

RAPPORT

SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE AV ORGANISERINGEN AV EIENDOMSOPPMÅLINGEN I NORGE



MENON-PUBLIKASJON NR. 63/2016

Av Heidi Ulstein, Kristoffer Midttømme, Anders Myklebust, Lars Stemland Eide og Magnus U. Gulbrandsen



Forord

På oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet har Menon Economics gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av organiseringen av eiendomsoppmålingen i Norge.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivingselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå. Vi ble kåret til årets konsultantselskap i 2015.

Heidi Ulstein har vært ansvarlig for analysen. Kristoffer Midttømme har vært prosjektleder. Anders Myklebust og Lars Stemland Eide har vært prosjektmedarbeidere. Magnus Utne Gulbrandsen har vært kvalitetssikrer.

Vi takker Kommunal- og moderniseringsdepartementet for et spennende oppdrag. Underveis i arbeidet har vi hatt god nytte av en referansegruppe bestående av KS, Abelia, Geomatikkbedriftene/Rådgivende ingeniørers forening, NITO og Tekna Samfunnsviterne. Vi takker også alle intervjuobjekter for gode innspill underveis i prosessen. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Desember 2016

Menon Economics

Heidi Ulstein, Prosjektansvarlig

Kristoffer Midttømme, Prosjektleder

Magnus U. Gulbrandsen, Kvalitetssikrer

Innhold

SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING	5
1.1. Bakgrunn	5
1.2. Arbeidsmetode	6
2. DAGENS SITUASJON OG PROBLEMBESKRIVELSE	7
2.1. Kort om dagens situasjon	7
2.2. Problembeskrivelse	8
3. BESKRIVELSE AV RELEVANTE TILTAK	12
3.1. Nullalternativet	12
3.2. Tiltak 1: Profesjonsregulert tjenesteyting med fri prisdannelse	12
3.3. Tiltak 2: Anbudsetsetting	14
3.4. Tiltak 3: Nasjonalisering	15
3.5. Tiltak 4: Fri konkurranse, ingen krav til autorisasjon	16
3.6. Valg av tiltak	16
4. SAMFUNNSØKONOMISKE VIRKNINGER	17
4.1. Avgrensninger og forutsetninger	17
4.2. Antall oppmålingsforretninger	18
4.3. Kostnader knyttet til årsverk til eiendomsoppmåling	19
4.4. Kostnader knyttet til matrikkelføring	22
4.5. Gebyr og priser	24
4.6. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid	26
4.7. Kvalitet	28
4.8. Landmålers nøytralitet	30
4.9. Muligheten for et nytt marked	31
4.10. Andre virkninger	33
4.11. Skattefinansieringskostnader	35
5. SAMFUNNSØKONOMISK VURDERING	37
5.1. Prissatte virkninger	37
5.2. Følsomhetsanalyse	38
5.3. Fordelingsvirkninger	41
5.4. Samlet vurdering og konklusjon	42
6. FORUTSETNINGER FOR EN VELLYKKET GJENNOMFØRING	43
REFERANSELISTE	46
VEDLEGG 1: INTERESSEENTER	47
Kommuner vi har intervjuet	47
Kommuner som har svart på korte skriftlige spørsmål	47
Andre aktører som har bistått oss	47
VEDLEGG 2: TEKNISKE BEREGNINGER AV SAMFUNNSØKONOMISKE EFFEKTER	48
Kalkulasjonspriser for årsverk	48
Konsekvenser av å innføre § 7	48
VEDLEGG 3: DEREGULERING AV OFFENTLIGE MONOPOLER	50

Sammendrag

Rapporten dokumenterer en samfunnsøkonomisk analyse av endret organisering av eiendomsoppmålingen i Norge. Analysen kommer frem til at de prissatte kostnadene knyttet til eiendomsoppmåling er vesentlig lavere dersom Kommunal- og moderniseringsdepartementets høringsforslag gjennomføres, enn hva de er i dag. Tiltaket innebærer således en del sannsynlige besparelser, først og fremst gjennom innsparte årsverk knyttet til eiendomsoppmåling og matrikkelføring. Samtidig er flere viktige virkninger, blant annet virkningen på matrikkelens kvalitet, ikke prissatt. Dette betyr at man kan danne seg et galt inntrykk dersom man kun ser på de prissatte virkningene.

Tabell 1: Samlede prissatte virkninger ved tiltaket. Nåverdi, millioner 2016-kroner.

Prissatte samfunnsøkonomiske kostnader	Nullalternativ	Tiltak	Differanse
Årsverk - landmåling	5 614	5 139	-475
Årsverk - matrikkelføring	974	778	-196
Kostnader til arkivtjenester m.m.	158	317	158
Saksbehandlingstid	-	-	-
Kostnader for Kartverket	23	88	65
Skattefinansieringskostnader	5	-197	-202
Sum kostnader i nullalternativet	6 774	6 125	-649

Det er vesentlige usikkerhetsfaktorer i analysen, og ulike lesere kan trekke ulike konklusjoner basert på disse. Hovedanalysen tar utgangspunkt i forventningsverdiene, altså gjennomsnittet av de virkninger en får dersom man hadde gjennomført tiltaket mange ganger og ulike usikre utfall hadde fått spille seg ut. Vår vurdering, basert på både de prissatte og de ikke-prissatte virkningene, er at tiltaket i forventningsverdi fremstår samfunnsøkonomisk lønnsomt. De prissatte effektene er hovedsakelig drevet av en forventet effektiviseringsgevinst i årsverk gått med til eiendomsoppmåling og matrikkelføring. Denne effektiviseringsgevinsten er begrunnet både gjennom spesialisering og konkurransepress, men også som følge av at private eiendomsoppmålere ikke vil være bundet av kommunegrenser. Private aktører vil kunne oppleve en jevnere oppdragsstrøm, noe som resulterer i en bedre match mellom kapasitet og oppdragsmengde. De samme argumentene taler også for at gjennomsnittlig saksbehandlingstid vil gå ned, i alle fall for de brukerne som verdsetter det mest og som ofte har den største samfunnsøkonomiske kostnaden av å vente. Dette på tross av at tiltaket vil innebære en oppstyking av en godt integrert kommunal saksgang.

En av de ikke-prissatte effektene er knyttet til kvaliteten på matrikkelen. På den ene siden driver kommunen en del kvalitetsforbedrende arbeid på matrikkelen i dag, mens på den andre siden forventer vi at en autorisasjonsordning vil sikre bedre kvalitet på nye oppmålinger i tiltaksalternativet. Dersom tiltaket er en forutsetning for å sette § 7 i matrikkellova fullt ut i livet, vil tiltaket bidra til at man over tid får målt opp betydelig flere dårlig oppmålte grenser. Totalt sett heller vi mot at kvaliteten på matrikkelen vil øke på lengre sikt i tiltaksalternativet, men at det er stor usikkerhet knyttet til dette. Når det er sagt foreligger det en mulighet for at man i tiltaket ikke vil klare å luke ut partiske landmålere, slik at landmålerstanden generelt oppfattes å løpe bestillers, eller de store utbygges, ærend. Dersom dette blir utfallet, viser følsomhetsanalysene at store deler av effektiviseringsgevinsten ved tiltaket kan spises opp når flere parter i en oppmålingsforretning engasjerer egen landmåler. Hvis det i tillegg fører til flere tvister for jordskifteretten, kan det bli et kostbart tiltak. Dette er en uønsket situasjon, og en risikoavers beslutningstaker vil kunne anse faren for dette utfallet å være så stor at tiltaket ikke fremstår verdt å gjennomføre. Vi oppfatter imidlertid at man gjennom en effektiv og virksom

autorisasjonsordning kan hindre at denne situasjonen inntreffer, dette er et viktig moment som må følges opp av myndighetene. En enkel break-even-analyse viser at de ikke-prissatte effektene av tiltaket må innebære kostnader på omtrent 50 millioner kroner årlig for at tiltaket ikke skal være lønnsomt.

Basert på en totalvurdering av resultatene i denne analysen konkluderer vi med at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å gjennomføre tiltaket som innebærer at eiendomsoppmåling i Norge organiseres som en profesjonsregulert tjenesteytende næring, med matrikkelføring samlet hos Kartverket.

1. Innledning

En samfunnsøkonomisk analyse skal sannsynliggjøre hvorvidt det er lønnsomt for samfunnet at et tiltak gjennomføres. I samfunnsøkonomiske analyser skal det derfor utredes minst to alternativer: Et nullalternativ som viser til dagen situasjon og fremtidig utvikling dersom tiltaket ikke gjennomføres, og minst ett tiltaksalternativ som beskriver situasjonen dersom tiltaket gjennomføres. Tiltaksalternativets kostnads- og nytteeffekter vurderes så opp mot nullalternativet. Reduserte kostnader eller økt nytte som følger av tiltaket utgjør en samfunnsgevinst, mens økte kostnader eller redusert nytte utgjør et tap for samfunnet.

Kostnader og nytteeffekter summeres opp for hvert alternativ. Tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom nettonytten (nytte fratrukket kostnader) av å gjennomføre tiltaket er større enn nettonytten av å ikke gjennomføre tiltaket. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) etterspurte i konkurransegrunnlaget en samfunnsøkonomisk analyse av organiseringen av eiendomsoppmåling i Norge. KMD har foreslått å åpne opp for privat tjenesteyting (tiltaksalternativ) og de ønsker å vite om den løsningen er samfunnsøkonomisk bedre enn dagens kommunale monopolløsning (nullalternativ).

Begrepsbruk

Eiendomsoppmåling: I matrikkellova omtalt som oppmålingsforretning. Inkluderer klarlegging for og oppmåling av eiendomsgrenser. Også omtalt med forkortelsen «oppmåling» senere i rapporten.

Matrikkel: Matrikkelen er et av Norges tre basisregistre og er landets offisielle eiendomsregister. Etter en eiendomsoppmåling skal resultatene føres i matrikkelen.

Landmåler: Profesjon. Eiendomsoppmålinger og andre landmålinger foretas av landmålere.

1.1. Bakgrunn

Eiendomsoppmåling er i dag et kommunalt ansvar og med innføringen av delingsloven i 1980 fikk vi en ensartet ordning for hele landet. Som følge av loven ble alle kommunene ansvarlige for kart- og delingsforretninger i egen kommune. Kommunene ble pålagt å føre fortegnelser og kart over oppmålte eiendommer. Før dette var det varierende praksis rundt om i landet. I mindre sentrale strøk ble en del eiendommer heller ikke oppmålt, men kun beskrevet av tre skylddelingsmenn oppnevnt av lensmannen. Oppmåling, før delingsloven, ble kun krevd i tettbygde strøk og i saker for jordskifteretten. En konsekvens av dette er at vi i dag, nesten 40 år etter at loven trådte i kraft, har et eiendomskart med betydelige mangler.

Arbeidet med en omorganisering av eiendomsoppmåling i Norge startet i realiteten i 1996 da Miljøverndepartementet oppnevnte et offentlig utvalg for å revidere delingsloven fra 1980. Det var først og fremst teknisk utvikling og endringer i samfunnet ellers som, sammen med en del opprinnelige svakheter og mangler, var årsaken for denne utredningen. Utvalget la lovforslaget NOU 1999:1 Lov om eiendomsregistrering (Matrikkellova) frem for Stortinget i 1999. Bondevik II regjeringen fremmet forslaget som ble vedtatt av Stortinget i 2005. Det skjedde derimot et regjeringsbytte før lovvedtaket ble satt i kraft, og det ble fattet et nytt lovvedtak i 2007 med kommunen fremdeles som ansvarlig for eiendomsoppmålingen.

1. januar 2010 ble delingsloven erstattet med lov om egedomsregistrering (matrikkellova). Formålet med matrikkellova er å sikre tilgang til viktige eiendomsopplysninger ved at det blir ført et ensartet og pålitelig register (matrikkelen) over alle faste eiendommer i landet, og at grenser og eiendomsforhold blir klarlagte. Det forekommer i dag også oppmålingsforretninger etter jordskiftelova og eierseksjonsloven.

18. juni 2015 fremmet stortingsrepresentantene Helge André Njåstad (FrP), Frank J. Jenssen (H), Geir S. Toskedal (KrF) og André N. Skjelstad (V) et representantforslag (Dokument 8:138 S) om oppheving av det kommunale monopolet på eiendomsoppmåling¹. Forslaget ble behandlet i energi- og miljøkomiteen 18. februar 2016 hvor komiteen fattet et vedtak om at «Stortinget ber regjeringen utrede forslag om hvordan arbeidet med eiendomsoppmåling skal organiseres, herunder vurdere en autorisasjons- og sertifiseringsordning for denne type tjenester.²» Innstillingen (Innst. 174 S) fra energi- og miljøkomiteen ble behandlet og vedtatt i Stortinget 3. mars 2016³.

For å svare på bestillingen fra Stortinget satte Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ned en arbeidsgruppe som vurderte dagens organisering. Arbeidsgruppen foreslår å legge til rette for en mer fleksibel organisering av eiendomsoppmålingen basert på oppmåling som profesjonsregulert tjenesteyting. Forslaget er grundig omtalt i høringsnotatet som ble sendt på offentlig høring 19. august 2016 med høringsfrist 21. november 2016⁴ og i avsnitt 3.2 i denne rapporten.

1.2. Arbeidsmetode

Menon Economics har i arbeidet med denne samfunnsøkonomiske analysen vært i kontakt med et bredt utvalg av berørte aktører. Vi har gjennomført telefonintervjuer med 15 kommuner, sendt skriftlige spørsmål til ytterligere 16 kommuner og vi har hatt dialog med Statens Kartverk. Vi har videre vært i kontakt med Statens Vegvesen og private aktører som Selvaag Bolig, Boligprodusentenes landsforening og flere private selskaper som bistår med eiendomsoppmåling for kommunene i dag. Underveis har vi konsultert flere av landets fremste akademikere på dette fagfeltet. Det er allment akseptert at enhver samfunnsøkonomisk analyse er preget av usikkerhet. I dette prosjektet har vi opplevd at det har vært vanskelig å finne gode kvantitative kilder samt at det har vært sterke motstridende syn på hva som er de forventede virkningene av høringsforslaget. Vi fant det derfor nyttig å etablere en referansegruppe som kunne bistå med innspill til analysen, samt at det gav oss en anledning til å teste våre hypoteser og anslag før endelig rapport ble ferdigstilt. Referansegruppen har bestått av representanter fra NITO, Tekna, KS, Abelia, RIF og Geomatikkbedriftene. Det ble avholdt et oppstartsmøte 27. oktober 2016 hvor partene fikk anledning til å komme med skriftlig innspill både i forkant og i etterkant av møte, i tillegg til at det ble en diskusjon rundt bordet om virkningene av høringsforslaget. Av praktiske årsaker fikk vi ikke avholdt et nytt fysisk møte, men referansegruppen fikk tilsendt et notat med en rekke av våre antagelser med tilhørende begrunnelser som de kunne kommentere på.

I kapittel 2 redegjør vi for dagens situasjon og problembeskrivelsen. Deretter gir kapittel 3 en overordnet beskrivelse av aktuelle tiltak. Samfunnsøkonomiske virkninger, både prissatte og ikke-prissatte diskuteres i kapittel 4. En samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, samt følsomhetsanalyser, en redegjørelse for fordelings effekter og konklusjon fremgår av kapittel 5. Til slutt har vi i kapittel 6 gitt en oversikt over de viktigste forutsetningene for en vellykket gjennomføring av tiltaksalternativet.

¹ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2014-2015/dok8-201415-138/>

² <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-174/>

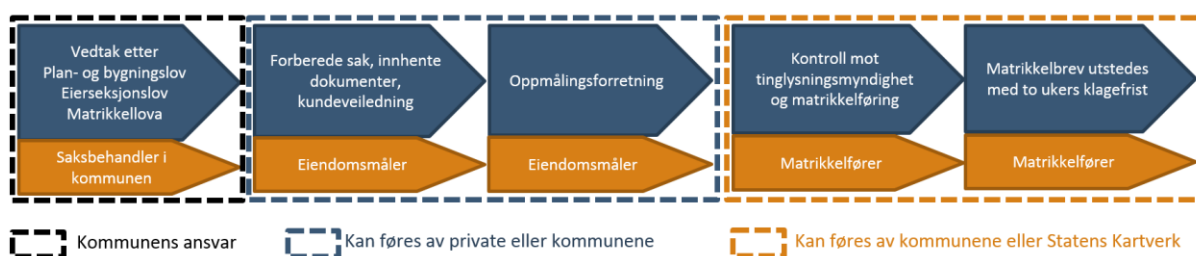
³ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=63030>

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-organisering-av-eiendomsoppmaalingen/id2508597/>

2. Dagens situasjon og problembeskrivelse

Oppmålingsforretninger er i dag et kommunalt forvaltningsansvar. En oppmålingsforretning rekvireres ved behov knyttet til de ulike formene for oppmåling beskrevet nedenfor. Dette kan for eksempel være i forbindelse med store byggeprosjekter, hvor man skal dele større eiendommer inn i en rekke mindre eiendommer eller dersom man ønsker å selge ut deler av en eksisterende eiendom. Rekvirenten må da søke til kommunen om lov til å gjennomføre den ønskede oppmålingsforretningen. Saken kommer så opp til behandling hos saksbehandler i kommunen, hvor den behandles i henhold til plan- og bygningsloven. Ved godkjenning blir saken så sendt videre til ansvarlig landmåler og 16-ukersfristen begynner å løpe. Landmåler starter så forarbeidet, hvor man forbereder saken, samler inn nødvendige dokumenter og kaller partene inn til møte på stedet. Regelverket krever i utgangspunktet minimum to ukers varsel før oppmøte, men dette kan kortes ned dersom det passer for partene. Under forretningen tar partene stilling til merkingen i terrenget som så måles (kartlegges) av landmåler. Etterpå gjennomføres etterarbeid knyttet til dokumentasjon av oppmålingen og føring i matrikkelen.

Figur 1: Illustrasjon av gangen i en oppmålingsforretning ved endret organisering



2.1. Kort om dagens situasjon

2.1.1. Hva er en oppmålingsforretning?

«Oppmålingsforretning er en offentlig, lovregulert forretning som går ut på å kartlegge og beskrive grenser til fast eiendom og tilhørende rettigheter, i samsvar med partenes påstander og framlagte dokumenter, og ellers bringer fram opplysninger og dokumentasjon som er nødvendig for matrikkelføring og eventuell tinglysnings, jf. matrikkellova §§ 33 til 35. Den som utfører forretningen (landmåleren) skal ta vare på alle partenes interesser og utføre forretningen i samsvar med god landmålarskikk. Nye grenser skal settes ut i samsvar med tillatelse etter plan- og bygningsloven. Landmåler kan samtykke i mindre avvik for å få en hensiktsmessig tilpasning til forholdene i marka.»⁵

2.1.2. Når gjennomføres en oppmålingsforretning?

Det finnes flere typer oppmålingsforretninger og flere utløsende årsaker bak disse. En normal form for oppmålingsforretning er i forbindelse med opprettelse av ny eiendom. Før en ny eiendom (matrikkelenhet) kan opprettes i matrikkelen kreves det at det er gjennomført en oppmålingsforretning, hvor landmåleren fysisk må ut i marka og stikke ut eiendommen. Det er også et krav om at eiendommen er ført i matrikkelen før den kan

⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Høringsnotat «Organisering av eiendomsoppmålingen – Forslag til endringer i matrikkellova mv.», 19. august 2016, side 6-7

innføres i grunnboken som egen registerenhet (tinglyses). Først da kan en ny eiendom overskjøtes til ny eier og eventuelt tjene som pantesikkerhet for lån.

Det kan også være nødvendig med en oppmålingsforretning i forbindelse med endring av grenser mellom tilstøtende eiendommer, ved grensejustering av mindre arealer og ved arealoverføring for større arealer. Endelig kan oppmålingsforretning også brukes for å klarlegge eksisterende grenser når grensemerker har kommet bort eller partene av andre grunner ønsker hjelp til å finne ut hvor eksisterende grenser går.

Nye grenser skal settes ut i samsvar med kommunens tillatelse etter plan- og bygningsloven, men ellers rår partene selv over hvor grensene går. Verken landmåler personlig eller kommunen har myndighet til å bestemme en grense som ikke partene er enig om. Dersom partene ikke blir enige om hvor grensen går må landmåler henviser dem til domstolene.

2.1.3. Hvem utfører oppmålingsforretningen?

Kommunen står ansvarlig for at oppmålingsforretning blir gjennomført innen rimelig tid, fastsatt til maksimum 16 uker i forskrift som hovedregel.⁶ Overskridelse av fristen fører til kutt i kommunens gebyr til rekvirenten. Kommunen er ikke forpliktet til å gjennomføre arbeidet selv, og har mulighet til å sette ut arbeidet til private tilbydere eller å inngå et interkommunalt samarbeid med andre kommuner. I tillegg utfører Statens Vegvesen en del oppmålinger for kommunene ved behov. Det er ingen formelle krav til landmålerens kompetanse, men kommunen står ansvarlig for at oppmålingsforretningen blir gjennomført i samsvar med kravene i matrikkellova og matrikkelforskriften.

Det følger av samme forskrift at dersom kommunen oversitter fristen skal gebyret for oppmålingsforretningen og matrikkelføringen avkortes med en tredjedel. Dersom kommunen oversitter fristen med ytterligere to måneder skal gebyret avkortes med ytterligere en tredjedel.⁷ Tall fra KOSTRA-databasen til Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at det i 2015 var til sammen 1038 saker fordelt på 152 kommuner som hadde lengre saksbehandlingstid enn 16 uker.

