

2014

Rapport fra arbeidsgruppe – Tilpasninger i matrikkelforskriften mv. til ny jordskiftelov

Arve Konstali, Audun Bruflot, Beate Aase, Britt Sporastøl Mathisen, Einar
Krafft Myhren, Haldis Framstad Skaare, Morten Strand, Sofie Sjøiland

30.09.2014



Rapport fra arbeidsgruppe – Tilpasninger i matrikkelforskriften mv. til ny jordskiftelov

Innhold

1. Innledning.....	2
2. Sammendrag.....	3
3. Hvilke rutiner finnes mellom jordskifterettene og kommunene?	3
4. Er det behov for å endre dagens rutiner?.....	3
5. Hva fungerer godt etter dagens praksis og hva kan bli bedre?.....	4
6. Matrikkelføring av ”Jordskifte krevd”, jf. matrikkelforskriften § 46.....	5
7. Matrikkelføring av sak utført av jordskifteretten, jf. matrikkelforskriften § 47	6
7.1 Rekkefølge på matrikkelføring og tinglysing.....	6
7.2 Avvisning av krav om matrikkelføring	6
8. Bør det være egne tidsfrister for føring av jordskiftesaker?.....	6
9. Bør det tas inn bestemmelser om føring av hjelpelinjer i matrikkelforskriften?	7
10. Bør man redusere kravene i matrikkelforskriften til klarlegging av tidligere eiendomssituasjon ved føring av jordskiftesak?	7
11. Behov for andre endringer?.....	7
12. Administrative og økonomiske konsekvenser	8
Vedleggsliste	9

1. Innledning

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i brev av 11.4.2014 oppnevnt ei arbeidsgruppe til å gjennomgå gjeldende ordning for informasjonsflyt mellom matrikkelen, matrikkelmyndighetene og jordskiftedomstolene på bakgrunn av ny jordskiftelov. Mandatet følger som vedlegg 1.

Arbeidsgruppen har bestått av:

Arve Konstali, Lista jordskifterett
Audun Bruflot, Haugalandet og Sunnhordaland jordskifterett
Beate Aase, Statens kartverk
Britt Sporastøl Mathisen, Larvik kommune (fra 21.5.2014)¹
Einar Krafft Myhren, Arendal kommune
Haldis Framstad Skaare, Statens kartverk
Morten Strand, Domstoladministrasjonen
Sofie Søiland, Oslo kommune

Det er avholdt 4 arbeidsmøter, utvekslet e-poster og brukt Kartverkets "prosjektrom"².

Vi har gjennomgått dagens regelverk og instruks, samt sett på hvordan informasjonsflyten fungerer i praksis. Behovet for endring er sannsynligvis større i holdning, kommunikasjon, kompetanse vedrørende matrikkelen, enn i selve regelverket. Det er nødvendig med endring i matrikkelforskriften til erstatning for rekkefølgebestemmelsen i jordskifteloven § 24 første ledd tredje punktum.

I rapporten skilles det ikke mellom jordskifte (kapittel 3 i jordskifteloven av 2013), rettsutgreiing og grensegang (kapittel 4 i jordskifteloven av 2013) og skjønn og andre avgjørelse (kapittel 5 i jordskifteloven av 2013). Alt omtales som "jordskiftesaker".

2. Sammendrag

Arbeidsgruppen foreslår endringer av matrikkelforskriften §§ 19, 46 og 47, se vedlegg 2. Arbeidsgruppen fremmer forslag til innføring av et nytt brukstilfelle i matrikkelen for føring av jordskiftesaker, se vedlegg 3.

3. Hvilke rutiner finnes mellom jordskifterettene og kommunene?

Kartverket har utarbeidet en føringsinstruks for matrikkelførere. Den inneholder egne kapitler om føring av jordskiftesaker.

Miljøverndepartementet har fastsatt rutiner for rapportering fra jordskiftedomstolene til lokal matrikkelmyndighet (01.12.2009). I tillegg har Domstolsadministrasjonen (DA) utarbeidet brukermanual for å lage matrikkelføringskart. (PTM 7.12.2009).

Vi har også mottatt dokumenter som viser at enkelte jordskifteretter i samarbeid med kommuner har utarbeidet rutiner for hvordan kommunikasjonen mellom dem kan gjennomføres.

4. Er det behov for å endre dagens rutiner?

I mandatet heter det at arbeidsgruppa skal "... legge fram forslag til forbedringer i samhandlingen mellom Kartverket, jordskifterettene og kommunene som gjelder føringen av matrikkelen, herunder eventuelle ... forbedringer i administrative rutiner hos Kartverket eller jordskifterettene".

