

Monopolets pris¹

Gunnar Gundersen

Gunnar Gundersen: The price of monopoly.

Kart og Plan, Vol. 74, pp. 60–64, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047 – 3278

The fee people have to pay for municipal land surveying services in Norway varies greatly. According to law, municipal land surveyors have a monopoly on most cadastral surveying. Customers pay for this work according to tariffs set by the municipal authorities. The author argues here that most tariffs do not correspond to the real costs, and that the fees paid by customers can be far too high.

The author also claims that the quality of the product customers pay for has decreased after the introduction of the new cadastral act in 2010.

The article describes the history of the development of this monopoly through several acts from 1924 to 2013.

Key words: cadastral survey, monopoly.

Gunnar Gundersen, Chief Surveyor, Grimstad, POB 123, NO-4891 Grimstad.

E-mail: Gunnar.Gundersen@grimstad.kommune.no

Aftenposten for 25. august 2013 hadde et oppslag om «Enorme gebyrforskjeller» som omhandler norske kommuners ulike gebyrsatser for oppmålingstjenester. Artikkelen viser prisene de enkelte kommunene tar for oppmåling av en tomt på 750m² («*Kostrarapport 2012*»), og også hva et utvalg av kommuner tar for oppmåling av andre arealstørrelser. Artikkelen dokumenterer enorme prisforskjeller, på tross av at kommunene ikke har lov til å beregne seg mere enn selvkost for oppmålingstjenestene.

Gjennomsnittlig pris på å måle opp en tomt på 750m² for alle kommunene i landet er ca. kr. 13.000,-. Askøy kommune skal imidlertid ha kr. 45.000,- for jobben. For store arealer er forskjellene enda større. I Nes kommune koster det kr. 16.000,- å måle opp et areal på 205,5da., mens tilsvarende areal i Skedsmo kommune koster kr.531.000,- å måle opp.

I de aller fleste kommunene er dessuten gebyrsatsene bygd opp etter faste arealgrenser, noe som innebærer store «hopp» i gebyrsatse- ne avhengig av arealet. I Nesodden kommune

koster det for eksempel kr. 40.000,- å måle opp en tomt på 5 da., men er tomten 1 m² større blir det kr.15.600,- dyrere.

Kommunene har monopol på oppgavene etter matrikkelloven, og det må være klart at i et fritt marked ville slike forskjeller i betalingssatser vært helt utenkelige. Det koster ikke i gjennomsnitt kr. 45.000,- å måle opp en tomt på 750m² eller kr.531.000,- å måle opp en tomt på 205,5da. Det koster heller ikke i gjennomsnitt kr.15.600,- mer å måle opp en tomt som er 1 m² større enn en annen.

Hvordan kan slike «syke» gebyrregulativ oppstå?

Da må vi se på historien bak Matrikkelloven, og hvordan det kommunale monopolet har oppstått.

Generelt kan det sies at Norge fram til 1980 stort sett var alene i Europa om å ha en ordning der eiendommer på landet ble beskrevet av legfolk, uten oppmåling og kartfesting.

1. Artikkelen har vært forelagt Kommunal- og Moderniseringsdepartementet som ikke ønsker å kommentere den nå.

Lov om bygningsvesenet av 1924.

Loven var den første «bygningsloven» med bindende bestemmelser om oppmåling som ble innført for alle byene i landet (kjøpsteder, ladesteder og bergstaden Røros). Loven gjaldt også for en stripe på 200 meter på utsiden av bygrensen («byggebeltet»), men ble ikke gjort gjeldende for landkommunene. Departementet kunne bestemme at landkommuner med stort utbyggingspress skulle innføre loven eller deler av den for hele eller deler av kommunen, og kommunene fikk da betegnelsen «bygningskommuner».

Der loven ble gjort gjeldende skulle det lages en byplan (§ 20), og som grunnlag skulle det utarbeides kart, fortrinnsvis i målestokk 1:1000 med 1 meters ekvidistanse (§ 25).

Videre ble det innført oppmålingsplikt ved salg av eiendommer og for tomt hvor det skulle oppføres bygning (§ 57). Kartforretningene skulle undertegnes av forretningens bestyrer og et kartvitne. Målebrevene skulle tinglyses. Betaling skulle skje etter regulativ fastsatt i vedtekt.