2.2. Problembeskrivelse

Eiendomsoppmåling er i dag et kommunalt ansvar og det er fra flere stilt spørsmål ved om det kan være mer fordelaktig med en organisering som skiller forvaltning og tjenesteproduksjon. De siste årene har stadig flere av tjenestene som kommunen historisk sett har utført, også innen teknisk sektor, blitt åpnet for konkurranse. Innen oppmåling argumenteres det for at behandling av søknader om opprettelse og endring etter plan- og bygningsloven er et tydelig forvaltningsansvar. Det samme kan sies om føring av opplysninger matrikkelen, eller i hvert fall det overordnede ansvaret for kvaliteten på matrikkelen. Det er imidlertid lite som taler mot at det mellomliggende arbeidet, selve oppmålingsforretningen, kan bli definert som tjenesteyting og dermed kjøpes inn av den enkelte bruker i et åpent marked. I dag foreligger det ingen kompetansekrav til landmåler, og det er av flere pekt på at en godkjenningsordning for den som er ansvarlig for landmåler-tjenesten kan bidra til å sikre kvaliteten på arbeid utført i markedet.

Innføring av konkurranse, enten gjennom anbud eller et marked med fri etablering, vil kunne utløse effektiviseringsgevinster gjennom stordrifts- og spesialiseringsfordeler som ikke hentes ut med dagens

⁶ Forskrift om eiendomsregistrering (matrikkelforskriften), § 18 første ledd

⁷ Forskrift om eiendomsregistrering (matrikkelforskriften), § 18 fjerde ledd

organisering. Ulempene ved dette er blant at kommunene risikerer å miste viktig kompetanse som også bruker på andre, tilgrensende oppgaver og det vil medføre at et saksbehandlingsskjede som i dag er godt integrert brytes opp. Dette diskuteres nærmere i kapittel 4.

2.2.1. Effektiv ressursbruk

Landmålingstjenestene utføres nå svært distribuert, og enkelte hevder det gir en lite effektiv ressursbruk. At hver kommune har ansvar for oppmåling i egen kommune (lokale monopoler) hindrer blant annet realisering av stordriftsfordeler i form av skala- og spesialisingsgevinster. En samling i større enheter kan bidra til mer effektiv ressursbruk, og/eller samtidig øke kvaliteten.

Større enheter vil være mer effektive til å gjennomføre denne tjenesten av flere grunner. For det første vil større enheter kunne spre administrasjonsutgifter og investeringskostnader på flere enheter. Videre viser våre undersøkelser at antallet oppmålingsforretninger i en kommune varierer mye fra år til år etter hvilke reguleringsplaner som fattes. Dermed vil den strenge geografiske avgrensingen føre til at man det ene året opplever underkapasitet, mens man det andre året opplever overkapasitet. Jo større markedet er, jo lettere vil det være å glatte ut slike svingninger i oppdragsmengden i enkeltkommuner. I tillegg vil konkurransepress gi større insentiver til effektivisering og kostnadskutt, som igjen vil kunne føre til mer innovasjon og raskere teknologiutvikling (Dalen og Riis, 2005).

Større enheter vil i tillegg ha bedre forutsetninger til å spesialisere seg, noe som gjør at arbeidet vil kunne utføres raskere og det kan føre til økt kvalitet på tjenestene som leveres til brukerne. Det er blitt pekt på at eiendomsoppmåling er et erfaringsfag. Dersom tjenesten organiseres på en måte som bidrar til at hver enkelt landmåler gjennomfører flere oppmålingsforretninger vil det gi mer erfaring, økt læring og kompetanse. En jevnere oppdragsmengde og mulighet for spesialisering vil også føre til at kvaliteten på arbeidet noen steder vil bli bedre.

Slik det i dag fungerer leveres stort sett alle tjenester, bortsett fra eiendomsoppmålingen, fra private aktører. Private aktører som i dag utfører utstikning av bygninger opplyser selv at dersom de også kan utføre eiendomsoppmålingen vil det bidra til et mer hensiktsmessig arbeid blant annet ved at en allerede da kan ta hensyn til grunnforhold, planeringsbehov også videre. Det forekommer også en del dobbeltarbeid i dag ved at utbyggere ofte får en tomt oppmålt flere ganger fra private landmålere i forbindelse med utstikning av bygg og av andre årsaker, men at disse målingene ikke kan benyttes av kommunen, som selv må reise ut og gjennomføre en egen oppmålingsforretning før målingen kan føres i matrikkelen. Det er også trukket frem som et argument at ettersom kommunene kun i liten grad kan tilby rådgivning til tomteeiere, representerer også dagens ordning et hinder for et velfungerende marked for rådgivningstjenester basert på landmålingskompetanse.

En undersøkelse Aftenposten gjorde i 2013 avdekket store forskjeller i gebyrene mellom kommuner i Akershus. Undersøkelsen viste at gebyrene var opptil 7 ganger høyere i én kommune sammenlignet med en annen i samme fylke. En forklaring kan være at det er store forskjeller i effektiviteten mellom kommunene, men så store forskjeller gir grunnlag for å spørre seg om enkelte kommuner kan ha satt gebyrer som er høyere enn de faktiske kostnadene. Dette til tross for at norske kommuner ikke har lov til å ta et gebyr som overstiger kostnaden ved å utføre tjenesten. Selvkostprinsippet er blant annet slått fast i en høyesterettsdom fra 2004⁸. Den samme undersøkelsen viser også at gebyret i enkelte kommuner varierer veldig etter størrelsen på tomten, til tross for

⁸ Høyesterett 26. oktober 2004, jf. Rt-2004 s. 1603

at små måleoppdrag ser ut til å ta like mye ressurser som oppmålinger av enkelttomter. Dette påpekes av flere av kommunene vi har intervjuet.

Det er også et spørsmål om dagens organisering er med på å bidra til at gebyrene som betales til kommunen ligger høyere enn den betalingen private selskaper tar for tilsvarende arbeid. Det er uklart hvorvidt en eventuell merkostnad skyldes at en ikke får hentet ut stordrifts- og spesialiseringsfordeler, om kommunen har høye kostnader knyttet til andre oppgaver innenfor sektoren (registerføring og lignende) eller om det er et uttrykk for at kommunene bruker gebyrene som en kilde til finansiering av andre oppgaver. Det siste vil i så fall være i strid med selvkostprinsippet som omtalt i Faktaboks 1 nedenfor. Dersom manglende realisering av stordrifts- og spesialiseringseffekter er årsaken kan det bidra til at arbeidskraften ikke utnyttes optimalt, hvilket regnes som et samfunnsøkonomisk tap.

Faktaboks 1 - Selvkostprinsippet i kommunene

Selvkostprinsippet i kommunene

Utgangspunktet for all forvaltningsvirksomhet er at ingen borger kan pålegges å yte noe til fellesskapet uten at dette er hjemlet i lov (legalitetsprinsippet). Adgangen til å kreve brukerbetaling er hjemlet i de ulike særlovene med tilhørende forskrifter knyttet til de respektive tjenestene.

For tjenesten *oppmåling og matrikkelføring* (*Matrikkellova av 17. juni 2005, § 32*) skal selvkostprinsippet sette den øvre rammen for brukerbetaling. Kommunen kan ta gebyr for oppmålingsforretning, matrikkelføring, utferdig av matrikkelbrev og annet arbeid etter regulativ fastsatt av kommunestyret selv. Gebyrene kan i sum ikke være høyere enn nødvendige kostnader kommunen har med slikt arbeid.

Retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester sier at innenfor de områder der selvkost er satt som den rettslige rammen for brukerbetaling, må kommunen utarbeide en selvkostkalkyle. Kommunene skal utarbeide en budsjettkalkyle (forkalkyle) og foreta en etterkalkulasjon (etterkalkyle) av de reelle kostnadene innenfor de aktuelle tjenesteområdene. Dette gjøres for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost.

Hentet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester

2.2.2. Kvaliteten på matrikkelen

Gjennom intervjuer med fagekspert og høringsssvar avgitt til KMD⁹ er det tydelig at kvaliteten på matrikkelen i Norge ikke er på høyde med våre naboland. Matrikkelen er et av Norges tre basisregistre, og dårlig kvalitet kan medføre betydelige kostnader, ettersom uklarhet omkring eiendomsgrenser fører til stridigheter. Det faktum at Norge har et vesentlig høyere antall jordskiftesaker enn sammenlignbare land tyder på at dette er et reelt problem.

Det finnes flere mulige forklaringer bak den lave kvaliteten på matrikkelen i Norge. Blant annet hadde vi ingen felles nasjonal lov for oppmåling og kartfesting av eiendommer før delingsloven trådte i kraft i 1980, noe som gjør at matrikelopplysninger vedrørende eiendommer som ble registret før den tid er svært variable. Videre har det blitt pekt på at organiseringen i Norge, med en desentralisert matrikkelføring, også kan føre til at utbedringen

⁹ Torbjørn Trageton (2016)

av matrikkelen går sakte. Matrikkelføring har blitt beskrevet som en teknisk krevende oppgave, som kan være vanskelig å utføre dersom man ikke gjør dette ofte. I mindre kommuner som kanskje bare har én ansatt som registrerer få saker i løpet av et år kan dette være problematisk, og man kan ikke regne med å høste spesialiseringsgevinster.

Dagens situasjon er også problematisk ved at det i flere kommuner er den samme som fører matrikkelen som også utførte oppmålingen, og man får ingen kvalitetskontroll i disse tilfellene. Dette må veies opp mot at det kan være mer effektivt at samme person er ansvarlig for oppmålingsforretningen og matrikkelføringen, siden det forhindrer misforståelser og tilhørende forsinkelser. Videre kan den desentraliserte matrikkelføringen gjøre det vanskelig å gjennomføre teknologiske forbedringer, som gjør at forbedringen av kvaliteten går senere enn den ellers kunne gjort. Eksempelvis har over 3 000 kommunalt ansatte gjennomført kurs i matrikkelføring i regi av Kartverket, og det ville være svært kostbart om alle disse skulle gjennomført et nytt kurs i kjølvannet av tekniske oppdateringer.

2.2.3. Matrikkellova § 7

Et stort antall eiendommer i Norge etablert før 1980 har ikke en nøyaktig geografisk bestemmelse av grensene. Kommuner kan i henhold til matrikkellova § 7 kreve at slike eiendommer måles opp ved salg før overdragelse kan registreres i tinglysingsregisteret.

«Grensene for grunneigedom, anleggseigedom eller festegrunn skal vere klarlagde i oppmålingsforretning, eller tilsvarende forretning etter anna eller tidlegare lovgiving, før dokument som gir grunnboksheimel til eiedommen eller festegrunden kan tinglysast.»

Et pålegg om å avholde en oppmålingsforretning i forbindelse ved eiendomsoverdragelser, der hvor det er usikkerhet rundt hvor eiendomsgrensene, har klare fordeler ved at kvaliteten på matrikkelen som helhet heves. Samtidig vil et krav om en oppmålingsforretning potensielt forsinke salgsprosessen urimelig mye hvis kommunene ikke har tilstrekkelig kapasitet. Vurderingen så langt er at kommunene ikke har kapasitet til å dekke økningen i antall oppmålingsforretninger som vil finne sted om den iverksettes og det er grunnen til at en har ventet med det.

Det er få kilder egnet til å belyse omfanget av antall solgte eiendommer som vil utløse et krav om oppmålingsforretninger dersom paragrafen iverksettes. Vi antar i denne analysen at andelen er 10 prosent av de relevante eiendommene som selges hvert år¹⁰. Iverksettelse av denne paragrafen for hele landet 10 år frem i tid vil da medføre en økning på mer enn 5000 oppmålingsforretninger årlig.

¹⁰ Se vedlegg 2 for en nærmere redegjørelse

3. Beskrivelse av relevante tiltak

I tråd med DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser har vi undersøkt om det finnes alternative tiltak, altså alternative organiseringer av tjenesten, som kan tenkes å gi en mer effektiv utnyttelse av ressursene. Utover departementets eget forslag omtaler vi muligheten for å holde anbudskonkurranser, en statlig organisering av tjenesten og privatisering uten krav om autorisasjon.

3.1. Nullalternativet

Nullalternativet er en videreføring av dagens situasjon. Det innebærer blant annet at det ikke skjer noen endring i organiseringen av eiendomsoppmålingen i Norge. Det er viktig å poengtere at nullalternativet ikke kun er dagens situasjon, da en også inkluderer endringer i markedet som med stor sannsynlig kan forventes å finne sted i analyseperioden. I nullalternativet har vi valgt å se bort fra kommunereformen da utfallet av denne er preget av for stor usikkerhet. Etter en avklaring med oppdragsgiver legger vi til grunn at matrikkellova § 7 innføres i nullalternativet etter 10 år med en virkning for kommuner som til sammen dekker en tredjedel av alle eiendomssalg. Vi forutsetter at dagens kommuner beholder eiendomsoppmåling med nåværende organisering enten det er gjennom et kommunalt foretak, interkommunalt selskap, bistand fra private aktører eller i egenregi. Vi har identifisert et sett med nøkkelparametere som det vil være naturlig å se på når vi måler de ulike alternativene opp mot hverandre. I kapittel 4 redegjør vi nærmere for hvilken utvikling vi ser for oss at nullalternativet innebærer.

3.2. Tiltak 1: Profesjonsregulert tjenesteyting med fri prisdannelse

Tiltaket er sammenfallende med det som er beskrevet i høringsnotatet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, men med enkelte presiseringer fra departementet. Dette gjelder blant annet forslaget om iverksetting av § 7 i matrikkellova. Det er valgt ulike former for organisering av denne tjenesten i andre europeiske land, men den modellen som er mest utbredt er tilsvarende dette tiltaket. Tiltaket innebærer i hovedsak tre større endringer sammenlignet med nullalternativet. For det første skal oppmåling av eiendommer utføres som profesjonsregulert tjenesteyting med fri prisdannelse. For det andre får Kartverket hovedansvaret for å føre oppmålingsforretninger i matrikkelen, og for det tredje innføres det et krav om autorisasjon for den landmåleren som er ansvarlig for oppmålingsforretningen.

3.2.1. Privatisering

Tiltaket innfører et skille mellom det som fortsatt anses for å være offentlig forvaltning og det som kan utføres som en tjeneste i et privat marked. Samtidig er ikke tiltaket til hinder for at kommunene fortsatt kan utføre eiendomsoppmålinger, men det må gjøres på en slik måte at de konkurrerer på like vilkår med private aktører. Dette innebærer at organiseringen av kommunes tilbud må være på en slik måte at tjenesten ikke tilbys i strid med lov om offentlig støtte. Sett i lys av det offentlige utredningsarbeidet som pågår om konkurranse på like vilkår, samt saker hos ESA de siste årene, legger vi i denne analysen til grunn at en kommune må organisere tjenesten som et kommunalt foretak.

En organisering med kommunale foretak vil innebære at samdriftsfordeler ved dagens organisering forsvinner, da det ikke lenger vil være mulig for kommunen å hente ut disse gevinstene. Argumentene for likevel å drive eiendomsoppmåling gjennom et kommunalt foretak kan være et ønske om fortsatt å kunne yte et godt tilbud til innbyggerne gjennom å beholde ansatte med god kompetanse og erfaring på området. Særlig for små kommuner kan det være aktuelt å gå sammen om å opprette kommunale foretak for å beholde arbeidskraft, kompetanse

og et godt tilbud. Det kommunale foretaket vil ikke kunne føre oppmålingsforretningene i matrikkelen selv, da det fortsatt skal være en offentlig forvaltningsoppgave, og de må som de private overlate matrikkelføringen til Kartverket eller kommunen.

Oppmåling av eiendommer skal i tiltaket altså kunne foretas av både offentlige og private virksomheter med en autorisert landmåler (landmålerforetak). Det stilles ikke krav om foretaksgodkjenning, men en virksomhet som skal drive med landmåling må oppfylle krav til styringssystem, forsikring og så videre.

3.2.2. Autorisasjonskrav

For å sikre kvaliteten på arbeidet som utføres innføres det en autorisasjonsordning og et krav om at den som er ansvarlig for den enkelte oppmålingsforretning må være autorisert¹¹. Det stilles krav om minst bachelorgrad og 2 års praksis, samt godkjent autorisasjonseksamen for å bli en autorisert landmåler. Kravene er tilsvarende hva flere andre europeiske land har og de er i samsvar med regelverket for tjenesteyting i EØS-området. Kartverket blir ansvarlig for administrasjon av autorisasjonsordningen og for å behandle klager på landmålers yrkesutøvelse. Departementet er klageinstans i saker vedrørende autorisasjon.

For å sikre et tilstrekkelig godt tilbud og et fungerende marked vil det innføres en overgangsordning hvor dagens utøvere kan få autorisasjon basert på sin faglige bakgrunn og realkompetanse. Ordningen vil være åpen for søknader fra både kommunalt ansatte eiendomsmålere så vel som andre som mener de oppfyller kravene.

3.2.3. Matrikkelføring

Kartverket tillegges det overordnende ansvaret for føring av eiendomsopplysninger i matrikkelen. Kommuner som ønsker å beholde matrikkelføringsansvaret kan søke om å få lov til det. Det er kun matrikkelføring relatert til oppmålingsforretninger som er foreslått lagt til Kartverket og kommunene skal fortsatt føre andre opplysninger i matrikkelen, herunder opplysninger om adresse, bolig og bygning. Tiltaket innebærer også at § 7 i matrikkellova, som krever 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. Etter avklaring med departementet legger vi til grunn i denne analysen at paragrafen innføres for alle eiendommer i hele landet etter 10 år, i motsetning til nullalternativet hvor den bare gjøres gjeldende for en tredjedel av solgte eiendommer.

Det kommunale monopolet i nullalternativet gjør det vanskelig for privat tjenestenæring å bygge kompetanse på eiendomsoppmåling. Tiltaket legger til rette for utvikling av en rådgivningsbransje med spesialisering og kompetanse på eiendomsspørsmål og oppmåling. Konsulentbistand er aktuelt både for grunneiere som har behov for råd i saker eller tvister som involverer naboer eller offentlige myndigheter, men også for større selskaper som utvikler mer komplekse prosjekter. Kommunene har i dag, som offentlig forvaltningsorgan, begrenset mulighet til å gi mer omfattende bistand til grunneiere i denne type eiendomssaker.

Som omtalt i avsnitt 4.9 om nøytralitet og habilitet knyttet til yrkesutøverens rolle har det vært fremmet argumenter om at landmåler som engasjeres direkte av grunneier, primært vil ivareta sin klients interesser. Dette i motsetning til en landmåler som kommunen har pekt ut. I analysene av dette tiltaket legger vi til grunn at den foreslåtte autorisasjonsordningen fungerer, og at dette ikke blir en reell problemstilling. Autorisasjonen forplikter landmåler til å opptre nøytralt, og landmåler risikerer å miste autorisasjonen om vedkommende ikke

¹¹ Dette betyr likevel ikke at den som skal utføre den faktiske oppmålingen er pålagt å ha autorisasjon, dersom denne personen selv ikke står ansvarlig for oppmålingsforretningen

gjør det. Mulige konsekvenser dersom autorisasjonsordningen ikke løser denne problemstillingen i tilstrekkelig grad vil omtales i vurderingen av samfunnsøkonomiske virkninger.

Tiltaket innebærer at autorisasjon skal gis av den sentrale matrikkelmyndigheten, det vil si av Kartverket. Kartverket vil få økte administrative kostnader til å administrere autorisasjonseksamen, samt godkjenne kurs som kvalifiserer for vedlikehold av autorisasjon, og kontrollere at autoriserte landmålere har tatt nødvendig etterutdanning.

3.2.4. Avgrensninger

Høringsforslaget åpner for å la godkjente høyskoler og universiteter arrangere autorisasjonsprøvene og avgjøre om prøven er bestått. Dette har ingen innvirkning på vurderingene eller konklusjonen i analysen, utover at kostnadene forbundet med dette må flyttes fra Kartverket til utdanningssektoren, og vi ser derfor bort ifra det.

Slik vi forstår lovforslaget vil det i tiltaksalternativet være mulig for en aktør som Statens vegvesen å beholde sine landmålere til å utføre den samme jobben som de gjør i dag. Så lenge Statens vegvesen ikke tilbyr oppmålingsforretninger som en kommersiell tjeneste som kan bestilles og kjøpes av andre, men kun utfører oppdrag i egenregi, legger vi til grunn at det er i tråd med lovforslaget. Denne analysen ser derfor ikke nærmere på virkninger av tiltaksalternativet for Statens vegvesen.

3.3. Tiltak 2: Anbudsutsetting

En alternativ organisering av markedet som legger til rette for mer konkurranse enn dagens løsning er anbudsutsetting. Dette kan tenkes løst på flere måter, og hva som er den optimale utforming av et slikt tiltak for dette markedet vil kreve en grundig vurdering.

Det offentlige kan gjennomføre en anbudskonkurranse hvor de lyser ut et oppdrag om å utføre landmålinger, og så motta tilbud fra de aktørene som finner et slikt oppdrag interessant. Dette omtales gjerne som konkurranse *for* markedet, heller enn konkurranse *i* markedet. Et oppdrag kan lyses ut for hver enkelt kommune, eller det kan deles opp i større geografisk avgrensede blokker (fylke eller landsdeler) hvor en eller flere aktører kan konkurrere på de områdene de finner interessante.

Konkurranseutsetting har, til sammenligning med dagens kommunale tilbud, flere fordeler. Det vil gi økt konkurranse ved at private aktører har incentiver til å konkurrere hardt for å vinne «hele markedet» og avhengig av hvordan konkurransen utformes gis også det offentlige anledning til å fastsette gebyrene dersom det er ønskelig. Avhengig av størrelsen på markedene vil en slik løsning også kunne utløse stordrifts- og skalafordeler i større grad enn dagens kommunale ordning. En organisering hvor det åpnes opp for at private aktører som vinner en avtale med det offentlige kan utføre eiendomsmålinger vil også kunne gi gevinster og fordeler i markedet for rådgivningstjenester til det private. De selskapene som vinner oppdragene med det offentlige vil over tid bygge kompetanse på dette området og det vil kunne være aktuelt å utvide tjenestene de tilbyr til også å inkludere aktiviteter rettet mot det private markedet. Skjerpet konkurranse vil gi mer effektiv utnyttelse av ressursene som samlet sett brukes på denne tjenesten.

