



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2017 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Tilsyn som virkemiddel for en ensartet og pålitelig matrikkel

Ingvild Nesset
Master i eiendom

Forord

Denne masteroppgaven er avslutningen på seks begivenhetsrike og fine år ved NMBU. Tre år med fornybar energi og tre år med eiendomsfag har gitt meg mye ny kunnskap og nye perspektiver, nye venner og uforglemmelige minner.

Tema for masteroppgaven har gradvis utviklet seg over de siste tre årene. Arbeidet med matrikkelføring i Vågå kommune har bidratt til en interesse for matrikkelen, og for at valget falt på matrikkeltilsyn. Jeg ønsket å skrive om et tema som interesserer meg, samtidig som jeg ville gi et bidrag til arbeidet med å forbedre matrikkelkvaliteten.

Jeg vil rette en stor takk til min hovedveileder Einar Hegstad og til biveileder Leikny Gammelmo for uvurderlig hjelp underveis i masteroppgaven. Alltid konstruktive tilbakemeldinger og god støtte. Spesielt vil jeg takke Leikny som har gjort en kjempejobb med korrekturlesing, og som brukte en varm og fin maihelg til det!

Jeg vil også takke alle informantene i kommunene, som velvillig har stilt opp til intervju og gitt tilbakemeldinger, og gitt et spennende innsyn i hverdagen til matrikkelførerne rundt om. Og sist men ikke minst vil jeg takke Anders Fekjær ved Kartverket, som lot meg bli med på matrikkeltilsyn i 2016, og som har lagt ned mye tid og arbeid med gjennomlesing og diskusjoner rundt oppgaven – det har vært gull verdt for arbeidet mitt.

Ås, 9. mai 2017

Ingvild Nasset

Sammendrag

Tema for masteroppgaven er matrikkeltilsyn, og hvordan det kan bidra til å heve matrikkelens kvalitet.

Det er tre problemstillinger, som til sammen skal si noe om det overordnede formålet med masteroppgaven, som er:

Å belyse bruken av matrikkeltilsyn for å sikre en ensartet og pålitelig matrikkel

1. Hvorfor oppstår det feil i matrikkelarbeidet som fører til avvik og mangler ved tilsyn?

Ulike feilkilder gjør det utfordrende for kommunene å utføre matrikkelarbeidet i henhold til matrikkellovens bestemmelser. Noen av disse feilkildene kan utbedres ganske enkelt, andre er det vanskeligere å få gjort noe med. En forståelse av hvorfor kommunene ikke alltid greier å utføre matrikkelarbeidet etter loven er viktig for videreutvikling av matrikkeltilsynet, og som et grunnlag for å sette i gang eventuelle andre tiltak som kan bedre matrikkelkvaliteten.

2. Er systemrevisjon en god tilsynsmetode for matrikkeltilsynet?

Systemrevisjonen synes å ha god effekt fordi den tar for seg et viktig grunnlag for lovmessig utført matrikkelarbeid; kommunenes rutiner og systemer. Men samtidig oppstår spørsmålet om hvem som skal lage rutineene. Per i dag er dette opp til hver enkelt kommune, noen kommuner har rutiner, andre har ikke rutiner, og noen har rutiner som ikke fungerer eller som ikke brukes. Alt i alt ser ikke rutiner ut til å bidra til en ensartet og pålitelig matrikkel når de spriker slik de gjør nå. Kanskje kan det være en fordel at Kartverket utarbeider nasjonale rutiner for matrikkelarbeidet?

3. Fungerer tilsyn godt som et tiltak for å sikre en ensartet og pålitelig matrikkel?

Tilsynet har både positive og negative effekter, noen bidrar til en ensartet og pålitelig matrikkel, andre ikke i like stor grad. Virkninger – eller fravær av dem – kan gi en indikasjon på om tilsyn er et godt virkemiddel. Kjennskap til hvilke virkninger tilsynet faktisk gir og hvilke virkninger man ønsker det skal gi, er viktig for å si noe om tilsynet fungerer eller ikke, og for en eventuell forbedring av tilsynet. Med utgangspunkt i virkningene tilsynet gir per i dag synes det som et godt virkemiddel, selv om det er rom for forbedringer.

Summary

The topic for this master thesis is the supervision of the norwegian cadastre – *matrikkelen*, and how this supervision can help raise the quality of the information that *matrikkelen* holds.

The thesis has got three issues, that combined will enlighten the main focus of this master thesis;

To enlighten the use of supervision as a mean to ensure a uniform and reliable matrikkel

1. Why does errors occur during the municipalities work with matrikkelen that leads to deviations when supervision is held?

Different sources of errors makes it challenging for the municipalities to work with *matrikkelen* the way the law demand. Some of these errors are more easily fixed than others. An understanding of why these errors occur is important, both in regard to improvement and development of the supervision, and in comissioning other measures of improvement of *matrikkelen*.

2. Is system audit a good method for the supervision of matrikkelen?

System audit seems an effective method for supervision, as it examines how the municipalities work with *matrikkelen*, or in other words what kind of systems or routines they have. This leads to question of who should be responsible for creating these systems or routines. As of today the municipalities are free to create their own routines; some municipalities have routines, others do not, and some have routines that are either not functioning properly or not being used at all. Perhaps should the responsibility for creating routines for working with *matrikkelen* lie with Kartverket.

3. Is supervision a functioning measure for ensuring a uniform and reliable matrikkel?

The supervision has both positive and negative effects, some of wich contributes to the quality of *matrikkelen*, others not so much. Effects – or the absence of them – might provide an indication as to wheter or not the supervision is a functioning measure for ensuring quality in *matrikkelen*. Awareness of what effects the supervision actually gives, and what effects we would like it to give is important when it comes to deciding wheter or not the supervision is a good measure.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	1
Sammendrag	2
Summary	3
Kapittel 1 Innledning	7
1.1 Introduksjon til oppgavens tema	7
1.2 Begreper	8
1.3 Bakgrunn	9
1.4 Problemstilling.....	10
1.5 Avgrensning av tema og samfunnsmessig relevans.....	11
1.6 Metode og litteratur.....	12
1.7 Videre oppbygging av oppgaven	12
Kapittel 2 Metode.....	13
2.1 Innledning.....	13
2.2 Forskningsdesignet for oppgaven	13
2.3 Datainnsamlingsmetode.....	14
2.4 Datakvaliteten	14
2.5 Analyseringsmetode for innsamlet data	15
2.6 Forskningsopplegg.....	16
2.7 Analytiske perspektiver og studietyper.....	16
2.8 Utvalgsriterier for informantene	19
2.8.1 Samletabell for alle utvalgsriteriene.....	24
2.9 Intervjuguiden	25
2.10 Hvordan metoden har fungert i praksis	25
Kapittel 3 Teori	26
3.1 Innledning.....	26
3.2 Tilsyn.....	26
3.2.1 Definisjon og beskrivelse av tilsyn.....	26
3.2.2 Det rettslige grunnlaget for tilsyn	27
3.2.3 Tilsynsformer.....	28
3.3 Effekter av tilsyn.....	30
3.3.1 Effekter på ulike tidspunkter av tilsynet	31
3.3.2 Effekter av systemrevisjon	32
3.4 Matrikkelen	33
3.4.1 Matrikkel og matrikkellov.....	33
3.4.2 Kort om grunnlaget som matrikkelen bygger på.....	34

3.4.3	Matrikkelkvaliteten i dag.....	36
3.4.4	Matrikkelarbeidet – hvordan kommer opplysninger inn i matrikkelen?	36
3.5	Utfordringer med matrikkelarbeid for kommunene.....	37
3.5.1	Nivi-rapport 2011:6	37
3.5.2	Fylkeskartkontorenes oppfølgingsprosjekt	38
3.6	Matrikkeltilsynet.....	38
3.6.1	Tilsynsform, utvalgelse og tema for undersøkelse.....	38
3.6.2	Gjennomføringsmåte	39
Kapittel 4	Empiri	41
4.1	Innledning.....	41
4.2	Kort om informantene.....	42
4.3	Feilkilder ved matrikkelarbeidet i kommunene	42
4.3.1	Om feil i forbindelse med matrikkelarbeidet	42
4.3.2	Feilkildene fordelt i kategorier	43
4.3.3	Kategoriene for feilkilder.....	44
4.3.4	Kommunenes fokus på en ensartet og pålitelig matrikkel.....	55
4.4	Matrikkeltilsynet og kommunenes rutiner.....	57
4.4.1	Betydningen av rutiner for matrikkelarbeid.....	57
4.4.2	Kommunenes rutiner for matrikkelarbeid	58
4.4.3	Virkninger av tilsynsvarselet.....	60
4.5	Matrikkeltilsyn som virkemiddel	60
4.5.1	Utbytte og konsekvenser for kommunene av tilsynet	60
4.5.2	Virkning på tids- og arbeidsbruk.....	62
4.5.3	Hvordan informanten opplevde tilsynet	62
4.5.4	Om tilsyn som metode	62
4.5.5	Endring i kommunens budsjettprioritering	64
Kapittel 5	Drøfting	64
5.1	Innledning.....	64
5.2	Feilkilder ved matrikkelarbeidet i kommunene	65
5.2.1	Viktige funn	65
5.2.2	Drøfting opp mot tidligere undersøkelser.....	67
5.2.3	Hoveddrøfting av problemstilling 1.....	70
5.3	Matrikkeltilsyn og kommunenes rutiner	71
5.3.1	Viktige funn	71
5.3.2	Drøfting opp mot tidligere undersøkelser.....	71
5.3.3	Hoveddrøfting av problemstilling 2.....	72

5.4 Matrikkeltilsyn som virkemiddel	74
5.4.1 Viktige funn	74
5.4.3 Drøfting opp mot tidligere undersøkelser	75
5.4.4 Hoveddrøfting av problemstilling 3	76
5.5 Sammenfattende drøfting	78
Kapittel 6 Avslutning	80
6.1 Innledning	80
6.2 Avsluttende refleksjoner	80
6.3 Hvordan har forskningsarbeidet fungert?	81
6.4 Videre forskning	82
Kilder – skriftlige	83
Kilder – muntlige	86
Vedlegg	87
Vedlegg nr. 1: Søknad NSD	87
Vedlegg nr. 2: Godkjenning fra NSD	96
Vedlegg nr. 3: Intervjuguide	99

Kapittel 1 Innledning

1.1 Introduksjon til oppgavens tema

Det overordnede tema for denne oppgaven er matrikkelens kvalitet. I perioden desember 2007 til april 2009 ble matrikkelen gradvis innført i alle landets kommuner (Falkanger, 2014).

Matrikkelen er det offisielle eiendomsregisteret i Norge, jf. matrikkelloven § 3 a. Her finner vi kart som viser den fysiske utformingen av alle faste eiendommer i landet, og informasjon om hva slags bygninger som ligger på en eiendom, hvor eiendommens grenser går, hvor stor eiendommen er, hvilke adresser som er knyttet til den, og mye mer. Matrikkelen er et viktig verktøy for alle som jobber med eiendomsforvaltning, med offentlig forvaltning, i domstolene, med statistikk, og i svært mange andre sammenhenger. Ikke minst er matrikkelen et viktig register for alle som eier fast eiendom i Norge (Ot.prp. nr. 70 2004-2005, s. 42).

I januar 2010 trådte også matrikkelloven og matrikkelforskriften i kraft. Dette lovverket regulerer i grove trekk hva matrikkelen skal inneholde, hvem som skal forvalte den, og hvordan den skal føres. I formålsparagrafen, § 1, blir det slått fast at *«lova skal sikre tilgang til viktige eiendomsopplysninger, ved at det blir ført eit einsarta og påliteleg register (matrikkelen) over alle faste eigedomar i landet, og at grenser og eigedomsforhold blir klarlagde»*.

Hvordan skal man så sørge for at matrikkelen blir et ensartet og pålitelig register? Lovverket har flere virkemidler; deriblant et krav om at den som skal føre opplysninger i matrikkelen må være godkjent av sentral matrikkelmyndighet, jf. matrikkelloven § 22 fjerde ledd. Dette betyr at alle som skal føre i matrikkelen må gjennomføre matrikkelføringskurs i regi av Kartverket, som er den sentrale matrikkelmyndigheten i Norge. Matrikkellovens bestemmelser om hvordan matrikkelen skal føres er også et virkemiddel for å oppnå ensartethet; det skal sikre at alle som fører matrikkelen gjør det på samme måte.

Et annet viktig virkemiddel er tilsyn. Tilsyn defineres kort og godt som *«all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner»* (St.mld. nr. 17 2002-2003, s. 22). Kartverket skal føre tilsyn med kommunenes matrikkelføring, jf. matrikkelloven § 28. Gjennom tilsynet skal Kartverket undersøke om matrikkelen føres i henhold til matrikkellovens bestemmelser, og pålegge kommunene å rette opp i eventuelle feil. Tilsynet skal være et (av flere) virkemiddel for å oppnå en pålitelig og ensartet matrikkel.

Det er nettopp virkemiddelet matrikketilsyn jeg vil se nærmere på i denne oppgaven.

1.2 Begreper

Jeg mener det er viktig å gi en forklaring av begreper tidlig i oppgaven for at leseren skal få et godt grunnlag for å forstå teksten. Derfor kommer begrepsavklaringen her.

Med **matrikkelen** menes det nasjonale eiendomsregisteret som ble opprettet i perioden 2007 - 2009. **Matrikkelklienten** er den applikasjonen som matrikkeldata blir ført inn i. Det er for tiden tre slike applikasjoner på markedet; ISY WinMap som er Norconsult sin løsning (Sandal, u.å.), GIS/LINE Kart eller Lokal Matrikkel, som er NorKart sin løsning (Fjelltveit, u.å), og Kartverkets egen matrikkelklient. Med **matrikkeldata** menes alle typer opplysninger som etter matrikkelloven skal føres inn i matrikkelen, og produksjonen av disse dataene; for eksempel grenser, bygningsopplysninger og adresser. **Matrikkelføring** er selve registreringen av matrikkeldata i matrikkelklienten. **Lovverket** som regulerer matrikkelen er Lov om eideomsregistrering av 17. juni 2005, forkortet til matrikkelloven. I tillegg har vi Forskrift om eideomsregistrering av 26. juni 2005, som forkortes til matrikkelforskriften. Med **matrikkelarbeid** menes i denne oppgaven to typer oppgaver: 1) produksjon av matrikkeldata, og 2) matrikkelføring. Det er en samlebetegnelse for produksjon og føring av matrikkeldata.

Ellers er det viktig å merke seg forskjellen mellom **rettslig troverdighet** og **pålitelighet**. Det førstnevnte innebærer at den opplysningen som er registrert kan legges til grunn som riktig, og at den som innretter seg etter det som er registrert vinner juridisk rett (Bergsholm, 2016, s. 43). Grunnboka har slik rettslig troverdighet. Det sistnevnte begrepet – pålitelighet – er definert som at man kan stole på noe. Matrikkelen skal være et pålitelig register, og man skal i teorien kunne stole på opplysningene man finner der. Men det er viktig å merke seg at matrikkelen ikke har rettslig troverdighet som grunnboka. Bergsholm (2016, s. 43) forklarer dette godt med et eksempel: A har kjøpt en tomt av B, og A har undersøkt i matrikkelkartet og funnet at arealet på tomten er to daa. Men dersom det senere skulle vise seg at eiendomsgrensene i matrikkelkartet ikke var riktige og at eiendommen er ett daa og ikke to daa, må A likevel finne seg i det. Hverken selger B eller kommunen som forvalter matrikkelkartet blir erstatningspliktige overfor A. Når det gjelder opplysninger som er tinglyst og registrert i grunnboka har det offentlige derimot et objektivt erstatningsansvar overfor den som uforskyldt blir rammet av slike feil som nevnt i eksempelet over (Hegstad, 2014, s. 134). Dette er nedfelt i tinglysingsloven § 35. **Matrikkelkvalitet**; med dette mener jeg at

matrikkelen har god kvalitet på sitt innhold, innebefattet at matrikkelen er ensartet og pålitelig. Disse tre begrepene brukes litt om hverandre i oppgaven.

Til slutt må begrepene **avvik** og **merknad** forklares. Disse gis etter et matrikkeltilsyn. Avvik gis der det er «*mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift*», mens merknad gis ved «*et forhold som ikke omfattes av definisjonen avvik, men der tilsynet med utgangspunkt i krav fra myndighetene avdekker et forbedringspotensial*» (Kartverket, 2015). Avvik er en mer alvorlig anmerkning enn merknad.

1.3 Bakgrunn

Hvorfor skrive om matrikkeltilsyn? Og hvorfor har vi egentlig tilsyn?

Med arbeidserfaring fra matrikkelføring i kommunen har jeg gjennom hele studiet syntes at matrikkelen er et interessant tema. Spesielt har jeg lurt på hvordan man kan få en mer pålitelig matrikkel. Våren 2016 skrev jeg en oppgave om statlig tilsyn med kommunal forvaltning, og den ble medvirkende til valg av tema til masteroppgaven. Med ny kunnskap om hva tilsyn er ble jeg interessert i å finne ut mer om matrikkeltilsynet, og hva det kunne bidra med i arbeidet for å bedre matrikkelkvaliteten. I tillegg kunne forskningsrapportene om tilsyn fungere som teoretisk sammenligningsgrunnlag for en masteroppgave om matrikkeltilsyn.

Bakgrunnen for at staten holder tilsyn med hvordan kommunene utfører sine forvaltningsoppgaver har sammenheng med hvordan landet vårt styres. I den offentlige forvaltningen fordeles makt nedover i de tre forvaltningsnivåene stat, fylkeskommune og kommune. Mange av de statlige forvaltningsoppgavene delegeres til fylkeskommunene og kommunene, fordi det er ønskelig at beslutninger tas og tjenester ytes så nær brukerne som mulig (Agdestein, 2000). Denne delegeringen av makt og ansvar for tjenesteyting nedover i systemet gjør at det er mulig å tilpasse tjenestene til lokale forhold i mye større grad enn hvis de skulle blitt utført av øverste myndighet (regjeringen). Men det betyr også at regjeringen ikke har like god kontroll med om kommunene og fylkeskommunene faktisk følger opp den forvaltningspolitikken som regjeringen har vedtatt. Og her kommer tilsynet inn i bildet. Tilsynet er statens måte å kontrollere at de lavere forvaltningsnivåene gjør jobben slik de skal, og at brukerne får tilgang til de tjenestene de har krav på.

1.4 Problemstilling

Jeg skriver om matrikkeltilsyn for å finne ut mer om hvordan det bidrar til en ensartet og pålitelig matrikkel. Målet er ikke å belyse hele temaet matrikkeltilsyn, men å få mer kunnskap om hvordan tilsynet påvirker matrikkelarbeidet i kommunene. Forhåpentligvis kan noe av det jeg finner være av interesse for andre som jobber med matrikkel og matrikkelkvalitet, og kanskje kan det gi utgangspunkt for flere studier rundt dette temaet.

Det overordnede formålet med masteroppgaven er:

Å belyse bruken av matrikkeltilsyn for å sikre en ensartet og pålitelig matrikkel

De tre problemstillingene skal til sammen si noe om dette.

1. Hvorfor oppstår det feil i matrikkelarbeidet som fører til avvik og mangler ved tilsyn?

Her vil jeg gjerne finne ut hva kommunene selv mener er årsaken til at feil oppstår.

2. Er systemrevisjon en god tilsynsmetode?

I teorikapitlet omtaler jeg ulike måter å holde tilsyn på. Systemrevisjon er en av dem, og det er den formen matrikkeltilsynet har per i dag. Gjennom intervju med kommunene og samtaler med tilsynsfører i Kartverket vil jeg se nærmere på hvordan systemrevisjon fungerer som tilsynsform i denne sammenhengen.

3. Fungerer tilsyn godt som et tiltak for å sikre en ensartet og pålitelig matrikkel?

Det er som nevnt flere måter å sikre god matrikkelkvalitet på, og jeg vil se nærmere på hvordan tilsynet fungerer i så måte.

1.5 Avgrensning av tema og samfunnsmessig relevans

Matrikkelens pålitelighet er et vidt tema, og avgrensninger er derfor nødvendig for at masteroppgaven skal bli gjennomførbar. Her følger en begrunnelse av avgrensningen jeg har gjort, og jeg sier litt om den samfunnsmessige relevansen oppgaven kan ha.

Det er flere tema som kunne være aktuelle hvis man vil undersøke hvordan matrikkelens pålitelighet og kvalitet kan heves. Ett tema kan være å se nærmere på tiltak som brukes i forkant av matrikkelføringsarbeidet (føringskurs og lovkurs). Et annet tema kan være undersøkelsen av de politiske virkemidlene, og hvordan lovendringer kan påvirke matrikkelkvaliteten. For eksempel kunne den foreslåtte lovendringen i matrikkelloven vært interessant å studere nærmere. Her forslår Kommunal- og moderniseringsdepartementet at kommunenes ansvar for oppmåling oppheves, og at tiltakshavere skal kunne velge landmåler tjenester fra kommunen eller fra private landmålerforetak. I tillegg at ansvaret for matrikkelføring flyttes fra kommunene til Kartverket (Regjeringen, 2016).

Men i denne oppgaven er tema avgrenset til matrikkeltilsynet, og en undersøkelse av betydningen det har for matrikkelkvaliteten. Tilsyn er et virkemiddel som brukes i stor utstrekning i den offentlige forvaltningen i Norge, og i hovedsak er det Fylkesmannen, direktoratene, eller egne tilsynsorgan som utfører tilsyn (Foss, 2014, s. 9). Matrikkeltilsynet undersøker om kommunene fører matrikkelen i tråd med matrikkellov og forskrift, og omfatter både bygg, adresser og grenser. Hovedfokus for oppgaven er hvordan tilsyn påvirker matrikkelens pålitelighet, og det er derfor matrikkelen som helhet som er gjenstand for undersøkelse.

Den samfunnsmessige relevansen er blant annet at oppgaven kan tilføre mer kunnskap om matrikkeltilsynet. Det er ellers gjort lite forskning rundt matrikkeltilsyn og virkningene av det fra før. Denne oppgaven kan kanskje gi et grunnlag for å si noe om tilsyn er et virkemiddel som det bør satses mer på, og om det fungerer i den formen det har i dag. Selv om det gjøres tiltak både i kommunene og Kartverket for å bedre matrikkelkvaliteten er det viktig å fortsette å sette søkelys på dette temaet, noe denne masteroppgaven kanskje kan bidra med.

En nærmere undersøkelse av matrikkeltilsynet er også interessant fordi det er et forholdsvis nytt virkemiddel innen dette fagområdet, og med en forholdsvis ny lov og nytt register. Å velge tilsyn som tema for masteroppgaven gir en god mulighet til å se nærmere på matrikkelens pålitelighet der den i praksis skapes, nemlig i matrikkelarbeidet som utføres av kommunene.

1.6 Metode og litteratur

I arbeidet med oppgaven benytter jeg kvalitativ metode. Empirien samles i hovedsak inn ved hjelp av intervjuer med kommuner som har hatt matrikkeltilsyn, og med tilsynsfører i Kartverket.

Forskningsrapporter om virkninger av statlig tilsyn med kommunal forvaltning er en viktig litteraturkilde. Disse rapportene er også grunnlag for teorien i oppgaven.

Andre kilder til litteratur er Bergsholm sin lærebok om tingsrett (2016), Røsnes (red.) sin bok om arealadministrasjon (2014), og tilsynsrapporter og statistikk over tidligere tilsyn fra Kartverket. I disse rapportene finnes oversikt over alle kommuner som har hatt tilsyn, samt statistikk over mangler eller avvik som er blitt gitt. Rapportene og statistikkene har blant annet blitt brukt som grunnlag for å velge ut informanter.

1.7 Videre oppbygging av oppgaven

Etter dette innledningskapitlet følger metodekapitlet, som sier mer om forskningsopplegget jeg har valgt. Deretter kommer teorikapitlet, som presenterer de teoriene som skal brukes som sammenligningsgrunnlag for mine funn.

I empirikapittel presenteres innsamlet data fra intervjuene. Deretter følger et drøftelseskapittel hvor empirien sees i lys av teorien, og hvor funnene for hver av delproblemstilling drøftes. Til sist i drøftelseskapitlet belyses hovedproblemstillingen.

Det siste kapitlet er avsluttende refleksjoner rundt oppgaven.

Kapittel 2 Metode

2.1 Innledning

Ved å bruke vitenskapelig metode sørger man for at det arbeidet som gjøres er *«faglig forsvarlig»* (Grønmo, 2004, s. 41). Det kan defineres som en *«planmessig fremgangsmåte for å nå et bestemt mål»* (Grønmo, 2004, s. 41). Ved å benytte seg av vitenskapelig metode kan man fremstille *«pålitelig kunnskap og holdbare teorier innenfor et fagområde»* (Grønmo, 2004, s. 41). Denne korte beskrivelsen oppsummerer på en god måte hva metode er og hvorfor det er viktig.

I dette kapitlet skal jeg forsøke å gi en kort presentasjon av hva den vitenskapelige metoden går ut på, og hvordan jeg har anvendt den på oppgaven. Hvert underkapittel gir først en kort teoretisk forklaring på hvert trinn av den vitenskapelige metoden, før jeg sier litt om hvordan metoden er utført i praksis i denne oppgaven. Til slutt kommer en oversikt over hvordan informantene er valgt ut.

2.2 Forskningsdesignet for oppgaven

Forskningsdesignet er *«en overordnet plan som forteller hvordan oppgaven skal utføres»* (Sander, 2016). Forskningsdesignet mitt forteller hvilken metode som benyttes for datainnsamling, hvordan innsamlet data skal analyseres, hvordan forholdet mellom teori og empiri er (forskningsopplegg), og hvilke studietyper og analytiske formål oppgaven har.

I denne oppgaven er det menneskers opplevelser og erfaringer med et bestemt fenomen – matrikkeltilsynet – som skal undersøkes. For slike undersøkelser er kvalitativ metode godt egnet fordi dette er en metode som har som hensikt å forsøke å forstå, fortolke, beskrive et fenomen ut fra hvordan mennesker opplever det (HiB, 2012). Valget av metode underbygges også av at de empiriske dataene som samles inn i hovedsak uttrykkes i ord og tekst, og ikke i like stor grad i tall – det er da snakk om kvalitative data (Grønmo, 2004, s. 47).

2.3 Datainnsamlingsmetode

Grønmo (2004, s. 134) peker på tre hovedtyper av kilder for datainnsamling innen den samfunnsvitenskapelige forskningen. Disse er vist i tabellen under.

Kildetype	Kjennetegn ved kildetypen
Aktører	- Aktørenes handlinger, meninger eller hendelser <u>observeres</u> .
Informanter/respondenter	- Aktørene <u>spørres ut</u> om meninger og holdninger til et tema/fenomen.
Dokumenter	- <u>Analyseres</u> for å få fram relevant informasjon om et tema/fenomen.

Tabell nr. 1: Kildetyper i samfunnsvitenskapelig forskning (Kilde: egenprodusert tabell, basert på Grønmo 2004).

Kildetypene som brukes i denne oppgaven er informanter og dokumenter. Informantene er matrikkelførere i kommuner som har hatt tilsyn, og ansatte ved Kartverket. Dokumentene er ulike rapporter og statistikker fra Kartverket. Kildene gir kvalitative data, hvilket vil si informasjon i form av tekst.

