

Tore Bø

Risingløkka 1

3716 Skien

26. mars 2015

Kommunal og moderniseringsdepartementet

Kongens gate 20

Oslo

Høring – Forslag til endringer i matrikkelforskriften

KMD sendte ut et forslag til endringer i *matrikkelforskriften* den 12. februar 2015. Endringsforslagene er særlig rettet mot å bedre dataflyten mellom *jordskifteretten* og *matrikkelen*, herunder økt bruk av *IKT*. (Men i tillegg fremmes det forslag om endring på noen andre steder hvor departementet har registrert endringsbehov.) Det bes om innspill i saken. Alle kan uttale seg.

Jeg har brukt noen timer på å gå gjennom forslagene. Det som slår meg, er at det utredningen er grunn og i beklagelig liten grad legger opp til økt bruk av digital metode. Med dette som bakgrunn, har jeg satt opp noen innspill som i større grad forankrer saken i *fornuften* – og dermed åpne for økt bruk av IKT - sterkere enn det departementet har lyktes med. Men for å få til dette, har jeg måttet arbeide utenfor et godt stykke utenfor en forskrifts dekningsområde.

2. MINE MERKNADER ER (I KORTFORMAT)

2.1. HVOR LIGGER ONDETS ROT?

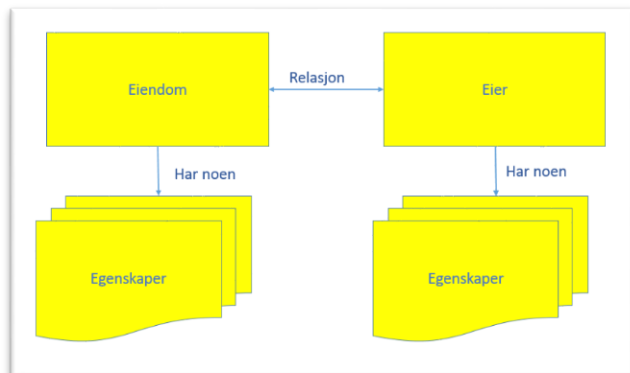
Dagens lovverk på «eiendomsområdet», navnlig matrikkel- og tinglysningsloven, har én helt grunnleggende systematisk mangel: Lovene lever sine egne liv. Det skaper mange *grenseflater* og vanskeliggjør etablering av effektive *saksbehandlingsomgivelser* og god *dataflyt*. I tillegg har de uavklarte forhold til:

- Plan- og bygningsloven, som inneholde de førende regler for eiendomsdannelse og -endring, og
- Jordskifteloven, som skal legge til rette for økt trygghet, tillit og effektivitet på eiendomsområdet, med sanering av eiendomsstrukturer er middel.

Endringsforslagene skal søke å redusere *friksjonstapet* i grenseflaten mot den siste.

Kompetansen til en forskrift kan dog ikke gå lengre enn til å sikre at «tingen blir gjort riktig»; det må lovendringer til for å sikre at «den riktige tingen» som blir gjort. Dette skapte et dilemma når all friksjon har sin årsak i «feil ting». Som løsning på dette, har jeg valgt å fundamentere mine innspill på en mer optimal løsning av utfordringene på saksområdet, og ut fra denne sett på hvordan man kan lage gjøre forskrifter som er så *friksjonsreducerende* som mulig innenfor det aktuelle *handlingsrommet*. (Det var dog ingen enkel oppgave!)

2.2. LOVENES FORMÅL ER Å SIKRE ET VELFUNKERENDE EIENDOMSREGISTER



Figur 1: Et integrert eiendomsregister har som oppgave å gi et konsistent bilde av eiendommer, eiere og *relasjonen* mellom dem: *eierskapet*. Egenskaper brukes for å berike bildet av hhv. objektet, eiendommen, og subjektet, eieren. I dag er løsningen basert på en oppgavedeling mellom to system, hvor egenskapene er noe tilfeldig fordelt og beslutning i ett system kan overprøve en beslutning i det andre. Løsningen blir ytterligere svekket ved at det opereres med «matrikkelenheter» som objekt, ikke virkelighetens «eiendom».