I Grimstad kommune (*som fikk bystatus i 1816*) startet målebrevsproduksjonen i 1919, og da var det «Stadskonduktør» Karl Johan Hjort som foretok oppmålingsforretningene. Han hadde avtale med kommunen om disse forretningene, men drev for egen regning og risiko, og fakturerte direkte til kundene. Prisene for de enkelte forretningene er anmerket på hvert enkelt målebrev, og korrigert for lønnsvekst tilsvarer disse prisene omtrent hva vi i Grimstad fakturerer i dag for tilsvarende oppdrag. Målebrevene til K. J. Hjort holdt svært høy kvalitet både eiendomsrettslig og oppmålingsteknisk, og brukes den dag i dag til nøyaktige rekonstruksjoner. Som kartvitne benyttet han som regel enten sin hustru eller et av sine barn.

K.J. Hjort døde høsten 1935, og fra 1936 ble hans arbeid overtatt av byingeniøren, som under oppmålingsforretningene benyttet tittelen bykonduktør. Som kartvitne ble andre kommunale arbeidere benyttet. Kvaliteten på arbeidet som da ble utført varierte svært med hvem som til enhver tid var byingeniør/bykonduktør. Ingen av disse målebrevene var i nærheten av kvaliteten til K.J. Hjort, verken med hensyn til formalitetene rundt forretningen, eller nøyaktighet og

kartpresentasjon. I en periode (1936–1942) var arbeidene nærmest verdiløse. Vi har ikke oversikt over hva rekvirentene betalte for disse forretningene.

Skylddelingsloven av 1909.

I landkommunene ble det ikke kartfestet eiendomsgrenser (når man ser bort fra jordskiftesaker, eiendommer i «byggebeltet» og deler av «bygningskommuner») før 1966. Der var det «Skylddelingsloven» av 20. august 1909 som gjaldt. Dette innebar at tre lensmannsoppnevnte skylddelingsmenn foretok deling av eiendom ved en såkalt skylddelingsforretning. Skylddelingsmennene skulle ha godtgjørelse for arbeidet, og fra 1960 (*Sportelloven av 18. desember 1959 nr.11*) var denne godtgjørelsen kr.50,- pr. person (§ 88). I tillegg måtte rekvirenten betale kr.20,- til lensmannen for oppnevnelsen (§ 74), til sammen kr.170,-. Skylddelingsmennene var legmenn på området, og både nabovarsling, grensemerking og grensebeskrivelse kunne være svært mangelfull. Dette resulterte igjen i mange uklare grenser og grensetviser.

Bygningsloven av 1965.

«Bygningsloven» av 1965 gjaldt for hele landet, og innførte politisk behandling av byggesaker ved at kommunene skulle velge et «byggningsråd» til å behandle byggesøknader og arealplaner. Som navnet tilsier var bygningsloven først og fremst en lov som skulle regulere bygging, men for å bøte på skadene ved skylddelingsloven ble det også tatt inn en bestemmelse (§ 62) om plikt til oppmåling og kartlegging av grunnen i *tettbygde strøk «før eiendom avhendes, bortfestes for minst 20 år eller bebygges»*. Ved vedtekt til § 62 kunne kommunen innføre denne bestemmelsen for hele kommunen, og denne adgangen ble benyttet i stor utstrekning. Nå ble det den enkelte kommune som fikk ansvaret for dette arbeidet, og i henhold til § 109 kunne kommunene innføre gebyr for kart- og oppmålingsforretninger og annet arbeid etter bygningsloven. Gebyrregulativet skulle vedtas av kommunestyret og godkjennes av Fylkesmannen.