Undersøkelsesopplegget – måten informasjon hentes ut på – blir valgt ut fra de kildetypene som brukes i oppgaven. Ifølge Grønmo (2004, s. 141) er uformell intervjuing et typisk opplegg for informantkilder og kvalitative data. Det er dette undersøkelsesopplegget jeg har valgt. Det uformelle intervjuet gjøres med en intervjuguide som gir retningslinjer for gjennomføring av intervjuet. Intervjuguiden finnes i vedlegg nr. 3. For å hente ut data fra dokumentkildene bruker jeg en kvalitativ innholdsanalyse, hvor innholdet systematiseres med tanke på å belyse problemstillingen (Grønmo, 2004, s. 142).

2.4 Datakvaliteten

Reliabilitet og validitet

Reliabilitet og validitet skal sikre at datakvaliteten er god. En høy reliabilitet betyr at datamaterialet har høy pålitelighet. Med høy pålitelighet menes det at dersom en annen

forsker bruker samme metode for datainnsamling (på samme fenomen som den originale undersøkelsen) vil han finne de samme svarene som det man fant i den første undersøkelsen. Høy reliabilitet er viktig, fordi det betyr at dataene som er samlet inn formidler riktig informasjon; dataene og informasjonen er ikke påvirket av metoden for innsamling. Dermed kan man også ha tillit til at informasjonen som hentes inn speiler virkeligheten (Grønmo, 2004, s. 261).

Validiteten sier noe om i hvilken grad innsamlet data bidrar til å belyse problemstillingen, og er en indikator på hvor godt det valgte undersøkelsesopplegget egner seg til å samle inn data om et fenomen. Validiteten er høy dersom innsamlet data er relevant for besvarelsen av problemstillingen (Grønmo, 2004, s. 241).

Figuren under gir et godt bilde av reliabiliteten og validitetens rolle. Målingene må være både reliable – gi samme resultat hver gang, og valide – gi et sant og riktig svar på det man faktisk ønsker å finne ut. Med undersøkelsesopplegget må man treffe midt i blinken, og man må treffe midt i blinken hver gang man utfører undersøkelsesopplegget.



Figur nr. 1: Viser sammenhengen mellom reliabilitet og validitet (kilde: hentet fra <http://kunnskapssenteret.com/validitet/>)

2.5 Analyseringsmetode for innsamlet data

Analysen av innsamlet data skal forsøke å gi en helhetlig forståelse av et spesifikt forhold (Grønmo, 2004, s. 265). Formålet med å analysere data fra intervjuene mine er å skaffe en helhetlig forståelse av hvordan matrikkeltilsyn er med på å heve kvaliteten i matrikkelen. For å analysere mine data ble svar fra intervjuene først renskrevet, og deretter sendt til informantene for tilbakemelding. Tilbakemeldingene kunne være at feil eller misforståelser

ble rettet på eller fjernet, eller at tilleggsopplysninger ble lagt til. Dette skal sikre at det er informantenes egne mening kommer fram, og ikke meninger som jeg ved misforståelse har tillagt dem. Noen av svarene fra intervjuene kodet jeg så ved å samle dem i ulike kategorier, slik at for eksempel alle svar som handlet om lovverket ble samlet i en kategori. I kapittel 4.3.2 er dette vist i praksis.

2.6 Forskningsopplegg

Mellom teori og empiri er det et samspill. Teorien danner grunnlag for en problemstilling som brukes til empiriske undersøkelser av et fenomen. Empiri om et fenomen kan også danne grunnlag for fortolkninger som igjen kan munne ut i en teori. Det utgangspunktet en starter et forskningsprosjekt med avgjør hvilket forskningsopplegg en jobber med. Et deduktivt forskningsopplegg betyr at en starter med en teori og jobber mot empiri, mens et induktivt forskningsopplegg betyr at en starter med empiri og forsøker å lage en teori ved hjelp av fortolkning (Grønmo, 2004, s. 50).

Denne oppgaven har et deduktivt forskningsopplegg. Et sett av teorier danner grunnlaget for utforming av problemstillingen, som så skal brukes i empiriske undersøkelser. At jeg velger et deduktivt forskningsopplegg er grunnet at det allerede foreligger et relevant teoretisk utgangspunkt; de tidligere forskningsrapporter om andre statlige tilsyn.

2.7 Analytiske perspektiver og studietyper

De analytiske perspektivene i en oppgave sier noe om hvordan oppgaven knyttes opp mot «generelle samfunnsvitenskapelige perspektiver» (Grønmo, 2004, s.375). Analysene skal «danne grunnlag for å utvikle ny samfunnsvitenskapelig kunnskap og innsikt» (Grønmo, 2004, s. 375). Perspektivene skal vise til: a) hva slags kunnskap om samfunnsforholdene som dannes gjennom oppgaven, og b) hvilke samfunnsmessige forhold den vektlegger (Grønmo, 2004, s. 375).

a). Det finnes tre ulike typer studietyper som igjen gir forskjellige typer samfunnsvitenskapelig kunnskap. Grønmo påpeker at det ikke nødvendigvis er et skarp skille mellom disse studietypene, men at det er viktig å være bevisst på de prinsipielle forskjellene mellom dem.

I tabellen under vises en oversikt over de tre analyse/studietypene, og hvilke særtrekk hver av dem har.

Studietyper	
Beskrivende studie	<ul style="list-style-type: none"> - Skal kartlegge og drøfte ulike egenskaper eller trekk ved et samfunnsforhold. - Skal avklare hvordan samfunnsforholdet faktisk er, varierer, eller endres. - Avdekker og belyser faktiske forhold i samfunnet.
Forklarende studie	<ul style="list-style-type: none"> - Skal forklare hvorfor et samfunnsforhold har de ulike egenskapene, og hvorfor de varierer. - Ser på sammenheng mellom fenomener i samfunnet; hvordan visse fenomener kan forklares av andre fenomener. - Dreier seg om å utvikle og teste hypoteser om årsakssammenheng.
Forstående studie	<ul style="list-style-type: none"> - Forsøker å utvikle en helhetlig forståelse av fenomen gjennom å tolke/forstå aktørers egne meninger, eller gjennom den samfunnsmessige konteksten fenomenet foregår i. - Belyser hvilke meninger som knytter seg til handlinger og hendelser i samfunnet.

Tabell nr. 2: a) Oversikt over hva slags samfunnsvitenskapelig kunnskap ulike studietyper kan gi (Kilde: egenprodusert tabell, basert på Grønmo 2004).

Denne oppgaven har elementer fra både beskrivende og forstående studietyper. Den er *beskrivende* fordi den kartlegger tilsynets ulike egenskaper gjennom intervjuer med kommuneansatte. Med empirien avdekkes og belyses matrikkeltilsynets betydning for matrikkelens pålitelighet og kvalitet. Men den er også *forstående* fordi jeg ønsker å belyse fenomenet matrikkeltilsyn gjennom å undersøke hva aktørene mener om det. Aktørenes meninger (som er empirien i oppgaven) sammenlignes med funn fra andre studier av statlige tilsyn (teorien i oppgaven).

Opgaven er derfor en kombinert beskrivende og forstående studietype.

b). De samfunnsmessige forholdene som vektlegges kan deles inn i tre perspektiver; tidsperspektivet, romperspektivet, og nivåperspektivet. Under følger en oversikt over hva disse tre perspektivene vektlegger.

Analytiske perspektiver	
Tidsperspektivet (longitudinelle studier)	<ul style="list-style-type: none"> - Kan gjelde korte eller lange tidsløp, eller se på data om et fenomen på ulike tidspunkt. - Kontinuerlig utvikling over korte eller lange tidsløp passer godt til kvalitative studier. - Sammenligning av data om et fenomen fra ulike tidspunkt passer godt til kvantitative studier. - Omhandler analyser av utviklingsforløp og prosesser; fenomener som endrer seg over tid.
Romperspektivet (komparative studier)	<ul style="list-style-type: none"> - Samfunnsforhold sammenlignes på ulike steder i rommet. Med rom menes her geografisk lokalisering av samfunn. - Komparative studier går ut på å sammenligne ulike samfunn eller forhold i ulike samfunn. - Kan også gå ut på å sammenligne ulike institusjoner eller organisasjoner i et samfunn. - Går ut på å sammenligne ulike samfunn/institusjoner.
Nivåperspektivet (flernivåstudier)	<ul style="list-style-type: none"> - Ser på aktører (f.eks. en kommune, en organisasjon etc.) som er plassert på ulike nivåer i samfunnet (mikro, meso, makro) og forholdet mellom dem. - F.eks. kommune, fylke, stat. - Gir en mer allsidig belysning av fenomenet. - Aktørene, handlingene, hendelsene som analyseres må sees i lys av de større kontekstene som de inngår i.

Tabell nr. 3: b) Oversikt over ulike samfunnsmessige forhold som kan vektlegges i en kvalitativ studie (Kilde: egenprodusert tabell, basert på Grønmo 2004).

Jeg har valgt et komparativt studie/ romperspektiv, hvor jeg sammenligner fenomenet statlig tilsyn innad i den norske forvaltningen. Begrunnelsen for valget er at teorien i oppgaven er funn fra andre typer statlige tilsyn, og som dermed danner et grunnlag for å sammenligning med den empirien jeg samler inn gjennom intervjuer.

2.8 Utvalgsriterier for informantene

Når det skal velges ut informanter til et forskningsprosjekt må utvalget gjøres på en gjennomtenkt måte, slik at informantene best mulig kan gi svar på problemstillingene. I denne oppgaven er tema matrikkeltilsyn, og jeg har valgt informanter som er tilknyttet matrikkeltilsyn – som tilsynsfører eller som tilsynsobjekt. For tilsynsfører er det ikke så mange kriterier å stille; det er kun Kartverket som utfører matrikkeltilsyn. Fra Kartverket er det valgt ut informanter som jobber med matrikkeltilsyn - tilsynsførere. Kommunene er tilsynsobjekt, og av dem er det flere å velge mellom, nærmere bestemt de 104 kommunene som har hatt matrikkeltilsyn mellom 2012 og 2016. Derfor har jeg laget utvalgsriterier som skal hjelpe til å velge ut informanter som kan gi mest mulig valide svar på problemstillingene.

For at intervjuene skal gi best mulig svar på problemstillingene har jeg forsøkt å velge ut informantene i kommunene på et så bredt grunnlag som oppgavens omfang tillater. Under blir utvalgsriteriene presentert, sammen med en forklaring på hvorfor de er valgt og hvilken betydning de har for besvarelsen av oppgavens problemstilling. Det viktigste kriteriet har nok vært kommunestørrelsen, og her har jeg greid å finne informanter spredt på de ulike størrelseskategoriene. Jeg har ikke greid å få informanter fra alle årene det har vært tilsyn, eller i alle størrelseskategorier, fordi det ikke har vært informanter i rimelig nærhet av Ås.

Kommunens størrelse

Kommunene er i denne oppgaven delt inn i fem størrelseskategorier (basert på innbyggertall). Dette er den inndelingen som Kartverket bruker (Fekjær, pers. med. 12.01.2017).

Kartverkets størrelsesklassifisering av kommuner etter innbyggertall	
Gruppe 1	Under 2000 innbyggere
Gruppe 2	2000 til 4999 innbyggere
Gruppe 3	5000 til 9999 innbyggere
Gruppe 4	10 000 til 19 999 innbyggere
Gruppe 5	Over 20 000 innbyggere

Tabell nr. 4: Inndeling av kommuner i ulike størrelsesgrupper (Kilde: egenprodusert tabell, basert på inndelingssystemet fra Statens Kartverk).

Det er flere grunner til at størrelsen er et kriterium. Det kan tenkes at det er forskjell på hvordan kommunene organiserer sine matrikkeltjenester basert på kommunens størrelse. I noen kommuner er eiendomstjenestene delt inn i flere avdelinger, for eksempel en avdeling for plan, en avdeling for kart og oppmåling/geodata, en avdeling for byggesak. I andre kommuner vil det kanskje være slik at en avdeling omfatter alle de ovennevnte tjenestene. Selv om denne oppgaven ikke fokuserer på hva kommunestørrelse har å si for matrikkelens pålitelighet og kvalitet, er det likevel viktig å være klar over at nettopp slike faktorer kan påvirke svarene som hentes inn.

For å få et mest mulig valid utvalg av informanter er det også viktig å velge kommuner i alle størrelsesordenene, og slik at det er flest informanter innen den kommunestørrelsen som er vanligst. Det har vært vanskelig å finne fordeling av antall kommuner etter innbyggertall, men KS har utarbeidet en tabell som viser fordelingen pr. 2014. Basert på denne tabellen har jeg laget et søylediagram som viser i hvilken størrelsesklassering vi finner flest av Norges kommuner.

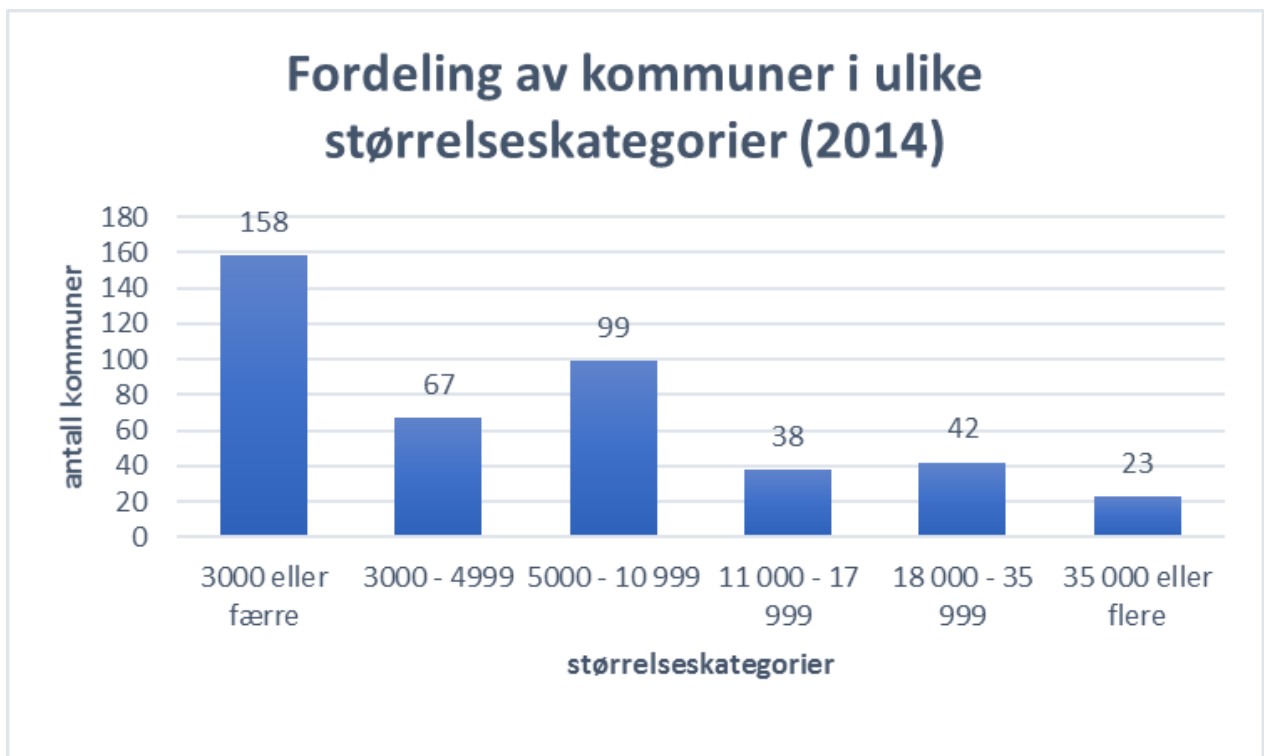


Diagram nr. 1: Antall kommuner det finnes i de ulike størrelseskategoriene. Størrelseskategoriene er innbyggertall. (Kilde: egenprodusert diagram, basert på tall fra Solberg og Owren, 2015).

Størrelsesklassifisering fra Kartverket (innbyggerantall)	Antall informanter i hver klasse
1. Under 2000 innbyggere	0
2. 2000 – 4999 innbyggere	2
3. 5000 – 9999 innbyggere	3
4. 10 000 – 19 999 innbyggere	2
5. Over 20 000 innbyggere	1

Tabell nr. 5: Fordelingen av informanter i de ulike størrelsesklassene for kommuner (Kilde: egenprodusert).

Hvis vi sammenholder diagram nr. 1 og tabell nr. 5 ser vi at jeg har valgt 2 informanter fra den vanligste kommunestørrelsen, 3 fra den nest-vanligste kommunestørrelsen, og de tre siste informantene fra de minst vanlige kommunestørrelsene. Det er flest informanter innenfor de vanligste kommunestørrelsene, og dermed et godt utgangspunkt for en valid undersøkelse.

Kommuner som har hatt matrikkeltilsyn

Det er kun valgt ut informanter fra kommuner som har hatt matrikkeltilsyn, fordi oppgaven handler om hvordan virkemidlet matrikkeltilsyn fungerer. Kommuner som ikke har hatt tilsyn vil derfor ha et dårligere grunnlag for å kunne bidra til å belyse problemstillingene.

Kommuner med avvik/merknad

Alle kommunene som er valgt ut til intervju har fått avvik ved tilsynet, og noen har også fått merknader i tillegg. Av kommunene som så langt har hatt tilsyn har 99 av 104 fått avvik eller merknader, mens kun 5 av 104 har kommet gjennom tilsyn uten hverken avvik eller merknad. Dermed er det å få avvik eller merknad «normalen», og jeg mener at intervju med disse kommunene best kan gi svar på de spørsmålene som stilles i problemformuleringene mine

Kommunens geografiske beliggenhet

Den geografiske beliggenheten blir vektlagt av to årsaker. For det første er det forsøkt valgt ut kommuner som tilhører forskjellige fylkeskartkontor. Fylkeskartkontorene bidrar med veiledning og brukerstøtte til de kommunale matrikkelførerne, og det kan kanskje ha hatt en påvirkning på hvordan kommunene utfører matrikkelarbeidet. Ingen av kommunene er nabokommuner, og de er fordelt på fem fylker og tre fylkeskartkontor. For det andre blir

geografisk beliggenhet vektlagt av mer praktiske årsaker, og det er at kommunene skal være i overkommelig kjøreavstand fra Ås og NMBU.

Geografisk beliggenhet/ fylkeskartkontor	Antall informanter
Hamar	3
Oslo	4
Skien	1

Tabell nr. 6: Fordelingen av informanter etter hvilke fylkeskartkontor kommunene hører til (Kilde: egenprodusert).

Informantenes arbeidsområde

I kommunene kan det være en eller flere personer som utfører matrikkelarbeid, og det er ikke nødvendigvis den som produserer matrikkeldata som også fører dem i matrikkelen. Ved utvelgelse av informanter er det kontaktpersonen i kommunen under matrikkeltilsynet som ble kontaktet med forespørsel om å stille til intervju. I noen tilfeller har kontaktpersonen en lederstilling, mens i andre tilsyn er kontaktpersonen byggesaksbehandler, oppmålingsansvarlig osv. Felles for alle informantene er at de er involvert i matrikkelarbeid, enten produksjon eller føring av matrikkeldata eller begge deler. Noen av informantene har også hatt flere roller, for eksempel leder for et fagområde og landmåler og matrikkelfører.

I tillegg har informanten vært ansatt i kommunen på det tidspunktet tilsynet ble holdt, og jobber fortsatt i kommunen da intervjuene ble gjort.

Stilling i kommunen	Antall informanter i hver klasse
Leder for et fagområde/avdeling	4
Landmåler /geodata	4
Byggesaksbehandler	1

Tabell nr. nr. 7: Fordelingen av informanter etter hvilke arbeidsområder de har (Kilde: egenprodusert).

Tidspunkt for tilsynet

Det har vært holdt tilsyn i perioden 2012 – 2017. Tidspunktet for tilsyn er et viktig kriterium av flere grunner. I de kommunene som hadde tilsyn i 2012 (og for så vidt i alle påfølgende år) kan det være en mulighet for at de som jobbet med matrikkelføring på tilsynstidspunktet ikke er ansatt i dag. Denne sannsynligheten er antageligvis noe større for de første tilsynene, og noe mindre for tilsyn holdt i 2016. Derfor var det viktig å ha mange nok kommuner å velge mellom for å sikre at de som blir intervjuet nå også var tilstede på tilsynstidspunktet.

Tidspunktet for tilsynet er også viktig når det gjelder hvilke tiltak kommunene har gjort. Har tilsynet vært holdt i 2016 er det ikke sikkert at kommunen har rukket å sette i gang avbøtende tiltak, eller gjort seg tanker rundt hvordan tilsynet har påvirket føringsarbeidet.

Tidspunkt for tilsynet	Antall informanter
2012	2
2013	1
2014	2
2015	0
2016	3

Tabell nr. 8: Fordelingen av informanter etter når tilsynet ble holdt (Kilde: egenprodusert).

Kontakt med informantene

Informantene ble kontaktet pr. mail med forespørsel om å stille til intervju, og deretter ble tid og sted avtalt. Av hensyn til personvern er informantene anonyme, og kommunene kodes med bokstaver. Anonymitet kan bidra til at informantene føler seg friere til å uttrykke positive og negative meninger, både rundt sin egen arbeidsplass og rutiner, og også om kartverket som overordnet matrikkelmyndighet. Det er heller ikke av stor betydning for oppgavens resultat at kommuner og ansatte navngis, hovedfokus er på matrikkeltilsyn som virkemiddel og ikke hvilke kommuner som mener hva.

Antall informanter

For å få et bredt nok grunnlag til å oppfylle kriteriene ønsket jeg å intervju flere enn 5 informanter samtidig som tidsbegrensning på masteroppgaven gjorde at jeg ikke kunne ha for mange informanter heller. Utvalgsriteriene begrenset utvalgsmulighetene noe, men det var

likevel ikke problematisk å finne nok informanter. Jeg valgte åtte informanter, det ga nok bredde i utvalgskriteriene og var samtidig ikke for mange slik at jeg fikk god tid til å gjennomgå og innarbeidet dataene fra hvert intervju.

2.8.1 Samletabell for alle utvalgskriteriene

I tabellen på neste side er alle utvalgskriteriene for informanter samlet, unntagen antall avvik/merknader. Avvik/merknader er ikke tatt med i tabellen fordi alle kommunene jeg valgte ut hadde fått avvik eller merknad ved tilsynet, det var dermed et fellestrekk for alle informantene. Informantene og kommunene de er ansatt i er blitt anonymisert, og benevnes heretter med bokstavene B til I.

Kommune	Informanten(e)s stilling	År	Størrelse (1-5)	Fylkeskartkontor
(B)	Tjenesteleder byggesak, plan og oppmåling (tidl. oppmåling)	2012	2	Hamar
(C)	Byggesaksbehandler, fører matrikkel bygg	2016	2	Hamar
(D)	Oppmåling	2012	3	Oslo
(E)	Oppmåling, + adresseforvaltning	2016	3	Oslo
(F)	Fagleder for oppmåling, deling og matrikkel	2014	3	Hamar
(G)	Leder for geodata, landmåler (2 stk.)	2013	4	Oslo
(H)	Landmåler, fører alt i matrikkelen	2016	4	Oslo
(I)	Avdelingsleder geodata	2014	5	Skien

Tabell. nr. 9: Sammenstilling av informantenes fordeling over de fire kriteriene totalt (Kilde: egenprodusert).

2.9 Intervjuguiden

Intervjuguiden ble skrevet etter at problemstillingene var bestemt. Den er delt opp i tre hovedtema som tilsvarer de tre delproblemstillingene. Til hvert hovedtema er det 3 – 5 spørsmål, totalt 14 spørsmål. Intervjuguiden er tilpasset et semistrukturert intervju, og spørsmålene er veiledende. Jeg har forsøkt å stille samme oppfølgingsspørsmål til alle informantene, men det er likevel blitt litt variasjon. Men alle intervjuene har gitt svar på de viktigste spørsmålene.

2.10 Hvordan metoden har fungert i praksis

Metodevalget synes jeg har fungert bra, kvalitativ metode virker som et riktig valg for dette temaet fordi det har vært lett å samle data om fenomenet matrikkeltilsyn ved hjelp av ord og tekst. Det kan godt tenkes at temaet kunne passet en kvantitativ metode også, men da måtte nok problemstillingene vært formulert annerledes. Metoden mener jeg i stor grad er valid, det vil si at jeg har fått sanne og riktige svar på problemstillingene mine. Gjennom metoden har jeg samlet inn svar som på en god måte belyser problemstillingene mine. Om metoden er reliabel er litt vanskeligere å uttale seg om siden det ikke er utført noen ny undersøkelse på samme premisser av temaet matrikkeltilsyn. Men jeg tror nok at dersom man hadde brukt samme metode med de samme informantene som i dette opplegget ville man fått svar som var ganske like de jeg har fått.

Utvalgskriteriene synes jeg også fungerte godt. Det var nyttig og lærerikt, både for oppgavens del og for min egen del, å snakke med informanter som utfører flere typer matrikkelarbeid. At jeg har valgt kommuner i ulike størrelsesgrupper har også vært nyttig, for de små kommunene hadde litt andre problemer enn noen av de større – for eksempel når det gjelder bemanning. Den geografiske beliggenheten har ikke hatt så stor betydning som jeg tok høyde for, men den har vist at matrikkelarbeidet kan møte på ulike utfordringer ettersom hvor i landet man er – for eksempel lengden på vintersesongen og hvor lett det er å rekruttere nye ansatte.

Gjennomføring av intervjuene har gått veldig fint, antageligvis bidro forhåndsinformasjonen som ble sendt ut til informantene til dette. Informantene var da godt forberedt til intervjuet, og jeg fikk mye tilleggsinformasjon som jeg ikke hadde tatt med spørsmål om i intervjuguiden.

Hvis jeg skulle gjort samme oppgave på nytt ville jeg nok ha brukt lenger tid på å utarbeide problemstillinger, og lest meg mer opp på teori i forkant. Da hadde muligens

problemstillingene blitt enda mer skreddersydd til det teoretiske grunnlaget, og intervjuguiden kunne i enda større grad ha gitt valide svar på problemstillingene. Det er også mulig jeg ville ha snevret inn tema enda mer, og kanskje bare sett på hvordan systemrevisjon som metode fungerer, eller om mer veiledning i tilsynet hadde vært nyttig. Men med den avgrensningen jeg har tatt har jeg fått mye og bred kunnskap om fenomenet matrikkeltilsyn, og det var også det jeg ønsket da jeg startet med masteroppgaven.

Kapittel 3 Teori

3.1 Innledning

«Teori [...] er [...] redskaper til å undersøke materiale med eller til å drøfte med.»

(Rienecker og Jørgensen, 2013, s. 179). Teorien er et hjelpemiddel til å forstå de funnene som jeg gjør i oppgaven min, og dermed en viktig del av oppgaven. Den skal danne en ramme for forståelsen av det fenomenet som undersøkes, og brukes til å forklare og forutsi det fenomenet som omhandles.

Med masteroppgaven ønsker jeg å undersøke fenomenet matrikkeltilsyn. Teorien skal fungere både som en forklaring på funnene som gjøres (empirien), og som et sammenligningsgrunnlag for empirien. Først vil jeg forklare kort hva tilsyn er, og gi en oversikt over ulike effekter av tilsyn. Deretter følger en forklaring av matrikkelen, utfordringer ved matrikkelarbeidet i kommunene, og tilslutt litt om hvordan matrikkeltilsynet er bygget opp.