Jeg finner i vår norske litteratur ingen svar på hva som er *det gode eiendomsregister*. Det fraksjonerte lovbildet vi har i dag, gir således ingen klare svar på utfordringen over. Det hadde gledet meg om det av høringsbrevet hadde gått frem at man har en *grunnleggende idé*, og at de forslåtte endringer kun er en *overlevelsesstrategi* i påvente av en realisering av denne. Denne forventningen tar utgangspunkt i *konkurransesfortrinnet* som ble brukt for å underbygge Kartverkets kandidatur da grunnboken var i spill: Det finnes et stort potensial for å kunne hente ut gevinster gjennom en samordning, og disse kan best realiseres ved å legge opp-

gaven i én etat og ett system. Poenget er å skape en entydig relasjon mellom eiendommen og eieren – og utdype bildet av ved hjelp av beskrivende egenskaper, jf. figur 1.

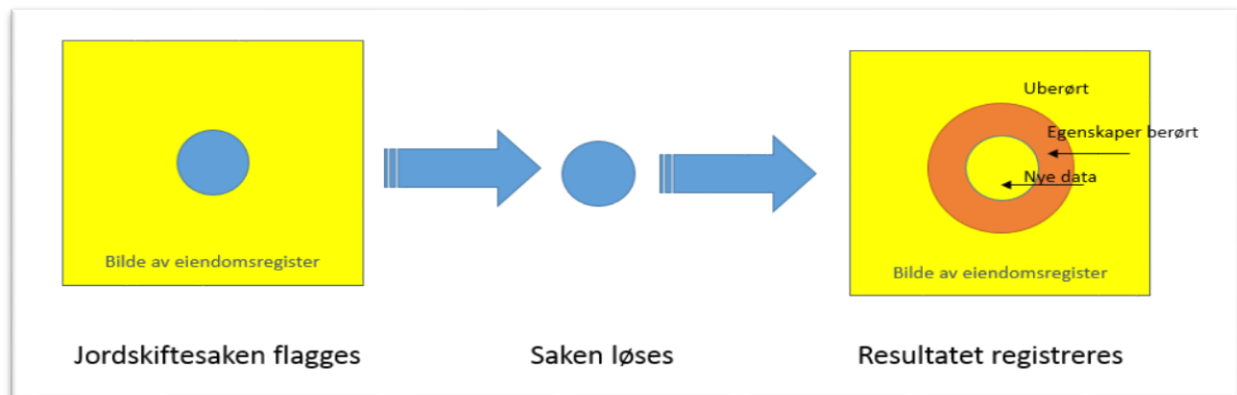
I dag har vi ett register over *objektene* og ett over *subjektene* mens egenskapene er *tilfeldig fordelt*. Svakheten kommer til uttrykk i all saksflyt; registrering av jordskiftesaker er således ett av mange eksempler. Tilsvarende ville en sanering av grenseflaten mellom plan- og bygningsloven og matrikkelloven ta bort behovet for betydelige deler av forskriften. Jeg er derfor grunnleggende uenig med departementet når det skriver at behovet for «endring er sannsynligvis større i holdning, kommunikasjon, kompetanse vedrørende matrikkelen, enn i selve regelverket»: *Ondets rot, den bakenforliggende årsak, ligger i det overordnede regelverket*. Slik jeg ser det, gjør denne manglende virkelighetsforankring det umulig å formulere rasjonelle forskrifter.