Føringsinstruksen er utarbeidet av Kartverket som sentral matrikkelmyndighet. Hjemmel for føringsinstruksen er matrikkelforskriften § 4 første ledd. Føringsinstruksen for matrikkelen gjelder for all føring av informasjon i matrikkelen, uavhengig av oppdateringsklient. Føringsinstruksen kap. 4.6.11 *Føring av jordskiftesaker*, er sentral for matrikkelmyndighetenes oppfatning og krav til samhandling.

Arbeidsgruppa foreslår et nytt brukstilfelle i matrikkelen: "*Føring av jordskiftesak*", se vedlegg 3. Dette brukstilfellet med dertil hørende instruks vil avhjelpe mange av de problemene som er i dag.

Et nytt brukstilfelle medfører at føringsinstruksen for jordskiftesaker må endres i samsvar med dette. Arbeidsgruppa legger fram forslag til skisse til føringsinstruksen kapittel 4.6.11 *Føring av jordskiftesaker*, se vedlegg 3.

Det blir her tatt hensyn til at jordskifteretten er en domstol der disposisjonsprinsippet gjelder. Det innebærer at jordskifteretten ikke skal levere tilkoblingsdata, men leverer de data som behandles i saken. Jordskifteretten er bundet av sin avgjørelse når retten har signert rettsboka.

Dersom partenes påstander medfører at grensen som jordskifteretten fastsetter ikke henger sammen med andre grenser, må jordskifteretten gjøre partene oppmerksomme på det, og gi veiledning.

Hvis partene følger veiledningen kan matrikkelen bli mer troverdig, og det kan forebygge eventuelle senere grensetvister. Dette kan føre til at antall saker der det er problemer med å føre tilkobling til jordskiftesak, blir redusert.

Hvis partene ikke følger veiledningen, og resultatet av jordskiftesaken innebærer at man ikke får dannet flater i matrikkelen, må kommunen etter beste skjønn føre jordskiftesaken, om nødvendig med fiktive grenselinjer.

Veiledning bør gis tidlig i saken f.eks. når eller før krav om ny sak settes opp. Fra 2010 til i dag har jordskifterettene sendt mange saker til matrikkelføring og fått tilbakemeldinger slik at det kan gis adekvat veiledning.

5. Hva fungerer godt etter dagens praksis og hva kan bli bedre?

Vi har ikke nasjonale data eller undersøkelser som kan underbygge hva som fungerer godt og hva som kan bli bedre. Våre synspunkter er basert på tilbakemeldinger fra matrikkelens brukerstøtte, matrikkeltilsyn og erfaringer fra medlemmene i arbeidsgruppa. Vi også mottatt rutinebeskrivelse fra Øvre Buskerud jordskiftesokn og tilbakemeldinger fra "SKG Eiendom"³.

Vi er kjent med at i noen tilfeller prioriterer ikke kommunene å føre jordskiftesaker fordi disse ikke er gebyrbelagt. I en situasjon med begrensede ressurser er matrikkelfører nærmest tvunget til å prioritere oppmålingssaker etter matrikkelloven, siden oversitting av fristen medfører at gebyrene skal avkortes med en tredjedel, jf. matrikkelforskriften § 18 fjerde ledd.

Et mulig virkemiddel for å avbøte dette kan være at Kartverket bistår med matrikkelføringen på vegne av disse kommunene som sliter med å registrere jordskiftesaker. Det har vært stilt spørsmål fra enkelte kommuner om jordskifteretten kan overta rollen som matrikkelfører for egne saker. DA er imidlertid opptatt av at domstolene skal rendyrke sin rolle og at det skal være klare grensesnitt mellom dømmende virksomhet og forvaltning. DA mener at matrikkelføring er en sentral forvaltningsoppgave som krever ressurser og spesialkompetanse på området.

6. Matrikkelføring av "Jordskifte krevd", jf. matrikkelforskriften § 46

Det følger av matrikkelforskriften § 46 første ledd at krav om sak for jordskifteretten skal matrikkelføres. Melding om at jordskifte er krevd, skal registreres straks, jf. matrikkelforskriften § 19. Matrikkelforskriften § 46 andre ledd gir regler om når jordskifteretten skal sende melding til kommunen for at de skal fjerne opplysningen om at jordskifte er krevd. Dersom grenser mv. endres, kommer matrikkelforskriften § 47 til anvendelse.

