



Sak nr D- Vår dato: Vår referanse:
17.11.2016 2008/1713-00027833/2016

Vår saksbehandlar: Direkte telefonnr.: Dykkar dato: Dykkar referanse:
Jorunn Alise Steinsvåg 53 42 30 22

Det Kongelige Kommunal- og Moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

HØYRINGAR - KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET - ORGANISERING AV EIGEDOMSOPPMÅLINGA, FORSLAG TIL ENDRINGAR I MATRIKKELLOVA M.V.

Saksprotokoll i Formannskapet - 15.11.2016

Vedtak:

Formannskapet gjorde samrøystes **vedtak** i samsvar med rådmannen sitt framlegg.

Rådmannen sitt framlegg til vedtak:

(høyringsuttale)

Bømlo kommune støtter ikkje forslaget om å oppheve det kommunale ansvaret for eigedomsoppmåling og gjev slik uttale:

Bømlo kommune støttar ikkje forslaget om å oppheva det kommunale ansvaret for eigedomsoppmåling. Kommunen støttar heller ikkje forslaget om å overføre føringa av matrikkelen til Kartverket.

Dei viktigaste argumenta mot forslaget er at oppgåva ikkje er egna for marknaden, dei negative konsekvensane dette vil ha for matrikkelen, samt for kommunen si samla drift.

Kommunalt ansvar for eigedomsoppmåling fungerer godt i Bømlo kommune og kommune-Noreg generelt, dersom ein ser dette i samanheng med historia vår, kor ein er busette, geografien og vissheten om eigedomsgrenser som felles offentlig infrastruktur. Korkje ventetid, pris eller kvalitet er saklege argument mot slik organiseringa er i dag. Det er lite som talar for at oppgåvene samla sett vert rimelegare, betre eller generelt meir tilgjengelige, ved oppheving av det kommunale ansvaret.

Rådmannen kan gje utfyllande kommentarar til høyringa basert på dette saksframlegget.

Dokument i saka:

Fylgjbrev til høyringsnotat 19.08.2016

Høyringsnotat 19.08.2016

Bakgrunn for saka:

I høyringsnotat frå Kommunal og moderniseringsdepartementet ynskjer regjeringa å fjerna det kommunale ansvaret for oppmåling og matrikkelføring av eigedom i Noreg. Det vert i hovudsak foreslått at den private oppmålingsbransjen skal overta eigedomsoppmålinga som tenesteyting med ei ordning med ansvarleg landmålar, autorisert av staten. Dagens ordning med kommunane som lokal matrikkelstyresmakt vert overført sentral matrikkelstyresmakt, matrikkelstyresmakta. Forslaget er sendt på høyring, med frist 21. november.

Bakgrunnen for høyringsforslaget er eit vedtak 3. mars i Stortinget om at regjeringa skulle utgreia forslag om korleis arbeidet med eigedomsoppmåling skal organiserast, saman med vurdering om autorisasjon og sertifiseringsordning av slike tenester, jfr. innst. 174 S (2015-2016). Grunngevinga for dette var i hovudsak at det er stor variasjon i oppmålingsgebyra mellom kommunane og at ein ynskjer avstand mellom mynde (plan – og bygningslova, PBL) og tenesteproduksjon.

Historikk

Før 1980 vart arbeidet med deling av eigedomar utført etter Lov om skylddeling av 1909. Dette arbeidet vart gjort av skylddelingsmenn med skriftleg grenseskildring utan kartfesting. Byar og større tettstadar hadde eigne landmålarar som utførte oppmåling med kartfesting etter ulike bygningslover. Det har heile tida vore grensemerkene i marka som har vore det rettsleg bindande for partane. Det vart starta økonomisk kartlegging i Noreg i 1965. Resultatet vart eit rasterkart i målestokk 1:5000. I samband med denne kartlegginga vart det gjennomført flyfotografering. Når det gjeld eigedomsgrenser, vart grunneigarane bedne om å legge ut passpunkt i grensene. Dette vart gjort med varierende nøyaktigheit. Resultatet vart ein grov oversikt. På grunn av systemet med skylddeling, utført av lekfolk og utan kartfesting, har ein i Noreg hatt eit stort tal grensetvistar.