3.2 Tilsyn

3.2.1 Definisjon og beskrivelse av tilsyn

Tilsyn kan defineres som en kontrollform, der et tilsynsorgan setter i gang en undersøkelse (et tilsyn) av om bestemmelser i et lovverk er oppfylt (Indset, Klausen, Smith, Winsvold, 2008, s. 33). Det er i det store og hele en offentlig forvaltningsoppgave, hvor myndighetene kontrollerer offentlige eller private etater. Tilsynet med den offentlige forvaltningen skal sikre

at innbyggerne får de tjenester de har krav på, og skape tillit til at tjenestene er utført slik loven pålegger. I tillegg skal tilsyn gi læring og mulighet til forbedring for de etatene som yter tjenester til innbyggerne (Botheim et.al. 2015, s. 5). I denne oppgaven er det tilsyn med den offentlige forvaltningen, nærmere bestemt kommunene, som gjennomgås, og ikke tilsyn med private virksomheter. Tilsynsmyndighet vil alltid være staten i en eller annen form, for eksempel direktorater eller egne statlige tilsynsorgan.

Tilsyn er en måte å utøve kontroll på. I Eckhoff og Smith (2009, s. 520) blir kontroll omtalt som noe som kan utføres både på forhånd og på etterhånd. Med forhåndskontroll menes tiltak som forsøker å styre en adferd i forkant av handlingen, i offentlig forvaltning for eksempel gjennom budsjettvedtak, lover og forskrifter. Tilsyn faller inn under kategorien etterhåndskontroll, hvor styresmaktene kontrollerer at lover og forskrifter etterfølges slik de skal underveis og i etterkant av en hendelse.

3.2.2 Det rettslige grunnlaget for tilsyn

Statlig tilsyn med kommunal forvaltning er hjemlet i lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107; forkortet kommuneloven. Staten kan ifølge kommunelovens kapittel 10 A, § 60 a føre tilsyn med de lovpålagte oppgavene kommunen utfører – også kalt kommunepliktene (Botheim et.al. 2015, s. 5). Eksempler på kommuneplikter er plikten til å sørge for utdanningstilbud, helsetjenester og eldreomsorg. Tilsynet skal undersøke om kommunen utfører kommunepliktene i overensstemmelse med loven, jf. § 60 b. I kommuneloven er Fylkesmannen tilsynsmyndighet, jf. § 60 b og 60 c første ledd, og Fylkesmannen er også pålagt å samordne ulike tilsyn med kommunal forvaltning, jf. 60 e.

Tilsyn etter kommuneloven kap. 10 A kan oppsummeres slik: det prøver lovligheten, gjør en vurdering, og kommer med reaksjon. Tilsynet prøver ikke kommunestyrets prioriteringer av oppgaver eller forvaltningens frie skjønn, av hensyn til det kommunale selvstyre. Selvstyre innebærer at kommunene er egne, selvstendige forvaltningsnivåer i samfunnet, og at dersom staten skal gripe inn i kommunenes virksomhet kreves hjemmel i lov, i budsjettvedtak, eller via avtaler (Botheim et al., 2015, s. 5). Ansvar og oppgaver er i stadig større grad blitt delegert nedover fra regjeringsnivå til kommunenivå. Dette medfører nærhet til de oppgavene som skal løses på lokalt nivå, men samtidig blir avstanden større mellom de som vedtar oppgavene og de som utfører dem. Tilsyn kan derfor sies å være et virkemiddel som staten bruker for å skape en nærhet til de delegerte oppgavene.

Statlig tilsyn med forvaltningen er også hjemlet i en rekke særlover, og i disse lovene angis det hvilke områder av kommunens virksomhet som skal føres tilsyn med (Indset, Klausen, Smith, Winsvold, 2011 s. 31). For eksempel gir opplæringsloven kapittel 14 hjemmel for tilsyn med at kommunen oppfyller plikten de har til å sørge for skoletilbud. I særlovene bestemmes hvem som skal være tilsynsmyndighet innenfor området, og det er for en stor del Fylkesmannen (NOU 2004:17, s. 48). For eksempel utpeker opplæringsloven Fylkesmannen som tilsynsmyndighet, jf. lovens § 14-1. Et eksempel på særlov som utpeker annen tilsynsmyndighet er matrikkelloven, som sier at sentral matrikkelmyndighet skal føre tilsyn, jf. matrikkelloven § 28. Sentral matrikkelmyndighet er Kartverket, som er en etat under Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Statlig tilsyn med kommunene er forankret i flere lover. Kommunelovens kapittel 10 A kan anses som hovedgrunnlaget, fordi det her sies noe om hvordan tilsynet med kommunene skal foregå; nemlig en begrensning til kontroll av legalitet. I særlovgivningen finner vi bestemmelser om de ulike områdene av kommunenes virksomhet som skal underlegges tilsyn.

Hjemmelsgrunnlag for statlig tilsyn med kommunene	
<p>Kommunelovens kap. 10 A</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gir bestemmelser om <i>hvordan</i> tilsyn skal gjennomføres • Begrenser tilsynet til en legalitetskontroll 	<p>Særlovgivning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gir bestemmelser om <i>hvilke områder</i> tilsyn skal føres på • Sier noe om hvem som skal være tilsynsmyndighet

Tabell nr. 10: Det rettslige grunnlaget for tilsyn med forvaltningen (Kilde: egenprodusert tabell, basert på Indset, Klausen, Smith, Winsvold, 2015, s. 31).

3.2.3 Tilsynsformer

Det finnes mange ulike former for tilsyn. I denne oppgaven velger jeg å operere med tilsynsformene som nevnes i lovforarbeidene til kommunelovens kapittel 10 A (NOU 2004:17, s. 53). Der oppgis tre hovedtyper av tilsynsformer, eller tilsynsregimer som de kalles i NOU `en, og disse presenteres her.

Systemrevisjon

Har som generelle hovedmål å:

- 1) fastslå om myndighetskrav (lover og forskrifter) blir overholdt.
- 2) bidra til utvikling av internkontroll-/styrings-systemer og kvalitetsforbedring.

(NOU 2004:17, s. 53).

Slike tilsyn skal se etter svakheter og feil ved selve systemet for gjennomføring av en tjeneste, snarere enn å avdekke enkeltfeil. Systemrevisjonen setter fokus på hele ansvarskjeden, siden systemet for gjennomføring av kommunale tjenester involverer hele kommuneorganisasjonen fra politisk ledelse til fagarbeidere. Tilsynet har som mål å avdekke om regelverket overholdes innenfor en institusjon eller sektor av kommunal tjenesteyting. Selv om det ikke er åpnet for dialog rundt avgjørelse av legalitet er det likevel rom for dialog rundt problemforståelse og løsningsforslag. Veiledning er ikke en del av tilsynet (NOU 2004:17, s. 56). ISO-standard 19011 er den internasjonale standarden for gjennomføring av systemrevisjon.

Hendelsesbaserte tilsyn og inspeksjonstilsyn

Dette er tradisjonelle tilsynsformer. Inspeksjonstilsyn gjennomføres, som navnet tilsier, som en inspeksjon av en institusjon – for eksempel en skole eller et pleiehjem. Hendelsesbaserte tilsyn er iverksatt som reaksjon på en innrapportert hendelse. Disse tilsynsformene er i liten grad åpne for dialog, og har heller ingen veiledning. Det som er hovedfokuset er å avdekke om regelverket overholdes innenfor et tjenestested eller en avgrenset del av kommunal tjenesteyting (NOU 2004:17, s. 56).

Overordnet faglig tilsyn

Kalles også tilstandsvurdering, og er mer en undersøkelse av tilstanden innenfor et fagområde, enn et rent tilsyn. Det er en bred vurdering, hvor datagrunnlaget som hentes inn fra virksomheten sammenholdes mot et samlet generelt datagrunnlag for slike virksomheter. Her er det mer fokus på dialog og veiledning, og ikke på å avdekke regelbrudd; faglig utvikling er et viktig mål.

I tabellen under presenteres de ulike tilsynsformene eller regimene, med sine karakteristikk.

	Hendelsesbasert tilsyn og inspeksjonstilsyn	Systemrevisjon	Overordnet faglig tilsyn/ tilstandsvurdering
Regelorientering	Høy	Høy/middels	Lav
Dialog/veiledning	Lite dialog, vanligvis kun tilsyn, ikke veiledning	Noe dialog, kun tilsyn og ikke veiledning	Mye dialog, skiller ikke mellom tilsyn og veiledning
Vektlegger	Overholdelse av regelverk, og korrigerer avvik	Overholdelse av regelverk, korrigerer og forebygger avvik	Vurdering av hele virksomheten, og med fokus på faglig utvikling

Tabell nr. 11: Tilsynsformene og hva som kjennetegner dem (Kilde: egenprodusert tabell, basert på tabell i NOU 2004:17, s. 56).

Tilsyn etter kommunelovens kap. 10 A gir ingen bestemmelser for hvilken tilsynsform som skal velges, eller hvordan tilsynet skal gjennomføres. I noen av særlovene er tilsynsformen angitt, mens andre ikke sier noe. Ofte gjennomføres tilsyn med en kombinasjon av flere metoder, alt etter som hva en mener passer best for å belyse tilsynsobjektet best mulig (Indset, Klausen, Smith, Winsvold, 2011, s. 35 og 38).

Ved tilsyn hjemlet i kommunelovens kap. 10 A (lovlighetstilsyn) skal ikke veiledning være en del av tilsynet, av flere grunner. For det første vil det ikke være rom for dialog mellom tilsynsfører og tilsynsobjekt vedrørende om lovligheten er oppfylt eller ikke. Om lovligheten er oppfylt avgjøres av tilsynsfører. For det andre vil en veiledning fra tilsynsfører lett få preg av å være styrende for tilsynsobjektet. Selv om det fremstår som veiledning vil det likevel få en annen tyngde når den gis av et organ som driver myndighetsutøvelse. For det tredje vil det være utfordrende for tilsynsfører, som først gir veiledning og deretter skal påpeke ulovligheter ved de samme forholdene etterpå (Indset, Klausen, Smith, Winsvold, 2011, s. 86).

3.3 Effekter av tilsyn

Det er tidligere gjort flere undersøkelser av hvilke effekter tilsyn med kommunal forvaltning gir. Undersøkelsene har omhandlet både påvirkning på stat-kommuneforholdet, kost/nytte-

effekter av tilsyn, og læringseffekter. Funn fra noen av disse rapportene bruker jeg som et sammenligningsgrunnlag for de funnene jeg selv har gjort i intervjuer med kommunene. Det jeg har valgt å se nærmere på er effekter som inntreffer på ulike tidspunkt i løpet av tilsynet, og effekter av systemrevisjon. For å få svar som kan sammenlignes med disse tidligere funnene har jeg innarbeidet spørsmål om effektene i intervjuguiden.

Her følger en nærmere presentasjon av de effektene som det er interessante å sammenligne matrikkeltilsynet opp mot.

3.3.1 Effekter på ulike tidspunkter av tilsynet

I NIBR-rapport 2013:20 (Askim et. al., 2012) er det sett nærmere på hvordan tilsynet påvirker kommunen i forkant av tilsynet, under tilsynet, og etter tilsynet. Rapporten er basert på en undersøkelse av åtte kommuner, og er derfor ikke egnet til å trekke konklusjoner på generelt grunnlag (Askim, et. al., 2012, s. 56).

Virkning i forkant av tilsyn	Virkning under tilsyn	Virkning etter tilsyn
Påvirker kommunens agenda, dreier kommunens fokus i spesielle retninger.	Administrative virkninger knyttet til tidsbruk og kapasitet.	Administrative virkninger på kommunens opplegg, rutiner og prosedyrer.
En forebyggende effekt: kommunen endrer praksis på grunn av det forestående tilsynet.	Læringseffekt for kommunen.	Påvirker kommunens omdømme.
		Påvirker medarbeidernes motivasjon.
		Pålegg kan påvirke politiske budsjettprioriteringer.

Tabell nr.12: Virkninger av tilsyn før, underveis og etter tilsynet holdes. (Kilde: egenprodusert tabell, basert på Askim et al. 2012)

Under følger en nærmere beskrivelse av virkningene som ble funnet i NIBR-rapport 2013:20 (Askim et. al., 2012):

Virksomheter i forkant av tilsyn

Tilsynet medfører at kommunene får en del arbeid med å fremskaffe dokumentasjon som tilsynsmyndighet etterspør, særlig tidkrevende er dette ved systemrevisjon. Men mest tid går likevel med til selve gjennomføringen av tilsynet. Tilsynsvarselet medfører ofte at kommunene forbereder seg i forkant, rydder opp og gjennomgår rutiner. Det fungerer som et insitament til å gjennomgå egne rutiner; forberedelsene til tilsynet blir nærmest et tilsyn i seg selv. Men ellers oppleves ikke tilsynsvarselet som dramatisk.

Virksomheter underveis i tilsyn

Flere tilsyn etter hverandre krever store ressurser av kommunene, og bedrer ikke nødvendigvis deres tilbud til innbyggerne. Noen av kommunene opplevde tilsyn som svært tid- og ressurskrevende (informant i en mindre kommune). Tilsyn kan også ha læringseffekt for kommunene, for eksempel gjennom tilsynsrapporten eller arbeidet med å lukke avvik. Informantene mener det gir best læringsutbytte når tilsynet innebærer dialog og samarbeid mellom tilsynsfører og tilsynsobjekt, og når det gjøres oppfølgingstilsyn.

Virksomheter etter tilsyn

Tilsyn (og eventuelle pålegg) gir sjeldent store påvirkninger på budsjettprioriteringer i kommunene – de er ikke kostnadmessig krevende å lukke. Tilsyn oppleves ofte som avvikiorientert, og at bare negative forhold fremkommer. Tilsynsrapporten kan medføre negativ omtale i media og påvirke kommunens omdømme, særlig siden media ikke differensierer mellom små og store avvik.

3.3.2 Effekter av systemrevisjon

Effekter av systemrevisjon er blitt undersøkt i NIBR-rapport 2011:28, som omhandler samordning av statlige tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode (Indset, Klausen, Smith, Winsvold, 2011). I denne rapporten viser det seg at flere av de spurte kommunene ønsket seg veiledning i forbindelse med tilsynet. Kommunene mente at systemrevisjon som tilsynsmetode fungerte best i kombinasjon med veiledning når det gjaldt å gi læringseffekt.

Dette til tross for at veiledning ikke skal være en del av tilsynet, jf. forarbeidene til kommuneloven. En del funn fra rapporten (s. 86-88) er:

- Veiledning i forbindelse med tilsynet er ønskelig fra kommunenes side.
- Der veiledning gis øker læringsutbyttet av tilsynet.
- Veiledning trenger ikke bety at tilsynsfører påpeker løsninger, men at veiledningen «kan forklare og begrunne forhold ved regelverket» (s.171).
- Systemrevisjon oppleves som mer positivt enn hendelsesbaserte tilsyn, blant annet fordi det ser på hele systemet og ikke bare enkelte avvik.
- Til tross for at systemrevisjon (i kombinasjon med en viss veiledning) gir læringseffekt, viser det seg også at tilsynet ikke gir noen god læringseffekt på tvers i kommunene. Ved neste systemrevisjon dukker den samme feilen opp hos et nytt tilsynsobjekt (for eksempel dukker avvik på ett sykehjem opp på et annet sykehjem ved neste tilsyn).

Rapporten fastslår at hensikten med systemrevisjon er å kontrollere kommunens internkontrollsystem, og bidra til at kommunene bygger opp egne systemer og rutiner for egenkontroll.

3.4 Matrikkelen

3.4.1 Matrikkel og matrikkellov

Matrikkelen er sammen med grunnboka og arealplaner en del av systemet for eiendomsinformasjon i Norge. Det er i matrikkelen man finner opplysninger om de fysiske egenskapene til en fast eiendom. Eksempler på slike opplysninger kan være eiendommens grenser og grensepunkt, opplysninger om adresse, bygninger, bebygd areal og antall etasjer, tilkobling til vann og avløp, mm. (Hegstad, 2014, s. 132).

Matrikkelen er også et av tre basisregistre; *Matrikkelen* inneholder informasjon om eiendommer, *Folkeregisteret* inneholder informasjon om alle personer som er eller har vært bosatt i Norge, og *Enhetsregisteret* inneholder opplysninger om foretak og bedrifter. Basisregistrene inneholder viktig nøkkelinformasjon som brukes på tvers i samfunnet og i offentlig sektor særlig (Hegstad, 2014, s. 118). I tillegg gir basisregistrene definisjoner på hva grunnleggende statistiske enheter er; i matrikkelens tilfelle er de grunnleggende statistiske enhetene grunneiendom, festegrund, anleggseiendom, jordsameie og eierseksjon (Foss, 2012).

Disse enhetene kalles også matrikkelenheter eller juridiske enheter. Til hver matrikkelenhet kan det være knyttet informasjon om bygninger, adresser, grunnforurensning, etc.

Matrikkelen er et svært viktig redskap i den offentlige forvaltningen. Som tidligere nevnt er matrikkelen et offentlig register, et basisregister, og en del av eiendomsinformasjonssystemet i Norge. Mellom matrikkelen og andre offentlige registre er det et samspill hvor informasjon utveksles. For å nevne noen er matrikkelen koblet mot - og utveksler informasjon med - Riksantikvarens register over kulturminner, mot Posten, mot Folkeregisteret, og mot Enhetsregisteret (Hegstad, 2014, s. 127). Informasjon fra matrikkelen brukes også av SSB til utarbeidelse av statistikker, av kommunene i planleggingsarbeid, som grunnlag for eiendomsskatt, i byggesaksbehandlinger, og så videre. Derfor er det viktig at opplysninger som registreres i matrikkelen er så fullstendige og nøyaktige som mulig, og matrikkelen som register er pålitelig.

Matrikkelloven skal bidra til å sikre dette, det er fastslått i lovens formålsparagraf, § 1: *«Lova skal sikre tilgang til viktige eiendomsopplysningar, ved at det blir ført eit einsarta og påliteleg register (matrikkelen) over alle faste eigedommar i landet, og at grenser og eigedomsforhold blir klarlagde»*. For å få en ensartet og pålitelig matrikkel har loven bestemmelser for hvordan informasjon skal registreres i matrikkelen (matrikkelloven kap. 3 og 5), hva slags informasjon matrikkelen skal inneholde (matrikkelloven kap. 2), og hvem som er ansvarlige for innholdet i matrikkelen (matrikkelloven § 5a). I tillegg inneholder matrikkelforskriften nærmere bestemmelser om det samme.

3.4.2 Kort om grunnlaget som matrikkelen bygger på

Opp gjennom årene har eiendomsinformasjon blitt registrert på flere måter og med varierende grad av nøyaktighet. Matrikkelen inneholder eiendomsinformasjon fra flere av disse tidligere registreringene, og det påvirker påliteligheten og kvaliteten av innholdet i den matrikkelen vi har i dag. Frem til 1960-tallet var eiendomsgrenser på landsbygda i svært liten grad oppmålt, og grenseskildringene og merking i marka utført på varierende måter. Grenser som hadde blitt klarlagt i jordskiftesaker var oppmålt og tegnet inn på kart, men ikke samlet i et felles kartverk. Eiendommer i byene hadde i mye større grad blitt målt opp, og grensene beskrevet i målebrev og kart, og i noen byer hadde man eget register (Mjøs & Sevatdal, 2011, s. 158 og 161).

Fra 1960-tallet og fremover satte staten i gang en økonomisk kartlegging, en massiv kartlegging og registrering av blant annet eiendomsgrenser og areal. ØK-kartleggingen hadde flere mulige feilkilder, både ved merking av grensene ute i marka og ved inntegning av grensene på kartet. ØK-grenser har en nøyaktighet på +/- 2 til 4 meter, og grensene er ikke rettsgyldige (Kartverket, 2015, s. 9).

Lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom (delingsloven) ble innført i 1980, og ble opphevet da matrikkelloven trådte i kraft i januar 2010. med delingsloven ble GAB-registeret satt i gang; et edb-basert system for registrering av opplysninger om grunneiendom, adresser, og bygninger. Loven medførte blant annet et ensartet system for eiendomsdannelse og eiendomsregistrering for hele landet, og en oppmålingsplikt med målebrev ved opprettelse av nye grunneiendommer og for festegrunn for mer enn 10 år, jf. delingsloven § 2-1. Men GAB hadde ikke opplysninger om eiendomsgrenser, og opplysningene i G-delen var mangelfulle (Mjøs & Sevattal, 2011, s. 161). I perioden 1993 – 1995 ble det satt i gang en større registrering av bygg, hvor alle bygninger over 15 m² ble registrert med bygningstype, koordinat og gnr/bnr/fnr. Dette prosjektet ble kalt massivetablering av bygningsdelen (mabygg) (Kartverket, 2015, s. 17). I forbindelse med mabygg ble også adresser knyttet til bygningene, enten gatenavn og nummer, eller matrikkeladresse – hvilket betyr at eiendommens gnr/brn også er adressen (Kartverket, 2015, s. 15).

DEK, eller digitalt eiendomskartverk, ble utarbeidet fra 1990 og utover. Det innebar en digitalisering av målebrev og ØK-kartene, samt i noen grad grenser fra Jordskifterettene og Vegvesenet. Dette betyr at grenser av varierende kvalitet ble overført fra ØK til DEK, men med den forbedringen at grensenes kvalitet og oppmålingsmetode ble registrert med en kode i det digitale kartet (Kartverket, 2015, s. 12).

I perioden 2007-2009 ble dagens matrikkel innført i alle kommuner, etter at matrikkelloven ble vedtatt i 2005 og trådt i kraft i 2010. Data fra GAB og DEK ble da konvertert over til matrikkelen, og følgelig er matrikkelen etablert med den kvaliteten som GAB, DEK og ØK hadde (Kartverket, 2015, s. 13). Men det er viktig å presisere at matrikkelen har vært under stadig utvikling siden den ble innført, og en kvalitetsheving av blant annet grenser har i større eller mindre grad blitt utført. All data som kom inn i matrikkelen fra de eldre komponentene var heller ikke av dårlig kvalitet.

3.4.3 Matrikkelkvaliteten i dag

Som Mjøs (2014, s. 80) sier er kvaliteten på matrikkelinformasjonen varierende. Det er ikke noen garanti for at den informasjonen man finner er korrekt, og dette gjelder kanskje særlig eiendomsgrenser. Det er satt i gang tiltak både i enkeltkommuner og fra statlig hold for å forbedre matrikkelkvaliteten. Noen kommuner, som for eksempel Gran kommune, har satt i gang prosjekt hvor formålet er å få en bedre fullstendighet når det gjelder matrikkelenheter som er avgrenset i matrikkelen (Gammelmo, 2014, s. 87). Fordi matrikkelen bygger på komponenter som har varierende kvalitet vil også kvaliteten på innholdet i matrikkelen variere både innad i en kommune og mellom kommuner over hele landet, for eksempel vil grenser ofte være bedre kartlagt i byer og tettsteder enn på landsbygda (Mjøs og Sevatdal, 2011, s. 158). Selv om det gjøres mye for å bedre kvaliteten på matrikkelens opplysninger gjenstår mye arbeid.

3.4.4 Matrikkelarbeidet – hvordan kommer opplysninger inn i matrikkelen?

Matrikkelen føres av landets kommuner, som i tillegg produserer mye av matrikkeldataene. Eksempler på matrikkeldata kommunene produserer er oppmålingsforretninger, behandling av byggesaker, og tildeling av adresser og vegnavn, og påfølgende føring av disse opplysningene i matrikkelen. Matrikkeldata kan også komme fra andre aktører, for eksempel grensesaker fra jordskifterettene, eller oppmålingsforretninger fra Statens vegvesen. Matrikkelloven kapittel 3 til 5 og kapittel 7, samt matrikkelforskriften kapittel 3 og kapittel 7 til 13, har bestemmelser om hvordan matrikkelarbeidet skal utføres. I tillegg Kartverket har utarbeidet en egen føringsinstruks (Matrikkel- og stedsnavnavdelingen, 2017). Ferdige matrikkeldata - for eksempel en ferdigbehandlet byggesøknad - føres (i teorien) fortløpende i matrikkelklienten.

Ellers er det opp til kommunene selv å utarbeide rutiner for matrikkelarbeidet. Eksempler på slike rutiner finner vi for eksempel hos GeoForum, hvor en rekke rutiner for både produksjon og føring av matrikkeldata laget av ulike kommuner er samlet (Meinich, 2014).

3.5 Utfordringer med matrikkelarbeid for kommunene

3.5.1 Nivi-rapport 2011:6

Denne rapporten (Eidset og Vinstad, 2011) ser på utfordringer for kommunene når det gjelder føringer i matrikkelen, og er en landsomfattende brukerundersøkelse for matrikkelførere i alle landets kommuner. Brukerundersøkelsen hadde høy oppslutning, 83 % av kommunene svarte. Rapporten var bestilt av Kartverket, og målet var at resultatet skulle bidra til å sikre en god kvalitet på matrikkelen, og brukervennlige løsninger for matrikkelføring.

En oppsummering av funnene viser ulike utfordringer for kommunene knyttet til føring i matrikkelen (Eidset og Vinstad, 2011, s. 3):

- Aldersfordelingen viste at halvparten av matrikkelførerne som svarte var over 50 år, mens 16 % var over 60 år. Dette medfører at kommunene vil få utfordringer med rekruttering og med videreføring av kompetanse.
- I nær halvparten av landets kommuner er det 1-2 personer som jobber med matrikkelføring, og i de mindre kommunene (under 5000 innbyggere) hadde 2/3 av kommunene maks. 2 ansatte til å føre i matrikkelen. Lav bemanning er en utfordring.
- 1/5 av kommunene svarte at de manglet fagkompetanse til å føre matrikkelen i tråd med lov og forskrift, og 60 % sa at manglende kapasitet var en utfordring for føringsarbeidet.
- Kommunene fører i hovedsak matrikkelen selv, og det er lite interkommunalt samarbeid om matrikkelføring. 10 % av kommunene hadde satt bort føringsarbeidet, og da i hovedsak til private selskap og konsulenter.
- Etterslep i føringsarbeid i forbindelse med lovpålagte tidsfrister er stort, 90 % av kommunene rapporterte slikt etterslep. Etterslep ved 5-dagersfristen for føring av bygg hadde 62 % av kommunene. Det ser ut til å være en sammenheng mellom kommunestørrelsen og etterslep på føring av bygg; jo mindre kommunen er jo større er etterslepet. Hovedårsaken til etterslepsproblematikken er kapasitetsproblemer, i tillegg til eksisterende feil og mangler i matrikkelen.
- Av tiltak for å løse etterslepsproblemene pekes det på løsninger som bedre veiledning og opplæring, bedre tekniske løsninger og elektronisk saksbehandling, og forenkling av skjemaer. I tillegg pekte også noen på avlastning i føringsarbeidet fra Kartverket. Tilsyn og endring av føringsinstruks ble derimot ikke sett på som særlig viktige tiltak.

3.5.2 Fylkeskartkontorenes oppfølgingsprosjekt

Fylkeskartkontorene sine matrikkelavdelinger har gjort undersøkelser i kommuner som har hatt tilsyn, for å se hvilke tilbakemeldinger og kommentarer kommunene hadde på matrikkelarbeidet. Dette gjelder bygningsdelen av matrikkelen (Ørnes, 2016). Funn som er relevante som sammenligningsgrunnlag for empirien min presenteres her.