Det som taler imot en slik organisering, særlig i det tilfellet at hver enkelt kommune skal gjennomføre en anbudskonkurranse, er økte administrative kostnader i forbindelse med organiseringen, gjennomføringen og oppfølgingen av konkurransen. Videre kan det være vanskelig å velge hvilke parametere det skal konkurreres på i dette markedet og hvordan konkurransen skal utformes. Det kan tenkes at aktørene konkurrerer om å tilby en gitt pris for ulike tomtestørrelser som de forplikter seg til å tilby alle som trenger en slik tjeneste. Alternativt kan

det tenkes at kommunen fastsetter gebyrene og krever det inn fra den enkelte som får utført en eiendomsoppmåling, og at kommunen deretter betaler en årlig kompensasjon for tjenestene til selskapet som vinner anbudet. Dette er bare to eksempler og det finnes flere andre mulige løsninger også.

En annen utfordring som kan oppstå med konkurranseutsetting er valg av varigheten på kontrakten. Det er viktig at kontrakten er lang nok til at aktørene finner det lønnsomt å delta. Det må tas hensyn til at et selskap får tilstrekkelig tid til å etablere en organisasjon, herunder rekruttere nødvendig personell, bli kjent med markedet og høste noen stordriftsfordeler. Det som ofte taler mot for lange kontrakter er at selskapene som ikke vinner konkurransen kan forsvinne i mellomtiden, dermed reduseres antallet selskaper som er kvalifiserte til å delta neste gang oppdraget lyses ut. Dette argumentet taler for at en ikke bør dele markedet i for store geografiske blokker.

Vår vurdering er at en organisering av denne tjenesten som baserer seg på at det skal lyses ut anbudskonkurranser har klare ulemper. Det skyldes transaksjons- og administrasjonskostnader ved gjennomføring av anbudsprosessen både i kommunal eller statlig regi, samt tilsvarende kostnader også for leverandørene. Det vil være utfordrende å finne hensiktsmessig regional inndeling av markedene. Likeledes, men også beslektet, vil det være en utfordring å sette hensiktsmessig kontraktsperiode.

Nyttevirkningene i dette alternativet vil i beste fall være de samme som i tiltak 1 og når kostnadene her må antas å være større finner vi ikke grunnlag for å analysere dette tiltaket nærmere. Det kan også legges til at ingen sammenlignbare land har en anbudsløsning for denne tjenesten.

3.4. Tiltak 3: Nasjonalisering

Nasjonalisering fremstår som en kandidat som bør drøftes, særlig sett i lys av hvordan dette er organisert i Sverige og Finland.

Det er flere potensielle gevinster ved nasjonalisering. En slik organisering vil gjøre det enklere å innføre gebyrer som er like for alle i hele landet, dersom det skulle være ønskelig. Og i den grad synergier med andre statlige tjenester er relevante, vil også en nasjonalisering kunne bidra til å høste disse. En nasjonalisering av tjenesten vil gi sterkere kontroll med kvaliteten og kompetansen til de som skal utføre oppmålingene, samt at det potensielt vil kunne utløse stordrifts- og skalafordeler. En organisering av tjenesten i statlig regi legger bedre til rette for å gjennomføre et nasjonalt krafttak med sikte på å heve kvaliteten på matrikkelen.

Vi vurderer at ordningen ikke fremstår som samfunnsøkonomisk effektiv, av flere årsaker. For det første vil nasjonalisering innebære å bryte opp den integrerte saksbehandlingen i kommunene, på lik linje med tiltak 1. Dersom det er viktig for oppdragsgiver at tiltaket kan bidra til at et større privat marked for rådgivningstjenester innen eiendomsoppmåling vokser frem, vil ikke nasjonalisering kunne legge grunnlaget for dette.¹² Videre tyder empiri både fra andre land og fra Norge på at veldefinerte tjenester kan tilbys mer effektivt i det private markedet enn det man klarer i statlig regi. Hovedårsaken til denne effektiviseringsgevinsten tillegges konkurransepresset fra andre aktører, som til stadighet tvinger frem innovasjon og nye og mer effektive rutiner (jfr. vedlegg 3 om erfaringer fra deregulering av nasjonale monopol). Videre får man heller ikke høstet gevinsten ved at private oppmålere i dag allerede utfører andre typer oppmålinger på eiendommene, og således kan ha lavere kostnader

¹² Leseren bes være oppmerksom på at utreder i kapittel 4.9 uttrykker seg skeptisk til hvorvidt også tiltak 1 bidrar til fremveksten av et slikt marked

ved å utføre ytterligere én oppmåling på samme tomten. Nasjonalisering innebærer derfor noen gevinster, men også flere av ulempene både med dagens ordning og med tiltak 1.

Vi har ikke funnet rom for å gjennomføre en vurdering av hvorvidt en nasjonalisering faller innenfor det juridiske handlingsrommet, særlig sett opp mot relevante EØS-direktiver. Selv om eiendomsoppmåling i dag er et kommunalt forvaltningsansvar er det ikke gitt at en vil få aksept for at tjenesten fremover kun skal tilbys gjennom et offentlig tilbud dersom en velger å omorganisere.

3.5. Tiltak 4: Fri konkurranse, ingen krav til autorisasjon

Et siste alternativ som er naturlig å diskutere i denne sammenheng er et fullstendig frislipp uten krav om autorisasjon. Dette kan tenkes kombinert med enten å overføre matrikkelføringsansvaret til Kartverket, eller ikke. Et slikt tiltak vil innebære det samme potensialet for effektivisering som tiltaket med autorisasjon, men innebærer samtidig flere ulemper. For det første vil det være tilnærmet umulig å sikre kvaliteten på de oppmålingene som utføres, da man fullstendig gir fra seg kontrollen med kompetansen til landmåleren. Det er lite realistisk å tro at partene i marka selv skal klare å vurdere hvorvidt landmåleren er tilstrekkelig kompetent. Sammenlignet med tiltaket med en autorisasjonsordning innebærer tiltaket også færre muligheter til å luke ut landmålere som ikke opptre med den ønskede faglige nøytraliteten. Faren for å miste fremtidige kunder og trusselen om å miste autorisasjonen utgjør til sammen de to mekanismene som skal sikre faglig habilitet og nøytralitet. Dette tiltaket innebærer at man gir slipp på den ene mekanismen, og det eneste man vinner er en beskjeden innsparing i autorisasjonskostnadene.

Vi vurderer derfor at dette tiltaket gir en samfunnsøkonomisk dårligere løsning enn en profesjonsregulert tjenesteyting med krav om autorisasjon.

3.6. Valg av tiltak

Tiltak 1 er sammenfallende med lovforslaget som har vært på høring, og vi er eksplisitt bedt om å analysere dette. Som en del av den samfunnsøkonomiske analysen har vi her vurdert andre tiltak for å se om det finnes alternativer som potensielt er mer hensiktsmessige. På bakgrunn av de overordnende analysene har vi vurdert det som mer hensiktsmessig å bruke ressursene på å danne en grundigere forståelse av markedet og virkningene i tiltak 1, heller enn å på svakt grunnlag analysere flere tiltak.

Tiltak 2: Anbudsutsetting er ikke analysert videre da oppdragstaker mener det i beste fall gir de samme nyttevirkningene som tiltak 1, samtidig som det innebærer store administrasjonskostnader. Ingen sammenlignbare land har heller valgt en anbudsløsning for denne tjenesten.

Tiltak 3: Nasjonalisering er ikke analysert videre. Dette fordi tiltaket innebærer kostnader gjennom tapte synergier i kommunene, og da tiltaket ikke innebærer konkurranse i markedet anser vi at tiltaket ville ha medført mer beskjedne effektiviseringsgevinster enn tiltak 2 og 4. Videre ligger det ikke innenfor rammene av dette oppdraget å kunne vurdere hvorvidt tiltaket ville ha vært i tråd med gjeldende EØS-regelverk. På den annen side gir tiltaket også noen andre nyttevirkinger enn tiltak 2 og 4 gjennom muligheten for statlig kontroll.

Tiltak 4: Fri konkurranse, ingen krav til autorisasjon er ikke analysert videre da tiltaket har åpenbare svakheter sammenlignet med tiltak 2, mens gevinstene kun utgjør beskjedne besparelser i autorisasjonskostnader.

4. Samfunnsøkonomiske virkninger

I det foregående kapittelet beskrev vi de ulike tiltakene og skisserte kort hvilke overordnede effekter vi kan forvente sammenlignet med nullalternativet. I dette kapittelet beskrives virkningene videre, og de verdsettes så langt det lar seg gjøre.

Den samfunnsøkonomiske analysen gjennomføres i tråd med Rundskriv R-109/14 (Finansdepartementet, 2014) og veilederen i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2014). I analysen vurderer vi bare kostnader og gevinster som antas å ha en viss betydning og omfang. De prissatte virkningene vurderes først i kapittelet, deretter vurderes de ikke-prissatte virkningene. Hvis ikke annet er oppgitt, er alle priser i 2016-kroner. **Sammenstillingsåret for prissetting av kostnads- og nyttevirkninger er 2018**, som er det året lovforslaget antas å tidligst tre i kraft. Analysen tar utgangspunkt i tiltaket slik det er beskrevet i høringsnotatet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet¹³. Analysen inkluderer kun effekter som er direkte tilknyttet tiltaket, og kun de effekter vi har tilstrekkelig informasjon om og som vi med rimelighet kan anta vil inntreffe. Vi har beskrevet og kvantifisert virkningene så langt det har latt seg gjøre innenfor rammene av prosjektet. De viktigste aktørgruppene som blir påvirket er i dette tilfellet brukerne, dagens kommunale landmålere, kommunene, private oppmålingsfirmaer, Kartverket og jordskifteretten.

Faktaboks 2: Kort om samfunnsøkonomiske analyser

Samfunnsøkonomiske analyser

En samfunnsøkonomisk analyse er en systematisk prosess der man nøye identifiserer, evaluerer og sammenligner konsekvensene av potensielle tiltak. Det er en prosess som vanligvis gjennomføres i forkant av en beslutning for å gi beslutningstaker et best mulig grunnlag for å vurdere beslutningens konsekvenser for ulike samfunnsgrupper. Blant samfunnsgrupper regnes alle individer og organisasjoner som blir påvirket av beslutningen, fra enkeltindivider til næringslivet til offentlige organ. En vurderer dermed ikke kun nytten for den enkelte statlige virksomhet. Analysen begrenses til virkninger i Norge. Videre vurderes et tiltak å være samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom det er lønnsomt for samfunnet sett under ett. Fordelingseffekter, grad av usikkerhet i estimatene og andre hensyn kan også påvirke den samlede vurderingen av tiltaket.

I samfunnsøkonomiske analyser vurderer man de ulike tiltakene opp mot hverandre og nullalternativet. I nullalternativet vurderes de samfunnsøkonomiske effektene av at ingen av de potensielle tiltakene gjennomføres.

4.1. Avgrensninger og forutsetninger

En samfunnsøkonomisk analyse skal så langt som mulig fange opp relevante virkninger av tiltaket i hele dets levetid. Det må gjøres individuelle vurderinger av aktuell analyseperiode for tiltak som tar form av tjenester eller reguleringsendringer. En må vurdere hvor langt inn i framtiden tiltaket vil ha vesentlige virkninger og det kan ta tid fra en gjennomfører regelendringer til nye aktører velger å etablere seg i markedet. I denne analysen har vi valgt å legge til grunn **en analyseperiode på 20 år**, med første analyseår satt til 2018. Det følger av tiltaket som skal analyseres at paragraf 7 i matrikkellova iverksettes etter 10 år¹⁴. Dette er ventet å gi økt etterspørsel etter

¹³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-organisering-av-eiendomsoppmalingen/id2508597/>

¹⁴ Se vedlegg 2 for en nærmere redegjørelse for hvordan vi beregningsteknisk har implementert § 7

denne tjenesten og vi mener det er hensiktsmessig at analyseperioden fanger opp disse virkningene i en periode på 10 år etter at paragrafen har trådt i kraft. Jo lenger analyseperioden blir, jo mer usikkerhet blir det i analysen fordi flere uforutsette ting kan dukke opp. Vi viser gjennom en følsomhetsanalyse i avsnitt 5.2 hvordan valget av analyseperiode påvirker konklusjonene. Fremtidige virkninger skal diskonteres relativt til virkninger i dag. **Kalkulasjonsrenten** brukt til å diskontere disse virkningene er satt til fire prosent, i tråd med rundskrivet og veilederen.

I henhold til veilederen har vi lagt til grunn en **skattefinansieringskostnad** på 20 prosent av alle offentlige utgifter. Skattefinansieringskostnader representerer den samfunnsøkonomiske verdien av de tjenestene eller varene som kunne ha blitt produsert dersom det offentlige ikke hadde vært nødt til å finansiere fellesgoder ved hjelp av vridende skatter, for eksempel på arbeid. Hvis ikke annet er oppgitt er alle kostnader, gevinster og priser i **2016-kroner**. Oppgitte priser på en oppmålingsforretning er ekskludert merverdiavgift der ikke annet er angitt. Arbeidskraftkostnader justeres med en årlig forventet reallønnsvekst på 1,3 prosent, i tråd med anbefalingene i veilederen og rundskrivet.

4.2. Antall oppmålingsforretninger

4.2.1. Nullalternativ

Høringsnotatet anslår at antall årlige oppmålingsforretninger er omtrent 38 000 i 2015, men poengterer at dette er et anslag heftet med stor usikkerhet. Som en kvalitetssjekk av dette estimatet har vi gjort egne anslag basert på innsamlet informasjon fra over 20 kommuner. Ved å skalere opp antall oppmålingsforretninger i disse kommunene til landsbasis, basert på innbyggertallet i de intervjuede kommunene, samtidig som vi tar høyde for at Statens vegvesen utfører 10 prosent av alle oppmålingsforretninger, estimerer vi at årlig antall oppmålingsforretninger ligger på omtrent 34 000. Dette anslaget er også heftet med stor usikkerhet, ettersom utvalget av kommuner som har svart er noe lavt. En tredje beregning basert på hva kommunene sier om antall oppmålinger per årsverk, kombinert med antall årsverk estimert i en bacheloroppgave fra 2016 (Andreassen med flere, 2016), kommer man frem til at antall oppmålingsforretninger ligger på omtrent 36 000 i året. Ettersom alle anslagene ligger på omtrent samme nivå, legger vi oss på gjennomsnittet av disse og legger til grunn **36 000 årlige oppmålingsforretninger i 2015** som et utgangspunkt for analysen.

Ettersom en samfunnsøkonomisk analyse skal si noe om kostnader fremover i tid, må vi gjøre noen antakelser når det kommer til vekst i antall oppmålingsforretninger. NOU 1999:1 anslår at det i 1995 ble gjennomført 30 000 oppmålingsforretninger. Et topunktsanslag basert på dette og anslaget på 36 000 i 2015 estimerer den historiske veksten de siste 20 årene til å være 0,9 prosent i året. Det passer med at flere kommuner rapportere at de opplever liten eller ingen vekst. En årlig økning på 0,9 prosent er vanskelig å registrere fra år til år, men det vil gi utslag på sikt. Vekst i antall oppmålingsforretninger vil blant annet bli påvirket av befolkningsutvikling, boligutbygging og demografiske endringer som sentralisering til byer. Dette har også vært viktige forhold de forgående 20 årene og vi ser liten grunn til å tro at veksten i antall oppmålingsforretninger vil være noe annerledes de neste 20 årene. Vi antar dermed en vekstrate på 0,9 prosent i analyseperioden og i avsnitt 5.2 ser vi på hvordan alternative vekstrater gir utslag i resultatet

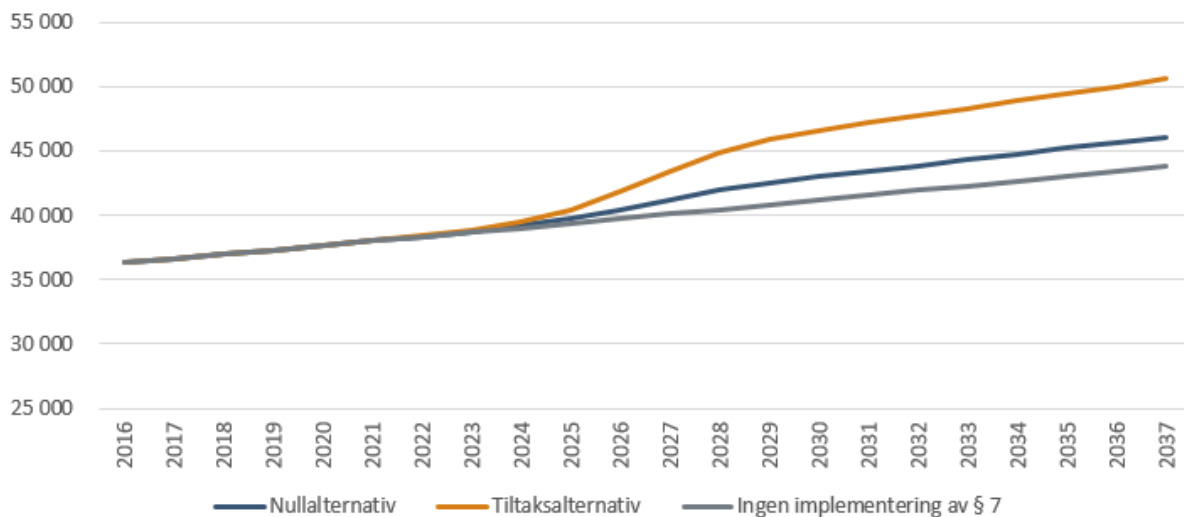
I denne analysen skal vi også inkludere virkningene av at matrikkellova § 7 iverksettes. Dette skal gjøres både dersom dagens situasjon videreføres og dersom tiltaksalternativet velges. Etter avklaring med oppdragsgiver legger vi til grunn i nullalternativet at § 7 innføres for et antall kommuner som tilsvarer 1/3 av alle

eiendomsoverdragelser etter 10 år. Dette vil gi et utslag på antall oppmålingsforretninger som utføres hvert år, estimert til omtrent 2150 ekstra i 2037 i nullalternativet.

4.2.2. Tiltaksalternativ

Vi tar som utgangspunkt at den grunnleggende veksten i antall oppmålingsforretninger er lik i tiltaksalternativet som i nullalternativet, altså en årlig vekst på 0,9 prosent. Til forskjell fra nullalternativet, og som nevnt i avsnitt 3.2, vil innføringen av § 7 i matrikkellova i tiltaksalternativet få et større omfang da den skal gjelde for alle eiendomsoverdragelser i hele landet. Dette vil ha en påvirkning på hvor mange oppmålingsforretninger som blir utført hvert år, noe som igjen vil ha innvirkning på andre faktorer som antall årsverk til oppmålinger og matrikkelføring, men også ikke-prissatte forhold som kvalitet på matrikkelen. Vi anslår at en fullstendig innføring av § 7 vil føre til omtrent 6 500 ekstra årlige oppmålinger mot slutten av analyseperioden.

Figur 2. Antall oppmålingsforretninger de neste 20 årene i nullalternativet og i tiltaksalternativet.



4.3. Kostnader knyttet til årsverk til eiendomsoppmåling

4.3.1. Nullalternativ

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i høringsforslaget anslått at det er omtrent 500-600 årsverk knyttet til eiendomsoppmåling i kommunene i dag. Vår analyse tar utgangspunkt i at det brukes 650 årsverk samlet for oppmålingsforretninger og matrikkelføring. Dette er basert på dybdeintervjuer og spørreundersøkelser med omtrent 30 kommuner, samt en bacheloroppgave ved Høgskolen i Bergen (Andreassen med flere, 2016).

Våre egne anslag, basert på informasjon fra kommunene, viser at omtrent 55 oppmålingsforretninger tilsvarer ett årsverk med eiendomsoppmåling og matrikkelføring. Kombinert med estimatet på 36 000 årlige oppmålingsforretninger betyr dette at antall **årsverk knyttet til eiendomsoppmåling og matrikkelføring ligger på omtrent 650**. Den andre kilden er en bacheloroppgave skrevet av Kristine Andreassen, Helene Løvold Gjerde,

Lars Johan Røttum Mæhla og Ninni Neumann¹⁵. De har gjennomført intervjuer med 153 kommuner, som representerer 2,8 millioner innbyggere. Disse kommunene oppgir til sammen 355 årsverk for oppmålingsforretninger og matrikkelføring. Multiplisert opp med antall innbyggere gir det et anslag på omtrent 655 årsverk på landsbasis, som er ganske nærme vårt estimat på **650 årsverk**. Vi har gjennom de samme intervjuene kommet frem til at omtrent 85 prosent av disse årsverkene går til arbeid knyttet til selve eiendomsoppmålingen, inkludert for- og etterarbeid, mens 15 prosent går til arbeid knyttet til matrikkelføring. Basert på denne fordelingen estimerer vi at 550 årsverk i kommunene går med til eiendomsoppmåling i dag, noe som også stemmer godt overens med anslaget fra høringsforslaget.

I nullalternativet er det liten grunn til å tro at antall oppmålinger per årsverk kommer til å forandre seg drastisk, og vi legger derfor til grunn at utviklingen i antall årsverk knyttet til eiendomsoppmåling vil vokse med samme takt som antall oppmålinger. Som redegjort for i avsnitt 4.2 har vi lagt til grunn en årlig vekst på 0,9 prosent over perioden, samt at vi etter 10 år tar høyde for virkningene av at § 7 i matrikkellova innføres for kommuner som representerer en tredjedel av eiendomsomsetningen i Norge. Det vil kreve økt kapasitet i kommunene og gir en ekstra økning i antall årsverk i årene rundt innfasingen.