Lov om kartlegging, deling og registrering av grunneigedom (delingslova), sett i kraft i 1980, var den første felles lov om eigedomsoppmåling for heile landet. Det vart utgreia og lovfesta at arbeidet med oppmåling og registrering av eigedomsgrenser, bygningar og adresser best kunne utførast desentralisert i kommunane. Opprettinga av elektronisk register for grunneigedom, adresse og bygning (GAB) vart oppretta. GAB registeret vart drifta av staten ved statens kartverk. Kommunane hadde ansvaret for oppdatering av registeret. Etter kvart starta ein arbeidet med å laga eit samanhengande digitalt kartverk (DEK) for eigedomsgrenser. Grunnlaget var alle «målebrev» som var resultat av oppmåling etter dei gamle bygningslovene og alle målebrev som vart laga etter reglane i delingslova. I tillegg vart gamle foliekart, jordskiftekart og ei rekke skylddelingsdokument brukt til støtte for denne registreringa. Elles vart resultatet av økonomisk kartlegging (ØK) brukt som støtte i denne første etableringa.

Etter NOU 1999:1 Ny lov om eigedomsregistrering vart det i 2005 vedteke i Stortinget at oppmåling av eigedomar og grenser skulle utførast av private landmålarar og at kommunane skulle vera lokal matrikkelstyresmakt og føra opplysningar om grenser i det nye eigedomsregisteret, matrikkelen. Kommunane kunne vedta kommunalt oppmålingsmonopol. I 2007 vart nytt vedtak om lov gjort av Stortinget etter forslag frå ny regjering. Det vart då vedteke at kommunane fortsatt skulle ha ansvaret for eigedomsoppmålinga, jf. Ot. Prp. Nr 57 (2006-2007) Reglane i matrikkellova vart sett i kraft frå 1. januar 2010. Overgangen frå kommunale DEK og GAB til Matrikkelen som register vart gjort stegvis kommune for kommune mellom 2007 til 2009. Bømlo kommune var ferdig med denne overgangen før matrikkellova vart sett i kraft.

Det har vore marginalt med grensetvistar i Noreg og på Bømlo om eigedomsareal som er oppretta etter 1980.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sitt forslag - oppsummering

Forslaget vart lagt ut på høyring 19. august med høyringsfrist 21. november.

«Departementet foreslår at:

- *oppmåling av eiendommer skal utføres som profesjonsregulert tjenesteyting med fri prisdanning*
- *det innføres en ordning med autorisasjon av den som har ansvaret for utførelsen av den enkelte oppmålingsforretning*
- *kravene til utdanning og praksis skal være på linje med kravene i andre europeiske land og i samsvar med regelverket for tjenesteyting i EØS-området (bachelorgrad, 2 års praksis, eksamen)*
- *dagens utøvere vil kunne få autorisasjon basert på sin realkompetanse*
- *Kartverket får ansvaret for autorisasjonsordningen*
- *oppmåling av eiendommer kan foretas av offentlige og private virksomheter med autorisert landmåler (landmålerforetak). Virksomheten må oppfylle krav til styringssystem, forsikring mv., men uten at det innføres en ordning med foretaksgodkjenning*
- *det overordnede ansvaret for føring av eiendomsopplysninger legges til Kartverket men den praktiske gjennomføringen kan fortsatt ligge til kommuner som ønsker dette*
- *kommunene skal fortsatt føre andre opplysninger i matrikkelen, herunder opplysninger om adresse, bolig og bygning*
- *bestemmelsen i matrikkellova § 7 om at grenser skal være dokumentert ved omsetning av fast eiendom, settes i kraft så fort dette kan skje uten å introdusere vesentlige forsinkelser i eiendomsomsetningen»*

Dette skal føra til enklare og betre eigedomsregistrering i Noreg.

Forslaget vert grunngeve med at det vert enklare for grunneigarane å få tilgang til landmåling, og at ein får utvikla ein ny profesjonsregulert bransje med fri prisdanning i Noreg.