2.3. OM EFFEKTIV FØRING AV «JORDSKIFTE KREVD» OG «UTFØRT SAK».

Konsistens på saksområdet betinger bl. a. at *budskapene* fra jordskifteretten til matrikkelsystemet er *dekkende* og kommer *raskt*: alle tidstap er konfliktskapende. Jeg kan ikke se at det her er noen saklig

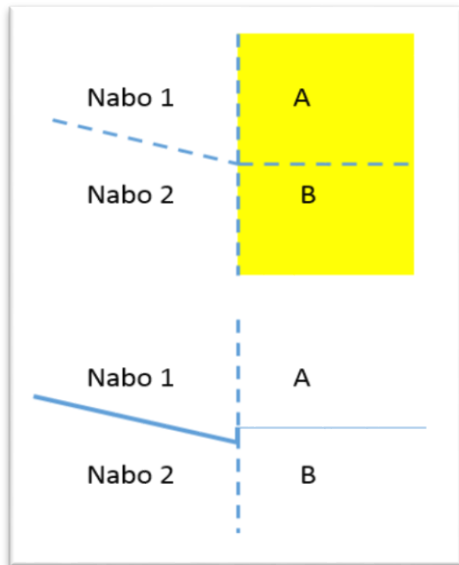
grunn i veien for en *null-visjon*, altså at saken kan registreres den dagen saken avsluttes. Grunnen ligger i at det ikke skal utøves noe *faglig skjønn*. (At dette allikevel skjer, er uttrykk for en systemfeil.) Både domstolens og matrikkelens system på bunnen er *flatebasert*, og flatene er forankret i det samme referansesystemet. Da kan det utvikles et tilpasset IKT-opplegg for dette, et system som åpner for at budskapet mellom domstolen og matrikkelen kan behandles *maskinelt*. Domstolen må ha kompetansen for å sette prosessen i verk.

Systemet må på sin side være så utviklet at det kan avvise budskap som ikke tilfredsstillende girte formkrav. Med et integrert eiendomsregister kunne det således gå ett budskap fra systemet til domstolen, og ett tilbake. Med dagens delte løsning må det gå to frem, to tilbake og (minst) to internt. Den ryddige delingen mellom objekt- og subjektrelaterte data i et integrert system, vil også bidra til at de to systemeierne ikke vil trække i hverandres bed. Det blir alltid dyrt (og svært ofte dårlig).



Figur 2: Prosess når deler av et utviklet eiendomsregister, jf. figur 1, blir berørt av en jordskiftesak: Flaten saken omfatter, «låses» i eiendomsregisteret når saken starter, behandles i domstolens system og sluttresultatet rapporteres tilbake som et ledd i avslutningen av saken. Rapporten vil omfatte både objektene og subjektene. Det oransje objektet peker ut området hvor konnektering mellom gammel og nytt må skje, særlig på objektområdet. (Dagens todeling vil gjøre oppgaven mer krevende, men muligheten er der.) Subjektområdet opptrer betydelig enklere.

Det er *disposisjonsprinsippet* som avskjærer domstolens mulighet for å knytte yttergrensen for «sitt» areal til omkringliggende objekt. Dette skaper i sin tur en randsone, vist med oransje farve i figur 2. (I høringen kalt «tilkoblingsdata».) Et enkelt eksempel på hvordan denne utfordringen kan håndteres maskinelt, er vist i figur 3 på neste side. Noe av poenget i *GI-standard* er nettopp å skape åpninger for slike prosesser. (At vi vil få noen «pussige løsninger», er til å leve med. De uttrykker ikke annet enn at kunnskapen her er mindre enn ønskelig. Danskene lever vel med slike.) En slik løsning vil *fullt ut fjerne behovet for innsats fra kommunens side*. Hverken kommunen eller nabo 1 og 2 er involvert i saken: Da trenger de heller ikke å bli belastet av den. Heller ikke vil det være behov for å blande inn Kartverket i den enkelte sak. (Som systemeier vil det dog bli belastet med oppgaven å utvikle systemet slik at det fungerer etter sin hensikt.)