Bruttoareal (BTA):

Svært få av kommunene som ble besøkt førte bruttoareal, og årsaker som ble nevnt var:

- BRA mangler i en del byggesaksskjema, for eksempel blankett 5153
- Mange av kommunene var ikke klar over at BTA skal føres
- Flere ønsker synliggjøring av nytten av å føre BTA
- Å regne ut BTA som ikke er oppgitt i søknad tar mye tid for saksbehandlerne
- I ByggSøkskjemaene (elektronisk byggesøknadsregistrering) får man ikke registrert BTA eller energikilde

Ellers kom kommunene med andre innspill til matrikkelarbeidet:

- Femdagersfristen for føring av bygg er for kort
- Det må være samsvar mellom søknadsskjema og krav om hva som skal føres i matrikkelen, og det bør lages et nytt skjema av Kartverket som inneholder felt for alle påkrevde opplysninger
- Ønske om at Kartverket skal føre vanskelige jordskiftesaker

3.6 Matrikkeltilsynet

3.6.1 Tilsynsform, utvelgelse og tema for undersøkelse

Matrikkeltilsynet utføres i form av en systemrevisjon, hvor Kartverket undersøker hvordan kommunene utfører lovpålagte oppgaver innen matrikkelarbeid. Nærmere bestemt avklarer tilsynet om matrikkelarbeidet i kommunene planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i overensstemmelse med matrikkelloven. Systemrevisjon er valgt ut som tilsynsform fordi det gir muligheter for å undersøke om kommunene har føringssystemer på plass, og om disse systemene fungerer i praksis. I tillegg er systemrevisjon en «snillere» tilsynsmetode enn for eksempel hendelsesbaserte tilsyn, som ofte kan oppfattes som strengere eller mer negative. Som helhet gir det systemrevisjonsbaserte tilsynet et grunnlag for sammenlignbare resultater

for kommuner over hele landet. (Fekjær, pers. med. 12. januar 2017). Tilsynet holdes med hjemmel i kommuneloven kap. 10 A, og med særlovhjemmel i matrikkelloven § 28.

Kommuner velges ut til tilsyn ved loddtrekning. Da deles kommunene inn i grupper etter størrelse (innbyggertall), og deretter trekkes det ut et visst antall kommuner i hver størrelsesgruppe. Selv om en kommune er trukket ut til tilsyn ett år, er det ingen garanti at den samme kommunen ikke blir trukket ut til tilsyn også neste år. Dette fordi hver kommune som er valgt ut til tilsyn legges tilbake i utvalget igjen når utvalget er gjennomført. Når det alltid er en sjanse for å bli trukket ut til tilsyn på nytt kan kommunene kanskje lettere bli inspirert til å opprettholde gode systemer for matrikkelarbeidet på fast basis. Det blir kanskje ikke like lett å falle tilbake til gamle (u)vaner. En tilfeldig trekning er dessuten med på å gi et representativt bilde av situasjonen for matrikkelarbeidet i hele landet; ved tilfeldig trekning er det store sjanser for at det trekkes kommuner spredt over hele Norge.

I forberedelsesfasen før tilsynet velges det ut hvilke tema tilsynet skal undersøke. For matrikkeltilsynet er det to hovedtema; 1) Hvordan kommunen som matrikkelmyndighet sikrer troverdighet for matrikkelen, og 2) Hvordan kommunen gjennomfører opprettelse av matrikkelenhet og grensejustering (Kartverket, 2011).

3.6.2 Gjennomføringsmåte

Fremgangsmåten for gjennomføring av matrikkeltilsynet er utarbeidet etter en egen veileder. Denne veilederen sier blant annet noe om hvordan en systemrevisjon skal bygges opp, og hvordan den utføres. En slik prosedyre skal sikre at tilsynet er likt for alle kommuner, og dermed også kan gi sammenlignbare resultater fra tilsynene. Trinnene i systemrevisjonen er som følger (Kartverket, 2011):

I. En forberedelsesfase hvor man velger tema for tilsynet, setter sammen en revisjonsgruppe, operasjonaliserer regelverket (det vil si tolker matrikkelloven og de handlingspliktene den stiller til kommunene). Deretter sendes tilsynsvarsel til de utvalgte kommunene, og kommunene bes om å sende inn dokumentasjon om saker som er tema for tilsynet.

Tilsynsgruppa utarbeider spørsmål/intervjuguide, og setter opp en timeplan for intervjuene.

II. Gjennomføringsfasen kan starte med et formøte, eller gå rett til et åpningsmøte på tilsynsdagen. Her er de ansatte som skal intervjues samlet, og tilsynsfører gir informasjon om hensikten med tilsynet, omfanget, og dagsorden. Deretter gjennomføres intervjuene. De som

intervjues er rådmann, virksomhetsleder, og ansatte som utfører matrikkelarbeid. Når det gjelder utvelgelsen av hvem som skal intervjues legges det vekt på at systemrevisjonen skal undersøke den kommunale organisasjonens matrikkelarbeid, og at det derfor er viktig å intervju ansatte i hele ansvarskjeden (fra rådmann til matrikkelfører). Gjennomføringsfasen avsluttes med et sluttmøte hvor funnene fra tilsynet gjennomgås og verifiseres/avklares med kommunen, og hvor merknader og avvik blir forklart. Tilsynet skal avsluttes i gjensidig forståelse, og med at partene «tar hverandre i hånda».

III. Etter at tilsynet er holdt skal tilsynsgruppa utarbeide en rapport som inneholder resultatet fra tilsynet. Det er viktig at den ikke inneholder andre avvik eller merknader enn det som ble forklart under sluttmøtet. Denne rapporten sendes til kommunen som har hatt tilsyn.

IV: Etter at tilsynsrapporten er oversendt skal kommunene gi tilbakemelding i form av en rapport som beskriver hvordan avvik og merknader skal lukkes, en plan for retting. Denne planen skal sørge for at kommunen forvalter matrikkelarbeidet i tråd med lovverket.

Kapittel 4 Empiri

4.1 Innledning

I dette kapitlet presenteres empirien, det vil si de innsamlede dataene. Empirien er samlet inn gjennom intervjuer med personer som utfører matrikkelarbeid, i kommuner som har hatt matrikkeltilsyn. Her skal informantenes meninger og opplysninger komme frem, og danne et grunnlag for å belyse delproblemstillingene. Empiri til hver av de tre delproblemstillingene presenteres i hvert sitt underkapittel som vist i tekstboksen under. Denne oppstillingen samsvarer dessuten med rekkefølgen på spørsmålene i intervjuguiden som ble brukt i intervjuene. For intervjuguide se vedlegg nr. 3.

4.3 Feilkilder ved matrikkelarbeidet i kommunene

- 4.3.1 Om feil i forbindelse med matrikkelarbeidet
- 4.3.2 Feilkildene fordelt i kategorier
- 4.3.3 Kategoriene for feilkilder
- 4.3.4 Kommunenes fokus på en ensartet og pålitelig matrikkel
- 4.3.5 Betydningen av rutiner for matrikkelarbeidet

4.4 Matrikkeltilsynet og kommunens rutiner

- 4.4.1 Betydningen av rutiner for matrikkelarbeidet
- 4.4.2 Kommunenes rutiner for matrikkelarbeid
- 4.4.3 Virkninger av tilsynsvarselet

4.5 Matrikkeltilsyn som virkemiddel

- 4.5.1 Utbytte og konsekvenser for kommunene av tilsynet
- 4.5.2 Virkninger på tids- og arbeidsbruk
- 4.5.3 Hvordan informanten opplevde tilsynet
- 4.5.4 Om tilsyn som metode
- 4.5.5 Endring i kommunens budsjettprioritering

Tekstboks nr.1. Oppstillingen av empirien i kapittel 4.

4.2 Kort om informantene

Informantene er tidligere beskrevet i kapittel 2.8. Derfor er bare tabell 9, en sammenstilling av informantene fordelt på utvalgsriteriene, er vist i tabellen under. Dette er samme tabell som vist i kapittel 2.8.1.

Kommune	Informanten(e)s stilling(er)	År	Størrelse (1-5)	Fylkeskartkontor
(B)	Tjenesteleder byggesak, plan og oppmåling (tidl. oppmåling)	2012	2	Hamar
(C)	Byggesaksbehandler, fører matrikkel bygg	2016	2	Hamar
(D)	Oppmåling	2012	3	Oslo
(E)	Oppmåling + adresseforvaltning	2016	3	Oslo
(F)	Fagleder for oppmåling, deling og matrikkel	2014	3	Hamar
(G)	Leder for geodata, landmåler (2 stk.)	2013	4	Oslo
(H)	Landmåler, fører alt i matrikkelen	2016	4	Oslo
(I)	Avdelingsleder geodata	2014	5	Skien

Tabell. nr. 9: Sammenstilling av informantenes fordeling over de fire kriteriene totalt (Kilde: egenprodusert).

4.3 Feilkilder ved matrikkelarbeidet i kommunene

I dette kapitlet har jeg samlet informantenes svar på spørsmål i tilknytning til delproblemstilling 1:

Hvorfor oppstår det feil i matrikkelarbeidet som fører til avvik og mangler ved tilsyn?

4.3.1 Om feil i forbindelse med matrikkelarbeidet

Gjennom intervjuene har jeg forsøkt å finne svar på hvor i matrikkelarbeidet feil oppstår, og hvorfor disse feilene oppstår, med andre ord hva som er mulige feilkilder. Når jeg bruker uttrykket feil mener jeg handlinger som er i strid med matrikkellov eller matrikkelforskrift, og

som vil kunne resultere i avvik eller merknad ved et matrikkeltilsyn. Informantene har oppgitt at feil kan oppstå på forskjellige steder i matrikkelarbeidet. Basert på informantenes svar kan et grovt skille settes mellom nye feil og gamle feil.

Gamle feil

Gamle feil er typisk feil som kommer fra det grunnlaget matrikkelen er bygget opp på. Dette er ikke feil som oppstår i forbindelse med matrikkelarbeidet, men som har oppstått lenge før matrikkelen ble igangsatt, og som så er blitt overført til matrikkelen. For eksempel kan det være grenser med lav nøyaktighet fra gamle ØK-oppmålinger, og som ligger som grenser i matrikkelkartet i dag. Slike følgefeil i grunnlaget medfører ikke bare at kvaliteten på matrikkelens innhold blir dårligere, men kan i tillegg få konsekvenser for det matrikkelarbeidet som utføres i dag.

Nye feil

Nye feil er feilkilder som oppstår i matrikkelarbeidet som er blitt utført, og utføres, *etter* at matrikkelen trådte i kraft. Dette er feil ved produksjonen av matrikkeldata eller ved føring i matrikkelen. Det er i stor grad nye feil som blir gjennomgått her, fordi dette antageligvis er feil som for en stor del gir utslag ved matrikkeltilsynet. Gamle feil kan selvfølgelig også gi utslag ved matrikkeltilsynet, men kanskje ikke i like stor grad som nye feil. Dette er fordi matrikkeltilsynet er en systemrevisjon som tester kommunenes system for utføring av matrikkelarbeidet.

4.3.2 Feilkildene fordelt i kategorier

For å få oversikt over informasjonen fra informantene har jeg valgt å kategorisere feilkildene. Når intervjudataene sammenholdes blir det klart at flere av feilkildene går igjen, sånn at det var naturlig å samle dem i ulike temagrupper eller kategorier. Dette er hva informantene mente er viktige feilkilder i matrikkelarbeidet, og som påvirker matrikkelkvaliteten negativt. Jeg har sortert kategoriene med feilkilder inn i de to hovedgruppene nye og gamle feilkilder, som vist i tabellen under.

Nye feilkilder	Gamle feilkilder
<ul style="list-style-type: none"> • Lovverket • Utførelse av matrikkelarbeidet • Administrative utfordringer • Begrensninger i matrikkelklienten • Annet 	<ul style="list-style-type: none"> • Grunnlaget for matrikkelen (komponentene som matrikkelen er bygget på)

Tabell nr. 14: Feilkildene sortert i kategorier (Kilde: egenprodusert tabell, basert på innsamlet empiri fra informanter).

4.3.3 Kategoriene for feilkilder

I kategorien *lovverket* er alle de feilkildene samlet, som på en eller annen måte er knyttet til utforming eller forståelse av lovverk som regulerer matrikkelarbeidet. *Utførelse av matrikkelarbeidet* er feilkilder som gjelder produksjon og føring av matrikkeldata, med andre ord forhold som gjør det vanskelig å utføre matrikkelarbeidet i henhold til lovverket.

Kategorien *grunnlaget for matrikkelen* inneholder feilkilder som er knyttet til komponentene som matrikkelen bygger på. I kategorien *administrative utfordringer* finner vi feilkilder som har utgangspunkt i kommunens egen administrasjon, for eksempel hvordan kommunen prioriterer matrikkelarbeidet med ressurser og bemanning. Kategorien *begrensninger i matrikkelklienten* inneholder feilkilder som er knyttet til bruken av matrikkelklienten(e), for eksempel at det er umulig å føre visse saker i matrikkelklienten, eller tekniske problemer. Den siste kategorien er *annet*, og her finner vi feilkilder som ikke passer inn i en av de andre kategoriene.

Lovverket

I kommune G sier informanten at lovverket (matrikkelloven og forskriften) kan være ufleksibelt, for eksempel når det gjelder toårsfristen for opprettelse av matrikkelenhet uten fullført oppmålingsforretning i matrikkelloven § 6 andre ledd og matrikkelforskriften § 25. Ifølge informant fra kommune G kan det være utfordrende i saker hvor man har «*store utbyggingsområder med mange hjemmelshavere (for eksempel boligutbyggingsområder), og hvor det i mange tilfeller kan være vanskelig å få slutført oppmålingsforretningene innen toårsfristen*». Andre grunner til at toårsfristen kan være vanskelig å overholde er i tilfeller der infrastruktur og tomteopparbeiding ikke er ferdig i løpet av to år.

Informanten peker samtidig på at for mye fleksibilitet i lovverket også kan bidra til økt byråkratisering med kronglete og uoversiktlige prosesser, og at dette kan skape et negativt forhold til brukere av kommunens tjenester. Mye byråkratisering vil gjøre det vanskeligere for folk å bruke tjenesten (mye papirarbeid og lange og tidkrevende prosesser for eksempel).

Videre mener informantene i kommune G at regelverket kanskje ikke er så godt tilpasset de ulike kommunestørrelsene, og at det kommer særlig godt til syne i små kommuner. I små kommuner kan det nok oftere bli utfordringer med å få ført innen fristen, fordi saksmengden kan være stor mens kommunen ikke har nok ansatte til å jobbe med matrikkelen. Men det kan selvfølgelig også være utfordrende å overholde fristene i større kommuner.

Informant i kommune C påpeker at føringsinstruks og lovverk for øvrig ikke har gitt klart uttrykk for at føring av energikilder er pålagt. Det kan være årsaken til at føring av nettopp energikilder ikke blir gjort, og særlig i kommuner som sliter med lav bemanning.

De opplysningene som matrikkelloven pålegger kommunene å føre for bygg er ikke alltid like lett tilgjengelige, ifølge informanten. En årsak til dette er at søker ikke trenger å oppgi alle opplysningene (for eksempel om energikilder eller BTA) i byggesøknaden.

Informanten i kommune E påpeker at matrikkelloven og forskriften kanskje ikke er så godt tilpasset det faktum at kommunene skal føre saker både etter forvaltningsvedtak som de gjør selv, og etter resultatet av dom avsagt i jordskifterettene.

I kommune D sier informanten at det at lovverket kan være en feilkilde når det gjelder matrikkelarbeidet i kommunene også kan skyldes at loven er ganske ny. Det tar gjerne litt tid før en ny lov «*har satt seg*». Feil kan fort oppstå når kommunene skal tolke loven uten at de har noen rettspraksis eller veiledning å støtte tolkningene på.

Informanten i kommune F mener at matrikkelloven har satt for korte frister for føring av matrikkeldata, særlig gjelder dette byggesaksfristen på 5 dager. Det er mange faktorer som kan gjøre at det blir vanskelig å få ført innen denne fristen, for eksempel oppdatering av matrikkelklienten eller lav bemanning.

En annen faktor som bidrar til dårligere matrikkelkvalitet er ifølge informanten i kommune F forholdet mellom matrikkelloven og andre lover som påvirker matrikkelarbeidet, især gjelder dette lov om eierseksjonering. «*Lov om eiendomsseksjonering og matrikkelloven snakker ikke samme språk. Nye feil oppstår i matrikkelen*» Informanten forklarer i eksempelet under om to feil som oppstår i forbindelse med matrikkelføring av seksjonering, og som ikke bidrar til å heve matrikkelkvaliteten.

1) «*Seksjoneringsbegjæringen kommer for seksjonering av en eiendom i to seksjoner. Igangsettingstillatelse er gitt iht PBL. Bygget er plassert med koordinater i byggesøknaden. Rekvirent søker om å få seksjonert tilleggsdel grunn for begge seksjonene.*

Seksjoneringsloven sier at tilleggsdel grunn skal være ubebygd. Altså må grensen gå rundt bygningskroppen slik at seksjonert grunn blir på hver side av bygningen, og bygningen i matrikkelen skal ligge igjen på hovedeiendommen.

Matrikkelloven § 6 e sier at seksjonert grunn skal ha oppmålingsforretning på lik linje med andre enheter (selv om en tilleggsdel til en seksjon kun er en eksklusiv rett til bruk, så krever matrikkelloven at den allikevel skal måles, merkes og oppmålingsforretning gjennomføres).

Oppmålingsforretningen blir holdt, og tilleggsdel grunn blir merket og målt. Byggearbeidene er ikke igangsatt, så koordinatene mottatt i byggesøknaden er det beste grunnlaget vi har.

Alle knekkpunkt, som vil si alle hjørnene av bygget, blir merket (helt unødvendig for alle disse forsvinner og vil ikke være ønskelig. Altså velger nok de aller fleste å unnlate merking.

Kanskje greit å gjøre unntak for merking iht matrikkelloven, men det kunne stått spesifikt at det ved seksjonert grunn ikke var nødvendig).

Oppmålingsforretningen blir avsluttet, seksjoneringen med tilleggsdel grunn blir matrikkelført og tinglyst. Så langt er alt helt flott. Se eks 1.»

«Så starter byggingen. Alle våre grensemerker forsvinner da gravearbeidene i slike tilfeller umulig kan gjennomføres uten å berøre disse.

*Bygget flyttes noe, ny søknad iht Plan og bygningsloven trengs ikke for så små endringer.
Ferdigattest gis og alt i skjønneste orden.*



*MEN det vi egentlig har gjort er å ha ført en feil inn i matrikkelen selv om
seksjoneringsloven, matrikkelloven og plan og bygningsloven er fulgt.*



Blå linje er eiendomsgrense/rettighetsgrense for seksjonert tilleggsdel grunn som det ble gjennomført oppmålingsforretning på. Rosa flate er der bygget faktisk er plassert og gitt ferdigattest, og resultatet i matrikkelen blir helt feil og langt fra det som lå til grunn for seksjoneringen.

Hvorfor feilen oppstår er at seksjoneringsloven gir rom for å ha en eksklusiv bruk i grunn i et sameie baser kun på en byggetillatelse. Matrikkelloven/seksjoneringsloven «behandler» tilleggsdel grunn på samme måte som en grunneiendom og krever da oppmålingsforretning, merking, strenge krav til ufullstendig oppmålingsforretning (MUF,) som gjør at forretningen og matrikkelføringen ofte er ferdigstilt før bygget engang igangsettes.

I tillegg er det et problem [at] seksjoneringsloven sier at tilleggsdel grunn er et ubebygd areal, mens matrikkelloven med dets syn på grenser som eiendomsgrenser ser på den totale grunnen, hvor ingen grenser går rundt bygningene. Det blir derfor reaksjoner fra seksjonseiere når de får matrikelbrev over sine seksjoner (de har delt en eiendom på 300 m² i to), hvor matrikelbrevet sier at de har et areal på 50 m² hver. Også må de i tillegg ha et matrikelbrev på hovedeiendommen som viser at de to sameierne har et bygg på 200 m² med grunnen under bygget på 200 m² i fellesskap. Dette er veldig vanskelig å forklare folk. Og matrikelbrevene som er lagt opp til å vise grunnen med dets bygg og adresser og grenser passer dårlig med eiendommer som er seksjonert og hvor hele arealet på eiendommene er seksjonert grunn eller en del av en bygning. Her er det et forhold [hvor] vi mener PBL, ML og SL ikke snakker samme språk.

Vi velger derfor å løse disse sakene slik: Vi legger tilleggsdel grunn for det bebygde arealet også, slik at det både i matrikelbrevet og i kart fremkommer det totale arealet i grunnen som seksjonen har eksklusiv rett til, uavhengig av om det står bygg oppå eller ikke. Vi oppnår da matrikelbrev som viser hva seksjonene har eksklusiv rett til både av bygningsdel og grunn, og vi unngår de vesentligste feilene i grensene når bygningene flyttes noe under bygging.

Dette er feil iht seksjoneringsloven krav til at tilleggsdel grunn skal være ubebygd, men vi vet ingen bedre måte å løse det på da Matrikkelloven og Seksjoneringsloven kanskje ikke snakker sammen språk.



2) «Et annet kjent problem for oss når det gjelder seksjonert grunn er, at dersom hovedeiendommen er gitt MUF (ikke fullført oppmålingsforretning), og eiendommen blir seksjonert med tilleggsdel grunn så får vi ikke fullført oppmålingsforretningen.

Eiendomsgrensen du i slike tilfeller skal fullføre oppmålingsforretningen på er de fire hjørnene som grenser mot 17/50. (se forrige kart).

Dersom tilleggsdel grunn er ført rundt bygningen vil du få oppslag i matrikkelen på bygningskroppen, og den tillater deg ikke å røre grensepunktene utenfor denne enheten. Altså får vi ikke tak i grensene rundt eiendommen for å bedre kvaliteten på disse, og fullført forretningen.

Dersom tilleggsdel grunn er ført slik som vi har begynt med og som hele arealet som er i eksklusiv bruk til den ene seksjonen, så får vi ikke tak i hovedeiendommen i kartet i det hele tatt, da denne ikke lenger har noe areal. Vi får derfor heller ikke her fullført forretningen.»

Til sist påpeker informanten i kommune F at matrikkelloven skaper problemer i snørike områder av landet når det gjelder oppmålingsforretninger. Matrikkelloven § 6 krever at eiendom skal oppmåles før den kan matrikkelføres. Samtidig setter loven strenge vilkår for å gi midlertidig utsatte oppmålingsforretninger (såkalte muf'er), jf. matrikkelloven § 6 annet ledd og matrikkelforskriften § 25. I områder med mye snø utføres ikke oppmålingsforretninger på vinteren, men det skjer likevel eiendomsdannelser også på denne årstiden. Kommunene får da en konflikt mellom det å gi midlertidig utsatte oppmålingsforretninger (kanskje i strid med lovens bestemmelser) og få matrikkelført den nye eiendommen, eller å fortelle brukerne saken utsettes til våren.

Utførelse av matrikkelarbeidet

En utfordring ved matrikkelarbeidet er ifølge kommune F når man får inn protokoller fra andre aktører, for eksempel Vegvesenet, som ikke følger matrikkellovens krav. I slike tilfeller kan kommunen nekte matrikkelføring, jf. matrikkelloven § 22 første ledd, annet punktum. Men når matrikkelføring nektes får man en situasjon hvor grensene eksistere i realiteten men ikke i matrikkelen. Det blir et avvik mellom det som står i matrikkelen og den situasjonen man har ute i marka. Dersom kommunen likevel matrikkelfører grensene, til tross for at de ikke er fremkommet i tråd med matrikkelloven, får man en matrikkel som ikke er i tråd med lovens krav.

Informanten i kommune H peker på at feil i forbindelse med føring oftest oppstår i bygningsdelen, og at mye av grunnen er feil i søkergrunnlaget (for eksempel dårlige kart eller at BTA ikke er oppgitt). Også i kommune B og G trekkes feil eller mangler i søkergrunnlaget i bygningsdelen frem. Et eksempel er at plasseringen av et bygg i terrenget ikke stemmer overens med byggets plassering i kartet. Informanten i kommune C påpeker dessuten at byggesaksbehandler ikke alltid har tid eller mulighet til å dobbeltsjekke om for eksempel opplysning om areal i søknaden stemmer overens med arealet i tegningene. Dette kan også føre til bygg som er registrert med en størrelse i matrikkelen, men som har en annen størrelse i realiteten.

Saker som kommer fra Jordskifteretten eller fra Vegvesenet kan også gi problemer når det gjelder føring, ifølge informantene i kommune G. For eksempel kan det være at det mangler opplysninger i saken som blir oversendt kommunen til matrikkelføring, eller at det oppstår misforståelser rundt detaljer i saken. Særlig kan dette lett skje i store og komplekse saker, som

jo saker fra Jordskifteretten ofte er. Også informanten i kommune E fremholder kompliserte saker fra Jordskifteretten eller en del vegsaker som mulige feilkilder. Særlig gjelder dette i saker der det er fradelt areal fra såkalte kommabruk (bruk med flere gårds- og bruksnummer), utført av Jordskifteretten eller i forbindelse med vegtiltak. Hvis den ferdige saken oversendes kommunen til matrikkelføring uten at gårds- og bruksnummere er slått sammen blir det umulig for kommunen å matrikkelføre fradelingen, fordi matrikkelklienten ikke tillater føring av fradeling fra slike kommabruk.

Føring av bruttoarealet – eller retttere sagt manglende føring av det – er en annen feilkilde, ifølge informanten i kommune C. Bruttoarealet må ikke oppgis i byggesøknader, og hvis matrikkelfører skal føre det må han eller hun selv beregnet dette arealet ved hjelp av tegningene, eller innhente opplysningene fra tiltakshaver. I situasjoner med lav bemanning og stort arbeidspress er det lett at dette ekstraarbeidet blir utelatt, for eksempel av hensyn til føring innen femdagersfristen.

Noen kommuner velger å leie inn eksterne bedrifter til å utføre oppmålingsforretninger. Dette er tilfelle i kommune D, som har hatt innleid landmålingshjelp i perioder. Et problem som kan oppstå i forbindelse med dette er at de eksterne bedriftene ikke har ført protokoller for oppmålingsforretningene i henhold til matrikkelloven. Ellers kan protokollføring i seg selv være en feilkilde ifølge informanten. Det er mye som skal protokollføres ved oppmålingsforretninger, og fort at forglemmelser kan skje; særlig i saker med mange parter tilstede og mye informasjon som utveksles på en gang.

Grunnlaget

Grunnlaget som matrikkelen bygger på har mye å si for kvaliteten. Informanten i kommune D forteller at *«det mangler mye informasjon om eldre bygg, for eksempel om areal og energikilder, dette gjelder bygg som er eldre enn 2010»*. Videre forteller vedkommende at *«for grenser er det liten nøyaktighet der grunnlaget er gamle skylddelingsforretninger, litt bedre nøyaktighet der grunnlaget er oppmålinger etter delingsloven, og for grensesaker som er fra matrikkellovens ikrafttredelse er nøyaktigheten god»*. Dessuten pekes det på at grenser i sentrumsområder og utbyggingsområder har god kvalitet, og at oppmåling i disse områdene stort sett er utført etter 1980 og delingsloven. Til sist at adressedelen i matrikkelen i det store og hele har god kvalitet, og at dette nok har sammenheng med at mye av arbeidet med adressering er gjort etter at matrikkelloven trådte i kraft. Adressedelen har ikke samme

problem som de andre delene av matrikkelen med at feil er videreført fra de systemene som matrikkelen bygger på.