Det vert vist til korleis eigedomsoppmålinga er organisert i andre europeiske land og det vert fremma forslag om at arbeidet skal utførast av personell tilsett i føretak med ansvarleg personleg autorisert landmålar. Kommunane kan fortsetta med oppmåling, men på like vilkår som dei private føretaka. Det vert likevel peika på EØS avtalen artikkel 61, som skal hindra subsidiering. Regjeringa har også pågåande utgreiing i ekstern arbeidsgruppe om konkurranseforhold mellom offentleg og privat verksemd. Dette kan ha innverknad på om kommunane kan fortsetta med eigedomsoppmåling. Departementet ser at ein konsekvens av ei slik endring kan vera at kommunane får ein lekkasje til det private marknad, med fagfolk og kompetanse. Kommunane vil fortsatt ha ansvar for anna matrikkelarbeid som adressering og føring av bygningsopplysningar.

Forslaget er estimert til å gje ca. 100 millionar kroner i tap for kommunesektoren.

Kostnadane med å overføra all matrikkelføring av eigedom er estimert til ca. 160 millionar kroner for staten. Det er forventa ein viss kostnadseffekt av sentraliseringa, samt at Kartverket sine auka kostnadar til matrikkelføring og autorisasjon skal dekkast av gebyr.

Vurderingar:

Stortingsvedtaket om å utgreie eigedomsoppmålinga i Noreg er etter Bømlo kommune si vurdering ikkje gjennomført tilfredsstillande. Det føreligg lite dokumentasjon om påstandar om mellom anna ventetid for utføring av oppmåling i kommunane. Det manglar etter administrasjonen sitt syn tilstrekkeleg konsekvensanalysar og reelle vurderingar av påstandane om at dette vil føra til enklare og betre eigedomsregistrering. Ei slik utgreiing burde også sjå på manglande samsvar mellom plan- og bygningslova, eigarseksjonslova og matrikkellova.

KOSTRA-tall for 2015 viser at over 90 % av nye bustadeigedomar var godt innanfor krava om 16 veker. I Bømlo kommune vart alle utført innanfor kravet, altså 100 %. Påstanden om raskare sakshandsamingstid ved privatisering har difor ingen fagleg grunngeving.

Gebyrregulativet for oppmålings saker i kommunane, også i Bømlo kommune, er sjølvkostfinansiert. Dette er i seg sjølv eit argument for at private tenester ikkje vil bli så mykje billigare, heller tvert imot i grisgrendte strøk. Kommunen har, etter sjølvkostprinsippet, høve til å prisutjamne til ein viss grad etter sakstype ved fastsetting av gebyrregulativet. Dette medfører typisk same kostnad for ei bustadtomt i kommunen uavhengig av geografisk sentral plassering eller ikkje. Ein konsekvens av forslaget til lovending er truleg at det vert dyrare å måle opp tomter som ligg lengre frå utførande føretak pga. reisekostnader.

Ei privatisering av tenestene vil vidare medføre tillegg av meirverdiavgift for forbrukarane. Dette vil auke kostnadene vesentleg for grunneigarane.

Grunneigarar som ynskjer å dela eigedom i Bømlo kommune, får hjelp og rettleiing til dette. Kommunen er forplikta av Forvaltningslova og den generelle, men vidtfemnande rettleiingsplikta som ligg her. I tillegg vert det ofte gjennomført førehandskonferansar etter plan – og bygningslova i forkant av delingssøknadar, der kommunal oppmålingsingeniør deltek når dette er turvande. Det er ein føresetnad for slik deltaking at kommunen innehar den naudsynte kompetanse. Tiltakshavar vert dermed rettleia gjennom heile prosessen, frå søknad om deling til ferdig tinglyst tomt.

Dersom ein privatiserer eigedomsoppmålinga kan det lett bli slik at «meinigmann» får vanskar med å få oppmåling til si tomt. Det er ikkje like lett for alle å hyra inn nokon for eit arbeid. Dette vert stadfesta av våre erfaringar med byggjesaker unntatt søknadsplikt. Administrasjonen stiller også spørsmål ved om ein vil kunne gå inn og gi private aktørar tidsfrist for gjennomføring av tiltak slik kommunen er pålagt.