Vedlagt følger kopi av jordskifterettens standardbrev når krav om ny sak er mottatt, se vedlegg 5 og 6.

Det å få matrikkelført at jordskiftesak er krevd, er sannsynligvis det som fungerer best siden dette er en enkel registrering. Jordskifteretten sender med partsliste slik at matrikkelnumrene kan registreres inn i matrikkelen.

Det følger av dagens bestemmelse at hvis saken blir utvidet med flere matrikkelenheter, skal kommunen ha melding om dette. Det er mer åpent om dette følges godt nok opp.

Arbeidsgruppen mener at matrikkelen alltid må oppdateres når det skjer endringer vedrørende hvilke matrikkelenheter som inngår i jordskiftesak. Formålet med å registrere "*Jordskifte krevd*" er å forhindre at kommunen gjør endringer på matrikkelenheter innen jordskiftefeltet. Det er følgelig uheldig at matrikkelen ikke er a jour. Hvis matrikkelen ikke viser "*Jordskifte krevd*", kan matrikkelfører gjøre endringer på matrikkelenheter i skiftefeltet uten at jordskifteretten får informasjon om dette.

Når jordskiftesaken er avsluttet, skal "*Jordskifte krevd*" fjernes. Vår erfaring er at dette ikke alltid blir gjort. Dette kan skape merarbeid for kommunene, siden de må kontakte jordskifteretten før de kan gjøre matrikulære endringer på de gjeldende eiendommer.

Arbeidsgruppen har sett på tekniske endringer i matrikkelen som kan utbedre dette, se beskrivelse av forslag til nytt brukstilfelle, vedlegg 3.

Kartverket har nå besluttet å lage en forenklet rapport som viser alle matrikkelenheter som står registrert med "*Jordskifte krevd*". Rapporten skal gi jordskifterettene og kommunene et bedre verktøy slik at matrikkelen holdes a jour når det gjelder "*Jordskifte krevd*".

I fremtidige løsninger kan det være mulighet for at "*Jordskifte krevd*" og fjerning av denne opplysningen kan skje automatisk ved registrering i jordskifterettens saksbehandlingssystem. DA og Kartverket arbeider videre for å se om dette kan bli en realitet, se vedlegg 4.

7. Matrikkelføring av sak utført av jordskifteretten, jf. matrikkelforskriften § 47

Dette kapittelet er delt i "rekkefølge på matrikkelføring og tinglysning" og "avvisning av krav om matrikkelføring".

7.1 Rekkefølge på matrikkelføring og tinglysning

Matrikkelforskriften § 47 gir regler om føring av endringer i matrikkelen som følge av utført sak for jordskifteretten. Vedlagt følger kopi av jordskifterettens standardbrev, se vedlegg 7.

Ved oppretting av ny matrikkelenhet, sammenslåing, arealoverføring, og sletting av matrikkelenhet skjer det endringer som skal registreres i matrikkelen før tinglysning kan skje. Det samme gjelder matrikulering av umatrikulert grunn og registrering av uregistrert jordsameie. Arbeidsgruppen fremmer forslag til endring av matrikkelforskriften § 47 slik at rekkefølgen på prosessen blir forskriftsfestet. Dette er kun en videreføring av bestemmelsene i dagens jordskiftelov § 24 første ledd tredje punktum.

Arbeidsgruppa har diskutert om "reseksjonering" skal inn i oppstillingen (*Arealoverføring, oppretting, sammenslåing eller sletting av matrikkelenheter*) i nytt annet ledd. Hvis jordskifterettens avgjørelse medfører en reseksjonering, skal dette gjennomføres, før tinglysning kan finne sted.

7.2 Avvisning av krav om matrikkelføring

Matrikkelforskriften § 47 første ledd beskriver hvordan kravet fra jordskifteretten skal dokumenteres. Kommunene opplever noen ganger at jordskifteretten ikke leverer det de skal.

Det følger av matrikkelloven § 22 første ledd at et krav om matrikkelføring som ikke fyller vilkårene etter matrikkelloven kan avvises. Når det gjelder matrikkelføring av jordskiftesaker følger det av § 22 andre ledd, at bestemmelsene i første ledd gjelder så langt de passer.

Om kommunen har anledning til å avvise et krav om matrikkelføring er behandlet i merknadene til matrikkelforskriften § 47. Dersom kommunen finner at vilkårene for matrikkelføring åpenbart ikke er til stede, skal kommunen ikke gjennomføre denne. Det fremmes forslag til språklig endring av § 47 slik at dette kommer klarere fram i selve forskriften.