Landkommunene hadde imidlertid verken kapasitet eller kompetanse til å gjennomføre bestemmelsene i § 62, og benyttet seg av et smutthull i loven som innebar at kommunen ved eiendomsoverdragelser kunne utstede attest for «at oppmåling var rekvirert og gebyr var betalt». Attesten ble sendt til tinglysing slik at eiendommen kunne overdras uten at oppmåling var foretatt. Resultatet ble at i perioden fra 1965 til 1980 vil jeg anta at minst 100.000 slike attester ble utstedt uten at oppmåling ble foretatt, selv om den var betalt for av rekvirenten. Praksisen må sies å være godt over grensen for betegnelsen grov svindel! De oppmålingsforretningene som ble foretatt var dessuten av svært varierende kvalitet både eiendomsrettslig og oppmålingsteknisk. I landkommunene skulle det fremdeles også foretas skylddeling ved delingsforretninger, og målbrevene for slike forretninger ble betegnet «kombinert oppmålings- og skylddelingsforretning» og skulle også undertegnes av tre skylddelingmenn.

Problemene med kommunenes manglende kapasitet og faglige kompetanse vedrørende § 62 i bygningsloven ble klart på et tidlig tidspunkt, og arbeidet med en ny lov som skulle bøte på dette ble startet opp tidlig på 1970-tallet, og resultatet ble «Delingsloven av 23.6.1978» som ble innført i 1980.

Delingsloven.

Kommunene skulle fortsatt ha ansvaret for oppmålingsforretningene, men kommunestyret i hver kommune skulle nå opprette en «Oppmålingsmyndighet» som skulle forestå arbeidet etter lovens kapitler 2 og 3 (§ 1-2). Om organiseringen av oppmålingstjenesten i kommunene siteres fra «Håndbok til delingsloven» (første utgave, desember 1979): «*Ideelt sett burde oppmålingsmyndigheten organiseres som en egen enhet med fagkompetanse, utstyr og kapasitet til selv å utføre alle kommunale oppmålingsoppgaver. Oppmålingsenheten bør i eiendomsrettslige og faglige vurderinger stå fritt i forhold til kommuneadministrasjonen for øvrig for å kunne opptre objektivt i saker hvor kommunen er involvert som grunneier (jfr. Delingsforskriftenes 3.2).*» Flere kommuner kunne imidlertid gå sammen om felles oppmålingsmyndighet.

Loven ga detaljerte regler for innkalling, protokoll, kartforretning, grensemerking, måling, utarbeidelse av målbrev og registrering. Det ble ikke satt spesifikke krav til bestyreren av en oppmålingsforretning, men det ble gitt anbefaling om visse minstekrav (Forskriftenes kapittel 3). Målbrevene skulle tinglyses. Det var utarbeidet en omfattende håndbok til delingsloven som viste praktiske eksempler, og hvordan arbeidet burde organiseres. Skylddeling skulle ikke lenger foretas. Det skulle ikke lenger være oppmålingsplikt ved eiendomsoverdragelser. Kommunestyret skulle vedta gebyrregulativ for arbeidet etter loven, og regulativet skulle godkjennes av Fylkesmannen (§ 5-2).

Norske Kommuners Sentralforbund (NKS) la fram «forslag til gebyrmaal» for oppmålingsarbeider i 1980 i to alternativer. Det ene alternativet var basert på faste arealgrenser, mens det andre var basert på flytende arealgrenser som inneholdt formler for gebyrberegningene. Nesten alle kommunene valgte å følge det første alternativet (det enkleste å praktisere).

Intensjonene med Delingsloven var svært gode, og loven medførte også en vesentlig heving av kvaliteten på oppmålingsforretningene, men det var to viktige årsaker til at ikke intensjonene ble innfridd:

1. Organiseringen i kommunene hadde sitt utspring i Bygningsloven. Organiseringen førte til en blanding av roller og utøverne fikk ikke den uavhengige stillingen som var meningen med opprettelsen av en oppmålingsmyndighet.
2. De faglige kvalifikasjoner til utøverne var for dårlige. Det var to utdanningsinstitusjoner som ga tilstrekkelig kompetanse eiendomsrettslig og oppmålingsteknisk: Norges Landbrukshøyskole, jordskiftelinjen (ca. 15 kandidater årlig) og Stend Jordskifteskole (ca. 15 studenter årlig). Kandidater fra disse skolene ble imidlertid raskt «sugd opp» av private firmaer og Jordskifteretten. Både ingeniørhøyskolene og de tekniske fagskolene (og for den saks skyld «Gøteborgtekniken») utdannet bygnings- og anleggsgeniører hvor landmåling var et sekundærfag, og hvor eiendomsrett ikke var noe tema. Riktignok startet etter hvert et

par ingeniørhøyskoler utdypingsfag i landmåling (f.eks. Gjøvik ingeniørhøyskole), men elever fra disse studieretningene ble gjerne engasjert av private firmaer.