Også i kommune G fremhever informantene særlig det grunnlaget som matrikkelen bygger på som en viktig årsak til at det oppstår feil i forbindelse med matrikkelarbeidet. De mener at *«komponenter som GAB, DEK og ØK er dårlige grunnlag, og mye av feilene i matrikkelen skyldes et etterslep av usikre opplysninger og varierende kvalitet fra disse komponentene»*. Kanskje gikk også arbeidet med å bygge opp matrikkelen for fort fram, slik at kvaliteten er blitt deretter.

Det samme kommer fram i kommune B, hvor informanten utpeker komponentene som en av hovedårsakene til dårlig kvalitet i matrikkelen. *«Dette gjelder særlig unøyaktige grenser. De grensene som er oppmålt og matrikkelført i dag er nøyaktige nok, men det er ikke alltid så lett å gjøre noe med gamle unøyaktige grenser. Det er i stor grad opp til eier å rekvirere oppmålingsforretninger for å utbedre grensene, og for mange eiere er ikke grenser et tema før den dagen det oppstår uklarhet eller tvist. Folk har ikke samme forhold og kjennskap til sin eiendom i dag som det folk kanskje hadde tidligere»*. Informanten sier ellers at den informasjonen som føres i matrikkelen etter 2010 er mye mer nøyaktig, både når det gjelder grenser, bygg og adresser.

I kommune H sier informanten det samme; *«typisk er feil som følger av at kartgrunnlaget er dårlig. For eksempel unøyaktige ØK-grenser eller feil som har oppstått i forbindelse med digitalisering av analoge kart»*.

Informanten i kommune F spesifiserer; *«DEK-registeret var ikke godt nok da det ble slått sammen med GAB som grunnlag for matrikkelen. Det manglet blant annet en del informasjon om eiendommer, og mange eiendommer var registrert som 0/0 og 0/1 eiendommer»*.

Informanten sier videre: *«overgangen fra DEK/GAB til matrikkel gikk kanskje for fort. Kommunene og kommuneadministrasjon var heller ikke godt nok forberedt på overgangen, og hadde ikke god nok forståelse av hvor viktig dette arbeidet var»*.

Når det gjelder de unøyaktige eller ufullstendige grensene i matrikkelens grunnlag kan dette by på flere utfordringer. Informanten i kommune E sier; *«Poenget mitt er å få fram at jo lengre tid grenser med dårlig kvalitet og/eller er direkte feil ikke blir rettet opp i, desto mere troverdighet vil disse grensene få. Tidsperspektivet er vanskelig å spå. Og hva vil skje når en slik sak kommer for retten? Vil retten dømme til fordel for den som har innrettet seg etter grensene som ligger i Matrikkelen, eller til fordel for de grensene som finnes i terrenget? Og*

hvor stort avvik er det aktuelt å tolerere?» Dårlig grunnlag kan skape problemer også i fremtidige saker.

Administrative utfordringer

Flere av informantene opplever også det kan oppstå utfordringer med matrikkelarbeidet hvis kommunen ikke har nok ansatte eller mangler ressurser til å utføre matrikkelarbeidet. I kommune C, som fikk merknad på sårbar bemanningssituasjon, sier informanten: *«fordi bemanningen var lav var det også vanskelig å få ført bygg innen femdagersfristen. Det var spesielt vanskelig dersom byggesaksbehandler ble syk, eller ved ferieavvikling»*.

Bemanning skaper også tidvis problemer i kommune G. Her sier informantene at det i perioder kan bli problematisk å få utført matrikkelarbeidet innen fristen. Særlig når det oppstår mye ekstraarbeid, for eksempel ved flere store utbyggingsprosjekter, eller ved slutten av toårsfristen for utsatte oppmålingsforretning.

I noen kommuner sliter man også med å rekruttere kvalifiserte ansatte til matrikkelarbeidet, kanskje særlig i utkants- og distriktskommuner. Informanten i kommune B sier at de har hatt problemer med å beholde ansatte, og at de så vidt er ferdig opplært og kurset før de forsvinner videre til andre jobber. Dette har påvirket bemanningssituasjonen tidligere, mens det i dag er slik at kommunen stort sett greier å holde seg a jour med matrikkelarbeidet.

Også i kommune H hadde man problemer tidligere på grunn av for lav bemanning, men dette har bedret seg i senere tid.

I kommune F har det vært vanskelig å få nok ressurser fra ledelsen til matrikkelarbeidet, og bemanningssituasjonen har vært sårbar ved ferieavvikling eller sykdom. Om årsaken til bemanningssituasjonen sier informanten; *«Ledelsen ønsker at det matrikkelarbeidet som gir mest inntekt i form av gebyrer prioriteres. Det oppstår konflikt mellom inntektsbringende arbeid og kvalitetshevende arbeid»*.

Begrensinger i matrikkelklienten

Matrikkelklienten(e) kan ha begrensninger, og dette kan også være med å påvirke matrikkelens kvalitet. Informanten i kommune F sier at det ikke alltid er mulig å legge inn kommentarer om forhold i matrikkelen der det trengs. Det at matrikkelfører kunne legge til

kommentarer ville være positivt for matrikkelens kvalitet. For eksempel i de tilfellene der kommune nekter matrikkelføring på grunn av at kravene til protokollføring ikke er oppfylt. Da burde det være mulig å legge inn en kommentar som sier at eiendommen/grensene eksisterer i realiteten men at de er nektet matrikkelført på grunn av angående protokollføring for eksempel. Da unngår man at det oppstår avvik mellom den informasjonen matrikkelen inneholder og de faktiske forholdene ute i marka.

Ifølge informanten i kommune F er oppdatering av matrikkelklienten en utfordring. Oppdateringen medfører at byggesaker ikke blir ført innen fristen fordi matrikkelklienten er utilgjengelig i inntil en måned av gangen. Det samme sier informantene i kommune B og i kommune C.

Informant i kommune E sier: *«Jeg føler at det mangler gode nok retningslinjer for hvordan en skal behandle situasjoner når eksisterende grensedata i Matrikkelen skal knytte seg til nye oppmålinger. Spesielt der det er store avvik. Likeledes kan det være vanskelig å vite hvordan en skal knytte seg til grenselinjer mot vei og hjelpelinjer mot vann og vassdrag. Det burde f.eks. bli et eget brukstilfelle som legges på linjer som blir knyttet til grensepunkter som har blitt endret i en oppmålingsforretning. Jfr. brukstilfellet «tilknyttet jordskiftesak»».*

Annet

Manglende oppfølging fra Kartverket etter tilsynet kan også være en feilkilde sier informanten i kommune F. *«Kommunene oppgir tiltak for å lukke avvik, men uten oppfølging er det ingen garanti for at tiltakene faktisk blir fulgt».*

Dersom den som utfører oppmålingsforretningen ikke er den samme som den som fører i matrikkelen kan det være at feil i oppmålingsprosedyren ikke blir oppdaget ved føring. Videre sier informantene i kommune G at *«Det er viktig med korte ledd mellom saksbehandler, landmåler og matrikkelfører slik at feil og misforståelser ikke oppstår. Det kan være en fordel at landmåler fører inn i matrikkelen selv, men vi mister da sidemannskontrollen. Dette er vår erfaring fra egen kommune.»*

Personlige egenskaper hos de som jobber med matrikkelarbeidet kan også tenkes å spille inn på den kvaliteten matrikkelen får. For eksempel er noen personer mer nøyaktige enn andre, er kanskje flinkere til å lage orden og system, og så videre. (Kommune G). Ellers påpeker informanten i kommune I at det finnes mange kilder til feil i matrikkelarbeidet, fra så enkle

feilkilder som tastefeil eller forglemmelser ved føring, til mer grunnleggende feilkilder som for eksempel hvordan kommunen har organisert matrikkelarbeidet.

4.3.4 Kommunenes fokus på en ensartet og pålitelig matrikkel

Hvordan kommunen fokuserer på dette kan være med på å kaste lys over hvorfor feil oppstår i forbindelse med matrikkelarbeidet. Jeg har valgt å se på to måter som dette fokuset kan komme til uttrykk på; hvordan kommunen behandler eventuell konflikt mellom pålitelig føring og overholdelse av frister, og spesielle tiltak kommunen har gjort som skal sørge for pålitelig matrikkel.

Konflikt mellom nøyaktighet og frister:

Jeg spurte de kommuneansatte om de opplevde at det å utføre matrikkelarbeidet på en pålitelig og ensartet måte kunne komme i konflikt med det å føre innen de fristene som matrikkelloven stiller for matrikkelføring av byggesaker eller oppmålingsforretninger.

I kommune D opplevde informanten at det i en periode var mest fokus på å få ført opplysninger i matrikkelen innen fristen, og mindre fokus på å føre alle de opplysningene som matrikkelloven krever skal føres. Dette gjaldt for føring av bygg, og fordi det i en periode var etterslep på føringen. I dag er det også fokus på å føre alle de nødvendige opplysningene, særlig «*på å føre riktig areal, energikilder, og antall piper*». Når det gjelder føring av grenser oppstår det sjelden konflikt mellom å føre pålitelig og ensartet, og innen fristen. Informanten sier at det kan skyldes at med oppmålingsforretninger har man lengre frister på å matrikkelføre, og at det i kommune D er samme person som utfører oppmålingsforretningen og fører den i matrikkelen. «*Da er det lett å oppdage eventuelle avvik i kartet, siden man selv har vært på stedet. Om et punkt eller to havner på feil sted er det lettere å oppdage det, og dette blir da på en måte en kontroll av oppmålingsforretningen*», sier informanten.

Konflikt mellom tidsfrister og nøyaktig føring opplever man også i kommune G, selv om kommunen har et godt fokus på en pålitelig matrikkel. Dersom det i perioder er store saksmengder med relativt kort føringsfrist kan man bli tvunget til å ta snarveier.

I kommune H er derimot ikke overholdelse av frister noe som påvirker nøyaktigheten på matrikkelarbeidet. Dersom det for eksempel mangler opplysninger i en søknad blir den sendt

tilbake til søker for utbedring, selv om det betyr at fristen for føring ikke blir overholdt. Kravet om å overholde frister overstyrer ikke fokuset på å føre en pålitelig matrikkel. Informanter sier at de mener det er viktigere at de opplysningene som føres er så riktige som mulig, særlig med tanke på at fristen i utgangspunktet er så kort at den kan være vanskelig å overholde uansett. Også i kommune C sier informanten at man har fokus på at søknadsopplysninger fra tiltakshaver skal være så gode som mulig, og at de ber tiltakshaver fremskaffe nytt og bedre grunnlag dersom for eksempel kartgrunnlaget er dårlig.

I kommune B er kvaliteten på matrikkelarbeidet prioritert, men det er uansett sjeldent at det oppstår konflikt mellom nøyaktig matrikkelarbeid og frister der.

Tiltak fra kommunen for å sørge for en pålitelig og ensartet matrikkel:

Informanten i kommune I sier at det er et godt fokus på en pålitelig og ensartet matrikkel hos dem, og at tiltak som sørger for dette er godt innarbeidet i kommunen. For eksempel har kommunen valgt å gjøre det slik at den som utfører oppmålingsforretningen også fører i matrikkelen. Dermed reduseres risikoen for misforståelser, eller for at data forsvinner mellom oppmålingsarbeidet ute og matrikkelføringen. I tillegg er det og god kommunikasjon mellom avdelingene som produserer og fører matrikkeldata, og administrasjonen.

Også for kommune C er det viktig at opplysningene som føres i matrikkelen har så god kvalitet som mulig. For eksempel er det rutine på at søkere som har dårlige situasjonskart bes om å sende inn nytt og bedre kart. Ellers synes informanten at viktigheten av en pålitelig og ensartet matrikkel kommer klart fram både gjennom lovverk og kursing.

Et godt samarbeid mellom byggesaksbehandler og matrikkelfører i kommune H forsterker fokuset kommunen har på å føre pålitelig og ensartet i matrikkelen.

I kommune F er et tiltak for å få god kvalitet på matrikkelen at man ved oppmålingsforretninger måler opp nabogrenser og grensemerker, selv om det ikke er en del av den rekvirerte oppmålingsforretningen. Dette er med på å gi flere grenser med god nøyaktighet i matrikkelen. Slike ekstraoppmålinger gjøres også i kommune B. I tillegg har kommune B hatt kampanjer hvor det er gitt gode tilbud på oppmålingsforretninger – for eksempel i hyttefelt hvor en eiendom allerede har rekvirert oppmåling.

Både i kommune F og i kommune C påpeker informantene at det er i kommunenes egen interesse å ha en mest mulig pålitelig matrikkel. En pålitelig matrikkel gjør kommunenes arbeid enklere, siden kommunene selv er en stor bruker av matrikkelinformasjon.

Informant i kommune E og i kommune I sier begge at en pålitelig og ensartet matrikkel er et viktig fokus i kommunene, og at dette blant annet blir ivaretatt gjennom et godt samarbeid mellom de som utfører matrikkelarbeidet.

4.4 Matrikkeltilsynet og kommunenes rutiner

I dette kapitlet vil jeg gjennom informantenes svar forsøke å belyse delproblemstilling 2:

Er systemrevisjon en god tilsynsmetode?

4.4.1 Betydningen av rutiner for matrikkelarbeid

Rutiner for matrikkelarbeidet i kommunene er en viktig del av det matrikkeltilsynet undersøker. Jeg har spurt informantene om hva de tenker rundt dette med rutiner, og betydningen det har for en pålitelig og ensartet matrikkel. At rutiner er viktig er forøvrig alle informantene enig i.

I kommune C peker informanten på at rutiner er viktig for å sikre god kvalitet. For eksempel kan rutiner for føring være et godt virkemiddel for at bygg føres innen fristen. Dette er viktig for matrikkelens pålitelighet, når bygningsinformasjonen ikke føres innen fristen (5 dager etter at byggesaken er ferdigbehandlet) vil det oppstå et avvik mellom den faktiske situasjonen for bygget og den situasjonen matrikkelen oppgir for bygget.

Informantene i kommune G påpeker at rutiner må kvalitetssikres og oppdateres jevnlig i takt med endringer i lov og forskrift dersom de skal fungere optimalt.

Rutiner skal sikre at alle saker behandles likt, og hjelpe for eksempel nyansatte å utføre jobben slik det forventes. De bør være enkle og brukervennlige, og oppdaterte. Informanten i kommune F påpeker at Kartverkets egne eksempler på skjemaer/prosedyrer for oppmåling ikke er spesielt gode i så måte: «*De er kompliserte og arbeidsomme å bruke, og har f.eks. ikke nedfelt noe om avtale mellom parter i en oppmålingsforretning. De er heller ikke tilrettelagt*

for mer digital bruk, og bærer preg av å være utformet som byggesaksskjemaer og ikke praktiske skjemaer for å dokumentere en god prosess/oppmålingsforretning».

Informanten sier videre at «Skjemaene som Kartverket har lagt ut er ikke oppdatert siden 2010, noe som kan sende et signal om at rutiner ikke er noe som tas så alvorlig. Dette er særlig ille når en vet at mange kommuner bruker disse eksemplene som rutiner i sitt arbeid. At disse skjemaene ligger tilgjengelig fra sentral matrikkelmyndighet, gir et inntrykk av at dette er den beste gjennomføringen. Søknad om fradeling av areal og søknad om oppmålingsforretning foreslår Statens kartverk skal søkes om på to forskjellige skjemaer som begge opplyser svært lite om fradelingens omfang. Dette har medført at allerede i 2010 lagde kommunen seg sine egne søknadsskjemaer. Det antas kartverkets dårlige eksempler på skjemaer for varsel og protokoll av forretninger, også har medført at mange kommuner har laget seg bedre systemer/rutiner, som igjen har skapt varierende kvalitet på gjennomføringen. Og hvordan blir dette dersom oppmåling privatiseres, og det eneste tilgjengelige materiale for hjemmelshavere og private foretak er kartverkets skjemaer som ikke er endret siden før 2010?»

Ellers er rutiner til stor hjelp for matrikkelarbeidet ved at de for eksempel gjør det enklere å vite i hvilken rekkefølge en arbeidsoppgave skal utføres, ifølge informanten i kommune D. Også her rettes det kritikk mot hvordan matrikkeloven og forskriften omhandler dette. Lovverket har ikke gode beskrivelser av hva som rent praktisk skal gjøres når det gjelder oppmåling. For eksempel når det gjelder protokollen: *«Det er ikke godt beskrevet hvordan dette skal gjøres. Kartverket hadde en mal klar for hva som skal være med. Det byråkratiske var greit å få på plass, med tillatelser, saksnr. g/bnr., grenser: nye og eksisterende var greit listet opp. Oppsummering og erklæring fra landmåler oppleves så veldig omfattende og som gjentakelser av opplysninger grunneier har fått i vedtak etc. Jeg er fortsatt usikker på om protokollen er til for kartverket eller grunneieren.»*

4.4.2 Kommunenes rutiner for matrikkelarbeid

Når det gjelder føring i matrikkelen sier informanten i kommune H at de er fornøyd med Kartverkets føringsinstruks. Det har derfor ikke blitt utarbeidet egne føringsinstruks i kommunen. Egne rutiner for utføring av oppmålingsforretninger har man imidlertid savnet, og etter tilsynet har man satt i gang utarbeidelse av dette.

I kommune B bekrefter informanten at de før tilsynet hadde egen trinn-for-trinn rutine for oppmålingsforretninger, samt at GIS/LINE sin brukermanual for føring i matrikkelen ble brukt. Denne brukermanualen fungerer såpass bra at kommunen ikke har sett det som nødvendig å lage egne rutiner i tillegg. Etter tilsynet ble det vedtatt en rutine på at den som behandler byggesaken også fører den i matrikkelen når saken er ferdig behandlet. Før tilsynet ble føring av byggesaker gjort av flere personer, og ikke nødvendigvis av den som hadde behandlet saken. Dette tiltaket sørger nå for at byggesaker blir ført innen fristen, og minsker risikoen for misforståelser mellom behandling og føring.

I kommune G hadde man enklere rutiner for matrikkelarbeidet før tilsynet. Etter tilsynet ble det utarbeidet mer detaljerte rutiner, som gjør det enklere å oppfylle kravene til dokumentasjon ved oppmålingsforretninger, osv.

Også i kommune C hadde man en god flyt i føring av byggesaker, men informanten hadde ikke vært klar over at også energikilder skulle føres, og hadde derfor ikke noen spesiell rutine på dette. Femdagersfristen var det ikke veldig stort fokus på, fordi den ofte var umulig å overholde på grunn av lav bemanning. Etter tilsynet ble det rutine på føring av energikilder, og informanten oppgir at byggesaker føres mer jevnlig slik at man skulle unngå skipertaksføring og problemer med etterslep ved ferieavvikling eller sykdom.

Informanten i kommune E sier; *«Vi har rutiner for føring i Matrikkelen som ledd i en oppmålingssak og har laget rutiner for hvorledes oppmålingsarbeidet skal gjennomføres. Men vi har ikke laget egne rutiner for føring i selve Matrikkelen. Føring i Matrikkelen ble ikke endret som følge av matrikkeltilsynet, kun i et punkt i de egne utarbeidede tjenestebeskrivelsene».*

I kommune D hadde man rutiner for forhåndsinformasjon ved adressetildeling, og for utlevering av matrikkeldata i forbindelse med for eksempel byggesøknader (nabolister og situasjonskart). Men ikke rutiner for akkurat føring av matrikkeldata. I etterkant av tilsynet er det blitt enklere å utarbeide egne rutiner for matrikkelarbeidet sier informanten, fordi man nå har en bedre forståelse av hvordan oppgavene skal utføres i henhold til lovverket.

Kommune I hadde rutiner også før tilsynet, og disse fungerer godt. Ellers ble det gjort små endringer i rutinene på de områdene som tilsynet ga avvik eller merknad på.

I kommune F sier informanten dette om hvordan tilsynet påvirket rutiner i kommunen: *«Kommunen hadde rutiner også før tilsynet, men i forbindelse med at tilsynet ble varslet, ble*

rutinene sydd sammen, og det [ble] laget prosessbeskrivelser for hver sakstype med koblinger til journalføringssystemet, og benyttede sjekklister.» I kommunen syntes man at tilsynet var positivt for utvikling og forbedring av rutiner for matrikkelarbeidet.

4.4.3 Virkninger av tilsynsvarselet

Tilsynsvarselet medførte ikke noe negativt i forkant av tilsynet. Isteden forberedte de ansatte i kommune G seg på tilsynet ved å gå gjennom rutiner for matrikkelarbeidet, og tilsynsvarselet hadde sånn sett en positiv virkning.

En positiv virkning av tilsynsvarselet i kommune D var at rådmannen i kommunen måtte sette seg mer inn i matrikkelarbeidet. Også i kommune H virket tilsynsvarselet som «*en vekker*» for administrasjonen, og matrikkelarbeidet ble mer synliggjort også utenfor avdelingen. Og det samme gjaldt i kommune F, hvor informanten forteller at kommuneledelsen måtte sette seg inn i matrikkelarbeidet. Det ble mer fokus på viktigheten av dette arbeidet.

4. 5 Matrikkeltilsyn som virkemiddel

Her presenteres svar som skal belyse den siste delproblemstillingen:

Fungerer tilsyn godt som et tiltak for å sikre en ensartet og pålitelig matrikkel?

For å undersøke denne problemstillingen har jeg stilt informantene fem spørsmål. Under er spørsmålene – med svar fra informantene – stilt opp i samme rekkefølge som i intervjuguiden.

4.5.1 Utbytte og konsekvenser for kommunene av tilsynet

Når det gjelder konsekvenser forteller informanten i kommune F om en negativ konsekvens som ikke er en direkte årsak av tilsynet, men av manglende oppfølging fra Kartverket etter tilsynet. Selv om Kartverket godkjenner tiltaksplanen for å lukke avvik som kommunen sender inn, blir ikke tiltaksplanen fulgt opp videre – det settes for eksempel ikke opp en frist fra Kartverket for når tiltakene må være utført. Dette førte i kommune F til at kommuneledelsen slo seg til ro med den nåværende situasjonen, og at det dermed ikke ble bevilget mer ressurser til matrikkelarbeidet. For avdelingsleder og matrikkelførere ble det

vanskelig å få gjort så mye mer med de delene av matrikkelarbeidet som ikke fungerte så bra. Informanten forteller at man hadde ønsket mer oppfølging fra Kartverket etter tilsynet, for eksempel at krav om å lukke avvik innen en gitt frist ble stilt – også til kommuneledelsen, og at dette ble fulgt opp med etterkontroller. Ellers opplevde informanten også at tilsynet ga utbytte, særlig i form av at rutiner for matrikkelarbeidet ble forbedret, og at kommuneledelsen måtte sette seg mer inn i matrikkelarbeidet.

At kommuneledelsen ble gjort mer oppmerksom på kommunens matrikkelarbeid, og på viktigheten av nok ressurser og bemanning til å utføre dette arbeidet, sier også informant i kommune I er et viktig utbytte av tilsynet. Det samme sier informanten i kommune E, som legger til at tilsynet også var en anledning til å drøfte ulike problemstillinger rundt matrikkelarbeid.

I kommune H ga tilsynet utbytte på flere måter. Ifølge informanten var det nyttig å få pekt ut de områdene av matrikkelarbeidet som trengte forbedring, og tilsynet ga også et sterkt insentiv til å sette i gang forbedringene. Informanten opplevde ikke at tilsynet hadde noen spesielle konsekvenser for kommune H, men påpeker at tilsyn teoretisk sett kan tenkes å føre til mer spenning mellom parter som i utgangspunktet ikke har et godt samarbeid – for eksempel mellom avdelinger eller ansatte, eller vertikalt i kommuneorganisasjonen.

Opprydding i delegeringsreglement, og bedre forståelse av hvordan matrikkelarbeidet skal utføres er ifølge informant i kommune D to nytteeffekter som tilsynet ga.

Også i kommune G hadde man positivt utbytte av tilsynet. Særlig fremhever informantene det at man fikk «strammet opp» rutiner for matrikkelarbeidet.

På generelt grunnlag mener informanten i kommune B at tilsyn gir kommuner et grunnlag for å forbedre matrikkelarbeidet, og at man får et godt grunnlag for at alle kommuner får en mer lik forståelse av matrikkellov og forskrift. Tilsyn gir utbytte ved at kommunene utfører matrikkelarbeidet mer likt – i tråd med lovens formål.

I kommune C opplevde informanten at tilsynet gjorde dem oppmerksomme på forhold ved matrikkelarbeidet som ikke fungerte så bra. En virkning var at man ble inspirert til å gjøre et best mulig arbeid fordi kommunenes resultat etter tilsynet blir sammenlignet mot hverandre. Ellers hadde ikke tilsynet noen negative konsekvenser, men at det kunne være utfordringer knyttet til det å lukke avvikene.

4.5.2 Virkning på tids- og arbeidsbruk

Alle informantene er stort sett enige når det gjelder tids- og arbeidsmengden som ble lagt ned i forbindelse med tilsynet. Noe tid og arbeid gikk med i forkant for å fremskaffe de dokumentene som tilsynsleder etterspurte, samt litt tid i etterkant for å utarbeide tiltak for lukking av avvik. Selve tilsynet var heller ikke veldig tids- eller arbeidskrevende.

4.5.3 Hvordan informanten opplevde tilsynet

De fleste informantene er enige om at selve gjennomføringen av tilsynet ble gjort på en god og profesjonell måte, og at tilsynsførere hadde god kompetanse. De øvrige kommentarene er presentert under.

I kommune E opplevde informanten at tilsynet hadde et veldig ensartet fokus på negative forhold – som selvfølgelig er forståelig siden tilsynet kontrollerer lovligheten – og at litt mer fokus på positive sider kunne vært fint. For eksempel kan tilbakemeldinger på de positive forholdene i kommunenes matrikkelarbeid gi større motivasjon hos de ansatte, og det kan gi kommunen et bedre omdømme i media. Det var også lite fokus på selve prosessen med å produsere matrikkeldata under tilsynet, for eksempel ble det ikke nevnt noe om hvordan kommunen overholdt 16-ukersfristen for føring av oppmålingsforretning (matrikkelforskriften § 18 (1)). Dette syntes informanten var litt merkelig. Informanten fremholder ellers at tilsynet ble gjennomført på en god og hyggelig måte, og at det ikke var en negativ opplevelse.

Andre kommentarer til selve gjennomføringen av tilsynet er at noen av de ansatte i kommune G hadde følt selve intervjuene litt som et slags forhør, og som at man ble kontrollert på om man gjorde jobben sin. I kommune G sier informanten at det er viktig at tilsynet utføres som en dialog og ikke et forhør, men sier ellers at tilsynet ble opplevd som positivt.

Informanten i kommune D, som hadde tilsyn i 2012, syntes tilsynet kom litt tidlig med tanke på at matrikkelloven ble igangsatt i 2010.