Kommunane kan i dag setja ut oppmålingsarbeidet til andre etter gjeldande lovverk. Dette gir ein god fleksibilitet i høve kapasitet på området, og sikrar at tiltakshavar får dekkja behovet sitt innan gitte tidsfristar.

Private landmålarføretak tilbyr alt tenester på eigedomsmåling samt konsulentbistand i eigedomsspørsmål i tillegg til mellom anna utsetjing og måling av ferdige bygg. I tillegg tilbyr både eigedomsmeklarar og advokatar bistand innan fagfeltet.

Rådmannen fryktar at forslaget vil medføra den konsekvens at kommunen vil mista viktige fagpersonar og kompetanse. I dag er det ei lita gruppe i private firma som gjennomfører oppmålingsforretningar på oppdrag frå kommunane. Det vil ved privatisering vera trong for stor rekruttering frå kommunane når 38 000 oppmålingsforretningar skal haldast i året. Kommunale landmålarar blir ofte brukt til viktig kart og registerarbeid. I Bømlo kommune gjeld dette både for innkjøp av programvare, utvikling og

publisering av webkart med tilgjengeleggjering av plan- og temadata, planregister og sjølv sagt oppmålingsutstyr. Innbyggerane og næringslivet har difor god tilgang på data, og dette er verdsett spesielt hos dei profesjonelle utbyggerane og konsulentane deira.

Rådmannen fryktar at dersom kommunen mistar kompetanse innan kart og oppmåling, vil dette setja viktige samarbeidsprosjekt, som «Norge digitalt» og «Geovekst», i fare. Dette er samarbeid mellom kommunane, fylka og staten om kart og temadata. Mangel på kommunale fagfolk kan utarma prosjekta. Det kan også føra til at regjeringa si vidare planlagde satsing på digitale, interaktive webløysingar og digitale høyringar i planprosessar vert vanskelege å gjennomføra. Konsekvensane av ei slik utarming i kommunane ser ikkje ut til å vera utgreidd godt nok. Konsekvensane i mangelfullt kartarbeid og tilgjengeleggjering av plan- og temadata er vidtrekkande, m.a. i høve byggjesakshandsaming, beredskapsarbeid, m.m.

Det vert hevda at kommunane manglar kompetanse på eigedomsdanning i komplekse og urbane prosjekt. Rådmannen finn ikkje at denne påstanden er dokumentert. Sidan kommunen i dag er plan- og bygningsmynde og kommunal matrikkelmynde, gjer dette at ein i Bømlo kommune har eit samspel som er svært nyttig i komplekse saker. Den kommunale eigedomskompetansen vert mellom anna nytta av sakshandsamarar som jobbar etter plan- og bygningslova og eigarseksjonslova. Bømlo kommune har oppmålingsingeniørar med kompetanse og erfaring. Det har vore krav om dokumentert kompetanse ved alle tilsetjingar. Alle i Bømlo kommune som arbeider med oppmåling og matrikkelføring av eigedomsdanningar ville innfridd dei føreslegne krava til ansvarleg landmålar.

Rådmannen fryktar konsekvensane for matrikkelen. I dag er det ein effektiv og fleksibel organisering av matrikkelarbeidet. Ved oppmåling og matrikkelføring av nye eigedomsdanningar er det i Bømlo kommune i dag lite avvik frå plan- og delevedtaka. Partane får éin offentleg etat å forholde seg til gjennom heile prosessen. Den offentlege landmålararen er nøytral, og det er einsarta klageordning. Ved dagens ordning er ein sikra vidare kvalitetsheving av matrikkelen. Når det gjeld forslaget om sentralisering av matrikkelføringa, meiner departementet at det vil føra til ein meir einsarta matrikkelføring. Dagens ordning med kommunal matrikkelføring er detaljert styrt i føringsinstruks for matrikkelføring, samt svært programvarestyrt. Det er difor ikkje mogleg å få dette særleg meir einsarta. Det er ikkje utgreidd nok om ulempene med sentralisering.

Det vert foreslått at kommunane fortsatt skal kunne tilby oppmålingstenester dersom det organiserast som kommunale føretak eller aksjeselskap. Artikkel 61 i EØS avtalen vil då truleg gjera at dette vert vanskeleg. Ein kan lett verta skulda for kryss-subsidiering.