Ettersom det store flertallet av landmålere er kommunalt ansatte ser vi mot disse når vi skal kalkulere kostnadene knyttet til antall landmålere ved dagens organisering. Resultater fra Leikny Gammelmo sin forskning på eiendomsoppmåling viser at flertallet av kommunenes landmålere har utdanning på høyere nivå (Gammelmo, 2016). SSB rapporterer at den gjennomsnittlige bruttolønnen for kommuneansatte med 1-4 års høyere utdanning er 517 200 kroner. Legger vi til 20 prosent i overhead (arbeidsgiveravgift m.m.) anslår vi at kommunens kostnader knyttet til et årsverk landmåling er 620 000 kroner.

4.3.2. Tiltaksalternativ

Markeder som historisk har vært skjermet for konkurranse blir gjerne mer effektive ved innføring av konkurranse. Dette gjelder særlig i et marked som dette hvor dagens aktører, de enkelte kommunene, ikke er profittdrevne aktører. En profittdrevet monopolist har insentiver til å holde kostnadene nede for å hente ut størst mulig overskudd, mens kommunene ikke har like sterke insentiver til kostnadskontroll – man har hjemmel for å sette kostnadsdekkende gebyrer,¹⁶ hvilket fører til at enhver kostnadsøkning i sin helhet kan veltes over på forbrukeren. Selv om det også finnes klare motargumenter, forventer vi at en konkurranseutsetting av eiendomsoppmålingen i Norge vil medføre en effektiviseringsprosess som leder til en reduksjon i antall årsverk, av flere grunner.

For det første finnes det flere empiriske eksempler på at konkurransepress og krav om profitt fører til at prosesser utføres raskere og mer effektiv enn i regi av offentlige myndigheter. Det kan skje blant annet gjennom en reduksjon i tiden brukt på selve oppmålingen, en mer aktiv bruk av fleksibel arbeidstid der hvor det er hensiktsmessig, reduserte reisetider (mer effektiv planlegging og gjennomføring av tidspunktene for oppmålinger) og gjennom stordriftsfordeler. Videre vil det faktum at private aktører i større grad også kan spesialisere seg på ulike sakstyper bidra til mer effektiv samlet ressursbruk. For det andre vil landmålerne oppleve en jevnere oppdragsstrøm, ettersom man ikke lenger er bundet av kommunegrenser og store svingninger i oppdrag innad i den enkelte kommune. Dette vil redusere problemer med midlertidig under- og overkapasitet.

¹⁵ Bacheloroppgave (2016) «Hvordan ser kommunene på innføring av fritt landmålervalg?»

¹⁶ Se vedlegg 3 for en mer utfyllende argumentasjon

Intervjuer med flere av de private aktørene i dagens marked indikerer, som et forsiktig anslag, at de utfører omtrent 75-100 oppmålinger per årsverk, i et umodent marked, mens kommunene i snitt gjennomfører under 60 oppmålinger per årsverk. Disse tallene kan til en viss grad være basert på såkalte seleksjonseffekter, hvor de private landmålerne har valgt bort de mest kompliserte sakene.

Gjennom intervjuer med kommunene har vi lært at antall oppmålinger i hver kommune svinger mye fra år til år, alt etter hvilke reguleringsplaner som blir vedtatt i kommunen det året. Dette kan være et problem spesielt i mindre kommuner, hvor man kan ende opp med at landmålerne har for mye arbeid deler av tiden, samtidig som at de andre deler av tiden må utføre helt andre oppgaver for å fylle arbeidstiden. Dagens rigide system gjør det vanskelig å glatte over den ujevne oppdragsmengden ved å låne inn ekstra ressurser fra nabokommunen ved stor oppdragsmengde, og gir også lite rom for å gjennomføre eiendomsoppmålinger utenfor kommunens grenser ved oppdragstørke. Selv om flere kommuner benytter seg av interkommunale samarbeid, og kjøper inn privat eiendomsoppmåling ved behov, er dette ikke utbredt nok til å veie opp for ulempen ved å være bundet av kommunegrensene. Ved å konkurranseutsette eiendomsoppmåling vil en få private bedrifter som ikke er geografisk bundet, og man vil dermed få en jevnere oppdragsmengde og en bedre match mellom antall oppdrag og antall årsverk.

Private landmålere er i dag involvert på flere punkter i eiendomssaker. De stikker ut bygg og veier, vann og avløpsledninger, elektriske ledninger og telekommunikasjon. Dette krever at landmåler reiser ut i marka og har med seg utstyr. Merkostnaden ved å skulle måle opp eiendomsgrenser vil derfor i mange tilfeller være lavere enn dersom en annen person også må reise ut for å foreta en separat oppmåling av eiendomsgrensene. Dette taler for at kostnaden ved at private måler opp i mange tilfeller er lavere enn når kommunen skal måle opp samme tomten.

Konkurranseutsetting og privatisering vil også åpne opp for skala- og spesialiseringsgevinster. Til tross for at det i dag er åpent for interkommunale samarbeid når det gjelder eiendomsoppmåling, ser vi eksempler på mange mindre kommuner som driver eiendomsoppmåling selv. Eiendomsoppmåling kan være et krevende fag, og kompleksitetsnivået varierer fra de helt enkle til de svært kompliserte sakene. Da er det ikke urimelig å anta en profesjonell landmåler som utfører 100 oppmålingsforretninger i året vil kunne utføre dette arbeidet raskere og bedre enn en kommunalt ansatt som på grunn av sakstilfanget i kommunen er begrenset til 40-50 oppmålinger i året, og bruker resten av tiden på andre arbeidsoppgaver. Flere oppdrag åpner opp for spesialisering, og det kan tenkes at noen landmålere vil spesialisere seg på komplekse oppmålinger i byer, mens andre spesialiserer seg på oppmålinger av større og dårlig dokumenterte landbrukseiendommer.

Et annet argument for spesialisering ved konkurranseutsetting er mer innovasjon og raskere teknologiutvikling. Oppmålingsfaget har vært gjennom store teknologiske endringer, og kommunene har tatt stor del i denne utviklingen. Likevel er det slik at aktører i et velfungerende marked vil være avhengige av å holde kostnadene lave for å overleve, mens man som offentlig enetilbyder er mindre avhengig av å kutte kostnader. Dette gjelder spesielt for kommunale oppgaver som gebyrfinansieres. Lave kostnader gjør en mer konkurransedyktig, og det gir også økte muligheter for profitt. Private bedrifter har derfor insentiver til å utvikle eller investere i teknologi som gjør at oppmålingene kan utføres enda billigere, raskere og bedre.

Det er også argumenter som taler mot en effektiviseringsgevinst, eller som bidrar til å redusere størrelsen på effektiviseringsgevinsten. Høringsforslaget innebærer en oppsplitting av en handlingskjede som nå er godt integrert. Når kommunen er involvert i alle leddene kan den bedre utnytte kompetansen i hvert ledd til å få arbeidet gjennomført raskere. Det kan argumenteres for at en komplisert sak vil kunne behandles raskere i plan- og bygningsetaten dersom de kan trekke på kunnskapen til de som arbeider med eiendomsoppmåling. Samme

argument gjelder ved matrikkelføring hvor en lettere kan spørre den som utførte oppmålingen dersom det er noe som ser ut som det ikke stemmer. Denne integrerte sakskjeden blir brutt opp både som følge av at oppmålingene kan gjennomføres av private, men også som følge av at matrikkelføringen overføres til Kartverket.

Et tilgrensende problem, som særlig kan gjøre seg gjeldende i en overgangsperiode, er at store deler av kommunenes arkiv kun eksisterer fysisk. Landmålerne vil ofte ha behov for informasjon i arkivene og kommunene må bruke ressurser på finne frem relevant informasjon om grenser og avtaler før oppmålingen kan begynne. Dette er oppgaver kommunen utfører i dag. I den grad kommunen må utføre denne oppgaven også i fremtiden vil det kun innebære en samfunnsøkonomisk merkostnad ved tiltaket dersom informasjonsflyten mellom arkivet og landmåler går saktere i tiltaket enn i nullalternativet, eller dersom tiltaket direkte fører til mer av denne typen arbeid enn det som utføres i dag. Vi forventer imidlertid at omfanget av de tjenestene kommunene vil måtte tilby de private vil bli mindre på sikt når kommunene får digitalisert arkivene sine. Dette momentet kommer vi tilbake til i avsnitt 4.10

På bakgrunn av dette anslår vi en effektiviseringsgevinst ved konkurranseutsetting på 15 prosent, noe vi anser som et konservativt anslag selv når vi har tatt høyde for de ovennevnte argumentene som trekker i motsatt retning. En overgang fra dagens situasjon med kommunal enerett til et profesjonsregulert tjenesteytende marked vil trolig kreve litt tid før det private tilbudet er godt etablert. For å ta høyde for dette vil effektiviseringen i antall årsverk fases inn over tid med full effekt etter omtrent 5 år.

Tabellen nedenfor viser netto kostnadsbesparelser forbundet med årsverk til eiendomsoppmåling over analyseperioden på 20 år. En effektivisering på 15 prosent vil føre til en reduksjon i kostnadene på over 475 millioner kroner i netto nåverdi.

Tabell 2: Samfunnsøkonomiske kostnader av årsverk knyttet til eiendomsoppmåling. Nåverdi, millioner 2016-kroner.

Kostnader av årsverk knyttet til eiendomsoppmåling	
Kostnader i nullalternativet	5 614
Kostnader i tiltaksalternativet	5 139
Netto kostnadsbesparelser	475

4.4. Kostnader knyttet til matrikkelføring

4.4.1. Nullalternativ

Som nevnt tidligere har vi gjennom intervjuer med kommunene anslått at omtrent 15 prosent av årsverkene knyttet til eiendomsoppmåling i kommunen i dag går til matrikkelføring, noe som tilsvarer opp mot 100 årsverk. Her, som for antall landmålere, er det ingen grunn til å tro at ikke også antallet matrikkelførere kommer til å utvikle seg i takt med antall eiendomsoppmålinger i nullalternativet.

I tillegg til kostnaden ved selve matrikkelføringen, har en i dag årlige kostnader knyttet til gjennomføring av matrikkelføringskurs. Per i dag finnes det over 3000 registrerte matrikkelførere, og Kartverket godkjenner hvert år mellom 150 og 200 nye matrikkelførere. Antallet kommunalt ansatte som fører matrikkel overstiger derfor langt på vei de 100 årsverkene, da dette i mange kommuner kun legger beslag på en liten andel av arbeidstiden. Det tar en kommunalt ansatt 10-11 arbeidsdager å gjennomføre kurset, noe som tilsvarer omtrent 7 årsverk årlig for kommunene. Kommuneansatte vil fremdeles måtte gjennomføre matrikkelføringskurs for føring av bygning-

og adressedelen, og vi antar at omtrent 25 prosent av den årlige kostnaden ved kursing går til dette og dermed ikke vil være relevant for denne analysen. Dermed står det igjen omtrent 5 årsverk i matrikkelføringskurs i forbindelse med eiendomsoppmåling, og disse årsverkene er inkludert i vårt anslag på 100 årsverk til matrikkelføring. I tillegg anslår Kartverket at de har utgifter på omtrent 2 millioner kroner årlig for å arrangere matrikkelføringskursene. Av samme grunn som ovenfor, antar vi at 1,5 millioner av disse kostnadene er knyttet til eiendomsoppmåling.

Det er ikke noen store og systematiske forskjeller på matrikkelførere og landmålere i kommunene i dag, da det ofte er de samme personene som gjør begge oppgavene. Årsverk knyttet til matrikkelføring verdsettes da på samme måte som landmålere, med en kostand på 620 000 kroner per årsverk.

4.4.2. Tiltaksalternativ

Som for årsverk knyttet til eiendomsoppmåling legger vi til grunn en effektivisering og en reduksjon i antall årsverk som går til matrikkelføring i tiltaksalternativet. For det første vil sentral matrikkelfører være sikret et jevnt høyt sakstifang, da de vil være mindre påvirket av kommunale svingninger i antall oppmålinger. I tillegg finnes det ytterlige argumenter som gjør at vi tror effektiviseringsgevinster er større for matrikkelføring enn for eiendomsoppmåling. Matrikkelføring er til tider en teknisk krevende oppgave, som krever både opplæring og trening før man klarer å utføre den effektivt. 3000 registrerte matrikkelførere i kommunene i dag antyder at mange fører få saker i løpet av et år. Sentral matrikkelføring vil også gi bedre muligheter for teknologiutvikling, både fordi matrikkelføringsmyndigheten selv er ansvarlig for matrikkelføringen og bedre skjønner hva som kan forbedres, i tillegg til at det vil være lettere å implementere ny teknologi når det er færre matrikkelførere som må opplæres. I nullalternativet fremgår det også at omtrent 5 årsverk går med til kursing av kommunalt ansatte, dette vil i stor grad bortfalle i tiltaket fordi det er langt færre ansatte i Kartverket som trenger kursing.

Det som taler mot en effektivisering er at man i kommunene i dag har en integrert og strømlinjeformet saksgang som i tiltaket brytes fullstendig opp. Fra en situasjon der både fradelingsvedtak, oppmåling og matrikkelføring skjer innad i kommunen skal dette nå utføres av tre separate aktører. Dette kan medføre økte transaksjonskostnader, særlig dersom matrikkelfører i Kartverket blir avhengig av å få tilgang på informasjon fra den enkelte kommune. Det at kommunene sitter på den nødvendige informasjonen var angivelig hovedårsaken til at matrikkelføringen i sin tid ble lagt til kommunene da matrikkellova kom i 2010,¹⁷ og vi kan ikke se forandringer i mellomtiden som undergraver dette argumentet. Dette hensynet er dels ivaretatt i analysen ved at noen årsverk blir værende igjen i kommunene når tjenestene flyttes ut, og at deres arbeidsoppgaver vil bli flere. Se kapittel 4.10.1.

Etter en samlet vurdering legger vi til grunn i våre beregninger at tiltaket effektiviserer antall årsverk med 25 prosent. Dette gjelder også dersom de største kommunene skulle velge å føre matrikkel selv, da de største kommunene fører nok saker til at de kan antas å være like effektive som Kartverket. Vi tar også her høyde for en overgangsperiode slik at effektiviseringen først får full effekt etter omtrent 5 år. Dette anses som et konservativt anslag blant annet når Kartverket selv anslår at de trenger 58 årsverk dersom de skal føre alle sakene¹⁸. Kartverkets anslag er basert på en forutsetning om at alle matrikkelføringer er av gjennomsnittlig vanskelighetsgrad. For å ta hensyn til at Kartverkets beregninger er foreløpige, og at en del av føringene vil kunne

¹⁷ Det henvises her til et høringsinnspill fra Tragetons Kjelde, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-organisering-av-eiendomsoppmalingen/id2508597/?uid=734bc8db-a4f2-4a8e-a803-76af6823b799>

¹⁸ Det presiseres at anslaget fra Kartverket er basert på en tidligere utregning som de ikke har hatt anledning til å kvalitetssikre forut for denne analysen. Det er stor usikkerhet i beregningsgrunnlaget og anslaget må anses som svært overordnet.

være vanskelige, har vi lagt oss på et litt høyere anslag. Vi viser gjennom følsomhetsanalysen i avsnitt 5.2 hvordan variasjoner i denne antagelsen påvirker samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Tabellen nedenfor viser at det over en 20 års analyseperiode kan forventes en effektiviseringsgevinst på 196 millioner kroner i netto nåverdi.

Tabell 3: Samfunnsøkonomiske kostnader av årsverk knyttet til matrikkelføring. Nåverdi, millioner 2016-kroner.

Kostnader av årsverk knyttet til matrikkelføring	
Kostnader i nullalternativet	974
Kostnader i tiltaksalternativet	778
Netto kostnadsbesparelser	196

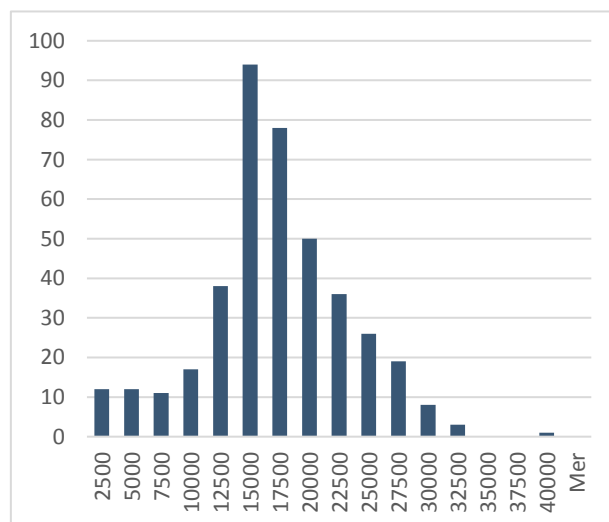
4.5. Gebyr og priser

4.5.1. Nullalternativ

I dag står hver enkelt kommune fritt til å bestemme gebyret for en oppmålingsforretning, innenfor selvkostprinsippet. En sammenligning av gebyrene avdekker svært store variasjoner i gebyrnivå fra kommune til kommune. Noe av dette skyldes sannsynligvis at noen kommuner legger seg under selvkost for å stimulere til utbygging, mens noe skyldes ulik effektivitet mellom kommunene. En annen årsak til forskjellene er at kommunene har ulike prismodeller. Noen kommuner fakturerer basert på timer brukt på oppdraget, mens andre kommuner fakturerer basert på størrelsen av eiendommen eller antall seksjoner som blir målt opp. Dette vil derfor gi ulike priser for tilsynelatende like tomter, selv om det ikke nødvendigvis innebærer at kommunene samlet sett tar

forskjellige priser. I nullalternativet antar vi at det ikke vil skje noen større endring i gebyrene, slik at det fortsatt vil være store forskjeller mellom de ulike kommunene, og prisnivået vil være omtrent likt som det er i dag.

Figur 3: Gebyrnivå for oppmåling av en 750m² tomt i landets kommuner



4.5.2. Tiltaksalternativ

Et aspekt ved den offentlige debatten rundt høringsforslaget er knyttet til prisen for denne tjenesten i et privat marked. Det er ulike synspunkter på hvorvidt tiltaket vil innebære en reduksjon i prisen relativt til dagens kommunale gebyrer.

Argumenter som taler i retning av at prisene i et privat marked vil bli høyere enn det kommunale gebyret er flere. En vesentlig effekt er at det vil tilkomme en merverdiavgift på 25 prosent som de kommunale gebyrene ikke har i dag. Foruten prisen som må betales til den private landmåleren vil det også være et offentlig gebyr for matrikkelføringen, enten denne utføres av Kartverket eller kommunen. Kommunene krever i dag gebyr for matrikkelføringen gjennom det samlede gebyret for oppmålingsforretningen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet anslår at kommunene, samlet sett, går med et underskudd på 120 millioner kroner årlig på dette arbeidet, noe som omtales nærmere i avsnitt 4.10. I denne sammenheng vil vi poengtere at dersom kommunene går med underskudd på kart- og oppmålingsarbeidet så må det dekkes inn gjennom økte priser eller mer effektiv ressursbruk hos de private, da disse ikke vil drive med underskudd. Det er uklart hvorvidt den som har bestilt oppmålingsforretningen skal betale gebyr for matrikkelføring direkte til matrikkelfører eller om det inngår som en del av prisen som betales til landmåleren. De prisene som oppgis fra private aktører i dag, og som i mange tilfeller er vesentlig lavere enn de kommunale gebyrene, tar ikke høyde for at det i høringsforslaget legges opp til mer omfattende arbeid for de private hva gjelder for- og etterarbeid enn det de utfører i dag. Dersom de private også klarer å selge inn rådgivningstjenester og bistand vil det bidra ytterligere til økte kostnader, men da presumptivt også økt nytte, for kunden.

Det har av enkelte blitt uttrykt bekymring for dannelsen av private monopol enkelte steder i landet. Vi har av flere grunner vanskelig for å se at dette skal skje. For det første er eiendomsoppmåling en bransje med lave etableringsbarrierer, hvor investeringskostnadene til måleutstyr er relativt lave og byttekostnadene for rekvirenten ved å bytte fra én landmåler til en annen neppe er stor. Som for alle private tjenesteytelser kan det stilles spørsmål ved om tjenesten vil bli tilbudt over hele landet og om man i avsidesliggende kommuner vil oppleve problemer med å få gjennomført en oppmåling til en rimelig pris. Vi utelukker ikke at det vil oppstå forskjeller i gebyrer mellom ulike steder i landet, men reisekostnad vil, selv med noen timers kjøregodtgjørelse, utgjøre en mindre del av det totale gebyret. Vi tror derfor at de lokale forskjellene vil være begrensede.

Hvis private overtar oppmålingen vil mange kommuner måtte bistå oppmåleren med dokumentasjon og lignende fra arkiver. Det kan være at enkelte kommuner vil ta betalt for denne tjenesten jamfør offentleglova § 8 og offentlegforskrifta § 4. I så fall vil en forvente at hele eller deler av dette overveltes i prisen til kunden, det vil avhenge av hvor velfungerende konkurranse det er. Her kan det samtidig nevnes at de fleste kommuner vil ønske å bistå aktørene i et privat marked for å sikre best mulig fremdrift i disse sakene.

Samtidig så er det argumenter som taler for at et konkurranseutsatt marked vil kunne levere tjenesten til en pris som er lavere enn gebyret mange kommuner tar i dag. Som diskutert over forventes det en mer effektiv ressursbruk i et konkurranseutsatt marked og med et velfungerende marked vil aktørene være tvunget til å prise tjenesten tilnærmet lik kostnadene. Stordriftsfordeler vil gjøre de private mer effektive og prisen for en oppmålingsforretning vil reflektere den reelle kostnaden ved det enkelte oppdrag. Selvkostprinsippet tillater at kommunene kan krysssubsidiere og finansierer andre kommunale tjenester innen kart- og oppmålingsområdet gjennom gebyret for oppmålingsforretninger. Dette bortfaller i et privat marked.