Figur 3: Øverst er vist utsnitt av et jordskiftefelt med grensene som finnes i systemet når saken startes opp. Nederst vises den nye grensen mellom A og B, og hvordan en maskin kunne forbinde gammel og ny situasjon. (Grensen mellom 1 og 2 er uendret.) Andre løsninger er også mulige, f. eks. en dreining av grensen mellom 1 og 2 slik at den «treffer» bedre!

All *tidbruk* er i sin natur *kvalitetssvekkende* og *dyr*. Departementets forslag går på å *flytte* en tid- og kompetansekreven oppgave. Mitt forslag til løsning går på å *fjerne årsaken* til tidbruken, *systemsvikten*. Departementets forslag vil kun gi en minimal reduksjon i tidbruken.

Domstolens system må kunne legge ut de aktuelle rapportene til *riktig tid* og på *riktig format*. Formatkravene vil på den ene siden ikke berøre disposisjonsprinsippet, på den andre siden være et *kvalitetssikrende* bidrag til jordskiftetrens arbeid, jf. beklagelsen fra kommunene som det er referert til i forlaget, over form og innhold på det de mottar i dag.

Slik jeg ser det, er dette den billigste og beste måten å få etablert en rasjonell informasjonsflyt på, dette selv om dagens to-delte system videreføres. Det er således vanskelig å et saklig grunnlag for å bruke *investeringskostnaden* ved å etablere en ny løsning, som grunnlag for å *utsette* en nødvendig systemutvikling. Det fremgår ikke klart av høringsnotatet hvor mye det i dag koster å gjennomføre prosessen

med manuelle metoder. Det fremgår heller ikke hvilken merverdi det faglige skjønnet som utøves for å sy sammen gammelt og nytt med manuell metode, skaper. (Den kvalitative gevinst i form av et bedre budskap, kommer i min idé ut som en ren *spin off*.)

2.4. OM UTVIDET ADGANG FRA KRAVET OM Å OPPRETTE FESTEGRUNN

Jeg opplever det som ulogisk å bruke parameteren «areal» for å vurdere om plikten på dette området utløses eller ikke. Basis for ethvert moderne eiendomsregister er å sikre *tilliten og tryggheten* for eiere og långivere. Samfunnets behov for trygghet og tillit har mer karakter av en *spin off*. Det synes åpenbart at dagens løsning på området svekker kvaliteten; en heving av terskelen vil svekke den ytterligere. Det er knyttet store verdier til en trafo. Den representerer i seg selv en stor verdi; i tillegg kommer konsekvensene av en ulykkelig hendelse. Det er derfor naturlig å bruke et eiendomsregisters system for å redusere risikoen. Alternativet som foreslås i forslaget, *kun tinglysning*, er således en *kvasiløsning* i strid med grunnideen ethvert rasjonelt eiendomsregister må være basert på.

Slik jeg ser det, ville det riktige være å ta utgangspunkt i *verdien og risikoen* når det skal tas stilling til om en objektkategori skal registreres eller ikke. I et slikt bilde peker en trafo seg naturlig ut som et *selvstendig objekt* med en eier. Dersom det er utfordringer knyttet til å få dem regi-

strert, er dette en systemfeil: Det er metodikken som loven legger opp til, som må angripes. Løsninger som kontorforretning, kvalitetskrav til hvem som fremmer saken og hva som fremmes, godt faglig skjønn ville gjøre dem håndterlige, jf. ansvarlig-løsningene for tiltak i pbl. Dette ville kunne gi større *saksbehandlingsgevinster* enn den foreslåtte – og et langt mer *pålitelig* system.

2.5. OM UTVIDET BRUK AV KONTORFORRETNING

Slik jeg ser det, bør måten man velger for å få forankret en enighet om en faktisk situasjonen til papiret, i større grad overlates til landmålers faglige skjønn, jf. betraktningene over om trafoer.