4.5.4 Om tilsyn som metode

I kommune F hadde informanten ønsket at tilsynet gikk mer i dybden av de områdene som ble undersøkt, noe som kunne avdekket flere problemområder. I tillegg mener informanten at

tilsyn nok ikke er den beste metoden for å heve matrikkelkvaliteten så lenge oppfølgingen fra tilsynsmyndighetene ikke er bedre.

Informanten i kommune D mener at tilsynet kanskje kunne inneholdt mer veiledning om hvordan matrikkelloven skal forstås, og om hvordan Kartverket vil at kommunene skal utføre matrikkelarbeidet slik at det er i tråd med lovverket. Informanten opplever at det kan være problematisk når kommunene selv skal tolke lovverket, samtidig som de blir vurdert opp mot Kartverkets egen tolkning av lovverket ved tilsynet. Når kommunene skal tolke lovverket skaper det uforutsigbarhet, man kan få forskjellige tolkninger – og kanskje også forskjellig utførelse – fra kommune til kommune. Informanten har et eksempel på dette problemet fra kommune D sitt samarbeid med fem andre nabokommuner: Med ny matrikkellov delte kommunene opp loven mellom seg, og drøftet sammen hvordan loven skulle forstås. I en av kommunene jobbet fire personer med samme bestemmelse, og kom opp med tre forskjellige tolkninger av denne. Slike runde og åpne bestemmelser gjør det veldig vanskelig for kommunene å vite nøyaktig hva det er lovgiver ønsker at de skal gjøre. Hvilken tolkning er den riktige?

I kommune B mener informanten at systemrevisjon er en hensiktsmessig tilsynsmetode når det gjelder å forbedre matrikkelkvaliteten. Denne metoden synes å gjøre det lettere å oppdage feil ved matrikkelarbeidet. Dette er også oppfatningen til informanten i kommune C, som tilføyer at tilsyn virker som en god metode for at Kartverket skal få et innblikk i hvordan kommunene utfører matrikkelarbeidet og hvilke utfordringer som kan oppstå.

Informanten i kommune E mener at systemrevisjon er en grei nok tilsynsmetode, men kanskje ikke den mest effektive når det gjelder å heve matrikkelkvaliteten. Mer konkret veiledningsmateriale for gjennomføring av matrikkelarbeidet hadde antageligvis fungert bedre. Særlig med tanke på at iverksettelsen av matrikkelloven har vært dårlig når det gjelder å få en lik forståelse av den for alle landets kommuner. Ellers mener informanten i kommune E at systemrevisjonen er i og for seg en grei metode. Når det gjelder utvalg av saker til gjennomgang før tilsynet mener informanten i kommune I at dette kan gi et utilstrekkelig bilde av kommunenes matrikkelarbeid, tilsynet får bare sett et tilfeldig utsnitt av sakene som føres i kommunen.

I kommune H mener informanten at tilsyn og systemrevisjon er en god start på arbeidet med å heve matrikkelens kvalitet. Men i tillegg burde det vært mer fokus på samarbeid og tilrettelegging opp mot andre etater som enten bruker eller skaffer matrikkeldata. Som et

eksempel nevnes byggesøknadsskjema som burde vært bedre tilpasset matrikkelloven, slik at de bygningsopplysninger som matrikkelloven krever skal føres også må være pliktige å oppgi i byggesøknaden.

Til slutt: informantene i kommune G mener at tilsyn er et greit virkemiddel, og en god måte å få avklart «tingenes tilstand». Men samtidig opplevde enkelte av de ansatte tilsyn som et litt hardt virkemiddel, med mye fokus på utspørring og dokumentasjon.

4.5.5 Endring i kommunens budsjettprioritering

Når det gjelder endringer i kommunenes budsjettprioriteringer tenker jeg på om det ble satt av mer midler til bemanning eller utstyr for matrikkelarbeidet i kommunebudsjettet, som en følge av tilsynet.

Ingen av kommunene jeg har besøkt fikk slike endringer etter tilsynet, for det meste fordi det ikke var nødvendig med ekstra tilskudd til bemanning eller ressurser. De fleste kommunene fremhever derimot at dersom det hadde vært nødvendig ville det antageligvis være enklere å få gjennomslag for dette etter tilsynet, fordi kommuneledelsen var blitt mer oppmerksomme på matrikkelarbeidet. I kommune F er det likevel et problem at man ikke har nok ressurser og bemanning til matrikkelarbeidet, og her har ikke tilsynet hatt noen særlig virkning på kommuneledelsen.

Kapittel 5 Drøfting

5.1 Innledning

Dette kapitlet er viet drøfting av empirien. Hva er så drøfting? En god beskrivelse er at drøfting dreier seg om å diskutere. *«Utgangspunktet for drøftinga er en påstand eller ei spissformulering. Selve drøftinga foregår som argumentasjon [.] Drøfting er argumentasjon for og imot, altså bruk av pro-argumenter og contra-argumenter»*. Drøftingen skal vise at man evner å *«problematisere, argumentere og begrunne»* (Universitet i Oslo, 2008, unummerert).

I dette kapitlet skal jeg drøfte mine funn opp mot tidligere undersøkelser – disse undersøkelsene er nevnt i kapittel 3. Deretter gir jeg en drøftelse av selve problemstillingen. Dette gjøres for hver av problemstillingene i underkapitlene 5.2 til 5.4. Avslutningsvis vil jeg gi en sammenfattende drøfting i kapittel 5.5.

Jeg vil minne om at alle påstander eller slutninger jeg kommer med i drøftelsen er basert på teorien og funnene jeg har gjort. Empirien er, som tidligere nevnt, hentet fra åtte informanter og er derfor ikke egnet til å generalisere fordi den kommer fra et for lite utvalg. Men funnene sier likevel noe om hva åtte av 104 kommuner som har hatt matrikkeltilsyn mener. Empirien kan gi en oversikt over problemområder som kanskje er felles for flere av landets kommuner, og tjene som et utgangspunkt for en større undersøkelse ved en senere anledning.

5.2 Feilkilder ved matrikkelarbeidet i kommunene

5.2.1 Viktige funn

Årsakene til at feil i matrikkelarbeidet oppstår, og som kan føre til avvik eller merknader ved matrikkeltilsyn, er ifølge informantene flere. Jeg har samlet feilkildene i seks kategorier, fordelt på nye og gamle feil, som vist i tabell nr. 14:

Nye feilkilder	Gamle feilkilder
<ul style="list-style-type: none"> • Lovverket • Utførelse av matrikkelarbeidet • Administrative utfordringer • Begrensninger i matrikkelklienten • Annet 	<ul style="list-style-type: none"> • Grunnlaget for matrikkelen (komponentene som matrikkelen er bygget på)

Tabell nr. 14: Feilkildene sortert i kategorier (Kilde: egenprodusert tabell, basert på innsamlet empiri fra informanter).

Lovverket er ufleksibelt, særlig når det gjelder fristene for føring av byggesaker (5 dager, jf. matrikkelloven § 25) og oppmålingsforretninger (16 uker jf. matrikkelforskriften § 18 1). Lovverket tar ikke i tilstrekkelig grad hensyn til at kommunene i Norge varierer når det gjelder faktorer som innbyggertall, utbyggingsaktivitet, økonomi, og politisk og administrativ

struktur. Små kommuner med færre ansatte kan ha problemer med føring innen fristen ved ferieavvikling eller sykdom. Føringsinstruks og lovverk uttrykker ikke alltid klart hva som skal føres, for eksempel føring av energikilder eller bruttoareal. Dermed blir heller ikke disse opplysningene ført, særlig ikke i tilfeller der matrikkelfører allerede er presset på grunn av stor arbeidsmengde. Lovverket er ganske nytt, det er ingen klare retningslinjer for hvordan lovens bestemmelser skal tolkes, og det er opp til hver enkelt kommune å utføre matrikkelarbeidet basert på egen forståelse av lovverket. Dette er ikke et godt grunnlag for en ensartet matrikkel. I tillegg samhandler ikke matrikkelloven like godt med krav som stilles opp i andre lover, for eksempel plan og bygningsloven (føring av bruttoareal) eller seksjoneringsloven.

Feilkilder for matrikkelarbeidet finner en også i mangelfull eller unøyaktig dokumentasjon i *søknadsgrunnlag* fra tiltakshavere, fra andre aktører som utfører oppmålingsforretninger, eller fra saker som kommer inn fra jordskiftedomstolene.

En annen viktig årsak til feil i matrikkelarbeidet skyldes at *komponentene* matrikkelen bygger på har informasjon som er mangelfull eller unøyaktig. Eksempel er gamle ØK-grenser eller grenser fra skylddelinger, eller mangelfulle bygningsopplysninger fra det tidligere GAB-registeret.

I noen kommuner har man også problemer knyttet til *administrasjon*, og hvordan matrikkelarbeidet prioriteres i kommunenes budsjetter. Det er ikke alltid like lett å få gjennomslag for flere ressurser eller bemanning til matrikkelarbeidet, og administrasjonen er kanskje ikke alltid klar over hvor viktig og omfattende matrikkelarbeidet er. Eller det prioriteres ikke fordi det ikke er en stor inntektskilde for kommunen.

Matrikkelklientene kan ha tekniske begrensninger som skaper problemer med matrikkelarbeidet. Eksempler er perioder hvor matrikkelklienten er utilgjengelig for føring av bygg i forbindelse med vedlikehold, eller at det ikke er mulig å legge inn kommentarer om visse forhold.

Kommunenes fokus på en ensartet og pålitelig matrikkel kan også påvirke kvaliteten på matrikkelarbeidet som utføres. Konflikt mellom det å føre nøyaktig og det å føre innen matrikkellovens frister kan i noen tilfeller oppstå, men de fleste informantene oppgir at slik konflikt stort sett ikke er et problem. Dersom det oppstår konflikt er det helst i forbindelse med føring av bygg, og da i perioder med stor arbeidsmengde. I slike tilfeller fokuserer noen kommuner på å føre innen fristen selv om føringen kanskje er mangelfull eller unøyaktig,

mens andre fokuserer på å registrere mest mulig nøyaktige opplysninger uavhengig av om føringsfristen overholdes.

Kommunene har stor egeninteresse av at matrikkelen er pålitelig og ensartet, og flere av kommunene har *tiltak* som skal sørge for god matrikkelkvalitet. Eksempler er ekstra oppmålinger av nabogrenser ved oppmålingsforretninger, tilbud på oppmålingsforretninger, og at den som produserer matrikkeldata også fører dem.

5.2.2 Drøfting opp mot tidligere undersøkelser

Problemer utpekt av kommunene i Nivi-rapport 2011:6:

1: Høy alder på de som jobber med matrikkelen kan gi utfordringer med rekruttering og videreføring av kompetanse i årene som kommer.

Problemer med rekruttering er nevnt som en kilde til feil i matrikkelarbeidet av en av informantene, men ingen av informantene nevnte direkte at høy alder hos ansatte var en bekymring. Rekruttering er dessuten en mer indirekte feilkilde som henger sammen med bemanningssituasjon.

2: Nær halvparten av landets kommuner har 1-2 personer som jobber med matrikkelføring, og 2/3 av kommuner med under 5000 innbyggere hadde maks to matrikkelførere.

Lav bemanning er en feilkilde flere av informantene nevner. Bekymringen over bemanningssituasjonen i 2011 synes å være gjeldende også i dag, i hvert fall i små kommuner eller distriktskommuner. Kommunene C, F, og G hadde i større eller mindre grad hatt utfordringer knyttet til lav bemanning. De er i kommunestørrelse 2, 3 og 4, hvilket betyr et innbyggertall på henholdsvis 2000-4999, 5000-9999 og 10 000-19 999. Kommunene C og F er små kommuner, ligger på landsbygda og har til dels hatt problemer med rekruttering. Kommune G er riktignok ikke en liten kommune og har mer enn to matrikkelførere, men med beliggenhet sentralt på Østlandet har kommunen større utbyggingspress og tidvis problemer med bemanning.

3: Manglende fagkompetanse var et problem for føringsarbeidet i 1/5 av kommunene, og 60 % av kommunene oppga mangel på kapasitet som et problem.

Selv om ingen av informantene oppga manglende fagkompetanse som en direkte feilkilde pekte flere av dem på at forståelsen av lovverket og hvordan matrikkelarbeidet skal utføres er

en utfordring. Særlig det at Kartverket ikke har gitt uttrykk for en bestemt tolkning av matrikelloven og matrikelforskriften, og at det er lite rettspraksis å støtte seg til. Det virker ikke som at de ansatte i kommunene jeg har snakket med mente at manglende fagkompetanse var et problem som bare lå på deres kappe, men at det også skyldtes manglende veiledning fra sentralt hold.

4: Kommunene fører i hovedsak matrikkelen selv, og det er lite interkommunalt samarbeid.

Alle informantene jeg har snakket med sier at de fører matrikkelen selv. Informanten i kommune C nevner at et interkommunalt samarbeid kanskje kunne være en løsning på bemanningsproblemet. Kommune D samarbeidet med fem andre kommuner i området for å etablere en forståelse av matrikelloven da den var ny, men har ikke noe interkommunalt samarbeid for matrikkelarbeidet ellers. Jeg kan naturlig nok ikke dra noen slutning om utbredelsen av interkommunalt arbeid i dag kontra 2011 siden jeg bare har åtte informanter, men det kan kanskje tyde på at interkommunalt samarbeid ikke er blitt mye mer utbredt i løpet av disse seks årene.

5: Etterslep av føringsarbeid er stort i 2011, 90 % av kommunene rapporterte om slikt etterslep i forbindelse med føringsfrister. Etterslep for 5-dagersfristen for føring av bygg hadde 62 % av kommunene, og hovedårsaken til etterslep var kapasitetsproblemer. Jo mindre kommuner jo større etterslep.

Etterslep i føring av bygg innen fristen har vært – men er ikke per i dag – et problem i flere av kommunene jeg har vært. Kommune H fikk flere ansatte (før tilsynet) og fikk kontroll på etterslepet. I kommune D var det noe problemer med etterslep i forbindelse med iverksettelsen av matrikkelen. I kommune B og C, som for øvrig begge er små kommuner som har slitt med bemanningsproblemer, har etterslep på føring av bygg vært et problem – særlig i forbindelse med sykdom eller ferieavvikling. Oppdatering av matrikelklienten medfører etterslep i flere av kommunene selv om de har nok bemanning. Flere av kommunene jeg har snakket med har i større eller mindre grad hatt problemer med etterslep, og det kan nok virke som at de små kommunene er mer sårbare enn de store, særlig på grunn av bemanning.

6: Kommunene mener tiltak som bedre veiledning og opplæring, bedre tekniske løsninger, elektronisk saksbehandling og forenkling av skjemaer, samt avlastning fra Kartverket for føring er tiltak som kan avhjelpe etterslep. Tilsyn og endring av føringsinstruks er ikke ansett som like gode tiltak.

To av informantene påpeker spesielt at matrikkelen bør føres lokalt, og alle var opptatt av at oppmålingstjenesten skal ligge hos kommunene. Det virker som at avlasting med matrikkelarbeidet ikke er et stort ønske hos kommunene jeg besøkte. Bedre tekniske løsninger er også noe flere av informantene mener vil være kvalitetshevende, dette gjelder funksjoner i matrikkelklienten. I tillegg har flere nevnt at søknadsskjema burde vært bedre tilpasset matrikkelen, og at ulike prosesser burde vært digitalisert (elektronisk tinglysing av nyopprettet matrikkelenhet for eksempel). Tilsyn er de fleste informantene enige om at er et godt tiltak, i hvert fall hvis det kombineres med oppfølging og veiledning. Det kan virke som at synet på tilsyn som et tiltak har blitt mer positivt, men at tilsyn alene ikke er godt nok for å heve matrikkelkvaliteten. Endring av føringsinstruksen hadde ifølge informanten antageligvis vært et godt tiltak for å heve matrikkelkvaliteten. Særlig ønskes det mer detaljerte beskrivelser av hvordan matrikkelarbeidet skal utføres for å være i tråd med lovverket.

Tilbakemeldinger fra kommuner i Fylkeskartkontorenes oppfølgingsprosjekt:

1: Bruttoareal (BTA) blir ikke ført av forskjellige grunner; visste ikke at det skal føres, har ikke tid til å regne det ut ved saksbehandling, får det ikke oppgitt fra søker.

En informant fortalte at de ikke hadde vært klar over at BTA skal føres. Flere fortalte at søker ofte ikke oppga BTA i byggesøknaden, og at byggesaksbehandler ofte ikke hadde tid til å regne ut dette selv. Det virker som at også informantene jeg har snakket med har hatt problemer med å føre BTA.

2: Fem-dagersfristen for føring av bygg i matrikkelen er for kort.

Nesten alle informantene oppga at fem-dagersfristen er for kort, særlig i kommuner med lav bemanning, eller i situasjoner hvor det oppstår etterslep på føring.

3: Byggesøknadsskjema og matrikkellovens krav til hva som skal føres må samsvare. Kartverket bør lage et nytt søknadsskjema som inneholder felt for alle påkrevde opplysninger.

Informantene i min undersøkelse sier i stor grad det samme. Det er manglende samsvar mellom de opplysningene søker er pålagt å oppgi, og de opplysningene matrikkelloven krever skal føres. Dette er en viktig årsak til at matrikkelkvaliteten ikke er så god som den burde være, særlig gjelder dette manglende informasjon knyttet til bygg (BTA og energikilder for eksempel).

5.2.3 Hoveddrøfting av problemstilling 1

Hvorfor oppstår det feil i matrikkelarbeidet som fører til avvik og mangler ved tilsyn?

Årsakene til feil ved matrikkelarbeidet er flere, men fem feilkilder har særlig pekt seg ut; *lovverket, utførelse av matrikkelarbeidet, administrative utfordringer, begrensninger i matrikkelklienten*, og sist men ikke minst *grunnlaget matrikkelen bygger på*. Dette er delvis feilkilder som det ligger i kommunens makt å gjøre noe med, men det er også feilkilder som krever handling fra høyere hold. På den ene siden kan man si at feilene som oppstår skyldes at kommunene har for dårlig fokus på matrikkelarbeidet – av forskjellige årsaker. Tilsynsfører viser til eksempler på avvik i kommunene som kommunene selv kan avhjelpe, for eksempel at feil brukstilfelle benyttes bevisst. I noen tilfeller har tilsynet sett at kommunen benytter brukstilfellet kvalitetsheving der de egentlig skulle brukt brukstilfellet grensejustering, fordi det er lettere med hensyn til verdiberegning og maksimumsgrensen for arealoverføring (Fekjær, pers. med., 04.05.2017). Men på den andre siden er heller ikke høyere forvaltningstrinn uten skyld; lite oppfølging, uklart lovverk, og manglende kommunikasjon mellom forskjellige lover som påvirker matrikkelarbeidet er argumenter for dette. Som det påpekes fra tilsynsfører ligger alt nå til rette for et samarbeid mellom plan og bygningsloven og matrikkelloven. Et slikt samarbeid kan rydde opp i problemer som blant annet BTA i byggesøknadsskjema. Men dette samarbeidet er ikke satt i gang enda, og det er Kommunal- og moderniseringsdepartementet som nå har ballen (Fekjær, pers. med., 04.05.2017).

Gjennom intervjuene har jeg funnet flere årsaker til at det oppstår feil i matrikkelarbeidet i kommunene. Dette er i og for seg ikke noe nytt, Kartverket har utarbeidet statistikker som viser hvilke avvik og merknader som går igjen ved matrikkeltilsyn, og kommunene har gitt innspill på problemområder tidligere. Undersøkelsen min er også for liten til å kunne trekke generelle konklusjoner. Så hva betyr egentlig funnene mine for matrikkeltilsynet? Det er interessant å sammenligne feilkildene jeg fant opp mot de problemområdene som ble omtalt i Nivi-rapport 2011:6. For dersom flere av problemområdene i 2011 fremdeles er problemområder i 2017 kan det bety at matrikkeltilsynet ikke i tilstrekkelig grad har greid å løse problemene? Selv om informantene rapporterer om at matrikkeltilsynet har nytteverdi, kan det tenkes at matrikkeltilsynet slik det praktiseres i dag ikke er tilstrekkelig – for eksempel at gjennomføringsmåten må endres, eller at det må gjøres mer oppfølgingstiltak av kommunene etter tilsynet. Å få klarhet i de ulike feilkildene kan være et godt utgangspunkt for mulig revisjon og forbedring av matrikkeltilsynet, eller for iverksetting av andre tiltak. Tilsynsfører er enig i at både fagsamlinger som tar opp de vanligste avvikene burde avholdes,

og at nye eksempler på rutiner/ utføring av matrikkelarbeid burde legges ut fra Kartverket. Men per i dag er ikke dette noe Kartverket har konkrete planer for, og det er derfor usikkert når og om slike tiltak vil bli iverksatt (Fekjær, pers. med., 04.05.2017).

5.3 Matrikkeltilsyn og kommunenes rutiner

5.3.1 Viktige funn

Sju av de åtte spurte kommunene hadde en eller annen form for rutiner for matrikkelarbeidet før tilsynet. Noen hadde for både produksjon og føring av matrikkeldata, mens andre bare hadde for produksjon – for eksempel rutiner for utføring av en oppmålingsforretning. En kommune brukte kun Kartverkets føringsinstruks, og hadde ikke utarbeidet egne rutiner. Alle kommunene gjorde større eller mindre endringer i sine rutiner for matrikkelarbeid etter tilsynet, basert på de tilbakemeldingene de fikk. Den ene kommunen som ikke hadde egne rutiner laget sjekkpunktlistene for oppmålingsforretning etter tilsynet, men ingen egen rutine. Alle de spurte kommunene er enige i at rutiner for matrikkelarbeidet er et viktig hjelpemiddel for å oppnå en pålitelig matrikkel. Gode rutiner kan sikre at matrikkelarbeidet utføres innen fristen, og dermed at matrikkelens opplysninger stemmer overens med det som eksisterer ute i marka. Det vil si at for eksempel plasseringen av grensene eller bygget er lik både i matrikkelen og i virkeligheten. Rutiner kan også være et godt hjelpemiddel for et «ensartet» matrikkelarbeid - det vil si at matrikkelen blir et ensartet ført register slik matrikkelloven krever - fordi det kan gjøre det lettere å utføre matrikkelarbeidet likt hver gang.

Noen av informantene mener at Kartverket sine eksempelskjema for oppmålingsforretninger er kompliserte og lite praktiske. Lovverket gir heller ingen gode retningslinjer for hvordan oppmålingsforretninger skal utføres. Mange kommuner utarbeider egne rutiner for matrikkelarbeid basert på egen forståelse eller tolkning av matrikkelloven, og noen av informantene mener det kan være en medvirkende faktor til at matrikkelen likevel ikke er et ensartet register.

5.3.2 Drøfting opp mot tidligere undersøkelser

Effekter av systemrevisjon, NIBR-rapport 2011:28:

Veiledning er ønskelig og gir bedre læringsutbytte av tilsynet, men det skal ikke innebære å få påpekt løsningsene

Flere av informantene jeg har snakket med mener at veiledning i forbindelse med tilsynet var fordelaktig. Med veiledning mener ikke informantene at Kartverket skal gi løsningsforslag for lukking av avvik eller merknader, men kanskje forklare hva som forventes i henhold til loven og gi tilbakemeldinger på tiltakene kommunene setter i verk for å lukke avvik/merknader.

Systemrevisjon oppleves mer positivt fordi det ser på hele systemet og ikke bare enkeltavvik

Dette er også en oppfatning som flere av informantene delte; det å se på hele systemet gjør det enklere å oppdage feil og mangler ved matrikkelarbeidet, og å forebygge fremtidige feil.

Systemrevisjon gir ikke god læringseffekt på tvers i kommunen

I rapporten vises det til at selv om en gitt institusjon i en kommune har hatt tilsyn gir det ikke læringseffekt til en annen tilsvarende institusjon i samme kommune. For eksempel kan en skole få visse avvik, ved tilsyn av en annen skole i kommunen på et senere tidspunkt dukker samme avvik opp. Dette kan naturligvis ikke sammenlignes med matrikkeltilsynet fordi det bare er en institusjon i hver kommune som utfører matrikkelarbeid. Men det kan trekkes visse paralleller til læringseffekt på tvers av landets kommuner. En slik effekt virker ikke å være tilstede siden tilsynsrapportene avdekker at det ofte er samme avvik og merknader som går igjen i flere kommuner.

5.3.3 Hoveddrøfting av problemstilling 2

Er systemrevisjon en god tilsynsmetode for matrikkeltilsynet?

Å finne ut hvordan tilsynet påvirker kommunenes rutiner er en viktig del av undersøkelsen av matrikkeltilsynet. Undersøkelse av kommunenes rutiner og system for gjennomføring av en tjeneste er nettopp en av hovedfunksjonene til systemrevisjonen. Som tidligere nevnt mener alle informantene jeg har snakket med at rutiner er svært viktig for matrikkelarbeidet.

Argumentene som stilles opp til inntekt for rutiner kan også være gode argumenter for at matrikkeltilsynet bør utføres som en systemrevisjon. Med et hendelsesbasert tilsyn er det mer tvilsomt at hensynene til for eksempel ensartethet blir like godt ivaretatt. Ensartet føring kan langt på vei skapes ved hjelp av gode (og kanskje landsdekkende?) rutiner for utførelse av

matrikkelarbeid, og med fortsatt systemrevisjon vil det antageligvis være enklere å avdekke om kommunene har rutiner i orden eller ikke.

Når mange kommuner allerede har rutiner, og disse rutinene likevel ikke er gode nok til å sikre at matrikkelarbeidet utføres i tråd med lovverket, virker det også ganske naturlig at en fortsatt undersøkelse av rutiner er veien å gå. Dette bekreftes også av tilsynsfører, som dessuten peker på et annet problem med rutiner; i flere av kommunene som har hatt tilsyn er det blitt avdekket at selv om kommunen har rutiner for matrikkelarbeidet blir de ikke alltid fulgt. Særlig gjelder dette når kommunen er under tidspress. Eller at kommunen før tilsynet kommer har skaffet seg et sett rutiner, for eksempel inspirert av en nabokommune som allerede har slike rutiner på plass (pers. med. Fekjær, 06.05.2017). Dersom rutiner uansett ikke følges hjelper det ikke at de er funksjonelle og målrettede. Men med en systemrevisjon vil kommunene i alle fall få påpekt viktigheten av at rutiner følges, og det kan kanskje bidra til at kommunene unngår at rutiner går på bekostning av tidspress.

Det er opp til kommunene å utarbeide egne rutiner for hvordan de vil utføre matrikkelarbeidet, innen lovens rammer. Dette er nok en riktig avgjørelse i den forstand at den lar kommunene ta hensyn til lokale forhold og ulikheter. Men samtidig kan det – som informantene sier – føre til en mindre ensartet matrikkel fordi kommunene tolker lovverket forskjellig og dermed utarbeider rutiner basert på ulik forståelse.

Kanskje burde det undersøkes om kommunene egentlig synes det fungerer godt å lage egne rutiner for matrikkelarbeidet, siden det tyder på at disse rutinene ikke alltid er gode nok til å sikre en ensartet og pålitelig matrikkel. Eller om kommunene ønsker nasjonale overordnede retningslinjer for hvordan matrikkeldata skal produseres og hvordan det skal føres. Det finnes nasjonale retningslinjer for føringsdelen i Kartverkets føringsinstruks, og det virker som at de fleste av informantene er fornøyd med denne. Men flere av informantene oppgir at det hadde vært fint med klare retningslinjer for alle trinnene i produksjonen av matrikkeldata, særlig oppmålingsforretninger. For selv om Kartverket har eksempelskjema for oppmålingsforretninger mm. er ikke alle kommunene fornøyde med dem.

