 521 kom lagmannsretten til at boligeier måtte tåle å flytte til et annet strøk forutsatt at det var et likeverdig strøk og at det tilhørte det samme distriktet. Det ble lagt til grunn et reetableringsområde innenfor en radius på 10 km fra den innløste boligen. I RG 1999 s. 532 ble det lagt til grunn en snevrere geografisk utstrekning på reetableringsområdet. Jernbaneløst, som var ekspropriert, hadde lagt fram en oversikt over aktuelle brukte boliger for salg

innenfor en radius på 10 km. Lagmannsretten konkluderte med at en del av eiendommene lå for langt fra ekspropriatens tidligere boliger.

### **Frdrag for fordeler**

Både når erstatningen baseres på nybygg og når den baseres på å kjøpe en tilsvarende brukt bolig kan det være grunnlag for å gjøre frdrag dersom den nye boligen innebærer fordeler i forhold til den gamle. Eksempel på slike fordeler kan være standardøking og at utgifter til vedlikehold blir mindre for den nye boligen enn det var for den gamle. Det skal imidlertid ikke gjøres frdrag fordi den nye boligen har en høyere verdi enn den gamle, dersom det ikke gir seg slike utslag som her er nevnt. Budskapet i håndboka er at en bør bruke frdragsreglene med forsiktighet.

### **Behandling av boligeiere i boliginnløsningsaker**

Selv om jussen er viktig i slike saker, så handler håndboka først og fremst om praktisk gjennomføring av boliginnløsning. I den forbindelse er det viktig å legge vekt på følgende:

- Høflig forståelsesfull og saklig behandling
- Innlevelse i vedkommende grunneiers situasjon
- Å sette av tid til å forklare og lytte
- Å hjelpe vedkommende gjennom prosessen
- Tilby bistand i forbindelse med reetablering

Saksbehandlingsreglene i lov og forskrift skal sikre god behandling i forbindelse med ekspropriasjon. De viktigste saksbehandlingsreglene i forbindelse med ekspropriasjon til veg finnes i forvaltningsloven, oreigningsloven og i forskriftene til § 50 i vegloven. Men selv om regelverket blir fulgt, er det likevel enkelte berørte som er misfornøyde med behandlingen de får av det offentlige. For eksempel ble grunnervervet til ny hovedflyplass på Gardermoen utsatt for sterk kritikk. Utvalget som ble oppnevnt for å evaluere grunnervervet fant ikke at det hadde

blitt begått saksbehandlingsfeil. Utvalget pekte imidlertid på en rekke enkeltstående forhold som det mente med fordel kunne vært løst på en annen måte (Samferdselsdepartementet 1996).

Løsningen er imidlertid ikke nødvendigvis å lage nye regler, men praktisere de eksisterende slik at intensjonene bak regelverket blir ivaretatt. Mye av innholdet i håndboka er av veiledende art og er ment som innspill for å bevisstgjøre saksbehandlerne på de problemstillinger de kan bli stilt ovenfor. Det sier seg selv at det ikke er noe stort poeng i å regelfeste høflighet og innlevelse dersom den enkelte ikke har en grunnleggende forståelse for hva dette innebærer for saksbehandlingen.

Men det er ikke slik at håndboka ikke inneholder regler. Statens vegvesen har funnet det hensiktsmessig å lage enkelte regler i tilknytning til organiseringen av grunnervervet. Disse reglene er ment å bidra til nettopp det som er fremhevet over: Bevisste valg med basis i grunnleggende verdier.

#### ***Tilstrekkelig tid til gjennomføring***

Det blir poengtert at det er viktig å ha god tid til gjennomføring av en boliginnløsning. Det å måtte flytte fra sin bolig er en modningsprosess og god tid kan gjøre det enklere å akseptere innløsningen. God tid er som regel en forutsetning for å gjennomføre en god prosess. Det er en regel i håndboka at det i utgangspunktet skal settes av to år til gjennomføringen.

#### ***Opprettelse av boliginnløsningsteam***

Kanskje den viktigste regelen er kravet om opprettelse av et boliginnløsningsteam når boliger skal erverves. Dette skal bestå av minst to personer med grunnervervsfaglig bakgrunn og det skal være en hovedkontaktperson som eieren skal forholde seg til. Formålet med teamet er beskrevet slik:

*Formålet med slike team er å ha større sikkerhet for at spørsmål i forbindelse med grunnervervet, får riktige vurderinger og at boligeierne får behandling i henhold til disse retningslinjene*

Det er krav om at alle spørsmål av viktighet skal diskuteres i teamet. Dette skal bidra til

å forhindre at løsninger i enkeltsaker blir personavhengig. Det skal også bidra til å gjøre det enklere å skifte saksbehandler når personkjemien mellom boligeier og det offentlige representant er så dårlig at det går ut over samarbeidet. Det legges altså opp til at Statens vegvesen skal være positive dersom vedkommende boligeier ønsker å forholde seg til en annen kontaktperson i etaten. I enkelte av de tilfeller der dette har vært forsøkt i forbindelse med grunnerverv, har det bidratt til et bedre forhandlingsklima og at saker har løst seg på en tilfredsstillende måte for begge parter.