Byråkratiets arbeidsform er *likeartet* behandling av *like saker*. Sett fra ett ståsted er resultatet av jordskiftesaker en *særphenomen*, det samme er dannelsen av nye eierseksjoner. Eiendomsdannelser gjennom jordskiftesaker er behandlet over. I dette bildet blir «uteareal til eierseksjon» et *sær-særphenomen*. Eierseksjoner har alle kjennetegn felles med andre eiendomsobjekt. En særlig behandlingsmetodikk må da føre til *merkostnader*. Svakheten ved at dagens løsning, at «bygningandelen» og utearealet behandles etter hvert sitt regelverk, opplever er påfallende: Det er et slett bidrag til både trygghet og tillit og effektivitet.

Min tilnærming er basert på at alle nye prosjekt med eierseksjoner utvikles (i det minste kan utvikles) i BIM. Dette gjelder både andelene av bygninger og utearealene. Mulighetene for å dokumentere dem bedre enn det dagens skisser og verbale krumspring åpner for, er legio. Og kvalitetskravene blir plassert der de burde høre hjemme: hos *tiltakshaver* og *ansvarlig søker*. (Det samme gjelder for øvrig såkalte «*anleggseiendommer*».)

Absurditeten jeg uttrykker over, er klart til uttrykk gjennom beveggrunnene jeg finner for forslagene som er sendt ut. Tiden er overmoden for en sanering av dette området.

2.6. OM UTVIDET BRUK AV ADRESSETILLEGGSNAVN

Jeg opplever det som naturlig at «adresetilleggsnavnene» blir beskrevet som en adresse *likeverdige* med dem som etableres gjennom gatenavn/nummer-metoden. Mange av dem har det i realiteten alt i dag – uten noen form for formelle status – og minst like stor *bruksverdi* for dem som skal betjenes.

Metodisk ser jeg det slik at gatenavn-/husnummer- adressen naturlig tildeles av kommunen gjennom en *administrativ beslutning*, uten klagerett (Ingen kan klage på personnummeret sitt.), mens adresetilleggsnavnet fullt ut er overlatt eier. Eiere kan få registret – og endret - et navn like enkelt som i *folkeregisteret*. Jeg ser ingen saklige grunner for at det her skal være noen forskjell. (Og også her kan det dog settes visse formkrav til navnet og stedet det refererer til.)

I dagens ikke-formaliserte system er dette i realiteten alt på plass. På et så kritisk område som adresser, må ikke *formaliteter* stå i veien for *fornuften*. Det er således utvilsomt at adressen «Ib-senhuset» gir langt bedre veiledning for dem som skal finne frem (eller beskrive hvor de er) ved hjelp av analog metodikk, enn «Lundegata 6». Ved å legge dem inn i et velorganisert distribusjonsapparat, vil de også finne plass i navigatører. Da får vi et *effektivt adresseverk*, og et slikt er en vesentlig faktor som påvirker tryggheten og tilliten i samfunnet i betydelig grad.

2.7. OM HJELPELINJER OG HJELPEPUNKT

Det er helt feil å kalle *metadata* som knyttet til et objekt, for «interne data»: De er til for å opplyse brukere (og redusere faren for misbruk) av et system: De bidrar til å klargjøre systemets *pålitelighet* til ulike bruksformål. Det som i høringsnotatet er kalt hhv. «hjelpelinjer» og «hjelpunkt» kan grovt sett sorteres slik:

1. De omfatter linjer som brukes som middel for å avgrense *et utsettelsesvedtak*. Dette gjelder særlig en eiendoms grenser i vann, vassdrag og sjø, hvor bare grensene på land er klarlagt
2. De omfatter linjer som brukes for å avhjelpe *systemsvakheter*. (Dette gjelder f. eks. oppdeling av en naturlig teig i flere «delteiger» for å få et system til å gå rundt.)
3. De omfatter punkt på – eller i nærheten av - grenser som følger *naturlige grenser* (steingjerder, terrengdetaljer osv.). Dette er punkt som brukes for avbilde et grenseforløp slik at det blir mulig å bruke matematikk til å beregne et areal. Poenget er at fasiten hele tiden ligger i marken. Systemets *modell* av virkeligheten kommer frem gjennom metadataene som er knyttet til linjen som er registrert.