Tilsynsfører forteller at de kommunene som har gode rutiner – og som faktisk bruker dem – ofte har integrert rutinene i sitt saksbehandlingssystem. En slik integrering sørger for at man ikke kommer videre i saksbehandling og matrikkelføring før alle rutinene er utført og krysset av. Felles for flere av kommunene som har integrert rutiner i saksbehandlingssystemet er at de ikke har fått avvik eller merknad ved førstegangstilsynet eller ved reпрisetilsyn (Fekjær, pers.

med., 06.05.2017). Det er mulig at et sett nasjonale rutiner for saksbehandling og matrikkelføring som blir integrert i alle kommuners saksbehandlingssystem kan bidra til en mer ensartet og pålitelig matrikkel.

Både teorien og mine undersøkelser viser at systemrevisjon er en form for tilsyn som kommunene er fornøyde med; det er en «mildere» tilsynsmetode, og den har muligheter for dialog – selv om disse mulighetene kanskje ikke alltid brukes i like stor grad, ifølge enkelte av informantene. Det å fortsette å undersøke at kommunene har rutiner på plass, og at rutinene fungerer, virker både fornuftig og nyttig. Derfor virker det etter min mening også fornuftig å fortsette med systemrevisjon som metode for tilsynet.

5.4 Matrikkeltilsyn som virkemiddel

5.4.1 Viktige funn

Kommunene har stort sett positivt *utbytte* av tilsynet; forbedring og oppstramming av rutiner for matrikkelarbeidet nevnes av flere, i tillegg til at administrasjon og ledelse ble gjort mer oppmerksomme på matrikkelarbeidet i kommunene. Ellers ble det også pekt på at matrikkeltilsyn kan gi bedre forståelse i kommunene for hvordan matrikkelarbeidet skal utføres, og at det kan bidra til mer likhet i utførelsen av matrikkelarbeidet i hele landet. Ingen av kommunene hadde opplevde direkte negative konsekvenser som følge av tilsynet, men så at det potensielt kunne oppstå. For eksempel spenning mellom avdelinger/ansatte, eller økonomiske konsekvenser knyttet til det å lukke avvik. En indirekte negativ konsekvens som en av kommunene spesielt nevner er at manglende oppfølging fra Kartverket etter tilsynet kan føre til at avvik ikke lukkes i realiteten – bare på papiret.

Tids- og arbeidsbruken i forbindelse med tilsynet mener informantene stort sett er liten.

Tilsynet oppleves ikke som en belastning.

Tilsynet var i det hele en positiv *opplevelse*. At det var fokus på kun negative forhold ved matrikkelarbeidet og at intervjuet fremsto litt som et forhør trekkes fram som mindre gode sider ved tilsynet.

Informantene mener tilsyn som *metode* er et godt virkemiddel, men manglende oppfølging av kommunenes tiltak for å lukke avvikene undergraver effekten av tilsynet. Mer veiledning og opplæring rundt forståelsen av lovverket og utførelsen av matrikkelarbeidet er også tiltak som

sammen med tilsynet kan øke matrikkelkvaliteten. I tillegg ønskes mer samarbeid og tilrettelegging opp mot andre etater som bruker eller produserer matrikkeldata.

Tilsynet førte ikke til endringer i kommunebudsjett i noen av kommunene. De fleste mener at dersom de hadde trengt mer ressurser til matrikkelarbeidet hadde de fått det, men i en kommune var det utfordringer med manglende vilje fra administrasjon til å sette av nok ressurser.

5.4.3 Drøfting opp mot tidligere undersøkelser

Effekter på ulike tidspunkt av tilsynet:

Virkninger i forkant av tilsynet

Ifølge funn fra NIBR-rapport 2013:20 gir tilsynsvarselet et insitament for kommunene til å etterse egne rutiner i forkant av selve tilsynet. I en av kommunene jeg besøkte var dette tilfelle, og ellers hadde tilsynsvarselet satt søkelyset på matrikkelarbeid i alle kommunene. Og spesielt viktig; gjort administrasjon og rådmann oppmerksomme på det matrikkelarbeidet som gjøres i kommunen (se kapittel 4.4.2). Ut fra mine undersøkelser kan det tyde på at virkninger i forkant av tilsynet også forekommer ved matrikkeltilsyn. En slik virkning kan være med å bidra til bedre matrikkelkvalitet, fordi det innebærer at kommunene setter i gang en form for internkontroll av egne rutiner før tilsynet holdes.

Virkning underveis i tilsynet

Teorien viser at hvis en kommune får mange tilsyn i løpet av et år kan arbeids- og tidsbruken bli ganske stor, og tilsynet blir belastende. Særlig i mindre kommuner. I mine undersøkelser ser det ikke ut til at informantene opplever at matrikkeltilsynet er veldig ressurskrevende når det gjelder tid og arbeid. Dette kan ha sammenheng med at de delene av kommuneorganisasjonen som jobber med matrikkelen ikke har så mange andre tilsyn, sammenlignet med for eksempel helsesektoren eller utdanningssektoren. Om tilsynet oppleves belastende eller ikke kan tenkes å ha en innvirkning på kommunenes innstilling til tilsyn.

Dersom kommunene sitter igjen med en opplevelse av at tilsyn er tidkrevende og arbeidsomt, kan det kanskje påvirke innstillingen de har til neste tilsyn. Men informantene jeg har snakket med hadde ikke en negativ oppfatning av tilsynet.

Tilsynet kan gi læringseffekt ifølge rapportene. For eksempel gjennom arbeidet med tilsynsrapporten og med å lukke avvik. Den beste læringseffekten oppnår en når det er dialog mellom partene, og ved oppfølgingstilsyn. Gjennom intervjuene fant jeg at matrikkeltilsynet i det store og hele gir en god læringseffekt. Dette kom fram gjennom uttalelser om at kommunene fikk innspill til hvordan matrikkelarbeidet kan forbedres, fikk klarlagt hvordan ulike bestemmelser i matrikkelloven skal forstås, og ellers rettet opp i misforståelser rundt lovverket og hva som skal føres eller ikke. Men flere av informantene mente også at mer veiledning, fagsamlinger med gjennomgang av feil som går igjen i flere kommuner, og tettere oppfølging etter tilsyn kunne gi bedre læringseffekt.

Virkninger i etterkant av tilsynet

Teorien viser at tilsyn sjelden fører til store endringer i kommunens budsjettprioriteringer, så også for matrikkeltilsynet. Ingen av informantene forteller om store endringer i budsjettet i favør av matrikkelarbeidet. En informant mener det er vanskelig å få gjennomslag i budsjettet for mer ressurser til matrikkelarbeidet i kommunen. Ingen av kommunene melder om at det er spesielt ressurskrevende kostnadmessig å lukke avvikene, det er en mulig årsak til at tilsynet heller ikke har ført til budsjettendringer. Dette tyder på at det å lukke avvik og mangler etter tilsynet ikke nødvendigvis er så kostnads-krevende, kanskje med unntak av de tilfellene hvor det er nødvendig å ansette flere medarbeidere. God motivasjon til å jobbe videre med matrikkelarbeidet var også en virkning; informantene ville gjerne komme godt ut av tilsynet med tanke på sammenligning mot andre kommuner som har hatt tilsyn.

5.4.4 Hoveddrøfting av problemstilling 3

Fungerer tilsyn godt som et tiltak for å sikre en ensartet og pålitelig matrikkel?

Som vist over har tilsyn – enten det er matrikkeltilsyn eller andre tilsyn – ulike virkninger på tilsynsobjektet. Disse virkningene har igjen påvirkning på matrikkelarbeidet. For at tilsyn skal være et tiltak som fremmer en ensartet og pålitelig matrikkel må det utøve en viss virkning på kommunene, slik at kommunene gjør utbedringer der det trengs. Derfor handler drøftelsen om hvorvidt positive virkninger fra andre tilsyn også er tilstede ved matrikkeltilsyn. Og videre om virkningene kan bidra til å heve matrikkelkvaliteten.

Virking i forkant av tilsynet som medfører at kommunene setter i gang en slags internkontroll av eget matrikkelarbeid kan nok ha potensiale til å forbedre

matrikkelkvaliteten. Men bare en av de spurte kommunene i min undersøkelse hadde erfart dette, og uansett er ikke egenkontroll et uttalt formål med tilsynet. I tillegg har internkontrollfunksjonen liten virkning hvis kommunen misforstår eller feiltolker hva lovverket pålegger, eller hvis kommunen uansett ikke har nok ressurser til å gjøre utbedringer på forhånd. Dette synspunktet støttes også av det tilsynsfører forteller, om kommuner som i all hast har hentet inn et sett av rutiner fra en annen kommune i forkant av tilsynet. En slik virkning i forkant av tilsynet bidrar nok ikke i stor grad til mer pålitelig matrikkel. Likevel; virkningen egenkontroll ser ut til å være tilstede i større eller mindre grad ved matrikkeltilsyn, og den kan også være en mulig faktor til forbedring av matrikkelkvaliteten.

Læringseffekt fra tilsynet er en annen virkning. Selv om en systemrevisjon ikke skal ha stor grad av dialog eller veiledning viser undersøkelser at læringseffekten blir best når disse elementene er tilstede. Virkningen er til en viss grad betinget av at tilsynsfører bruker dialog og veiledning. På den andre siden er det også andre måter læringseffekten kan økes på, som fagsamlinger, kurs og oppfølging. Læringseffekt kan oppnås ved hjelp av flere tiltak, og er dermed en virkning som må antas å bidra til en hevet matrikkelkvalitet.

Dersom virkninger i etterkant skal bidra til en bedre matrikkelkvalitet er det ifølge en informant nødvendig at Kartverket følger opp kommunene, og kontrollerer at avvik og merknader er blitt lukket i henhold til kommunens plan for dette. Ellers vil det være fare for at det ikke skjer en reell forbedring, bare en teoretisk. Men som det påpekes fra tilsynsfører; hvorfor skal ikke Kartverket stole på at kommunen sørger for den reelle utbedringen? En kan argumentere med at kommunene er kompetente nok til å følge opp lukking av avvik og merknader etter tilsynet på egen hånd. Kartverket har også satt i gang såkalte reprisetilsyn, hvor det hvert år trekkes ut fem kommuner som har hatt tilsyn tidligere til et nytt tilsyn. Så langt er to slike reprisetilsyn gjennomført, og tilsynet fant ingen avvik eller merknader hos de to kommunene. Dersom dette viser seg å være en trend hos flere kommuner som trekkes ut til reprisetilsyn er det en indikasjon på at matrikkeltilsynet har hatt god og varig virkning på kommunene, selv uten oppfølging av kommunenes lukking av avvik og merknader (Fekjær, pers. med., 04.05.2017).

Motivasjon som en virkning av tilsynet er derimot ikke avhengig av oppfølging for å tre i kraft, og dette er også en nyttig virkning når det gjelder å forbedre matrikkelkvaliteten.

Å få økte ressurser til matrikkelarbeidet der det er nødvendig er også noe Kartverket fokuserer på. Av den grunn krever tilsynet alltid at rådmann er tilstede ved tilstede ved åpningsmøtet og

sluttmøtet, og lar seg intervju underveis i tilsynet. Tilsynsfører sier at ressursmangler i kommunen ofte blir avdekket ved tilsyn, og at Kartverket av den grunn ønsker å ha rådmann (som bindeledd mellom politisk ledelse og administrasjon) til stede under tilsynet. Ved sluttmøtet gis rådmannen alltid direkte beskjed dersom mer ressurser må settes inn i matrikkelarbeidet, og rådmannen tar deretter saken opp med politisk ledelse (Fekjær, pers. med., 06.05.2017). Selv om tilsynsfører informerer rådmannen om at det trengs mer ressurser, og rådmannen deretter tar dette opp med kommunestyret er det likevel ingen garanti for at det medfører budsjettendringer og økt bevilgning av ressurser til matrikkelarbeidet. Men lenger enn dette kan neppe tilsynsfører uansett gå, så lenge det kommunale selvstyret medfører at kommunene ikke kan instrueres annet enn gjennom lover eller budsjettvedtak fra regjeringshold. Så vidt meg bekjent kan ikke tilsynet pålegge kommunene å øke bevilgninger til matrikkelarbeidet. Tilsynet kan pålegge kommunene å utbedre avvik, men ikke hvordan kommunen skal gjøre disse utbedringene. Slik sett kan ikke budsjettendringer sies å være en virkning som følger av tilsynet, og det synes heller ikke å være en umiddelbar løsning for å få i stand en slik virkning.

Alt i alt følger det likevel flere positive virkninger av matrikkeltilsynet, virkninger som i større eller mindre grad kan bidra til en pålitelig og ensartet matrikkel. Selv om disse virkningene i seg selv ikke er nok grunnlag til å konkludere bastant at tilsyn gir bedre matrikkelkvalitet er det likevel godt nok grunnlag til å påstå at matrikkeltilsynet gir et positivt bidrag til en pålitelig og ensartet matrikkel.

Basert på virkningene som inntreffer ved matrikkeltilsynet vil jeg si at matrikkeltilsyn i det store og hele virker å være et godt tiltak for en ensartet og pålitelig matrikkel.

5.5 Sammenfattende drøfting

Å belyse bruken av matrikkeltilsyn for å sikre en ensartet og pålitelig matrikkel

Matrikkeltilsynet avdekker feilkilder og gir en viss veiledning i hvordan matrikkelarbeidet skal utføres for å være i tråd med lovverkets intensjoner. Det må sies å være av stor betydning for matrikkelkvaliteten fordi det hjelper kommunen å gjøre et bedre matrikkelarbeid. Men dersom feilkildene ikke «tas ved roten», og i tilstrekkelig grad adresseres gjennom oppbyggingen og gjennomføringen av tilsynet er det ikke sikkert at matrikkeltilsynet får så

god virkning som det potensielt kunne hatt. Da løser ikke tilsynet de bakenforliggende årsakene til feil i forbindelse med matrikkelarbeidet.

Det virker som at matrikkeltilsynet tar tak i flere av de bakenforliggende problemene med matrikkelarbeidet, for eksempel ved at misforståelser rundt hva som skal føres i matrikkelen blir rettet opp i. Men noen av feilkildene blir ikke direkte påvirket av matrikkeltilsynet, særlig gjelder dette uflexible bestemmelser i lovverket, lover som ikke korresponderer godt, eller følgefeil fra komponentene matrikkelen bygger på. Undersøkelsen viser at tilsynet gjennom avdekking og utbedring av feilkilder – til tross for enkelte ankepunkt, er et viktig hjelpemiddel for en pålitelig matrikkel, og i en viss grad også en ensartet matrikkel.

Systemrevisjonen betyr en gjennomgang og belysning av kommunenes rutiner for gjennomføring av matrikkelarbeidet. Både kommunene og Kartverket mener dette er viktig for en ensartet og pålitelig matrikkel, siden rutiner ser ut til å være viktig blant annet for å få matrikkeldata ført innen fristen, unngå etterslep av føring, og sørge for at matrikkeldataene er så riktige som mulig. Systemrevisjonen synes derfor å være en god tilsynsmetode, basert på de funnene jeg har gjort.

Virkningene matrikkeltilsynet har på kommunenes arbeid ser også ut til å peke i retning av at tilsyn er et virkemiddel som i større eller mindre grad har effekt.

Alt i alt gir matrikkeltilsynet inntrykk av å være et viktig bidrag til en ensartet og pålitelig matrikkel, om enn med enkelte forbedringspotensialer. Funnene i denne masteroppgaven peker mot at matrikkeltilsynet har en viktig – om ikke avgjørende – betydning for matrikkelens kvalitet.

Kapittel 6 Avslutning

6.1 Innledning

I dette kapitlet kommer jeg med egne tanker og refleksjoner rundt temaet matrikkelkvalitet og matrikkeltilsyn som ikke nødvendigvis er bundet til teorien og empirien. Jeg reflekterer også litt rundt hvordan forskningsopplegget mitt har fungert, og om hva jeg har lært underveis i prosessen. Til slutt skriver jeg litt om flere tema eller problemstillinger som kan være interessante for videre forskning.

6.2 Avsluttende refleksjoner

Mitt inntrykk er at det er stor vilje i kommunene til å skape en bedre matrikkelkvalitet, men at de møter utfordringer som økonomiske begrensninger, eller manglende fokus og interesse fra både administrasjon og politisk ledelse i kommunene, så vel som fra høyere hold. I kommunene må matrikkelarbeidet kjempe om ressurser og fokus med så mange andre offentlige forvaltningsoppgaver, og for folk flest er matrikkelen og matrikkelloven ganske ukjent. Det er ikke et tema som nødvendigvis engasjerer velgerne, eller som kan sørge for store inntekter til kommunene, og havner kanskje derfor litt i bakevja.

En løsning over natta på problemene som følger matrikkelarbeidet er kanskje ikke realistisk. Men virkemiddel som matrikkeltilsyn, fagdager, mer oppfølging, og nasjonale instruksjoner for produksjon av matrikkeldata kan være en god start. Disse virkemidlene tror jeg kan hjelpe kommunene å utføre matrikkelarbeidet i tråd med loven. Og som tidligere nevnt er det i kommunene at den pålitelig og ensartede matrikkelen i praksis må skapes. Derfor synes jeg det var overraskende å se at matrikkeltilsyn, enn så lenge, er det eneste virkemiddelet som settes inn direkte mot kommunene (hvis man ser bort fra lovverket, føringskurset og brukerveiledning hos fylkeskartkontorene). Hvis det ble satt i gang fagdager som behandler problemområdene i matrikkelarbeidet kan det også hende at man fikk en læringseffekt på tvers av landets kommuner. En slik læringseffekt mener jeg kan bidra til å redusere en eller flere av feilkildene i matrikkelarbeidet.

Det samme gjelder oppfølging av at kommunene faktisk lukker avvik og merknader, for eksempel innen en gitt frist. Kartverket kan nok stole på viljen til å lukke avvikene hos de som jobber med matrikkelen, men kanskje ikke alltid evnen. Evnen til å lukke avvik er i stor

grad avhengig av at den politiske ledelsen i kommunen også vil prioritere matrikkelarbeidet, og en slik politisk vilje er kanskje ikke alltid til stede. Utsikten til et pålegg fra Kartverket, dersom avvikene ikke lukkes innen en gitt frist, kan tenkes å hjelpe den politiske viljen på vei.

En annen ting jeg har lurt på er dette med nasjonale instruks for matrikkelarbeidet. Det finnes nasjonal instruks for føring av matrikkeldata, så hvorfor finnes ikke en nasjonal instruks for produksjon av matrikkeldata? Betyr det at matrikkelloven og forskriftens bestemmelser skal ha god nok beskrivelse av hvordan matrikkelarbeidet skal utføres, slik at det ikke trengs mer detaljerte beskrivelser i form av en egen instruks? Eller at fagfolk innen landmåling selv skal utarbeidet slike beskrivelser? Det er sikkert flere årsaker til at det er slik. Men utfra det jeg har erfart i kommunene tror jeg en nasjonal instruks kan være et godt virkemiddel for ensartet produksjon av matrikkeldata.

En viktig effekt av tilsynet er at kommunene får en bedre evne til å drive i samsvar med loven (Askim et. al., 2012, s. 64) – en læringseffekt som samtidig kan være forebyggende. Dette tror jeg er et viktig fokus å ha med også i matrikkeltilsynet. For selv om hovedintensjonen med tilsynet er å avdekke regelbrudd og gi pålegg om å lukke dem, må også forbedring av kommunenes eget arbeid, og en læringseffekt som kan forebygge fremtidige feil, være viktige mål. Dersom det eneste fokuset skal være på at lovbrudd avdekkes og lukkes vil tilsynet kanskje ikke bli et så effektivt virkemiddel som det har potensiale til å være.

6.3 Hvordan har forskningsarbeidet fungert?

Etter hvert som arbeidet har gått framover har jeg sett nye og alternative løsninger, eller fått inspirasjon til andre forskningstema. Underveis har jeg måttet spisse og finjustere problemstillingene, og teorien er blitt tilpasset etter hvert som empirien ble samlet inn. Det har vært spennende å jobbe med oppgaven. Jeg har erfart at en slik skriveprosess er både dynamisk og overraskende. Jeg synes oppgaven har vokst og endret seg i takt med at jeg har lært nye ting og fått nye ideer underveis i prosessen.

Et spesielt nyttig grep har vært å lage meg arbeidslister som viser hva som skal gjøres og når det skal gjøres. I tillegg til at det ga god oversikt over alt jeg skulle gjøre, har det også vært oppmuntrende å krysse av en rute for hver fullført oppgave. Det har på mange måter vært som i ordtaket; dersom man skal spise en elefant må man gjøre det en bit av gangen. Med listene mine har jeg sett hvordan elefanten har minket, bit for bit.

Alt i alt synes jeg forskningsarbeidet har gått bra. Det er alltid ting jeg kunne gjort annerledes, men jeg er fornøyd med arbeidet mitt.

6.4 Videre forskning

Et spesielt interessant tema for videre forskning er oppfølging av kommuner som har hatt tilsyn tidligere. Et oppfølgingstilsyn hvor det undersøkes om kommunen har forbedret seg etter det første tilsynet. Dette har Kartverket begynt med i 2017. I forbindelse med dette er det potensiale for en forskningsoppgave som for eksempel kan bygge videre på funn eller problemstillinger fra min oppgave.

Et annet spennende tema kan være en videre undersøkelse av rutiner for matrikkelarbeid i kommunene. For eksempel om det fortsatt bør være opp til hver enkelt kommune å utarbeide egne rutiner, eller om Kartverket burde utarbeide landsdekkende rutiner for så vel produksjon av matrikkeldata som for føring i matrikkelen.

Ellers kan jeg også se for meg at det ville vært nyttig å forske videre på feilkildene til matrikkelarbeidet, og mulige tiltak for å avverge dem. Det samme gjelder en videre undersøkelse av mulighetene for retting og oppgradering av data som stammer fra komponentene GAB/DEK eller ØK, og som i mange tilfeller er av lav kvalitet.

Til slutt kunne det også være interessant med en undersøkelse av tiltak kommunene selv gjør for å heve matrikkelkvaliteten. Som for eksempel det at kommunene har tilbud på oppmålingsforretninger. Er dette noe som fungerer, og som folk benytter seg av?

Kilder – skriftlige

- Agdestein, M. Aa. (2000). Maktfordelingsprinsippet. Foredrag fra markeringen av Oslo by 1000 år i regjeringskvartalet 11.10.2000. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/maktfordelingsprinsippet/id264266/>
- Askim, J., Baldersheim, H., Klausen, J.E., Renå, H., Smith, E., Zeiner, H. (2012). Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret? (NIBR-rapport 2013:20). Oslo. Norsk institutt for by- og regionforskning. Hentet fra: <http://www.ks.no/contentassets/3b0b84bae60644d3a13d9d2920dc081c/nibr-2013-20-statlige-tilsyn.pdf>
- Bergsholm, E. (2016). Rettigheter i fast eiendom – En innføring i tingsrett. Bergen. Fagbokforlaget.
- Botheim, I., Foss, A.G., Hoff, B., Sekkesæter, H., Vemundvik, S. (2015). Om fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene – en kartlegging. (Difi-notat 2015:03). Oslo. Direktoratet for forvaltning og IKT. Hentet fra https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-notat_2015_3_om_fylkesmannens_tilsyn_med_kommunepliktene_-_en_kartlegging.pdf
- Eidset, I., og Vinsand, G. (2011). Kommunene som lokal matrikkelmyndighet – landsomfattende brukerundersøkelse om kvalitet og hovedutfordringer (Nivi-rapport 2011:6). Oslo, 1. november 2011.
- Falkanger, T. (2014). Matrikkel. Store Norske Leksikon. Artikkel publisert 31.12.2014. Hentet fra: <https://snl.no/matrikkel>
- Fjelltveit, F. R. (uten år). Geografiske informasjonssystemer. Hentet fra <https://www.norkart.no/produkter/gisline/>
- Foss, A. (2012). Register som grunnlag for statistikk – utfordringer og kvalitetssikring. Det representative registret? Artikkel fra Samfunnsspeilet, 2012/5. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/det-representative-registret>
- Foss, P-K. (2014). Riksrevisjonens undersøkelse av statlig tilsynsvirksomhet. (Riksrevisjonens administrative rapport nr. 2 2014). Oslo. Riksrevisjonen. Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/StatligTilsyn.aspx>

- Gammelmo, L. (2014). Kart og Plan. Matrikkelprosjektet i Gran kommune. Hvordan rette eiendomsgrenser i matrikkelen. Vol. 74, pp. 87- 93. POB 5003, NO-1432 Ås
- Grønmo, S. (2004). Samfunnsvitenskapelige metoder. 2. utgave. Fagbokforlaget.
- Hegstad, E. (2014). Eiendomsregistrering, offentlige registre og statistikk. I A. Røsnes (Red.) Arealadministrasjon (s. 116 – 140) 2014. Oslo. Universitetsforlaget.
- Høgskolen i Bergen (2012). Kvalitativ metode. Hentet fra:
<http://kunnskapsbasertpraksis.no/kritisk-vurdering/kvalitativ-metode/>
- Indset, M., Klausen, J. E., Smith, E., Winswold, M. (2011). Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode. (NIBR-rapport 2011:28). Oslo. Norsk institutt for by- og regionforskning. Hentet fra
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KRD/Rapporter/Rapporter_2012/Nibr_Rapport_2011-28.pdf
- Kartverket, (2011). Veileder. Undersøkelse av kommunenes arbeid etter matrikkeloven.
- Kartverket, (2015). Den norske eiendomsregistreringens historie. Januar 2015, versjon 1.3. Hentet fra: <http://www.kartverket.no/globalassets/matrikkel/kurs/for kurs/pdf/2-den-norske-eiendomsregistrerings-historie.pdf>
- Kartverket, (2015). Kurs i matrikkelføring. Sentral matrikkelmyndighet, versjon 1.2. PDF. Hentet fra: <http://kartverket.no/globalassets/matrikkel/kurs/lovkurs/lysbilder2/13-tilsyn-etter-matrikkeloven.pdf>
- Kartverket (2016) http://www.kartverket.no/globalassets/matrikkel/kurs/lovkurs/2016-lovkurs-presentasjoner/13_tilsyn_etter_matrikkeloven.pdf
- Matrikkel- og stedsnavnavdelingen (2017). Føringsinstruks for matrikkelen, versjon 3.10. Oppdatert 07.04.2017. Kartverket.
- Meinich, M. (2014). Rutiner, arbeider etter matrikkeloven. Hentet fra:
<http://www.geoforum.no/skjema-arbeider-etter-matrikkeloven/>
- Mjøs, L. B. (2014). Fast eieendom som romleg fenomen. I A. Røsnes (Red.), Arealadministrasjon (s. 64 – 86). Oslo. Universitetsforlaget.
- Mjøs, L. B. & Sevatdal H. (2011). Eieendomstvistar og matrikkelsystem. Vitenskapelig bedømt artikkel. Kart og Plan, Vol. 71 pp. 151 – 171. PO.B. 5003, NO-1432 Ås.