#### ***Plan for ervervet***

Det regelfestets et krav om at det lages en plan for gjennomføring av boliginnløsning. En slik plan skal lages for hvert prosjekt der det skal erverves boliger. Dette skal være en enkel plan som skal inneholde:

- Framdriftsplan
- Informasjonsplan
- Hva som skal skje med boligen etter ervervet
- Intern organisering av grunnervervet

En slik plan skal bidra til en forutsigbar prosess og en god gjennomføring. Den skal først og fremst være et dokument til bruk internt i Statens vegvesen, men det skal samtidig være et offentlig dokument som kan utleveres på forespørsel. Det skal ikke være et statisk dokument, men revideres etter hvert som det er behov for det.

#### ***Informasjon til og kommunikasjon med de berørte***

Det poengteres at informasjon er en viktig del av planprosessen og grunnervervet. Håndboka gir ingen detaljert oppskrift på hvordan informasjon skal gis, men setter krav til informasjonsplan og visse minimumskrav til når en skal gå ut med informasjon til de berørte. Det drøftes på hvilket stadium i planleggingen av ny vegtrasé det skal gås ut med skriftlig informasjon til de berørte. Det konkluderes med at skriftlig informasjon til eiere av boliger som blir berørt, skal gis når kommune(del)plan sendes på høring. Her går håndboka lengre enn saksbehand-

lingsreglene i plan- og bygningslova der et krav om skriftlig informasjon først kommer når reguleringsplan er vedtatt.

Håndboka legger vekt på at det settes av tid til personlige møter og til befaring på eiendommen. Formålet med slike møter skal være:

- Å gi relevant informasjon om grunnervervet og det tiltaket det erverves til fordel for.
- Grunneier skal gi informasjon om hvordan han opplever situasjonen, hvilke behov han har og hvilke krav og ønsker som han vil fremme
- Å bygge en likeverdig situasjon som utvikler tillit og gjensidig forståelse mellom boligeier og Statens vegvesen.
- Få informasjon om eiendommen som skal erverves.

Det anbefales at det skrives referat fra møter og samtaler for å dokumentere hva det er informert om og eventuelle krav som blir stilt og løfter som blir gitt. Slike referater bør sendes til boligeier slik at han kan reagere dersom han er uenig i innholdet. På den måten vil det være enklere å få en felles forståelse av hva en er enig og uenig om. Samtidig vil en i større grad unngå uklarheter som kan oppstå i ettertid om hva som er sagt og hvilke løfter som er gitt.

### **Bistand**

Regelverk som regulerer fastsettelse av ekspropriasjonserstatning er komplisert. Samtidig representerer en bolig store verdier. Erstatningen skal som regel investeres i ny bolig. Det er mange og store beslutninger som skal tas og det er derfor naturlig at mange boligeiere ønsker bistand i slike saker.

Det går fram av skjønnsprosesslovens § 54 at saksøker skal dekke saksøkers nødvendige utgifter i forbindelse med skjønnsaken. I Statens vegvesen har det vært vanlig å dekke slike nødvendige utgifter også i forbindelse med minnelige forhandlinger forutsatt at forhandlingene fører fram til en avtale. Håndboka inneholder en regel om at Statens vegvesen alltid skal dekke boligeiers nødvendige utgifter til bruk av advokat i forbindelse med minnelige forhandlinger om innløsning

av eiendommen. Denne regelen går altså lengre enn det som er lovfestet og også noe lengre enn det som vanligvis praktiseres i grunnervervssaker fordi regelen ikke tar forbehold om at forhandlinger skal føre fram til avtale.

Hva som er nødvendige utgifter er et utpreget skjønnsmessig tema, og det vil erfaringsmessig ofte bli diskusjon om dette. I de tilfeller der en ikke blir enige om hva som er nødvendig, anbefales det at spørsmålet bringes inn for advokatforeningens disiplinærutvalg for avgjørelse.