Hjelpelinjer brukes (trolig) ikke som middel i jordskiftesaker. Derimot brukes de ofte i ordinære delingslovsaker. Av det som er anført over, følger at det som besluttet under en slik sak, f. eks. at grensefastsettelsen i sjø er utsatt, må protokolleres behørig så langt det gjelder data vedrørende kategori 1 og 3. Linjer i kategori 2, har på sin side ingen plass i en protokollen.

Metodisk kan det innføres som akseptabel norm at det i saken – dersom forholdene tilsier det, jf. *faglig skjønn* og *partenes interesse* – kun skal arbeides med grensene på land, mens resten utsettes. Metoden bør da legges opp slik at systemet positivt kan fortelles at sjøbunnarealet bevisst er utelatt (fordi grensene ikke er avklart). Dette for å skille slike saker fra dem hvor grensen følger sjø- eller vannkant.

Faglig ser jeg også en annen grunn for registrering av kyst- og vannkontur. Den kan brukes som et middel for å beskrive arealet av en eiendom gjennom tre verdier, 1) samlet areal, 2) fastmarksareal og 3) sjøbunnareal (hvor 1 er summen av 2 og 3). Finnene arbeider slik.

- Det som taler *mot* å skille sjø- og landarealet, er et bevisst fokus på rollen som eiendomsregister: Her er skillet mellom fastmark og sjøbunn ingen naturlig faktor

- Det som taler *for*, er at det legges sterkere vekt på rollen som verdiregister

Jeg kan ikke se at det er gjort et bevisst valg her. Dette valget bør gjøres. Om dette bør gjøres som et element i prosessen for denne saken, er dog mer enn usikkert. Det ligger ellers i dagen at sjø- og landarealene kan skilles gjennom å *kombinere to separate temaer*. Jeg er tilbøyelig til å tro mest på dette alternativet. Alternativet er alt i utgangspunktet i strid med «en gang ett sted»: Det vil skape bli mye *dobbeltregistrering* – handlinger som er grunnleggende i strid med *basisreglene for god digital teknikk*. Man bør ikke foreslå slikt i 2015.

2.8. OM KLARLEGGING AV UKLARE GRENSE, GRENSEJUSTERING OG AREALOVERFØRING

Departementets forslaget her er i utgangspunktet fornuftig: Matrikkelens oppgave er å vise «øyeblikksbilder» av hvordan partene mente grenseforløp mv. var på én bestemt dag; den dagen protokollen ble akseptert. I de tilfellene hvor partene da var usikre på hvor grenser de gikk inn i forretningen med, gikk, men enige om hvor den skal gå fremover, synes det *formålsløst* å begynne å lete etter en grense som allikevel skal plasseres et sted i glemselens mørke dal.

Spørsmålet er om den foreslåtte endring går langt nok. Det er således grunn for å stille spørsmål ved om skillet mellom *grensejustering* og *arealoverføring* har noen *verdskapene*, *verdi-tryggende* eller *samfunnstryggende* evne. Utgangspunktet mitt her er at partene har fri råderett over sine eiendommer. Det offentlige, normalt kommunen, kan kun gripe inn i denne råderetten dersom det finnes lovlige hjemmel for det. Innenfor det lovlige *handlingsrommet* gjelder avtalefriheten fullt ut, og det er umulig å gripe inn i denne gjennom en *særlov* som matrikkeloven. Det står for meg som om denne loven, med tilhørende forskrifter og veiledere, er sterkt preget av holdningene som lå til grunn for det såkalte *speilvendingsprinsippet*. Dette hadde en kort karriere i norsk rett og ble *avlivet* omkring 1980. I høringsnotatet brukes til tross for dette begrepene *søknad* og *tillatelse* flere steder hvor handlefriheten gjelder.