8. Bør det være egne tidsfrister for føring av jordskiftesaker?

Det følger av matrikkelforskriften § 19 at jordskiftesaker skal registreres i matrikkelen innen 6 uker. I noen tilfeller skal matrikkelenheter opprettes, sammenslås, etc i pågående saker. Da er en frist på 6 uker altfor lang. Det hindrer fremdrift i jordskiftesakene. Arbeidsgruppen har derfor fremmet forslag om endring av denne fristen, se vedlegg 2. Hvis kommunen ikke har tilstrekkelig kapasitet eller kompetanse, må det iverksettes en ordning der sentral matrikkelmyndighet kan matrikkelføre på vegne av kommunen. Dette gjelder selvfølgelig ikke bare i jordskiftesaker.

Det fremmes ikke forslag om endring av 6 ukers fristen for å føre de nye eiendomsforholdene inn i matrikkelen, jf. reglene om "jordskifte gjennomført" i matrikkelforskriften § 47. Arbeidsgruppen er kjent med at enkelte tradisjonelle saker (jordskifteloven §§ 3-4 og 3-6) kan være så store at det ikke lar seg gjøre å føre de nye eiendomsforholdene inn i matrikkelen i løpet av 6 ukers fristen, f.eks. skytefeltsaken ⁴ på Østlandet. De aller fleste sakene har imidlertid slikt omfang at de kan føres innen 6 uker.

9. Bør det tas inn bestemmelser om føring av hjelpelinjer i matrikkelforskriften?

Hjelpelinjer er som ordet sier, linjer som er til hjelp for å illustrere eiendommer digitalt. Hjelpelinjer brukes for å danne flater. Det brukes for eks. for å skille landareal fra sjøareal, eller for å legge inn en fylkesvei med eget matrikkelnummer selv om eiendomsgrensene for veiens eiendomsområde ikke er målt inn. Arbeidsgruppen finner det ikke naturlig å vurdere om det generelt skal innføres bestemmelser om hjelpelinjer i lov eller forskrift.

I forhold til jordskiftesaker mener vi at det ikke skal innføres egne bestemmelser om hjelpelinjer.

Jordskifteretten tar stilling til eiendoms- og bruksrettsforhold. Ei eiendomsgrense kan få en annen vinkel der den krysser strandlinja (middels høyvann i sjø og middels lavvann i vassdrag). Jordskifteretten tar ikke stilling til hjelpelinjer.

10. Bør man redusere kravene i matrikkelforskriften til klarlegging av tidligere eiendomssituasjon ved føring av jordskiftesak?

Ved oppretting av nytt matrikkelnummer må før-situasjonen i matrikkelen være slik at ny matrikkelenhet lar seg opprette, fra riktig matrikkelenhet. Det samme gjelder ved arealoverføring. Ved sammenslåing av matrikkelenheter trenger ikke før-situasjonen være fullstendig.

I rettsutgreiing og grensefastsetting, jf. jordskifteloven §§ 4-1 og 4-2 registreres eksisterende situasjon inn i matrikkelen, enten ved geometriforbedring, kvalitetsheving eller feilretting, så langt denne blir behandlet.

Vi ser ingen grunn til å endre på dagens forskriftsbestemmelse på dette punktet.

11. Behov for andre endringer?

Ved behandlingen av forskriftsbestemmelsene finner vi at det må være en feil i dagens § 19 tredje ledd. Det følger av denne bestemmelsen at dersom kommunen oversitter fristen for matrikkelføring skal et eventuelt gebyr avkortet. Det er imidlertid slik at for de sakstypene som § 19 første ledd beskriver, er det i dag ikke adgang til å ta gebyr, jf. § 16 andre ledd. Vi

har ikke behandlet dette nærmere, men kun foreslått at dagens § 19 tredje ledd blir nytt femte ledd. Departementet bør imidlertid vurdere om dagens tredje ledd skal videreføres.

På bakgrunn av endringer i forskriften er det også nødvendig med oppdatering av dokumentet "Rutiner for rapportering til lokal matrikkelmyndighet" (MD 1.12.2009).

12. Administrative og økonomiske konsekvenser

Foreslåtte endringer i matrikkelforskriften som gjelder krav til tidsfrister i §§ 19 og 46, medfører ingen endringer i dagens arbeidsoppgaver hos kommune eller jordskiftedomstol.