Oppmålingstjenesten var utenfor politisk kontroll, og som en konsekvens ble tjenesten et slags «stebarn» i kommunene, og Norske Kommuners Sentralforbund (NKS) var pådriver for en lovendring i 1995 (55/1995) der § 1-2 i Delingsloven (*Oppmålingsmyndighet*) ble endret slik at kravet til opprettelse av en oppmålingsmyndighet ble sløyfet, og der § 5-2 (*Gebyr*) ble endret slik at det ikke lenger var nødvendig med Fylkesmannens godkjenning av kommunens gebyrregulativ. Nå ble det «fritt fram» for kommunene til å sette priser på sine oppmålingstjenester, og den «samordnede» organiseringen med byggesak og plan (som var politisk kontrollert) kunne legaliseres. At oppmålingstjenesten ble et stebarn illustreres ved at NITO's lønnsstatistikk for 2012 viser at utøverne av denne tjenesten hadde en årslønn som var over kr.29.000,- lavere enn gjennomsnittet for kommuneansatte NITO-organiserte.

Arbeidet med matrikkelloven.

Det var imidlertid fagfolk som innså at intensjonene med Delingsloven ikke var innfridd. Dessuten hadde «dataalderen» innhentet lovverket, og i 1995 fikk Statens kartverk i oppdrag fra Miljøverndepartementet å organisere og lede arbeidet med revisjon av Delingsloven. Kartverket nedsatte et utvalg på 13 medlemmer. Utvalget var bredt sammensatt fra offentlig sektor, men manglet medlemmer fra privat sektor. Helge Onsrud var utvalgets leder. Utvalgets arbeid resulterte i «NOU 1999:1 Lov om eiendoms-registrering». I lovforslaget ble det laget skille mellom tjenesteproduksjon (markarbeid) og myndighetsutøvelse (matrikkelføring). Tjenesteproduksjonen skulle nå kunne utføres av «autoriserte landmålere med bevilling» (§ 4). Etter mønster bl.a. fra det danske systemet med statsautoriserte «landinspektører» skulle landmålerne også kunne bistå rekvisitene med avklaring av heftelser og andre eiendomsrettslige spørsmål.

Kommunen skulle kunne ta gebyr for matrikkelføringen, men gebyrene kunne ikke

være høyere enn bestemt av departementet i forskrift, angitt som et antall rettsgebyrer (§ 43).

Et mindretall på 3 medlemmer av utvalget (kommunenes representanter) var uenig i § 4 og anførte et tillegg: «*Kommunestyret selv kan bestemme at kommunen alene, eller i samarbeid med andre kommuner, helt eller delvis skal forestå oppmålingsforretningene i vedkommende kommune(r), for så vidt ikke annet følger av internasjonale avtaler.*»

Forslaget ble sendt ut til «høring» den 10. mai 1999 med høringsfrist 10. september 1999. Blant kommunene var det (så vidt jeg vet) bare to som var positive til opphevelse av monolet (Stavanger og Grimstad).

De forventede krav til kompetanse for det nye landmåleryrket og vilkår for autorisasjon ble entusiastisk mottatt av de to læreinstusjonene med slik studiekompetanse. Norges landbrukshøgskole (NLH) på Ås startet allerede i 1999 kurset «Tingsrett for landmålere» (30 studiepoeng). NLH tok også initiativ til kurset «Matrikkellære for landmålere» (20 studiepoeng) og kurset startet opp i samarbeid med Høgskolen i Bergen (HIB) i 2000. Det 2-årige høyskolekandidat-studiet i jordskiftefag ved HIB ble omgjort til 3-årig bachelor utdanning i «Landmåling og eiendomsdesign» i 2005. På NLH (*fra 2005 UMB*) ble det gjort forberedelser til oppstart av masterutdanning for autoriserte landmålere.

Forslaget til ny lov ville direkte berøre anslagsvis 1.700 ansatte i kommunene, og det var sterke krefter både i fagforeningskretser og politiske kretser som drev påtrykk for at det kommunale monolet skulle beholdes.