Rasjonelle handlinger kan best skje med støtte i god kompetanse; holdninger er en sentral del av kompetansen. Gale holdninger er i sin natur kontraproduktive. Begrepene *søknad* og *tillatelse* passer derfor når det f. eks. søkes om en *dispensasjon* – og dispensasjonen som blir gitt av *kompetent myndighet*, er en *tillatelse*. Her bør forskrift og veiledere saneres slik at de kommer innenfor lovlige rammer så raskt som mulig. Det som ikke kan skje nå, må settes inn i minneboken for senere lovrevisjoner.

2.9. OM FRISTER FOR AVSLUTNING AV EN FORRETNING

Departementet forslår å forlenge denne fristen fra to til tre år. Isolert sett er et lite i veien for dette. Sett i en større sammenheng, er det imidlertid vondt å finne *rasjonalet* som ligger til grunn for forlengelsen: Det skaper i seg selv ingen *merverdier*. Slik jeg ser det, ville det være

langt mer fornuftig å innføre prinsippene som gjelder for de øvrige tolv tiltakene i pbl § 20 – 1; tenke inn systemet *med ramme- og igangsettelsestillatelse og sluttdokumentasjon*.

Poenget er at når det er konstatert at det ikke foreligger reguleringer som er til hinder for at tiltaket kan gjennomføres, kan de nye eiendommene umiddelbart føres i registeret, slik det alt skjer for f. eks. tiltakskategorien «ny bygning». En parallell til kategorien «riving av tiltak», hvor sletting ikke naturlig kan finne sted før tiltaket er gjennomført, treffer langt dårligere. At saken er avsluttet, markeres gjennom at det utferdiges en tilpasset form for *sluttdokumentasjon*.

Med en gjennomgående produksjonslinje for alle tiltak i § 20 – 1, slipper man også å ha inne *særlige løsninger* for å ivareta Vegvesenets behov. I sin natur avviker de ikke fra andre utbygges behov. Grunnen for at de vurderes særlig, synes å være at etaten har en *stor saksportefølje* og *sterke talspersoner*, ikke fornuften. Det er viktig at likhet for loven gjelder også her.

Med en generell tilnærming vil også behovet for å ha en frist for når saken skal være avsluttet, i stor grad falle bort. Den kan heller løses i form av en avtale mellom tiltakshaver og kommunen. Slike avtaler inngås daglig så langt det gjelder andre de andre tiltakene i § 20 - 1.

Heller ikke det som er anført i dette kapitlet innføres som et resultat av den pågående prosessen. Men også dette bør inn i «minneboken» som en beveggrunn for en *fundamental endring* på saksområdet.

3. KONKLUSJON

Denne saken er et forsøk på å møte «plunder og heft» som oppleves av mange. Løsningene som foreslås er å gjennomgående å angripe *symptomene*. Som systemeier burde det ligge til fageta-ten, Kartverket, å søke etter de *bakenforliggende årsaker* til dem. Det å strebe etter å sikre at *den gale tingen* blir gjort *på en perfekt måte*, kan ikke være en naturlig del av etatens faglig/or-organisatoriske ambisjonen. I kapittel 2 har jeg søkt å peke ut noen spor som peker mot den egentlige årsaken. Godt «filigransarbeid» må til for å klarlegge den fullt ut slik at man sitter igjen me det godt grunnlag for arbeidet. Samfunnet fortjener at dette arbeidet startes opp snarest: Det er departementets oppgave å sikre deler av samfunnets behov for trygghet og tillit i hverda-gen gjennom et godt eiendomsregister, og at dette skjer på en *effektiv måte*. At det må slaktes noen kyr (som oppleves som hellige på veien) er åpenbart. Slik jeg leser regjeringens mantra: *forandre, forbedre, fornye*, er det et klart mandat for å starte jakten.

Med vennlig hilsen