I Bømlo kommune vert delingssaker først handsama av bygge- og delingssaksavdelinga etter reglane i plan- og bygningslova. Når klagefristen er utgått vert sakene overført til oppmålingsavdelinga som utfører oppmålingsarbeidet etter reglane i matrikkellova. Arbeidet vert gjennomført av eit fagmiljø der oppmålingsingeniørane vert sett på som habile etter lova sin definisjon. Det vert og gjennomført tilsyn av Statens kartverk etter reglane i matrikkellova.

I dagens ordning kan dei kommunane som ikkje har kapasitet eller kompetanse kjøpa desse tenestene frå andre, men behalda ansvaret. Dersom ein ynskjer ein større bransje for eigedomsoppmåling og betra matrikkel, bør ein aktivera § 7 i matrikkellova. Då må kommunane rekruttera fleire landmålarar eller kjøpa oppmålingstenester frå det private. Ei aktivering av paragrafen er ynskjeleg frå rådmannen si side då det vil medføre god kvalitetsheving på eigedomsbasen i kartgrunnlaget og vere til stor hjelp og nytte i vidare plan- og utviklingsarbeid i kommunane. Ei aktivering av paragrafen pålegg samstundes kommunen ei avgjerdsmynde som er avhengig av oppmålingskompetanse. Ein bør då ikkje leggje opp til ei lovendring som tappar kommunane for denne kompetansen.

Om samanslåing av matrikkeleiningar står det fylgjande i høyringsnotatet, s. 49: «Sammenslåing er ikke et søknadspliktig tiltak. I sjeldne tilfeller kan sammenslåing være i strid med gjeldende arealplan. Slik sammenslåing vil være ulovlig, og kommunen kan med hjemmel i plan- og bygningsloven kreve forholdet rettet.» Rådmannen kan ikkje sjå kva grunnlag KMD i sitt høyringsnotat har til å seie at dette er «sjeldne tilfeller», og lovendringa legg opp til ei ordning som etter rådmannen si vurdering ikkje er til gunst for heimelshavar som kan få samanslått matrikkeleiningar i strid med plan. Det er heller ikkje til gunst for plan- og bygningsmynde i kommunen som må gå til ulovlegheitsoppfølging med heimel i PBL for å få tilhøvet retta. Dette er ei svært byråkratisk ordning. Når kommunen står som matrikkelførar og gjennomfører samanslåingar, har ein i sine rutinar at plangrunnlaget vert sjekka. Tilsvarande vil gjelde for mindre grensejusteringar. Dette er årsaka til at samanslåing i strid med gjeldande arealplanar er sjeldne i dag.

Rådmannen meiner KMD byggjer på faktafeil når det vert argumentert for endring i gjeldande gebyrordning, jf. pkt. 6.6.3 i høyringsnotatet. Her står det fylgjande: «Gjeldende regler åpner for at kommunen kan dekke alle kostnader med oppgaver etter matrikkellova ved hjelp av oppmålingsgebyrene. Det innebærer at de som har behov for oppmåling ikke bare skal dekke kostnadene forbundet med den enkelte oppmålingsforretningen, men også kommunens meir allmenne oppgaver etter matrikkellova, bl.a. adresseforvaltning, rapportering av bygningsopplysninger og generelt arbeid med eiendomskartlegging i kommunen.» Rådmannen viser til matrikkelforskrifta § 16 som uttrykkelig definerer at kommunen berre kan ta gebyr for kostnadene knytta til den einsskilde oppmålingsforretning, og ikkje til t.d. adresseforvaltning. Kommunen gjennomfører svært mykje arbeid knytt til retting av eigedomsbasen som ikkje vert dekkja innanfor sjølvkost. Kven skal gjennomføre dette dersom lovendringa vert gjennomført? Vil kommunen framleis ha eit ansvar for dette? Det vil då vere eit spørsmål om kommunane vil ha grunnlag for å inneha turvande fagkompetanse for gjennomføring av desse oppgåvene. Vidare forstår rådmannen lovverket slik at generelt kartarbeid ikkje kan belastast sjølvkostområda. Grunnlaget for dette ligg i at kommunen «skal sørge for at det foreligger et oppdatert offentlig kartgrunnlag for de formål som omhandles i loven», jf Pbl §2-1.