I dagens marked rapporterer de fleste kommunene at gebyrene blir bestemt på bakgrunn av størrelsen på tomten som blir oppmålt, mens kostnadene knyttet til oppmålingen i stor grad er drevet av hvor lang tid oppmålingen tar å gjennomføre. Når gebyrene ikke representerer kostnadene forbundet med oppmåling, betyr det at kommunen i dag subsidierer noen typer oppmålinger på bekostning av andre. Ved konkurranseutsetting er det liten grunn til å tro at denne praksisen vil fortsette, fordi private aktører ikke kan hente inn høyere overskudd på noen kunder ved å gi andre kunder lavere pris. Konkurranse i markedet vil derfor tvinge frem kostnadsbasert prising. Isolert sett taler dette for en likere prising over hele landet, og vi forventer at den store spredningen i gebyrer dokumentert i Figur 33 over vil reduseres, slik at spredningen primært reflekterer reisekostnader. Dette betyr at noen typer oppmålingsforretninger blir relativt dyrere, mens andre typer blir relativt billigere.

Dette er bare noen av virkningene og argumentene som vil påvirke prisen for denne tjenesten i et privat marked. Holder vi fast på vårt konservative estimat om en 15 prosent effektiviseringsgevinst vil prisene i snitt være nødt

til å gå opp når det tilkommer en moms på 25 prosent. Med en effektiviseringsgevinst på 20 prosent eller mer er det uklart hva som blir virkningen på pris.¹⁹

Pris og endringer i pris er relevant i samfunnsøkonomiske analyser der hvor pris er egnet til å påvirke etterspørselen i markedet. Det kan argumenteres for at noen av sakene som går på klarlegging av eksisterende grenser, grensejustering og mindre arealoverføringer er prissensitive. En del av disse sakene vil fanges opp gjennom innføringen av § 7 i matrikkellova. Ettersom eiendomsoppmålinger hovedsakelig bestilles som én lovpålagt oppgave blant flere i utbyggings- og fradelingsaker, ser vi for øvrig ingen grunner til at etterspørselen i dette markedet skulle være avhengig av pris, særlig ikke tatt i betraktning at vi forventer små endringer i pris for standardtomter. Endrede priser vil dermed ikke påvirke kostnads- og nyttevurderinger av de ulike tiltakene, men er likevel et tema av allmenn interesse.

4.6. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid

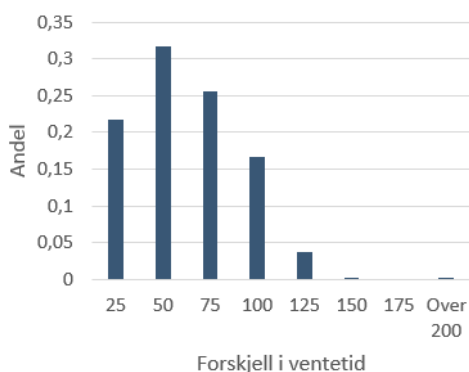
4.6.1. Nullalternativ

Gjennomsnittlig behandlingstid skal i dag regnes som tiden som går fra kommunen vedtar at oppmåling kan finne sted til det øyeblikket hvor oppmålingsforretningen er sluttført og matrikkelbrev sendt ut til de berørte partene. Kommunen har i dag en lovpålagt frist for saksbehandlingstiden på 16 uker, hvor rekvisenten vil få en reduksjon i gebyrene dersom fristen oversettes. Ifølge KOSTRA-tallene kommunene årlig rapporterer til SSB, er gjennomsnittlig behandlingstid i dag rundt 50 dager, men intervjuer med kommunene har avdekket at disse tallene ikke alltid stemmer. Anslaget er derfor heftet med noe usikkerhet. Det er også pekt på at formuleringene i veiledningen til KOSTRA-rapporteringen er uklare og gir rom for ulik tolkning og dermed ulik rapportering. Som eksempel er det trukket frem at blant annet stillstand som følge av 3-6 måneder vintersesong, jf. Vinterforskriften, ikke rapporteres likt fra alle kommuner. Fordelingen av ventetider er såkalt høyreskjev, hvilket vil si at ingen saker tar kortere tid enn null uker, mens det finnes saker som tar vesentlig lengre tid enn 32 uker. Disse vil derfor trekke gjennomsnittet opp, selv om flertallet av sakene har kortere ventetid enn gjennomsnittlig ventetid.

Det er åpenbart at lang behandlingstid innebærer kostnader for den enkelte utbygger, selv om behandlingstiden ofte er tatt hensyn til i planleggingen. Store byggeprosjekter binder en stor mengde kapital, og jo lengre ventetid desto lengre tid tar det før investoren får realisert den investerte kapitalen. På samme måte kan en tenke seg at saksbehandlingstiden er en kostnad for samfunnet. Lang saksbehandlingstid kan føre til at kapital i form av arbeidere og produksjonsutstyr enten står ubrukt en periode eller at de benyttes på alternative prosjekter hvor avkastningen er lavere. Dette vil da være en samfunnsøkonomisk kostnad. Størrelsen på kostnaden av lang ventetid for et prosjekt vil dermed være avhengig av hvor mye kapital som er bundet opp i prosjektet, hvor lang ventetiden er og hvor mye av ventetiden som er forutsett av utbygger. Det siste punktet vil være avgjørende for hvor stor den alternative anvendelsen av kapitalen er i ventetiden.

¹⁹ Prosentvise reduksjoner og påslag slår ikke ut symmetrisk. Dersom kostnaden før tiltaket er 100kr for en oppmålingsforretning og tiltaket reduserer kostnaden med 20 prosent, blir kostnaden 80kr. Når man da legger 25 prosent moms på dette igjen kommer man tilbake til de opprinnelige 100kr ($80 \cdot 1,25 = 100$). Dersom effektiviseringen overstiger 20 prosent vil prisene i gjennomsnitt dermed falle på tross av at det legges til 25 prosent moms.

Figur 4: Forskjell i ventetid fra en kommune til nabokommunen målt i dager.



For å beregne forekomsten av uforutsett ventetid skulle vi gjerne hatt informasjon om variasjonen i ventetid mellom ulike saker innad i samme kommune. Det har vi dessverre ikke fått tak i. Figur viser i stedet at det er store forskjeller i behandlingstid på tvers av kommunegrenser, for flere kommuner er gjennomsnittlig ventetid over hundre dager lengre enn i nabokommunene. De store forskjellene i behandlingstid på tvers av kommunegrensene tyder på at det eksisterer potensiale for kortere behandlingstid, i hvert fall enkelte steder, og at dette vil slå ut i en lavere gjennomsnittlig behandlingstid. Gjennom intervjuer med kommunene kommer det frem at mesteparten av ventetiden i dag er knyttet til byråkrati, som for eksempel at det skal sendes ut varsel to uker i forkant før partene skal

møte opp til oppmålingsforretning. I tillegg antyder enkelte kommuner i intervjuene med oss at 16-ukersfristen til en viss grad fungerer som en sovepute, og at man har lite insentiver til å gjennomføre oppmålingsforretningen raskere enn dette. En annen faktor som bidrar til saksbehandlingstiden er at saker ligger på vent i vinterhalvåret som følge av snødekt mark, og at køen av saker som skal gjennomføres derfor er stor første delen av sommerhalvåret. For at kommunene ikke skal straffes som følge av snøvær eksisterer det en mulighet til å vedta en vinterforskrift, der ventetiden ikke teller i vinterhalvåret. Ventetid som følger av snø er derfor ikke en del av statistikken. Enkelte kommuner rapporterer imidlertid til oss at når vinterforskriften først er vedtatt så blir saker skjematisk liggende på vent i vinterhalvåret uten hensyn til de aktuelle værforholdene. Dette er en tredje faktor som bidrar til økt ventetid og som heller ikke fanges opp i statistikken.

Det er nesten syv år siden matrikkellova trådte i kraft, og vi legger derfor til grunn at eventuelle problemer og tilpasninger som skyldes overgangen fra delingsloven til matrikkellova nå er tilbakelagt og at dagens saksbehandlingstider er representative for kommunenes effektivitet i disse sakene. Det er derfor lite som tyder på at gjennomsnittlig behandlingstid vil endre seg i fremover i nullalternativet.

4.6.2. Tiltaksalternativ

Flere forhold taler for at gjennomsnittlig behandlingstid vil synke ved konkurranseutsetting. For det første vil behandlingstiden være en viktig konkurransefaktor, hvor lovnader om raskere behandlingstid kan være avgjørende for valg av oppmåler. Dette vil føre til et press på behandlingstiden som ikke eksisterer for kommunene i dag. Videre tyder forskjellen i gjennomsnittlig behandlingstid på tvers av kommunegrenser på at det eksisterer et potensiale for reduksjon i enkelte kommuner. Private landmålere vil ikke være bundet av kommunegrenser, og ved høy ventetid ett sted vil rekvirentene hente inn andre oppmålere. Denne gevinsten vil i liten grad gjøre seg gjeldende for kommuner som allerede i dag kjøper oppmålingstjenester fra private, men Figur viser at det samlede besparingspotensialet fortsatt er stort. Private landmålere vil ha større fleksibilitet med «behandlingsskø», hvor de prosjektene som opplever de største kostnadene ved lang behandlingstid vil kunne betale for å bli prioritert. Dette vil bidra til økt effektivitet. Enkelte kommuner rapporterer at de til en viss grad prioriterer store utbyggere allerede i dag, men det er naturlig å tro at dette vil skje i et bredere omfang ved privatisering. I avsnitt 4.3.2 har vi også argumentert for at mange grenser allerede måles opp av private landmålere i dag (opptil flere ganger) før den kommunale landmåleren kommer ut og gjør en egen oppmåling. Å fjerne dette dobbeltarbeidet taler også for at gjennomsnittlig saksbehandlingstid bør bli redusert. Dette

reduserer ventetiden for kunden og representerer en gevinst utover at man bruker færre arbeidstimer på en oppmåling.

Argumenter som taler imot en lavere behandlingstid er at det ikke lenger vil eksistere et maksimumskrav på 16 uker, men på bakgrunn av de ovennevnte argumentene mener vi likevel at gjennomsnittlig behandlingstid vil bli redusert dersom tiltaket gjennomføres. Private vil konkurrere på saksbehandlingstid, og kommunene vil også ha ønske om å bidra til en rask og effektiv saksgang.

Redusert saksbehandlingstid vil kunne gi en samfunnsøkonomisk gevinst. Størrelsen på denne gevinsten avhenger i stor grad av hvor mange byggeprosjekter som vil oppleve reduksjon i ventetiden, størrelsen på reduksjonen, hvor mye kapital som er bundet i disse prosjektene og alternativ anvendelse av kapitalen i behandlingstiden. Vi er tilstrekkelig usikre, både angående størrelsen på tidsreduksjonen og på verdsettingen av innspart tid at vi ikke kan prissette denne virkningen. I avsnitt 5.2 gir vi imidlertid et eksempel som kan illustrere de potensielle verdiene.

4.7. Kvalitet

4.7.1. Nullalternativ

Vi har tidligere påpekt at kvaliteten på matrikkelen i Norge er vesentlig dårligere enn i nabolandene våre. Dette skyldes i hovedsak at Norge var sent ute med å etablere en felles lov for registrering av grenser for hele landet. Etter at delingsloven ble innført i 1980 har vi opplevd en økning i kvaliteten på matrikkelen, men det gjenstår fremdeles mye arbeid før den kan sammenlignes med nabolandene våre.

Kartverkets stikkprøvekontroller viser at det er et stort potensial for bedre kvalitet enn hva som er tilfelle i dag. I 2014 gjennomførte Kartverket 64 tilsyn fordelt på 20 kommuner. Samlet førte disse tilsynene til at det ble gitt 287 avvik, hvor 175 avvik var relatert til dokumentasjon fra oppmålingsforretning og 20 avvik var knyttet til vilkårene for matrikulering uten fullført oppmålingsforretning²⁰. Kommuner som er organisert slik at ulike personer utfører eiendomsoppmålingen og matrikkelføringen burde ha bedre forutsetninger for å avdekke eventuelle feil og mangler ved at to personer kontrollerer opplysningene. Undersøkelsene utført av Kartverket tyder på at dette ikke nødvendigvis fungerer så bra som det burde. Samtidig ga Kartverket 16 merknader knyttet til sårbar bemanning av matrikkelarbeidet i kommunene.

Svak kvalitet på matrikkelen gir utslag langs tre dimensjoner. Svak kvalitet skyldes enten at grensene som allerede er oppmålt er registrert med dårlig kvalitet eller at grensene rett og slett ikke er oppmålt. For det første vil svak kvalitet på matrikkelen representere et problem i alle eiendomsspørsmål, slik som for eksempel utmåling av eiendomsskatt. Godt dokumenterte eiendomsgrenser er en forutsetning for en virksom og kraftfull eiendomsrett. Udokumenterte tomtegrenser har i tilfeller ført til at samme tomt har blitt solgt flere ganger til ulike aktører, med påfølgende kostbare rettsaker og stans i utbygging. For det andre får vi flere stridigheter i grensespørsmål når kvaliteten på matrikkelen er svak. Grunneiere vil kunne være uenige om hvor grensene går. Disse stridighetene har åpenbare samfunnsøkonomiske kostnader i form av saksomkostninger for partene og kostnader for staten ved saker for jordskifteretten. Jordskifteretten har i oppgave å oppklare stridighetene om grensespørsmål og har et budsjett på mellom 250-300 millioner kroner årlig. Mesteparten av sakene for retten er knyttet til avklaring av grensespørsmål. Hvis man i tillegg inkluderer advokatkostnader for de vanskelige

²⁰ Høringsnotat, side 21, avsnitt 3.8

grensetvistene, samt følelsesmessige kostnader av å være involvert i en grensetvist med naboen, vil man ha et minimumsanslag på årlige kostnader knyttet til kvaliteten på matrikkelen. Disse kostnadene vil reduseres dersom kvaliteten på matrikkelen blir bedre. Dette vises også igjen i at antallet jordskiftesaker i nabolandene våre, som historisk sett har en mye høyere kvalitet på matrikkelen²¹, kun utgjør en brøkdel av antallet saker i Norge. For det tredje vil dårlig kvalitet på matrikkelen føre til at oppmålingsforretninger på nærliggende eiendommer vil være vanskeligere og mer kostnadskrevende enn dersom kvaliteten på matrikkelen i utgangspunktet hadde vært god.

Utvikling i kvaliteten på matrikkelen er avhengig av hvor stor andel av eiendommer med dårlig kvalitet som måles opp og kvaliteten på oppmålingene av disse eiendommene. For det første avhenger kvaliteten på de nye oppmålingene som utføres av kompetansenivået til både landmålerne og matrikkelførere som er ansvarlige for arbeidet. I dag er det ingen offisielle kompetansekrav til landmålere og matrikkelførere, bortsett fra et matrikkelføringskurs i regi av Kartverket. I nullalternativet er det dermed lite som tilsier at kvaliteten på de nye oppmålingene vil bli noe annerledes enn i dag.

For det andre vil kvaliteten på matrikkelen øke raskere dersom vi måler opp flere av de dårlig avklarte tomtene. Gjennom intervjuer med kommunene kommer det frem at flere kommuner driver med aktiv forbedring av matrikkelen i dag. Dette foregår for eksempel gjennom oppmålinger i områder med dårlig kvalitet dersom dette avdekkes ved oppmålingsforretninger i tilgrensede områder, men også ved at matrikkelførere i ledige stunder utbedrer feil og mangler. Matrikkelen vil også raskere forbedres ved implementering av matrikkellova § 7. Matrikkellova § 7 er i praksis et forbedringstiltak rettet mot kvaliteten på matrikkelen, hvor en må gjøre en oppmålingsforretning for å avklare grensene ved en hjemselsovergang dersom grensene er uklare. I nullalternativet antar vi som nevnt over at matrikkellova § 7 vil bli iverksatt for omtrent en tredjedel av landet etter ti år. Det vil bidra til en raskere forbedring av kvaliteten i nullalternativet.

4.7.2. Tiltaksalternativ

Vi anser det som svært usikkert hvordan kvaliteten på matrikkelen vil utvikle seg i tiltaksalternativer vurdert opp mot utviklingen i nullalternativet.

Innføringen av en autorisasjonsordning taler isolert sett for at kvaliteten på nye oppmålinger jevnt over vil være bedre i tiltaksalternativet enn i nullalternativet, ved at man sikrer at oppmålerne har riktig og god kompetanse. Selv om enkelte her påpeker at det kun stilles krav til den ansvarlige oppmåler, og ikke den enkelte, vil den ansvarlige fortsatt være ansvarlig for at arbeidet utføres korrekt. På en annen side har det blitt hevdet at konkurranseutsetting kan føre til lavere kvalitet på nye oppmålinger, ettersom private landmålere har et større press på å gjennomføre oppgavene raskt og billig, og at dette kan gå utover kvaliteten på oppmålingen.

Vi har ikke funnet hold for å kunne si at verken det ene eller det andre her vil skje. Det vil avhenge av om tjenesten primært kjøpes på bakgrunn av pris eller om kunden også klarer å vurdere kvaliteten på leverandørene. Vi forutsetter at en velfungerende autorisasjonsordning sørger for at den enkelte landmåler vil ha mye å tape på å ikke holde høy kvalitet på arbeidet sitt, og dermed at dette ikke vil bli noe problem. Aktører i et konkurranseutsatt marked vil også være avhengig av å oppfattes som seriøse aktører.

Et annet moment er at en i tiltaksalternativet vil ha et klarere skille mellom landmåler og matrikkelfører, slik at matrikkelfører i større grad kontrollerer arbeidet til landmåler, mens dette i dagens situasjon ofte er samme

²¹ Torbjørn Trageton. (2016)

person. Dette øker sannsynligheten for at feil og mangler ved oppmålingsforretningen fanges opp før de blir ført i matrikkelen. Videre kan en sentral matrikkelføring bidra til mer kompetente og spesialiserte matrikkelførere som både vil gjøre mindre feil og klare vanskeligere oppgaver enn flere av dagens matrikkelførere.

Totalt sett tror vi at kvaliteten på nye oppføringer i matrikkelen jevnt over vil være bedre i tiltaksalternativet enn i nullalternativet. Samtidig er matrikkelen omfattende, og årlige endringer i matrikkelen tilsvarer kun en liten del av den totale matrikkelen. Effekten av bedre kvalitet på dagens oppmålinger vil føre til at kvaliteten på matrikkelen blir bedre på sikt, men denne effekten vil ikke være utslagsgivende i vår analyseperiode på 20 år.

Kommunen gjør i dag en del kvalitetsforbedrende arbeid på matrikkelen som de ikke tar seg betalt for. I et kommersialisert og konkurranseutsatt marked er det vanskelig å se for seg at private aktører vil ha samme eierskapsforhold til matrikkelen som de kommuneansatte, og vil ha få insentiver til å gjøre ekstraarbeid de ikke blir betalt for. Dette taler for at kvaliteten på matrikkelen vil bedres senere enn i nullalternativet. Dette argumentet motvirkes delvis av at en i tiltaksalternativet iverksetter matrikkellova § 7 for hele landet etter 10 år, noe som gjør at en større andel av de ikke-oppmålte eiendommene blir målt opp. Det må poengteres at denne økningen i kvalitet skyldes ulik implementering av § 7, og således kun indirekte kan tilskrives privatiseringen og overføring av matrikkelføringen til Kartverket. En sentral matrikkelføringsmyndighet vil ha bedre oversikt over kvaliteten på all informasjonen i matrikkelen, og kan iverksette bedre tiltak for å heve kvaliteten.

Summen av argumentene ovenfor gir grunnlag for å forvente at kvaliteten på matrikkelen blir bedre i tiltaksalternativet. All den tid det er stor usikkerhet knyttet til dette, og det samtidig ikke har lyktes oss å estimere hvilke nytte- og kostnadseffekter som er knyttet opp mot bedre kvalitet på matrikkelen, anser vi dette som en svakt positiv ikke-prissatt effekt i analysen.

4.8. Landmålers nøytralitet

Torsdag 3. mars 2016 ble Innst. 174 S (2015-2016), jf. Dokument 8:138 S (2014-2015) behandlet i Stortinget. Diskusjonen i forkant av voteringen viste et tydelig engasjement fra flere politiske partier. Det var særlig angående spørsmålet om landmålers habilitet ville bli svekket ved en privatisering av tjenesten. Representant Heikki Eidsvoll Holmås (SV) trakk sammenligninger til eiendomsmeglere og takstmenn og han sa blant annet at «I det øyeblikket det blir opp til private aktører å bestille denne tjenesten, flytter vi lojaliteten. Kommunen, derimot, har en interesse av å sørge for at oppmålingen er nøytral». Statsråd Jan Tore Sanner svarte til dette at «La meg bare vise til at landmåleren ikke er dommer, men skal opptre som en sakkyndig mellommann og dokumentere hva partene er blitt enige om. Det representant Heikki Eidsvoll Holmås hopper elegant over, er at kommunene selv ofte er part i slike saker, så her handler det ikke alltid om to private».