Arbeidsgruppa peker på at begrensede ressurser hos enkelte kommuner er en mulig årsak til at jordskiftesaker ikke blir ført innen tidsfristen. En ordning hvor sentral matrikkelmyndighet fører matrikkelen for kommunen vil kunne bøte på dette problemet. Å utrede kostnadene for en slik ordning ligger utenfor mandatet til arbeidsgruppa.

I dagens matrikkelsystem registreres "*Jordskifte krevd*" manuelt, det vil si at kommunen mottar melding fra jordskiftedomstolen over involverte eiendommer i jordskiftesak og at disse merkes med "*Jordskifte krevd*" av matrikkelfører. Matrikkelfører sletter manuelt "*Jordskifte krevd*" når saken er rettskraftig. Disse arbeidsoperasjonene kan være tidkrevende i store jordskiftesaker og bør derfor automatiseres for å spare ressurser og unngå registreringsfeil. Registrering av "*Jordskifte krevd*", både innlegging og fjerning, kan skje automatisk ved kommunikasjon mellom jordskiftedomstolens saksbehandlingssystem og matrikkelen, se vedlegg 4.

DA er i ferd med å utvikle nytt saksbehandlingssystem for jordskiftedomstolene. Første versjon av løsningen skal ferdigstilles i forbindelse med innføring av ny jordskiftelov (1.1.2016). En viktig del av løsningen vil være funksjonalitet for oppslag matrikkelen. Registrering av "*Jordskifte krevd*" vil kreve toveis utveksling av informasjon mellom saksbehandlingssystemet og matrikkelen. DA har dialog med Kartverket om dette temaet. Utviklingen av nytt saksbehandlingssystem for jordskiftedomstolene dekkes av øremerkede prosjektmidler på kap. 413 i statsbudsjettet.

Arbeidsgruppen peker også på at det kan være vanskelig å få ført jordskiftesaker riktig i matrikkelen i dag og foreslår derfor at det innføres et nytt brukstilfelle for føring av saker for jordskifteretten. Se vedlegg 3.

Kartverket skal som sentral matrikkelmyndighet videreutvikle matrikkelsystemet med de endringer som måtte komme gjennom endringer i lov og forskrift. Eksempler er endrede krav i PBL, kravene i ny forskrift⁵ om utlevering, viderebruk og annen behandling av opplysninger fra grunnboken og matrikkelen av 18. desember 2013, samt oppfølging av ny standard for bygningstyper.

Kommunereformen, samt plan for nye web-tjenester er prioriterte oppgaver som binder opp det meste Kartverket har av utviklingsressurser.

Kartverket kan derfor ikke, med de utviklingsressursene de nå har til rådighet, gjennomføre endringene i matrikkelsystemet som følge av denne rapport, før tidligst våren 2016.

Utvikling av nytt brukstilfelle estimeres til ca 75 dagsverk for spesifisering, utvikling og testing. En eventuell toveis utveksling av informasjon mellom saksbehandlingssystemet til DA og matrikkelen vil også kreve ressurser. Det er imidlertid svært få ressurser til disposisjon for vedlikehold og utvikling av matrikkelsystemet.

Arbeidsgruppa mener at Kartverket må tilføres ressurser slik at det nye brukstilfellet kan tas i bruk i løpet av 2015. Videre må DA tilføres ressurser slik at jordskifterettens nye saksbehandlingssystem kan utveksle data med matrikkelen.

Vedleggsliste

Vedlegg 1: Mandat

Vedlegg 2: Forslag til endring av matrikkelforskriften §§ 19, 46 og 47

Vedlegg 3: Nytt brukstilfelle i matrikkelen: "Føring av *jordskiftesak*"

Vedlegg 4: Informasjonsflyt mellom jordskifterett og matrikkelen (To A3-sider)

Vedlegg 5: Standardbrev til partene "*Forkynning av krav om sak for jordskifteretten*"

Vedlegg 6: Standardbrev til kommunen "*Melding om krav om sak for jordskifteretten*"

Vedlegg 7: Standardbrev til kommunen "*Melding om avsluttet sak – krav om matrikkelføring*"

¹ Oppnevnt av departementet 21.5.2014.

² Lese- og skrivetilgang til filer på en server i Kartverket for alle deltakere (også de som ikke jobber i Kartverket).

³ Storkommune gruppa består av Oslo, Bærum Fredrikstad, Sandnes, Stavanger, Drammen, Kristiansand, Trondheim, Bergen og Tromsø

⁴ <http://www.forsvarsbygg.no/Arkiv/2011/Vedtatt-skifteplan-i-Norges-historiens-storste-jordskifte/>

⁵ <http://lovdata.no/forskrift/2013-12-18-1599>