Til slutt stiller rådmannen spørsmål ved om det er til forenkling for den einsskilde grunneigar at han i ei frådelings sak må førehalde seg først til kommunen for løyve til frådeling etter Pbl, deretter innhente tilbod/ be privat firma om gjennomføring av oppmålingsforretning (og om mogleg gå ein ekstra runde med kommunen dersom ein finn terrenghøva slik at ei endring bør gjerast i frådelingsvedtaket). Til sist er det kartverket som skal matrikulere forretninga. I dag får grunneigaren utført alle tenester frå kommunen i eit saumlaust system.

Økonomiske konsekvensar:

Ikkje vurdert.

Miljømessige konsekvensar:

Ikkje vurdert.

Beredskap- og samfunnstryggleik:

Viser til saksutgreiinga.

Folkehelse:

Ikkje vurdert.

Oppsummering og konklusjon:

Bømlo kommune støtter ikkje forslaget om oppheving av det kommunale ansvaret for eigedomsoppmåling og matrikkelføring.

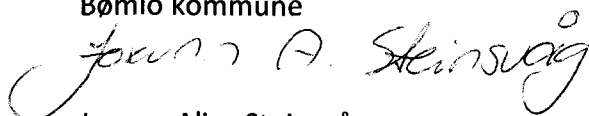
Bømlo kommune meiner at grunnlaget for lovendringa ikkje er tilstrekkeleg utgreidd. Det manglar konsekvensanalysar og reelle vurderingar av påstandane om at dette vil føra til enklare og betre eigedomsregistrering i Noreg.

Bømlo kommune meiner det er lite som dokumenterer at oppgåvene vert billegare eller generelt meir tilgjengelege for grunneigarane ved å oppheva det kommunale ansvaret. Tvert om er kommunane underlagt tidsfristar i lovgivinga. Kommunen har høve til ei viss grad av prisutjamning innanfor lik sakstype slik at gebyret for sakstype kan haldast lik innanfor kommunen uavhengig av geografisk lokalisering. Høyringsnotatet byggjer på konkrete feil når det gjeld kva for tenester KMD meiner kommunane kan finansiere over gebyrregulativet, og tillegg av meirverdiavgift ved privatisering av tenestene vil medføre vesentleg prisauke for heimelshavar. Når det gjeld matrikkelføring er dette så regelstyrt med føringsinstruksar og programvarestyrt at Bømlo kommune ikkje kan sjå at det er grunnlag for å hevde at kvaliteten vil bli betre ved sentralisering av denne oppgåva.

Ei lovendring som føreslått vil, etter kommunen si meining, kunne bidra til at fagmiljøet i kommunane vert tappa for gode fagfolk. Kart- og oppmålingstenestene har store overlappende kompetanseområde, og kommunalt ansvarsområde for oppmålingstenester utgjer derfor eit viktig grunnlag for det karttekniske miljøet i kommunane. Det vil ha store negative konsekvensar for naudsynt kartarbeid og arbeidet med å gjere tilgjengeleg plan- og temadata gjennom ulike webløysingar dersom kommunane ikkje lenger skal ha ansvaret for oppmålingstenestene. Slikt arbeid er grunnlaget for dei forenklingsprosessane som ein gjennomfører innanfor t.d. plan- og bygningslovgivinga. Det vil også ha sterke implikasjonar overfor t.d. beredskapsarbeid. Det er ikkje utgreidd nok kva negative konsekvensar ei utarming av kommunal kompetanse innan kart og oppmåling kan medføre.

Kommunalt ansvar for eigedomsoppmåling og matrikkelføring har god kvalitet og fungerer godt i Bømlo kommune og kommunane generelt. Kommunen kan ikkje sjå at det føreligg føremoner som kan vega opp for dei negative konsekvensane ei føreslått lovendring vil medføre.

Med helsing
Bømlo kommune



Jorunn Alise Steinsvåg
Avdelingsleiar/formannskapssekretær