Først i 2005 ble «Ot. prp. nr.70 (2004–2005)» lagt fram. Det nye lovforslaget var omarbeidet til nynorsk tekst og innebar en omlegging av de enkelte kapitler og paragrafer og inneholdt 52 paragrafer (*tidligere 46*). Skillet mellom tjenesteproduksjon og matrikkelføring var beholdt, men § 38 (*Godkjenning av landmålarforetak og vedtak om kommunal enerett*) inneholdt nå en bestemmelse om at den enkelte kommune kunne vedta fortsatt kommunalt monopol. Videre var det tatt inn et krav om oppmålingsplikt ved eiendomsverdragerelser (*med visse unntak*) (§ 7). Dette kravet skulle imidlertid ikke gjelde før minst 4 år etter at loven var trådt i kraft (§ 50).

Matrikkelloven.

Matrikkelloven ble vedtatt av Stortinget den 17. juni 2005.

Den nye loven var imidlertid ikke satt i kraft da «den rødgrønne regjeringen» overtok høsten 2005, og i en pressemelding den 21. august 2006 meddelte regjeringen at den ville foreslå at tjenstedelen etter den nye matrikkelloven fortsatt skulle være et kommunalt monopol. Paragrafene 36, 37, 38 og 40 ble opphevet, og kravet til kompetanse for utøverne av tjenstedelen forsvant dermed.

Lovendringene ble vedtatt i Odelstinget 15. juni 2007, og loven trådte i kraft 1. januar 2010.

Konsekvenser og erfaringer.

Positive:

I perioden fra 1999 til 2013 har ca. 560 personer gjennomført kurset «Tingsrett for landmålere» hvorav ca. 300 kommuneansatte. Ca. 400 personer har gjennomført kurset «Matrikkelære for landmålere» hvorav over 300 kommuneansatte. Disse kursene har svært profesjonelle forelesere og gir deltagerne god kunnskap i faget eiendomsrett.

Statens Kartverk (SK) har utarbeidet dataprogram og grunnlag for føring av matrikkelens som er imponerende!

Negative:

Det er ikke satt krav til det produktet rekvi- renten skal betale for. Det rekvi- renten skal motta etter en oppmålingsforretning er et «matrikkelbrev», hvor grenser ut i sjøen ikke kan beskrives riktig, og der utmål fra detaljer ikke kan beskrives. Dersom oppmålingsforretningen bare omhandler enkelte grense- strekninger, kan matrikkelbrevet gi direkte feilaktige opplysninger om øvrige grenser.

Matrikkelens kart inneholder en rekke feilaktige grenser med grunnlag i Økonomisk Kartverk (ØK) og «fiktive» tilpasninger for å danne sluttete flater. Dette har ført til en rekke misforståelser og konflikter.

Det er ikke satt krav til kompetanse for utøverne av tjenstedelen. Uten å ha statistikk for dette antar jeg at de aller fleste utøverne er utdannet bygningsingeniører uten tilstrekkelig kompetanse i eiendomsrett til å bistå rekvi- rentene slik det opprinnelige forslaget til matrikkelov forutsatte. Landmå- lingstekniske kunnskaper kan også være mangelfulle.

Mangel på konkurranse på prissetting av tjenstedelen, Norske Kommuners Sentralforbunds «gebyrmal», bortfallet av kontrollorgan for gebyrregulativ og en samorganisering med plan- og byggesak som ineffektivi- serer oppmålingstjenesten og som nærmest umuliggjør beregning av selvkost, har ført til at kundene må betale beløp som er helt hin- sides den reelle kostnaden for varen.

Konklusjon.

Den foran beskrevne historie har bevirket at vi har fått et lovverk som er mere tilpasset forvaltningen enn rekvi- rentene.

Den foran beskrevne historie har bevirket at vi har fått en forvaltningskultur hos dem som praktiserer lovverket, og ikke den tje- nestekulturen som var intensjonen både med Delingsloven og Matrikkelloven.

Utviklingen kan ikke fortsette som nå.

Vi må få et lovverk som er tilpasset kunde- ne både når det gjelder kvalitet og pris. For- valtningen skal tjene innbyggerne og ikke omvendt.