En grenseoppmåling involverer alltid minst to parter, og det forventes at landmåleren er en nøytral aktør. De fleste opplever nok at den kommunale landmåleren er nettopp det. Det pekes på fra flere at kommunale landmålere opptre som en offentlig myndighetsutøver og som ikke har økonomisk vinning av den enkelte forretning. Likevel har det blitt stilt spørsmål ved hvorvidt kommunen og Statens Vegvesen faktisk er en nøytral aktør i de sakene der de selv er part. Kommunen har i dag mange roller: De er planmyndighet, har enerett på å utføre eiendomsoppmålingen, de fører matrikkelen og de er grunneier. Dermed gir dagens organisering også rom for en uheldig rolleblanding. Det som svekker opplevelsen av nøytralitet i nullalternativet er at det ikke finnes noen autorisasjon av landmålerne, og det er dermed få konsekvenser hvis landmåleren opptre partisk. I nullalternativet eksisterer det dermed et nøytralitetsproblem, men det er vanskelig å kvantifisere effektene av dette.

Det er gode grunner til at det må gjøres grundige vurderinger av potensielle virkningene knyttet til denne problemstillingen. I tiltaksalternativet kan det oppstå situasjoner med både informasjonsasymmetri og økonomiske insentiver som kan gi negative virkninger. Som eksempel kan en tenke seg en sak som involverer profesjonelle utbyggere på en side og en privat grunneier på andre siden. Det er ikke urimelig å anta at utbygger har bedre forutsetninger og informasjon om aktuelle problemstillinger og dermed stiller sterkere i utgangspunktet. Dersom utbygger også er den part som engasjerer landmåler kan det reises spørsmål om landmåler har insentiver til å favorisere denne kunden for å sikre seg fremtidige oppdrag. Hvilken mulighet landmåleren har til å gjøre en slik favorisering kan diskuteres da landmåleren, som i nullalternativet, ikke skal bestemme hvor grensen går. Det er de berørte partene som skal enes om grensen, landmåler skal kun dokumentere og protokollføre enigheten.

Det er også andre argumenter som gjør det vanskelig å sannsynliggjøre at tjenesten ikke lenger blir utført av en nøytral og upartisk aktør dersom tiltaket gjennomføres. For det første vil en gjennom å introdusere en velfungerende autorisasjonsordning etablere en effektiv sanksjonsmekanisme; bortfall av autorisasjonen. Landmålere som blir tatt for å ha utvist dårlig skjønn i tjenesten risikerer å miste autorisasjonen, og dermed levebrødet. I tillegg er aktører i et konkurranseutsatt marked avhengig av å bli oppfattet som seriøse aktører. Sammenligningen med eiendomsmeidlerne er heller ikke helt treffende, av to årsaker. En eiendomsmegler forsøker å si noe om verdien på en eiendom, altså noe subjektivt. En landmåler skal bidra til å fastsette størrelsen på en eiendom, noe som i utgangspunktet er en objektivt målbar størrelse. For det andre vil en som regel ved salg av eiendom selge til en fremmed man ikke skal omgås i fremtiden, og det er flere potensielle kjøpere. Kostnaden ved å støte en av disse er dermed lav for selger. Eiendomsoppmålinger skjer mot en nabo man fortsatt skal ha et forhold til, og man er avhengig av å komme til enighet med akkurat denne naboen. Kjøper har derfor, i større grad enn ved valg av eiendomsmegler, insentiver til å være opptatt av motpartens opplevelse av oppmålingen.

I en samfunnsøkonomisk analyse er det vanskelig å ta hensyn til nøytralitetsspørsmålet da det er store utfordringer ved å kvantifisere og tallfeste mulige virkninger. I tillegg så har de berørte parter til lovforslaget svært ulik oppfatning av hvordan tiltaksalternativet vil påvirke spørsmålet om habilitet, noe som bidrar til å gjøre det vanskelig å forskutere virkningene. Vi har ikke funnet grunnlag for å ta stilling til hvorvidt en omorganisering til en profesjonsregulert tjenesteytende næring vil svekke yrkesutøveres nøytralitet eller ikke. Engasjementet rundt dette, både i referansegruppen og hva som fremgår av debatten i Stortinget og høringsinnspillene, tilsier at dette er viktige forhold som bør utredes grundig i forkant av en lovendring. Vi har ikke gjort noe forsøk på å prissette potensielle virkninger av dette i vår analyse, men i følsomhetsanalysen i avsnitt 5.2 gjør vi noen beregninger på hvordan økte habilitetsproblemer kan medføre samfunnsøkonomiske kostnader gjennom økt bruk (hver part har engasjerer sin egen) av landmålere. Vi legger også vekt på at man i gjennomføringen av tiltaket må påse at autorisasjonsordningen blir velfungerende, med effektive og anvendbare sanksjonsmekanismer.

4.9. Muligheten for et nytt marked

Flere har trukket frem muligheten for at tiltaket stimulerer til at det dannes et nytt marked for rådgivning innen eiendom som en mulig gevinst ved tiltaket. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skriver i høringsnotatet at denne bransjen i dag er «lite utviklet» (s. 37) og at tiltaket «legger grunnlag» for utviklingen av en slik bransje. Geomatikkbedriftene peker i sitt hørings svar på at man ved tiltaket kan få «en profesjon av landmålere som kan bistå grunneiere med eiendomsrettslig veiledning og bistand» (s. 2). En ser for seg at rådgivere innen bransjen skal bidra med faglige avklaringer i forkant av bygge- og fradelingsprosesser, bistand til kommunale søknader og lignende.

Det å skulle dokumentere mulighetsrommet for nye næringer er ofte svært krevende. Dersom det eksisterer en etterspørsel etter slike tjenester som i dag ikke dekkes av tilbudet, vil dette være å anse som en markedssvikt. Vi har ikke blitt gjort oppmerksom på noen slike, og kan heller ikke godtgjøre at slike eksisterer i særlig omfang i dette markedet. En alternativ forklaring til markedssvikt i dag er at en ser for seg at markedet vil kunne blomstre opp kun dersom tiltaket gjennomføres. Dersom dette er tilfellet må det være slik at tiltaket enten øker betalingsviljen for tjenesten eller reduserer kostnaden ved å tilby den. Om vi tenker oss at kvaliteten på rådgivningen er gitt, vil det her eventuelt være tale om det siste. Et mulig argument kan være at man for å tilby disse tjenestene må trekke på et sett ferdigheter som i veldig stor grad sammenfaller med dem autoriserte landmålere vil besitte. I så fall vil tiltaket flytte disse ut av kommunene og over i privat sektor der de lettere kan selge råd. Dette fremstår rimelig.

Det eksisterer imidlertid en rekke private landmålere i dag, og disse utfører allerede en rekke tjenester som en del av byggesaksgangen, primært dreier det seg om utstikking: Utstikking av bygg og utstikking av veier, vann og avløpsledninger, elektriske ledninger og telekommunikasjon. Disse besitter dermed mye av den kompetansen som kreves for å kunne tilby denne typen rådgivning og de gir råd i dag. Både til privatpersoner og til profesjonelle utbyggere, men Boligprodusentenes landsforening stiller seg i høringsuttalelsen sin (s. 8) tvilende til at landmåler med tiltaket vil kunne få en vesentlig større rolle i fremtidige prosjekter, primært fordi landmåling kun er ett av de mange fagområdene som er viktige i slike prosjekter.

Tomteeiere og utbyggere som trenger bistand i forbindelse med utbygging og fradeling av tomt kan i dag henvende seg både til kommunen, til private landmålere, til arkitekter og til advokater med kompetanse innen eiendomsspørsmål. Flere av de private oppmålingsfirmaene vi har vært i kontakt med opplyser at inntil ti prosent av deres omsetning i dag kommer fra rådgivning til private, og at dette markedet øker. I tillegg bekrefter flere av kommunene vi har intervjuet at de tidvis yter slik bistand i dag. Når også enkelte advokatkontorer har inntekter fra rådgivning på området, viser dette at enkelte kunder har behov for råd i dag, og at de får kjøpt råd i markedet.

4.9.1. Nullalternativ

Flere private landmålere rapporterer at markedet for rådgivning har vokst mye siden endringen i Plan- og bygningsloven i 2010, og de forventer at markedet vil fortsette å vokse. Dette taler for at markedet for rådgivning vil vokse videre, også i nullalternativet.

4.9.2. Tiltaksalternativ

For at det skal oppstå gevinster fra et nytt marked som følge av tiltaket må det være vekst i markedet utover den veksten som uansett ville ha inntruffet i nullalternativet. Videre vil ikke den samfunnsøkonomiske gevinsten ved nye utførte tjenester være lik omsetningen til bransjen, kun verdiskapingen de nye tjenestene innebærer.

Selv om tiltaket skulle være direkte årsak til høyere omsetning av rådgivningstjenester for private autoriserte landmålere, vil mye av denne etterspørselen stamme fra kunder som i dag får råd fra andre. Som påpekt yter mange kommuner mye bistand, en har for eksempel rett på veiledning til å fylle ut søknadsskjemaer på korrekt måte. Videre yter mange spesialiserte advokater bistand i eiendomssaker, og dagens landmålerbransje yter også bistand. De rådgivningstjenestene den nye bransjen utfører, og som heller ville ha blitt tilbudt av andre aktører vil ikke utgjøre en samfunnsøkonomisk gevinst, dette vil primært være en overføring fra disse andre aktørene til den nye bransjen. Unntaket er selvsagt dersom en ny bransje mer effektivt kan tilby råd, men da er det kun effektiviseringsgevinsten som representerer en reell samfunnsøkonomisk gevinst.

Samlet sett anser Menon at det ikke kan dokumenteres et vesentlig udekket behov i dag. Mange privatpersoner har behov for råd i dag, og de får det. Dette markedet er også i vekst. Det vil kun være vekst utover veksten i nullalternativet, og kun den veksten som ikke er overført fra andre aktører, som i vesentlig grad representerer en samfunnsøkonomisk nytte ved nyskapt næring. Menon anser det derfor som lite sannsynlig at nyskapt næring representerer en vesentlig samfunnsøkonomisk gevinst ved tiltaket, og dette bør ikke være et bærende argument for å gjennomføre tiltaket.

4.10. Andre virkninger

4.10.1. Virkninger for kommunene

Tiltaksalternativet er som nevnt ikke til hinder for at kommunene fortsatt kan tilby eiendomsoppmåling. Som omtalt i avsnitt 3.2 antar vi at disse kommunene må opprette kommunale foretak og en vil da måtte påregne økte administrative kostnader. Tilbakemeldinger vi har fått gjennom intervju med kommuner, og det faktum at en slik organisering medfører bortfall av eventuelle samdriftsfordeler, tilsier at dette ikke vil bli særlig utbredt. Vi har derfor valgt å se bort fra kostnader knyttet til dette i analysen.

Det følger av høringsforslaget at kommunene må forvente å bruke noe mer ressurser til å bistå med å framskaffe relevant dokumentasjon til private aktører som heretter skal utføre eiendomsoppmålingen. Dette har vi tatt høyde for ved at vi har latt 5 prosent av samlet årsverk benyttet til oppmåling og matrikkelføring blir værende i kommunene i tiltaksalternativet. Dette tilsvarer 33 årsverk i første analyseår.

Fleire kommuner vil i tiltaksalternativet miste fagfolk. Det vil svekke synergier med andre oppgaver kommunene har ansvaret for. Dette er nevnt flere steder ovenfor og handler blant annet om brudd på en integrert saksbehandlingsskjede som gir opphav til to typer tap for kommunen; samdrift internt i en enkelt sak og samdrift i kommunale oppgaver. Det vil kunne slå ut negativt for de andre geodataoppgavene som må utføres selv om ressursene til oppmålingsforretninger forsvinner. Det svekker også samspeillet mellom byggesaker, delesaker og eierseksjonssaker hvor god eiendomskompetanse er verdifullt for kvaliteten på arbeidet. For å ta høyde for dette har vi valgt å doble de årsverkene som står igjen i kommunen, fra 33 til 66. Denne kostnaden representerer merarbeid og dårligere saksflyt i kommunene som følge av tiltaket.

Samtidig forventer vi at kommunene på sikt vil få fulldigitalisert arkivene sine og finne frem til nye former for saksflyt. Dermed faser vi disse årsverkene ut lineært over analyseperioden på 20 år. Som et hovedprinsipp skal bistand til private ikke gebyrfinansieres under offentleglova, men det finnes et unntak for kart og oppmåling. Dersom kommuner velger å ta et gebyr må det dokumenteres at det er i henhold til selvkostprinsippet. Dette kan bli kostbart i seg selv og vi forutsetter at kommunene ikke kommer til å legge gebyr på denne typen arkivbistand.

4.10.2. Kostnader for Kartverket

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i høringsnotatet anslått at lovforslaget vil kreve systemtilpasninger i matrikkelen. Deres anslag var at dette ikke ville medføre kostnader som overstiger 10 millioner kroner, men de ba om innspill på dette fra Kartverket.

I høringsvaret fra Kartverket er det gjort et grovt anslag på kostnader i størrelsesordenen 75 millioner kroner. Dette skal dekke Kartverkets kostnader med å utvikle, spesifisere og teste nødvendige systemtilpasninger. Vi viser til høringsvaret for en nærmere redegjørelse for beløpet. Det opplyses å være et overordnet estimat og

må anses som usikkert. Beregningsteknisk har vi lagt til grunn at kostnadene fordeles over en periode på fire år fra og med 2018.

Tabell 4: Kostnader for kartverket. Nåverdi, millioner 2016-kroner

Kostnader for Kartverket	
Nullalternativet:	
Autorisasjonsordning av landmålere	-
Matrikkelføringskurs for kommunens ansatte	23
Utvikling og implementering av ny teknologi	-
Totale kostnader for Kartverket i nullalternativet	23
Tiltaksalternativet:	
Autorisasjonsordning av landmålere	23
Matrikkelføringskurs for kommunens ansatte	-
Utvikling og implementering av ny teknologi	65
Totale kostnader for Kartverket i tiltaksalternativet	88
Netto kostnadsøkning	65

Krav om å få godkjent autorisasjon basert på realkompetanse etter overgangsreglene vil også kunne påberopes av personer som i dag er ansatt privat. «Departementet legger til grunn at mange foretak som i dag har sentral godkjenning for oppmålingsteknisk prosjektering eller innmåling og utstikning av tiltak, har ledende personale som vil kunne oppnå autorisasjon som ansvarlig landmåler.» I høringsnotatet er det antatt at autorisasjonsordningen og administrasjon av tilhørende klageordning vil kunne kreve vel to årsverk hos Kartverket og departementet i ordinær drift. Vi har anslått dette til å utgjøre 1,5 millioner kroner årlig, og det følger av lovforslaget at ordningen finansierer seg selv gjennom gebyrer.

Hvis vi legger til grunn at i overgangsperioden vil alle dagens kommunalt ansatte landmålere (unntatt de 5 prosentene som blir værende i kommunene) søke om, og få, innvilget autorisasjon vil det gi en engangseffekt ved at minst 500 vil bli autoriserte²². Vi har sett bort i fra at enkelte av dagens ansatte vil trenge kompetansehevingstiltak før de kan bli autoriserte. Vi har ikke hatt anledning til å undersøke kompetanse til dagens ansatte nærmere i dette prosjektet, men viser til undersøkelser utført av Leikny Gammelmo på dette området (Gammelmo, 2016). Videre følger det av tiltaksalternativet (lovforslaget) at autorisasjon kun må innehas av den som skal være ansvarlig for oppmålingsforretningen. Det kan forstås som at tiltaket krever minst en autorisert landmåler ved hvert kontorsted og at det er opp til vedkommende selv å avgjøre om han må være tilstede ved alle forretninger i marka. Hvordan dette vil bli praktisert vil selvsagt påvirke hvor mange som søker autorisasjon både i overgangsperioden og på sikt.

Dersom alle landmålere velger å bli autoriserte og det er en turnover på 10 prosent vil det årlig være behov for å autorisere 50 til 60 nye landmålere, i tillegg til fornyelse av autorisasjon av de landmålerne som har avlagt etterutdanningen som kreves for å vedlikeholde autorisasjonen.

²² Statens vegvesen har i dag et sted mellom 50 og 70 landmålere, vi antar at flere av disse vil søke autorisasjon

4.10.3. Utdanningskostnader

Et av vilkårene for autorisasjonen som innføres er utdanning tilsvarende minst bachelorgrad innen relevant fagområde. Vi har i denne analysen lagt til grunn at dette autorisasjonskravet ikke medfører økte samfunnsøkonomiske kostnader ved at flere mennesker tilbringer flere år som studenter. Det skyldes at autorisasjonskravet ikke pålegges alle landmålere, kun den personen som skal stå ansvarlig for den enkelte oppmålingsforretning ved hvert enkelt kontor. Det betyr at selve oppmålingen kan utføres av andre med annen utdanningsbakgrunn. Den ansvarlige ved hvert kontor antas i vår analyse å være en person som enten også i nullalternativet ville ha tatt en slik utdanning for å være landmåler eller annen tilsvarende utdanning innen annet ingeniørfag dersom denne ikke skulle velge en karriere innen eiendomsoppmåling.

4.10.4. Autoriserte landmålere vil ha behov for forsikring

Svakheterne ved kvaliteten på matrikkelen og risikoen for at landmåleren kan bli holdt erstatningsansvarlig for feil som påfører en tredjepart et økonomisk tap kan begrunne et behov for å tegne forsikring. Omfang og kostnader er ikke forsøkt kvantifisert nærmere i denne analysen. Dette er ikke nødvendigvis en samfunnsøkonomisk kostnad som skal medregnes, men snarere en måte for private aktører å redusere risiko på, noe de naturligvis må betale for. I et effektivt marked bør prisen på en slik forsikring reflektere betalingsvilligheten ut i fra hvor risikoaverse landmålerne er.

4.11. Skattefinansieringskostnader

Skattefinansieringskostnaden representerer verdien av de varer og tjenester som ellers ville ha blitt produsert, men som samfunnet går glipp av som følge av at offentlig aktivitet finansieres gjennom vridende skatter. Eksempelvis gjør skatt på arbeid at arbeidstakeren koster mer for bedriften enn arbeidstaker får utbetalt. Arbeid som arbeidsgiver er villig til å betale mer for enn arbeidstaker krever, men der merbetalingsviljen er mindre enn skattepåslaget på lønna, vil da ikke bli utført. Et regneeksempel illustrerer: Arbeidstaker har 100kr i timelønn og skatten er 20 prosent, altså koster arbeidstakeren 120kr per time for arbeidsgiver. Arbeid som arbeidsgiver er villig til å betale 110kr for å få utført vil da ikke bli utført, selv om arbeidsgiver er villig til å betale mer enn det arbeidstaker krever for å jobbe ytterligere en time. Dette representerer et samfunnsøkonomisk tap. Finansdepartementet (2014) anslår at denne kostnaden ved bruk av vridende skatter utgjør 20 øre per krone staten henter inn i skatteinntekter. Det skal derfor legges til en såkalt «skattefinansieringskostnad» på 20 prosent av netto budsjettvirkning av alle offentlige tiltak.

Høringsnotatet anslår kommunens årlige gebyrinntekter fra oppmålingsforretninger til å være omtrent 500 millioner kroner, mens de årlige utgiftene ligger på omtrent 620 millioner. Samlet sett betyr det at kommunen går med omtrent 120 millioner kroner i underskudd. Det kan for eksempel skyldes at en del kommuner bruker billig oppmåling som et virkemiddel for å styrke bosettingen, eller at man ikke har evne eller vilje til å sette gebyrene på de gebyrfinansierte tjenestene slik at de også finansierer de ikke-gebyrbelagte tjenestene. Dette underskuddet må imidlertid dekkes opp andre steder i kommunebudsjettet, og skulle i utgangspunktet ha vært inkludert i skattefinansieringskostnadsgrunnlaget. I våre beregninger legger vi til grunn at kommunene ikke går i underskudd på oppmålingsforretningene i dag og dermed heller ikke har noen skattefinansieringskostnader knyttet til denne virksomheten. Det skyldes at Kommunal- og moderniseringsdepartementet selv antyder at det er stor usikkerhet forbundet med dette anslaget, og vi har ikke vært i stand til å bekrefte dette tallet ved hjelp av andre kilder. Skulle det forekomme en eventuell subsidiering skjer det sannsynligvis fordi kommunen opplever en nytte ved dette som vi ikke fanger opp.

Antagelsen om at kommunene ikke driver med underskudd gjør tiltaket isolert sett mindre lønnsomt enn dersom vi i nullalternativet hadde inkludert at kommunene må skattefinansiere et underskudd innen kart- og oppmålingsvirksomheten.

Videre antar vi at fem prosent av dagens årsverk blir værende i kommunene når oppmålingen flyttes ut til private. Dette er ikke et anslag på de kommunene som vil velge å fortsatt tilby oppmålingsforretninger, men representerer et anslag på ressursbruken vi forventer at kommunene fortsatt vil ha for å betjene private landmålere. På grunn av digitalisering og effektivisering vil disse årsverkene fases ut over analyseperioden på 20 år. Offentleglova har en generell bestemmelse om at denne typen tjenester ikke skal gebyrfinansieres. Det er et unntak for kart og oppmåling, men vi antar at kommunene ikke kommer til å kreve gebyr for bistanden. Kostnaden ved disse fem prosentene av dagens årsverk skal dermed fortsatt telle med i skattefinansieringskostnaden. Dette utgjør omtrent 4 millioner kroner i første analyseår.

Vi antar at omsetningen i den private eiendomsoppmålingsbransjen kun består av eiendomsoppmåling. Ettersom vi antar at omsetningen i dag ligger på omtrent 500 millioner kroner, og at 5 prosent av arbeidsmengden fremdeles vil ligge hos kommunene, vil omsetningen som flyttes ut ligge på omtrent 475 millioner kroner. 85 prosent av denne omsetningen gjelder eiendomsoppmåling, noe som fører til en momspliktig omsetning på omtrent 405 millioner kroner før effektivisering og mva-plikten er telt med. Vi legger som nevnt til grunn at privatiseringen over tid innebærer en effektivisering på 15 prosent, og vi antar i denne omgang at effektivisering vil føre til redusert pris til sluttbruker.

Samlet omsetning, og grunnlaget for momsberegningen, blir derfor 405 millioner kroner i første analyseår, og omsetning per oppmålingsforretning vil avta etter hvert som de private blir mer effektive. Det legges merverdiavgift på dette beløpet. Samlet innbetaling fra brukerne første år blir da 505 millioner kroner hvorav merverdiavgiften utgjør 100 millioner kroner. Etter hvert som antall oppmålingsforretninger vokser vil omsetningen øke, på tross av effektiviseringen. Ettersom vi antar at de private kun er 15 prosent mer effektive enn kommunene, og at denne effektiviseringen foregår gradvis, vil ikke gjennomsnittlig sluttpris til bruker falle. Dette skyldes at effektiviseringen ikke er stor nok til å veie opp for prisøkningen når tjenesten blir momspliktig.

Ettersom vi antar at etterspørselen her er uavhengig av pris, vil ikke mva-inntekten i seg selv være vridende. Derfor skal hele mva-inntekten på 100 millioner kroner i første analyseår komme til fratrukk i beregningen av samlede skattefinansieringskostnader. Dette er ingen reduksjon i kostnader knyttet til tiltaket direkte, men kan ses på som en reduksjon i kostnader for staten som alternativt måtte ha hentet inn disse midlene med vridende skatter.

Tabell 5: Skattefinansieringskostnader. Nåverdi, millioner 2016-kroner.

Skattefinansieringskostnader	
Netto skattefinansieringskostnad nullalternativet	5
Netto skattefinansieringskostnad tiltaksalternativet	-197
Netto kostnadsbesparelse ved tiltaket	202

5. Samfunnsøkonomisk vurdering

5.1. Prissatte virkninger

Basert på vurderinger og beregninger av de samfunnsøkonomiske kostnads- og nyttevirkningene av tiltaket slik som beskrevet over, vurderes tiltaket som samfunnsøkonomisk lønnsomt med en samlet positiv netto nåverdi vurdert til omtrent 650 millioner kroner. Det er flere virkninger i denne analysen som er behandlet som ikke-prissatte virkninger.

En enkel break-even-analyse viser at den samlede årlige verdien av de ikke-prissatte effektene må være negativ og i størrelsesordenen 50 millioner kroner for at tiltaket ikke skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Med utgangspunkt i de vurderingene beskrevet i kapittelet ovenfor er det imidlertid uklart hvorvidt de ikke-prissatte virkningene i sum vil utgjøre en netto gevinst eller en netto kostnad. Det er etter vår vurdering derfor lite sannsynlig at de ikke-prissatte virkningene er tilstrekkelig negativ til å overgå den prissatte gevinsten. Vi anbefaler at det gjøres grundigere vurderinger av disse virkningene før et eventuelt lovforslag fremmes.

Tabell 6: Samlede prissatte virkninger ved tiltaket. Nåverdi, millioner 2016-kroner

Prissatte samfunnsøkonomiske kostnader	Nullalternativ	Tiltak	Differanse
Årsverk - landmåling	5 614	5 139	-475
Årsverk - matrikkelføring	974	778	-196
Kostnader til arkivtjenester m.m.	158	317	158
Saksbehandlingstid	-	-	-
Kostnader for Kartverket	23	88	65
Skattefinansieringskostnader	5	-197	-202
Sum kostnader i nullalternativet	6 774	6 125	-649

Tiltaksalternativet som er vurdert i denne analysen, legger til grunn en implementering av matrikkellova § 7 som er ulik hva som legges til grunn i nullalternativet. Dette har vi redegjort for i avsnitt 4.2.

Ettersom vi ikke har kunnet kvantifisere den økte nytten av § 7 i matrikkellova, og kun ser på det økte behovet for antallet oppmålere og matrikkelførere, vil tiltaksalternativet (feilaktig) kunne se mindre lønnsomt ut enn det egentlig er, relativt til nullalternativet. For å tydeliggjøre effektiviseringsgevinsten i tiltaksalternativet har vi derfor inkludert en alternativ beregning hvor vi har antatt en lik innføring av § 7 i begge alternativene.

I tabellen nedenfor har vi sammenlignet kostnader- og nyttevirkinger av en lik innføring (1/3 av landets kommuner) av § 7 i null- og tiltaksalternativet. I et slikt scenario viser beregningene at tiltaket medfører en positiv netto nåverdi på omtrent 875 millioner kroner noe som gjør at de årlige ikke-prissatte effektene må verdsettes til omtrent 65 millioner kroner for at tiltaket ikke skal være lønnsomt. Den prissatte (negative) virkningen av at § 7 innføres ulikt i tiltaksalternativet er dermed 225 millioner kroner. Denne kostnaden må holdes opp mot forventet samfunnsøkonomiske gevinster gjennom økt kvalitet på matrikkelen som følge av at flere eiendommer vil bli oppmålt raskere i dette tiltaket.

Tabell 7: Samlede prissatte virkninger ved tiltaket og implementering av §7 som i nullalternativet. Nåverdi, millioner 2016-kroner

Prissatte samfunnsøkonomiske kostnader	Nullalternativ	Tiltak	Differanse
Årsverk - landmåling	5 614	4 915	-699
Årsverk - matrikkelføring	974	743	-231
Kostnader til arkivtjenester m.m.	158	317	158
Saksbehandlingstid	-	0	0
Kostnader for Kartverket	23	88	65
Skattefinansieringskostnader	5	-162	-167
Sum kostnader i nullalternativet	6 774	5 901	-873

5.2. Følsomhetsanalyse

5.2.1. Endring i effektiviseringsfaktor for matrikkelføring og oppmåling

Utgangspunktet for analysen og som vi har begrunnet i kapittel 4 er effektiviseringsgevinster i antall årsverk benyttet til oppmålingsforretninger og matrikkelføring på henholdsvis 15 og 25 prosent. I tabellen nedenfor viser vi hvilke effekter som kan forventes dersom disse parameterne får andre verdier. Netto nåverdien i analysen er 649 millioner kroner. Fra tabellen er det klart at effektiviseringsgevinstene i stor grad kommer fra eiendomsmåling, noe som er naturlig da det er flere årsverk til denne tjenesten. Hvis tiltaksalternativet ikke medfører noen effektiviseringsgevinst for de to oppgavene så er tiltaket ulønnsomt og til en kostnad på 310 millioner kroner, noe som skyldes både økte kostnader for Kartverket og økte kostnader i kommunen for å betjene de private aktørene. Beregningene nedenfor holder alt annet likt i analysen. Det vil si at det ikke er gjort endringer i antagelser som skattefinansieringskostnader eller antall oppmålingsforretninger.

Vi har argumentert for at vi anser 15 prosent effektivisering i antall årsverk benyttet til oppmålingsforretninger som konservativt. En dobling vil gi en økning i netto nåverdi av tiltaket med omtrent 700 millioner kroner.

Tabell 8: Netto nåverdi av prissatte virkninger, millioner 2016-kroner

Effektivisering		Eiendomsoppmåling		
Matrikkelføring	-15 %	0 %	15 %	30 %
-25 %	-1269	-569	130	830
0 %	-1010	-310	390	1089
25 %	-750	-51	649	1349
50 %	-491	209	908	1608

5.2.2. Svekket nøytralitet hos landmåler

Som diskusjonen i avsnitt 4.9 viser så er tiltakets virkning på landmåleren sin rolle og hvordan brukerne oppfatter habiliteten til en landmåler et viktig tema. Det har ikke vært mulig for å oss å sannsynliggjøre hvilken effekt tiltaket vil medføre. En mulighet kan imidlertid være at svekket tillit til landmålerens nøytralitet kan føre til at begge parter i en sak stiller med hver sin landmåler. Det vil naturlig nok øke ressursbruken og redusere nytten av tiltaket betraktelig. Her forsøker vi derfor å illustrere hvordan økt bruk av landmålere, ved at hver part søker råd hos egen landmåler i forkant av en oppmålingsforretning, kan påvirke lønnsomheten av tiltaket.

Vi antar at for den parten som bestiller en oppmålingsforretning vil landmåleren gjøre hele jobben og tar tilsvarende betalt. For en motpart (nabo) som tviler på om landmåleren er nøytral og søker råd hos egen landmåler legger vi til at denne kun utfører og tar betalt for halvparten av den andre landmåleren. Dette skyldes mindre for- og etterarbeid for denne landmåleren, som primært skal gi bistand og råd til hva som fremlegges. Våre beregninger viser at dette må forekomme i 25 prosent eller mer av alle oppmålingsforretninger for at tiltaket ikke lenger skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Økt bruk av landmålere som beskrevet ovenfor har en samfunnsøkonomisk kostnad tilsvarende 25 millioner kroner for hver prosent av alle oppmålingsforretninger hvor dette forekommer.

5.2.3. Vekst i antall oppmålingsforretninger

Vår beregning av vekst i antall oppmålingsforretninger bygger både på historiske tall og nyere kilder, men som alle er preget av usikkerhet. Likevel har vi ikke informasjon som skulle tilsi at det vil skje store utslag i vekstraten, usikkerheten er mer knyttet til hvorvidt det er en flat utvikling eller en svak vekst eller nedgang.

Tabellen nedenfor viser hvordan ulike antagelser om vekst i antall oppmålingsforretninger påvirker lønnsomheten av tiltaksalternativet. I disse beregningene ligger antagelsene om innføring og virkninger av matrikkellova § 7 fast. Endringer i vekstraten påvirker størrelsen på netto nåverdien av tiltaket, men isolert sett, vil det aldri kunne bidra til å gjøre tiltaket ulønnsomt så lenge vi holder fast på antagelsen om effektivisering i antall årsverk.

Tabell 9: Netto nåverdi av prissatte virkninger, millioner 2016-kroner

Ulik vekstrate antall oppmålinger			
	-2 %	0 %	2 %
Millioner kroner	294	523	825

5.2.4. Analyseperiode

Endringer i analyseperiode viser at netto nåverdi av tiltaket øker med 100 til 200 millioner for hver ekstra femårsperiode når alt annet ligger fast. Dette skyldes at de prissatte virkningene primært er knyttet til antall årsverk brukt på oppmålingsforretninger og matrikkelføring. Omfanget av begge oppgavene forventes å ha en svak vekst med tilhørende økt behov for årsverk, noe som dermed gir økte besparelser jo lengre analyseperioden blir.

Tabell 20: Netto nåverdi av prissatte virkninger, millioner 2016-kroner

Analyseperiode				
År	10	15	20	25
Millioner kroner	295	477	649	749

5.2.5. Andel omsatte eiendommer som krever en oppmålingsforretning

Vedlegg 2 viser hvordan vi har beregnet virkninger av å iverksette § 7 i matrikkellova. Den parameteren som er mest usikker i den utregningen og som har størst effekt på antall oppmålingsforretninger er andelen av omsatte eiendommer som vil bli omfattet av § 7. Analysen legger til grunn en antagelse om 10 prosent andel. Jo større denne andelen er, jo flere oppmålingsforretninger må gjennomføres hvert år. Dette øker antall årsverk både i

null- og tiltaksalternativet, men siden det er ulik implementering (omfang og virkeområde av § 7) vil økt andel slå ut i flere årsverk i tiltaksalternativet relativt til nullalternativet.

Fra tabellen framgår det at en større andel solgte eiendommer som krever en oppmålingsforretning, gir lavere netto nåverdi av tiltaket. Som påpekt i avsnitt 5.1 er det viktig å være bevisst den ulike implementeringen og at vi i denne analysen ikke har verdsatt kvalitet eller verdien av økt kvalitet. Det er stor enighet om at en innføring av § 7 vil gi økt kvalitet på matrikkelen slik at den reduserte netto verdien her, dersom andelen øker, må ses i sammenheng med en ikke-prissatt gevinst av økt kvalitet på matrikkelen.

Tabell 11: Netto nåverdi av prissatte virkninger, millioner 2016-kroner

Virkninger av innføring av § 7 i matrikkellova				
Andel omsatte eiendommer som krever en oppmålingsforretning som følge av tiltaket	5 %	10 %	20 %	30 %
Millioner kroner	757	649	433	217

5.2.6. Redusert gjennomsnittlig saksbehandlingstid

Følgende hypotetiske eksempel, med tilhørende forutsetninger, er ment som en indikasjon på hvilke potensielle verdier redusert saksbehandlingstid kan medføre.

Illustrasjon på samfunnsøkonomiske gevinster som følge av redusert saksbehandlingstid

Ifølge SSB ble det bygget 28 137 nye boliger 2015 og vi antar at en boligutbygging i gjennomsnitt binder produksjonskapital på 1 500 000 kroner per bolig. Størrelsen på den samfunnsøkonomiske kostnaden knyttet til behandlingstiden vil da være avhengig av den alternative anvendelsen av kapitalen i behandlingstiden. Ifølge DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser skal vi anta at kapital har en beste alternativ anvendelse på 4 prosent årlig.

Vi antar at kapital (produksjonsutstyr og arbeidskraft) som er bundet til et prosjekt har en alternativ anvendelse tilsvarende 50 prosent av dette dersom den må anvendes på et annet prosjekt i mellomtiden, på grunn av byttekostnader og dårlige muligheter for planlegging i forsinkelsesfasen. Dersom vi ser for oss ti dagers reduksjon i saksbehandlingstiden vil den samfunnsøkonomiske gevinsten av dette være:

$$28\,137 * (102\% \frac{10}{365} - 100\%) * 1,5 = 22,9$$

Altså i underkant av 23 millioner kroner årlig.

I høringsnotatet er det vist til at «Boligprodusentenes landsforening har hevdet at ventetiden for oppmåling i dag kan fordyre etableringen av nye byggeprosjekter med 20 000 kroner per seksjon.» Vi har forsøkt, uten hell, å få en redegjørelse for dette tallet. Dersom dette tallet stemmer for bare 10 prosent av nye boliger utgjør dette merkostnader på over 56 millioner årlig som følge av ventetiden med dagens organisering, under en antakelse om at tiltaket reduserer ventetiden med ti dager.

5.3. Fordelingsvirkninger

De viktigste aktørgruppene som blir påvirket er i dette tilfellet brukerne, kommunene, private oppmålingsfirmaer, Kartverket og jordskifteretten.

5.3.1. Landmålere

Tiltaket innebærer at et marked med omsetning på om lag 400 millioner kroner flyttes ut av kommunene og over i privat sektor. Eksisterende private landmålere vil oppleve økt oppdragsmengde, i tillegg vil en rekke arbeidstakere få jobb som landmålere i privat sektor. Når mange kompetente ansatte mister oppgaver i kommunene må en regne med at flere av disse vil søke å følge etter arbeidsoppgavene ut i privat sektor, men vi forventer ikke at disse vil oppleve særlig økt lønn. Årsaken til dette er hovedsakelig at vi ikke forventer at de vil ha en annen kompetanse enn det de har i dag, ettersom flertallet av dagens kommunalt ansatte landmålere allerede har høyere utdanning.

5.3.2. Kommunene

Kommunene utgjør en mangeartet gruppe. Enkelte kommuner har alt i dag satt ut hele oppmålingsarbeidet til private aktører, og må således antas å mene at det fungerer best for dem. Disse vil oppleve liten endring med tiltaket. For majoriteten av landets kommuner, som utfører oppmåling i egenregi og har få ansatte med oppmålingskompetanse, ventes tiltaket å medføre noen komplikasjoner. Alle arbeidsoppgavene vil ikke flyttes ut av kommunene, selv om mange av de ansatte forventes å flytte ut. Dette kan medføre behov for å erstatte noen av de ansatte som flytter ut. Videre vil noen arbeidsoppgaver kunne ta lenger tid enn de gjør i dag. Begge disse virkningene er tatt høyde for i analysen.

5.3.3. Brukerne

Brukerne henvender seg i dag til kommunen og opplever en integrert saksgang og behandlingsprosess. De opplever også en del ventetid, i gjennomsnitt 50 uker. I tiltaket vil brukerne for eksempel søke kommunen om fradeling, og henvende seg til oppmålerne i markedet for å få utført oppmålingsforretningen. Tjenesten vil muligens bli tilbudt gjennom online portaler slik som finn.no eller mitt anbud. Når oppmålingen er utført må det betales et gebyr for matrikkelføring, men det er foreløpig uklart om landmåler vil velge å betale gebyret for kunden og så fakturere videre, eller om kunden selv må betale det. Vi legger til grunn at tiltaket vil innebære en svak prisoppgang for brukerne, ettersom effektiviseringsgevinsten ikke vil være sterk nok til å veie opp for at det innføres moms.

5.3.4. Kartverket

Kartverket blir tildelt flere oppgaver i tiltaket, men mister dagens kursing av kommunale matrikkelførere. Økningen består av ansvaret for å føre matrikkelen og ansvaret for autorisasjonsordningen. Noen av årsverkene til matrikkelføring vil antakelig bli sittende igjen i de store kommunene som ønsker og har kompetanse til å føre matrikkelen på egenhånd. Netto budsjettvirkning for Kartverket, når vi ser bort fra at de store kommunene muligens fører matrikkelen selv, vil være på 64 millioner kroner i første analyseår, inkludert en fjerdedel av investeringskostnadene for å legge til rette for tiltaket.

5.3.5. Jordskifteretten

Jordskifteretten blir berørt i den grad tiltaket medfører flere eller færre tvister for retten. Som diskutert i kapittel 4.7 vil selv små utslag her kunne være kostbare, men vi har ikke funnet grunnlag for å påstå at tiltaket vil virke inn den ene eller den andre veien.

5.4. Samlet vurdering og konklusjon

Analysen viser at de prissatte kostnadene er vesentlig lavere i tiltaksbanen enn i referansebanen. Tiltaket innebærer således en del sannsynlige besparelser, først og fremst gjennom innsparte årsverk knyttet til eiendomsoppmåling og matrikkelføring. Samtidig er flere viktige virkninger, blant annet virkningen på matrikkelens kvalitet ikke prissatt. Dette betyr at man kan danne seg et galt inntrykk dersom man kun ser på de prissatte virkningene.

Det er vesentlige usikkerhetsfaktorer i analysen, og ulike lesere kan trekke ulike konklusjoner basert på disse. Hovedanalysen tar utgangspunkt i forventningsverdiene, altså gjennomsnittet av de virkninger en får dersom man hadde gjennomført tiltaket mange ganger og ulike usikre utfall hadde fått spille seg ut. Vår hovedoppfatning, basert på både de prissatte og de ikke-prissatte virkningene, er at tiltaket i forventningsverdi fremstår samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det er basert på at en vil spare inn årsverk både knyttet til eiendomsoppmåling og matrikkelføring, samtidig som gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle kommuner vil gå ned, i alle fall for de brukerne som verdsetter det mest. Vi kan ikke se tungtveiende grunner til at en må forvente at tiltaket fører til redusert kvalitet på matrikkelen. Dersom tiltaket er en forutsetning for å sette § 7 i matrikkellova fullt ut i livet, vil tiltaket bidra til at man over tid får målt opp betydelig flere dårlig oppmålte grenser.

Når det er sagt foreligger det en mulighet for at man i tiltaket ikke vil klare å luke ut partiske landmålere, slik at landmålerstanden generelt oppfattes å løpe bestillers, eller de store utbyggeres, ærend. Dersom dette blir utfallet, viser følsomhetsanalysene at store deler av effektiviseringsgevinsten ved tiltaket kan spises opp når flere parter i en oppmålingsforretning engasjerer egen landmåler. Hvis det i tillegg fører til flere tvister for jordskifteretten, kan det bli svært kostbart. Dette er en uønsket situasjon, og en risikoavers beslutningstaker vil kunne anse faren for dette utfallet å være så stor at tiltaket ikke fremstår verdt å gjennomføre. Vi oppfatter imidlertid at man gjennom en effektiv og virksom autorisasjonsordning kan hindre at denne situasjonen inntreffer, dette er et viktig moment som må følges opp av myndighetene.

Basert på en totalvurdering av resultatene i denne analysen konkluderer vi med at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å gjennomføre tiltaket som innebærer at eiendomsoppmåling i Norge organiseres som en profesjonsregulert tjenesteytende næring, med matrikkelføring samlet hos Kartverket.

6. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring

Dersom lovforslaget blir gjennomført vil det ha konsekvenser for flere aktørgrupper i samfunnet. Den samfunnsøkonomiske analysen beskriver sentrale gevinster og kostnader ved forslaget og redegjør samtidig for fordelingsvirkningene for stat, kommune, næringsliv og innbyggere. Flere av virkningene som er beskrevet i analysen avhenger av forutsetninger og antagelser om aktørens tilpasning og en god implementering av lovforslaget. Under følger en omtale av de forholdene vi anser som særlig viktig at følges opp på en god måte av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dersom prosess og gjennomføring av omorganiseringen gjøres feil kan det gi reduserte samfunnsøkonomiske gevinster, og i verste fall snu lønnsomhetsvurderingen.

Avklaring mot reglene for offentlig støtte

Departementet har selv omtalt i lovforslaget at overgangsfasen fra et kommunalt forvaltningsansvar til profesjonsregulert tjenesteyting vil medføre flere utfordringer. For å avdempe noen av problemene legges det derfor opp til fleksible overgangsordninger både for kommunene og for landmålere i privat sektor. Tilbakemeldinger fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet er at disse overgangsordningene er i tråd med reglene om offentlig støtte.

Det har ikke vært en del av vårt oppdrag å utrede mulige juridiske problemstillinger nærmere, men vi finner det naturlig å knytte noen kommentarer til dette da vi anser det som et potensielt stort hinder for en vellykket gjennomføring av lovforslaget.

Utgangspunktet er at det vil være et fritt marked fra lovens ikrafttredelse. Samtidig er det en forventning om at kommunene vil fortsette å tilby denne tjenesten i en overgangsperiode, frem til et tilstrekkelig velfungerende privat marked eksisterer. Dette kan være problematisk da et klart flertall av kommunene i dag utfører denne tjenesten med egne ansatte. Hvis kommunene selger tjenester i et fritt marked med dagens organiseringsmodell vil man kunne stille spørsmål ved om en slik praksis er i tråd med reglene for offentlig støtte. Dette er også påpekt fra departementet, som gjør oppmerksom på at kommuner som ønsker å fortsette med et eget oppmålingstilbud etter overgangsfasen er nødt til å organisere dette i et selskap som er regnskapsmessig og organisatorisk adskilt fra kommunens øvrige virksomhet. I lovforslaget står det at «Dessuten vil kommunene kunne levere oppmåling i den første overgangsfasen uten at de har autorisert landmåler»²³. Dette kan utgjøre en ulovlig forskjellsbehandling som gir kommunale foretak en konkurransefordel i overgangsperioden, dersom det ikke innvilges samme muligheter for private landmålere.

Som en del av den samfunnsøkonomiske analysen har vi gjennomført dybdeintervjuer med flere kommuner og tilbakemeldingene indikerer at de fleste kommunene verken finner det ønskelig eller aktuelt å opprette egne kommunale foretak. Argumentene er at en slik omorganisering vil medføre økte administrative kostnader for kommunen samtidig som de mister samdriftsfordeler og synergi ved at kompetansen flyttes ut av kommunen. Departementet bør utrede nærmere hvordan en skal sikre et godt tilbud i en overgangsfase. En mulighet er å utsette endelig iverksettelse av fritt landmålervalg til tilstrekkelig mange landmålere er autorisert og klare til å ta oppdrag i et privat marked. Samtidig bør en se om det finnes muligheter for å kompensere kommuner eller gi andre incentiver slik at en er mer sikker på at kommunene faktisk opprettholder en viss kapasitet på dette området.

²³ Høringsnotatet (2016), side 70

Problemer for næringslivet ved for rask implementering?

Det viktigste forholdet, slik vi ser det, når det gjelder implementering av lovforslaget er overgangsordningene for å autorisere landmålere. Det bør fremgå tydelig av forskrifter og regelverk hva som kreves for å bli autorisert, både i overgangsfasen og generelt. Det er også viktig at overgangsordningen ikke diskriminerer mellom landmålere som i dag er kommunalt og privat ansatte. Det må være objektive kriterier som legges til grunn for autorisasjon. Videre bør det være tilstrekkelig kapasitet i Kartverket til å behandle disse søknadene og det må tas høyde for at det vil bli en vesentlig større pågang av saker i overgangsperioden enn hva som er normal situasjonen for autorisasjonsordningen.

Dersom datoen for ikrafttredelse av lovforslaget settes frem i tid av hensyn til kommunenes kapasitet, bør en samtidig søke å bruke denne tiden til behandling av søknader om autorisasjon. Jo flere landmålere som har fått autorisasjon når loven trer i kraft, jo større sannsynlighet er det for å få et velfungerende privat marked. Ved stor pågang av søknader om autorisasjon bør en vurdere å lage retningslinjer for prioritering som sikrer at det autoriseres landmålere over hele landet fremfor flere landmålere på samme sted. Det vil i første omgang sikre et tilbud fra private aktører, selv om det på kort sikt kan medføre mindre konkurranse dersom det ikke også eksisterer et kommunalt tilbud.

Velfungerende autorisasjonsordning

Som det er framgår av rapporten er det usikkerhet forbundet med hvorvidt flere vil stille spørsmål ved landmålerens habilitet når denne er engasjert av en part til en eiendomsoppmåling. Mistillit og tvil rundt en landmålere upartiskhet kan føre til at flere parter engasjerer sin egen landmåler, noe som vil innebære økte samfunnsøkonomiske kostnader. Det har ikke vært mulig å verken tallfeste mulige virkninger av dette eller å si noe om hvordan dette faktisk vil slå ut i markedet. I analysen har vi lagt til grunn at en velfungerende autorisasjonsordning med effektive sanksjonsmuligheter virker disiplinerende på landmålerne. Dette skal være en profesjonsregulert næring hvor ansvarlig landmåler må være autorisert. For å bidra til at privatpersoner og bedrifter skal oppleve disse aktørene som seriøse og ha tillitt til den jobben de skal utføre mener vi det er avgjørende at det stilles tydelige krav til autorisasjonen og enda viktigere at det er et effektivt system for å sanksjonere useriøse aktører.

Hvordan dette skal løses praktisk må vurderes og en kan se på muligheten for å opprette en klageadgang for privatpersoner til Kartverket som ansvarlig autorisasjonsmyndighet. Videre følger det av lovforslaget at uenighet mellom partene må tas inn for domstolsapparatet eller Forbrukerrådet. Det kan vurderes om det er rom for et samarbeid mellom Kartverket, Forbrukerrådet og domstolsadministrasjonen som gjør det enklere for Kartverket å få tilgang på informasjon i saker som omhandler partiske eller useriøse aktører. Vi har ikke gått langt i å vurdere hvordan dette kan og bør gjøres, og hvilke muligheter som eksisterer innenfor gjeldende regelverk.

Formålet her å påpeke at dette er noe vi anser som avgjørende for en vellykket implementering av forslaget. Det fremgår også av høringsforslaget at det forventes at autorisasjonsordningen med tilhørende klageordning vil kreve to årsverk hos Kartverket. Vi er usikre på om dette er tilstrekkelig dersom det ønskes en effektiv ordning med håndheving og sanksjonering.

Habilitetsproblemer

Et annet forhold som er trukket frem som potensielt problematisk fra flere aktører er landmålere mulighet til å ta rådgivningsoppdrag. Et nytt marked for rådgivning trekkes frem som en av fordelene ved en omorganisering til en privat tjenesteytende næring. Det vil gi grobunn for et marked som kan bistå private, i større grad enn hva

kommunene i dag kan, når det gjelder faglige spørsmål og utfordringer knyttet til eiendomsoppmåling. Vi ser ikke bort ifra at dette kan være tilfelle, men vi stiller samtidig spørsmål ved hvor mye som eventuelt kan regnes som en samfunnsøkonomisk gevinst all den tid det allerede eksisterer et rådgivningstilbud i dag og at markedet for råd vokser. Poenget her er at en slik rådgivningstjeneste åpner opp for en potensiell uheldig rolleblending for landmålere. Hvis det ikke legges føringer og begrensninger på hvordan dette skal skje i praksis er det en risiko for at det oppstår situasjoner hvor en landmåler først bistår en part med utforming av en søknad til kommunen for et prosjekt, hvorpå samme landmåler senere skal utføre oppmålingsforretningen for den samme part. Dersom dette er en større aktør hvor landmåler kan forvente flere oppdrag i fremtiden har landmåler uheldige insentiver til å opptre partisk i favør denne egen kunde. Dette kan selvsagt bare skje dersom landmåler finner rom for å påvirke partene underveis i oppmålingsprosessen. Denne problemstillingen bør vurderes grundig og et tiltak som kan vurderes er å begrense en landmålars mulighet til å gjennomføre oppmålingsforretninger for klienter som de har ytt rådgivning og bistand til i samme sak på et tidligere tidspunkt. Hvorvidt en slik begrensning bør gjøres mer omfattende slik at en ikke ta noen oppmålingsforretninger for kunder som en yter rådgivning til generelt kan virke uproporsjonalt, men det vil en grundigere analyse kunne svare på. Alternativt kan det vurderes å stille krav til organiseringen av selskapene slik at de må ha interne skiller, hvor ulike mennesker utfører rådgivning og oppmålingsforretningene. Dette er viktig å tenke gjennom med sikte på å redusere potensielle habilitetsproblemer som følge av lovforslaget og omorganiseringen.

Evaluerer før implementering av § 7

Matrikkellova § 7 gir hjemmel for å kreve at eiendommer med uklare grenser må måles opp ved salg før overtakelsen kan registreres i tinglysingsregisteret. Paragrafen er foreløpig ikke iverksatt da en har vurdert at kommunene ikke har tilstrekkelig kapasitet til å følge opp det ekstra arbeidet dette vil medføre. Det er heller ikke i lovforslaget foreslått å iverksette denne paragrafen umiddelbart, selv om det er stor enighet om at det vil bidra til økt kvalitet på matrikkelen. Departementet anbefaler i lovforslaget at bestemmelsen settes i kraft så fort kapasiteten blir bygd opp i privat sektor.

For å kunne ta høyde for virkninger av dette i vår analyse ba vi om en avklaring fra departementet om når bestemmelsen skulle tre i kraft. Tilbakemeldingen var at denne blir iverksatt 10 år etter innføringen av loven. Det betyr ikke nødvendigvis at dette er det aktuelle tidsperspektivet for departementet, for å kunne inkludere virkningene i analysen var det nødvendig med en slik presisering.

Vi deler departementets vurdering at bestemmelsen ikke bør tre i kraft før kapasiteten i markedet er tilstrekkelig bygd opp. Våre beregninger viser at paragrafen ville krevd at det ble gjennomført over 3600 ekstra oppmålingsforretninger i 2015 om den hadde vært virksom for hele landet på det tidspunktet. Det utgjør 10 prosent av alle oppmålingsforretninger, og med dagens situasjon hvor kommunene har en gjennomsnittlig ventetid på 50 dager ville det skapt store forsinkelser i markedet for salg og omsetning av eiendommer med tilhørende kostnader. Menon anbefaler at det gjennomføres gode markedsundersøkelser i forkant av en implementering av §7. Det bør gjøres en ex-post evaluering av lovforslaget som ser på relevante virkninger og særlig hvordan kapasiteten og ventetidene har utviklet seg. Videre er det relevant å se på kostnadsutviklingen og markedets evne og kapasitet til raskt å bistå med en oppmålingsforretning i forbindelse med salg av eiendom. Innføring av §7 for tidlig vil kunne føre til forsinkelser, treghet og potensielt store kostnader ved salg av eiendom.

Referanseliste

Andreassen, Kristine, Helene Løvold Gjerde, Lars Johan Røttum Mæhla og Ninni Neumann (2016), *Hvordan ser kommunene på innføring av fritt landmålervalg?* Bacheloroppgave ved Høgskolen i Bergen

Dalen, D. M. og Riis, R. 2015. Konkurransen for innovasjon.

DFØ (2014), *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*, Direktoratet for økonomistyring

DFØ (2016), *Veileder til utredningsinstruksen*, Direktoratet for økonomistyring

Finansdepartementet. (2014). *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.*, Rundskriv R-109/2014.

Gammelmo, Leikny. (2016) *Presentasjon holdt på Tekna Samfunnsutviklernes seminar 12. april 2016*, <http://infrastruktur.tekna.no/fritt-landmalervalg/>, hentet 20.10.2016

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016). *Høring – Organisering av eiendomsoppmålingen. Forslag til endringer i matrikkellova mv.*

Moderniseringsdepartementet 2005, *Brukervalg og konkurranseutsetting – Hvordan sikre best mulig tjenester for innbyggerne?*

Norges offentlige utredninger. (1999) *NOU 1999: 1 Lov om eiendomsregistrering. Om et forbedret eiendomsregister og forslag til ny lov om eiendomsregistrering til erstatning for delingsloven.*

Trageton, Torbjørn. (2016) *Innspill til KMD sitt høringsnotat av 19.08.2016 om endringer i matrikkellova*

Vedlegg 1: Interessenter

Kommuner vi har intervjuet

Kommune	Kontaktperson
Drammen	Sigrid Skauge
Trondheim	Ellen Tetlie Brevik
Vang	Kari Birgit Lien
Randaberg	Anne-Kristin Gangnes
Eidsfjord	Bente Elin Hereid
Askøy	Gro Søvik
Porsanger	Camilla Vonheim
Valle	Gudrun Sagneskar
Kvænangen	Jan Inge Karlsen
Lørenskog	Torleiv Lohne og Elisabeth Bråthen
Meland	Anngunn Marie Gullbrå
Arendal	Einar Kraft Myhren
Grimstad	Gunnar Gundersen
Hole	Ingri Thingelstad
Askim	Petter Solli Aaserud

Kommuner som har svart på korte skriftlige spørsmål

Kommuner			
Bærum	Suldal	Tromsø	Oslo
Vinje	Bergen	Nedre Eiker	Haugesund
Åmli	Vefsn	Oppdal	Hurdal
Flekkefjord	Stavanger	Ringerike	Sogndal

Andre aktører som har bistått oss

Aktører	Kontaktperson
Kartverket	Lars Elsrud, Helge Onsrud, Siri-Linn Ektvedt
Jordskifteretten/Domstoladministrasjonen	
GeoNord	Anita Kjellmann
Boligprodusentenes landsforening	
Ramsjord AS	Eivind Ramsjord
Leif Bjarte Mjøs	
Leikny Gammelmo	
Statens Vegvesen	Trond Arve Haakonsen og Marit Gagnat
Regelrådet	
Ingeniørservice AS	Arild Iversen
André Falchenberg	
Matricula	Ivar Hebnes

Vedlegg 2: Tekniske beregninger av samfunnsøkonomiske effekter

Kalkulasjonspriser for årsverk

Vi har lagt til grunn at arbeidskraft verdsettes til brutto årslønn pluss 20 prosent overhead som inkluderer blant annet pensjon, arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader. Lønnskostnadene er de samfunnsøkonomiske kostnadene ved tidsbruken, og representerer verdien av arbeidskraften i alternativt anvendelse. Dette er ikke nødvendigvis det samme som lønnen aktørene faktisk mottar.

SSB rapporterer at den gjennomsnittlige bruttolønnen for kommuneansatte med 1-4 års høyere utdanning er 517 200 kroner. På dette legger vi 20 prosent i overhead (arbeidsgiveravgift m.m.). Vi anslår derfor at kommunens kostnader knyttet til et årsverk landmåling er 620 000 kroner. Vi antar at matrikkelførere i all hovedsak har samme kompetanse som landmålere, og legger derfor det samme til grunn for matrikkelførere. Ettersom vi ikke forventer at tiltaket fører til at flere landmålere utdanner seg enn i dag, legger vi også til grunn den samme lønnen i tiltaksbanen som i nullalternativet.

I tråd med DFØ (2014) realprisjusterer vi lønnskostnadene med 1,3 prosent per år.

Konsekvenser av å innføre § 7

I analysen skal vi inkludere virkningene av at § 7 blir iverksatt, både i nullalternativet og tiltaksalternativet, etter 10 år. For nullalternativet skal vi legge til grunn at den for virkning for kommuner som til sammen svarer for en tredjedel av samlet eiendomssalg i Norge i løpet av et år, mens § 7 skal gjelde for hele landet i tiltaksalternativet.

Dette vil ha en påvirkning på hvor mange oppmålingsforretninger som blir utført hvert år, noe som igjen vil ha innvirkning på andre faktorer som antall årsverk til oppmålinger og matrikkelføring, men også ikke-prissatte forhold som kvalitet.

SSB statistikk²⁴ viser at det i 2015 ble solgt 88 178 eiendommer og at gjennomsnittlig vekst i perioden 2000 til 2015 har vært 2,9 prosent. Videre fremgår det av statistikk hos SSB²⁵ at det i 2015 ble ferdigstilt 28 137 boliger. Vi forutsetter at boliger som ferdigstilles i 2015 inngår i antallet solgte eiendommer slik at dette må trekkes fra for å finne virkningen av å innføre § 7. Videre antar vi i denne analysen at § 7 ikke vil gjelde ved salg av leiligheter slik at dette også må trekkes fra antall solgte eiendommer pr år. I perioden 2000 til 2015 har leiligheter utgjort omtrent 40 prosent²⁶ av alle solgte boligeiendommer.

For 2015 vil da følgende antall solgte eiendommer være relevante ved en innføring av § 7:

$$(88\,178 - 28\,137) * 0,6 = 36\,025 \text{ eiendommer}$$

²⁴Tabell 08968: Omsetning av boligeiendommer med bygning i fritt salg etter boligtype (F)

²⁵Tabell 05940: Byggeareal. Boliger og bruksareal til bolig, etter bygningstype (K)

²⁶Tabell 08968: Omsetning av boligeiendommer med bygning i fritt salg etter boligtype (F). Vi har tatt summen av variablene «Blokkleiligheter», «Annen bolig» og «Uoppgjitt»

Neste spørsmål er hvor mange av disse eiendommene vil faktisk utløse et krav om en oppmålingsforretning. Her har det vært vanskelig å finne gode kilder. «Faggruppe matrikkelen²⁷» som er en felles møteplass for lokal og sentral matrikkelmyndighet har publisert et notat hvor dette spørsmålet er forsøkt belyst gjennom en enkel undersøkelse i Drammen, Fredrikstad og Tromsø. Det understrekes at innholdet i dette notatet må anses som svært usikre resultater som vanskelig kan sies å være gjeldende for hele landet.

På bakgrunn av dette ovennevnte notatet og vår forståelse av kvaliteten på matrikkelen velger vi som utgangspunkt å bruke en antagelse om at 10 prosent av de relevante eiendommene som selges vil utløse et krav om en oppmålingsforretning. På grunn av den store usikkerheten rundt dette tallet vil vi se nærmere på virkninger av på et høyere og et lavere anslag i følsomhetsanalysen.

For 2015 gir dette en økning i antall oppmålingsforretninger på $36\,025 * 0,10 = 3\,603$, dersom § 7 hadde vært iverksatt for hele landet. Som nevnt skal ikke § 7 innføres før etter 10 år og vi har derfor fremskrevet 2015-tallene, både for solgte eiendommer og nybygg, med den årlige veksten²⁸ i perioden 2000 til 2015. I tiltaksalternativet betyr det at i 2028 vil det være 52 240 solgte eiendommer hvor vi antar at 10 prosent, 5 224, utløser et behov for oppmålingsforretning.

²⁷<http://www.kartverket.no/eiendom/saksbehandling/veiledning-og-kurs/veiledning-for-lokal-matrikkelmyndighet/Faggruppe-matrikkelen/faggruppemoeter/>

²⁸ Årlig vekst for nybygg i denne perioden er 2,31 prosent, mens for omsetning av boligeiendommer er den 2,9 prosent. SSB tabell 05940 og tabell 08968

Vedlegg 3: Deregulering av offentlige monopoler

Markeder kjennetegnet ved monopol kan i noen tilfeller sammenlignes med offentlige virksomheter når det gjelder effektivitet og priser. Det er ulike insentiver som styrer tilpasningen til en monopolist og en offentlig tilbyder, men utfallet er sammenlignbart. Realiserte effektiviseringsgevinster ved konkurranseutsetting av andre tidligere monopoler eller regulerte markeder kan derfor si noe om effektiviseringspotensialet også i markedet for eiendomsoppmålinger. Eksempelene under sier lite om virkningen på kvalitet, hvordan det kan gjøre seg gjeldene i markedet for eiendomsoppmåling er nærmere diskutert i avsnitt 4.8

Fram til 2003 gjennomførte Statens vegvesen nesten alle drifts- og vedlikeholdsoppgaver i egenregi uten konkurranse. Som et ledd i Regjeringens program for modernisering, effektivisering og omstilling i offentlig sektor, ble produksjonsoppgavene i Statens vegvesen skilt ut i det statlige aksjeselskapet Mesta AS i 2003. Målet var å få en mest mulig effektiv utnyttelse av ressursene, og Mesta må konkurrere om hver jobb med private aktører. Dette har bidratt til lavere priser, og Samferdselsdepartementet mener utskillelsen har gitt produktivetsforbedringer som har resultert i at kontraktsprisene på vedlikehold ligger 10-15 prosent lavere enn før konkurranseutsettingen²⁹.

Et annet eksempel er Gjøvikbanen, som er den første strekningen hvor det ble gjennomført konkurranse om retten til å drive persontrafikk på jernbane. Her var det tre selskaper som leverte tilbud og selskapet NSB Anbud AS vant konkurransen. Selskapets krav om årlig vederlag lå mer enn 13 prosent under kostnadsnivået frem til anbudskonkurransen.

Tidligere i år lyste Samferdselsdepartementet ut en konkurranse om distribusjon av aviser i abonnement på lørdager, i områder hvor det i dag ikke er et avisbudnett. Posten, som tradisjonelt har utført dette oppdraget, leverte et tilbud på 309 millioner kroner, mens konkurrenten Kvikkas fikk tilslaget på et tilbud om å gjøre samme jobben for 210 millioner kroner. Forskjellen er på hele 32 prosent, 99 millioner kroner³⁰.

Basert på vår forståelse av markedet for oppmålingsforretninger forventer vi at det vil være lave etableringsbarrierer. Det kreves små kapitalkostnader for å starte opp en virksomhet og det vil trolig være mange kommunalt ansatte som blir autoriserte i overgangsperioden. I kommuner hvor denne tjenesten ikke er tilgjengelig gjennom et kommunalt foretak vil de tidligere kommunalt ansatte (og nå autoriserte) stå fritt til å starte opp egne selskaper. Vi forventer at det vil være mange lokale markeder, særlig i distriktene, hvor det vil være enkelt for mindre selskaper med lokal kunnskap å etablere seg. Samtidig forventer vi at større landsdekkende selskaper, med teknisk- og rådgivningskompetanse, vil finne det aktuelt å gå inn i markedet da det kan anses som tilgrensende til eksisterende tjenester hos disse selskapene i dag.

Vi legger til grunn i denne analysen at en overgang til et konkurranseutsatt marked for eiendomsoppmåling vil gi en effektivisering av ressursbruken (antall årsverk benyttet til oppmålingsforretninger) på 15 prosent. I lys av eksempelene ovenfor og informasjon vi innhentet gjennom intervjuer med private aktører fremstår dette som et konservativt anslag.

²⁹ Moderniseringsdepartementet sin veileder om brukervalg og konkurranseutsetting

³⁰ <http://e24.no/jobbb/posten/posten-skulle-ha-309-millioner-for-aa-levere-loerdaqsaviser/23788023>