Men det kan også være behov for annen type bistand enn juridisk rådgiving. Det går fram av håndboka at en i Statens vegvesen også skal være positive til å dekke utgifter til rådgiving i forbindelse med bygging eller kjøp av bolig. Eksempler på slik bistand er:

- bygningskyndige som kan være med å vurdere tilstanden på aktuelle kjøpsobjekt
- meglere eller andre som kan gi råd og eventuelt være kontaktpersoner i forbindelse med budgiving
- bistand i kontakt mot kommunen i forbindelse med byggesøknad og lignende
- rådgivning i forbindelse med valg og oppfølging av entreprenør til bygging av nytt hus

### **Taksering og bruk av takstmann**

Salgsverdien danner en nedre grense for erstatningen. Selv om gjenervervsverdien som regel er høyere enn salgsverdien på boligen som avstås, bør likevel salgsverdien stipuleres for å klargjøre hva som er nedre grense for erstatningen.

Det er vanlig at det engasjeres en takstmann for å takserer boligen som innløses. En takst inneholder alltid en salgsverdi. I tillegg er det vanlig at en takst inneholder en teknisk verdi som angir markedsverdien på tomte og kostnadene ved å bygge en tilsvarende bygning. Det gjøres imidlertid fradrag for verdiforringelse som følge av manglende vedlikehold, eventuelle gjenstående arbeider og foreldelse. Det er en vanlig misforståelse at teknisk verdi er det samme som gjenanskaffelsesverdi. Dette er ikke riktig selv i de tilfeller der gjenanskaffelsesverdien baseres på nybygg. De fradrag som gjøres ved fast-

settelse av teknisk verdi er ikke identisk med de fradrag for fordeler som er hjemlet i ekspropriasjonerstatningslovens § 7. Håndboka inneholder derfor en anbefaling om at teknisk verdi ikke skal være en del av taksten.

Det anbefales at en forsøker å bli enig med boligeier om hvilken takstmann som skal engasjeres og at takstmannen får et klart mandat for hva taksten skal inneholde. Det bør stilles krav om at det blir redegjort for hvordan en har kommet fram til verdiene i taksten. Det bør også stilles krav om at taksten inneholder dokumentasjon av sammenlignbare salg.

### Nyttige verktøy til bruk ved boliginnløsning

Håndboka som er omtalt i denne artikkelen vil kunne være nyttig i forbindelse med innløsning av boliger også for andre enn Statens vegvesen. Tilsvarende gjelder for Statens vegvesens etiske retningslinjer for grunnerverv.

Når det gjelder juridisk litteratur er det to bøker som det er naturlig å nevne: Boligekspropriasjon (Kolrud 1988) og kommentarutgaven til ekspropriasjonerstatningsloven (Stordrange og Lyngholt 2000). Kolrud foretar en detaljert gjennomgang av jussen som gjelder for boliginnløsning. Stordrange og Lyngholt gir også en god gjennomgang av jussen, men går ikke så mye i detalj som Kolrud.

Eiendomsverdi er en betalingsbasert tjeneste på internett. Denne gir blant annet en oversikt over boligmarkedet. Tjenesten er et

nyttig verktøy for å finne boliger som er lagt ut for salg innenfor et avgrenset geografisk område. Den inneholder tilgang til boliganonser på internett og er godt egnet når en skal dokumentere markedet for *tilsvarende* boliger i et aktuelt område. Tjenesten har også et analyseverktøy som blant annet stipulerer salgsverdi for boliger.

### Avslutning

Innløsning av boliger er inngrep som betyr mye både følelsesmessig og økonomisk. Mange opplever en boliginnløsning som dramatisk der mye står på spill. Det er viktig at de som blir berørt opplever at de får en respektfull og rettferdig behandling. For å oppnå det, er det en forutsetning at de som er saksbehandlere for det offentlige har en viss evne til å sette seg inn i situasjonen til de som blir berørt og se menneskene bak jungelen av paragrafer. Jeg tror at Statens vegvesens retningslinjer for boliginnløsning er et bidrag i den retning.

### Referanser

- Løyland, D 2001. Behandling av grunneiere ved grunnerv. Kart og Plan v. 61 s. 80 – 88.
- Kolrud, H.J. 1988. Boligekspropriasjon. Universitetsforlaget. 345 s.
- Samferdselsdepartementet 1996. Ekstern kvalitetsrevisjon av grunnervet i Gardermoprojektet. Sluttrapport. (Silkoet-rapporten).
- Stordrange, B., Lyngholt, O.C. 2000. Ekspropriasjonerstatningsloven. Kommentartutgave. Universitetsforlaget, Oslo. 310 s.
- Swensen, G. 1998. Hjemstedet under flystripa. Akershus fylkesmuseum. 147 s.