- NOU nr. 17 2004. (2004). Statlig tilsyn med kommunesektoren. Oslo. Statens forvaltningstjeneste. Informasjonsforvaltning. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e3e757df8bfe4e718e9b3d5aabbb6a9c/no/pdfs/nou200420040017000dddpdfs.pdf>
- Ot.prp nr.70 (2004-2005). Om lov om eideomsregistrering. Hentet fra
<https://www.regjeringen.no/contentassets/597ca134d6f344fe9400f2371fc90c99/nn-no/pdfs/otp200420050070000dddpdfs.pdf>
- Regjeringen, (2016). Høring om forslag til lovendring i matrikkelloven.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-organisering-av-eiendomsoppmalingen/id2508597/>
- Rienecker, L. og Jørgensen, P. S. (2013). Den gode oppgaven. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sandal, K. (uten år). ISYWinMap. Komplet løsning for kartforvaltning og geografisk informasjon. Hentet fra <https://www.nois.no/produkter/gis/isy-winmap/>
- Sander, K. (2016). Forskningsdesign. Artikkel hentet fra <http://estudie.no/hva-er-forskningsdesign/>
- Solberg, E. og Owren, G. N. (2015). Antall store kommuner øker. Artikkel publisert på KS.no 10.09.2015. Hentet fra <http://www.ks.no/fagomrader/Arbeidsgiver/analyse-og-statistikk/lonn-og-sysselsetting/antall-store-kommuner-oket/>
- St.mld. nr. 17 (2002-2003). Om statlige tilsyn. Hentet fra
<https://www.regjeringen.no/contentassets/60849a3dd9624ed483947cafb75b6c28/no/pdfs/stm200220030017000dddpdfs.pdf>
- Universitetet i Oslo (2008). Retningslinjer for skriftlige arbeider, Høst 2008. Hentet fra
<http://www.uio.no/?vrtx=searchuio&query=praktiske+r%C3%A5d+for+skriftlige+arbeider>
- Ørnes., F (2016). Oppfølging av kommunene. Matrikkel faggruppe, Fylkeskartkontoret Bodø. 11.02.2016. Hentet fra: http://www.kartverket.no/globalassets/matrikkel/faggruppe/m-2016/oppfolging_kommunene-finn.pdf

Kilder – muntlige

Fekjær, Anders (2017). Tilsynsfører i Kartverket

Vedlegg

Vedlegg nr. 1: Søknad NSD



MELDESKJEMA

Meldeskjema (versjon 1.6) for forsknings- og studentprosjekt som medfører meldeplikt eller konsesjonsplikt (jf. personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter).

1. Intro		
Samles det inn direkte personidentifiserende opplysninger?	Ja ● Nei ○	En person vil være direkte identifiserbar via navn, personnummer, eller andre personentydige kjennetegn.
Hvis ja, hvilke?	<ul style="list-style-type: none">■ Navn<input type="checkbox"/> 11-sifret fødselsnummer<input type="checkbox"/> Adresse■ E-post■ Telefonnummer■ Annet	Les mer om hva personopplysninger er.
Annet, spesifiser hvilke	Noen av informantene vil muligens bli identifisert via navn, mens andre vil være gjenkjennelige gjennom at kommunen de jobber i vil bli navngitt.	NB! Selv om opplysningene skal anonymiseres i oppgave/rapport, må det krysses av dersom det skal innhentes/registreres personidentifiserende opplysninger i forbindelse med prosjektet. Les mer om hva behandling av personopplysninger innebærer.
Skal direkte personidentifiserende opplysninger kobles til datamaterialet (koblingsnøkkel)?	Ja ○ Nei ●	Merk at meldeplikten utløses selv om du ikke får tilgang til koblingsnøkkel , slik fremgangsmåten ofte er når man benytter en databehandler .
Samles det inn bakgrunnsopplysninger som kan identifisere enkeltpersoner (indirekte personidentifiserende opplysninger)?	Ja ● Nei ○	En person vil være indirekte identifiserbar dersom det er mulig å identifisere vedkommende gjennom bakgrunnsopplysninger som for eksempel bostedskommune eller arbeidsplass/skole kombinert med opplysninger som alder, kjønn, yrke, diagnose, etc.
Hvis ja, hvilke	opplysninger om informantens arbeidsplass vil bli samlet inn og brukt i prosjektet.	NB! For at stemme skal regnes som personidentifiserende, må denne bli registrert i kombinasjon med andre opplysninger, slik at personer kan gjenkjennes.
Skal det registreres personopplysninger	Ja ○ Nei ●	Les mer om nettbaserte spørreskjema .

(direkte/indirekte/via IP-/epost adresse, etc) ved hjelp av nettbaserte spørreskjema?		
Blir det registrert personopplysninger på digitale bilde- eller videoopptak?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Bilde/videoopptak av ansikter vil regnes som personidentifiserende.
Søkes det vurdering fra REK om hvorvidt prosjektet er omfattet av helseforskningsloven?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	NB! Dersom REK (Regional Komité for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk) har vurdert prosjektet som helseforskning, er det ikke nødvendig å sende inn meldeskjema til personvernombudet (NB! Gjelder ikke prosjekter som skal benytte data fra pseudonyme helseregistre). Les mer. Dersom tilbakemelding fra REK ikke foreligger, anbefaler vi at du avventer videre utfylling til svar fra REK foreligger.
2. Prosjekttittel		
Prosjekttittel	"Matrikkeltilsyn som virkemiddel for å oppnå et pålitelig nasjonalt eiendomsregister"	Oppgi prosjektets tittel. NB! Dette kan ikke være «Masteroppgave» eller liknende, navnet må beskrive prosjektets innhold.
3. Behandlingsansvarlig institusjon		
Institusjon	Norges miljø- og biovitenskapelige universitet	Velg den institusjonen du er tilknyttet. Alle nivå må oppgis. Ved studentprosjekt er det studentens tilknytning som er avgjørende. Dersom institusjonen ikke finnes på listen, har den ikke avtale med NSD som personvernombud. Vennligst ta kontakt med institusjonen. Les mer om behandlingsansvarlig institusjon.
Avdeling/Fakultet	Fakultet for samfunnsvitenskap	
Institutt	Institutt for landskapsplanlegging	
4. Daglig ansvarlig (forsker, veileder, stipendiat)		

Fornavn	Einar	
---------	-------	--

Etternavn	Hegstad	<p>Før opp navnet på den som har det daglige ansvaret for prosjektet. Veileder er vanligvis daglig ansvarlig ved studentprosjekt. Les mer om daglig ansvarlig.</p> <p>Daglig ansvarlig og student må i utgangspunktet være tilknyttet samme institusjon. Dersom studenten har ekstern veileder, kan biveileder eller fagansvarlig ved studiestedet stå som daglig ansvarlig.</p> <p>Arbeidssted må være tilknyttet behandlingsansvarlig institusjon, f.eks. underavdeling, institutt etc.</p> <p>NB! Det er viktig at du oppgir en e-postadresse som brukes aktivt. Vennligst gi oss beskjed dersom den endres.</p>
Stilling	Førsteamansuensis	
Telefon	67231239	
Mobil	48075334	
E-post	einar.hegstad@nmbu.no	
Alternativ e-post	leikny.gammelmo@nmbu.no	
Arbeidssted	NMBU, seksjon for eiendom og jus, Orm L, 206.	
Adresse (arb.)	Kirkeveien 25	
Postnr./sted (arb.sted)	1433 Ås	
5. Student (master, bachelor)		
Studentprosjekt	Ja <input checked="" type="radio"/> Nei <input type="radio"/>	<p>Dersom det er flere studenter som samarbeider om et prosjekt, skal det velges en kontaktperson som føres opp her. Øvrige studenter kan føres opp under pkt 10.</p>
Fornavn	Ingvild	
Etternavn	Nesset	
Telefon		
Mobil	93807526	
E-post	ingvild.nesset@nmbu.no	
Alternativ e-post	ingvildnesset@gmail.com	
Privatadresse	Tessvegen 50	
Postnr./sted (privatadr.)	2683 Tessanden	
Type oppgave	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="radio"/> Masteroppgave <input type="radio"/> Bacheloroppgave <input type="radio"/> Semesteroppgave <input type="radio"/> Annet 	
6. Formålet med prosjektet		

Formål	<p>Prosjektet er min avsluttende masteroppgave for studiet Master i Eiendom ved NMBU.</p> <p>Formålet med oppgaven er å belyse hvordan matrikkelen og dens pålitelighet kan forbedres ved at det føres matrikkeltilsyn med kommunal matrikkelmyndighet. Matrikkeltilsyn holdes for å sørge for at "matrikkelen blir ført i samsvar med lov og forskrift".</p> <p>Matrikkellovens formål er bl.a. å sørge for at det føres "eit einsarta og påliteleg register (matrikkelen)". Min oppgaveskal derfor undersøke om slikt tilsyn fungerer, gjennom problemstillingen: hvilken betydning har matrikkeltilsyn for matrikkelens pålitelighet?</p>	Redegjør kort for prosjektets formål, problemstilling, forskningsspørsmål e.l.
7. Hvilke personer skal det innhentes personopplysninger om (utvalg)?		
Kryss av for utvalg	<input type="checkbox"/> Barnehagebarn <input type="checkbox"/> Skoleelever <input type="checkbox"/> Pasienter <input type="checkbox"/> Brukere/klienter/kunder <input checked="" type="checkbox"/> Ansatte <input type="checkbox"/> Barnevernsbarn <input type="checkbox"/> Lærere <input type="checkbox"/> Helsepersonell <input type="checkbox"/> Asylsøkere <input type="checkbox"/> Andre	Les mer om forskjellige forskningstematikker og utvalg .

Beskriv utvalg/deltakere	<p>Ansatte i kommuner der det har vært gjennomført matrikkeltilsyn (kommunale matrikkelførere).</p> <p>Ansatte ved Kartverkets hovedkontor på Hønefoss (sentral matrikkelmyndighet).</p> <p>Ansatte ved andre statlige organ som fører tilsyn med kommunal forvaltning.</p>	Med utvalg menes dem som deltar i undersøkelsen eller dem det innhentes opplysninger om.
Rekruttering/trekking	<p>Utvalget settes basert på kriterier som: størrelsen på kommunen, tidspunkt kommunen har hatt matrikkeltilsyn, typer mangler og avvik som ble avdekket ved tilsynet, kjøreavstand fra Ås.</p>	Beskriv hvordan utvalget trekkes eller rekrutteres og oppgi hvem som foretar den. Et utvalg kan rekrutteres gjennom f.eks. en bedrift, skole, idrettsmiljø eller eget nettverk, eller trekkes fra registre som f.eks. Folkeregisteret, SSB-registre, pasientregistre.
Førstegangskontakt	<p>Matrikkelførere i de aktuelle kommunene vil bli kontaktet og forespurt om deltagelse i intervju. Ansatte ved Kartverkets hovedkontor på Hønefoss som jobber med matrikkeltilsyn blir også forespurt om å stille til intervju. Det samme gjelder eventuelt ansatte i andre tilsynsorgan. Jeg (student) vil selv kontakte utvalget.</p>	<p>Beskriv hvordan førstegangskontakten opprettes og oppgi hvem som foretar den.</p> <p>Les mer om førstegagskontakt og forskjellige utvalg på våre temasider.</p>
Alder på utvalget	<input type="checkbox"/> Barn (0-15 år) <input type="checkbox"/> Ungdom (16-17 år) <input checked="" type="checkbox"/> Voksne (over 18 år)	Les om forskning som involverer barn på våre nettsider.
Omtrentlig antall personer som inngår i utvalget	5-15	
Samles det inn sensitive personopplysninger?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Les mer om sensitive opplysninger .

Hvis ja, hvilke?	<input type="checkbox"/> Rasemessig eller etnisk bakgrunn, eller politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning <input type="checkbox"/> At en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling <input type="checkbox"/> Helseforhold <input type="checkbox"/> Seksuelle forhold <input type="checkbox"/> Medlemskap i fagforeninger	
Inkluderes det myndige personer med redusert eller manglende samtykkekompetanse?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Les mer om pasienter, brukere og personer med redusert eller manglende samtykkekompetanse .
Samles det inn personopplysninger om personer som selv ikke deltar (tredjepersoner)?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Med opplysninger om tredjeperson menes opplysninger som kan identifisere personer (direkte eller indirekte) som ikke inngår i utvalget. Eksempler på tredjeperson er kollega, elev, klient, familiemedlem, som identifiseres i datamaterialet. Les mer .
8. Metode for innsamling av personopplysninger		
Kryss av for hvilke datainnsamlingsmetoder og datakilder som vil benyttes	<input type="checkbox"/> Papirbasert spørreskjema <input type="checkbox"/> Elektronisk spørreskjema <input checked="" type="checkbox"/> Personlig intervju <input type="checkbox"/> Gruppeintervju <input type="checkbox"/> Observasjon <input type="checkbox"/> Deltakende observasjon <input type="checkbox"/> Blogg/sosiale medier/internett <input type="checkbox"/> Psykologiske/pedagogiske tester <input type="checkbox"/> Medisinske undersøkelser/tester <input type="checkbox"/> Journaldata (medisinske journaler)	<p>Personopplysninger kan innhentes direkte fra den registrerte f.eks. gjennom spørreskjema, intervju, tester, og/eller ulike journaler (f.eks. elevmapper, NAV, PPT, sykehus) og/eller registre (f.eks. Statistisk sentralbyrå, sentrale helseregistre).</p> <p>NB! Dersom personopplysninger innhentes fra forskjellige personer (utvalg) og med forskjellige metoder, må dette spesifiseres i kommentarboksen. Husk også å legge ved relevante vedlegg til alle utvalgsgruppene og metodene som skal benyttes.</p> <p>Les mer om registerstudier. Dersom du skal anvende registerdata, må variabelliste lastes opp under pkt. 15 Les mer om forskningsmetoder.</p>
	<input type="checkbox"/> Registerdata	
	<input type="checkbox"/> Annen innsamlingsmetode	
Tilleggsopplysninger	semi-strukturerte intervju med intervjuguide.	
9. Informasjon og samtykke		

Oppgi hvordan utvalget/deltakerne informeres	<ul style="list-style-type: none"> ■ Skriftlig ■ Muntlig □ Informeres ikke 	<p>Dersom utvalget ikke skal informeres om behandlingen av personopplysninger må det begrunnes.</p> <p>Les mer. Vennligst send inn mal for skriftlig eller muntlig informasjon til deltakerne sammen med meldeskjema.</p> <p>Last ned en veiledende mal her.</p> <p>Les om krav til informasjon og samtykke.</p> <p>NB! Vedlegg lastes opp til sist i meldeskjemaet, se punkt 15 Vedlegg.</p>
--	---	---

Samtykker utvalget til deltakelse?	<ul style="list-style-type: none"> ● Ja ○ Nei ○ Flere utvalg, ikke samtykke fra alle 	<p>For at et samtykke til deltakelse i forskning skal være gyldig, må det være frivillig, uttrykkelig og informert.</p> <p>Samtykke kan gis skriftlig, muntlig eller gjennom en aktiv handling. For eksempel vil et besvart spørreskjema være å regne som et aktivt samtykke.</p> <p>Dersom det ikke skal innhentes samtykke, må det begrunnes. Les mer.</p>
------------------------------------	---	--

10. Informasjonssikkerhet

Spesifiser	Direkte personidentifiserende opplysninger vil her være navn på arbeidssted (kommune), navn på ansatte i Kartverket og evt. andre tilsynsorgan.	NB! Som hovedregel bør ikke direkte personidentifiserende opplysninger registreres sammen med det øvrige datamaterialet. Vi anbefaler koblingsnøkkel .
Hvordan registreres og oppbevares personopplysningene?	<ul style="list-style-type: none"> □ På server i virksomhetens nettverk □ Fysisk isolert PC tilhørende virksomheten (dvs. ingen tilknytning til andre datamaskiner eller nettverk, interne eller eksterne) □ Datamaskin i nettverkssystem tilknyttet Internett tilhørende virksomheten ■ Privat datamaskin □ Videoopptak/fotografi □ Lydopptak ■ Notater/papir □ Mobile lagringsenheter (bærbar datamaskin, minnepenn, minnekort, cd, ekstern harddisk, mobiltelefon) □ Annen registreringsmetode 	<p>Merk av for hvilke hjelpemidler som benyttes for registrering og analyse av opplysninger.</p> <p>Sett flere kryss dersom opplysningene registreres på flere måter.</p> <p>Med «virksomhet» menes her behandlingsansvarlig institusjon.</p>
Annen registreringsmetode beskriv		NB! Som hovedregel bør data som inneholder personopplysninger lagres på behandlingsansvarlig sin forskningsserver.

		Lagring på andre medier - som privat pc, mobiltelefon, minnepinne, server på annet arbeidssted - er mindre sikkert, og må derfor begrunnes. Slik lagring må avklares med behandlingsansvarlig institusjon, og personopplysningene bør krypteres.
Hvordan er datamaterialet beskyttet mot at uvedkommende får innsyn?	Datamaskintilgang er beskyttet med brukernavn og passord. Datamaskin og evt. utskrifter eller håndskrevne notater oppbevares enten i låst skap ved studiestedet, eller privat.	Er f.eks. datamaskintilgangen beskyttet med brukernavn og passord, står datamaskinen i et låsbart rom, og hvordan sikres bærbare enheter, utskrifter og opptak?
Samles opplysningene inn/behandles av en databehandler (ekstern aktør)?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Dersom det benyttes eksterne til helt eller delvis å behandle personopplysninger, f.eks. Questback, transkriberingsassistent eller tolk, er dette å betrakte som en databehandler . Slike oppdrag må kontraktsreguleres.
Hvis ja, hvilken		
Overføres personopplysninger ved hjelp av e-post/Internett?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	F.eks. ved overføring av data til samarbeidspartner, databehandler mm. Dersom personopplysninger skal sendes via internett, bør de krypteres tilstrekkelig.
Hvis ja, beskriv?		Vi anbefaler ikke lagring av personopplysninger på nettskytjenester. Bruk av nettskytjenester må avklares med behandlingsansvarlig institusjon. Dersom nettskytjeneste benyttes, skal det inngås skriftlig databehandleravtale med leverandøren av tjenesten. Les mer .
Skal andre personer enn daglig ansvarlig/student ha tilgang til datamaterialet med personopplysninger?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	
Hvis ja, hvem (oppgi navn og arbeidssted)?		
Utleveres/deles personopplysninger	<input checked="" type="radio"/> Nei <input type="radio"/> Andre institusjoner <input type="radio"/> Institusjoner i andre land	F.eks. ved nasjonale samarbeidsprosjekter der

med andre institusjoner eller land?		personopplysninger utveksles eller ved internasjonale samarbeidsprosjekter der personopplysninger utveksles.
11. Vurdering/godkjenning fra andre instanser		
Søkes det om dispensasjon fra taushetsplikten for å få tilgang til data?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	For å få tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra f.eks. NAV, PPT, sykehus, må det søkes om dispensasjon fra taushetsplikten .
Hvis ja, hvilke		Dispensasjon søkes vanligvis fra aktuelt departement.
Søkes det godkjenning fra andre instanser?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	I noen forskningsprosjekter kan det være nødvendig å søke flere tillatelser. Søkes det f.eks. om tilgang til data fra en registreier? Søkes det om tillatelse til forskning i en virksomhet eller en skole? Les mer om andre godkjenninger .
Hvis ja, hvilken		
12. Periode for behandling av personopplysninger		

Prosjektstart Planlagt dato for prosjektslutt	01.01.2017 31.05.2017	Prosjektstart Vennligst oppgi tidspunktet for når kontakt med utvalget skal gjøres/datainnsamlingen starter. Prosjektslutt: Vennligst oppgi tidspunktet for når datamaterialet enten skal anonymiseres/slettes, eller arkiveres i påvente av oppfølgingsstudier eller annet.
Skal personopplysninger publiseres (direkte eller indirekte)?	<input checked="" type="checkbox"/> Ja, direkte (navn e.l.) <input checked="" type="checkbox"/> Ja, indirekte (identifiserende bakgrunnsopplysninger) <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Nei, publiseres anonymt	Les mer om direkte og indirekte personidentifiserende opplysninger. NB! Dersom personopplysninger skal publiseres, må det vanligvis innhentes eksplisitt samtykke til dette fra den enkelte, og deltakere bør gis anledning til å lese gjennom og godkjenne sitater.
Hva skal skje med datamaterialet ved prosjektslutt?	<input checked="" type="checkbox"/> Datamaterialet anonymiseres <input type="checkbox"/> Datamaterialet oppbevares med personidentifikasjon	NB! Her menes datamaterialet, ikke publikasjon. Selv om data publiseres med personidentifikasjon skal som regel øvrig data anonymiseres. Med anonymisering menes at datamaterialet bearbeides slik at det ikke lenger er mulig å føre

		<p>opplysningene tilbake til enkeltpersoner.</p> <p>Les mer om anonymisering av data.</p>
13. Finansiering		
Hvordan finansieres prosjektet?		Fylles ut ved eventuell ekstern finansiering (oppdragsforskning, annet).
14. Tilleggsopplysninger		
Tilleggsopplysninger		Dersom prosjektet er del av et prosjekt (eller skal ha data fra et prosjekt) som allerede har tilrådning fra personvernombudet og/eller konsesjon fra Datatilsynet, beskriv dette her og oppgi navn på prosjektleder, prosjektittel og/eller prosjektnummer.
15. Vedlegg		
Vedlegg	<p>Antall vedlegg: 2.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Intervjuguide 1 og 2.docx ● Informasjonsskriv.doc 	

Vedlegg nr. 2: Godkjenning fra NSD

Einar A. Hegstad

Institutt for landskapsplanlegging Norges miljø- og biovitenskapelige universitet



1430 ÅS

Vår dato: 16.12.2016

Vår ref: 51175 / 3 / HIT

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 18.11.2016. Meldingen gjelder prosjektet:

51175	<i>Matrikkeltilsyn som virkemiddel for å oppnå et pålitelig nasjonalt eiendomsregister</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Einar A. Hegstad</i>
<i>Student</i>	<i>Ingvild Nasset</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstillende kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 31.05.2017, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Kjersti Haugstvedt

Hildur Thorarensen

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

Kontaktperson: Hildur Thorarensen tlf: 55 58 26 54

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Ingvild Nessel ingvild.nessel@nmbu.no



Prosjektvurdering - Kommentar

Prosjektnr: 51175

Utvalget informeres skriftlig og muntlig om prosjektet og samtykker til deltakelse.

Informasjonsskrivet er noe mangelfullt utformet. Vi ber derfor om at følgende endres:

- setningen "Innsamlet datamateriale (intervjuer, e-postadresser, telefonnr. og navn vil da enten bli slettet, ellereventuelt liggende lagret på privat pc. Dersom informanten ønsker det kan det avtales spesifikt at alle innsamlede data om vedkommende slettes så snart ferdig masteroppgave er levert." må revideres, og det må fremgå at datamaterialet skal anonymiseres ved prosjektslutt, da dette er det du har oppgitt i meldeskjemaet.

Personvernombudet legger til grunn at forsker etterfølger Norges miljø- og biovitenskapelige universitet sine interne rutiner for datasikkerhet. Dersom personopplysninger skal lagres på privat pc, bør opplysningene krypteres tilstrekkelig.

Det oppgis at personopplysninger skal publiseres. Personvernombudet legger til grunn at det foreligger eksplisitt samtykke fra den enkelte til dette. Vi anbefaler at deltakerne gis anledning til å lese igjennom egne opplysninger og godkjenne disse før publisering.

Forventet prosjektslutt er 31.05.2017. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres. Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å:

- slette direkte personopplysninger (som navn/koblingsnøkkel)
- slette/omskrive indirekte personopplysninger (identifiserende sammenstilling av bakgrunnsopplysninger somf.eks. bosted/arbeidssted, alder og kjønn)

Vedlegg nr. 3: Intervjuguide

Intervjuguide

A: Innledningsspørsmål

A1. Hva jobber du med?

A2. Hvordan er de tekniske tjenestene strukturert her? Er f.eks. byggesak og plan og matrikkelføring og oppmåling i forskjellige avdelinger?

B, C, D: Temaspørsmål

Hvorfor er det feil og mangler ved føring i matrikkelen?

B1. Hva mener du er årsaker til at det oppstår feil ved føring i matrikkelen?

- Bemanningssituasjon?
- Opplæring og veiledning?
- Kommunikasjon mellom avdelinger/personer som lager og fører matrikkeldata?
- Dårlige eller manglende rutiner for føring?

B2. Hvor godt mener du at viktigheten av en pålitelig matrikkel kommer fram i f.eks. kurs/opplæring, og gjennom det daglige arbeidet?

- Er det et spesielt fokus på at matrikkelen skal være et pålitelig register som fastsatt i m-loven § 1 hos dere?
- Kommer en pålitelig føring av matrikkelen i konflikt med kravet om at føringsoppgavene utføres innen fristen?

B3. Hvilken betydning mener du at rutiner/strategier for matrikkelføring har for å sikre pålitelighet?

- Og er det noe som bør være opp til hver kommune å organisere, eller skulle det vært en felles føringsstrategi for hele landet?

Hvordan påvirker matrikkeltilsyn kommunens føringsrutiner/matrikkelarbeid?

C1. Hva slags føringsrutiner hadde dere før tilsynet, og hvordan synes du disse rutinene fungerte? Hvis ikke, hvorfor manglet slike rutiner?

C2. Hva slags påvirkning hadde matrikkeltilsynet på føringsrutinene deres? (læringseffekt)

- Har det blitt lettere å føre opplysninger korrekt?

C3. Hvordan påvirket tilsynsvarselet dere?

- Førte det til at det ble gjort endringer på rutiner for matrikkelarbeid?
- Skjedde det noe med politiske eller administrative endringer i forkant av tilsynet?

Hvordan oppleves tilsyn som et tiltak for å sikre pålitelig oppmålingsforretning og føring av matrikkelen?

D1. Hva mener du tilsyn betyr for kommunen som lokal matrikkelmyndighet?

- Hvilket utbytte sitter kommunen igjen med?
- Hva slags konsekvenser får det for kommunen å lukke avvik f.eks.?

D2. Hva slags virkning hadde tilsynet for din tidsbruk og arbeidskapasitet (læringseffekt)?

- både før, under og etter tilsynet
- Brukte du f.eks. mye tid på å forberede deg til tilsynet?

D3. Hvordan opplevde du selv tilsynet?

- Var det en negativ eller positiv opplevelse? Eller nøytralt?
- Hvordan synes du det påvirket motivasjonen din for å føre i matrikkelen?
- Påvirket det din holdning mot Kartverket som sentral matrikkelmyndighet?

D4. Hva synes du om tilsyn som metode?

- Synes du det gir et godt grunnlag for å føre matrikkelen riktig?
- Hva tenker du om tilsynet slik det er i dag (systemrevisjon), og hva tenker du om et tilsyn som er hendelsesbasert?

D5. Har tilsynet ført til at budsjettprioriteringer i kommunen er endret i favør av matrikkelføringsarbeidet? (f.eks. mer penger til utstyr, kompetanseheving, flere ansatte til å føre i matrikkelen)

E: Avrundings spørsmål

E1. Er det noe mer du har lyst til å tilføye? Noe du har tenkt på, og som jeg ikke har spurt om?



Norges miljø- og biovitenskapelig universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway