



Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Fakultet for landskap og samfunn
Institutt for eiendom og juss

Philosophiae doctor (ph.d.)
Thesis 2018:95

Forsvarlig saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom

En undersøkelse og evaluering av norske kommuners
praksis i 2015

Sound Procedures of Handling Applications for Changing Real Property

An investigation and evaluation of the practices of public
administration in Norwegian municipalities in 2015

Leikny Gammelmo

FORSVARLIG SAKSBEHANDLING
AV SØKNAD OM ENDRING AV FAST EIENDOM

En undersøkelse og evaluering av norske kommuners praksis i 2015

SOUND PROCEDURES OF HANDLING APPLICATIONS
FOR CHANGING REAL PROPERTY

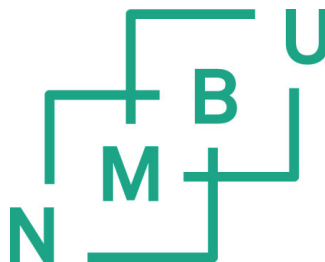
An investigation and evaluation of the practices of public administration
in Norwegian municipalities in 2015

Philosophiae doctor (ph.d.) avhandling

Leikny Gammelmo

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Fakultet for landskap og samfunn
Institutt for eiendom og juss

Ås 2018



Avhandling nr 2018:95
ISSN 1894-6402
ISBN 978-82-575-1563-8



*Det kreves et helt fagmiljø
for å utdanne en forsker!*

Takk for hjelpen!

Bilde forrige side: Grensemerke i aluminium (Utforming: Gunnar Tenge. Foto: Leikny Gammelmo)

FORORD

Utgangspunktet for å starte en forskerutdanning er ulike. Min bakgrunn er flere år med arbeid innen eiendomsdannelse, som eiendomslandmåler, saksbehandler, fagansvarlig for geodata i kommunen og fagsjef i Tekna Samfunnsutviklerne. Jeg har vandret med GPS i fjellene i Tinn og målt grensemerker som stod under vann på Fjorda i Gran, digitalisert arealplaner, beregnet, skrevet vedtak og politiske saker, produsert målebrev og matrikkelbrev, adressert, og kjent hvordan virkeligheten er. Temaet for avhandlingen springer ut av erfaringer fra denne virkeligheten og et ønske om å bidra til fagmiljøet. Veien inn igjen i academia har vært bratt og hard. Uten støttespillere ville min reise aldri vært mulig, som Forester (1989) sier:

«A book may be written by one person, but it is inevitably the product of many others».

Først må jeg takke Arve Leiknes. Jeg hadde ikke søkt stipendiatet om det ikke var for deg. Samtalene med deg, din tro på at prosjektet mitt var verdt å jobbe med og at du fortsatte å støtte meg disse årene, har betydd og betyr mye.

På reisen har jeg hatt flere veiledere. Øystein Bjerva fikk meg i gang, utfordret meg og veiledet det første året. Einar Hegstad, min faglig medsamsvorne og støtte for å gjennomføre så omfattende spørreundersøkelser. Per Kåre Sky som i 2015 overtok som hovedveileder og ga meg troen på at prosjektet kunne gjennomføres. Karen Eg Taraldrud som har bistått siden 2018 og utfordret meg på norsk forvaltning. Takk for god veiledning.

Takk til opponenter på Ph.D-seminarene mine: August E. Røsnes, Hans Mattsson og Tanja Skovsgaard. Dere har alle gitt viktige bidrag til utviklingen av avhandlingen.

Tusen takk til alle saksbehandlere og eiendomslandmålere i Norges «kriker og kroker» som har svart på spørreundersøkelsene mine, og delt av deres kunnskap og erfaring. Uten dere hadde det ikke vært noe data i prosjektet. Jeg håper jeg har klart å gi noe tilbake.

Takk til fagmiljøet på EIE/JUS og ved Landsam NMBU. Erling Berge for alle gode samtaler, veiledning, inspirasjon og tålmodighet. Hans Sevatdal, som ikke får lest sluttresultatet, men som bidro i startfasen og er mitt forbilde for fagutvikling og kunnskapsdeling. Takk til masterstudentene jeg har fått veilede og som har bidratt til å utvide min faglige horisont. Petter Næss som ga meg troen på at jeg kunne få skrive både artikler og en monografi.

Takk til fagmiljøet i Bergen, både ansatte og studenter jeg har hatt kontakt med underveis i prosjektet. Børge Aadland for å tro på meg, lese, kommentere, diskutere og støtte i de tunge periodene. Leiv Bjarte Mjøs for gode diskusjoner og faglig bidrag. Sjur Kristoffer Dyrkolbotn for oppmuntrende kommentarer, innspill, tilbakemeldinger og faglig diskusjon.

Takk til ansatte ved Kartverket som har møtt meg med glede og entusiasme. Siri-Linn Ektvedt for all den tiden du har lagt ned i å lese, dine faglige innspill, oppmuntrende

meldinger og samtaler om matrikkel. Per Ove Røkke for å være en evig optimist på mine vegne og alle våre fagsamtaler. Anders Fekjær for å dele din kunnskap om hvordan det står til i norske kommuner og for at jeg fikk være med på tilsyn. Lars Elsrud for at du ville diskutere spennende fremtids tanker med meg.

Takk til Dag Høgvard for faglige bidrag og utfyllende svar på mine spørsmål.

Takk til Kirsten Lyseng for tålmodig korrekturlesing og oppmuntrende innspill.

Takk til mine medstipendiater. Helén Elvestad for støtte i all vår medgang og motgang, Kristine Lien Skog, Sæmund Stokstad og Anders Eika. Dere er fantastiske.

Takk til familie og venner. Svigermor Inger som har støttet meg i valget, heiet på meg, trøstet og passet barna. Storesøster Ingrid, storebror Dag og svigerinne Hege som syntes dette var en god idé, støttet, oppmuntret og funnet tid til å passe barna så jeg kunne jobbe. Tante Elisabeth og onkel Rolf for kjærlighet og støtte, for at dere alltid er der. Hege, Rannveig, Anne Hege og Heidi som har hørt på meg, diskutert og støttet. Og selvfølgelig kjære Mamma som selv da hun ble syk oppmuntret meg til å stå på og gjennomføre. Jeg er takknemlig for at Mamma og Pappa har gitt meg en stor porsjon pågangsmot og optimisme.

Takk til min mann Øivind som gikk med på dette vanvittige lagarbeidet. Ingen av oss visste hva det innebar, og godt er det. Det som ikke knekker oss gjør oss sterkere. Det hadde ikke vært mulig uten deg. Og en stor takk til barna våre som både har vist interesse og forståelse.

Når arbeidet med avhandlingen avsluttes er likevel det endelige resultatet mitt eget og mitt ansvar alene. Reisen har vært lærerik og heldigvis er den ikke slutt. Dette er en av mange holdeplasser underveis i livet. Jeg ser med glede frem til den videre faglige reisen.

Leikny Gammelmo

Grua, 19. november 2018

PS!

Alle lover og forskrifter nevnes med kortform, en komplett liste finnes i referanselisten. Der er det også en oversikt over forkortelser og akronymer.

ABSTRACT

The subject of this research is the handling of applications for changing real property, in Norwegian municipalities. I investigate this by answering the research question: Do the municipalities' procedures of handling applications for changing real property satisfy the evaluation criteria for sound case handling procedures?

Changes to real property is a type of case mentioned in the Planning and Building Act Section 20-1 letter m. It concerns five measures of property formation, such as subdivision. The measures are also covered by the provisions of the Act on a national register for land information (Cadastre Act). Application and permission are mandatory in these cases. The municipalities, often an official in the public administration, is handling the applications. In addition, the municipalities are responsible for parts of the process of realization of the permit, such as the cadastral survey and recording information in the cadastre.

The purpose of the research is to expand our knowledge of practices and thus serve as a foundation for further research, to summarize the formal procedural framework, and discuss findings to answer the research question. It also examine how the realization of the permit can affect retroactively the handling of the issue. To collect the data, I conducted a feasibility study and two surveys in which municipalities conducting this work comprise the population. Methodology and methods are based on mixed method research. No similar national study of the municipal procedures in this type of case has been carried out before. Because of that, and to be able to generalize, I chose questionnaire as the main data collection strategy. The data are presented in six chapters in Part II of the dissertation. Each of the chapters concentrates on one particular subject and addresses two or three operational research questions. The subjects are derived from the process of changing real property, which consists of: the municipality, the official, advice and application, case preparation, permission to change real property and realization of the permit.

In the general discussion in Part III, I have used the institutional analysis and development framework to analyze what influences the processing of applications to change real property and how the outcome, through the realization of the permit, can affect retroactively the handling of the case. By using evaluation criteria for sound case handling procedures, I have evaluated the municipalities' practice of handling such cases. Together, this provides an answer to the research question, along with recommendations for a quality assurance system by further developing existing theory and ideas for possible changes in the process. The institutional analysis and development framework serve as a mnemonic list of factors investigated in the research project. The framework is given a content relevant to my research topic derived from the data, discussions, and sub-conclusions in Part II. I drafted the evaluation criteria for sound case handling procedures based on institutional

theory, the formal framework for case handling and studies of others. Five criteria summarizes sound case handling procedures:

Evaluation criterion 1: Compliance with formal frameworks. Case handling procedures shall have a legal basis, regulations and foster development in accordance with current land use plans. The application must be approved when the measure complies with the formal framework.

Evaluation criterion 2: Responsible. The local authorities shall provide the necessary guidance. Case handling procedures must foster confidence and safeguard the interests of the parties and society through participation and coordination with other authorities.

Evaluation criterion 3: Effective. Case handling procedures must be effective by preparing and deciding the matter without undue delay. The handling of the case must comply with the local authority's quality assurance system and statutory deadlines.

Evaluation criterion 4: Fair and impartial. The case must be handled in a fair and impartial manner and no discrimination shall be exercised.

Evaluation criterion 5: Technically reliable. The municipality must provide for the necessary expertise and enable the official to stay abreast of technical progress. The official must be loyal to the discipline in question and to the principles of administrative law.

The municipalities have authority as planning and building authorities. Mainly, the decision-making authorities regarding applications for change of real property reside with the administration. Guidance is given to the applicant, primarily by means of informal advice. Preliminary meetings are rarely used in this type of cases. The level of education of 80 per cent of the officials is at the level of bachelor or higher. About half of the officials have more than ten years of work experience. The challenge, however, is that short education is not necessarily compensated by long work experience. There are differences when it comes to handling cases, which are not in line with sound case handling procedures. Examples are the lack of consultation of affected authorities and requirements that applicants obtain statements the local authorities are required to obtain under their duty of coordination. One difference without a legal basis is to omit the processing of applications when new property boundaries are incorporated in the zoning plan. These are issues that need to be addressed in order for municipal case procedures to comply with the current formal framework. Practices I find questionable, but which nevertheless lie within the discretionary scope of the municipality, involve decision-making based on several different laws in the same permit.

The case of changing real property is governed by the provisions of the Building Part of the Planning and Building Act, for which the Directorate for Building Quality is responsible. It is also covered by the Cadastre Act, the responsibility for which falls under the Norwegian Mapping Authority. My initial assumption was that this type of cases could be said to fall between two stools, and this is confirmed by the research results. There is a need for a clearer division of roles between state authorities, who shall guide the public administration in the municipalities. There is also a need to focus on the type of case involving changes to real property as a particular type of case and not the same type of case as a building project.

SAMMENDRAG

Forskningstemaet er saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom. Dette undersøker jeg ved å besvare forskningsspørsmålet: Oppfyller kommunenes saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom evalueringskriterier for forsvarlig saksbehandling?

Sakstypen endring av fast eiendom er tiltak nevnt i plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav m. Det er opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom, nytt jordsameie, opprettelse av ny festegrunn og arealoverføring. Tiltakene omfattes også av reglene i matrikkelloven. Sakstypen er søknadspliktig og det er kommunen som behandler søknadene. Det er videre kommunen som er ansvarlig for deler av realisering av tillatelsen, det gjelder oppmålingsforretning og føring av endringene i matrikkelen.

Målet er å bidra med kunnskap om praksis som fundament for videre forskning, sammenfatte det formelle rammeverket for saksbehandling og drøfte funn for å besvare forskningsspørsmålet. Videre å undersøke hvordan realisering av tillatelsen kan virke tilbake på saksbehandlingen. For å samle inn datamaterialet har jeg gjennomført en forundersøkelse og to spørreundersøkelser hvor kommuner som utfører dette arbeidet utgjør populasjonen. Arbeidet baserer seg på kombinert metode (mixed method research).

Det er ikke tidligere utført en tilsvarende landsomfattende undersøkelse av kommunens saksbehandling av denne sakstypen. Derfor valgte jeg spørreundersøkelse som hovedstrategi for datainnsamling. Det førte til et stort datamateriale og mulighet for å generalisere. Datamaterialet presenteres i seks kapitler i avhandlingens del II. Hvert av kapitlene har et hovedtema og to eller tre operasjonelle forskningsspørsmål som behandles. Temaene er hentet fra prosessen for endring av fast eiendom og omfatter kommunen, saksbehandleren, veiledning og søknad, saksforberedelser, tillatelse til endring av fast eiendom og realisering av tillatelsen.

I den sammenfattende drøftingen og perspektiv i del III har jeg benyttet rammeverk for institusjonell analyse og utvikling for å analysere hva som påvirker saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom og hvordan utfallet, gjennom realisering av tillatelsen, kan virke tilbake på saksbehandlingen. Ved å benytte evalueringskriterier for forsvarlig saksbehandling har jeg evaluert kommunens praksis. Dette gir sammen svar på forskningsspørsmålet, forslag til kvalitetssikringssystem ved å videreutvikle eksisterende prosessfigur og tanker om mulige endringer.

Rammeverk for institusjonell analyse og utvikling fungerer som en huskeliste over forhold som undersøkes i forskningsprosjektet. Rammeverket er gitt innhold relevant for mitt forskningstema hentet fra datamateriale, drøftelser og delkonklusjoner i del II.

Evalueringsskriteriene for forsvarlig saksbehandling har jeg utarbeidet på grunnlag av institusjonell teori, det formelle rammeverket og andre faglige arbeider. Forsvarlig saksbehandling oppsummeres i fem kriterier:

Evalueringsskriteria 1: I tråd med formelt rammeverk. Saksbehandlingen skal ha hjemmel i lov, forskrift og bidra til utvikling i tråd med gjeldende arealplaner. Søknaden skal godkjennes når tiltaket er i tråd med det formelle rammeverket.

Evalueringsskriteria 2: Ansvarlig. Kommunen skal gi nødvendig veiledning. Saksbehandlingen skal være tillitsskapende og ivareta partenes og samfunnets interesser gjennom deltagelse og samordning med andre myndigheter.

Evalueringsskriteria 3: Effektiv. Saksbehandlingen skal være effektiv ved å forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Saksbehandlingen skal følge kommunens kvalitetssikringsssystem og lovpålagte tidsfrister.

Evalueringsskriteria 4: Rettferdig og upartisk. Saksbehandlingen skal være rettferdig og upartisk og det skal ikke utøves forskjellsbehandling som faller utenfor kommunens skjønn.

Evalueringsskriteria 5: Faglig forsvarlig. Kommunen skal sikre nødvendig fagkompetanse og at saksbehandler kan holde seg faglig oppdatert. Saksbehandler skal være lojal mot faget som utøves og forvaltningsrettslige prinsipper.

Kommunene er gitt kompetanse som plan- og bygningsmyndighet. I hovedsak er administrasjonen vedtaksmyndighet for søknader om endring av fast eiendom. Det gis veiledning til søker, først og fremst ved uformell veiledning. Forhåndskonferanser benyttes sjelden for denne sakstypen. Mange kommuner har en saksbehandler med fagkompetanse vedkommende mener er relevant for jobben, 80 % har 3-årig eller lengre utdanning. Omtrent halvparten har mer enn 10 års arbeidserfaring. Utfordringen er imidlertid at ingen eller kort utdanning ikke nødvendigvis kompenseres med lang arbeidserfaring.

Det er forskjeller og det forekommer saksbehandling som ikke er i tråd med forsvarlig saksbehandling. Eksempler er manglende høring av berørte myndigheter og krav til søker om å innhente uttalelser som kommunen er pålagt å skaffe gjennom plikten til samordning. En forskjell som mangler hjemmel i lov er å unnlate saksbehandling av søknader når nye eiendomsgrenser er inntegnet i reguleringsplan. Dette er forhold som må endres for at kommunens saksbehandling skal være i tråd med gjeldende formelle rammeverk. Praksis som jeg mener er uheldig, men som trolig ligger innenfor kommunens skjønn er å fatte avgjørelse etter flere lover i samme vedtak.

Sakstypen omfattes av reglene i plan- og bygningslovens byggesaksdel som Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) har veiledningsansvar for. Sakstypen omfattes også av matrikkelloven, som Kartverket har veiledningsansvar for. Utgangspunktet mitt var ut fra det at sakstypen kan sies å falle mellom to stoler, dette bekrefte av datamaterialet. Det er behov for en klarere rollefordeling mellom statlige myndigheter som skal veilede kommunene og det er behov for å sette fokus på sakstypen endring av fast eiendom som en egen sakstype.

INNHold

FORORD.....	3
ABSTRACT.....	5
SAMMENDRAG.....	7
INNHold	9
DEL I: INTRODUKSJON.....	15
1 INNLEDNING	17
1.1 Forskningstemaet	18
1.2 Forskningens motivasjon og relevans.....	22
1.2.1 Motivasjon og kommunen som saksbehandler.....	22
1.2.2 Kommunestruktur	23
1.2.3 Praksis og likhet for loven.....	25
1.3 Eksisterende forskning og faglige arbeider	27
1.3.1 Innledende om forskning og faglige arbeider.....	27
1.3.2 Arbeider innen forvaltningens praksis.....	27
1.3.3 Arbeider innen eiendomsregistrering og oppmåling av eiendom.....	29
1.3.4 Arbeider i de nordiske landene	31
1.3.5 Avhandlingens plass i forskning og faglige arbeider.....	32
1.4 Forskningsspørsmål og metodevalg	32
1.5 Målet med forskningsprosjektet	34
1.6 Hvordan lese avhandlingen	35
2 TEORIGRUNNLAG	39
2.1 Eiendomsteori.....	40
2.1.1 Overordnet tilnærming.....	40
2.1.2 Fast eiendom	43
2.1.3 Eiendomsdannelse.....	45
2.1.4 Rettigheter i fast eiendom.....	48
2.2 Institusjonell teori.....	50
2.2.1 Om institusjoner	50
2.2.2 Institusjonell analyse og utvikling.....	53
2.3 Metodologi	57

2.3.1	Det kvantitative paradigme	59
2.3.2	Det kvalitative paradigme.....	59
2.3.3	Forskning basert på kombinert metode	60
3	ENDRING AV FAST EIENDOM	61
3.1	Endring av fast eiendom som søknadspliktig tiltak.....	62
3.2	Arealplan og endring av fast eiendom.....	65
3.3	Kommunen	69
3.3.1	Kommunen som forvaltningsorgan	69
3.3.2	Ulik praksis.....	70
3.3.3	Kvalitetssikringssystem.....	71
3.3.4	Eksternt fagmiljø.....	74
3.3.5	Internt fagmiljø.....	75
3.4	Saksbehandleren.....	77
3.4.1	Arbeid og bemanning	77
3.4.2	Kompetanse og fagkompetanse	78
3.5	Veiledning og søknad	81
3.5.1	Veiledning	81
3.5.2	Søknadsskjema	82
3.5.3	Søker	84
3.6	Saksforberedelser	84
3.6.1	Søknadens innhold	84
3.6.2	Kontroll av søknad	85
3.6.3	Nødvendige rettigheter	87
3.6.4	Samordning	88
3.6.5	Avtalefriheten	89
3.6.6	Matrikkelen	91
3.6.7	Søknader i strid med arealplanen.....	93
3.7	Tillatelse.....	94
3.7.1	Vedtaksmyndighet.....	94
3.7.2	Tillatelsens form og innhold	95
3.8	Realisering	98
3.8.1	Organisering av oppmåling av eiendom	98
3.8.2	Saker som ikke omsøkes.....	100
3.8.3	Oppmålingsforretning	101
3.8.4	Føring av matrikkel og tinglysing.....	105
3.9	Evalueringskriterier for forsvarlig saksbehandling.....	107

4	FORSKNINGSDESIGN OG METODE	111
4.1	Utvikling av forskningsdesign	112
4.2	Planlegging og forberedelser	117
4.3	Forundersøkelsen	118
4.3.1	Dokumentanalyse	118
4.3.2	Intervju	120
4.3.3	Eksisterende statistikk	121
4.3.4	Undersøkelsesenheter og respondenter	122
4.4	Spørreundersøkelsene Delesak i praksis 2015	126
4.4.1	Spørreundersøkelse i syv trinn	126
4.4.2	Strukturering av spørreskjema	127
4.4.3	Pilottesting og revidering	130
4.4.4	Gjennomføring	132
4.4.5	Datamaterialet og svarprosent	133
4.5	Behandling og presentasjon av data	137
4.6	Reliabilitet og validitet	139
4.7	Personvern og forskningsetikk	143
DEL II: DATAMATERIALE OG RESULTATER		147
5	KOMMUNEN	149
5.1	Saksmengde og kvalitetssikringssystem	150
5.1.1	Saksmengde	150
5.1.2	Kommunenes kvalitetssikringssystem	154
5.2	Eksternt fagmiljø	159
5.2.1	Praktisering av samarbeid	159
5.2.2	Betydningen av eksternt fagmiljø	160
5.2.3	Ekstern veiledning om gjennomføring av saksbehandling	162
5.3	Internt fagmiljø	165
5.3.1	Intern veiledning om gjennomføring av saksbehandling	165
5.3.2	Tverrfaglige møter	166
5.4	Drøftelse og delkonklusjon kapittel 5	168
5.4.1	Kvalitetssikringssystem	168
5.4.2	Eksternt fagmiljø	168
5.4.3	Internt fagmiljø	169
5.4.4	Fagmiljøer og interaksjon	170

6	SAKSBEHANDLEREN	173
6.1	Arbeid og bemanning.....	175
6.1.1	Stillingsprosent og deloppgaver	175
6.1.2	Arbeidsoppgaver	179
6.1.3	Antall saksbehandlere i kommunen	181
6.2	Fagkompetanse.....	183
6.2.1	Utdanning og arbeidserfaring.....	183
6.2.2	Muligheter for utvikling av fagkompetanse	186
6.3	Drøftelse og delkonklusjon kapittel 6.....	189
6.3.1	Arbeid og bemanning	189
6.3.2	Fagkompetanse	190
7	VEILEDNING OG SØKNAD	193
7.1	Veiledning.....	194
7.1.1	Praktisering av veiledning.....	194
7.1.2	Veiledningstema.....	196
7.1.3	Utfordringer ved veiledning	200
7.2	Søknadsskjema	201
7.3	Søker og fagkompetanse.....	205
7.4	Drøftelse og delkonklusjon kapittel 7.....	209
7.4.1	Veiledning.....	209
7.4.2	Søknadsskjema	210
7.4.3	Søker.....	212
8	SAKSFORBEREDELSE	214
8.1	Kontroll og samordning.....	215
8.1.1	Kontroll av søknaden	215
8.1.2	Rettigheter og kontroll av grunnboken	217
8.1.3	Rettigheter til nødvendig atkomst, vann og avløp	219
8.1.4	Når søknaden har mangler	222
8.1.5	Samordning	225
8.2	Matrikkelen som saksbehandlingsverktøy	227
8.3	Søknader i strid med arealplanen.....	230
8.4	Drøftelse og delkonklusjon kapittel 8.....	235
8.4.1	Kontroll og samordning	235
8.4.2	Matrikkelen som saksbehandlingsverktøy	240
8.4.3	Søknader i strid med arealplanen.....	243

9	TILLATELSE TIL ENDRING AV FAST EIENDOM	245
9.1	Vedtaksmyndighet	247
9.1.1	Praktisering av vedtaksmyndighet	247
9.1.2	Vedtaksmyndighet ved dispensasjon	247
9.2	Tillatelsens innhold	248
9.2.1	Temaer som belyses i tillatelsen	248
9.2.2	Beskrivelse av rettigheter	249
9.2.3	Beskrivelse av areal	252
9.2.4	Bruk av vilkår	255
9.2.5	Opplysninger om oppmåling	257
9.2.6	Opplysninger om rett til å klage	258
9.3	Tillatelse når tiltaket er i strid med arealplan	259
9.4	Drøftelse og delkonklusjon kapittel 9	263
9.4.1	Vedtaksmyndighet	263
9.4.2	Tillatelsen	263
9.4.3	Tiltak i strid med arealplanen	266
10	REALISERING AV TILLATELSEN	267
10.1	Organisering av oppmåling av eiendom i kommunen	268
10.1.1	Kommunal eller privat oppmåling	268
10.1.2	Saksmengde	269
10.1.3	Eksternt fagmiljø	271
10.1.4	Internt fagmiljø	272
10.2	Realisering uten saksbehandling	275
10.3	Oppmålingsforretning	276
10.3.1	Forberedelser	276
10.3.2	Innkalling av parter	277
10.3.3	Tillatelsen	278
10.3.4	Feil, mangler og løsninger	280
10.3.5	Rettigheter i fast eiendom	282
10.4	Resultat av oppmålingsforretning	283
10.5	Føring av matrikkel	285
10.6	Tinglysing	287
10.7	Drøftelse og delkonklusjon kapittel 10	289
10.7.1	Organisering av oppmåling	289
10.7.2	Realisering uten saksbehandling	291
10.7.3	Realisering av tillatelsen	292

DEL III: SAMMENFATTENDE DRØFTELSE OG PERSPEKTIV	297
11 INSTITUSJONELL ANALYSE OG DRØFTELSE	299
11.1 Utenforliggende faktorer (1)	301
11.2 Handlingsarena og handlingssituasjon (2)	303
11.3 Interaksjoner mellom aktørene (3)	306
11.4 Utfallet og utfallets påvirkning på saksbehandlingen (4).....	310
11.5 Evalueringskriterier og evaluering (5).....	313
12 KONKLUSJON	323
12.1 De operasjonelle forskningsspørsmålene	324
12.2 Forskningsspørsmålet og forsvarlig saksbehandling	327
13 PERSPEKTIV	330
13.1 Forslag til struktur for kvalitetssikringssystem	331
13.2 Forslag til struktur for tillatelse til endring av fast eiendom	333
13.3 Mulige endringer i prosessen	334
13.4 Fagkompetanse og 24/7-kommunen.....	344
13.5 Videre forskning.....	346
REFERANSER.....	347
Litteratur	349
Rettspraksis	360
Sivilombudsmannens uttalelser og årsmeldinger.....	360
Lover og forskrifter	360
Lovforarbeider	363
Personlige meddelelser	364
Tilsynsrapporter	365
Forkortelser og akronymer	365

DEL I: INTRODUKSJON



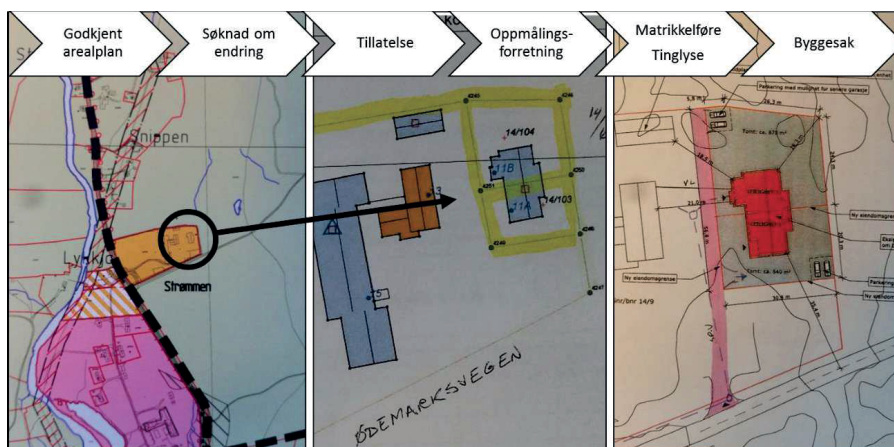
Bilde forrige side: Grensestein i Tinn kommune. Bildet er tatt på en av turene til mine foreldre i det fantastiske turområde i Skirvedalen i Tinn kommune i Telemark. De var gjerne ute for å finne sopp eller multer, men fant de spor etter en gammel grense så tok de bilder av den å. Deres glede over å gå i naturen og faglige engasjement innen sine fag har spilt en stor rolle i mitt liv, min glede i å fordype meg i fag og finne inspirasjon i naturen (Foto: Brit og Gunnar Wang).

1 Innledning

Det investeres mye kapital i fast eiendom i Norge og fast eiendom er en viktig forutsetning for samfunnsutviklingen. Eiendommene bør derfor benyttes på en hensiktsmessig måte og kunne omformes i takt med eiernes og samfunnets endrede behov. De fleste endringer av eiendomsgrenser er søknadspliktige og i avhandlingen benytter jeg betegnelsen «endring av fast eiendom» på denne sakstypen. Søknadene behandles av kommunen og sakstypen omfatter de søknadspliktige tiltakene i plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav m, som for eksempel opprettelse av ny grunneiendom. Sakstypen omfattes av reglene i plan- og bygningslovens byggesaksdel som Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) har veiledningsansvar for. Sakstypen omfattes også av matrikkeloven, som Kartverket har veiledningsansvar for. Sakstypen kan derfor sies å falle mellom to stoler. Forskningstemaet er saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom. Forskningstemaet er relevant for utviklingen av fagfeltet og er i liten grad dekket av tidligere forskning. Målet er å bidra med kunnskap om praksis som fundament for videre forskning, sammenfatte det formelle rammeverket for saksbehandling av sakstypen og drøfte funn for å besvare forskningsspørsmålet:

Oppfyller kommunenes saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom evalueringskriterier for forsvarlig saksbehandling?

Endring av fast eiendom inngår i termen eiendomsdannelse, som ifølge blant andre Røsnes (2014b:28) er en fellesbetegnelse på ulike typer tiltak som enten skaper ny fast eiendom som fysiske eiendomsenheter eller retter relatert til fast eiendom. Endring av fast eiendom er en del av eiendomsdannelsen og ofte ett skritt på veien i utviklings- eller byggeprosjekter. Det kan inngå som en del av en kjede av tiltak som skal gjennomføres, illustrert i figur 1.1.



Figur 1.1: Prosessen fra arealplanen foreligger til de nye grunneiendommene er ferdig ført i matrikkelen og tinglyst, klare for en byggesak, som her er videreutvikling av eksisterende bebyggelse.

1.1 Forskningstemaet

Forskingstemaet er saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom. Sakstypen endring av fast eiendom omfatter fem tiltak som hører inn under reglene i byggesaksdelen i plan- og bygningsloven. Tiltakene fremkommer av plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav m:

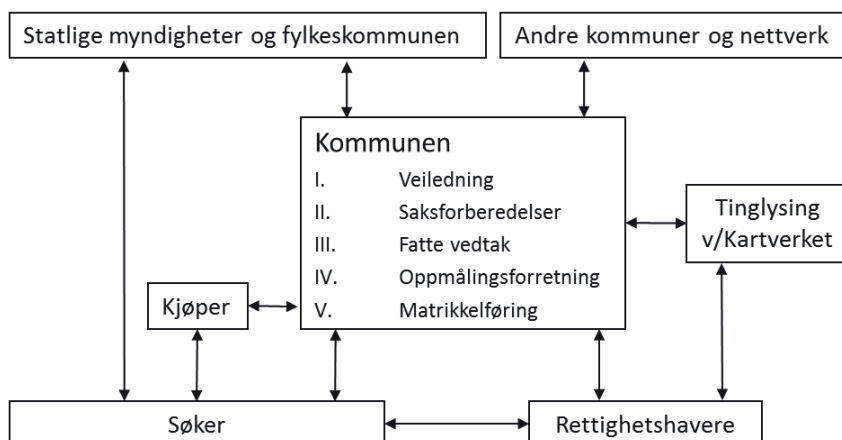
- Opprettelse av ny grunneiendom
- Opprettelse av ny anleggseiendom
- Opprettelse av nytt jordsameie
- Opprettelse av ny festegrunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år
- Arealoverføring

De andre tiltakene i § 20-1 bokstavene a til og med l er blant annet endringer på bygg, nybygg, skilt, terrenginngrep og vei. Jeg skiller derfor klart på endring av fast eiendom som sakstype og byggesaker som sakstype. Betegnelsen «endring av eiendom» benyttes i § 26-1, jf. Ot.prp. nr.45 (2007-2008):337 hvor det heter at «[b]estemmelsen fastsetter materielle regler for opprettelse og endring av eiendom». Med opprettelse av eiendom vises det videre til tiltak som inngår i sakstypen for forskningstemaet. Ved å benytte «endring av fast eiendom» oppnås en ytterligere presisering av at det er fast eiendom og eiendomsgrenser.

Temaet er illustrert i figur 1.1 i en overordnet kontekst, hvor forløpet vises i pilene øverst og kartskissene illustrerer arealplan, grensene som fastsettes på oppmålingsforretning og hvordan det er ført i matrikkelen. Prosessen starter med en arealplan før det søkes om endring, som i eksempelet er opprettelse av to nye grunneiendommer, markert med gult på den midterste kartskissen. Eiendommene er bebyggt med hver sin halvdel av den eksisterende tomannsboligen. Det gis tillatelse, gjennomføres oppmålingsforretning og matrikkelføring. De to nye grunneiendommene får egne matrikelnumre og tinglyses, deretter kan videre byggeprosjekt omsøkes. Det kan være behov for å gjøre deler av prosessen parallelt eller i flere omganger.

Figur 1.1 er en forenkling av virkeligheten, for å vise sammenhengen mellom arealplan, endring av fast eiendom og byggesak, og illustrerer avgrensningen av forskningstemaet. Endringer som ikke er søknadspliktige som for eksempel grensejustering eller endring som del en av sak for jordskifteretten, jf. plan- og bygningsloven § 20-5 tredje ledd, inngår ikke i forskningstemaet.

De neste avsnittene beskriver aktørene og oppgavene som må gjennomføres for å endre fast eiendom. Jeg tar utgangspunkt i figur 1.2 som viser aktører og oppgaver (I-V) og figur 1.3 som viser prosessen for endring av fast eiendom.



Figur 1.2: Interaksjonsmodell for aktørene i prosessen ved søknad om endring av fast eiendom og kommunens oppgaver I-V. Figurens interaksjonslinjer er ikke uttømmende.

Aktører i arbeidet med endring av fast eiendom er tatt inn i figur 1.2 og beskrives i de neste avsnittene. Hovedaktøren for forskningsprosjektet er kommunen og det er kommunen som er forskningsenheten. Kommunen som plan- og bygningsmyndighet og deres oppgaver i forbindelse med søknad om endring av fast eiendom og realisering av tillatelsen er vist i punkt I til V i figur 1.2, og kan finnes igjen i prosessfiguren i figur 1.3. Aktørene og hvordan de kan samhandle, interaksjonslinjer mellom dem, er vist med pilene i figur 1.2. Både interne og eksterne aktører påvirker kommunens arbeid. Kommunens oppgaver utføres ofte av saksbehandler og eiendomslandmåler.

Saksbehandler benyttes i avhandlingen om ansatte i kommunens administrasjon som behandler søknader om endring av fast eiendom ved å utføre en eller flere av deloppgavene veiledning, kontroll, saksforberedelse og/eller fatte vedtak.

Eiendomslandmåler benyttes i avhandlingen om ansatte i kommunen som utfører arbeid etter matrikkelloven i forbindelse med oppmålingsforretning, blant annet som bestyrer av forretningen, jf. matrikkelforskriften § 2 bokstav a. Sevatdal (2017:15) beskriver «eigedomslandmålar» som en som arbeider «med eigedomsdanning, grenser og oppmåling». Begrepet er også benyttet av Hegstad (2003:3) som betegnelse på fagmiljøet.

Søker er den som kan søke om endring av fast eiendom, jf. plan- og bygningsloven § 21-2 sjetten ledd og matrikkelloven § 9. Dette kan være hjemmelshaver, som er den som står oppført som eier i grunnboken, og det er vanlig å benytte hjemmelshaver som betegnelse på søker. Det kan være en advokat eller andre som har fått fullmakt til å opptre på vegne av hjemmelshaver. I plan- og bygningsloven benyttes betegnelse søker og tiltakshaver. Det er derfor mest presist å benytte søker. Søker vil ofte være sammenfallende med selger.

Kjøper er vedkommende som skal kjøpe den nye eiendommen som opprettes eller arealet som overføres. Kjøper kan være kjent når søknaden sendes kommunen, men det må ikke være en kjent kjøper for å søke om og gjennomføre endring av fast eiendom.

Rettighetshaver er en person eller en annen fast eiendom som har en rettighet i eiendommen. Det kan for eksempel være banken som har pant i eiendommen, en person som har tillatelse til å parkere på eiendommen eller en annen eiendom som har veirett over eiendommen.

Statlige myndigheter og fylkeskommunen er i hovedsak fagorganer som for eksempel, Fylkesmann, Statens vegvesen, Statens kartverk (Kartverket), Direktoratet for byggkvalitet (DiBK), departementene og fylkeskommunene. De kan være nødvendige høringsinstanser eller inneha særskilt fagkompetanse, som kommunen kontakter for veiledning.

Andre kommuner og nettverk er eksterne fagmiljøer som kommunen eller ansatte i administrasjonen kan være med i eller ha kontakt med. De kan ha ulik organisering fra interkommunale selskaper, fagnettverk, eller baseres på personlige bekjentskaper.

Tinglysingen er en del av Kartverkets eiendomsdivisjon. Tinglysingen har ansvar for føring og formidling av data fra grunnboken for fast eiendom og andeler i borettslag (Kartverket 2018a). Prosessen slik den er fremstilt i figur 1.2 viser den kontakten kommunen har når endringene skal tinglyses. Kommunen kan også ha kontakt med andre deler av Kartverket som innehar særlig fagkunnskap. Videre kan andre aktører ha direkte kontakt med tinglysingen, som for eksempel rettighetshaver, søker og kjøper.

Oppgavene i figur 1.2 er nummerert fra I-V og gis et meningsinnhold i de følgende avsnittene. Kapittel 3 beskriver det formelle rammeverket rundt oppgavene nærmere.

Veiledning (I) er en plikt kommunen har innenfor sitt saksområde. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å ivareta sine interesser på en best mulig måte, jf. forvaltningsloven § 11.

Saksforberedelser (II) er det arbeidet som utføres før det kan fattes et vedtak. Dette kan blant annet omfatte kontroll av søknaden og samordning med andre myndigheter, og utføres i henhold til reglene i forvaltningsloven og plan- og bygningsloven.

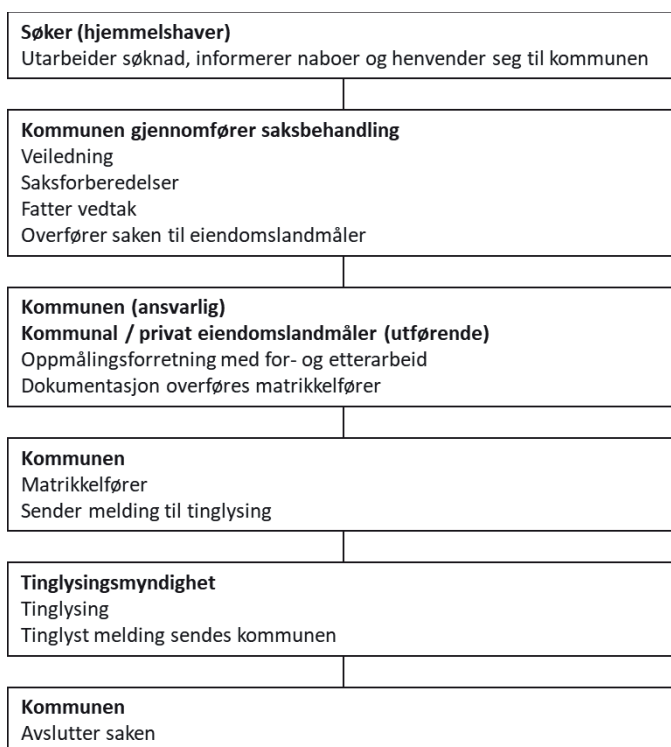
Vedtak (III) fattes når saken er tilstrekkelig opplyst, av saksbehandler eller av et politisk utvalg. Vedtaket fattes etter plan- og bygningsloven § 20-2 i tråd med at endring av fast eiendom er et søknadspliktig tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav m. For forskningstemaet er det vedtak i form av en tillatelse som fører til realisering.

Oppmålingsforretning (IV) utføres av en eiendomslandmåler, og er en oppgave som i henhold til matrikkelloven § 3 bokstav h går ut på å klarlegge og beskrive grenser og retter til fast eiendom, og utarbeide nødvendig dokumentasjon for føring av matrikkelen. En

oppmålingsforretning bidrar til å realisere en tillatelse til endring av fast eiendom. Kommunen er ansvarlig, men kan inngå avtale med andre om å utføre arbeidet.

Matrikkelføring (V) er oppgaven med å føre opplysninger inn i matrikkelen, jf. matrikkelloven § 3 bokstav e. Matrikkelen er det «offisielle register over fast eiendom, og under dette bygninger, bustader og adresser» (§ 3 bokstav a). Føring av endringene i matrikkelen inngår også som en del av realisering av tillatelse til endring av fast eiendom.

Prosessen for endring av fast eiendom beskrives i figur 1.3 og er basert på en nordisk studie publisert av Kort og Matrikelstyrelsen (2006a:580). Figuren er forenklet og tilpasset regelverket i plan- og bygningsloven og matrikkelloven da forskningsprosjektet startet i 2014 og gjenspeiler aktørene og oppgavene fra figur 1.2. Figur 1.3 viser rekkefølgen for prosessen for endring av fast eiendom og kommunen og andres ulike oppgaver slik det undersøkes i forskningsprosjektet. Figuren benyttes i avhandlingen for å illustrere hvor og hva i prosessen som omtales. Den oppdateres og er avslutningsvis i kapittel 13 forslag til utgangspunkt for kvalitetssikringssystem for kommunenes arbeid med sakstypen endring av fast eiendom.



Figur 1.3: Prosess for endring av fast eiendom. En skjematisk fremstilling av prosessen for endring av fast eiendom som benyttes som utgangspunkt for oppbygging av avhandlingen.

1.2 Forskningens motivasjon og relevans

1.2.1 Motivasjon og kommunen som saksbehandler

Min motivasjon for å skrive avhandlingen bygger på eget arbeid i kommunen med oppgaver forbundet med endring av fast eiendom. Kommunen som plan- og bygningsmyndighet skal i henhold til plan- og bygningsloven § 1-4 «utføre de oppgaver som de har etter denne lov med tilhørende forskrifter, herunder påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen». Erfaringen fra eget arbeid og erfaringer fra andre i fagmiljøet var at lovverket fremstår komplekst og arealplanene, uavhengig av plannivå, kan være utdatert eller av andre årsaker utfordrende å saksbehandle etter. Ulikheter i arealplanene og politiske føringer kan også føre til at det er utfordrende å søke bistand utenfor egen kommune. Som ansvarlig for geodata og saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom, så jeg behovet for struktur og å utarbeide et kvalitetssikringssystem for å gjennomføre en forsvarlig saksbehandling. Tanken var at dette måtte noen ha gjort før og at en statlig myndighet kunne bistå meg med veiledning. Jeg søkte da etter en statlig myndighet som bistår med veiledning av saksbehandlere som behandler søknader om endring av fast eiendom. Denne typen veiledning fant jeg ikke. I 2013 tok jeg kontakt med det daværende Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) for å finne ut hvor saksbehandlere kunne få slik veiledning. Svaret fra KRD viser utgangspunktet for forskningens motivasjon og relevans:

«Plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav m - Veiledningsmaterieell

Vi viser til e-post av 06.02.2013. I henvendelsen gis det uttrykk for at det er veldig lite informasjon å finne om hvordan man skal gå frem når man ønsker å fradele, endre m.m. Videre kunne det også være ønskelig at pbl. § 20-1 bokstav m får en egen paragraf, da den virker feilplassert siden det ikke stilles krav til bl.a. ansvarlig søker.

Departementet er ikke ukjent med den problemstillingen som reises i henvendelsen. Utfordringen er at opprettelse av grunneiendom og lignende berører så vel matrikkelen som plan og byggesak. Det er imidlertid funnet mest hensiktsmessig å behandle slike saker som byggesaker etter kap. 20-21 i plan- og bygningsloven.

Departementet vil ta de problemstillingene som er reist i henvendelsen med seg i det videre arbeidet med utvikling av veiledning og regelverk, og takker for innspillet. Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) har en viss omtale av saksområdet på s. 336-337 i tilknytning til nytt kap. 26 i loven Opprettelse og endring av eiendom» (KRD 2013).

KRD sitt svar viser at kommunene kan sies å være overlatt til seg selv når det gjelder å utarbeide kvalitetssikringssystem til bruk i saksbehandlingen. Svarets henvisning til lovforarbeidene er relevant, men gir liten veiledning. Det vises på side 336 til de materielle reglene om at ny eiendom skal sikres atkomst og avløp i tråd med plan- og bygningsloven §§ 27-4 og 27-2, uten en nærmere beskrivelse av hva som skal vurderes. Svaret fra KRD viser at det er behov for å sette søkelyset på temaet, noe jeg ønsker å gjøre i denne avhandlingen.

Ansvaret for veiledning av kommunen kan virke uklart. Manglende veiledning kan føre til at det i prinsippet er opp til kommunene som skal fatte vedtak hvordan de organiserer

arbeidet, og de ansatte og folkevalgte må selv orientere seg i regelverket og oppsøke støtteinformasjon. Det er derfor naturlig å stille spørsmål ved om dette kan føre til at arbeidet utføres ulikt og hva eventuelle ulikheter kan tenkes å bestå i eller føre til.

I løpet av forskningsprosjektet har forholdet til veiledningen endret seg. DiBK har et veiledningsansvar overfor kommunene innenfor bygningsdelen av plan- og bygningsloven og er nå klarer på at det også innbefatter sakstypen endring av fast eiendom. De publiserte en sjekklister vinteren 2018 for byggesaker, som også inneholder sjekklister for sakstypen endring av fast eiendom. For avhandlingen gir det interessante bidrag til drøftelsene.

For å undersøke kommunens saksbehandling benyttes evalueringskriterier for forsvarlig saksbehandling som jeg presenterer i delkapittel 3.9. De er blant annet basert på god forvaltningsskikk. Prinsippet om god forvaltningsskikk er overordnet og gjelder på alle forvaltningsområder og er et knippe av flere rettslige prinsipper for forvaltningsorganers aktiviteter. Enkelte av prinsippene er lovfestet gjennom Grunnloven, forvaltningsloven og særlovgivning. Det inneholder prinsippet om at saker skal være så grundig belyst som mulig før vedtak fattes, som kan stå i motstrid til prinsippet om effektiv saksbehandling. Saksbehandlingen skal være effektiv, men samtidig grundig og forsvarlig, slik at partenes rettsikkerhet og rettsvern ivaretas. Videre skal vedtaket ta hensyn til både samfunnets interesser og partenes interesser, disse kan være sammenfallende eller i konflikt som fører til at det må gjøres avveininger. Utgangspunktet er at hjemmelshaver rår over sin eiendom med de begrensninger som lovgivingen har satt. Eiendomsgrenser fastlegges ved avtale mellom hjemmelshavere eller hjemmelshaver og kjøper, men avtalen er lagt under offentlig kontroll, i form av at den ikke kan gjennomføres med registrering i offentlige registre uten tillatelse etter søknad etter plan- og bygningsloven.

Jeg undersøker om kommunene opplever at det er utilstrekkelig veiledning fra statlig myndighet, om mange lover og ingen krav til fagkompetanse hos saksbehandler kan få konsekvenser. Det kan føre til ulik saksbehandling innenfor rammeverket, men fører det til saksbehandling som ikke er forsvarlig?

Temaene i prosessen for endring av fast eiendom er gitt operasjonelle forskningsspørsmål som besvares i kapitlene i del II. De gir grunnlag for å benytte rammeverk for institusjonell analyse og utvikling til å undersøke om kommunene utfører saksbehandling i tråd med forsvarlig saksbehandling, og hvordan realisering av tillatelsen kan virke tilbake på saksbehandlingen.

1.2.2 Kommunestruktur

Det lokale selvstyre står sterkt i Norge og underveis i forskningsprosjektet er kommunestruktur og kommunenes oppgaver noen av de politiske diskusjonstemaene. Dagens kommunestruktur har sitt utspring i formannskapslovene av 1837. De markerer

starten på den norske kommuneinndelingen og det lokale selvstyret (Stortinget 2018a). Formannskapslovene førte til at de demokratiske prinsippene fra Grunnloven ble gjeldende i lokalt styre (Regjeringen 2015).

Antallet kommuner har endret seg fra 392 i 1838, som det laveste, til 747 i 1930, som det høyeste. Schei-komiteens arbeid førte til en «reduksjon fra 744 til 454 innen mesteparten av reformen var gjennomført i 1967» (Regjeringen 2015). Tabell 1.1 viser utviklingen fra 1838 og frem til 2018, 180 år etter.

Tabell 1.1: Antall kommuner i Norge fra 1838 til 2018 (Kilde: År 1838-2014: Regjeringen (2015). År 2015-2018: «Fylkes- og kommuneoversikt» fra Kartverket 2017a og 2018b).

År	1838	1930	1957	1967	1974	1978	1994	2014	2015	2017	2018
Antall	392	747	744	454	443	454	435	428	428	426	422

Da forskningsprosjektet startet hadde Norge 428 kommuner og en kommunereform med sammenslåingsprosjekter var satt i gang, hvor antallet skal reduseres til 356 kommuner i 2020 (Regjeringen 2017). Målet er større og mer robuste kommuner med økt makt og myndighet, hvor hensikten er å skape sterkere fagmiljøer og bedre velferdstjenester for innbyggerne. Dette bygger opp under at kommunestørrelse kan ha betydning for oppgaver generelt og saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom spesielt.

Kommunestrukturen påvirker kommunestørrelsene både i utstrekning og i innbyggertall. I 2015 hadde mer enn halvparten av norske kommuner under 5.000 innbyggere, noe som betyr at det er mange små kommuner som skal tilby samme myndighetsutøvelse og tjenesteyting som de store. Innbyggertallet i de norske kommunene varierer fra ca. 200 innbyggere i Utsira til over 600.000 i Oslo (SSB 2018). På hjemmesidene til kommunene fremkommer det for begge at de utfører saksbehandling (Utsira 2017 og Oslo 2017).

I 2018 hadde fortsatt over halvparten av norske kommuner under 5.000 innbyggere og gjennomsnittskommunen hadde 12.549 innbyggere (beregnet fra tall fra SSB (2018)). Fordelingen av antall kommuner innenfor ulike kommunestørrelser er vist i tabell 1.2. Tabellen viser at antallet kommuner med under 5.000 innbyggere ikke har endret seg vesentlig i forskningsperioden. Settes antallet opp som prosentvis fordeling er endringen i fordelingen av kommunene liten.

Tabell 1.2: Antall kommuner fordelt på kommunestørrelse målt i innbyggertall (Kilde: SSB).

Årstall	Under 2.000	2.000-4.999	5.000-19.999	20.000-49.999	50.000 og over	N
2015	94	131	148	40	15	428
2018	95	126	142	43	16	422

Informasjonen om kommunene viser at det lenge har vært mange kommuner og det er mange små kommuner. Kommunene står overfor en endring i form av kommune-

sammenslåinger, fylkessammenslåinger og overgang til regioner. Det nevnte målet om at det gir mer robuste kommuner og større fagmiljø, kan bety at små kommuner og små fagmiljøer ansees som mindre robuste. Ved å benytte kommunestørrelse som filter på det innsamlede datamaterialet, kan forskningsprosjektet bidra med kunnskap om eventuelle forskjeller mellom små og store kommuner. Denne inndelingen benyttes i kapitlene i del II ved presentasjon av datamateriale og resultater.

1.2.3 Praksis og likhet for loven

I den prosessen og samhandlingen som er beskrevet hittil skal kommunen ved saksbehandler gjennomføre saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom. Kvalitetssikringssystem og veiledning for saksbehandling kan finnes i kommunenes interne systemer utviklet av kommunen selv. Utover lovforarbeidene og sjekklisten fra DiBK som kom vinteren 2018, foreligger det ikke hjelpemidler i form av veiledere eller håndbøker fra statlig myndighet om saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom. Men som svaret fra KRD (2013) viste så pågår det et arbeid med utvikling av veiledning og regelverk.

Tilgangen på veiledning er annerledes for planlegging og byggesaksbehandling, hvor Kommunal- og moderniseringsdepartement (KMD) og Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) bistår med veiledning. Temaene er også grundig beskrevet i litteraturen, gjennom for eksempel kommentarutgaver til plan- og bygningsloven. Eksempler på steder kommunen kan finne veiledning er www.miljokommune.no for saksbehandlere av arealplaner og www.dibk.no for byggesaksbehandling. For arbeid som utføres etter matrikkelloven veileder Kartverket og de har en rekke tilgjengelige ressurser på sine nettsider, www.kartverket.no.

Videre pekte svaret fra KRD på at endring av fast eiendom er et sakfelt i skjæringspunktet mellom plan- og bygningsloven og matrikkelloven. Sakene må vurderes i forhold til begge lovene, noe som kan by på utfordringer. Utfordringene er tatt opp i ulike fora, blant annet i Sevatdal og Gammelmo (2017:134) hvor vi blant annet konkluderte med at for «matrikkelloven finnes det mye på Kartverket sine sider (...) Når det gjelder plan- og bygningsloven er veiledningsmaterieell knyttet til eiendomsdannelse fraværende».

Ifølge Ramsjord (2014:110) fører problemer og forsinkelser ved dagens ordning, det vil si saksbehandling og realisering via kommunen, til betydelige transaksjonskostnader. Han skriver at «utbyggere som nasjonale aktører opplever betydelige forskjeller mellom kommuner, noe som indikerer at uformelle institusjoner, kapasitet og organisering også er av stor betydning». Dagens utviklere opplever prosessen som lang. Prosessen er med andre ord uforutsigbar til tross for at det formelle rammeverket er likelydende for hele landet. Kartverket sine matrikkeltilsyn har gjort tilsvarende funn, at praksis i enkelte kommuner ikke er i overensstemmelse med lov og forskrift (Kartverket 2015). Andre studier viser også ulik praksis knyttet til andre deler av eiendomsdannelsen som for eksempel seksjonering etter

eierseksjonsloven 1997 (Aadland 2012) og ved utførelse av kart- og delingsforretninger etter delingsloven (Mjøs 2010). Seksjonering behandles nå etter eierseksjonsloven 2017 som trådte i kraft 1. januar 2018. Kart- og delingsforretning er nå oppmålingsforretning etter matrikkelloven som trådte i kraft 1. januar 2010, hvor delingsloven ble opphevet.

Det kan derfor være grunn til å stille spørsmål ved om ulik praksis skyldes uklare regler så vel som manglende veiledning fra statlig myndighet. I hvilken grad kommunens rom for å utøve skjønn i saker om endring av fast eiendom er for stort eller om kommunene mangler fagkompetanse. Kan en lov som er delt i en plandel og en byggesaksdel føre til at sakstypen endring av fast eiendom faller mellom to stoler? Alle spørsmålene besvares ikke i avhandlingen, men de som er innenfor avgrensningen av forskningstemaet belyse. Ved å undersøke praksis bidrar jeg til å kaste nytt lys over temaet og for fremtidig forskning.

Et viktig prinsipp ved saksbehandlingen er «likhet for loven», eller likhetsprinsippet, som innebærer at like saker skal behandles likt. Prinsippet innebærer også at det kan forekomme forskjellsbehandling, men det skal være innenfor lovens rammer. Når jeg har pekt på at prosessen for endring av fast eiendom kan være uforutsigbar til tross for at det formelle rammeverket er likelydende for hele landet, må likhetsprinsippet utdypes. Siden formannskapslovene i 1837 har tanken vært at kommunene skal ha selvstyre på flere områder, og gjennom det kunne tilpasse sine forhold etter lokale behov (Eckhoff og Smith 2018:341). Likhetsprinsippet medfører at lovene skal gjelde likt for alle, og at alle har krav på samme behandling av offentlige myndigheter. Like saker skal behandles likt. Dette kan gjøre saksbehandlingen utfordrende, for hva er like saker? Som flere saksbehandlere jeg har snakket med sier så er «alle saker unike» eller «alle saker er ulike». Lik behandling forutsetter like forhold. Videre skal de ha forankring i lov. Det er derfor viktig at de som behandler søknader om endring av fast eiendom gjør dette ut fra samme forståelse av regelverket og at det ikke utvikles interne kulturer som fører til ulik behandling i strid med lov. Dette fører til at lik behandling både må være lik i forhold til sakens innhold og saksbehandlers forståelse av loven. Samme behandling for alle betyr at for eksempel din stilling i samfunnet ikke skal gi deg fordeler ved saksbehandling og at alle saksbehandlere forstår lovens krav om at det ikke skal tas personlige hensyn likt. Dette er krevende, men avgjørende for å opprettholde en forutsigbar saksbehandling og tillit til forvaltningen. Som Aasland (2017:12) skriver er det avgjørende for Norge som demokrati å ha en tillitsskapende forvaltning på alle nivå:

«Grunnlaget for tillit er at det utvikles en felles forståelse av hva som er rett og galt. Dette er kontinuerlige prosesser som handler om å utvikle retningslinjer, å lære av feil, å ha åpne prosesser og saksbehandling som tåler dagens lys, å unngå rollekonflikter og personlige fordeler».

Kvalitetssikringssystem kan bli sett på som en «hvilepute» i form av at det fratar saksbehandleren mulighet til refleksjon. Slik sett er det viktig at saksbehandleren har

fagkompetanse til å vurdere om et kvalitetssikringssystem må suppleres i enkeltsaker og at det utvikles i tråd med regelverket. Dette er spesielt viktig i sakstyper der det er større rom for kommunalt skjønn. Ved stor saksmengde og mange likeartede saker kan det være tidsbesparende å utvikle standardløsninger som anvendes som faste regler i de fleste avgjørelser. Eckhoff og Graver (1991:173) beskriver det som «hjemmelagde regler» og at de kan bidra til å forenkle saksbehandlingen og sikre en viss form for likhet i avgjørelsene.

Utgangspunktet må være som det er konkludert med i henhold til eierseksjonsloven, at alle aktører er tjent med at loven praktiseres likt, uavhengig av hvilken kommune saken gjennomføres i. Ulik praksis i seksjoneringsaker bidro til lovendring blant annet for å gjøre kommunens praksis mer ensartet og gi kommunen en mer aktiv rolle (NOU (2014:6) og Prop.39L (2016-2017)). Samtidig er det ulikt rom for skjønnsutøvelse i det enkelte regelverk.

1.3 Eksisterende forskning og faglige arbeider

1.3.1 Innledende om forskning og faglige arbeider

Forskning skal tilføre samfunnet kunnskap og bygge på tidligere arbeider. Et velkjent sitat fra Isaac Newton er min ledetråd i denne sammenhengen: «If I have seen further than others, I have made it by standing on the shoulders of giants». Delkapittelet gir en overordnet presentasjon av forskningsfronten og faglige arbeider, relevant for mitt forskningsprosjekt.

Det er i hovedsak to elementer som står sentralt i undersøkelser av andres arbeid. Det første er hva jeg kan bygge videre på, sammenligne med og hvilke «hull» min forskning kan bidra til å fylle; hva har andre undersøkt innenfor dette fagfeltet tidligere? Det andre er å skaffe meg innsikt i bruk av metoder og gjennomføring for eksempel for å oppnå tilstrekkelig svarprosent og representativitet; hvilke metoder er benyttet i andre prosjekter? Arbeidene som blir presentert i det følgende svarer i ulik grad på disse to spørsmålene. Jeg har lagt vekt på det som er relevant for mitt forskningsprosjektet og rekkefølgen er valgt ut fra tema og aktualitet, fremfor arbeidenes faglige tyngde eller tidspunkt for publisering. De presenteres også nærmere i kapittel 3 og benyttes i avhandlingens drøftelser.

Den videre presentasjonen i dette delkapittelet tar for seg forskning og faglige arbeider på tilgrensende områder som er relevant for mitt forskningstema og er delt inn i temaene forvaltningens praksis, eiendomsregistrering og oppmåling av eiendom, og arbeider fra de nordiske landene.

1.3.2 Arbeider innen forvaltningens praksis

Eckhoff og Graver (1991) undersøkte «Regelstyring av lokale forvaltningsvedtak: praktisering av bygningsloven». De benyttet intervju med saksbehandlere og politikere i 16 utvalgte kommuner sammen med dokumenter. Det siste var «publisert materiale som

årsmeldingene til Stortingets ombudsmann for forvaltningen, trykte dommer, forarbeider, rundskriv (...) juridisk litteratur» (:24) og andre undersøkelser som de anså relevante. Resultatene er først og fremst en beskrivelse av forholdene i de kommunene som inngår i studien, men de anser selv at de «på enkelte punkter kan trekke noe mer vidtrekkende slutninger» (:32). Undersøkelsen tar for seg bygningsrådenes praksis i bygge- og delingssaker som de peker på at «dreier seg om et praktisk viktig område for mange, [med] til dels motstridende, interesser involvert» (:15). I deres fremstilling vies «delingssaker», sakstypen endring av fast eiendom, lite oppmerksomhet. En utfordring de peker på knyttet til byggesaker etter dagjeldende bygningslov er «vanskelige regler, eller fravær av regler» (Eckhoff og Graver 1991:131).

En tilgrensende sakstype som forvaltningen behandler er søknad om seksjonering eller reseksjonering. Eierseksjoner er en form for sameie i fast eiendom. Saksbehandlingsprosessen har til en viss grad sammenfallende forløp med søknad om endring av fast eiendom. Forvaltningens praktisering av saksbehandling av seksjoneringssaker er undersøkt av Aadland (2012). Her ble det gjennomført intervjuer av involverte aktører og sendt ut en spørreundersøkelse til alle 429 kommuner i 2012. Spørreundersøkelsen ble sendt via e-post og det var kun én fra hver kommune som skulle svare. Videre ble det gjennomført intervjuer med utbyggere, kommuner og beboere. Spørreundersøkelsen hadde svarprosent på 33 %, med geografisk spredning både i form av kommunestørrelse og beliggenhet. Aadland (2012:4) anser undersøkelsen som representativ for hvordan regelverket praktiseres i kommunene. Undersøkelsen fant at det var ulik praksis og bidro som del av grunnlaget for at lovutvalget kom med klare anbefalinger om endringer (NOU 2014:6). Dette ble i noe grad videreført av departementet i sitt forslag til ny lov (Prop.39L (2016-2017)) og tatt inn i eierseksjonsloven 2017. Erfaringer og funn fra undersøkelsen gir grunn til å undersøke om det er ulik praksis i kommunene innenfor andre deler av eiendomsdannelsen.

Et tredje bidrag til undersøkelser av forvaltningen er Kartverkets matrikkeltilsyn. Tilsyn er gjennomført systematisk siden 2012 og kartlegger deler av kommunens praksis knyttet til arbeid etter matrikkelloven som både grenser til og er en del av kommunens arbeidsoppgaver med endring av fast eiendom. Informasjon om matrikkeltilsyn har jeg hentet fra en masteroppgave av Nettet (2017) og tilsynsrapporter publisert av Kartverket (2015). Nettet (2017) gjennomførte semistrukturerte intervjuer i sitt arbeid hvor hun så på matrikkeltilsyn som virkemiddel for en ensartet og pålitelig matrikkel. Nettet fant blant annet at kommunene tolker lovregler ulikt og har behov for veiledning. Tilsynsrapportene gir informasjon om hvordan forvaltningen arbeider. Tilsynene plukkes tilfeldig. Utfordringen med rapportene er at de kun gir uttrykk for avvik og merknader, og observasjoner knyttet til disse. De positive og gode historiene blir ikke fortalt gjennom tilsynsrapportene. Rapportering av avvik og merknader kan gi et negativt inntrykk av norske kommuner. Det er

ikke min hensikt. Hensikten er å benytte de allerede dokumenterte ulikhetene og utfordringer som grunnlag for videre undersøkelser.

En fjerde undersøkelse av forvaltningen, som også tar for seg arbeid etter matrikelloven, er kommunen som lokal matrikelmyndighet. Undersøkelsen er utført av NIVI (2011) på oppdrag fra Kartverket. Metode for datainnsamling var spørreskjema tilsendt via e-post med link til database. Målgruppen var matrikelkontakter, det utgjorde «alle landets kommuner med unntak for fem kommuner hvor vi hadde opplysninger om at føringsansvaret ble ivarettatt av en annen kommune, samt én kommune som manglet matrikelkontakt» (NIVI 2011:7). Dette ga 424 kommuner og en svarprosent blant dem på 83 %. I rapporten pekes det blant annet på utfordringer som kan undersøkes for andre deler av den kommunale forvaltningen som har oppgaver knyttet til fast eiendom. Eksempler på utfordringer er å beholde fagkompetanse og å bygge opp fagmiljø i kommunen (NIVI 2011:58).

Brukerperspektivet på forvaltningen er i liten grad trukket inn i de foregående undersøkelsene som er presentert. Gjennom case-studier i Oslo har Ramsjord (2014) undersøkt hvordan utbygger har valgt å gjennomføre eiendomsdannelsen ved bruk av jordskifte, i motsetning til ordinære prosesser for eiendomsdannelse i kommunen. Ramsjords studie kan ikke generaliseres, men gir viktige innspill til hvilke utfordringer utbyggere møter når kompliserte eiendomsforhold skal omformes. Han peker på at eiendomsdannelse befinner seg i et grensesnitt mellom den privat- og offentligrettslige sfæren. At de privatrettslige disposisjonene definerer eksisterende og fremtidige eiendomsretters utstrekning og innhold. Videre hvordan de offentlige reguleringene legger føringene for hvordan nye eiendomsforhold kan utformes, etableres og registreres.

1.3.3 Arbeider innen eiendomsregistrering og oppmåling av eiendom

Registrering av eiendomsgrenser gjøres i dag i matrikkel. Med dagens digitale løsninger er denne informasjonen tilgjengelig for allmennheten, inkludert søker og saksbehandler. Fordi eksisterende situasjon er en av faktorene som påvirker hvilke endringer som kan gjennomføres for en eiendom er matrikkel viktig, og det er naturlig å se hen til annen forskning knyttet til matrikel. Videre er matrikkel og lovverk knyttet til den viktige ved realisering av tillatelse til endring av fast eiendom, et tema som også belyses i avhandlingen. Her har forskningsprosjektene ulike innfallsvinkler. Noen undersøker eiendomsregisteret, utviklingen, hvordan det fungerer i dag eller hvordan matrikkel kan bli et ensartet og troverdig register i tråd med matrikellovens formålsparagraf (§ 1).

Hegstad (2003) undersøkte eiendomsregistrering med hovedvekt på norske forhold. Undersøkelsen ble gjennomført i 1999. Metoden var spørreskjema til kommuner, eiendomsmeglere m.fl. Spørreskjema ble sendt pr. post til et utvalg på 112 norske kommuner, av totalt 435 kommuner. Flere i samme kommune kunne svare. Etter en

påminnelse og to purringer hadde 101 kommuner svart, det utgjør 90 % (Hegstad 2003:237). Det gir en representasjon på 23 % av norske kommuner i 1999.

Matrikulær utvikling i Norge er et forskningsprosjekt utført av Mjøs (2016). Deler av prosjektet og publikasjonene bygger på en spørreundersøkelse som undersøkte kart- og delingsforretninger etter delingsloven. Undersøkelsen ble gjennomført i 2007 og sendt alle kommuner (430). Målgruppen var bestyrere og flere i samme kommune kunne svare. Svarprosent ut fra unike kommuner ble beregnet til 38 %. Totalt svarte 187 bestyrere.

Både Hegstad og Mjøs sine spørreundersøkelser inneholder data som det er aktuelt å bygge videre på i forhold til hvordan kommunen forholder seg til ulike forhold ved eiendomsregisteret og oppmåling av eiendom.

Når det gjelder andre forhold knyttet til matrikkelen er det gjennomført flere masteroppgaver de siste årene som undersøker tiltak for å heve kvaliteten i matrikkel. Nettet (2017) som er nevnt tidligere tok for seg matrikkeltilsyn som virkemiddel. Frivold (2016) undersøkte mangelfull informasjon i matrikkelkartet og konsekvenser for samfunnsutvikling i sentrale områder. Studien ble gjennomført med intervju som metode og statistikk over arealer med teiger uten matrikkelnummer. Hennes funn viser at det er umatrikulerte teiger også i sentrale områder og at de «kan vanskeliggjøre utvikling, ved at det kreves ekstra tid og ressurser for å klarlegge eiendomsforholdene» (Frivold 2016:54). Hun peker spesielt på utfordringer i planfasen og ved prosjekter. Hvordan dette stiller seg ved saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom er ikke diskutert i særlig grad.

Wettern (2016) tar for seg feil og mangler knyttet til informasjon i matrikkelen. Hun benyttet fire casestudier for å belyser hvilke feil, mangler og utfordringer man kan stå ovenfor knyttet til informasjonen i matrikkelen. Wettern (2016:78) konkluderer med at pålitelige registre er viktig for effektiv samfunnsutvikling. Utfordringer ved feil og mangler knyttet til informasjonen i matrikkelen fører til forsinkelser og lang behandlingstid.

Videre er det gjennomført studentoppgaver på problemstillinger knyttet til eiendomslandmåleren, spesielt i forbindelse med forslaget om å privatisere tjenesten i Prop.nr. 148L (2016-2017). To masteroppgaver ved NMBU undersøkte dette våren 2018; Gulsvik og Haugen (2018) undersøkte temaet oppmålingsforretningen som kommunal eller privat tjeneste og Teigen (2018) om eiendomslandmålerens rolle som nøytral i oppmålingsforretninger. Studentene gjennomførte intervjuer og benyttet i tillegg datamateriale fra min spørreundersøkelse «Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler».

Gulsvik og Haugen (2018) fant blant annet at en innføring av matrikkelloven § 7 kan heve kvaliteten på matrikkelen, men at samfunnskostnadene kan bli høye. Videre at sentralisert matrikkelføring kan føre til en mer ensartet og raskere føring. I forhold til eiendomslandmåleren og søkers behov for veiledning skriver de avslutningsvis:

«Vi erfarer at mange mener de private vil tilby bedre veiledning enn kommunen, og kan fungere som en konsulent. Vi tror kompetansekrav til eiendomslandmåler kan sikre at kunden får den veiledningen han trenger uavhengig av hvem som skal tilby tjenesten» (Gulsvik og Haugen 2018:89)

Teigen (2018) fant at dagens ordning oppleves å fungere godt og at enkelte mener en privatisering kan svekke eiendomslandmålerens rolle som nøytral ved at det opprettes et kundeforhold. På den andre siden kan privatisering styrke tilliten til landmåljertjenestens nøytrale rolle fordi det er mulig å unngå habilitetsutfordringene i små kommuner med kun én eiendomslandmåler.

Bacheloroppgaven til Andreassen mfl. (2016) undersøkte hvordan kommunene så på innføring av fritt landmålervalg. Metoden var spørreundersøkelse som ble sendt alle 428 kommuner og fikk en svarprosent på 36 %. Hovedformålet var å kartlegge hvor stor andel av landets kommuner som benytter private landmålerfirma i forbindelse med oppmåling av eiendom, og synspunkter og erfaringer med private firma (Andreassen mfl. 2016:10).

Fagkompetanse hos kommunale eiendomslandmålere er undersøkt i bacheloroppgaven til Kristiansen mfl. (2017). Metoden var også her en spørreundersøkelse til kommunene, og svarprosenten var på 54 %. Kristiansen mfl. (2017:3) viser at gjennomsnittlig relevant utdanning for eiendomslandmåler tilsvarer mindre enn 3 år høyere utdanning. De fant ingen sammenheng mellom kommunestørrelse og hvilken fagkompetanse eiendomslandmålerne hadde. Studentene benyttet i tillegg datamateriale fra min spørreundersøkelse «Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler».

1.3.4 Arbeider i de nordiske landene

Avhandlingen til Skovsgaard (2014) om skelforrettingsprosessen i Danmark ser på forholdet mellom det institusjonelle rammeverket (lov, regler m.m.) og den praksis som utføres av utøverne (landinspektørene). Forskningsspørsmålet belyses ved å benytte ulike metoder og på den måten etablerer hun metodetriangulering. Metodene er dokumentundersøkelser, intervju, deltagerobservasjon og rettsdogmatiske undersøkelser (Skovsgaard 2014:334). Gjennom sine undersøkelser har Skovsgaard funnet en rekke utfordringer som er gruppert i ni hovedproblemer (:322) med korresponderende forbedringspotensialer (:328) som kan forbedre partenes opplevelse av skelforrettingsprosessen. Skovsgaard peker på forbedringer blant annet gjennom lovendring og endring av praksis. En forbedring av praksis kan føre til at en rekke forhold løses bedre. Konkret kan dette gjøres gjennom utdanning, etterutdanning og informasjon til de praktiserende landinspektørene.

Paasch (2012) har i sin avhandling utviklet «the legal cadastral domain model» og testet den på ulike land. Modellen tar for seg rettigheter og heftelser i forhold til utvikling av fast eiendom. Modellen tar blant annet for seg muligheter og begrensninger gjennom offentlig regulering. Offentlig regulering kan for eksempel være arealplan eller en tillatelse til endring

av fast eiendom. For forskningstemaet er det tillatelse til endring av fast eiendom som i modellen omtales som «public specific advantage». Modellen beskrives i avhandlingens teoretiske rammeverk. Modellen beskrives i avhandlingens teoretiske rammeverk.

For komparative studier av de nordiske landene er det spesielt studien av prosessen for dannelse og transaksjoner vedrørende fast eiendom og eiendomsregistrering i de nordiske landene som er aktuell (Kort og Matrikelstyrelsen 2006a). Det er i sammenheng med den også gjennomført en sammenligning av eiendomsregistrering i de nordiske landene (Kort og Matrikelstyrelsen 2006b).

1.3.5 Avhandlingens plass i forskning og faglige arbeider

En gjennomgang av tidligere forskningsarbeider og undersøkelser gir egen forskning et bedre fundament. Det gir dekning for å forske videre, økt forståelse og innsikt i fagområdet, og inspirasjon for å velge teori og metode. Annen forskning og faglige arbeider gir ulike bidrag som bakgrunn for prosjektet og drøftelser av egne funn, og beskrives nærmere der de tematisk hører til. De fleste arbeidene som er beskrevet her var ferdige eller godt i gang før jeg begynte. Andre ble sluttført da jeg var i slutfasen av mitt forskningsarbeid.

Tidligere forskning og faglige arbeider beskrevet i dette delkapittelet viser at det er behov for ytterligere forskning blant annet fra brukerperspektiv og kommunalt perspektiv. Et av «hullene» eller temaene hvor det mangler forskning er på prosessen for endring av fast eiendom, saksbehandlingen i kommunene. Her er det mangler i forhold til å problematisere og undersøke det formelle rammeverket for sakstypen endring av fast eiendom. Videre er det ikke gjennomført en landsomfattende undersøkelse av praksis i kommunene med saksbehandlere for sakstypen som respondenter. Det er heller ikke undersøkt hvordan eiendomslandmålere benytter tillatelsen ved realisering av endring, etter matrikelloven. Som beskrevet av blant andre Ramsjord opplever søkere at kommunens praksis er ulik, men ingen har undersøkt om praksis er innenfor det som kan legges i forsvarlig saksbehandling.

1.4 Forskningsspørsmål og metodevalg

Forskningsarbeidet, som beskrevet innledningsvis, setter fokus på hvordan kommunen gjennomfører saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom. Forskningsspørsmålet er om kommunenes saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom oppfyller evalueringskriterier for forsvarlig saksbehandling. Hvordan kommunene realiserer tillatelsen benyttes for å vurdere behov for eventuelle endringer. For å belyse forskningsspørsmålet har jeg utarbeidet operasjonelle forskningsspørsmål til temaene i prosessen for endring av fast eiendom, tatt inn i tabell 1.3. De operasjonelle forskningsspørsmålene drøftes og besvares i kapitlene i del II, som så danner grunnlag for analyse og drøftelse i del III.

Tabell 1.3: Operasjonelle forskningsspørsmål til prosessen for endring av fast eiendom.

Kommunen (drøftes og besvares i kapitel 5)

Hvilken saksmengde og hvilket kvalitetssikringssystem har kommunene for saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom?

I hvilke eksterne fagmiljø deltar kommunen for sakstypen endring av fast eiendom?

Hvilket internt fagmiljø er det i kommunen for sakstypen endring av fast eiendom?

Saksbehandleren (drøftes og besvares i kapitel 6)

Hvilket arbeid utfører saksbehandlere som behandler søknader om endring av fast eiendom?

Hvilken fagkompetanse har saksbehandlere som behandler søknader om endring av fast eiendom?

Veiledning og søknad (drøftes og besvares i kapitel 7)

Hva slags veiledning gir kommunen i saker om endring av fast eiendom?

Hvilke søknadsskjema benytter kommunen?

Hvordan vurderer saksbehandlere behovet for fagkompetanse hos søker?

Saksforberedelser (drøftes og besvares i kapitel 8)

Hvilken kontroll av søknad og samordning mot berørte instanser utfører kommunen?

Hvordan benyttes matrikkelen som saksbehandlingsverktøy?

Hvordan vurderes søknader som er i strid med arealplan?

Tillatelsen (drøftes og besvares i kapitel 9)

Hvem er vedtaksmyndighet i kommunen for søknad om endring av fast eiendom?

Hvilket innhold har kommunens tillatelse til endring av fast eiendom?

Hvilken avgjørelse fattes når tiltaket er i strid med arealplanen?

Realisering (drøftes og besvares i kapitel 10)

Hvordan organiseres oppmåling av fast eiendom i kommunen?

I hvilken grad gjennomfører kommunen realisering av endring av fast eiendom som er i tråd med grenser inntegnet i reguleringsplan, uten saksbehandling i forkant?

Hvordan realiseres tillatelse til endring av fast eiendom?

Saksbehandlingen undersøkes ved å presentere kommunenes praksis og evaluere den i forhold til evalueringskriterier for forsvarlig saksbehandling. Realisering av tillatelsen undersøkes gjennom kommunens praktisering utført av eiendomslandmålerne og danner grunnlag for å undersøke hvordan utfallet, realisering av tillatelsen, påvirker prosessen.

I den digitale hverdagen som griper om seg i kommunal forvaltning vil det være et mål å utføre en forsvarlig saksbehandling også når prosessene blir mer digitale. Avhandlingen søker å bidra på veien dit, men har ikke hovedfokus på digitalisering av forvaltningen.

Forskningsprosjektet er gjennomført som «mixed method research», kombinert metode, både på det metodologiske nivået og ved valg av de konkrete metodene. Kombinert metode er beskrevet i avhandlingens delkapittel 2.3 og kapittel 4. Metodene som er benyttet har sitt utgangspunkt i forskningsspørsmålet og er intervju/samtaler, dokumentanalyse og spørreundersøkelse. Jeg har gjennomført en landsomfattende forundersøkelse som dannet

grunnlaget for å utarbeide de operasjonelle forskningsspørsmålene. Deretter gjennomførte jeg to spørreundersøkelser under betegnelsen «Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler / Eiendomslandmåler», en til saksbehandler og en til eiendomslandmåler i kommuner som utfører dette arbeidet med eget personell. Figur 1.4 viser rekkefølge for gjennomføring.



Figur 1.4: Rekkefølge for gjennomføring av forskningsprosjektets forskningsdesign.

Utsendelse av spørreundersøkelse til hele populasjonen er valgt for å kunne gi generaliserende svar. Arbeidet bærer preg av å være beskrivende og dekke et behov for landsdekkende informasjon om praksis. Datamaterialet som er samlet inn er både kvantitativt og kvalitativt. Metodebruken er basert på teori hentet fra blant andre Thiel (2014), Grønmo (2004), Gobo (2005) og Haraldsen (2010). Metode, utvikling og gjennomføring av forskningsdesign er beskrevet i kapittel 4.

1.5 Målet med forskningsprosjektet

Målet med forskningsprosjektet er å bidra med kunnskap om praksis som fundament for videre forskning, sammenfatte det formelle rammeverket for saksbehandling av sakstypen og undersøke hvordan og om kommunen gjennomfører saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom i henhold til evalueringskriterier for forsvarlig saksbehandling. Forsvarlig saksbehandling er basert på forvaltningsrettslige prinsipper og rammeverk for institusjonell analyse og utvikling, kriteriene presenteres i delkapittel 3.9. Ut fra analysene og evaluering fremkommer det om det er utfordringer knyttet til prosessen. Dette danner grunnlag for forslag til endringer av prosessen og avsluttende refleksjoner. Målet om å bidra til å øke kunnskapen om kommunens praksis og å gi et fundament for videre forskning, fører til at presentasjon av innsamlet data vektlegges i avhandlingens del II og at ikke alle temaer forfølges i samme grad i drøftelser og analyser.

Ut fra det som hittil er beskrevet kan det stilles spørsmål ved om det er juridiske uklarheter knyttet til oppgaven som skal utføres og behov for klarere veiledning fra statlig myndighet. Det kan stilles spørsmål ved om eventuell ulik saksbehandling kan være et utslag av at det formelle rammeverket kan være uklart og at manglende veiledning fører til at det ikke skapes klarhet i dette. På den andre siden har kommunen mulighet til å utvide skjønn som gir kommunen fleksibilitet. For stramt regelverk kan på sin side føre til mindre muligheter

for kommunal tilpasning. Det kan stilles spørsmål ved om slike mulige utfordringer kan føre til utviklingen av interne kulturer, og forskjellsbehandling som ikke er i tråd med loven.

Forskningsarbeidet er preget av å registrere, beskrive og undersøke, for så å kunne analysere og drøfte. Da forskningsprosjektet startet manglet en samlet beskrivelse av det formelle rammeverket for sakstypen endring av fast eiendom og en undersøkelse av praksis. Forskningsprosjektet vil derfor bidra til å fylle et kunnskapshull. Videre bidrar det til å avdekke om det er behov for endringer og gir grunnlag for fremtidige studier. Avslutningsvis oppdaterer og videreutvikler jeg prosessfiguren for å gi et utgangspunkt for kommunenes kvalitetssikringssystem og som bidrag til teoriutvikling. Kriteriene for forsvarlig saksbehandling er også et bidrag til teoriutvikling og til bruk for kommunene.

1.6 Hvordan lese avhandlingen

Avhandlingen er utarbeidet som en monografi som alene skal besvare forskningsspørsmålet. Den er skrevet på norsk, først og fremst fordi den omhandler norsk lov og praktisering i Norge. For å sikre en presis og nyansert behandling av det formelle rammeverket, en mer reliabel empiri og konkrete kriterier for forsvarlig saksbehandling er en norsk fremstilling mest hensiktsmessig.

Hovedtyngden i forskningsprosjektet er det innsamlede datamaterialet. Derfor tar avhandlingen utgangspunktet i en «opening out»-fremstilling. Denne er hentet fra Dunleavy (2003) som beskriver tre oppsett for en avhandling. Valget avhenger av hvilket fokus som er ønskelig. De beskrives som «the focus down model, the opening out model, and the compromise model». I en «opening out» er hoveddelen lang og omfattende, og presenterer resultater av en eller flere undersøkelser. Dunleavy (2003:60) beskriver det som en fremstilling som gir forskeren en bedre mulighet til å utvikle nye tolkninger og la betydningen og konsekvensene av resultatene synke inn. Underveis i arbeidet med avhandlingen krever introduksjonsdelen mer plass for å få presentert nødvendig materiale for bruk i drøftelser og analyser. Sluttresultatet er derfor mer i tråd med en kompromissfremstilling der den første innledende delen tar større plass, men fordi jeg har drøftelser underveis i hoveddelen blir hoveddelen lang og den avsluttende analysen forholdsvis kort. Innholdet i avhandlingens tre deler er vist i tabell 1.4 og beskrevet i de neste avsnittene.

Del I er introduksjonen til avhandlingen. Den presenterer forskningsspørsmål, teori, forskningstemaet og metode. Hensikten er å danne et grunnlag for videre presentasjon av datamateriale og drøftelser.

Tabell 1.4: Oversikt over avhandlingens oppbygning og vedlegg

Del I: Introduksjon
<i>Kapittel 1 Innledning</i>
<i>Kapittel 2 Teorigrunnlag</i>
<i>Kapittel 3 Endring av fast eiendom</i>
<i>Kapittel 4 Forskningsdesign og metode</i>
Del II: Datamateriale og resultater
<i>Kapittel 5 Kommunen</i>
<i>Kapittel 6 Saksbehandleren</i>
<i>Kapittel 7 Veiledning og søknad</i>
<i>Kapittel 8 Saksforberedelser</i>
<i>Kapittel 9 Tillatelse til endring av fast eiendom</i>
<i>Kapittel 10 Realisering av tillatelsen</i>
Del III: Sammenfattende drøftelse og perspektiv
<i>Kapittel 11 Institusjonell analyse og drøftelse</i>
<i>Kapittel 12 Konklusjon</i>
<i>Kapittel 13 Perspektiv</i>
Referanser
<i>Litteratur</i>
<i>Rettspraksis</i>
<i>Sivilombudsmannens uttalelser og årsmeldinger</i>
<i>Lover og forskrifter</i>
<i>Lovforarbeider</i>
<i>Tilsynsrapporter</i>
<i>Personlige meddelelser</i>
<i>Forkortelser og akronymer</i>
Vedlegg
<i>Vedlegg 1: Forespørsel til et utvalg kommuner</i>
<i>Vedlegg 2: Tilbakemelding fra Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS</i>
<i>Vedlegg 3: Kontaktundersøkelse</i>
<i>Vedlegg 4: Delesak i praksis 2015 – Utsendelsestekster</i>
<i>Vedlegg 5: Delesak i praksis 2015 – Spørsmål og svaralternativer</i>
<i>Vedlegg 6: Standard søknadsskjema</i>
<i>Vedlegg 7: Søknadsskjema utarbeidet av kommunene</i>
<i>Vedlegg 8: Kvalitetssikringssystem utarbeidet av kommunene</i>
<i>Vedlegg 9: Vedtaksmaler utarbeidet av kommunene</i>

Del II presenterer datamateriale og resultater. Dette utgjør avhandlingens hoveddel hvor tyngden er originalt materiale og rapportering av egne funn, i tråd med Dunleavys (2003:51) beskrivelse av kompromissmodellen. Del II vil gjennom sine seks kapitler presentere temaene i rekkefølge som beskrevet i prosessen for endring av fast eiendom. Kapitlene bygges som hovedprinsipp opp med delkapitler for de enkelte undertemaene knyttet til de operasjonelle forskningsspørsmålene som kapittelet belyser. Hvert av kapitlene i del II avsluttes med en drøftelse og delkonklusjon for temaene og de operasjonelle forskningsspørsmålene som er tatt opp i kapitlet. Kapitlene i del II danner grunnlaget for den generelle drøftelsen og å besvare forskningsspørsmålet i del III.

Del III analyserer temaet, besvarer forskningsspørsmålet og lukker avhandlingen, i tråd med Dunleavys (2003:50) beskrivelse. Del III benytter kunnskapen fra del II i rammeverk for institusjonell analyse og utvikling. Saksbehandling i kommunene vil evalueres etter de fastsatte evalueringskriteriene for forsvarlig saksbehandling fra delkapittel 3.9. Videre presenteres en revisjon av den gjennomgående figuren som illustrerer prosessen for endring av fast eiendom som utgangspunkt for kommunenes kvalitetssikringssystem. Del III avsluttes med forslag og fremtidsbetraktninger knyttet til forskningstemaet.

Referansene inneholder kildene som er benyttet i avhandlingen. Alle lover og forskrifter nevnes ved kortform i teksten, og komplett tittel er oppført i referanselisten under lover og forskrifter. Forkortelser og akronymer som jeg benytter og som benyttes av respondenter i sitater som presenteres i avhandlingen er forklart i listen over forkortelser og akronymer.

Vedleggene er satt opp kronologisk i forhold til fasene i prosjektet. Vedlegg 1–5 er blant annet utsendelsestekster og spørsmålene til spørreundersøkelsene med svaralternativer. Vedlegg 6 og 7 viser ulike søknadsskjemaer for søknad om endring av fast eiendom. Vedlegg 8 og 9 er dokumenter jeg har mottatt av kommunene i forskningsprosjektet, som beskriver deres kvalitetssikringssystem og vedtaksmaler som benyttes når de fatter vedtak.

Hovedtyngden av datamaterialet kommer fra spørreundersøkelsene «Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler / Eiendomslandmåler». Spørreundersøkelsene har mange fritekstsvar, dette benyttes i avhandlingen for å gi eksempler og sette datamaterialet inn i en kontekst. Sitater er innarbeidet i teksten der det er naturlig og satt i tabell der flere sitater benyttes for å belyse ulike sider ved temaet som presenteres. Sitatene fra respondentene gis ikke referanse da det ikke rapporteres på kommunenavn. Gjennom fritektsvarene har det også kommet inn nye momenter som jeg benytter i drøftelser og avslutningsvis.

For å se forskningstemaet i et internasjonalt perspektiv og hente inspirasjon har jeg i stipendiatperioden publisert tre artikler, med tilknytning til forskningsprosjektet. Disse tre er skrevet på engelsk og to av dem er presentert på internasjonale konferanser. Sammen med en artikkel på norsk, har dette gitt meg trening i å skrive vitenskapelig og mulighet til å

bidra i den faglige debatten. Artikkene er ikke en del av avhandlingen som bedømmes, men de har bidratt på ulike måter både som en del av Ph.D-utdanningen og til enkelte deler av avhandlingen. Artikkene kommenteres kort i de neste avsnittene:

«Land Registration Systems – Their Role in Modern Society» (Gammelmo 2017a) er et litteraturstudie med hovedhensikt å få et engelsk begrepsapparat, innsikt i internasjonal litteratur og diskurs. En første versjon av artikkelen presenterte jeg på European Academy of Land Use and Development (EALD) symposium 2015 i Oslo. Artikkelen gjennomgikk etterpå en fagfellevurdering før publisering. Artikkelen er utgangspunkt for deler av delkapittel 2.1 om eiendomsteori.

«An Institutional Approach to Dispensation Practice in Norway» (Gammelmo 2016) er et litteraturstudie med hovedhensikt å utforske institusjonell teori. I artikkelen benytter jeg deler av den institusjonelle teorien på eget datamateriale om dispensasjonspraksis for å teste det institusjonelle rammeverket for analyse og utvikling (IAD-rammeverket). Rammeverket benyttes i avhandlingen. Det beskrives i delkapittel 2.2 og benyttes som grunnlag for institusjonell analyse og drøftelse i kapittel 11.

«Should People Trust Information From The Cadastre? - The Case Of Public Administrative Usage In Norway» (Gammelmo 2017b) beskriver systemet for eiendomsregistrering med vekt på matrikkelen og saksbehandlere sin bruk av matrikkelen i saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom. Artikkelen er utgangspunkt for avhandlingens delkapittel 8.2. Fagfellevurdert og publisert artikkel presenterte jeg på FIG Working Week 2017 i Finland.

«Oppmålingsforretning utført av kommunale eiendomslandmålere» (Gammelmo 2018) presenterer og drøfter datamateriale fra spørreundersøkelsen til eiendomslandmålerne. Jeg ønsket å få en fagfellebedømming av deler av metoden min så vel som deler av drøftelse av funn. Artikkelen belyser problemstillinger knyttet til manglende varsling av parter, bruk av informasjonskilder for å innhente informasjon om eiendommer og grenser, og håndtering av avvik på oppmålingsforretning. Teamet oppmålingsforretning er omtalt i avhandlingens kapittel 10. Artikkelen er fagfellevurdert og godkjent for publisering i Kart og Plan 4-2018.

2 Teorigrunnlag

Målet med teorikapittelet er å gi et teoretisk fundament for forskningsspørsmålet og et rammeverk for analyse og drøftelse av datamaterialet. I dette kapittelet går jeg igjennom hovedtrekkene i teorien som benyttes i forskningsprosjektet. Noe teori benyttes for å underbygge og andre deler benyttes direkte. Johannessen mfl. (2011:45 og 51) beskriver teori som en forenkling av virkeligheten. Teorier er antakelser og kunnskaper om virkeligheten eller en generell påstand om den.

Kapittelet er delt i tre hovedtemaer basert på at teorier, perspektiver og begreper til sammen utgjør en teoretisk referanseramme (Johannessen mfl. 2011:54). Dette blir fulgt opp med presentasjon av det formelle rammeverket, andre relevante undersøkelser og evalueringskriterier for forsvarlig saksbehandling i kapittel 3.

Det første temaet i kapittel 2 beskriver perspektiver og sentrale begreper for forskningstemaet, og utgjør det jeg kaller eiendomsteori. Viktige bidrag her er samlet i bøkene «Arealadministrasjon» (Røsnes 2014a) og «Eigedomshistorie» (Sevatdal 2017). For prosessen for endring av fast eiendom tar jeg utgangspunkt i presentasjonen av den norske prosessen i den nordiske studien utgitt av Kort og Matrikelstyrelsen (2006a). I studien er eiendomsdannelse presentert for hvert av de nordiske landene, av de respektive lands forskningsmiljøer og forfattere, for så å sammenlignes.

Det andre temaet i kapittel 2 tar utgangspunkt i institusjonell teori som gir mulighet for å se forskningstemaet i en større sammenheng og analysere prosessen som avhandlingen beskriver. Innenfor institusjonell teori benyttes spesielt «Institutional Analysis and Development Framework», IAD rammeverket, hentet fra Ostrom (2011). Det er oversatt til rammeverk for institusjonell analyse og utvikling. Den institusjonelle teorien representert ved Peters (2012) og Mahoney og Thelen (2010) gir en ramme for å undersøke aktørenes samhandling og utvikling av kulturer som påvirker kommunens arbeid. Den institusjonelle teorien benyttes underveis i drøftelse av datamaterialet og avslutningsvis i avhandlingen.

Kapittelet avsluttes med forskningsarbeidets metodologiske overbygning. Denne overbygningen danner grunnlaget for å beskrive de konkrete metodene som er benyttet for å innhente data (kapittel 4). Forskningsprosjektet baserer seg på «mixed method research» (MMR), som er forskning basert på kombinert metode. Dette er i liten grad beskrevet i norsk sammenheng innen eiendomsfaget, men mye benyttet. Gjennom kombinert metode har forskningsprosjektet mitt fått både en metodologisk overbygning og en grunnmur som gir mulighet for å belyse og besvare forskningsspørsmålet.

2.1 Eiendomsteori

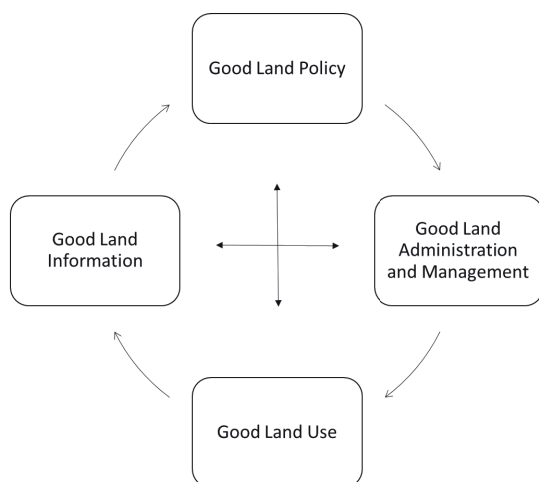
2.1.1 Overordnet tilnærming

Fast eiendom og rettigheter i fast eiendom er viktig for at mennesker skal forplikte seg, utvikle og bringe samfunnet videre. Den viktige koblingen mellom mennesker og fast eiendom er blant annet beskrevet i Vancouver-deklarasjonen, der bosetning trekkes inn som viktig for utviklingen:

«The condition of human settlements largely determines the quality of life, the improvement of which is a prerequisite for the full satisfaction of basic needs, such as employment, housing, health services, education and recreation. Recognizing that the problems of human settlements are not isolated from the social and economic development of countries and that they cannot be set apart from existing unjust international economic relations» (UN 1976:2).

I blant annet to rapporter fra UN-HABITAT (UN 2012a; UN 2012b) påpekes det at millioner av mennesker rundt i verden opplever vanskeligheter knyttet til fast eiendom både i forhold til der de bor og der de jobber, jorden de dyrker og markene som tjener som beite for dyra. Til tross for at deres familier har bodd på og drevet jorda i generasjoner får de ikke formalisert eierskapet. Eiendomsrettigheter er viktige og i dagens samfunn er det viktig å ha formelle dokumenter som beviser det. Ikke alle land har formelle eiendomsregistre som sikrer dette. Ifølge Deininger og Feder (2009) er fast eiendom en nøkkelfaktor for husholdningers velstand. Hvor mennesker bosetter seg og lever er relatert til tilgang på fast eiendom, planlegging og eiendomsdannelse. Statistiske prognoser tilsier at den største veksten kommer i byer og urbane områder, samtidig som presset på rurale områder må håndteres med varsomhet blant annet på grunn av «climate change, declining soil fertility and the need for global food and fuel security» (UN 2012b:1-2). Dette er i stor grad en utfordring i u-land, men heller ikke en ukjent problemstilling for i-landene. For utvikling av fast eiendom i et globalt perspektiv må det skilles mellom u-land og i-land. En eventuell sammenligning må derfor baseres på systemer og forhold som er sammenlignbare.

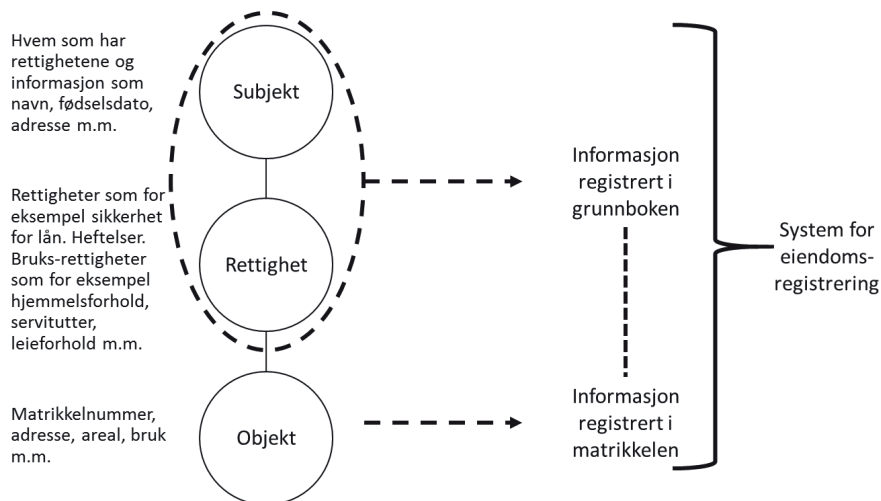
Utvikling av urbane områder kan gjøres ved fortetting, omforming eller ved å ta i bruk nye områder. Utvikling av byer og tettsteder kan komme i konflikt med overordnede føringer som for eksempel jordvern. Dette stiller krav til administreringen av arealene og politikken som styrer utviklingen. En informasjonskilde er matrikkelen. For å kunne dra nytte av det må registeret være åpent og tilgjengelig for alle med oppdaterte data. I henhold til Arruñada (2012:7) er det tre egenskaper som oppsummerer de organisatoriske kravene til offentlige registre: effektivitet, uavhengighet og tilgang. På grunn av behovet for informasjon om miljø, økonomi og naturressurser er det behov for at eiendomsregistreringssystemet utvikler seg til et system for arealadministrasjon. Et system som kan benyttes ved arealpolitiske beslutninger. Figur 2.1 viser denne sammenhengen.



Figur 2.1: Sammenhengen mellom ulike sider ved eiendom; informasjon, politikk, utvikling og bruk, og hvordan de henger sammen. (Publisert i Gammelmo 2017a:33 figur 2, basert på FIG 1999).

Figur 2.1 viser hvordan registreringssystem, faktisk bruk, arealpolitikk og planlegging henger sammen og påvirker hverandre. Ifølge UN (2012c:2) trenger den urbane utviklingen relevante data for å fungere effektivt, nå og i fremtiden, slik gode informasjonssystemer for areal kan gi. Både på sentralt og lokalt nivå må det være gode institusjonelle rammer, inkludert politikk, lovgivning og organisering, for gjennomføring av et bærekraftig informasjonssystem. Eiendomsrettigheter er grunnleggende for konseptualisering og implementering av politikk knyttet til bruk av fast eiendom og arealer (Ingram og Hong 2009:xi). Sikring av rettigheter til fast eiendom er fundamentalt for å sikre menneskerettigheter, bosetting, økonomisk velstand og bærekraftig utvikling (UN 2012b:ix). Rapporten fra UN (2005:iii) peker på at «policy goals cannot be achieved unless there is an effective land administration infrastructure with modern information technology providing effective citizen access to information». Matrikkelen spiller en nøkkelrolle for å koble informasjon fra flere registre sammen (Hegstad 2014).

Det ser ut til at den overordnede diskursen på feltet er at informasjon i eiendomsregistreringssystemet er fundamentet for arealadministrasjon og spiller en viktig rolle i det moderne samfunn (Gammelmo 2017a). Eiendomsregistreringssystemet inngår som en viktig del av systemet for arealadministrasjon og det har noen hovedkomponenter som vi finner igjen uavhengige av landet som undersøkes. Tre viktig komponenter er subjekt, rettighet og objekt (S-R-O), beskrevet av blant andre Henssen (1995), Hegstad (2003), Williamson mfl. (2010) og Mattsson og Mansberger (2017). Figur 2.2 viser koblingen mellom de tre komponentene, hva de kan inneholde og hva registrene heter i norsk sammenheng. De er også benyttet i andre modeller som beskrives senere i avhandlingen.



Figur 2.2: Sammenhengen mellom de to registrene, grunnbok og matrikkelen i det norske eiendomsregistreringssystemet. Informasjon i de to registrene er koblet sammen gjennom matrikelnummeret.

Det norske systemet for registrering av fast eiendom består i hovedsak av to komponenter: matrikkelen og grunnboken. Det er ikke knyttet troverdighet til informasjonen i matrikkelen (NOU 1999:1:22) slik det er for grunnboken. Grunnboken har positiv rettslig troverdighet som medfører at vi skal kunne stole på at opplysningene i den er riktige, og når noen lider uforskyldt tap på grunn av tinglysningsfeil, har staten et særskilt erstatningsansvar hvis tapet skyldes forhold nevnt i tinglysningsloven § 35 som for eksempel «a) at han har stolt på en tinglysningsattest». Sevatdal (2017:kapittel 7) definerer eiendomsregisteret som en del av samfunnets infrastruktur med to funksjoner:

- 1) Gi kunnskap om hvordan eiendomsforholdene til enhver tid er: hva er objektet, hvem eier det (subjektet) og med hvilken rett.
- 2) Et system for aktive handlinger med hensyn til endringer i eiendomsforholdene.

Registrene bidrar til å gi viktig informasjon om nåsituasjonen og oppdateres med endringene. Informasjonen i registrene og mer generell geografisk informasjon kan være et viktig utgangspunkt for eiendomsdannelse, herunder endring av fast eiendom. En utfordring med systemet er feil og mangler ved informasjonen som kan hentes ut. Avtalefriheten og manglende krav til innføring i matrikkelen er en utfordring. Det fører til manglende sikkerhet for at informasjonen i matrikkelen er til å stole på og manglende sikkerhet for at informasjonen i matrikkelen blir bedre over tid. Avtalefriheten beskrives i delkapittel 3.6.5.

2.1.2 Fast eiendom

Fast eiendom har ulikt navn i ulike land. I engelskspråklig litteratur benyttes ofte «land», «real property» eller «immovable property» hvor vi på norsk benytter fast eiendom eller eiendom. I et mer eiendomsøkonomisk perspektiv benyttes «real estate». Williamson mfl. (2010:456) blir ofte referert og de definerer «real property» som «[l]and and any things attached to the land, including buildings, apartments, and other construction, and natural objects such as trees, and in some jurisdictions, minerals». I denne definisjonen trekkes det inn et viktig poeng, «in some jurisdictions». Williamson mfl. (2010) gir en generell definisjon, men viser samtidig at det kan forekomme forskjeller. Disse forskjellene kan gjøre det utfordrende å sammenligne ulike systemer.

Definisjoner av fast eiendom i et nordisk perspektiv er beskrevet av Kristiansen (2006:29) Danmark, Halme mfl. (2006:139) Finland, Matthiasson (2006:253) Island, Sevatdal og Hegstad (2006:352) Norge, og Julstad (2006:450) Sverige. Som det fremkommer av sammenstillingen av definisjonene er det forskjell på om fokus er på rettighet eller objekt:

«Begrepet fast egendom ställer också till med problem vid jämförelser. I Finland är det snarast äganderätten som utgör den fasta egendommen och inte marken i sig, medan motsatt betraktelsesätt dominerar i övriga länder. Byggnader och annat fast förankrat i marken är vanligtvis tillbehör till egendomen. Men egentligen är det lagstiftningen som definerar vad som är fast egendom. Byggnader i Danmark och Island som står på arrenderad mark betraktas av lagstiftaren som fast egendom med följd att rättsregler för fast egendom tillämpas inte bara på mark utan också på byggnader ägda av annan än markägaren. I Sverige betraktas sådana byggnader så som lös egendom och de jämställs inte med fast egendom lagtekniskt sett. Bostäder är fast egendom i Island, kan vara det i Danmark och Norge men inte i Finland och Sverige» (Kort og Matrikelstyrelsen 2006a:556, Jämförelse Norden).

Sammenstillingen fra de nordiske landene viser at samme begrep har ulikt innhold avhengig av hvilken jurisdiksjon vi befinner oss i. Dette fører til utfordringer ved sammenstilling. Det vil i den videre fremstillingen være det norske meningsinnholdet som beskrives, hvor fast eiendom består av et objekt, eiendomsobjektet, som skal kunne registreres med eget nummer og avgrensing i matrikkelen. De objektene som skal registreres med eget nummer og knyttes opplysninger til i matrikkelen er matrikkelenheter. Hvor matrikkelenheten omtales som «juridisk» eiendomsenhet og teig som «fysisk» eiendomsenhet i Ot.prp. nr.70 (2004-2005):27-28.

En matrikkelenhet betegnes i matrikkelen med matrikkelnummer som består av gårds- og bruksnummer (gnr./bnr.) og eventuelt festenummer (fnr.) og/eller seksjonsnummer (snr.). Matrikkelenheten er i henhold til matrikkeloven § 3 bokstav b en grunneiendom, anleggseiendom, eierseksjon, jordsameie eller festegrunn. Meningsinnholdet er nærmere beskrevet i matrikkeloven § 5. Det er disse fem typer objekt som kan opprettes som matrikkelenheter. I matrikkeloven § 5 siste ledd står det at «[e]iningar, under dette rettar, som er tildelte matrikkelnummer etter tidlegare regelverk, blir rekna som matrikkeleining og

kan stå oppført i matrikkelen.» Det betyr at matrikkelen også inneholder rettigheter med egne matrikkelnummer som ikke skiller seg fra matrikkelnumrene til matrikkelenhetene nevnt i matrikkelloven § 5 bokstav a til e. Med andre ord kunne rettigheter i henhold til eldre lovgivning registreres med eget matrikkelnummer og fremstå som et eiendomsobjekt i matrikkelen. Dette er ikke lenger mulig og denne type rettigheter inngår ikke som del av definisjonen av eiendomsobjekt i avhandlingen.

Matrikkelloven § 5 bokstav a definerer grunneiendom som eiendom som er avgrenset av eiendomsgrenser på jordoverflaten og som med de avgrensingene som følger av at det eventuelt er opprettet anleggseiendom etter bokstav b, strekker seg så langt nedover i grunnen og oppover i luften som privat eiendomsrett rekker etter alminnelige regler. Hvor langt eiendomsretten rekker kan beskrives å være så langt nedad som det er rimelig at undergrunnen kan utnyttes og så langt oppad som det er rimelig uten å være til sjenanse for andre (Falkanger og Falkanger 2013:kapittel 1). Utstrekningen på overflaten begrenses av eiendomsgrenser. Disse kan være på land og strekke seg ut i eller mot vann.

Meningsinnholdet i termen fast eiendom er i avhandlingen matrikkelenheten i form av å være et eiendomsobjekt, bygningsmasse og de rettigheter eller avtaler som er nødvendige for å utvikle eiendommen. Et eiendomsobjekt er selve objektet, men viktigheten av relasjonene mellom subjekter og det institusjonelle vil være av vesentlig betydning å ha med for å kunne besvare forskningsspørsmålet. For rettigheter kan veirett være et eksempel på en rett som kan være nødvendig for å realisere en eiendom. Nødvendige rettigheter og avtaler må vurderes særskilt i den enkelte sak. Fast eiendom kan bestå av en eller flere parseller, eller teiger, som er omgitt av eiendomsgrenser. Eiendomsgrensene kan være markert med et fysisk objekt, som et gjerde eller hekk, eller en tenkt linje. De har grensemerker i ende- og knekkpunkt. Dette meningsinnholdet støttes også i internasjonal litteratur som for eksempel Williamson mfl. (2010:448).

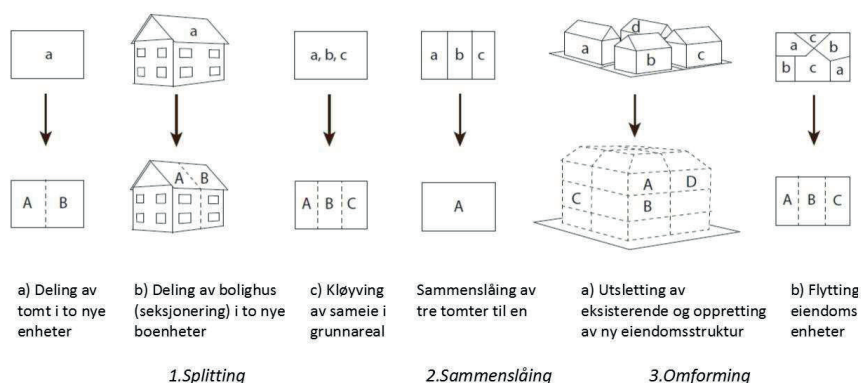
I forarbeidene til matrikkelloven (Ot.prp. nr.70 (2004-2005):185) benyttes termen «samlet fast eiendom». Det er «summen av de matrikkelenheter som til sammen utgjør det areal som i vanlig bruksmessig forstand regnes som én eiendom» (NOU (1999:1):16). Utvalget omtaler samlet fast eiendom som «økonomisk eignedomseining» (Ot.prp. nr.70 (2004-2005):27-28). Eksempler på dette er landbrukseieendommer som består av teiger med ulike matrikkelnummer. Når det skal gjennomføres endringer er det viktig å vite hvilken av matrikkelenhetene som inngår i den samlede faste eiendommen som er involvert og hvilke rettigheter som er knyttet til den.

For forskningsprosjektet er det faste eiendom som endres. Som det beskrives i de neste delkapitlene endres eiendomsgrensene og rettighetene. Rettighetene kan være ulike og de kan være nødvendige for ønsket endring av det fysiske objektet eller hindre ønsket endring.

2.1.3 Eiendomsdannelse

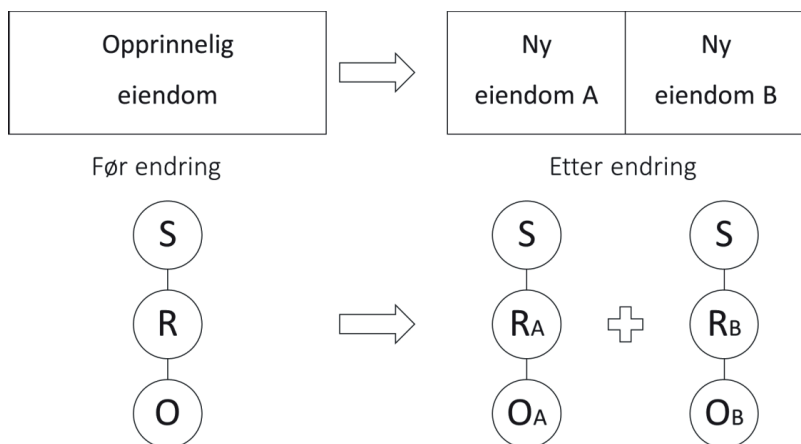
Endring av fast eiendom henger sammen med endringer i samfunnet. Nye behov og løsninger krever andre eiendommer enn tidligere. Enhetene endres gjennom splitting og sammenslåing for å danne en eiendom der alt fra en garasje til store utviklingsprosjekter skal ta form. Norge har et lappeteppe av parseller hvor kommunen og jordskifteretten er inne som viktige aktører for å bistå hjemmelshavere, utbyggere og andre med å omdanne eiendommene til enheter etter deres skiftende behov. Dette delkapittelet presenterer eiendomsdannelse og endring av fast eiendom som en del av det.

Eiendomsdannelse defineres av Røsnes (2014b:28) som «en fellesbetegnelse på ulike typer tiltak som enten skaper ny fast eiendom som fysiske eiendomsenheter eller retter relatert til slik eiendom». Eksempler på eiendomsdannelse er splitting, sammenslåing og omforming, vist i figur 2.3, hentet fra Røsnes (2014b:35). Splitting og omforming av fast eiendom som vist i figuren er søknadspliktige tiltak i tråd med plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav m.



Figur 2.3: Ulike former for eiendomsdannelse som skjer gjennom splitting, sammenslåing og omforming, hvor a) deling av tomt i to nye enheter er et eksempel på endring som et søknadspliktig tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav m (Kilde: Røsnes 2014b:35).

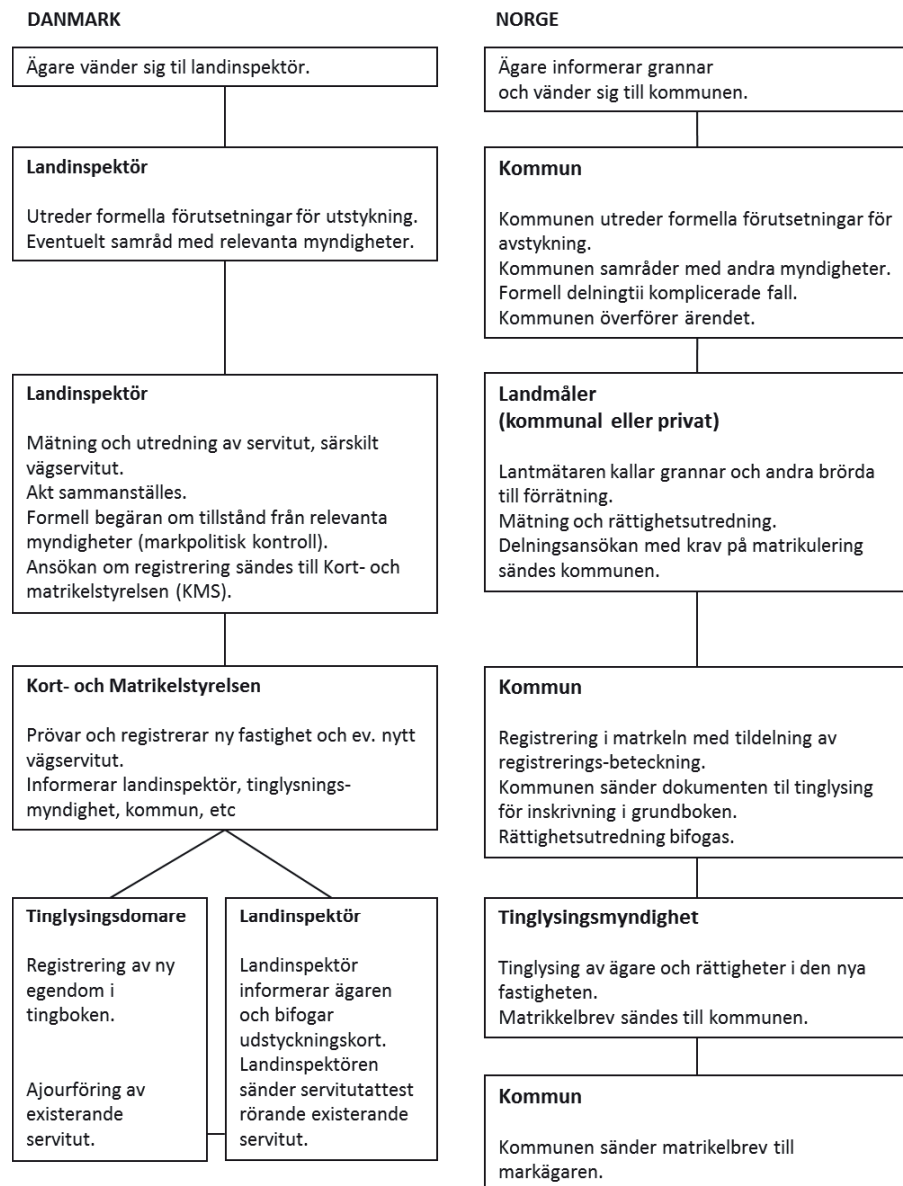
Teori knyttet til hvem som har ulike rettigheter i fast eiendom og egenskaper ved selve eiendommen er vesentlig ved endring av fast eiendom. For å kunne gjennomføre endringer av fast eiendom må det være klart hvem som har rett til hva. Koblingen subjekt – rettighet – objekt (S-R-O i figur 2.2), kan settes sammen med eksempel «a) deling av tomt i to nye enheter» for å få en teoretisk illustrasjon av hva som skjer ved endring av fast eiendom gjennom splitting, som er sakstypen opprettelse av ny grunneiendom. Figur 2.4 viser utgangspunktet før endring og den nye situasjonen etter endring. Den består av de tre viktige komponentene S-R-O, hvor rettigheter og objekt endrer seg i prosessen. Rettighetene og objektet endrer seg til R_A og R_B , og O_A og O_B (Oryema 2016:126 figur 7-6). Subjektet forblir det samme, inntil et eventuelt salg og overføring av eiendomsrett.



Figur 2.4: Endring av fast eiendom fra en til to eiendommer (A og B). Endringen fører til endring av rettigheter ($R \rightarrow RA+RB$) og endring av eiendommens utforming ($O \rightarrow OA+OB$). Den som innehar rettighetene (S) vil være den samme inntil overføring av rettighet til nytt subjekt (Basert på Oryema 2016:126 figur 7-6).

Litteraturen for de nordiske landene benytter også figuren S-R-O som eksempel på registreringsprinsipper (Kort og Matrikelstyrelsen 2006a:21, figur RM-1). Det presiseres at figuren er statisk, men at i virkeligheten kan de tre komponentene endres. Subjektet kan endres ved for eksempel salg, rettighetene kan endre innhold og objektets geografiske utforming forandres.

Prosesen for endringer av fast eiendom arter seg noe ulikt i de nordiske landene. Figur 2.5 viser prosessen for Danmark og Norge slik den ble fremstilt ved en sammenligning av de nordiske landene på begynnelsen av 2000-tallet (Kort og Matrikelstyrelsen 2006a). Her presenteres den som et utgangspunkt for beskrivelse av den prosessen som undersøkes i forskningsprosjektet mitt. Den danske prosessen er tatt med for å vise en interessant forskjell på kommunens rolle. I Norge skal kommunen gjennomføre saksbehandling og fatte et vedtak. I denne prosessen skal de også innhente opplysninger og uttalelser, hvor omfanget er avhengig av saken. Eiendomslandmålerens arbeid er i hovedsak i forbindelse med realisering av tillatelsen. I Danmark derimot er det landinspektøren som innhenter informasjon og klargjør saken. Kommunen har en annen rolle enn i Norge. Det er relevant å stille spørsmål ved om kommuner i Norge skal ha en like aktiv rolle i fremtiden som i dag, blant annet med tanke på den igangsatte digitaliseringsprosessen av offentlig forvaltning. Organiseringen i Danmark stod også sentralt i lovforslaget om å privatisere oppmåling av eiendom i Norge (KMD 2016a).



Figur 2.5: Skjematisk fremstilling av prosessen for oppretting av ny matrikkelenhet i Danmark og i Norge i 2006 (Kilde: Kort og Matrikelstyrelsen 2006a:580, figur JÅM-8).

Figur 2.5 viser at oppgavene er fordelt til ulike aktører som er tillagt ulik myndighet. Dette fører til begrensninger når systemer sammenlignes. Den danske landinspektøren har en aktiv rolle med blant annet å forberede saken. Det er landinspektøren som hører med kommunen om sakens lovlighet (Kort og Matrikelstyrelsen 2006a:579). Landinspektøren er ansatt i et privat firma og bistår hjemmelshaveren under hele prosessen. De er «skeldets ambassadør». Kommunen beskrives mer som en part som gir informasjon. Landinspektøren skal høre kommunen og andre myndigheter. Det beskrives som en «stjernehøring» hvor det dokumenteres at den matrikulære forandringen ikke medfører forhold i strid med lovgivningen (Kristiansen 2006:123-124). Arbeidet som utføres i prosessen følger reglene i «Lov om landinspektørvirksomhet» og «Lov om udstykning og anden registrering i matriklen». Den danske prosessen benyttes i avhandlingen som en mulighet for å se deler av de oppgavene som utføres i Norge i ett annet lys og som inspirasjon.

I Norge er det søker som utarbeider søknaden og sender den til kommunen. Deretter er det kommunen som gjennomfører saksbehandling, oppmålingsforretning og avslutter saken etter tinglysing. Fremstillingen ble laget da Norge var i ferd med å innføre matrikelloven (2005) som la opp til en klar oppgavefordeling. Matrikelloven ble endret før den ble satt i kraft og privatisering av oppmåling av eiendom ble tatt ut. Det formelle rammeverket presenteres i kapittel 3, og hvordan oppgavene fordeles og utføres i Norge undersøkes og presenteres i avhandlingen.

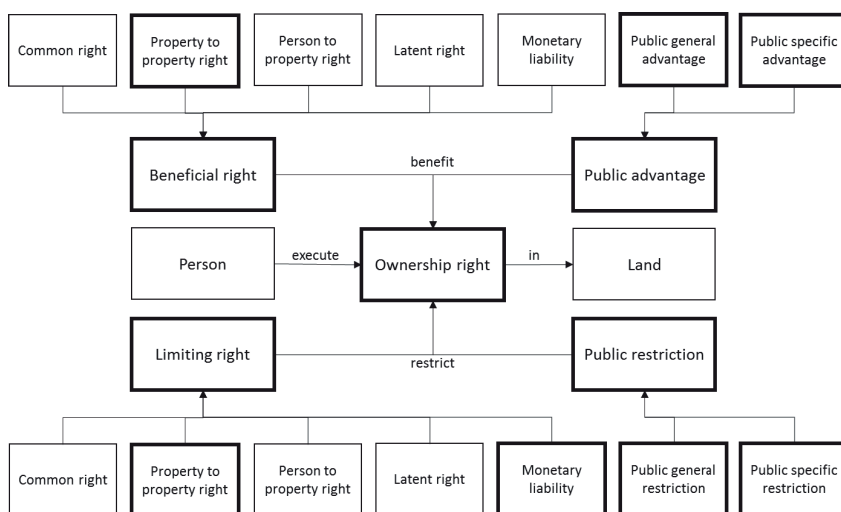
2.1.4 Rettigheter i fast eiendom

Rettigheter i fast eiendom er mange og av ulik karakter. De består av både dagens og morgendagens muligheter for utnyttelse av den faste eiendommen. Ifølge Falkanger og Falkanger (2013:41) er eiendomsretten i utgangspunktet at «eieren har den totale og eksklusive rådighet, men det er en rekke modifikasjoner». De skriver videre at det er vanlig å definere eiendomsretten negativt ved at den «gir alle de beføyelser som ikke er særskilt unntatt». Definisjonen fører til at eiendomsretten kan endre seg over tid. De som ikke har eiendomsrett, men som har interesser av rettslig art i fast eiendom, har en begrenset rettighet (Falkanger og Falkanger 2013:39), for eksempel en panthaver.

Noen rettigheter legger begrensninger på eiendommen (heftelser), mens andre er nødvendige for å kunne utvikle den (herligheter). I tillegg kommer de begrensningene eller mulighetene som det offentlige påfører. Dette beskrives av Paaschs (2012:26) modell «the legal cadastral domain model», gjengitt i en tilpasset versjon i figur 2.6.

Figuren S-R-O er lett synlig i den midterste horisontale linjen. Subjektet, benevnt med «person», utøver sine rettigheter, her «ownership rights», over objektet, beskrevet som «land». Hvilke rettigheter subjektet har styrer hva han eller hun kan gjøre med objektet.

I forhold til rettigheter i fast eiendom beskriver Figur 2.6 dette både gjennom de konkrete rettighetene og om de er gunstige eller om de legger begrensninger på eiendomsretten. Videre trekker den inn det offentlige, og hvilke muligheter og begrensninger de gir gjennom regulering og vedtak. Disse rettighetene finnes i øverste og nederste linje. Beskrivelsene som presenteres videre er hentet fra Paasch (2012) og begrenses i hovedsak til de som er vesentlige for forskningstemaet og i en norsk kontekst.



Figur 2.6: «The legal cadastral domain model» viser hvordan ulike rettigheter og heftelser påvirker hva som kan gjøres med eiendommen. I modellen inngår blant annet offentlige tillatelser og restriksjoner. Rettigheter og heftelser relevante for forskningstemaet er uthevet med tykk strek (Kilde: Paasch 2012:26, figur 2).

«Property to property right» er en rettighet en eiendom har til å benytte en annen eiendom, en real servitutt. Det kan være til fordel eller restriksjon. Den følger eiendommen ved salg og er til begunstiggelse for den ene eiendommen og hviler som en heftelse på den andre.

«Person to property right» er en personlig rettighet/servitutt i en fast eiendom. Rettigheten kan være gitt for en begrenset periode, personens livstid eller for alltid, noen kan arves og noen kan omsettes. Denne typen rettigheter og heftelser kan være til hinder for en endring av fast eiendom, men er i liten grad en del av kommunens saksbehandling.

«Latent right» er en rettighet som er gitt, men som ligger latent i påvente av at gitte betingelser innfris eller fullføres. Rett til ekspropriasjon er et eksempel (Paasch 2005:127).

«Monetary liability» også omtalt som «lien» er en økonomisk rettighet som for eksempel sikkerhet for lån. Ved søknad om endring av fast eiendom kan en bank med pant i eiendommen måtte godkjenne at endringen gjennomføres.

Modellen har rettigheter som knyttes til det offentlige som er fordeler eller byrder på eiendommen. «The public advantage» er fordeler mens «public regulation» er byrder. Fordeler kan være tillatelse til å bygge i områder med restriksjoner, som en dispensasjon (Paasch 2012). Byrder legger restriksjoner på hvordan for eksempel eiendommen kan utnyttes, og kan gjelde for én eller flere eiendommer. For eksempel planbestemmelser om byggehøyder, farge- og materialbruk. Andre eksempler er:

- Public general advantage: arealplanen gir mulighet til å opprette nye eiendommer eller mulighet for å bygge.
- Public specific advantage: tillatelse til endring av fast eiendom, byggetillatelse eller dispensasjon
- Public advantage og public restriction kan begge fastsettes gjennom arealplanen. Arealplanen gir både positive rettigheter i form av hva du kan gjøre og negative i form av begrensninger.
- Public general restriction kan være 100-metersbeltet (plan- og bygningsloven § 1-8) eller planformål som bevaring.

Det foregående tilhører planretten, andre rettigheter og heftelser tilhører tingsretten. Sevattal (1999:263) peker på at rettigheter ofte bøter på en mangel ved eiendommen. De er nødvendige der eiendommen ikke er funksjonell alene. Servituttloven «gjeld særrettar over framand fast eigedom til einskilde slag bruk eller anna utnyttingsrådvelde eller til å forby einskilde slag verksemd, bruk eller tilstand» (servituttloven § 1). Det er snakk om særretter, en avgrenset rett, over annen fast eiendom til en bestemt bruk. Det kan for eksempel være en rett til aktivt å nyttiggjøre seg av den andre eiendommen, som for eksempel å ha en vei over den. Ved at en har en rettighet vil servituttten også kunne båndlegge eiendom, i form av at den ikke kan bebygges der veiretten går eller kun kan benyttes til et bestemt formål, som for eksempel villaklausuler.

For endring av fast eiendom er rettighetene viktig. Som det fremkommer av modellen til Paasch og fra litteraturen kan de sette begrensninger og gi muligheter. Noen rettigheter er nødvendige for å gjennomføre endringer av fast eiendom. Noen rettigheter og heftelser legges på eiendommene av kommunen. De fleste rettigheter ligger utenfor det kommunen skal ta hensyn til ved saksbehandling, mens enkelte må kontrolleres. Dette kommer jeg tilbake til i delkapittel 3.6.3 om nødvendige rettigheter for eiendommen.

2.2 Institusjonell teori

2.2.1 Om institusjoner

Dagens samfunn har både formelle og uformelle regler som utgjør vårt institusjonelle rammeverk, hvor vi kan søke kunnskap om hvordan vi bør handle. Den institusjonelle teorien hjelper oss til å forstå institusjonene, hvordan de fungerer og hvordan de utvikles.

Institusjonell teori bidrar til analyse av datamaterialet og forståelsen for faktorer og rammeverket som styrer saksbehandling av endring av fast eiendom.

For den institusjonelle teorien benyttes spesielt Ostrom (2011), North (1990) og Peters (2012). Institusjonell teori er benyttet av flere i norsk kontekst. Sevattal benyttet det i utvikling av eiendomsteori (Sevattal og Sky 2003) og Berge (2008, 2011) i forskning på allmenninger og kollektive goder. Andre forskningsprosjekter har også benyttet det, som Ramsjord (2014:11) og Ridderstrøm (2015:119). De benytter ulike institusjonell teori og på denne måten bidrar de til forståelse og anvendelse.

Institusjonell teori gir blant annet et perspektiv for undersøkelser og gjennomføring av forskning. Institusjoner er «rules of the game», regler for menneskers oppførsel. Institusjoner sier noe om hva vi må gjøre, kan gjøre og ikke kan gjøre. På denne måten danner de et rammeverk som mennesker kan samhandle innenfor og de fjerner usikkerhet knyttet til denne samhandlingen (North 1990). I det følgende presenteres ulike forfattere og definisjoner av institusjoner.

For å definere institusjoner nærmere starter jeg med Bush (1987) som definerer samfunnet som et sett av institusjoner. Hvor en institusjon «may be defined as a set of socially prescribed patterns of correlated behavior» (Bush 1987:1076). På denne måten beskrives den institusjonen som undersøkes som en del av et system hvor også institusjonene i systemet påvirker hverandre. Peters (2012:6) kobler samfunnet og institusjonene sammen i sin beskrivelse:

«The State and society is virtually a metaphysical entity which embodies the law and the institutions of government, yet somehow also transcends those entities. Also, in this tradition the State is linked organically with society and society is significantly influenced by nature of the State».

Ostroms og Norths institusjoner er spilleregler (lover, normer og mentale modeller) som benyttes av spillere. Spillerne er individer og organisasjoner. Videre er det voktere av spillereglene, basert på at spillereglene bare er virksomme hvis de blir fulgt. Institusjonene har til hensikt å skape sikkerhet og stabilitet, og begrense handlingsrommet til spillerne.

Etter Norths definisjon av institusjoner som spillets regler kan vi si de er menneskeskapte regler som skal styre menneskenes handlinger for å minske usikkerhet. Institusjoner er menneskeskapte føringer som strukturerer politikk, økonomi og sosial interaksjon. De består av både uformelle og formelle regler. I tillegg vil de «provide the basic structure by which human beings throughout history have created order and attempted to reduce uncertainty in exchange» (North 1990:118). Institusjoner kan lages eller utvikles over tid, som for eksempel «common law».

Ostrom (2005:3) foreslår en bred definisjon hvor «institutions are the prescriptions that humans use to organize all forms of repetitive and structured interactions (...) Individuals

interacting within rule-structured situations face choices regarding the actions and strategies they take, leading to consequences for themselves and others».

Mahoney og Thelen (2010:4) argumenterer for at «nearly all definitions of institutions treat them as relatively enduring features of political and social life (rules, norms, procedures) that structure behaviour».

Peters (2012) introduserer flere definisjoner av institusjoner. Definisjonene er avhengige av tilnærmingen. I sin diskusjon om normativ institusjonalisme beskrives institusjoner som et løselig begrep benyttet i politisk vitenskap (political science) «to mean everything from a formal structure like a parliament to very amorphous entities like social class, with other components of the socio-political universe such as law and markets also being described as being institutions» (Peters 2012:29).

Institusjoner i form av regler skal gi oss trygghet. I prosessen med endring av fast eiendom er det to viktige momenter som gir trygghet: informasjon og tillit. Regler og informasjon er viktige for å unngå usikkerhet og skaper tillit til forvaltningen. North (2005:15) peker på fem ulike grader av usikkerhet basert på hvordan de kan reduseres:

«Uncertainty that can be reduced by increasing information given the existing stock of knowledge.

Uncertainty that can be reduced by increasing the stock of knowledge within the existing institutional framework.

Uncertainty that can be reduced only by altering the institutional framework.

Uncertainty in the face of novel situations that entails restructuring beliefs.

Residual uncertainty that provides the foundations for «non-rational» beliefs».

Rothstein (2005:23) peker blant annet på utfordringen med prosessen fra mistillit til tillit som et vanskelig triks i den politiske verden. Tillit er viktig for å få en institusjon og et samfunn til å fungere. Når det mangler tillit og det oppstår en såkalt «social trap» kan det se ut til at det ikke er noen vei ut av fellen igjen.

«In concrete terms, what might be the process that the actors in a society undergo as they make the transition from deep mistrust to trust? That is, once we have ended up in a social trap, how do we get out of it?» (Rothstein 2005:167).

Ved endring av fast eiendom i Norge er det lagt opp til at systemet skal være åpent og at søker og andre parter har tillit til saksbehandlingen. Det faktum at virkeligheten er kompleks og at ikke alle typer endring av fast eiendom passer inn i regler og planer gjør at det kan være behov for skjønn, andre eller endrede regler.

Gjennom å introdusere «new institutionalism» åpner Peters for å benytte institusjonell teori utenfor de fagfeltene det tradisjonelt har vært brukt i. Det er ulike institusjonelle teorier og de gir termen institusjon noe ulikt innhold. Videre legger de ulik vekt på aktørene. Et av likhetstrekkene ved teoriene er fokus på hvilken innvirkning struktur har på utfallet (Peters

2012:176). Den institusjonelle teorien gir mulighet for å se forskningstemaet i en større sammenheng og analysere prosessen som avhandlingen beskriver.

2.2.2 Institusjonell analyse og utvikling

Evolusjonen av institusjonene har røtter i fortiden. Som Peters (2012:viii) sier «[h]uman learning is more than the accumulation of the experiences of an individual over a lifetime. It is also the cumulative experiences of past generations».

Institusjoner kan sees på som vårt kollektive minne av fortiden. En institusjon lever ikke evig uforandret. Den kan endre seg sakte over tid eller mer dramatisk som gjennom en ny lov som ikke viderefører tidligere regler eller praksis og endrer det markant. Hvordan en institusjon endres kan sees i sammenheng med hvordan de oppstår. Institusjoner er forskjellige i ulike land og jurisdiksjoner. Ostrom (2005, 2012) påpeker denne diversiteten og behovet for forskjeller. Menneskene utvikler institusjoner basert på hvilke regler de trenger og hvilke regler som gir dem og andre det beste resultatet. Det er menneskene som lager institusjonene. Fennell (2011) beskriver Ostroms lov som sier at en «resource arrangement that works in practice can work in theory».

Ifølge Mahoney og Thelen (2010) endres institusjonene gradvis i et historisk perspektiv. Det kan umiddelbart se ut til at en bestemt hendelse har ført til endring, men ser vi på historien kan reglene være endret i samfunnet gjennom uformelle regler lenge før de skrives ned og vedtas. Endring av de formelle reglene er ofte en del av en prosess eller refleksjon av hvordan reglene faktisk benyttes i praksis.

De Soto (2001:189) benytter uttrykket «listening to the barking dogs». Med dette mener han at når det utarbeides institusjoner må vi høre på menneskene og implementere det som ikke er regulert gjennom lov inn i rettssystemet.

North (1990:107) sier at «[i]nstitutions are constructs of the human mind». Vi lager dem for å sikre struktur og unngå kaos. Det første skrittet mot formelle regler er å skrive dem ned eller på annen måte gjøre dem kjent blant folk. Deretter må det sikres at reglene følges. Regler er ofte ikke uttømmende og vi må ofte tolke dem. I mange situasjoner vet vi bare hva vi skal gjøre og hvordan situasjonen skal håndteres. Ifølge Searle (1995) eksisterer viktige deler av institusjoner kun i hodet på folk. Douglas (1986) sier det så sterkt som at de sterkeste institusjonene kun eksisterer der.

Ved utvikling av institusjoner er kultur og samfunn viktig. Det er lettere å relatere seg til en regel vi forstår:

«I believe we have recently underestimated the degree to which people accept institutions because they think the institutions have the right answer, because institutions embody a value that the people also accept» (Stinchcombe 1997:8).

Menneskene er også selv en del av institusjonene, som voktere. Når det gjelder forholdet til å behandle søknader om endring av fast eiendom er det kommunens administrasjon, representert ved saksbehandler og eiendomslandmåler. Det må være noen som tror på reglene og vokter dem for å få dem til å fungere (Stinchcombe 1997). Det er ulike samfunn (communities) som tolker reglene. De omtales som «epistemic communities» og «corporate culture». I avhandlingen benytter jeg dette for å undersøke kommunenes fagmiljø eksternt og internt.

«Epistemic communities» er nettverk av fagpersoner som bistår til å definere utfordringer og utvikle kunnskap. De besitter særlig fagkompetanse. Peters (2012:117) beskriver de blant annet som nettverk av kunnskap. Disse kulturene har et felles perspektiv på det aktuelle temaet basert på sin felles kunnskap og forståelse (Peters 2012:151).

På den andre siden er «corporate culture». Når det gjelder behandling av saker om endring av fast eiendom kan forståelsen av reglene utvikle seg i kommunens administrasjon som en etatskultur. En felles forståelse av hvordan reglene skal tolkes. Dette kan utvikle seg innad i en kommune eller i et samarbeid mellom flere. På denne måten kan det oppstå voktere som forstår regelverket ulikt og derfor utvikler ulik praksis.

Hvordan endring av en institusjon skjer avhenger av endringsagenten og karakteristika ved institusjonen, om det er høy eller lav grad av skjønn i tolkning og håndhevelse, og om det er sterk eller svak veto mulighet. Endringsagentene og deres forhold til institusjoner er vist i tabell 2.1 hentet fra Mahoney og Thelen (2010), og beskriver fire roller endringsagentene kan ha og hvordan de forholder seg til institusjonen, om de søker å bevare den og om de selv følger institusjonens regler. Noen bidrar til å endre mens andre ønsker å opprettholde status quo. For eksempel beskrives «symbiont change-agents» som agenter som mener institusjonen passer aktørene. De har fordeler av systemet slik det er samtidig som de selv opptrer på en måte som undergraver institusjonen på lang sikt (Mahoney og Thelen 2010:24). Andre agenter beskrives som «insurrectionists» eller revolusjonære, de ønsker å endre institusjonen og følger ikke reglene selv.

Tabell 2.1: *Typer av endringsagenter og deres forhold til institusjoner (Kilde: Mahoney og Thelen 2010:23, tabell 1.3)*

<i>Roles for change agents</i>	<i>Seeks to preserve institution</i>	<i>Follows rules of institution</i>
<i>Insurrectionaries</i>	<i>No</i>	<i>No</i>
<i>Symbionts</i>	<i>Yes</i>	<i>No</i>
<i>Subversives</i>	<i>No</i>	<i>Yes</i>
<i>Opportunists</i>	<i>Yes/No</i>	<i>Yes/No</i>

De ulike agentene sammen med den aktuelle institusjonen som undersøkes gir ulike muligheter for endring. Mahoney og Thelen (2010) beskriver fire typer endring som vises i

tabell 2.2. Tabellen viser karakteristiske trekke ved den politiske konteksten gjennom sterk eller svak veto mulighet, og institusjonens grad av skjønn i tolkning og håndhevelse av reglene. Typene av endring vises sammen med aktuell endringsagent. Typene endring er:

- «displacement» som består i å fjerne eksisterende regler og introdusere nye,
- «layering» hvor nye regler introduseres i tillegg til de eksisterende,
- «drift» er når endring av regler gjennomføres på grunn av endringer i omgivelsene,
- «conversion» som er endringer av mer strategisk karakter.

Tabell 2.2: Ulike typer av endring . Den politiske konteksten og karakteristiske trekk ved institusjonen bidrar sammen med endringsagentene til ulike typer endring (Basert på Mahoney og Thelen 2010:28, tabell 1.4).

		Karakteristika ved institusjonen	
		Lav grad av skjønn i tolkning/håndhevelse	Høy grad av skjønn i tolkning/håndhevelse
Karakteristika ved den politiske konteksten	Sterk veto mulighet	Subversives (Layering)	Parasitic symbionts (Drift)
	Svak veto mulighet	Insurrectionaries (Displacement)	Opportunists (Conversion)

Følges resonnementet til North (2005) om økonomisk endring må vi løfte blikket og se endringene i et større perspektiv. Han sier vi lever i en verden som kontinuerlig utvikler og endrer seg i nye retninger. North (2005:1) peker spesielt på tre endringer:

1. *in the quantity and quality of human beings*
2. *in the stock of human knowledge particularly as applied to human command over nature*
3. *in the institutional framework that defines the deliberate incentive structure of a society*

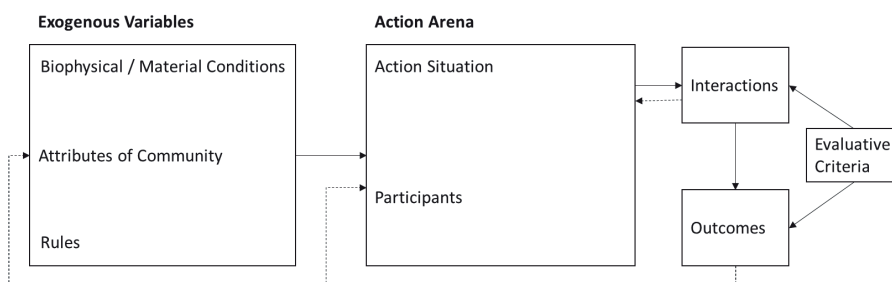
Et annet viktig perspektiv er muligheten for at de formelle reglene endres, men at de uformelle ikke følger etter (North 1990:91). Et eksempel på dette er dispensasjonspraksis i Norge hvor lovgiver gjennom endring av reglene ønsket å stramme inn mulighetene for å gi dispensasjon, men hvor det ikke ser ut til at forvaltningen og lokalpolitikken følger etter. Eksempelet med dispensasjon er beskrevet i Gammelmo (2016).

Et annet eksempel innenfor eiendomsdannelse er seksjonering og lovendringsprosessen i 2012-2017. Her er eierseksjonsloven institusjonen. Ved revisjon av eierseksjonsloven 1997 var det ulike endringsagenter. Det var de som ønsket sterkere kommunal kontroll, for eksempel kommunene selv. Det var de som ønsket mindre kommunal kontroll, for eksempel utbyggere. Loven som nå er gjeldende, eierseksjonsloven 2017, har gitt kommunen en sterkere rolle blant annet gjennom koblingsnøkkelen i § 7, om kontroll av boligers lovlighet.

Går vi tilbake til Mahoney og Thelen (2010:1) introduseres vi for teorien om en gradvis endring: «Once created, institutions often change in subtle and gradual ways over time».

Det kan se ut til at institusjonen i seg selv har evnen eller muligheten til endring. Det er institusjonenes natur at de kan endres. Hvordan denne endringen skjer avhenger av institusjonene og endringsagentene som tidligere beskrevet.

Ridderstrøm (2015:119) peker i sin avhandling på at styrken til institusjonell teori er at den gir et rammeverk for å tolke og forstå ulike aktører og deres handlinger. For forskningsprosjektet mitt benyttes institusjonell teori som en forståelsesramme og et rammeverk for å undersøke og evaluere prosessen for saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom. For å gjøre det benytter jeg rammeverk for institusjonell analyse og utvikling, Institutional Analysis and Development (IAD) Framework. Figur 2.7 viser rammeverket som benyttes i avhandlingen, basert på Ostrom (2005 og 2011).



Figur 2.7: Rammeverk for institusjonell analyse og utvikling – Institutional Analysis and Development (IAD) Framework (Kilde: Ostrom 2005:15, 33 og 2011:10).

I forskningsprosjektet er rammeverket for institusjonell analyse og utvikling testet på kommunens saksbehandling av dispensasjonssaker (Gammelmo 2016). Det fungerte der etter intensjonen: som en huskeliste og illustrasjon av mulige faktorer som påvirker enheten som undersøkes, som i mitt forskningsprosjekt er kommunen og saksbehandlingsprosessen.

De utenforliggende faktorene (exogenous variables) består av komponenter som i ulik grad kan påvirkes av utfallet, og de forklares ikke av rammeverket. Utgangspunktet er at de utenforliggende faktorene er representert ved forhold i den virkelige verden og de varierer i ulike deler av landet:

- Fordeling av landbruksområder, urbant eller ruralt, vann, fjell, daler og kommunestørrelse målt i areal.
- Egenskaper ved kommunen, som antall mennesker som bor i kommunen, deres kultur og utdanningsnivå.
- Regler og det formelle rammeverket som for eksempel plan- og bygningsloven, matrikkelloven, tilgrensende lover, arealplaner, normer og registre.

For forskningsprosjektet som helhet er det kommunen som er handlingsarenaen (action arena). Saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom gjennomføres innenfor denne arenaen og utgjør handlingssituasjonen (action situation). Handlingssituasjonen er

den sosiale situasjonen der samhandlingen skjer. Hvordan samhandling gjennomføres beskrives i boksen om interaksjon (interactions). Det kan illustreres med figur 1.2 i innledningskapittelet over interaksjon mellom aktørene. Temaet utdypes i kapittel 5.

Utfallet for en søknad om endring av fast eiendom er en tillatelse, eventuelt en tillatelse med vilkår, eller et avslag. For å få gjennomført en endring er det nødvendig at utfallet er en tillatelse. Hvordan tillatelsen lar seg realisere er et forhold som kan virke tilbake på handlingssituasjonen og er en del av generell analyse og drøftelse i del III .

Evalueringskriteriene (evaluative criteria) benyttes for å avdekke hvilke aspekter ved handlingssituasjonen og utfallet som ansees tilfredsstillende og hvilke aspekt som trenger forbedringer (McGinnis 2011:176). For mitt forskningstema er det saksbehandling som er handlingssituasjonen og utfallet er tillatelsen. Ostrom (2011:16) setter opp seks evalueringskriterier: «economic efficiency, fiscal equivalence, redistributational equity, accountability, conformance to values of local actors». McGinnis beskriver åtte punkter. Evalueringskriteriene må utarbeides og tilpasses den konkrete handlingssituasjonen som skal undersøkes. De evalueringskriteriene jeg anser som aktuelle å ta utgangspunkt i er:

- Efficiency – effektivitet
- Equity – rettferdig og upartisk
- Legitimacy – legitimitet
- Participation – deltakelse
- Accountability – ansvarlighet

Evalueringskriterier for forsvarlig saksbehandling er utarbeidet på bakgrunn av det formelle rammeverket, faglige arbeider (kapittel 3), etisk refleksjon og evalueringskriteriene fra institusjonell teori. Evalueringskriteriene presenteres i delkapittelet 3.9.

For undersøkelsen av saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom benyttes rammeverket for å systematisere og strukturere forhold som påvirker prosessen og utfallet. Det benyttes i drøftelser i enkelte kapitler i del II og generell analyse og drøftelse i del III.

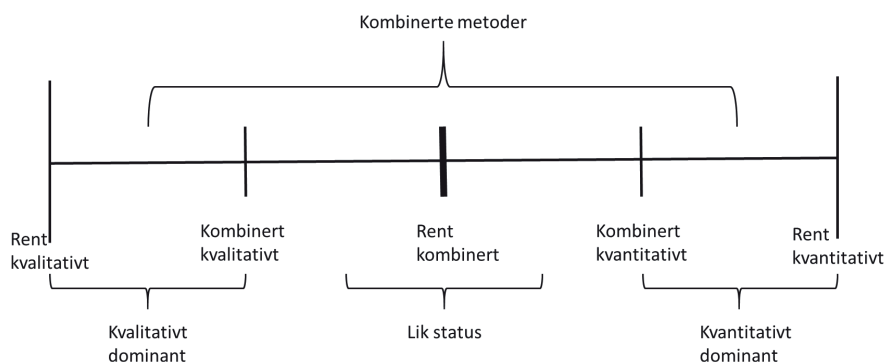
2.3 Metodologi

Metodologi handler om hvordan vi forsker på verden og velger metoder, og det tar utgangspunkt i forskningsspørsmålet. Forskningsdesignet og det metodologiske utgangspunktet for avhandlingen er basert på «mixed methods research» (MMR) og forskerens mulighet til å velge passende strategier og metoder ut fra det aktuelle forskningsspørsmålet, jf. Gobo (2015:330) og Tashakkori og Teddlie (1998:5-6).

Tre grunnleggende prinsipper for samfunnsvitenskapelig forskning beskrives av Grønmo (2004:17) som: Det ontologiske prinsipp hvor sannhet er en overordnet verdi. Det

epistemologiske prinsipper som sier at oppfatninger av sannhet er teoretisk, metodologisk og kontekstuell forankret. Det metodologiske prinsippet om at vurderinger av sannhet bygger på rasjonelle og logiske kriterier. Disse tre; ontologi, epistemologi og metodologi, beskrives å være et trekløver hvor hver av dem stiller et spørsmål. Ontologi: Hva er verden virkelig lagd av? Epistemologi: Hva er kunnskap? Metodologi: Hvordan kan vi vite? (Moses og Knutsen 2012:4). I dette delkapittelet er det metodologi som drøftes. Metodologi er studiet av metoder, hvilke metoder som er passende og som vil produsere pålitelig kunnskap (Moses og Knutsen 2012:5). Tilnærmingen tar for seg tre paradigmer om forskning basert på kvalitative, kvantitative og kombinerte metoder. Forskningsprosjektet benytter kombinert metode på det metodologiske nivå og det er derfor hovedvekt på dette. Fremstillingen preges av det som er relevant for avhandlingens tema og forskningsspørsmål.

Valg av metodologisk tilnærming kan gjøres på ulike måter. Begrepet metodologi brukes ifølge Grønmo (2004:29) «om de mer prinsipielle og fundamentale tenkemåtene eller forståelsesformene som legges til grunn for utviklingen og utnyttningen av ulike metoder». Den metodologiske tilnærmingen kan settes opp som tre paradigmer. Utgangspunktet er kvantitativt på den ene siden og kvalitativt på den andre. To paradigmer som gjerne settes mot hverandre. Ved å velge en av disse tilnærmingene innskrenkes metodevalgene. Begge har styrker og svakheter, nesten motsatte (metoder beskrives nærmere i kapittel 4). Ifølge Gobo (2005:16) kan svakheter ved den ene metoden være styrker ved den andre. Ved å kombinere både kvalitativ og kvantitativ metode kan forskeren og forskningsmiljøet ta i bruk det beste av begge. Det gjør det mulig å benytte metoder som komplementerer hverandre. Dette paradigmet kalles «mixed methods», og omtales som kombinert metode i avhandlingen. Forskning som benytter kombinert metode bygger bro mellom de to andre. Figur 2.8 illustrerer disse tre hovedparadigmene med underkategorier av kombinert metode for bruk i forskning. Figuren er hentet fra Johnson mfl. (2007:124, figur 1).



Figur 2.8: De tre hovedparadigmene; kvalitativt, kombinert og kvantitativt, med underkategorier av kombinerte metoder (Basert på Johnson mfl. 2007:124, figur 1).

Ifølge Grønmo (2004:123) kan samme sosiale fenomen ha både kvalitative og kvantitative aspekter, de kan studeres ved bruk av både kvalitative og kvantitative data og samles inn og behandles på grunnlag av ulike kilder og ved hjelp av ulike metoder. Videre peker han på at «kvalitative og kvantitative tilnærminger prinsipielt sett ikke står i et konkurrerende, men derimot i et komplementært, forhold til hverandre» (Grønmo 2004:124). Ingen av de to typene data er prinsipielt bedre enn de andre. Det er de dataene som kan belyse det bestemte forskningsspørsmålet som er den mest fruktbare datatypen.

2.3.1 Det kvantitative paradigme

Kvantitativt har med antall å gjøre. Kvantitativ analyse og metode beskrives som en undersøkelse som analyserer et antall enheter, som for eksempel land, personer eller bedrifter. Det benyttes når vi ønsker å få svar på «hvor mange», «hvor langt», «hvor ulike» o.l. Formålet kan være «å teste en hypotese, det vil si å finne ut om en antakelse om virkeligheten stemmer overens med de data man har» (Dahlum 2014). Dataene som genereres i en slik undersøkelse vil være i tallform, som kan analyseres ved hjelp av statistiske metoder. De kan brukes for å trekke deskriptive eller beskrivende slutninger og som belegg for kausale slutninger. På denne måten kan for eksempel årsaksforhold beskrives. En utfordring ved kvantitativ analyse av samfunnsfaglige data er operasjonaliseringen og målingen av variablene.

2.3.2 Det kvalitative paradigme

Kvalitativ analyse «innebærer å undersøke én eller få observasjoner i dybden, ved å samle inn data som beskrives i tekstform» (Dahlum 2014). Kvalitative forskningsmetoder vektlegger forståelse og analyse av sammenhenger i en prosess hos den enkelte fremfor opptelling av fenomener eller kjennetegn ved en gruppe individer. Kvalitativ forskning er viktig for å utvikle bedre forståelse og dermed utvikle nye teorier og hypoteser som i neste omgang kan utprøves i kvantitative studier (Malt 2015). Dette kan benyttes som en forundersøkelse.

Om forholdet mellom kvantitativ og kvalitativ forskning skriver Malt (2015) at de er «supplerende metoder som ikke kan erstatte hverandre». Dette samsvarer godt med Gobo (2005:16) som beskrev kvantitativ og kvalitativ forskning som motsatser hvor svakheter ved den ene er styrker ved den andre. Kvantitative metoder beskriver forskningstema med tall og statistikk og kan si noe generelt. Kvalitative metoder går i dybden. Metodene for å innhente data må tilpasses enheten som undersøkes og forskningsspørsmålet som skal belyses.

2.3.3 Forskning basert på kombinert metode

Kombinert metode kan sees på både som en metodologi og et metodevalg. Når forskeren er tverrfaglig og åpen for å benytte flere metoder kan han eller hun finne seg til rette i forskning som benytter kombinert metode (Johnson 2015:700). Forskning som benytter kombinert metode ser ut til å omfavne pluralisme, det vil si både visdom og vitenskap, både kvalitativ og kvantitativ forskning, og studere nivåer av virkeligheten som inkluderer både makro- og mikronivå (Johnson 2015:691). Det som på engelsk omtales som «mixed methods research» er definert som forskning hvor forskeren innhenter og analyserer data, integrerer funnene og benytter både kvantitative og kvalitative metoder i samme studie eller forskningsprosjekt (JMMR 2016). Bruk av kombinert metode kan være både tids- og kostnadskrevende. Et alternativ kan derfor være å benytte andre studier i kombinasjon med egne, og teori for å binde delene sammen. Rasjonale for å kombinere metoder i samme studie er at hverken kvalitative eller kvantitative metoder alene kan fullt ut besvare forskningsspørsmålet eller «capture the phenomenon» (Gobo 2015:330).

I en studie som benytter kombinert metode kan forskeren velge en av de tre alternative kombinasjonene som best passer prosjektet: «QUAL-dominant (antirealist/constructivist), QUAN-dominant (realist/naturalist) or equal-status MMR (intermediate version)» (Johnson og Gray 2010:87). Figur 2.8 viser hvordan metoder kan mikses med en dominant eller at både det kvantitative og kvalitative er likeverdige. Idealet er likeverdig, som et ideologisk eller ønsket utgangspunkt, men når metodene benyttes vil det i stor grad være en overvekt av enten kvantitativt eller kvalitativt, avhengig av forskningsspørsmålet og valg av strategi. Figuren er en av flere modeller som beskriver typer av kombinerte metoder. Andre modeller som kan benyttes og som har bidratt som inspirasjon for meg finnes hos Heyvaert mfl. (2013: tabell A) og Leech og Onwuegbuzie (2009:269 figur 1 og 273 figur 2). Mitt forskningsprosjekt er kvantitativt dominant, da den overordnede tilnærmingen er å generalisere og det meste av datamaterialet er kvantitativt.

Beskrivelsen på metodologisk nivå er en rettesnor for å besvare forskningsspørsmålet. For å undersøke kommunenes praktisering av saksbehandling er det behov for å benytte ulike strategier. Det er behov for å undersøke kvalitetssikringssystem og andre dokumenter (kvalitativt), samtidig som en spørreundersøkelse gir grunnlag for mer generelle data om praksis (kvantitativt). Det er behov for kvalitative og kvantitative data. Dette fører til at prosjektet benytter to metodologier, som er dokumentanalyse og survey.

Forskningsarbeidets metodologiske overbygning baserer seg på «mixed method research». Denne overbygningen og valget av survey og dokumentanalyse som metodologier, også omtalt som strategier, gir grunnlag for valg av metoder når forskningsspørsmålet skal operasjonaliseres. Utviklingen av forskningsdesign, gjennomføringen av det og valg av metoder beskrives i kapittel 4.

3 Endring av fast eiendom

I dette kapittelet går jeg nærmere inn i bakgrunnen for forskningstemaet og det formelle rammeverket som gjelder for saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom og realisering av tillatelsen. En oversikt over aktuelle arbeider, først og fremst norske, men også nordisk ble presentert i delkapittel 1.3. I dette kapittelet utdyper jeg dette nærmere i tilknytning til de temaene hvor de benyttes. Formålet er å gi innsikt i det formelle rammeverket og plassere forskningsprosjektet i sammenheng med tidligere faglige arbeider, som benyttes i senere drøftelser i del II og del III. Presentasjonen i kapittelet gir grunnlag for avslutningsvis, i delkapittel 3.9, å oppsummere kriteriene for forsvarlig saksbehandling.

Kapittelet kan leses i sin helhet eller ett delkapittel i sammenheng med presentasjon av datamaterialet i del II. Sammenhengen mellom delkapitlene i kapittel 3 og kapitlene i del II er vist i tabell 3.1 og inndelingen følger prosessfiguren fra kapittel 1, figur 1.3.

Tabell 3.1: Sammenheng mellom delkapitler i kapittel 3 og presentasjon av datamateriale i del II.

<i>Delkapittel i kapittel 3</i>	<i>Kapittel i del II</i>	<i>Tema og tittel</i>
3.3	5	<i>Kommunen</i>
3.4	6	<i>Saksbehandleren</i>
3.5	7	<i>Veiledning og søknad</i>
3.6	8	<i>Saksforberedelser</i>
3.7	9	<i>Tillatelse til endring av fast eiendom</i>
3.8	10	<i>Realisering av tillatelsen</i>

Kapittelet starter med å sette søknad om endring av fast eiendom inn i en historisk kontekst. Gjennom en historisk tilnærming til regelverket knyttet til prosessen dannes et grunnlag for å forstå dagens formelle rammeverk. Den er kort og tilpasset forskningstemaet.

Arealplanene legger mye av grunnlaget for både søknad og saksbehandling. Dette viktige utgangspunktet for den videre saksbehandlingen presenteres i det andre delkapittelet.

Gjeldende lovverk presenteres i de påfølgende delkapitlene. Flere av bestemmelsene gjelder for mer enn ett tema i prosessen. Dette fører til noe gjentakelse men i hovedsak viser jeg til foregående beskrivelser. Fremstillingen tar sikte på å presentere gjeldende rettsregler som er aktuelle for forskningstemaet. Delkapitlene behandler kommunen som forvaltningsmyndighet, kommunens saksbehandling og realisering av tillatelsen.

Avslutningsvis gir kapittelet en oppsummering og presentasjon av evalueringskriterier for forsvarlig saksbehandling som benyttes for å besvare forskningsspørsmålet i del III.

3.1 Endring av fast eiendom som søknadspliktig tiltak

Endring av fast eiendom er en del av eiendomsdannelsen og regnes som et tiltak etter plan- og bygningsloven § 1-6. I henhold til plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav m er det et tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene og er søknadspliktig etter § 20-2. Slik har det ikke alltid vært. Delkapittelet gir en kort historisk oversikt over lovbestemmelser relevant for endring av fast eiendom og utvikling av søknadsplikt for sakstypen. Endring av fast eiendom betegnes ofte som «deling av eiendom» i lovverket og var regulert allerede i Magnus Lagabøtes landslov fra 1274 og i Norske Lov 1687 3-12-15 (Sevatdal 2017:21 og 142).

I begynnelsen var det deling av skyld og behovet for å benytte fast eiendom som grunnlag for skattlegging som var viktigst. Med skylddelingsforordningen 18. desember 1764 kom regler om at når det skulle gjennomføres deling av skyld skulle det samtidig gjennomføres en fysisk deling. Dette var en offisiell forretning uten landmåler (Sevatdal 2017:241). På 1800-tallet får vi forordning om skatt og matrikkel i 1813 og lov 28. mai 1845 om delings- og skylddelingsforretninger. På landsbygda var det skyld og deling av skyld som fortsatt stod i sentrum. Sevatdal (2017:242) beskriver prosessen gjennom fem punkter:

- 1) Eieren bestemmer hva som skal deles fra.
- 2) Tankegangen er fradeling og det er den nye eiendommen som beskrives.
- 3) Forretningene ble gjennomført av offentlig nemd med lekmenn.
- 4) Det var ingen krav til grensebeskrivelsen, eller til måling og merking.
- 5) Tinglysing ble nektet hvis forretningen ikke var utført riktig.

Like før 1900 endres skattleggingen fra å utlignes etter skyld til inntekts- og formuesskatt. I skylddelingsloven 20. august 1909 er det fortsatt eierens vilje som er vesentlig. Det er eiendomsdeling som er det sentrale, men til tross for at skyld ikke lenger er vesentlig for skattemessige formål opprettholdes deling av skyld også med loven av 1909 (Sevatdal 2017:245-246). Det ble lagt liten vekt på dokumentasjon av eiendomsgrenser og kart. Et initiativ for å vektlegge dette var lov om grensemerking med videre ved økonomisk oppmåling 6. mai 1921. Loven hadde sitt utgangspunkt i at alle kommuner som ønsket det skulle kunne vedta at deler eller hele kommunen skulle måles opp og kartlegges også for eiendomsgrenser (Sevatdal 2017:249).

For byene og tettbygde strøk har det vært egne regler gjennom bygningslovgivningen for fastsetting av grenser (Nordtveit 1990:29). De første kom med «påbud om deling ved avhendelse av del av grunn i kjøpstad, (...) ved plakat av 19 mars 1790» (NOU 1973:31:10). Påbudet om oppmåling ble videreført i senere bygningslover for byene. Sist i bygningsloven 22. februar 1924 § 1 hvor det heter at «[d]enne lov gjelder for landets byer (kjøpstæder, ladesteder og bergstaden Røros) samt i en utstrekning av 200 m utenfor sammes grenser (byggebeltet)» (Kaas 1935). Forholdet til deling er beskrevet i bygningsloven § 58:

«Ingen grunn må deles på sådan måte, at der oppstår forhold som strider mot lovens forskrifter. Heller ikke må grunn deles således, at der dannes tomter som etter bygningsrådets skjønn efter sin størrelse eller form er mindre vel skikket til selvstendig bebyggelse. Er tomten bebygget, skal der også tas hensyn til dens fremtidige bebyggelse».

Med bygningsloven 18. juni 1965 ble det innført like regler for hele landet. Det heter at «[d]enne loven gjelder for hele landet. Departementet kan likevel fastsette at loven ikke skal gjelde i en kommune eller del av den» (§ 1). Lovens § 63 om deling av eiendom innfører plikt til å søke og få tillatelse ved endring av fast eiendom som nevnt i delingsloven. Den viderefører bygningsloven 1924 § 58 om krav til at deling ikke skal stride mot lov, forskrift eller vedtekt. Rekvirering av oppmåling skjedde hos kommunenes oppmålingsmyndighet senest 3 år etter at tillatelsen var gitt. Videre er det krav til at vann (§ 65), atkomst og avløp (§ 66) skal være sikret.

I 1985 avløses bygningsloven av plan- og bygningsloven 14. juni 1985. I 1985-loven heter det i § 63 at endring av fast eiendom som for eksempel opprettelse av ny grunneiendom eller endring av eksisterende eiendomsgrenser, ikke må gjøres på en slik måte at det oppstår forhold som strider mot loven, forskrift, vedtekt eller plan. Videre at «[o]pprettelse eller endring (...) må heller ikke gjøres slik at det dannes tomter som etter kommunens skjønn er mindre vel skikket til bebyggelse på grunn av sin størrelse, form eller plassering». Dette er en videreføring av tidligere krav. Hjemmel for å kreve at endring av fast eiendom omsøkes finnes i § 93 bokstav h. Videre står det i § 94 første punkt at «[s]øknad om tillatelse etter § 93 skal være skriftlig og gi de opplysninger som er nødvendig for at kommunen kan ta standpunkt til om vilkårene for å gi tillatelse er til stede». Søknaden må angi hvordan enheten ønskes utformet og angi grenseforløpet på kart. Videre må den vise hvordan de nye enhetene inngår i en fremtidig utnytting av området. Naboer og gjenboere må varsels.

Søknader om endring av fast eiendom må behandles etter jordloven § 12 hvis eiendommen benyttes eller kan benyttes til jordbruk eller skogbruk og ikke er regulert til annet formål. En vedtaksmyndighet som ikke alltid har vært tillagt kommunen. Sakstypen ble overført til staten i 1981 med etablering av fylkeslandbruksstyre i hvert fylke og tilhørende statlig administrasjon på fylkesnivå. Samtidig ble landbrukskontorene på kommunenivå overført til staten. Det ble etablert en statlig organisering med Landbruksdepartementet øverst, deretter fylkeslandbruksstyrene med fylkeslandbrukskontor og nederst lokale landbruksnemnder med landbrukskontor. Organiseringen la til rette for både instruksjonsmyndighet og kompetansetilførsel fra øverste organ til underliggende organer (Ot.prp.nr. 72 (1993-1994): kapittel 4.2.1). Ved lovendring i 1993 ble landbruksnemndene og landbrukskontorene kommunale, og tjenestelinjene oppover i det statlige hierarki ble brutt. Landbruksdepartementet skriver i Rundskriv M-4/2003:3 at de ønsket å styrke lokalpolitikken. En annen endring var krav til fagkompetanse. Tidligere var det lovfestede kompetansekrav, jf. jordloven 1955 § 3a, men det ble ikke videreført ved lovendring i 2003.

Gjennom flere hundre år har regelverket endret seg. Reglene om søknadsplikt og krav til eiendommen er videreført i gjeldende lov. Eiers vilje og ønsker er fortsatt et viktig utgangspunkt, men om ønsket kan formelt realiseres styres av det formelle rammeverket. Avslutningsvis i dette delkapittelet vil jeg trekke frem igjen de fem punktene hentet fra Sevattal (2017:242) og reflektere kort over hvordan dagens situasjon ikke er helt ulik:

1) Det er eieren som bestemmer hva som skal deles fra: Forsatt er det søker som bestemmer hva det skal søkes om, men det er ikke nødvendigvis slik at kommunen gir tillatelse til det. Det formelle rammeverket setter begrensninger for søkers handlefrihet og kommunens myndighetsutøvelse. Avtalefrihet står fortsatt sterkt og kan skape utfordringer.

2) Tankegangen er fradeling og at det er den nye eiendommen som beskrives: Nå er faget på vei inn i en tankegang om eiendomsdannelse og endring av fast eiendom. Fokus skal ikke kun være på den nye eiendommen, men også den opprinnelige som for eksempel krav om at de eksisterende forholdene ikke skal bli lovstridige etter endringen.

3) Offentlig nemd med lekmenn gjennomførte forretningene: Kart- og delingsforretning og nå oppmålingsforretning har vært gjennomført av bestyrer uten krav til fagkompetanse. Kommunen er ansvarlig og arbeidet kan utføres av kommunens egen eiendomslandmåler eller en innleid. Med forslag til endringer av matrikkelloven som ble vedtatt våren 2018 vil det innføres krav til fagkompetanse i form av landmålerbrev til eiendomslandmåleren.

4) Det var ingen krav til grensebeskrivelse, måling eller merking: Oppmålingsforretningen har siden delingsloven hatt krav til merking, måling og protokoll. I dag har dette sin hjemmel i matrikkelloven § 33 m.fl.

5) Det ble nektet tinglysing hvis forretningen ikke var utført riktig: Dagens system krever at endringene er ført inn i matrikkelen og nødvendig dokumentasjon følger med til tinglysing. Det utføres ingen materiell kontroll ved tinglysing, men saken avvises hvis den har klare mangler som for eksempel pantehftelser som krever godkjenning av panthaver.

Plan- og bygningsloven 1985 gjaldt frem til plan- og bygningsloven 2008 trådte i kraft 1. juli 2009. Plan- og bygningsloven og matrikkelloven er gjeldende lover når forskningsprosjektet gjennomføres og danner grunnlaget for beskrivelser og drøftelser i avhandlingen. Sakstypen endring av fast eiendom inkluderer fem tiltak, jf. plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav m:

- Opprettelse av ny grunneiendom
- Opprettelse av ny anleggseiendom
- Opprettelse av nytt jordsameie
- Opprettelse av ny festegrunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år
- Arealoverføring

Jeg benytter opprettelse av ny grunneiendom som eksempler og i figurer.

3.2 Arealplan og endring av fast eiendom

Utgangspunktet ved endring av fast eiendom er eksisterende arealplan eller utarbeidelse av en ny eller mer detaljert plan. Både søker og saksbehandler må ha en forståelse av hvilke formål og bestemmelser som gjelder for eiendommen som skal endres. Planteori er ikke en del av avhandlingen, heller ikke undersøkelser av planprosessen. Arealplan vies oppmerksomhet fordi den er et viktig grunnlag for de mulighetene søker har og for gjennomføring av saksbehandlingen. Som beskrevet i modellen til Paasch (2012) i delkapittel 2.1.4, er en arealplan en offentlig regulering av hvilke muligheter en søker har. Arealplan kan legge begrensninger og gi muligheter i form av arealformål. Et område som har vært avsatt til landbruk kan endres til boligformål gjennom en planprosess. Det gir muligheter for å selge tomter, samtidig som reguleringsbestemmelsene setter begrensninger for hvor mange. Jeg anser det derfor nødvendig at en mer overordnet tilnærming til forskningstemaet starter med arealplan. En søknad i tråd med gjeldende arealplan følger en mer standardisert saksbehandling, og får en tillatelse fra kommunen, enn en søknad som ikke er i tråd med arealplan.

I henhold til plan- og bygningsloven § 3-1 skal planleggingen fremme helhet:

«ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten».

Videre skal vedtatte planer være et felles grunnlag for kommunal, regional, statlig og privat virksomhet i planområdet. Planlegging skal dermed sikre en demokratisk prosess som leder frem til et plangrunnlag som blant annet er utgangspunkt for endring av fast eiendom. Arealplanene illustrerer et ønske om en bestemt endring i våre omgivelser eller ivaretagelse av noe eksisterende, i form av angivelse av arealformål, jf. plan- og bygningsloven §§ 11-5 og 12-5. Planprosessen forutsetter at en rekke forhold skal være avklart når arealplanen vedtas, og gjennom det også før søknad om endring av fast eiendom og byggesøknad utarbeides og behandles. Dette fremkommer blant annet av «Reguleringsveileder» fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

«Reguleringsplan avveier ulike hensyn på et tilpasset detaljeringsnivå, avklarer eventuelle målkonflikter, klargjør arealer for utbygging og sikrer vern/bevaring» (KMD 2017:10).

Når myndigheter, parter, interesseorganisasjoner mfl. har fått uttalt seg og de ulike interessene er veid mot hverandre, er hensikten at tiltakene lettere skal kunne gjennomføres. Reglene om samordning og samarbeid i planprosessen skaper forutsigbarhet og tilsier at prosessen videre bør bli enklere og kunne gjennomføres raskere. Erfaringsmessig kan virkeligheten fortone seg noe annerledes. Blant annet fordi planlegging gir mulighet til å planlegge på tvers av eiendomsgrenser.

Planlegging på tvers av eiendomsgrenser kan være det som gjør at en arealplan ikke blir realisert, for eksempel fordi de ulike hjemmelshaverne ikke ønsker samme utvikling. En arealplan gir mulighet for utvikling i tråd med planen men den tvinger ikke hjemmelshavere til å gjennomføre den. Arealplanen legger med dette føringer for hva kommunen skal gi tillatelse til, jf. plan- og bygningsloven §§ 1-6 og 21-4.

En annen side ved forholdet mellom arealplaner og eiendomsgrenser er at ved planlegging benyttes gjerne de registrerte eksisterende eiendomsgrensene som avgrensning av planområde og arealformål. Det heter i kart- og planforskriften § 10 at kartgrunnlaget i arealplan skal ha «identiske eiendomsgrenser som i matrikkelen». I veilederen fra KMD (2014b:17) blir det beskrevet som et «uttrykkelig krav». Dette fører til at registrerte eiendomsgrenser utgjør en viktig informasjonskilde. Registrerte eiendomsgrenser i Norge er beheftet med usikkerhet og mangler, dette er beskrevet av blant andre Mjøs og Sevatdal (2011), Sevatdal og Gammelmo (2017), Hegstad og Gammelmo (2017). Denne usikkerheten kan føre til at gjennomføringen av planen kan støte på utfordringer.

Arealplanene benytter med andre ord registrerte eksisterende eiendomsgrenser, men de planlegger også uavhengig av eksisterende eiendomsgrenser. Den ønskede utviklingen kan planlegges på tvers av eksisterende eiendomsgrenser. Planlegging uavhengig av eksisterende eiendomsgrenser kan gi fordeler, men kan også skape nye utfordringer når arealplanen skal gjennomføres, for eksempel ved saksbehandling av endring av fast eiendom. Noe som ikke utelukkende er en norsk utfordring, eller utelukkende knyttet til eiendomsgrenser, og som jeg mener Davy (2012:35-36) uttrykker på en billedlig måte:

«Planners as boundary makers establish, maintain, change, or abandon boundaries as much as it is necessary for an efficient and equitable use of land. The boundaries in question may be physical, environmental, political, economic, social, legal, or cultural – or any combination of these and other kinds of boundaries. Sometimes planning establishes a boundary.»

Holth (2014:187) trekker også frem at eiendomsgrenser sjelden er «gjenstand for særlig behandling i prosesser knyttet til vedtakelse av kommuneplanens arealdel» i Norge. Videre presiserer han at det at planlegging kan gjøres uavhengig av eksisterende eiendomsgrenser ikke betyr at det bør skje uavhengig av dem, blant annet med tanke på realisering av planen (Holth 2014:190).

Planprosessen er påvirket av ulike interesser fra privatpersoner til politikere og utbyggere. Søknader som ikke er tråd med planen skal i utgangspunktet avslås. Løfter vi blikket fra vår egen lovgivning kan planlegging beskrives som en guide til fremtidig handling:

«Planning is the guidance of future action. In a world of intensely conflicting interests and great inequalities of status and resources, planning in the face of power is at once a daily necessity and a constant ethical challenge. (...) Planners do not work on a neutral stage, an ideally liberal setting in which all affected interests have voice; they work within political institutions, on political issues, on

problems whose most basic technical components may be celebrated by some, contested by others. Any account of planning must face these political realities» (Forester 1989:3).

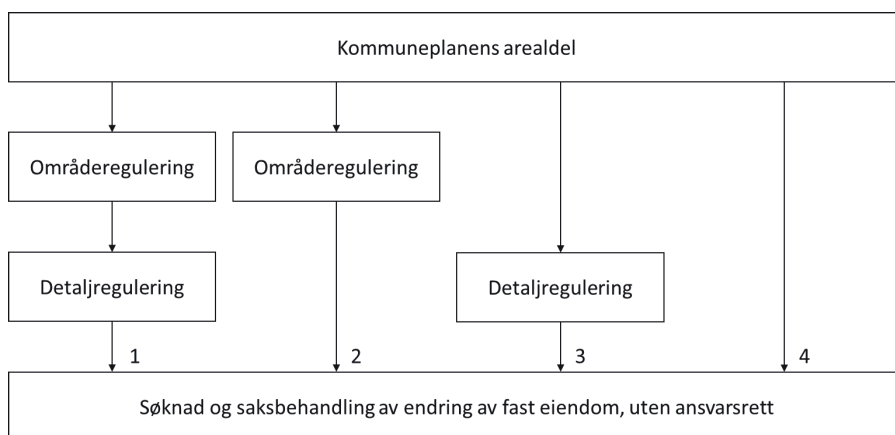
For å konkretisere de nasjonale forventningene til planleggingen og markere nasjonal politikk utarbeides det statlige planretningslinjer (KMD 2014a). Eksempler på dette er «Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging» (Regjeringen 2014c) og «Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen» (Regjeringen 2011). Disse skal følges opp ved planlegging på fylkesnivå og videre til kommunenivå. Kommunen er den sentrale og aktive planmyndighet, hvor kommunestyret behandler og vedtar arealplaner (Holth 2014:184).

Kommunene skal ha kommuneplaner som legger føringer for bruk av alle arealer og den skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, jf. plan- og bygningsloven § 11-1. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn. Kommuneplanen inneholder ulike dokumenter. Ifølge Jensen (2000:54) kan kommuneplanen ha et arealbrukskart, planbestemmelser som er rettslig bindende og retningslinjer som vil være et skjønnsgrunnlag. En kommuneplan kan sette krav om at nye tiltak i bestemte områder krever utarbeidelse av reguleringsplan før de kan gjennomføres. Plan- og bygningsloven § 12-1 pålegger kommunestyret å sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for områder hvor det følger av loven eller av kommuneplanens arealdel. Reguleringsplanene i kommunen kan initieres av privatpersoner, profesjonelle utviklere eller kommunen selv, jf. plan- og bygningsloven § 12-3.

Arealplanene er bindende for den fremtidige bruken og utviklingen av arealene våre i henhold til planenes rettsvirkning, jf. plan- og bygningsloven §§ 11-6 og 12-4. Helt konkret heter det at «kommuneplanens arealdel [skal] følges ved avgjørelse av søknad om tillatelse eller ved forståelsen av tiltak etter reglene i §§ 20-2 til 20-5» (§ 11-6). For reguleringsplaner «skal [de] følges ved avgjørelse av søknad om tillatelse eller ved forståelsen av tiltak som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav a til m, jf. §§ 20-2 til 20-5» (§ 12-4). Aanerud (2017:114) peker på at § 12-4 andre ledd gir plankartet rettsvirkning kun til arealformålet. Annen rettsvirkning må knyttes til bestemmelsene. Dette finner vi også hos Innjord (2010a:340) som skriver at tomteinndeling kan gis som arealformål i arealplan (plan- og bygningsloven § 12-5 nr. 1) og vises på plankartet, men rettsvirkningen formelt må forankres i planbestemmelsene. Slik sett styrer planene aktørene i prosessen ved endring av fast eiendom. Med andre ord er resultatet av en planprosess noe søker, saksbehandler, eiendomslandmåler og andre aktører må forholde seg til. En viktig presisering som blant annet er tatt opp av Holth (2014:186) er at planens bindende virkning kun gjelder nye tiltak og utvidelse av eksisterende.

Det kan settes opp ulike forløp fra kommuneplanens arealdel til saksbehandling og tillatelse. Det er blant annet beskrevet av Jensen (2000:52), Røsnes (2014c:258-260) og KMD (2017:10). En illustrasjon av sammenhengen mellom plannivåene, ulike forløp og sluttproduktet, tilpasset sakstypen endring av fast eiendom, er vist i figur 3.1. Ifølge Røsnes fører valgfrihet i detaljering av arealplaner til at utgangspunktet for søknad og saksbehandlingen er ulik, uavhengig av om det er endring av fast eiendom eller en byggesak:

«I utforming og formell fremstilling av detaljplaner er det stor valgfrihet i formulering og detaljering av formelle reguleringer med eventuelle tillegg av retningslinjer. Både disse og overordnet (-de) plantype (-r) er juridisk bindende for arealbruken, slik at de kan kombineres på flere måter for behandling av byggesaken» (Røsnes 2014c:258).



Figur 3.1: Arealplantyper forut for søknad og saksbehandling. Figuren illustrerer mulige kombinasjoner av plantyper i forkant av søknad og saksbehandling. Ulik detaljeringsgrad på de ulike plannivåene vil føre til ulik grad av frihet for søker og skjønnsutøvelse for kommunen. Tallene 1 til 4 viser fire ulike utgangspunkt for utarbeidelse og saksbehandling av en søknad.

Det er vesentlig å se sammenhengen mellom det som skjer i prosessen med søknad og saksbehandling, og det som har skjedd forut gjennom planprosessene. Figur 3.1 viser at en søknad kan utformes og behandles på bakgrunn av arealplaner på ulike nivå og med ulik detaljeringsgrad. Den viser fire mulige utgangspunkt for utarbeidelse og saksbehandling av søknad (se numrene 1-4). Et eksempel er opprettelse av ny grunneiendom som vist i Figur 1.1. I det konkrete eksempelet er det kommuneplanens arealdel, nummer 4 i oversikten over plantyper, som er grunnlaget for søknad og tillatelse til å endre eiendommen og opprette to nye eiendommer. Et annet eksempel er søknad om ny grunneiendom i tråd med utforming og bestemmelser i reguleringsplan (detaljplan). Da er søknad og saksbehandling et resultat av forløp 1 eller 3. Dette viser at det kan være ulik grad av detaljering å forholde seg til, for både søker og kommunen som saksbehandler.

3.3 Kommunen

3.3.1 Kommunen som forvaltningsorgan

I henhold til forvaltningsloven § 1 er forvaltningsorgan «i denne lov et hvert organ for stat eller kommune». Offentlige forvaltningsmyndigheter er tillagt kompetanse til å foreta avgjørelser på sine rettsområder og innenfor sine fullmakter. Hvor mye som delegeres kan endres over tid i takt med samfunnsutviklingen. Myklebust (2016:159) uttrykker det billedlig ved at kompetansefordeling mellom stat og kommune «heller ikke [er] hogge i stein, men kan endre seg i takt med samfunnsutviklinga og m.a. rådande politiske oppfatningar av verdien av det kommunale sjølvstyret».

Innbyggernes rett til å styre over lokale forhold gjennom lokale folkevalgte organ følger av Grunnloven § 49 andre ledd. Kommuneloven setter rammene for kommunens arbeid. I henhold til § 1 skal loven legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard. Kommunen som forvaltningsorgan skal være en effektiv iverksetter av samfunnets mål:

«Kommunenes helhetlige samfunnsansvar og de fire hovedrollene til kommunen som tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler er ikke regulert direkte i formålsparagrafen, selv om det finnes en rekke lovbestemmelser både i kommuneloven og i særlovgivningen hvor disse rollene gjenspeiles. Samfunnsansvaret og disse rollene er imidlertid indirekte beskrevet ved at loven skal legge til rette for forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling» (NOU (2016:4):40).

Blant forslag til lovendringer er prinsippet om kommunalt selvstyre og nærhet til borgere tatt inn (NOU 2016:4) gjennom forslaget til ny §1-1 hvor det heter at «[f]ormålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det. Loven skal legge til rette for et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse». Videre skal kommunen drive samfunnsutvikling og bidra til at kommunen er effektiv, tillitsskapende og bærekraftig (kommuneloven § 1). Dette er videreført i lovforslaget som ble lagt frem 16. mars 2018 (Prop.46L (2017-2018)).

Forslaget til ny § 2-2 slår fast at «[o]ffentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne» og at innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner «ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom».

Kommunestyret er det øverste kommunale organ. De fatter vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak, jf. kommuneloven § 6. For endring av fast eiendom kan vedtaksmyndighet være delegert til kommunens administrasjon, med mindre kommunestyret bestemmer å beholde vedtaksmyndighet i et politisk organ, jf. kommuneloven § 23 nummer 4. Kartverkets matrikkeltilsyn viser at enkelte kommuner som utfører oppgavene administrativt mangler nødvendig skriftlig delegering. For endring av fast

eiendom gjelder særlover og det må delegeres oppgaver etter plan- og bygningsloven og matrikkeloven.

Kommunens myndighetsutøvelse skal ikke være vilkårlig, men regelbasert, begrunnet og rettferdiggjort for å ha legitimitet i samfunnet (Taraldrud 2018:26). Kommunen er gitt stor frihet, men må forholde seg til god forvaltningsskikk og sikre prinsippene om legalitet, likhet og offentlighet i sitt arbeid som myndighetsutøver. For meningsinnholdet i god forvaltningsskikk har jeg tatt utgangspunkt i følgende beskrivelse:

«God forvaltningsskikk betyr i hovedsak at forvaltningens saksbehandling skal være rask, hensynsfull, ryddig og upartisk, og sakens parter skal få komme til orde før avgjørelsen treffes. Usaklig forskjellsbehandling skal ikke finne sted. Prinsippet om god forvaltningsskikk knyttes til forvaltningens arbeidsmåte, forvaltningsorganets fullmakter og avgjørelsens innhold. I realiteten er det tale om flere samvirkende prinsipper» (Taraldrud 2018:159).

Fylkesmannen er et statlig organ kommunen må forholde seg til. Fylkesmannen skaper rammer for kommunene ved kontroll med for eksempel arealplaner. Fylkesmannen skal høres i enkelte saker vedrørende endring av fast eiendom og er klageinstans i klagesaker, Med disse avgjørelsene kan fylkesmannen i realiteten danne en praksis som kommunene ikke klarer å påvirke i særlig grad. Fylkesmannen er gitt et veiledningsansvar:

«Kommuner og fylkeskommuner har selvstendig ansvar for å tolke regelverk og treffe avgjørelser, men departementet har ansvar for å gi veiledning til kommuner og fylkeskommuner med hensyn til hvordan regelverket er å forstå. Veiledningsansvaret er delegert til fylkesmannen» (Regjeringen 2014b).

Fylkesmannens oppgaver i forhold til kommunen finnes i rundskrivene H-12/94 og H-25/92, og er nærmere beskrevet i NOU (2016:4), blant annet side 348 om klageinstans. Det formelle rammeverket for kommunene legger opp til selvstendige kommuner. De har selv et ansvar for å tolke regelverk og fatte vedtak. Vedtakene må imidlertid ha hjemmel i lov og arbeidet skal utføres i tråd med prinsippet om god forvaltningsskikk og sikre en forsvarlig saksbehandling.

3.3.2 Ulik praksis

Ulik praksis mellom kommuner kan være utslag av for eksempel geografiske ulikheter, ulike planer eller ulik forståelse av det formelle rammeverket. I det følgende trekker jeg frem eksempler på funn av ulik praksis som danner grunnlag for, i mitt arbeid, å undersøke om det også er ulik praksis ved saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom.

Eckhoff og Graver (1991:123) fant i sitt materiale «betydelige geografiske variasjoner både når det gjelder lovtolkning og skjønnsutøvelse i byggesaksbehandlingen». I forhold til skjønnsutøvelse skriver de at det er verken overraskende eller oppsiktsvekkende. De forklarer funnet med at landet er preget av ulik geografi og befolkningstetthet som fører til at ulike hensyn skal tas på ulike steder. Ulik lovtolkning gir «større grunn til å reise

øyenbrynene» og de skriver videre at «[i]deelt sett skal lovtolkning skje ut fra en standardisert metode, som skal lede til mest mulig like resultater uavhengig av hvem som tolker loven hvor» (Eckhoff og Graver 1991:124).

Undersøkelsen til Mjøs (2010:118) blant kartforretningsbestyrere peker på ulik praksis i kommunene, men samtidig vises det til at delingsloven ga kommunene mulighet for ulik praksis. Bestyrere av kart- og delingsforretninger var tillagt noe skjønn i utøvelsen av sitt virke. Dette førte til at ulik praksis ikke utelukkende var negativ eller i strid med det formelle rammeverket, men funnene viste også at det forekom praksis i strid med delingsloven.

Når det gjelder seksjoneringsaker viser Aadlands undersøkelse av forvaltningen at praksis er ulik og ikke alltid ser ut til å være i tråd med eierseksjonsloven. Kommunen endrer ikke nødvendigvis praksis når fylkesmannen har opphevet vedtaket deres (Aadland 2012:21).

I Standals (2013) studie av de nordligste fylkene fremkommer det også ulik praksis. Der skriver Standal i sin avslutning at geodatasamarbeid er blitt mer vanlig og de store kommunene klarer seg i hovedsak på egenhånd. De arbeider «etter matrikkelloven på ulike måter, og det synes som om personalmessige forhold spiller stor rolle for valg av løsning» (Standal 2013:295-296). Standal undersøkte ikke om ulikhetene var i strid med loven.

I Nessets (2017) undersøkelse, om matrikkeltilsyn er et virkemiddel for å få en ensartet og pålitelig matrikkel, kom det også frem ulik praksis. Nesset trekker blant annet frem utfordringer med ulik lovforståelse og viser til et eksempel fra et kommunesamarbeid der matrikkelloven ble drøftet og hvor «fire personer [som hadde tolket] samme bestemmelse og kom opp med tre forskjellige tolkninger» (Nesset 2017:63). I sin avsluttende del skriver Nesset (2017:66) at mangelen på retningslinjer og at utførelsen av arbeidet baseres på kommunens egen lovtolkning ikke er et godt grunnlag for en ensartet matrikkel.

Ønsket om en ensartet lovtolkning og føring av matrikkelen er en av grunnene for forslaget om sentralisert matrikkelføring i Prop.148L (2016–2017), som ikke ble vedtatt.

3.3.3 Kvalitetssikringssystem

I avhandlingen benyttes termen kvalitetssikringssystem om kommunens dokumentasjon av fordeling av arbeidsoppgaver, rutiner, sjekklister o.l. utarbeidet for å beskrive hva som skal utføres ved saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom, hvem som skal utføre det m.m. Hovedhensikten med kvalitetssikringssystem er å sørge for bedre dokumentasjon, sporbarhet og styring i saksbehandlingsprosessen. Kvalitetssikringssystem kan ha ulike betegnelser, men meningsinnholdet er et system som skal bidra til å sikre kvalitet:

«Kvalitetstyringssystem, ofte bare kalt kvalitetssystem, er et hjelpemiddel for styring av virksomhetens drift og oppnåelse av planlagte resultater. Det forenkler opplæring og sikrer at arbeidet utføres som planlagt» (Halbo 2014).

Kvalitetssikringsrutiner skal være et verktøy for kommunens saksbehandler(e) og benyttes i den konkrete saken. Dette skal sikre at arbeidet utføres i samsvar med det formelle rammeverket som blant annet innbefatter plan- og bygningsloven og forvaltningsloven. Innholdet vil variere i omfang og detaljering ut fra kommunenes organisering og behov. Det innebærer at rutinene må utarbeides eller tilpasses spesielt for den enkelte kommune.

Et kvalitetssikringssystem kan bidra til å unngå saksbehandlingsfeil. Som i sin tur kan føre til færre klager og mindre ressursbruk. I saker der kommunen kan utøve skjønn gir kan det redusere muligheten for forskjellsbehandling fordi systemet legger opp til blant annet å dokumentere at nødvendige høringsinstanser er hørt og deres uttalelser er vurdert.

Videre vil et kvalitetssikringssystem gi grunnlag for å kontrollere om saksbehandlingen er gjennomført i henhold til lov og prinsippene for blant annet habilitet og likebehandling. Kommunen blir i mindre grad avhengig av enkeltpersoner. Ved nyansettelser eller vikariater finnes det systemer som bidrar til at saksbehandlingen gjennomføres som tidligere.

Manglende kvalitetssikringssystem kan få ulike følger og i ytterste konsekvens kan det oppstå situasjoner som svekker kommunens tillit i befolkningen. To saker som kan bidra til å svekke befolkningens tillit til kommunen er korrupsjonssaken i Drammen kommune og mangler ved byggesaksbehandlingen i Tjøme kommune. De har begge vært i mediene i løpet av forskningsperioden. Korrupsjonssaken i Drammen var overtredelse av straffeloven og saken har gått til rettssystemet (TDRAM-2017-169290, TDRAM-2017-172246, TDRAM-2017-172246 og TDRAM-2017-20896). Det er ikke nødvendigvis noe som kan forhindres med rutiner, men kvalitetssikringssystemer kan gjøre det vanskeligere å utføre kriminalitet og enklere å oppdage avvik ved en eventuell kontroll. Saken på Tjøme viser at tette bånd og små miljøer er utfordrende for å sikre de viktige prinsippene i saksbehandlingen. Selv med et kvalitetssikringssystem kan det forekomme feil og mangler, det må derfor benyttes av ansatte med fagkompetanse og på en slik måte at det ikke utvikler seg en intern kultur og praksis i strid med det formelle rammeverket. Tjøme kommune sier nå at de mener to byggesaksbehandlere er for lite og at de ser frem til kommunesammenslåing blant annet for å få et større fagmiljø (Dugstad og Skaalmo 2017b). Tjøme er fra 1. januar 2018 sammenslått med Nøtterøy, jf. forskrift om sammenslåing av Tjøme og Nøtterøy § 1.

Det er ikke et direkte lovbestemt krav at kommunen skal ha et kvalitetssikringssystem som beskriver for eksempel saksflyt, fordeling av arbeidsoppgaver eller sjekklister knyttet til saksbehandling og realisering av søknader om endring av fast eiendom. Kravet til et kvalitetssikringssystem som beskrevet kan sies å være en følge av tre forhold. For det første vil det være til hjelp for å utføre forsvarlig saksbehandling. For det andre plikter offentlige organ «å ha arkiv, og disse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid» (arkivloven § 6). Det tredje er kravet i kommuneloven kapittel 12 som pålegger kommunen å ha et internt kontrollutvalg som

kan kontrollere utførelsen av blant annet forvaltningsoppgavene i kommunen på vegne av kommunestyret. En slik forvaltningsrevisjon kan blant annet gå ut på å kontrollere forvaltningens «styrings- og kontrollsystemer» (Johnsen 2013), noe forvaltningen da må kunne legge frem ved en revisjon. Behovet for et kvalitetssikringssystem kan tuftes på de tidligere nevnte prinsippene om legalitet, likhet og offentlighet. For å sikre lik behandling av like saker kan kommunen benytte sjekklister som kontroll for at samme kriterier er vurdert i sammenlignbare saker. Kommunen reduserer tidsbruk med et kvalitetssikringssystem som klart opplyser hvem som skal utføre hvilke oppgaver og i hvilken rekkefølge i saksforløpet.

Saksmengden får betydning for hvor mye tid som kan benyttes til hver sak og det kan være behov for forenklinger for å håndtere stor saksmengde. Ved mange likeartede saker er det ofte tidsbesparende å utvikle standardløsninger som anvendes som faste regler i de fleste avgjørelser. Dette forklarer tendensen til å standardisere skjønn og å utvikle «hjemmelagde» regler i forvaltningen, i tillegg til at det forenkler saksbehandlingen bidrar det til å sikre en viss form for likhet i avgjørelsene.

Saksbehandler kan bli utsatt for både påvirkning i tiden før en avgjørelse er truffet og kritikk mot beslutningen etter den er truffet. Før kan det være press på tiden og resultatet. Etter kan det stilles spørsmål ved hvordan resultatet kan begrunnes og forsvares. Påvirkning og kritikk kan komme fra søker eller andre berørte parter, og enkelte saker fanges opp av media. For å verne saksbehandler nevner Eckhoff og Graver (1991:176-180) flere faktorer: fagtradisjon, uavhengighetsideologi, institusjonelle faktorer, tilgjengelighet og henvisning til materielle regler. Når det gjelder de institusjonelle faktorene peker de på at prosessreglene i domstolen gir dommerne en skjerming mot press. Regler som organiserer beslutningsprosessen kan også gi vern ved å skille mellom den som tilrettelegger en avgjørelse og har klientkontakten, og den som treffer beslutningen. I lokalforvaltningen vil regler om rolledelingen mellom administrasjonen og politikerne kunne virke slik. Disse skjermer politikerne mot press før avgjørelsen treffes, og fritar saksforbereder fra ansvar for avgjørelsens innhold.

Som det fremkom under matrikkeltilsynene er kontroll av skriftlige rutiner et tilsynsystema. Her er det registrert avvik og mangler i flere kommuner. Skal kvalitetssikringssystem fungere må de holdes oppdatert og være meningsfulle for de som skal benytte dem. Nesset (2017:57-59) fant at hennes respondenter mener rutiner er viktig, de må kvalitetssikres og oppdateres, de sikrer at saker behandles likt og gjør det enklere å vite i hvilken rekkefølge arbeidet skal utføres. Hvor vidt kommunene har utarbeidet egne kvalitetssikringssystem, eller benytter Kartverket sin føringsinstruks (som gjelder all føring av informasjon i matrikkelen), varierer. Hvilke arbeidsoppgaver som er inkludert variere også.

3.3.4 Eksternt fagmiljø

Eksternt fagmiljø kan være formelt eller uformelt, det kan i denne sammenhengen beskrives som et interkommunalt samarbeid eller et fagsamarbeid. For å favne de ulike typene organisering har jeg benyttet eksternt fagmiljø som fellesbetegnelse. I de neste avsnittene gis eksempler på ulike eksterne fagmiljøer innenfor eiendomsdannelse.

I henhold til kommuneloven kapittel 5 om interkommunalt samarbeid kan to eller flere kommuner opprette et interkommunalt samarbeid ved å opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver, jf. kommuneloven § 27. Plan- og bygningsloven § 9-1 omhandler interkommunalt plansamarbeid og det heter at «[t]o eller flere kommuner bør samarbeide om planlegging etter denne lov når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrenser. Samarbeidet kan omfatte alle kommunale plantyper». Det vil si at loven legger til rette for samarbeid på tvers av kommunegrenser allerede på planleggingsstadiet.

Fra Kartverket sin side er det ønskelig at kommunene er med i interkommunale samarbeid som jobber med tema innenfor geodata. Dette gjenspeiles i de fylkesvise geodataplanene som blant annet skal «[b]idra til videreutvikling av interkommunale samarbeider og samhandlingen med fylkesetatene for å utnytte potensialet for effektiv saksbehandling innen plan og geodataområdet» (Kartverket 2017b).

For byggesaksbehandlere og de i administrasjonen som jobber med planer er det også uttalt at det er ønskelig med samarbeid eller nettverksgrupper. Norsk kommunalteknisk forening (NKF) organiserer ulike nettverksgrupper innenfor blant annet plan og miljø, byggesak, bygg og eiendom (NKF 2018). Nettverksgruppen for bygg og eiendom er et faglig nettverk innen offentlig bygg og eiendomsforvaltning. NKF byggesak er for de som arbeider med byggesak, og favner offentlige og private virksomheter og enkeltpersoner. Det fremkommer ikke av NKFs informasjon (pr. mars 2018) at tiltaket endring av fast eiendom inngår i deres nettverk.

Etter delingsloven § 1-2 kunne kommunene ha en felles oppmålingsmyndighet for to eller flere kommuner, en interkommunal oppmålingsavdeling (Vollen 1990:109). Arbeidet med oppmåling kan også etter gjeldende lov utføres gjennom et interkommunalt samarbeid. I NOU (1999:1):109 heter det at «kommunen kan overlate til andre å utføre kart- og delingsforretninger på sine vegne som bestyrer, og kan også inngå avtaler med andre kommuner om interkommunalt samarbeid». Dette ble tatt inn i matrikkelloven § 5a om at kommunen etter avtale kan overlate til andre å utføre oppmålingsforretninger på sine vegne, jf. kommuneloven kapittel 5. Ytterligere presisert i endringer i matrikkelloven i 2018.

Det formelle rammeverket tilrettelegger for ulik grad av samarbeid basert på kommunenes behov. Det kan samarbeides innenfor ulike deler av eiendomsdannelsen fra planlegging, endring av fast eiendom og til byggesaken.

3.3.5 Internt fagmiljø

Det interne fagmiljøet er det som er internt i kommunen. Her setter kommuneloven kapittel 4 rammene for kommunens administrasjon. Hver kommune skal ha en administrasjonssjef, jf. § 22, med oppgaver og myndighet som fastsatt i § 23. Blant annet er administrasjonssjefen den øverste leder for den samlede kommunale administrasjon. Han eller hun skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at «administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll» (kommuneloven § 23 nummer 2).

Hvordan kommunens administrasjon er satt sammen varierer. De aller fleste kommuner er styrt etter formannskapsprinsippet. I dag er det kun Bergen og Oslo som ikke er det (Thorsnæs og Berg 2018). Kommuner med formannskap har en rådmann som leder av administrasjonen og som eventuelt delegerer ansvar nedover, som for eksempel saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom. Administrasjonen er inndelt i avdelinger eller seksjoner med ulike ansvarsområder. Uavhengig av organisering er det interne fagmiljøet som beskrives i avhandling det som er i administrasjonen.

Kommunen kan ha en eller flere saksbehandlere innenfor samme saksområde. Videre kan de ha felles møteplasser der faglige spørsmål og saker tas opp i en mer tverrfaglig kontekst. Eckhoff og Smith (2018:82) peker på de ansattes sosiale bakgrunn og livserfaring som noe av det som kan prege synspunktene til de som fatter vedtak. Videre at det også av betydning om sammensetningen av de ansatte fortrinnsvis er jurister, økonomer, ulik/lik utdanning eller uten høyere utdanning. Ofte er sentralforvaltningen mer spesialisert enn den lokale og desentralisering kan «føre til mindre spesialisert behandling» (Eckhoff og Smith 2018:82).

Kommunens interne fagmiljø i forhold til bemanning og fordeling av arbeidsoppgaver er noen av temaene under Kartverkets matrikkeltilsyn. De undersøker kommunens arbeid og gir avvik eller merknad der det er grunn til det. Avvik gis ved mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. Merknad gis når det er et forhold som ikke omfattes av definisjonen for avvik, men der tilsynsmyndigheten med utgangspunkt i krav fra myndighetene, mener det er et forbedringspotensial (Kartverket 2015). Matrikkeltilsynet undersøker hvordan kommunen gjennomfører opprettelse av matrikkelenhet og grensejustering, fra saksbehandling og rekvisisjon til saken er ferdig ført i matrikkel og arkivert. Videre hvordan kommunen som matrikkelmyndighet sikrer troverdighet for matrikkelen (Kartverket 2016). Tilsynet kontrollerer følgende punkter:

- Organisering av kommunens oppgaver som lokal matrikkelmyndighet
- Samordning mellom plan- og bygningslov og matrikkellov
- Føring av bygningsinformasjon

- Føring av adresse
- Føring av ikke fullført oppmålingsforretning
- Behandling av krav om retting og retting av eget tiltak
- Behandling av krav om matrikkelføring fra andre etater og organer
- Behandling av matrikelopplysninger i egen administrasjon
- Sikkerhet i forhold til skrivetilgang til matrikkelen

I henhold til tilsynsrapporter og tilsynsmyndighetens egen statistikk vises antall avvik og merknader innenfor de ulike tilsynstemaene og det synliggjør hvilke utfordringer kommunene har. Tabell 3.2 viser antall avvik og merknader for punkter under tilsynstemaene «Kommunens organisering av matrikkelarbeidet» og «Ressurser – bemanning – restanser». Tabellen er utarbeidet på bakgrunn av tilsynsrapporter for perioden 2012-2015. Samordning, bemanning og manglende skriftlige rutiner utpeker seg.

Tabell 3.2: Antall avvik og merknader for et utvalg temaer fra Kartverkets matrikkeltilsyn (Utarbeidet på bakgrunn av Kartverkets tilsynsrapporter for perioden 2012-2015 N=64).

<i>Tilsynstema</i>	<i>Antall</i>
<i>Bemanning</i>	<i>16</i>
<i>Skriftlige rutiner</i>	<i>15</i>
<i>Samordning plan- og bygningslov og matrikkellov</i>	<i>11</i>
<i>Delegeringsreglement, jf. kommuneloven § 23 (4)</i>	<i>8</i>
<i>Kompetansetiltak</i>	<i>4</i>
<i>Kommunesamarbeid, jf. matrikkelloven §5a og kommuneloven kapittel 5</i>	<i>2</i>
<i>System for rapportering og oppfølging i organisasjonen</i>	<i>2</i>
<i>Utførelse av myndighetsoppgaver, bruk av konsulent, jf. matrikkelloven § 5a</i>	<i>2</i>

For enkelte av temaene som er spesielt knyttet til organisering av arbeid med endring av fast eiendom er det gitt flere avvik og/eller merknader på manglende skriftlige rutiner og samordning mellom plan- og bygningsloven og matrikkelloven. Videre at bemannings-situasjonen er sårbar, og at i noen kommuner er ikke nødvendig delegering gitt for behandling etter aktuelt lovverk.

Spørreundersøkelse blant kommunenes matrikkelkontakter utført av NIVI (2011) omtaler også interne fagmiljø. I rapporten er det å beholde nøkkelkompetanse og oppbygging av fagmiljø i kommunen trukket frem som en av hovedutfordringene (NIVI 2011:58). Videre pekes det på behovet for økt kapasitet, større innsats i opplæring og tiltak som kan bidra til økt bruk av matrikelinformasjon i kommunene. Her nevnes det spesielt innenfor planlegging og saksbehandling. Det er ønskelig med tiltak for kvalitetsheving og stabilitet i nøkkelkompetanse og fagmiljø blant små og store kommuner.

3.4 Saksbehandleren

3.4.1 Arbeid og bemanning

En tjenestemann i offentlig forvaltning er definert i forvaltningsloven § 2 bokstav d som «en embetsmann eller annen som er ansatt i statens eller en kommunes tjeneste». De kan ha ulike arbeidsoppgaver avhengig av hvor i forvaltningen de er ansatt. En saksbehandler er blant de «tjenestemenn som bearbeider og forbereder sakene, og utarbeider forslag til avgjørelse» (SNL 2009). Forutsatt at nødvendig ansvar er delegert, behandles enkeltsaker av saksbehandler som da er gitt en avgrenset beslutningsmyndighet. Hvis delegasjon ikke er gitt kan saksbehandler være en som gjennomfører saksforberedelser.

Hvilken myndighet saksbehandler er gitt fremgår av kommunenes delegasjonsvedtak. Delegering av myndighet gjøres med hjemmel i kommuneloven § 23 (4) der det står at «[k]ommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet». Delegasjon er å utruste andre med myndighet som en har selv, slik at det overlates til en annen å treffe avgjørelsen. Delegasjon er ifølge Eckhoff og Smith (2018:172) en kompetansetildeling hvor et organ tildeler «kompetanse av en art som det selv har». Samtidig vil den som delegerer sin kompetanse ikke gi fra seg sin egen kompetanse eller ansvaret for utøvelsen (Eckhoff og Smith 2018:173). «Ved delegering beholder den som delegerer sin overordnede kompetanse, både til å tilbakekalle delegeringsfullmakten, [og] til å gi instruksjoner om hvordan den tildelte avgjørelsesmyndigheten skal utøves» (Bernt 2016). Dette fører til at ansvaret fortsatt ligger til administrasjonssjefen (rådmann) og det politiske nivået som gir delegasjon. For endring av fast eiendom betyr dette at kommunens politikere må fatte et delegasjonsvedtak der ansatte i administrasjonen er gitt myndighet til å treffe vedtak i saker som gjelder tiltak nevnt i plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav m. Matrikkeltilsynene viste at ansatte i administrasjonen ikke alltid er gitt nødvendig delegasjon.

For saksbehandlingstid er utgangspunktet at «[f]orvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold» (forvaltningsloven § 11 a). Særlovene konkretiserer dette. Plan- og bygningsloven § 21-7 om tidsfrister med særskilte virkninger krever at søknad om endring av fast eiendom som utgangspunkt skal behandles innen 12 uker etter fullstendig søknad foreligger. Hvis tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, skal det avgjøres innen 3 uker. Oversettes fristen kan ikke kommunen ta fullt gebyr, men må redusere gebyret i henhold til bestemmelser gitt i SAK 10 § 7-6. Når tillatelsen foreligger og klagefristen er ute har kommunen 16 uker på å

ferdigstille saken (matrikkelforskriften § 18). Regler om saksbehandlingstid gir søkeren en forutberegnelighet.

Et fagmiljø vil være grunnlag for innføring av arbeidsdeling og spesialisering. Av matrikkelkontaktene oppgir 13 % at de kun er én person som fører matrikkel. Samtidig viser svarene at for tre fjerdedeler av kommunene ivaretas det av 2-5 personer. Inndeling og resultat: 1 person 13 %, 2 personer 32 %, 3-5 personer 42 % og 6 eller flere 13 % (NIVI 2011:20, figur 3.1). Det oppgis at de fleste (74 %) er menn og godt voksne. NIVI (2011:11) peker på at aldersfordelingen kan tyde på at arbeid med matrikkel krever erfaring og innsikt som tar tid å erverve, samtidig som det kan påvirkes av rekruttering og arbeidsmarked.

For arbeid etter eierseksjonsloven utføres også dette kun av én saksbehandler i mange norske kommuner og enkelte utfører ikke arbeidet med egen saksbehandler. Aadland sin undersøkelse viser at i 57 % av kommunene som er representert i undersøkelsen er det kun én saksbehandler. Her er følgende inndeling og resultat i antall: ingen 5, 1 saksbehandler 80, 2 saksbehandlere 37 og 3 eller flere saksbehandlere 13 (Aadland 2012:6, diagram 3).

Fra matrikkeltilsynene er ressursituasjonen et av temaene som kan gi uttrykk for kommunens kompetanse, eller evne til å ivareta fagfeltet. Her pekes det på at kommunens oppgaveløsning etter matrikkeloven i flere kommuner i hovedsak er basert på en person og at samme person også har andre oppgaver innenfor samme virksomhetsområde. Dette gjør kommunen svært sårbar ved blant annet ferie- og sykefravær. Eksempler på dette finnes i tilsynsrapporter fra Øyer 2014, Nesseby 2013, Engerdal 2013, Gaular 2014. Tilsynet skriver at kommunene har organisert matrikkelarbeidet på en måte som gjør at de ikke overholder matrikkelovens tidsfrister. Observasjoner fra tilsynene viser at noen kommuner har stor utbyggingsaktivitet og målesesongen er kort. Dette medfører stort press på bemanningen. Liten bemanning kan føre til at det er vanskelig å sette av tid til å behandle «rettesaker» og ivareta matrikkelovens krav til varsling. Liten bemanning kan føre til at kommunen ikke overholder tidsfrister, reduserer muligheten til å gjennomføre kompetanseheving, lage og implementere rutiner, og gjennomføre adresseringsprosjekt.

3.4.2 Kompetanse og fagkompetanse

Kompetanse har to betydninger. Det er kompetanse gitt gjennom lov som er nødvendig for å fatte vedtak og det er fagkompetanse i form av for eksempel utdanning og arbeidserfaring. Forvaltningsloven og plan- og bygningsloven stiller ikke krav til spesifikk fagkompetanse til saksbehandleren, men kommunen må være tillagt kompetanse for å kunne fatte vedtak, jf. kravet til lovhjemmel inntatt i legalitetsprinsippet.

Forvaltningen er gitt kompetanse gjennom lov og forskrift som sier hva forvaltningen kan og skal bestemme. Kompetanse betegner både kommunens «evne til å bestemme over andre med bindende virkning, og evnen til å binde seg selv» (Eckhoff og Smith 2018:45).

Kommunen er gitt kompetanse til å fatte vedtak etter plan- og bygningsloven med hjemmel i § 1-4: «Plan- og bygningsmyndighetene skal utføre de oppgaver som de har etter denne lov med tilhørende forskrifter, herunder påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen». Videre i § 21-4 fremkommer det at det er kommunen som behandler søknad, herunder fatte vedtak i saker vedrørende endring av fast eiendom etter plan- og bygningsloven §§ 20-2 og 20-1 bokstav m. Saksbehandlers kompetanse utledes fra dette via delegasjonsvedtak fra kommunestyret. Kompetanse kan videre deles inn i prosessuell kompetanse og materiell kompetanse. Den prosessuelle kompetansen gjelder fremgangsmåten for å treffe bindende avgjørelser og materiell kompetanse gjelder hva kommunen kan bestemme (se blant andre Eckhoff og Smith (2018:45)).

Saksbehandlers fagkompetanse er derimot ikke beskrevet i lov. Tidligere var det krav til fagkompetanse for saksbehandlere som fattet vedtak om deling etter jordloven. Kravet var hjemlet i jordloven 1955 § 3a. Kravet kom inn i loven i 1993, ble videreført i jordloven 1995 § 4, men ble tatt ut med lovendring i 2003, jf. konsesjonsloven § 23 nr. 2.

Etter forskrift til delingsloven var det tidligere krav til fagkompetanse for bestyrer av kart- og delingsforretninger (Vollen 1990:109). Det het at den som skulle være bestyrer måtte ha ingeniørhøyskole eller tilsvarende kunnskaper. Dette ble ikke videreført i matrikelloven, men det er vedtatt endret i lovvedtak 37 (Stortinget 2018b) og en eiendomslandmåler vil, når endringer trer i kraft, måtte ha landmålerbrev for å utføre oppmåling av eiendom. Det tidligere kompetansekravet etter delingsloven og endringer i matrikelloven gjelder ikke saksbehandler av søknad om endring av fast eiendom.

På bakgrunn av at det ikke er krav til fagkompetanse i dagens plan- og bygningslov er fagkompetansekravet fraværende etter dagens lovgivning. Til tross for at det ikke er et bestemt fagkompetanse krav må det forventes at de som jobber med eiendomsfaglige spørsmål er faglig oppdatert og kompetente. På et overordnet nivå for å sikre en forsvarlig samfunnsutvikling og på saksnivå for å gjennomføre en forsvarlig saksbehandling. Jeg har gått til andre forskningsarbeider for å finne ut hva de legger i fagkompetanse hos ansatte i kommunen. Dette har jeg benyttet videre til å utforme spørsmål i spørreundersøkelsene mine og i avhandlingens drøftelse i kapittel 6.

Undersøkelsen blant matrikelkontaktene utført av NIVI (2011) viste at de hadde solid faglig bakgrunn med variasjoner. De skriver følgende:

«I undersøkelsen er det kartlagt utdanningsnivå og type utdanningsbakgrunn for de som har høyere utdanning. Et klart flertall på 74 prosent av matrikelkontaktene har høgskole- eller universitetsutdanning og et stort flertall blant disse har utdanningsbakgrunn fra fagområder som er relevant for å arbeide med matrikel. Et stort flertall av matrikelkontaktene har også lang arbeidserfaring fra fagområdet» (NIVI 2011:12).

NIVI har benyttet følgende inndeling for utdanning og erfaring, her presentert med resultatet fra deres undersøkelse. Utdanning: Grunnskolenivå 2 %, videregående nivå 23 %, høgsk-/univ. lavere grad 51 % og høgsk-/univ. høyere grad 24 %. Arbeidserfaring: Under 2 år 7 %, 2-9 år 19 %, 10-19 år 28 % og 20 år eller mer 45 %. Når det gjelder erfaring fra fagområdet oppgir tre fjerdedeler at de har over 10 års erfaring (NIVI 2011:12-15).

For saksbehandling etter eierseksjonsloven hadde 89 % av saksbehandlerne minimum 2 års faglig relevant utdanning i forhold til stillingen og 83 % mer enn 5 års erfaring innen eiendomsfagene, både eierseksjonsloven, matrikkelloven, plan og bygningsloven, og lignende arbeidsoppgaver i nåværende og tidligere stillinger. Aadland har benyttet en noe mer findelt inndeling for både utdanning og praksis. Følgende inndeling for utdanning og erfaring, her presentert med resultatet fra deres undersøkelse. Utdanning: Ingen 1, videregående 9, høyere utdanning 1-årig 5, høyere utdanning 2-årig 19, høyere utdanning 3-årig 54, høyere utdanning 4-årig 13, høyere utdanning 5-årig 25 og høyere utdanning over 5 år 11. Arbeidserfaring: 0-5 år 24, 6-10 år 17, 11-20 år 45 og over 20 år 51 respondenter (Aadland 2012:5). Det er videre undersøkt tidsbruk på saksbehandling av saker etter eierseksjonsloven som viser at 74 av kommunene bruker 0,1 årsverk eller mindre (:7).

Standal finner i sin undersøkelse av samarbeid mellom kommuner i Nordland at de utarbeider felles retningslinjer, maler og rutiner. For de små kommunene er oppmålingskompetansen dårlig og samme person kan ha ansvar for både oppmåling, plan og byggesak. En er også brannmester og ansvarlig for veier. Andre har flere ansatte som for eksempel Tromsø som har åtte eiendomslandmålere og to matrikkelførere (Standal 2013:290-293). Der de er flere har de mulighet til spesialisering og de påtar seg oppmålingsoppdrag for andre kommuner. Det Standal peker på her er et annet forhold ved fagkompetanse, nemlig spesialisering. En ansatt som utfører ulike oppgaver trenger ikke være mindre kompetent til å utføre oppgaven som saksbehandler eller eiendomslandmåler, men spesialisering kan gi fordeler. I arbeidet med etikk og eiendomsfag nevnes blant annet fagkompetanse og mulighet til å dele fagkunnskap med kolleger:

«Faglig integritet innebærer at man handler utfra et konsistent rammeverk av prinsipper, et rammeverk som er etisk og faglig fundert. Man må stille som krav til seg selv at man er faglig oppdatert og kompetent i forhold til det som til enhver tid gjelder som god praksis i faget. Man skal kunne gi faglig velfunderte anbefalinger. Man skal unngå forhold som påvirker objektiviteten i relasjon til oppdragsgivere. Videre forutsettes det at man deltar i det faglige felleskapet rundt faget og deler sin kunnskap med kolleger» (Tekna 2015).

Sitatet over trekker frem behovet for å være faglig oppdatert og kompetent til å utøve «god praksis». Studiene som er presentert i dette delkapittelet viser at det er variasjon i fagkompetanse og arbeidsmengde for tilgrensende fagområder. Spørsmålene som er stilt i tidligere undersøkelser og resultatene fra disse kan benyttes som utgangspunkt og sammenligningsgrunnlag for å undersøke tilsvarende temaer for endring av fast eiendom.

3.5 Veiledning og søknad

3.5.1 Veiledning

Sevatdal og Sky (1999:8) peker på et karakteristisk trekk ved å arbeide med eiendomsfaglige spørsmål: det er andres arealer, interesser og eiendom vi skal analysere og beslutte om. Vi opererer med konkrete aktører i en konkret kontekst. Som en saksbehandler sa «vi bidrar til å realisere folks drømmer». Sakstypen er ikke underlagt regelverket for ansvarlig søker og krav til fagkompetanse hos søker. Manglende fagkompetanse kan føre til at søker har behov for veiledning, råd og hjelp til for eksempel utfylling av søknadsskjema og innføring i lover og arealplaner som gjelder for sakstypen.

I henhold til forvaltningsloven § 11 har kommunen en alminnelig veiledningsplikt innen sitt saksområde. Veiledningsplikten må tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet. Kommunen har et ansvar for å veilede generelt og gi innsyn i saker i tråd med reglene om innsynsrett. I saker om endring av fast eiendom kan dette være aktuelt for eksempel for en person eller et firma å orientere seg om kommunens praksis, men i forhold til forskningstemaet er det kommunens veiledningsplikt overfor parter som er vesentlig. Formålet med veiledning er blant annet å gi partene mulighet til å ivareta egne interesser i den aktuelle saken. Dette er gjeldende lover, forskrifter og vanlig praksis på saksområde. Videre regler for saksbehandlingen, «særlig om parter rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet» (forvaltningsloven § 11).

Veiledningsplikten omfatter også en plikt til å gi informasjon om mangler og feil, herunder misforståelser og unøyaktigheter, ved den innsendte søknaden, jf. forvaltningsloven § 11. Søker skal få veiledning om hvordan det kan gjøres og en frist til å rette.

I henhold til forvaltningslovforskriften § 2 kan veiledningen være både skriftlig og muntlig. Det er kommunen selv som avgjør om veiledningen skal gis skriftlig eller muntlig. Det skal legges vekt på ønsket og behovet til den som skal få veiledning, noe som medfører at kommunen må vurdere hvilket veiledningsbehov den som søker har. Veiledning skal også gis i saksbehandlingsregler og rutiner. Videre heter det i forvaltningslovforskriften § 3 at kommunen «bør hjelpe til med å fylle ut skjemaer og utarbeide klager og andre dokumenter når det synes å være behov for slik hjelp». Veiledningen må ikke gjøres slik at organets objektivitet kan trekkes i tvil, jf. forvaltningslovforskriften § 6. Spesielt for saker der det er to eller flere parter med motstridende interesser, må veiledning gis på en måte som ikke kan gi grunn til å trekke kommunens objektivitet i tvil.

Et forvaltningsorgan må også veilede i forhold til behov for innsyn. En søker kan ha behov for innsyn i andre saker eller om egen eiendom. Som utgangspunkt skal søker selv kunne

«individualisere den aktuelle saken eller det aktuelle dokumentet (...) Hensynet bak individualiseringskravet er først og fremst å unngå unødig letearbeid for forvaltningsorganet» (JD 2003:95). Med den teknologiske utviklingen er dette noe endret i loven fra 2006 og det heter i NOU (2003:30):218 følgende:

«Det bør åpnes for at det kan kreves innsyn i saker av en bestemt art uten at de enkelte saker identifiseres i den utstrekning dette finnes rimelig. Utvalget legger også vekt på at en mer fleksibel løsning legger bedre til rette for oppfyllelse av lovens formål om generell kontroll og rettsikkerhet gjennom lettere adgang til opplysninger og dokumenter til bruk for undersøkelser og forskning».

Veiledning slik det er beskrevet i forvaltningsloven gir rom for formelle og uformelle rammer. Plan- og bygningsloven § 21-1 regulerer forhåndskonferansen som betegnes som formell veiledning i avhandlingen. Dette er et møte der parten(e) kalles inn for blant annet å få en avklaring av rammer og innhold i tiltaket. En forhåndskonferanse kan kreves av søkeren eller plan- og bygningsmyndighetene. Det føres referat fra møtet. Uformell veiledning er for eksempel når søker henvender seg via telefon eller et møte mellom søker og saksbehandler uten at det gjennomføres etter reglene om forhåndskonferanse.

Kommuner er ulikt organisert og det er ikke nødvendigvis saksbehandleren som utfører veiledning. Det kan være eiendomslandmåleren som bistår med veiledning, eventuelt i tillegg til saksbehandler, eller kommunen har et kommune- eller servicetorg der befolkningen, herunder søker, kan henvende seg for å få veiledning.

Ved veiledning kan ulike forhold tas opp, som beskrevet i forvaltningsloven § 11. Ved søknad om endring av fast eiendom er grenser et sentralt tema, både eksisterende og nye. For å behandle en søknad om endring av fast eiendom må det være klart hvilken eiendom som skal endres. Det kan være aktuelt å ta opp forhold knyttet til eiendomsgrensene ved veiledning. I henhold til Rundskriv T-5/09 om krav til klarhet i eksisterende eiendomsforhold står det at det er viktig at kommunen tar hensyn til dette allerede ved behandlingen av søknad etter plan- og bygningsloven. Andre forhold kan være nødvendig tilgang til atkomst, vann og avløp etter plan- og bygningsloven §§ 21-1, 21-2 og 21-4, og mulighetene for å utvikle eiendommen slik søker ønsker.

3.5.2 Søknadsskjema

Et virkemiddel for å gi søker veiledning er gjennom søknadsskjema. I forvaltningslovsforskriften § 5 står det om krav til offentlige skjemaer at de «skal gi nødvendig veiledning om utfyllingen og om dokumentasjon som bør være vedlagt. Dersom det er praktisk mulig, bør søknadsskjemaer o.l. også gi veiledning om de regler som gjelder på vedkommende saksområde». I henhold til plan- og bygningsloven § 21-2 skal søknaden være skriftlig og undertegnet av søker. Søknaden skal gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket. Det er ikke fastsatt i lov eller forskrift at et

bestemte skjema må benyttes. Dette innebærer at i utgangspunktet kan den enkelte kommune vurdere hva som er nødvendig og tilstrekkelig informasjon.

For søknad om endring av fast eiendom ble det ved endringene i plan- og bygningsloven og innføringen av matrikkelloven lagt opp til at alle tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-1 skulle benytte samme søknadsskjema. Tidligere skjema (K-blankett nr. 705801) etter delingsloven og plan- og bygningsloven 1985 skulle ikke lenger benyttes (vedlegg 6). Det første skjema etter ny lovgivning plasserte tiltak om endring av fast eiendom på skjema hvor plan- og bygningsloven la til grunn at tiltakene var belagt med ansvarsrett (blankett 5174). Dette ble endret i 2015 og blankett 5153 utgitt av DiBK gjelder søknad om tillatelse til tiltak uten ansvarsrett etter plan- og bygningsloven § 20-4 og SAK 10 kapittel 3 (vedlegg 6). Dette skjemaet gjelder for søknad etter plan- og bygningsloven og inneholder ikke rekvisisjon om oppmålingsforretning, det må rekvireres på eget skjema.

I søknadsskjema etter delingsloven var det ett skjema for hele prosessen med å søke tillatelse og rekvirere oppmåling. Ved den nye ordningen må søknadsskjema om tillatelse til tiltak ha et vedlegg der det rekvireres oppmålingsforretning etter matrikkelloven. Standard-skjema for rekvisisjon av oppmålingsforretning er utarbeidet av Kartverket og gjelder rekvisisjon av oppmålingsforretning for søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven (vedlegg 6). Siste versjon av Kartverkets standard-skjema kom i juli 2018.

Kommunen kan også selv utarbeide egne skjema. Kartverket er i matrikkelforskriften § 23 gitt hjemmel til å godkjenne form og innhold i rekvisisjon av oppmålingsforretning som er utarbeidet av kommunene. En slik rekvisisjon skal i henhold til matrikkelforskriften § 23 være underskrevet av rekvirenten (søker), og gi opplysninger om:

- Hva som blir rekvirert
- Eier- og festerforhold
- Med hvilken hjemmel kravet framsettes
- Matrikelnummer til matrikkelenheten forretningen gjelder
- Berørte areal, grenser og naboenheter vist på kart med tilstrekkelig klarhet og nøyaktighet
- Annen dokumentasjon kommunen trenger for å gjennomføre og føre forretningen i matrikkelen

I forhold til godkjenningsordningen for rekvisisjon av oppmålingsforretning skriver Kartverket (2018d) at «[v]ed godkjenning av egenutviklede rekvisisjoner er Kartverket opptatt av at innhold og form ikke skal avvike vesentlig fra de rekvisisjonene som allerede er etablert». Matrikkelforskriften beskriver at rekvisisjonen skal inneholde et kart med tilstrekkelig klarhet og nøyaktighet. Denne beskrivelsen åpner for kommunalt skjønn i forhold til hva som er tilstrekkelig klart og hvilken nøyaktighet som er tilstrekkelig.

3.5.3 Søker

Plan- og bygningsloven § 20-2 deler tiltak etter § 20-1 i tre kategorier:

- Søknadspliktige tiltak med krav om ansvarlige foretak, jf. § 20-3
- Søknadspliktige tiltak som kan forestås av tiltakshaver, jf. § 20-4
- Tiltak som er unntatt fra søknadsplikt, jf. §§ 20-5 til 20-8

Alle tiltakene må være i tråd med gjeldende lover og arealplan, også når det ikke er søknadspliktig. I forarbeidene heter det at de tiltakene som er «unntatt fra reglene om saksbehandling, ansvar og kontroll (...) må likevel være i samsvar med arealbruk og bestemmelser fastsatt i plan» (Ot.prp. nr.45 (2007-2008): kapittel 27). Det er søker som er ansvarlig for at dette er i orden uavhengig av om søker er hjemmelshaver selv eller for eksempel et firma med sentral godkjenning som ansvarlig søker.

Søknad om endring av fast eiendom inngår i kategorien «søknadspliktige tiltak som kan forestås av tiltakshaver» og er med det unntatt fra kravet om ansvarlig søker, jf. plan- og bygningsloven §§ 20-2 og 20-4. Det fører til at det ikke er krav til fagkompetanse hos den som sender inn søknad om endring av fast eiendom.

For tiltak som ikke er unntatt søknadsplikt eller ikke kan forestås av tiltakshaver skal «[s]øknad, prosjektering og utførelse av tiltak (...) forestås av foretak med ansvarsrett» (plan- og bygningsloven § 20-3). Det settes med andre ord krav til ansvarlig søker. Den ansvarlige innestår for at tiltaket blir utført i samsvar med krav gitt i eller i medhold av denne lov» (§ 23-1). Videre heter det i siste ledd at «[k]ommunen kan unnta fra krav om ansvarsrett der dette er klart unødvendig». Kommunen skal da gjøre en vurdering av om ansvarsrett er nødvendig. Det ansvarlige foretaket skal oppfylle krav til kvalifikasjoner, pålitelighet og dugelighet, jf. plan- og bygningsloven § 23-3 første ledd.

3.6 Saksforberedelser

3.6.1 Søknadens innhold

Reglene om søknadens innhold er listet opp i plan- og bygningsloven § 21-2. Søknad om tillatelse skal være skriftlig og for søknader om endring av fast eiendom skal den være undertegnet av søker. Hvis søker ikke er hjemmelshaver må det legges ved fullmakt fra han eller henne om at en annen kan opptre på hjemmelshavers vegne, jf. matrikelloven § 9. Hvilken informasjon søker gir er avgjørende for utfallet av saken. En mangelfull søknad kan ikke realitetsbehandles og en søknad i strid med kravene må avslås. En søknad bør derfor gi informasjon som tilfredsstiller kravene til utforming i plan- og bygningsloven § 26-1 om at endring må «ikke gjøres slik at det dannes tomter som er uegnet til bebyggelse på grunn av sin størrelse, form eller plassering etter reglene i denne lov». Disse reglene gjelder også for

den eiendommen som «blir igjen», ofte kalt avgivereiendommen eller hovedbruket. Hvis en eiendom deles i to må begge de nye eiendommene tilfredsstillende kravene i lov, forskrift og arealplan. Kravet til utforming er presisert i § 21-1:

«[Søknaden] må angi hvordan enheten ønskes utformet, herunder angi grenseforløpet på kart. Søknaden må vise hvordan de nye enhetene eller arealoverføringen på hensiktsmessig måte kan gå inn i en fremtidig utnytting av området, herunder også hvordan krav til tomtestørrelse, fellesareal og plassering av bebyggelsen kan oppfylles».

Kart benyttes, som vist i sitatet over, i plan- og bygningsloven, mens SAK 10 benytter situasjonskart og situasjonsplan. Situasjonskartet er kartgrunnlaget søker får, fra for eksempel kommunen. Det skal «angi rammer og krav knyttet til arealplaner, infrastruktur og relevante bestemmelser gitt i lov og forskrift» (NBR 2002: punkt 5.1). Situasjonsplanen er situasjonskartet påtegnet «i den grad det er relevant for behandlingen av byggesaken - opplysninger om tiltakets planlagte plassering og minste avstand i forhold til: nabogrenser nærliggende bygninger [m.m.]» (NBR 2002: punkt 7.1). Det er overlatt til kommunen å vurdere hva som er tilstrekkelig i den enkelte sak for å fatte en avgjørelse.

Generelle krav til søknaden er nærmere beskrevet i SAK 10 § 5-1 der det heter i fjerde ledd at «[n]år søknad (...) gir opplysninger i samsvar med standardiserte blanketter eller elektronisk byggesøknad, kan kommunen ikke kreve at opplysningene fremlegges på annen måte». Det vil først være når DIBK fastsetter at søknad «må fremsettes i en nærmere fastsatt form eller elektronisk format» (§ 5-1 tredje ledd) at det blir krav til en bestemt form.

Dokumentasjon på at naboer er varslet på lovlig måte skal legges ved søknaden i henhold til plan- og bygningsloven § 21-2 og § 21-3 om nabovarsel. Søker skal også legge ved eventuelle merknader fra naboer og om det er gjort tilpasninger eller andre vurderinger for å imøtekomme merknadene eller om de ikke er tatt hensyn til.

For saker som berører andre myndigheter kan det være behov for at søker innhenter tillatelse eller uttalelse fra disse før søknaden sendes inn til kommunen, jf. plan- og bygningsloven § 21-2. I henhold til § 21-5 har kommunen en samordningsplikt for å innhente nødvendige tillatelser eller innspill, eventuelt avvente til disse er mottatt.

3.6.2 Kontroll av søknad

Kontroll er én følge av krav om saksbehandling. Ved innføringen av bygningsloven i 1965 ble det innført et generelt krav til saksbehandling for hele landet. Med krav til saksbehandling sikres en kontroll av at de ytre rammene er i orden, og forholdet til lovligheten av tiltaket. Det vil si en kontroll mot lov, forskrift, arealplan med bestemmelser og at saken er komplett. Det sikrer også en koordinering mot andre myndigheter hvis saksområde blir berørt.

Når kommunen skal gjennomføre kontroll av søknadene som kommer inn er det med bakgrunn i lovens krav til søknadens innhold. Utgangspunktet er forvaltningsloven § 17 hvor

det heter at «[f]orvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Videre forankres kontrollen i plan- og bygningsloven § 21-2:

«Søknad om tillatelse skal være skriftlig og undertegnet av tiltakshaver og søker. Søknaden skal gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket. Det skal framgå av søknaden om det søkes om dispensasjon, jf. kapittel 19».

For søknader om endring av fast eiendom må kommunen foreta en nærmere vurdering av om det vil oppstå forhold som strider mot reglene i plan- og bygningsloven (Ot.prp. nr.45 (2007–2008):336). Videre heter det at «[h]vilke materielle regler som gjelder ved opprettelse og endring av eiendom følger av de enkelte lovbestemmelser, forskrift og arealplaner». Det følger av § 27-4 at det er et vilkår for tillatelse at byggetomta er sikret lovlig atkomst til veg som er åpen for alminnelig ferdsel og av § 27-2 at bortledning av avløpsvann er sikret. Det er her gitt kommune et skjønn eller mulighet til selv å avgjøre om søknaden inneholder nødvendig informasjon. Forholdet til veg, vann og avløp er tre konkrete punkter kommunen skal kontrollere og de behandles nærmere i neste delkapittel.

Ved endring av fast eiendom må kravene i plan- og bygningsloven med forskrifter og planbestemmelser innfris for alle de involverte eiendommene. Byggesaksbestemmelser gjør seg indirekte gjeldende ved fradeling, jf. forutsetningene i plan- og bygningsloven § 26-1. Dette betyr at ny eiendomsgrænse for eksempel må være fire meter fra eksisterende byggverk, jf. plan- og bygningsloven § 29-4 andre ledd. Både avgivereiendommen og den nye eiendommen må sikres lovlig utforming. For eksempel ved at krav i planbestemmelsene eller lovens krav om tilfredsstillende uteoppholdsareal i § 28-7 må kunne oppfylles på begge de nye eiendommene. Det kan ikke opprettes ny grunneiendom til formål som avviker fra planen eller slik at arealplanens bestemmelser om grad av utnyttelse overstiges for den nye eller eksisterende eiendom (Ot.prp. nr.45 (2007–2008):336). Her er det tilfeller der kommunen må vurdere hva som er tilstrekkelig informasjon, for eksempel ved opprettelse av større eiendommer for utvikling som på et senere tidspunkt skal deles i mindre enheter. Kontroll av søknaden kan i større eller mindre grad kreve avklaringer fra andre avdelinger i kommunen, for eksempel plan og byggesak.

Plan- og bygningsloven § 28-1 første ledd setter som vilkår for tillatelsen at det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Dette er forhold som behandles av myndigheter som kommunen skal høre i henhold til samordningsplikten. Krav om påkobling til fjernvarme (§ 27-5) kan være aktuelt, men det er trolig mer aktuelt i byggesaken. Det kan være behov for å inngå avtale om rett til ledning over annen eiendom for påkobling og slik sett være et aktuelt tema også ved endring av fast eiendom. Forholdet til fjernvarme behandles ikke i avhandlingen.

Matrikkeltilsynenes kontroll av rutiner og sjekklistene peker på at mangel på skrevne rutiner og/eller sjekklistene kan være årsak til mangelfull saksbehandling. I henhold til tilsynsrapport

fra Nesseby 2013 ble det avdekket at det ikke forelå rutiner eller sjekklister for arbeid etter matrikkelloven og at matrikkelloven ikke var innarbeidet i «internkontrollsystemet».

Sjekklister kan være til hjelp for kommunen ved kontroll av søknadene. Når en søknad er kontrollert skal søker informeres om eventuelle feil og mangler som beskrevet under kommunens veiledningsplikt. Hvis kommunen ikke har anledning til å behandle søknaden innen fastsatt frist skal søker informeres om det. Sivilombudsmannen peker på viktigheten av at kommunen sikrer rutiner både for oversendelse av foreløpig svar og orienteringer om forsinkelser under sakens gang (SOMB 2016/2957). Det er viktig at kommunen følger opp egne frister for å sikre effektiv saksbehandling og borgernes tillit til forvaltningen.

3.6.3 Nødvendige rettigheter

Kommunens forhold til privatretten er todelt. På den ene siden skal ikke saksbehandler ta hensyn til privatrettslige forhold. På den andre siden skal de det innenfor enkelte områder. Dette er hjemlet i plan- og bygningsloven § 21-6. Bakgrunnen er kommunens hovedoppgave ved avgjørelse av søknader om tillatelse til tiltak som er å påse at det er i samsvar med bestemmelser i eller i medhold av plan- og bygningsloven (Innjord 2010b:632). Det vil si at endring av fast eiendom ikke må «gjøres på en slik måte at det oppstår forhold som strider mot denne lov, forskrift eller plan» (plan- og bygningsloven § 26-1). For å oppnå dette må søknaden inneholde nødvendig informasjon slik at saksbehandler kan ta stilling til om lovens krav er oppfylt og at det er i henhold til forskrift og gjeldende plan. Videre skal søknaden gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket. Plan- og bygningsloven stiller fire krav til eiendommen: atkomst, vann, avløp og tomtas utforming. De tre første kan måtte løses gjennom privatrettslige avtaler og er et unntak fra regelen i § 21-6 om at kommunen ikke skal ta stilling til privatrettslige forhold. Bakgrunnen er behovet for å sikre at den nye eiendommen er mulig å benytte til ønsket formål. Kravene finner vi i § 27-1 om vannforsyning, § 27-2 om avløp og § 27-4 om atkomst.

Rettigheter i fast eiendom kan være avgjørende for om et tiltak kan realiseres. «The Legal Cadastral Domain Model» av Paasch (2012) tar for seg begreper som beskriver rettigheter og heftelser ved fast eiendom som er styrende for utviklingen av eiendommene. I modellen inngår også offentlig regulering som heftelse i form av for eksempel begrensninger i en arealplan. Det kan være positive rettigheter i form av en tillatelse. Rettigheter kan deles i de som gir muligheter og de som begrenser rettighetshaver, de som kan påheftes av private og de som er bestemt gjennom reguleringer fra det offentlige. Som omtalt i delkapittel 2.1.4 er noen rettigheter og heftelser mer aktuelle enn andre for sakstypen endring av fast eiendom. Det er for eksempel heftelser som hindrer ønsket endring, som et pant, eller nødvendige rettigheter, som rett til atkomst.

Usikkerhet knyttet til nødvendige rettigheter kan skape konflikter ved for eksempel bygging på eiendommen. Et eksempel på tvist som oppstod da det skulle bygges på en nyopprettet eiendom er omtalt av Sivilombudsmannen (SOMB 2012/3370). Her lå hevd til grunn for kommunens godkjennelse. Sivilombudsmannen viste videre til sak SOMB 1987/73 hvor han uttalte at å «ta standpunkt til et slikt utpreget privatrettslig spørsmål innebærer vurderinger som ligger dårlig til rette for bygningsmyndighetene» og at det må kunne kreves at det dokumenteres. Ved hevd kan retten kreves «dokumentert ved dom eller erklæring fra eventuelle rettssubjekter som kan tenkes å bestride den påståtte hevdsbaserte rett» (NOU (2005:12):130). Det er likevel kun når det er klart at søker ikke har de nødvendige rettigheter at kommunen kan avslå, ikke hvis avtalen er uklar (SOMB 2012/3159).

3.6.4 Samordning

Når en søknad er kommet inn skal forvaltningsorganet i henhold til forvaltningsloven § 11a «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». Videre for «saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt». I denne forberedelsesfasen, som her er beskrevet som saksforberedelse, har kommunen en samordningsplikt i henhold til plan- og bygningsloven § 21-5 hvor det blant annet står følgende:

«Når tiltaket er betinget av tillatelse eller samtykke fra annen myndighet, eller når planer for tiltaket skal legges fram for slik myndighet, kan kommunen vente med å avgjøre saken inntil det foreligger avgjørelse eller samtykke som nevnt. Kommunen kan også gi rammertilatelse innenfor sitt myndighetsområde, med forbehold om at igangsettingstillatelse ikke vil bli gitt før forholdet til andre myndigheter er brakt i orden, jf. § 21-4 fjerde ledd. Kommunen skal i tilfeller som nevnt forelegge saken for de myndigheter som følger av forskrift, hvis ikke avgjørelse eller uttalelse er innhentet på forhånd».

Samordningsplikten er utdypet i SAK 10 kapittel 6 i § 6-2 om den kommunale bygningsmyndighetens samordningsplikt. I veiledning til § 6-2 kommer det klart frem at kommunen har en plikt og gjennom det et ansvar for at saken er tilstrekkelig opplyst når det gjelder andre berørte myndigheter:

«Bygningsmyndigheten har plikt til å innhente eventuelle tillatelser, samtykker og uttalelser fra de myndighetene som berøres av det aktuelle tiltaket. Tiltakshaver kan også legge saken frem for disse og på den måten redusere saksbehandlingstiden. Kommunen er imidlertid som oftest nærmest til å kjenne til hvem som berøres i hvert enkelt tilfelle» (SAK 10 innledning til veiledning § 6-2).

Samordningsplikten ble tatt inn i plan- og bygningsloven for å sikre klarhet med hensyn på kompetanse, at viktige hensyn ble ivaretatt og for å unngå dobbeltbehandling. Den «knytter seg til tilfeller som omfattes av flere ulike regelverk som hører inn under forskjellige myndigheters forvaltningsansvar» (Innjord 2010b:628).

Regelverket gir søker en mulighet til å innhente nødvendige tillatelser, samtykker og uttalelser for å kunne korte ned på saksbehandlingstiden, men de må ikke innhente det. Det

kan videre være usikkert hvem som berøres og derfor kan søker ha behov for bistand fra kommunen eller at kommunen sørger for nødvendig tillatelser, samtykker eller uttalelser. Aktuelle myndigheter som skal høres eller gi samtykke, jf. SAK 10 § 6-2:

- | | |
|---------------------------|-------------------------|
| a) Helsemyndighet | i) Friluftsmyndighet |
| b) Brannvernmyndighet | j) Kulturminnemyndighet |
| c) Arbeidsmiljømyndighet | k) Reindriftsmyndighet |
| d) Vegmyndighet | l) Kirkelig myndighet |
| e) Havnemyndighet | m) Luftfartsmyndighet |
| f) Forurensningsmyndighet | n) Bergverksmyndighet |
| g) Sivilforsvaret | o) Jernbanemyndighet |
| h) Jordlovmyndighet | |

Listen over sektormyndigheter er uttømmende. Hvem som er aktuelle i den enkelte sak kan fremkomme gjennom arealplan og dennes bestemmelser og i kommunens rutiner. En av kildene kommunen kan benytte for å skaffe informasjon er web-baserte kartløsninger og matrikkelen. Kommunen er forpliktet til å fremskaffe datagrunnlag som er nødvendig for saksbehandlingen, jf. plan- og bygningsloven § 2-1, kommentert i proposisjon til loven:

«[K]ommunen skal disponere et tilfredsstillende kartgrunnlag for å kunne løse sine oppgaver etter plan- og bygningsloven, herunder gi grunnlag for å utarbeide og vedta kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og situasjonsplaner. Kartgrunnlaget skal gi oversikt over fysiske og administrative forhold i kommunen. I tillegg bør stedfestet informasjon om relevante miljøforhold og forhold som ivaretar tilgjengelighet, være tilgjengelig for planlegging. Staten skal bidra til det offentlige kartgrunnlaget med nasjonale databaser, blant annet matrikkelen, sjøkartdata, topografiske kartdatabaser og nasjonalt geodetisk grunnlag. Staten skal under dette samarbeide med kommunene om etablering og oppdatering av felles kartdatabaser» (Ot.prp.nr. 32 (2007-2008):177)

For en byggesøknad kan det gis rammetillatelse når ikke alle nødvendige tillatelser, samtykker eller uttalelser er innhentet eller klarlagt. Rammetillatelsen gis på vilkår og med forutsetning om tilsagn fra andre myndigheter. Så må det gis en igangsettingstillatelse i etterkant. Alternativt må saken ligge i bero inntil de nødvendige tillatelser, samtykker eller uttalelser er innhentet og vurdert, saken gis da en ett-trinns behandling. Det kommer ikke klart frem om en tillatelse til endring av fast eiendom kan gis med vilkår om samtykke fra andre myndigheter. Men fordi § 21-5 fremstår som en kan-regel hvor kommunen er gitt et skjønner er det nærliggende å tenke at en tillatelse med slike vilkår kan gis, og at vilkårene i form av forutsetning om nødvendige tillatelser må være oppfylt før oppmålingsforretning.

3.6.5 Avtalefriheten

Avhandlingen skal ikke greie ut om avtalefrihet og hvordan avtaler binder partene. Det må likevel nevnes fordi det er en av flere faktorer som gjør at vi har den eiendomsstrukturen vi har i dag. Det er også vanlig at en avtale ligger til grunn for endring av fast eiendom.

Avtalefrihet, kjøp og salg, og jordskifte har påvirket og omformet eiendomsforholdene (Sevatdal 2017:164) og gjør det fortsatt.

Både prinsippet om at avtaler skal holdes og friheten til å inngå avtaler strekker seg langt tilbake i tid. Det ble tatt inn i Kong Christian Den Femtis Norske Lov 1687 femte bok, kapittel 1, hvor artikkel 1 beskriver plikten til å «efterkomme» det som er lovet og artikkel 2 beskriver friheten til å inngå avtaler som ikke er imot lov og ærbarhet:

«Alle Contracter som frivilligen gjøres af dennem, der ere Myndige, og komne til deris Lavalder, være sig Kjøb, Sal, Gave, Mageskifte, Pant, Laan, Leje, Forpligter, Forløfter og andet ved hvad Navn det nævnis kand, som ikke er imod Loven, eller Ærbarhed, skulle holdis i alle deris Ord og Puncter, saasom de indgangne ere» (NL 5-1-2).

Når det gjelder avtalefriheten og endring av fast eiendom vil jeg nevne to forhold. For det første avtaler om grenseforløp og for det andre avtaler som er nødvendige for å opprette ny eiendom eller som er til hinder for det. Det siste er omtalt i delkapittel 3.6.3.

Avtalefriheten åpner for at partene kan avtale å endre eksisterende grenseforløp eller avtale grenser for en ny eiendom. Eksempel på dette er to naboer som blir enige om å endre grensen mellom sine eiendommer og endringen er større enn reglene for grensejustering. Et annet eksempel er arveoppgjør hvor en eller flere arvinger får tildelt en tomt hver, mens én arving overtar hovedeiendommen. Utfordringene oppstår når partene ønsker disse avtalene registrert i matrikkelen og/eller tinglyst, videre omtalt som formalisering av avtalen. Partene kan inngå avtale, men det følger ikke med en garanti for at de får det formalisert. For å få det formalisert må endringene i eksemplene omsøkes og avtalepartene har ikke krav på tillatelse med mindre tiltakene er i tråd med det formelle rammeverket. Videre må det avholdes oppmålingsforretning for så å få endringene registrert i matrikkelen før tinglysing, jf. matrikkelloven § 6, tinglysingsloven § 12a andre ledd og Ot.prp. nr.70 (2004-2005):58. For avtaler om grensejustering må det ikke omsøkes og gis tillatelse, men det må rekvireres og avholdes oppmålingsforretning for å få det formalisert. Avtalen vil være bindende partene imellom også i de tilfellene den ikke formaliseres. Hvis avtalen ikke lar seg formaliseres må partene forta et oppgjør seg imellom eller endre avtalen slik at den er i samsvar med regelverket (Borge 2014:176) og kan formaliseres.

Velger partene som har avtalt å endre grensen seg imellom å opprettholde avtalen, vil det føre til uoverensstemmelse mellom grensen i marka og registrert grense i matrikkelen. Dette skaper utfordringer for eksempel hvis en av partene ønsker å bygge på eiendommen og sender inn en byggesøknad basert på den avtalte grensen, mens saksbehandler forholder seg til den registrerte grensen i matrikkelen fordi det ikke foreligger dokumentasjon på annet grenseforløp. Et annet eksempel på en utfordring er ved salg av den ene eller begge eiendommene, da kan det oppstå tvil om hva som er gjeldende grense. Blant andre Mjøs og Sevatdal (2011) og Aadland (2011a:145-146) peker på at det ville være konfliktforebyggende

om matrikkelen viser de «faktiske grensene». Dette fordrer at partene inngår avtaler som kan materialiseres gjennom søknad (når det ikke er innenfor reglene for grensejustering), oppmålingsforretning, matrikkelføring og tinglysing. Systemet forsøker med dette å tvinge frem ønsket adferd, jf. Borges (2014) gjennomgang av avtalefrihet ved eiendomsdannelse.

Ifølge plan- og bygningsloven § 21-6 skal ikke kommunen ta stilling til privatrettslige forhold, og hvis private avtaler skal kunne binde kommunen vil det skape utfordringer for arealforvaltningen. Likevel må kommunen som utgangspunkt vurdere de private avtalene som partene legger frem, men uten at det gir avtalepartene rett til å få gjennomslag. Partene vil ha en forventning om at deres avtale skal kunne formaliseres, blant annet fordi det ofte er en privat avtale som ligger til grunn for søknad om endring av fast eiendom. Kommunens oppgave blir å undersøke om avtalen lar seg realisere innenfor regelverket. Videre må kommunen vurdere om avtaler i realiteten er heftelser som er til hinder for den ønskede utviklingen, som for eksempel at en part har begrenset rådighet over sin eiendom.

3.6.6 Matrikkelen

Matrikkelloven § 1 sier at alle grenser og eiendomsforhold skal klarlegges. Matrikkelen er landets «offisielle register over fast eiendom, og under dette bygninger, bustader og adresser» (matrikkelloven § 3 bokstav a). I Norge var ikke registeret over eiendom først og fremst ment som en kartlegging av eiendommers stedfesting, det var skattlegging av skyld og skylddelinger. Manglende kartlegging har ført til at det informasjonsgrunnlaget som ligger til grunn for de grensene som er registrert i matrikkelen i dag ikke er like gammelt som det som finnes i våre naboland (dette er beskrevet nærmere av blant andre Mjøs (2016)). Kartleggings- og måletradisjonen er en annen i Norge enn i våre naboland (Mjøs og Røsnes 2014:310). Norge har hatt ulike lover for by og land, noe som fører til at matrikkelen ikke har vært ført på en ensartet måte og at kvaliteten på grenser i forhold til stedfesting har variert over tid (Sevatdal 2017).

Krav til innholdet i matrikkelen er fastsatt i matrikkelloven § 4, konkretisert i matrikkelforskriften § 3, og består blant annet av eiendomsgrenser og rettighetsforhold. Informasjon om eiendommen eller berørte eiendommer er med i en jordskiftesak fremkommer også av matrikkelen (matrikkelforskriften § 3 bokstav a). Matrikkelen gir informasjon om størrelse, lokalisering, bygninger, adresser, om eiendommen har vært endret tidligere, for eksempel at andre eiendommer har utgått fra denne eller om den har vært del av en sammenslåing. Videre er det krav i matrikkelforskriften § 3 at grensenes nøyaktighet skal fremkomme og om det er registrert uenighet/tvist om grenseforløpet.

Bygningsinformasjonen i matrikkelen er også aktuell å benytte ved søknad om endring av fast eiendom, for eksempel for å beregne utnyttelsesgrad. Dette er opplysninger av ulik kvalitet og er ett av temaene på matrikkeltilsynene. Tilsynsystemet bygningsinformasjon i

matrikkelen er hjemlet i matrikkelloven § 25, jf. matrikkelforskriften §§ 3 bokstav b og 60. Avvik beskrevet i tilsynsrapporter (Øyer 2014, Nesseby 2013, Engerdal 2013) viser at kommunen oversitter fristen for føring av bygningsinformasjon i matrikkelen og det er mangelfull føring av bygningers bruttoareal. Tilsynet har merket seg at fristoverskridelser kan knytte seg til perioder av året med stort arbeidspress på byggesaksbehandling.

I henhold til matrikkelloven § 10 må det foreligge en tillatelse etter plan- og bygningsloven § 20-2 for å opprette ny grunneiendom, ny anleggseiendom, ny festegrunn eller nytt jordsameie i matrikkelen. Den nye enheten kan bare opprettes når vi vet hvilken eller hvilke matrikkelenhet(er) den skilles ut fra. Dette kan blant annet innebære at umatrikulert grunn eller uregistrert jordsameie må føres inn i matrikkelen før det omsøkte tiltaket kan gjennomføres. Det kan innebære krav om sammenslåing, hvor krav i matrikkelloven § 18 og matrikkelforskriften § 43 må tilfredsstilles, eller avklaring av interne grenser innenfor en teig som står oppført med flere bruksnummer, såkalt kommabruk. Ved oppretting av festegrunn må enheten festegrunnen er en del av være ført inn i matrikkelen før festegrunnen kan opprettes, jf. matrikkelloven § 12. Det er viktig at kommunen tar hensyn til dette allerede ved kontroll og behandling av søknad om endring av fast eiendom. Ektvedt og Braaten (2014:111) peker på at det er viktig å komme tidlig inn i prosessen og «tenke fremtidig matrikulær situasjon, som innebærer hvordan eiendommene skal føres i matrikkelen». Ut fra matrikkelens formål om å være et pålitelig register over all fast eiendom og at all endring av eller på en eiendom må ta utgangspunkt i eksisterende situasjon, er matrikkelen og det matrikulære vesentlig i hele prosessen. Prosessen fra utforming av arealplan til søknad om tiltak om endring av eiendom og nye eller endrede bygg.

Informasjon om grenser og eiendomsforhold kan være informasjon om hjemmelshavere og rettighetshavere, eiendomsgrenser og eiendommens plassering. Hjemmelshaver, den som er registrert eier, fremkommer av grunnboken, men hentes inn i matrikkelen. Det er ikke nødvendigvis slik at hjemmelshaver er samsvarende med eier i form av den som faktisk disponerer over eiendommen, men det er vedkommende som står oppført i grunnboken kommunen forholder seg til. Det står i tinglysingsloven § 14 at «[g]runnbokshjemmel som eier har bare den grunnboken utpeker som eier eller som godtgjør at rådigheten er gått over til ham ved eierens død». Det er registrering i grunnboken gjennom tinglysing som gir vern av eiendomsretten (tinglysingsloven § 12 a).

Rettigheter og heftelser i fast eiendom fremkommer i prinsippet av grunnboken, men bare i den grad de faktisk er tinglyst (tinglysingsloven § 12) da det ikke er tinglysingsplikt i Norge. De fremkommer i liten grad av matrikkelen. Tinglysing er ikke nødvendig for eksistensen av en rettighet, se blant andre Bergsholm (2016:43) og Borge (2014:161).

Matrikkelen og grunnboken utgjør til sammen eiendomsregisteret vårt, som beskrevet i delkapittel 2.1 og illustrert i figur 2.2. Eiendomsregisteret er ikke et system som bestemmer

hvordan rettighetsforholdene skal være. Systemet skal registrere faktiske rettighetsforhold, og vil derfor, som Hegstad (2007:238) skriver, ikke «kurere» konsekvensene av uhenksmessige eller urettferdige eiendomsforhold.

Matrikkeloven § 31 stiller krav til at det er det registrerte matrikelnummeret som skal benyttes i saksbehandling som knytter opplysninger til matrikkelenheter, bygninger, bosteder eller offisielle adresser. Dette viser tydelig koblingen mellom plan- og bygningsloven og matrikkeloven, og hvor viktig registeret er når eiendommer skal endres.

3.6.7 Søknader i strid med arealplanen

Det er i hovedsak tre muligheter når en søknad om endring av fast eiendom er i strid med arealplan. Den første er å avslå søknaden, den andre er å kreve en reguleringsendring slik at en søknad kan godkjennes i tråd med endret plan og den tredje er dispensasjon. I henhold til plan- og bygningsloven § 21-4 skal kommunen gi tillatelse når søknaden er fullstendig, og dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Er tiltaket i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, og søker ikke ønsker å endre eller komplettere søknaden, må kommunen gi avslag. En endring av planen må gjennomføres i tråd med plan- og bygningsloven §§ 11-17 og 12-14. Mens dispensasjon må søkes om etter reglene i kapittel 19. Hvis en søknad skal resultere i en tillatelse, til tross for at søknaden er i strid med arealplanen, er det fordi kommunen innvilger dispensasjon. En dispensasjon er en skjønnsmessig avgjørelse. Om dette skriver Eckhoff og Graver (1991:123) blant annet at:

«Når det gjelder skjønnsutøvelsen, er det vel verken overraskende eller oppsiktsvekkende at vi finner forskjeller. For at det skal være særlig relevant å ta hensyn i betraktning, må det være aktuelt i den enkelte sak. (...) Det er derfor i tråd med lovens intensjoner at det skal mer til for å gi dispensasjon i belastede og overbefolkede deler av kysten, enn i mer grigrendte strøk».

Plan- og bygningsloven § 19-2 gir bestemmelser for hva kommunen skal vektlegge når de avgjør en dispensasjonssøknad og det kan summeres i følgende punkter:

- Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt.
- Fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulemperne etter en samlet vurdering.
- Ved vurderingen av dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt.

Ved saksforberedelser av en dispensasjonssøknad skal direkte berørte statlige eller regionale myndigheter høres. Hvis de har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden bør det ikke gis dispensasjon, jf. plan- og bygningsloven § 19-2.

I forhold til kommunens skjønnsutøvelse ved dispensasjon kan politiske mål om økt bosetting og forholdet til landbruk skape utfordringer. Her illustrert av Tekna (2015) ved et av temaene som ble diskutert i tilknytning til etikk og eiendomsfag:

«I landbrukskommuner er det ikke uvanlig å søke dispensasjon fra deleforbudet i landbruks-, natur- og friluftslivområder (LNF). Grunneiers rett til å bestemme over egen eiendom sammen med kommunens ønske om boligbygging og økt befolkningsvekst teller mer for kommunepolitikere enn samfunnshensyn saksbehandlere av dispensasjonssøknaden skal legge til grunn. Vi får mer biltrafikk, oppstykket dyrkamark, konflikter mellom drift av jorda og boligeiendommer».

En annen utfordring er arealplanen i seg selv. Arealplanen kan være gammel eller av andre årsaker ikke tilpasset ønsket til søker. Det kan være andre utbyggingsinteresser som skal realisere arealplanen enn de som opprinnelig utarbeidet den. Dette er blant andre belyst i forhold til byggesaken av Skjefstad (2000:69) som skriver at utbyggingsinteressene går foran arealplanen, at det er «lettere å få tillatelse enn tilgivelse» og fortsetter:

«Ikke bare eldre reguleringsplaner men også nye planer uthules og endres under byggesaksbehandlingen. Utbyggerens ønske om høyest mulig avkastning av investeringene utvider planrammene. Press på planmyndighetene, med utsagn om at en utbygging i henhold til reguleringsplanen ikke dekker utbyggerens behov, fører ofte fram. Er avviket svært stort blir det utarbeidet en ny reguleringsplan som hjemler utbyggingen (...) Kommunen kan gi dispensasjon fra bestemmelser i plan- og bygningsloven når det foreligger særlige grunner. Dispensasjonsadgangen benyttes hyppig. Det går raskere enn å få frem en ny plan».

Ifølge Eckhoff og Graver (1991) er det geografiske variasjoner både når det gjelder lovtolkning og skjønnsutøvelse i byggesaksbehandlingen. Ulik praktisering av skjønnsutøvelse vil være innenfor saklig forskjellsbehandling, men når det gjelder lovtolkning er de mer tilbakeholdne og mener lovtolkning ideelt sett skal «skje ut fra en standardisert metode, som skal lede til mest mulig like resultater uavhengig av hvem som tolker loven hvor» (Eckhoff og Graver 1991:124).

3.7 Tillatelse

3.7.1 Vedtaksmyndighet

Kommunen som forvaltningsorgan er gitt myndighet til å fatte vedtak i saker om endring av fast eiendom, jf. plan- og bygningsloven § 1-4 om at «[p]lan- og bygningsmyndighetene skal utføre de oppgaver som de har etter denne lov med tilhørende forskrifter, herunder påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen».

Plan- og bygningsloven § 20-2 stiller krav om at tiltak nevnt i § 20-1 ikke kan utføres uten at søknad er sendt kommunen og kommunen har gitt tillatelse. Vedtaksmyndighet ligger til kommunen som kan fatte vedtak i kommunestyret eller delegere myndighet til annet politisk organ eller administrasjonen. For en effektiv saksbehandling har kommunene, i hovedsak delegert store deler av sin myndighet til administrasjonen for å forestå den løpende saksbehandling innen forvaltningsorganet. Omfanget av delegert myndighet må ikke stride mot gjeldende lov og regelverk.

Når søknaden er fullstendig og dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven plikter kommunen å gi en tillatelse, jf. § 21-4. Tillatelsen er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b, i motsetning til for eksempel veiledning som kommunen gir tidligere i prosessen for endring av fast eiendom.

Hvis søknaden ikke er i samsvar med relevante bestemmelser er det i utgangspunktet avslagsgrunn. Hvis kommunen gir tillatelse i slike tilfeller er det en materiell kompetansemangel som kan føre til at tillatelsen er ugyldig (Innjord 2010b:619). Det er i slike tilfeller aktuelt å endre søknaden i tråd med det formelle rammeverket eller benytte seg av kommunens mulighet til å gi dispensasjon etter reglene i plan- og bygningsloven kapittel 19. Kommunens myndighet til å gi dispensasjon er hjemlet i § 19-4.

3.7.2 Tillatelsens form og innhold

Tillatelse til endring av fast eiendom kan, på lik linje med andre sakstyper etter plan- og bygningsloven § 20-1, gis en ett-trinns eller to-trinns behandling. Ved en to-trinns behandling deles det i ramme- og igangsettingstillatelse, mens ved ett-trinns gis tillatelsen direkte. I lovarbeidet knyttet til matrikkeloven ble dette forholdet beskrevet som følger:

«Miljøverndepartementet ser at det i kompliserte saker kan vere behov for å kunne gi delingsløyvet ei stegvis behandling i form av rammeløyve og etterfølgjande løyve for igangsetjing etter føresegnene i § 95a. Departementet legg til grunn at gjeldande rett i utgangspunktet opnar for dette. Det føreset at rammeløyvet berre gir rammene for delingssaka, for eksempel at eit mindre bustadfelt skal delast i 7 omtrent like store tomter, mens endeleg delingsløyve blir gitt på bakgrunn av ein fullstendig søknad som i dette eksempelet viser kvar tomtegrensene skal gå. Delingsløyvet svarer i dette tilfellet til løyvet for igangsetjing. Departementet understrekar kor viktig det er at kommunen er tydeleg i vedtaka sine. Sjølve delingsløyvet blir gitt berre ein gong og kan ikkje kallast tilbake. Det må derfor gå klart fram av vedtaket om rammeløyve om dette inneber eit delingsløyve eller ei. Dette set liknande krav til søknaden om delingsløyve. Det må i slike kompliserte saker gå klart fram når i prosessen oppmålingsforretninga skal gjennomførast og dei nye grensene skal merkjast og målast» (Ot.prp. nr.70 (2004-2005):147).

I Ot.prp. nr.45 (2007-2008):185 slutter Kommunal- og regionaldepartementet seg til konklusjonen og de vurderinger som er foretatt. Dette medfører at det er mulig å dele opp søknad om endring av fast eiendom i en to-trinns behandling under de gitte forutsetningene og etter ønske fra søker. Departementet legger vekt på at «delingsløyve» bare kan gis en gang og at det er viktig at dette kommer klart frem. For tillatelse til endring av fast eiendom er det trolig mest hensiktsmessig med en ett-trinns behandling og ifølge forarbeidene er ikke to-trinns behandlingen en utbredt praksis.

En tillatelse er et enkeltvedtak og det skal være skriftlig, jf. forvaltningsloven § 23. I henhold til forvaltningsloven § 24 skal vedtaket grunngis. En begrunnelse er blant annet viktig for å sikre en transparent saksbehandling og mulighet for likebehandling. Begrunnelsen skal vise hvilken lovhjemmel vedtaket bygger på, gjengi faktum og hensynene som forvaltningen har bygget sin skjønnsavgjørelse på, jf. forvaltningsloven § 25.

Plan- og bygningsloven gir ikke utfyllende krav til innholdet i en tillatelse til endring av fast eiendom, men loven gir forutsetninger for å kunne gi en tillatelse. Forutsetningene kan benyttes som et utgangspunkt for hva en tillatelsen bør inneholde. Når et forvaltningsorgan vil fatte en avgjørelse som griper inn i innbyggernes rettighetssfære må avgjørelsen baseres på hjemmel i lov eller lovbaserte regler, som tidligere omtalt som legalitetsprinsippet. En tillatelse kan ikke gå utover den kompetansen kommunen er gitt, for eksempel kan det gis tillatelse til endring av eiendomsgrensene, men kommunen er ikke gitt kompetanse til å fastsette nøyaktige koordinater for grensene i tillatelsen. Begunstigende vedtak for innbyggerne, tillatelser, må også følge loven. I tråd med at like saker skal behandles likt finner saksbehandlerne ofte støtte i kommunens egne rutiner og tidligere vurderinger, på denne måten etableres en kommunal praksis. Dette kan føre til at innbyggerne innretter seg på at praksis er uttrykk for gjeldende rett på området.

En tillatelse kan gis på vilkår, men vilkårene må ikke være mer tyngende enn nødvendig. De må være rimelige, relevante og ha saklig sammenheng med lovens formål. Plan- og bygningsloven § 21-4 femte og sjette ledd angir fem forhold som kan settes som vilkår:

- Innbetaling av gebyr etter § 33-1.
- Oppmålingsforretning for å klarlegge grensene for den eller de matrikkelenhetene som tiltaket gjelder for.
- Sammenslåing av eiendommer som skal nyttes under ett, etter reglene i matrikkelloven.
- Kommunen skal varsles når midlertidige tiltak nevnt i § 20-4 bokstav c fjernes.
- Opprettelse av ny festegrunn for bortfeste skal gjelde for et særskilt avgrenset areal eller opprettes som grunneiendom.

Forholdet til vilkår i vedtak etter plan- og bygningsloven er tatt opp av Reusch (2014):

«Spørsmålet er om slike vilkår kan stilles, og i tilfelle hvor omfattende de kan være. Vilkår i form av tyngende plikter må ikke forveksles med vilkår som i realiteten følger direkte av lovteksten, såkalte uegentlige vilkår. Det stilles ofte vilkår om opparbeidelse av vei i byggetillatelser. Plikten til å opparbeide vei følger imidlertid direkte av plan- og bygningsloven § 18-1».

Innjord (2010b:619) skriver at «[u]t over de tilfellene hvor loven selv gir uttrykkelig hjemmel, vil adgangen til å sette vilkår bero på alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper».

For endring av fast eiendom er det blant annet en annen utfordring knyttet til vilkår enn ved en byggetillatelse. Ved opprettelse av ny grunneiendom som for eksempel må ha veirett, jf. plan- og bygningsloven § 27-4, kan ikke veiretten tinglyses før det er gitt matrikkelnummer til eiendommen som skal ha rettigheten eller eventuelt som rettigheten skal hvile på. Dette fordi rettigheten må ligge til matrikkelenheten (realservitutt) og ikke til personen. Ved tinglysing fremkommer en realservitutt som en heftelse på en den tjenende eiendommen.

Avgjørelsen kan påklages, jf. forvaltningslovens § 28. Klagefristen er 3 uker etter mottak av vedtaket, jf. forvaltningsloven § 29. For å kunne påklage et enkeltvedtak må vedkommende som klager ha klagekompetanse, jf. § 28. Klageretten må opplyses sammen med vedtaket. Vedtak som innebærer irreversible tiltak skal opplyse om adgangen for partene til å be om utsatt iverksetting av vedtaket, oppsettende virkning, jf. forvaltningsloven § 42.

Klageinstansen er i utgangspunktet nærmeste overordnede forvaltningsorgan til det forvaltningsorgan som har truffet avgjørelsen (underinstans). For enkeltvedtak fattet i saker om endring av fast eiendom er fylkesmannen klageinstansen. Klagen sendes kommunen som vurderer klagen med tanke på eventuell omgjøring, før den videresendes klageinstansen til endelig avgjørelse. Utgangspunktet er at klageinstansens avgjørelse i klagesaken ikke kan påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd første setning.

Det er mulig å klage til Sivilombudsmannen (sivilombudsmannsloven § 6) når alle andre klagemuligheter er benyttet (instruks for Sivilombudsmannen § 5). Beskrevet som følger:

«Hvis du mener å ha vært utsatt for urett eller feil fra det offentlige, kan du klage til Sivilombudsmannen. Før du klager til Sivilombudsmannen, må du ha brukt alle andre klagemuligheter. Det betyr at du først må ha klaget til det offentlige organet som har behandlet eller avgjort saken din, for eksempel kommunen. (...) Sivilombudsmannen kan gi en rettslig, objektiv og nøytral vurdering av klagen din» (Sivilombudsmannen 2016).

Sivilombudsmannen har imidlertid ingen instruksjonsmyndighet og kommunen avgjør selv om de følger Sivilombudsmannens uttalelser (sivilombudsmannsloven § 10 og instruks for Sivilombudsmannen § 9). Det er likevel slik av Sivilombudsmannens uttalelser gjerne blir fulgt (Eckhoff og Smith 2018:49). Dette fremkommer også i Sivilombudsmannens årsmelding (2008: kapittel 3) der han skriver at «[d]et generelle inntrykket er at forvaltningen respekterer ombudsmannens uttalelser og anbefalinger. Sivilombudsmannen peker også på at i ombudsmannsloven § 10, som gir Sivilombudsmannen myndighet til å «uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde», ligger en forutsetning om at forvaltningen også skal rette seg etter det ombudsmannen sier. Dette er videre i tråd med Sivilombudsmannens mål om å ha gjennomslag i forvaltningen, jf. Sivilombudsmannens årsmelding 2017 om Sivilombudsmannens strategi 2015-2019.

Ut fra det jeg har presentert om tillatelsens form og innhold kan det sammenfattes i punkter eller deler en tillatelse skal bestå av. Tillatelsen skal være skriftlig og det må fremkomme klart og tydelig hva det gis tillatelse til og eventuelt på hvilke vilkår. I tråd med anbefalinger fra Språkrådet og Difi (2009) bør konklusjonen stå først og det skal benyttes «klarspråk» som er et korrekt, klart og brukertilpasset språk i tekster fra det offentlige. Konklusjonen skal være klar og det skal fremkomme om søknaden er innvilget eller avslått. Med utgangspunkt i Miljødirektoratets (2016) veileder for vedtak om arealplaner etter plan- og bygningsloven og det som er presentert tidligere i dette delkapittelet, kan tillatelsen bestå av følgende deler etter selve konklusjonen:

Begrunnelse: Det skal gis en begrunnelse som inneholder lovhenvvisninger, beskrivelse av de faktiske forhold og hovedhensyn spesielt ved en skjønnsvurdering. Det skal tas hensyn til privatrettslige forhold innenfor begrensningene i plan- og bygningsloven § 26-1.

Begrunnelsen skal hjelpe partene med å forstå og sette seg inn i vedtaket. Partene skal få en forklaring på hvorfor vedtaket er som det er. Begrunnelsen gir videre partene et viktig grunnlag for å vurdere om de bør klage på vedtaket.

Hjemmelsgrunnlag: Alle enkeltvedtak må ha hjemmel i lov eller forskrift og hjemmelsgrunnlaget skal oppgis. I vedtak som treffes av organer som har fått delegert myndighet, er det hensiktsmessig at det fremgår av vedtaket at myndigheten er delegert. Det bidrar til å synliggjøre og kontrollere at organet har kompetanse og hjemmel til å fatte vedtaket.

Innsynsrett: Partene skal gjøres kjent med retten til å se sakens dokumenter.

Klageadgang: Det må informeres om klageadgangen, klagefrist og klageinstans. Herunder fremgangsmåte ved klage, for eksempel hvor i kommunen klagen skal sendes.

Utsatt iverksetting: Noen vedtak kan føre til irreversible tiltak, for eksempel tillatelse til terrenginngrep eller hvis en eksisterende bygning må rives. Dersom gjennomføring av vedtaket før en eventuell klagesak er avgjort kan føre til skade for en part i saken, kan parten be om at iverksetting av tiltaket utsettes til klagen er behandlet.

Videre saksgang: Når klagefristen er gått ut eller en eventuell klage er ferdigbehandlet er vedtaket endelig. Da en tillatelse til endring av fast eiendom er utgangspunkt for realisering. Informasjon om oppmålingsforretning og matrikulering kan være en naturlig avslutning på vedtaket, men det er ikke beskrevet i litteraturen eller veiledningsmateriell.

3.8 Realisering

3.8.1 Organisering av oppmåling av eiendom

Oppmålingsforretning er en offentlig lovregulert forretning. Som lokal matrikkelmyndighet er det kommunen som er ansvarlig for oppmålingsforretningene og føring av matrikkel. Dette fremgår av matrikkeloven § 5a:

«Kommunen er lokal matrikkelstyresmakt, og har under dette ansvaret for å utføre oppmålingsforretninger og føre matrikkelen i kommunen. Kommunen kan etter avtale overlate til andre å utføre oppmålingsforretninger på sine vegner. Kommunen kan etter avtale overlate til annen kommune etter reglane i kommunelova kapittel 5, eller til sentral matrikkelstyresmakt, å føre matrikkelen på sine vegner».

Hvis kommunen velger å overlate oppmålingsforretninger til andre, jf. matrikkeloven § 5a, vil de fortsatt være ansvarlig for oppmålingsforretningene. Dette innebærer for eksempel å behandle eventuelle klager på slike forretninger (Ot.prp. nr.57 2006-2007: Til § 5 a).

For realiseringen av tillatelsen utgjør reglene i matrikkelloven og matrikkelforskriften en viktig del av det formelle rammeverket for arbeidet som skal utføres. Kartverket er en statlig myndighet som er utnevnt til sentral matrikkelstyresmakt i henhold til matrikkelforskriften § 1 og skal sørge for ordning, drift og forvaltning av matrikkelen i henhold til veiledning til matrikkelforskriften fra KMD (2016b:6). Kartverket sin veiledende rolle overfor kommunene utgår fra det å være sentral matrikkelstyremakt. De er ikke gitt instruksjonsmyndighet. I Ot.prp. nr.70 (2004-2005): kapittel 33.3.3 heter det at de «skal drive aktiv rettleiing og oppfølging av korleis kommunane tek vare på rolla som matrikkelførar» og i tråd med Ot.prp. nr.70 (2004-2005): kapittel 33.2 skal de gjennomføre opplæring av kommunene. Rollen er presisert gjennom tildelingsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Regjeringen 2013-2018) som Kartverket mottar årlig. Kartverket skal yte faglig støtte til kommunene (Tildelingsbrev 2011:13). De skal utarbeide og oppdatere nødvendig veiledningsmaterieill knyttet til alle sider ved matrikkelloven med forskrift, som for eksempel oppmålingsforretning og matrikkelføring (Tildelingsbrev 2015: vedlegg 2).

Da matrikkelloven ble utarbeidet var det i utgangspunktet foreslått at oppmålingsforretning kunne forestås av det offentlige eller et foretak som var godkjent for å gjennomføre oppmålingsforretninger (Ot.prp. nr.70 (2004-2005):203). Dette ble imidlertid endret før loven trådte i kraft. I Ot.prp. nr.57 (2006-2007):4 foreslo departementet å videreføre oppmålingsforretningen som «ei offentlig styresmaktoppgåve, og ikkje skilje forretninga frå registerføringa». Ved å se oppmålingsforretning og føring av matrikkel i sammenheng vurderte departementet «det slik at eigedomsregistreringa samla sett ikkje vil vere ei teneste, men utøving av offentlig mynde. Departementet viser til EØS-avtala artikkel 32 om at verksemd som øver offentlig mynde ikkje er omfatta av reglane om fri tenesteutøving» (Ot.prp. nr.57 (2006-2007):5). Da loven trådte i kraft 1. januar 2010 var kommunen lokal matrikkelstyresmakt (matrikkelloven § 5a) og oppmålingsforretning ble definert som «den oppgåva som går ut på å klarleggje og beskrive grenser og rettar til fast eigedom, og gi nødvendig dokumentasjon for matrikkelføring» (matrikkelloven § 3 bokstav h).

I henhold til matrikkelloven § 5a kan oppmålingsforretninger utføres av eiendomslandmålere ansatt i kommune eller hos andre. Andre kan for eksempel være et privat firma eller Statens Vegvesen. I begge tilfellene er det kommunen som er ansvarlig. Hvordan organiseringen gjennomføres i praksis etter matrikkelloven er ikke undersøkt, men det er tidligere undersøkt praksis etter delingsloven.

I hvor stor grad kommunene selv gjennomførte kart- og delingsforretninger, etter delingsloven, med egen eiendomslandmåler eller om de leide inn private firma ble delvis kartlagt av Hegstad (2003). Han skriver at kommunene kan «leie inn konsulenter, samt at to eller flere kommuner kan ha samarbeid om felles oppgaveløsning innenfor delingsloven (interkommunalt samarbeid)» (Hegstad 2003:294). Ifølge undersøkelsen til Hegstad

(2003:294, figur 8.42) hadde 1 % av kommunene konsulenter til å utføre alt arbeid. Videre benyttet rundt halvparten av de spurte aldri konsulenter til teknisk arbeid og 68 % brukte aldri konsulenter til bestyrerfunksjonen. Hegstad konkluderer med at:

«(...) teknisk arbeid [settes] bort til konsulenter i noe større grad enn bestyrerfunksjoner [men] at kommunene i meget liten grad setter bort dette (...). I den grad slikt arbeid settes bort er det ingen generell tendens til at bruken av konsulenter varierer med størrelsen på kommunen, verken for teknisk arbeid eller for bestyrerfunksjonen» (Hegstad 2003:295).

Standal (2013) har beskrevet ulike former og grad av interkommunalt samarbeid. Han peker blant annet på samarbeid om kartportaler og oppmålingsforretninger:

«Interkommunalt samarbeid kan være uformelt eller formelt. Uformelt samarbeid er typisk erfaring- og kompetansenettverk. Langsiktige interkommunale samarbeid kan være mer formelle, og de starter ofte som en prosjektorganisering av felles tiltak, for eksempel etablering av felles kartportal. Deretter kan det etableres en driftsorganisasjon for de aktuelle saksområdene» (Standal 2013:289).

Et av temaene i Standal sin undersøkelse var utbredelsen av samarbeid mellom kommuner i de tre nordligste fylkene. Nordland beskrives å ha hatt en «eksplosjon» i geodatasamarbeid etter 2005. I Troms deltar de fleste i samarbeid om felles kartløsning. I Finnmark er det derimot få samarbeid og gjennomgående underbemanning (Standal 2013:289, 291 og 294).

3.8.2 Saker som ikke omsøkes

I henhold til plan- og bygningsloven §§ 20-2 og 20-1 bokstav m er endring av fast eiendom et søknadspliktig tiltak. Det er ingen lovhjemmel for å unnta fra søknadsplikten eller gi dispensasjon fra denne regelen, utover de sakene som gjennomføres av jordskifteretten, jf. plan- og bygningsloven § 20-5, grensejustering som reguleres av bestemmelsene i matrikkelloven § 16 og fradeling av hele teiger som omsøkes av kommune eller stat, jf. plan- og bygningsloven § 21-5 og matrikkelloven § 9 bokstav g. Presiseringen om stat og kommunes adgang til å kreve slik registerteknisk oppdeling kom inn ved lovendring i 2017, jf. Prop.110L (2016-2017):36.

Matrikkeltilsynet viser at enkelte kommuners praksis er å unnta andre tiltak fra søknadsplikten (Kartverket 2015). Dette gjelder endring av fast eiendom i tråd med nye eiendomsgrenser inntegnet i reguleringsplan. Et eksempel er Grimstad kommune, som i 2017 informerte på sin hjemmeside om at søknad ikke alltid er nødvendig (en praksis som nå er endret, de opplyser pr. august 2018 at sakene krever søknad og tillatelse):

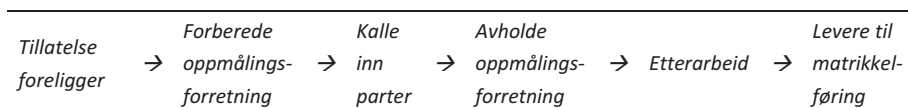
«Dersom fradeling skal skje i regulert område, hvor tomtegrenser fremgår av reguleringsplan, trenger du normalt ikke å søke om fradeling. Da tar du kontakt med oppmålingsvesenet og ber om at tomten blir fradelte» (Grimstad 2017).

Ved en slik gjennomføring er prosessen for endring av fast eiendom noe annerledes enn tidligere beskrevet. Det går direkte fra godkjent reguleringsplan til rekvisisjon av oppmålingsforretning og realisering. På bakgrunn av dette fant jeg det interessant å stille saksbehandlerne spørsmål om det kreves søknad og tillatelse etter plan- og bygningsloven i

saker der det foreligger godkjent reguleringsplan med nye eiendomsgrenser inntegnet i planen. På denne måten kan det synliggjøres i hvilket omfang denne praksisen forekommer.

3.8.3 Oppmålingsforretning

I henhold til matrikelloven § 33 går en oppmålingsforretning ut på å klarlegge og beskrive grenser og retter i henhold til partene sine påstander og de dokumentene de legger frem. En eiendomslandmåler er bestyrer for oppmålingsforretningen, jf. matrikkelforskriften § 2 bokstav a. På forretningen skal opplysninger og dokumentasjon som er nødvendig for matrikkelføring og eventuelt tinglysning frembringes. Prosessen er illustrert i Figur 3.2. Den som utfører oppmålingsforretningen skal ta vare på alle parter sine interesser og utføre forretningen i samsvar med god landmålerskikk, jf. § 33 tredje ledd. De nye grensene skal merkes i samsvar med tillatelse gitt etter plan- og bygningsloven. Alle grenser skal merkes og måles, med noen unntak, jf. matrikelloven § 34 og matrikkelforskriften §§ 41 og 42.



Figur 3.2: Lineær fremstilling av prosessen fra en tillatelse til endring av fast eiendom foreligger og til eiendomslandmåleren har oversendt dokumentasjon for føring av ny situasjon i matrikkelen.

Oppmålingsforretningen kan omtales som en tjeneste som ledd i kommunens myndighetsoppgave ved endring av fast eiendom. Det er imidlertid presisert av Statsråden i Innst. 165L (2017-2018): vedlegg 2 at kommunens oppgave med oppmåling av eiendom er et offentlig forvaltningsansvar. Gjennomføring av selve oppmålingsforretningen er ikke et enkeltvedtak. Dette og klagemulighetene fremkommer i beskrivelsen av gjeldende rett og er videreført i gjeldende lov:

«Det er klagerett på matrikkelføring som skjer på grunnlag av oppmålingsforretning. Det gjeld også forhold som er knytte til varslinga og utføringa av forretninga, medrekna spørsmålet om forretninga er utført i samsvar med god landmålerskikk, jf. § 33. Oppmålingsforretninga er i seg sjølv ikkje noko vedtak. Er forretninga utført i samsvar med god landmålerskikk og det ikkje er gjort sannsynleg at det heftar feil ved forretninga som får verknad for matrikkelføringa, vil klagaren ikkje ha krav på ny realitetsavgjerd om landmålingstekniske og andre forhold som fell inn under det faglege skjønnet til landmålaren. Sjølv om klaga gjeld utføringa av forretninga, vil gjenstanden for klaga vere matrikkelføringa. Det kan heller ikkje klagast på privatrettslege forhold» (Prop.148L (2016–2017):69)

Eiendomslandmåler kan ikke bestemme grenseforløpet under oppmålingsforretningen. Han eller hun er underlagt reglene i forvaltningsloven, jf. matrikelloven § 46, og Fylkesmannen er klageinstans. Reglene for oppmålingsforretning utdypes i matrikkelforskriften kapittel 9.

Det er forskjell på om det gjelder eksisterende eller nye grenser. I fremstillingen min er det oppmålingsforretning som realisering av tillatelsen som er vesentlig, det vil si nye grenser som søknadspiktig tiltak. Fremgangsmåten etter matrikelloven er i hovedsak en oppmålingsforretning som har krav til dokumentasjon, innkalling av parter og registrering i

matrikkelen. For nye grenser og opprettelse av ny fast eiendom må saken omsøkes og behandles, som beskrevet i foregående delkapitler, og eiendomslandmåler som bestyrer, setter ut nye grenser i samsvar med tillatelse etter plan- og bygningsloven. Partene kan velge å avtale endringer uten å søke, men da avholdes det ikke oppmålingsforretning og endringen blir ikke ført i matrikkelen, og hjemmel kan ikke overføres ved tinglysing.

Eiendomslandmåler kan samtykke i mindre avvik fra tillatelsen for å få en hensiktsmessig tilpasning til forholdene i marka, en mer tjenlig grense. Eiendomslandmålers handlingsrom er avhengig av gjeldende arealplan, utforming av tillatelsen og reglene i matrikkelloven.

Varsel om oppmålingsforretning skal sendes til revirent, registrert eier og registrert fester til enheten forretningen gjelder, jf. matrikkelforskriften § 37. Videre heter det i andre punkt at naboer (registrert eier og registrert fester) skal innkalles, også gjenboere kan være aktuelle å kalle inn. Rettighetshavere skal kalles inn dersom rettigheten berøres av endrede grenser i oppmålingsforretningen (matrikkelforskriften § 37 bokstav d).

Når tillatelsen foreligger kan eiendomslandmåler begynne å forberede saken. Fristen på 16 uker for å ferdigstille saken starter når klagefristen på vedtaket er ute (matrikkelforskriften § 18 og Rundskriv H-18/2015 nr. 8). Fristen «forlenges for den tiden som går med til tinglysing og supplering av opplysninger fra revirenten. Fristene løper ikke når føringen blir påklaget eller når føringen er avhengig av avgjørelse i klagesak. Dersom kommunen har sendt krav om forskuddspliktig gebyr, løper ikke fristen så lenge dette ikke er betalt». I henhold til § 18 nr. 3 kan fristen forlenges med inntil 4 uker for å få partene til å møte. Her er også hjemmelen for kommunen til å fastsette vinterforskrift som gir kommunen mulighet til å stoppe fristen for å fullføre arbeidet om vinteren. Hvis kommunen oversitter fristen skal gebyret avkortes med en tredjedel i henhold til matrikkelforskriften § 18 nr. 4. Samtidig skal kommunen gjennomføre oppmålingsforretning og føre forretningen i matrikkelen uten unødig opphold (matrikkelloven § 35). I noen saker er det mulig å gjennomføre oppmålingsforretning uten oppmøte i marka, kontorforretning, i henhold til matrikkelforskriften § 40.

Kartforretningsundersøkelsen til Mjøs (2010:111) viste ulik praksis knyttet til kontroll av rettigheter blant bestyrere. Dette gjaldt rettigheter til atkomst, vann og avløp som skulle vært ordnet i forbindelse med saksbehandlingen. Her svarte 68 % av bestyrerne at de sjekket om nødvendige rettigheter foreligger ved etablering av ny eiendom og 32 % svarte nei. Da kartforretningsundersøkelsen ble gjennomført var det delingsloven som gjaldt og i forskrift til delingsloven stod det i kapittel 6.3 at bestyrer bør kontrollere rettigheter. Matrikkelloven sier i sin definisjon av oppmålingsforretning § 3 bokstav h at det går ut på å klarlegge og beskrive grenser og retter til fast eiendom, se også § 33. Som nødvendig dokumentasjon ved føring av matrikkelen skal det være erklæring fra eiendomslandmåler at grunnboken er undersøkt for de berørte arealene (matrikkelforskriften § 27).

Matrikkelforskriften § 37 gir føringer for hvem som skal kalles inn og hva innkallingen skal inneholde. Innkallingen skal sendes partene senest to uker før oppmålingsforretningen skal avholdes. Partene kan godta kortere frist og annen varsling. Men hovedregel er utsending på dokumenterbarmåte to uker før. Dette stiller krav til både eiendomslandmåler og partene. I henhold til § 37 nr. 6 skal varselet inneholde opplysning om:

- a) tid og sted for forretningen
- b) hvilken matrikkelenhet forretningen gjelder (matrikkelenhet, hjemmelsforhold)
- c) hva forretningen gjelder
- d) hvem som blir varslet og i hvilken egenskap (rekvirent, nabo mv.)
- e) den videre saksgangen
- f) klageadgang, klagefrist og til hvem eventuell klage skal settes fram.

Varselet skal anmode partene om å ivareta egne interesser. Det kan partene gjøre gjennom å påvise egne grenser og stedbundne rettigheter under forretningen og sende kopi til kommunen av eventuelle dokumenter som kan bidra til å belyse forholdene. Det nevnes eksempler på aktuelle dokumenter: skylddelingsforretninger, festesedler, sak for jordskifteretten og skjønnsdokumenter med kart. Partene skal også gi melding til kommunen dersom de kjenner til andre som kan bli berørt av forretningen men som ikke er innkalt (matrikkelforskriften § 37 nr. 7 bokstav c).

I henhold til matrikkelforskriften § 38 skal protokollen inneholde informasjon om bakgrunnen for oppmålingsforretningen, varsling og oppmøte, forretningens gang og eiendomslandmålerens habilitet. Videre skal det foreligge et kart som skal være basert på en utskrift fra matrikkelen på tidspunktet for oppmålingsforretningen. Kartet skal tydelig vise hvor grenser og grensemerker ligger i forhold til hverandre og tilstøtende matrikkelenheter og angi ukjente eller ubestemte grenselinjer som inngår i oppmålingsforretningen (matrikkelforskriften § 38, punkt 2).

I henhold til matrikkelloven § 33 skal eiendomslandmåleren utføre oppmålingsforretningen i tråd med god landmålerskikk. Reglene for god skikk mer generelt er beskrevet av Aadland (2011b) og for eiendomslandmåleren spesielt av Aadland (2011a) og Aadland og Gammelmo (2012). I prosessen med utarbeidelse av retningslinjene ble det publisert to sett med retningslinjer, ett utarbeidet av NJKF og HiB (2012) og ett publisert av GeoForum (2012).

Godskikkreglene er ikke nedfelt i lov eller forskrift og de er ikke gitt av et lovgivende organ. Innholdet er delvis beskrevet i NOU 1999:1 og lovutvalget antok at bransjen selv ville etablere retningslinjer for god landmålerskikk (NOU 1999:1: kapittel 16.9). Det er også nevnt i Ot.prp.nr. 57 (2006-2007):12 hvor det heter at eiendomslandmåleren «må halde seg til forvaltningslova, og kan ikkje opptre som rådgivar for ein part meir enn andre. Utføringa av sjølve oppmålingsforretninga reknast likevel ikkje som noko enkeltvedtak. Utføringa vil i stor

grad vere fastlagt gjennom tekniske standardar og faglege krav, det som i sum blir kalla god landmålerskikk». Bransjen ble bedt om å utarbeide god landmålerskikk av departementet:

«Departementet ser gjerne at landmålerbransjen selv gir begrepet god landmålerskikk et utfyllende innhold som kan være rettleidende for landmålere som gjennomfører oppmålingsforretninger etter matrikkelloven» (Miljøverndepartementet 2012: punkt 7).

Bransjens ansvar og målet med god landmålerskikk var «ment som et tillegg til lovverket, blant annet for å øke likheten og forutsigbarheten i arbeidet» (Aadland og Gammelmo 2012:142). God landmålerskikk skulle utarbeides av bransjen og fungere som en «generalklausul» som skal dekke kravet til kvalitet innenfor de ulike aspektene ved forretningen (Ot.prp. nr.70 (2004-2005):80) og danne et grunnlag blant annet for hva en part kan påklage, jf. tidligere sitat fra Prop.148L (2016-2017):69. Fordi god-skikkreglene utarbeidet av bransjen ikke er formelt bindende og at det finnes to sett gjør at de er et bidrag til drøftelse. God landmålerskikk utarbeidet av NJKF og HiB baserer seg blant annet på forvaltningsrettslige prinsipper og matrikkelloven:

«God landmålerskikk er basert på prinsippene om uavhengighet, disposisjonsrett, interesse og veiledningsprinsippet. Disse prinsippene gjelder i planleggingen, utføringen og etterarbeidet til oppmålingsforretningen. Prinsippene er utledet fra lovverket, forarbeider, rettspraksis, andre myndigheters praksis (kommunal praksis, uttalelser fra fylkesmannen/sivilombudsmannen), litteraturen og reelle hensyn» (NJKF og HiB 2012).

Med dette som utgangspunkt er retningslinjene basert på de tre prinsippene om uavhengighet, interesse og veiledning (NJKF og HiB 2012):

Landmåler skal opptre uavhengig og upartisk. Landmåler kan ikke opptre som rådgiver for en part mer enn andre.

Landmåler skal vurdere om andre enn partene har en berettiget interesse av å være tilstede under gjennomføringen av oppmålingsforretningen. Landmåler skal ta vare på alle parter sine interesser, inklusiv parter som ikke har møtt.

Landmåler skal veilede alle partene slik at de får tilstrekkelig informasjon for å forstå oppmålingsforretningens innhold og betydning. Landmåler skal være aktiv for at partene skal bli enige om grenseforløpet og informere om fordelene med klarlagte grenser. Landmåleren bør, når forholdene ligger til rette for det, forsøke å mekle mellom partene for å oppnå enighet i omtvistede spørsmål.

I henhold til matrikkelforskriften § 38 skal avtaler og rettigheter fremkomme av protokollen gjennom «beskrivelse av rettighetsforhold, hvordan rettighetsforholdene skal være etter forretning, inngåtte forlik, avtaler om avløsning eller flytting, voldgift og spesielle partspåstander».

Når oppmålingsforretningen er avsluttet og protokoll med beregninger er klar, skal dokumentasjon i henhold til matrikkelforskriften § 27 sendes fører av matrikkelen. Dette gjelder også dokumentasjon om rettigheter «erklæring fra landmåler om at grunnboken, herunder bruksretter og servitutter, er undersøkt for de berørte arealene» (matrikkelforskriften § 27 (1) bokstav d). Videre i § 27 (2) bokstav d, at «det foreligger dokument som er nødvendig for å oppfylle vilkår fastsatt i kommunale tillatelser» og

bokstav e om at «det foreligger dokumenter vedrørende rettigheter som partene ønsker tinglyst samtidig med matrikkelføringen».

Etter gjennomført oppmålingsforretning skal det utarbeides nødvendig dokumentasjon. Matrikkelforskriften § 27 første ledd, bokstav b, har krav til at eiendomslandmåler skal gjøre greie for eventuelle avvik fra offentlig tillatelse. Matrikkelforskriften § 27 andre ledd, bokstav d, har krav til at det skal legges frem dokumenter som er nødvendig for å oppfylle vilkår fastsatt i kommunal tillatelse.

For undersøkelser av praksis som avviker fra det formelle rammeverket for oppmålingsforretning er tilsynsrapportene fra matrikkeltilsynene billedlige eksempler:

I tilsynsrapporten fra Øyer 2014 er det registrert at kommunen ikke avholder oppmålingsforretning i regulerte utbyggingsområder. Kommunens rutiner går ut på at det ikke sendes ut varsel om oppmålingsforretning når det skal måles opp i samsvar med tomtedeling fastsatt i reguleringsplan. Kommunen hevder at det ikke er nødvendig å ha parter til stede fordi grensefastsettingen uansett er bestemt av reguleringsplanens rettsvirkning. Saksbehandling som ledd i varsling i regulert område utløser merarbeid for kommunen. Gebyrregulativet skiller ikke mellom oppmåling innenfor eller utenfor regulert område.

Det er registrert avvik og mangler i forhold til rettigheter og avvik fra tillatelsen (Nedre Eiker 2015, Øvre Eiker 2013 og Volda 2013). Manglende dokumentasjon på oppmålingsforretning av ikke tinglyste rettigheter/ servitutter. Manglende skriftlig dokumentasjon på tillatelse til å avvike fra tillatelsen og/eller saken føres i matrikkelen uten at nødvendige vilkår er oppfylt.

3.8.4 Føring av matrikkel og tinglysing

I Norge har det en sentral og en lokal matrikkelstyresmakt som begge forvalter matrikkelen. Kommunen er lokal matrikkelmyndighet i henhold til matrikkelloven § 5 a og skal i tillegg til å utføre oppmålingsforretninger føre matrikkelen. Kartverket er sentral matrikkelmyndighet i henhold til matrikkelforskriften § 1. Matrikkelforskriften § 5 gir regler for godkjenning av de som skal føre matrikkelen. Matrikkelloven § 22 pålegger kommunen å behandle krav om matrikkelføring uten unødig opphold og gir mulighet for å avvise krav som ikke tilfredsstillende kravene i matrikkelloven.

I henhold til matrikkelloven § 3 bokstav f er matrikulering å føre en ny matrikkelenhet inn i matrikkelen, jf. § 10, mens bokstav e beskriver at matrikkelføring er å føre opplysninger i matrikkelen. En søknad om endring av fast eiendom kan resultere i matrikulering og opprettelse av ny grunneiendom og/eller matrikkelføring av endringer i grenseforløpet.

I henhold til matrikkelloven § 6 skal det gjennomføres oppmålingsforretning før føring i matrikkelen, med visse unntak. Videre følger det av § 10 om felles vilkår for å matrikkelføre ny matrikkelenhet at det må foreligge en tillatelse etter plan- og bygningssloven.

Matrikkelforskriften kapittel 3 har felles bestemmelser om føring av matrikkelen. Det følger av § 27 hvilken dokumentasjon som skal foreligge og kontrolleres av kommunen. Ved føring av matrikkelen skal det kontrolleres følgende:

- Om rekvirenten fortsatt har hjemmel til å rekvirere oppmålingsforretning eller har hjemmel til å kreve matrikkelføring på tidspunktet for matrikkelføring
- Om det foreligger fullmakt fra part som er representert ved fullmektig, og om det går fram at fullmektigen på vegne av parten kan ta stilling til de forhold som kreves matrikkelført
- Om det foreligger nødvendige tillatelser for avvik under oppmålingsforretningen
- Om det foreligger dokument som er nødvendig for å oppfylle vilkår i tillatsen
- Om det foreligger dokumenter vedrørende rettigheter som partene ønsker tinglyst samtidig med matrikkelføringen

Andre saker er beskrevet i matrikkelloven § 25 om matrikkelføring av opplysninger om bygninger, adresser, eierseksjoner m.m. og matrikkelforskriften kapittel 11, 12 og 13.

I begynnelsen av forskningsprosjektet mitt var Kartverket i startfasen med et pilotprosjekt for føring av matrikkel. Kartverket skulle bistå kommuner med matrikkelføring av enkelte sakstyper, beskrevet av Kartverket i dokument 2015/2248-2:

- Retting av opplysninger i matrikkelen, jf. matrikkelloven § 26. Dette gjelder både adresse-, bygnings- og matrikkelenhetsopplysninger.
- Framsatt krav om sak for jordskifteretten, jf. matrikkelforskriften § 46.
- Føring av avsluttet jordskiftesak, jf. matrikkelforskriften § 47.

Kartverket viser til sin brukerundersøkelse (NIVI 2011) der 80 kommuner svarte at de ønsket avlastning i hele eller deler av sin matrikkelføring. Gjennom pilotprosjektet vurderes det om en sentral matrikkelmyndighet som matrikkelfører vil føre til en mer ensartet føring og derigjennom ensartet og troverdig informasjon i registeret.

Kartverket mottok svar fra flere kommuner som ønsket å være med. Feil og mangler i matrikkelen og manglende kapasitet er begrunnelse fra flere av kommunene. Av de 17 tilgjengelige dokumentene i mai 2015 ønsket 13 kommuner å delta (Kartverket 2015/2248). Ikke alle kommunene oppga noen bestemt begrunnelse. Av de som oppga en eller flere grunner var det seks kommuner som oppga feil og mangler i matrikkelen og syv oppga kapasitet. En kommune beskriver utfordringene knyttet til tillit. Når det er feil og mangler mister brukerne tillitten til det som tilsynelatende ser bra ut (Kartverket 2015/2248-21):

«NN har et stort behov for å få kvalitetshevet den informasjonen som ligger i Matrikkelen, og ikke minst all den informasjonen som ikke ligger i Matrikkelen, men som burde ha ligget der. (...) NN har altså et stort behov for hjelp til først og fremst å få rettet opp opplysninger i Matrikkelen. For det første for at publikum og ansatte i kommunen skal kunne stole på det som ligger der er mest mulig riktig, (...) uten hjelp til ryddejobben vil det ta meget langt tid før vi blir ferdige».

Sentral matrikkelføring var ett av forslagene til endringer i matrikkelloven i Prop.nr. 148L (2016-2017), men det ble ikke vedtatt (Stortinget 2018b). Kommunene behandler fortsatt krav om føring av matrikkel i henhold til matrikkelloven § 22. Kartverket kan føre på vegne av kommunen, men kun etter avtale med den enkelte kommune, jf. matrikkelloven § 5 a.

Når en endring, som for eksempel oppretting av ny matrikkelenhet eller sammenslåing, er ført i matrikkelen skal kommunen sende melding om dette til tinglysing etter reglene i matrikkelloven § 24. Tinglysing utføres av Kartverket i tråd med tinglysingsloven § 12 a. I hvor stor grad tinglysingen kontrollerer saken avhenger av tiltaket og om det gjennomføres en rettshandling eller ikke, jf. tinglysingsloven § 13 første ledd.

Når meldingen er tinglyst skal kommunen fullføre føring av matrikkelen og utstede matrikkelbrev. Tidspunktet for endelig oppretting, sammenslåing, endring eller arealoverføring, er tinglysingstidspunktet. Kommunen skal sende matrikkelbrevet til den som har rekvirert oppmålingsforretningen, mens involverte parter skal få «relevant matrikkelbrev til eigarar og eventuelle festarar av desse einingane. I oversendinga skal det opplystast om høve til klage og klagefristar» (matrikkelloven § 24). Hvis det ikke påklages eller når klagefristen er ute er saken avsluttet.

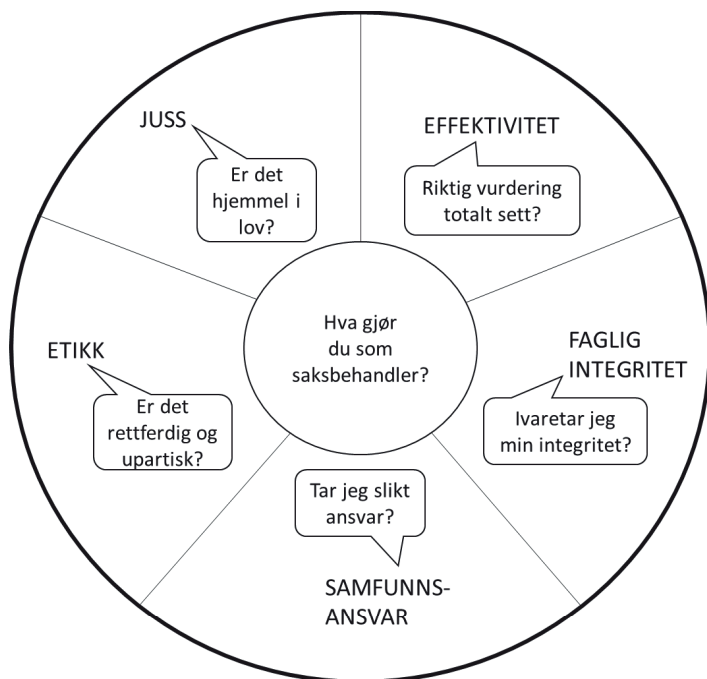
3.9 Evalueringskriterier for forsvarlig saksbehandling

Det formelle rammeverket og faglige arbeider presentert i kapittel 3, etisk refleksjon som presenteres her og evalueringskriteriene fra den institusjonelle teorien presentert i delkapittel 2.2.2 oppsummeres i dette avsluttende delkapittelet i evalueringskriterier for forsvarlig saksbehandling. På denne måten er lover og forskrifter, prinsipper, faglige arbeider og teori et utgangspunkt for å fastsette evalueringskriteriene som benyttes i rammeverk for institusjonell analyse og utvikling i den sammenfattende drøftelsen og perspektiv i del III. Jeg velger å gi forsvarlig saksbehandling et innhold som er meningsfullt for forskningstemaet. Det er ikke et sett ferdig definerte kriterier.

For å utføre forsvarlig saksbehandling er etisk refleksjon en innfallsvinkel, blant annet fordi saksbehandleren gjennom etisk refleksjon kan bidra til å sikre prinsipper som for eksempel legalitet og likhet. Videre kan det bidra til å unngå utviklingen av en intern kultur som står i motstrid til det formelle rammeverket og øke bevisstheten i forhold til saksbehandlers habilitet. Habilitetsreglene har hjemmel i forvaltningsloven og skal bidra til å redusere risikoen for at forvaltningsavgjørelser påvirkes av utenforliggende hensyn. Habilitetsreglene skal beskytte den som fatter vedtak mot press og ubehag ved at de kan tre ut av oppgaven ved behov. Habilitetsreglene bidrar til å sikre tilliten til forvaltningen og at forvaltningen opptrer upartisk. Om forholdet til etikk skriver Eckhoff og Smith (2018:204) at god forvaltningsskikk og uskrevne krav kan betraktes som etiske krav til offentlig tjeneste.

God forvaltningsskikk betyr i hovedsak at forvaltningens saksbehandling skal være rask, hensynsfull, ryddig og upartisk, og sakens parter skal få utale seg før avgjørelsen treffes. God forvaltningsskikk er krav til saksbehandlingen som supplerer forvaltningslovens regler. De fremhever hensyn som rettsregler om saksbehandling bygger på. Brudd på reglene kan omgjøres av domstolene eller få kritikk fra Sivilombudsmannen, eventuelt fra domstolene.

Navigasjonshjulet (figur 3.3) viser ulike spørsmål saksbehandlere og andre som opptre på vegne av forvaltningen kan reflektere over. Figuren baserer seg på en utgave publisert av Tekna (2015) av det etiske navigasjonshjulet til Kvalnes og Øverenget (2012:62, figur 1). De ulike temaene og spørsmålene er ikke like relevante i alle situasjoner, dette må vurderes av den enkelte (Kvalnes og Øverenget 2012:62). I tråd med det har jeg valgt å ta ut det økonomiske perspektivet som går ut på å vurdere økonomiske aspekter i forhold til bedriften. Jeg anser ikke det som relevant i forhold til refleksjon om saksbehandling av endring av fast eiendom og utviklingen av evalueringskriterier for forsvarlig saksbehandling. Temaene som er ført opp i figur 3.3 er beskrevet nærmere i neste avsnittene.



Figur 3.3: Etisk refleksjon om arbeidet med saksbehandling handler om å stille utvalgte spørsmål slik det er illustrert i figuren (Basert på Kvalnes og Øverenget 2012:62, figur 1, og Tekna 2015).

For enhver søknad må det juridiske aspektet avklares og forholdet til om tiltaket har hjemmel i lov, jf. legalitetsprinsippet. Det innbefatter også at kommunen som forvaltningsmyndighet har den nødvendige kompetanse, og om den er delegert til saksbehandler. Videre må det vurderes opp mot reglene om saksbehandling.

Faglig integritet handler blant annet om saksbehandlers fagkompetanse som det ble redegjort for i delkapittel 3.4.2. Samtidig handler det om å være lojal mot faget som utøves og de prinsippene som gjelder. Dette kan påvirkes gjennom eksterne og interne fagmiljøer.

Samfunnsansvar er et overordnet tema og innebærer at kommunen skal legge til rette for fellesinteresser og bærekraftig utvikling. Som et vurderingstema for den enkelte saksbehandler innebærer det å stille spørsmål ved om søknadene er i tråd med overordnede føringer og planer. Samfunnsansvaret kan innebære å opprettholde borgernes tillit og ikke utøve myndighetsmisbruk.

Effektivitet kan komme i konflikt med at saken skal være tilstrekkelig opplyst.

Saksbehandleren må vurdere helheten og sikre kontradiksjon, ved at alle som skal uttale seg er gitt mulighet til det. Herunder at naboer er varslet og samordning er gjennomført.

Etikk i forhold til om det er rettferdig kan knyttes til flere forhold. For det først vedtakets innhold. Uavhengig av om det gis en tillatelse eller et avslag skal alle saker behandles etter det samme formelle rammeverk innenfor det skjønn kommunen er gitt. Det som tidligere er beskrevet som «likhet for loven» og likhetsprinsippet kan danne grunnlag for rettferdig innhold i avgjørelsen. Kommunens frie skjønn betyr i alminnelig forvaltningsrett normalt den del av forvaltningens kompetanse som ikke fullt ut er styrt av rettsregler, i den forstand at reglene ikke gir uttømmende svar på hva forvaltningen kan foreta seg (Eckhoff og Smith 2018:363 mfl.). Skjønn er en avveining av hensyn kommunen gjør, når loven gir rom for ulike løsninger eller vekting av hensyn, det vil si at det er rom for ulike løsninger innenfor loven.

For det andre kan rettferdighet gå ut på forvaltningsorganets objektivitet og saksbehandlers habilitet. I tillegg til de formelle habilitetsreglene må den enkelte saksbehandler være oppmerksom på egen habilitet og adferd som kan svekke tilliten til saksbehandlerens upartiskhet. De hensyn som saksbehandler bør ta på dette punkt går kanskje lenger enn det som må kreves etter loven. Loven stiller opp en skjønnspreget habilitetsbestemmelse, som forutsetter selvstendige vurderinger fra saksbehandlerens side.

Ut fra presentasjonen av evalueringskriterier som benyttes ved institusjonell analyse og utvikling (delkapittel 2.2.2) og presentasjonen i dette kapittelet som avslutningsvis er knyttet mot etisk refleksjon, har jeg utarbeidet evalueringskriteriene. Boe (2018) diskuterer «forsvarlig saksbehandling» i sin bok om en forsvarlig forvaltning. Boes utgangspunkt er rettspraksis og Sivilombudsmannens uttalelser. Forsvarlig saksbehandling omtales som et ulovfestet krav og Boe skriver blant annet:

«Kvalifiseringen 'forsvarlig' fremfor 'god', og ikke minst den negative varianten 'uforsvarlig' fremfor 'dårlig', er velkjent fra andre deler av forvaltningsretten (...), og den gjør det lettere å innse at krav til forsvarlig saksbehandling ligger i forlengelsen av og i samme plan som saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og i spesiallovgivningen» (Boe 2018:136).

Jeg ikke finner ikke misforhold mellom det meningsinnholdet som Boe (2018) og noen av hans kilder viser til og min bruk av forsvarlig saksbehandling som evalueringskriterier. Beskrivelsen av at det «ligger i forlengelsen av og i samme plan som saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og i spesiallovgivningen», gir nettopp rom for å konkretisere kriteriene for å gjennomføre en evaluering. I tråd med Ostrom (2011:16) og McGinnis (2011:176) beskrivelser av evalueringskriterier er de gitt et meningsinnhold relevant for forskningstemaet. Det betyr at jeg gir forsvarlig saksbehandling et innhold som er relevant for saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom.

Forsvarlig saksbehandling er i tråd med det formelle rammeverket, saksbehandlingen skal være ansvarlig, effektiv, rettferdig og upartisk, og faglig forsvarlig. De fem kriteriene er beskrevet i tabell 3.3 og benyttes i det institusjonelle rammeverket i del III og for å besvare forskningsspørsmålet. Kriteriene er et knippe som skal spille sammen. De er ikke gitt en prioritert rekkefølge, men det vil for eksempel ikke være hensiktsmessig å sikre en effektiv saksbehandling for å senke transaksjonskostnadene hvis ikke de andre kriteriene først er sikret. Videre vil det ikke være en forsvarlig saksbehandling hvis den er effektiv, men ikke i tråd med det formelle rammeverket.

Tabell 3.3: Evalueringskriterier for forsvarlig saksbehandling

Evalueringskriteria 1: I tråd med formelt rammeverk

Saksbehandlingen skal ha hjemmel i lov, forskrift og bidra til utvikling i tråd med gjeldende arealplaner. Søknaden skal godkjennes når tiltaket er i tråd med det formelle rammeverket.

Evalueringskriteria 2: Ansvarlig

Kommunen skal gi nødvendig veiledning. Saksbehandlingen skal være tillitsskapende og ivareta partenes og samfunnets interesser gjennom deltagelse og samordning med andre myndigheter.

Evalueringskriteria 3: Effektiv

Saksbehandlingen skal være effektiv ved å forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Saksbehandlingen skal følge kommunens kvalitetssikringssystem og lovpålagte tidsfrister.

Evalueringskriteria 4: Rettferdig og upartisk

Saksbehandlingen skal være rettferdig og upartisk og det skal ikke utøves forskjellsbehandling som faller utenfor kommunens skjønn.

Evalueringskriteria 5: Faglig forsvarlig

Kommunen skal sikre nødvendig fagkompetanse og at saksbehandler kan holde seg faglig oppdatert. Saksbehandler skal være lojal mot faget som utøves og forvaltningsrettslige prinsipper.

4 Forskningsdesign og metode

Dette kapittelet beskriver forskningsdesignet, hvordan jeg har utviklet det og valg av metoder og gjennomføring. I vedleggene presenteres informasjon i utsendelsene (vedlegg 1 og 4), alle spørsmålene som ble stilt i spørreundersøkelsene (vedlegg 5), kommunenes kvalitetssikringssystem (vedlegg 8) og andre innsamlede dokumenter (vedlegg 6, 7 og 9).

Det metodologiske utgangspunktet for forskningsprosjektet er, som beskrevet i delkapittel 2.4, forskning basert på kombinert metode. Metodene er valgt ut fra forskningsspørsmålet:

Oppfyller kommunenes saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom evalueringskriterier for forsvarlig saksbehandling?

Det medfører at forskningsspørsmålet danner utgangspunktet for utviklingen av forskningsdesign og hvilke metoder som vil produsere pålitelig kunnskap (Moses og Knutsen 2012:5). Forskningsspørsmålet legger opp til et beskrivende og undersøkende forskningsdesign hvor både det formelle rammeverket og praksis må samles og drøftes.

Samfunnsvitenskapens studieemne er den sosiale virkeligheten og utgangspunktet er den virkeligheten folk opplever (Johannessen mfl. 2011:39). For forskningsprosjektet mitt er det kommunene som forvaltningsorgan og deres gjennomføring av saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom og realisering av tillatelsen, som undersøkes. Metodene som benyttes skal gi svar på hvordan denne praksisen er.

Virkeligheten som undersøkes er situasjonen slik den var i kommunene da datainnsamlingen ble gjennomført i 2015/2016. Virkeligheten er i stadig endring. Blant annet har kommunestrukturen endret seg i løpet av forskningsperioden jf. beskrivelsen i delkapittel 1.2.2, og det er gjennomført endringer i plan- og bygningsloven og i matrikkelloven.

Når det gjelder forskning på eiendomsfaglige tema er ulike metoder benyttet i tidligere studier, for eksempel litteraturstudie, dokumentanalyse, spørreundersøkelse, case studie og komparativt studie. Forskningsspørsmålene styrer hvilke metoder som er best egnet. Presentasjonen av annen forskning og faglige arbeider i delkapittel 1.3 viser eksempler på dette.

Kapittelet har til hensikt å knytte teorien om metodelæren sammen med forskningsdesignet og gjennomføringen av dette. Det skal bidra til transparens og etterprøvbarehet. Første delkapittel beskriver hvordan jeg har bygd opp og utviklet forskningsdesignet og bruken av kombinert metode. I de neste delkapitlene tar jeg for meg hvordan forskningsdesignet er gjennomført. Kapittelet avsluttes med betraktninger knyttet til reliabilitet og validitet, og personvern og forskningsetikk (delkapittel 4.7).

4.1 Utvikling av forskningsdesign

I presentasjonen av eksisterende forskning kommer det frem at innen eiendomsdannelse og forvaltningen gjennomføres forskningsprosjekter ulikt. Det har derfor vært viktig å utvikle et forskningsdesign som passer for mitt forskningsprosjekt. Dette delkapittel redegjør for prosessen med å utvikle forskningsdesignet og det endelige forskningsdesignet.

Utvikling av forskningsdesign starter i beskrivelsen av metodologisk overbygning i delkapittel 2.3, og tar utgangspunkt i de to strategiene «survey» og «documentary». I metodelitteraturen som er benyttet brukes termene strategi og metodologi av ulike forfattere for å beskrive den metodologiske tilnærmingen, for eksempel benytter Gobo (2008) termen «methodology» (tabell 4.1) og Thiel (2014) benytter «strategy» (tabell 4.2). I den videre presentasjonen er termen strategi benyttet, men i sitater og tabeller benyttes forfatterens term. Det samme gjelder for navn på metoder.

Tabell 4.1 viser mulige valg av metoder innenfor de to valgte strategiene. Tabellen i sin helhet finnes i Gobo (2008:24), her er kun det som er aktuelt for utviklingen av mitt forskningsdesign tatt med. Tabellen viser at valg av survey som strategi benytter spørreundersøkelse som metode og data som samles inn vil være strukturerte. For en dokumentanalyse er det ikke samme grad av struktur og det finnes ulike typer dokumenter.

Tabell 4.1: Oversikt over relevante teknikker og metoder ved valg av «survey» og «documentary» som strategier (Kilde: Gobo 2008:24, deler av tabell 2.2)

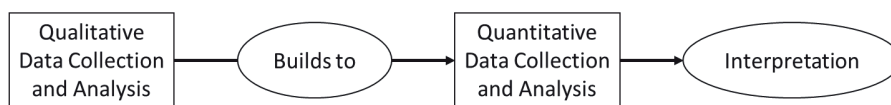
<i>Methodology:</i>	<i>Survey</i>	<i>Documentary</i>
<i>Pivotal cognitive modes:</i>	<i>Questioning</i>	<i>Textual</i>
<i>Research types:</i>	<i>Market motivational, survey, poll</i>	<i>Reading</i>
<i>Gathering structure:</i>	<i>Structured</i>	<i>Little or partly structured</i>
<i>Data collection techniques:</i>	<i>Questionnaire + random probe technique</i>	<i>Letters, diaries, documents, images, class projects, transcripts</i>
<i>Data management techniques:</i>	<i>Matrix</i>	<i>Coding, matrix</i>
<i>Data analysis techniques:</i>	<i>Covariance</i>	<i>Thematic analysis, narrative analysis, discourse analysis</i>

Thiel (2014:58) presenterer fire hovedstrategier for forskning på forvaltningen. Ut fra hennes inndeling er det «survey» og «desk research» som vil bidra til å besvare mitt forskningsspørsmål. Det som av Gobo omtales som «documentary» er det som Thiel beskriver som «desk research». Tabell 4.2 viser karakteristiske trekk ved de to strategiene. Tabellen fra Thiel viser at survey kan benyttes når forskningsprosjektet for eksempel innebærer å beskrive og der hvor antallet forskningsenheter (her kommuner) er mange.

Tabell 4.2: Karakteristiske trekk ved to hovedstrategier som kan benyttes innen forskning på forvaltningen (Kilde: Thiel 2014:58, deler av tabell 5.1).

Strategy:	Survey	Desk research
Research problem:	Describe, test, diagnose	All
Number and units:	Large	Varies
Number of variables:	Large	Varies

De foregående tabellene viser aktualiteten i å benytte kombinerte metoder for å besvare forskningsspørsmålet. Ved å benytte flere metoder underveis i forskningsprosjektet innhenter jeg ulik type informasjon for å belyse og besvare forskningsspørsmålet. Oppbygging av forskningsdesign som benytter kombinerte metoder kan ifølge Creswell mfl. (2011:69-70, figur 3.2) gjøres etter ulike prototyper, beskrevet som «Prototypical Versions of the Six Major Mixed Methods Research Designs». For mitt forskningsdesign har jeg tatt utgangspunkt i prototypen «exploratory sequential design», utforskende sekvensiell design også referert til som utforskende design (figur 4.1). Det utforskende designet starter med innsamling og analyse av kvalitative data i første fase. Ut fra resultatene bygges det opp en kvantitativ undersøkelse for å teste eller generalisere funnene. Forskeren tolker hvordan de kvantitative dataene bygger på de første kvalitative resultatene (Creswell mfl. 2011:71). Jeg anser den som det mest hensiktsmessige utgangspunktet for en utforskende undersøkelse.

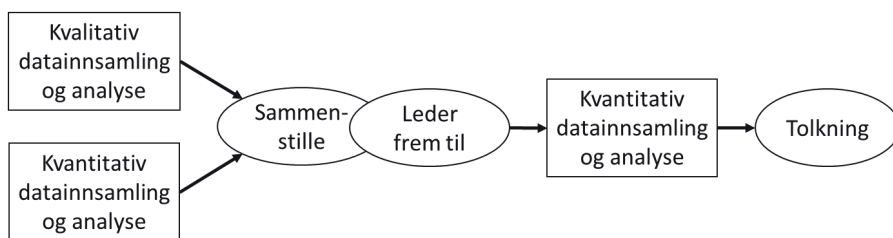


Figur 4.1: Oppbygging av et studie som benytter kombinert metode etter utforskende sekvensiell design (Kilde: (Creswell mfl. 2011:69-70, figur 3.2, proptotype c) the exploratory sequential design).

Karakteristiske trekk ved prototypen utforskende design kan være å teste eller måle kvalitative funn og utvikle teori (Creswell mfl. 2011:73-76). Det utforskende designet gir mulighet for å ta funn gjort fra et fåtall og undersøke om det gjelder generelt. Det gjør det utforskende designet egnet som utgangspunkt for forskningsdesignet mitt, men det må utvikles sammen med beskrivelsene fra Gobo (2008) og Thiel (2014).

For forskningsprosjektet er utgangspunktet å samle inn data om virkeligheten som kan danne et fundament for analyse og videre forskning. Det gir noen metoder et fortrinn fremfor andre. Ifølge Thiel (2014:58) vil et forskningsspørsmål som går ut på å beskrive, slik som mitt som beskriver norske kommuners praksis, kreve survey som strategi. Antallet enheter må være stort og antallet variabler kan være stort. Metode kan ut fra dette være intervju og spørreundersøkelse (Thiel 2014:59).

De første undersøkelsene i et utforskende design, slik Creswell mfl. (2011) beskriver prototypen, innebærer en kvalitativ forundersøkelse som danner grunnlaget for en kvantitativ undersøkelse. For mitt forskningsdesign består forundersøkelsen også av innsamling av kvantitative data, som sammen med de kvalitative leder frem til tema og spørsmål for spørreundersøkelsene. Forskningsdesignet har derfor et innslag av parallell design, som vist i figur 4.2.



Figur 4.2: Oppbygning av et forskningsdesign basert på prototypen utforskende design, men hvor forundersøkelsen samler inn både kvalitative og kvantitative data.

Hvilke metoder som velges er videre avhengig av hvilke kilder som skal benyttes. Kildene kan deles i tre typer: aktører, respondenter og dokumenter (Grønmo 2004:120). Aktører i denne sammenhengen er beskrivelsen av personer som observeres direkte av forskeren mens en hendelse pågår, for eksempel å være til stede i kommunen med saksbehandler eller på en oppmålingsforretning. Respondenter benyttes når forskeren innhenter informasjon om hendelsen i ettertid, gjennom for eksempel intervju eller en spørreundersøkelse om hvordan handlingen utføres (Grønmo 2004:120). Dokumenter er ofte en skriftlig fremstilling, men kan også være lydopptak eller bilder.

Grønmo (2004:125) knytter de ulike kildene til ulike data og «undersøkelsesopplegg». Grønmo sitt undersøkelsesopplegg tilsvarer det som av andre beskrives som metoder. Tabell 4.3 viser en oversikt over ulike metoder som kan benyttes avhengig av kildetype og datatype.

Tabell 4.3: Aktuelle metoder basert på kildetype og datatype (Kilde: Grønmo 2004:125, figur 7.3).

Kildetype	Datatype	
	Kvalitative data	Kvantitative data
Aktør	Deltakende observasjon	Strukturert observasjon
Respondent	Uformell intervjuing	Strukturert utspørring
Dokument	Kvalitativ innholdsanalyse	Kvantitativ innholdsanalyse

For forskningsprosjektet mitt er flere av kildetyperne representert, i ulike faser av prosjektet. Kildetyperne aktør og dokument fungerer som utgangspunkt for å utarbeide de operasjonelle forskningsspørsmålene og supplement til analysene som presenteres i

avhandlingen. Forundersøkelsen benytter uformell intervjuing av respondenter og innholdsanalyse av dokumenter for å danne grunnlag for å bygge opp mot de senere spørreundersøkelsene, som er de viktigste i forskningsprosjektet.

Kombinert metode gjør det mulig å innhente data fra ulike kildetyper og benytte ulike metoder. På denne måten kan de ulike metodenes styrker utjevne metodenes svakheter. For en spørreundersøkelse pekes det på ulemper knyttet til at spørsmål ikke kan endres underveis. Dette gjelder spørsmål som det viser seg at ikke fungerer etter hensikten eller misforstås av respondentene. Derfor er det viktig å teste ut spørsmålene på forhånd. Ved å benytte kvalitativ metode og intervju kan spørsmålene lettere tilpasses ved at de kan evalueres og endres underveis.

De ulike metodene for å stille spørsmål kan også sees i lyset av Grønmo (2004:130) sin beskrivelse av fleksibilitet versus strukturering. I en kvalitativ undersøkelse er opplegget ofte mer fleksibelt og kan endres underveis. Mens et kvantitativt opplegg vil være preget av struktur og at det er fastlagt før datainnsamlingen starter. På denne måten vil enhetene i prinsippet behandles likt, mens de i den første kan endres så mye underveis at forskeren må sikre seg at ikke utgangspunktet forsvinner (Grønmo 2004:131). Ved å skaffe et godt grunnlagsmateriale i den første fasen minskes utfordringene knyttet til spørsmålene i spørreundersøkelsene.

Ut fra dette valgte jeg de kvalitative tilnærmingene for spørsmålsstilling i forundersøkelsen. For spørreundersøkelsene var derimot generalisering nødvendig for å kunne besvare forskningsspørsmålet og jeg har her valgt en kvantitativ tilnærming. Tabell 4.4 viser en oversikt over de nevnte metodene med tilhørende egenskaper basert på Thiel (2014).

Tabell 4.4: Metoder benyttet i forskningsprosjektet med tilhørende egenskaper. På norsk tilsvarer det dokumentanalyse, intervju og spørreundersøkelse. (Kilde: Thiel 2014:59, tabell 5.2).

<i>Method:</i>	<i>Content analysis</i>	<i>Interview</i>	<i>Questionnaire</i>
<i>Approach:</i>	<i>Interpreting the content of certain documents</i>	<i>Asking individuals questions (open-ended or close-ended)</i>	<i>Asking questions, prepared beforehand</i>
<i>Variant:</i>	<i>Textual analysis, software supported analysis</i>	<i>Open-ended interview, semi-structured or structured interview</i>	<i>Written, phone, online, face-to-face questionnaire with open-ended or closed-ended questions</i>
<i>Strategy:</i>	<i>Desk research, case study</i>	<i>Case study, survey</i>	<i>Survey, case study, experiment</i>

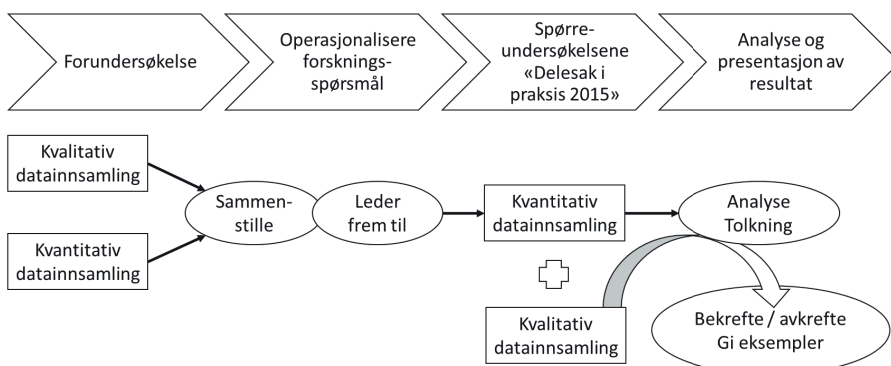
Ved å ta utgangspunkt i en beskrivelse av forskningsdesign hentet fra Johannessen mfl. (2011:38) og benytte det på eget forskningsspørsmål og aktuelle metoder kan forskningsprosessen beskrives som vist i Tabell 4.5.

Tabell 4.5: Sammendrag av forskningsprosessen og gjennomføring av forskningsprosjektet.

Forberedelse →	Datainnsamling →	Dataanalyse →	Rapportering →
<p>Tema: Endring av fast eiendom, saksbehandling</p> <p>Forskningsspørsmål: Hvordan utføres dette? Er saksbehandlingen forsvarlig? Kan prosessen forbedres?</p> <p>Litteraturgjennomgang</p> <p>Utforme formål og forskningsdesign</p>	<p>Valg av metoder:</p> <p>Intervju</p> <p>Dokumentinnsamling</p> <p>Survey</p> <p>Utvelgelse av informanter og respondenter</p> <p>Datainnsamling gjennom forundersøkelse og spørreundersøkelsene «Delesak i praksis 2015»</p>	<p>Datareduksjon</p> <p>gjennom klassifisering av utsagn og andre egenskaper ved data</p> <p>Analyse som tabellanalyse, og tolkning av dokumenter</p> <p>Kvalitetssikring</p>	<p>Skriftlig rapportering:</p> <p>Avhandling</p> <p>Publiserte artikler</p> <p>Presentasjon og formidling gjennom foredrag og publisering på nett</p>

Kombinert metode gir mulighet for innsamling av ulike data. Kvantitative data som kan si noe om det generelle eller hvordan de fleste gjør det. Samtidig som innsamling av kvalitative data gir eksempler og setter det kvantitative inn i konkrete kontekster.

Gjennom å kombinere metoder og med utgangspunkt i utforskende design har jeg utviklet forskningsdesignet med det formål å besvare forskningsspørsmålet. Figur 4.3 viser det endelige forskningsdesignet. I den forberedende fasen, forundersøkelsen, samlet jeg inn både kvalitative og kvantitative data. De ble analysert ved bruk av dokumentanalyse og statistikk. Dette ble sammenstillet og benyttet til å utvikle operasjonelle forskningsspørsmål og de to spørreundersøkelsene «Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler / Eiendomslandmåler». Spørreundersøkelsene er kvantitativ datainnsamling, men ved bruk av åpne svaralternativer og ved å gi respondentene mulighet til å sende inn dokumenter gir de også kvalitative data. Det kvalitative datamaterialet jeg samler inn benyttes for å belyse det kvantitative datamaterialet fra spørreundersøkelsene mine og gi eksempler.



Figur 4.3: Forskningsdesign for forskningsprosjektet.

Forundersøkelsen bygger opp mot spørreundersøkelsen, og de åpne spørsmålene i spørreundersøkelsene bidrar til å utfylle spørsmål med faste svaralternativer. Videre fungere undersøkelser av mottatte dokumenter i forbindelse med spørreundersøkelsene som en utdyping og mulig bekrefte funn i spørsmål med faste svaralternativer. Når datamaterialet er samlet inn og analyseres arter arbeidet seg mer som en «[p]endling mellom teori og empiri ved hjelp av problemformulering og fortolkning» Grønmo (2004:37). Gjennom forskningsdesignet som er beskrevet har målet mitt vært å legge til rette for en gjennomføring der styrkene til de ulike metodene benyttes og at det skal gi et datamateriale som kan besvare forskningsspørsmålet.

4.2 Planlegging og forberedelser

Planlegging og forberedelser utgjør en praktisk del av forskningsprosjektet som blant annet har hjulpet meg med progresjon. Ved valg av kombinert metode var det to aktiviteter som ble viktige i den forberedende fasen. For det første å sette opp en gjennomføringsplan og deretter starte med idemyldring av tema og spørsmål. Gjennomføringsplanen består et skriftlig dokument der fasene i prosjektet ble satt opp og kort beskrevet, og regneark for å holde oversikt over oppgaver og tidsperspektiv. Forskningsprosjektet er delt i seks faser. Først en forberedende fase fra oppstarten i 2014 og frem til fase 1, og deretter fase 1 til 5:

Fase 1. Uke 16 – 21 i 2015: Kontakt med et utvalg kommuner

Fase 2. Uke 22 – 35 i 2015: Oppfølgende samtaler/intervju med noen få saksbehandlere

Fase 3. Uke 35 – 48 i 2015: Utarbeide spørreundersøkelsene

Fase 4. Uke 49 i 2015 – 5 i 2016: Sendte ut spørreundersøkelsene de var åpne for å svare

Fase 5. Uke 49 i 2015 – 37 i 2018: Bearbeide og analysere data, og skrive avhandlingen

For å gjøre forskningsprosjektet synlig ble følgende gjennomført i 2015:

- Utarbeidet to reklamebrosjyrer som ble delt ut til aktuelle respondenter på arrangementer i regi av Tekna Samfunnsutviklerne høsten 2015.
- Opprettet facebook side: <https://www.facebook.com/eiendomsdannelse/>
- Opprettet prosjektside på NMBU: <https://www.nmbu.no/prosjekter/node/25207>
- Skrev en artikkel til Posisjon nr. 1-2015 (s. 25) om forskningsprosjektet og spørreundersøkelsen: https://issuu.com/geoforum/docs/posisjon_01_2015_web
- Skrev nyhetssaker som ble publisert på nettsiden til Tekna Samfunnsutviklerne.

Målet med synliggjøring var å gjøre potensielle respondenter oppmerksomme på prosjektet og at de forstod hva som kom når spørreundersøkelsene ble sendt ut. Dette førte også til at enkeltpersoner tok kontakt per telefon for å stille spørsmål om prosjektet og fortelle om sin arbeidshverdag.

Prosjektet ble meldt Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD) og deres godkjenning er tatt inn vedlegg 2. NSD legger i sin vurdering til grunn at anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det innebærer å slette direkte personopplysninger og å slette, omskrive eller kategorisere indirekte personidentifiserbare opplysninger. Dette er en viktig side ved forskningsprosjektets forhold til personvern og forskningsetikk som omtales i delkapittel 4.7.

4.3 Forundersøkelsen

4.3.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse, eller innholdsanalyse, består i å analysere innholdet til dokumenter (Grønmo 2004:121). Dette kan gi kvalitative eller kvantitative data. En kvalitativ dokumentanalyse kan være å se på innholdselementer (:128). Dokumentanalyse kan for eksempel benyttes som supplerende data (:133). Et dokument er gjerne en skriftlig fremstilling, men kan også være lydopptak av en muntlig fremstilling, bilder eller video (:414). For endring av fast eiendom er søknads-skjema, tillatelser og kvalitetssikringssystem dokumenter som inngår i en dokumentanalyse. I forundersøkelsen benyttet jeg tillatelser.

For å få eksempler på hvordan prosessen for endring av fast eiendom utføres i ulike kommuner sendte jeg forespørsel via e-post (vedlegg 1) til 15 kommuner. Utvalget av kommuner ble gjort ut fra om jeg hadde kontaktinformasjon til saksbehandler i kommunen, geografisk nærhet slik at det ville kunne være mulig å gjennomføre intervju på arbeidsplassen hvis det skulle bli aktuelt og kommunestørrelse i forhold til å favne eksempler fra kommuner i ulik størrelse.

I forhold til personvern ble det opplyst i forespørselen at eksemplene og eventuelle senere intervjuer ville anonymiseres. Videre at resultatet fra forespørselen skulle danne grunnlag for spørreundersøkelser, for å undersøke kommunenes praksis.

Respondentene ble spurt om hvilke arbeidsrutiner de hadde og standardmaler for vedtak, og om disse og eksempler på vedtak kunne oversendes. Videre om de kunne stille til intervju hvis det ble aktuelt. Åtte kommuner svarte at de ønsket å bidra. Resultatet fra disse er vist i tabell 4.6. De syv kommunene som ikke er representert i tabellen besvarte forespørselen med at de ikke hadde anledning, ikke hadde bemanning eller de svarte ikke i det hele tatt.

Tabell 4.6: Oversikt over svar fra de åtte kommunene som deltok i forundersøkelsen.

Kommune	Har rutiner	Har maler	Mottatt maler	Mottatt eksempler
Kommune 1	1	1	1	0
Kommune 2	1	1	1	1
Kommune 5	1	1	0	1
Kommune 7	1	1	1	0
Kommune 11	0	1	0	1
Kommune 12	0	1	1	1
Kommune 14	1	1	1	1
Kommune 15	1	1	0	1
Totalt	6	8	5	6

Tabell 4.6 viser at alle de åtte kommunene hadde vedtaksmaler og seks hadde rutiner for hvordan arbeidet skal utføres. I tabellen viser verdien 1 et bekreftende svar og 0 at det ikke er besvart, ikke har informert om eller ikke har sendt inn det som er etterspurt. For eksempel kan en kommune opplyse at de har maler men ikke sendt maler, det gir verdi 1 i kolonnen «har maler» og 0 i kolonnen «mottatt maler». De seks kommunene som sendte eksempler utgjør totalt 32 vedtak. Dokumentene ble analysert ut fra sakstype etter plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav m, det vil si om det var søkt om ny grunneiendom, anleggseiendom, tilleggsareal, feste til grunneiendom eller arealoverføring, og om vedtaket inneholdt endring av reguleringsplan. Videre om vedtakene beskrev følgende:

- Delegert myndighet: Administrativt vedtak
- Delegert myndighet: Administrativt vedtak med leders godkjenning
- Politisk vedtak
- Lovverk: Plan- og bygningsloven § 20-1 m
- Lovverk: Plan- og bygningsloven Dispensasjon
- Høring Fylkesmannen
- Høring Fylkeskommunen
- Høring Vegvesenet
- Høring andre
- Vedtak etter jordloven § 9 om omdisponering
- Vedtak etter jordloven § 12 om deling
- Beskrevet at tillatelse etter jordloven fattes i eget vedtak
- Vedtak etter matrikelloven om matrikulering uten fullført oppmålingsforretning
- Beskrevet usikkerhet rundt eiendomsgrensene
- Situasjonsplan er tatt inn i vedtaket eller det er henvist til situasjonsplan
- Beskrevet usikkerhet knyttet til rettigheter/heftelser på eiendommen

- Partene må avklare rettigheter/heftelser
- Beskrevet at det kontrolleres om det er heftelser på eiendommen
- Vilkår om veirett
- Vilkår om tinglysing av veirett
- Vilkår om sammenslåing
- Vilkår om andre private forhold nødvendig for eiendommen
- Beskrevet at kommunen besørger tinglysing

Temaene ble satt inn i et Excel ark som overskrifter. Deretter fikk hvert vedtak verdien 1 hvis temaet var nevnt og verdien 0 hvis det ikke var nevnt. På denne måten kunne jeg summere hvor mange vedtak som beskrev de ulike temaene. En forenklet versjon av analysen er vist i tabell 4.7 for å illustrere hvordan det ble gjennomført. Resultatet presenteres i kapittel 9.

Tabell 4.7: Forenklet oversikt som illustrer dokumentanalyse av vedtak fra kommuner.

Dokument- nummer	Ny grunn- eiendom	Anleggs- eiendom	...	Lovverk: PBL § 20-1 m	Lovverk: PBL Disp	...
15/01023	1	0	1	1	0	0
15/01082	0	0	0	1	0	1

Resultatene fra dokumentanalysen brukte jeg som grunnlag for å utarbeide spørsmål til intervjuer med enkelte kommuner i fase 2, utarbeide operasjonelle forskningsspørsmål og utarbeide spørsmål til spørreundersøkelsene i fase 3.

4.3.2 Intervju

Intervju kan gjennomføres på ulike måter og beskrives blant annet som semistrukturerte eller strukturerte. Grønmo (2004) deler intervju i uformell intervjuing og strukturert utspørring. Av den tidligere presenterte tabellen hentet fra Thiel er intervju å stille spørsmål til individer med åpne eller faste svaralternativer og hun beskriver de som «open-ended interview, semi-structured or structured interview» (Thiel 2014:59). For et intervju er det viktig «at intervjueren ikke skal fungere som opinionsleder, men ha en så nøytral viderefremidlingsrolle som mulig» (Haraldsen 2010:95). Det kan være en utfordring hvis den som blir intervjuet svarer det han eller hun tror intervjueren ønsker å få som svar og dermed utelater informasjon eller «pynter på sannheten». Det stiller også krav til intervjueren som må tilstrebe å ha en nøytral rolle og ikke legge føringer for den som blir intervjuet.

Målet mitt med å gjennomføre intervjuer var å få en oversikt over ulike måter prosessen gjennomføres på fra kommunen mottar søknaden til tillatelsen er realisert. Gjennom intervjuer ønsket jeg å gå dypere inn i temaene og finne utfordringer eller problemområder. Jeg gjennomførte to semistrukturerte intervjuer. Det var to saksbehandlere fra hver sine kommuner. Kommunene var ulike, blant annet ved at den ene kommunen hadde en ansatt som fulgte saken fra start til slutt, og var både saksbehandler og eiendomslandmåler. Mens i

den andre kommunen gjennomførte saksbehandlingen før saken ble overført til oppmålingsavdelingen. De semistrukturerte intervjuene ble gjennomført med en «overordnet intervjuguide som beskrevet av Johannessen mfl. (2011:458) og gir «utgangspunkt for intervjuet, men hvor spørsmålsstilling, tematisering og rekkefølge kan varieres. Man pendler fram og tilbake». Jeg satte ikke opp ferdige spørsmålsformuleringer, men stilte åpne spørsmål knyttet til temaene i listen under, som for eksempel hvordan han eller hun gjennomfører saksbehandling. Temaene jeg stilte spørsmål om, var:

- Kommunens organisering
- Stilling og arbeidsoppgaver
- Utdanning og arbeidserfaring
- Forholdet mellom plan- og bygningsloven og matrikkelloven
- Vedtaket
- Forholdet til rettigheter i fast eiendom
- Dispensasjon
- Saksmengde
- Oppmåling
- Matrikkelføring
- Matrikkeltilsyn.

Deretter gjennomførte jeg uformelle samtaler med to saksbehandlere i to andre kommuner. Samtalene var ikke semistrukturerte intervjuer, det ble ikke ført referat og jeg har derfor valgt å gi de betegnelsen uformelle samtaler. Samtalene var knyttet opp mot gjennomgang av rutiner i kommunen for søknader om endring av fast eiendom, saksbehandling av enkeltsaker og kommunens organisering. Vi gjennomgikk saksprosessen, rutiner og maler, og bruk av sakssystem. De uformelle samtalene ble gjennomført over en periode hvor jeg var til stede i kommunene ved flere anledninger. Dette førte til at begge parter gjorde undersøkelser i mellomtiden og at vi kunne gjenoppta aktuelle temaer ved neste samtale.

De fire kommunene representerer ulike kategorier av kommunestørrelser målt i innbyggertall og de har ulikt press på utbygging og utvikling. Referat og notater er ikke vedlegg til avhandlingen da de er underlagt taushetsplikt. Skal dette studeres må det skrives under på taushetserklæring.

4.3.3 Eksisterende statistikk

Statistisk sentralbyrå (SSB) tilbyr via sine nettsider statistikk ferdig bearbeidet og som data en selv kan utføre analyser på. Søk på deres nettsider om mitt tema var krevende, blant annet fordi det ikke var mulig å avgrense søket med flere søkeord. Forespørselene om hjelp som jeg sendte til deres e-postadresse via nettsiden ble ikke besvart i denne fasen av

forskningsprosjektet. Data som er hentet fra SSB er informasjon om kommunene: fylke, kommunenummer, kommunenavn og befolkning.

Et annet datasett fra SSB som burde vært aktuelt er KOSTRA. Her finnes det blant annet informasjon om gjennomsnittlig saksbehandlingstid, men da er alle sakstypene etter plan- og bygningsloven § 20-1 inkludert i samme rapportering, noe som ble endret fra 2015. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på oppmåling av grunneiendom var tilgjengelig. Plan- og bygningsloven av 2008 trådte i kraft i to omganger. 2010 var første året med både ny plan- og bygningslov og matrikkellov gjeldende fra årets begynnelse. Datasøket i KOSTRA ble derfor begrenset til 2010 – 2014. Det viste seg at for saker om endring av fast eiendom er KOSTRA lite anvendelig og det er rom for å tolke spørsmålene i KOSTRA ulikt, slik at data ikke er sammenlignbare kommunene imellom. Dette ble blant annet klart når det gjelder hvor lang tid en oppmålingssak tar, her har enkelte kommuner tatt med tiden saken ligger på vent i vinterhalvåret (vinterforskrift), mens andre har det ikke. Et annet eksempel er utsatt oppmålingsforretning som noen kommuner beregner inn i tiden slik at en sak kan ta flere år fra rekvisisjon til endelig føring. Tall fra KOSTRA ble derfor ikke en del av bakgrunns materialet, men det viser behovet for noen av spørsmålene jeg har stilt.

Matrikkelen er en annen kilde til kvantitative data som jeg ønsket å benytte. Det fremgår av matrikkelloven § 4 at matrikkelen skal inneholde opplysninger om eiendommers avgrensning, men også adresse og bygningsinformasjon. Dette er informasjon som benyttes i hele prosessen med eiendomsdannelse. Derfor er kvaliteten på informasjon i matrikkelen av betydning for saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom og for eiendomslandmåleren. I forhold til forskningsprosjektet har jeg benyttet informasjon om kvaliteten på matrikkelen, antall bygninger og adresser.

4.3.4 Undersøkelsesenheter og respondenter

I spørreundersøkelser gjennomført i andre prosjekter, beskrevet i delkapittel 1.3, er det i noen gjort et utvalg, mens andre har sendt hele populasjonen. Et utvalg er de som skal representere populasjonen og for eksempel motta en spørreundersøkelse, de kalles «mottakeren, respondent, svarperson eller oppgavegiver» (Haraldsen 2010:15). Utvalget baserer seg på kunnskap om respondentene, «det er informasjonsgrunnlaget og informasjonsbehovet som danner basis for utvalgstrekkningen» (Haraldsen 2010:19). Forskningsspørsmålet er vesentlig både i forhold til hvor mange og hvem som skal inngå i utvalget. For mitt forskningsprosjekt er det ønskelig å undersøke bredt, nå flest mulig og minske muligheten for utvalgsfeil. Da er det ikke aktuelt å gjennomføre utvalg basert på utvalgs kriterier slik det er beskrevet i metodelitteraturen. Ved bruk av elektronisk utsendelse anså jeg det som mulig å sende ut spørreskjema til alle enhetene i populasjonen. Alle kommuner som utfører saksbehandling utgjør populasjonen for spørreundersøkelsen

«Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler». Alle kommuner som utfører oppmålingsforretninger med egen eiendomslandmåler utgjør populasjonen for spørreundersøkelsen «Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler». Gjennom en undersøkelse av hvilke kommuner som utfører disse oppgavene fikk jeg en oversikt over populasjonen og jeg valgte å spørre alle.

Respondentene for spørreundersøkelsene «Delesak i praksis 2015» består av kommuner som utfører saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom og kommuner som har ansatt eiendomslandmåler for å utføre oppmålingsforretninger. Det er kommunen som er undersøkelsesenheten, det var derfor kun nødvendig med en respondent fra hver enhet innen hvert av de to temaene. Det vil si at det ikke var behov for flere saksbehandlere eller eiendomslandmålere fra samme kommune da respondentene først og fremst skulle svare på vegne av den kommunen de jobbet i. For eksempel ønsket jeg å vite om kommunene har utarbeidet et eget skjema for søknad om endring av fast eiendom (saksbehandler spørsmål 19). For å få svar på dette er det ikke nødvendig å spørre to saksbehandlere i samme kommune. Et annet eksempel er spørsmål om kommunen har interne møter der sakstypen endring av fast eiendom kan diskuteres (saksbehandler spørsmål 15). For å følge opp spørsmålet om møter fikk de som svarte at de ikke hadde det spørsmål om de ønsker seg det. Oppfølgingsspørsmålet er et eksempel der jeg har åpnet for respondentenes mening. Tilsvarende er gjort i andre spørsmål, som for eksempel for tinglysing av rettigheter der saksbehandler blir spurt om de gjør det og i neste spørsmål om det er andre i kommunen:

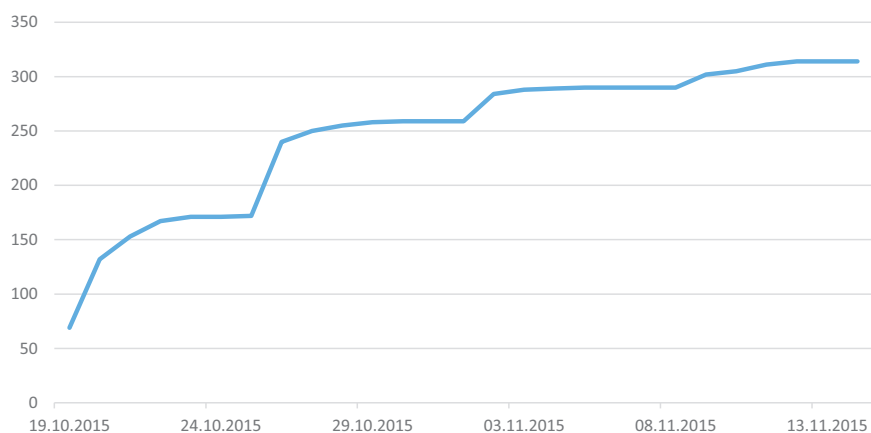
Saksbehandler spørsmål 46: Er du som saksbehandler behjelpelig med tinglysing av ny rettigheter nødvendig for opprettelse av den nye matrikkelenheten?

Saksbehandler spørsmål 47: Er det andre som er behjelpelig med dette og i så fall hvem (feks. kommunetorg, landmåler)?

For å definere populasjonen og innhente kontaktinformasjon (e-post adresse) til de aktuelle respondentene, en for hver undersøkelse, gjennomførte jeg en kontaktundersøkelse. For et fåtall respondenter kom kontaktinformasjon inn i forkant av kontaktundersøkelsen i forbindelse med artikkelen i bransjemagasinet Posisjon (Gammelmo 2015c) der mulige respondenter ble oppfordret til å sende kontaktinformasjon. Kontaktundersøkelsen ble gjennomført i tre trinn som beskrevet i det følgende. Tekst i e-postutsendinger og spørsmålene er tatt inn i vedlegg 3.

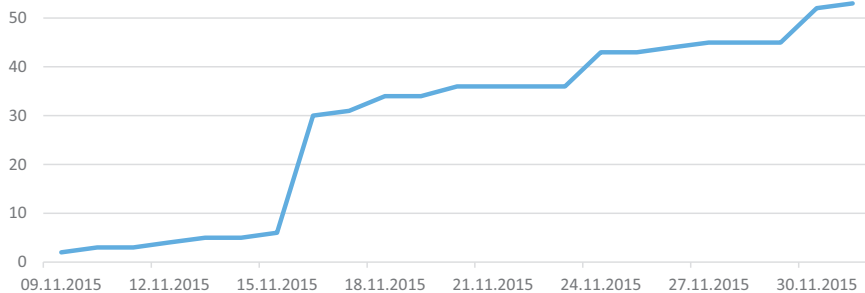
Trinn 1: Kontaktundersøkelsen ble sendt elektronisk direkte til kommunenes matrikkelkontakter i henhold til en liste utarbeidet av Kartverket. Matrikkelkontakter er personer i kommunen som har et ansvar for å være bindeledd mellom Kartverket og kommunen for saker relatert til matrikkelen. Kontaktundersøkelsen kunne på denne måten sendes direkte til en person innen kommunens fagmiljø som enten selv arbeidet med saker om endring av fast eiendom eller som ble antatt være kvalifisert til å opplyse om hvem jeg

skulle kontakte. For kommuner som stod oppført med mer enn en kontaktperson ble det sendt til den som stod oppført først, da jeg ikke hadde noe grunnlag for å anta at den ene ville være bedre kvalifisert til å svare enn den neste. Denne kontaktundersøkelsen var lukket, det vil si at det kun var den personen som mottok den som kunne svare. Antallet kontaktundersøkelsen ble sendt til var begrenset til antall unike kommuner jeg hadde fått oppgitt matrikkelkontakter i. Det førte til at den ble sendt til 408 matrikkelkontakter, og med det også like mange unike kommuner, den 19. oktober 2015. På denne lukkede kontaktundersøkelsen ble 12 «permanent avvist». Det betyr at e-postinvitasjonen ikke kom frem og fremtidige e-postinvitasjoner til samme adresse også vil mislykkes. Årsaken kan være at e-postadressen er feil formatert eller at mottakerdomenet ikke eksisterer. De 12 e-post adressene ble gjennomgått. Feilformatering ble rettet opp og der det fantes andre matrikkelkontakter i kommunen ble de byttet ut. De adressene som ikke kunne rettes fikk kontaktundersøkelsen ved utsending i trinn 2. Den 14. november ble den lukkede kontaktundersøkelsen stengt. Da hadde 314 matrikkelkontakter svart, og som det fremkommer i figur 4.4 førte purringer til utslag på antall svar, jf. figurens knekkpunkter.



Figur 4.4: Oversikt over utviklingen av svar på den lukkede kontaktundersøkelsen (trinn 1).

Trinn 2: En åpen versjon av kontaktundersøkelsen ble sendt de kommunene som ikke besvarte i trinn 1 og til de kommunene der det ikke var oppgitt matrikkelkontakt fra Kartverket. Denne kontaktundersøkelsen var åpen i den forstand at det ikke måtte være mottakeren som besvarte. En åpen undersøkelse kan videresendes og besvares av alle som mottar den. E-postadressene som ble benyttet her hentet jeg fra den åpne nettsiden til Kommunenøkkelen (2015). Den åpne kontaktundersøkelsen ble sendt ut 9. november og avsluttet 1. desember 2015. Da hadde ytterligere 53 kommuner sendt meg informasjon om aktuelle respondenter, eventuelt at kommunen ikke utfører saksbehandling og/eller oppmålingsforretninger med eget personell. Utviklingen er vist i figur 4.5.



Figur 4.5: Oversikt over utviklingen av svar på den åpne kontaktundersøkelsen (trinn2).

Trinn 3: For kommuner som ikke svarte i trinn 1 eller 2 sendte jeg en forespørsel til kommunenes postmottaksadresse. Det var ingen link til kontaktundersøkelse i denne e-posten. Det ble kun spurt om de kunne være behjelpelig med å sende kontaktinformasjon til kommunens saksbehandler for søknader om endring av fast eiendom og eiendomslandmåler. Tittelfeltet på e-postene var henholdsvis «Saksbehandler delesak» og «Oppmåling». Svar på denne kom både via e-post og telefon.

Etter gjennomføring av disse tre trinnene hadde alle 428 kommunene gitt tilbakemelding på om de gjennomførte saksbehandling og/eller oppmålingsforretninger med eget personell. Fordi kommunene besvarte henvendelsene på ulike måter ble alle tilbakemeldingene samlet i en felles liste i Excel. Dette ga en komplett oversikt over alle 428 kommunene. Listen refereres til som respondentliste. En anonymisert versjon av listen er illustrert i Tabell 4.8.

Tabell 4.8: Respondentliste i anonymisert form slik den ble fylt ut med kontaktinformasjon til respondentene. Tabellen viser de aktuelle kombinasjonene av informasjon.

Fylke (19 stk)	Kommune (428 stk)	Saks- behandler	Kontakt Saksbehandler	Oppmålings- forretning	Kontakt Landmåler
Navn	Kom. nr. Kom. navn	Ja	ola.olsen@aa.ko mmune.no	Ja	kari.hansen@aa. kommune.no
Navn	Kom. nr. Kom. navn	Ja	ola.nordmann@n n.kommune.no	Nei	
Navn	Kom. nr. Kom. navn	Nei		Nei	
Navn	Kom. nr. Kom. navn	Ja	nina.olsen@xx.ko mmune.no	Ja	Nina.olsen@xx.k ommune.no

Alle tilbakemeldinger ble samlet i respondentlisten. Listen ble vasket blant annet i forhold til kommuner som hadde svart nei på saksbehandling og/eller oppmålingsforretning men likevel oppgitt e-postadresse. Her var det i hovedsak satt inn e-postadresse til ekstern utøver av oppmålingsforretninger (privat firma). Med utgangspunkt i avgrensning av

forsknings spørsmål var ikke disse aktuelle som respondenter og adressene ble slettet. Da spørreundersøkelsen ble sendt ut var det respondenter som svarte på e-post at de ikke var rette vedkommende og oppga hvem som skulle ha spørreundersøkelsen. Disse ble byttet ut direkte i mottakerlisten i programvaren, Questback. Respondentlisten var å anse som en koblingsnøkkel og ble derfor slettet i tråd med krav fra NSD.

Resultatet beregnet i forhold til det totale antallet på 428 kommuner:

- Populasjonen for spørreundersøkelsen «Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» ble 408 kommuner som utgjorde 95 % av antallet kommuner i 2015.
- Populasjonen for spørreundersøkelsen «Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler» ble 351 kommuner som utgjorde 82 % av antallet kommuner i 2015.

4.4 Spørreundersøkelsene Delesak i praksis 2015

4.4.1 Spørreundersøkelse i syv trinn

En spørreundersøkelse er strukturert utspørring og defineres av Grønmo (2004:425) som spørreskjema med faste spørsmål og hovedsakelig faste svaralternativer. Haraldsen (2010:30-44) anbefaler at en spørreundersøkelse gjennomføres som et prosjekt i fire trinn; definere arbeidsoppgavene, utarbeide veinettet som vil si en oversikt over hele prosessen, avklare arbeidsfordeling og til sist tidfesting. I denne prosessen peker han på at «[e]n spørreskjemaundersøkelse består av administrative oppgaver, faglige oppgaver og praktiske oppgaver» (Haraldsen 2010:30). Hvor det «faglige arbeidet i en undersøkelse omfatter utvalgstrekkning, kvalitative skjema utviklingsteknikker og kvantitative tester og resultatanalyser. Programmerings- og sekretæroppgavene er like mangfoldige» (Haraldsen 2010:34). Gjennomføringen måtte nødvendigvis tilpasses mitt forskningsprosjekt hvor jeg har vært alene om innsamling og bearbeiding av data. En nettbasert spørreundersøkelse bidro til å gjøre det mulig å gjennomføre. For å få en strukturert gjennomføring av spørreundersøkelsen har jeg benyttet Rød (2017:65-72) sitt oppsett i syv trinn:

- 1) Problemstilling/forsknings spørsmål
- 2) Gjennomføringsstrategi
- 3) Operasjonalisering
- 4) Strukturering av spørreskjema
- 5) Pilottesting
- 6) Revidering
- 7) Gjennomføring

De tre første punktene gjennomgås i dette delkapittelet, strukturering av spørreskjema i 4.4.2, pilottesting og revidering i 4.4.3 og gjennomføring i 4.4.4.

Forskningsspørsmålet var klart før spørreundersøkelsen kunne sendes ut. Dette er viktig for å avgrense og presisere temaet. Avgrensning av spørreundersøkelsen er geografisk satt til kommuner i Norge og kun kommuner som utfører saksbehandling selv. Videre kun en saksbehandler som behandler søknader om endring av fast eiendom i hver kommune. Samme avgrensning ble gjort for eiendomslandmålerne. En eiendomslandmåler fra hver kommune og kun fra kommuner som selv utfører oppmålingsforretninger.

Gjennomføringsstrategien er en web basert spørreundersøkelse der alle respondentene mottok e-post direkte fra programmet Questback med informasjon og link til spørreundersøkelsen. Ifølge Rød (2017:66) vil en slik løsning gjøre at en lett kommer i kontakt med et stort antall respondenter, og ofte kan få en høy svarprosent. På denne måten vil også respondentene i «mindre grad oppleve sin anonymitet truet og kan være oppriktige». Ulempen med en spørreundersøkelse kan være at det oppstår misforståelser og det er ingen eller liten mulighet til å oppklare dette. Det er utelukkende respondentens forståelse av spørsmålene. Ved at jeg benytte kombinasjonen lukkede og åpne spørsmål øker muligheten for at slike misforståelser oppdages. Det var også mulig for respondentene å kontakte meg på telefon eller e-post hvis de ønsket det.

Operasjonalisering «er prosessen som gjør at et definert fenomen eller en hypotese kan måles. Dette innebærer å formulere en teoretisk definisjon av fenomenet og en operasjonell definisjon som vi kan måle, og til slutt definere spørsmål i spørreskjema slik at vi faktisk måler det vi ønsker å måle» (Rød 2017:67). I kapittel 1 og 3 er en teoretisk fremstilling av prosessen ved endring av fast eiendom presentert. Den operasjonelle definisjonen er de ulike temaene og oppgavene prosessen er delt inn i. Forundersøkelsen ga utgangspunkt for å utarbeide operasjonelle forskningsspørsmål til de ulike temaene, jf. tabell 1.3, som er operasjonalisert i konkrete spørsmål i spørreskjemaene.

4.4.2 Strukturering av spørreskjema

Spørreskjemaet må inneholde spørsmål som gir den informasjonen vi trenger. Det finnes verktøy og teknikker som kan brukes for å utvikle gode spørreskjemaer, og «forutsetningen for et godt resultat er at den som lager spørreskjemaet i tillegg har et visst blikk for hva som er godt og dårlig» (Haraldsen 2010:23). Ifølge Haraldsen (2010:24) er den vanligste feilen å begynne å lage spørsmål før formålet er tilstrekkelig spesifisert, og før det er tatt nødvendige beslutninger om utvalg, innsamlingsmetode og rapportering. Han beskriver to tilnærminger; teoristyrte og mottakerstyrte spørsmålsutvikling. Den teoristyrte spørsmålsutviklingen beskrives som metodebøkens standardoppskrift hvor «du først må kartlegge det teoretiske grunnlaget for undersøkelsen din og deretter utarbeide konkrete hypoteser som du vil teste» (Haraldsen 2010:87). Hvis det er vanskelig å finne teoretisk grunnlag for å stille opp antagelser eller målet med spørreundersøkelsen er mer å kartlegge

enn å teste kan den mottakerstyrte spørsmålsutviklingen være mer relevant. Den passer også i de tilfellene spørreskjemaet først og fremst har et praktisk formål (Haraldsen 2010:87). For mottakerstyrt spørsmålsutvikling må det finnes et visst råmateriale å jobbe med, for eksempel ved å forhøre seg med folk i bransjen om spørsmålene fungerer (Haraldsen 2010:108). Basert på at jeg skulle kartlegge praksis er undersøkelsene mine utviklet gjennom mottakerstyrt spørsmålsutvikling.

Strukturering av spørreskjema er viktig blant annet for å holde på respondenten slik at de besvarer hele spørreundersøkelsen. Rød (2017:69) deler inn i tre deler; introduksjonsdel, substansdel og klassifikasjonsdel. Mine spørreundersøkelser tar for seg en omfattende prosess og det tok mye tid å komme frem til en oppbygning som kunne fungere. Innledningsvis i spørreundersøkelsene fikk respondentene spørsmål knyttet til kommunen og hvilke oppgaver de utførte. Dette er spørsmål som burde være uproblematisk å besvare og noen spørsmål kunne vekke interesse hos respondentene. Her la jeg vekt på temaet som skulle behandles, noe Haraldsen (2010:223) understreker betydningen av i innledningen til en spørreundersøkelse. Hoveddelen ble delt inn i ulike temaer knyttet til prosessen. Avslutningsvis fikk respondentene mulighet til å beskrive utfordringer, erfaringer, og det de ikke hadde fått frem i svarene på tidligere spørsmål. Temaene for spørsmålene ble angitt med overskrifter i spørreundersøkelsene, som vist i Tabell 4.9, spørsmålene med svaralternativer er tatt inn i vedlegg 5.

Tabell 4.9: Temaer i spørreundersøkelsene, satt inn som overskrifter i spørreundersøkelsene.

<i>Saksbehandler</i>	<i>Eiendomslandmåler</i>
<i>Kommunen</i>	<i>Kommunen</i>
<i>Arbeidsoppgaver</i>	<i>Arbeidsoppgaver</i>
<i>Samarbeid</i>	<i>Kommunens organisering</i>
<i>Rutiner og maler</i>	<i>Skjema og rutiner</i>
<i>Veiledning</i>	<i>Oppmålingsforretning</i>
<i>Matrikkel</i>	<i>Utsetting av tillatelsen</i>
<i>Kontroll</i>	<i>Matrikkelføring</i>
<i>Plan og dispensasjon</i>	<i>Oppmåling ved salg</i>
<i>Rettigheter og heftelser</i>	<i>Private landmålere</i>
<i>Vedtaket</i>	<i>Bakgrunnsinformasjon</i>
<i>Søker</i>	
<i>Bakgrunnsinformasjon</i>	

For å unngå at respondentene ble uinteressert eller mistet motet fordi de opplevde spørsmålene som lite relevante eller «umulige» å besvare, var det kun få spørsmål som var obligatoriske. Det vil si at de fleste spørsmålene kunne respondentene velge å hoppe over,

eller de kunne velge svaralternativ som for eksempel «Vet ikke». En annen årsak til å velge en slik løsning er kommunenes ulike organisering. Ulik organisering fører til at ikke alle respondentene kan forventes å ha de samme oppgavene eller kjennskap til alle sider ved kommunens arbeid innenfor saksområdet. Ved å velge denne løsningen kunne for eksempel en som kun behandlet dispensasjonssaker eller en som kun forberedte saker, svare på det de hadde kunnskap om og hoppe over de andre spørsmålene. Et annet grep var å gi respondentene mulighet til å gå ut av spørreundersøkelsen for så å fortsette på et senere tidspunkt, jf. informasjon fra Questbacks brukersupport, som oppgave følger:

«De får alltid valget om å starte på nytt eller fortsette der de stoppet siste gang de var inne i Questen. Dette er for øvrig noe jeg anbefaler at du skriver i e-postteksten/innledningsteksten i Questen, slik at respondenten ikke ender opp med «Auto-pilotsbesvarelse» fordi han/hun tror at de må fullføre hele besvarelsen med en gang» (svar på min forespørsel til Questbacks brukersupport).

Antall spørsmål og fordeling av spørsmål ut fra om de har faste svaralternativer eller fritekstsvar ble som følger:

- «Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» totalt 64 spørsmål: 48 med faste svaralternativer, hvorav 3 spørsmål også hadde svaralternativ «Annet» eller «Andre» der respondenten kunne skrive inn, og 16 med fritekstsvar.
- «Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler» totalt 50 spørsmål: 37 med faste svaralternativer, hvorav 2 spørsmål også hadde svaralternativ «Annet» eller «Andre» der respondenten kunne skrive inn, og 13 med fritekstsvar.

For enkelte spørsmål i begge spørreundersøkelsene er svaralternativene «Vet ikke», «Ikke aktuelt» og «Ønsker ikke svare» benyttet. Disse svaralternativene regnes ikke med i utregning av gjennomsnitt eller median, men gir respondentene mulighet til å unnlate å besvare spørsmålet. Det gir også informasjon om at temaet spørsmålet tar opp ikke er en aktuell problemstilling i den aktuelle kommunen eller at respondenten ikke er kjent med det, ikke vet. I noen tilfeller er det forskjell på om respondentene svarer at de ikke vet enn om de hopper over spørsmålet. I de neste eksemplene er det trukket frem spørsmål med ulike typer svaralternativer, for eksempel svaralternativet «Vet ikke»:

Saksbehandler spørsmål 5. Hvor stor stillingsprosent har du i din kommune?

Svaralternativer: 100 %, Annet spesifiser:

Saksbehandler spørsmål 20. Har kommunen skriftlige sjekklister for kontroll av søknader om opprettelse og endring av eiendom?

Svaralternativer: Nei, Ja

Saksbehandler spørsmål 24. Hvor ofte benyttes samtaler (telefon, i skranke e.l.) i forkant av søknader om opprettelse og endring av eiendom?

Svaralternativer: Aldri, Sjelden, Av og til, Ofte, Alltid, Vet ikke

Eiendomslandmåler spørsmål 8. Hvor mange landmålere i kommunen gjennomfører oppmålingsforretninger?

Svaralternativer: 1, 2, 3, 4, 5, Flere enn 5, Vet ikke

Eiendomslandmåler spørsmål 26. Hvor ofte benyttes disse informasjonskildene som bakgrunn for oppmålingsforretninger?

[ulike informasjonskilder ble oppgitt]

Svaralternativer: Aldri, Sjelden, Av og til, Ofte, Alltid

Det første eksempelet gir respondentene mulighet til kort å beskrive arbeidsprosenten hvis den ikke er 100 %. På denne måten ble ingen svaralternativer utelatt, samtidig som jeg raskt får en oversikt over antallet som er ansatt i 100 %. For svaralternativet «Annet spesifiser» hvor respondentene skriver inn må alle svarene vaskes for å kunne benyttes da noen benytter mellomrom, andre ikke, noen skriver bare tallet og andre skriver %. I tillegg åpner fritekst for å skrive mer enn utelukkende prosenten.

Det andre eksempelet er svaralternativene i antall. Det gir en rask oversikt og kan benyttes direkte i analyser og som filter på annet datamaterialet. Det samme gjelder svaralternativene i det siste eksempelet. Når det gjelder antall eiendomslandmålere kunne dette også hatt et åpent svaralternativ for å få nøyaktig antall i alle kommunene. Det ville ført til mer vasking av data og utfordringer med eventuelle tastefeil. Jeg vurderte de oppsatte svaralternativene til å dekke den informasjonen jeg trengte, som i hovedsak var å undersøke om respondenten var alene om denne oppgaven eller om de var flere i samme kommune.

Det siste eksempelet er bruk av matrise og hvor svaralternativene oppgir graden av bruk, fra aldri til alltid. Jeg valgte bevisst fem svaralternativer av to årsaker. For det første fordi jeg ikke ønsket at respondentene skulle «tvinges» til å helle mot den ene eller andre siden, som er tilfellet med for eksempel fire svaralternativer. For det andre gir fem svaralternativer i motsetning til for eksempel tre, muligheten til å skille mer mellom respondenter og er det ikke ønskelig i analysene kan de to nederste og de to øverste svaralternativene slås sammen.

4.4.3 Pilottesting og revidering

Pilottesting er nødvendig for å kontrollere spørsmålene. Før spørreundersøkelsene ble sendte ut ble de testet og vurdert. I denne vurderingen må også validitet og reliabilitet vurderes, som innebærer at «[v]aliditetsmål angir hvor godt spørsmålene gir svar på det vi ønsker å måle, mens reliabiliteten handler om hvor pålitelige svar spørsmålene gir» (Haraldsen 2010:113). Det må kontrolleres om spørsmålene gir svar på forskningsspørsmålene, om de er forståelige og om svaralternativene er hensiktsmessige. Videre må det kontrolleres at spørreundersøkelsene fungerer teknisk og at det er en konsekvent og logisk rekkefølge på svaralternativene.

Pilottesting ble gjennomført på testkommuner, andre innen fagfeltet som ikke jobber i kommunen (for eksempel Kartverket), andre med erfaring fra å benytte spørreskjema,

veiledere og Questback. Tilbakemeldingene ble vurdert og innarbeidet, og testene ble utført i flere omganger. Test hos Questback var viktig for å sikre den tekniske delen av spørreundersøkelsen og få tilbakemelding på bruk av svaralternativer.

Revidering var nødvendig etter de ulike testene. Dette gjaldt både i forhold til spørsmålsformuleringene, informasjonstekster og valg av svaralternativer. En utfordring knyttet til at ulike personer gir tilbakemeldinger er at de har ulikt fokus og bakgrunn som påvirker hva de gir tilbakemelding på. For å få strukturerte tilbakemeldinger sendte jeg med et følgeskriv til testpersonene:

KOMMENTARER TIL SPØRESKJEMA DELESAK – SAKSBEHANDLER / EIENDOMSLANDMÅLER

Takk for at du vil gå igjennom spørreskjema mitt. Jeg ønsker at du tar tiden fra du starter til du slutter slik at jeg kan få et tidsestimert på undersøkelsen. Videre ønsker jeg at du tenker over om spørsmålene er forståelige, om svaralternativene er tilstrekkelige eller overflødige, om det er unødvendig overlapp mellom spørsmål, kanskje noen kan slettes eller settes sammen, og om det føles ok å besvare spørsmålene. Oppdager du skrivefeil er det også fint å få tilbakemelding på. Kommentarene kan føres inn i dette skjema med henvisning til spørsmålsnummer. På forhånd takk for hjelpen.

Start kl		Slutt kl	Totalt
Spørsmålsnr	Kommentar		

Et eksempel på tilbakemelding var bruken eller mangelen på henvisninger til lov og forskrift. Opprinnelig spørsmål i spørreundersøkelsen til eiendomslandmålere og kommentar:

Spørsmål: Hvor ofte benyttes forhåndskonferanser eller samtaler (telefon eller i skranke) i forkant av oppmålingsforretning?

Kommentar: Dette vil jeg egentlig ikke legge meg opp i. Men jeg personlig lurer litt på hvor mange kommuner som faktisk bruker forhåndskonferanse etter pbl § 21-1 der matrikkelmyndigheten og/eller landmåleren deltar. Du bør kanskje definere om du mener forhåndskonferanse etter pbl § 21-1 eller om du mener andre typer formøter.

Her endret jeg til to spørsmål hvor det ene omhandler formell veiledning ved forhåndskonferanse med henvisning til plan- og bygningsloven, og det andre spørsmålet omhandler uformelle samtaler for eksempel på telefon. Her ble henvisning benyttet for å få et klart og presist spørsmål. For andre spørsmål var det et bevisst valg fra min side å ikke henvise til lov og forskrift. Bakgrunnen for dette var å unngå å påvirke respondentene til hva som kunne oppfattes som er «riktig» eller «galt» svar.

Etter gjennomføring av pilottesting og revidering var det til sist jeg som måtte sørge for at spørreundersøkelsene gir relevante data i forhold til forskningstemaet og -spørsmålet. Kommuner som deltok i pilottesting mottok også den endelige spørreundersøkelsen. Det var ikke nødvendigvis samme saksbehandler eller eiendomslandmåler som mottok den. Svarene på pilottesting er ikke en del av datagrunnlaget som presenteres, verken fra

forundersøkelsen eller spørreundersøkelsene. Data fra testene ble slettet når de var ferdig gjennomført.

4.4.4 Gjennomføring

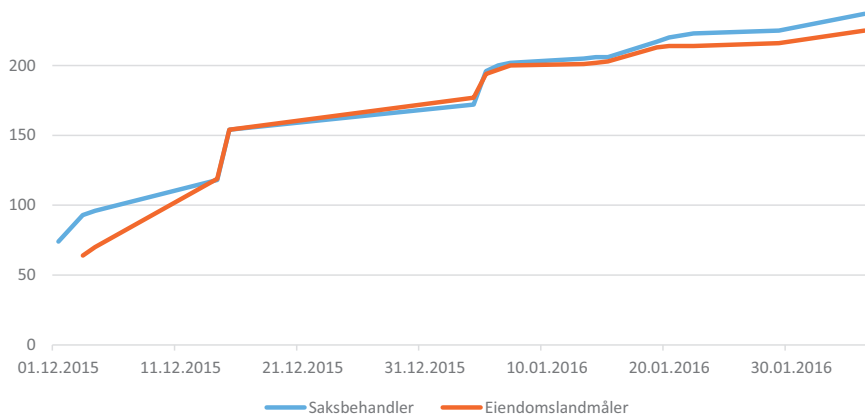
Gjennomføring av utsendelse, påminnelser og avslutning ble planlagt tidlig i prosessen. Spørreundersøkelsene ble satt opp med automatisk utsendelse av påminnelser til respondenter som ikke hadde svart, på bestemte tidspunkt (vedlegg 4). Sluttdato ble også fastsatt i oppsettet til spørreundersøkelsene. Dette er noen av fordelene med å benytte elektronisk utsendelse av spørreundersøkelse til «kjente» respondenter, det vil si direkte til respondentenes e-postadresse. Ved bruk av for eksempel kommunens e-postadresse kunne ikke dette vært gjort på samme måte. Valget av gjennomføring og med min egen e-postadresse som mottaker for spørsmål og kommentarer fra respondentene underveis, førte til tidsbesparing, og jeg kunne utføre og ha kontroll på spørreundersøkelsene alene.

Valg av tidspunkt for utsendelse ble satt til uke 49-2015. Desember og januar kan være hektiske i forhold til intern rapportering i kommunene, for eksempel i form av informasjon til årsrapporter og budsjett. Av erfaring er det likevel en roligere tid enn når våren og sommeren kommer og mange søkere synes det haster å få gjennomført sakene sine.

Allerede mens spørreundersøkelsene var åpne begynte noe bearbeiding av data. Dette gjaldt analyser av kommunestørrelse og fylkestilhørighet for kommunene til respondenter som hadde besvarte. Analysene var grunnlaget for å lage nyhetssaker som kunne oppmuntre andre respondenter til å svare og det ga meg muligheten til å vurdere behovet for eventuelt ytterligere påminnelser enn de som allerede var fastsatt. Hvis det ikke var god representativitet når undersøkelsene nærmet seg avslutningsdato kunne jeg ha holdt de åpne lenger.

Spørreundersøkelsene ble sendt ut henholdsvis 1. desember 2015 til saksbehandlere og 3. desember 2015 til eiendomslandmålere. Fordi det i noen kommuner var samme person som mottok begge spørreundersøkelsene ble de sendt ut på ulike dager. Jeg anså ikke det som noe problem at samme person besvarte begge undersøkelsene da de i all hovedsak svarer på vegen av kommunen og datamaterialet analyseres hver for seg. Hvorvidt samme person besvarte begge spørreundersøkelsene kommer jeg tilbake til i delkapittel 4.4.5, jeg mottok for eksempel e-post om at enkelte valgt å kun besvare én. Figur 4.6 viser hvordan antall svar økte utover i perioden spørreundersøkelsene var åpne.

Underveis ble det sendt ut påminnelser: 15. desember 2015, 5. januar 2016, 19. januar 2016 og 3. februar 2016. De to første påminnelsene viser en markant økning i antall svar, mens økningen 19. januar er mindre og 3. februar inngår kun som en del av en slak økning frem til spørreundersøkelsene ble avsluttet 5. februar 2016.



Figur 4.6: Oversikt over utviklingen av antall svar fra saksbehandlere og eiendomslandmålere på spørreundersøkelsene «Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler / Eiendomslandmåler» fra utsendelse 1. og 3. desember 2015 og til spørreundersøkelsene ble avsluttet 5. februar 2016.

En av årsakene til mindre respons i februar kan være som en saksbehandler skrev på e-post etter siste påminnelse var sendt ut:

«Har dessverre ikke tid nå. Nå venter kostrapportering med frist 15. feb sammen med daglig byggesaksbehandling m.m. som jeg er alene om».

Da spørreundersøkelsene ble avsluttet anså jeg svarprosent og representativitet som tilfredsstillende, noe jeg kommer tilbake til i neste delkapittel. Tabell 4.10 viser antallet kommuner som mottok spørreundersøkelsene, antall svar, svarprosent, hvor mange som startet å svare men ikke sendte inn (ufullførte) og hvor mange som meldte seg av.

Tabell 4.10: Resultat og antall kommuner som er representert i spørreundersøkelsene.

Spørreundersøkelse	Totalt antall	Antall svar	Svarprosent	Ufullførte	Avmeldte
Saksbehandler	408	237	58 %	19	19
Eiendomslandmåler	351	225	64 %	12	19

4.4.5 Datamaterialet og svarprosent

Datamaterialet består av svarene på spørreundersøkelsen i form av antall som har valgt de ulike faste svaralternativene og fritekst. I tillegg ble respondenten oppfordret til å sende inn, hvis de hadde det, søknadsskjema utarbeidet av kommunen, kvalitetssikringssystem (rutiner, sjekklister) og vedtaksmaler. Jeg mottok 14 søknadsskjemaer, 12 dokumenter som inngår i kvalitetssikringssystem og 9 vedtaksmaler. Som beskrevet i forskningsdesignet benyttes disse som eksempler i avhandlingen.

Forskningsprosjektet har kommunen som forskningsenhet og det er derfor viktig å sikre nødvendig representasjon av kommuner. Når det gjelder om antallet kommuner som er representert i datamaterialet er representativt er en måte å undersøke det på om de har samme egenskaper som populasjonen (Rød 2017:158). Kommuner kan beskrives på ulike måter. En mulighet er gjennom egenskaper som størrelse og plassering. Dette ble blant annet benyttet i forskningsprosjektet til Hegstad der han foretok et «representativt utvalg av 112 kommuner, basert på en stratifisering med geografi og størrelse i folketall på kommunene som stratifiseringsvariable» (Hegstad 2003:222).

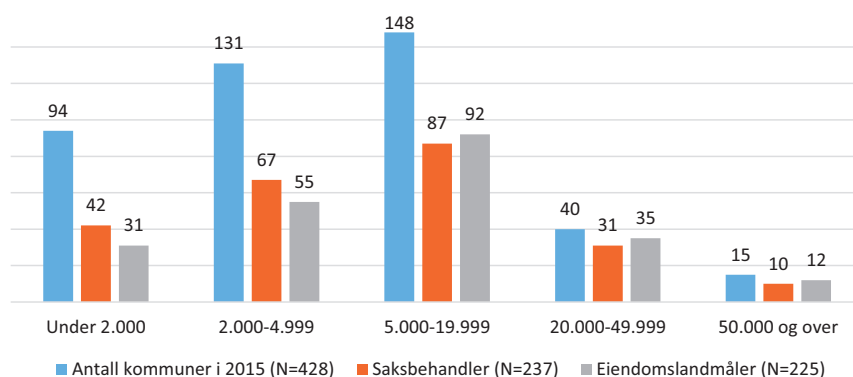
Størrelse kan måles i for eksempel areal eller innbyggertall. Begge er lett tilgjengelig informasjon. Kommunene kan beskrives som små (0-4.999 innbyggere), mellomstore (5.000-19.999 innbyggere) og store (minst 20.000 innbyggere) en inndeling som benyttes av SSB.

Andre undersøkelser som det er aktuelt å sammenligne med har benyttet disse gruppene eller en inndeling i flere grupper. For eksempel undersøkelsene fra Hegstad (2003), Mjøs (2010), NIVI (2011) og Aadland (2012). Ut fra dette og for å kunne skille ut de kommunene som har flest og færrest innbyggere har jeg benyttet en inndeling i fem grupper. I begge spørreundersøkelsene ble respondentene stilt følgende spørsmål om kommunestørrelse:

Spørsmål 3. Hva er befolkningstallet i din kommune?

Svaralternativer: Under 2.000, 2.000-4.999, 5.000-19.999, 20.000-49.999, 50.000 og over

Figur 4.7 viser antall kommuner i Norge i 2015 og antall som er representert i de to spørreundersøkelsene fordelt på kommunestørrelse. Antall kommuner totalt er flere enn populasjonen til spørreundersøkelsene. Det er fordi kommuner som ikke gjennomførte saksbehandling eller oppmålingsforretning selv i 2015 også er med i antall kommuner, markert med blå søyle i figuren.



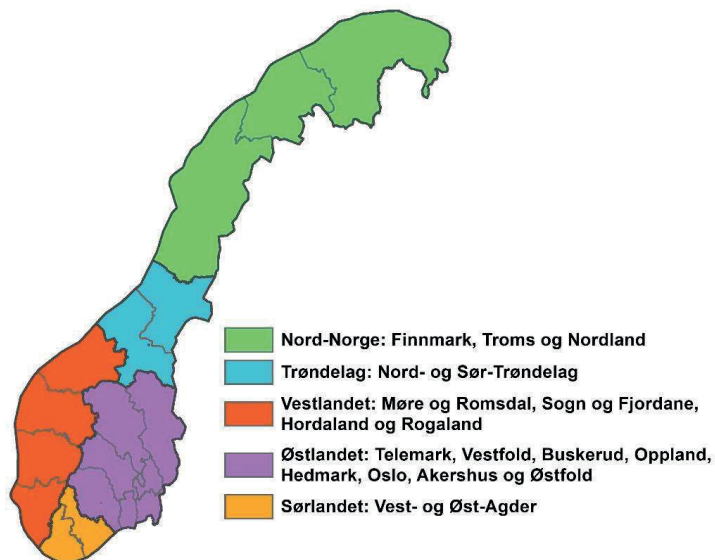
Figur 4.7: Antall kommuner i Norge i 2015 og antall som er representert i spørreundersøkelsene «Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler / Eiendomslandmåler» fordelt på kommunestørrelse.

For å beskrive beliggenhet kan to grupperinger benyttes: landsdel og fylke. I begge spørreundersøkelsene ble respondentene stilt følgende spørsmål knyttet til dette:

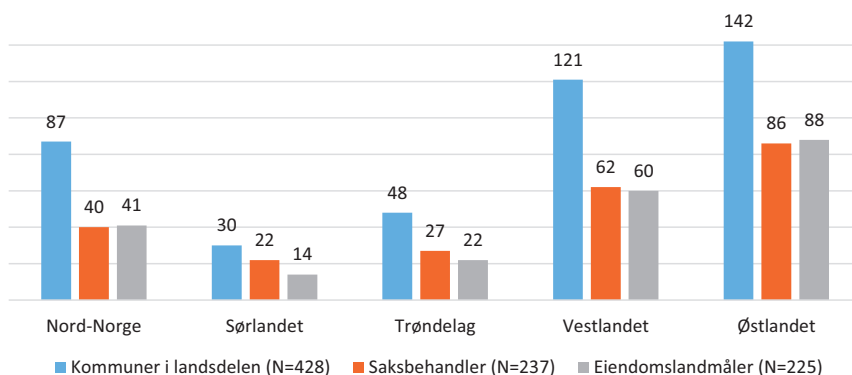
Spørsmål 2. I hvilket fylke ligger kommunen du representerer?

Svaralternativer: Alle 19 fylker med navn kunne velges i en rullgardin meny.

Informasjon om fylkestilhørighet kan benyttes for å sortere på landsdel, landsdeler er vist i figur 4.8. Da spørreundersøkelsene ble sendt ut i 2015 var Nord- og Sør-Trøndelag egne fylker, fra 1. januar 2018 er Trøndelag ett fylke. Figur 4.9 viser en fordeling på landsdeler.



Figur 4.8: Oversikt over landsdeler og fylker i 2015 (Utarbeidet av Gunnar Tenge).



Figur 4.9: Antall kommuner fordelt på landsdeler i Norge i 2015 og antall som er representert i spørreundersøkelsene «Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler / Eiendomslandmåler».

Figur 4.9 viser antall kommuner i landsdelene i 2015 og antall kommuner som er representert i spørreundersøkelsene. Ved å se på fordelingen av kommuner som har besvart spørreundersøkelsene inneholder datamaterialet svar fra kommuner med god spredning både i forhold til størrelse og beliggenhet. Etter min vurdering gir dette et representativt bilde av praksis i norske kommuner i 2015 og grunnlag for generelle betraktninger.

Svarprosent er definert som den «prosentandelen av nettoutvalget i en spørreundersøkelse som inngår i det endelige datamaterialet» (Grønmo 2004:425). Det betyr hvor mange prosent som besvarte spørreundersøkelsen ut fra hvor mange som mottok den. Populasjonen er tidligere beskrevet å være kommuner som selv gjennomfører saksbehandling og kommuner som selv utfører oppmålingsforretninger, og at alle kommunene i populasjonen mottok spørreundersøkelsene. Resultatet ble følgende:

- Spørreundersøkelsen «Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» ble sendt til 408 kommuner og har en svarprosent på 58 %.
- Spørreundersøkelsen «Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler» ble sendt til 351 kommuner og har en svarprosent på 64 %.

Til tross for god svarprosent på spørreundersøkelsene er den fortsatt litt lavere, enn for eksempel anbefalinger om svarprosent på over 70 %, som beskrevet av Haraldsen (2010). Men det er verdt å merke seg at Haraldsen beskriver spørreundersøkelse sendt til et utvalg, ikke en anbefaling når hele populasjonen har mottatt undersøkelsen. Det er derfor være relevante for mine data å undersøke om noen spørsmål er besvart av et lavt antallet (N). Som det fremkommer i presentasjon av data i del II er det ingen spørsmål som kun er besvart av et fåtall med mindre det kun er aktuelt for et fåtall av respondentene. I forhold til undersøkelser som er utført av andre, beskrevet i kapittel 1 og 3 har tilsvarende spørreundersøkelser som ikke har benyttet utvalg en svarprosent på i overkant av 30 %.

Respondentene som har svart representerer unike kommuner innenfor hver av de to spørreundersøkelsene. Rapportering av data gjøres ikke på kommunenivå i forhold til å nevne kommunenavn. Det ble likevel spurt om hvilken kommune respondentene representerte. Dette gjør det mulig å se hvor mange unike kommuner som er representert i datamaterialet totalt og hvor mange kommuner der både en saksbehandler og en eiendomslandmåler har besvart. Det vil si en kobling av svarene kun på dette ene spørsmålet:

Spørsmål 1. Hvilken kommune representerer du?

Svaralternativer: Alle 428 kommunene med kommunenummer kunne velges i en rullgardin meny.

En slik sammenstilling viser at det totalt er 310 unike kommuner og 151 kommuner er representert i begge spørreundersøkelsene. For presentasjon av data blir ikke det ikke skilt på dette da jeg ikke rapporterer på den enkelte kommune. Fordi eiendomslandmålerne fikk spørreundersøkelsen noen dager senere enn saksbehandlerne fikk de følgende spørsmål:

Eiendomslandmåler spørsmål 50. Har du også besvart spørreundersøkelsen om saksbehandling av søknader om opprettelse og endring av eiendom?

Svaralternativer: Nei, Ja

Her svarte 61 eiendomslandmålere «Ja». Det vil si at en forholdsvis stor del av de kommunene som er representert i begge spørreundersøkelsene også er besvart av samme person ($61/151 \cdot 100 = 40\%$). I presentasjon av datamaterialet presenteres data fra de ulike delene av prosessen for endring av fast eiendom og til det formålet er det ikke aktuelt med sammenligning av de to spørreundersøkelsene.

4.5 Behandling og presentasjon av data

Strategien for behandling og presentasjon av data er at det er bedre å presentere et omtrentlig men tilnærmet riktig tall, enn et helt nøyaktig men galt tall (Read 1914).

Tanken bak presentasjon av data er å presentere det på en best mulig måte og forsøke å imøtekomme leserens forventninger, jf. Dunleavy (2003:172). Dette vil ikke alltid fungere blant annet fordi leserne kan ha ulike forventninger basert på forskningstradisjon eller personlige preferanser.

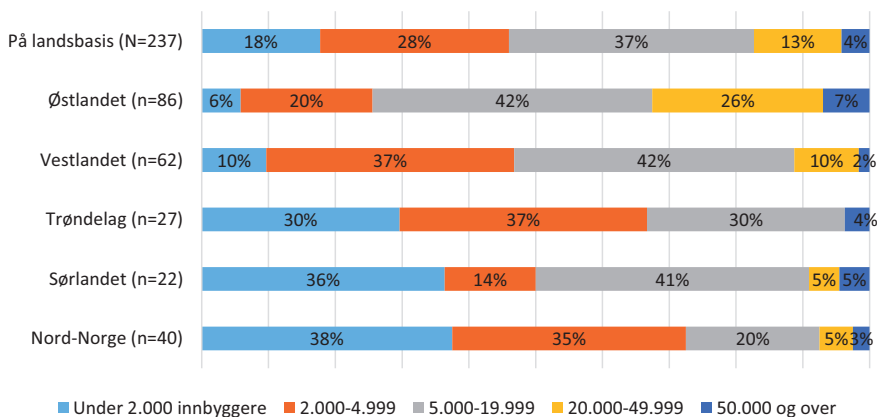
Ved bruk av prosent benyttes avrundingsmetoden hvor tall bak komma lik eller større enn fem rundes opp til nærmeste hele tall og er det mindre enn 5 rundes det ned til nærmeste hele tall. Dette er en normal måte å avrunde på og gjør at tallene ikke fremstår mer nøyaktige enn de er. Når antallet (n) innenfor kategorier er lite fører denne metoden oftere til at summen ikke blir lik 100 %. Hver enkelt prosent, for eksempel 38 % av kommunene i Nord-Norge har under 2.000 innbyggere (figur 4.10), vil likevel ikke ha større usikkerhet enn 0,5, noe som i denne sammenhengen er god nok nøyaktighet. Om det er 37 % eller 39 % er ikke avgjørende for konklusjonene.

Ved fordeling for eksempel på kommunistørrelser blir enkelte kategorier små. For eksempel de største kommunene som utgjør kun ti kommuner i spørreundersøkelsen til saksbehandlere. Tatt i betraktning usikkerheten i dataene er det heller ikke hensiktsmessig å gjøre svarene mer nøyaktige enn de kan sies å være. Poenget er å vise hvor tyngden av svarene ligger og hvilke svaralternativer som ikke benyttes eller som kun representerer et fåtall av kommunene.

Utgangspunktet for valg av presentasjon av data er at det skal gjøres på en måte som leseren forventer. Samtidig vil bruk av mange ulike presentasjonsformer virke forvirrende. Det benyttes derfor to hovedtyper av figurer. Avvik forekommer der det er hensiktsmessig og gir en bedre fremstilling.

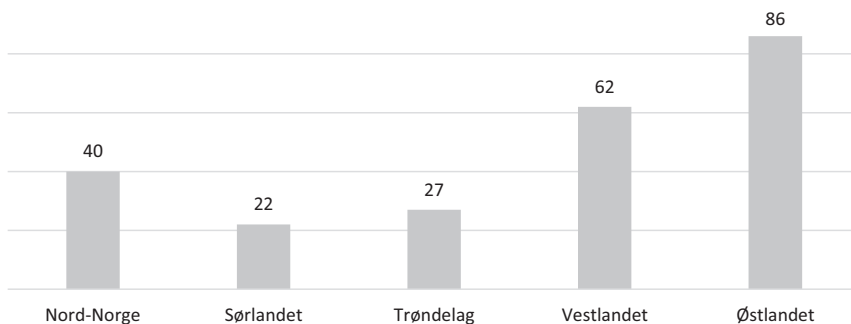
Figurtype 1 er vist i figur 4.10 som viser fordeling av kommuner som er representert i spørreundersøkelsen. Den har en horisontal akse som viser fordeling i prosent innenfor

oppgitt antall (n og N) i hver kategori. På grunn av avrunding kan det forekomme avvik fra en totalsum på 100 %. Denne fremstillingen benyttes også med antall slik at totalsummen innen hver kategori er lik antall (n og N). Kildehenvisningen er aktuell spørreundersøkelse, spørsmålsnummer og eventuelt antall (N).



Figur 4.10: Figurtype 1 («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler», spørsmål 3 N=237).

Figurtype 2 er vist i figur 4.11 som viser fordeling av antall kommuner som er representert i spørreundersøkelsen innenfor hver landsdel. Den horisontale akse angir svaralternativer eller kategorier. Fremstillingen benyttes også med prosent. Kildehenvisningen er som for figurtype 1, spørreundersøkelse, spørsmålsnummer og eventuelt antall (N).



Figur 4.11: Figurtype 2 («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 2 N=237).

Fritekstsvarene benyttes på ulike måter i forskningsprosjektet og presenteres ulikt i avhandlingen. Ved å velge ut kommentarer fra respondentene og presentere de i teksten eller i tabeller gir de nyanser til resultatene fra spørsmål med faste svaralternativer. Analyser av fritekst har jeg delvis også utført ved å gruppere svarene og undersøkt om det

er flere som gir tilsvarende svar, det vil si en kvantitativ tilnærming. For eksempel for saksbehandler spørsmål 63 hvor saksbehandlerne kan beskrive utfordringene med saksbehandlingen av søknader endring av fast eiendom, er svarene fordelt i kategorier i forhold til veiledning, plan- og bygningsloven, matrikkelloven, politikere m.fl. Når kommentarene presenteres i tabeller i avhandlingen er tabellen delt inn i kommentarer knyttet til ett og ett tema eller hele tabellen viser kommentarer til kun ett tema. Der det er mest hensiktsmessig i forhold til det operasjonelle forskningsspørsmålet som skal besvares å angi antall for hvor mange som har beskrevet tilsvarende fordeler eller utfordringer angis det i teksten.

Tabell 4.11: Kommentarer fra respondenter («Delesak i praksis 2015 – NN» spørsmål x).

<i>Tema 1</i>
<i>Kommentar a</i>
<i>Kommentar b</i>
<i>Tema 2</i>
<i>Kommentar c.</i>

4.6 Reliabilitet og validitet

En forsker starter ikke med blanke ark, men har en oppfatning av det temaet det skal forskes på og kan ha forventinger om resultatet. Oppfatningene kan være basert på egne erfaringer eller forskningsbasert kunnskap. Johannessen mfl. (2011:42-43) beskriver dette som en forforståelse og at dataene er «teoriimpregnert». Dette vil kunne påvirke hva som observeres og hvordan observasjonene vektlegges og tolkes. Forskning må derfor være transparent. Det må være intersubjektivitet som går ut på at forskerne benytter forskningsmessige prosedyrer og er i dialog med hverandre (Johannessen mfl. 2011:44). Forskere som forsker på samme tema innen samfunnsvitenskapen trenger ikke nødvendigvis å komme til samme resultat, fordi samfunnsvitenskapelige fenomener er komplekse og forskningsspørsmålene kan avvike. Min faglige bakgrunn tilsier at jeg både hadde erfaring og meninger om hvordan arbeidet med endring av fast eiendom ble utført i kommunene. Det førte til mindre behov for undersøkelser i forundersøkelsen, og større behov for eksempel for ulike testpersoner ved pilottesting for å unngå ledende spørsmål i spørreundersøkelsene. Jeg valgte å være kritisk til eget tidligere arbeid og å være åpen for å finne andre løsninger eller måter å løse oppgavene på. Videre ble valget av spørreundersøkelser en god løsning for å sikre anonymitet og mulighet for generalisering.

Reliabilitet, eller pålitelighet, «brukes om konsistens eller stabilitet i målinger» (SNL 2017). Reliabilitet kan undersøkes ved å teste samsvar innen testen. Eksempelvis kan forskeren undersøke om deler av testen som skal vise samsvar faktisk gjør det. En annen måte er i

form av at et fenomen måles av ulike personer. Det vil si at en undersøkelse skal kunne utføres av en annen forsker og få samme resultat (Johannessen mfl. 2011:44). Reliabilitet avhenger av summen av hvilke data som brukes, måten de samles inn på og hvordan de bearbeides. For å sikre åpenhet har jeg valgt å beskrive metode og gjennomføring av forskningsprosjektet, da spesielt datainnsamlingen, forholdsvis detaljert.

Validitet, eller gyldighet; handler om i hvilken grad forskeren ut fra resultatene av et forsøk eller en studie kan trekke gyldige slutninger om det forskeren har satt seg som formål å undersøke (Dahlum 2015). Validitet deles blant annet inn i ytre og indre validitet. En studie har ytre validitet hvis resultatene fra studiens begrensede omfang kan generaliseres, og regnes for å gjelde en større mengde data enn det studien undersøkte. For eksempel hvis en studie av et utvalg kan gjelde for alle har studien ytre validitet. Indre validitet brukes om muligheten studien gir til at funnene kan forklares gjennom den antatte hypotesen. Høy indre validitet forutsetter at man har god kontroll over mulige bias. En tredje form for validitet er kompetansevaliditet. Dette er «en form for validitet som er særlig relevant for kvalitative studier. Kompetansevaliditet refererer til forskerens kompetanse for innsamling av kvalitative data på det aktuelle forskningsfeltet» (Grønmo 2004:418).

Forskningsprosjektets ytre validitet, basert på god svarprosent og representasjon, tilsier at resultatene kan generaliseres. I forhold til indre validitet og kontroll med bias (skjevheter) beskrives det nærmere i de neste avsnittene om feilkilder. Kompetansevaliditet er først og fremst knyttet til kvalitative data, og da spesielt forundersøkelsen. Her er fagbakgrunn og kompetanse til å vite hvilke dokumenter som skulle etterspørres en fordel. Det var det også i de semistrukturerte intervjuene og uformelle samtalene. Egen kunnskap og interesse bidro til åpenhet og tillit.

Reliabilitet og validitet belyses nærmere gjennom å drøfte mulige feilkilder. Feilkilder i en spørreundersøkelse kan, ifølge Haraldsen (2010:21), deles i tre hovedtyper: utvalgsfeil, målefeil og prosesseringsfeil.

Utvalgsfeil har med hvordan respondentene trekkes ut. Utvalget kan inneholde respondenter som ikke skulle vært med, eller mangle respondenter. En annen utfordring er at ikke alle blir spurt og at resultatet ikke blir representativt. For mine spørreundersøkelser er det ikke gjort et utvalg. Hele populasjonen er spurt. Slik sett er det ikke mangler i utvalget. Det som derimot kan være en utfordring er kommuner som hadde flere mulige respondenter, det vil si flere saksbehandlere eller eiendomslandmålere. For de kommunene er det ikke nødvendigvis den som best kunne svare som har svart. Dette kan ha vært løst ved at respondentene spurte kollegaer. Det er ingen grunn til å tro at kommunene har valgt den minst kunnskapsrike til å besvare. Eventuelle feil er tilfeldige.

Målefeil kan deles i to typer. Den første er skjevheter fordi ikke alle som ble spurt svarte eller kun har svart på et fåtall av spørsmålene. Den andre er svar som blir gale fordi den som blir spurt misforstår spørsmålet, tipper eller lyver. Til den første målefeilen skriver Haraldsen (2010:22) at frafallet avhenger av «hva slags spørsmål vi stiller og hvor dyktige vi er til å markedsføre undersøkelsen vår». Markedsføring er beskrevet tidligere. De som ikke har svart og forholdet til at ikke alle spørsmål er besvart av alle beskrives nærmere under «selection bias». Tilfeldig frafall gir ikke opphav til systematisk skjeve estimat. Når det gjelder målefeil knyttet til misforståelser var testene viktig. Da spørreundersøkelsene var gjennomført bidro dessuten fritekstsvarene til å avdekke misforståelser. Et eksempel er forståelsen av «interkommunalt samarbeid». Det er benyttet som følger i spørreskjema:

Saksbehandler spørsmål 11. Er kommunen med i et interkommunalt samarbeid der saker om opprettelse og endring av eiendom er innenfor saksområdene? Svaralternativer: Nei, Ja, Vet ikke

I det neste spørsmålet som har fritekstsvar og hvor respondentene kan beskrive samarbeidet, kommer det frem at det er ulike tolkninger. Bruk av fritekstsvar har fungert godt som en korleksjon på om spørsmål med faste svaralternativer er misforstått. Der dette er aktuelt er det beskrevet i teksten.

Et annet eksempel på svaralternativ som kan være misforstått er saksbehandlers arbeidsoppgaver (saksbehandler spørsmål 4). Svaralternativet «Saksbehandling etter plan- og bygningsloven: opprettelse og endring av eiendom» hadde jeg forventet at alle saksbehandlerne skulle velge siden spørreundersøkelsen kun ble sendt til respondenter som var oppgitt som saksbehandlere. Det er ulike årsaker til at alle ikke har krysset av på denne arbeidsoppgaven. Det kan være en misforståelse siden spørreundersøkelsen kun ble sendt respondenter som var saksbehandlere. Jeg utførte derfor en sammenstilling av dette svaralternativet med svarene på spørsmålet om hvilke deler av prosessen respondentene bidrar i (saksbehandler spørsmål 7). Her har alle benyttet ett eller flere svaralternativer. Dette medfører at alle respondentene faller inn under min definisjon av saksbehandlere og ansees å kunne svare på vegne av kommunen for kommunens arbeid med saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom. Videre gir dette en bekreftelse på at kommunen er ulikt organisert, noe som fører til ulik mulighet for respondentene til å besvare alle spørsmålene.

Om respondentene tipper avhenger i stor grad av spørsmålene. Det er vanskelig å avdekke når det ikke foreligger data å sammenligne med. For å unngå tipping benyttet jeg svaralternativer som for eksempel «Vet ikke», at de kunne velge å ikke svare og ved bruk av svaralternativer satt opp som intervaller. Eksempel på spørsmål der respondenter kan tenkes å tippe er angivelse av antall, hvis de ikke har mulighet til å telle helt eksakte. Hvis det eksakte tallet ikke er avgjørende for undersøkelsen er det tilstrekkelig å løse det med å angi svaralternativer ved intervaller, som for eksempel:

Saksbehandler spørsmål 9. Hvordan var saksmengden i kommunen for opprettelse og endring av eiendom i 2014?

Antall mottatte søknader

Antall tillatelser (vedtak)

Antall avslag (vedtak)

Svaralternativer: Færre enn 10, 10-49, 50-99, 100-149, 150-199, 200-249, 250-299, 300 eller flere, Vet ikke

På dette spørsmålet kunne respondentene også velge svaralternativet «Vet ikke» eller hoppe over spørsmålet. Resultatet viser at dette ser ut til å fungere ved at disse mulighetene er benyttet. Antall mottatte søknader var det 232 som besvarte hvorav 9 benyttet «Vet ikke». Det var også enkelte av saksbehandlerne som ikke besvarte spørsmål 9. For antall tillatelser svarte 226 og 12 benyttet «Vet ikke». Antall avslag ble besvart av 220 og 18 benyttet «Vet ikke». Valget med intervaller fører også til at respondentene ikke behøvde å ha helt nøyaktig antall for å kunne svare.

Når det gjelder om de lyver går jeg ut fra at det må være fordi de har noe å tjene på det. Spørreundersøkelsene er anonyme og skal beskrive praksis. Jeg går ut fra at det gagnar respondentene selv at en undersøkelse av deres praksis og utfordringer blir så pålitelig som mulig og at det er liten grunn til å tro at respondentene lyver.

Prosesseringsfeil defineres av Haraldsen (2010:23) som «feil medarbeiderne i undersøkelsen gjør i forbindelse med datainnsamlingen». Ved å benytte elektronisk utsendelse og at respondentene selv legger inn svarene er prosesseringsfeil minimert.

De som ikke besvarte spørreundersøkelsen er en mulig implikasjon ved at de representerer andre svar enn de som er representert i datamaterialet. Hvis det er tilfellet er det «**selection bias**», en skjevhet i datamaterialet. Ved gjennomføring av en spørreundersøkelse som ikke oppnår en svarprosent på 100 % er det derfor relevant å stille spørsmål ved hvem de som ikke svarer er. Om dette er en gruppe som skiller seg markant fra de som har svart. Dette er den motsatte gruppen av svarprosenten. Det utgjør 42 % av saksbehandlerne og 36 % av eiendomslandmålerne. Forskningsprosjektet har kommunen som forskningsenheten, så det første jeg undersøkte var om kommunene som var representert i datamaterialet skilte seg fra de som var representert. Kommunene som ikke er representert i datamaterialet tilhører alle størrelsesgrupper og beliggenheten er fordelt i alle fylker og landsdeler. Slik sett er de to gruppene, har svart og har ikke svart, tilnærmet like.

Kjennetegn for de respondentene som ikke har svart er vanskeligere å få en oversikt over. Bakgrunnen for dette er at jeg ikke vet hvem de er. Ved å benytte utsendelse av spørreundersøkelse elektronisk, direkte til respondentens e-post adresse får jeg likevel noe informasjon om enkelte av respondenter. Blant annet en generell oversikt basert på informasjon fra Questback. Her lagres det informasjon om antall respondenter som melder

seg av spørreundersøkelsen. Dette er et valg alle respondentene fikk og de som meldte seg av fikk ikke påminnelsene. Det andre Questback måler er antallet respondenter som begynner på spørreundersøkelsen men som ikke sender den inn, ikke fullført. Tabell 4.10 (delkapittel 4.4.4) viser blant annet hvor mange respondenter som ikke fullførte eller aktivt meldte seg av spørreundersøkelsene. Både de som ikke har fullført og de som er avmeldt er registrert som ikke å ha besvart spørreundersøkelsen. Hvis det hadde vært mange som bare begynte men ikke fullførte måtte jeg vurdert om det var tekniske utfordringer eller andre utfordringer med spørreundersøkelsene som jeg måtte endre eller informere om.

Et annet fortrinn ved elektronisk utsendelse er muligheten til å motta automatisk svar fra respondentene, hvis de har lagt inn det i sin egen e-post klient. Dette gir ikke en komplett oversikt, men det gir noen svar. Eksempler på slike svar er ferieavvikling og permisjon. I utgangspunktet er det ingen grunn til å tro at respondenter på ferie eller i permisjon ville svart vesentlig annerledes på spørreundersøkelsen enn de som svarte. Andre respondenter sendt svar på e-post som for eksempel at de ikke hadde tid. De som svarte at de ikke hadde tid kan tenkes å utgjøre en annen gruppe enn de som var på ferie eller i permisjon.

Eksempler på automatiske svar og tilbakemeldinger fra respondenter er:

- Ikke på jobb (fødselspermisjon, ferie, sykefravær)
- Nettopp startet i jobben, arbeidet kun en kort stund
- Problemer med programvaren, gir opp
- Sluttet i jobben (en ny person er ikke ansatt)

Spørsmålenes kompleksitet fører til mangel på noen respondenter. De beskrev i e-post at det var for mange spørsmål de ikke kunne svare på. For noen var det begrunnet med at de var nye i jobben. Andre årsaker kan være at det en annen organisering i kommunen. Dette kan også være en forklaring på hvorfor ikke alle respondentene besvarte alle spørsmålene. En annen tilbakemelding var at respondenten hadde mottatt begge spørreundersøkelsene, det vil si de var både kommunenes saksbehandler og eiendomslandmåler, og valgte å kun svare på en av spørreundersøkelsene.

Til sist er det de respondentene som har besvart spørreundersøkelsene men ikke besvart alle spørsmålene. Det fører til at N er ulik. Som beskrevet under utarbeidelse av spørreundersøkelsen er det gjort bevisst at ikke alle spørsmål måtte besvares. Dette kan være et problem på spørsmålnivå som vil variere og som må tas hensyn til der det er aktuelt. Der det er aktuelt beskrives det ved presentasjon av datamaterialet.

4.7 Personvern og forskningsetikk

For både forundersøkelsen og spørreundersøkelsene ble det opplyst at datamaterialet ville anonymiseres ved presentasjon. Det er kommunen som forskningsenhet som er interessant

og presentasjon av datamateriale forringes ikke av å unngå å benytte kommunenavn eller personnavn. Tvert imot anså jeg det som mest hensiktsmessig at dette ikke ble rapportert da en må kunne anta at det er lettere å svare ærlig på spørreundersøkelsen når den er anonym. Da jeg søkte NSD la jeg til grunn at data skulle anonymiseres. Deres krav er blant annet at ved prosjektslutt skal innsamlede opplysninger anonymiseres:

«Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å: Slette direkte personopplysninger (som navn/koblingsnøkkel). Slette/omskrive/kategorisere indirekte personidentifiserbare opplysninger (sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. kommune/arbeidssted, alder og kjønn)» (vedlegg 2).

Dette ble gjennomført fortløpende, og ferdigstilt og rapportert til NSD den 4. mai 2018. Alle resultater lagret i Questback ble slettet fra Questback ved innlevering av avhandlingen. Videre ble det i informasjon til respondentene av spørreundersøkelsen blant annet gitt følgende informasjon i forhold til personvern og samtykke til deltagelse:

«Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det vil ikke benyttes kommunenavn i rapporteringen. Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Ved å besvare spørreundersøkelsen samtykker du til å delta i studien og det legges til grunn at det er klarert med arbeidsgiver» (vedlegg 4).

Jeg har lagt stor vekt på å være åpen og ærlig på at empirien ikke er bedre enn de svarene jeg har fått inn. Noen spørsmål viser seg i ettertid at ikke var godt nok formulert eller av andre årsaker gir rom for tolkning eller misforståelser. Dette beskriver jeg sammen med presentasjonene av datamaterialet. Samtidig er spørsmålene stilt til respondenter som jeg må anta har en viss grad av fagkompetanse og forståelse for begrepsapparat innen faget.

Ut fra svarprosent og tilbakemeldinger fra respondentene anser jeg at forskningsprosjektets tema oppleves som viktig og at spørsmålene er relevante. Tilbakemeldinger i forhold til forskningsprosjektet og spørreundersøkelsen fra respondenter er tatt inn i tabell 4.12.

Tabell 4.12: Kommentarer fra saksbehandlere om spørreundersøkelsen («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 64)

Bra at det jobbes med dette og at det er fokus på det. Bra innsats.

Jeg håper det settes mer fokus på opprettelse og endring av eiendom i kommunene. Det blir gøy å lese resultatet av oppgaven.

Utover dette vil eg hevde at dette er ein av dei beste (nettbaserte) førespurnadene/ granskingane eg har vore med på. Svært relevante spørsmål - heile vegen. Skulle gjerne ha utdjupta svara mine der det var høve til det, men tida strekk ikkje til. (Må over på sakshandsaming igjen)

Syns du hadde fått med det som har relevans. Lykke til med doktoravhandlingen.

Dette var en litt spesiell vinkling på noen av spørsmålene.

En god spørreundersøkelse, synes jeg.

Greit dette. Som forventet...

Empirien er bearbejdet, systematisert og registrert i en bestemt form for å utgjøre data som kan presenteres og inngå i analyser.

Spørsmål 1 om kommunetilhørighet ble som tidligere beskrevet kun benyttet til å undersøke hvor mange forskjellige kommuner som er representert i datamaterialet for begge spørreundersøkelsene til sammen. Svarene på spørsmålet er ikke tatt med i datarapporter som er lagret eller gjennomført analyser på. Jeg har ikke utarbeidet koblingsnøkkel mellom dette svaret og resten av datamaterialet, og e-postadresser til respondentene er slettet i tråd med krav fra NSD.

I noen av fritekstsvarene har respondentene selv skrevet inn kommunetilhørighet. Dette fører til at alle datarapporter i utgangspunktet er unntatt offentlighet og må kontrolleres før analyse og publisering. Ved gjengivelse anonymiseres den type svar.

Etikk i forskning er forankret i «Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi» (NESH 2016). Her defineres forskningsetikk som «et mangfold av verdier, normer og institusjonelle ordninger som bidrar til å konstituere og regulere vitenskapelig virksomhet». Retningslinjene inneholder etiske avveininger knyttet til blant annet samfunnet og personene. De er videre forankret i forskningsinstitusjons egne etiske retningslinjer (UMB 2008). Forskning skal være uavhengig og pålitelig:

«Akademisk frihet er et grunnleggende prinsipp i forskningen og en viktig betingelse for å sikre uavhengig og pålitelig forskning. Samtidig er forskningens troverdighet avhengig av at vi kan stole på forskerne. Derfor er etikk i forskningen så viktig» (Regjeringen 2014a).

I dette metodekapittelet er forholdet til respondenter beskrevet. Arbeidet tar utgangspunkt i at forskeren skal arbeide ut fra en grunnleggende respekt for menneskeverdet. Videre ivaretas de etiske retningslinjene knyttet til personer som for eksempel personvernet, ansvaret for å informere, samtykke og konfidensialitet (NESH 2016: B. Hensyn til personer).

Det etiske aspektet i forhold til om personene blir påvirket av forskningen er relevant. Når praktisering av lovregler blir kartlagt er det naturlig at respondenten tenker igjennom om de gjennomfører sin praksis slik det blir spurt etter eller ikke. Et eksempel er spørsmålet om rutiner og sjekklister. Respondenter fra kommuner som ikke har dette vil kunne endre sin adferd og utarbeide det i ettertid av undersøkelsen. Et av spørsmålene er om kommunen krever søknad og tillatelse etter plan- og bygningsloven i saker der det foreligger godkjent reguleringsplan med nye eiendomsgrenser inntegnet i plan (saksbehandler spørsmål 35). Da spørreundersøkelsen var åpnet ble jeg oppringt av en saksbehandler som lurte på om dette var lovlig, eller om kommunen burde endre sin praksis. De endret praksis sommeren 2018.

Forskningsenheten er som beskrevet tidligere kommunen, som er en del av offentlig forvaltning. I tråd med NESH (2016) nr. 20 bør offentlige organer «stille seg til disposisjon for forskning på sin virksomhet. Befolkningen har en legitim interesse i hvordan

samfunnsinstitusjonene fungerer. Dette tilsier at forskere i størst mulig grad bør ha innsyn i offentlig forvaltning og organer». I forskningsprosjektet har jeg ikke bedt om innsyn i dokumenter som er unntatt offentlighet. Det har ikke vært problemer i forhold til innsyn.

Respondentene fikk opplysninger om personvern, blant annet om rapportering, i invitasjonsmelding til spørreundersøkelsene. Der ble det beskrevet som følger:

«Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det vil ikke benyttes kommunenavn i rapporteringen. Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Ved å besvare spørreundersøkelsen samtykker du til å delta i studien og det legges til grunn at det er klarert med arbeidsgiver. Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS» (vedlegg 4).

Når det gjelder det etiske i forhold til forskningens påvirkning på samfunnet er det vanskelig å måle. Underveis i forskningsprosjektet ble det formidlet resultater fra forskningen som ble benyttet i lovarbeidet med forslag til endringer i matrikkelloven, av KMD (2016a) og Menon (2016). Dette og annen formidling anser jeg å være innenfor ansvaret om å formidle forskning og bidra i fagdebatten, jf. de etiske retningslinjenes krav til forskningsformidling (NESH 2016: F). Ut fra retningslinjene sitt krav om at «[f]orskeren har en spesiell forpliktelse til å tilbakeføre forskningsresultatene til deltakerne på en måte som er forståelig og forsvarelig» er deler av funnene formidlet gjennom foredrag og oppslag på egen nettside og facebookside (Gammemo 2015a og 2015b) og i artikler. Om avhandlingen påvirker samfunnet er fremtid. Jeg håper kunnskapsbidraget skal bidra til utvikling av faget og forbedringer innenfor mitt forskningstema.

DEL II: DATAMATERIALE OG RESULTATER



Bilde forrige side: Grensemerke før og nå i Lunner kommune. Merket i bakkant av planken er satt ned etter delingsloven og i forkant er et gammelt rør fra tidligere merking. Gjerde ser ut til å være satt i grenselinjen da det strekker seg til neste merke i begge retninger (Foto: Leikny Gammelmo).

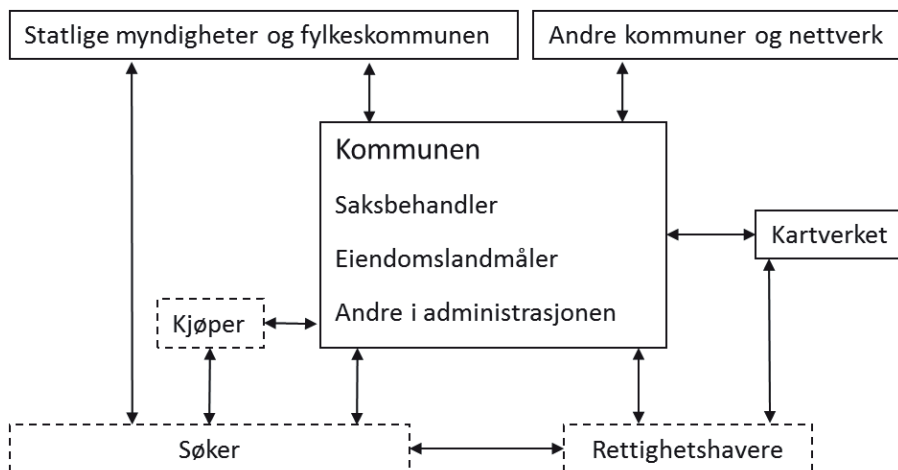
5 Kommunen

Kommune har sin opprinnelse i det latinske «communis» som betyr «felles» og blir av Fimreite og Grindheim (2007:119) gitt betydningen «felleskap». Det er fellesskapet kommunen skal ivareta som det laveste forvaltningsnivået i Norge. Det er også ulike fellesskap mellom kommuner og andre myndigheter, og internt i kommunen. Dette kapittelet undersøker fellesskapet, illustrert i figur 5.1, ut fra tre operasjonelle forskningsspørsmål:

1. Hvilken saksmengde og hvilket kvalitetssikringssystem har kommunene for saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom?
2. I hvilke eksterne fagmiljø deltar kommunen for sakstypen endring av fast eiendom?
3. Hvilket internt fagmiljø er det i kommunen for sakstypen endring av fast eiendom?

Dette er det første av seks kapitler som presenterer og drøfter datamaterialet jeg har samlet inn om kommunenes praktisering av oppgavene ved søknad om endring av fast eiendom.

Kommunen er et forvaltningsorgan som blant annet er tildelt myndighetsutøvelse og tjenesteyting. Det ble stadfestet allerede av Forvaltningskomiteen (1958) i deres utredning om mer betryggende former for den offentlige forvaltning. Myndighetsutøvelse i form av å fatte et vedtak er en viktig oppgave ved endring av fast eiendom. En oppgave det kan se ut til at kommunene i Norge utøver forskjellig. Noen kommuner har utfordringer knyttet til ressurser i form av tilstrekkelig med fagfolk og at arbeidet er personavhengig, mens andre har nødvendige ressurser. Oppgavene som skal løses er derimot i stor grad de samme.



Figur 5.1: Interaksjonsmodellen viser aktørene i prosessen ved saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom, her med fokus på kommunens eksterne og interne fagmiljø.

Figur 5.1 viser aktører kommunen kan ha kontakt med både eksternt (utenfor kommunen) og internt (i administrasjonen). I rammeverket for institusjonell analyse og utvikling, som er beskrevet i delkapittel 2.2.2 er det betegnet som «interactions». Det vil si interaksjoner mellom aktør, her aktører som er involvert i prosessen ved endring av fast eiendom. Kvalitetssikringssystemet er blant annet med på å styre interaksjoner mellom aktørene. For eksempel kan kvalitetssikringssystemet beskrive hvem en saksbehandler skal kontakte i en bestemt sakstype.

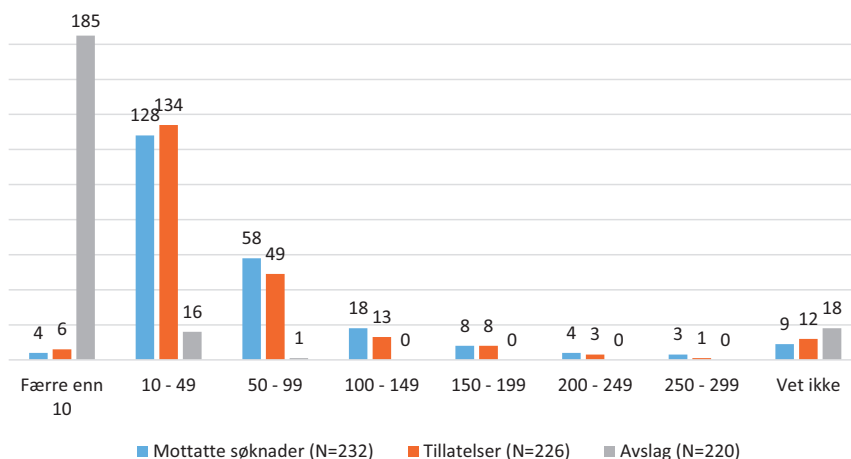
De neste delkapitlene tar for seg de tre ulike temaene presentert i de operasjonelle forskningsspørsmålene. Det første temaet er kommunenes saksmengde og kvalitetssikringssystem for saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom. Det neste er kommunens eksterne fagmiljø. Det vil si hvordan kommunene samhandler med andre aktører med særlig fagkompetanse og andre kommuner og nettverk, i avhandlingen omtalt som eksternt fagmiljø. Det siste temaet er kommunenes interne fagmiljø, som er samhandling i egen organisasjon, i kommunens administrasjon, i forhold til saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom. Kapittelet presenterer innsamlet empiri og avsluttes med drøftelse og delkonklusjon der empirien sees i sammenheng med det formelle rammeverket og andre undersøkelser presentert i delkapittel 3.3.

5.1 Saksmengde og kvalitetssikringssystem

5.1.1 Saksmengde

Saksmengde og saksbehandlingstid for sakstypen endring av fast eiendom skal nå rapporteres i KOSTRA. Tidligere var rapportering av saksbehandling for tiltak nevnt i plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav m en del av rapportering av tiltak etter § 20-1 som en helhet. Skjema for rapportering til KOSTRA i perioden etter matrikkelloven og ny plan- og bygningslov var satt i verk, det vil si fra 2010, viser en endring i rapporteringen. Frem til 2013 rapporterte kommunene hvor mange søknader og meldinger om tiltak kommunen mottok, hvor mange saker som ble ferdig behandlet og gjennomsnittlig saksbehandlingstid for søknad om tiltak (SSB 2011 og 2012). Tiltakene som skulle inkluderes var gitt i plan- og bygningsloven § 20-1 og § 20-2. Det er kommet flere endringer i rapporteringen og oppdeling av spørsmål knyttet til tiltakene, jf. SSB (2013 og 2014). Først for rapportering fra 2015 skjer det en endring som gjør det mulig å hente ut data på saksbehandlers arbeid med søknader om endring av fast eiendom, jf. SSB (2015) og SSB (2016). Dette fører til at saksmengde og saksbehandlingstid ikke var tilgjengelig for sakstypen endring av fast eiendom i begynnelsen av forskningsprosjektet. Ved avslutning av forskningsprosjektet er det fortsatt ikke tilgjengelig rapporter for sammenligning av data fra spørreundersøkelsen.

Figur 5.2 viser antall kommuner fordelt på hvor mange søknader de mottok i 2014 og hvor mange vedtak de fattet, i form av tillatelser og avslag, for søknader om endring av fast eiendom. Det fremkommer også at det er flere saksbehandlere som har benyttet svaralternativet «Vet ikke» eller ikke har besvart ett eller flere av de tre delene av spørsmålet om saksmengde. For antallet mottatte søknader ligger gjennomsnittet på 10-99, mens medianen er 10-49. Det samme gjelder for antall tillatelser. For antall avslag er både gjennomsnitt og median på færre enn 10. Dette viser at det er sjelden det gis avslag.

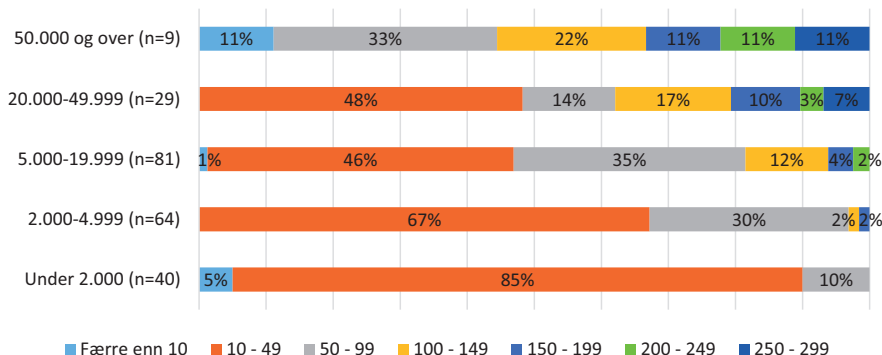


Figur 5.2: Antall kommuner fordelt på saksmengde målt i mottatte søknader og vedtak i 2014 («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 9).

Den kommunen som skilte seg ut ved å ha svart flest avslag er en stor kommune (20.000-49.999 innbyggere) på Sørlandet. Kommunen har flere enn fem saksbehandlere som behandler søknader om endring av fast eiendom. I 2014 mottok kommunen 150-199 søknader og fattet 100-149 tillatelser og 50-99 avslag.

Kommunen som fattet flest tillatelser er en østlandskommune av samme størrelse. Den har én saksbehandler som behandler søknader om endring av fast eiendom. I 2014 mottok kommunen 250-299 søknader, fattet 250-299 tillatelser og færre enn 10 avslag.

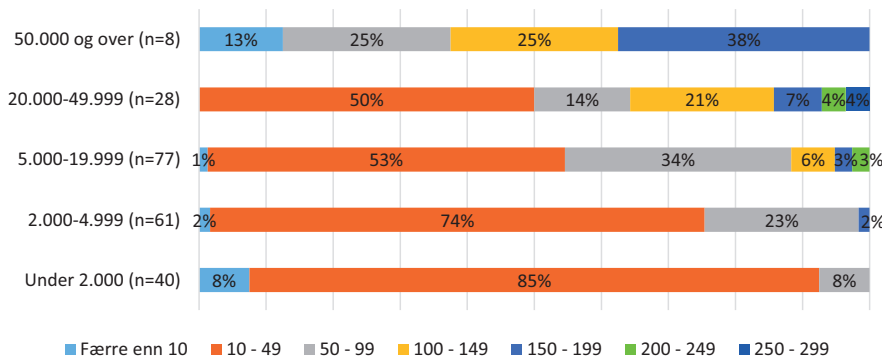
Som det fremkommer av figur 5.2 er det flere som har svart at de ikke vet. I de neste fremstillingen er dette svaralternativet tatt ut av beregningene da det er antall søknader og tillatelser som er av interesse. Saksmengden fordeles på kommunestørrelse for å undersøke om det kan være en sammenheng mellom de to: størrelse og saksmengde. Fordelingen av antall mottatte søknader fordelt på kommunestørrelse er vist i figur 5.3. Den kommunen som mottok flest søknader er beskrevet tidligere. De fire kommunene som mottok nest flest søknader (200-249) fattet alle færre enn 10 avslag, mens antall tillatelser var 150-249.



Figur 5.3: Kommuner fordelt på antall mottatte søknader i 2014 og kommunestørrelse («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 9 N=223).

Antallet mottatte søknader i 2014 er klart lavere i mindre kommuner enn i de større. I kommuner med under 2.000 innbyggere er det ingen som mottok 100 eller flere søknader. For de mellomstore kommunene (5.000-19.999) er det stor spredning fra en som mottok færre enn 10 til to som mottok 200-249. Mens de fleste mottok 10-49 eller 49-99. En av de største kommunene skiller seg ut da den mottok færre enn 10 søknader. Utover dette er de største kommunene representert blant de som mottok flest søknader i 2014 og mottok i gjennomsnitt 100-159.

Fordelingen av antall tillatelser er vist i figur 5.4 og viser en tilsvarende sammenheng mellom kommunestørrelse og antall. Det er forventet når antallet avslag er lavt.



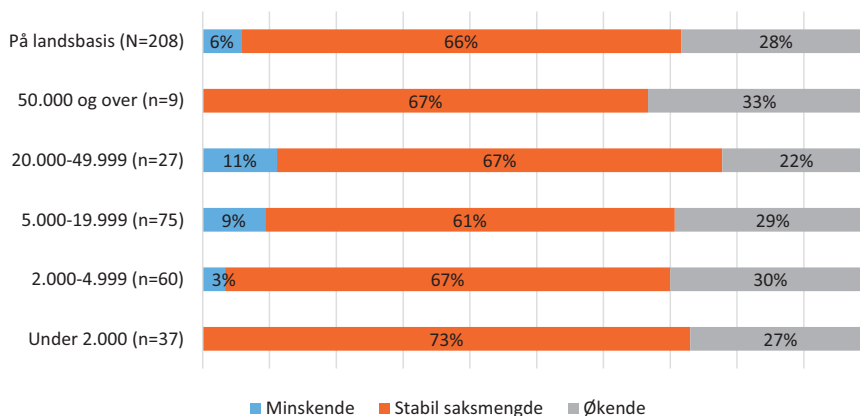
Figur 5.4: Kommuner fordelt på antall tillatelser i 2014 og kommunestørrelse («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 9 N=214).

Det som skiller seg ut fra antall mottatte søknader og tillatelser er de største kommunene. For å undersøke de nærmere er svarene knyttet til saksmengde satt opp i tabell 5.1. Denne tabellen viser også det som er beskrevet tidligere.

Tabell 5.1: Kommuner med 50.000 eller flere innbyggere og kommunens saksmengde i 2014 og utviklingen («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 9 og 10 N=9).

	Mottatte søknader	Tillatelser	Avslag	Saksmengde 2010-2015
Kommune 1	Færre enn 10	Færre enn 10	Færre enn 10	Stabil
Kommune 2	50 - 99	50 - 99	Færre enn 10	Økende
Kommune 3	100 - 149	100 - 149	Færre enn 10	Stabil
Kommune 4	100 - 149	100 - 149	10 - 49	Økende
Kommune 5	100 - 149	50 - 99	10 - 49	Stabil
Kommune 6	150 - 199	150 - 199	Færre enn 10	Stabil
Kommune 7	150 - 199	150 - 199	10 - 49	Stabil
Kommune 8	200 - 249	150 - 199	Færre enn 10	Stabil
Kommune 9	250 - 299	Vet ikke	Vet ikke	Vet ikke

Alle data om saksmengden i 2014 viser kun et øyeblikksbilde og tar ikke høyde for at enkelte år kan ha få eller mange saker. For å se utviklingen i saksmengde over tid ble saksbehandlerne bedt om å vurdere hvordan saksmengden for søknader om endring av fast eiendom har vært etter at ny plan- og bygningslov og matrikkeloven trådte i kraft i 2010. Mer enn halvparten av saksbehandlerne mener saksmengden for søknader om endring av fast eiendom har vært stabil i perioden 2010-2015. Det er 29 saksbehandlerne som har benyttet svaralternativet «Vet ikke» eller ikke svart, og de er derfor utelatt fra figur 5.4.



Figur 5.5: Fordeling av kommuner ut fra utviklingen i saksmengde i perioden 2010-2015 og kommunestørrelse («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 10).

For mer enn en av fire kommuner har saksmengden fra 2010-2015 vært økende. Samme tendens vises også for antall oppmålingsforretninger hvor nesten en av fire eiendomslandmålere vurderer antallet som økende i samme periode (eiendomslandmåler spørsmål 10). Dette omtales nærmere i kapittel 10. Blant de største og minste kommunene vurderer alle kommunene saksmengden som stabil eller økende. Blant de andre kommunestørrelsene er det noen som vurderer den til minskende.

Hva som er årsakene til ulik saksmengde kan ikke analyseres av datamaterialet. Det som derimot kom frem i forundersøkelsen er at antall saker kan telles på ulike måter. En søknad kan inneholde én eller flere nye eiendommer. For eksempel kan det søkes om opprettelse av alle nye eiendommer i tråd med en reguleringsplan og det registreres inn som en søknad og det fattes en tillatelse. Dette medfører at en søknad ikke nødvendigvis fører til kun én endring.

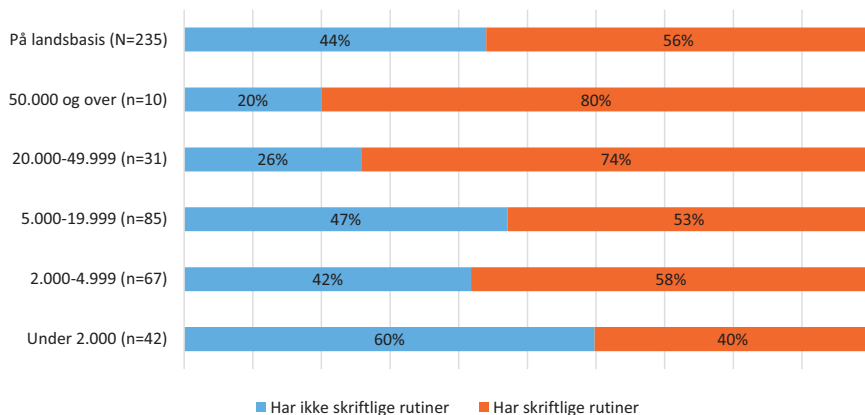
Saksmengden i kommunene var i gjennomsnitt 10-99 og med en median på 10-49 søknader i 2014. Saksbehandlerne vurderer saksmengden i hovedsak å ha vært stabil i perioden 2010-2015. Saksmengden er større i større kommuner. Samtidig som det er en overvekt av kommuner uavhengig av kommunestørrelse som mottok 10-49 søknader i 2014.

5.1.2 Kommunenes kvalitetssikringssystem

For blant annet å bøte på manglende veiledningsmateriell for saksbehandlere kan kommunen ha et eget kvalitetssikringssystem, som for eksempel inneholder skriftlige rutiner, arbeidsbeskrivelser, sjekklister o.l. Temaet belyses også i delkapittel 8.2 om kontroll av søknad om endring av fast eiendom, hvor jeg går nærmere inn på sjekklisene.

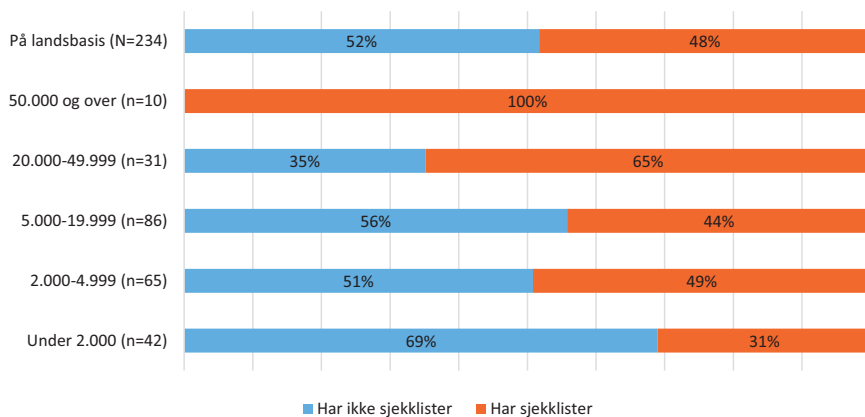
Kvalitetssikringssystemet vil kunne bidra til å sikre saksflyt og oppfyllelse av prinsipper som likebehandling i form av at tilsvarende saker gjennomgår samme prosess og høres hos de samme instanser. Det sikrer imidlertid ikke alle sider ved en sak og kvalitetssikringssystem setter krav til saksbehandlerens kompetanse og evne til å benytte det. I spørsmålene til saksbehandlerne benyttet jeg betegnelsen skriftlige rutiner og skriftlige sjekklister for å understreke at det er dokumenter eller liknende som finnes i kommunen og kan benyttes av andre. Når jeg beskriver dette videre benytter jeg kun betegnelsene rutiner og sjekklister.

Det er 44 % av kommunene som ikke har rutiner for behandling av saker om endring av fast eiendom og 56 % som har (figur 5.6). Andelen kommuner som har rutiner øker med kommunestørrelsen. Av de minste kommunene med under 2.000 innbyggere har 40 % rutiner, mens 80 % har rutiner blant kommunene med 50.000 og flere innbyggere.



Figur 5.6: Prosentvis fordeling av kommuner som har og ikke har skriftlige rutiner for behandling av saker om endring av fast eiendom («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 21).

Når det gjelder sjekklister har 48 % utarbeidet det og 52 % har det ikke (figur 5.7). For kommuner med under 2.000 innbyggere har 69 % svart at de ikke har sjekklister, mens alle kommunene med 50.000 eller flere innbyggere har det.



Figur 5.7: Prosentvis fordeling av kommuner som har og som ikke har skriftlige sjekklister for kontroll av søknader om endring av fast eiendom («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 20).

De innsendte rutinene og sjekklisterne er tatt inn som eksempler på kvalitetssikringssystem i vedlegg 8. Noen fremstår klart som en beskrivelse av arbeidsflyt og noen kun som en sjekklister. Andre kan fungere som begge deler. For å undersøke om utarbeidelse av det ene kan utelukke det andre, med andre ord om de som har rutiner ikke har sjekklister eller omvendt, har jeg satt sammen svarene på de to spørsmålene. Resultatet er vist i tabell 5.2.

Tabell 5.2: Fordeling av kommuner ut fra om de har eller ikke har sjekklister og om de har eller ikke har skriftlige rutiner («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 20 og 21 N=233).

	Har ikke skriftlige rutiner	Har skriftlige rutiner	N
Har ikke sjekklister	76	44	120
Har sjekklister	26	87	113
Totalt	102	131	233

Flertallet av kommunene som har rutiner har også sjekklister. Sammenstillingen i tabell 5.2 viser at de som ikke har rutiner ikke nødvendigvis kompenserer med sjekklister. Av de som ikke har rutiner er det 26 som har sjekklister. Det er 76 kommuner som hverken har sjekklister eller rutiner.

Rutiner og sjekklister kan gi saksbehandlerne informasjon og hjelp til utførelsen av arbeidet. Sammenstillingen av data i tabell 5.2 viser at to av tre kommuner har et kvalitetssikrings-system, enten i form av både rutiner og sjekklister, eller en av delene. Figuren viser også at en av tre kommuner ikke har et kvalitetssikringssystem i form av rutiner og/eller sjekklister.

I spørreundersøkelsen ble saksbehandlerne oppfordret til å sende inn rutiner og sjekklister i separat e-post. Et fåtall gjorde det. Enkelte rutiner har tittelen rutine/sjekkliste noe som viser at skillet ikke alltid er like klart. Det som ofte fremkommer i sjekklister er overskrifter eller tema som sier noe om hvem som skal utføre oppgaven, som for eksempel byggesak, dokumentsenderet og servicekontor. Sjekklister kan også være sortert på sakstype som for eksempel behandling etter plan- og bygningsloven, oppmålingsforretning, kvalitetssjekk av landmåler, matrikulering og fullføring av sak. Sjekklister har alltid en mulighet til å markere at punktet eller oppgaven er utført og noen har lagt inn hvem eller hvilken avdeling som har ansvaret, eller det er mulighet til å føre på ansvarsfordeling.

Rutinene, også betegnet som saksgang eller saksflyt, i de dokumentene som er sendt inn, viser hvordan saken skal bevege seg eller flyte gjennom administrasjonen. Noen er utarbeidet som en liste med punkter, mens andre er delt inn i temaer med tilhørende oppgaver, beskrivelse av utførelse og link eller henvisning til sjekklister, dokumenter eller lov og forskrift. Det varierer hvor detaljert rutinene beskriver det som skal utføres. En av rutinene inneholder blant annet beskrivelse av formålet med å ha rutinen. Formålet er å «[s]ørge for at alle stegene i prosessen blir gjennomført likt for alle».

En kommune beskriver blant annet det som skal foregå på postmøte: «Her blir de nye sakene, som er journalført av servicetorget, gjennomgått og fordelt til riktig saksbehandler». Tabell 5.3 og figur 5.8 er eksempler på rutiner. De er valgt ut fordi de representerer ulike måter å utarbeide rutiner på. Tabellen viser en rutine satt opp punktvis, som angir saksflyt og oppgaver, anonymisert og tilpasset oppsettet i avhandlingen. Flere eksempler finnes i vedlegg 8, hvor også alle er anonymisert.

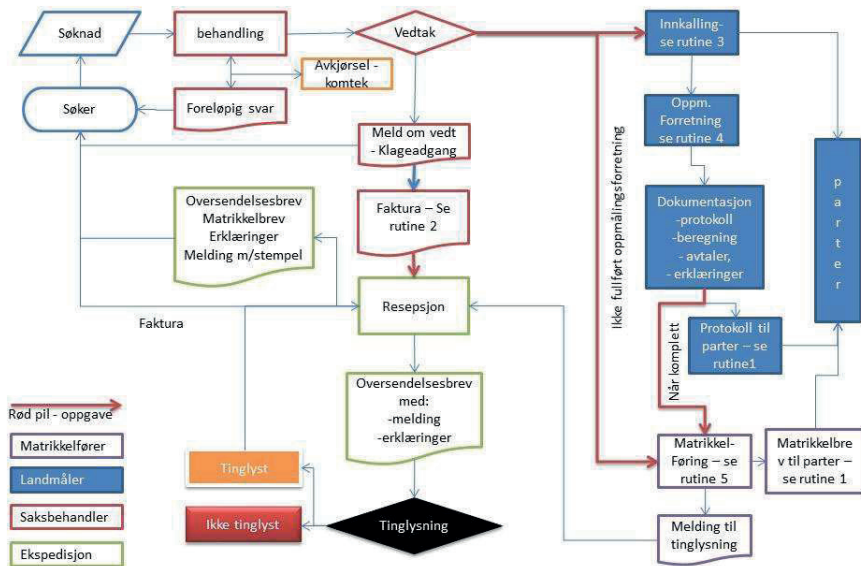
Tabell 5.3: Eksempel på en rutinebeskrivelse som punktvis angir saksflyt og oppgaver. Rutinen er anonymisert og tilpasset fremstilling i avhandlingen (mottatt rutinebeskrivelse).

RUTINEBESKRIVELSE SØKNAD OM DELING AV EIENDOM

1. Søknad leveres på eget skjema, mottas, skannes og legges inn i kommunens elektroniske saksbehandlerprogram av servicekontoret
 2. Hvis det søkes i uregulert/spredtbygd strøk: før inn saksnr, formål og antall parseller i tabell for det aktuelle området. Dette er viktig for å kunne ha kontroll med antall enheter (...).
 3. Sjekk at følgende er utfylt/levert: gnr/bnr, hva søknaden gjelder, dispensasjonssak, informasjon om antall parseller, størrelse på parseller og formål med fradelingen, kart, atkomst/vei/avkjørsel, vann og avløp, underskrift av samtlige grunneiere/fullmakter, fakturaadresse, gjenpart nabovarsel
 4. Alt ok, enkel sak: fatt melding om vedtak på delegasjon. Ta med informasjon om neste steg; rekvirere oppmåling hvis det ikke ble gjort samtidig med søknad om deling, utfylling av egenerklæring ved videresalg av fradelt parsell. Informere om gebyr for saksbehandling og omkostninger ved oppmåling og tinglysing, kontaktinformasjon til geodata-avdelingen.
 5. Ved mangelfull søknad/søknad som skal legges fram for Plan og eiendomsutvalget: send brev med informasjon om hva som mangler, opplyse om behandling og gebyr
 6. Ved søknad om dispensasjon fra gjeldende areal-/reguleringsplan: skriftlig, begrunnet søknad.
 7. Følgende sjekkes i delingssaker: planstatus og bestemmelser, strandsone, naturverdier, naturmangfoldloven, kulturminner, hensynet til landbruksnæringa/jordloven, reindrift, rasfare, fare for stigende havnivå og flom, planstatus sjøarealer, fiskeriregistreringer, havbruk
 8. Alle delingssøknader som ikke gjelder regulert område, sendes på høring til kulturminnemyndighetene. Fylkeskommunen og Sametinget. Ved behov også til reindriftsnæringa. Fylkesmannen og reinbeitedistrikt. Ved behov til fiskerinæringa (...).
 9. Delingssaker behandles etter plan- og bygningsloven, ofte også etter jordloven og som hovedregel skal naturmangfoldlovens prinsipper i §§ 1-12 også vurderes i saken. Viktig å avklare avkjørsel/ atkomst/veirett; Statens vegvesen eller kommunal vei, private erklæringer, plass til parkering.
 10. Alle dispensasjonssaker som rådmannen anbefaler legges fram for Plan og eiendomsutvalget. Også andre saker som ikke er kurante.
 11. Dersom planutvalget er positivt innstilt, sendes dispensasjonssakene på høring til Fylkesmannen, fylkeskommune og kulturminnemyndighetene før endelig vedtak kan fattes. Andre høringsinstanser vurderes i hvert enkelt tilfelle.
 12. Melding om vedtak og kopi av saksframlegg sendes søker og evt andre parter i saken
 13. Etter høring fattes endelig vedtak av rådmannen/virksomhetsleder dersom høringsinstansene ikke har vesentlige merknader.
 14. Dersom høringsinstansene har vesentlige merknader legges saken fram for utvalget på nytt.
 15. Viktig å få med vilkår som: atkomst/avkjørsel/parkering, vann/avløp, frist for gjennomføring av vedtaket. Krav om tinglysing av atkomstrett. Andre vilkår kan være aktuelle; f.eks. driveplikt.
 16. Når endelig vedtak er fattet sendes melding om vedtak og kopi av saksframlegg til søker og evt andre parter i saken. I samme brev tas med informasjon om neste steg; rekvirere oppmåling hvis det ikke ble gjort samtidig med søknad om deling, utfylling av egenerklæring ved videresalg av fradelt parsell. Informere om gebyr for saksbehandling og omkostninger ved oppmåling og tinglysing, kontaktinformasjon til geodata-avdelingen.
 17. Send krav om gebyr for saksbehandling.
 18. Føre inn i tabellen for spredtbygde områder (hvis aktuelt) og flytt saken fra innkommet til vedtatt.
 19. Skift saksbehandler til geodata-medarbeider
 20. Etter delegert vedtak registreres saken for å bli referert for Plan og eiendomsutvalget
-

Rutinen i tabell 5.3 kan fungere både som en rutine og en sjekkliste, da den blant annet beskriver hva saksbehandler skal kontrollere. Rutinen er detaljert i forhold til hva som skal utføres og om det er utført. For eksempel vil dispensasjonssaker etter punkt 10 ha et dokument i saksmappen som viser at saken er lagt frem for plan- og eiendomsutvalget i kommunen. Videre skal den etter punkt 11 ha utgående brev til høringsinstanser. Dette punktet åpner også for en selvstendig vurdering fra saksbehandler om det er behov for andre høringsinstanser enn de som er nevnt i punkt 11. Er saken derimot en «enkel sak» beskrives det i punkt 4 hva saksbehandleren skal gjøre. Rutinen fungerer trolig godt som sjekkliste. Blant annet fordi de ulike punktene kan krysses ut når de er gjennomført. Den er noe mangelfull i beskrivelsen av hvilke punkter som er aktuelle i de ulike sakstypene.

Skjema utarbeidet som et flytskjema, vist i figur 5.8, kan være mer egnet som et overordnet kvalitetssikringsystem enn som rutine. Det kan være enkelt med korte tekster som «behandling» og «vedtak», med for eksempel henvisning til rutiner eller sjekklister som skal benyttes, og en beskrivelse av hvem som utfører oppgaven. I eksempelet i figuren gjennomfører saksbehandler behandling av saken og fatter vedtak før den sendes videre. Dette flytskjemaet viser at kommunens oppgaver deles mellom saksbehandler, eiendomslandmåler og matrikkelfører.



Figur 5.8: Eksempel på rutine utarbeidet som flytskjema med fargekoder for ansvarsfordeling og henvisning til rutiner for enkelte av oppgavene (mottatt rutinebeskrivelse).

Flytskjema kan inneholde forholdsvis detaljert informasjon eller beskrivelser av arbeidet som skal utføres. For eksempel at det er byggesak som mottar saken. De tar den opp på postmøte hvor saken vurderes og fordeles. Hvis saken kan behandles administrativt vurderes det om det er mangler som må etterspørres og om det må innhentes uttalelser, før vedtaket fattes. Et flytskjema fungerer trolig bedre for å få oversikt over saksgangen og hvilke rutiner eller sjekklister som skal benyttes i de ulike delene av prosessen og ved ulike sakstyper. Dette er ikke helt ulikt prosessfiguren som benyttes i avhandlingen.

Rutinene kan si noe om hvordan saken håndteres innad i kommunens administrasjon og i sakssystemet, for eksempel når saken overføres fra saksbehandler til eiendomslandmåler i sakssystemet. De elektroniske sakssystemene legger til rette for å digitalisere kommunens prosesser og håndtere blant annet saksdokumenter. Ved å benytte standardiserte navn på sakstyper og dokumenter i sakene, kan sakssystemet bidra til oversikt, lette søket etter andre sammenlignbare saker, eldre saker og gi grunnlag for statistikk.

5.2 Eksternt fagmiljø

5.2.1 Praktisering av samarbeid

I spørreundersøkelsen benyttet jeg betegnelsen «interkommunalt samarbeid» og meningen var at det skulle favne både de formelle samarbeidene og de organiserte samarbeidene av mindre formell karakter. Det er en møteplass for utveksling av erfaringer og muligheter til å bistå hverandre innenfor saksområdet endring av fast eiendom.

For saksbehandlere som jobber med saker om endring av fast eiendom er det kun 11 % som svarer at kommunen er med i et interkommunalt samarbeid og 89 % svarer at kommunen ikke er det. Av de 24 kommunene som har svart ja er det 10 saksbehandlere som har svart at de deltar på møtene i samarbeidet. En saksbehandler peker på at «[k]ompetanse- og erfaringsutveksling er veldig bra og veldig viktig. Dette er lærerikt for både nye og erfarne». En annen skriver at det gir «[s]tørre faglig miljø. Hjelper hverandre. Intern opplæring. Arbeidsbesparende med felles informasjonssider på internett, felles databaser m.m». Samtidig svarer tre saksbehandlere at de ikke forstår det åpne spørsmålet og det kan se ut til at det er noe misforståelser i forhold til begrepet interkommunalt samarbeid.

Samarbeid på tvers av kommunegrenser kan også beskrives ved å undersøke hvem saksbehandlerne spør om råd og informasjon om saksbehandling. Her svarer 80 saksbehandlere at de spør andre kommuner (saksbehandler spørsmål 18). Det vil si at 34 % av saksbehandlerne spør andre kommuner om informasjon og råd, og det er en høyere andel enn de som er med i interkommunale samarbeid. En forklaring kan være at informasjonsutveksling ikke foregår i faste og organiserte møter, men heller via telefon eller

uorganiserte møteplasser. En annen forklaring er ulik oppfattelse av interkommunalt samarbeid. Noen saksbehandlere nevner kurs som en viktig arena for å bygge nettverk.

5.2.2 Betydningen av eksternt fagmiljø

Saksbehandlerne ble spurt om betydningen av eksterne fagmiljøer. Her fremkommer det at noen har samarbeid knyttet til matrikkel og geodata. Andre er med i byggesaksamarbeid og skriver for eksempel at de «[h]ar nettverksmøte i byggesak. Sjeldent delesaker blir diskutert», mens en annen skriver at «[m]øtene oppleves hensiktsmessig ved at saksbehandling kan kalibreres slik at for eksempel like saker behandles likt. Viktig med erfarings og kompetanseutveksling». En saksbehandler skriver at det er «[v]iktig [med] samarbeidet angående program og kartløsning, rutiner angående oppmålingsforretning, adressering og andre temaer (...) Det er ikke fast samarbeid når det gjelder saksbehandling etter pbl». Saksbehandlere fra kommuner som ikke er med i samarbeid ble også bedt om å kommentere hvilke positive eller negative konsekvenser et samarbeid kan ha. Her kommer det også frem at interkommunalt samarbeid er tolket til mer enn det å ha en ekstern møteplass for faglig utveksling og mer i betydningen et felles «kontor» som tar seg av saksbehandling for to eller flere kommuner. Tabell 5.4 viser eksempler på ulike oppfatninger både i forhold til hva samarbeidet går ut på, og positive og negative sider ved et samarbeid.

Tabell 5.4: Kommentarer fra saksbehandlere om hvilke positive eller negative konsekvenser eksternt fagmiljø kan gi («Delesak i praksis – Saksbehandler» spørsmål 14).

Positivt

Faglig miljø, bedre verktøy mer spissing av oppgaver.

Lik saksbehandling, erfaring og kunnskapsheving

Jeg mener at det stort sett vil medføre positive konsekvenser. Vi har i dag i kommunen ikke noe samarbeid med andre kommuner. Dette er tatt opp på internmøter, men aldri blitt gjort noe med. I en liten kommune som NN, vil det være en stor fordel å samarbeide med andre små kommuner for å gi nokså lik saksbehandling. Jeg tror også det vil medføre effektivisering, og ser det positivt å diskutere like problemstillinger. For å gi en negativ konsekvens så kan det være at slike samarbeid kan ta unødig tid, med tanke på samlinger og reiselengde.

Høyere kompetanse, bredere fagmiljø og lik behandling.

Vi har det same lovverket, men praksis kan vera noko ulik frå kommune til kommune. Greitt å ha andre kommunar å samanlikna seg med, då det er få saksbehandlarar i kvar kommune som har dette saksfeltet.

Har hatt gode erfaringer i samarbeid med nabokommuner om vi ikke har direkte interkommunalt samarbeid. Eneste er rundt programvare. Eller ikke samarbeid for tiden.

Dele fagkompetanse og få et nærmere fagmiljø. Kan bli mye jobb på den kommune som har kompetanse(ansatte) der samarbeidet blir med kommuner som ikke har det.

Større fagmiljø helt til politikerne begynner å redusere antall stillinger gjennom nedtrekk (skole/helse prioritert fordi dette er mer synlig og emosjonelt). Samordna forvaltningspraksis i samarbeidskommunene med tanke på en seinere sammenslåing

Tabell 5.4 fortsetter

Negativt

(...) Kundane vil ikkje få ein A til Å saksbehandlar å forhalde seg til (negativ for kunden)

Vi har nok kapasitet, og ser ingen positive konsekvenser. Negative konsekvenser for interkommunal saksbehandling, er mindre lokalkunnskap for saken og mer tidkrevende å utføre befaringer (pga. lengre avstander). Vi har interkommunalt samarbeid om kart og oppmålingsteknikk, bl.a. nettløsning for henting av situasjonskart.

Vi har prøvd et samarbeide med annen kommune og private firma på både saksbehandling (nabokommuner) og utførelse i marken. Dette har tatt lengre tid enn utførelse i egen regi pga kapasitetsproblemer i annen kommune. De har vært villige til å ta saker i en periode hvor kommunen her var uten saksbehandler, men det ble ikke økt kapasitet og derved ble det for lang saksbehandlingstid. Private oppmålingsfirma kan heller ikke gjøre dette raskt nok. Kommunen her gjør det derfor i egen regi.

For å oppsummere positive og negative sider ved eksternt fagmiljø er det noen temaer som utpeker seg. De 24 saksbehandlerne som oppga at kommunen deltar i et samarbeid knytter det i hovedsak til oppmåling, adressering og matrikkel. Kommunene har felles programvare og kartløsning. Svarene gir inntrykk av at få kommuner har samarbeid der søknader om endring av fast eiendom er diskusjonstema. De peker på viktigheten av å ha et fagmiljø hvor de kan snakke sammen, diskutere felles problemstillinger, dele erfaring og utveksling av fagkompetanse. Dette går også igjen hos de kommunene som svarte at de ikke er med i et samarbeid. De pekte på at for små kommuner kan det bidra til habilitet, unngå nære relasjoner og sammenligne praksis. Det gir større fagmiljø, utarbeide like rutiner, likebehandling, høy kompetanse, erfaringsutveksling, mer fleksibelt (ikke avhengig av en person) og mindre sårbart. Samarbeid vil tilføre fagkompetanse og gi en ensartet tolkning av lovverk.

Av negative konsekvenser ble det beskrevet at de mister lokalkunnskap, mer spesialiserte, større avstand mellom søker og beslutningstaker, store kommuner og store avstander.

De negative konsekvensene peker i retning av at saksbehandlerne forstår det å ha et interkommunalt samarbeid i betydningen «felles kontor» der for eksempel en kommune er vertskommune for samarbeidet. Ulempene ved større enheter er avstand, både i fysisk avstand og i forhold til kunnskap om stedet. Det pekes på at saksbehandlere som ikke bor i bygda ikke kjenner forholdene. Samtidig trekkes likebehandling frem og habilitet. Det er argumenter som trekker i motsatt retning, da det kan være en fordel å ikke kjenne forholdene for godt.

Når det gjelder saksbehandling som forankres i lov og som skal utføres i tråd med blant annet prinsippet om likhet, vil trolig argumenter om nærhet og lokalkunnskap bli mindre relevante i dagens stadig mer digitale forvaltning.

5.2.3 Ekstern veiledning om gjennomføring av saksbehandling

Som beskrevet innledningsvis i avhandlingen er saksbehandlerne sitt behov for veiledning av statlig myndighet ett av utgangspunktene for og drivkraften for arbeidet med denne avhandlingen. Det foreligger lite veiledning fra lovgiver når det gjelder søknader om endring av fast eiendom. Utfordringene med manglende veiledning blir pekt på av saksbehandlerne gjennom kommentarer i fritekstsvar i spørreundersøkelsen. Disse kan oppsummeres i mange krav fra lovgiver, manglende veiledningsmateriell og at det er vanskelig å få veiledning.

Når det gjelder forholdet til at det stilles mange krav fra lovgiver er det et tema som vises best i kapittel 8 der saksforberedelsene presenteres. Manglende veiledningsmateriell og muligheter for å bøte på dette med kvalitetssikringssystem ble presentert i delkapittel 5.1.

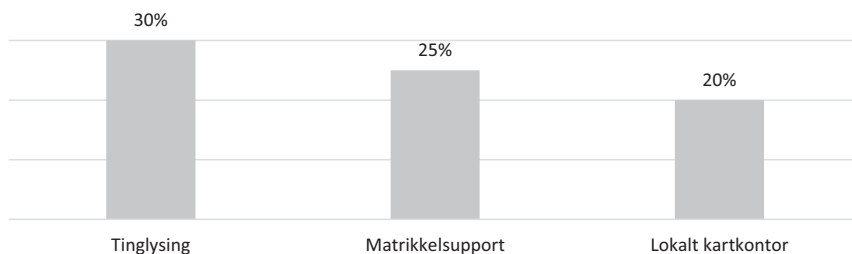
Saksbehandlerne peker videre på utfordringene i forhold til å få veiledning. Som nevnt er det uklart om hvilken statlig myndighet som har i oppgave å veilede saksbehandlere i saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom. Denne saksbehandlingen kan se ut til å «falle mellom to stoler». En saksbehandler beskriver situasjonen som følger:

«Fradeling er en liten del av PBL, som verken blir verdsatt eller forstått hvor komplisert kan være rundt om i kommunene. Fradeling er heller ikke et tema ved andre kurs og seminarer gjennomført for å øke PBL kompetansen. Dette er veldig uheldig da fradeling av eiendom og/eller endring ofte faller utenfor både de som er gode med PBL og de som er gode iht ML».

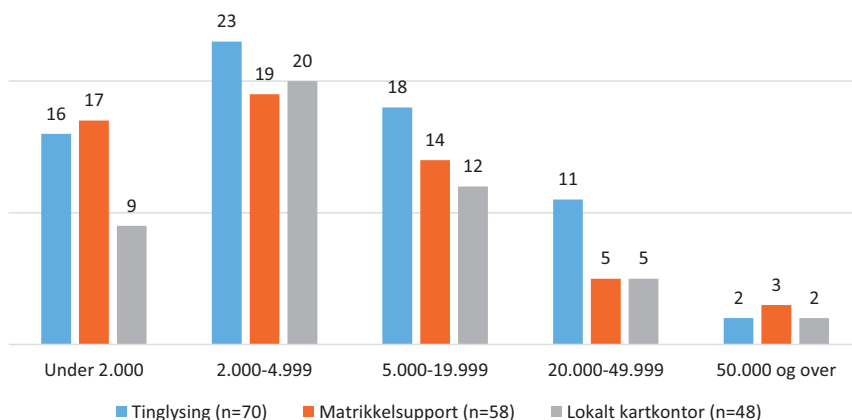
For å bøte på dette kan saksbehandlerne innhente informasjon og råd fra andre internt i kommunen eller eksterne aktører. Informasjon fra eksterne aktører kan inngå som en del av kommunens eksterne fagmiljø og presenteres derfor under dette delkapittelet. Det er tidligere beskrevet at saksbehandlere kontakter andre kommuner. Andre eksterne aktører er DiBK og Kartverket. Av saksbehandlerne oppgir 17 % at de henvender seg til DiBK for å innhente informasjon og råd om behandling av saker om endring av fast eiendom. DiBK har ansvar for veiledning av byggesaksdelen av plan- og bygningsloven. De 17 % utgjør 39 saksbehandlere og av dem har 30 oppgitt at de også behandler byggesøknader, noe som kan bety at de har en relasjon til DiBK via byggesaker og lettere tar kontakt også for sakstypen endring av fast eiendom.

Kartverket beskrives av saksbehandlerne som gode på matrikkel, men ikke spørsmål knyttet til plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven er ikke underlagt Kartverket og følgelig kan de ikke veilede på dette, men det kunne vært en mulighet at de kunne dekket de delene som omhandler endring av fast eiendom. Spesielt fordi dette arbeidet er knyttet direkte til matrikkelloven og temaer Kartverket skal veilede på. Figur 5.9 viser i prosent hvor mange saksbehandlere som benytter Kartverket for å innhente informasjon og råd om behandling av saker om endring av fast eiendom. Figur 5.10 viser antall saksbehandlere som innhenter informasjon og råd om saksbehandlingen fra Kartverket fordelt på kommunestørrelse.

Rundt 40 % av de saksbehandlerne som har oppgitt at de innhenter informasjon og råd fra ulike deler av Kartverket er også eiendomslandmålere. På samme måte som byggesaksbehandlere har kontakt med DiBK, har eiendomslandmålere kontakt med Kartverket for andre matrikkelfaglige spørsmål. Det kan føre til at de har lettere for å ta kontakt også for saksbehandling, selv om det er et annet lovverk. Dette illustrerer godt antagelsen om at sakstypen faller mellom to stoler.



Figur 5.9: Fordeling av saksbehandlere som benytter Kartverket for å innhente informasjon og råd om behandling av saker om endring av fast eiendom («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 18, flere svar mulig, N=236).



Figur 5.10: Antall saksbehandlere som benytter Kartverket for å innhente informasjon og råd om behandling av saker om endring av fast eiendom fordelt på kommunistørrelse («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 18, flere svar mulig).

Det er blant saksbehandlere i kommuner med 2.000-4.999 innbyggere flest som benytter Kartverket. Umiddelbart gir figur 5.10 inntrykk av at de mindre kommunene i større grad innhenter informasjon og råd fra Kartverket. Det er ikke helt riktig da det også er flere mindre kommuner representert i spørreundersøkelsen. En sammenstilling av antall

kommuner innen de ulike kommunestørrrelsene med antall som har svart positivt at de benytter Kartverket fremkommer i tabell 5.5. Den viser at blant de mindre kommunene er det en større andel som spør Kartverket.

Tabell 5.6 viser fordelingen etter antall saksbehandlere. Kartverket benyttes av en større andel av saksbehandlere som er alene.

Tabell 5.5: Fordeling av saksbehandlere innen de ulike kommunestørrrelsene, som innhenter informasjon og råd om behandling av saker om endring av fast eiendom fra Kartverket («Delesak i praksis – Saksbehandler» spørsmål 18, flere svar mulig N=236).

Kommunestørrrelse	Tinglysing	Matrikkelstørrrelse	Lokalt kartkontor	Antall
Under 2.000	38 %	40 %	21 %	42
2.000-4.999	34 %	28 %	30 %	67
5.000-19.999	21 %	16 %	14 %	86
20.000-49.999	35 %	16 %	16 %	31
50.000 og over	20 %	30 %	20 %	10

Tabell 5.6: Fordeling av saksbehandlere ut fra hvor mange saksbehandlere det er i kommunen som behandler søknader om endring av fast eiendom, som innhenter informasjon og råd om behandling av sakene fra Kartverket («Delesak i praksis – Saksbehandler» spørsmål 8 og 18 N=235).

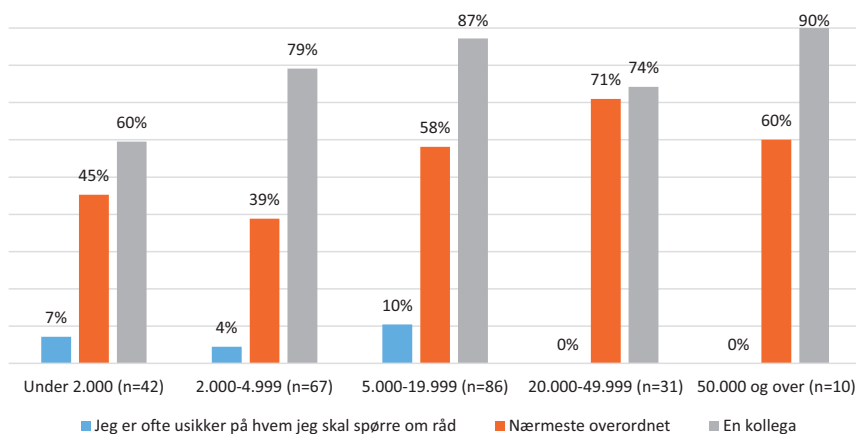
Antall saksbehandlere	Tinglysing	Matrikkelstørrrelse	Lokalt kartkontor	Antall
1 saksbehandler	38 %	32 %	29 %	103
2 saksbehandlere	25 %	24 %	14 %	79
3 saksbehandlere	25 %	13 %	17 %	24
4 saksbehandlere	17 %	17 %	17 %	12
5 eller flere	12 %	6 %	6 %	17

For å innhente informasjon om andre fagmiljøer eller aktører saksbehandlerne spør om råd var også «Andre» ett av svaralternativene, hvor saksbehandlerne kunne skrive inn hvem dette var. Av saksbehandlerne benyttet 27 % svaralternativet «Andre». En oversikt over svarene som ble oppgitt viser at det ville vært hensiktsmessig om listen hadde inkludert flere aktører som for eksempel Fylkesmannen, Fylkeskommunen og Jordskifteretten. Samtidig er disse en annen type aktører enn de som er oppført i de faste svaralternativene. Kartverket og DiBK er aktører som har veiledningsansvar for tilgrensende saksområder og endring av fast eiendom. Fylkesmannen, Fylkeskommunen og Jordskifteretten har ikke det samme veiledningsansvaret overfor kommunen og de er aktører som ofte kommer inn når det oppstår konflikt eller klage. Relasjoner mellom kommuner kan baseres på personlig bekjentskap og det kan være ulik grad av organisert samarbeid.

5.3 Internt fagmiljø

5.3.1 Intern veiledning om gjennomføring av saksbehandling

I forundersøkelsen kom det frem at for saksbehandlere kan det være viktig å diskutere saker med andre i administrasjonen med tilgrensende fagområder. Det ble også pekt på at det ikke alltid er så lett å vite hva man ikke vet og da er et kvalitetssikringssystem et godt hjelpemiddel. I spørreundersøkelsen svarte 6 % av saksbehandlerne at de ofte er usikre på hvem de skal spørre når de trenger informasjon og råd om behandling av søknader om endring av fast eiendom. Figur 5.11 viser at det er saksbehandlere i de små og mellomstore kommunene som er usikre på hvem de skal spørre. Figuren viser også at interne fagpersoner er viktige for saksbehandlerne, 78 % spør en kollega og 53 % spør sin nærmeste overordne når de skal innhente informasjon eller råd om behandling av saker om endring av fast eiendom. Det er ingen av aktørene utenfor egen kommune som blir benyttet i samme grad (delkapittel 5.2). Figur 5.11 viser fordelingen av saksbehandlere i prosent og hvem de spør for de fem kategoriene av kommunestørrelse. Av saksbehandlerne er det 53 % som har valgt begge svaralternativene, det vil si de spør både en kollega og nærmeste overordnede. Det er en større andel saksbehandlere som spør en kollega og delvis for svaralternativet å spørre nærmeste overordnede når kommunestørrelsen øker. Dette kan ha en sammenheng med at i de mindre kommunene er det flere som er alene om å behandle sakstypen og de har trolig ikke samme mulighet til å spørre om informasjon og råd fra interne aktører.

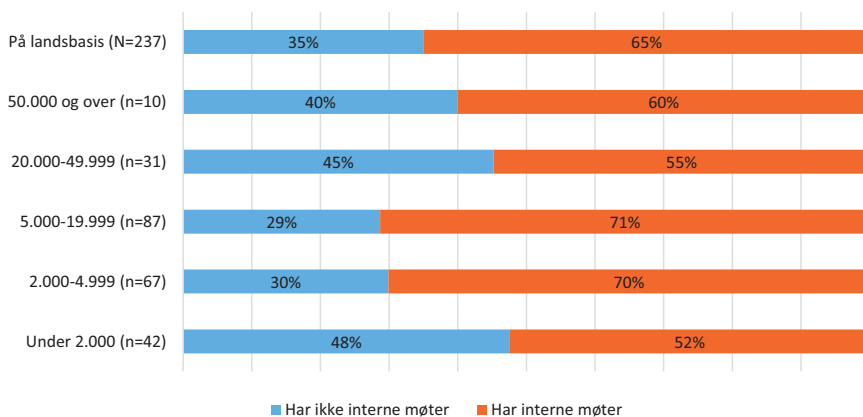


Figur 5.11: Fordeling av saksbehandlere i forhold til hvem de spør internt om behandling av saker om endring av fast eiendom («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 18 N=436).

5.3.2 Tverrfaglige møter

Kommunene har ulike interne møteplasser der faglige spørsmål kan diskuteres. Det kan være formelle møter der ansatte innen ulike fagområder møtes, mens andre diskuterer saker på uformelle møter. Forundersøkelsen viste at saker ble diskutert «over morgen kaffen» eller «på gangen» (uformelle møter). Andre hadde faste møter hvor ansatte fra ulike fagmiljøer i administrasjonen møtte og det kunne bli ført referat (formelle møter). I begge tilfellene diskuteres saker og saksbehandleren får innspill til saksbehandlingen. Hvordan dette er organisert kan avhenge av kommunens størrelse, hvordan kommunen er organisert mer overordnet, eller i hvilken grad saksbehandlere dekker ett eller flere saksområder. Et eksempel kan hentes fra forundersøkelsen der saksbehandler også var eiendomslandmåler. Vedkommende uttalte at «fagmiljøet er egentlig bare en sjøl» og pekte på hvor viktig det var å kunne diskutere saker med andre i administrasjonen selv om de jobber med andre sakstyper.

De interne møtene kan være en arena for å bygge opp en felles forståelse av hvordan saker skal håndteres. En arena for å utvikle ensartet praksis og felles forståelse av regelverket. De generelle reglene for saksbehandling i forvaltningsloven og plan- og bygningsloven styrer også andre deler av forvaltningen. De politiske vedtakene, for eksempel i form av arealplaner, styrer også andre deler av administrasjonen som byggesak. Av kommunene i spørreundersøkelsen har 65 % tverrfaglige interne møter der saker om endring av fast eiendom kan diskuteres og 35 % har det ikke. Som det fremkommer av figur 5.12 er både store og små kommuner representert i begge kategoriene.



Figur 5.12: Fordeling av kommuner som har tverrfaglige interne møter der saker vedrørende endring av fast eiendom kan diskuteres («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 15 N=237).

For kommuner i størrelse 2.000-4.999 og 5.000-19.999 har ca. 70 % av kommunene interne møter der saker om endring av fast eiendom kan diskuteres. De skiller seg ut i forhold til de kommunene som er mindre og større hvor det er høyere andel av som ikke har disse interne møtene. Det er mulig de mellomstore kommunene bedre finner balansen mellom fleksibilitet og mulighet for tverrfaglig kommunikasjon internt, og har et stort nok fagmiljø.

I kommuner som har tverrfaglige møter ble saksbehandlerne spurt om å beskrive betydningen av møtene og hvem som deltar. I de kommunene som ikke har tverrfaglige møter ble saksbehandlerne spurt om de ønsker seg slike møter og hvilken nytte de som saksbehandler kunne hatt av denne type møter. Svarene fra begge gruppene viste at interne møter gir rom for samarbeid og faglig diskusjon. I det følgende presenteres først data fra de saksbehandlerne som har tverrfaglige møter og deretter data fra de som ikke har det.

For kommuner som har tverrfaglige møter nevnes samhandling av 65 % av saksbehandlerne. Møtene gir mulighet for å ta opp problemstillinger, få flere faglige syn på saken og en bred diskusjon. De kan dele erfaringer og avklare forhold for eksempel knyttet til vei, vann og avløp. Møtene er viktig og gir mulighet for administrasjonen til å jobbe som et team. De kan samordne uttalelser, vedtak og sikre likebehandling. Det blir pekt på at det sikrer fullført saksbehandling og bidrar til helhetlig forvaltning. Eksempler på sakstyper som diskuteres er prinsipielle avgjørelser, dispensasjonssaker og saker som skal behandles politisk. Andre beskrivelser av møtene som nevnes av saksbehandlerne er at møtene er nyttig, nødvendig og av stor betydning.

Møtehyppigheten varierer. De avholdes fast, for eksempel ukentlig hver mandag, annenhver uke eller en gang i måneden. Andre skriver at de avholdes ved behov. Noen har i tillegg møter «på gangen» og andre saksbehandlere ønsker seg flere møter. En saksbehandler opplyser at kommunen gjennomfører møtet elektronisk.

Hvem som deltar på møtene ser ut til, i hovedsak, å variere etter behov. Deltagere på møtene som er nevnt av saksbehandlerne er plan, byggesak, oppmåling, VVA, landbruk, kultur, natur, saksbehandler jordlov, saksbehandler skoglov, teknisk sjef, jurist, rådmann, post/arkiv, miljø, kommunal leder, GIS-ansvarlig og servicekontor. De tverrfaglige møtene har ulike sammensetninger i ulike kommuner.

Saksbehandlere i kommuner som ikke har tverrfaglige møter ble, som nevnt, spurt om de ønsker seg slike møter og hvilken nytte de som saksbehandler kunne hatt av denne type møter. Her er saksbehandlerne delt i å starte svarene sine med «nei» (n=8) og «ja» (n=13). De som har svart nei har beskrevet at de ikke har behov, de er for små, sakene er enkle, møter er tidkrevende og at det er de som sitter med fagkompetansen. Her kommer det frem at de små kommunene kan ha utfordringer i forhold til å ha tverrfaglige møter. For de store kan utfordringene være organiseringen, der ulike avdelinger kanskje har relativt lite

med hverandre å gjøre. Samtidig beskriver noen at de tar møter ved behov eller spør andre saksbehandlere, noe som viser at det trolig er mer kommunikasjon enn materialet viser.

Blant de som har beskrevet positive sider ved å ha slike møter nevnes det at saksbehandleren ville følt seg mer delaktig i hele prosessen. De ønsker tverrfaglige møter for utveksling av erfaringer og det ville være nyttig med innspill fra andre enheter. De kan få en felles forståelse og bedre sikre likebehandling. Møtene kan bidra til faglig utvikling og erfaringsutveksling, blant annet fordi det er lite litteratur og veiledningsmateriell å støtte seg på.

Tverrfaglige møter, der blant annet søknader om endring av fast eiendom kan diskuteres, gjennomføres fast eller ved behov i ca. to av tre kommuner. Saksbehandlerne opplever at møtene bidrar til likebehandling innad i kommunen. Sammensetningen kan variere ut fra hvilke sakstyper som skal tas opp. Møtene kan bidra til å dekke manglende veiledning fra statlig myndighet.

5.4 Drøftelse og delkonklusjon kapittel 5

5.4.1 Kvalitetssikringssystem

Kvalitetssikringssystemene viser at saksbehandlingen av denne sakstypen utføres i ulike avdelinger eller enheter i kommunene. For eksempel er det lagt til byggesak i en kommune og geodata i en annen. Forutsatt at både rutiner og sjekklister er et uttrykk for at kommunen har et kvalitetssikringssystem har to av tre kommuner kvalitetssikringssystem.

Behovet for å utarbeide kvalitetssikringssystem er pekt på av flere saksbehandlere som et tema for eksterne fagmiljø. Både i form av å kunne «adoptere» andre sitt system og det å utvikle et sammen. I avhandlingen benyttes figuren som illustrerer prosessen ved endring av fast eiendom (figur 1.3) gjennomgående i de neste kapitlene i del II. Den kan sammenlignes med et kvalitetssikringssystem vist som flytskjema og utvikles gjennom avhandlingen til et utgangspunkt for kvalitetssikringssystem presentert i avhandlingens kapittel 13.

Kvalitetssikringssystemet kan bidra til å sikre forsvarlig saksbehandling i kommunen. Det kan være hensiktsmessig å ha et overordnet dokument som beskriver saksgang og ansvar, med videre henvisning til rutiner og/eller sjekklister som beskriver oppgavene nærmere.

5.4.2 Eksternt fagmiljø

Det eksterne fagmiljøet ble i spørreundersøkelsen gitt betegnelsen interkommunalt samarbeid og svarene gir uttrykk for at dette er forstått på ulike måter. Likevel gir datamaterialet interessant informasjon. Saksbehandlerne gir uttrykk for at de ønsker seg

møteplasser der fag kan diskuteres og på de møteplassene de allerede har er sakstypen søknad om endring av fast eiendom sjelden et diskusjonstema.

Som det fremkom av delkapittel 5.2 er saksmengden i kommunene ulik og over halvparten av kommunene mottok færre enn 50 søknader i 2014 og ga færre enn 50 tillatelser. Et eksternt fagmiljø kan hjelpe saksbehandlerne til en mer ensartet praksis. Saksbehandlere som har mange arbeidsoppgaver eller mer fagkompetanse på andre områder kan få bistand til å utarbeide gebyr, maler o.l. i samarbeidet. Interkommunale samarbeid av den formelle typen kan være en løsning for kommuner med liten saksmengde for å få gjennomført saksbehandling. Forundersøkelsen viste at det var 5 % av kommunene som ikke utførte saksbehandling selv av søknader om endring av fast eiendom, i 2015.

Det kan danne seg en egen kultur, «corporate culture», i eksterne fagmiljø kommunene imellom, mens andre eksterne fagmiljø kan besitte særlig fagkompetanse som gjør dem i stand til å gi veiledning som kan tilføre nyttig kunnskap til kommunene. Fagmiljøer som besitter særlig fagkompetanse kan beskrives som «epistemic communities», som for eksempel DiBK. De har ikke instruksjonsmyndighet, men de kan gi veiledning på bakgrunn av å besitte særlig fagkompetanse innenfor enkelte fagområder og de kan ha spesialister som bidrar til å klarlegge hva som er rett forståelse av det formelle rammeverket. For søknader om endring av fast eiendom viser datamaterialet at det er begrenset hvor mange saksbehandlere som spør disse aktørene ved behov for informasjon og råd. Plan- og bygningsloven er ikke underlagt Kartverket og følgelig kan ikke Kartverket veilede på dette, men det kunne vært en mulighet at de dekket veiledning for de delene som omhandler endring av fast eiendom. Fordi dette arbeidet er knyttet direkte til matrikkelloven og temaer Kartverket veileder i. DiBK skal veilede kommunene innen bygningsdelen av plan- og bygningsloven, men blir stort sett kun benyttet av de saksbehandlerne som også behandler byggesaker. Det burde være mulig å øke veiledning også av saksbehandlere som behandler søknader om endring av fast eiendom. I sjekklisten som DiBK publiserte i begynnelsen av 2018 er sakstypen tatt med (DiBK 2018). Sjekklisten kommenteres i kapittel 8.

5.4.3 Internt fagmiljø

De interne fagmiljøene er ulike både i organisering og hvem som deltar. I forvaltningen arbeider ulike grupper som har ulik fagkompetanse og gjennom det ulike ord og begreper, tenkemåte og kontaktnett som kan skape utfordringer. En avdeling med et spesielt ansvarsområde kan, bevisst eller ubevisst, være med på å påvirke en sak i en retning som oppfyller egne ønsker og interesser. De interne møtene kan bidra til en felles forståelse internt i kommunens administrasjon om hvordan det formelle rammeverket skal tolkes.

En av saksbehandlerne kommenterer at det er «[m]ye lovverk å forholde seg til, der noe av lovverket blir mer perifert. Kan føre til feil, når en har få slike saker. Et større miljø ville være

tryggere». Gjennom et internt fagmiljø kan administrasjonen danne seg en felles forståelse av det rammeverket som styrer sakene i egen kommune. Arealplaner med tilhørende bestemmelser kan være ulike kommuner imellom og den enkelte administrasjon må behandle søknader ut fra det som gjelder i egen kommune. Dette kan også danne en corporate kultur i form av en intern kultur, og trolig er den preget av ulik faglig bakgrunn da de interne møtene er sammensatt av folk fra ulike fagområder, som skal ivareta ulike deler av kommunens ansvarsområder. Ut fra kommentarene fra saksbehandlerne er det interne fagmiljøet viktig blant annet for likebehandling. Det interne fagmiljøet i kommunen bidrar til å sikre prinsippet om at like saker behandles likt og at kommunen har hjemmel i lov til å fatte vedtak i saken. Saksbehandlerne beskriver muligheter for åpent å diskutere saker, noe som bidrar til åpenhet i prosessen. Andre ytrer ønsker om å delta mer aktivt og være mer delaktig, noe som vil være enklere hvis de inkluderes i det interne fagmiljøet.

Gjennom interne fagmiljøer kan kommunen opparbeide seg en felles forståelse hvor kommunens saksbehandling tar hensyn til kravene til en forsvarlig saksbehandling.

5.4.4 Fagmiljøer og interaksjon

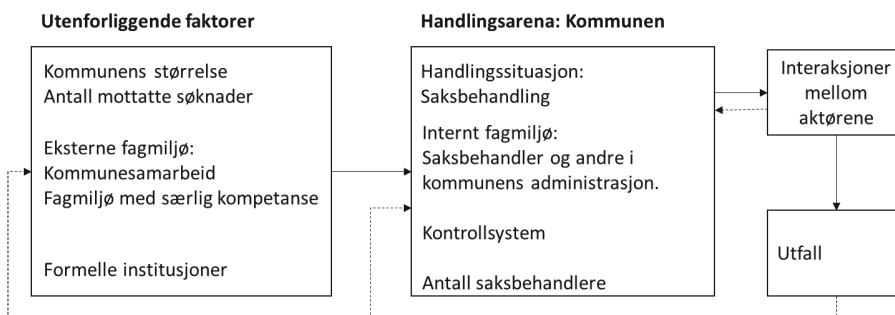
Avslutningsvis i dette kapittelet sammenstiller jeg de utenforliggende faktorene, handlingssituasjonen og interaksjonene som er fremkommet av datamaterialet presentert til nå. Det er første bidrag til å fylle rammeverket for institusjonell analyse og utvikling med et meningsinnhold tilpasset mitt forskningstema. Rammeverket er beskrevet i delkapittel 2.2.2 og er i figur 5.13 utvidet med funnene i kapittel 5 og interaksjonene er vist i figur 5.14.

En utfordring er at kommunen skal dekke mange fagområder og saksbehandler skal forholde seg til mange lover og andre formelle institusjoner. Manglende veiledning fra statlig myndighet av saksbehandlere fremkommer som en annen klar utfordring. Dette delkapittelet gir ikke svar på hvordan statlige myndigheter skal ta tak i dette. Det som kommer frem er at kommunene har eksterne og interne fagmiljø der tema kan diskuteres og at disse fagmiljøene til en viss grad bøter på manglende ekstern veiledning.

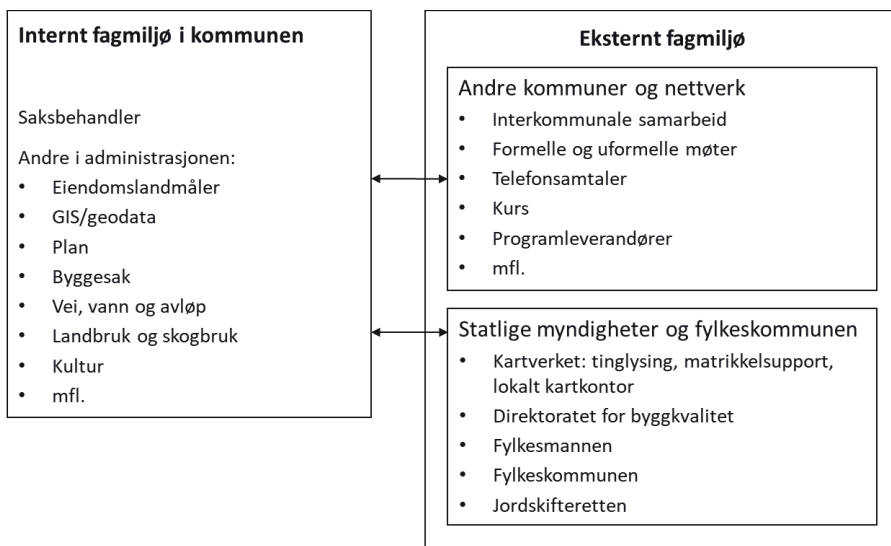
Fagmiljøene kan bidra til at det danner seg en felles forståelse av det formelle rammeverket. Ikke bare lover og forskrifter, men også hvordan planer og politiske vedtak skal tolkes. Det kan utvikle seg en felles forståelse og det kan dannes en kultur for saksbehandling i administrasjonen. En slik felles forståelse i en mindre gruppe kan danne utgangspunkt for ulik forståelse og ulik praksis kommunene imellom.

Det kan også søkes ut av kommunen til andre faglige fellesskap. Samtidig viser studien til Nessel (2017) at i et samarbeid mellom flere kommuner, hvor hensikten var å komme frem til forståelse av reglene i matrikkelloven, kunne samme paragraf oppfattes på flere forskjellige måter. Det kan stilles spørsmål med hvor heldig det er at tolkninger gjøres uten en kontroll av et fagmiljø som besitter særlig fagkompetanse på området.

Figur 5.13 er begynnelsen på å fylle det institusjonelle rammeverket med innhold relevant for forskningstemaet. Den interaksjonen som skjer mellom de ulike aktørene utgjør boksen «Interaksjon mellom aktørene». I henhold til presentasjon og analyser av data om eksternt og internt fagmiljø kan det illustreres mer detaljert i figur 5.14.



Figur 5.13: Analyse av faktorer som påvirker saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom med vekt på eksterne og interne fagmiljøer. Interaksjonen mellom aktørene beskrives i figur 5.14.



Figur 5.14: Interaksjon mellom aktører i internt og eksternt fagmiljø for saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom.

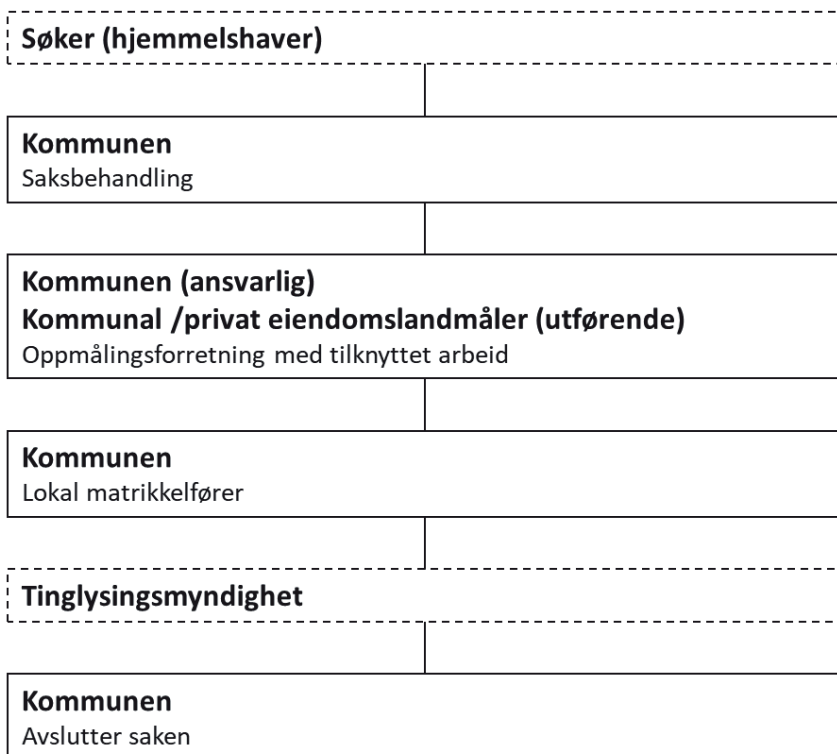
Ut fra svarene på hvem saksbehandlerne spør om råd og innhenter informasjon fra svarer 78 % en kollega og 52 % nærmeste overordnede. Dette er adskillig høyere enn resultatene for eksterne fagmiljø, det vil si aktører utenfor kommunen. Videre har 65 % av kommunene interne møter der saker om endring av fast eiendom kan diskuteres. Møtene omtales som viktige. De kommunene som har interne møter sier blant annet at møtene gir mulighet for å ta opp problemstillinger, få flere faglige syn på saken og en bred diskusjon. Dette er fordeler som samsvarer med de ønskene kommuner som ikke har interne møter beskriver.

Figur 5.14 viser saksbehandlerne beskrivelse av deltagere i de eksterne og interne fagmiljøene. I henhold til institusjonell teori er det formelle rammeverket for endring av fast eiendom en institusjon som kommunen, ved blant annet saksbehandler, er voktere av. Innad i kommunen utvikles en kultur for hvordan regelverket skal tolkes og voktes. Politiske føringer som arealplaner og vedtak bidrar til hvilke mål kommunen skal oppnå og hva administrasjonen skal legge vekt på i sin saksbehandling. I kommuner hvor utviklingen går i en annen retning enn det som følger av det formelle rammeverket bidrar veiledning fra eksterne, da i hovedsak aktører med særlig fagkompetanse, til økt forståelse og mulighet til å endre den interne kulturen.

6 Saksbehandleren

Kapittel 5 tok for seg kommunen og om kommunene har kvalitetssikringssystemer for saksbehandlingen. Videre tok kapittelet for seg hvilke eksterne og interne fagmiljø kommunen og saksbehandlerne deltar i. Dette kapittelet tar for seg saksbehandleren som en offentlig ansatt som utfører oppgaver på kommunens vegne. Det formelle rammeverket for saksbehandleren ble presentert i delkapittel 3.4 og trekkes inn i kapittelets avsluttende drøftelse. Prosessen for endring av fast eiendom og kommunens oppgaver er vist i figur 6.1. Saksbehandleren kan utføre én eller flere av disse oppgavene. Det ligger i kriteriene for forsvarlig saksbehandling at saksbehandleren er faglig oppdatert. For å belyse hvilket arbeid og hvilken fagkompetanse saksbehandlerne har stilles to operasjonelle forsknings spørsmål:

1. Hvilket arbeid utfører saksbehandlere som behandler søknader om endring av fast eiendom?
2. Hvilken fagkompetanse har saksbehandlere som behandler søknader om endring av fast eiendom?



Figur 6.1: Skjematisk fremstilling av kommunens oppgaver i prosessen for endring av fast eiendom i henhold til reglene i plan- og bygningsloven og matrikkelloven.

Som det fremkom i kapittel 5 mottok over halvparten av kommunene i spørreundersøkelsen færre enn 50 søknader i 2014 og saksmengden oppfattes av de fleste som stabil i perioden 2010-2015. Kommunene benytter eksterne og interne fagmiljø for å innhente råd og informasjon og diskutere saker. To av fem kommuner har kun én saksbehandler for denne sakstypen. Saksbehandlerens fagkompetanse har derfor betydning for saksbehandlingen.

For saker om endring av fast eiendom viste forundersøkelsen at noen saksbehandlere følger sakene gjennom hele prosessen, mens andre utfører kun deler av prosessen. For eksempel gjaldt dette oppgavene saksforberedelse og utarbeidelse av vedtak. For å illustrere dette har jeg tatt inn to utlysningstekster hentet i august 2018 i tabell 6.1. De viser kommunenes behov for personer som skal utføre ulike arbeidsoppgaver i tilknytning til endring av fast eiendom som for eksempel saksbehandling (beskrevet som delesak) og matrikkelføring. Kommunene er tilfeldig valgt og er begge i kommunestørrelsen 5.000-19.999 innbyggere.

Tabell 6.1: Utlysning av stillinger med arbeidsoppgaver relevante for forskningstemaet (Kilde: kommunenes hjemmeside, informasjon om ledige stillinger i august 2018).

Vestby kommune: Saksbehandler geodata

Utføre GIS- oppgaver knyttet til oppdatering og analyser i kartverk som benyttes av kommunen

Utføre delesaksbehandling etter Plan- og bygningsloven

Utføre saksbehandling i forbindelse med adressering og seksjonering etter Seksjoneringsloven

Utføre matrikkelføring etter Matrikkelloven

Ved behov utføre andre oppgaver knyttet til arbeidsområdet

Enebakk kommune: Avdelingsingeniør oppmåling, geodata og delesaker

Avholde oppmålingsforretninger

Matrikkelføring

Oppretting i kartdatabaser

Saksbehandling etter plan- og bygningsloven (delesaker), matrikkelloven og eierseksjoneringsloven.

Adresstildeling

Deltakelse i kartsamarbeid med Follo

Kundeveiledning

Eventuelle andre oppgaver innenfor fagenhetens ansvarsområde

De operasjonelle forskningsspørsmålene belyses gjennom data fra spørreundersøkelsen. Dette gjøres ved å først undersøke arbeidsmengde ved å benytte datamaterialet om stillingsprosent, deloppgaver og arbeidsoppgaver, og deretter fagkompetanse i form av utdanning og arbeidserfaring. Her presenteres også saksbehandlernes opplevelse av om de er ensomme innen fagfeltet og deres mulighet for faglig utvikling. Det er temaer som belyser muligheten for kommunen til å opprettholde fagkompetanse.

Kapittelet avsluttes med drøftelse og delkonklusjon for temaet saksbehandler.

6.1 Arbeid og bemanning

6.1.1 Stillingsprosent og deloppgaver

I spørreundersøkelsen er det undersøkt i hvilken grad saksbehandlerne jobber i 100 % stilling eller om det er mer normalt med reduserte stillinger eller andre løsninger. Det fremkommer at et klart flertall av saksbehandlerne jobber i 100 % stilling i den kommunen de er ansatt. De andre har oppgitt sin aktuelle stillingsprosent i eget felt og fordelingen er vist i tabell 6.2. Stillingsprosentene varierer fra 50 til 90 %. En beskrivelse er annerledes enn de andre, saksbehandleren jobber 50 % i egen kommune og 50 % i stilling som GIS-koordinator i et samarbeid mellom flere kommuner.

Tabell 6.2: Antall saksbehandlere fordelt på stillingsprosent for ansettelse i egen kommune. («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 5 og 62 N=228).

Kjønn	Stillingsprosent							N
	50 %	60 %	65 %	70 %	80 %	90 %	100 %	
Kvinne	-	-	1	-	6	1	85	93
Mann	4	2	-	1	3	-	125	135
På landsbasis	4	2	1	1	9	1	210	228

Tabell 6.2 viser antall fordelt på kvinner og menn, og totalt på landsbasis. Fordelingen viser at begge kjønn er representert i reduserte stillinger. En fordeling på kommunestørrelse, arbeidserfaring eller utdanning viser heller ingen klare forskjeller. Det er ikke uventet med tanke på at antallet saksbehandlere i redusert stilling kun er en liten del av totalt antall saksbehandlere som har svart.

Ut fra data om stillingsprosent vises det at saksbehandlerne i hovedsak er tilsatt i 100 % stilling i egen kommune. Stillingen trenger imidlertid ikke i sin helhet å gå ut på saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom. I den videre presentasjonen skilles det mellom deloppgaver og arbeidsoppgaver. Arbeidsoppgaver er for eksempel saksbehandling av plansaker, byggesaker og søknader etter eierseksjonsloven (delkapittel 6.1.2). I dette delkapittelet er det deloppgavene som beskrives og presenteres.

Saksbehandlerne ble spurt hvor mye av tiden de bruker på saker om endring av fast eiendom og hvilke deler av saksbehandlingen de utfører. Saksbehandlingen er her delt i fire deloppgaver, fordelingen er vist i tabell 6.3, og eksemplene, som gis i beskrivelsen i de neste avsnittene, er hentet fra forundersøkelsen.

Veiledning av søker gjennomføres som formelle og uformelle samtaler eller for eksempel e-post. For noen kommuner vil hovedvekten av veiledning skje via førstelinje bemanning som kommune- eller servicetorg, hvor saksbehandler eller annen fagperson trekkes inn ved

behov. I andre kommuner er det saksbehandler som gir veiledning. Formelle samtaler er i avhandlingen definert som forhåndskonferanser, jf. plan- og bygningsloven § 21-1.

Når kommunen har mottatt en søknad blir den **kontrollert**. Kontrollen går ut på å sjekke at nødvendig dokumentasjon er lagt ved og at søknadsskjema er fylt ut tilstrekkelig til at saken kan behandles. Noen kommuner har utarbeidet sjekklister for dette arbeidet. Kontroll kan inngå som en del av saksforberedelsene til saksbehandler eller ansatte ved for eksempel kommunens post/arkiv eller førstelinje bemanning som kommune- eller servicetorg.

Saksforberedelsene tar for seg utredning av saksforhold og plikten til samordning med andre berørte instanser (delkapittel 8.1). Utarbeidelse av forslag til vedtak kan inngå i saksforberedelsene, dette gjelder spesielt kommuner der det ikke er saksbehandler som fatter endelig vedtak.

Fatter vedtak går ut på å utforme det endelige vedtaket og ha vedtaksmyndighet. Dette er i enkelte kommuner ikke delebert til administrasjonen, men gjøres av et politisk utvalg. Det kan også være en saksbehandler som utfører saksforberedelsene, men at selve vedtaket fattes av avdelingens leder, eventuelt godkjennes av leder (kapittel 9).

På spørsmålet om hvilke av deloppgavene saksbehandlerne utfører svarte 91 % at de veileder, 93 % gjennomfører kontroll av søknadene, 95 % utfører saksforberedelser og 94 % fatter vedtak. Hvor mange som utfører 1, 2, 3 eller alle 4 deloppgavene er vist i tabell 6.3. Det er 82 % som utfører alle 4 deloppgavene, det vil si de fleste av saksbehandlerne i spørreundersøkelsen. Om en saksbehandler følger den samme saken videre, for eksempel at de veileder og behandler samme sak, gir ikke spørreundersøkelsen direkte svar på. Det vil kun være i kommuner med mer enn en saksbehandler det er mulig å dele på deloppgavene, med mindre kommunen har en førstelinje tjeneste som kan bidra med for eksempel veiledning. Saksbehandlere som er alene og som gjennomfører alle fire deloppgavene vil følge hele saken. De utgjør 37 % av saksbehandlerne og en fordeling på kommunestørrelse viser at de fleste er ansatt i kommuner med under 5.000 innbyggere.

Tabell 6.3: Antall saksbehandlerne som utfører én eller flere av de fire deloppgavene; veiledning, kontroll av søknad, saksforberedelser og fatte vedtak, i saker om endring av fast eiendom. Antallet er fordelt på landsdel og på landsbasis («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 7 N=237)

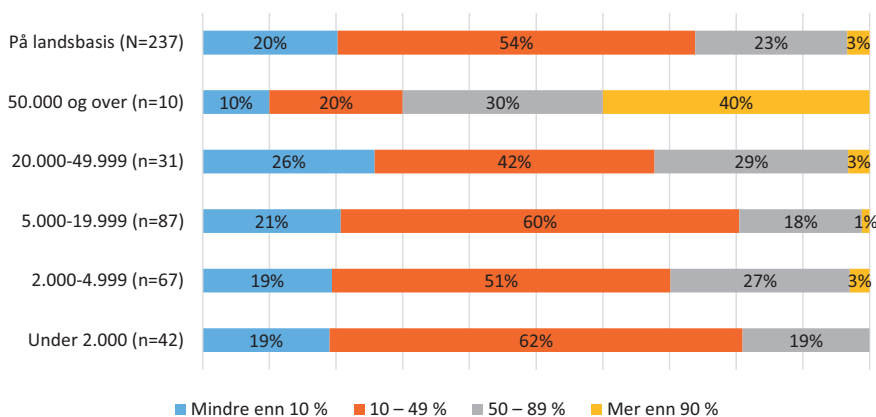
Landsdel	1 deloppgave	2 deloppgaver	3 deloppgaver	4 deloppgaver	N
Nord-Norge	2	2	5	31	40
Sørlandet	0	1	1	20	22
Trøndelag	1	1	4	21	27
Vestlandet	2	3	8	49	62
Østlandet	1	4	8	73	86
På landsbasis	6	11	26	194	237

Når det er gitt en tillatelse til endring av fast eiendom følger 24 % av saksbehandlerne saken videre som eiendomslandmåler. Av de som både er saksbehandler og eiendomslandmåler er over halvparten ansatt i kommuner med mindre enn 5.000 innbyggere og kun syv er ansatt i kommuner med 20.000 eller flere innbyggere (tabell 6.4). Noen fører også matrikkelen. Disse arbeidsoppgavene kommer jeg tilbake til i 6.1.2.

Tabell 6.4: Antall saksbehandlere som også er eiendomslandmålere, fordelt på kommunistørrelse («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 4 N=56).

	Kommunistørrelse				
	Under 2.000	2.000-4.999	5.000-19.999	20.000-49.999	50.000 og over
Antall	12	21	16	6	1

Stillingsprosenten gjenspeiler ikke nødvendigvis tiden som benyttes på søknader om endring av fast eiendom. Derfor er saksbehandlerne spurt om hvor stor del av tiden de benytter på denne sakstypen. Det ble spesifisert at alle de fire deloppgavene var inkludert. Tidsbruk fordelt på de ulike deloppgavene gir derfor ikke spørreundersøkelsen svar på. Figur 6.2 viser at 74 % av saksbehandlerne bruker mindre enn 50 % av tiden sin på søknader om endring av fast eiendom. Det er svært få som bruker mer enn 90 % av tiden sin på søknader om endring av fast eiendom, men store kommuner skiller seg ut. For kommuner med 50.000 eller flere innbyggere bruker fire av ti saksbehandlere 90 % eller mer av tiden sin. Blant de minste kommunene er det ingen som bruker mer enn 90 % av tiden.



Figur 6.2: Saksbehandlers tidsbruk på saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 6 N=237).

Med tanke på at flere saksbehandlere også utfører andre arbeidsoppgaver (omtales i 6.1.2) i tilknytning til arealplan, byggesak og matrikkel er ikke dette uventet. Det er forventet at saksbehandlere med flere arbeidsoppgaver bruker mindre tid på enkelte og mer på andre.

Figur 6.2 viser at én av fem saksbehandlere bruker mindre enn 10 % av tiden sin på søknader om endring av fast eiendom. Blant de som bruker mindre enn 10 % av tiden er 13 ledere med personalansvar og de utfører også annen type saksbehandling etter plan- og bygningsloven. Disse, sammen med de som bruker mellom 10-49 %, utgjør over 70 % av saksbehandlerne. Det vil si at saksbehandlerne bruker mindre enn halvparten av tiden sin på saker om endring av fast eiendom. Det kan stilles spørsmål ved om dette gir noen forskningsmessige implikasjoner. Trolig er det heller en klar indikasjon på at saksbehandlere bruker mye av tiden på saker som ikke direkte handler om endring av fast eiendom. Saksbehandlerne som har besvart spørreundersøkelsen trenger ikke være den i kommunen som bruker mest tid på denne sakstypen. I kommuner med flere saksbehandlere som behandler søknader om endring av fast eiendom kan det være andre som bruker mer tid.

De saksbehandlerne som bruker mer enn 90 % av tiden sin på saker om endring av fast eiendom utgjør kun åtte saksbehandlere. De er alle ansatt i 100 % stilling og utfører alle de fire deloppgavene: veiledning av søker, kontroll av søknadene, saksforberedelser og fatter vedtak. Saksbehandlerne representerer åtte kommuner som alle har skriftlige rutiner for behandling av saker om endring av fast eiendom og standardmaler som benyttes når det fattes vedtak i disse sakene.

Hvor mye tid saksbehandlerne bruker på saker om endring av fast eiendom kan påvirkes av flere faktorer. En faktor kan være antall saksbehandlere i kommunen som behandler denne sakstypen. Tabell 6.5 viser en sammenstilling av saksbehandlernes tidsbruk og antall saksbehandlere i kommunen. Tabellen viser at de som er alene ikke skiller seg fra de som er en av flere. De som skiller seg ut er kommuner med tre saksbehandlere hvor ingen bruker 50 % eller mer. I gruppen fire saksbehandlere er det ingen som bruker mindre enn 10 %.

Tabell 6.5: Antall saksbehandlere fordelt på tidsbruk og antall saksbehandlere i kommunen som behandler denne sakstypen («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 6 og 8 N=236).

<i>Antall saksbehandlere</i>	<i>Mindre enn 10 %</i>	<i>10 – 49 %</i>	<i>50 – 89 %</i>	<i>Mer enn 90 %</i>	<i>N</i>
<i>1 saksbehandler</i>	<i>18</i>	<i>49</i>	<i>33</i>	<i>3</i>	<i>103</i>
<i>2 saksbehandlere</i>	<i>13</i>	<i>46</i>	<i>18</i>	<i>2</i>	<i>79</i>
<i>3 saksbehandlere</i>	<i>8</i>	<i>17</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>25</i>
<i>4 saksbehandlere</i>	<i>0</i>	<i>9</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>12</i>
<i>5 eller flere</i>	<i>8</i>	<i>6</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>17</i>

En annen faktor kan være antall saker. Utgangspunktet er at få saker fører til lite arbeid og mange saker mye arbeid. Dette forutsetter til en viss grad at alle saker tar like lang tid, noe forundersøkelsen viste at de ikke gjør. En sammenstilling av data om tidsbruk og antall mottatte saker i 2014 viser, som forventet, at de kommunene som mottar færre saker også har saksbehandlere som bruker lavere andel av sin tid på sakstypen (tabell 6.6).

Tabell 6.6: Antall saksbehandlere fordelt på tidsbruk og antall søknader kommunen mottok i 2014 («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 6 og 9 N=223).

Antall søknader	Mindre enn 10 %	10 – 49 %	50 – 89 %	Mer enn 90 %	N
Færre enn 10	1	2	1	0	4
10-49	31	74	22	1	128
50-99	11	29	15	1	56
100-149	1	9	6	3	19
150-199	1	5	2	1	9
200-249	0	2	1	1	4
250-299	0	1	1	1	3

Det er totalt fire kommuner som har mottatt færre enn 10 søknader i 2014. I tre av de er saksbehandleren alene om å behandle søknader om endring av fast eiendom. Én saksbehandler har 65 % stilling, mens de andre har 100 %. De tilhører ulike kommune-størrelser og det er ulikt hvor stor del av prosessen de deltar i.

For den gruppen som utgjør flest saksbehandlere, tidsbruk 10-49 %, mottok 74 av kommunene 10-49 søknader i 2014. Noen av kommunene mottok 150 søknader eller flere. For kommuner med flere saksbehandlere er det ikke nødvendigvis den som behandler flest saker som har besvart spørreundersøkelsen.

Det er viktig å peke på at en søknad kan inneholde flere nye eiendommer, så det er ikke nødvendigvis samsvar mellom antall mottatte søknader hvor det er gitt tillatelse og antall nye matrikkelenheter, for samme periode. Videre gir det ikke uttrykk for tidsbruken per sak. Få komplekse saker kan føre til høy tidsbruk.

Hvor stor vekt tidsbruk skal tillegges må vurderes fordi det er benyttet kun fire intervaller. Hadde det vært benyttet fem ville det gitt mulighet til å finne ut om de fleste «lå midt på». Da spørreundersøkelsen ble utformet var dette et bevisst valg for å ha mulighet til å skille mellom de som bruker mye og de som bruker lite av tiden sin på saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom.

6.1.2 Arbeidsoppgaver

Deloppgavene er, som beskrevet, definert som oppgaver med saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom og utgjør én arbeidsoppgave. I det datamaterialet i dette delkapittelet er det antall arbeidsoppgaver relevante for eiendomsdannelse som et fagfelt, som presenteres. Arbeidsoppgavene består av å være leder med eller uten personalansvar, saksbehandling etter plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkelloven, føring av matrikkelen og eventuelt andre oppgaver.

Forundersøkelsen viste at saksbehandlere og eiendomslandmålere kan trekkes inn i for eksempel prosjekter og møter for å komme med et eiendomsfaglig perspektiv på sakene. De kunne også utføre andre arbeidsoppgaver som for eksempel å behandle byggesaker eller søknader om seksjonering, jf. utlysningstekstene i tabell 6.1.

Med bakgrunn i at arbeidsoppgavene kan variere fikk saksbehandlerne en liste med mulige arbeidsoppgaver hvor siste svaralternativet «Annet» med rom for fritekst. Av de oppførte arbeidsoppgavene inkludert svaralternativet «Annet» utfører 74 % av saksbehandlerne fem eller færre arbeidsoppgaver (saksbehandler spørsmål 4). De som bruker mye av tiden sin på saker om endring av fast eiendom har gjennomsnittlig færre arbeidsoppgaver.

Av saksbehandlerne er 27 leder med personalansvar og 34 leder uten personalansvar, for fagområde der endring av fast eiendom inngår. Det betyr at i 26 % av kommunene i datamaterialet er det leder for fagområdet som har besvart spørreundersøkelsen.

For annen saksbehandling etter plan- og bygningsloven er 28 % saksbehandler for plansaker og 41 % behandler byggesaker. Saker etter eierseksjonsloven er det 37 % som behandler.

Arbeid knyttet til matrikkelen inngår som en del av flere saksbehandleres arbeidsoppgaver. Føring av matrikkelen er delt inn i tre områder: eiendom, bygg og adresse. Som det fremkommer av tabell 6.7 er det 81 saksbehandlere som fører eiendommer i matrikkelen. Det vil si 34 % av alle saksbehandlerne i spørreundersøkelsen.

Tabell 6.7: Antall saksbehandlere som utfører de ulike arbeidsoppgavene knyttet til føring av matrikkelen («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 4, flere svar mulig, N=237).

<i>Del av matrikkelen:</i>	<i>Eiendom</i>	<i>Bygg</i>	<i>Adresser</i>
<i>Antall:</i>	<i>81</i>	<i>65</i>	<i>69</i>

For kombinasjoner av arbeidsoppgavene med føring av matrikkelen er det 30 saksbehandlere som fører alle tre delene og 62 som fører både eiendom og adresse. Dette fører til at i flere kommuner er det samme person som kan ha matrikkelfaglig kompetanse innen ulike deler av matrikkelen. Samtidig viser det at mange saksbehandlere har matrikkelfaglig kompetanse.

For svaralternativet «Annet» hvor saksbehandlerne selv kunne beskrive arbeidsoppgaven, kom det frem at de blant annet behandler søknader etter jordloven, konsesjonsloven og forurensningsloven. Dette viser at saksbehandlerne håndterer et bredt spekter av lover, noe som oppfattes som en av utfordringene for enkelte av saksbehandlerne. Det ble også nevnt at de benyttes ved juridiske spørsmål eller som juridisk rådgiver og til kundeservice. En saksbehandler skrev at i «en liten kommune må man trå til der det er behov; så jobber med litt av hvert». Dette er treffende for de ulike typene arbeidsoppgaver som ble beskrevet under svaralternativet annet. Noen eksempler på stillingstitler og arbeidsoppgaver som ble nevnt er innen landbruk: jordbruksjef, landbrukssjef, skogbruksjef. Andre er prosjektleder

bygg, planlegger av anlegg, geodata ansvar, GIS-ansvarlig, kart, planbase, spredt utslipp, avløpssaker, utslippssaker, tomteselger, innløsning av festetomter, kjøp og salg av kommunal eiendom, ulovlighetsoppfølging, oppfølging av boplikt, utstedelse av skjøter og eiendomsopplysninger til meglere.

Flere av arbeidsoppgavene som saksbehandlerne har oppgitt kunne vært lagt inn som faste svaralternativer og ført til at flere hadde valgt flere arbeidsoppgaver. De som jeg valgte som faste svaralternativer baserte seg på forundersøkelsen og er arbeidsoppgaver som jeg anser som relevante for forskningstemaet. Arbeidsoppgavene kan egne seg som et utgangspunkt for andre som ønsker å gå dypere inn i mangfoldet av det en saksbehandler utfører. Her trekkes de frem for å vise mangfoldet både i arbeidsoppgaver, men også i det formelle rammeverket saksbehandlerne må sette seg inn i, ha oversikt over og være oppdatert på.

6.1.3 Antall saksbehandlere i kommunen

Forundersøkelsen viste at det kan være fra én til flere saksbehandlere i samme kommune som behandler søknader om endring av fast eiendom. Matrikkeltilsynene og rapporten fra NIVI viste at bemanning i form av antall ansatte er en utfordring innen fagområdet.

Bemanning presenteres i antall saksbehandlere. Data som er presentert i tabell 6.8 viser at antall saksbehandlere i kommunen, som behandler søknader om endring av fast eiendom, til en viss grad øker med størrelsen på kommunen målt i innbyggertall. For 44 % av kommunene er det kun én saksbehandler for denne sakstypen.

Hvor mange saksbehandlere det er i en kommune kan for eksempel påvirke mulighetene den enkelte har til faglig utvikling og om vedkommende blir ensom innenfor sitt fagfelt. Er saksbehandleren del av et faglig nettverk, eller den interne samhandlingen i kommunen fungerer tilfredsstillende, kan det kompensere for dette.

Antallet saksbehandlere i de enkelte kommunene kan bidra til å anslå hvor mange saksbehandlere det er på landsbasis som behandler søknader om endring av fast eiendom.

Tabell 6.8: Antall kommuner ut fra kommunestørrelse og hvor mange saksbehandlere som behandler søknader om endring av fast eiendom («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 8 N=236).

Kommunestørrelse	Antall saksbehandlere i kommunen					N
	1	2	3	4	5 eller flere	
Under 2.000	29	8	3	0	1	41
2.000-4.999	38	26	2	1	0	67
5.000-19.999	29	33	16	3	6	87
20.000-49.999	6	10	3	6	6	31
50.000 og over	1	2	1	2	4	10
På landsbasis	103	79	25	12	17	

En utregning av dette er ikke utført i andre studier. Totalt antall saksbehandlere gir et innblikk i hvor mange personer som arbeider med fagområdet. Antallet sier også noe om hvor mange som blir berørt ved eventuelle lovendringer eller endringer i arbeidsfordeling.

I de neste tabellene presenteres to ulike måter å regne ut antall saksbehandlere av søknader om endring av fast eiendom. Hvis utregningen gjøres ved bruk av median og gjennomsnitt for landet blir det som det fremkommer i tabell 6.9. Dersom jeg benytter gjennomsnittlig antall saksbehandlere ut fra kommunestørrelse blir det som i tabell 6.10.

Antall saksbehandlere basert på gjennomsnitt og median for landet vil være mellom 830 og 900, fordelt på 415 kommuner som gjennomførte saksbehandling i 2015 (forundersøkelsen som viste at det i 2015 var 13 kommuner som ikke gjennomførte saksbehandling selv).

På bakgrunn av at antall saksbehandlere har en sammenheng med kommunestørrelse viser tabell 6.10 utregning av antall saksbehandlere basert på gjennomsnitt for hver kommune-størrelse. Dette gir et noe lavere antall saksbehandlere enn utregningen i tabell 6.9. Antallet saksbehandlere ut fra tabell 6.10 blir mellom 800 og 850.

Ut fra beregningene anslår jeg antall saksbehandlere til å være i underkant av 850 i 2015.

Tabell 6.9: Tabellen viser deskriptiv statistikk for antall saksbehandlere i kommunen som behandler søknader om endring av fast eiendom. Svaralternativet «Flere enn 5» er erstattet med henholdsvis 6 i alternativ 1 og 10 i alternativ 2. Siste del av tabellen viser hvor mange saksbehandlere dette gir på landsbasis når antall kommuner som gjennomfører saksbehandling er 415 kommuner.

	Gjennomsnitt	Median	Standardavvik	Område	Min	Maks	Sum	Antall
Alternativ 1	2,03	2	1,29	5	1	6	478	236
Alternativ 2	2,18	2	1,86	9	1	10	514	236
Antall saksbehandlere på landsbasis ved bruk av median								830
Antall saksbehandlere på landsbasis ved bruk av gjennomsnitt alternativ 1								841
Antall saksbehandlere på landsbasis ved bruk av gjennomsnitt alternativ 2								904

Tabell 6.10: Totalt antall saksbehandlere som behandler søknader om endring av fast eiendom. Antallet er beregnet ved bruk av gjennomsnitt innenfor hver kommunestørrelse og antall kommuner i Norge innenfor denne kommunestørrelsen som har oppgitt at de gjennomfører saksbehandling i 2015. Svaralternativet «Flere enn 5» er erstattet med henholdsvis 6 i alternativ 1 og 10 i alternativ 2.

Kommunestørrelse	Antall kommuner i Norge	Alternativ 1	Alternativ 2
Under 2.000	90	129	137
2.000-4.999	128	191	191
5.000-19.999	142	305	318
20.000-49.999	40	120	141
50.000 og over	15	57	69
Totalt antall saksbehandlere		802	856

6.2 Fagkompetanse

6.2.1 Utdanning og arbeidserfaring

Saksbehandlerne i spørreundersøkelsen bruker mye av tiden sin på andre arbeidsoppgaver enn søknader om endring av fast eiendom. Dette medfører at saksbehandlerne har ulike arbeidsoppgaver og at ansettelsen ikke nødvendigvis baseres på kvalifikasjoner om saksbehandling knyttet til endring av fast eiendom, jf. stillingsannonse i tabell 6.1.

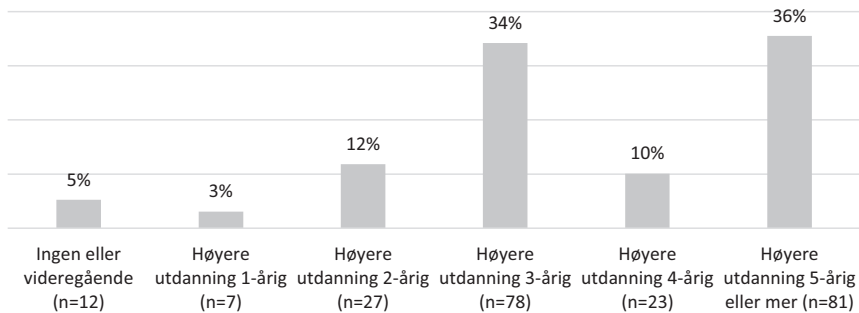
I forundersøkelsen kom det frem at faglig bakgrunn for eksempel var knyttet til bygg og byggesaksbehandling. Noe som passer med at det i den aktuelle kommunen er byggesaksavdelingen som behandler søknader om endring av fast eiendom. I andre kommuner kan det være planavdelingen eller oppmålingsavdelingen, eventuelt tilsvarende avdelinger/seksjoner bare med andre betegnelser.

Manglende fagkompetanse innen saksbehandling av den aktuelle sakstypen kan føre til behov for internopplæring, kursing og utarbeidelse av sjekklister, rutiner og maler. En av kommentarene i spørreundersøkelsen viser hvordan forholdet mellom den formelle fagkompetansen og opplæring på arbeidsplassen kan være:

«Eg er ikkje utdanna innan landmåling eller i faget sådan, men er utdanna NN og benytter min kompetanse på det som går på skredfarevurdering. alt anna er lært på arbeidsplassen. Det er mykje ein skal halde styr på i ein liten kommune og ein har mange og varierte arbeidsoppgåver, som gjer at ein aldri blir ekspert på noko, men berre klarer å halde hove over vatnet i alle arbeidsoppgåver».

Sitatet viser utfordringer flere saksbehandlere har pekt på, det at arbeidsoppgavene er mange og fagkompetanse kommer gjennom erfaring. Det viser en negativ tilbakemelding om muligheten til å håndtere egen arbeidsmengde og holde seg faglig oppdatert.

Det er ingen spesifikk utdanning for saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom. Derimot kan det være ulike utdanninger som gir et godt utgangspunkt for å utføre arbeidsoppgaven. I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om høyeste faglig relevante utdanning i forhold til stilling og relevant arbeidserfaring med arbeid etter plan- og bygningsloven, matrikkelloven, eierseksjonsloven og delingsloven. Inndelingen av intervaller for arbeidserfaring og for utdanningsnivå er valgt å samsvare med inndelingen som ble brukt i undersøkelsen av saksbehandlere for seksjoneringssaker (Aadland 2012:5 diagram 1 og 2) for å kunne sammenligne resultatene. Når det gjelder utdanningsnivå er det poengtert i spørreundersøkelsen at det er relevant utdanning for stillingen. Figur 6.3 viser fordelingen. Gjennomsnittet er 3 til 4-årig høyere utdanning, med en median på 3-årig. Det er tilnærmet like mange saksbehandlere som har en 3-årig utdanning (bachelorgrad nivå) som det er saksbehandlere som har 5-årig eller lengre utdanning (mastergrad nivå).

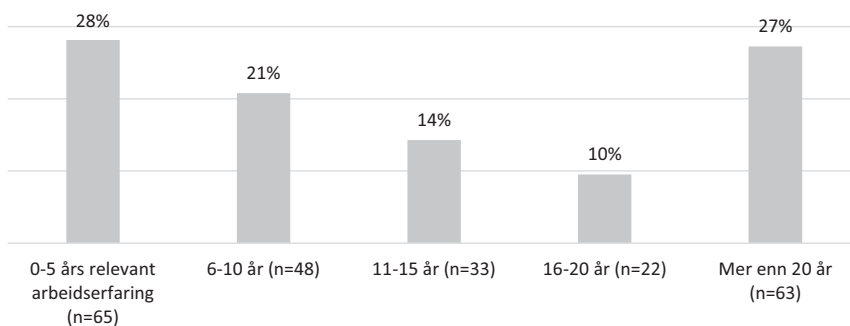


Figur 6.3: Fordeling av saksbehandlerne i forhold til deres utdanning relevant for deres stilling («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 59 N=228).

NIVI (2011:11) beskriver matrikkelkontaktene som «godt voksne» og at ganske mange kommuner vil stå ovenfor «store utfordringer knyttet til seniorpolitikk og rekruttering innenfor de nærmeste 5-10 årene». Ut fra datamaterialet om saksbehandlere kan jeg ikke si at samme utfordring finnes her, da de ikke skulle oppgi alder. Ved utarbeidelse av spørreundersøkelsen anså jeg ikke det som relevant. En kommentar fra en saksbehandler viser likevel en side av aldersperspektivet som ikke kommer frem i tallmaterialet: «I min arbeidssituasjon er det dessverre alder som gjør at eg blir verande her eg er».

Foruten å vise at det er en stor andel av saksbehandlerne som har høyere utdanning viser figur 6.3 også at det er saksbehandlere som ikke har høyere utdanning. I antall er det 12 saksbehandlere som har ingen eller kun videregående skole. De utgjør mindre enn 10 % av kommunene som er representert i spørreundersøkelsen, men hvis de er den eneste fagpersonen i kommunen innen sakstypen kan det være grunn til å stille spørsmål ved om det er tilstrekkelig fagkompetanse. En sammenstilling av antall saksbehandlere og utdanning viser at av saksbehandlerne som har ingen eller kun videregående er det åtte som er alene som saksbehandler for søknader om endring av fast eiendom i sin kommune. Tre av dem jobber i kommuner med to saksbehandlere og en i en kommune med fire saksbehandlere.

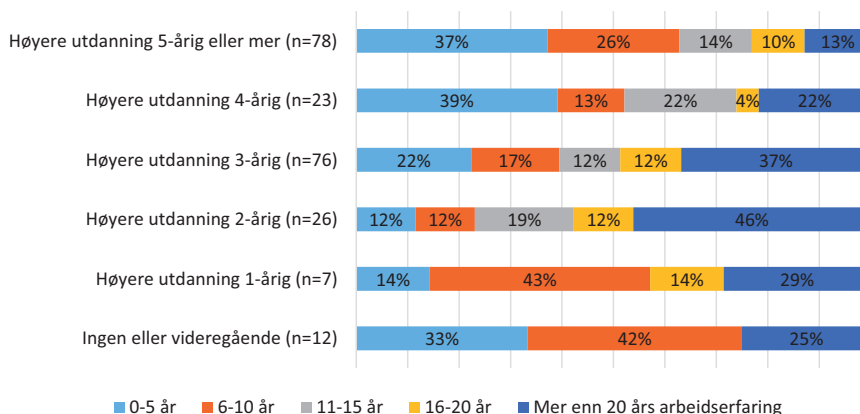
Figur 6.4 viser at 28 % av saksbehandlerne har 0-5 års relevant arbeidserfaring og nesten halvparten av har 10 års relevant arbeidserfaring eller kortere. Relevant arbeidserfaring er beskrevet som arbeidserfaring innen eiendomsfagene, det vil si arbeid etter plan- og bygningsloven, matrikkelloven, eierseksjonsloven og delingsloven. Ved en inndeling i kommunestørrelse er det to kategorier som utpeker seg, de største kommunene hvor 50 % av saksbehandlerne har mer enn 20 års arbeidserfaring, og de minste hvor over 60 % har 10 års arbeidserfaring eller kortere. Samtidig har større kommuner flere saksbehandlere, og det er mulig at kommuner som hadde flere valgt saksbehandleren med mest erfaring til å besvare spørreundersøkelsen. Mer erfaring kan bety bedre oversikt over saksfeltet og derfor bedre skikket til å svare, men jeg har ikke data som kan underbygger dette.



Figur 6.4: Fordeling av saksbehandlere i forhold til arbeidserfaring innen eiendomsfagene («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 58 N=231).

Figur 6.5 viser forholdet mellom utdanning og arbeidserfaring. Det er interessant å sammenstille utdanning med arbeidserfaring for å se om arbeidserfaring kan kompensere for lav utdanning. Det gjør det nødvendigvis ikke. Figuren viser at de tolv uten høyere utdanning har varierende arbeidserfaring. Tre av de har 20 år eller mer, mens fire har 0-5 år og fem har 6-10 års arbeidserfaring med arbeid etter plan- og bygningsloven, matrikkelloven, eierseksjonsloven og delingsloven.

Av saksbehandlere som har 4-årig eller høyere utdanning har mer enn hver tredje 0-5 års arbeidserfaring. Den største andelen av saksbehandlere med mer enn 20 års relevant arbeidserfaring er å finne blant de med 2-årig høyere utdanning.



Figur 6.5: Forholdet mellom saksbehandlerens utdanningsnivå og arbeidserfaring innen eiendomsfagene («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 58 og 59 N=222)

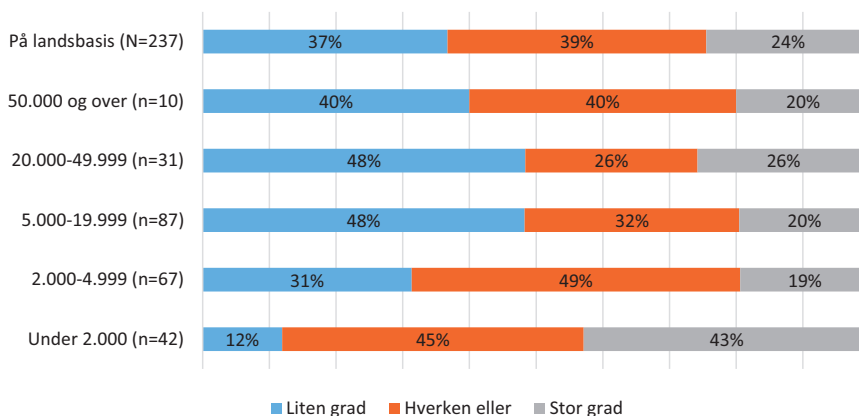
6.2.2 Muligheter for utvikling av fagkompetanse

Saksbehandlerne muligheter for å holde seg oppdatert og utvikle seg faglig kan gjøres gjennom intern og ekstern opplæring og samarbeid. Flere saksbehandlere peker på at det er mye de skal være oppdaterte på og at både lovverk og saker kan være komplekse. Dette delkapittelet belyser mulighetene for faglig utvikling gjennom data av personlig karakter (opplevelsen av ensomhet innen saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom) og mulighet til å utvikle fagkompetansen, som gir et inntrykk av deres arbeidshverdag. Dette sees i sammenheng med data om kommunens organisering og antall saksbehandlere. Jeg tar ikke for meg hvilke utdanninger, etterutdanningskurs eller andre kurstilbud som finnes.

Figur 6.6 viser saksbehandlerne svar på om de opplever at de er ensomme når det gjelder saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom. Ensom er et ladet og subjektivt ord, så det kan ikke nødvendigvis trekkes helt konkrete konklusjoner ut av det. Det gir likevel en indikasjon på om saksbehandlerne mener at de blir mye alene om sakene.

Som figur 6.6 viser så opplever ca. én av fire seg i stor grad ensom, på landsbasis. De representerer alle kategorier av utdanning, men flest, 17 saksbehandlere, med 3-årig utdanning. I forhold til arbeidserfaring er det flest i kategorien 0-10 års relevant arbeidserfaring.

En sammenligning av svarene fordelt på kommunestørrelse viser tilsvarende fordeling på de ulike kommunestørrelsene som på landsbasis (figur 6.6). De som skiller seg ut er de minste kommunene med under 2.000 innbyggere. Her svarer 43 % at de i stor grad er ensomme når det gjelder saksbehandlingen. Kun 12 % har svart i liten grad. Ved å se på hvor mange saksbehandlere det er i de minste kommunene så har så mange som 71 % én saksbehandler.

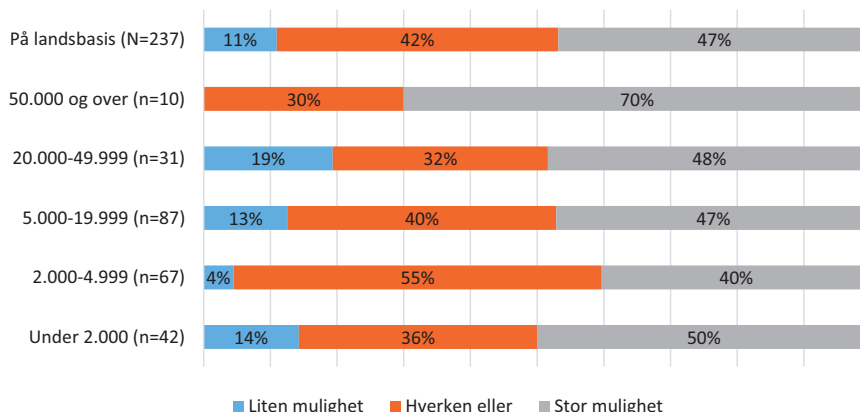


Figur 6.6: Fordeling av saksbehandlere ut fra deres opplevelse av å være ensom når det gjelder saksbehandling av endring av fast eiendom («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 61).

Saksbehandlerne ble spurt om i hvilken grad de opplever som saksbehandler å ha muligheter til å utvikle sin fagkompetanse. Figur 6.7 viser at 47 % mener de i stor grad har mulighet til å utvikle sin fagkompetanse og 11 % liten mulighet. For de største kommunene er det 70 % som mener de har stor mulighet og ingen som har svart at de har liten mulighet til å utvikle sin fagkompetanse. En kommentar fra en saksbehandler viser utfordringene i forhold til å holde seg oppdatert:

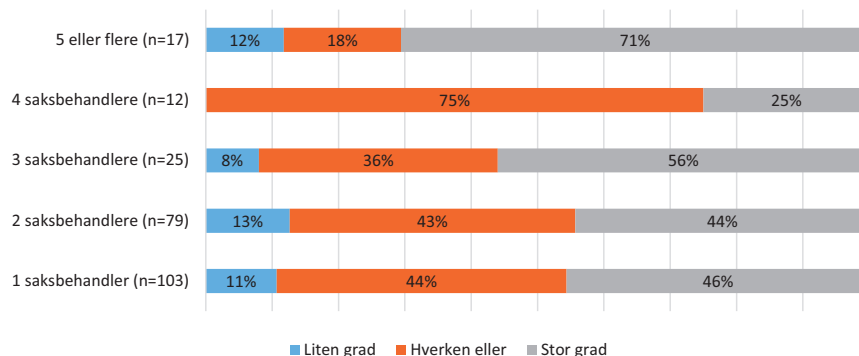
«Opplevelsen er at det blir meir og meir vanskelig å få nødvendig input av kunnskap og informasjon bl.a. på grunn at fråteke moglegheit for deltaking i fagleg- og sosiale treffpunkt. Endringar i leiarsstruktur kan også føre til at kunnskap ikkje blir vektlagt».

Det er interessant at i de minste kommunene har 50 % av saksbehandlerne benyttet svaralternativet «Stor mulighet», selv om de oftere opplever å være ensom og ofte er kun én saksbehandler. Det kan vise at faglig oppdatering foregår i andre fora enn internt i kommunen, som for eksempel på kurs.



Figur 6.7: I hvilken grad saksbehandlerne opplever at de har muligheter til å utvikle sin fagkompetanse («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 60 N=237).

Kommunenes størrelse kan være et uttrykk for om det finnes et kollegialt fellesskap, en annen faktor kan være at det er flere saksbehandlere. En tredje faktor kan være intern organisering av etatene eller avdelingen der saker om endring av fast eiendom er innenfor saksområdet. Siden undersøkelsen har data om antall saksbehandlere kan det undersøkes i forhold til mulighet til å utvikle sin fagkompetanse (figur 6.8). Her viser det seg at de tolv kommunene med fire saksbehandlere skiller seg ut med klar overvekt av «hverken eller». De som er fem eller flere saksbehandlere opplever større grad av mulighet for å utvikle egen kompetanse. Analysen viser at det ikke nødvendigvis er noen sammenheng mellom antall saksbehandlere og muligheten for utvikling av fagkompetanse.



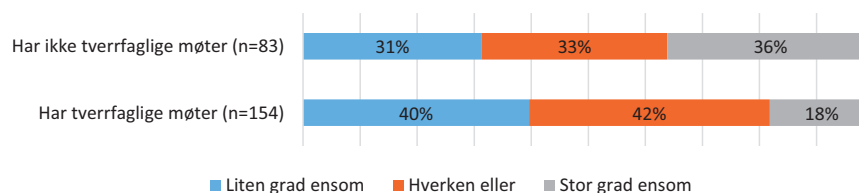
Figur 6.8: Saksbehandlere fordelt på antall saksbehandlere i kommunen og i hvilken grad de opplever at de har muligheter til å utvikle sin fagkompetanse («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 8 og 60 N=236).

Datamaterialet gir ikke grunn til å tro at en liten kommune gir saksbehandleren mindre mulighet til å utvikle saksbehandlers fagkompetanse. Om det er en mulighet de benytter seg av og hvordan de utvikler sin fagkompetanse, gir ikke spørreundersøkelsen svar på. En kommentar som kan trekkes frem som belyser utfordringene er følgende:

«Fradeling er en liten den av PBL, som verken blir verdsatt eller forstått hvor komplisert det kan være rundt om i kommunene. Fradeling er heller ikke ett tema ved andre kurs og seminarer gjennomført for å øke PBL kompetansen. Dette er veldig uheldig da fradeling av eiendom og/eller endring ofte faller utenfor både de som er gode med PBL og de som er gode iht ML.»

Figurene 6.9 og 6.10 viser en sammenstilling av data om saksbehandlerne opplever å være ensomme når det gjelder saksbehandlingen og mulighetene for faglig utvikling, med om kommunen har interne tverrfaglige møter der søknader om endring av fast eiendom kan diskuteres (delkapittel 5.4.3).

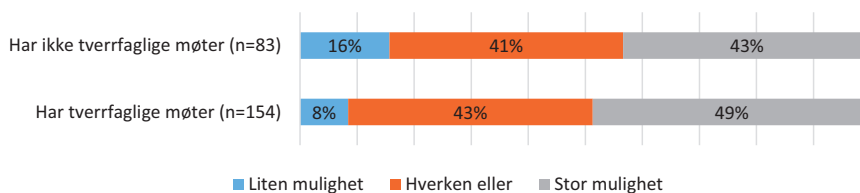
Figur 6.9 viser, ikke uventet, at saksbehandlere i kommuner som har tverrfaglige møter i mindre grad opplever å være ensomme, enn saksbehandlere i kommuner som ikke har denne type møter.



Figur 6.9: I hvilken grad saksbehandlerne er ensomme om saksbehandling og om de har tverrfaglige møter («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 15 og 61 N=237).

Når det gjelder faglig utvikling er forskjellene mindre, men det er flere som opplever liten grad av mulighet for faglig utvikling i kommuner uten tverrfaglige møter (figur 6.10).

En mulig utdyping av dette temaet i forhold til hvordan kommuner sikrer faglig utvikling gjennom intern- og ekstern opplæring kunne vært en interessant studie. Det er ikke utdypet i mitt forskningsprosjekt.



Figur 6.10: I hvilken grad saksbehandlere har mulighet til å utvikle sin fagkompetanse og om de har tverrfaglige møter («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 15 og 60 N=237)

6.3 Drøftelse og delkonklusjon kapittel 6

6.3.1 Arbeid og bemanning

I dette kapittelet er temaet arbeid og bemanning beskrevet gjennom presentasjon og analyse av data om saksbehandlerens stillingsprosent, del- og arbeidsoppgaver og antall saksbehandlere i kommunene. Saksbehandlere av søknader om endring av fast eiendom er i hovedsak ansatt i 100 % stilling i egen kommune og de bruker gjennomsnittlig 10-49 % av tiden sin på denne sakstypen. De har gjerne flere arbeidsoppgaver og bruker også tid på arbeidsoppgaver som saksbehandling av arealplaner, byggesøknader og føring av matrikkel. De deltar i stor grad i hele saksbehandlingen av søknad om endring av fast eiendom, ved at de utfører deloppgavene veiledning, kontroll av søknad, saksforberedelser og fatter vedtak. Av saksbehandlerne er det 24 % som følger saken videre som eiendomslandmåler og 34 % fører eiendomsdelen av matrikkelen.

Om det er problematisk at samme person både veileder og følger opp saken videre er en aktuell problemstilling for enkelte saksbehandlere. Noen peker på fordeler ved å følge saken, som at de vet for eksempel hva som er ønskelig fra søkers side. Habilitetskravene til saksbehandler er hjemlet i forvaltningsloven § 6. Bestemmelsene om habilitet bidrar til best mulige avgjørelser ved å forhindre at saksbehandlere med personlige interesser i utfallet fatter vedtak eller tilrettelegger grunnlaget for vedtaket. Videre skal reglene ivareta tilliten til at forvaltningen opptrer upartisk. Det gir også saksbehandler mulighet til å ikke behandle en sak der de har personlig tilknytning til søker eller saken. Saksbehandler må selv vurdere om han eller hun er inhabil. En avgjørelse fattet av en inhabil saksbehandler kan bli kjent

ugyldig. I Innst.O.nr. 2 (1966–1967):6 til forvaltningsloven beskrives at et formål med reglene om habilitet var at de skulle motvirke myndighetsmisbruk og at folk tror slik misbruk forekommer. En dypere analyse av habilitetsreglene faller utenfor mitt forskningstema, men det er vesentlig å få frem at saksbehandler ikke ansees som inhabil av å veilede søker.

Totalt var det i underkant av 850 saksbehandlere i Norge i 2015. Om dette er et tall som er økende, stabilt eller synkende er det ikke grunnlag for å si noe om da antall saksbehandlere ikke er beregnet tidligere. Det resultatene fra denne og andre undersøkelser (Mjøs 2010:103 og Aadland 2012:6) viser, er at det er en forholdsvis liten gruppe mennesker som jobber med et stort fagfelt. Organiseringen er ulik og de utøver jobben som saksbehandler som en av flere arbeidsoppgaver eller de er mer spesialisert. Forundersøkelsen viste at en saksbehandler kan være alene om alle både del- og arbeidsoppgaver fra søker ønsket veiledning til saken var ferdig behandlet, målt, ført i matrikkelen og avsluttet, mens andre er en del av et mindre eller større fagmiljø hvor hver enkelt utfører deler av prosessen.

Saksbehandlere som bruker 50 % eller mer av sin tid på saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom øker med kommunestørrelse. De som bruker mindre tid har ofte færre saker og de som bruker mer tid har færre arbeidsoppgaver. Saksbehandlerne har oppgitt andre arbeidsoppgaver de utfører og det fremkommer at saksbehandlerne dekker et vidt spekter av arbeidsoppgaver og forholder seg til et stort formelt rammeverk.

I over 50 kommuner er saksbehandler også eiendomslandmåler og matrikkelfører for eiendomsdelen av matrikkelen. For matrikkellovens intensjon om kontroll og tillit heter det at «[t]illiten til matrikkelen må baseres på at den føres av en offentlig myndighet i henhold til regler og rutiner som sikrer kvalitet og korrekt innhold så langt det er praktisk mulig» (NOU 1999:1:95-96). Det er lagt opp til at ulike personer gjennomfører de ulike delene av prosessen. Dette for å føre en kontroll med det foregående leddet. Svarene fra spørreundersøkelsen viser at i mange kommuner er ikke dette tilfellet. Datamaterialet viser at praksis i kommunene utfordrer idéen i det norske systemet med en klar arbeids- eller rollefordeling, som blant annet skal sikre kontroll og tillit til den informasjonen som til sist fremkommer av matrikkelen når saksbehandling og realisering er gjennomført. Praksis er likevel ikke i strid med lov da det er rom for tilpasninger utfra hva som er «praktisk mulig».

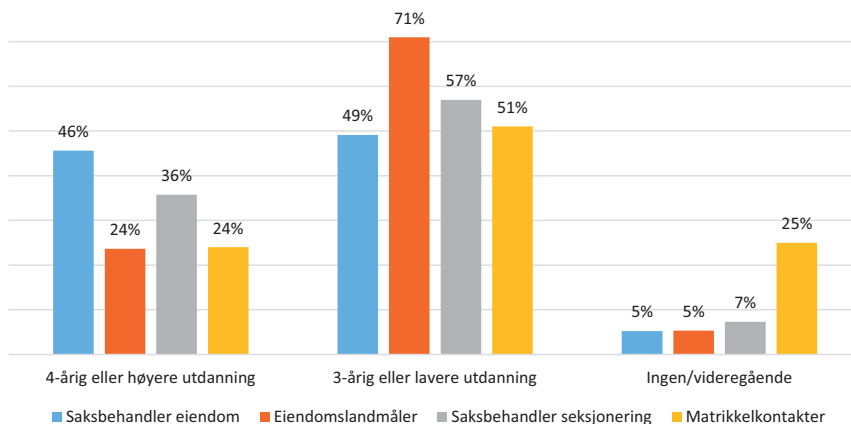
6.3.2 Fagkompetanse

Gjennomsnittlig relevant utdanning for saksbehandlere ligger på i overkant av en 3-årig høyere utdanning og gjennomsnittlig relevant arbeidserfaring er 6-15 år. Muligheten for å utvikle seg faglig og fylle på fagkompetansen oppleves som «hverken eller» til «stor». Til tross for at mange saksbehandlere er alene om å behandle søknader om endring av fast eiendom opplever de «liten grad» til «hverken eller» å være ensom.

Utdanningsnivået blant saksbehandlerne sammenlignet med undersøkelser av eiendomslandmålere (eiendomslandmålere spørsmål 44), saksbehandlere for saker etter eierseksjonsloven (Aadland 2012) og matrikkelkontakter (NIVI 2011) er gjennomsnittlig meget likt. De ligger alle på et gjennomsnitt rundt 3-årig høyere utdanning:

- Gjennomsnitt saksbehandlere endring av fast eiendom: 3 til 4-årig høyere utdanning
- Gjennomsnitt eiendomslandmålere: 2 til 3-årig høyere utdanning
- Gjennomsnitt saksbehandlere etter eierseksjonsloven: 3-årig høyere utdanning
- Gjennomsnitt matrikkelkontakter: høyskole/universitet lavere grad

For bedre å få frem forskjellene på de fire undersøkelsene har jeg i figur 6.11 satt opp en sammenligning av fordelingen innenfor tre utdanningskategorier. Kategoriene er valgt ut fra NIVI sine kategorier for matrikkelkontakter. NIVI benyttet høyskole/universitet høyere grad, høyskole/universitet lavere grad og grunnskole/videregående. Dette har jeg satt til å tilsvare 4-årig eller høyere, 3-årig eller lavere og ingen/videregående utdanning fra de tre andre undersøkelsene. Sammenligningen viser at det er en større andel med lengre utdanning blant saksbehandlere for eiendom og seksjonering og en høyere andel uten utdanning blant matrikkelkontakter. Eiendomslandmålerne har høyest andel med 3-årig eller lavere. Hvor saksbehandler eiendom er saksbehandler av søknader om endring av fast eiendom.



Figur 6.11: Sammenligning av utdanningsnivå blant respondenter fra de fire spørreundersøkelsene «Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler/Eiendomslandmåler», Aadland (2012) og NIVI (2011).

NIVI (2011:12) beskriver sammenhengen mellom kommunestørrelse og utdanning, mulig forklaring på at det ikke er store forskjeller og at utdanningsnivået er høyt, slik:

«Etter kommunestørrelse finner vi kun små variasjoner i utdanningsnivå. Moderate forskjeller etter kommunestørrelse kan ha sammenheng med at matrikkelkontaktene er nøkkelpersonell i kommunene som ivaretar andre funksjoner som krever høyere utdanning. Det kan også ha

sammenheng med at erfaring teller mer enn formell utdanningsbakgrunn, jf. (...) at de fleste matrikelkontaktene har lang erfaringsbakgrunn fra fagområdet».

Videre beskriver NIVI fagområdene utdanningene favner. Dette er det ikke stilt spørsmål om i spørreundersøkelsen «Delesak i praksis 2015» og det kunne det med fordel ha vært for å få et bedre innblikk i hvilke utdanninger saksbehandlerne representerer.

I kommuner med tverrfaglige møter er det færre som opplever å være ensomme om saksbehandlingen. Mulighet for utvikling av fagkompetanse oppleves også som noe større i kommuner med tverrfaglige møter. Datamaterialet viser at det er forskjeller. Noen saksbehandlere opplever at fagkompetanse bygges gjennom «prøv og feil» og egne erfaringer. Saksområdet er komplekst, noen mangler fagkompetanse, fagmiljøet er lite og det kan være mangel på internt samarbeid. Saksbehandleren kan oppleve at de ikke kommer tidsnok inn i prosessen, og at når søknad om endring av fast eiendom sendes inn får saksbehandleren tidspress. Det pekes også på press fra søker, eiendomsmegler og andre. Denne typen saksbehandling oppleves som en nedprioritert oppgave fra kommunens side. Det at mange kommuner er små oppleves også som utfordrende for saksbehandlerne. Samtidig er det kommuner med flere ansatte, høy fagkompetanse og muligheter for faglig utvikling. En stor andel av kommunene har få saker om endring av fast eiendom og saksbehandlerne har flere arbeidsoppgaver de utfører. Den gjennomsnittlige saksbehandler er ikke spesialisert innen sakstypen endring av fast eiendom. For andre arbeidsoppgaver etter plan- og bygningsloven pekes også fagkompetanse på som en utfordring. I følge en rapport fra DiBK (2016:13) ansetter kommunene «folk med feil, mangelfull eller dårlig kompetanse på plan og byggesak».

I tillegg til saksbehandlers fagkompetanse som består av utdanning og arbeidserfaring kommer mulighetene for faglig utvikling. Samlet sett er kommunens kompetanse innen sakstypen lov hjemmel for å utføre oppgaven, kommunens kvalitetssikringssystem og den enkelte saksbehandlers fagkompetanse. Dette skal sikre at avgjørelsen tas i samsvar med lovgivningen og forsvarlig saksbehandling. Med de små interne fagmiljøene mange norske kommuner har, er det grunn til å tro at de har behov for å søke veiledning fra andre miljøer, jf. kapittel 5. Faktorer som påvirker saksbehandlers fagkompetanse kan være eksterne faktorer, men mer sannsynlig er det faktorer som er spesifikke for kommunen slik som organisering og det interne fagmiljøet, herunder også om det er muligheter for saksbehandleren til å holde seg faglig oppdatert.

Analysene viser at saksbehandleren deltar aktivt i prosessen med endring av fast eiendom, både i de ulike deloppgavene og gjennom å ha flere arbeidsoppgaver. Dette var ikke uventet. På den ene siden er det jobben deres, men på den andre siden er mange alene om oppgavene og det er mange utfordringer knyttet til arbeidet. Datamaterialet og kommentarene fra saksbehandlerne viser at vi har et sårbart system.

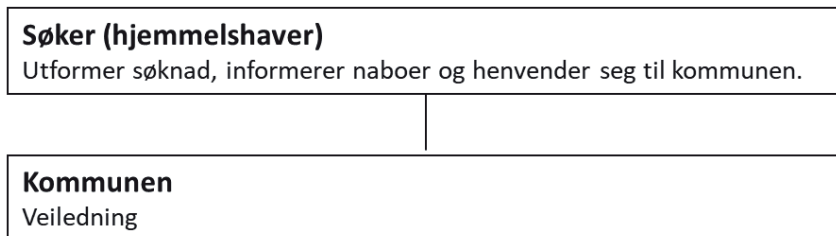
7 Veiledning og søknad

Kapittel 5 og 6 har tatt for seg henholdsvis kommunen som forvaltningsorgan og saksbehandleren som gjennomfører saksbehandlingen på kommunens vegne. Kapittel 7, 8 og 9 presenterer og undersøker innsamlet data om hvordan saksbehandling og realisering utføres, hvor kapittel 7 tar for seg den første delen av prosessen, illustrert i figur 7.1. Det omfatter søknaden som skal utarbeides med nødvendige vedlegg og veiledning fra kommunen. Temaet undersøkes ut fra kommunen, i tråd med forskningstemaet, og det formelle rammeverket som er presentert i delkapittel 3.5.

Når søknaden skal fylles ut kan søker benytte standard søknadsskjema som er tilgjengelig på nett utarbeidet av DiBK, kommunens eget søknadsskjema hvis kommunen har utarbeidet det, eller på annen måte gi nødvendige opplysninger for at kommunen skal kunne behandle søknaden. Det er ikke krav om at søker skal inneha bestemt fagkompetanse, slik det er for enkelte av de andre tiltakene etter plan- og bygningsloven § 20-1 som har krav om en ansvarlig søker. De operasjonelle forskningsspørsmålene som belyses i kapitlet er:

1. Hva slags veiledning gir kommunen i saker om endring av fast eiendom?
2. Hvilke søknadsskjema benytter kommunene?
3. Hvordan vurderer saksbehandlere behovet for fagkompetanse hos søker?

De operasjonelle forskningsspørsmålene i dette kapitlet undersøker hvilken veiledning kommunen gir i denne første delen av prosessen for endring av fast eiendom og hvilke søknadsskjema som benyttes. Det siste forskningsspørsmålet undersøker hvordan saksbehandlerne vurderer behov for fagkompetanse hos søker ved for eksempel å innføre krav om ansvarlig søker og hvilken betydning det kan ha for søknaden og saksbehandlingen.



Figur 7.1: Skjematisk fremstilling av søkers oppgave med søknad om endring av fast eiendom og kommunen som bistår med veiledning i prosessen for endring av fast eiendom.

7.1 Veiledning

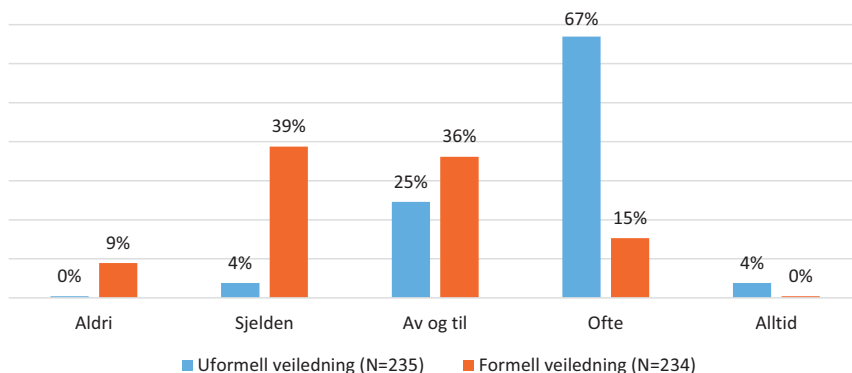
7.1.1 Praktisering av veiledning

Veiledning i saker om endring av fast eiendom kan gis på flere stadier i saken, og det er flere i kommunen som kan gi veiledning, for eksempel saksbehandler og eiendomslandmåler. Partene i en sak kan også søke råd og veiledning hos andre ansatte i administrasjonen som for eksempel kommunetorg, planlegger og byggesaksbehandler, men de behandles ikke her. Søkers kontakt med eksterne rådgivere faller utenfor forskningsspørsmålet og behandles heller ikke. Av saksbehandlerne oppgir 91 % at veiledning inngår i deres deloppgaver ved saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom (saksbehandler spørsmål 7).

I kommuner med kun én saksbehandler viste forundersøkelsen at veiledning kan være en utfordring fordi saksbehandler veileder på saker han eller hun skal behandle i etterkant. Det er derfor grunn til å undersøke hvilke utfordringer saksbehandlere opplever ved veiledning og om praksis er i tråd med veiledningsprinsippet. En saksbehandler uttrykker at de «er en liten kommune og strekker [seg] langt for å hjelpe tiltakshaver».

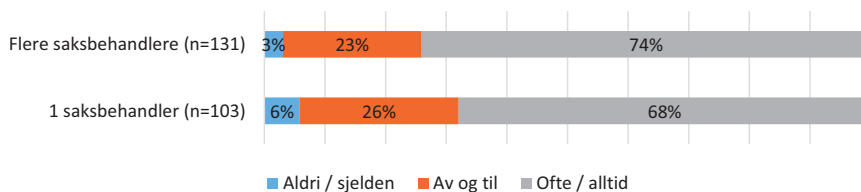
På bakgrunn av at søknader om tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav m er unntatt fra krav om ansvarlig søker, jf. §§ 20-3 og 20-4, kan søker være både profesjonelle og uprofesjonelle aktører. Søker kan være en hjemmelshaver med begrensede muligheter for å forstå eller ha oversikt over saken som skal sendes inn. På den andre siden kan det være sterke utbyggingsfirmaer eller enkeltpersoner med høy fagkompetanse.

I avhandlingen deles veiledning inn i formell og uformell veiledning. Med formell veiledning menes forhåndskonferanse som beskrevet i plan- og bygningsloven § 21-1. Forhåndskonferanse beskrives i Ot.prp. nr.45 (2007-2008):12 som ett av virkemidlene blant annet for å ha forutberegnelighet i saksbehandlingen og klare krav til søknadens innhold. Uformell veiledning er for eksempel samtaler i telefon eller at søker kommer innom kommunen med eller uten en avtale og hvor samtalen eller møtet ikke har det samme formelle preget som en forhåndskonferanse. Datamaterialet viser at det benyttes både formell og uformell veiledning i forkant av at søknadene sendes inn. Det er mer vanlig å benytte uformell veiledning enn formell. Figur 7.2 viser fordelingen på landsbasis, hvor nesten halvparten av saksbehandlerne sjelden eller aldri gjennomfører formell veiledning i form av forhåndskonferanse for søknad om endring av fast eiendom, mens 71 % ofte eller alltid har uformell veiledning.

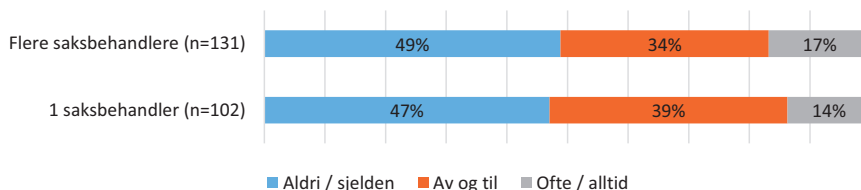


Figur 7.2: Prosentvis fordeling av saksbehandlere ut fra i hvilken grad de gjennomfører uformell og formell veiledning («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 22 og 24)

For å undersøke om veiledning avhenger av om saksbehandleren er alene eller om det er flere saksbehandlere i kommunen, har jeg sammenlignet svarene fordelt på om det er én eller flere saksbehandlere i kommunen. Figurene 7.3 og 7.4 viser at det er liten forskjell.



Figur 7.3: Bruk av uformell veiledning fordelt på om saksbehandleren er alene eller om de er flere («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 24 N=234)

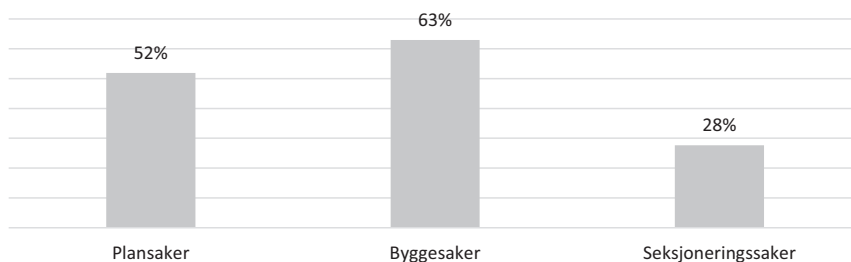


Figur 7.4: Bruk av formell veiledning fordelt på om saksbehandleren er alene eller om de er flere («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 22 N=233)

Forhåndskonferanser blir pekt som nyttige av enkelte saksbehandlere, ikke bare for søker, men også for kommunen. En kommentar fra en saksbehandler illustrerer dette:

«Regelmessig bruk av førehandskonferansar erstattar langt på ansvarleg søkjar funksjonen. Slike konferansar er oftast også svært nyttig for kommunen».

Forundersøkelsen viste at saksbehandlere utfører ulike arbeidsoppgaver og de trekkes inn i prosjekter, møter og liknende for å komme med et eiendomsfaglig perspektiv på saker som diskuteres. Et av stedene saksbehandler kan bidra er i forhåndskonferanser innen andre saksområder enn søknad om endring av fast eiendom. Figur 7.5 viser at saksbehandlere deltar på forhåndskonferanse for ulike saksområder i kommunen. Dette kan bidra til at en fremtidig sak blir godt opplyst tidlig i prosessen. I overkant av halvparten av saksbehandlerne, 52 %, deltar på forhåndskonferanser i plansaker, som gjerne kommer i forkant av endringer av fast eiendom, og 63 % deltar i forhåndskonferanser om byggesaker.



Figur 7.5: Oversikt over saksbehandlere sin deltagelse på forhåndskonferanser innen andre fagområder («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 23 flere svar mulig N=235).

En annen årsak til at saksbehandlere deltar på forhåndskonferanser innen andre saksområder kan være at de er saksbehandler for de sakene. Som det kom frem i kapittel 6 er det flere av saksbehandlerne som utfører andre arbeidsoppgaver, som for eksempel behandling av seksjoneringsaker. Av saksbehandlerne som deltar på forhåndskonferanser om seksjoneringsaker behandler tilnærmet halvparten også søknader om seksjonering.

7.1.2 Veiledningstema

Forundersøkelsen viste at det kan være varierende hvilken type og omfang av veiledning en søker trenger. Eksempler på hva det veiledes i fremkommer blant annet av fritekstsvaret på spørsmål 27 i spørreundersøkelsen til saksbehandlere, hvor en skriver:

«Søker blir under forhåndskonferansen gjort oppmerksom på hvilke tillatelser han må ha og hvilke vurderinger saksbehandler skal gjøre, bla. ut fra vedtatte planer og regelverk ellers».

Veiledningstemaene er valgt ut på bakgrunn av hovedpunkter som både fremkom i forundersøkelsen og som er relevante i forhold til problemstillinger knyttet til matrikkel og privatrettslige forhold. Tabell 7.1 viser prosentvis fordeling av hvor ofte saksbehandlerne veileder i de ulike temaene som ble oppgitt. For dette spørsmålet var det mulig å velge svaralternativet «Ikke aktuelt», men det var kun to til fem saksbehandlere som benyttet dette svaralternativet pr. veiledningstema.

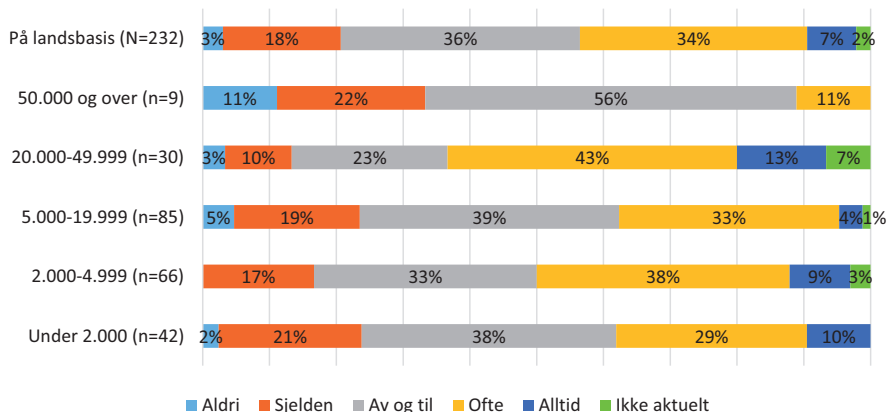
Tabell 7.1 viser at det forekommer sjeldnere at saksbehandler veileder om behov for klarlegging av eksisterende grenser, rettigheter og heftelser, enn behov for klarlegging av fremtidige rettigheter. Fremtidige retter er for eksempel behov for rett til atkomst, vann og/eller avløp i henhold til plan- og bygningsloven. Behov for tillatelse etter annet lovverk er for eksempel tillatelse etter jordloven.

Tabell 7.1: Fordeling av saksbehandlere ut fra i hvilken grad de veileder om de oppgitte veiledningstemaene («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 25).

Veiledningstema	I hvilken grad det veiledes					Ikke aktuelt	N
	Aldri	Sjelden	Av og til	Ofte	Alltid		
Behov for klarlegging av eksisterende grenser	7	41	83	79	17	5	232
Behov for klarlegging av eksisterende rettigheter og heftelser	16	62	83	54	14	4	233
Behov for klarlegging av fremtidige rettigheter	5	21	55	95	53	4	233
Behov for tillatelse etter annet lovverk (f.eks. etter jordloven)	1	6	69	91	64	4	235
Utfylling av søknadspapirer	2	16	56	128	30	2	234
Kostnader for saksbehandling	4	16	48	107	55	4	234
Kostnader for oppmåling	12	28	52	97	41	5	235

Behov for tillatelse etter annet lovverk, utfylling av søknadspapirer og hvilke kostnader som er forbundet med saksbehandlingen er de tre temaene som flest veileder om ofte eller alltid. Det kan tyde på at dette er temaer som søkere har mer utfordringer med og at det for eksempel kan være behov for et mer brukervennlig og/eller sakstilpasset søknadsskjema.

I de neste figurene belyses noen temaer ved å gruppere ut fra kommunestørrelse. Det første temaet er veiledning i forbindelse med behov for klarlegging av eksisterende grenser. For å kunne gjennomføre endring må utgangspunktet være klart, jf. matrikkelloven § 10 som sier at ny matrikkelenhet bare kan opprettes når det er klart hvilken eller hvilke matrikkelenheter den nye enheten blir utskilt fra eller opprettet på. Figur 7.6 viser at kommunene med 20.000-49.999 innbyggere er de som i størst grad veileder om behov for klarlegging av eksisterende grenser. Kommunene med 50.000 og flere innbyggere har høyest andel av de som av og til veileder om eksisterende eiendomsgrenser. Det er ingen klar sammenheng mellom kommunestørrelse og om dette er et aktuelt veiledningstema. Trolig henger det mer sammen med hvilken kvalitet matrikkelen har i den enkelte kommune. En kobling mellom veiledningstema og kvalitet på matrikkelen kan ikke utføres med mine data.



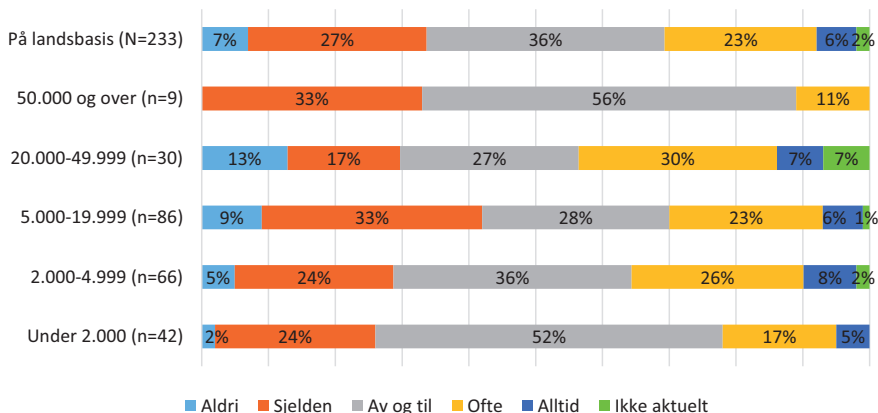
Figur 7.6: I hvilken grad saksbehandlere veileder om behov for klarlegging av eksisterende grenser («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 25 N=227)

Usikkerhet knyttet til eksisterende eiendomsgrenser kan klarlegges allerede i planarbeidet eller ved å sette vilkår i en byggetillatelse. Hvis eksisterende eiendomsgrenser er klarlagt eller det ikke er noe som tilsier at de er usikre eller omtvistet før det skal sendes inn søknad om endring av fast eiendom, er det ikke være aktuelt for saksbehandlere å veilede om dette temaet. Tabell 7.2 viser i hvilken grad usikre grenser klarlegges før en søknad sendes inn. Av de ulike alternativene, å benytte et privat firma, kommunen eller jordskifterett, forekommer det oftest at kommunen avholder oppmålingsforretning. Vilkår om klarlegging av grenser i byggesaker benyttes sjelden.

Tabell 7.2: I hvilken grad usikre grenser klarlegges før søknad sendes inn og før det gis tillatelse, eventuelt som vilkår i byggetillatelse («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 30).

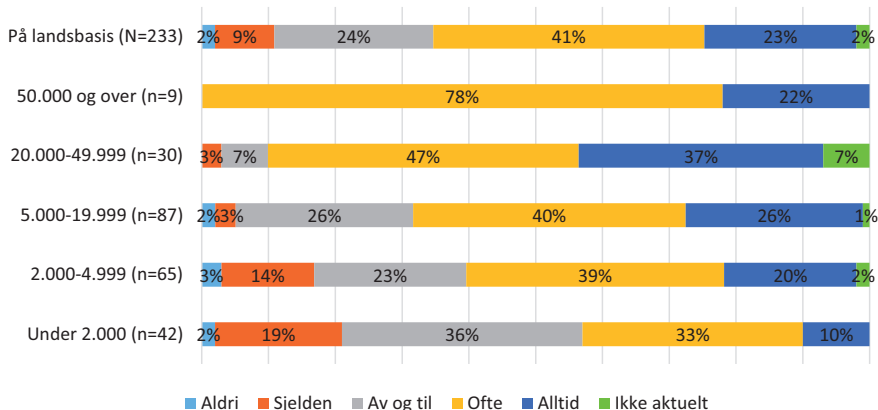
Klarlegging av usikre grenser	Aldri/ sjelden	Noen ganger	Ofte/ alltid	Vet ikke	N
Ved at partene benytter et privat firma for å måle eksisterende situasjon før søknaden sendes inn.	167	22	3	39	231
Ved at kommunen gjennomfører oppmålingsforretning for å avklare uklare grenser før tillatelse gis.	71	79	62	23	235
Ved at partene krever grensegangsak/ grensefastsettelse for jordskifteretten før saken sendes inn/ferdigbehandles.	102	84	15	33	234
Ved å sette vilkår om oppmåling etter plan- og bygningsloven § 21-4 sjette ledd, bokstav a i byggetillatelseter.	128	53	17	34	232

I hvilken grad kommunen veileder om eksisterende rettigheter og heftelser fremkommer av figur 7.7 som viser at det er 34 % på landsbasis som sjelden eller aldri veileder om dette, mens 29 % gjør det ofte eller alltid. Blant de største kommunene har 11 % svart at de gjør det ofte. I de største og minste kommunene er det over 50 % som av og til veileder om det.



Figur 7.7: I hvilken grad saksbehandlere veileder om behov for klarlegging av eksisterende rettigheter og heftelser («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 25).

For nye rettigheter til atkomst, vann og avløp er det 64 % som veileder om det ofte eller alltid (figur 7.8). Alle de største kommunene svarer at de ofte eller alltid veileder om dette, og 84 % av de nest største kommunene svarer ofte eller alltid. Andelen som veileder om nye rettigheter øker med kommunistørrelsen og de minste kommunen gjør det sjeldnere.



Figur 7.8: I hvilken grad saksbehandlere veileder om behov for klarlegging av fremtidige rettigheter (vei, vann og avløp) («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 25).

De foregående figurene viser at det er ingen klar sammenheng mellom kommunestørrelse og i hvilken grad det veiledes om behov for klarlegging av eksisterende rettigheter og heftelser. For veiledning av fremtidige rettigheter derimot avtar veiledning med kommunestørrelse, og de minste kommunene har høyest svarprosent på aldri eller sjelden. Veiledning ser ut til å oftere omhandle fremtidig situasjon enn den eksisterende. I 2 % av kommunene er ikke dette aktuelle temaer ved veiledning av søknad om endring av fast eiendom.

7.1.3 utfordringer ved veiledning

Saksbehandlerne peker på flere forhold ved veiledningsoppgaven, blant annet at veiledning er tidkrevende og søker har stort behov for veiledning. Mange krav fra lovgiver fører til at søker trenger mye veiledning og at saksbehandlerne til tider må veilede om alle punkter i søknadsskjemaet. Videre oppleves veiledning som «problematisk når det ikke ligger til rette for fradeling». En annen utfordring som det pekes på er utnyttelsesgrad, hvor søker har utfordringer med å beregne utnyttelsesgraden og sikre at både avgivereiendommen og den nye eiendommen er innenfor kravene i arealplanen.

Søkers manglende fagkompetanse og manglende krav til fagkompetanse hos søker trekkes frem. Søker beskrives som «uprofesjonelle» og har «lite kunnskap». Andre punkter som trekkes frem er at søker ikke forstår lov, ikke forstår arealplan og ser kun egne ønsker og ikke samfunnet. Nabokrangler trekkes inn og at søker ikke forstår forskjellen mellom det privatrettslige og hva som er kommunens oppgave. En saksbehandler skriver at hans eller hennes «erfaring er at søkerne oftest har lite kompetanse, kommunens nettsider burde åpenbart vært brukt mer aktivt for å spre informasjon».

En mulig løsning på utfordringene ved veiledning er å stille krav til fagkompetanse. Plan- og bygningsloven stiller krav til ansvarlig søker for andre søknadspliktige tiltak i § 20-1. På bakgrunn av det ble saksbehandlerne spurt om en innføring av krav til ansvarlig søker kan føre til mer komplette søknader, her svarer så mange som én av fem at de ikke vet. Videre mener 31 % at det ikke vil det og 49 % at det vil gi mer komplette søknader (saksbehandler spørsmål 55). Ansvarlig søker blir nærmere omtalt i delkapittel 7.3.

En saksbehandler skriver at «[d]e fleste søker om fradeling bare en til to ganger i livet. Jeg synes kommunen bør ta på seg jobben med å hjelpe og informere søkerne». Kommentaren viser behovet for veiledning og saksbehandlerens forståelse av ansvaret for å veilede.

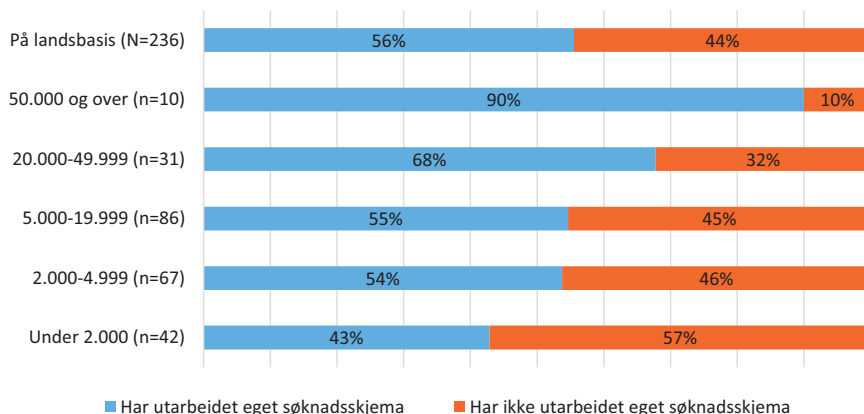
Veiledningsbehovet er videre være avhengig av hva slags endringer søker ønsker. De søknadspliktige tiltakene om endring av fast eiendom er mangfoldige. De spenner fra en arealoverføring for å få plass til å bygge en garasje til store byomformingsprosjekter.

7.2 Søknadsskjema

Av saksbehandlerne oppga 68 % at de ofte eller alltid veileder om utfylling av søknadsskjema og 24 % svarte av og til (saksbehandler spørsmål 25). Dette utgjør over 90 % av saksbehandlerne, noe som indikerer at det brukes mye tid på veiledning i å fylle ut søknadsskjema og at det bør være et forbedringspotensial. En saksbehandler kommenterte at «[s]økere har ofte problemer med å forstå ordlyden i søknadsskjema».

Ved innføring av matrikkeloven og endringer i plan- og bygningsloven ble det, som beskrevet i delkapittel 3.5.2, innført samme skjema for søknad om endring av fast eiendom og for byggesaker, utarbeidet av DiBK. Alternativt kan kommunen utarbeide eget søknadsskjema. Kommunens søknadsskjema som gjelder de delene av arbeidet som gjennomføres etter matrikkeloven skal godkjennes av Kartverket. Forundersøkelsen viste at kommunene ønsker seg ett søknadsskjema for hele prosessen, tilsvarende det gamle skjemaet etter delingsloven (vedlegg 6). Det betyr ett skjema der søker både søker om endring av fast eiendom etter plan- og bygningsloven, og rekvirerer oppmålingsforretning etter matrikkeloven. Noen kommuner har utviklet eget søknadsskjema (figur 7.9) og eksempler på dette er tatt inn i vedlegg 7. Om søknadsskjemaene er sendt til Kartverket for godkjenning har spørreundersøkelsen ikke informasjon om, men Kartverket kan opplyse at de ikke har godkjent noen søknadsskjemaer (pr. august 2018). En saksbehandler har gitt en beskrivelse sin opplevelse av godkjenning av søknadsskjema:

«Jeg krysser av på at kommunen hadde laga eget skjema. Det er en sannhet med modifikasjoner. Jeg har flikket/justert på et skjema jeg fikk et eller annet sted (husker ikke hvor). Det skal sies at dette skjemaet senere er veiet og funnet for lett av kartverket. Skjemaet må således endres/skiftes ut. Det kommer jeg til å gjøre den dagen jeg får god tid!»



Figur 7.9: Fordeling av kommuner i forhold til om de har utarbeidet eget søknadsskjema for søknad om endring av fast eiendom («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 19).

Datamaterialet viser at det er små forskjeller i antall kommuner som har utarbeidet eget skjema og de som benytter standardskjema. Som det fremkommer av figur 7.9 er det 56 % av kommunene som har utarbeidet eget og 44 % som ikke har utarbeidet eget. Figuren viser også fordeling på kommunestørrelse. Det er en klar tendens til at andelen kommuner som har utarbeidet eget skjema øker med kommunestørrelsen. Blant de største kommunene er det kun én kommune som ikke har utarbeidet eget søknadsskjema.

Gjennom forundersøkelsen kom det frem at standardskjema utarbeidet av DiBK for de to saksstypene byggesaker og endring av fast eiendom, ikke fungerer så godt for søknader om endring av fast eiendom. Manglende informasjon knyttet til søknadsskjema og manglende samordning mellom plan- og bygningsloven og matrikkelloven kan illustreres med et sitat fra en av saksbehandlerne:

«Det bør snart kome eit enklare skjema/ søknadsprosedyre etter pbl. og matrikkellov som kan brukast av heile landet. Syns det er sjokkerande at det ikkje er meir fokus på dette. I våre kommunar bruker me eit skjema som blei lagt ut til høring ei gong, men har planar om å lage eit eige skjema når me får tid til det, slik som mange andre kommunar har gjort. Her skal alle sitte på kvar si tue og sløse ressursar på skjemautforming! Dette bør samordnast. Så må Kartverket slutte å gøyme seg bak at PBL ikkje høyrer under deira saksområde og at det derfor ikkje kan lagast eit felles skjema for frådelling etter PBL og matrikkellov».

Sitatet illustrerer også utfordringen med at saksområdet endring av fast eiendom ikke er samlet hos en statlig myndighet. Det er kun skjema for oppmålingsforretning som skal sendes Kartverket og som kan godkjennes av Kartverket. Det har ikke kommet frem at det finnes tilsvarende godkjenningssordning for søknadsskjema etter plan- og bygningsloven.

For å undersøke om søknadsskjema utarbeidet av kommunen kan bidra til at det er mindre behov for veiledning om utfylling av søknadspapirer er spørsmålet om kommunen har utarbeidet eget søknadsskjema og om de veileder om utfylling av søknadspapirer satt sammen i tabell 7.3. Hvis utarbeidelse av eget søknadsskjema skulle ført til at det ble enklere for søker og mindre behov for veiledning om dette temaet for saksbehandler, skulle antallet saksbehandlere vært lavest for den kombinasjonen. Resultatet er motsatt og viser at det ikke, ut fra denne analysen, er gitt at søker trenger mindre hjelp ved bruk av søknadsskjema utarbeidet av kommunen.

Tabell 7.3: Hvor ofte saksbehandlerne veileder om utfylling av søknadspapirer og om kommunen har eget søknadsskjema («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 19 og 25 N=231).

	<i>Aldri/sjelden</i>	<i>Av og til</i>	<i>Ofte/alltid</i>	<i>N</i>
<i>Har utarbeidet eget søknadsskjema</i>	9	27	91	127
<i>Har ikke utarbeidet eget søknadsskjema</i>	9	29	66	104

I forskningsprosjektet er det samlet inn 14 søknadsskjemaer utarbeidet av kommunene. Alle skjemaene er tatt inn i vedlegg 7. Alle skjemaene inneholder både søknad om endring etter plan- og bygningsloven og rekvisisjon av oppmålingsforretning etter matrikkelloven.

Kommunen har trolig tatt inn det de mener er nødvendig informasjon for å gjennomføre saksbehandling. Det er satt av åpne plasser for søker til å skrive inn utfyllende informasjon. Noen har tatt inn en oversikt over aktuelle vedlegg som må følge søknaden. Dette kan være gjenpart av nabovarsel og naboliste, situasjonsplan, uttalelser fra andre myndigheter og avtaler om nødvendige rettigheter. Bruken av lovhjemler og forklaring eller annen veiledning for søker varierer, og det er kun én søknad som har en egen veiledning. Noen kommuner (antall er ikke samlet inn i spørreundersøkelsen) utarbeider situasjonskart som søker kjøper. En illustrasjon av hva et slikt situasjonskart kan inneholde er gitt i figur 7.10. Eksempelet er et situasjonskart som er bestilt fra kommunen. Det kan benyttes for å utarbeide situasjonsplan som skal legges ved søknad om endring av fast eiendom. I tillegg til situasjonskartet sendte kommunen med informasjon om gjeldende arealplan og naboliste.

I fritekstsvaret til saksbehandler spørsmål 33 har saksbehandlerne kommentert utfordringer ved at søknader er mangelfulle, dårlige og ufullstendige. Noen har beskrevet nærmere hva som kan være mangelfullt. Det er søknader som er i strid med lov eller plan, de mangler underskrift, det er ikke samsvar mellom det søker skriver og det søker ønsker, og feil i situasjonsplan. Søknadene er i strid med for eksempel krav om egnethet, kultur og natur. Videre pekes det på tingsrettslige problemstillinger og rettigheter. Søknadene mangler nødvendige avklaringer blant annet i forhold til eksisterende og nye rettigheter.

Saksbehandlerne nevner utfordringer som:

- Ivareta bokkvalitet
- Fortetting (med kvalitet)
- Eplehagene er borte
- Nye tomter kommer i vanskelig terreng
- Vanskelig å vurdere om det er for bratt

Manglene som nevnes er en kombinasjon av informasjon som skulle vært i søknadene, forhold som kommunen skal undersøke og forhold som fører til at kommunen må gi avslag på søknaden. Dette omtales nærmere i kapittel 8.

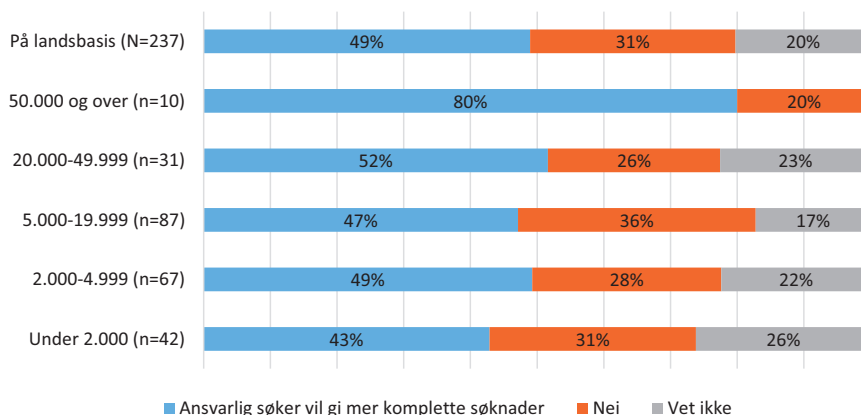
7.3 Søker og fagkompetanse

Det kan stilles spørsmål ved om en mulig løsning på utfordringer ved veiledning og mangler ved søknadene er å innføre krav om fagkompetanse hos søker. Andre tiltak i plan- og bygningsloven § 20-1 er belagt med ansvarsrett, og innføring av ansvarlig søker for alle eller enkelte tiltak innen sakstypen endring av fast eiendom vil kunne inngå i en allerede etablert godkjenningsordning. Saksbehandler ble stilt tre spørsmål til dette temaet for å undersøke hvordan de vurderer en slik mulighet. Innledningsvis til spørsmålene ble saksbehandlerne opplyst om følgende:

«For andre tiltak etter plan- og bygningsloven er det krav om ansvarlig søker. Tiltak om opprettelse og endring av eiendom er unntatt fra dette. En eventuell innføring av ansvarlig søker for disse sakene vil føre til at det stilles kompetanse krav til denne personen eller foretaket».

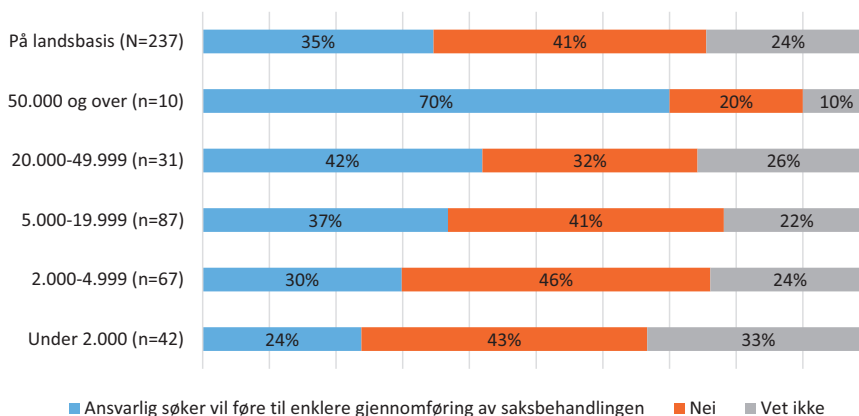
Saksbehandlerne ble spurt om de tror en innføring av ansvarlig søker vil føre til mer komplette søknader og om det vil føre til en enklere gjennomføring av saksbehandlingen. Deretter fikk de et spørsmål med fritekstsvar hvor de kunne beskrive sine synspunkter om behov for fagkompetanse hos søker i saker vedrørende endring av fast eiendom.

På spørsmålet om en innføring av ansvarlig søker vil gi mer komplette søknader svarer 49 % at de tror det. Figur 7.11 viser fordelingen både på landsbasis og på kommunestørrelse. Én av fem har benyttet svaralternativet «Vet ikke». Svarene fordelt på kommunestørrelse gjenspeiler stort sett fordelingen på landsbasis, bortsett fra de største kommunene. For kommuner med 50.000 eller flere innbyggere har åtte av ti kommuner svart at de mener en innføring av ansvarlig søker vil gi mer komplette søknader. De minste kommunene har høyest andel som har benyttet svaralternativet «Vet ikke».



Figur 7.11: Fordeling av saksbehandlere ut fra om de mener innføring av en ansvarlig søker vil føre til mer komplette søknader («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 55).

Når det gjelder om saksbehandlingen blir enklere ved å innføre ansvarlig søker har 24 % svart at de ikke vet om det vil bli enklere. Det er tilnærmet like mange som mener det blir enklere og som har svart «Nei», at de ikke tror det blir enklere å gjennomføre saksbehandlingen (figur 7.12). Blant de største kommunene er det overvekt av de som mener det gir en enklere saksbehandling, med syv av ti som mener det blir enklere. Også her er det høyest andel som har benyttet svaralternativet «Vet ikke» blant de minste kommunene. De har også en høy andel som mener det ikke vil bli enklere saksbehandling.



Figur 7.12: Fordeling av saksbehandlere ut fra om de mener innføring av en ansvarlig søker vil føre til enklere saksbehandling («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 56).

Det kan være grunn til å tro at de største kommunene har større og mer kompliserte saker hvor utbygger allerede benytter personer med fagkompetanse til å gjennomføre søknadsprosessen. Positive erfaringer med dette eller at de ser at de komplekse sakene kunne vært løst bedre hvis sakstypen eller enkelte av tiltakene var underlagt krav om en ansvarlig søker med nødvendig fagkompetanse, kan være bakgrunnen for svarene til de største kommunene.

Svarene som er presentert hittil for temaet ansvarlig søker er utelukkende spørsmål med faste svaralternativer. Siden så mange saksbehandlere har benyttet svaralternativet «Vet ikke» er det grunn til å stille spørsmål ved om svaralternativene var differensiert nok. For å få saksbehandlernes egne synspunkter ble de gitt mulighet til å svare med fritekst. Kommentarene de ga har jeg delt inn i ulike kategorier eller tema. Det er aktører og krav, kostnader, sakstype og veiledning. Flere av kommentarene kan passe i flere kategorier og et utvalg er tatt inn i tabell 7.4.

Tabell 7.4: Kommentarer fra saksbehandlere om deres synspunkt på behov for fagkompetanse hos søker i saker om endring av fast eiendom («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 57).

Aktører og krav

Bør forenkle vårt arbeid betraktelig, men da må disse kunne jobben sin.

De fleste saker som kommer inn er mangelfulle, og krever masse ressurser fra saksbehandler i veiledning av søker. Meglere/advokater/eiendomsutviklere er verst, store entreprenørselskaper leverer vanligvis mest komplette søknader.

Dersom det skal ha merkbar effekt bør det forventes langt bedre kjennskap til tingsrett hos ansvarlig søker enn det "profesjonelle søkere" har i dag.

Det er de aller færreste som klarer å fylle ut en delingssøknad på egenhånd. Erfaringene våre fra byggesak viser samtidig at også søknader fra ansvarlige søkere i de aller fleste tilfeller er mangelfulle, så det gir ikke nødvendigvis en bedring i kvalitet.

Foretak med ansvarsrett oppmålingsteknisk projektering TKL 2

Har mange søknader der foretak som er ansvarleg søker har hjulpet til og/eller sendt inn søknad om oppretting og endring av eigedom. Disse søknadene er heller ikke fullstendige.

Med økt kompetanse vil forhåpentligvis søknader være mer komplette og raskere saksbehandling vil dermed være mulig.

Kostnader

"profesjonelle aktører" advokater, meglere som tar betaling fra søkere for å fylle ut søknader er ikke nødvendigvis gode nok og kommunen må innhente mangler ved søknadene.

De fleste søknadene er enkle å utforme og krav om ansvarlig søker vil bare være kostnadsdrivende for søker. Kompliserte delingssaker munner ofte ut i plansaker eller jordskifte og da er det uansett kompetansekrav.

det bør absolutt IKKE være et krav å ha en ansvarlig søker for å søke om å dele fra! utgifter til søkere vil bli uforholdsmessig høye for ting som kan være helt enkle og banale.

Det ville gjort det enklere for oss som saksbehandlere, men jeg mener det blir urimelig overfor hjemmelshaver/tiltakshaver at slike søknader skal underlegges ansvarsrett

Er redd for at det blir en distanse mellom søker, kjøper og naboer. Så lenge søker selv må avklare med naboer blir alt lettere med senere grenseoppgang og andre nødvendige avklaringer.

Blandet erfaring med ansvarlig søker i byggsaker - ikke alle er like flinke her; relativt ofte behov for supplering av søknader. Tror innføring av dette kravet i delingssaker, bare vil være et fordyrende element for søkerne. De fleste greier dette fint med god veiledning og hjelp fra kommunen.

Sakstype

Ansvarlig søker i delingssaker bør ikke innføres. Med veiledning/informasjon fra kommunen går det greit med søknader i de aller fleste tilfellene. Noe mer ugreit når det kreves dispensasjon. Da er det spesielt begrunnelsen som er krevende for søker.

Like nødvendig som i byggesøknader

Tabell 7.4 fortsetter

Dersom søker nyttar informasjon på heimeside, førehandskonferanse etc vil dei fleste kunne fylle ut komplett søknad. Sakshandsamar brukar mykje tid på førebuing/informasjon til søkerar, men får likevel mangelfulle søknader. I særlege tilfelle kan det vere behov for råd frå føretak med kompetanse, men vi ser ofte at søknader fylt ut av advokatar e.l også har vesentlege manglar.

Helt klart behov. Eks ved beregning av utnyttelse ved fradeling av eksisterende bolig eller ved eksisterende bolig blir liggende igjen på avgivereiendommen.

Veiledning

Brakar ein del tid på å veilede søkerar. Det ville truleg bli mindre av det.

De fleste søker om fradeling bare en til to ganger i livet. Jeg synes kommunen bør ta på seg jobben med å hjelpe og informere søkerne.

Dette er ikkje naudsynt, eg likar kontakten me har med folk i kommunen, innbyggjarane våre, me hjelper dei og dei får den hjelpa dei fortener. Direkte kontakt best her, utan mellomledd og ansvarleg søker.

Dette handler bare om veiledning. Det er for det meste to kryss på et skjema, en strek et kart og en runde til naboene. Det får de aller fleste til. Får da være grenser for hvor byråkratisk man skal gjøre ting. Kartverkets skjema for rekvisisjon er unødvendig kryptisk.

Er redd at krav om ansvarlig søker vil medføre unødig merarbeid for tiltakshaver. Søknad om deling bør kunne løses uten ansvarlig søker. Det viktigste er at kommunen blir kontaktet i forkant slik at veiledningen gir grunnlag for komplette søknader og gode løsninger.

God veiledning i forkant og et godt forhold og varsling av naboer gir ofte et godt grunnlag for behandlingen

Jeg mener at kommuner generelt har for dårlig veiledning på hjemmesiden over hvordan man søker om deling av eiendom.

Regelmessig bruk av førehandskonferansar erstattar langt på ansvarleg søker funksjonen. Slike konferansar er oftast også svært nyttig for kommunen.

Det første temaet som tas opp er aktører som kan være ansvarlig søker, forholdet til fagkompetanse og erfaringer saksbehandlerne har med ulike aktører. Det vises til meglere, advokater og private firma. Dette er aktører som allerede bistår enkelte søkere og saksbehandlerne opplever ikke nødvendigvis at det er positivt, som for eksempel en skriver så «ser [han eller hun] vel ofte at fagpersonar ikkje er synonymt med kvalitet på søknader». Mens en annen har positive erfaringer og uttrykker at «[s]øknader fra advokatfirma er ofte bedre enn fra andre». Noen saksbehandlere gir uttrykk for at de har god erfaring med at større grunneiere eller entreprenører har opparbeidet seg kunnskap som gir tilfredsstillende søknader. Andre søkere gjøre dette kanskje bare en gang i livet og kommunen mener at da kan kommunen veilede. Ved en eventuell innføring av ansvarlig søker pekes det på at det er viktig med fagkompetanse. En saksbehandler beskriver hvilke krav han eller hun mener bør stilles til fagkompetanse: kjennskap til matrikkelen, grunnbok, plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven, jordloven, servitutloven, sameieloven og konsesjonsloven.

Et annet tema, eller kanskje mer bekymring, er muligheten for økte kostnader for søker. Ni saksbehandlere peker på at innføring av ansvarlig søker kan føre til økte kostnader for søker eller økt byråkrati. Med andre ord en negativ løsning for søker. Det trekkes frem at søknadene ofte er enkle og at søknadsskjemaet er lagd unødvendig komplisert. Dette viser igjen noe av utfordringen ved sakstypen, tiltakene varierer. Det er spesielt søknader som inneholder dispensasjon som trekkes frem. Fire saksbehandlere nevner at det er utfordringer med søknader om dispensasjon, og en skriver at det ikke nødvendigvis blir bedre av at søker får hjelp. En annen skriver at dispensasjonssøknadene ofte er mangelfulle og at argumentasjonen er personlig og ikke i tråd med plan- og bygningslovens regler.

I kommentarene ble det foreslått å differensiere tiltakene. Søknader som omtales som enkle kan unntas, mens mer kompliserte saker og saker som krever dispensasjon kan underlegges krav om ansvarlig søker. Et annet forslag er å innføre krav om forhåndskonferanse og gjennom den informere om rammeverket og hvilke muligheter og begrensinger søker må forholde seg til. Det er også fire andre som trekker frem forhåndskonferanser som viktig virkemiddel for å informere søker og få komplette søknader.

7.4 Drøftelse og delkonklusjon kapittel 7

7.4.1 Veiledning

Kommunen har i henhold til forvaltningslovforskriften § 11 en veiledningsplikt. Kommunen skal veilede innen sitt fagområde og selv gjøre en vurdering av hvilket behov søker eller parter i en sak har for veiledning. For blant annet å få klarlagt sakens rammer kan det gjennomføres forhåndskonferanse etter reglene i plan- og bygningsloven § 21-1. De fleste saksbehandlere, 91 % (saksbehandler spørsmål 7), bidrar med veiledning av søker. Veiledning gjennomføres både uformelt og formelt. Uformell veiledning gjennomføres ofte eller alltid av 71 %, mens nesten halvparten sjelden eller aldri gjennomfører formell veiledning i form av forhåndskonferanse for søknad om endring av fast eiendom.

Det er andre i kommunen som også kan bidra med veiledning, som for eksempel eiendomslandmålerne. For dem er veiledningsplikten beskrevet i forarbeider til matrikkeloven, Ot.prp. nr. 57 (2006–2007):12. Aadland peker på at det i denne sammenhengen benyttes, noe uheldig, begreper som «informere» og «rådgivning» som gjør meningsinnholdet noe uklart. Det er veiledningsprinsippet som gjelder og «bruken av terminologien «rådgivning» [kan] være svært uheldig ettersom det vil være i strid med uavhengighetsprinsippet å gi råd til en av partene i tilfeller hvor det kan oppstå en tvist» (Aadland 2011b:126). Fordi en del saksbehandlere også er eiendomslandmålere er dette trolig er en bakgrunn flere saksbehandlere har med seg, jf. presentasjon av datamaterialet i kapittel 6.

Forvaltningslovforskriften § 3 gir uttrykk for at kommunen «bør hjelpe til med å fylle ut skjemaer og utarbeide klager og andre dokumenter når det synes å være behov for slik hjelp». Samtidig må ikke veiledning gjøres slik at kommunens objektivitet kan trekkes i tvil når det er to eller flere parter med motstridende interesser i en sak, jf. forvaltningslovforskriften § 6. Ved endring av fast eiendom har en søknad stort sett alltid to eller flere parter, men partene trenger ikke ha motstridende interesser.

Det er saksbehandlere som opplever veiledning som utfordrende, spesielt i kommuner der samme person både veileder og gjennomfører saksbehandling. Det er derfor viktig at den som veileder ikke saksbehandler samtidig. Det vil de normalt sett ikke gjøre da saken som regel ikke er fullt opplyst på veiledningstidspunktet. Selv om saksbehandler ikke går utover veiledningsplikten er det grunn til å stille spørsmål om enkelte kommuner har en utfordring i form av at samme person er saksbehandler, eiendomslandmåler og fører matrikkel. Eksemplene fra fritekstsvarene viser at enkelte saksbehandlere ser ut til å gå litt vel langt i deres veiledning. Det er en balansegang mellom å opplyse at en søknad mest sannsynlig får avslag og å la søker få prøve saken sin.

Det presenterte datamaterialet viser at kommunene bruker tid på veiledning. Enkelte saksbehandlerne beskriver at det tar mye tid, men undersøkelsen gir ikke svar på hvor mye. Kommentarene viser at saksbehandlerne er bevisste kommunens veiledningsplikt, men også at det er usikkerhet i forhold til hvor langt den strekker seg. For noen kan denne tiden reduseres ved å innføre ansvarlig søker eller annen søker med fagkompetanse. Et annet forslag, som kom frem i fritekstsvaret fra én saksbehandler, er innføring av krav om forhåndskonferanse. En innføring av krav om forhåndskonferanse kan være en utvidelse av kommunens veiledningsplikt. Saksbehandlere skriver i kommentarene at veiledning av søker er viktig for å få komplette søknader. Det pekes også på at en innføring av ansvarlig søker kan føre til mindre behov for veiledning.

7.4.2 Søknadsskjema

Omtrent halvparten av kommunene har utarbeidet eget søknadsskjema. Kun ett av skjemaene jeg har mottatt inneholder en veiledning til søker. Ifølge forvaltningslovforskriften § 5 skal søkere gis en slik veiledning. Alle de fem skjemaene jeg har fått tilsendt kombinerer søknad om endring etter plan- og bygningsloven og rekvisisjon av oppmålingsforretning etter matrikkelloven. I kommentarer i spørreundersøkelsen uttrykker saksbehandlerne at det er ønskelig med ett søknadsskjema som dekker både søknad om endring av fast eiendom etter plan- og bygningsloven og rekvisisjon av oppmålingsforretning etter matrikkelloven. Det vil si ett enhetlig skjema for hele landet, som gir den informasjonen kommunen trenger for å behandle og realisere søknaden.

Saksbehandlerne opplever utfordringer med standard skjemaet som også benyttes til byggesaker. I perioden 2010 til 2015 var søknad om endring av fast eiendom en del av standard skjemaet som også gjaldt tiltak belagt med ansvarsrett. Dette ble endret av DiBK i 2015, noe som førte til at saksbehandlerne som har besvart spørreundersøkelsen ikke hadde mye erfaring med bruk av det nye standard skjemaet. Det er derfor usikkert om det nye standard skjemaet oppfattes like utfordrende som det gamle, hvor også tiltak med ansvarsrett var med. Det forenklete standard skjemaet for byggesøknad, felles for endring av fast eiendom og byggesøknader uten ansvarsrett, i kombinasjon med Kartverkets rekvisisjon av oppmålingsforretning, er trolig avbøtende for enkelte av utfordringene som kommer til uttrykk.

Som datamaterialet viser er utfylling av søknadspapirer et tema 68 % av saksbehandlerne veileder om ofte eller alltid. Det er ikke grunnlag for å si at kommuner som har utarbeidet eget søknadsskjema veileder mindre om dette temaet, jf. sammenstillingen i tabell 7.3.

For søknad om endring av fast eiendom etter plan- og bygningsloven kan kommunen bruke standard skjema utarbeidet av DiBK, utarbeide et eget søknadsskjema eller de må godta en søknad som gir de opplysninger som er nødvendige for at kommunen kan behandle søknaden. I henhold til plan- og bygningsloven § 21-2 skal søknaden være skriftlig og undertegnet av søker. For søknader etter plan- og bygningsloven heter det i SAK 10 § 5-1 at «[n]år søknad og erklæring om ansvarsrett gir opplysninger i samsvar med standardiserte blanketter eller elektronisk byggesøknad, kan kommunen ikke kreve at opplysningene fremlegges på annen måte». Dette innebærer at i utgangspunktet kan den enkelte kommune vurdere hva som er nødvendig og tilstrekkelig informasjon.

Når det gjelder rekvisisjon om oppmålingsforretning, som er nødvendig å sende inn for å få realisert en tillatelse, kan kommunen benytte standard skjema utarbeidet av Kartverket eller utarbeide eget som skal godkjennes av Kartverket, jf. matrikkelforskriften § 23. Slik regelverket fremstår er det ikke krav om at søker må benytte dette skjemaet. Kartverket har ikke godkjent noen kommunale skjemaer pr. august 2018.

Til sammenligning må en søknad om seksjonering benytte fastsatt skjema, jf. forskrift om bruk av standardisert søknad om seksjonering § 2. Formålet er «å sikre at en søknad om seksjonering eller reseksjonering inneholder de opplysningene kommunen må ha for å kunne behandle søknaden» (§ 1). Dette fører til at søknader om seksjonering som fremsettes på annen måte avvises og kommunen må veilede om bruk av fastsatt skjema.

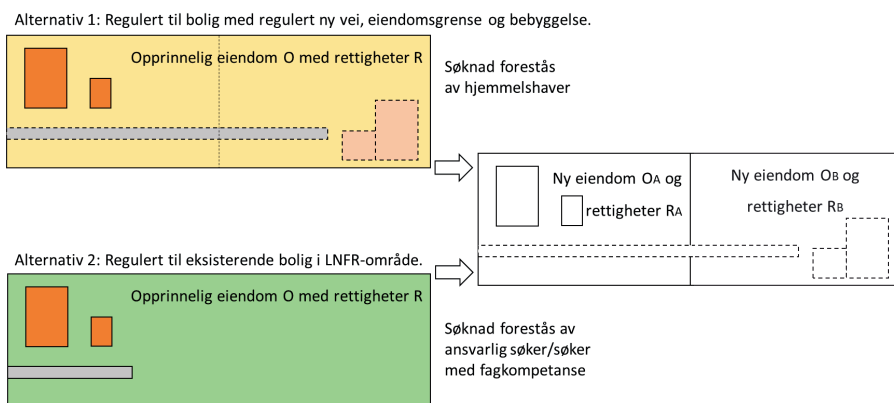
Det er ulike regler for ulike typer eiendomsdannelse til tross for at alle søknadene skal gi kommunen den informasjonen de trenger for å behandle søknaden. Det er grunn til å stille spørsmål ved om dette er en heldig løsning når det ikke stiller krav til fagkompetanse. Slik det fremstår i dag bør det utformes et eget skjema for søknad om endring av fast eiendom.

7.4.3 Søker

Etter dagens regler er det ingen krav til fagkompetanse hos søker for søknad om endring av fast eiendom, mens for andre tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-1 er det krav om ansvarlig søker og de ulike oppgavene i byggesaken er belagt med ansvarsrett. Det er med andre ord en eksisterende løsning for å stille krav til fagkompetanse etter gjeldende lov for andre tiltak. Saksbehandlerne ble derfor spurt om en innføring av ansvarlig søker for søknad om endring av fast eiendom vil gi mer komplette søknader og en enklere saksbehandling. Videre fikk de mulighet til å komme med kommentarer. På landsbasis er saksbehandlerne mer positive til at søknadene blir mer komplette enn at saksbehandlingen blir enklere. En av årsakene kan være at flere nevner dårlige erfaringer med profesjonelle aktører i dag og erfaringer fra byggesaker der det allerede er et krav til ansvarlig søker.

Datamaterialet viser at det er feil og mangler i søknader om endring av fast eiendom, og et potensiale for forbedring, men det viser ikke antall feil og mangler. Saksbehandlerne for søknader om endring av fast eiendom peker på at det er mangler i byggesaker, også for sakstyper med ansvarlig søker. Mangelfulle søknader pekes også på som en av flere utfordringer fra byggesaksbehandlere i DiBKs rapport (2016:19). En undersøkelse presentert av Norkart (2018) i forbindelse med digitalisering av byggesaksbehandling viser at 40 % av byggesøknadene har mangler. Digitalisering er fremhevet i dokumenter som «Gode bygg for eit betre samfunn» (Meld. St. 28 (2011-2012)), ByggNett fra DiBK (2014) og «Digital agenda for Norge» (Meld. St. 27 (2015–2016)). Digitalisering skal bidra til færre feil og mangler, men slik digitaliseringsprosjektet er lagt frem er det lite å finne om søknad om endring av fast eiendom i saksprosessen som beskrives av KS (2017). Et av målene med det som beskrives som ebyggesak er «mer effektiv produksjon i kommunene og mer enhetlig praktisering av regelverket» DiBK (2014:18).

Noen saker er enkle, mens andre er mer komplekse. Ved en innføring av ansvarlig søker eller krav til fagkompetanse, kan det tenkes at det skal differensieres mellom enkle og komplekse tiltak, tilsvarende som byggesaker, jf. plan- og bygningsloven § 20-2. Neste spørsmål blir derfor hvilke som skal unntas og hvilke som skal ha et krav til søkers fagkompetanse. En mulighet kan være å differensiere på grunnlag av hva som er klarlagt i arealplan, som illustreres i figur 7.13 og baserer seg på temaene som er undersøkt i dette kapittelet og figur 2.4 fra delkapittel 2.1. Figuren viser to alternativer til planstatus og ut fra det hvem som kan søke. I alternativ 1 kan hjemmelshaver søke. Eiendommen er regulert og den ønskede endringen er i tråd med arealplan. For alternativ 2 må søknaden inneholde dokumentasjon på at den nye eiendommen B får nødvendig veirett over A. Både A og B må ikke overskride eiendommenes utnyttelsesgrad. Det må søkes om dispensasjon fra arealformålet. Søknaden må forstås av søker med fagkompetanse, for eksempel en ansvarlig søker.



Figur 7.13: Forslag til ulike løsninger ved endring fra en eiendom til eiendommene A og B basert på hva som er avklart i arealplan.

Neste spørsmål er hvem som skal godkjennes som ansvarlig søker eller hvilke krav til fagkompetanse som skal stilles. En mulighet er å se til Danmark og deres landinspektør som utreder og klargjør saken før den sendes kommunen for kontroll (delkapittel 2.1.3 og figur 2.5). I forslaget til endringer i matrikkeloven var et forslag at en privat landmålerbransje kunne bistå i søknadsprosessen. Dette er ikke vedtatt, men det er vedtatt å innføre krav til fagkompetanse ved at eiendomslandmåler må ha landmålerbrev. Det kan være en mulighet at en aktør med landmålerbrev kan bistå søker eller kvalifisere som ansvarlig søker.

I kommentarene er det flere som trekker frem at innføring av ansvarlig søker blir et unødvendig fordyrende ledd. Dagens formelle rammeverk gir søker mulighet til å få veiledning av kommunen og en innføring av ansvarlig søker fører til at søker må betale for denne tjenesten. Samtidig er det pekt på i flere sammenhenger, blant andre av Mjøs og Sevattal (2011), at Norge har et høyt antall eiendomstvister. Hvis søknaden blir mer komplett og eventuelle uklarheter knyttet til for eksempel rettigheter og eksisterende grenser avklares før søknaden sendes inn, er det grunn til å tro at saksbehandlingen blir enklere og søknaden går raskere igjennom prosessen. Søker kan spare både tid og penger på selve prosessen og det er større mulighet for å spare kostnader i forhold til at det ikke oppstår utfordringer og konflikter i ettertid.

En eventuell endring av regelverket må ha brukeren, det vil si søkeren og partene, i fokus. En innføring av krav til fagkompetanse hos søker skal ikke skje utelukkende fordi det forenkler arbeidet til kommunen, men fordi det gir en bedre løsning totalt sett. To sentrale spørsmål er hvor profesjonalisert det er ønskelig å gjøre søkerrollen og hvor profesjonell den trenger å være.

8 Saksforberedelser

Saksforberedelser er kommunens oppgave med å utrede de formelle forutsetningene for søknaden, opplyse saken og legge til rette for å kunne fatte en riktig avgjørelse.

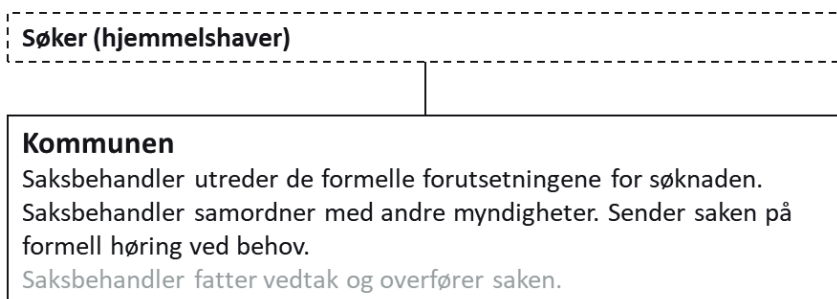
Saksforberedelsene utgjør trolig den største delen av saksbehandlingen. Det formelle rammeverket for saksforberedelsene er presentert i delkapittel 3.6. Saken skal opplyses og under saksforberedelsene skal andre myndigheter høres, i tråd med kommunens samordningsplikt. Denne delen av prosessen er illustrert i figur 8.1 og belyses gjennom tre operasjonelle forskningsspørsmål:

1. Hvilken kontroll av søknad og samordning mot berørte instanser utfører kommunen?
2. Hvordan benyttes matrikkelen som saksbehandlingsverktøy?
3. Hvordan vurderes søknader som er i strid med arealplan?

Kommunens gjennomføring av saksforberedelser kan begynne allerede ved veiledning av søker, som ble presentert i kapittel 7. Deretter skal søknaden kontrolleres, forberedes og det skal fattes et vedtak. Deler av dette arbeidet inngår i kommunens samordningsplikt.

Det er et formelt rammeverk som beskriver kommunens plikter og muligheter ved saksforberedelsene, men kommunen kan i tillegg utarbeide rutiner for hvordan det skal gjennomføres. Hvordan kommunene løser dette beskrives gjennom resultater fra spørreundersøkelsen og eksempler hentet fra innsendte sjekklister og skjema. Det første operasjonelle forskningsspørsmålet bygger videre på delkapittel 5.1.2 om kommunens kvalitetssikringssystem.

Matrikkelen skal vise registrerte eksisterende eiendomsgrenser og eksisterende grenser er et utgangspunkt for å gjøre endringer. Det andre operasjonelle forskningsspørsmålet undersøker hvordan saksbehandlerne benytter matrikkelen i saksforberedelsene, mens det tredje operasjonelle forskningsspørsmålet undersøker hvordan praksis er når søknad er i strid med arealplan. Kapittelet avsluttes med drøftelse og delkonklusjon for temaene.



Figur 8.1: Skjematisk fremstilling av kommunens arbeid med saksforberedelser, før det fattes vedtak, i prosessen for endring av fast eiendom.

8.1 Kontroll og samordning

8.1.1 Kontroll av søknaden

Søknaden skal være skriftlig og gi de opplysningene som er nødvendig for at saken er tilstrekkelig opplyst. Omtrent halvparten av kommunene har valgt å utarbeide egne søknadsskjema, jf. delkapittel 7.2. Det kan være en enklere måte å sikre at søker gir de nødvendige opplysningene enn å benytte standardskjema. For å kontrollere søknadene har 48 % av kommunene sjekklister (saksbehandler spørsmål 20). Noen kommuner har rutiner som nærmest er utformet som sjekklister. Det fører til at i noen kommuner kan en sjekklister tjene som rutine eller en rutine kan benyttes som sjekklister. I spørreundersøkelsen har jeg benyttet «skriftlig» for å understreke at det er rutiner eller sjekklister som også andre kan benytte, ikke kun en arbeidsmetodikk for den enkelte saksbehandler. I avhandlingen er det med andre ord tale om skriftlige sjekklister og skriftlige rutiner når det omtales.

For de fem sjekklisterne jeg har mottatt fra kommunene fremgår det blant annet at de kontrollerer hjemmelsforhold og eventuelt behov for fullmakt, om det er behov for dispensasjon og forholdet til atkomst, vann og avløp, og nabovarsel, som vist i tabell 8.1.

Tabell 8.1: Dokumentanalyse av fem kommunale sjekklister.

<i>Forhold som kontrolleres i sjekklisten</i>	<i>Antall</i>
<i>Hva søknaden gjelder</i>	2
<i>Hjemmelsforhold/Signatur</i>	4
<i>Firmaattest, fullmakt</i>	3
<i>Nabovarsling og/eller behandling av nabomerknader</i>	5
<i>Planstatus, formal, avklaring med planavdelingen</i>	4
<i>Intern avklaring med for eksempel landbrukskontor, drift mfl.</i>	5
<i>Vei/nødvendig atkomst</i>	5
<i>Vannforsyning</i>	5
<i>Avløp</i>	5
<i>Forholdet til dispensasjon</i>	5
<i>Situasjonskart</i>	4
<i>Kontrollere matrikkelen</i>	1

Noen tema og sjekkpunkter går igjen i flere sjekklister. De nevner avklaringer etter annet lovverk som forholdet til kulturminner, naturmangfold, ras, flom og radon. Én sjekklister inneholder at saksbehandler skal vurdere egen habilitet. Alle sjekklisterne er anonymisert og samlet i vedlegg 8 sammen med mottatte dokumenter fra kommunene som inngår i deres kvalitetssikringssystemer.

Det er kun én sjekkliste som har nevnt at matrikkelen skal kontrolleres. Med tanke på at eksisterende situasjon og annen informasjon i stor grad hentes fra matrikkelen var dette overraskende. Det er kun fem sjekklister i analysen, så de viser kun eksempler og kan ikke benyttes til å generalisere. Svarene som presenteres i delkapittel 8.2 om matrikkelen som saksbehandlingsverktøy, viser at 93 % av saksbehandlerne ofte eller alltid benytter informasjon om eiendomsgrenser fra matrikkelen som grunnlag for saksforberedelser.

En kommune har utarbeidet et saksomslag hvor forsiden fremstår som en sjekkliste for saken. Den viser kontrollpunkter og saksgangen for saksbehandling (tabell 8.2).

Tabell 8.2: Eksempel på sjekkliste (mottatt sjekklisten, anonymisert og tilpasset oppsettet).

Saksnummer	Gnr./bnr.	Nytt gnr./bnr.	Adresse	Saksbehandler
Hva saken gjelder, sakstype etter pbl (§20-1, bokstav m):				
Opprettelse av ny grunneiendom – Arealoverføring – Dispensasjon – Annet:				
Aktivitet		Dato / Kommentarer		
Søknadsdato/rekvisisjonsdato				
Journalført mottak:		Mangler meddelt:		
Komplett søknad:		Frist vedtak PBL:		
Dispensasjon. NB! Skal føres i planarkivet av geodataavdelingen		Ja / Nei Disp. fra:		
Har eiendommen veirett		Ja / Nei / Ikke relevant Ligger vedlagt søknaden / Utarbeidet ny		
Rettigheter for VA-ledninger		Ja / Nei / Ikke relevant Ligger vedlagt søknaden / Utarbeidet ny		
Må saken sendes landbrukskontoret		Ja / Nei		
Fullmakt/firmaattest		Ja / Nei / Ikke relevant		
Arealoverføring		Ikke relevant Krav i vedtaket om pantefrafall og egenerklæring		
Vedtak PBL				
Vilkår oppfylt				
Saken oversendt geodata				
Gebyr PBL		Ja / Nei		
Gebyr matrikkelloven		Ja / Nei		
Tinglysingsgebyr		Ja / Nei		
Tinglysingsgebyr erklæring(er)		Ja / Nei / Ikke relevant		
Dokumentavgift		Ja / Nei / Ikke relevant		
Faktura sendt:		Faktura betalt:		

Skjemaet eller sjekklisten i tabell 8.2 inneholder flere steder alternativet «Ikke relevant», noe som gjør det enkelt å se om temaet er vurdert eller ikke når saksbehandler eller andre leser gjennom sjekklisten. Hvis søknaden ikke er komplett skal søker få mulighet til å sende inn det som mangler eller rette opp feil. Sjekklisten viser at eventuelle mangler ved søknaden er meddelt søker, de lovpålagte kravene skal kontrolleres, og ved behov skal andre avdelinger kontaktes. Muligheten til å føre på dato gir grunnlag for å beregne tiden saken har tatt og om søker har krav på reduksjon i gebyret. Når det gjelder forholdet til arealplan er det ikke tatt med. Det samme gjelder kontroll av matrikkel og grunnbok.

8.1.2 Rettigheter og kontroll av grunnboken

Det kan være forhold ved eiendommen som skal endres som gjør at endringen det søkes om ikke kan gjennomføres. Blant annet heftelser som pant, veiretter, utbyggingsmuligheter eller andre begrensninger i søkers råderett. Ved å kontrollere grunnboken kan saksbehandler få en oversikt over deler av dette. Forundersøkelsen viste at det var ulik praksis for å kontrollere grunnboken. En saksbehandler som også var eiendomslandmåler sa det var litt tilfeldig om andre rettigheter og heftelser ble sjekket i forbindelse med saksbehandlingen, men at han kontrollerte det i forbindelse med oppmålingsforretningen. Forundersøkelsen viste at det er tvil blant saksbehandlere hvor mye som skal undersøkes og ryddes opp i av gamle rettigheter. En saksbehandler sjekket ikke heftelser og hadde ikke tilgang til grunnboken. I den kommunen var det kun avdelingen for kart og oppmåling, det vil si eiendomslandmåler(e), som har tilgang til grunnboken. Saksbehandler benyttet ofte vilkår i tillatelsen, for eksempel at ny eiendom skal ha veirett over avgivereiendommen og eiendomslandmåleren er behjelpelig med å utarbeide nødvendig dokumentasjon.

I spørreundersøkelsen kom det frem at på landsbasis er det 41 % av saksbehandlerne som ofte eller alltid kontrollerer grunnboken i forhold til avgivereiendommen. Samtidig er det nesten like mange, 39 %, som aldri eller sjelden gjør det, og 20 % som gjør det av og til (saksbehandler spørsmål 45). Tabell 8.3 viser fordelingen i forhold til om de har én eller flere saksbehandlere som behandler søknader om endring av fast eiendom. Tabellen viser at de som kun er én saksbehandler oftere kontrollerer grunnboken enn de som er flere. Kontrollen kan gjøres digitalt via kommunens matrikkelklient og saksbehandler får oversikt og informasjon som en grunnboksutskrift som er bestilt fra Tinglysingen, vist i figur 8.2.

Tabell 8.3: I hvilken grad saksbehandlere kontrollerer grunnboken for avgivereiendommen fordelt etter antall saksbehandlere («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 8 og 45).

Antall saksbehandlere i kommunen	Aldri	Sjelden	Av og til	Oft	Alltid	N
1 saksbehandler	11 %	14 %	27 %	22 %	28 %	102
Flere saksbehandlere	30 %	19 %	16 %	14 %	21 %	129

HJEMMELSOPLYSNINGER

367081 03/05/2007 **HJEMMEL TIL GRUNN**
WANG BRIT INGRID
F.NR: 140841

PENGEHEFTELSER

261140 18/03/2016 **PANDEDOKUMENT**
BELØP: NOK 1.300.000
PANTHAVER: DNB BOLIGKREDITT AS
ORG.NR: 985621551
Uomsattelig

SERVITUTTER

IKKE OVERFØRTE DOKUMENTER: DEN MANUELLE GRUNNBOKEN HAR DOKUMENTER SOM ANTAS KUN Å HA HISTORISK BETYDNING, ELLER SOM ER TINGLYST VEDRØRENDE MATRIKKELENNHETENS GRENSE OG AREAL.

FOR SERVITUTTER ELDERE ENN FRADELINGSDATO OG EVENTUELLE AREALOVERFØRINGER SOM KAN HA BETYDNING FOR DENNE MATRIKKELENNHET HENVISES TIL HOVELBRUKET/ AVGIVEREIENDOMMEN, FOR FESTENUMMER GJELDER HENVISNINGEN SERVITUTTER ELDERE ENN FESTE KONTRAKTEN.

Servitutter i grunn

973 26/03/1940

BESTEMMELSE OM DELEFORBUD

Bestemmelse om vannrett
Bestemmelse om vannledning
Bestemmelse om veg
Bestemmelse om bebyggelse
Bestemmelse om benyttelse
Bestemmelse om gjerde
Pliktig medlemskap i velforeningen m.v.
Med flere bestemmelser

10563 11/07/1975

BEST. OM VANN/KLOAKKLEDN.

Kan ikke slettes uten samtykke fra kommunen

31296 28/10/2002

BESTEMMELSE OM VANNLEDN.

Bestemmelse om anlegg og vedlikehold av ledninger m.v.
Med flere bestemmelser
Kan ikke slettes uten samtykke fra kommunen
GJELDER DENNE MATRIKKELENNHET M.FL.

GRUNNDATA

972 26/03/1940

REGISTRERING AV GRUNN

DENNE MATRIKKELENNHET OPPRETTET FRA: KNR:0219 GNR:56 BNR:6

1585 25/02/1971

REGISTRERING AV GRUNN

UTSKILT FRA DENNE MATRIKKELENNHET: KNR:0219 GNR:56 BNR:37

5

Figur 8.2: Eksempel på grunnboksutskrift fra en boligeiendom. Først beskrives hjemmelsforhold og pengeheftelser, deretter servitutter og til sist grunndata. For nyere utskrifter er alle servitutter fra avgiverieendommen også påført den nye eiendommens grunnboksblad (gjengitt med tillatelse).

På grunnboksutskriften i figur 8.2 under servitutter er det påført standardtekst om at for eldre servitutter fra før etableringsdato henvises det til avgivereiendommen. Deretter følger en oversikt over servitutter i grunn. Blant annet bestemmelse om deleforbud, vannrett, vei, bebyggelse og gjerde. Det kan være utfordrende eller umulig å lese ut fra grunnboken hvilket omfang disse bestemmelsene har og om de er relevante for det søkeren ønsker. Det kan være behov for å lese dokumentet som ligger til grunn for teksten. I forundersøkelsen kom det frem at noen kommuner bestiller utskrift av dokumenter fra Tinglysingen eller Statsarkivet for å undersøke hvilke rettigheter og heftelser som faktisk er tinglyst. Av saksbehandlerne er det 3 % som alltid bestiller og 60 % bestiller sjelden eller aldri utskrift fra grunnboken (saksbehandler spørsmål 45). Tabell 8.4 viser fordelingen på om det er én eller flere saksbehandlere i kommunen. Av saksbehandlerne som er alene er det 16 % som bestiller dokumenter ofte eller alltid. Blant de som er flere saksbehandlere i kommunen er det 7 % som bestiller ofte eller alltid. For kommunen utgjør det en kostnad både i gebyr og tid, men i forundersøkelsen kom det frem at saksbehandlerne som bestilte dokumenter mente saken ble bedre opplyst og de sikret seg nødvendig dokumentasjon tidlig i prosessen.

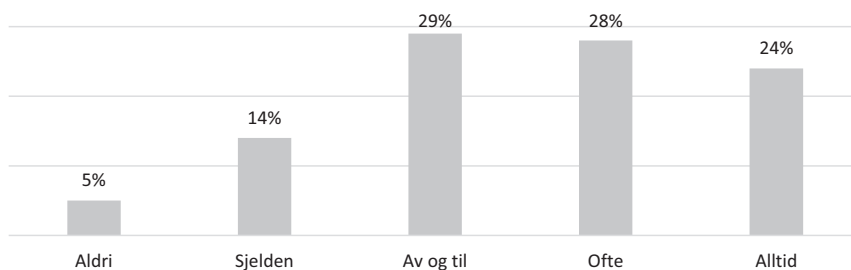
Tabell 8.4: I hvilken grad saksbehandlere bestiller nødvendige dokumenter fra grunnboken fordelt etter antall saksbehandlerne («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» Spørsmål 8 og 45).

<i>Antall saksbehandlere i kommunen</i>	<i>Aldri</i>	<i>Sjelden</i>	<i>Av og til</i>	<i>Ofte</i>	<i>Alltid</i>	<i>N</i>
<i>1 saksbehandler</i>	17 %	33 %	35 %	10 %	6 %	102
<i>Flere saksbehandlere</i>	39 %	30 %	25 %	5 %	2 %	129

Hovedvekten av saksbehandlerne bestiller aldri eller sjelden dokumenter fra grunnboken. Det er en høyere andel av de mindre kommunene som gjøre det ofte. Det er mulig noe av forklaringen ligger i kommunens arbeidsfordeling og at i enkelte kommuner er arbeidet mer spesialisert. For eksempel at forhold knyttet til rettigheter og heftelser er undersøkt av den som veileder eller det utføres av eiendomslandmåler. I forhold til veiledning viste svarene fra delkapittel 7.1.2 at saksbehandlerne gjennomsnittlig kun av og til veileder om behov for klarlegging av eksisterende rettigheter og heftelser (saksbehandler spørsmål 25).

8.1.3 Rettigheter til nødvendig atkomst, vann og avløp

Atkomst, vann og avløp er lovpålagte krav til en fast eiendom. Dette er forhold som kan løses ved tilkobling til offentlige anlegg eller private. I standardskjemaet fra DiBK (vedlegg 6) er det et eget felt med tittelen «Tilknytning til veg og ledningsnett». Her gis søker mulighet til å informere om tilknytning skal være til offentlig eller privat anlegg, videre om det foreligger nødvendige tillatelser eller avtaler og om de er vedlagt søknaden. De samme forholdene er tatt inn i søknadsskjema utarbeidet av kommunene (vedlegg 7 og 8). Figur 8.3 viser at i overkant av halvparten av saksbehandlerne ofte eller alltid må etterspørre dokumentasjon på at rettigheter er sikret, i saker hvor det er nødvendig.



Figur 8.3: Hvor ofte saksbehandlere etterspør dokumentasjon på at nødvendige rettigheter er sikret («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 45 N=230).

En saksbehandler beskriver en situasjon som også kom frem i forundersøkelsen, hvor kommunen bistår søker med å fremskaffe det som er nødvendig:

«Strengt tatt er det tiltakshaver som formelt skal innhente tillatelser som nevnt, men i vår kommune er det kort mellom kontorene og vi driver utstrakt veiledning for å få på plass det som er nødvendig».

For å undersøke nærmere om det er søker eller saksbehandler som innhenter den nødvendige dokumentasjonen ble saksbehandlerne stilt spørsmål om hvem som oftest innhenter tillatelser for atkomst, vann og avløp. Oversikten i tabell 8.5 viser at det i hovedsak er søker som innhenter nødvendig tillatelse eller uttalelse. Svaralternativet «Ikke aktuelt» kunne benyttes av saksbehandlere hvis det ikke er en aktuell problemstilling under saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom. Kun 2 % svarte at vann og avløp ikke er aktuelle problemstillinger ved saksbehandling.

Tabell 8.5: Fordeling ut fra om det er saksbehandler eller søker som innhenter nødvendig tillatelse eller uttalelse («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 26).

Temaer som må utredes	Søker	Saksbehandler	Ikke aktuelt	N
Avkjøringstillatelse	65 %	34 %	0 %	237
Løsning for vann	74 %	24 %	2 %	234
Løsning for avløp	72 %	27 %	2 %	235

Når det gjelder atkomst kan det være nødvendig å søke om avkjøringstillatelse. Av tabell 8.5 fremkommer det at i hovedsak er det søker som søker om avkjøringstillatelse. Det kan også innebære å innhente tillatelse fra kommunen, et veilag eller avtale om rett til å kjøre over naboeiendommen. En gruppering av svarene for avkjøringstillatelse viser at de store kommunene, 20.000 eller flere innbyggere, skiller seg noe fra landsbasis, ved at over 50 % har svart at det er saksbehandler som innhenter avkjøringstillatelse.

Når det gjelder vann og avløp kan det være nødvendig å utarbeide en løsning som må godkjennes. Det er ikke alle steder mulig å koble seg på et offentlig anlegg. For dette temaet er det også som oftest søker som innhenter nødvendig tillatelse. Det er små forskjeller ved å gruppere på kommunestørrelse.

For å undersøke nyansene i forhold til hvem som innhenter nødvendig tillatelse eller uttalelse om atkomst, vann og avløp ble saksbehandlerne gitt mulighet til å komme med kommentarer. Noen av kommentarene er tatt inn i tabell 8.6. Utvalget av kommentarer baserer seg på å vise variasjonen i hvem som innhenter den nødvendige dokumentasjonen. Det kan for eksempel være avhengig av om det er private avtaler som må inngås eller om det gjelder tilkobling til offentlig anlegg.

Tabell 8.6: Kommentarer fra saksbehandlere i forhold til om det er søker eller saksbehandler som innhenter tillatelse eller uttalelse fra andre («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 27).

Vi bistår med opplysninger og skjema for plassering av avkjøring, men søker kontakter selv Statens vegvesen eller annen vei-eier. Når det gjelder vann og avløp så bistår vi søker når det gjelder tilknytning til kommunale ledninger, men spredt avløp er det søker som må innhente nødvendig kompetanse for forundersøkelser, prosjektering og utførelse.

Avkjørselstillatelse fra kommunal veg innhenter vi (tas inn i saksframlegg). Likeledes event. tilknytningstillatelse til off. vann- og avløp.

Hvis den nye eiendommen må gå over andre eiendommer for å få tilgang på veg, vann og avløp krever vi tinglyste erklæringer fra grunneier. Hvis søknaden berører LNF område i arealdelen av kommuneplanen skal saken sendes på høring jfr. plan- og bygningslovens kap 19.

Private rettigheter innhentes av søker/hjemmelshaver.

Vedrørende rettigheter knyttet til bruk av annen manns grunn (veg, vann, avløp, strømledninger) må tillatelser følge søknaden fra berørte grunneiere. Kommunen sender som oftest ut søknad om utvidet bruk av avkjørsel fra fylkesveg/riksveg til Statens vegvesen, dersom slik tillatelse ikke er vedlagt fradelingssøknad.

Ved kommunalt VVA-anlegg saksbehandler, men ved Statens vegvesen og privat VA-anlegg søkers ansvar å innhente tillatelser.

Kommentarene viser variasjoner i hvem som innhenter nødvendige tillatelser basert på om det er tilknytning til offentlig eller privat anlegg. Dette fremkommer gjennom kommentarer som at «kommunal veg innhenter vi» og «[p]rivate rettigheter innhentes av søker». Kommentarene viser at saksbehandlere veileder om temaet, noe som også kom frem i kapittel 7, der 65 % av saksbehandlerne svarte at de ofte eller alltid veileder om behov for klarlegging av fremtidige rettigheter (saksbehandler spørsmål 25). Når det er kommunal vei, eller kommunalt anlegg for vann og avløp gir kommentarene uttrykk for at det er saksbehandler som innhenter nødvendig uttalelse. Er det derimot andre eiere av vei eller anlegg (offentlige eller private) overlates det til søker, som for eksempel når det er Statens vegvesen som skal kontaktes. Til tross for veiledning og at kommunene kan se ut til å strekke seg langt for å bistå er det, som neste delkapittel viser, behov for å etterspørre dokumentasjon om atkomst, vann og avløp.

Hvis en ny tomt ikke har sikret seg disse egenskapene kan det føre til merarbeid i en eventuelt påfølgende byggesak eller i verste fall at eiendommen ikke er mulig å bygge på.

8.1.4 Når søknaden har mangler

Saksbehandler eller andre i kommunen som kontrollerer saken sender beskjed til søker, eventuelt ringer søker. Mangler det for eksempel erklæring om veirett kan søker få beskjed om å sende inn nødvendig erklæring. Mangler det derimot underskrift på søknad eller vedlegg må det aktuelle dokumentet returneres til søker som sørger for nødvendig underskrift og sender inn igjen til kommunen.

Det er sjelden saksbehandlere returnerer søknaden når den er mangelfull. Det som er vanlig er å be om ytterligere informasjon. Tabell 8.7 viser at 48 % ofte ber om ytterligere dokumentasjon og 47 % av og til. Det forekommer sjelden at en søknad ikke har mangler.

Tabell 8.7: Hvor ofte saksbehandlere returnerer søknad eller sender mangelbrev når søknaden har feil og mangler («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 31).

Svaralternativ	Aldri	Sjelden	Av og til	Ofte	Alltid	N
Returnerer søknad på grunn av mangler	14 %	41 %	38 %	7 %	0 %	235
Må be om ytterligere dokumentasjon	0 %	3 %	47 %	48 %	2 %	236

Det er grunn til å stille spørsmål ved hvorfor det er mangler ved søknadene og hva som kan gjøres for å bøte på dette. Først to kommentarer til de to mulighetene; retur av søknad og å etterspørre manglende dokumentasjon. Til det første skriver en av saksbehandlerne:

«Disse søknadene er alltid journalført før de fordeles til min enhet og senere til saksbehandler. Det er derfor helt umulig å returnere søknader – jeg skjønner vel egentlig ikke at det går ann å stille et slikt spørsmål».

Forundersøkelsen viste at selv om en søknad er ført inn i kommunens sakssystem kan den i sin helhet eller kun enkelte dokumenter returneres, for eksempel for å fylle ut manglende informasjon som en underskrift. En registrering i sakssystemet viser at søknaden er mottatt og hvilken avdeling, saksbehandler eller liknende den er fordelt til. Ved overgang til stadig mer digitale sakssystemer kan dette endres ved at kommunen ikke får fysiske søknader, men kun en innskannet eller digital versjon.

Til det andre er det en saksbehandler som beskriver situasjon i egen kommune og hva vedkommende gjør, som nok er beskrivende for flere siden halvparten ofte eller alltid ber om ytterligere dokumentasjon:

«Tja, det hender at det er mangler ved alle søknader, men søknaden returneres ikke, man etterlyser på telefon, eller på epost, og det sparer tid for oss og søker/tiltakshaver».

Uansett hvordan søker får beskjed er det viktig at de rettelsene som utføres eller behovet for komplettering gjøres på en måte som sikrer at søker kan stå inne for innholdet.

Ut fra forundersøkelsen var det fire mangler som utpekte seg. Det var at søknaden manglet underskrift, nabovarsling, grunnlagt søknad ved dispensasjon og situasjonsplan som viser den omsøkte endringen. Dispensasjonssøknad er kun nødvendig i spesielle saker,

nabovarsling er stort sett alltid nødvendige, og underskrift og situasjonsplan må alltid være oppfylt. Saksbehandlerne ble spurt om disse fire manglene forekom i deres kommune (tabell 8.8) og deretter muligheten til i fritekst å beskrive andre feil og mangler.

Tabell 8.8: Oversikt over hvor mange saksbehandlere som opplever oppgitte mangler i søknader i sin kommune («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 32 flere svar mulig N=233).

Mangel	Antall	Prosent av N
Mangler underskrift	118	51 %
Mangler nabovarsling	197	85 %
Mangler grunnlagt søknad ved dispensasjon	214	92 %
Mangler situasjonsplan som viser ny eiendom eller endring	139	60 %

Situasjonsplan som viser ny situasjon eller omsøkte endring vises i tabellen over, men er også av flere skrevet opp som andre mangler som er mer relevante eller som ikke var oppført i listen (saksbehandler spørsmål 33). En saksbehandler skrev at de «krever at det bestilles kart fra oss, det mangler ofte». En annen skrev at det «[m]angler søknadsskjema, rekvisisjon, veiretter, utslippstillatelse» og en tredje at «[s]tort sett er det erklæringer, fullmakter og samtykker det rotes med».

En kommenterer at det benyttes feil skjema eller at skjema er utdatert. Det er interessant med tanke på at det ikke er krav etter loven å benytte ett bestemt skjema, som drøftet avslutningsvis i kapittel 7. Plan- og bygningsloven § 21-2 og SAK 10 § 5-1 sier at søknaden skal være skriftlig, inneholde nødvendige opplysninger og rekvisisjon av oppmålingsforretning må legges ved. Det blir nødvendigvis noe utfordrende for saksbehandler hvis søker benytter skjemaet som har hjemmel for endring i plan- og bygningsloven 1985 og delingsloven (gjærne omtalt som det grønne skjemaet). Det kan være uklart hva det søkes om etter gjeldende regelverk og om søker faktisk vet hva han eller hun søker om når skjemaet har veiledning om et opphevet lovverk.

Tabell 8.9 er eksempler på feil og mangler som saksbehandlerne har ført opp i fritekstsvar. Kommentarene er delt i kategorier basert på om manglene omhandler mangler ved søknad, situasjonsplan eller søker. Enkelte av kommentarene passer i flere kategorier.

Manglende dokumentasjon på at vei, vann og avløp er i orden, er blant temaene de kommenterer. Dette beskrives gjennom manglende avkjøringstillatelse, rettigheter til vei, vann eller avløp, eller at søknaden ikke inneholder noen redegjørelse for atkomst, vann og avløp. Påtegning av vann- og avløpsledninger på situasjonsplanen nevnes også som mangler.

Flere av kommentarene peker på at søker har utfordringer med å oppgi arealer og beregne utnyttelsesgrad. Videre mangler situasjonsplanene nødvendig informasjon som viser at eiendommen(e) kan bebygges og nyttes slik søker ønsker.

Tabell 8.9: Kommentarer fra saksbehandlere om mangler som forekommer i søknader i deres kommune («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 33).

Mangler ved søknad

Avvik mellom oppgitt areal og beregnet areal

Ikke ferdig utfylt søknadsskjema

Uklart hva det søkes om

Informasjon om nye tomtearealer etter deling

Dersom det er eiendommer med kommagbruk får vi sjelden opplysninger som forklarer grensene mellom brukene.

For liten avstand mellom bygg

Sammenføyingsattester ved fradeling av tilleggsareal

Støyrapport

Søknad om reguleringsendring med nødvendig dokumentasjon

Dokumentasjon av sikkerhet for ras

Ikke spesifisert formål og størrelse

Feil gnr/bnr

Erklæring om pantefrafall spesielt ved arealoverføring

Ikke opplyst om dispensasjon i nabovarsel

Mangler ved situasjonsplan

Mangelfull kartskisse

Nye grenser som tegnes opp er utydelige

Mangler husplassering, biloppstillingsplass med snuplass og utearealer

Info om eget uteoppholdsareal og parkeringsmuligheter

Ikke målsatte avstander

Mangler ved søker

Manglende hjemmelsovergang ved arveoppgjør

Søker er ikke hjemmelshaver til aktuell eiendom

Mangler kunnskap om utnyttelsesgrad og byggegrenser

Mangler opplysninger om at eiendommen er et uregistrert jordsameie.

Manglende fullmakt dersom søker ikke er hjemmelshaver til eiendommen

Kjennskap til naboer, gjenboere og berørte parter

Kommentarene knyttet til utfordringer ved søknadene viser at søknadene er mangelfulle, det forekommer feil i situasjonsplan og at det er utfordrende å ordne nødvendige rettigheter. Søknadene er videre i strid med lov, arealplan og andre forhold som fører til at de avslås.

8.1.5 Samordning

En søknad om endring av fast eiendom som mangler nødvendige tillatelser, samtykker eller uttalelser er ikke komplett. Svar fra saksbehandlere viser at de ikke behandler søknaden før den er komplett, mens andre setter vilkår om at for eksempel nødvendig tillatelse fra andre myndigheter må innhentes (delkapittel 9.2.4). Som det fremkommer av det formelle rammeverket er det flere instanser som må høres når deres saksområde berøres av tiltaket. Søker kan selv innhente dette og legge ved søknaden eller saksbehandler innhenter tillatelse. Tabell 8.10 viser hvem som i hovedsak innhenter nødvendig tillatelser, samtykker eller uttalelser i kommunene som er representert i spørreundersøkelsen. Hvis det ikke er en aktuell problemstilling under saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom ble saksbehandlerne bedt om å velge svaralternativet «Ikke aktuelt». De som benyttet svaralternativet «Andre tillatelser» kunne spesifisere hva det var i spørsmål 27.

Tabell 8.10: Fordeling ut fra om det er søker eller saksbehandler som innhenter nødvendig tillatelser, eller om temaet ikke er aktuelt («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» Spørsmål 26).

Temaer som må utredes	Søker	Saksbehandler	Ikke aktuelt	N
Naturfare (f.eks. ras, radon, flom)	33 %	61 %	6 %	235
Jordlovsbehandling	8 %	90 %	2 %	234
Kulturminner	4 %	94 %	2 %	236
Biologisk mangfold	6 %	91 %	4 %	231
Andre tillatelser	8 %	46 %	46 %	147

Mens atkomst, vann og avløp i stor grad overlates til søker er det i all hovedsak saksbehandler som innhenter tillatelser som går under temaene for samordningsplikten. Spørsmål 26, som er presentert i tabell 8.10, ga saksbehandlerne kun tre valg: søker, saksbehandler eller at det ikke var aktuelt, saksbehandlerne ble derfor bedt om å benytte det svaralternativet som oftest forekom. Særtilfeller kunne beskrives med fritekst. Av fritekstsvarene kommer det klart frem at virkeligheten er mer nyansert, som for eksempel:

«Vi jobber for at søker skal levere komplett søknad, hvor alle ytre forhold er avklart før vi behandler søknaden. Det krever mye veiledning. En del ganger sender vi søknaden rundt for å innhente tillatelser».

Flere saksbehandlere har skrevet at de sender søknad på høring til Fylkesmannen og Fylkeskommunen, spesielt i forbindelse med dispensasjon. Temaet dispensasjon tas opp i delkapittel 8.5. Samordning gjelder imidlertid også i saker uten dispensasjonssøknad.

Som noen av saksbehandlerne har pekt på følger søknadene arealplan. En skriver for eksempel at «[i] regulert område er gjerne det meste av dette avklara før det kjem til søknad om deling». Om det betyr at alt er avklart i forhold til andre myndigheter har jeg ikke data som sier noe om, men det kan være tilfellet, jf. krav til planprosessen (delkapittel 3.2).

Andre myndigheter enn de som stod nevnt i tabellen som saksbehandlerne nevner, er nasjonalparkstyre, Fiskeridirektoratet og reinbeitedistrikt. Videre pekes det på arealplaner og digitale kartløsninger som informasjonskilder. Hvem som søker trekkes også frem, da større eller mer profesjonelle søkere beskrives å «ordne mer selv». Tabell 8.11 gir eksempler som belyser hva det må innhentes tillatelse om, fra hvem og hvem som gjør det.

Når det gjelder forholdet til jordloven kom det frem i kapittel 6 at enkelte saksbehandlere også behandler søknader etter jordloven. Dette blir bekreftet i kommentarene nederst i tabell 8.11. En saksbehandler skrev at de sjelden eller aldri har saker som berører jordloven. Andre pekte på at søknader som måtte behandles etter jordloven ble sendt landbruksmyndighet i forkant. Som tabell 8.10 viser, innhenter 90 % av saksbehandlerne nødvendig tillatelse etter jordloven.

Tabell 8.11: Kommentarer fra saksbehandlere om innhenting av tillatelser og uttalelser fra sektormyndigheter («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 27).

I saker hvor det mangler tillatelse fra andre myndigheter pleier kommunen å vær behjelpelig med å innhente disse.

I de tilfeller det er nødvendig, innhenter saksbehandler uttalelser fra alle fagmyndigheter, så som Sameting, Reindriftsforvaltningen, Reinbeitedistriktet, Fylkesmannen, fylkeskommunen etc.

(...) Omtrent halvparten av NN kommune omfattes av NN nasjonalpark, der tiltak i parken krever først en uttalelse fra nasjonalparkstyret, før kommunal saksbehandling.

Søker må innhente støyvurdering dersom det er vist at eiendommen er støybelagt i kommuneplanen. Når det må søkes om tillatelse etter annet lovverk må søker innhente tillatelse. Vi sender dispensasjonssøknader fra planer på høring. Videre må søker innhente bekreftelse fra veimyndighet på hvilken byggeavstand /byggegrense mot vei som kan tillates i uregulerte områder eller der det ikke er vist byggegrense i reguleringsplan dersom eiendommen ligger innenfor veglovens bestemmelse.

Naturfare - der det er kartlagt og kjent fare vert det vurdert av sakshandsamar, der det må ny kartlegging til er det søkjar som må stå for det.

Eller hentes opplysninger fra; Gårdskart, NVE - miljøforhold mv, Naturbase, Artsdatabanken, Reindrift.

F.eks. ang. vann er det blitt krevd vannanalyse som søker fremskaffer og innhenter analysetall for, mens saksbehandler hos oss sjekker resultatene med kommunelegen.

Av og til krever vi geologisk rapport og det må søker skaffe/betale for i enkeltsaker.

Ved misstanke om naturfare - søker ansvar å fremskaffe fagkyndig rapport. Foreligger gode temakart til kommuneplanen vedr. de fleste områder.

Naturfare blir sjekka i kart av saksbehandlar. I aktsemdområde må blir vidare kartlegging skaffast av søkjar.

Eg behandlar også søknadane etter jordlova der det er aktuelt. Blir behandla i same sak, men vurdering etter begge lovverk + naturmangfaldlova, og to-delt vedtak med vedtak både etyter jordlov og etter plan- og bygningslova

Jordlovshandsaming er del av fullført sakshandsaming, og vert utgreia samtidig med saksførebuinga etter plan- og bygningslova

8.2 Matrikkelen som saksbehandlingsverktøy

For saksforberedelser benytter 93 % av saksbehandlerne ofte eller alltid informasjon om eiendomsgrenser fra matrikkelen. De peker på at matrikkelen generelt er en viktig informasjonskilde. Tabell 8.12 viser at saksbehandlerne også anser matrikkelen i stor grad som grunnlag for utarbeidelse av arealplaner og søknader om endring av fast eiendom.

Tabell 8.12: Fordeling av saksbehandlere i forhold til hvor ofte de anser at eiendomsgrenser hentes fra matrikkelen for de oppgitte formålene («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 28).

<i>Eiendomsgrenser hentes fra matrikkel som grunnlag for</i>	<i>Aldri</i>	<i>Sjelden</i>	<i>Av og til</i>	<i>Ofte</i>	<i>Alltid</i>	<i>Vet ikke</i>	<i>N</i>
<i>Utarbeidelse av arealplaner</i>	0 %	1 %	9 %	29 %	40 %	20 %	232
<i>Utarbeidelse av søknad om endring av eiendom</i>	0 %	1 %	6 %	34 %	56 %	3 %	233
<i>Saksforberedelser av søknad om endring av eiendom</i>	0 %	1 %	5 %	31 %	61 %	0 %	231

For utarbeidelse av arealplaner har 69 % svart at eiendomsgrenser ofte eller alltid hentes fra matrikkel som grunnlag, men det er også 20 % som svarer at de ikke vet. Det at én av fem saksbehandlere ikke kjenner til om eiendomsgrenser hentes fra matrikkelen for utarbeidelse av arealplaner er ikke uventet da saksbehandlerne som har besvart spørreundersøkelsen ikke nødvendigvis deltar i planprosessen.

Når det gjelder utarbeidelse av søknader om endring av fast eiendom viser svarene fra saksbehandlerne at eiendomsgrenser i stor grad hentes fra matrikkelen. Kart og informasjon om eiendomsgrenser kan søker hente fra ulike steder. Eksempler på nettjenester er Ambita Infoland og Kartverkets web-kart seeiendom.no. I mange kommuner kan søker hente kart selv via kommunens web-kart eller kommunen bistår med å ta en utskrift. Det kom også frem i forundersøkelsen og i fritekstsvaret i spørreundersøkelsen at enkelte kommuner utarbeider et situasjonskart som søker betaler for (som vist i figur 7.10).

Av saksbehandlerne benytter 92 % ofte eller alltid informasjon fra matrikkelen i sine saksforberedelser. En fordeling av svarene på kommunestørrelse viser at blant kommunene med 50.000 eller flere innbyggere har alle ti saksbehandlerne svart ofte eller alltid.

Ved å undersøke nærmere de to kategoriene aldri og sjelden er det kun én som har svart aldri og tre som har svart sjelden. Saksbehandleren som har svart aldri tilhører en kommune med mellom 2.000-4.999 innbyggere og sier at data overføres til kommunens web-kart. Bruk av informasjon fra web-kartet betyr i de fleste tilfeller at saksbehandler benytter informasjon fra matrikkelen da web-kartet viser informasjon fra matrikkelen. Så ut fra dette benytter mest sannsynlig også denne saksbehandleren informasjon hentet fra matrikkelen.

De tre som har svart at de sjelden benytter informasjon fra matrikkelen er fra ulike kommunestørrelser og de skriver at matrikkelklienten ikke fungerer så bra, informasjonen i matrikkelen er mangelfull og én svarer at vedkommende ikke har erfaring med dette. Dette kan være et uttrykk for at mangelfull informasjon i registeret fører til mindre bruk.

Matrikkelen er ett av tre basisregistre og en viktig koblingsnøkkel for data om fast eiendom. En saksbehandler skriver at den er «[h]elt nødvendig». Noen skriver at de er avhengige av matrikkelen og registeret blir av en beskrevet som ett av hovedverktøyene. «Matrikkelen er vel det viktigste redskapet vi har» skriver en annen. Det er to som skriver at matrikkelen fungerer utmerket/perfekt og en annen at de «har god kvalitet på eiendomsgrensene». Saksbehandlerne skriver at matrikkelen fungerer godt, bra, den er nyttig og viktig. I tillegg er det flere som peker på at det er viktig at den er oppdatert. Saksbehandlerne beskriver også utfordringene ved matrikkelen. Kommentarene viser at dagens matrikkel ikke er god nok til saksbehandlers bruk. De må bruke andre kilder og det fører til økt tidsbruk. Utfordringer blir ofte beskrevet med mer negativt ladede ord, som dårlig, unøyaktig, feil og mangler. Feil og manglende informasjon trekkes spesielt frem, både i forhold til eiendomsgrenser og bygningsinformasjon. Det er etterslep av registrering av bygningsopplysninger, uavklarte eiendomsforhold, uriktige og unøyaktige grenser. Én av saksbehandlerne skriver at hovedregelen i kommunen er at «alt i kartet er feil inntil det motsatte er bevist». En annen trekker frem utfordringer knyttet til 0/0 teigene, det som beskrives som umatrikulert grunn. De kan ha matrikkelnummer, men mangler grenser i matrikkelen. Et utvalg kommentarer fra saksbehandlerne som viser positive og negative sider er tatt inn i tabell 8.13.

Saksbehandlerne bruker matrikkelen til blant annet å sjekke grenser, hjemmelsforhold (om det er rette vedkommende som søker), naboer, bygninger på eiendommen og informasjon om byggene (etableringsdato, størrelse, formål, eierhistorikk, bruksareal, samt byggets oppføringsdato), om det er en boligeiendom, fritidseiendom eller annen bruk, og adresse. Informasjon om selve eiendommen som historikk om tidligere fradelinger og areal nevnes også spesielt. En skriver at «[m]atrikkelen viser også dersom det er uklarerheter i grenseforholdene som man må være obs på eller andre ting (heftelser) som gjør at man ikke kan foreta endringer på eiendommen». Andre skriver at de sjekker heftelser eller andre forhold som kan være til hinder for en deling, eksempelvis tinglyst uråderett, kommabruk, jordskifte eller liknende. Matrikkelen fungerer også som en kobling mot planer og kommunens planbase.

Det blir pekt på at kvaliteten og mengden informasjon kunne vært bedre i en del tilfeller, og at informasjonen må suppleres. «Matrikkelen fungerer, men kan ikke brukes ukritisk og som eneste kilde» skriver en. Det kommer klart frem i svarene at supplerer er viktig. De sjekker målebrev og skylddelinger, informasjon i kommunens arkiver, jordskiftekart og annen informasjon som søker kommer med.

Tabell 8.13: Kommentarer fra saksbehandlere om matrikkelen som saksbehandlingsverktøy («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 29).

Bra i områder hvor eiendomsgrensene er nøyaktige

Matrikkelen gir meg tilgang til å sjekke mye om eiendommen i forhold til tidligere grensegang, byggetillatelser, nåværende og nyere tids hjemmelsinformasjon på eiendommen, etc. Vi tar i utgangspunktet standpunktet at det som ligger i matrikkelen er korrekt, altså at dersom grensene har dårlig nøyaktighet så vurderer vi om det må sendes inn supplerende dokumentasjon for eksempel i form av oppmålingsforretning før vi kan ta stilling til søknad om fradeling. Dersom søker mener at informasjonen i matrikkelen er feil, ber vi om at søker dokumenterer dette.

Det er veldig mye avvik. Ofte må alle berørte eiendommer avklares i forkant. Målebrev, skylddelinger, jordskifte kart må legges inn i landmåler programmet før man tar befarung. Så kalles det inn til oppmålingsforretning hvor partene bestemmer grenseforløpet.

Matrikkelen er heilt avgjerande som saksbehandlingsverktøy. Den gir både informasjon om grenser (inkludert info om kvaliteten på grensa) og om eigartilhøva.

Saksbehandling uten matrikkelen er utenkeleg. Matrikkelen/matrikkelkartet er utgangspunktet for kundeveiledning, saksførebuing og sakshandsaming.

Det som står i matrikkelen, er det som gjelder og som en viser til i saksbehandlingen av en eiendom. Matrikkelen gir ved behov navn på hjemmelshaver og naboer, status for bygninger og annen info nevnt i registret. I noen tilfeller kan informasjonen i matrikkelen, ifølge hjemmelshaverne, være feilaktig? Viste grenser kan, i henhold til hjemmelshavere, være feil.

Den er veldig bra - med forbehold om at matrikkelens grenser på gamle eiendommer ikke alltid er korrekte eller innlagt (ikke juridisk bindende) og at det kan være feil, i tillegg bruker vi andre tilgjengelige kilder som jordskiftekart og naturligvis lokal egen kunnskap og grunneierens gode oversikt.

Grunnleggende/viktig verktøy. Men er samtidig klar over feil og mangler. Som er viktig. Vi bruker også mye tid på å hjelpe søkere med å finne fram eldre skylddelinger eller veilede hvordan en kan få tak i disse. Ellers også gamle kart og opplysninger som supplerer matrikkelen.

Bra, men man skal kjenne til historikken og derigjennom kvaliteten eller heller mangel på kvalitet. Tror viktigheten av eiendomsfag og kjennskap til matrikkelen og matrikkelens vedlikehold før og nå er undervurdert av mange. Lokalkunnskap er og fortsatt viktig inntil matrikkelen blir fullstendig.

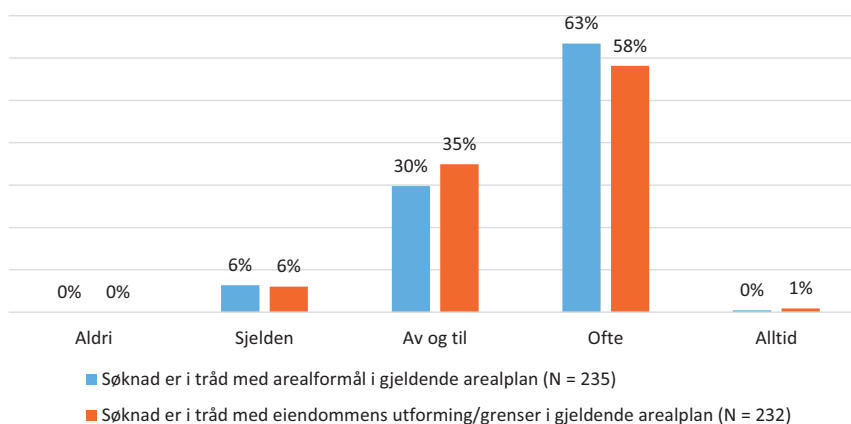
Matrikkelen er et viktig verktøy, men mange eiendommer er opprettet for en tid tilbake og har usikre grenser i kartet og dermed er gammelt målebrev eller skylddeling et mer pålitelig dokument enn kartet. Ellers er all informasjon i Matrikkelen til god nytte i saksbehandlingen og gir en god oversikt

Som oversikt fungerer den bra. Stort problem at dette kalles et offisielt system når det er så mange unøyaktigheter og feil i basen. Folk stoler mer på kartet enn målebrevet sitt og fører til mange uenigheter balnt naboer, og irritasjon og bekymring over at grenser fra gamle øk går gjennom hus og låver på kartet. oppretting av slike grenser og punktet i matrikkeloven om private grenseavtaler er uklart.

Kan ikke se hvordan jeg kan klare meg uten matrikelopplysninger.

8.3 Søknader i strid med arealplanen

Saksbehandlerne har fått ulike spørsmål for å belyse søknader i strid med arealplan, både med faste svaralternativer og ett med fritekstsvar som kan vise nyanser og eksempler. Søknader i strid med arealplan virker ikke som en utbredt problemstilling i kommunene. I hovedsak ser det ut til at søknader er i tråd med både arealformål og utforming eller grenser gitt i arealplan. Dette fremkommer gjennom svar på spørsmål om hvor ofte søknader om endring av eiendom er i tråd med arealformål i gjeldende plan og hvor ofte de er i tråd med eiendommens utforming eller nye grenser inntegnet i gjeldende arealplan (figur 8.4). For arealformål kan det bety at i et område avsatt til for eksempel bolig søkes det i hovedsak om tomter til boligformål. Når det gjelder eiendommens utforming eller grenser i arealplan kan det gjøres på ulike måter, fra at alle nye eiendomsgrenser er tegnet inn til at områder er avsatt til bestemte formål med en gitt utnyttelsesgrad og at tomtedeling fastsettes ved for eksempel søknad om endring. Samtidig viser figur 8.4 at søknader i strid med arealplan er en problemstilling som de fleste kjenner til og har håndtert. Kun 1 % sier at søknadene alltid er i tråd med eiendommens utforming i arealplan.



Figur 8.4: I hvilken grad søknader om endring av fast eiendom er i tråd med de ulike forholdene i arealplan («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 34)

Søknader i strid med arealplaner kan føre til at planen må endres, søknaden avslås eller behandles som dispensasjon. Forundersøkelsen viste at praksis kunne variere i forhold til bruken av de ulike løsningene, men forskjellsbehandlingen er ikke nødvendigvis i strid med lov og det skjønnet kommunen er gitt. En årsak til ulik praksis var ulik grunn til at søknadene ikke var i tråd med arealplan, det vil si at sakene ikke var sammenlignbare. Ut fra årsaker som kom frem i forundersøkelsen ble saksbehandlerne stilt spørsmål om i hvilken grad seks oppgitte tilfeller eller forhold ble oppfattet som årsak til at søknader ikke er i tråd med

arealplanen. Tabell 8.14 viser at den årsaken som forekommer oftest er et ønske om å gjennomføre endring av fast eiendom i LNF-område, hvor 71 % har benyttet svaralternativet ofte. Deretter kommer søkers ønske om noe annet enn det som fremkommer av planen.

Tabell 8.14: Årsaker til at en søknad om endring av fast eiendom er i strid med arealplan («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 36).

Årsak	Aldri	Sjelden	Av og til	Ofte	Alltid	Ikke aktuelt	N
Gammel plan, ikke tilpasset dagens behov	1 %	17 %	45 %	36 %	0 %	1 %	233
Søker ønsker noe annet	1 %	6 %	40 %	49 %	3 %	1 %	231
For detaljert plan	14 %	48 %	30 %	3 %	0 %	4 %	227
LNF-område	1 %	4 %	23 %	71 %	0 %	0 %	235
Innenfor 100-meters belte	3 %	24 %	47 %	23 %	0 %	3 %	233
Andre områder med delingsforbud	11 %	43 %	32 %	9 %	0 %	5 %	228

Kommentarene fra saksbehandlerne er tatt inn i tabell 8.15 og satt i kategorier basert på årsaker til at en søknad om endring av fast eiendom er i strid med arealplan. Enkelte kommentarer passer i flere kategorier. Svaralternativer at søker ønsker noe annet kan være sammenfallende med andre svaralternativer og er derfor ikke en egen kategori i tabellen. En saksbehandler skriver for eksempel at «[d]et mest vanlige er at søker ønsker noe annet enn gjeldende planformål og planbestemmelser». Det kan også være vanskelig å skille mellom «Gammel plan, ikke tilpasset dagens behov» og «For detaljert plan», disse er derfor satt sammen til én kategori. For å fange opp andre årsaker og kommentarer er det lagt inn en egen kategori for det nederst i tabellen.

Tabell 8.15: Kommentarer fra saksbehandlere om årsaker til at søknader ikke er i tråd med gjeldende arealplan («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 37).

Gammel plan, ikke tilpasset dagens behov eller for detaljert plan

har ikke egen arealdel av kommuneplan som dekker hele kommunen, har kun gamle kommunedelplaner å forholde seg til

Mesteparten av kommunen, foruten noen mindre regulerte områder, er i hht. kommuneplanens arealdel 2002-2014 et LNF 1- eller LNF 2-område. Dagens behov og ønsker er sjelden helt i tråd med vedtatte og til dels utdaterte reguleringsplaner/kommuneplanens arealdel.

Delingssøknaden er ofte i strid med plan, og plankrav i arealplanene. Der det er godkjent reguleringsplan, vil man overtid dele opp annerledes og fortette utbyggingen.

Mange av reguleringsplanene viser nye regulerte tomtegrenser, ofte er ikke søknadene i regulerte områder i samsvar med disse.

Det ønskes ofte å dele fra arealer på tvers av tomteskille fastsatt i plan eller formålsgrenser i plan.

Gamle planer med unøyaktig plassering i kart, ofte "sirkelmarkering"

rekkefølgebestemmelser

Tabell 8.15 fortsetter

LNF-område

Som regel er det delingssaker i regulerte områder for hytter eller boliger, men det hender at vi har delingssaker i spredt område og da helst på LNF-områder. Det søkes da om dispensasjon fra plan.

Mange planer er vel såkalte skrivebordsplaner hvor regulant ikke har vært ute i felt og vurdert utforming av tomtene spesielt, men avmerket disse med en firkant. Terrenget passer ikke bestandig når oppmåling av tomtene skal skje, noe som fører til dispensasjon/endringsvedtak i forbindelse med deling.

I NN har vi en del saker hvor man ønsker å etablere boligeiendommer i LNF områder. Vi regner med at en slik behandlingsprosess ta fra 6-12 måneder. God veiledning på forhånd har fått dette tallet ned noe. Dette er tunge saksbehandlingsprosesser og ofte blir svaret negativt.

Dei fleste dispensasjonssakene i vår kommune gjeld oppretting av bustad- eller fritidseigedom i LNF-område, av og til gjeld det deling som i strid med tomtedelingsgrenser eller planfremål i deltaljplan.

Endringer i strid med gjeldende plan gjelder som oftest eiendommer i områder avsatt til LNF-formål i kommuneplanen.

Innenfor 100-meters belte

Kommunen består av 16 busette øyar og besetnad er ofte konsentrert innafor 100 m beltet

100 meters belte hva er det, gjelder vel bare til saltvann ??

Vi er en liten kommune (øyer). derfor sliter vi så å si alltid med 100 metersbelte.

Andre områder med delingsforbud

Kommuneplanen har byggegrense mot sjø og vassdrag. Av og til får vi søknader i strid med byggegrensen. Vi har hatt et par tilfeller med søknader innenfor områder hvor det er delingsforbud. Et av disse endte i avslag det andre ble avklart og godkjent, jeg har likevel krysset for aldri.

Andre årsaker og kommentarer

De fleste ønsker i bygge i områder hvor det ikke er åpnet for bygging, de ønsker større tomt enn det som er vedtatt, dsp fra plankrav

Av og til er følgende setning rådande i utbyggingsbransjen: bygg først, deretter frådelling og til slutt regulering.

I vår kommune, med to fjorder, er arealtiltak ofte relatert til enten usikker byggegrunn (marine avsetninger) eller skredfare som følge av terrenghelning

Planer er ferskvare, forutsetninger og behov endrer seg over tid. Planer greier aldri å fange opp alle gode ideer som finnes eller måtte dukke opp i ettertid.

Utbyggerer har blitt flinkare til å halde seg til vedtatt plan dei seinare åra. Trur dette har med at GPS utsyr har blitt meir tilgjengeleg, slik at det er enklare å halde seg til planen. Ellers så er det ein del planar som er delvis dårleg tilpassa terreng, slik at justeringar ofte/av og til kjem opp som tema under forretningen. Stort sette er dette mindre justeringar.

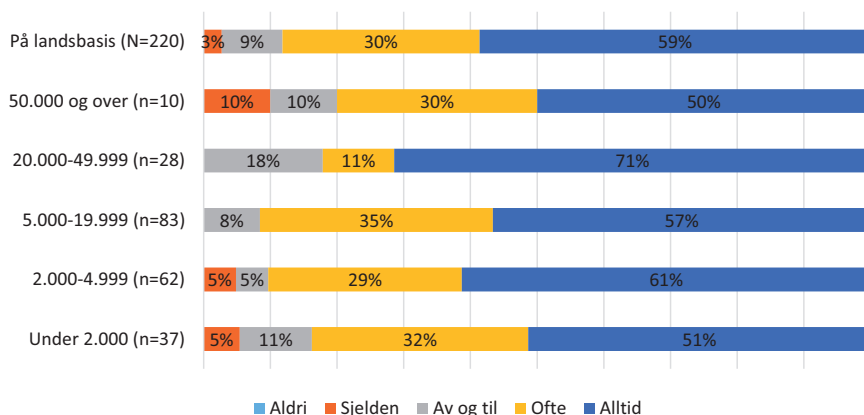
Nokre utbyggerer er kroniske til å ville "litt" ut i det grønne i planen.

At arealplaner er gamle og ikke tilpasset dagens behov oppgis som grunn «Av og til» og «Ofte» av 81 % av saksbehandlerne. Kommentarene viser at det kan forekomme i kombinasjon med at arealer som søker ønsker å utvikle er avsatt til LNF-formål. En annen utfordring er at grenser i arealplanen ikke samsvarer søkeres ønske når planen skal realiseres.

Søknader i 100-meters belte har hele 47 % svart at forekommer «Av og til» og godt over 20 % mener «Sjelden» og det samme på «Ofte». Kommentarene viser at kommuner med mye grense mot sjø har utfordringer med 100-metersbeltet. En saksbehandler mener det ikke er aktuelt når det ikke er grense til saltvann, men plan- og bygningsloven § 1-8 inkluderer både salt- og ferskvann ved å si at det i «100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser». Et avvik fra dette må skje gjennom regulering eller dispensasjon.

Søknader innenfor andre områder med delingsforbud forekommer sjelden. Andre årsaker som nevnes er områder med usikker grunn eller skredfare. Det pekes på en begrensning i arealplanene, da de ikke tar høyde for nye fremtidige ønsker. Nytt utstyr gir samtidig nye muligheter til å utarbeide arealplaner med bedre nøyaktighet.

Hvis kommunen ønsker å gi dispensasjon og tillatelse til tiltaket skal myndigheter høres, dersom deres saksområde blir berørt. Figur 8.5 viser i hvilken grad dette gjennomføres. Det er ingen kommuner som har valgt «Aldri», men på landsbasis er det 3 % som gjør det sjelden og en av disse kommunene er blant de største kommunene våre (50.000 eller flere innbyggere). På landsbasis sender 89 % søknadene på høring ofte eller alltid.



Figur 8.5: Hvor ofte søknader om dispensasjon sendes på høring til andre myndigheter hvis saksområdet blir berørt («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 41).

I forundersøkelsen kom det frem at hvilke forhold som vektlegges når en kommune vurderer å gi dispensasjon kan være ulike og det kan være sterke politiske føringer. Plan- og bygningsloven kapittel 19 har bestemmelser for dispensasjonsbehandling og hvilke hensyn som skal ivaretas ved en avgjørelse. I spørreundersøkelsen stilte jeg opp hensyn eller grunner som ikke nødvendigvis er i tråd med plan- og bygningsloven, men som i samtaler med saksbehandlere viser seg at kan være praksis. Dette er i hovedsak hensyn som har med søker å gjøre eller hensyn som er kommunalt betinget. Svarene er tatt inn i tabell 8.16 og viser at lokale politiske mål og likebehandling er to hensyn som vektlegges av mange ved dispensasjonsbehandling. Det er kun én saksbehandler som vektlegger søkers rolle eller posisjon i lokalsamfunnet. Søkers troverdighet er det ikke mange som vektlegger, derimot vektlegger halvparten tiltakets karakter.

Tabell 8.16: Forhold som vektlegges ved behandling av dispensasjonssøknader («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandlere» spørsmål 43, flere svar mulig, N=211).

<i>Hensyn ved dispensasjonsbehandling</i>	<i>Antall</i>	<i>Prosent</i>
<i>Søkers troverdighet</i>	<i>13</i>	<i>6 %</i>
<i>Søkers rolle/posisjon i lokalsamfunnet</i>	<i>1</i>	<i>1 %</i>
<i>Likebehandling</i>	<i>196</i>	<i>93 %</i>
<i>Tiltakets karakter (for eksempel at det skaper arbeidsplasser)</i>	<i>108</i>	<i>51 %</i>
<i>Lokale politiske mål (for eksempel økt bosetning)</i>	<i>147</i>	<i>70 %</i>

I kommentarer fra saksbehandlerne fremkommer det ulike utfordringer ved dispensasjonssøknader, både i forhold til søknaden og i forhold til saksbehandlingen. Det kan sammenfattes i følgende punkter:

- Dårlig begrunnede søknader
- Presedens fra tidligere saker
- Vurdering etter plan- og bygningsloven er krevende
- Vurderinger i forhold til at fordelene skal være større enn ulempene
- Lang saksbehandlingstid i kommunen
- Høring tar lang tid
- Inkonsekvens ved politisk behandling
- Søker klager til politikerne og får dispensasjon
- Politiske vedtak mangler vilkår

8.4 Drøftelse og delkonklusjon kapittel 8

8.4.1 Kontroll og samordning

Søknaden skal inneholde informasjon som både gis som tekst og på en situasjonsplan. I henhold til plan- og bygningsloven § 21-2 skal søknaden gi informasjon om følgende:

«(...) Søknaden må angi hvordan enheten ønskes utformet, herunder angi grenseforløpet på kart. Søknaden må vise hvordan de nye enhetene eller arealoverføringen på hensiktsmessig måte kan gå inn i en fremtidig utnytting av området, herunder også hvordan krav til tomtestørrelse, fellesareal og plassering av bebyggelsen kan oppfylles».

Gjennom sin kontroll skal kommunen klarlegge at det kommer klart frem hva søknaden omfatter og at de nødvendige vedlegg er lagt ved. Hvis dette ikke er tilfellet må en tydeligere beskrivelse eller vedlegg etterspørres. Til dette arbeidet kan kommunen benytte en sjekkliste. Da jeg startet forskningsprosjektet var det kommunene selv som utarbeidet sjekklister. I løpet av forskningsprosjektet har det kommet ut et første utkast til sjekklister fra DiBK (2018) for søknader som behandles etter bygningsdelen i plan- og bygningsloven. For alle sjekkpunkter er det beskrevet om kontrollen er automatisk, en utsjekk eller om det skal foretas en vurdering. Deretter hva som skal gjøres hvis sjekkpunktet er i orden eller om det er mangler. Det er hjelpetekster, lovhenvisninger og markering om sjekkpunktet er aktuelt for sakstypen. For sakstypen endring av fast eiendom blir sjekklisten på flere sider, og vesentlig lengre og mer omfattende enn de som er sendt inn i forskningsprosjektet. Fra DiBK sin side er den tilpasset en digital saksbehandling og i fremtiden vil trolig mye av det som kontrolleres skje automatisk, uten at saksbehandleren gjør noe med det. De første punktene på sjekklisten er tatt inn i tabell 8.17 som illustrasjon og bidrag til drøftelsen. Etter den generelle delen i DiBKs sjekklister følger det sjekkpunkter i forhold til nabovarsel, arealplan, andre myndigheter, atkomst, avløp/overvann, vannforsyning, forurenset grunn, sikkerhet mot flom og skred, utvalgte naturtyper og ivaretagelse av miljø, byggverkets plassering, høyde og avstand fra nabogrense, ansvar og gjennomføring, og andre forhold. På denne måten tar sjekklisten saksbehandler gjennom hele saksbehandlingen.

På samme måte som kommunens sjekklister viser, skal det kontrolleres grunnleggende opplysninger om eiendommen som matrikelnummer og adresse, eventuelt om det gjelder en festetomt eller seksjonert eiendom. Søknaden skal være signert av søker, som på sjekklisten til DiBK er gitt betegnelsen tiltakshaver. Det skal fremkomme om det er nødvendig å søke dispensasjon og om grunnlagt søknad er sendt inn. Forholdet til dispensasjon går jeg nærmere inn på i delkapittel 9.3. Siste sjekkpunkt på den generelle delen til DiBK er situasjonsplan. Her åpnes det for utøvelse av skjønn, hvor kommunen må vurdere hva som er tilstrekkelig for tiltaket, samtidig som plan- og bygningsloven § 21-2 gir gode holdepunkter for hva situasjonsplan eller kart, som det står i loven, skal vise.

Tabell 8.17: Generelle sjekkpunkter med hjemmel for søknader om endring av fast eiendom (Kilde: DiBK, utdrag av sjekklister for søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven. Listen er tilpasset).

Generelle sjekkpunkt	Hvis ja	Hvis nei	Hjemmel
Er søknaden og alle relevante dokumentasjon på norsk, svensk eller dansk?	Ok	Avvise søknaden; Mangel/stopper løpende tidsfrist	PBL § 21-2 syvende ledd
Er matrikelnummer registrert?	Ok	Sjekk underpunkt	
Kommunennummer?	Ok	Mangel	
Gnr?	Ok	Mangel	SAK 10 § 5-4 tredje ledd bokstav b
Bnr?	Ok	Mangel	SAK 10 § 5-4 tredje ledd bokstav b
Festenummer?	Ok	Mangel	
Seksjonsnummer?	Ok	Mangel	
Er bygningsnummer registrert?	Ok	Mangel	SAK 10 § 5-4 tredje ledd bokstav b
Er tiltakets adresse registrert?	Ok	Mangel	SAK 10 § 5-4 tredje ledd bokstav b
Er søknaden signert av tiltakshaver?	Ok	Mangel	PBL § 21-2 første ledd SAK 10 § 5-1 andre ledd
Foreligger beskrivelse av tiltakets art?	Ok	Mangel/stopper løpende tidsfrist	SAK 10 § 5-4 tredje ledd bokstav b og c, jf. § 6-4 første ledd bokstav a
Er det avholdt forhåndskonferanse?	Koble til arkivsak	Ok	SAK 10 § 5-4 tredje ledd bokstav l
Foreligger det søknad om dispensasjon?	Sjekk underpunkt	Ok	PBL § 19-1; SAK 10 § 5-4 tredje ledd bokstav k, jf. PBL § 6-4 første ledd bokstav h, PBL § 21-2 første ledd punktum 3
Kommer det tydelig fram hvilke bestemmelser det søkes om dispensasjon fra?	Ok	Mangel/stopper løpende tidsfrist	PBL § 19-1
Er det sendt inn en begrunnet søknad?	Ok	Mangel/stopper løpende tidsfrist	PBL § 19-2
Er det tvil om hvorvidt tiltakshaver har de nødvendige privatrettslige rettighetene?	Avvise søknaden; Mangel/stopper løpende tidsfrist	Ok	PBL § 21-6 PBL § 21-6 og PBL § 27-4
Medfører tiltaket endring på vannforsyning, avløp, adkomst eller parkering på annen eiendom, som ikke er avklart?	Avslå søknaden	Ok	PBL § 29-11
Foreligger det situasjonsplan med tilstrekkelig opplysninger om tiltaket?	Sjekk underpunkt	Mangel/stopper løpende tidsfrist	

I tabell 8.17 er det vist til plan- og bygningsloven § 29-11 som er rettigheter for annen eiendom. Det gjelder vilkår som er satt i byggetillatelse. Ved endring som for eksempel opprettelse av ny grunneiendom må ikke endringen blokkere eller sette eksisterende eiendommer i en ulovlig situasjon. Sjekklistene jeg har mottatt nevner ikke § 29-11.

Rettigheter i fast eiendom er beskrevet generelt i DiBKs sjekklister og deretter mer spesifikt mot de forholdene som er knyttet til atkomst, vann og avløp. Det er plan- og bygningsloven § 21-6 som tilsier at kommunen ikke skal ta stilling til privatrettslige spørsmål. Samtidig må søker ha de nødvendige rettigheter for å gjennomføre tiltaket. Tabell 8.18 har to sjekkpunkter, først om søker har de nødvendige rettigheter og deretter om det er behov for rettigheter på annen eiendom. Myklebust og Reusch (2015) formulerer forholdet til å ha nødvendige rettigheter til egen eiendom som følger:

«Reguleringen av privatrettslige forhold i § 21 -6 har først og fremst betydning i saker der tiltakshaver ønsker å bygge på egen eiendom. I slike tilfeller kan bygningsmyndighetene normalt legge til grunn at søkeren har de nødvendige privatrettslige rettighetene. Regelens nærmere innhold må fastlegges i lys av legalitetsprinsippet».

Datamaterialet viser at 41 % av saksbehandlerne ofte eller alltid kontrollerer grunnboken i forhold til avgivereiendommen. Samtidig er det nesten like mange, 39 %, som aldri eller sjelden gjør det, og 20 % som gjør det av og til. Det er flere saksbehandlere som er alene som saksbehandler for sakstypen som gjør det enn de som er flere saksbehandlere. Utover å kontrollere hva som står oppført i grunnboken er det også noen som bestiller aktuelle dokumenter fra grunnboken. Det er kun et fåtall som gjør det ofte, men et flertall gjør det sjelden eller av og til. Det vil si at det er noe kommunen kan gjøre når det er behov for det. På denne måten kan det avdekkes om det er heftelser til hinder for ønsket endring. Dersom det fremstår som åpenbart at søker ikke har de nødvendige privatrettslige rettighetene, skal søknaden avvises, men det er en avveining kommunen må gjøre. Det skal fremstå som åpenbart og det må foreligge mer enn vanlig sannsynlighetsovervekt og baseres på en helhetsvurdering. Alternativt kan søker få beskjed om mangelen og en frist for supplering av søknaden med nødvendig informasjon eller dokumentasjon for å imøtegå kommunens vurdering av manglende privatrettslig grunnlag.

Rettigheter på annen eiendom som er nødvendig for realisering av endringen kan være rettigheter til atkomst, vann og avløp etter plan- og bygningsloven §§ 27-1, 27-2 og 27-4. Datamaterialet viser at i overkant av halvparten av saksbehandlerne ofte eller alltid må etterspørre dokumentasjon på at rettigheter er sikret, i saker hvor det er nødvendig. I overkant av to tredeler av kommunene er det søker som innhenter nødvendig tillatelse eller uttalelse i forhold til avkjøringstillatelse, løsning for vann og løsning for avløp. Det er også en del kommuner hvor saksbehandler bistår med dette, for eksempel fordi kontorene ligger tett ved hverandre. Tabell 8.18 viser sjekkpunkter fra DiBK for de tre lovpålagte forholdene.

Tabell 8.18: Sjekkpunkter for atkomst, vann og avløp (Kilde: DiBK, utdrag av sjekklister for søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven. Listen er tilpasset).

Atkomst	Hvis ja	Hvis nei	Hjemmel
Etableres det ny eller utvidet bruk av eksisterende atkomst?	Sjekk underpunkt	Ok	SAK 10 § 5-4 tredje ledd bokstav j
Har tomta avkjøring til fylkesvei eller riksvei?	Oversend saken	Ok	
Har tomta avkjøring til kommunal vei?	Oversend saken	Ok	
Har tomta avkjøring til privat vei?	Merknad i vedtak	Ok	
Er det sikret lovlig adkomst til tomta?	Ok	Mangel/stopper løpende tidsfrist; Sjekk underpunkt	PBL § 27-4 første ledd første punktum.
Vannforsyning:	Hvis ja	Hvis nei	Hjemmel
Har eiendommen offentlig vannforsyning?	Ok	Sjekk underpunkt	PBL § 27-1, SAK 10 § 5-4, tredje ledd, bokstav j
Skal tilknytning pålegges?	Vedtaks punkt	Sjekk underpunkt	PBL § 27-1 tredje ledd fjerde ledd
Kan tilknytningsplikten fravikes?	Sjekk underpunkt	Avslå søknaden	PBL § 27-1 andre ledd andre punktum fjerde ledd
Er rettigheter til privat vannforsyning sikret?	Ok	Mangel/stopper løpende tidsfrist; Avslå søknaden	PBL § 27-1 første ledd første punktum
Skal vannforsyning ledes over annen manns grunn?	Sjekk underpunkt	Ok	
Foreligger tinglyst erklæring for vannforsyning over annen manns grunn?	Ok	Mangel/stopper løpende tidsfrist; Sett vilkår i vedtak	
Avløp/overvann:	Hvis ja	Hvis nei	Hjemmel
Er eiendommen tilknyttet offentlig avløp?	Ok	Sjekk underpunkt	PBL § 27-2, SAK 10 § 5-4 tredje bokstav j
Skal det kreves tilknytning til offentlig avløpsledning?	Vedtaks punkt	Sjekk underpunkt	PBL § 27-2 tredje ledd fjerde ledd
Foreligger tilstrekkelig utslippstillatelse?	Ok	Mangel/stopper løpende tidsfrist; Avslå søknaden	PBL § 27-2 første ledd første punktum
Skal avløp ledes over annen manns grunn?	Sjekk underpunkt	Ok	
Foreligger tinglyst erklæring for avløp over annen manns grunn?	Ok	Mangel/stopper løpende tidsfrist; Sett vilkår i vedtak	

Plan- og bygningsloven § 21-5 er klar på kommunens plikt til å legge saken frem for annen myndighet når en tillatelse er betinget av samtykke fra dem. Hvis kommunen ikke venter med å gi tillatelse til de nødvendige myndigheter har uttalt seg, må de gi rammetillatelse med forbehold om nødvendig tillatelser. Hvem som skal høres er fastsatt i SAK 10 § 6-2 som lister opp 15 myndigheter. Denne listen er uttømmende. Det er viktig å merke seg at i SAK 10 § 6-2 heter det også at «[s]øker kan selv forelegge saken for berørte myndigheter». Det er også viktig å merke seg at søker kan velge å innhente samtykke, tillatelse eller uttalelse fra berørte myndigheter før søknad sendes kommunen. Dette medfører at kommunen har en samordningsplikt, men søker kan velge å utføre dette arbeidet selv. Gjennom veiledning kan kommunen informere søker om hvilke myndigheter det må innhentes uttalelse fra.

Det formelle rammeverket åpner her for at en søknad kan være mer eller mindre komplett uten at det gir grunn for å gi avslag eller sende brev om mangler. Kommunens rutiner kan være ulike og i større eller mindre grad legge opp til veiledning i forhold til å få søker til å innhente uttalelser. Jeg kan ikke se at det åpner for at kommunen setter krav til søker om å innhente uttalelser fra myndigheter nevnt i SAK 10 § 6-2. Det er kommunen som oversender saken til disse myndighetene. Hvis de må vente på uttalelse, stoppes saksbehandlingstiden, noe den i all hovedsak vil gjøre da uttalelse fra andre myndigheter i de tilfellene er en forutsetning for om kommunen kan gi tillatelse. Hvis andre myndigheter får forlenget frist på å komme med uttalelse, skal søker varsles om det, jf. plan- og bygningsloven § 21-5.

Saksbehandlerne peker på at samordning er tidkrevende og fører til lang saksbehandlingstid. Det er mulig tiden i kommunen ville blitt kortere hvis de nødvendige uttalelsene var innhentet på forhånd, men jeg har ikke noe grunnlag for å si at det går raskere for søker å innhente dem. Uten krav om fagkompetanse til søker er trolig kommunen bedre skikket til å gjennomføre samordningen i de fleste saker. Der det er relevant kan saksbehandler vektlegge likebehandling og bedre sikre likhetsprinsippet.

I forhold til tidsperspektivet pekes det på behandling etter jordloven. Jordlovsbehandling, samordning med landbrukskontoret, og de som selv behandler etter jordloven, peker på at det er utfordrende å behandle etter den. Videre peker enkelte på at jordloven ikke har samme krav til tidsfrist og at denne behandlingen gjør den til en «propp». I forhold til myndigheter som skal høres er jordlovsmyndighet nevnt i SAK 10 § 6-2 bokstav h. Det er mulig dette fagområdet oppfattes annerledes da det kan være et kontor «lenger bort i gangen» eller det er samme person som behandler etter jordloven som plan- og bygningsloven. For utfordringer i forhold til tid er det viktig å presisere at forvaltningslovens regler gjelder alle forvaltningsorgan, også for behandling etter jordloven og andre myndigheter som skal høres eller uttale seg. Videre er det i plan- og bygningsloven § 21-5 satt en frist på fire uker for andre myndigheter. Lovhjemmel for tidsfrist skal derfor ikke utgjøre et problem, men praksis kan være annerledes. Det er grunn til å tro at kommunen

kan sikre rask intern høring, ved å benytte interne fagmiljøer, og at dagens fokus på digital saksbehandling finner bedre løsninger for høring av eksterne myndigheter i fremtiden.

Lover som spesielt trekkes frem som utfordrende av saksbehandlerne er tomtefesteloven, kulturminneloven og naturmangfoldloven. Andre områder som er utfordrende er støy, naturfare, skredfare, flom og verneområder, og videre at NVEs faresonekart er for grovmasket. Dette er forhold som inngår i listen over samordning som må gjennomføres, eventuelt kan det være avklart i arealplan.

Et kvalitetssikringssystem kan benyttes som et hjelpemiddel for å sikre prinsippene om likhet og legalitet i saksbehandlingen, spesielt for kommuner som har få saker og hvor det kan gå lang tid mellom sammenlignbare saker. Ser vi til forvaltningens praktisering i seksjoneringsaker viste det seg der å være stor forskjell i antall saker (Aadland 2012:7). Den samme ulikheten finner vi i undersøkelsen av de nordnorske fylkene i forhold til oppmålingsforretninger. Her hadde én kommune noen få, mens andre hadde flere hundre oppmålingsforretninger i året (Standal 2013). Eckhoff og Graver (1991:45-46) fant også store variasjoner i saksmengde, men ingen entydig sammenheng mellom kommunens størrelse og antall saker per saksbehandler. For søknader om endring av fast eiendom viser antall mottatte søknader i 2014 at de mindre kommunene har færre enn de større. Datamaterialet viser også at det er stor variasjon i antall søknader. Dette sett i sammenheng med saksbehandlerne kommentarer om at sakene er ulike, bekrefter behovet for et kvalitetssikringssystem som hjelper saksbehandlerne. Sjekkliste er som sagt tidligere en del av kvalitetssikringssystemet, og de kan også bidra til etterprøvnbarhet i form av at arbeidet blir dokumentert underveis. Kun i underkant av halvparten av kommunene har utarbeidet sjekkliste. Når avhandlingen ferdigstilles foreligger det en sjekkliste fra DiBK som er tatt inn i drøftelsen av kommunens kontroll av søknadene.

8.4.2 Matrikkelen som saksbehandlingsverktøy

Matrikkelen er et av tre basisregistre og utgjør en viktig del av informasjonen som benyttes ved eiendomsdannelse. Det er i matrikkelen de eksisterende eiendomsgrensene skal være registrert, og det er det eksisterende som danner utgangspunkt for endringer. I forhold til samordning er likevel ikke matrikkelmyndighet oppført på listen i SAK 10 § 6-2.

For utarbeidelse av arealplaner har 69 % svart at eiendomsgrenser ofte eller alltid hentes fra matrikkel som grunnlag, men på dette spørsmålet er det også 20 % som svarer at de ikke vet. Dette er ikke uventet da saksbehandlerne som har besvart spørreundersøkelsen ikke nødvendigvis deltar i planprosessen. En annen årsak kan være at planene ofte utarbeides av private, og kommunens administrasjon er ikke like involvert som hvis det var de som utarbeidet arealplanen. Dette kommer også frem i utsagn i forbindelse med lovarbeidet knyttet til plan- og bygningsloven hvor det står at «[e]n vesentlig del av reguleringsplaner og

bebyggelsesplaner utarbeides nå av private utbyggere» (NOU 2001:7:90) og at «[i] mange av landets kommuner er reguleringsplaner på det nærmeste synonymt med private planer» (NOU 2001:7:180). Saker i media bygger opp under dette, som for eksempel en nyhetssak fra Bergenseren (2008) om at «8 av 10 reguleringsplaner legges nå frem av private».

Det er helt klart at saksbehandlerne anser matrikkelen som et viktig og godt redskap i saksforberedelsene. Samtidig ser det ut til at for de fleste er det et utgangspunkt. Det vises blant annet gjennom utsagn som:

«Matrikkelen er vel det viktigste redskapet vi har. Vi er selvsagt kjent med feilmarginene som ligger i matrikkelen, men de grensene som ligger der vil alltid være utgangspunkt for diskusjon og oppmåling».

I saksbehandlerne avsluttende kommentarer knyttet til utfordringer ved saksbehandling (saksbehandler spørsmål 63) trekker flere frem utfordringer med matrikkelen. Utfordringer i forhold til at matrikkelen er mangelfull og at eiendommer har unøyaktige grenser. Det pekes på behov for kvalitetsheving generelt, men også at dette kan være nødvendig i enkeltsaker for å kunne avslutte den konkrete saken. En annen utfordring med at matrikkelen ikke er komplett er muligheten for å ta inn parter som ikke er involvert eller utelate noen som skulle vært part. Problemstillingen er heller ikke ukjent i for eksempel Danmark. I sin avhandling skriver Skovsgaard (2014:34) at «landinspektøren [kan] (...) ikke blindt afsætte efter matriklens oplysninger». Det er landinspektøren som vurderer om matrikkelen og forholdene på stedet er i overensstemmelse eller om partene må kalles inn for en avklaring. I Norge er det saksbehandler, eventuelt med bistand fra eiendomslandmåler, som tar stilling til informasjonen i matrikkelen. Av saksbehandlerne i undersøkelsen benytter 92 % eiendomsgrenser fra matrikkelen ofte eller alltid i sin saksforberedelse. Basert på den informasjonen matrikkelen gir, eventuelt mangelen på informasjon, og egen kunnskap om forholdene i kommunen, vurderer de behovet for å innhente supplerende opplysninger. De påpeker også utfordringene ved at «folk flest», for eksempel eiendomsmeglere, søker og andre parter, oppfatter matrikkelen som en fasit og at de stoler på informasjonen som er der. Dette viser at det bør være et stort potensiale for effektivisering av denne delen av saksforberedelsene ved å ha en komplett og troverdig matrikkel.

Et annet tema saksbehandlerne peker på er matrikkelens eiendomsgrenser mot og i vann. To problemstillinger som kan være aktuelle er for det første grenser mot vann som er basert på genererte linjer ut fra middel vannstand, og for det andre grenser som skal fortsette ut i vann. Genererte linjer har ikke bakgrunn i oppmålingsforretninger eller tidligere forretninger, men er opprettet automatisk. Den andre er eiendommer som skal fortsette ut i vann, men hvor grensen er markert i vannkanten, basert på en forretning eller ut fra generert vannlinje. For grenser i vann er det reglene i vassdragsloven som er primærkilden, og for tidligere praksis er det beskrevet i blant annet NOU (1988:16):23-26. Temaet grenser i

vann behandles ikke nærmere i avhandlingen da det faller utenfor forskningsspørsmålet, men det er nevnt fordi det kan bidra til utfordringer, blant annet ved bruk av matrikkelen som saksbehandlingsverktøy.

Mange saksbehandlere fremhever hvor viktig matrikkelen er. En skrev at «[n]år grensene er korrekte er det et godt verktøy». En annen skrev at matrikkelen «er vel det viktigste redskapet vi har». Saksbehandlerne fremhever også svakhetene og utfordringene i matrikkelen. En tredje saksbehandler sier i den sammenheng at det er et «[g]odt verktøy, dessverre ein del feil i grenser/eigedommar». Dette sammenfaller med statistikken over mangler i matrikkelen. I 2015 hadde 36 % av kommunene usikkerhet i forhold til lokalisering for mer enn 5 % av eiendommene i kommunen (tallmaterialet er innhentet fra Kartkontoret på Hamar og publisert i Gammelmo 2017b: tabell 1). Saksbehandlerne peker på at usikkerhet i informasjonen i matrikkelen fører til utfordringer og mulige grensetvister. For eiendomstvister som blir bragt inn for jordskifteretten utgjør rettsfastsettende saker etter jordskifteloven § 1-4 bokstav c, ca. 60 % av sakene (Domstoladministrasjonen 2015:19).

Når det gjelder utarbeidelse av søknad om endring av fast eiendom blir eiendomsgrenser i stor grad hentet fra matrikkelen. Her har 90 % av saksbehandlerne benyttet svaralternativene ofte eller alltid. For mange søkere er trolig kommunens web-kart det stedet de henter informasjon. Eventuelt får de veiledning om dette eller kommunen er behjelpelig med utskrift. Det kom også frem i forundersøkelsen og i fritekstsvaret i spørreundersøkelsen at noen kommuner utarbeider et situasjonskart som søker betaler for. Søker får et kart med relevant informasjon som kan benyttes som grunnlag for å utarbeide situasjonsplan. Det er ingen av saksbehandlerne som har oppgitt hjemmelsgrunnlaget for å ta betaling for dette. Prisen vil trolig fremkomme av kommunens gebyrregulativ. Plan- og bygningsloven § 33-1 gir hjemmel for gebyrregulativ hvor det blant annet kan tas betalt for utferdigelse av kart:

«Kommunestyret selv kan gi forskrift om gebyr til kommunen for behandling av søknad om tillatelse, utferdigelse av kart og attester og for andre arbeid som det etter denne lov eller forskrift påhviler kommunen å utføre (...)».

Det heter i § 33-1 «arbeid som (...) påhviler kommunen». I forhold til en søknad om endring av fast eiendom er det ingen hjemmel for at situasjonsplan skal være utarbeidet på grunnlag av situasjonskart fra kommunen. Slik sett har kommunen hjemmel til å ta betalt for tjenesten, men om det kan pålegges søker å benytte det bestemte situasjonskartet etter plan- og bygningsloven er et spørsmål om kommunens vurdering av hva som er tilstrekkelig.

Da blir neste skritt om det finnes hjemmel i matrikkelloven. I matrikkelforskriften § 11 heter det at innsyn skal gis vederlagsfritt, men «innsyn hvor det også begjæres utskrift av matrikkelkartet, kan det kreves gebyr etter § 16 fjerde ledd». Henvisningen til matrikkelforskriften § 16 hjemler også gebyr for matrikkelbrev. Det er ikke beskrevet i

presiseringene i Rundskriv H-18/2015 kapittel 7. Det fremkommer ikke av matrikkeloven med forskrift at et bestemt kart skal benyttes ved rekvisisjon av oppmålingsforretning.

I forskrift heter det at søknaden skal inneholde de opplysningene som er relevante:

«Søknad om tillatelse til tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-2 og § 20-4 skal inneholde opplysninger som nevnt nedenfor i tredje ledd bokstav a til q i den utstrekning de er relevante for tiltaket og nødvendige for kommunens behandling» (SAK 10 § 5-4).

Videre til veiledning for SAK 10 § 5-4 bokstav m om tegninger og målsatt situasjonsplan står det at Standard Norge har utviklet egen spesifikasjon som kan være et hjelpemiddel og anvendelige for de fleste saker. I spesifikasjonen (NBR 2002: nr. 7.1) heter det:

«Tiltakshaver påfører - i den grad det er relevant for behandlingen av byggesaken - opplysninger om tiltakets planlagte plassering og minste avstand i forhold til: nabogrenser, nærliggende bygninger, senterlinje veg, høyspentlinjer (lufttrekk/kabel) For øvrig må situasjonsplan vise: atkomst/avkjørsel, frisiktlinjer for utkjørsel på offentlig veg, tilknytning til vann- og avløpsnett, arealbruk for parkering og oppholdsareal ute, takflate, fasadeliv, møneretning».

En informasjonskilde for aktører utenfor kommunen, også for de som skal søke om endring av fast eiendom, er nettjenesten Ambita Infoland, <https://infoland.ambita.com>. Her kan søker bestille informasjon om blant annet arealplaner og eksisterende eiendomsgrenser. Eiendomsinformasjonen hentes fra matrikkelen. Produktene må de betale for. En annen fellesløsning er Kartverkets web-kart, <http://www.seeiendom.no>, hvor det kan hentes ut kart med blant annet registrerte eiendomsgrenser og bygninger, uten kostnad.

For registrerte eksisterende eiendomsgrenser i matrikkelen er det i tråd med at saken skal utredes og være tilstrekkelig opplyst at kommunen gjør en egen vurdering av informasjonen. I tråd med veiledningsprinsippet er det informasjon søker kan få allerede før søknaden sendes inn, men her vil det være ulikt da ikke alle tar kontakt med kommunen i forkant av at de sender inn en søknad. For å ha en effektiv saksbehandling må avklaring og undersøkelser av eksisterende eiendomsgrenser være utført tidlig i prosessen. Hvis saksbehandler ikke har denne fagkompetanse kan det inngå som en del av den interne samordning i kommunen.

8.4.3 Søknader i strid med arealplanen

Når en søknad er i strid med arealplan ønsker søker seg en annen utvikling enn det som er planlagt. Det kan gjelde både gamle og nye planer. Arealplaner er statiske og tar ikke nødvendigvis høyde for de raskt skiftende behov og ønsker i samfunnet. Det er gjerne de gamle planene som ikke er tilpasset dagens behov som er årsak til at søknad ikke er i tråd med arealplan. Videre er det områder avsatt til landbruk, natur og friluftsliv og ønsker om endringer innenfor 100-metersbeltet som er årsakene.

I sjekklisten til DiBK er det spesielt tre spørsmål som kan trekkes frem i forhold til å vurdere søknaden opp mot gjeldende arealplan:

- Er tiltaket i tråd med kommuneplanens arealdel?
- Er tiltaket i tråd med reguleringsplan på alle punkter?
- Omfattes søknaden av forbud mot tiltak langs sjø og vassdrag?

Er svaret nei på ett av disse spørsmålene må flere underspørsmål stilles og det må søkes om dispensasjon. For eiendommer omfattet av reguleringsplan stiller DiBKs sjekklister videre spørsmål om eiendomsgrensener er i tråd med reguleringsplan og hvis svaret på det er nei skal det settes vilkår i vedtaket. I hjelpeteksten har DiBK påført at «[h]vis ikke eiendomsgrensene er i samsvar med reguleringsplanen, må det vurderes hvorvidt det skal kreves en endring av grensene». Dette gir kommunen mulighet til å vurdere om de ønskede grensene er innenfor det planbestemmelsene fastsetter i forhold til for eksempel formål og utnyttelsesgrad, eller om søknaden må endres for å kunne godkjennes.

For søknader som er i strid med arealplan fører ikke et avslag til realisering. En endring av arealplanen slik at søknaden deretter kan behandles i tråd med arealplan fører til en realisering, men da er ikke søknaden lenger i strid med arealplanen. Behandles søknaden derimot som en dispensasjon er den også etter realisering i strid med arealplan, men lovlig. Søknaden skal da inneholde en dispensasjonssøknad, naboene skal være informert om dette i nabovarselet og kommunen må sende saken på høring til berørte myndigheter, jf. plan- og bygningsloven §§ 21-3 og 21-5. Over halvparten av saksbehandlerne sender alltid dispensasjonssaker på høring. Samtidig sender én av ti sjelden eller bare av og til søknader med dispensasjon på høring. En slik praksis er ikke i tråd med loven. Det fører til at de myndighetene som skulle hatt saken på høring ikke får uttalt seg og ikke mottar informasjon om i hvilken grad kommunen er positiv til å gi dispensasjoner. Når kommunen vurderer å innvilge en dispensasjon skal de blant annet vurdere om det er dokumentert at hensynene bak bestemmelsen ikke blir vesentlig tilsidesatt og at fordelene ved dispensasjonen er klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Eventuelt kan kommunen sette vilkår som gjør at intensjonen i planen likevel blir tilstrekkelig ivaretatt.

Enkelte saksbehandlere peker på at når søker påklager et avslag, får de ofte tillatelse ved politisk behandling. Dette kan være et uttrykk for at søknader i strid med arealplan kan være i tråd med politisk ønske. For saksbehandlere og for befolkningen er dette uheldig i forhold til å skape forutsigbarhet i forvaltningen. Det kan også bidra til å svekke tilliten. Samtidig kan det være en styring fra politisk side som fører til at tilsvarende saker får tillatelse ved administrativ behandling. Noe som i sin tur kan føre til svekkelse av arealplanen som styringsverktøy. Datamaterialet viser at lokale politiske mål oppgis som et forhold som vektlegges av 70 % av saksbehandlerne ved behandling av dispensasjonssaker.

9 Tillatelse til endring av fast eiendom

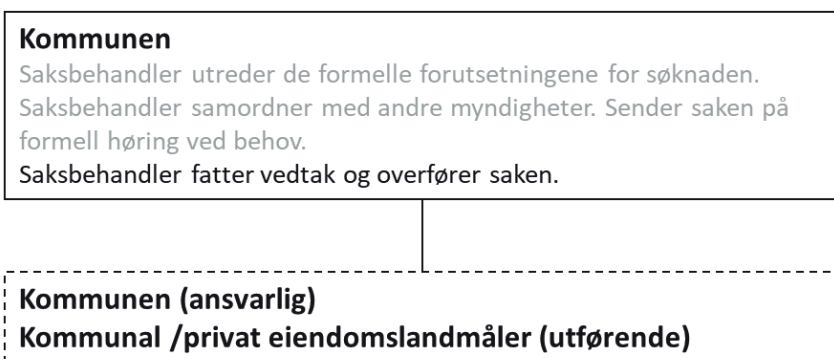
Når kommunen har gjennomført saksforberedelser treffer de en avgjørelse i saken, de fatter et enkeltvedtak. Søknaden kan avslås eller godkjennes. Begge deler er et enkeltvedtak etter definisjonen i forvaltningsloven § 2 bokstav b. Vedtaket er fattet med hjemmel i plan- og bygningsloven § 20-2. Det formelle rammeverket er nærmere presentert i delkapittel 3.7.

Tillatelsen er saksbehandlers siste oppgave i saksbehandlingen og utgangspunkt for realisering gjennom oppmålingsforretning og matrikkelføring, illustrert i figur 9.1. Tillatelsen er bindeleddet mellom saksforberedelse og oppmålingsforretning. Temaene og de operasjonelle forskningsspørsmålene er hentet fra dokumentanalysen jeg gjennomførte i forundersøkelsen (tabell 9.1) og belyses gjennom tre operasjonelle forskningsspørsmål:

1. Hvem er vedtaksmyndighet i kommunen for søknad om endring av fast eiendom?
2. Hvilket innhold har kommunens tillatelse til endring av fast eiendom?
3. Hvilken avgjørelse fattes når tiltaket er i strid med arealplanen?

Vedtaksmyndighet er lagt til kommunen. Hvem som i praksis utfører oppgaven kan variere og er avhengig av delegasjon. Dette kapitlet undersøker hvem som gir tillatelse og hva tillatelsen inneholder. Endring som skjer som ledd i jordskifte i samsvar med arealplan og avslag på søknad behandles ikke i kapitlet. Avslag er også et enkeltvedtak og mulig resultat av en søknad, men det fører ikke til endring av eiendoms grensene.

Når kommunen gir tillatelse kan søknaden innfris helt eller delvis, og det kan gis på vilkår. En tillatelse kan ha vilkår som må innfris før oppmålingsforretning kan gjennomføres eller før saken kan føres i matrikkelen. Vedtaket kan også ha vilkår som ikke kan innfris før i etterkant av tinglysning, som for eksempel krav om sammenslåing. Jeg undersøker hvilke vilkår kommunene setter i tillatelsen når det er aktuelt i forhold til saken.



Figur 9.1: Skjematisk fremstilling av kommunen som vedtaksmyndighet som gir tillatelse før saken oversendes eiendomslandmåler i prosessen for endring av fast eiendom.

Behandling etter jordloven § 12 er i noen saker en forutsetning for å gi tillatelse etter plan- og bygningsloven. Noen kommuner velger å ta inn vurdering og tillatelse etter jordloven i tillatelse etter plan- og bygningsloven. Dette presenteres og drøftes der det er aktuelt.

Tabell 9.1: Resultat av dokumentanalyse av kommunale tillatelser (Forundersøkelsen N=32).

<i>Tema i dokumentanalyse (forundersøkelsen)</i>	<i>Antall</i>
<i>Sakstype: Ny grunneiendom</i>	<i>17</i>
<i>Sakstype: Anleggseiendom</i>	<i>2</i>
<i>Sakstype: Tilleggsareal</i>	<i>8</i>
<i>Sakstype: Feste til grunneiendom</i>	<i>2</i>
<i>Sakstype: Arealoverføring</i>	<i>4</i>
<i>Sakstype: Endring reguleringsplan</i>	<i>2</i>
<i>Delegert myndighet: Administrativt vedtak</i>	<i>30</i>
<i>Delegert myndighet: Administrativt vedtak med leders godkjenning</i>	<i>18</i>
<i>Politisk vedtak</i>	<i>2</i>
<i>Lovverk: Plan- og bygningsloven § 20-1 m</i>	<i>32</i>
<i>Lovverk: Plan- og bygningsloven Dispensasjon</i>	<i>9</i>
<i>Høring Fylkesmannen</i>	<i>4</i>
<i>Høring Fylkeskommunen</i>	<i>4</i>
<i>Høring Vegvesenet</i>	<i>1</i>
<i>Høring andre</i>	<i>1</i>
<i>Vedtak etter jordloven § 9 om omdisponering</i>	<i>3</i>
<i>Vedtak etter jordloven § 12 om deling</i>	<i>9</i>
<i>Beskrevet at tillatelse etter jordloven fattes i eget vedtak</i>	<i>1</i>
<i>Vedtak etter matrikkelloven om matrikulering uten fullført oppmålingsforretning</i>	<i>7</i>
<i>Beskrevet usikkerhet rundt eiendomsgrensene</i>	<i>1</i>
<i>Situasjonsplan er tatt inn i vedtaket eller det er henvist til situasjonsplan</i>	<i>30</i>
<i>Beskrevet usikkerhet knyttet til rettigheter/heftelser på eiendommen</i>	<i>4</i>
<i>Partene må avklare rettigheter/heftelser</i>	<i>4</i>
<i>Beskrevet at det kontrolleres om det er heftelser på eiendommen</i>	<i>4</i>
<i>Vilkår om veirett</i>	<i>11</i>
<i>Vilkår om tinglysing av veirett</i>	<i>9</i>
<i>Vilkår om sammenslåing</i>	<i>8</i>
<i>Vilkår om andre private forhold nødvendig for eiendommen</i>	<i>8</i>
<i>Beskrevet at kommunen besørger tinglysing</i>	<i>6</i>

9.1 Vedtaksmyndighet

9.1.1 Praktisering av vedtaksmyndighet

Myndighet til å fatte vedtak kan være delegert til administrasjonen eller utføres av et politisk organ. Vedtak om endring av fast eiendom i første instans er delegert til administrasjonen i 89 % av kommunene og i 11 % fattes det av et politisk utvalg (tabell 9.2). I nesten hver femte kommune er det et politisk utvalg som gir tillatelsen. Det er vanligere med delegert myndighet i større kommuner, og i de ti største kommunene er det delegert til administrasjonen i alle. For de minste er det lagt til politisk utvalg i 24 % av kommunene.

Tabell 9.2: Fordeling av kommunene etter vedtaksmyndighet for søknad om endring av fast eiendom («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 48 N=235).

Kommunestørrelse	Administrasjonen	Politisk utvalg	N
Under 2.000	76 %	24 %	42
2.000-4.999	85 %	15 %	66
5.000-19.999	95 %	5 %	86
20.000-49.999	94 %	6 %	31
50.000 og over	100 %	0 %	10
På landsbasis	89 %	11 %	235

En viktig korleksjon til dette spørsmålet er ulikheter ved sakene. Spørsmålet saksbehandlerne fikk tok ikke høyde for at det kan være ulik praksis i samme kommune i forhold til tiltakets eller søknadens kompleksitet. Tabell 9.2 viser det normale/vanlige.

I fritekstsvaret kom det frem at kommunene vanligvis har delegert myndighet, men i for eksempel prinsipielle saker er vedtaksmyndighet et politisk utvalg. Et eksempel er en saksbehandler som skriver at «[i] hovudsak blir vedtak fatta av administrasjonen, i saker som er av prinsipiell karakter (anten etter pbl el. jordlova, eller begger deler) blir behandla politisk».

9.1.2 Vedtaksmyndighet ved dispensasjon

Vedtak som omhandler dispensasjon ble i spørreundersøkelsen trukket ut som et eget spørsmål i forhold til vedtaksmyndighet. Bakgrunnen er at dette er en sakstype som i forundersøkelsen viste seg å følge et noe annet forløp enn ordinære søknader, noe som også følger av plan- og bygningsloven kapittel 19. Svarene viser at det er en større andel av kommunene som har beholdt vedtaksmyndighet for denne sakstypen på politisk nivå. I 61 % av kommunene er det et politisk utvalg som fatter vedtak om dispensasjon i første instans. I 39 % av kommunene er det delegert myndighet til administrasjonen (tabell 9.3). Andelen som fatter vedtak administrativt synker ettersom kommunestørrelsen minker.

Tabell 9.3: Vedtaksmyndighet for søknad om endring av fast eiendom med dispensasjon («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 42 N=218).

Kommunestørrelse	Administrasjonen	Politisk utvalg	N
Under 2.000	22%	78%	37
2.000-4.999	24%	76%	62
5.000-19.999	46%	54%	81
20.000-49.999	61%	39%	28
50.000 og over	90%	10%	10
På landsbasis	39%	61%	218

Dette spørsmålet hadde heller ingen alternative svarmuligheter og det er derfor interessant å undersøke hva saksbehandlerne svarte på neste spørsmål der svarmuligheten var fritekst. Der kommer det frem at flere har en kombinasjon av politisk og administrativ behandling, avhengig av saken og om den er prinsipielt viktig. En saksbehandler beskriver det slik:

«Ikke kurante saker skal til politisk behandling i NN kommune (jfr. gjeldende delegeringsreglement). Politiske saker besluttes av organ nedsatt av NN kommunestyre og det er de som har siste ord i en sak. Vi opplever noen ganger at politisk myndighet er av en annen oppfatning enn rådmannens forslag til vedtak. Slik er demokratiet og det må rådmannen leve med. Fylkesmannen kan påklage vedtaket. Det har vi faktisk opplevd i NN kommune».

På spørsmålet om saksbehandlerne forbereder eller behandler søknader om endring av fast eiendom som også omfatter dispensasjon, svarer 93 % at det gjør de (saksbehandler spørsmål 40). Det vil si at et klart flertall av saksbehandlerne i spørreundersøkelsen forbereder vedtak om dispensasjon, men det er færre som har delegert vedtaksmyndighet.

9.2 Tillatelsens innhold

9.2.1 Temaer som belyses i tillatelsen

Innholdet i en tillatelse til endring av fast eiendom er undersøkt både gjennom mottatte vedtaksmaler og datamaterialet fra spørreundersøkelsen. I 73 % av kommunene har de standardmaler for vedtak i saker om endring av fast eiendom (saksbehandler spørsmål 49). De mottatte vedtaksmalene behandler og omtaler ulike temaer, som for eksempel: arealoverføring og pantefrafall, dispensasjon, dokumentavgift, grensejustering, nabomerknader, plangrunnlag, uttalelser fra andre myndigheter, vann og avløp, vei og atkomst.

I dokumentanalysen i forundersøkelsen, vist i tabell 9.1, kom det frem at noen vedtak satte vilkår om veirett, tinglysing av veirett, andre rettigheter nødvendig for eiendommen og krav om sammenslåing. En av vedtaksmalene jeg har mottatt har en liste over aktuelle vilkår som kommunen benytter ved behov:

- Egenerklæring om grunnerv
- Erklæring vedrørende veiplikt
- Rettighetserklæring
- Reseksjonering
- Rivning av eksisterende bygning/del av bygning
- Sammenslåing

Temaene og vilkårene er oppgitt med nærmere beskrivelser, hjemler og mulige vurderinger i vedtaksmalene. Eksempler på dette er tatt inn i tabell 9.4. Vedtaksmalene jeg har mottatt viser eksempler på at det som det gis tillatelse til beskrives først og eksempler på maler som beskriver det til sist i vedtaket. Videre viser malene om det er saksbehandler alene som skriver under eller om det også er en fagsjef eller annen leder. Underskrift av to personer kan bety en kontroll av vedtaket.

Tabell 9.4: Hjelpetekster i vedtaksmaler for ulike temaer og vurderinger (Mottatte vedtaksmaler).

Atkomst

Eiendommen er sikret atkomst i samsvar med PBL § 27-4

Vann og avløp

Eiendommen er sikret vannforsyning i samsvar med PBL § 27-1 og eiendommen er sikret avløp i samsvar med PBL § 27-2

Hensiktsmessig form, størrelse og plassering

Størrelsen på tomten er tilpasset X. Det vurderes derfor at tomten får en hensiktsmessig utforming i samsvar med plan- og bygningslovens § 26-1

Nabovarsel

Nabovarsling er gjennomført i samsvar med PBL § 21-3. Det er ikke kommet merknader til søknaden etter nabovarslingen

Vurdering

Vurder tiltaket i forhold til gjeldende plangrunnlag, plan og bygningslovens §§ 26-1 og kapitlene 27 og 28. Vurder om innkomne uttalelser fra andre myndigheter har innvirkning på avgjørelsen, og om det må settes spesielle vilkår for tillatelsen. Vurder om det er vilkår som må være oppfylt før deling kan gjennomføres. Vurder nabomerknader og hvilken innvirkning disse ev. har på avgjørelsen. Konkluder med at søknaden godkjennes og ev. hvorfor

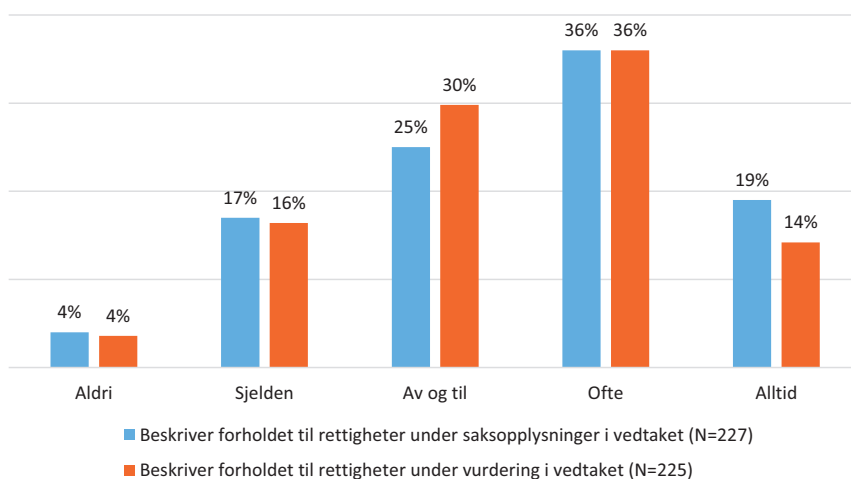
Arealet er i samsvar med reguleringsplanens/kommuneplanens planformål. Tomten bør tinglyses med vegrett (Ved boligformål: veg og avløpsforhold er funnet å være tilfredsstillende, jfr plan- og bygningslovens kap. 27) Det ligger til rette for å anbefale tillatelse til deling av areal/tilleggsareal fra omsøkte eiendom

9.2.2 Beskrivelse av rettigheter

Utgangspunktet er at kommunen ikke skal ta hensyn til privatrettslige forhold, men de må ta stilling til om søker har de nødvendige rettigheter som tiltaket krever. Dokumentanalysen i forundersøkelsen viste at det ble stilt vilkår om rettigheter i fast eiendom i tillatelsene. Det

var tre av vedtakene som hadde krav om tinglysing av veirett og to hadde krav om tinglysing av andre rettigheter. Det var kun én kommune som beskrev positivt at grunnboken var kontrollert i forhold til heftelser som kan være hindrende for ønsket tiltak. Det fremkom ikke i noen av vedtakene at det var usikkerhet knyttet til rettigheter på eiendommen. Flere av vedtakene beskrev nødvendige rettigheter til atkomst, vann og avløp, jf. plan- og bygningsloven §§ 27- 1, 27- 2 og 27-4.

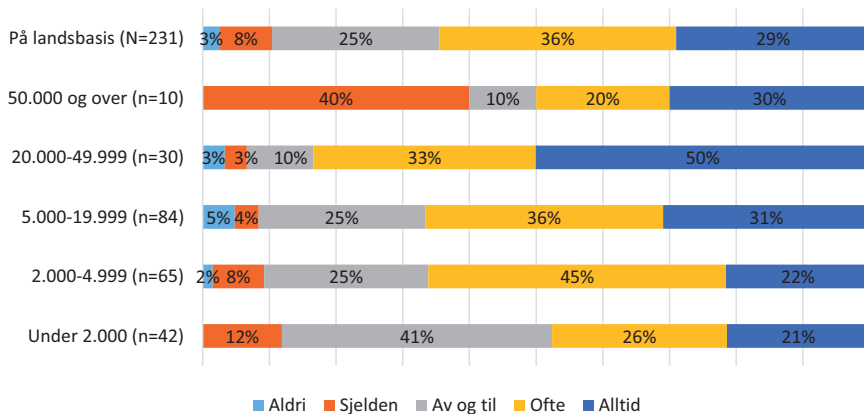
Resultatet fra spørreundersøkelsen, tatt inn i figur 9.2, viser at over halvparten av kommunene ofte eller alltid beskriver rettigheter under saksopplysninger og/eller vurdering. Datamaterialet viser også at det er noen få kommuner som aldri gjør det.



Figur 9.2: Hvor ofte forholdet til rettigheter beskrives under saksopplysninger og under vurdering i vedtaket («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 45).

Beskrivelse av rettigheter og heftelser kan være i forhold til atkomst, vann og avløp som er nødvendig for eiendommen, og det kan være rettigheter og heftelser som kommunen ikke skal ta stilling til, men som kan påvirke søknaden og muligheten for å realisere endringen. Et eksempel er pant i eiendommen, da kan det være nødvendig med samtykke fra banken.

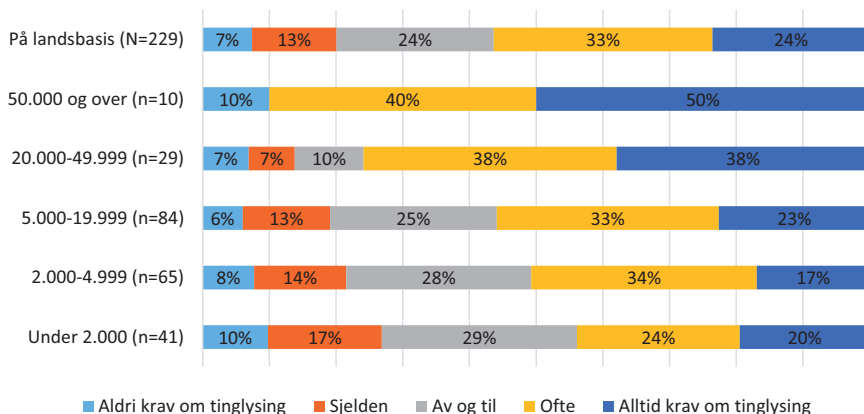
Når det gjelder å sette nødvendige rettigheter som vilkår i tillatelsen er det over halvparten som gjør det ofte eller alltid. Blant kommunene med 20.000-49.999 innbyggere gjøres det i 83 % av kommunene, jf. figur 9.3.



Figur 9.3: I hvilken grad det settes vilkår i tillatelsen om at nødvendige rettigheter må sikres («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 45 N=231).

For nødvendig atkomst, vann og avløp er reglene om å ta stilling til privatrettslige forhold annerledes. Kommunen skal kontrollere at dette er avklart. Det er likevel vanlig å sette det som vilkår i tillatelsen (saksbehandler spørsmål 53).

Noen kommuner stiller også som vilkår at rettigheter må tinglyses. Det er mer vanlig i de større kommunene (figur 9.4). På landsbasis settes det krav om tinglysing i 57 % av kommunene, samtidig er det 7 % som aldri gjør det. De som aldri gjør det er fordelt på alle kommunestørrelser.



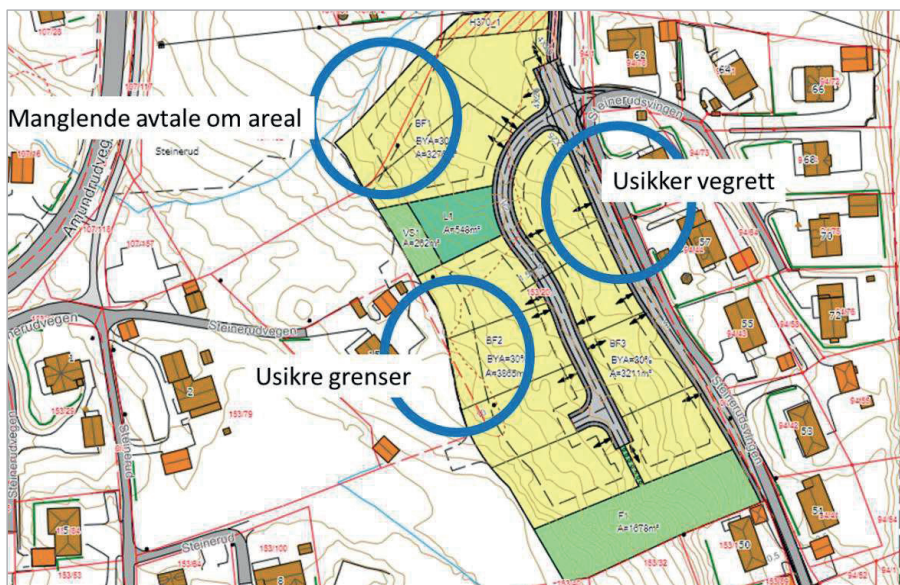
Figur 9.4: I hvilken grad det stilles vilkår i tillatelsen om at rettigheter må tinglyses («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 45 N=229).

Over 50 % av kommunene stiller ofte eller alltid krav, gjennom vilkår i tillatelsen, til at de lovpålagte rettighetene skal tinglyses. Halvparten av de største kommunene (50.000 og over) svarer alltid. For kommuner med mindre enn 20.000 innbyggere stiller majoriteten krav om tinglysing ofte eller av og til. I henhold til plan- og bygningsloven må ikke slike retter tinglyses. De må være sikret på en måte som kommunen finner tilfredsstillende. Det er mulig å stille vilkår i tillatelsen at det skal være sikret uten at det samtidig er krav om tinglysing. De fleste kommunene stiller krav om nødvendig rett til atkomst (86 %), vann og/eller avløp (76 %), men det er også flere som ikke gjør det. Behovet for å stille vilkår om disse rettighetene varierer med hvordan saksbehandlingen gjennomføres. Hvis alt skal være dokumentert på en måte kommunen finner tilfredsstillende før det gis tillatelse er det ikke aktuelt å ta det inn som et vilkår, men beskrive det som saksopplysninger.

9.2.3 Beskrivelse av areal

I henhold til plan- og bygningsloven § 21-2 skal søknaden «angi hvordan enheten ønskes utformet, herunder angi grenseforløpet på kart». Dette medfører at et kart eller en situasjonsplan skal følge søknaden. Forundersøkelsen viste at flertallet av tillatelsene som jeg undersøkte enten hadde en situasjonsplan tatt inn i tillatelsen eller viste til en. Dokumentanalysen så på hvordan grenser og eiendommens utforming ble beskrevet eller på annen måte tatt med i vedtaket. Plan- og bygningsloven § 26-1 om hensiktsmessig form, størrelse og plassering ble nevnt spesielt av to kommuner. Det ble ikke stilt krav eller beskrevet vurderingskriterier. Et eksempel på beskrivelse var at «[d]et vurderes derfor at tomta får en hensiktsmessig utforming i samsvar med plan- og bygningslovens § 26-1».

Arealene var i hovedsak oppgitt ved å benytte for eksempel beskrivelsen ca. 170 m² eller ca. 1.000 m². I en sak var det ikke oppgitt areal. Et fåtall på tre tillatelser benyttet areal som kan tolkes som eksakte, det vil si at det ikke er rom for tilpasninger på oppmålingsforretningen. I fritekstsvarene er det også eksempler på dette, to er tatt inn i tabell 9.5 benevnt med «EKS 1» og «EKS 2». Begge eksemplene er fra samme saksbehandler. Tre vedtak benyttet inntil, for eksempel inntil 400 m² og inntil 2.000 m². Det er kun i en av tillatelsene eksisterende grenser er beskrevet som usikre og at det er gjennomført oppmålingsforretning i forkant for å få klarhet i hva som er opprinnelig situasjon og hvordan det er ønskelig at det skal bli. I en annen tillatelse står det at «grenser må klarlegges». Andre beskrivelser knyttet til grenser er at ny tomt er i tråd med arealplanen («nye grenser er inntegnet i plan»), grensene er målt tidligere, grenser vises på flyfoto og at arealet utgjør en hel skogteig. Ulike typer av usikkerhet i forhold til eksisterende eiendomsgrenser er illustrert i figur 9.5. I denne saken ønsket søker å opprette nye grunneiendommer i tråd med arealplan. Flere av de nye eiendommene hadde utfordringer som måtte løses før søknaden kunne behandles ferdig. Spørsmålet blir om det kunne vært tilstrekkelig at enkelte utfordringer ble satt som vilkår. Det ville i så fall gitt en tillatelse med stor usikkerhet og mye avklaring i ettertid.



Figur 9.5: Kartskisse som viser ønsket endring i tråd med reguleringsplan og utfordringer i forhold til ulike hjemmelsforhold, uklare grenser og rettigheter (basert på grunnlagsdata fra Gran kommune).

Både situasjonsplan og beskrivelse kan være lik det som omsøkes eller kommunen utarbeider en ny. En saksbehandler skriver at det som oftest utarbeides ny situasjonsplan:

«Tomt beskrives med areal, og forholdet til gjeldende plan. Det vises til planbestemmelser. Nytt situasjonskart blir som oftest utarbeidet med gjeldende plan som bakgrunnskart».

En annet eksempel er en beskrivelse av tiltaket feste til grunneiendom. I eksempelet er det en festetomt som skal slettes og en ny grunneiendom skal opprettes for det samme arealet:

«Med hjemmel i plan- og bygningslovens § 20-1 første ledd pkt. m imøtekommer NN kommune søknad av [dato] fra NN, og godkjenner fradeling av tomt 26 i strandplan for XXXX, tidligere tinglyst som fnr. ZZ under gnr. ZZ bnr. Z. Deling tillates i hht. grensebeskrivelse i festekontrakt tinglyst [dato]. Tidligere fnr. ZZ opphører etter at nytt bruksnummer er tildelt og tinglyst»

I 70 % av kommunene benyttes kartskisse eller situasjonsplan ofte eller alltid i vedtaket for å illustrere den nye eiendommens avgrensning (saksbehandler spørsmål 51). Samtidig er det 13 % av kommunene som aldri benytter det. Ut fra fritekstsvarene er situasjonsplan gjerne et vedlegg til tillatelsen. Tabell 9.5 viser eksempler på bruk av situasjonsplan og hvordan arealet angis. Flere av kommentarene er eksempler på begge kategoriene.

Tabell 9.5: Kommentarer fra saksbehandlere om hvordan den nye eiendommen beskrives i tillatelse til endring av fast eiendom («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 50).

Situasjonsplan/kartskisse som vedlegg

Størrelse, avgivereiendom, formål, viser til grenser i vedlagte kart. Kart med inntegnet nye tomtegrenser vedlegges

Med type eiendom; tilleggsareal til xx, fritidstomt, boligtomt, næringstomt osv. Vi skriver også inn størrelse, og vedtaket blir knytt opp til en godkjent situasjonsplan, men kartet blir ikke vist i selve vedtaket, jf. neste spørsmål

Den nye eiendommen beskrives ofte med arealstørrelse og en beskrivelse av beliggenhet (gnr/bnr adresse). I tillegg krever vi at søknaden inneholder en kartskisse (ofte kopi av matrikkelkartet) hvor den nye eiendommen er skissert.

Oftast ved å bruke utsnitt av reguleringsplan/ situasjonsplan. I vedtaket kjem dette fram ved at det f.eks. står: Avgrensning av eignedomen skal vere som vist på utsnitt av reguleringsplan datert Der det ligg føre godkjent reguleringsplan (detaljplan) blir delingsvedtaket gjort administrativt. Der slik plan ikkje ligg føre vert vedtaket fatta politisk, og då ofte i tilknytning til dispensasjonssak

Arealbeskrivelse

Med heimel i Plan- og bygningslova § 26-1 vert det gjeve løyve til å dele frå ca. 275 m2 frå gbnr. XX/XX til føremål som er i samsvar med reguleringsplan slik søknad viser.

Eksempel: "Omsøkt fradeling på ca.1000m2 til boligformål godkjennes etter plan- og bygningsloven § 20-1m. Arealet ligger innenfor reguleringsplan XXX i område avsatt til boligformål" Så følger saksutredning.

Det vises til avgivereiendommens gårds- og bruksnummer og beliggenhet i kommunen. Videre oppgis størrelsen på den nye eiendommen, og det vises til innsendt kartskisse.

Ved kart og størrelse i m²

Parsell på x m2 av bnr/gnr

Eigedomer vert beskrevet med kva eignedom den vert frådelt, storleik, planområde m.m.

Angir et maks. areal og henviser til kart vedlagt søknaden. Av og til slik at arrondering fastsettes endelig ved oppmåling.

Antall m2 og avgivereiendommens g/bnr oppgis, ellers ingen ting om beliggenhet.

Eiendommen beskrives etter kravene i reguleringsplan og/eller kommuneplan sånn som størrelse, stigningsforhold og form.

EKS 1: Den omsøkte parsell er i kommuneplanens arealdel NN regulert til boligformål og skal benyttes til samme formål. Parsellen har beregnet areal på 1424,5m², hvor tre av parsellens grenser ikke er koordinatbestemte. Det medfører at det vil skje mindre endringer av arealet størrelse ved koordinatbestemmelse.

EKS 2: Den omsøkte parsell er i reguleringsplan xxxx regulert til boligformål og skal benyttes til samme formål. Parsellen har beregnet areal på 965,7m².

Ca størrelse, henviser til kart som følger søknaden

9.2.4 Bruk av vilkår

Hvilke vilkår som settes i tillatelsen avhenger av den enkelte sak. Det forutsettes at det kun er vilkår som er relevante i saken. Eksempler på vilkår i tillatelser som kom inn under forundersøkelsen er tatt inn punktvis under og dannet grunnlag for å stille saksbehandlerne spørsmål om bruken av disse vilkårene og forutsetningene:

- Sammenslåing med gnr./bnr.
- Klarlegging av grenser
- Tinglysing av rettighetserklæring
- Det må sikres veirett for den nye tomten eventuelt at veiretten må tinglyses
- Ved pant i eiendommen må pantefrafall for fradelt parsell være gitt før tinglysing.
- Det må foreligge samtykke til deling etter jordloven § 12
- Det må i etterkant søkes om avkjøringstillatelse for tunet

Om kommunene benytter vilkår er kartlagt på tre ulike måter i spørreundersøkelsen. Først ble saksbehandlerne stilt spørsmål om hvor ofte det settes vilkår i tillatelsene. Deretter om de benytter noen vilkår som var satt opp som faste svaralternativer. Til sist ble de gitt mulighet til å komme med kommentarer og eventuelt beskrive andre vilkår de benytter.

På det generelle spørsmålet (saksbehandler spørsmål 52) om i hvilken grad det benyttes vilkår har 60 % av saksbehandlerne svart at de benytter vilkår ofte eller alltid, og 36 % benytter det av og til. Det er ingen som har svart aldri og kun 4 % benytter vilkår sjelden.

Vilkårene som fremkom i forundersøkelsen ble renskrevet og satt opp som alternativer som saksbehandlerne kunne velge. Det ble presisert at det er vilkår som benyttes når det passer til sakstypen. Vilkårene som er mest vanlig å benytte er krav om sammenslåing og sikring av nødvendige rettigheter til atkomst, vann og avløp. Vilkårene og hvor mange som benytter de fremkommer av Tabell 9.6. Krav til kartlegging av biologisk mangfold og kulturminner er det få som benytter. Dette er informasjon som saksbehandler kan kontrollere ved saksforberedelsene, noe som fremkommer av fritekstsvarene i Tabell 9.7 første tema.

Tabell 9.6: Vilkår som settes i tillatelse til endring av fast eiendom («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 53, flere svar mulig, N=235).

Vilkår som settes i tillatelse til endring av fast eiendom	Antall	Prosent
Krav om sammenslåing (ved tilleggsareal)	176	75 %
Krav om nødvendige rettigheter for atkomst (vei)	203	86 %
Krav om nødvendige rettigheter for vann og/eller avløp	179	76 %
Krav om kartlegging av biologisk mangfold	24	10 %
Krav om kartlegging av kulturminner	39	17 %
Krav om tillatelse etter jordloven	111	47 %
Krav om tillatelse fra annen myndighet	87	37 %

For å supplere vilkårene i de faste svaralternativene kunne saksbehandlerne beskrive andre vilkår som benyttes i fritekstsvaer. Tabell 9.7 viser et utvalg av kommentarer om vilkår.

Tabell 9.7: Kommentarer fra saksbehandlere om vilkår som benyttes i tillatelse til endring av fast eiendom («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 54).

Forhold skal være avklart før tillatelse gis

Fleire av alternativa i spørsmålet er formelt feil. Eventuelle krav etter særlover skal avklarast før deling etter pbl.

Vi fatter ikke vedtak dersom biomangfold, kulturminner og tillatelse fra annen myndighet ikke er på plass. Det gjelder også jordloven.

Vedrørende kulturminner og biomangfold loven, sjekkes dette av saksbehandler i forkant. Finnes det ikke noe, stilles det heller ikke krav.

Søknaden er ikke komplett hvis disse overnevnte kravene ikke er i orden. Derfor er det ytterst sjelden vi setter dette som vilkår i vedtaket. Grunnen til dette er at hvis disse tingene ikke lar seg gjennomføre er det ingen vits i å behandle søknaden. (...)

Jordloven og landbrukseiendom

Jordloven har eget punkt med vilkår i vedtaket hvis det er behandlet etter denne særloven

Vilkår etter eventuelle jordlovsbehandling, krav fra kulturminneavd.

Ja, kan t.d. bli sett krav om bindande kjøpekontrakt på landbruksarealet før frådelling av tun på landbrukseigedom.

Grenser, eiendomsinformasjon og rettigheter

Det vert stilt som krav at nye eigedomsgrenser skal fylgja formålsgrrenser sett i reguleringsplan.

Krav om registrering av uregistert jordsameie må gjøres før iverksetting av vedtaket kan utføres stilles som krav. Evt klarlegging av grenser mellom eiendom i teig med kommagbruk

Rettigheter til fellesarealer, jf. pbl 18-2.

Det blir i noen saker presisert at reguleringsplanens formål og bestemmelser må overholdes.

Krav til realsameier

Sletting av heftelser som skaper prioritetskollisjon.

At tilleggstomta må omsettes samlet med gnr. X bnr. X-

Andre vilkår

Frådelling må være gjennomført innen 3 år

Krav til kartlegging av rasfare.

Riving av eksisterende hus som ligger over ny grense.

Kan bli satt vilkår vedrørende pant.

krav til betaling av gebyr

Ellers ofte krav om fremvisning av originale fullmakter etc. før oppmålingsforretning rekvireres.

Støyskjermingstiltak der dette er aktuelt

Vilkår for fremtidig byggesak som: støyrappport, avstander, sikringssoner

Avklaring av rasfare, kvikkleire

I tabell 9.7 kommer det blant annet frem at vilkårene som er satt opp i forrige spørsmål, det vil si de faste svaralternativene, ikke benyttes fordi de skal være avklart før tillatelsen gis. En saksbehandler skriver at «de punktene som ikke er avkrysset ovenfor, krever vi før vi behandler saken der det er aktuelt. På vedtakstidspunktet er det dermed i orden». Samme saksbehandler skriver videre at å benytte vilkår knyttet til bebyggelsen på den nye eiendommen skaper forutsigbarhet og ivaretar hensyn til hva som skal eller kan bygges.

Når det gjelder forholdet til vedtak etter jordloven har åtte saksbehandlere svart at tillatelse etter jordloven gis i samme vedtak når jordlovsbehandling er nødvendig. I tabell 9.7 er det tatt inn andre kommentarer til jordlov og landbrukseiendom, som krav om kjøpekontrakt.

Grenser, eiendomsforhold og rettigheter har fått en egen kategori. Der beskrives vilkår i forhold til arealplan, fellesarealer og realsameie. Dette er blant annet krav om at de nye eiendomsgrensene skal følge formålsgrensene i arealplanen. Kravet om at tilleggsarealet skal selges sammen med eiendommen den er tillegg til er en alternativ løsning til å stille krav om sammenslåing. Et tredje alternativ kan være å gjennomføre arealoverføring.

Kategorien andre vilkår blir naturlig nok den med flest sitater da formålet med spørsmålet var å gi saksbehandlerne mulighet til å komme med andre vilkår de benytter. Her nevnes for eksempel avklaringer i forhold til ras, pant, støyskjerming og innbetaling av gebyr for saksbehandlingen.

9.2.5 Opplysninger om oppmåling

Oppmåling gjennomføres etter matrikelloven. Det kan likevel forekomme at forhold knyttet til oppmåling og informasjon om oppmålingsforretningen tas med i tillatelsen. I de mottatte tillatelsene fra kommuner i forundersøkelsen ble det av enkelte gitt opplysninger om oppmåling avslutningsvis i tillatelsen. I syv av dem var det også tatt inn vedtak etter matrikelloven § 6 andre ledd om matrikulering uten fullført oppmålingsforretning. I tabell 9.9 er det et eksempel på en kommune som informerer om at det gjøres i eget vedtak.

Det kan være behov for å avklare eksisterende eiendomsgrenser og på spørsmålet hvor saksbehandlerne kunne krysse av for aktuelle vilkår som settes i tillatelsen var de 32 % som benyttet svaralternativet «Krav til oppmåling av eksisterende grenser» (saksbehandler spørsmål 53). Videre inneholder de fleste tillatelser en situasjonsplan eller er vedlagt en situasjonsplan, og det gis en beskrivelse av arealet, jf. delkapittel 9.2.3.

Tabell 9.8 viser eksempler på opplysninger om oppmåling som gis i tillatelsen. Eksemplene er hentet fra de mottatte vedtaksmalene fra saksbehandlere. De viser at søker får informasjon om den videre saksgangen, hvem som kalles inn til oppmålingsforretning og hvilke plikter søker har. Eksempel på plikter er at vilkår i tillatelsen må være oppfylt før oppmålingsforretning. Det opplyses også om saksbehandlingstid og vinterforskrift.

Tabell 9.8: Eksempler på opplysninger om oppmåling i tillatelsen (Mottatte vedtaksmaler).

Saken går nå til landmåler som igangsetter den videre saksbehandlingen. Grunneier og naboer vil bli særskilt varslet om avholdelse av oppmålingsforretning. På grunn av stor saksmengde kan det være mulig at vi ikke overholder matrikkellovens frister (16 uker) for å gjennomføre saken.

Når pkt. 1, 2 under betingelser er oppfylt, går saken til enhet for eiendomsmåling. Grunneier og naboer vil bli særskilt varslet om avholdelse av oppmålingsforretning. Saksbehandlingstiden vil kunne variere. På grunn av stor saksmengde kan det være mulig at vi ikke overholder matrikkellovens frister (16 uker) for å gjennomføre saken.

Matrikulering uten fullført oppmålingsforretning: Matrikkelloven § 6 åpner for at kommunen kan føre ny matrikkelenhet inn i matrikkelen uten fullført oppmålingsforretning. Kommunen kan gjøre dette når det foreligger særlige grunner anført i søknad fra den som har rekvirert forretningen. Det er i denne saken søkt om matrikulering uten fullført oppmålingsforretning for den nye eiendommen, dette blir behandlet i eget vedtak etter matrikkelloven.

Partene vil kalles inn til oppmålingsforretning for fastlegging av grensene. Rekvirenten, med mindre annet er opplyst, vil motta gebyr for arbeidet i henhold til gjeldende gebyrregulativ for oppmålingsarbeider etter matrikkelloven. Kommunen sender melding til tinglysingsmyndighet. Matrikkelbrev sendes rekvirent når matrikkelenheten er tinglyst.

I henhold til matrikkelforskriften § 18 kan kommunen vedta Lokal forskrift om tidsfrister i saker som krever oppmålingsforretning. Som medfører at tidsfrister for saker i henhold til matrikkelloven som krever oppmålingsarbeid, ikke løper i tidsrommet fra 1. november til og med 15. april.

9.2.6 Opplysninger om rett til å klage

Et enkeltvedtak truffet av et forvaltningsorgan er basert på de opplysninger som ble presentert i grunnlaget for en søknad. Det vil si de opplysningene søker og andre parter har gitt, og det saksbehandler har innhentet i tråd med samordningsplikten og at en sak skal være tilstrekkelig opplyst. Opplysningene er vurdert utfra gjeldende lovbestemmelser, forskrifter og tidligere praksis. Hvis en part mener at vedtaket er feil, kan vedtaket påklages. Når det gis en tillatelse kan det også hende en part ønsker å klage, for eksempel hvis det er satt vilkår som de mener er urimelige. Det kan ved tillatelse med dispensasjon være grunnlag for at høringsinstansene ønsker å klage hvis tillatelsen ikke er i tråd med deres uttalelser. Det er viktig at det gis informasjon om klagemulighet i tillatelsen også for kommunens del, for hvis ikke løper ikke klagefristen, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Eksemplene som er tatt inn i Tabell 9.9 viser informasjon om klagerett hentet fra mottatte vedtaksmaler. Kommunene kan i tillegg til informasjon i tillatelsen gi opplysninger om klage på sin hjemmeside eller i egne skriv om rett til å klage som er vedlegg til tillatelsen. Den generelle informasjonen kan være utfordrende å forstå for søker. Det er derfor nødvendig å oppgi hvem som kan kontaktes og hvor klagen skal sendes. Det siste eksempelet som er tatt inn i tabell 9.9 viser hvordan det beskrives i tillatelsen hvem søker eller annen part kan henvende seg til for å få hjelp og hvor en klage skal sendes.

Tabell 9.9: Eksempler på informasjon i tillatelsen om rett til å klage (Mottatte vedtaksmaler).

I henhold til forvaltningsloven § 28 kan vedtaket påklages til Fylkesmannen i NN. Klagefristen er 3 uker regnet fra den dagen da brevet kom fram til påført adressat. Det er tilstrekkelig at klagen er postlagt innen fristens utløp. Klagen skal sendes skriftlig til den som har truffet vedtaket, angi vedtaket det klages over, den eller de endringer som ønskes, og de grunner du vil anføre for klagen. Dersom du klager så sent at det kan være uklart for oss om du har klaget i rett tid, bes du også oppgi når denne melding kommer frem.

Avgjørelsen kan påklages til utvalg for næring, plan og miljø innen tre uker etter at denne underretningen er mottatt, jfr. Forvaltningsloven §§ 28, 29.

Det gis klageadgang etter forvaltningslovens § 28. Klagefristen er 3 uker etter mottak av dette brev, jfr. forvaltningsloven § 29. Klagen sendes NN kommune. Ønskes flere opplysninger angående klage, kan henvendelse rettes til undertegnede.

9.3 Tillatelse når tiltaket er i strid med arealplan

Ut fra forundersøkelsen var det fire alternative løsninger som kom frem når en søknad var i strid med planen. Den første er avslag, en saksbehandler uttalte «vi gir ikke dispensasjon». Dette medfører at kommunen ikke benytter dispensasjonsmuligheten, som er den andre løsningen, å gi dispensasjon fra arealplan etter reglene i plan- og bygningsloven kapittel 19. Den tredje løsningen innebærer å gjennomføre endring av arealplanen slik at tiltaket kan godkjennes i tråd med arealplanen etterpå. Det fjerde alternativet er å behandle søknaden som andre søknader om endring av fast eiendom, det vil si uten dispensasjon eller endring av planen.

Det siste alternativet som kom frem i forundersøkelsen, at de behandles som andre saker om endring av fast eiendom, var også lagt inn i spørsmål 38 i spørreundersøkelsen, men er tatt ut av presentasjonen av datamaterialet da flere saksbehandlere har kommentert at det var uklart, at de ikke forstår eller ser meningen med svaralternativet. Det er en løsning uten hjemmel i plan- og bygningsloven. Det at ikke alle svarte «Aldri» på dette svaralternativet viser imidlertid at det forekommer at søknader som er i strid med arealplan blir behandlet på samme måte som søknader som er i tråd med arealplan.

I hvilken grad kommunene benytter de tre løsningene: avslag, dispensasjon eller endring av plan, fremkommer i tabell 9.10 og er deretter spesifisert på tema i de påfølgende figurene.

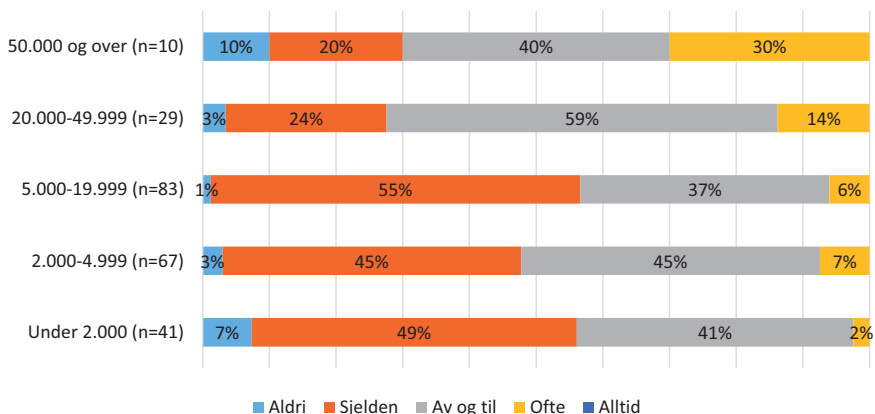
Tabell 9.10: I hvilken grad de ulike løsningene benyttes når en søknad er i strid med arealplanen («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 38).

	Aldri	Sjelden	Av og til	Ofte	Alltid	N
Gi avslag	3 %	46 %	43 %	8 %	0 %	230
Gi dispensasjon fra plan	1 %	11 %	41 %	47 %	0 %	231
Gjennomføre endring av arealplan	8 %	50 %	35 %	7 %	0 %	231

Ingen av alternativene i tabell 9.10 benyttes alltid. Kommunene benytter flere av alternativene, trolig tilpasset den enkelte søknad. Ved å undersøke data for en enkelt kommune kan kombinasjonen av alternative løsninger vise hvordan søknadene behandles:

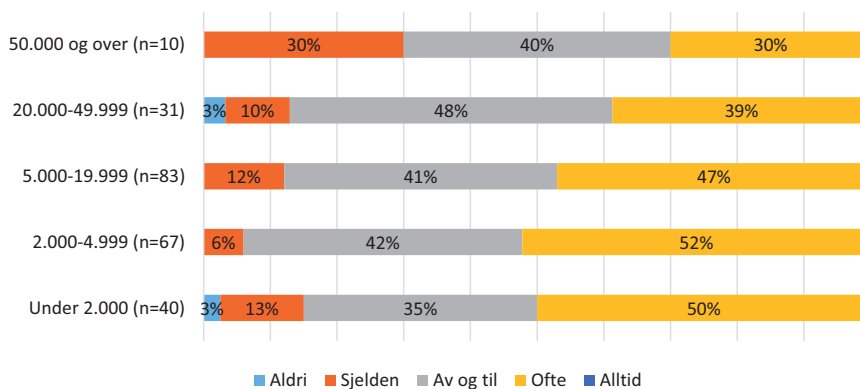
- En kommune i Troms med 2.000-4.999 innbyggere gir av og til avslag på søknaden, de gir ofte dispensasjon og gjennomfører av og til endring av planen.
- En kommune i Telemark med 2.000-4.999 innbyggere svarer at de sjelden gir avslag, de gir ofte dispensasjon og gjennomfører av og til endring av planen. Saksbehandler skriver videre at «[p]olitikarane i kommunen har stor sans for dispensasjon. Våre framlegg til avslag blir stort sett alltid omgjort».
- Blant de største kommunene gir en i Østfold aldri avslag, sjelden dispensasjon og endring av plan gjennomføres av og til. I denne kommunen skriver saksbehandler at søknadene «oftest [blir] forandret slik at den er i tråd med plan, eller søknaden trekkes».
- En kommune i Akershus gir avslag av og til, sjelden dispensasjon og endring av plan gjennomføres ofte. I sin utdypende kommentar forklarer saksbehandler at de «har mange saker hvor vi er negative til å endre planer/gi dispensasjon, vi er åpne med søkere om dette slik at det ofte ender med at søknaden trekkes eller at de unngår å søke. Derfor gir vi ikke så mange avslag». Kommunen ga færre enn 10 avslag i 2014.

I hvilken grad kommunene benytter de ulike løsningene for søknader som er i strid med arealplan fordelt på kommunestørrelse fremkommer i de to neste figurene. Valget å gi avslag på søknaden er vist i figur 9.6. En større andel av de største kommunene gir ofte avslag, mens over 50 % av kommunene under 20.000 innbyggere gir aldri eller sjelden avslag. En saksbehandler kommenterer at «[d]et blir gitt mest avslag å søknader om dispensasjon for fradeling av nye tomter i luf-områder.»



Figur 9.6: I hvilken grad søknader om endring av fast eiendom i strid med arealplan behandles ved å gi avslag («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 38 N=230).

For dispensasjon er det kun 1 % av kommunene som aldri gir dispensasjon når søknaden er i strid med arealplan (figur 9.7). Dispensasjon benyttes oftere i kommuner med under 20.000 innbyggere og det er blant de kommunene et fåtall har svart at de aldri gir det. Blant de største kommunene er det ganske likt fordelt på svaralternativene «Sjelden», «Av og til» og «Ofte». Hvor ofte kommunene behandler søknader i strid med arealplanen ved endring av planen er forholdsvis likt ved å fordele på kommunestørrelse som det er på landsbasis. Kun et fåtall av kommunene gjør det ofte og halvparten gjør det sjelden.



Figur 9.7: I hvilken grad søknader om endring av fast eiendom i strid med arealplan behandles ved å gi dispensasjon fra plan («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 38 N=231).

Ut fra saksbehandlerens kommentarer (tabell 9.11) ser det ut til at utstrakt bruk av veiledning fører til færre søknader i strid med planen. Det blir også pekt på at dette er et vanskelig tema, blant annet fordi saksbehandlere opplever at de innstiller på avslag, men at den politiske viljen til å gi dispensasjon er stor.

Tabell 9.11: Kommentarer fra saksbehandlere om søknader i strid med planen («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 39).

Veiledning

Ved å gi god veiledning på forhånd, er det få som søker dersom sjansen for å få ja er liten. Behandlingsgebyret må de betale uavhengig av utfall. Prioriterte formål for å gi dsp er boligtomter og næringsformål.

Mange søkere blir i forkant av en søknad veiledet til å ikke søke dispensasjon der det er i strid med plan og internmøtet ikke anbefaler det.

Søker blir informert om hva som gjelder, slik at ved behov for en dispensasjon søkes det om det. Hver søknad behandles for seg og i henhold til gjeldende regelverk.

Hvis det ligger an til avslag, bruke jeg en del tid på veiledning. Dette for at søker ikke skal bruke unødvendig tid og penger på å søke og få avslag, og deretter en klagerunde. Derfor blir ofte søknaden trukket eller endret i tråd med tilbakemelding søker får fra kommunen.

Tabell 9.11 fortsetter

Søknad endres eller trekkes

Vi har mange saker hvor vi er negative til å endre planer/gi dispensasjon, vi er åpne med søkere om dette slik at det ofte ender med at søknaden trekkes eller at de unngår å søke. Derfor gir vi ikke så mange avslag.

Rekvirent vert oppfordra til å endre søknaden, slik at den vert meir i samsvar med avgrensing i plan.

Søknad blir oftest forandret slik at den er i tråd med plan, eller søknaden trekkes (vanligvis blir søknaden registrert som "på vent", uten svar fra søker).

Når vi ser at en sak ikke er gjennomførbar, og kommer til å få avslag, ber vi søker om å trekke søknaden eller endre. Dette skjer i tidlig fase av saken. Derfor gir vi ingen avslag.

Dispensasjon

Søknader i strid med plan, skal være begrunnet for disp. behandling, blir først diskutert i adm. planråd og blir ofte oversendt statlige myndigheter for vurdering, før vedtak fattes. Dette for å være sikre på at alle sider av saken er belyst. Dette krever også en ganske bred vurdering i kommunen.

Politikarane i kommunen har stor sans for dispensasjon. Våre framlegg til avslag blir stort sett alltid omgjort.

Dispensasjoner innvilget av planutvalget mot innstilliga i strid med plan, blir ofte påklaget av Fylkesmannen. Fører ofte til at vedtaket blir omgjort av settefylkesmann.

Folk søker om fradeling der de vil - og der de eier tomt eller har avtale med grunneier. For saker utenfor detaljregulerte boligfelt har jeg ikke inntrykk av at kommuneplanens arealformål påvirker hvor folk søker. Dette resulterer i behov for mange dispensasjoner.

Behandling uten dispensasjon

I 2015 lærte kommunen om uendret bruk begrepet gjennom kommunens jurist. Dette medførte at fradelingene til uendret bruk nå behandles uten dispensasjon, og dermed mer effektivt og riktig.

Mange boliger ligger i LNFR-område. Endring fra festetomt til grunneiendom uten at arealet endres, behandles uten dispensasjon, likeledes tilleggsareal mellom boligeiendommer. Dette med bakgrunn i at arealbruken ikke endres.

Dersom planene er gamle eller f. eks en reg plan er viser seg å være underordnet en nyere kommunedelplan har vi behandlet som andre saker, Men da er det grunnlagt.

Tilsvarende tidligere praksis i et området er også en årsak til at vi ikke krever disp /reg endring.

Endring av plan

Hvis det søkes om opprettelse av eiendom i strid med plan, må det alltid gjennomføres endring av plan. Det gis ikke dispensasjon på bygesak, for ny tomt i strid med reguleringsplan. I LNF tillates det ikke opprettet ny parsell.

Er den i strid med plan skal det som minimum være en godt grunnlagt disp/søknad. Endringer av reguleringsplaner er sjeldne, bl. a fordi det er en omfattende og kostbar affære. Hvis ikke grunneiere eller tiltakshaver tar initiativ, er det sjelden økonomi til å gjøre reguleringsendringer. Det er kun i helt spesielle tilfeller, hvor man er nødt å gjøre noe. enten på grunn av dårlig reg. plan, der alt blir disp, eller at det kommer inn spesielle krav, som gjør at vi må endre. Typisk næringsutvikling.

9.4 Drøftelse og delkonklusjon kapittel 9

9.4.1 Vedtaksmyndighet

Vedtaksmyndighet for søknad om endring av fast eiendom ligger til kommunen, jf. plan- og bygningsloven § 1-4. Vedtak kan fattes av kommunestyret eller myndighet er delegert til annet politisk organ eller administrasjonen. Mange av kommunene har delegert vedtaksmyndighet til saksbehandler. Når søknaden inneholder dispensasjon avgjøres det oftere i et politisk utvalg. Datamaterialet viser at det varierer og er avhengig av hva det søkes om, om det er dispensasjon og om avgjørelse av søknaden er av prinsipiell karakter.

Flere av saksbehandlerne peker på utfordringer ved saker som vedtas politisk. Dette er utfordringer i forhold til administrasjonens innstilling til for eksempel avslag på en dispensasjonssøknad ut fra en faglig vurdering, hvor politikerne gir tillatelse. Dette kan føre til brudd på saklighetsprinsippet gjennom at saksbehandlerne legger vekt på forhold som er utenforliggende eller usaklige i vurderingen. Men det må ikke være det, en tillatelse fattet av et politisk utvalg kan være innenfor kommunens skjønn og i tråd med ønsket utvikling. Utøvelse av skjønn og dispensasjon kommer jeg tilbake til under avgjørelser når søknad er i strid med arealplan.

Delegasjon av vedtaksmyndighet er innenfor reglene i plan- og bygningsloven og bidrar til en mer effektiv saksbehandling. Det kan være hensiktsmessig å få avklart prinsipielt viktige saker politisk for å sikre likhetsprinsippet og proporsjonalitetsprinsippet. Samtidig som administrasjonen trolig har samme grunnlag for å foreta en slik avveining. Avveininger som forholdet mellom private interesser og samfunnsinteresser skal i hovedsak være avklart i arealplan, men det kan komme opp nye momenter eller utviklingen tilsier at mer prinsipielle avgjørelser må tas. Hensynet til lokaldemokrati og kommunalt selvstyre kan være motiverende for politisk behandling. Hvis kommunens skjønn blir mindre ved innstramming i reglene eller mer generell veiledning og utvikling av kvalitetssikringssystem kan det føre til mindre behov for politiske avgjørelser.

9.4.2 Tillatelsen

Det er vanlig at kommunen har utarbeidet en mal som benyttes når det fattes vedtak, og gis tillatelse til endring av fast eiendom. Malene for tillatelse gir ikke mye informasjon, men det kan se ut til at kravet om samordning og at søknaden skal være komplett før den behandles er grunn til både det og at det ikke benyttes så mange vilkår.

Det er ikke beskrevet av saksbehandlerne at de benytter to-trinns behandling ved å gi ramme- og igangsettingstillatelse. Utgangspunktet fra lovgivers side var å gi mulighetene for å fastsette rammene for tiltaket før den endelige tillatelsen blir gitt. En søknad om endring av fast eiendom har på sett og vis allerede en slik løsning ved at det skal avholdes en

oppmålingsforretning i etterkant av tillatelsen. Kommunen har her mulighet til å gi tillatelse på vilkår som må innfris før oppmålingsforretning, vilkår som må innfris før føring i matrikkelen og tinglysning, og til sist vilkår som må oppfylles når endringen er ferdig realisert. Sistnevnte er det vanskelig for kommunen å følge opp i eiendomssaken, men det kan i noen tilfeller følges opp ved en byggetillatelse. Eksempel på et slikt vilkår er sammenslåing av matrikkelenheter som sammen skal utgjøre en fast eiendom til boligformål eller næring. Hvis tilleggsarealet ikke er slått sammen med hovedeiendommen når byggesøknaden sendes inn er det mulighet for byggesaksbehandler å påpeke det.

Vilkår brukes i ulik grad og med ulikt innhold i tillatelsene. Saksbehandlerne gir uttrykk for at det er tvil om hva det kan settes vilkår om. Flere av saksbehandlerne gir uttrykk for at de benytter få eller ingen vilkår fordi saken skal være ferdig utredet før det gis tillatelse.

Det må skilles mellom vilkår som følger av lov og vilkår som følger av vilkårlæren. Plan- og bygningsloven § 21-4 femte og sjette ledd angir fem forhold som det kan settes vilkår om:

- gebyr er innbetalt
- det blir holdt oppmålingsforretning når det er behov for å klarlegge grensene for den eller de matrikkelenhetene som tiltaket gjelder for
- eiendommer som skal nyttes som en blir sammenslått
- tiltakshaver varsler kommunen når midlertidige tiltak er fjernet
- festegrunn opprettes som grunneiendom

Skal det gis dispensasjon er vilkårshjemmelen plan- og bygningsloven § 19-2.

Vilkårlæren åpner for at i saker hvor kommunen kunne gitt avslag kan de gi tillatelse på vilkår. Vilkårene må være rimelige og saklige. Kommentaren til plan- og bygningsloven på dette punktet viser til kommunens mulighet til å sette vilkår etter forvaltningsrettslige prinsipper (Innjord 2010b:619). Etter vilkårlæren må vilkåret stå i forhold til de hensyn det skal ivareta. Det kreves også en viss balanse mellom vilkårene som er satt, og tiltaket det er gitt tillatelse til. Vilkår er blant annet behandlet av Sivilombudsmannen i sakene SOMB 2006/1631 og 2007/1084. Hvor Sivilombudsmannen peker på behov for hjemmel i lov eller arealplan og vurderingene om «saklig sammenheng og forholdsmessighet».

Reusch (2014:13) konkluderer med at vilkår i mange tilfeller kan være en «praktisk og god fremgangsmåte for å oppnå sluttresultater som ivaretar flere hensyn, uten at det pådras unødige omkostninger ved å måtte etablere hjemmel for vilkåret gjennom nytt planarbeid». Reusch oppsummerer med å sette vilkårene i tre kategorier, som samlet sett gir nokså stor adgang til å stille vilkår i en tillatelse etter plan- og bygningsloven:

- 1) *Plan- og bygningslovens eksplisitte vilkårshjemler, hvorav hjemmelen for å stille vilkår i dispensasjonsvedtak, jf. plan- og bygningsloven § 19-2, er den mest generelle.*
- 2) *Sedvanerettslig grunnlag innenfor rammene av vilkårlæren i saker der kommunen har en skjønsmessig avslagsgrunn.*

- 3) *Lovbundne vedtakene der søkeren har rett til byggetillatelse eller tillatelse til andre tiltak etter plan- og bygningsloven § 21-4, vil det kunne være en viss adgang for bygningsmyndighetene til å stille utfyllende vilkår for å avbøte skadevirkninger og ulemper ved tiltaket.*

Saksforberedelsene blir viktig for at saken ikke står igjen med mange uløste forhold når vedtaket fattes og tillatelsen gis. Kommunen må gjøre en konkret vurdering i hver enkelt sak om de har den nødvendige hjemmel for vilkåret og om det skal settes som vilkår eller om det er en mangel ved søknaden som må bringes i orden før tillatelse kan gis.

Utgangspunktet kan sies å være at alle berørte instanser skal være hørt i forkant for å tilfredsstille kravet om at søknaden skal være komplett før den behandles. Det fører også til at avklaringer om atkomst, vann og avløp skal være ordnet. Gjennomgangen av datamaterialet viser at det settes vilkår om veirett, vann og avløp, tinglysing av rettigheter, sammenslåing og uttalelser fra andre myndigheter.

Hva som bør inngå i en tillatelse er generelt beskrevet i delkapittel 3.7 og det er i dette kapittelet undersøkt hva kommunene tar med. Ofte gis en beskrivelse av rettigheter, arealet beskrives på ulike måter som i varierende grad gir rom for eiendomslandmåleren til å tilpasse endringene på oppmålingsforretningen, og hovedvekten av kommunene benytter situasjonsplan inntatt i tillatelsen eller som vedlegg. Søker gis opplysninger om muligheten til å klage med hjemmel i forvaltningsloven og ut fra de mottatte vedtaksmalene fremkommer det at enkelte kommuner gir opplysninger om den videre saksgangen knyttet til oppmålingsforretning. Ut fra dette og den generelle analysen som presenteres i kapittel 11 kommer jeg tilbake til et forslag til struktur og innholdet i tillatelsen i kapittel 13.

Flere saksbehandlere har kommentert at det fattes avgjørelse etter jordloven i samme vedtak. Kommunene fikk overført myndighet til å avgjøre saker etter jordloven i 2004, basert på ønsket om å styrke lokaldemokratiet på landbruksområdet. Det heter videre i Rundskriv M-4/2003:5 at «[v]ed overføring av myndighet til kommunen i bl.a. omdisponerings- og delingssaker, gjelder også kravene som stilles til forsvarlig saksbehandling, til begrunnelse av avgjørelsen og til utredningsplikt». Behovet for tillatelse etter jordloven § 12 når søknaden gjelder landbrukseiendom for at partenes avtale om for eksempel opprettelse av ny grunneiendom skal kunne gjennomføres, er stadfestet av Høyesterett i Rt-2006-539 (Rennesøydommen). Bergsholm (2012:264) skriver i sin analyse av saken at «Høyesterett [kom] til at formålet med delingsforbudet klart tilsa at avtalen falt bort mellom partene ved endelig nektelse av deling» og at følgende for partene må løses ut fra grunnleggende regler og prinsipper i kontraktsretten (:271).

En praksis med å gi tillatelser etter flere lovverk i samme vedtak kan bidra til effektiv saksbehandling, men det gir også utfordringer, for eksempel i forhold til kommunens samordningsplikt og at søknaden skal være komplett før tillatelse gis. Søknader som krever

tillatelse etter jordloven skal som utgangspunkt være utredet i forhold til jordloven før den behandles etter plan- og bygningsloven. Unntaket er søknader som også inneholder søknad om dispensasjon, da bør forholdet til dispensasjon være forhåndsvurdert (Rundskriv M-4/2003:10). En annen utfordring er i forhold til klage. For søker og parter i saken kan det bli uoversiktlig og uklart hvilken begrunnelse som ligger til grunn for de ulike tillatelsene. Det kan være ulikt hvor en klage skal behandles avhengig av lov og delegering. Dette er også presisert i Rundskriv M-4/2003:10 hvor departementet skriver at «[b]egrunnelse og vedtak etter jordloven og plan- og bygningsloven må holdes atskilt og ikke blandes sammen».

9.4.3 Tiltak i strid med arealplanen

Det er ulik praksis i kommunene når en søknad er i strid med arealplan. Plan- og bygningsloven åpner for tre mulige løsninger: avslag, dispensasjon og endring av arealplan. Alle tre løsningene benyttes av kommunene, i ulik grad. Dispensasjon er det som benyttes mest, her ligger gjennomsnittet mellom «Av og til» og «Ofte». For alternativene «Avslag» og «Gjennomføre endring av arealplanen» er gjennomsnittet mellom «Sjelden» og «Av og til». Alle tre løsningene er i utgangspunktet innenfor det formelle rammeverket så sant det tilpasses den aktuelle søknaden.

Noen kommuner behandler søknader i strid med arealplan på samme måte som søknader som er i tråd med arealplan. En slik praksis er ikke i tråd med legalitetsprinsippet som tilsier at kommunen må ha lovhjemmel. Det er imidlertid usikkert hvor utbredt denne praksisen er. Datamaterialet viser et gjennomsnitt på «Sjelden», men fritekstsvarene viser at enkelte kan ha misforstått spørsmålet. Byggesakene i Tjøme (omtalt av blant andre Dugstad og Skaalmo 2017a) der søknader om bygging i strandsonen ikke ble behandlet som dispensasjon med tilhørende høringer er eksempler på å behandle søknader i strid med arealplan, lov og forskrift likt som søknader som er i tråd med det formelle rammeverket.

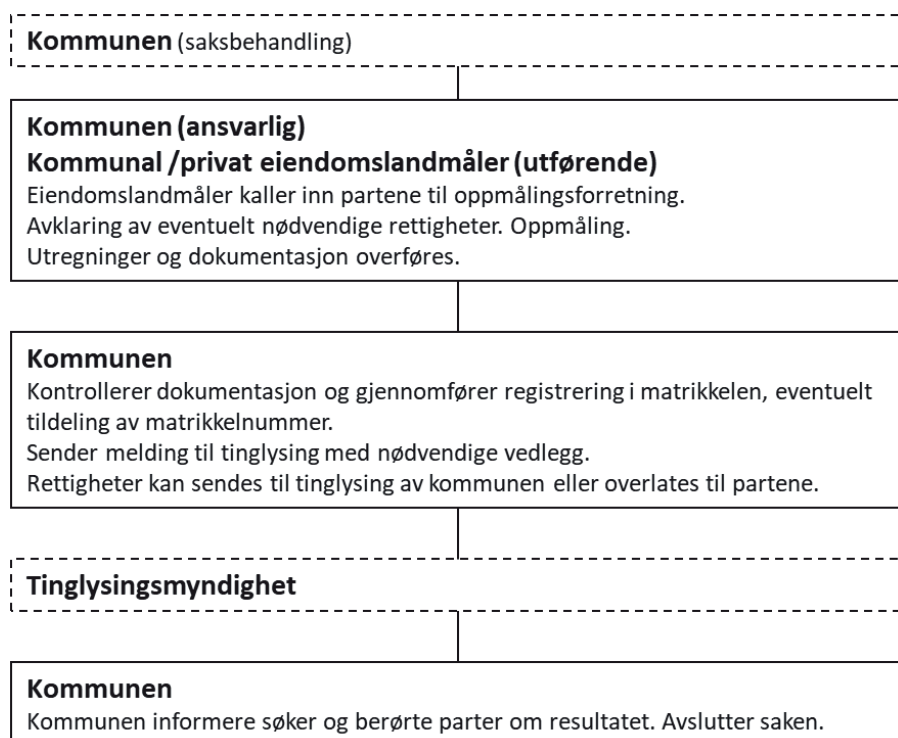
En praksis som er vanskelig å si om er innenfor kommunens skjønn er konsekvent bruk av avslag. Plan- og bygningsloven kapittel 19 åpner for at det kan søkes om dispensasjon og stiller krav til når en dispensasjon kan innvilges. Hver enkelt sak skal vurderes. For å innfri kravet om effektiv saksbehandling kan dispensasjon være å foretrekke fremfor endring av arealplan som krever en planprosess. Kommunen må likevel være oppmerksom på faren for å undergrave arealplanens intensjon hvis det gis flere dispensasjoner fra samme arealplan.

For å løse utfordringer knyttet til søknader i strid med arealplan peker saksbehandlerne på veiledning som et viktig tiltak. Ved å tilby søker veiledning i hva som er innenfor det formelle rammeverket bidrar kommunen til at en søknad kan behandles effektivt og innenfor rammene av det de er gitt lovhjemmel til. Samtidig er det uheldig hvis veiledningen går så langt at en søker i praksis ikke gis mulighet til å prøve saken sin. Noen av kommentarene i tabell 9.11 kan gi inntrykk av at det er tilfellet i enkelte kommuner.

10 Realisering av tillatelsen

Gjennom de foregående kapitlene har jeg tatt for meg prosessen i kommunen fra en søknad om endring av fast eiendom utformes, til tillatelsen foreligger. Når kommunen har gitt en tillatelse etter plan- og bygningsloven, overføres tillatelsen for realisering. Dette kapittelet tar for seg realisering av tillatelse til endring av fast eiendom for de søknadspliktige tiltakene, som for eksempel opprettelse av ny matrikkelenhet, i tråd med forskningstemaet. Realisering av tillatelsen er illustrert i figur 10.1 og består av oppmålingsforretning, matrikkelføring, tinglysing og avslutning av saken. Det formelle rammeverket er presentert i delkapittel 3.8. Realisering belyses gjennom tre operasjonelle forsknings spørsmål:

1. Hvordan organiseres oppmåling av fast eiendom i kommunen?
2. I hvilken grad gjennomfører kommunen realisering av endring av fast eiendom som er i tråd med grenser inntegnet i reguleringsplan, uten saksbehandling i forkant?
3. Hvordan realiseres tillatelse til endring av fast eiendom?



Figur 10.1: Skjematisk fremstilling av prosessen og oppgavene ved realisering av tillatelse til endring av fast eiendom.

Oppmålingsforretning er et offentlig forvaltningsansvar tillagt kommunen, som utføres av en eiendomslandmåler. Kommunen kan ha ansatt eiendomslandmåler eller kjøpe tjenesten fra et privat firma eller en annen kommune. Etter oppmålingsforretningen skal endringene føres i matrikkelen. Dette er også kommunens oppgave. Kommunens oppgave som matrikkelfører er undersøkt og presentert i rapporten fra NIVI (2011) og i delkapittel 1.3 og 3.8.4. Endringer som er søknadspliktige skal etter matrikkelføring tinglyses av Kartverket som tinglysingsmyndighet. Saken avsluttes deretter av kommunen.

De operasjonelle forskningsspørsmålene besvares i hovedsak gjennom presentasjon og analyse av data fra spørreundersøkelsen «Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler». I dette kapitlet er det eiendomslandmålere ansatt i kommunen som representerer kommunens arbeid med realisering av tillatelsen. Det gjelder også forholdet til føring av matrikkelen, tinglysing og kommunens erfaring med partenes opplevelse av resultatet. I tråd med avhandlingens avgrensing og forskningstemaet er flere oppgaver knyttet til realisering ikke belyst i dette kapitlet. Matrikkelførere, Kartverket og partene er ikke inkludert som respondenter.

Spørsmålet om organisering belyses ut fra samme tilnærming som i kapittel 5. Det vil si gjennom resultater fra forundersøkelsen, saksmengde, eksternt og internt fagmiljø. For realisering uten forutgående søknad og tillatelse er datamaterialet hentet fra saksbehandlerne. Realisering belyses i flere delkapitler hvor det første tar for seg forløpet for oppmålingsforretning, deretter korte delkapitler for temaene matrikkelføring og tinglysing fra kommunens synsvinkel.

Gjennom spørreundersøkelsen til eiendomslandmålerne er det mulig å få frem hvilke utfordringer eiendomslandmålerne støter på ved realisering av tillatelsen. Dette bidrar til å undersøke kommunes saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom.

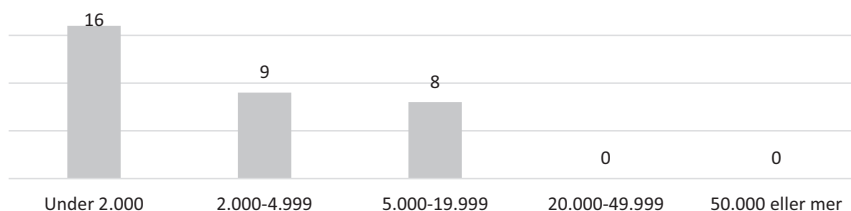
10.1 Organisering av oppmåling av eiendom i kommunen

10.1.1 Kommunal eller privat oppmåling

Ved gjennomgang av det formelle rammeverket i delkapittel 3.8 og illustrert i figur 10.1 er kommunen ansvarlig for gjennomføring av oppmålingsforretninger, men arbeidet kan utføres av kommunal eller privat eiendomslandmåler. Det er også mulig for kommunen å inngå avtale med en annen kommune om gjennomføring av oppmålingsforretning. På bakgrunn av dette ble det som ledd i forundersøkelsen undersøkt fordelingen av antall kommuner som utførte oppmålingsforretninger med egen eiendomslandmåler og antall kommuner som kjøper tjenesten av en annen kommune eller privat firma. Kommunenes avtaler med Statens vegvesen er ikke tatt inn i denne kartleggingen.

Av 428 kommuner i Norge i 2015 var det 82 % som gjennomførte oppmålingsforretninger selv. Av de 18 % som kjøpte tjenesten var det 8 % som benyttet et privat firma for gjennomføring av oppmålingsforretninger og 10 % som hadde avtaler med andre kommuner eller de oppga ikke hvem som gjorde det på kommunens vegne (vedlegg 3).

Blant de 33 kommunene som oppga at de benyttet privat firma var det ingen kommuner med 20.000 eller flere innbyggere. Alle de største kommunene gjennomførte oppmålingsforretninger med en eller flere egne eiendomslandmålere. Det var blant de mellomstore og små kommunene det ble oppgitt at de benyttet privat firma (Figur 10.2).



Figur 10.2: Antall kommuner som benyttet privat firma (n=33) til gjennomføring av oppmålingsforretninger, fordelt på kommunestørrelse, høsten 2015 (Forundersøkelsen N=428).

Det er de kommunene som utfører oppmålingsforretninger med egen eiendomslandmåler som danner grunnlaget for det videre datamaterialet som presenteres. I tråd med avhandlingens avgrensing og forskningstemaet er ikke kommuner som kjøper dette fra privat firma eller en annen kommune undersøkt nærmere.

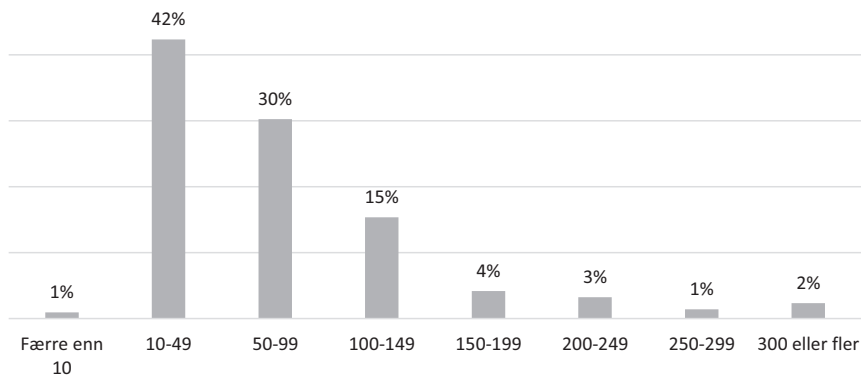
10.1.2 Saksmengde

Oppmålingsforretninger utføres av flere årsaker. Det kan rekvireres oppmålingsforretning over endringer som er søknadspliktige og endringer som ikke er søknadspliktige, og eksisterende grense som det er ønskelig å få klarlagt. Søknadspliktige tiltak vil si nye grenser og endringer som krever en tillatelse etter plan- og bygningsloven. Eksempel på endringer som ikke er søknadspliktige er grensejustering. I den videre fremstillingen er det, i tråd med forskningstemaet, oppmålingsforretninger over søknadspliktige tiltak som presenteres.

I spørreundersøkelsen ble eiendomslandmålerne stilt to spørsmål knyttet til saksmengde i form av antall gjennomførte oppmålingsforretninger. Det ene gikk på antall saker i 2014 og det andre var eiendomslandmålerens formening om antall oppmålingsforretninger har vært minskende, stabilt eller økende siden matrikkelloven ble innført, det vil si perioden 2010-2015. Antall oppmålingsforretninger fremkommer i de neste figurene og tabellen.

Figur 10.3 viser en fordeling i prosent over antall oppmålingsforretninger over søknadspliktige tiltak for de kommunene der eiendomslandmålerne oppga antall.

Oversikten viser at 42 % av kommunene hadde 10-49 oppmålingsforretninger i 2014. Kategoriene 200 eller flere utgjør 6 % av kommunene. Gjennomsnittet var 50-99.



Figur 10.3: Fordeling av kommunene ut fra antall oppmålingsforretninger over søknadspliktige tiltak i 2014 («Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler» spørsmål 9 N=215).

Tabell 10.1 viser antall oppmålingsforretninger fordelt på kommunestørrelse og på landsbasis. Her fremkommer det at fire av eiendomslandmålerne ikke visste antallet oppmålingsforretninger og seks valgt å hoppe over dette spørsmålet.

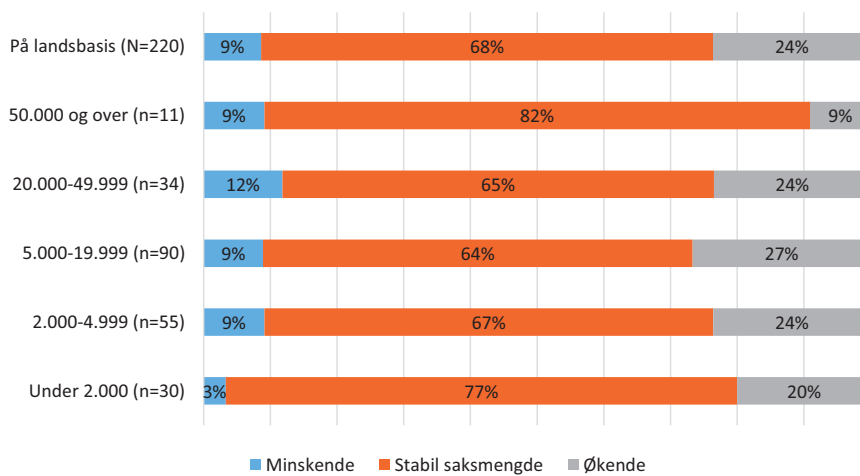
Tabell 10.1: Antall oppmålingsforretninger gjennomført av kommunene over søknadspliktig tiltak i 2014 («Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler» spørsmål 9 N=219).

Antall oppmålingsforretninger	Færre enn 10	10-49	50-99	100-149	150-199	200-249	250-299	300 eller fler	Vet ikke	N
Under 2.000	1	24	3	1	0	0	0	0	1	30
2.000-4.999	1	31	17	3	1	0	0	0	1	54
5.000-19.999	0	32	34	18	2	2	0	0	1	89
20.000-49.999	0	4	8	11	5	3	2	1	1	35
50.000 og over	0	0	3	0	1	2	1	4	0	11
På landsbasis	2	91	65	33	9	7	3	5	4	219

Fordelingen av antall oppmålingsforretninger for de søknadspliktige tiltakene på kommunestørrelse viser en sammenheng mellom kommunestørrelse og antall oppmålingsforretninger, som er en sammenheng som må sies å være forventet. For de minste kommunene er det høyeste antallet oppmålingsforretninger 100-149 og det er 3 % som har benyttet det svaralternativet, mens 83 % av de minste kommunene har oppgitt 10-49 oppmålingsforretninger. Blant de største kommunene har 36 % oppgitt 300 eller flere, og 27 % har oppgitt 50-99 oppmålingsforretninger i 2014 som de med færrest. Det er ingen

kommuner med under 20.000 innbyggere som hadde 250 eller flere oppmålingsforretninger over søknadspliktige tiltak i 2014.

Når det gjelder utviklingen i årene fra 2010, da matrikkelloven trådte i kraft, frem til 2015, da spørreundersøkelsen ble besvart, svarer flertallet av eiendomslandmålerne at saksmengden er stabil og i nesten en fjerdedel av kommunene er den økende (figur 10.4).



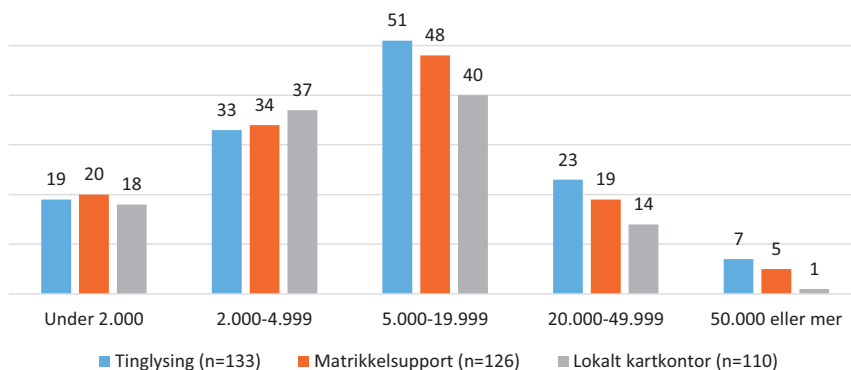
Figur 10.4: Utviklingen i antallet oppmålingsforretninger i perioden 2010-2015 («Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler» spørsmål 10 N=220).

I henhold til Figur 10.4 er det 9 % som svarer at antallet oppmålingsforretninger var minskende i perioden 2010-2015. Når det gjelder hvilke kommuner som har benyttet svaralternativet minskende og økende er de fleste kommunestørrelser sammenfallende med fordeling som på landsbasis. Ulikheten er de største kommunene (50.000 og over) som har lavest prosentandel som svarer økende og de minste (under 2.000) som har lavest prosentandel som opplever at saksmengden minsker. En stabil saksmengde gir en mer forutsigbar arbeidssituasjon, både i arbeidsmengde og inntekt fra arbeidet. Samtidig kan én oppmålingsforretning etter matrikkelloven § 33 være tidkrevende, mens andre er raske.

10.1.3 Eksternt fagmiljø

Kommunenes eksterne fagmiljø kan, som for saksbehandling (delkapittel 5.2), bestå av ulike aktører. For eiendomslandmålerne som utfører arbeid etter matrikkelloven er det grunn til å tro at Kartverket benyttes når de trenger veiledning. Dette fordi Kartverket skal veilede kommunene på alle områder innenfor matrikkelloven (Regjeringen 2013-2018). Veiledningshjemmelen ser likevel ut til i første omgang å fokusere på matrikkelen og føring av denne. Kartverket vil likevel utgjøre en del av kommunenes eksterne fagmiljø når det

gjelder gjennomføring av oppmålingsforretninger, som blant annet kom frem under forundersøkelsen. For Kartverket ble svaralternativene fordelt på tre ulike deler av organisasjonen (tilsvarende som for saksbehandlerne): tinglysing, matrikkelsupport og lokalt kartkontor. Datamaterialet viser at 59 % av eiendomslandmålerne benytter tinglysingen, 56 % matrikkelsupport og 49 % lokalt kartkontor (eiendomslandmåler spørsmål 19). I forhold til forundersøkelsen hadde jeg forventet høyere bruk av lokalt kartkontor. Det kan hende svaret hadde vært annerledes hvis det gjaldt føring av matrikkel. Det kan også ha noe å gjøre med at Kartverket har jobbet med å opparbeide en supporttjeneste som kommunene oppfordres til å benytte eller at det for temaet oppmålingsforretning så har eiendomslandmålerne andre fagmiljøer de heller benytter. Figur 10.5 viser fordelingen mellom ulike deler av Kartverket fordelt på kommunestørrelse. Kartverket sin supporttjeneste har ikke informasjon om antall henvendelser om temaet oppmålingsforretning i sin statistikk.



Figur 10.5: Antall eiendomslandmålere som innhenter informasjon eller råd om utførelse av oppmålingsforretninger fra Kartverket («Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler» spørsmål 19 N=225).

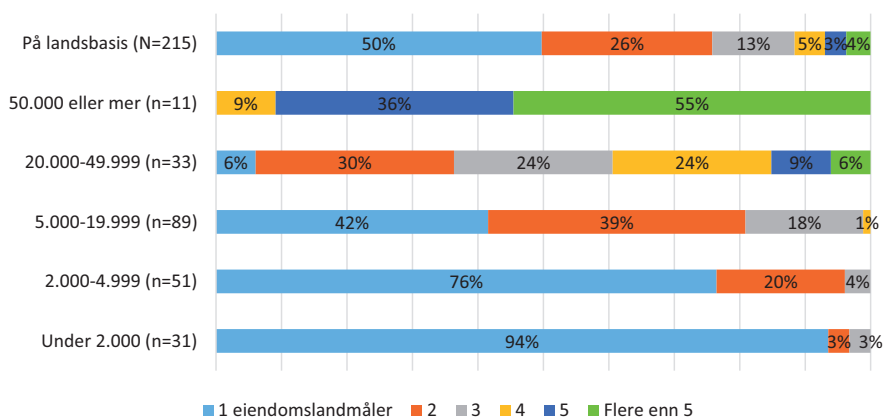
Kommunene og eiendomslandmålerne kan skape sine egne arenaer for å diskutere fag og innhente informasjon og veiledning. Her har 56 % oppgitt andre kommuner og 14 % andre. Svaralternativet «Andre» åpnet for fritekstsvaret hvor eiendomslandmålerne kunne fylle inn hvem dette var. Her skriver en «ypperlig nettverk lokalt og sentralt», mens andre nevner samlinger i lokale samarbeid eller fagfora, programvare- og utstyrsleverandører, faglige arrangementer og kurs, og jordskifteretten.

10.1.4 Internt fagmiljø

Det interne fagmiljøet består av de som jobber i samme kommune, og det kan, på linje med det eksterne, være med å gi informasjon eller råd om utførelse av oppmålingsforretninger. Hvor kvalifisert det interne fagmiljøet er avhenger av fagkompetansen til de som deltar.

Innenfor egen kommune rådfører 32 % av eiendomslandmålerne seg med nærmeste overordnede og 63 % med en kollega (eiendomslandmåler spørsmål 19).

Det kan være vesentlig for et internt fagmiljø om det er en eller flere eiendomslandmålere i kommunen. Halvparten av kommunene har kun en eiendomslandmåler (figur 10.6). I kommuner med under 2.000 innbyggere har 94 % en eiendomslandmåler og blant kommuner med under 5.000 innbyggere har ingen flere enn tre. I de største kommunene er det ingen med færre enn fire. Dette er heller ikke overraskende.

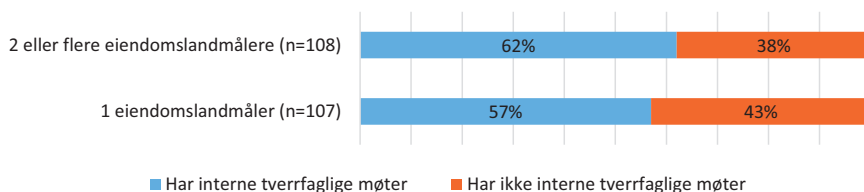


Figur 10.6: Fordeling av antall eiendomslandmålere i kommunene som gjennomfører oppmålingsforretninger («Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler» spørsmål 8 N=215).

I halvparten av kommunene er det kun én eiendomslandmåler. Konsekvensene av å være kun én kan være flere. En mulig konsekvens er at vedkommende opplever å være ensom innen fagfeltet, at han eller hun ikke har noen å diskutere og rådføre seg med, eller ikke får mulighet til å holde seg faglig oppdatert. Blant de eiendomslandmålerne som er alene er det flere som opplever å være ensomme, enn blant de som er flere eiendomslandmålere i kommunen. For kommuner med fire eller flere eiendomslandmålere er det ingen som har svart at de er ensomme (eiendomslandmåler spørsmål 67). Samarbeid internt i kommunen pekes på som viktig for å unngå utfordringer på oppmålingsforretning og beskrives som følgende av en eiendomslandmåler:

«Ved tverrfaglig og bevisst drøfting når saker kommer inn og før de behandles etter Pbl og Jordlov blir salsbehandler bevisst og kan stille krav om dokumentasjon og avtaler før behandling og relevante vilkår i dlevedtakene. Skal forvaltningssystemet for planer i landet fungerer og være etterrettelig for alle parter, offentlig og private. må det være respekt for grenser fastsatt i plan og delevedtak - ved nødvendige endringer er systemet for det endringsmelding, deipsensasjonsvedtak og synlig revidering av plan/delevedtak».

En arena for internt fagmiljø er interne møter der oppmålingssaker kan diskuteres. Eiendomslandmålerne ble derfor spurt om det i deres kommune er tverrfaglige møter der oppmålingssaker kan diskuteres, om de deltar på møtene og hvem andre som deltar. Flertallet av kommunene, 60 %, har slike interne møter, men det er også en vesentlig andel på 40 % som ikke har det (eiendomslandmåler spørsmål 15). Det er liten forskjell ved å kategorisere på kommunestørrelse. En fordeling ut fra om det er en eller flere eiendomslandmålere viser at det noe mer vanlig der de er flere (figur 10.7).



Figur 10.7: Fordeling av kommuner som har møter der oppmålingssaker diskuteres sett i forhold til antall eiendomslandmålere i kommunen («Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmålere» spørsmål 8 og 15 N=215).

I de 136 kommunene som har tverrfaglige interne møter der oppmålingssaker kan diskuteres svarer 123 eiendomslandmålere at de deltar på møtene og kun 12 eiendomslandmålere at de ikke deltar (eiendomslandmåler spørsmål 16). I fritekstsvar kommer det frem at i enkelte av kommunene er det fagansvarlig/fagleder som møter, noe som kan forklare at ikke alle eiendomslandmålerne som har besvart undersøkelsen deltar på møtene (eiendomslandmåler spørsmål 17). En eiendomslandmåler uttrykker bekymring i forhold til organisering hvor den som trolig har mest kjennskap til saken, ikke er den personen som tar saken videre:

«Vi har virksomhetsmøte for Byggesak og for Geodata hver uke som blir ledet av faglederen. Enhetsmøte hver måned, Byggesak og geodata. Der stopper fagleders organiserte møter. Det blir da lederen av enheten som tar våre saker videre. Vi har uformelle kontakter med Planavdelingen når aktuelle problemstillinger oppstår. Dessverre er vi ikke i samme bygg. Jeg er ikke fornøyd med dagens organisering».

I fritekstsvar om hvordan møtene er organisert kommer det frem at det gjennomføres på ulike måter. Noen kommuner har faste møter for eksempel en gang i uken eller måneden, mens andre har møter ved behov eller «uformelle sammenkomster». Blant de som deltar på møtene er geodata, plan, byggesak, landbruk og oppmåling. En skriver at «landmåler til landmåler, tar en prat ved behov» og en annen at de har «[u]kentlige møter innen virksomhetsområdet, møter m. rådmann etter behov». De som ikke har denne type møter er i hovedsak todelt i sine svar på om de ønsker det. Enten svarer de ja, som for eksempel «[j]a, for å øke forståelsen og statusen for dette fagområdet» eller de svarer nei fordi de har kontakt med andre i administrasjonen ved behov (eiendomslandmåler spørsmål 18).

10.2 Realisering uten saksbehandling

Presentasjonen i dette delkapittelet tar utgangspunkt i å undersøke utbredelsen av om kommunene ikke krever søknad og tillatelse etter plan- og bygningsloven i saker der det foreligger godkjent reguleringsplan med nye eiendomsgrenser inntegnet i plan. Av totalt 233 kommuner svarte 19 saksbehandlere, som utgjør 8 %, at de har en slik praksis. Videre kreves det søknad og tillatelse i 208 kommuner, og 6 saksbehandlere benyttet svaralternativet «Annet spesifiser» (saksbehandler spørsmål 35). De som svarte annet kunne beskrive hva de gjorde i kommentarfeltet. Her kommer det frem at i en kommune fatter de et vedtak for hele (utbyggings)feltet og i en annen at de ikke krever søknad, men fatter et vedtak. En krever ikke nabovarsling når planen er ny og i en annen kommune kreves det søknad for boligtomter, men ikke for veigrunn. I det følgende er det de 19 kommunene som svarte at de ikke krever søknad og tillatelse som presenteres.

Flertallet av kommunene hadde forholdsvis liten saksmengde i 2014, jf. tabell 10.2. I 2014 mottok 15 av de 19 kommunene kun 10-49 søknader. En forklaring kan være manglende krav om søknad og saksbehandling. Hvis de fleste nye eiendommene i disse kommunene er i regulerte strøk med eiendomsgrenser inntegnet i reguleringsplanen, kan det at de ikke krever søknad for denne type saker være en av årsak til liten saksmengde. Saksmengden de siste fem årene beskrives som stabil av flertallet (saksbehandler spørsmål 10).

Kommunene har to til fire saksbehandlere som behandler søknader om endring av fast eiendom. I syv kommuner er det to eller flere saksbehandlere for denne sakstypen. Det viser at flere av saksbehandlerne har kollegaer de kan diskutere med, influeres av og påvirke.

Kommuner med 50.000 eller flere innbyggere er ikke representert i utvalget. Hovedvekten er de små kommunene, hvor kommuner med under 2.000 innbyggere utgjør syv og 2.000-4.999 utgjør seks av de. Flere fylker er representert og alle landsdeler.

Det kan ikke sies at denne løsningen er noe som kan knyttes til påvirkning fra en bestemt storby, kommune, fylke eller utpreget i et samarbeid. Saksbehandlerne har ulik fagkompetanse i form av både kort og lang arbeidserfaring og ulik grad av utdanning.

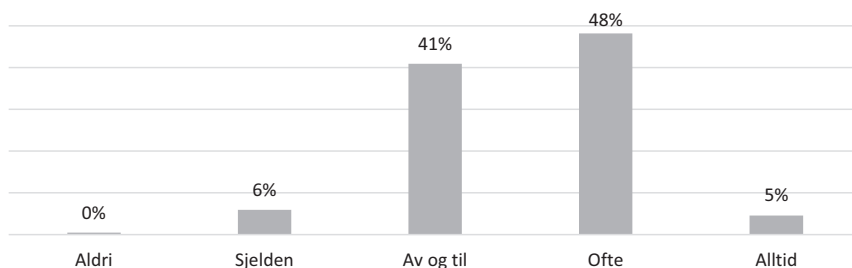
Tabell 10.2: Antall søknader, tillatelser og avslag i 2014 i de kommunene som ikke krever søknad og tillatelse når realisering skjer i tråd med nye eiendomsgrenser inntegnet i godkjent reguleringsplan («Delesak i praksis – Saksbehandler» spørsmål 9 og 35 N=19).

<i>Antall</i>	<i>Mottatte søknader</i>	<i>Tillatelser (vedtak)</i>	<i>Avslag (vedtak)</i>
<i>Færre enn 10</i>	0	0	15
<i>10 – 49</i>	15	13	1
<i>50 – 99</i>	2	2	0
<i>Vet ikke</i>	2	2	2
<i>Ikke svart</i>	0	2	1

10.3 Oppmålingsforretning

10.3.1 Forberedelser

Når tillatelse til endring av fast eiendom foreligger må eiendomslandmålerne forberede saken før selve oppmålingsforretningen gjennomføres. Forberedelsene kan bestå av ulike oppgaver, hvor uformelle samtaler kan inngå som en del. Eiendomslandmålerne kan bistå søker og andre parter via samtaler på telefon eller andre uformelle møter. Figur 10.8 viser at over halvparten har uformelle samtaler ofte eller alltid i forkant av oppmålingsforretninger.



Figur 10.8: Eiendomslandmålerens bruk av uformelle samtaler i forkant av oppmålingsforretninger («Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler» spørsmål 25 N=220).

En eiendomslandmåler beskriver at gode forberedelser er viktig, herunder innhenting av informasjon. Han eller hun peker på at partene ikke alltid har så mye kunnskap om saken:

«Partene har oftast ikkje sett seg inn i saka på førehand, verken angående grenser eller kva rettar som ligg på eigedomane. Vår erfaring er at det er viktig/avgjerande at landmålar innhentar nødvendig dokumentasjon på førehand eks. skylddelingar, jordskiftesaker etc. og samstiller dette med matrikkelkartet. I enkelte tilfeller kan det vere nødvendig å måle inn kjente punkt som bytesteinar etc. for å kunne rekonstruere eigedomane frå skylddelingane. Vår erfaring er at dess bedere vi er førebudd dess greiare går oppmålingsforretninga».

Når eiendomslandmåleren forbereder oppmålingsforretningen er det nødvendig å innhente informasjon om eksisterende grenseforløp og annen eiendomsinformasjon. Informasjonen kan finnes i ulike registre og på ulike kart, fra papirarkiv til digitale løsninger. Tabell 10.3 viser en oversikt over ulike informasjonskilder og eiendomslandmålerens bruk av disse.

Tabell 10.3: I hvilken grad eiendomslandmålere benytter ulike informasjonskilder som bakgrunn for oppmålingsforretninger («Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler» spørsmål 26).

Informasjonskilde	Aldri	Sjelden	Av og til	Ofte	Alltid	N
Matrikkelen	0 %	2 %	6 %	25 %	66 %	220
Økonomisk kartverk	1 %	26 %	45 %	20 %	7 %	216
Skylddelingar	0 %	5 %	30 %	48 %	17 %	221
Jordskiftesaker	0 %	13 %	47 %	21 %	18 %	220
Kommunens arkiv	0 %	13 %	38 %	35 %	13 %	215

Hvilken informasjon som benyttes varierer ut fra hva som er nødvendig i den enkelte sak. Tabell 10.3 viser at 91 % av eiendomslandmålerne benytter matrikkelen ofte eller alltid for å fremskaffe informasjon som bakgrunn for oppmålingsforretning. Ingen andre informasjonskilder benyttes i samme grad. Det er ingen eiendomslandmålere som har svart at de aldri benytter matrikkelen og kun fem har svart sjelden. Matrikkelen er den kilden som benyttes i størst grad av eiendomslandmålere for eiendomsinformasjon. Grenser og eiendomsinformasjon fra skylddelinger og jordskiftesaker benyttes også i stor grad. Skylddelinger benyttes ofte eller alltid av 66 %. For annen informasjon i kommunens arkiv utgjør svaralternativene ofte eller alltid 49 %. Dette kan være arkiver som er vanskelig tilgjengelig for andre, i form av for eksempel papirarkiver eller kommunens digitale sakssystem. Informasjon fra kommunens arkiv benyttes oftere av eiendomslandmålere i de større kommunene.

10.3.2 Innkalling av parter

Forundersøkelsen viste at parter ikke alltid blir innkalt til oppmålingsforretning. En årsak til at parter ikke ble kalt inn var basert på grunnlaget eller dokumentasjonen for grensene som skulle settes ut. For eksempel ved utsetting av grenser i tråd med reguleringsplan ble ikke partene kalt inn. På bakgrunn av dette ble eiendomslandmålerne stilt spørsmål om innkalling av parter basert på om grensene skal settes ut i et område som er uregulert, om grensene er i tråd med plan eller om grensene er beskrevet i tillatelsen. I områder som er uregulert er arealformålet bestemt i arealplan, mens for grenser i tråd med plan er det utarbeidet for eksempel en reguleringsplan som viser nye grenser. Nye grenser beskrevet i tillatelsen er grenser som kan være vist på en vedlagt situasjonsplan eller kart tatt inn i tillatelsen. I noen saker vil nye grenser eller endringer basere seg på en kombinasjon, for eksempel at de er beskrevet i tillatelsen å skulle følge grensene i arealplanen. Da vil nye grenser settes ut både i tråd med arealplanen og tillatelsen. Tabell 10.4 viser i hvilken grad partene kalles inn til oppmålingsforretning over nye grenser basert på de tre forholdene.

Tabell 10.4: I hvilken grad partene kalles inn til oppmålingsforretning over nye grenser («Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmålere» spørsmål 28).

	Aldri	Sjelden	Av og til	Ofte	Alltid	N
Nye grenser i uregulert område	1 %	2 %	8 %	5 %	85 %	219
Nye grenser i tråd med arealplan	2 %	6 %	11 %	19 %	63 %	220
Nye grenser beskrevet i tillatelse	0 %	2 %	3 %	6 %	90 %	219

Generelt kalles partene ofte eller alltid inn, men tabellen viser også at det forekommer unntak. For eksempel er det noen som ikke kaller inn parter når det skal settes ut nye grenser i tråd med arealplan. Kommuner som kaller inn parter ofte vil også i enkelte saker ikke kalle inn parter. Det er lite rom for skjønn når det gjelder innkalling av parter etter

matrikkelforskriften § 37 og fører trolig til saksbehandlingsfeil ved en eventuell klage. Prinsippet om forhåndsvarsling av part etter forvaltningsloven § 16 gjelder også for oppmålingsforretning (Ot.prp. nr.57 (2006–2007):12).

Hovedtyngden av eiendomslandmålere må sies å kalle inn partene til oppmålingsforretning over nye grenser etter tillatelse til endring av fast eiendom etter plan- og bygningsloven. En fordeling ut fra kommunestørrelse eller landsdel peker heller ikke ut noen forskjeller.

10.3.3 Tillatelsen

I saker om endring av fast eiendom er det tillatelsen som er grunnlaget for hvilke endringer som kan gjennomføres. Som beskrevet tidligere (delkapittel 3.6.5) åpner avtalefriheten for at partene kan inngå andre avtaler enn tillatelsen gir. Samtidig kan ikke en endring som er i strid med tillatelsen og utenfor eiendomslandmålerens skjønn føres i matrikkelen. Endringer som ikke ligger innenfor tillatelsen og eiendomslandmålerens skjønn må det derfor søkes om og det må gis en endringstillatelse for å kunne føre saken i matrikkelen.

Eiendomslandmålerne har fått to spørsmål knyttet til tillatelsen, som kan sees i sammenheng. Det første går på i hvilken grad vedtaket gir nødvendig fleksibilitet for å gjennomføre oppmålingsforretningen, mens det andre går på i hvilken grad vedtaket har feil eller mangler. Resultatene viser at hovedvekten av eiendomslandmålerne mener vedtaket ofte gir nødvendig fleksibilitet og sjelden har feil eller mangler (tabell 10.5).

Tabell 10.5: I hvilken grad vedtaket gir eiendomslandmåleren nødvendig fleksibilitet for å gjennomføre oppmålingsforretningen og om det er feil og mangler i vedtaket («Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler» spørsmål 30 og 31).

	Aldri	Sjelden	Av og til	Ofte	Alltid	N
Vedtaket har nødvendig fleksibilitet	1 %	9 %	24 %	54 %	12 %	217
Vedtaket har feil eller mangler	3 %	48 %	44 %	6 %	0 %	219

Nødvendig fleksibilitet innebærer at eiendomslandmåleren for eksempel har mulighet til å tilpasse grensene på stedet. Som det fremkom i delkapittel 9.2.3 om tillatelsen benyttes ulike angivelser av areal. Et vedtak som fastsetter eksakt areal gir mindre fleksibilitet enn et vedtak som oppgir areal omtrentlig eller med et maks areal. Datamaterialet tyder på at tillatelsen ikke er et stort problem for eiendomslandmålerne når det kommer til nødvendig fleksibilitet, og det er sjelden feil eller mangler.

Feil og mangler forekommer oftest i de mellomstore kommunene med 5.000-19.999 innbyggere. En annen faktor kan være hvor mye av tiden eiendomslandmåler bruker på arbeid med oppmålingsforretninger, herunder kontroll av rekvisisjon, forarbeider, innkalling, gjennomføring, måling og annet etterarbeid, men ikke føring av matrikkel (eiendomslandmåler spørsmål 6). Graden av feil og mangler i tillatelsen er høyere blant

eiendomslandmålere som bruker mye tid (50-89 % av tiden) på arbeid med oppmålingsforretninger. Dette kan være en indikasjon på at i kommuner der avstanden mellom saksbehandler og eiendomslandmåler er større eller der eiendomslandmåler bruker mindre tid på andre oppgaver, forekommer det oftere feil og mangler i tillatelsen.

Om avstanden fra saksbehandler til eiendomslandmåler har betydning for i hvilken grad tillatelsen har den nødvendige fleksibiliteten og om den har feil og mangler kan belyses ved å sammenstille data som undersøker to ulike muligheter:

- 1) Hvis eiendomslandmåleren også gjennomfører saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom, og kan ha skrevet tillatelsen selv, gir vedtaket nødvendig fleksibilitet.
- 2) Hvis eiendomslandmåleren også gjennomfører saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom, og kan ha skrevet tillatelsen selv, har vedtaket færre feil og mangler.

Av eiendomslandmålerne svarte 24 % at deres stilling også går ut på å gjennomføre saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom (eiendomslandmåler spørsmål 4). Koblingen mellom eiendomslandmålerens svar på om de er saksbehandler for søknader om endring av fast eiendom og forholdene til tillatelsen er tatt inn i tabellene 10.6 og 10.7.

Tabell 10.6: I hvilken grad tillatelsen gir nødvendig fleksibilitet og om eiendomslandmåleren også er saksbehandler («Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler» spørsmål 4 og 30).

	Aldri	Sjelden	Av og til	Ofte	Alltid	N
Gjennomfører ikke saksbehandling	2 %	8 %	27 %	52 %	11 %	166
Gjennomfører saksbehandling	0 %	12 %	14 %	61 %	14 %	51

Når det gjelder sammenstilling i Tabell 10.6 så ser det ut til at de som også gjennomfører saksbehandling er noe mer tilfreds med fleksibiliteten enn de som ikke saksbehandler, men forskjellen er liten. Blant de som også gjennomfører saksbehandling mener 75 % at tillatelsen ofte eller alltid gir nødvendig fleksibilitet. Samtidig er det 12 % som mener at den sjelden gjør det. Det kan bety at det ikke utelukkende er opp til saksbehandler å gi eiendomslandmåler nødvendig fleksibilitet. Det kan være andre faktorer som politiske føringer, tidligere praksis i kommunen, bestemmelser i arealplanen og hva det søkes om.

Tabell 10.7: I hvilken grad tillatelsen har feil og mangler og om eiendomslandmåleren også er saksbehandler («Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler» spørsmål 4 og 31).

	Aldri	Sjelden	Av og til	Ofte	Alltid	N
Gjennomfører ikke saksbehandling	2 %	43 %	49 %	6 %	0 %	168
Gjennomfører saksbehandling	6 %	61 %	29 %	4 %	0 %	51

For sammenstilling i Tabell 10.7 er forskjellen noe større. Eiendomslandmålere som ikke gjennomfører saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom, og derfor ikke kan ha skrevet vedtaket selv, mener tillatelsen har feil og mangler i noe større grad enn de som også gjennomfører saksbehandling. Av de som også saksbehandler svarer 4 % at det ofte er

feil og mangler og 67 % at det sjelden eller aldri er feil og mangler. Blant de som ikke saksbehandler mener nesten halvparten at det av og til er feil og mangler. Hvilke feil og mangler, og hvordan de løses, behandles nærmere i neste delkapittel.

10.3.4 Feil, mangler og løsninger

For å kartlegge hvilke feil og mangler som forekommer fikk eiendomslandmålerne et spørsmål uten svaralternativer hvor de i fritekst kunne beskrive feil og mangler. Innledningsvis til spørsmålet ble det gitt følgende eksempler: «store avvik mellom kart og terreng, manglende klarlegging av rettigheter» (eiendomslandmåler spørsmål 32).

Utfordringer i forhold til matrikkelen er et tema som utpeker seg blant kommentarene. Dette beskrives for eksempel ved at de «[o]pplever ofte feil i matrikkelen» eller «ikkje minst feil i egedomskartet pga ikkje koordinat festa eidedomsgrenser frå før». Rettigheter nevnes av flere, både som en utfordring og at de opplever at i deres kommune blir det ivarettatt. Rettigheter er nærmere beskrevet i delkapittel 10.3.5. Andre utfordringer som nevnes er forholdet mellom omsøkt areal og faktisk areal, og utfordringer knyttet til arealplan. Noen kommer også med positive kommentarer, de utelates imidlertid her da det er feil og mangler som er temaet, men det er viktig å poengtere at flere peker på at de fleste sakene går greit, og at utfordringer er ofte knyttet til enkeltsaker. Eksempler på feil og mangler eiendomslandmålerne opplever er tatt inn i Tabell 10.8.

Tabell 10.8: Kommentarer fra eiendomslandmålere om feil og mangler ved tillatelsen og på oppmålingsforretning («Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler» spørsmål 32).

Matrikkel, arealplan og terreng

Oftest er det avvik mellom kart(plan) og terreng som volder mest bry.

avvik mellom virkelig eiendomsgrense og kartlagt eiendomsgrense i matrikkelen forekommer SVÆRT ofte

Fleste tilfeller er at skråningene er blitt større enn det som viser i planen.

Innsendt kart ikke tegnet i målestokk (ønsket tomt i terrenget stemmer ikke med innsendt kart)

Det er størst utfordring der det er utarbeidd planar som "ikkje stemmer med terrenget".

Plankartets stedfesting av tomten kan avvike fra den åpenbart (i form av hylle i terrenget) naturlige plassering. Rettigheter er sjelden et problem.

Avvik mellom plankart og faktiske plassering av tomtegrenser, bebyggelse og infrastruktur.

Utsetting i samsvar med plan reiser spørsmål om krav til nøyaktighet. Skal man følge planens formålslinjer, eller kan man tilpasse tomter til terrenget. Matrikkelen er ufullstendig og mangelfull.

Reguleringsplaner med plangrenser mot naboeiendom med ØK kvalitet. Fradeling mot nabogrenser som ligger med ØK kvalitet. Får dermed avvik på arealet.

Tabell 10.8 fortsetter

Kommabruk og sirkeleieendommer

(...) Alle de eiendommene som manglet i ØK er lagt inn som "sirkeleieendommer". Det er også noen få jordskiftesaker etter 1980 som er fotogrammetrisk bestemt med SVÆRT dårlig nøyaktighet (5-6 m). Mangler bare ca.15 av 6000 eiendommer i matrikkelen, men har ca.900 "sirkeleieendommer"

Fortsatt mange ikke innmålte grenser i skog og landbruksområder. Kommabruk, der det ikke vites hvor deler går. Gamle utskiftinger, der bruksnummer som skulle inngå i hovedbruk ikke er slettet eller sammenføyd. Sletting av heftelser er et mareritt for folk, så de lar det være.

Tillatelsen og rettigheter

Uppreise vedtak som åpner for tvil.

Ofte er det slik at folk er ganske sent ute med å belyse ny informasjon som kunne hatt betydning for tillatelsen. I ny og ned er det og slik at saksbehandler går glipp av informasjon som burde vært med. Dette igjen er ansett som greit så lenge det allikevel ikke ville endret tillatelsen i større grad.

At oppgitt størrelse i søknad etter pbl ikke sammenfaller med det fysiske areal som er ønsket.

Avvik mellom kart/plan nytta i forbindelse med delingssøknaden og det som faktisk ønskes frådelt. Vanskelig å få oversikt over aktuelle rettigheter m.m. ved oppslag i grunnboka.

Manlende tinglyste rettigheter, store avvik mellom søkers oppfattning av det som er søkt fradelt og tillatelsen som er gitt, avvik mellom kart og terreng der kartgrunnlag har vært dårlig, saksbehandlingsfeil

Rettigheter er stort sett tinglyst, men opplever innimellom at det kun finnes muntlige avtaler. Parter får da veiledning om hvordan de kan tinglyse rettigheter som ikkje er nødvendig å ha med i protokoll.

Når eiendomslandmåleren møter feil og mangler eller andre utfordringer på oppmålingsforretningen, kan det løses på ulike måter. Løsningene avhenger av hva som er utfordringene, og hvilken fagkompetanse og fullmakter eiendomslandmåleren har. En skriver at de må bruke skjønn og vurdere behovet for en ny eller endret tillatelse:

«Landmåleren bruker sitt faglige skjønn i hver enkelt sak. Graden av avvik og tiltak er sjølvsagt knytta den enkelte sak. Grunnleggende er respekt for et delevedtak og vilkår fastsatt i krav. Oppstår det under forretningen forhold som gjør avvik nødvendig - som vi med vår kunnskap om offentlig forvaltning og privatrettslige forhold - tilsier avvik som har betydning for hvordan parter, naboer eller det offentlige kan forholde seg til vedtaket - eller det påvirker de samme parters rettigheter i forhold til nabovarsling osv., må saken tilbake til ny behandling etter plan- og bygningsloven».

For å belyse hvordan utfordringene møtes ble eiendomslandmåler stilt spørsmål om hva de gjør når resultatet eller det partene er enige om fraviker fra tillatelsen. Det er mye som kunne vært undersøkt i forhold til utfordringene, men i tråd med forskningsspørsmålet er det tillatelsen og hvordan denne realiseres som er relevant. Tabell 10.9 viser fire løsninger på utfordringer. Løsningene er utarbeidet i tråd med funn i forundersøkelsen. Med bakgrunn i at saker er ulike kunne eiendomslandmålerne velge flere svaralternativer. Flertallet på 60 % gjennomfører forretningen med avviket fra tillatelsen ført i protokollen. Videre vil 55 % gjennomføre og kreve endring av tillatelsen i ettertid.

Tabell 10.9: Bruk av ulike løsninger når oppmålingsforretningen fraviker tillatelse til endring av fast eiendom («Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler» spørsmål 33, flere svar mulig, N = 216).

Løsning når oppmålingsforretningen fraviker tillatelsen	N	Prosent
Gjennomført forretningen med endringen protokolert	113	52 %
Gjennomført forretningen med endringen protokolert og underskrevet	130	60 %
Gjennomført forretningen, men krever endringsvedtak	118	55 %
Avbrutt forretningen og krevd nytt vedtak	73	34 %

10.3.5 Rettigheter i fast eiendom

For eiendomslandmåleren kan også rettigheter bli et tema på oppmålingsforretningen, som det fremkom av beskrivelsen av det formelle rammeverket i delkapittel 3.6.3. Det kan være forhold knyttet til eksisterende rettigheter og nye. Forundersøkelsen viste at det er noe uklart hvor langt eiendomslandmåleren skal strekke seg i forhold til rettigheter. Dette ble i spørreundersøkelsen delt i tre ulike forhold basert på Hegstad (2003:327-328) sin undersøkelse. På denne måten er det i drøftelsen til sist i kapittelet mulig å sammenligne og undersøke om det er forskjeller i praksis etter delingsloven og etter matrikkelloven.

Det første er i forhold til utinglyste eksisterende rettigheter på avgivereiendommen, som også skal gjelde den nye eiendommen. Det vil si en heftelse som for eksempel en veirett som går over avgivereiendommen og som også blir liggende over den nye eiendommen. Det andre forholdet er utinglyste rettigheter på andre eiendommer som den nye eiendommen også skal få andel i, og dette kan for eksempel være en veirett avgivereiendommen har som også den nye eiendommen må ha andel i for å sikre atkomst. Det tredje forholdet er om den nye eiendommen skal ha andre rettigheter enn det som er beskrevet i tillatelsen til endring av fast eiendom.

Tabell 10.10 viser i hvilken grad eiendomslandmålerne er behjelpelige med å klarlegge og legge til rette for de tre forholdene. Tabellen viser at det er ulikt i hvilken grad eiendomslandmåleren er behjelpelig med å klarlegge og legger til rette for eksisterende og nye rettigheter. Gjennomsnittlig er eiendomslandmålerne behjelpelig av og til med å klarlegge om det hviler utinglyste rettigheter på avgivereiendommen, som også skal gjelde den nye eiendommen. Det samme for om avgivereiendommen har utinglyste rettigheter på andre eiendommer som den nye eiendommen skal få andel i. Om avgivereiendommen har utinglyste rettigheter på andre eiendommer som den nye eiendommen skal få andel i, er gjennomsnittlig mer sjelden at de er behjelpelige med.

Tabell 10.10: I hvilken grad eiendomslandmålere er behjelpelig med å klarlegge og legge til rette for private rettighetsforhold («Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler» spørsmål 29)

Klarlegge og legge til rette for	I hvilken grad eiendomslandmåleren er behjelpelig					N
	Aldri	Sjelden	Av og til	Ofte	Alltid	
om det hviler utinglyste rettigheter på avgivereiendommen, som også skal gjelde den nye eiendommen	19	57	62	47	27	212
om avgivereiendommen har utinglyste rettigheter på andre eiendommer som den nye eiendommen skal få andel i	30	78	49	30	23	210
om den nye eiendommen skal ha rettigheter på avgivereiendommen, utover det som fremgår av tillatelsen	18	41	69	52	33	213

På spørsmål med frittekstsvar beskriver en eiendomslandmåler at «[r]ettigheter som gjelder den godkjente parsellen er tatt hånd om i forbindelse med behandlingen av søknaden, derfor er det ikke så ofte det kommer opp noe i tillegg under forretningen». Andre beskriver utfordringer og hva de har vært borti. I tabell 10.11 er noen av kommentarene som belyser temaet rettigheter tatt inn.

Tabell 10.11: Kommentarer fra eiendomslandmålere om feil og mangler i forhold til rettigheter, som de møter på oppmålingsforretning («Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler» spørsmål 32).

Manglende klarlegging av pengeheftelser, skjulte vegretter/utskiftingsveg e.l.
 Det kan og vere manglende klarlegging av rettigheter
 manglende vilkår om rettighet til va- og veirett
 (...) Når det gjelder rettigheter for adkomst og VA har vi en mal som vi bruker, og denne har jeg med ut på forretning for underskrift(er).
 Uteglemt krav om sikret rettighet til ny parsell i vedtaket.
 Manglende klarlegging av rettigheter som det viser seg i terrenget at de "eksisterer".
 Uteglemt overskjøting på tilleggstomter/areal som står på tidligere eiere.
 Rettar ikkje tenkt gjennom frå rekvirent si side
 kan ikke finne rettigheter fordi de er gjemt i en gammel sak
 For øvrig er rettighetsspørsmål sjelden hensiktsmessige å ta på forretningen, tas eventuelt som etterarbeid

10.4 Resultat av oppmålingsforretning

I tråd med forskningstemaet er ikke partene i en sak om endring av fast eiendom forespurt om deres opplevelse av resultatet av saksbehandling eller oppmålingsforretninger. For å undersøke resultatet er derfor eiendomslandmålerne sin synsvinkel benyttet. Dette fører til

at det som presenteres er eiendomslandmålerenes subjektive oppfatning av hvordan partene forholder seg til resultatet. Som en eiendomslandmåler svarte så «ser [vi] ikke partene etter forretning er avsluttet» og en annen skrev at de «[h]øyryr sjeldan/aldri noko frå partane etter på». Dette er trolig normalsituasjonen i de fleste kommuner og etter de fleste oppmålingsforretninger. Ut fra forundersøkelsen fant jeg ikke at kommunen har noe system for å måle dette, og derfor ble spørsmålet stilt med fritekst som eneste svarmulighet. Eiendomslandmålerne er spurt om hvordan de opplever at partene forholder seg til resultatet av oppmålingsforretningen. Svarene på spørsmålet bidrar til å belyse i hvilken grad en konflikt i etterkant av oppmålingsforretning meldes til kommunen og eventuelt forsøkes løst av kommunen. Kommentarene viser at i hovedsak opplever de at partene er fornøyd, men noen unntak blir beskrevet og et utvalg eksempler på det er tatt inn i tabell 10.12. Det pekes blant annet på at hvis partene i ettertid ønsker noe annet må det gjennomføres ny oppmålingsforretning eller de anbefaler jordskifteretten.

Tabell 10.12: Kommentarer fra eiendomslandmålere om hvordan partene forholder seg til resultatet av oppmålingsforretning («Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler» spørsmål 35).

Parter som ikke var tilstede

Veldig positivt. Har opplevd veldig få ganger at vi må tilbake for å gjøre endringer. Da er det som regel av de som ikke var tilstede, men som har kommet med innvendinger senere.

Har opplevd et tilfelle der ein part har klagd etter å snakka med kona etterpå (...)

Partene som møter er som regel enig og fornøyd i resultatet, parter som ikke har møtt vil av og til påpeke feil og kreve at det blir avholdt ny oppmålingsforretning.

Endringer i ettertid

De respekterer (selvfølgelig) de eiendomsgrensene som er gått opp på oppmålingsforretningen. Dersom de vil ha endret eiendomsgrensene i etterkant blir det gjort med grensejustering eller arealoverføring og ny oppmålingsforretning.

Ved oppretting av grunneigedommer etter løyve, kan det hende at partane avtaler ei anna bruk av arealet etterpå. Dette har sin begrunning i at dei f.e. ikkje fekk lov til å frådele så store parseller som dei egentlig ønsket.

De forholder seg stort sett til resultatet av oppmålingsforretningen som om dette var rettsgyldige og "statiske" grenser, men med unntak av tilfeller det resultatet av forretningen påklages (sjelden!) eller at partene ikke kommer til enighet og f. eks bringer saken opp for jordskifterett.

Partene bestemmer grensene

I de fleste tilfeller er folk enige og alt går greit. Men dersom det skulle falle uenighet blir folk fort ganske vanskelige, til tider og usaklig. De er gjerne ikke innforstått med landmålernes rolle, og tror vi kan kjøre igjennom målinger med rettslig makt. Det de blir prøvd opplyst om hvordan ting foreligger har det hendt at de har dratt i sinne. Men som sagt går ting som regel helt greit.

Resultatet er alltid omforent og således lett å forholde seg til. I motsatt fall registreres jo grensene som omtvistet, da er man jo enige om å være uenige.

Tabell 10.12 fortsetter

Andre forhold

Partene oppfatter resultatet som der grensen er og forholder seg til det. Svært sjelden at noen klager.

Stort sett alltid er partene fornøyd med resultatet men misfornøyd med kostnaden. I de tilfeller hvor partene ikke er fornøyd med resultatet er det ikke uvanlig at det er forhold som ikke er relatert til grensen som er årsaken. Nabofeide eller andre personlige forhold. Dette er sjeldne tilfeller, men tidkrevende saker.

Generelt er partene fornøyd med at oppmålingsforretning er gjennomført. Det har hendt at partene tar betenkingstid, men dette er unntak.

De aller fleste forholder seg til resultatet av forretningen. Etter en del år derimot, og gjerne i tillegg flere eierskifter, er det nok noen grenser som ikke blir respektert fullt ut (særlig når bolig/fritidseiendom grenser mot landbruksareal eller offentlig eiendom, er det en tendens til at bolig/fritidseidommene gradvis eser ut. Det inngås nok også i noen tilfeller private avtaler naboen imellom uten at det konfirmeres offentligrettslig. Dette er imidlertid unntakene.

Tilbakemeldingene vi får har for det meste vært positiv. De som ikke er positive gir vel ikke tilbakemelding direkte til oss, men snakker v/le mer om det i det offentlige rom.

Et av temaene som vises i kommentarene er eiendomslandmålerens oppfattelse av at det er partene som skal bli enige om grensen. Dette vises i kommentarer som for eksempel «[i] all hovedsak godtar partene resultatet. Det er jo de selv som har kommet fram til resultatet» og i den siste kommentaren om at eventuell uenighet blir registrert.

Eiendomslandmålerne som har besvart undersøkelsen har ulike bakgrunn som påvirker hva de faktisk kan gi av svar. Noen startet i jobben kun måneder før spørreundersøkelsen ble besvart, mens andre har lang fartstid, som for eksempel en som «[h]ar drevet med dette nå i ca. 30 år, og føler at jeg har fått en god magefølelse på når folk kommer med protester eller ikke».

Svarene viser at eiendomslandmåleren sitter igjen med en formening om at partene respekterer og er fornøyd med resultatet av oppmålingsforretningen. Det hadde vært interessant å sett dette fra partene sin synsvinkel, men det må bli i en annen studie. Misnøye hører til sjeldenhetene og er ikke nødvendigvis knyttet til eiendomsgrensene eller forhold ved oppmålingsforretningen. Problemene som skisseres kommer i ettertid når eiendommene har byttet eiere og spesielt i tilknytning til LNFR-område. Noen uttrykker frustrasjon over at partene tror eiendomslandmåleren kommer med fasiten.

10.5 Førings av matrikkel

For matrikkelførere er det tidligere utført en undersøkelse av NIVI (2011) og jeg har derfor ikke sendt en egen spørreundersøkelse til matrikkelførere. Det som derimot både saksbehandlere og eiendomslandmålere ble stilt spørsmål om, var om de også utfører

matrikkelføring. For saksbehandlere er det beskrevet i delkapittel 6.1. Arbeid knyttet til matrikkelen kan inngå som en del av eiendomslandmålerenes arbeidsoppgaver. Føring av matrikkelen er delt inn i tre områder: eiendom, bygg og adresse.

Som det fremkommer av tabell 10.13 er det 181 av eiendomslandmålerne fra spørreundersøkelsen som fører eiendommer i matrikkelen, som utgjør 80 %. Det er også en stor del som fører adresser. Dette fører til at i mange av kommunene utfører samme person både oppmålingsforretning og matrikkelføring.

Tabell 10.13: Antall eiendomslandmålere som også fører matrikkelen («Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler» spørsmål 4, flere svar mulig, N=225).

Del av matrikkelen:	Eiendom	Bygg	Adresser
Antall	181	39	109

Videre ble de spurt om de noen gang hadde fått en sak i retur fra matrikkelfører fordi saken ikke lar seg føre, og her har 21 eiendomslandmålere benyttet svaralternativ «Ja» (eiendomslandmåler spørsmål 36).

I det påfølgende spørsmålet ble de bedt om å oppgi hvorfor de hadde fått saken(e) i retur. Fritekstsvarene viser at noen eiendomslandmålere kan ha misforstått spørsmål 36 fordi de i spørsmål 37 beskriver årsaker til at de har fått det i retur fra tinglysing, mens spørsmålet var retur fra matrikkelfører. En mulig årsak til dette kan være at mange av eiendomslandmålerne også fører endringene på eiendoms grensene i matrikkelen og ikke får en sak i retur fra seg selv, slik en beskriver at «[e]g er både landmålar og matrikkelfører for egne saker. I den sammenheng vert forrige spørsmål meningslaust (...)». Til tross for denne misforståelsen blant noen, har andre beskrevet reell retur fra matrikkelfører. Tabell 10.14 viser at det kan være uklarheter om rettigheter, hjemmelsforhold og nye grenseforløp.

Antallet eiendomslandmålere som har fått sak i retur fra matrikkelfører og årsakene de oppgir tyder på at dette ikke er et utbredt problem. Samtidig viser det behovet for at grunnlaget for endringene er klart og entydig, og hvordan situasjonen skal være etter endring. De viser behovet for kontroll av at nødvendig dokumentasjon finnes, i forhold til avtaler inngått på oppmålingsforretningen og avtaler som skal sendes med til tinglysing. Retur på grunn av manglende tillatelse etter plan- og bygningsloven er interessant og viser godt kontrollfunksjonen lovverket legger opp til.

Tabell 10.14: Kommentarer fra eiendomslandmålere om hvorfor de har fått saker i retur fra matrikkelføring («Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler» spørsmål 37)

Manglende avklaring om tinglyste forhold. Noen ganger i forbindelse med sammenslåinger.

For stor unøyaktighet

Jeg er både landmåler og matrikkelfører, så i praksis var det vel "systemet". Fikk ikke arealoverført mellom to festetomter under samme gnr, grunnet ulikt hjemmelsforhold (...)

Uklart krav om matrikkelføring.

Manglende dokumentasjon, og forståelse av hvorledes grensene skulle føres i forhold til allerede eksisterende grenser.

Spørsmål rundt feil i det eksisterende dek. Og spørsmål rundt korleis ein skal sy det nye samen med det eksisterende.

Overføring av eigedom utan delingsløyve

Landmålingsprosjektet og/eller dokumentasjon på målinger ligger ikke tilgjengelig for matrikkelføreren, slik at han kan åpne det. - Dokumentasjonen er ufullstendig/feil - Landmålingsprosjektet har feil/mangler, f.eks. at nye punkter ikke er satt i sammenheng med eksisterende eiendomsgrenser, evt. at punktnavn ikke stemmer overens med kartvedlegg/dokumentasjon. (...)

Det er brukt feile punkt i tomtedefinisjon

Koordinater ikke lå akkurat på en sikker linje -

Manglende dokumentasjon, for eksempel avtale om grensejustering eller at det ikke var oppgitt målemetode og kvalitet på det enkelte grensepunkt.

Det kan vera enkelte ting som ikkje er heilt avklart i oppmålingsforretning, t.d usikkerhet rundt 1 av punkta osv.

Uklart hvilken matrikkelenhet den nye skulle opprettes på.

10.6 Tinglysing

For endring av fast eiendom dreier tinglysing seg først og fremst om å «huke av» på at saken skal tinglyses i matrikkelklienten, og når føringen avsluttes går det automatisk melding til Kartverkets Tinglysningsavdeling som gjennomfører tinglysing, i dag e-tinglysing. Før ble det tatt utskrift av «Melding til tinglysing» som ble sendt per post og påført stempel og underskrift når tinglysing var gjennomført. Hvis saken inneholdt avtale(r) om rettigheter som skulle tinglyses ble de undertegnet og sendt med. Elektronisk tinglysing var ikke innført da spørreundersøkelsen ble gjennomført i 2015.

Forundersøkelsen viste at noen kommuner tilbød å sende avtaler til tinglysing sammen med melding. Dette temaet var det saksbehandlerne som fikk spørsmål om og datamaterialet viser at 46 % av saksbehandlerne er behjelpelig med tinglysing av nye rettigheter som er nødvendig for opprettelse av den nye matrikkelenheten. Tabell 10.15 viser fordeling på kommunestørrelse. Det er de mindre kommunene som i størst grad bistår med tinglysing.

Tabell 10.15: Fordeling av om saksbehandlere er behjelpelige med å tinglyse rettigheter nødvendig for den nye eiendommen («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 46).

Kommunestørrelse	Saksbehandler er ikke behjelpelig med tinglysing	Saksbehandler er behjelpelig med tinglysing	N
Under 2.000	33 %	67 %	39
2.000-4.999	46 %	54 %	65
5.000-19.999	65 %	35 %	85
20.000-49.999	63 %	37 %	30
50.000 og over	60 %	40 %	10
På landsbasis	54 %	46 %	229

Av saksbehandlere som også er eiendomslandmåler svarte 82 % at de er behjelpelige med tinglysing (saksbehandler spørsmål 4 og 46). Det vi si at for de kommunene dette gjelder kan vedkommende bistå med tinglysing i kraft av begge arbeidsoppgavene. Saksbehandlerne ble også stilt spørsmål om det er andre i kommunen som er behjelpelig med dette og i så fall hvem. På dette spørsmålet kom det frem både kommentarer om hvem som er behjelpelig, men også andre forhold knyttet til rettigheter. En gjennomgang av svarene fra saksbehandlerne viser at det i stor grad er kommunens eiendomslandmåler, geodata- eller oppmålingsavdeling som utfører dette. Av 146 svar blir ett eller flere av følgende betegnelser gitt på de som er behjelpelig med tinglysing: landmåler benyttes av 74, geodata av 8 og oppmåling nevnes av 41. For 17 kommuner er det matrikkelfører som bistår og i 3 kommuner er det service- eller kommunetorg. Eksempler på hvordan saksbehandlere forholder seg til tinglysing av rettigheter er tatt inn i tabell 10.16.

Tabell 10.16: Kommentarer fra saksbehandlere i forhold til tinglysing av rettigheter («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandlere» spørsmål 47)

Eg opplyser korleis ein kan tinglysa slike rettar, rådgjevar kart og oppmåling utfører matrikkelarbeidet inkl. oversending av dokument om rettar i eigedommen der det er aktuelt.

Hjemmelshaver/søker skal tinglyse enkelte rettigheter selv. Kommunen ved innleid landmåler er behjelpelig med veiledning.

Vanligvis må søker tinglyse rettigheter selv. Unntaksvis hjelper seksjon oppmåling.

Uryddig fra min side og ofte uryddig fra kartverkets side. Kan oppleves som lite forutsigbart fra Kartverket side

Som regel ordnes dette av tiltakshaver. Av og til bistår jeg eller kollegaer med dette. Er kommunens eiendom involvert bistår kommunens juridiske rådgiver /eiendomsansvarlig i kommunen, Det er ikke lov å stille krav om tinglysing i et vedtak slik vi har oppfattet praksisen. Jf. Tinglysingsfrihet. En avtale er gyldig selv om den ikke er tinglyst.

Vi prøver så langt vi kan å styre unna å blande oss inn i de privatrettslige tingene, men kan skje at landmåler/matrikkelfører er behjelpelig med veiledning

Uavhengig av om saken inneholder rettigheter som kommunen er behjelpelig med å ordne opp i eller tinglyse, så skal endringene som er ført i matrikkelen tinglyses. Dette er det ikke stilt spørsmål om da utgangspunktet er at det er matrikkelfører som gjør dette og ingen av spørreundersøkelsene er primært sendt til matrikkelførere. Likevel gir svarene fra eiendomslandmålerne noen eksempler på retur fra tinglysing. Som beskrevet var det enkelte av eiendomslandmålerne som i fritekstsvaret beskrev årsaker til at de hadde fått saker i retur fra tinglysing (istedenfor fra matrikkelfører). Disse svarene kan bidra til å belyse hvilke utfordringer tinglysing av endringer av fast eiendom kan by på. Tabell 10.17 presenterer kommentarene og de viser blant annet utfordringene ved overføring av hjemmel før saken om endring av eiendommen er fullført og utfordringer med heftelser.

Tabell 10.17: Kommentarer fra eiendomslandmålere i forhold til retur fra tinglysing («Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler» spørsmål 37)

Manglende avklaring om tinglyste forhold. Noen ganger i forbindelse med sammenslåinger.

Uryddig fra min side og ofte uryddig fra kartverkets side. Kan oppleves som lite forutsigbart fra Kartverket side

(...) I et annet tilfelle var det ikke matrikkelføringen som var problematisk, men tinglysing av arealoverføring da en av tomtene ble solgt og overskjøtet midt i prosessen, slik at signaturene på erklæringen om arealoverføring ikke lengre var gyldig.

(...) Manglende fullmakter, tinglysningsaksepter, erklæringer mm. som gjør at Tinglysningen ikke vil tinglyse.

10.7 Drøftelse og delkonklusjon kapittel 10

10.7.1 Organisering av oppmåling

Organisering av oppmåling tar for seg hvem som utfører oppmåling av eiendom, kommunenes saksmengde i form av antall oppmålingsforretninger og fagmiljø.

Oppmåling av fast eiendom er en kommunal oppgave, jf. matrikkelloven § 5a. Temaet har vært diskutert i perioden for forskningsprosjektet. Privatisering av oppmåling av eiendom og sentralisering av matrikkelføring ble i Menons (2016:42) analyse ansett som mest samfunnsøkonomisk:

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

I sin avslutning peker også Menon på en rekke usikkerheter ved analysen som kan føre til at en leser også kan trekke andre konklusjoner. Høringsuttalelsene til forslag til endringer i matrikkelloven viste også at det er ulike synspunkt ved å fjerne oppmåling og matrikkelføring fra kommunene. Når saken ble endelig behandlet resulterte det i en at

oppmåling av eiendom og føring av matrikkel forblir kommunale oppgaver, jf. lovvedtak 37 (Stortinget 2018b) og endringsloven av 20. april 2018 nr. 12.

Basert på avgrensningen av forskningsprosjektet til å undersøke kommunenes praksis er ikke kommuner som kjøper denne tjenesten av andre kommuner eller fra privat firma tatt med i datamaterialet. Forundersøkelsen avdekket at i 2015 var det 82 % av kommunene i Norge som gjennomførte oppmålingsforretninger med egen eiendomslandmåler. De resterende 18 % av kommunene hadde avtale med privat firma eller en annen kommune om å gjennomføre oppgaven på deres vegne. Hegstad konkluderte i 2003 med at kommunene i meget liten grad setter bort dette arbeidet og at «[i] den grad slikt arbeid settes bort er det ingen generell tendens til at bruken av konsulenter varierer med størrelsen på kommunen» (Hegstad 2003:295). Forundersøkelsen for forskningsprosjektet mitt viste at i 2015 var det i hovedsak de små kommunene, mindre enn 5.000 innbyggere, som ikke utførte arbeidet selv. Til forskjell fra Hegstad sin undersøkelse er det trolig en sammenheng mellom kommunestørrelse og bruk av eksterne eiendomslandmålere.

En bacheloroppgave som ble gjennomført ved Høgskolen på Vestlandet i 2016 viste at 42 av 153 kommuner hadde benyttet private landmålerfirma til oppmålingsarbeid i 2014/2015. De resterende 111 svarte at de ikke hadde benyttet private firmaer (Andreassen mfl. 2016:35). Undersøkelsen skilte ikke på om kommunen også hadde egen eiendomslandmåler.

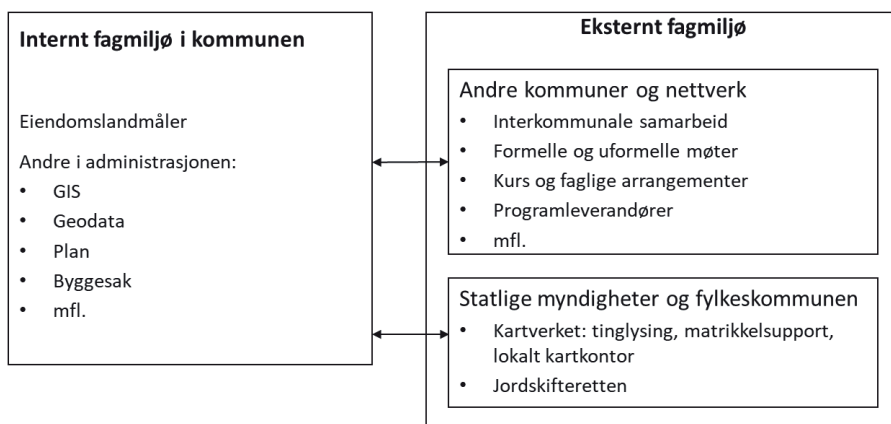
Forundersøkelsen og studentundersøkelsen viser at kommunene i stor grad gjennomfører oppmålingsforretninger med eget personell. Enkelte inngår avtale med private firmaer for å ta «topper» (perioder med stor saksmengde) eller enkelt oppdrag. Kun et fåtall kommuner benytter kun privat firma.

I høringsnotatet fra KMD om forslag til endringer i matrikkelloven kommer det frem at saksmengden målt i antall brukstilfeller er forholdsvis stabil for perioden 2013-2015 (KMD 2016a:16). Et brukstilfelle er benevnelsen som benyttes ved føring i matrikkelen, som for eksempel «Opprett ny grunneiendom ved fradeling» (Kartverket 2018c:24). utfordringen med opptelling av brukstilfeller, som gjør at anslaget er beheftet med relativ stor usikkerhet, er at en oppmålingsforretning kan bestå av flere brukstilfeller og det kan være variasjoner i hvordan matrikkelen føres (KMD 2016a:15). Saksmengden i 2014 hentet fra spørreundersøkelsen til eiendomslandmålere viste et gjennomsnittet på 50-99 oppmålingsforretninger over søknadspliktige tiltak. Mange kommuner gjennomførte færre enn 50, mens 42 % gjennomførte 10-49 oppmålingsforretninger.

Eiendomslandmålerne benytter ulike fagmiljøer for å innhente informasjon eller råd om utførelse av oppmålingsforretning. Datamaterialet gir ikke informasjon om fagkunnskapen til de som er med i fagmiljøene. Figur 10.9 illustrerer interaksjon mellom aktører i internt og eksternt fagmiljø ved realisering av tillatelse til endring av fast eiendom. Aktører i det

eksterne fagmiljøet er til en viss grad aktører med særlig fagkompetanse. De kan gi veiledning på bakgrunn av å besitte særlig fagkompetanse innenfor enkelte fagområder og de kan ha spesialister som bidrar til å klarlegge hva som er rett forståelse av det formelle rammeverket. De kan også, på lik linje med det interne fagmiljøet, danne en egen intern kultur, «corporate kultur», som også er preget av ulik faglig bakgrunn. Spesielt det interne fagmiljøet i kommunen vil være preget av ulik faglig bakgrunn, fordi de interne møtene er sammensatt av personer fra ulike fagområder, som skal ivareta ulike deler av kommunens ansvarsområder. Manglende krav til fagkompetanse gjennom en årrekke har ført til at oppmåling og matrikkelfaget mangler en kvalitetssikring. Dette kan det imidlertid bli endringer på med det nye kravet til landmålerbrev, jf. endring av matrikkelloven § 35 hvor nytt andre ledd skal lyde:

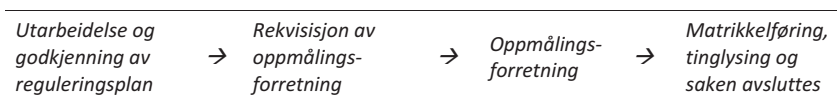
«Kommunen skal peike ut ein landmålar for kvar oppmålingsforretning. Landmålararen må ha gyldig landmålarbrev. Landmålararen skal ta vare på interessene til alle partane, undersøke relevante dokument og elles sørge for at forretninga blir utført i samsvar med god landmålararskikk».



Figur 10.9: Interaksjon mellom aktører i internt og eksternt fagmiljø ved realisering av tillatelse til endring av fast eiendom.

10.7.2 Realisering uten saksbehandling

Datamaterialet viser at kun 8 % av kommunene praktiserer realisering av endring av fast eiendom uten først å behandle søknad og gi tillatelse etter plan- og bygningsloven, når nye grenser er inntegnet i reguleringsplan. Denne praksisen er ikke i tråd med loven. Løsningen innebærer at prosessen går rett fra arealplan, en reguleringsplan, til oppmålingsforretning, illustrert i figur 10.10. Noen grundig forklaring på hvorfor noen kommuner har valgt denne praksisen finnes ikke i datamaterialet fra spørreundersøkelsen. I forundersøkelsen kom det frem at de mente det var i tråd med regelverket og førte til en raskere gjennomføring.



Figur 10.10: Saksforløpet når det ikke kreves søknad og tillatelse før realisering av endring.

De kommunene som ikke krever søknad og tillatelse er fordelt på alle grupper av kommunestørrelser under 50.000 innbyggere, men først og fremst små kommuner. Utdanningsnivået til saksbehandlerne og arbeidserfaringen spenner fra videregående til mer enn 5-årig høyere utdanning og fra ingen til mer enn 20 års arbeidserfaring.

10.7.3 Realisering av tillatelsen

Ved realisering av tillatelsen er det i forskningsprosjektet først og fremst oppmålingsforretningen det er fokusert på. I henhold til matrikkelloven § 3 bokstav h er oppmålingsforretning en oppgave som går ut på å klarlegge og beskrive grenser og retter til fast eiendom. Videre skal den gi nødvendig dokumentasjon for matrikkelføring. Hadde eiendomslandmålerne rapportert om store utfordringer knyttet til tillatelsens innhold ville det vært en indikasjon på at tillatelsen ikke gir den informasjonen eiendomslandmåler trenger eller at nødvendig saksbehandling ikke er gjennomført. Et slikt ytterpunkt er det ikke holdepunkter for i datamaterialet, men det finnes et forbedringspotensial.

Ved forberedelser til oppmålingsforretning er matrikkelen en viktig informasjonskilde. Som beskrevet i delkapittel 8.4 er også matrikkelen viktig ved saksbehandling.

I henhold til matrikkelforskriften § 37 skal parter innkalles til oppmålingsforretning. Det er ikke åpnet for å unnlate å kalle inn parter og det er saksbehandlingsfeil å utelate dette. Det er i strid med interesseprinsippet som i henhold til god landmålerskikk skal vurderes av eiendomslandmåleren:

«Landmåler skal vurdere om andre enn partene har en berettiget interesse av å være tilstede under gjennomføringen av oppmålingsforretningen. Landmåler skal ta vare på alle parter sine interesser, inklusiv parter som ikke har møtt» (NJKF og HiB 2012).

Forundersøkelsen viste at det ved tilsyn ble avdekket avvik ved innkalling av parter. Tilsyn viste at enkelte kommuner ikke avholdt oppmålingsforretning i regulert utbyggingsområde:

«Kommunens rutiner går ut på at det ikke sendes ut varsel om oppmålingsforretning når det skal måles opp i samsvar med tomtedeling fastsatt i reguleringsplan. Kommunen hevder at det ikke er nødvendig å ha parter til stede fordi grensefastsettingen uansett vil være bestemt av reguleringsplanens rettsvirkning» (Øyer 2014).

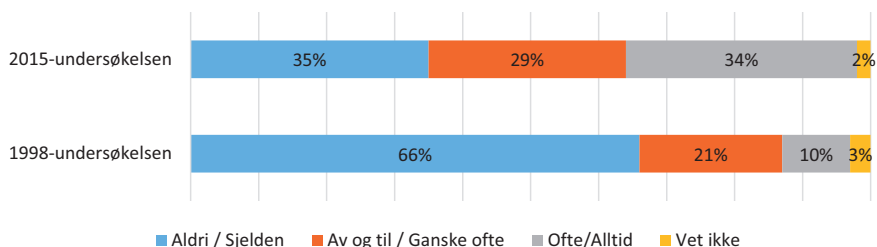
I studiene til Mjøs (2010:104-105) kommer det frem i hvilken grad ulike løsninger benyttes for å finne ut hvem som er parter. Her benyttet 82 % tekniske løsninger, som GAB/DEK. Svaralternativet «at det gjøres på bakgrunn av lokalkunnskap» var rett over 10 % og svaralternativet «de man antar har interesse av saken» i underkant av 10 %. Hvis kjøper var

kjent svarte 71 % at de da også kalte inn kjøper. Det er de mindre kommunene som i størst grad svarte at de kaller inn kjøper (Mjøs 2010:105).

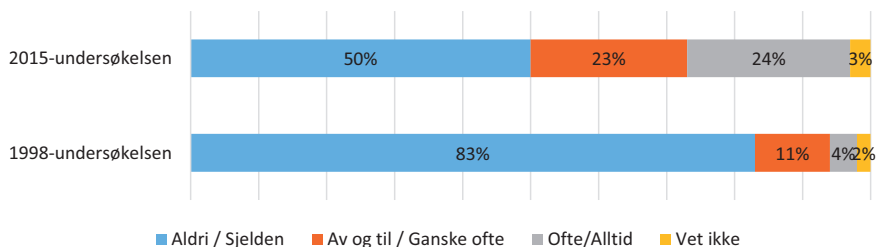
Spørreundersøkelsen blant eiendomslandmålere viser at partene i stor grad kalles inn. Samtidig viser den at enkelte i mindre eller større grad ikke kaller inn parter. Dette er en praksis i strid med lovbestemmelsen og god landmålerskikk.

Tillatelsen setter rammer for oppmålingsforretningen. I gjennomsnitt er tillatelsene ofte fleksible og har av og til feil og mangler. Om eiendomslandmålerne også gjennomfører saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom utgjør i liten grad noen forskjell knyttet til de to forholdene. Dette kan tyde på at det er andre faktorer enn hva det er gitt tillatelse til som påvirker eiendomslandmålernes skjønn og mulighet til tilpasninger på oppmålingsforretningen.

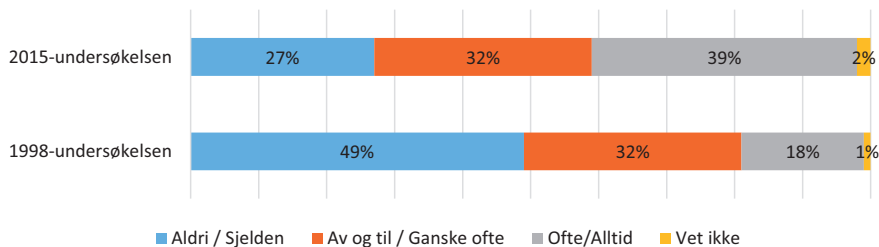
Rettigheter er også en del av oppmålingsforretningen. Spørsmålene i spørreundersøkelsen min er utformet tilsvarende beskrivelsen i Hegstad (2003). På denne måten er det mulig å se om det har skjedd en endring. De tre neste figurene viser sammenstillinger av resultatene fra spørreundersøkelsen til Hegstad (2003) gjennomført i 1998 og «Delesak i praksis 2015 – Eiendomslandmåler». Sammenstillingene presenteres fortløpende og kommenteres etter.



Figur 10.11: Bestyrer/eiendomslandmåler er behjelpelig med å klarlegge om det hviler utinglyste rettigheter på avgivereiendommen, som også skal gjelde den nye eiendommen.



Figur 10.12: Bestyrer/eiendomslandmåler er behjelpelig med å klarlegge om avgivereiendommen har utinglyste rettigheter på andre eiendommer som den nye eiendommen skal få andel i.



Figur 10.13: Bestyrer/eiendomslandmåler er behjelpelig med å klarlegge om den nye eiendommen skal ha nye rettigheter på avgivereiendommen, utover det som fremgår av tillatelsen.

Figurene 10.11, 10.12 og 10.13 viser hvor ofte eiendomslandmålerne, i figurene omtalt som bestyrer, er behjelpelig med å klarlegge og legge til rette for tinglysning av private rettighetsforhold for den nye eiendommen som opprettes. Her er det skjedd en endring fra dette ble undersøkt i 1998 til 2015 som tyder på at det er blitt mer fokus på rettigheter. Den største forskjellen er andelen som er behjelpelig med å klarlegge om avgivereiendommen har utinglyste rettigheter på andre eiendommer som den nye eiendommen skal få andel i. Andelen som nå sjelden eller aldri gjør det har sunket fra 83 % i 1998 til 50 % i 2015 (figur 10.12). Lovverket har endret seg i denne perioden fra delingsloven til matrikkelloven. Matrikkelloven § 33 setter krav til at rettigheter er en del av oppmålingsforretningen. Til tross for at det er en klar tendens til økende klarlegging og hjelp fra eiendomslandmåler er det fortsatt en ikke ubetydelig andel som aldri eller sjelden bistår med rettigheter.

For tinglysning av rettigheter viste Mjøs sin undersøkelse at 48 % av bestyrerne bistår partene med tinglysning av retter og 52 % gjør det ikke. Ved å se på kommunestørrelse finner han at det er mest vanlig i de store kommunene (Mjøs 2010:112). I spørreundersøkelse «Delesak i praksis 2015» må dette sammenlignes med spørreundersøkelsen sendt saksbehandlere som viste at 46 % er behjelpelig med tinglysning og at det her er de mindre kommunene som i størst grad bistår (saksbehandler spørsmål 46).

Ved tinglysning av endringene utføres det i liten grad noen kontroll, med mindre tiltaket også innebærer en rettshandling. For opprettelse av ny grunneiendom vil ikke meldingen bli stoppet hvis det for eksempel er ulik rekvirent og hjemmelshaver. Det er kommunen som skal kontrollere nødvendig fullmakt. Derimot vil en arealoverføring som innebærer en rettshandel etter tinglysningsloven § 13 føre til en annen kontroll fra tinglysningen.

Matrikkelforskriften § 27 første ledd, bokstav b, har krav til at eiendomslandmåler skal gjøre greie for eventuelle avvik fra offentlig tillatelse. Matrikkelforskriften § 27 andre ledd, bokstav d, har krav til at det skal legges frem dokumenter som er nødvendig for å oppfylle vilkår fastsatt i kommunal tillatelse. Gjennom tilsynene kom det frem at ikke alle ser ut til å oppfylle dette. Selve vedtaket kan by på utfordringer for eiendomslandmåleren, men i

henhold til svarene fra eiendomslandmålerne så er vedtakene i hovedsak fleksible og det er kun av og til feil eller mangler. Når de har støtt på feil og mangler på oppmålingsforretning har de valgt ulike løsninger, for eksempel å protokollere avvik, få underskrevet avtaler mellom partene og at det søkes om endring som er i tråd med loven. Valg av løsning er avhengig av det formelle rammeverket og hvor stort skjønn eiendomslandmåleren er tildelt på oppmålingsforretningen.

Ved å undersøke hvordan eiendomslandmålerne opplever at partene forholder seg til oppmålingsforretningen kan også realiseringen av tillatelsen belyses. Generelt er det sjelden klager, og i hovedsak går alt greit. Det er unntakene eller fåtallet som er vanskelig, men disse tar ofte mye tid. De opplever at søker er misfornøyd med for eksempel kostnad eller at det er andre forhold som skaper konflikter. Det kan være nabokrangler, arealet i tillatelsen er for lite, dårlig informasjon om saksgang, grunneier lovet noe annet eller arealplanen setter andre grenser enn partene ønsker. Utfordringen med dette spørsmålet er at det er eiendomslandmåler som selv evaluerer eget arbeid.

Eiendomslandmåleren kan oppleve ulike utfordringer på en oppmålingsforretning. En utfordring flere peker på er at partene har for stor tiltro til at eiendomslandmåler vet hvor grensene går. Flere skriver at de gjør partene oppmerksomme på at det er partene som skal komme til enighet. Folk mangler kunnskap om hvor grensene går, har ikke dokumentasjon og møter ikke opp på forretningen. Mjøs (2010:105 og 108) peker i sin undersøkelse på blant annet to kategorier: «fram møte ved kartforretning» og «uklære og usemje om grenser». Dette sammenfaller med undersøkelsen min blant eiendomslandmålere.

Eiendomslandmålerne stiller spørsmål ved om partene kanskje ikke ser viktigheten av å delta. For å bøte på det og andre utfordringer nevnes protokollen, for eksempel at parter som ikke møter får protokollen tilsendt for gjennomsyn. Det er viktig å gi partene informasjon og dokumentere i protokollen at informasjon er gitt. God dokumentasjon kan rydde opp i eventuelle uklarheter i ettertid av oppmålingsforretningen. Informasjon og tydeliggjøring underveis gir få klager i etterkant. De forklarer ulike grenser, kilder, kvalitet og forsøker å ivareta partenes interesser.

Eiendomslandmålerne nevner at partene bestemmer grensene, at enighet er viktig og da er partene stort sett fornøyd i ettertid. Når eiendomslandmålerne må tilbake for å gjøre om igjen eller får klager er det gjerne grunnet parter som ikke var til stede på oppmålingsforretningen. Dette viser at det er viktig at partene kalles inn og at de faktisk møter. Eiendomslandmålerne har også i andre spørsmål pekt på nettopp utfordringer ved at parter ikke møter og at en form for møteplikt kan være en mulig løsning.

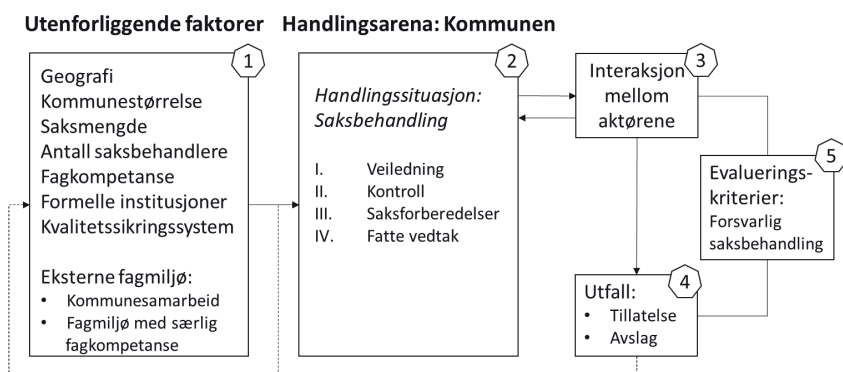
Bilde forrige side: Ordsky basert på saksbehandlerne utfordringer knyttet til saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom («Delesak i praksis 2015 – Saksbehandler» spørsmål 66).

11 Institusjonell analyse og drøftelse

Gjennom kapitlene i del II har jeg presentert og drøftet datamaterialet som er samlet inn i forskningsprosjektet. Det har bidratt til å besvare de operasjonelle forskningsspørsmålene. Som beskrevet i kapittel 4 er noen kommuner representert i flere av undersøkelsene, men ingen kommune er representert mer enn en gang i samme undersøkelse. Det er kommunen som er undersøkelsesenheten, men fordi kommunene ikke selv kan besvare spørsmålene i spørreundersøkelsene er de representert ved henholdsvis saksbehandler for søknad om endring av fast eiendom og eiendomslandmåler.

I dette kapitlet benyttes rammeverk for institusjonell analyse og utvikling, presentert i delkapittel 2.2.2, for å analysere og drøfte saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom og om saksbehandlingen er forsvarlig. Rammeverket fungerer som en huskeliste over forhold som undersøkes i forskningsprosjektet. Boksene er gitt innhold gjennom presentasjon av datamaterialet, drøftelser og delkonklusjoner i del II. Rammeverket er gitt meningsinnhold relevant for avhandlingens tema vist i figur 11.1.

I kapitlet tar jeg først for meg de utenforliggende faktorene (1) og handlingssituasjonen som er saksbehandling i kommunen (2). Deretter interaksjonene mellom aktørene (3) ved å benytte og utvikle figur 5.14 som ble presentert avslutningsvis i kapittel 5. Videre hvordan utfallet (4) gjennom realisering kan virke tilbake på saksbehandlingen. Dette sammen med evalueringskriteriene, bidrar til å avdekke hvilke aspekter ved handlingssituasjonen som ansees tilfredsstillende og hvilke aspekter som trenger forbedringer. Evalueringskriteriene består av fem kriterier som skal bidra til forsvarlig saksbehandling (5). Saksbehandlingen skal være i tråd med det formelle rammeverket, ansvarlig, effektiv, rettferdig og upartisk, og faglig (delkapittel 3.9). Dette besvarer forskningsspørsmålet, som også gis en konklusjon i kapittel 12, mens perspektiv og videre forskning presenteres i kapittel 13.



Figur 11.1: Rammeverk for institusjonell analyse og utvikling for saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom.

Rapportene fra Eckhoff og Graver (1991) og NIVI (2011) beskriver og drøfter praksis innen nærliggende temaer til mitt forskningstema. Henholdsvis saksbehandling av byggesaker og føring av matrikkelen som inngår i realisering av tillatelse til endring av fast eiendom. Det er likevel viktig å minne om at undersøkelsen til Eckhoff og Graver ble gjennomført når avgjørelsene i stor grad ble tatt av bygningsrådene, med bistand fra administrasjonen, etter bygningslovgivningen som de definerer som plan- og bygningsloven 1985, byggeforskriftene 1987 og kommunale planvedtak og vedtekter. Likevel er det relevant, da de underbygger evalueringskriteriene for forsvarlig saksbehandling og de utenforliggende faktorene.

Eckhoff og Graver (1991:162-163) peker på fire faktorer som påvirker beslutningstagere og avgjørelsen som tas. De tre første faktorene sammenfaller med de utenforliggende faktorene og interaksjoner i figur 11.1 nummer 1 og 3. De fire faktorene er:

- Generelle normer og påvirkning fra overordnede og kontrollerende instanser.
- Faktorer som knytter seg til beslutningstager som utdannelse, holdninger og innsikt
- Faktorer som knytter seg spesifikt til beslutningssituasjonen som saksmengde, press fra søker og konflikt rundt saken
- Beslutningstagers egeninteresse i saken

Ett av funnene Eckhoff og Graver beskriver var bygningsrådenes tendens til å forenkle og standardisere regler der loven åpnet for å utøve skjønn. Det førte til at ved dispensasjon baserte bygningsrådene seg på faste regler når de skulle gjort en individuell avveining (Eckhoff og Graver 1991:182, 185). I forhold til administrasjonen skriver de innledningsvis at saksbehandlerne tar utgangspunkt i formelt vedtatte tekster og tolker dem selv (:18).

Ifølge NIVI (2011:58) er det små forskjeller i vurderinger etter kommunestørrelse i deres undersøkelse av matrikkelførere. NIVI peker på at behovet for veiledning bør utredes nærmere for å få en klarhet i veiledningsansvar, muligheter for kompetansebygging og i hvilken grad kommunene har formelle eller uformelle interkommunale samarbeid innen fagområdet. Rapporten fremhever fire utfordringer som også til en viss grad sammenfaller med de utenforliggende faktorene som påvirker saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom:

- Behov for kvalitetsheving av matrikkelen
- Beholde nøkkelkompetanse
- Bygge fagmiljø i kommunen
- Etablere interkommunale samarbeid

Faktorene som er trukket frem i disse to undersøkelsene viser behovet for å innhente informasjon som beskriver praksis og gir grunnlag for drøftelser. Eiendomsdannelse må sees på som en større helhet der kommunen bidrar i flere deler av prosessene. Enkelte av utfordringene er de samme, mens andre må løses innenfor den enkelte arbeidsoppgave.

11.1 Utenforliggende faktorer (1)

Geografi er ikke undersøkt, men det er likevel en faktor som må nevnes og som kan påvirke saksbehandlingen. Det er beskrevet av Eckhoff og Graver (1991:123) at deres «materiale viser at det er betydelige geografiske variasjoner både når det gjelder lovtolkning og skjønnsutøvelse i byggesaksbehandlingen». Geografi beskriver for eksempel fordeling av jordbruksområder og industriområder, byenes beliggenhet, lokalisering av økonomisk aktivitet, befolkningstetthet og fordeling av arealer som kan benyttes til utvikling av boligområder, næring m.m. Dette fører til at kommuner kan ha ulike politiske mål, fastsatt av lokale politiske organer og gjennom nasjonale føringer. Enkelte kommuner har et bestemt ansvar fordi de har prioriterte arter i kommunen (naturmangfoldloven § 23). Kommuner kan ha utfordringer med tilflytting og press på boligmarkedet eller fraflytting. Dette påvirker blant annet hvilke argumenter som vektlegges ved utøvelse av skjønn.

Kommunestørrelse kan være en faktor som fører til ulikheter. Over halvparten av norske kommuner har under 5.000 innbyggere. Spennet mellom den minste (Utsira) med ca. 200 til den største (Oslo) med over 600.000 innbyggere er stort. Kommunene skal i utgangspunktet levere den samme myndighetsutøvelsen i forhold til saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom og gjennomføre realisering av tillatelsen. Utfordringer for kommunene kan variere med kommunestørrelse og beliggenhet, men kan ikke forklares av det alene. Andre studier viser at kommunestørrelse ikke nødvendigvis er det som gir de største forskjellene. Eksempel på det er undersøkelsen utført av NIVI blant kommunenes matrikkelkontakter. Ifølge NIVI (2011:58) er det små forskjeller i vurderinger etter kommunestørrelse. Samtidig viser undersøkelsen for eksempel at det er «betydelige variasjoner i organiseringen (...) Tall etter kommunestørrelse viser at plassering i felles avdeling som dekker flere fagfelt er mer vanlig i små enn i store kommuner, mens plassering i spesialavdelinger for geodata er mest vanlig i de største kommunene» (NIVI 2011:15).

I forhold til saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom er det ulikheter i forhold til kommunestørrelse for deler av datamaterialet. For eksempel er det vanligere i de større kommunene at saksbehandler har færre arbeidsoppgaver og bruker mer av tiden sin på sakstypen endring av fast eiendom. I mindre kommuner er det flere som også utfører andre arbeidsoppgaver som for eksempel å behandle søknader etter eierseksjonsloven og føre matrikel. Antall mottatte søknader i 2014 var lavere i mindre kommuner. Antall saksbehandlere er færre i mindre kommuner generelt sett, men det er ikke like klar sammenheng som i de foregående eksemplene. Om kommunen har utarbeidet eget søknadsskjema, sjekklister eller rutiner øker med kommunestørrelse og er mest vanlig blant de større kommunene. Dette er eksempler som kan være uttrykk for at større kommuner har flere ansatte og ressurser til spesialisering og utarbeidelse av materiell de har behov for.

Saksmengde er målt i antall søknader og vedtak i 2014 og om saksmengden var synkende, stabil eller økende i perioden 2010-2015. Over halvparten av kommunene mottok færre enn 50 søknader i 2014. Enkelte saksbehandlere har gitt uttrykk for at avslag gis sjelden, noe som antall avslag i 2014 også viser, hvor ca. 80 % av kommunen fattet 10 eller færre avslag. Det var fire kommuner som mottok færre enn ti saker. De tre kommunene som mottok flest, mottok 250-299 søknader. Gjennomsnittet for 2014 ligger i mellom de to intervallene 10-49 og 50-99 søknader, og saksmengden oppleves i stor grad som stabil. For fremtidige studier blir det mulig å undersøke utvikling basert på KOSTRA rapportering, men i august 2018 er det ikke tilgjengelig tall for å se utvikling eller sammenligne. Funnene tilsier at en stor andel av saksbehandlerne har forholdsvis få saker til behandling i løpet av året 2014.

Antall saksbehandlere, eller bemanning, som behandler søknader om endring av fast eiendom varierer fra én til flere enn fem. I 44 % av kommunene er det kun én saksbehandler, i 33 % er det to, i 11 % er det tre og i 12 % av kommunene er det fire eller flere saksbehandlere. Totalt antall saksbehandlere i 2014 var i underkant av 850.

Det er både én og flere saksbehandlere i både små og store kommuner, men klart flest små kommuner med færre saksbehandlere. Generelt er de få saksbehandlere i kommunene som behandler denne sakstypen. Dette kan ha konsekvenser for saksbehandlingen da kommunens fagkompetanse innen sakstypen er samlet hos én person. Størst utslag er det trolig ved ferieavvikling, sykdom og permisjon hvor arbeidsoppgavene forblir ugjort. I forhold til å utføre en forsvarlig saksbehandling er saksbehandlerne i stor grad avhengig av et internt fagmiljø, eventuelt et eksternt fagmiljø.

Fagkompetanse er definert som saksbehandlers utdanning og arbeidserfaring. Andre faktorer som kan påvirke fagkompetansen er kommunens organisering, det interne fagmiljøet og saksbehandlers mulighet for faglig utvikling. Fagkompetanse viser at saksbehandlerne i gjennomsnitt har 3 til 4-årig høyere utdanning, og at saksbehandlere med kort utdanning ikke nødvendigvis har lang arbeidserfaring. Utdanningsnivået er generelt høyere enn de sammenlignbare gruppene: matrikkelkontakter, saksbehandler seksjonering og eiendomslandmålere, jf. drøftelsen i kapittel 6.

Eksterne fagmiljø er definert som møteplasser og samarbeid mellom kommunen og andre aktører utenfor egen kommune. Dette kan være fagmiljø med særlig fagkompetanse og kommunesamarbeid. Det eksterne fagmiljøet har en sammenheng med andre arbeidsoppgaver saksbehandlerne utfører. Saksbehandlere som også behandler byggesaker rådfører seg i større grad med DiBK og de som også er eiendomslandmålere er mer i kontakt med Kartverket. Saksbehandlerne gir uttrykk for at det behov for veiledning og utvikling av dette fra sentralt hold. Det eksterne fagmiljøet beskrives nærmere i 11.3 om interaksjoner.

Formelle institusjoner er reglene som forteller kommunen og søker hva de skal gjøre, hva de kan gjøre og hva de ikke kan gjøre. Saksbehandlerne er voktere av reglene. Både saksbehandler og søker er gitt et rom for tolkning. Målet er at utfallet er rimelig og legitimt. Det kan føre til behov for lokale tilpasninger, men for store avvik kan føre til at kommunen må endre praksis eller lovgiver endrer reglene. Avvik kan føre til at reglene strammes inn, det blir mindre muligheter for tolkning, eller tolknings- og skjønnsrommet utvides.

De formelle institusjonene som først og fremst styrer saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom er forvaltningsloven, plan- og bygningsloven og matrikkelloven, alle med forarbeider og forskrifter. Så er det kommunens arealplaner og kommuneplaner, og føringer gitt gjennom overordnede planer og retningslinjer. Utover dette er det en rekke særlover kommunen må forholde seg til som for eksempel kulturminneloven, naturmangfoldloven og jordloven. Det vil være ulikheter avhengig av kommunens beliggenhet i landet og i hvilken grad ulike hensyn er ivare tatt i planprosesser.

Kvalitetssikringssystem kan være til hjelp for kommunen og saksbehandler for å sikre en forsvarlig saksbehandling. Det kan også bøte på manglende faglig veiledning. Kvalitetssikringssystemet kan inneholde ulike dokumenter som for eksempel rutiner, arbeidsbeskrivelser og sjekklister. Av kommunene i undersøkelsen har 56 % rutiner og 48 % har sjekklister. En sammenstilling av disse viser at to av tre kommuner har et kvalitetssikringssystem enten i form av både sjekklister og rutiner eller kun en av de. Mens en av tre kommuner ikke har et kvalitetssikringssystem i form av sjekklister/rutiner. For å fatte vedtak i saker om endring av fast eiendom benytter 73 % av kommunene standardmaler.

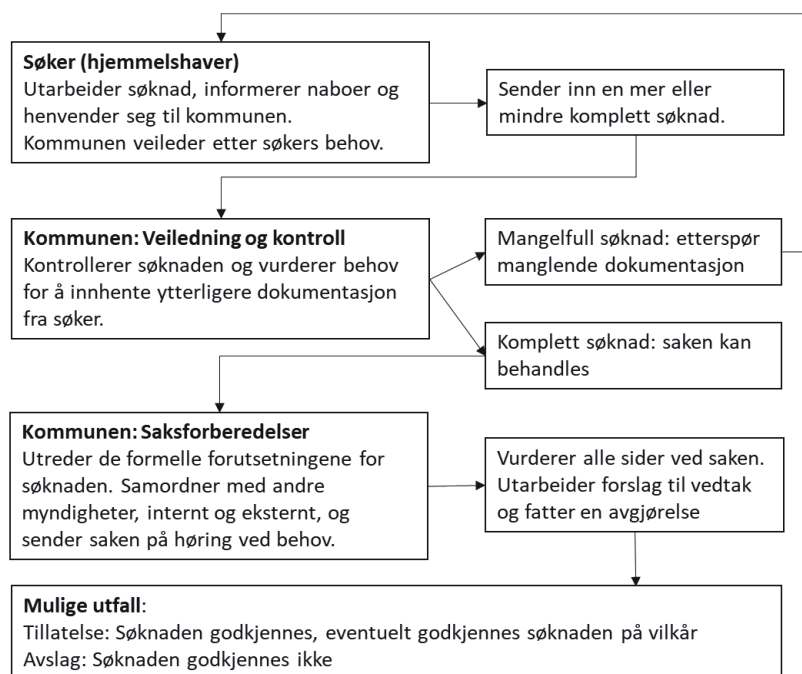
11.2 Handlingsarena og handlings situasjon (2)

Handlingsarenaen er kommunen som forvaltningsorgan og handlings situasjonen er saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom. Det er plan- og bygningsloven § 1-4 som gir kommunen hjemmel til å utføre oppgaver pålagt i loven, herunder saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom. Forundersøkelsen viste at i 2015 var det 408 av totalt 428 kommuner som utførte saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom. Vedtaksmyndighet er delegert til administrasjonen i 89 % av kommunene, for søknader med dispensasjon er det flere som ikke fatter vedtak administrativt, men av et politisk organ.

Handlings situasjonen saksbehandling er illustrert i figur 11.2 og viser hvordan søknaden starter hos søker for så å forberedes i kommunen, før det fattes et vedtak i form av en tillatelse eller et avslag (utfall). Søknadsskjemaet kan variere fra kommune til kommune da det ikke er krav om at søker skal benytte standard søknadsskjema. Omtrent halvparten av kommunene har utarbeidet eget (delkapittel 7.4.2). Det formelle rammeverket setter krav til hva en søknad skal inneholde. Likevel er det søker som avgjør hvor komplett søknad han

eller hun sender kommunen. Kommunen må så vurdere behovet for å be om ytterligere informasjon, og når søknaden ansees komplett fra søkers side, innhente uttalelser fra andre myndigheter i tråd med samordningsplikten. I figuren er også avslag et mulig utfall. I forhold til forskningstemaet omfatter ikke avhandlingen avslag, men det er tatt med i figuren da det er naturlig å vise at dette også er et mulig utfall.

De få sjekklisterne jeg har mottatt (tabell 8.2) viser noe ulik praksis i hva som kontrolleres. De lovpålagte forholdene om å sikre atkomst, vann og avløp kontrolleres, mens for eksempel kontroll av hjemmelsforhold og matrikkel er ulikt. Det trenger ikke i utgangspunktet å føre til usaklig forskjellsbehandling på vedtaksnivå, men manglende dokumentasjon på kontroll kan gjøre det vanskelig å dokumentere at de nødvendige forholdene er kontrollert. Kombinasjonen av få søknader, stor variasjon i søknadene, jf. uttalelser om at «ingen sak er lik», og at kommunen ikke har utarbeidet sjekklister kan føre til forskjellsbehandling som ikke er innenfor det skjønnet kommunen er gitt. Det er videre viktig at de sjekklisterne som benyttes inneholder nødvendige kontrollpunkter. Sjekklister utarbeidet av DiBK kan benyttes som utgangspunkt for kommuner som ikke har sjekklister og være et bidrag til videreutvikling for de som har, men DiBKs sjekklister må ansees å være i pilotfasen for sakstypen endring av fast eiendom og trolig ikke tilstrekkelig tilpasset denne sakstypen.



Figur 11.2: Handlingsituasjonen saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom.

Av datamaterialet fremkommer det at over halvparten av saksbehandlerne i liten grad kontrollerer grunnboken og forholdet til rettigheter og heftelser. Det kan føre til uavklarte forhold når realisering av tillatelsen skal gjennomføres. Det er vanligere å kontrollere grunnboken blant saksbehandlere som er alene (tabell 8.3). I forhold til at kommunen ikke skal ta stilling til privatrettslige forhold er en kontroll av grunnboken en balansegang mellom det kommunen skal undersøke og det partene skal undersøke. Som grunnboksutskriften i figur 8.2 viste så er det mye informasjon som ikke fremkommer kun ved å kontrollere grunnboken. Det kan være behov for å undersøke dokumentene det refereres til. Av saksbehandlerne er det 10 % som i de fleste tilfeller bestiller dokumentene og de fleste er saksbehandlere som er alene (tabell 8.1.2). Det er et fåtall, men likevel en praksis i enkelte kommuner og det gir et bedre grunnlag for å avgjøre om rettighetene eller heftelsene påvirker den søknaden som skal behandles. En kontroll av grunnboken bidrar til å kunne opplyse søker om eventuelle forhold som må bringes i orden for å få realisert tillatelsen.

Når søknadene har mangler er det sjelden den sendes i retur, men vanlig å be om ytterligere dokumentasjon. Mulighet for naboer til å komme med merknader sikres gjennom nabovarsling som gjennomføres av søker. Eventuelle merknader må kommunen ta stilling til i saksbehandlingen. Det kan også være behov for å etterspørre tilsagn til endringene fra rettighetshavere som for eksempel en bank med pant i eiendommen.

Uttalelser fra andre myndigheter er det i hovedsak kommunen som innhenter, men for et fåtall kommuner er det søker som gjør det (tabell 8.10). Det gjelder også fra myndigheter som inngår i kommunens samordningsplikt. Et krav om at søker skal innhente uttalelser fra andre myndigheter nevnt i SAK 10 § 6-2 er ikke i henhold til lov og forskrift, derimot åpner SAK 10 for at søker kan innhente. Et krav om at søker skal innhente for eksempel uttalelse fra veimyndighet vil ikke være forsvarlig saksbehandling. Derimot veiledning om at en positiv uttalelse fra veimyndighet er en forutsetning for å gi tillatelse til søknad om endring av fast eiendom og åpne for at søker kan innhente denne selv, være innenfor.

Saksbehandlere peker på utfordringer i forhold til annet lovverk. Dette bør kunne forenkles ved å sende søknader på høring til de myndighetene som skal forvalte det aktuelle lovverket. Kontroller mot databaser med aktuell informasjon og rapporter som utarbeides i nyere digitale løsninger er med på å sikre oppfyllelse av samordningsplikten og forenkle.

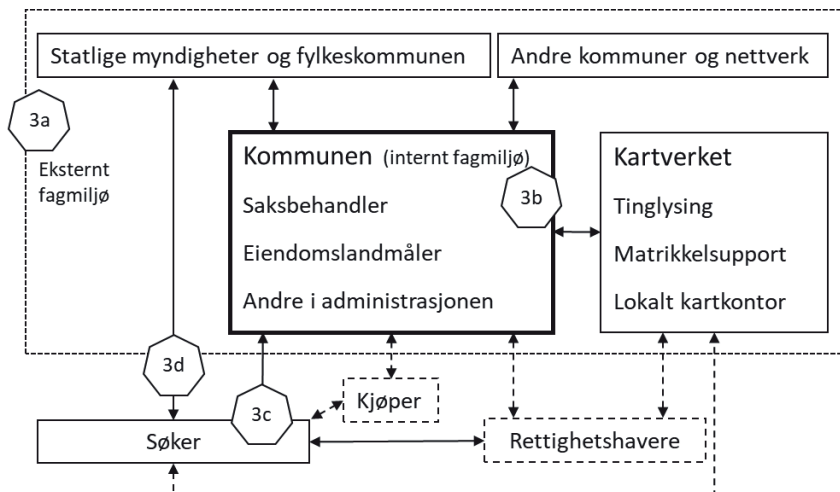
Matrikkelmyndighet er ikke nevnt i samordningsplikten i SAK 10 § 6-2. En kontroll av informasjon i matrikkelen utføres i all hovedsak av saksbehandler (tabell 8.12).

Saksbehandlerne bruker matrikkelen til blant annet å sjekke grenser, hjemmelsforhold, naboer, bygninger på eiendommen og informasjon om byggene, om det er en bolig- eller fritidseiendom, eller annen bruk, og adresse. Informasjon om selve eiendommen som historikk om tidligere endringer og areal nevnes også spesielt. Da matrikelloven var under utarbeidelse skrev departementet i sin vurdering at «[u]tgreiingsplikta til det offentlege vil

normalt vere oppfylt der vedkommande saksbehandling er basert på opplysningar i matrikkelen» (Ot.prp.nr. 70 (2004-2005):57). Videre understrekte departementet at «opplysningar i matrikkelen ikkje går føre faktiske forhold i marka som kan påvissast fysisk». Bruk av informasjon om eksisterende grenser fra matrikkelen er avhengig av kvaliteten på matrikkelen. Saksbehandler må derfor utføre ytterligere undersøkelser der det er grunn til å trekke informasjonen i matrikkelen i tvil. For saksbehandlere som ikke har tilgang til kommunens matrikkelklient er det grunn til å stille spørsmål ved om en samordning mot den eller de i kommunen som har en slik tilgang burde vært en del av den interne samordningen. Spesielt i kommuner eller områder innen en kommune der det er mangler og feil i de registrerte opplysningene.

11.3 Interaksjoner mellom aktørene (3)

Det er flere ulike aktører representert i rammeverket og interaksjonene mellom dem er illustrert i figur 11.3. Figuren bygger på figur 5.14 «Interaksjon mellom aktører i internt og eksternt fagmiljø ved saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom», som ble presentert avslutningsvis i kapittel 5. Det er aktører med ulik grad av fagkompetanse og de påvirker utfallet av en søknad på ulike måter. Noen bidrar som høringsinstanser, andre bistår med særlig fagkunnskap eller på annen måte veiledning om hvordan saksbehandling skal utføres. Søker er den som utløser saksbehandlingen og ved endring av fast eiendom er det hjemmelshaver eller søker opptret på vegne av hjemmelshaver etter fullmakt, eventuelt er det en advokat. Det er interaksjonene merket med 3a til 3d i figuren som drøftes videre.



Figur 11.3: Interaksjoner mellom ulike aktører ved endring av fast eiendom.

Det **eksterne fagmiljøet (3a)** består av aktører utenfor kommunen som kommunen er i kontakt med. Det kan for eksempel være andre kommuner, nettverk, statlige myndigheter og fylkeskommunen. Datamaterialet viser at kommunenes eksterne fagmiljø også består av andre aktører enn de som var satt opp som faste svaralternativer i spørsmål 18, beskrevet i kapittel 5. Fagmiljøene og beskrivelsene fra saksbehandlerne bærer preg av å enten være basert på et byggesaks fagmiljø eller et fagmiljø innen geodata, matrikkel og/eller oppmåling. I begge tilfeller pekes det på at saksbehandling av sakstypen endring av fast eiendom sjelden diskuteres. I rapporten til NIVI (2011:4) benyttes betegnelsen «faglig veiledning» om aktører med særlig fagkompetanse som bistår matrikkelkontaktene, og Kartverket var den klart viktigste, men mange pekte også på programvareleverandøren som viktig. For faglig veiledning for saksbehandlere benyttes Kartverket, men ikke i samme grad. Heller ikke DiBK er valgt av så mange saksbehandlere (delkapittel 5.2.3). Leverandører av programvare er også nevnt av saksbehandlere. Aktuelle aktører og arenaer for eksternt fagmiljø for saksbehandlerne er følgende:

<i>Andre kommuner og nettverk:</i>	<i>Statlige myndigheter og fylkeskommunen:</i>
<i>Interkommunale samarbeid</i>	<i>Kartverket: tinglysing, matrikkelsupport</i>
<i>Formelle og uformelle møter</i>	<i>og lokalt kartkontor</i>
<i>Telefonsamtaler</i>	<i>Direktoratet for byggkvalitet (DiBK)</i>
<i>Kurs</i>	<i>Fylkesmannen</i>
<i>Programleverandører</i>	<i>Fylkeskommunen</i>
<i>mfl.</i>	<i>Jordskifteretten</i>

Som en del av det eksterne fagmiljøet er veiledning av kommunen et viktig tema. Et tema som var motivasjon og utgangspunkt for forskningsprosjektet (kapittel 1). Veiledningsmaterieell har ikke gjennomgått samme grundige prosess, som for eksempel utarbeidelse av lovendringer, og er ikke utelukkende positivt. Samtidig vil veiledningsmaterieell utarbeidet på nasjonalt nivå avhjelpe dagens situasjon hvor kommunene må utarbeide innholdet i deres kvalitetssikringssystem hver for seg eller i samarbeid med andre kommuner. Utarbeidelse av veiledningsmaterieell på nasjonalt nivå gir mulighet for økt deltagelse fra fagmiljøer med særlig fagkompetanse, for eksempel gjennom høringsprosesser.

Dagens løsning gir muligheter for tolkning og lokal tilpasning. Lokal tilpasning er ikke utelukkende negativt fordi kommunen er gitt både myndighet og rom for skjønn og egne vurderinger og prioriteringer. Det er likevel viktig at befolkningen har tillit til kommunen og at de lokale tilpasningene og tolkningene ikke fører til forskjellsbehandling i strid med loven. Det å få en klart definert statlig myndighet, med nødvendig fagkompetanse, som skal bistå kommunene og veilede dem er viktig for å sikre forsvarlig saksbehandling.

En utfordring jeg pekte på i delkapittel 5.4.3 i forbindelse med det interne fagmiljøet er muligheten for at enkelte avdelingers egne prioriteringer eller faglige tilnærming kan påvirke en sak i en retning. Dette kan også være tilfellet i forhold til eksterne fagmiljøer. I forhold til standardisering av saksbehandlingen, det vil si utarbeidelse av søknadsskjema, sjekklister, digitale løsninger o.l. er DiBK og Kartverket to viktige aktører. De representerer også to sider ved sakstypen endring av fast eiendom. DiBK har veiledningsansvar for behandlingen etter plan- og bygningsloven og omtaler endring av fast eiendom som en byggesak. Kartverket veileder i arbeidet etter matrikkeloven og har gjennom sine matrikkeltilsyn avdekket utfordringer i at eiendomsfaglige spørsmål ikke er avklart tidligere i prosessen. Det samme viser mine funn fra spørreundersøkelsen til eiendomslandmålerne (nærmere beskrevet i delkapittel 11.4). For eksempel utfordringer med at eksisterende grenser ikke var tilstrekkelig klarlagt da søknaden ble utformet og det ble gitt tillatelse. Det er uheldig når dette først kommer frem på oppmålingsforretningen. Hvem kommunens saksbehandler henvender seg til kan få konsekvenser for hvilken veiledning de får. Det er derfor både viktig og positivt at det er samarbeid mellom aktører som gir faglig veiledning. Det er videre viktig hvordan kommunen organiserer seg internt i forhold til sine arbeidsoppgaver etter henholdsvis plan- og bygningsloven og matrikkeloven for å sikre forståelse og fagkompetanse for alle deler en sak, både saksbehandling og realisering.

Internt fagmiljø (3b) er fagmiljøet i kommunens administrasjon og er undersøkt i form av om kommunene har tverrfaglige interne møter der sakstypen endring av fast eiendom diskuteres og hvem i kommunen saksbehandler rådfører seg med. I de interne fagmiljøene kan det utvikle seg en egen intern kultur for eksempel for hvordan en sakstype skal behandles eller hvordan det formelle rammeverket, som lovregler og arealplaner, skal forstås og praktiseres. Det interne fagmiljøet består av en eller flere saksbehandlere og andre i administrasjonen. De som deltar på interne møter er eiendomslandmåler eller andre fra geodata, plan, byggesak, vei, vann og avløp, landbruk og skogbruk, kultur, eventuelt andre etter behov (delkapittel 5.3.2). På interne møter kan deltagelsen være avhengig av sakene som skal diskuteres. Det krever at saksbehandler har oversikt over hvilke avdelinger eller fagområder som må høres i hver enkelt sak.

Det interne fagmiljøet er i avhandlingen ikke utvidet til å favne politisk nivå utover at administrasjonen må tolke og følge dokumenter som for eksempel arealplan og vedtak fattet av politisk utvalg eller kommunestyret. Flere saksbehandlere peker imidlertid på utfordringer i forhold til politiske vedtak. Eksempler på utfordringer er at tillatelsen ikke inneholder nødvendige vilkår for den videre realiseringen og at søker som får administrativt avslag og påklager, får tillatelse av politisk utvalg. Kommunenes selvstyre og eventuelle politiske ønsker om å for eksempel endre praksis er vesentlige her. Det er indikere også behov for at regelverket bør presiseres eller klargjøres ytterligere hvis ulikhetene ikke er

ønskelige fra lovgivers side. En annen side ved dette er administrasjonens tilpasning til de politiske føringene. Hvis en søknad påklages og gis tillatelse i politisk utvalg gir det føringer for tilsvarende søknader. Tillatelser fattet av politisk organ som ikke er i tråd med det formelle rammeverket skaper utfordringer for saksbehandlerne ved realisering og når kommunen mottar sammenlignbare søknader.

Søker er den som sender inn søknad om endring av fast eiendom til kommunen, jf. beskrivelsen i 11.2. Det er **interaksjoner mellom søker og ulike myndigheter (3c og 3d)**. For veiledning har kommunene en veiledningsplikt overfor søker. Det er noe ulikt hvor mye veiledning en søker trenger og hvor mye veiledning kommunene gir. Det er ulik praksis i forhold til hvilken dokumentasjon søker må innhente og hvilken dokumentasjon kommunen innhenter. I hvilken grad søker er i kontakt med statlige myndigheter og fylkeskommunen avhenger av tiltaket, kommunens praksis og veiledning. Dette er omtalt i forrige delkapittel.

Det er ingen krav til at søker skal ha fagkompetanse slik det for eksempel er for enkelte byggetiltak, jf. plan- og bygningsloven § 20-3. Innføring av krav om fagkompetanse til søker kan vurderes ved å innordne sakstypen endring av fast eiendom i samme system som byggesaker med ansvarlig søker, jf. plan- og bygningsloven kapittel 22 og 23. Det fremgår av Ot.prp. nr.45 (2007–2008):313 at «tiltakhaver har plikt til å la seg bistå av fagkyndige med ansvarsrett er lovens hovedregel», men at bestemmelsen ikke gjelder for tiltak etter første ledd bokstav m. Begrunnelsen er at «[d]et antas at det for disse tiltakene ikke er nødvendig med et krav i loven om at tiltakhaver må la seg bistå av godkjente foretak med ansvarsrett». En ansvarlig søker er i henhold til plan- og bygningsloven § 23-4 «tiltakhavers representant overfor kommunen, og har ansvar for at søknaden inneholder nødvendige opplysninger for at kommunen skal kunne ta stilling til om tiltaket er i samsvar med bestemmelser og tillatelser gitt i eller i medhold av [plan- og bygningsloven]». Det er ikke ansvarlig søker som er ansvarlig for de ulike fagområdene, men ansvarlig søker må inneha en viss fagkompetanse for å være godkjent som ansvarlig søker. Godkjenningsordningen som er i dag må i så fall utvides med godkjenning innen fagområdet eiendom hvis det skal pålegges eller åpnes for å ha en godkjent ansvarlig søker for enkelte tiltak under sakstypen endring av fast eiendom. Ved innføring av krav til fagkompetanse til eiendomslandmåler, landmålerbrev som er vedtatt i endringer i matrikkelloven 2018, kan det åpne seg en mulighet for privat bransje å bistå som ansvarlig søker eller tilsvarende.

To av utfordringene ved sakstypen endring av fast eiendom er store forskjeller i sakenes kompleksitet og forskjeller på søkere. Sakstypene kan være, som en saksbehandler skriver, «enkle saker, hyttetomter, innløsing av fester o.l.» mens andre er adskillig mer komplekse. Det kan være behov for å veilede om rettigheter som er til hinder for eller nødvendige for ønsket endring, utfylling av søknadspapirer, beregning av utnyttelsesgrad, for å nevne noe. Saksbehandlerne trekker spesielt frem søknader som inneholder dispensasjon som en

utfordring for søker. Søker på sin side kan være en person som gjør dette en gang i livet eller en profesjonell aktør, som for eksempel utbygger, eiendomsutvikler, entreprenør eller eiendomsmegler. Innføring av krav til fagkompetanse hos søker kan bidra til mer komplette søknader og en enklere saksbehandling. Et flertall på 49 % av saksbehandlerne svarer at innføring av ansvarlig søker kan gi mer komplette søknader, spesielt blant saksbehandlere som representerer de største kommunene (tabell 7.11). Noe færre, 35 %, mener det vil føre til enklere saksbehandling (figur 7.12). Andelen av saksbehandlere som benyttet svaralternativet «Vet ikke» var høy på de to spørsmålene. I kommentarer kommer det frem flere bekymringer som økt byråkrati, merkostnader for søker, og at ikke alle profesjonelle nødvendigvis har den fagkompetansen som kreves. Saksbehandlerne har både gode og dårlige erfaringer med søknader fra mer profesjonelle aktørene. Brukerperspektivet er helt sentralt i en eventuell vurdering av å innføre krav om fagkompetanse for sakstypen.

11.4 Utfallet og utfallets påvirkning på saksbehandlingen (4)

Utfallet av saksbehandlingsprosessen er enten en tillatelse eller et avslag. For forskningstemaet er det tillatelse til endring av fast eiendom som er relevant. Tillatelsens innhold er beskrevet i kapittel 9 og realisering gjennom oppmålingsforretning, føring i matrikkelen og tinglysing i kapittel 10. Utfallet virker tilbake på handlingsarenaen og handlingssituasjonen, og over tid kan det føre til endringer på de utenforliggende faktorene.

For å forklare dette så klart som mulig vil jeg gi noen eksempler basert på selve utfallet: tillatelse og avslag. Et utfall i form av en tillatelse eller avslag i en prinsipiell sak virker i seg selv tilbake på saksbehandlingen ved at en tilsvarende søknad skal få den samme behandlingen og da i stor grad samme utfall. Som en følge av at like eller sammenlignbare saker skal behandles likt finner kommunen ofte støtte i egne rutiner og tidligere vurderinger, og etablere en mer eller mindre fast praksis. Dette kan igjen føre til at innbyggerne innretter seg på at praksis er uttrykk for gjeldende rett på området.

Hvis en søknad om dispensasjon i ett område får avslag er det nærliggende at en ny søknad om dispensasjon fra samme regel i samme område også får avslag. Det samme gjelder for en tillatelse med dispensasjon. En annen innbygger vil forvente å få samme utfall i sin sak hvis sakene er sammenlignbare. Ulik praksis er drøftet i delkapittel 8.4.3 og 9.4.3.

Hvis det så gis flere dispensasjoner fra regler i samme arealplan, for eksempel tillates det opprettelse av nye boligeiendommer i et område avsatt til et annet formål, kan det virke tilbake på de utenforliggende faktorene ved at planen endres eller området omreguleres. Da er det utfallet av flere søknader over tid som fører til endring.

Ved å undersøke hvordan tillatelse til endring av fast eiendom lar seg realisere er det mulig å drøfte hvordan det kan virke tilbake på saksbehandlingen. I hvilken grad det faktisk fører

til endringer er ikke mulig å si, det avhenger av om enkeltkommuner eller andre aktører ønsker å gjøre endringer. Utfordringene som kommer frem peker på flere sider ved saksbehandlingen. Det vil si at det er flere forhold ved realiseringen som kan virke tilbake.

En oppmålingsforretning for søknadspliktige tiltak har sitt utgangspunkt i en tillatelse og skal gjennomføres i tråd med tillatelsen. Samtidig kan eiendomslandmåleren gjøre tilpasninger innenfor rammene av matrikkelloven, plan- og bygningsloven, tillatelsen og arealplanen. Det er det formelle rammeverket som gir rammen for, på oppmålingsforretningen, å fastsette grensene for den nye eiendommen eller gjennomføre endringer på eksisterende grenser, sammen med partenes påstander.

I hvor stor grad det er nødvendig for eiendomslandmåleren å tilpasse nye eiendomsgrenser til forholdene i marka avhenger av informasjonsgrunnlaget. Eiendomslandmålerne peker på uoverensstemmelse mellom eksisterende registrerte eiendomsgrenser og det som er grensene i marka og/eller de grensene søker ønsket å endre (tabell 10.8). Da kan en mulig påvirkning på saksbehandlingen være behov for nøyere kontroll av matrikkelen og krav om at eksisterende grenser må klarlegges før søknaden kan behandles, i tilfeller hvor det er stor usikkerhet om eksisterende grenser. Ved mindre usikkerheten om eksisterende grenser kan løsningen være å fatte en tillatelse med mulighet for å gjøre tilpasninger på oppmålingsforretningen. I hovedsak opplever eiendomslandmålerne at tillatelsen har nødvendig fleksibilitet, men nesten hver femte har svart kun av og til (tabell 10.5).

Når det forekommer avvik på oppmålingsforretningen må eiendomslandmåler vurdere om det er innenfor rammene som han eller hun er gitt, jf. matrikkelloven § 33 tredje ledd. Er det innenfor kan det føres i protokollen, hvis ikke må søker sende inn søknad om endrings-tillatelse eller partene velger en løsning i tråd med tillatelsen. Eiendomslandmåleren kan ikke «merke og måle grenser (...) som partene ikke er enige om» (Ot.prp. nr.70 (2004-2005):191). Er det tvil eller tvist om eksisterende grense og det ikke oppnås enighet, skal dette merkes/beskrives i kravet om matrikkelføring, jf. matrikkelloven § 33 andre ledd. I en prinsipputtalelse fra Miljøverndepartementet (2012: punkt 7) er dette beskrevet som følger:

«Landmåler er heller ikke tvunget til å avbryte forretningen dersom han eller hun mener det er nødvendig med søknad om tillatelse eller dispensasjon. Det er tilstrekkelig at tillatelse eller dispensasjon foreligger før matrikkelføringen selv om en slik framgangsmåte krever forsiktighet.»

Om resultatet av oppmålingsforretningen er i tråd med tillatelsen er en del av kontrollen som utføres ved matrikkelføring. Hvis en sak ikke tilfredsstillende kravene i matrikkelloven skal den avvises i henhold til matrikkelloven § 22 og matrikkelforskriften § 6. Dette fører til at en oppmålingsforretning som ikke er i tråd med tillatelsen, ikke kan føres i matrikkelen med mindre nødvendige tillatelse er innhentet i ettertid. Hvis det likevel føres vil det være i strid med matrikkelloven, men det vil ikke automatisk fanges opp av tinglysingen da de kun skal nekte tinglysing hvis det er «åpenbart at dokumentet ikke kan tinglyses» (tinglysningsloven §

7 andre ledd). Eventuelt kan det oppdages ved en søknad om å bygge på eiendommen, men ikke nødvendigvis. Dette fører til at den som fører endringene i matrikkelen er siste kontrollpunkt for om en endring av fast eiendom er i tråd med det formelle rammeverket.

Med dagens ordning hvor kommunen er ansvarlig for oppmåling av fast eiendom kan mange eiendomslandmålere og matrikkelførere «stikke innom» kontoret til saksbehandleren for å oppklare uklarheter i tillatelsen. En del er også saksbehandler selv. I kommuner der dette ikke er tilfellet eller hvor kommunen kjøper oppmålingstjenesten vil det være annerledes. Saksbehandling av søknaden og en tillatelse som i så stor grad som mulig informerer om og klargjør uklare forhold ved berørte eiendommer bidrar til en mer effektiv og «riktig» realisering. Funnene viser at kommunene er ulikt organisert. Kort avstand mellom saksbehandler og eiendomslandmåler kan på den ene siden føre til raske avklaringer, mens det på den andre siden kan muntlige avklaringer føre til manglende dokumentasjon.

I forhold til krav om effektivitet og digitalisering er det nødvendig med løsninger som i minst mulig grad er avhengig av kommunens organisering og størrelse. Funn fra realisering av tillatelsen kan derfor bidra til forbedringer. Tabell 11.1 presenterer faktorer som kan bidra til en mer forsvarlig saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom basert på drøftelsen i dette delkapittelet og kapittel 10. Faktorene er sortert ut fra om de kan påvirke kommunen, de ulike deloppgavene ved saksbehandlingen eller innholdet i tillatelsen.

Tabell 11.1: Faktorer som kan bidra til forsvarlig saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom basert på funn og drøftelse av realisering av tillatelsen (kapittel 10).

Kommunen

*Inkludere eiendomslandmåler og den som fører matrikkel i utarbeidelse av kvalitetssikringssystem.
Inkludere eiendomslandmåler og den som fører matrikkel i eksterne og interne fagmiljøer.*

Veiledning

Inkludere eiendomslandmåler og den som fører matrikkel i møter med søker og parter.

Saksforberedelser

*Inkludere eiendomslandmåler og den som fører matrikkel i interne møter og saksforberedelser.
Avklare rettighetsforhold som kan være til hinder for endring før det gis tillatelse.
Avklare eksisterende grenser og eventuelt behov for oppmåling av disse før det gis tillatelse.*

Tillatelsen

*Tilrettelegge for at eiendomslandmålere ved behov kan utøve skjønn for tilpasning i terrenget.
Beskrive forholdet til registrerte eksisterende eiendomsgrenser.
Beskrive forholdet til arealplan og hvilket rom for skjønn den gir.
Informere om eksisterende og behov for nye rettigheter.
Informere om videre saksgang, det vil si oppmålingsforretning og matrikkelføring.*

11.5 Evalueringskriterier og evaluering (5)

I rammeverk for institusjonell analyse og utvikling gis det rom for å benytte evalueringskriterier for å avdekke hvilke aspekter ved handlingssituasjonen som ansees tilfredsstillende og hvilke som trenger forbedringer. I tråd med Ostrom (2011:16) og McGinnis (2011:176) må evalueringskriteriene utarbeides og tilpasses den konkrete handlingssituasjonen som skal undersøkes. For mitt forskningstema er saksbehandling handlingssituasjonen og evalueringskriteriene for forsvarlig saksbehandling er gitt et meningsinnhold gjennom fem kriterier, beskrevet i delkapittel 3.9. Termen «forsvarlig saksbehandling» er også benyttet av andre. Rundskriv M-4/2003:8-10 legger vekt på utredningsplikten og begrunnelsesplikten ved saksbehandling av søknader om deling etter jordloven § 12. Det er omtalt av Boe (2018) i hans bok om en forsvarlig forvaltning. Boe viser at termen er benyttet både i rettspraksis og av Sivilombudsmannen, men at meningsinnholdet ikke er endelig definert.

Evalueringskriteriene må ikke sees separat. De utgjør et knippe som skal bidra til forsvarlig saksbehandling. Evaluering av om kommunenes praksis er i tråd med forsvarlig saksbehandling bidrar til å besvare forskningsspørsmålet. Min evaluering er generell og går ikke på den enkelte kommune, dette i tråd med forskningsprosjektets avgrensning. Evalueringskriteriene kan derfor benyttes av kommunene selv for å evaluere egen praksis.

Evalueringskriteria 1: I tråd med formelt rammeverk

Saksbehandlingen skal ha hjemmel i lov, forskrift og bidra til utvikling i tråd med gjeldende arealplaner. Søknaden skal godkjennes når tiltaket er i tråd med det formelle rammeverket.

Forvaltningen må ha lov hjemmel til å fatte vedtak og delegere nødvendig kompetanse til de som skal være vedtaksmyndighet. Kommunen, og saksbehandler, må holde seg innenfor kompetansens rammer. Kommunens kompetanse til å utføre oppgaver etter plan- og bygningsloven utgår fra lovens § 1-4. Sakstypen endring av fast eiendom er videre definert i fem søknadspliktige tiltak, jf. §§ 20-1 bokstav m og 20-2. For behandling av søknader om dispensasjon er myndighet gitt kommunen i § 19-4.

Som det fremkommer av forvaltningsretten er saksbehandler underlagt prosessuelle regler. Regler som blant annet skal sikre forankring i lov, likhet og offentlighet. Reglene skal først og fremst sikre søkeren, men i enkeltsaker kan det være kommunen som er den svakeste part for eksempel i møte med utbyggere som skal gjennomføre utbyggingsprosjekter som er viktige for kommunens økonomi. Kommunens kompetanse skal bidra til at saksbehandleren utfører myndighetsutøvelsen i tråd med gjeldende lover og prinsipper.

Datamaterialet viser at kommunene gir vedtakskompetanse til saksbehandler i form av at vedtak om endring av fast eiendom i første instans er delegert til administrasjonen i 89 % av kommunene, mens i 11 % fattes det av et politisk utvalg (tabell 9.2). Overføring må gjøres ved delegasjon, noe matrikkeltilsynene viste at ikke alltid var tilfellet. Jeg har ikke undersøkt

i hvilken grad nødvendig delegasjon foreligger. Enkelte saksbehandlere peker på at hvem som fatter vedtak avhenger av den konkrete saken. Det nevnes spesielt dispensasjoner og søknader av prinsipiell karakter, som blir førende for senere sammenlignbare saker.

Sakstypen endring av fast eiendom består av fem ulike tiltak som fremkommer av plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav m, med henvisning til matrikelloven. Sakstypen har et eget kapittel 26 om opprettelse og endring av eiendom, som kun inneholder § 26. Utover det er sakstypen nevnt i enkelte paragrafer. Byggesaksdelen gjelder for alle tiltak i § 20-1, men ikke alle regler gjelder for alle tiltak. Datamaterialet viser at saksbehandlerne er usikre på hvilke deler av regelverket som gjelder for saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom og hvor de skal henvende seg for å få veiledning om dette (delkapittel 5.2.3).

Tiltaket opprettelse av ny grunneiendom er som hovedregel et søknadspliktig tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav m. Datamaterialet viser at 19 av kommunene ikke krever søknad og tillatelse når det skal opprettes ny grunneiendom i tråd med grenser inntegnet i reguleringsplan. Opprettelse av ny grunneiendom i tråd med grenser inntegnet i reguleringsplan inngår ikke i unntakene fra hovedregelen. Det kan være en effektiv løsning (evalueringsreitreia 3), men det er ikke i tråd med reglene i plan- og bygningsloven.

I forhold til plan- og bygningsloven § 21-4 skal et tiltak godkjennes dersom det ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Etter § 26 må ikke endringer av fast eiendom «gjøres på en slik måte at det oppstår forhold som strider mot denne lov, forskrift eller plan». Videre må det «heller ikke gjøres slik at det dannes tomter som er uegnet til bebyggelse på grunn av sin størrelse, form eller plassering etter reglene i denne lov». Det fører til at tiltak som er innenfor det formelle rammeverket skal gis en tillatelse.

Som beskrevet i delkapittel 11.1 om de utenforliggende faktorene, så er det mange faktorer som påvirker kommunes saksbehandling. Hvor vanskelig det er å gjennomføre endringer i praksis avhenger av om påvirkningen fra de utenforliggende faktorene som forskjeller i arealbruk, politiske prioriteringer og om det er bykommune eller bygdekommune spiller en viktig rolle. Utfordringer som skyldes kommunestørrelse, i form av at kommunene er små, må løses gjennom kommunesammenslåing eller interkommunale samarbeid.

Basert på funn i forhold til bemanning, fagkompetanse og om kommunen har utarbeidet kvalitetssikringssystem har kommunene ulike forutsetninger for å følge opp nye statlige retningslinjer og veiledere, så vel som lov og forskrift. Andre forskjeller som påvirker kommunens saksbehandling, tolkning og praktisering av regelverket er forskjeller i kvaliteten på matrikkelen. Utgangspunktet for endring av fast eiendom er eksisterende situasjon som etter matrikellovens § 1 skal være registrert i matrikkelen. Som det fremkom i kapittel 8 er det ulikt om matrikkelen benyttes som et utgangspunkt som er riktig eller om det er et utgangspunkt for videre undersøkelser. En kommune med stor usikkerhet i

registrerte eksisterende eiendomsgrenser kan tolke regelverket om oppmåling i forkant av søknad strengere enn kommuner der dette ikke er like utfordrende. Alternativt gir tillatelsen eiendomslandmåler større rom for tilpasninger på oppmålingsforretning.

Det er ikke hensiktsmessig ut fra dette å frata kommunene muligheter for lokale tilpasninger og utøvelse av skjønn. Derimot vil det være til hjelp for kommunene om uklart regelverk klarlegges, som for eksempel i hvor stor utstrekning de ulike bestemmelsene i bygningsdelen faktisk skal gjelde for søknader om endring av fast eiendom. Dette kan bidra til at forskjellene ikke er i strid med det formelle rammeverket. På denne måten er ikke kommunens praktisering av det formelle rammeverket like avhengig av det interne fagmiljøet. Funnene viser at mange saksbehandlere er alene om saksbehandling av denne sakstypen og mange kommuner har få saker. Et klarer regelverk øker muligheten for å innfri at saksbehandling skal være i tråd med det formelle rammeverket.

Evalueringskriteria 2: Ansvarlig

Kommunen skal gi nødvendig veiledning. Saksbehandlingen skal være tillitsskapende og ivareta partenes og samfunnets interesser gjennom deltagelse og samordning med andre myndigheter.

Saksbehandlingen skal ivareta partenes interesser og samfunnets interesser uttrykt i arealplaner og andre styringsdokumenter. Kommunen skal ivareta den enkelte og fellesskapet. Partenes innsynsrett kan bidra til åpenhet og tillit, og at partene får den informasjonen de har behov for eller ønske om.

Så lenge søknad kan utarbeides og sendes inn av søker uten fagkompetanse vil veiledning være viktig og til tider tidkrevende (delkapittel 7.4.1). Overføres det til ansvarlig søker eller en annen aktør med fagkompetanse kan dette stille seg annerledes (delkapittel 7.4.3), men veiledningsplikten gjelder også for tiltak som er belagt med ansvarsrett. Veiledningsplikten er fastsatt i forvaltningsloven § 11. Kommunen skal selv vurdere søkers behov for veiledning. Kommunen skal veilede i lover, forskrifter, vanlig praksis innen saksområde og omstendigheter som i det konkrete tilfellet kan få konsekvenser for saken.

Aktuelle veiledningstema er gjeldende arealplan, behov for klarlegging av eksisterende grenser og eksisterende rettigheter og heftelser, behov for fremtidige rettigheter og tillatelse/uttalelse etter annet lovverk. Det veiledes oftere i ny situasjon enn den eksisterende (delkapittel 7.1.2). Rettigheter som er nødvendige for den nye eiendommen blir det veiledet i oftere enn behov for klarlegging av eksisterende rettigheter og heftelser. Avklaring ved veiledning og i saksforberedelsene gir større klarhet videre i prosessen og vil bidra til at saken ikke stopper opp ved oppmålingsforretning, matrikkelføring eller tinglysing. Det vil være i tråd med forsvarlig saksbehandling å avklare rettigheter og heftelser som er relevante for saken.

Mangler og feil, misforståelser og unøyaktigheter ved en søknad skal kommunen informere om og søker skal gis en frist for å rette opp. I henhold til forvaltningslovforskriften § 3 skal søker kunne få bistand til å fylle ut søknadsskjema. Det veiledes ofte i utfylling av søknadspapirer og kostnader forbundet med saken (tabell 7.1).

En annen form for veiledning er via søknadsskjemaet, jf. forvaltningslovforskriften § 5. Dette er en skriftlig veiledning og er ikke vanlig i de søknadsskjemaene kommunene har utarbeidet selv. Videre skal søknadsskjemaet inneholde mulighet for søker til å gi den informasjonen kommunen trenger for å avgjøre saken, jf. plan- og bygningsloven § 21-2. Dette stiller krav til at søknadsskjemaet er utformet på en måte som gjør det tilgjengelig for søker.

Forhåndskonferanse etter plan- og bygningsloven § 21-1 er en mer formell form for veiledning hvor det føres referat. Det er ett av virkemidlene for å ha forutberegnelighet i saksbehandlingen og gi klare krav til søknadens innhold (Ot.prp. nr.45 (2007-2008):12). Datamaterialet viser at forhåndskonferanser for denne sakstypen benyttes sjelden, kun 15 % benytter det ofte. Derimot benyttes ofte uformelle samtaler, 71 % benytter det ofte eller alltid (figur 7.2). Av saksbehandlerne er det 63 % som deltar på forhåndskonferanser i byggesaker (figur 7.5). Krav om forhåndskonferanse ble foreslått av en saksbehandler for å få mer komplette søknader. Det er trolig en innstramning av dagens regler og ikke nødvendig i alle saker, men økt fokus på muligheten for å benytte forhåndskonferanse kan føre til at det benyttes oftere, og det kan for eksempel inngå i kommunens kvalitets-sikringssystem at behovet for forhåndskonferanse skal vurderes.

Kommentarer fra enkelte saksbehandlere gir inntrykk av at de eller det i deres kommune veiledes i overkant mye. Det fremkommer eksemplene i tabell 9.11, blant annet ved at det gis veiledning om å endre søknader for å unngå at de må avslås. Det er en balansegang mellom å gi tilstrekkelig informasjon og at søker skal gis mulighet til å prøve saken sin.

Enkelte kommuner krever at søker sender inn situasjonsplan som er basert på situasjonskart utarbeidet av kommunen, et situasjonskart som kommunen tar gebyr for. Det fremstår som usikkert om kommunen har hjemmel til å kreve at dette skal benyttes i alle saker. Det er, slik jeg ser det, ikke lovhjemmel for et slikt krav og bryter også med evalueringskriteria 1. Mye av den informasjonen som søker får gjennom et slikt situasjonskart er informasjon som kommunen gjennom veiledningsprinsippet og plan- og bygningslovens krav om samordning skal bistå med uten å ta gebyr for det. Som en del av denne diskusjonen bør det også sees hen til innsynsretten i offentlighetsloven § 3 som gir rett til innsyn i blant annet dokumenter:

«Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ»

For en del av sakene bør søker kunne oppsøke kommunen og få innsyn i relevant informasjon om eiendommen som for eksempel om det går vann og avløpsledninger over den. Ut fra denne informasjonen kan det vurderes hvilken detaljeringsgrad en situasjonsplan skal ha for den konkrete saken.

Forvaltningen må gi de berørte parter mulighet til å sikre sine interesser. Dette sikres gjennom nabovarsling, samordning og at kopi av vedtaket med klagerett sendes part eller annen med rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven § 28. Forvaltningen må utrede og opplyse saken godt. Dette kan medføre å varsle parter, gi innsyn og begrunnelser ut over det som følger av lov. Avgjørelser skal være forsvarlige. I dette ligger det at man ser på saken fra alle sider og avveier momenter mot hverandre på en forsvarlig måte.

Ønsker kommunen å innvilge dispensasjon skal søknader om dispensasjon sendes på høring til berørte regionale og statlige myndigheter. Funnene viser at det er vanlig at kommunene sender på høring, likevel er det 12 % som gjør det sjelden eller kun av og til (figur 8.5). Det er ikke i tråd med det formelle rammeverket (evalueringskriteria 1) og det er ikke ansvarlig i forhold til at berørte parter ikke gid mulighet til å uttale seg. Planprosessen sikrer høring av regionale og statlige myndigheter som blant annet forvalter felles verdier i samfunnet. Hvis det er ønskelig å gi tillatelse til et tiltak i strid med planen vil det ikke være ansvarlig å utelate de samme partene i saksbehandlingen.

Kommunens samordningsplikt etter plan- og bygningsloven § 21-5 åpner for utøvelse av skjønn. Det heter at kommunen «kan (...) vente med å avgjøre saken inntil det foreligger avgjørelse eller samtykke som nevnt. Kommunen kan også gi rammetillatelse innenfor sitt myndighetsområde». Dette åpner for å gi en tillatelse under forutsetning av tilsagn fra andre berørte myndigheter. Datamaterialet viser at det benyttes vilkår om tilsagn fra andre myndigheter i ulik utstrekning (delkapittel 9.2). Krav om kartlegging av biologisk mangfold og krav om kartlegging av kulturminner benyttes kun av noe få, mens krav om tillatelse etter jordloven eller fra annen myndighet benyttes av flere. De er alle forutsetninger som må være oppfylt for å realisere tillatelsen. I forhold til at sakstypen endring av fast eiendom ikke godkjennes ved rammetillatelse og deretter igangsettingstillatelse krever en tillatelse gitt under forutsetning av at andre myndigheter gir tilsagn oppfølging fra saksbehandler før saken videreføres til eiendomslandmåler, eller eiendomslandmåler må følge opp vilkårene. Hvorvidt dette er gjennomførbart på en effektiv måte avhenger av kommunens interne organisering (evalueringskriteria 3). For å utøve en ansvarlig saksbehandling, hvor søknaden er tilstrekkelig opplyst før det fattes et vedtak, er det uheldig å gi tillatelse på slike vilkår.

Som beskrevet i delkapittel 3.2 er arealplan et viktig utgangspunkt når eiendommer skal endres og nye skal opprettes. Planprosessen skal sikre en rekke forhold og det er mulighet for også å klarlegge eksisterende eiendomsgrenser i planprosessen. Det fører til at færre forhold må klarlegges ved senere saksbehandling. Funn fra kommunenes

dispensasjonspraksis viser ikke nødvendigvis brudd på lov, men at det finnes interne kulturer som kan føre til forskjellsbehandling. Et eksempel på dette som er problematisk sett fra samfunnet og partenes perspektiv er en praksis der administrasjonen ved saksbehandler gir avslag mens en klage som behandles i et politisk organ får medhold.

Kvalitetssikringssystem kan bidra til åpenhet og tillit. Gjennom sjekklister dokumenteres kommunens arbeid og partene kan få innsyn i hva som er utført i den konkrete saken, som for eksempel figur 5.3 viste et eksempel på.

Evalueringskriteria 3: Effektiv

Saksbehandlingen skal være effektiv ved å forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Saksbehandlingen skal følge kommunens kvalitetssikringssystem og lovpålagte tidsfrister.

For effektiv saksbehandling har kommunene i hovedsak delegert store deler av sin myndighet til administrasjonen for å forestå den løpende saksbehandling. Dette gjelder også for sakstypen endring av fast eiendom som beskrevet tidligere. Datamaterialet viser at for ordinære søknader og søknader som ikke er av prinsipiell karakter er det i de fleste kommuner delegert vedtaksmyndighet til administrasjonen (delkapittel 9.1.1).

Kravet til effektivitet kommer fra forvaltningsloven § 11a som sier at saksbehandlingen skal være effektiv ved å forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Særlovgivningens tidsfrister kommer i tillegg. Hvis tidsfristene ikke overholdes kan det føre til tap av gebyrinntekter for kommunen, men fristene er ikke i seg selv et mål på effektivitet. Saksbehandlingen blir effektiv når søknaden kan avgjøres uten ugrunnet opphold og den blir effektiv når det er klart hvem som skal utføre hvilke oppgaver. Når sakstypen bærer preg av å «falle mellom to stoler» er et klart definert veiledningsansvar overfor kommunen viktig.

Kommunens kvalitetssikringssystemet kan bidra til at søknadene effektivt går gjennom saksbehandlingsprosessen. Rutinene kan gi klare føringer for når hvilke fagmyndigheter skal uttale seg, om søknaden skal behandles politisk, om det er behov for klarlegging av eksisterende eiendomsgrenser m.m. På den måten stopper ikke søknaden opp i påvente av at det skal bli klart hvilken behandling den skal ha. Det er også mer effektivt ved for eksempel nyansettelser. Som påpekt av matrikkeltilsynene er rutiner til stor hjelp ved nyansettelser, engasjement og vikariater (tilsynsrapport fra Nesseby 2013).

I kommuner med få saker vil kvalitetssikringssystem kunne sikre en mer effektiv saksbehandling ved at saksbehandler ikke må «sette seg inn i alt på nytt» for hver søknad, slik enkelte har beskrevet situasjonen. Undersøkelsen om behandling av seksjoneringssaker viste også at flere saksbehandlere hadde liten saksmengde (Aadland 2012:7). Likevel viser datamaterialet fra min undersøkelse at det er i de større kommunene med større saksmengde det er vanligst å ha sjekklister og/eller rutiner (delkapittel 5.1.2). Hva som er årsaken har jeg ikke undersøkt, men en mulig årsak er at kommuner med få saker kan ha få

ressurser avsatt til sakstypen og ikke kapasitet til å utarbeide kvalitetssikringssystem. Utfordringer med kapasitet kom også frem i undersøkelsen blant matrikkelkontakter og at «[a]v regiontallene framgår det at tiltak for kvalitetsheving og stabilitet i nøkkelkompetanse/fagmiljø prioriteres høyt i alle regioner» (NIVI 2011:58).

Når saksbehandlere opplever samordning med andre myndigheter som «propper» i prosessen (delkapittel 8.4) er det grunn til å vurdere om det kan gjøres mer effektivt. Dette kan gjelde samordning også med interne fagområder. Jordloven er nevnt spesielt av enkelte saksbehandlere, som en utfordring i forhold til å få et vedtak slik at søknad om endring av fast eiendom kan behandles. Digitale løsninger som er lansert de siste årene generer rapporter for aktuelle fagområder som igjen bidrar til effektiv tilgang på informasjon. Dette har et potensiale for å effektivisere saksbehandlingen, men hvor effektivt dette blir avhenger av kvaliteten på datagrunnlaget og eventuelt behov for ytterligere undersøkelser.

Fra kommentarer om deloppgaver og analysen av antall deloppgaver fremkommer det at saksbehandlerne i stor grad bidrar i hele saksbehandlingsprosessen. Dette kan forklares med at det kun er en person som jobber med sakstypen. Det at samme saksbehandler veileder, kontrollerer, forbereder og fatter vedtak kan være effektivt. Vedkommende kjenner saken. Denne måten å gjennomføre saksbehandling på handler om å gjøre ting lokalt, tverrfaglig, personlig, fleksibelt og bruk av skjønn. Ett annet ytterpunkt handler om å gjennomføre saksbehandling sentralt, spesialisert, upersonlig og kontrollert gjennom mye bruk av retningslinjer og sjekklister. Av kommunene i undersøkelsen har 44 % kun én saksbehandler og 33 % har to saksbehandlere som behandler søknader om endring av fast eiendom. Flere saksbehandlere har også andre arbeidsoppgaver. For eksempel er 24 % av saksbehandlerne også eiendomslandmålere. Det å følge saken videre som eiendomslandmåler kan også sees på som effektivt. Samtidig er det lettere å «hoppe over» kontrollpunkter, kanskje spesielt hvis saksbehandler også følger saken videre som eiendomslandmåler og/eller fører resultatet i matrikkelen. For at arbeidet skal utføres i tråd med det formelle rammeverket og være ansvarlig, jf. evalueringskriteriene 1 og 2, er det behov for kontroll. Manglende kontroll kan føre til forskjellsbehandling, som i verste fall ikke har hjemmel i lov.

Arealplanen er utgangspunkt for søknaden og kan bidra til en effektiv saksbehandling. Forhold avklart i arealplanen er til hjelp ved senere saksbehandling. I hovedsak er søknadene i tråd med planformålet i arealplan, men det er rundt 30 % som har svart at søknadene av og til er i tråd med arealplan (figur 8.4). Det er en vesentlig del av søknadene som da ikke er i tråd med arealformålet. Søknadene er også i hovedsak i tråd med eiendommens utforming eller eiendomsgrenser i arealplan, men 35 % har også her svart av og til. Det vil være mer tidkrevende med søknader som ikke er i tråd med arealplan. For å bidra til at søknader er i tråd med det formelle rammeverket er krav om at søker innehar nødvendig fagkompetanse en mulighet, for eksempel ved å innføre krav om ansvarlig søker

for enkelte tiltak. Saksbehandlere pekte på økte kostnader for søker og økt byråkrati. En annen side som er relevant i forhold til effektivitet er søkers behov for en effektiv saksbehandling for å spare både tid og kostnader. En søker med fagkompetanse må forventes å legge frem en søknad som i større grad er komplett og i tråd med formelt rammeverk som igjen fører til at det gis tillatelse til tiltaket.

Matrikkelloven har som formål at matrikkelen skal være et ensartet og pålitelig register som sikrer tilgang til viktige eiendomsopplysninger (§ 1). Hvis matrikkelen innfrir formålet gir matrikkelen grunnlag for effektivt å avklare en rekke forhold ved eiendommer som endres.

Med en stadig mer digital forvaltning vil matrikkelen som grunnlag for saksbehandling være en utfordring i områder med feil og mangler. Matrikkelen er en av felleskomponentene og viktig i den digitale utviklingen (Meld. St. 27 (2015–2016): kapittel 11). Det er ikke tilstrekkelig å kun forholde seg til informasjon i matrikkelen for å avgjøre om en søknad kan godkjennes i områder der det er usikkerhet om eksisterende eiendomsgrenser. For å få en mer komplett matrikkel kan kommunen gjennomføre forbedringer, kvalitetsheving av matrikkelen, som del av saksbehandlingen, men det kan også gjøres allerede i planfasen.

De elektroniske sakssystemene legger til rette for å digitalisere kommunens prosesser og håndtere blant annet saksdokumenter og saksflyt. Ved å benytte standardiserte navn på saker og dokumenter kan sakssystemet bidra til oversikt, lette søket etter sammenlignbare saker, eldre saker og gi grunnlag for statistikk. En saksflyt som går sømløst mellom de ulike aktørene som skal involveres i saken bidrar til effektivitet. Det er et uttalt ønske om å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor (Meld. St. 27 (2015–2016):12). Forvaltningen skal digitaliseres, med for eksempel gjenbruk av informasjon og informasjonsutveksling (Rundskriv H-7/17). Bruk av standardløsninger og felles infrastruktur bør være positivt for en effektiv saksbehandling. Kravet til effektivitet må likevel avveies i forhold til behovet for at saken er godt nok opplyst før det fattes vedtak, effektivitet må ikke gå på bekostning av de andre evalueringskriteriene.

Evalueringskriteria 4: Rettferdig og upartisk

Saksbehandlingen skal være rettferdig og upartisk, og det skal ikke utøves forskjellsbehandling som faller utenfor kommunens skjønn.

Forvaltningen skal i størst mulig grad foreta en likebehandling av saker og sakenes parter. For å bidra til at like saker behandles likt er kommunens kvalitetssikringssystem viktig og for å sikre at alle stegene i prosessen følges. Dette må videre gjenspeiles i tillatelsen for på denne måten å informere partene om hvilke avveininger kommunen har foretatt og hva det er lagt vekt på i saken. Det er viktig uavhengig av om det gis tillatelse eller avslag. Det bidra til å informere søker og andre parter og gi nødvendig informasjon til eiendomslandmåler og matrikkelfører.

Arealplanen kan bidra til en rettferdig saksbehandling og minske mulighetene for skjønn. Som vist i figur 3.1 har arealplanene ulik grad av detaljering og mer detaljert arealplan og bestemmelser gir mindre rom for skjønn og tilpasninger. Eventuelt blir det en dispensasjon eller planen må endres. Søknader om dispensasjon åpner for at kommunen gjør en avveining av ulike forhold. Datamaterialet viser at det er noe ulik praksis i forhold til dispensasjon. Lokale politiske mål oppgis som grunnlag for dispensasjon av 70 % av saksbehandlerne (delkapittel 8.4.3). Dispensasjon er et tema som innebærer kommunalt skjønn og hvor prosessen bør være klar og ryddig for å opprettholde tillit. Kommunen må vurdere i hvilken grad det kan gis dispensasjoner før arealplanen mister sin funksjon som styringsverktøy.

Interne møter i kommunen kan bidra til lik behandling i samme kommune. Av kommunene i spørreundersøkelsen er det 65 % som har tverrfaglige interne møter (figur 5.12). Lik behandling av sammenlignbare saker på tvers av kommunegrensene kan diskuteres i eksterne fagmiljø, men få kommuner ser ut til å være med i et eksternt fagmiljø i form av kommunesamarbeid der anvendelsen av plan- og bygningsloven på denne sakstypen diskuteres (delkapittel 5.2.2). Eksterne fagmiljøer bidrar til at det ikke utvikles interne fagmiljøer med store motsetninger kommunene i mellom. De eksterne fagmiljøene bidrar som korreksjon på de interne. Samtidig som de interne fagmiljøene er viktig for felles forståelse av forhold som er spesielle for den enkelte kommune. En rettferdig og upartisk saksbehandling er derfor også avhengig av kommunens fagkompetanse og at saksbehandlingen er faglig forsvarlig, jf. evalueringskriteria 5.

En rettferdig og upartisk saksbehandling må sikres lokalt i form av lik behandling av like saker i samme kommune. Samtidig som det har et nasjonalt perspektiv ved at store ulikheter kommunene imellom svekker borgernes tillit til forvaltningen og forvaltningens forståelsen av det formelle rammeverket.

Evalueringskriteria 5: Faglig forsvarlig

Kommunen skal sikre nødvendig fagkompetanse og at saksbehandler kan holde seg faglig oppdatert. Saksbehandler skal være lojal mot faget som utøves og forvaltningsrettslige prinsipper.

Etter dagens formelle rammeverk skal kommunen håndtere søknader om endring av fast eiendom både i forhold til byggesaksreglene i plan- og bygningsloven og søknadens eiendomsfaglige side ved at tiltakene også har sin hjemmel i matrikkelloven. Dette er en faglig krevende oppgave, spesielt hvis det er overlatt til en enkelt saksbehandler. Det kan avhjelpes ved at kommunen har et fagmiljø der nødvendig kompetanse trekkes inn både for å ha en overordnet forståelse for prosessen og sakstypen, men også på saksnivå.

Ifølge Eckhoff og Graver (1991:166-197) vil saksbehandlers utdannelse påvirke tolkningen av reglene som skal anvendes og at «man [må] regne med at det ikke alltid vil skje i samsvar

med den rettskildelære som det undervises i ved universitetene». De peker på at beslutningssituasjonen kan presse saksbehandler inn i en annen avgjørelsesmåte, særlig for de som «arbeider under tidspress og med stadig pågang og kritikk fra klienter og andre som er interessert i avgjørelsens utfall» (Eckhoff og Graver 1991:198).

Delkapittel 5.3.1 viser blant annet at 6 % ikke vet hvem de skal spørre om råd, det er ikke en høy andel, men det viser at det er ikke så lett å finne rett person i egen kommune eller rett aktør i det eksterne fagmiljøet som kan bistå. Saksbehandlerne er positive til fagmiljøer hvor de kan ha erfaringsutveksling (tabell 5.4).

En faglig forsvarlig saksbehandling og opprettholdelse av tillit til saksbehandlingen (evalueringskriteria 2) er nært knyttet til etikk. Etske valg handler til sist om det valget saksbehandler gjør tåler offentligheten. Gjennom en forsvarlig saksbehandling skal en tillatelse og realiseringen av den, tåle å trekkes frem i offentligheten. Det krever at kommunen har sikret tilstrekkelig fagkompetanse som bidrar til at saksbehandler tar de riktige valgene underveis i prosessen. Det kan sees i sammenheng med korrupsjon ved byggesaksbehandling. Det er ingen grunn til å tro at ikke dette også kan forekomme i andre deler av administrasjonen. En rapport fra EU (2014) gjengitt i Nationen (2014) viser «at faren for korrupsjon generelt er høyere på regionalt og lokalt nivå, fordi det der er færre og svakere kvalitetssikringssystemer for å fange opp korrupsjon enn på nasjonalt nivå». Eksempler fra perioden for forskningsprosjektet er korrupsjonssaken i Drammen kommune som ble avdekket i 2015 hvor byggesaksbehandler hadde mottatt penger for å behandle søknader i søkeres favør. En annen sak som ikke er omtalt som korrupsjon, men hvor det tyder på ulik behandling er i Tjøme kommune (delkapittel 3.3.3) der byggesaksavdelingen sine ansatte satt på flere sider av bordet og unnlot å sende søknader om dispensasjon på høring. Dette kan sees på som ekstremaker og datamaterialet fra spørreundersøkelsen tar ikke for seg temaet korrupsjon. Det som imidlertid blir klart er at saksbehandlere kan komme i situasjoner der flere hensyn skal avveies som kan stå i motstrid til hverandre. Da er det viktig med et system som gir saksbehandler mulighet til å tre ut av saken, overlate til politisk utvalg å ta endelig avgjørelse eller diskutere saken i et fagmiljø.

For å sikre en faglig forsvarlig saksbehandling er det viktig at eventuelle feil eller mangler ved avdekkes. Saksbehandlingen innbefatter kontroll av søknad, eiendomslandmåler skal kontrollere tillatelse og rekvisisjon, og matrikkelfører skal kontrollere dokumentasjon som ligger til grunn for krav om matrikkelføring. Tinglysing gjør en formalkontroll og materiell kontroll, men de skal kun nekte tinglysing hvis det er «åpenbart at dokumentet ikke kan tinglyses» (tinglysningsloven § 7 andre ledd). Det er kommunen som må utføre nødvendig kontroll av at saksbehandlingen er faglig forsvarlig. Ved at samme person utfører flere arbeidsoppgaver og uten krav til fagkompetanse kan feil og mangler oversees. Prosessen er ikke robust i forhold til mulige utfordringer, som for eksempel press fra søker.

12 Konklusjon

Forskningstemaet saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom er ikke tidligere undersøkt ved bruk av landsomfattende undersøkelser og rammeverk for institusjonell analyse og utvikling. Derfor valgte jeg spørreundersøkelse som hovedstrategi for datainnsamling. Det førte til et stort datamateriale, mulighet for å generalisere, besvare forskningsspørsmålet og gi et fundament for videre forskning. Rammeverk for institusjonell analyse og utvikling har fungert som en huskeliste gjennom arbeidet og bidratt til å belyse viktige sider ved saksbehandlingen. Dette har ført til at jeg har nådd målet med forskningen om å bidra med kunnskap om praksis, sammenfatte det formelle rammeverket for saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom og drøfte funn for å besvare forskningsspørsmålet.

Ved å undersøke praksis og sette det i sammenheng med det formelle rammeverket har jeg besvart de operasjonelle forskningsspørsmålene i kapitlene i del II. Dette har gitt grunnlag for den sammenfattende drøftelsen og perspektiv i del III.

Gjennom rammeverk for institusjonell analyse og utvikling har jeg analysert og drøftet hva som påvirker saksbehandling som handlingssituasjon og hvordan utfallet, realisering av tillatelsen, kan virke tilbake på saksbehandlingen.

Evaluering av om kommunens saksbehandling er forsvarlig besvarer forskningsspørsmålet. Slik sett er delkapittel 11.5 svaret på forskningsspørsmålet. Jeg anser det likevel hensiktsmessig å gi i en overordnet konklusjon i dette kapitlet.

Forskningsprosjektet viser at kommunene utfører forsvarlig saksbehandling og det viser utfordringer i kommunene, blant annet i tilknytning til følgende punkter:

- Kvalitetssikringssystem
- Fagkompetanse i kommunen
- Veiledning av kommunen
- Informasjon i matrikkelen
- Koordinering av plan- og bygningslov og matrikkellov

Dette kapitlet konkluderer i første delkapitlet de operasjonelle forskningsspørsmålene. Det andre delkapitlet konkluderer forskningsspørsmålet og viser avvik og merknader som fremkommer av datamaterialet.

Konkrete forslag til kvalitetssikringssystem og tillatelse, endringsforslag og tanker om videre forskning som forskningsprosjektet har resultert i presenteres i kapittel 13.

12.1 De operasjonelle forskningsspørsmålene

Kommunen, jf. kapitel 5:

Hvilken saksmengde og hvilket kvalitetssikringssystem har kommunene for saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom?

Saksmengden i kommunene er ulik og over halvparten av kommunene mottok færre enn 50 søknader i 2014. Saksmengden oppfattes i hovedsak som stabil i perioden 2010-2015. Forutsatt at både rutiner og sjekklister er et uttrykk for kvalitetssikringssystem, har to av tre kommuner et kvalitetssikringssystem.

I hvilke eksterne fagmiljø deltar kommunen for sakstypen endring av fast eiendom?

Saksbehandlerne gir uttrykk for at de ønsker seg møteplasser der fag kan diskuteres og på de møteplassene de allerede har er sakstypen søknad om endring av fast eiendom sjelden et diskusjonstema. Saksbehandlerne benytter ulike aktører og møteplasser for å få hjelp og veiledning. Saksbehandlerne deltar i formelle og uformelle møter, interkommunale samarbeid og kurs.

Hvilket internt fagmiljø er det i kommunen for sakstypen endring av fast eiendom?

De interne fagmiljøene er ulike både i organisering og hvem som deltar. Møtene kan bidra til en felles forståelse internt i kommunens administrasjon om hvordan det formelle rammeverket skal tolkes. Enkelte kommuner har faste møter mens andre innkaller ved behov. Et fåtall kommuner har ikke slike møter. Hvem som deltar kan avhenge av sakene som skal diskuteres. Saksbehandlere søker i størst grad hjelp og veiledning hos kollegaer.

Saksbehandleren, jf. kapitel 6:

Hvilket arbeid utfører saksbehandlere som behandler søknader om endring av fast eiendom?

Saksbehandlerne har gjerne flere arbeidsoppgaver, som saksbehandling av arealplaner, byggesøknader og føring av matrikkel. De bruker gjennomsnittlig 10-49 % av tiden sin på sakstypen endring av fast eiendom.

Saksbehandlerne deltar i stor grad i hele saksbehandlingen av søknad om endring av fast eiendom, ved at de utfører deloppgavene veiledning, kontroll av søknad, saksforberedelser og fatter vedtak.

Av saksbehandlerne er det 24 % som følger saken videre som eiendomslandmåler og 34 % fører eiendomsdelen av matrikkelen.

Hvilken fagkompetanse har saksbehandlere som behandler søknader om endring av fast eiendom?

Gjennomsnittlig relevant utdanning for saksbehandlere er 3 til 4-årig høyere utdanning. Nesten halvparten av saksbehandlerne har 10 års relevant arbeidserfaring eller kortere. Saksbehandlere med kort utdanning har ikke nødvendigvis lang arbeidserfaring.

Veiledning og søknad, jf. kapitel 7:

Hva slags veiledning gir kommunen i saker om endring av fast eiendom?

Uformell veiledning gjennomføres ofte eller alltid av 71 % av saksbehandlerne. Mens nesten halvparten sjelden eller aldri gjennomfører formell veiledning i form av forhåndskonferanse. Behov for tillatelse etter annet lovverk, utfylling av søknadspapirer og hvilke kostnader som er forbundet med saksbehandlingen er de tre temaene som det veiledes mest om. Utfylling av søknadspapirer veileder 68 % av saksbehandlerne om ofte eller alltid.

For temaet rettigheter og heftelser forekommer det sjeldnere at saksbehandler veileder om behov for klarlegging av eksisterende grenser, rettigheter og heftelser, enn behov for klarlegging av fremtidige rettigheter.

Hvilke søknadsskjema benytter kommunen?

Kommunen kan bruke standardskjema for søknad etter plan- og bygningsloven uten ansvarsrett utarbeidet av DiBK, utarbeide et eget søknadsskjema eller de må godta den søknad som gir de opplysninger som er nødvendige for at kommunen kan behandle søknaden. Omtrent halvparten av kommunene har utarbeidet eget søknadsskjema.

Hvordan vurderer saksbehandlere behovet for fagkompetanse hos søker?

Saksbehandlerne gir uttrykk for at økt fagkompetanse hos søker er positivt, men innføring av krav om ansvarlig søker er ikke nødvendigvis den beste løsningen. Sakstypens varierende kompleksitet kan føre til ulikt behov for fagkompetanse basert på tiltaket.

Saksforberedelser, jf. kapitel 8:

Hvilken kontroll av søknad og samordning mot berørte instanser utfører kommunen?

Kontrollen er ulik og 48 % av kommunene har sjekklister som benyttes når søknadene kontrolleres. Det er vanlig at søknadene har mangler og det må etterspørres ytterligere dokumentasjon. For forhold som gjelder atkomst, vann og avløp er det i stor grad søker som innhenter, mens i all hovedsak saksbehandler innhenter tillatelser som går under temaene for samordningsplikten.

Hvordan benyttes matrikkelen som saksbehandlingsverktøy?

Det er helt klart at saksbehandlerne anser matrikkelen som et viktig og godt redskap i saksforberedelsene. Samtidig ser det ut til at for de fleste er det et utgangspunkt.

Hvordan vurderes søknader som er i strid med arealplan?

I hovedsak er søknadene i tråd med arealplan, men søknader i strid med arealplan forekommer og fører til endring av arealplan, dispensasjons behandling eller avslag. Ved dispensasjon sendes sakene i hovedsak berørte myndigheter for uttalelse. Ved behandling vektlegger flertallet av saksbehandlerne likebehandling og lokale politiske mål.

Tillatelsen, jf. kapitel 9:

Hvem er vedtaksmyndighet i kommunen for søknad om endring av fast eiendom?

Flertallet av kommunene har delegert vedtaksmyndighet til saksbehandler. Når søknaden inneholder dispensasjon avgjøres det oftere i et politisk utvalg. Vedtaksmyndighet avhenger av hva det søkes om, om det er dispensasjon og om avgjørelse av søknaden er av prinsipiell karakter.

Hvilket innhold har kommunens tillatelse til endring av fast eiendom?

Tillatelsene inneholder vilkår (når det ansees nødvendig), informasjon om hva det gis tillatelse til, beskrivelse av areal og eiendomsgrenser (gjerne ved bruk av kart), ulik grad av informasjon om rettigheter og heftelser, klagemulighet og informasjon om oppmåling. Enkelte behandler søknad etter jordloven i samme vedtak.

Hvilken avgjørelse fattes når tiltaket er i strid med arealplanen?

Plan- og bygningsloven åpner for tre mulige løsninger: avslag, dispensasjon og endring av arealplan. Alle tre løsningene benyttes av kommunene, i ulik grad. Dispensasjon er det som benyttes mest.

Realisering, jf. kapitel 10:

Hvordan organiseres oppmåling av fast eiendom i kommunen?

I 2015 utførte 82 % av kommunene i Norge oppmålingsforretninger med egen eiendomslandmåler. Eiendomslandmålerne deltar i ulike eksterne og interne fagmiljøer.

I hvilken grad gjennomfører kommunen realisering av endring av fast eiendom som er i tråd med grenser inntegnet i reguleringsplan, uten saksbehandling i forkant?

Kun 8 % av kommunene praktiserer realisering av endring av fast eiendom uten først å behandle søknad og gi tillatelse etter plan- og bygningsloven, når nye grenser er inntegnet i reguleringsplan. Praksisen er ikke i tråd med plan- og bygningsloven eller matrikkelloven.

Hvordan realiseres tillatelse til endring av fast eiendom?

Realisering skjer gjennom forarbeider, gjennomføring av oppmålingsforretning, etterarbeider, føring av endringer i matrikkelen, før tinglysing og dokumentasjon sendes partene. Ved forberedelsene pekes matrikkelen på som en viktig informasjonskilde. I hovedsak kalles partene inn til oppmålingsforretning, men avvik forekommer. Flere eiendomslandmålere bidrar med klarlegging og hjelp når det kommer til rettigheter, men fortsatt er det en ikke ubetydelig andel som aldri eller sjelden bistår med rettigheter.

12.2 Forskningsspørsmålet og forsvarlig saksbehandling

Basert på forundersøkelsen var jeg klar over at ikke alle kommuner behandlet søknader om endring av fast eiendom i tråd med forsvarlig saksbehandling, og jeg ønsket å undersøke hva som avviker og i hvilket omfang. Forskningsspørsmålet har vært:

Oppfyller kommunenes saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom evalueringskriterier for forsvarlig saksbehandling?

I forskningsspørsmålet ligger også et mer overordnet spørsmål, om det er forskjeller mellom kommunenes praksis som er uheldig eller i strid med loven. Når jeg stiller spørsmål ved om kommunens saksbehandling er forsvarlig kan svaret være bekreftende i større eller mindre grad; ja kommunenes saksbehandling er forsvarlig. På den andre siden kan svaret være negativ; nei kommunenes saksbehandling er ikke i tråd med kriteriene for forsvarlig saksbehandling. Er den da uforsvarlig? Og hva medfører i så fall det? Uforsvarlig saksbehandling krever korrigerende. Matrikkeltilsynene gir avvik og merknader, og deres meningsinnhold i dette har god overføringsverdi her. Avvik er mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. Merknad er et forhold som ikke omfattes av definisjonen for avvik, men hvor det finnes forbedringspotensial (Kartverket 2016). Saksbehandling som ikke er i tråd med lov og forskrift er avvik som må endres, mens forhold som kan gå under betegnelsen merknad bør endres for å utføre forsvarlig saksbehandling.

Kommunenes selvstyre og deres oppgaver som forvaltere og planleggere av omgivelsene våre fører til at det må bli ulikheter, kommunenes prioriteringer er ulike og kommunen er gitt rom for å utøve skjønn og vurderinger gjennom kan-formuleringer i lovverket og forhold som skal vurderes i den konkrete saken. Kommunene utvikler særegne trekk, egne kulturer og praksis. Samtidig som de er satt til å ivareta nasjonale regelverk, interesser og oppgaver. Her reiser det seg utfordringer, noe som gjenspeiles i forskningsarbeidet som viser forskjeller og utfordringer ved saksbehandling. Det dreier seg blant annet om bemanning (antall saksbehandlere i kommunen og internt fagmiljø), behov for nødvendig fagkompetanse i kommunen og hos søker, og manglende veiledning av kommunen. Med tanke på hvor utviklet det siste temaet er innen andre deler av plan- og bygningsloven viser funnene at det er viktig å sette sakstypen endring av fast eiendom på dagsorden. Det må tydeliggjøres hva som diskuteres og hva det er behov for veiledning i.

Kommunene er tildelt kompetanse gjennom plan- og bygningsloven. Søknadene kommunene får inn er ofte i tråd med arealplan og det gis få avslag. I hovedsak veiledes det slik at søknadene blir i tråd med formelt rammeverk og kan få tillatelse, eventuelt at tiltaket ikke omsøkes eller søknaden trekkes. Spesielt uformell veiledning benyttes ofte og det er vanlig at saksbehandler gir denne veiledningen. Forhåndskonferanser benyttes derimot sjelden. Ved å definere kvalitetssikringssystem som rutiner og/eller sjekkliste har to tredeler av kommunene dette og de mottatte dokumentene viser at en sjekkliste kan tjene

som rutine og en rutine kan tjene som en sjekklister. Et kvalitetssikringssystem kan være et godt utgangspunkt for å sikre forsvarlig saksbehandling. Spesielt fordi mange av kommunene har få saker. Samtidig er det de største kommunene som både har flest saker og hvor flest har utarbeidet kvalitetssikringssystem. Kvalitetssikringssystem er videre en viktig kilde til informasjon og overføring av kunnskap ved nyansettelser.

Manglende høring av berørte myndigheter og krav til søker om å innhente uttalelser som kommunen er pålagt å skaffe gjennom plikten til samordning er eksempel på avvik. Kommunen kan anbefale søker å innhente tillatelser og uttalelser fra andre myndigheter, men veiledningsplikten og plikten til samordning kan de ikke fravike.

Et annet avvik er å unnlate saksbehandling av søknader når nye eiendomsgrenser er inntegnet i reguleringsplan. Dette er i avhandlingen omtalt som realisering uten saksbehandling for tiltak som ikke er unntatt søknadsplikt. Dette er avvik som må endres for at kommunens saksbehandling skal være i tråd med gjeldende formelle rammeverk.

Praksis som jeg plasserer i kategorien merknad, er å fatte avgjørelse etter jordloven og plan- og bygningsloven i samme vedtak. Det er ikke i tråd med å gi partene en god forståelse av hva de får tillatelse til og på hvilke vilkår. Klageinstans for vedtak etter de to lovene kan være ulike og det fører til mulig usikkerhet for partene om hvor de eventuelt skal stille en klage. Det fører også til en utfordring i forholdet til samordning, hvor en tillatelse etter jordloven er en forutsetning for tillatelse etter plan- og bygningsloven.

Hvem som behandler søknader kan organiseres ulikt, det er ikke krav om at kommunen besitter en viss fagkompetanse, og mange kommuner har saksbehandler med relevant fagkompetanse. Det er likevel viktig at saksbehandler innhenter nødvendig bistand gjennom kommunens interne fagmiljø, eventuelt i eksternt fagmiljø, for å få saken tilstrekkelig opplyst. Saksbehandlerne utfører også andre arbeidsoppgaver i kommunen og ut fra det kan innfallsvinkelen og fagkompetansen være ulik. Som datamaterialet viser er nesten halvparten av saksbehandlerne også saksbehandlere for byggesaker, nesten hver fjerde er eiendomslandmåler og hver tredje fører endringer på eiendom i matrikkelen.

Rom for skjønn og kommunale tilpasninger kan være hensiktsmessig tatt i betraktning forskjeller i Norges geografi, innbyggertall og politiske målsetninger. Samtidig er det grunn til å stille spørsmål ved om det samfunnsansvaret kommunen har, er tjent med ulikheter og små enheter til å ta avgjørelsene. Det tilbudet søker får bør ikke være avhengig av om kommunens ansatte har høy eller lav fagkompetanse, om kommunens saksbehandler er dreven i å finne gode løsninger og tilpasninger eller om kommunen gir minimalt med veiledning og fører en politikk på at søker selv skal finne ut av det, for å sette det på spissen.

Det er både muligheter for å utvikle interne kulturer og egen praksis, og funnene viser at det forekommer. Samtidig viser forskningsprosjektet at det er vilje og ønske om å utføre en god

jobb, yte god service til brukerne (søker og parter), og utøve et arbeid som er i tråd med forsvarlig saksbehandling. Alle grensemerkene som settes ned og Kartverkets statistikk over nye brukstilfeller i matrikkelen, viser at det er mange tillatelser som realiseres i norske kommuner i løpet av ett år.

Funnene viser at saksbehandlingen generelt sett er forsvarlig, men med en del unntak. De viser saksbehandling i tråd med det formelle rammeverket og kriteriene for forsvarlig saksbehandling, samtidig som de viser at det er ulikheter og tilfeller som passer i definisjonene av avvik og merknader sett landet under ett. Forsvarlighet i denne sammenhengen er ikke en karakteristikk av kommunen, men et krav til saksbehandlingen som er bredere enn lovlighet. Det blir imidlertid opp til den enkelte kommune å vurdere behovet for endringer i utførelsen av saksbehandling i deres kommune. Samtidig viser funnene at det er en risiko forbundet med dagens organisering. Kommunens kunnskap er i mange tilfeller personavhengig. Kommunens ansvar som saksbehandler er derfor sårbart.

Utfordringen med å få veiledning som saksbehandler ble tatt opp innledningsvis. Forskningsprosjektet viser at det behovet fortsatt er til stede. En aktør som bistår og tar ansvar for utvikling av felles løsninger. DiBK er tillagt ansvaret og de nye sjekklisterne er et skritt mot felles løsninger. I hvilken grad de har nødvendig fagkompetanse til å bistå kommunen har jeg ikke undersøkt.

Ved å omtale dagens bygningsdel av plan- og bygningsloven som «eiendom og bygningsdel» gis endring av fast eiendom økt oppmerksomhet. For sakstypen endring av fast eiendom vil det være hensiktsmessig å utvikle eksisterende kapittel 26 «Opprettelse og endring av eiendom» i plan- og bygningsloven, hvor det klarlegges tydelig hvilke av reglene i loven som gjelder for endring av fast eiendom og hvilke særregler som gjelder for denne sakstypen.

For å løse utfordringene med søknadene og sikre at den informasjonen som er nødvendig for saksbehandling og realisering av tillatelsen etter matrikkelloven må sakstypen anerkjennes som en egen sakstype med andre krav enn enkelte av byggesakene som også behandles etter plan- og bygningsloven. Dette innebærer blant annet eget standard søknadsskjema som sikrer nødvendig informasjon. Det er behov for at forholdet til eksisterende og nye eiendomsgrenser kommer klart frem. Det innebærer at kommunene har et kvalitetssikringssystem for sakstypen og at sjekklister som benyttes er tilpasset sakstypen endring av fast eiendom og de fem aktuelle tiltakene. Dette kan bidra til forsvarlig saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom.

13 Perspektiv

Figur 13.1 illustrerer saksprosessen jeg har undersøkt i forskningsprosjektet mitt. Søknad med nødvendige vedlegg sendes kommunen, som gir tillatelse og grensemerkene settes ut i marka på oppmålingsforretningen. Sakstypen endring av fast eiendom består i dag av fem søknadspliktige tiltak som må behandles etter plan- og bygningsloven, men også på en slik måte at det er mulig å gjennomføre realisering etter matrikkelloven.

Basert på kommunens bruk av vilkår fremstår saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom til tider som en hybrid av de to saksforløpene som finnes i byggesaksdelen av plan- og bygningsloven: to-trinns behandling og ett-trinns behandling. Vilkår om tillatelse fra andre myndigheter er forutsetninger for at tillatelsen kan realiseres, og benyttes i byggesaker når det gis en rammetillatelse. Tillatelser med denne type vilkår må ligge på vent til de ulike vilkårene er oppfylt. Det krever oppfølging og kontroll, enten fra saksbehandler eller eiendomslandmåler. Andre vilkår kan først oppfylles når oppmålingsforretning er avholdt og endringene skal føres i matrikkelen, da blir det matrikkelfører som kontrollerer. Eventuelle vilkår som ikke kan oppfylles før tinglysing er gjennomført er tidkrevende for kommunen å følge opp. I de sammenhengene er det mest sannsynlig at en kontroll først finner sted når den nye eiendommen skal bebygges. Et eksempel er krav om tinglyst veirett, hvor det er søker selv som besørger tinglysing av rettigheten. Dette vilkår innfris først når saken i kommunen er avsluttet.

I dette kapittelet, som avslutter avhandlingen, presenteres først en oppdatert versjon av prosessfiguren for endring av fast eiendom som forslag til utgangspunkt for kommunenes kvalitetssikringssystem. Deretter presenteres forslag til struktur for tillatelse til endring av fast eiendom. De to neste delkapitlene er mine tanker om muligheter for å endre enkelte saksforløp og forholdet til fagkompetanse i prosessen og 24/7-kommunen. Avslutningsvis har jeg tatt med mine tanker om videre forskning.



Figur 13.1: Endring av fast eiendom: Fra søknad til grense i marka.

13.1 Forslag til struktur for kvalitetssikringssystem

Et kvalitetssikringssystem er et bidrag for at kommunene utfører forsvarlig saksbehandling av søknader om endring av fast eiendom. Innledningsvis introduserte jeg «Prosess for endring av fast eiendom» (figur 1.3), en fremstilling som baserer seg på en presentasjon av det norske systemet i en studie som sammenligner de nordiske landene utgitt av Kort og Matrikelstyrelsen (2006a:580). Originalversjonen av prosessen for oppretting av ny matrikkelenheter i Danmark og i Norge fra 2006 presentert jeg i figur 2.5. Kapitlene i avhandlingens del II har fulgt strukturen i prosessen med enkelte oppdateringer og ut fra det er datamaterialet presentert kronologisk i forhold til hvordan søknaden går fra søker, til kommunen og tinglysing, før kommunen avslutter saken og sender dokumentasjon til søker og andre involverte parter.

Figur 13.2 presenteres som et utgangspunkt for kommunens kontrollsystem. Saksflyt, formelt rammeverk og struktur er den samme for alle kommuner. Figuren må benyttes sammen med det formelle rammeverket som er presentert i kapittel 3 og tilpasses den enkelte kommunes organisering i forhold til oppgavefordeling.

Den andre «boksen» i prosessen, «Kommunen gjennomfører saksbehandling», kan videre suppleres med flytskjema for saksbehandling (figur 11.2). Et annet supplement er sjekklister for de ulike arbeidsoppgavene. For utførelsen av arbeidet er det viktig å åpne for at søknadene og typene av tiltak kan ha særegne forhold som ikke fanges opp av systemet.

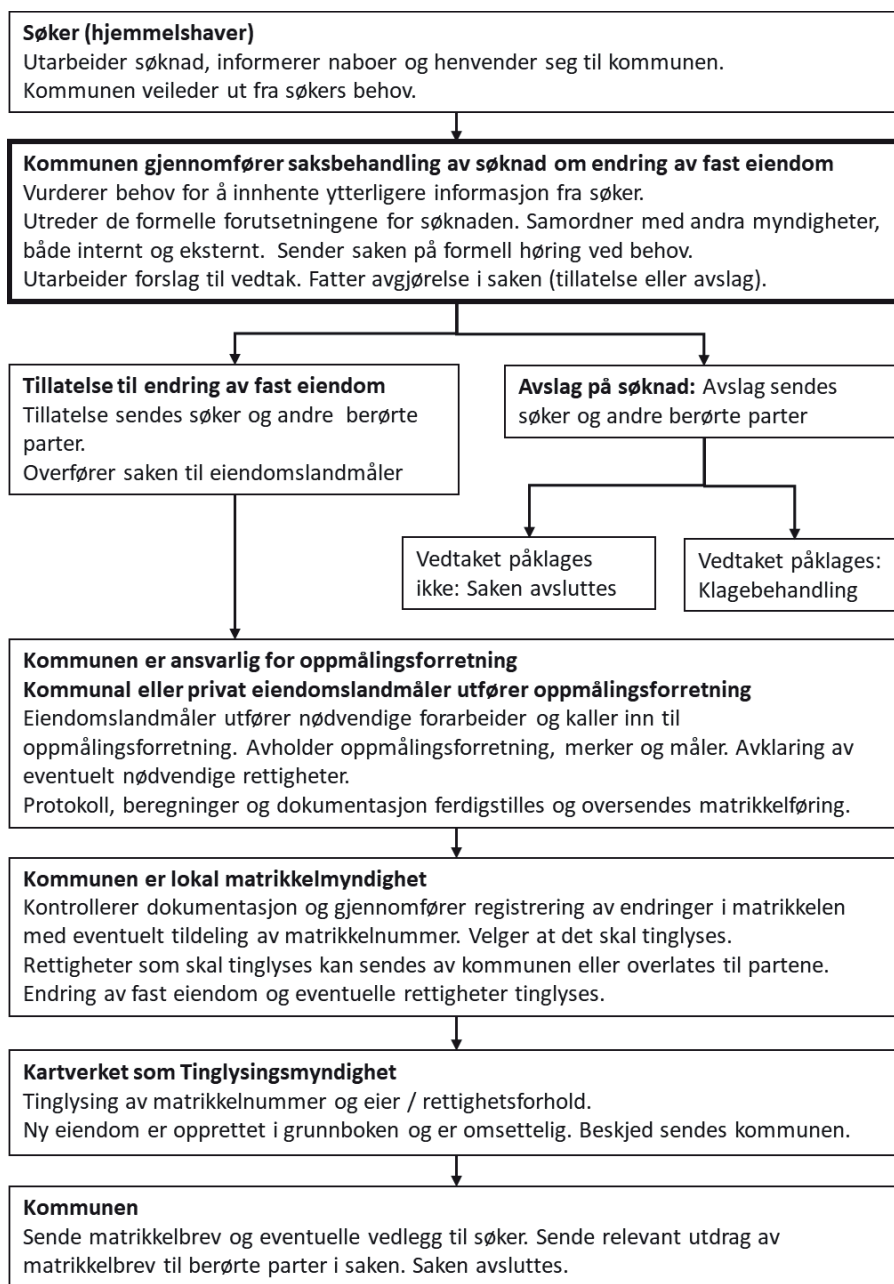
Et annet forhold det må tas høyde for er kommunenes ulike kvalitet på registrerte eksisterende eiendomsgrenser i matrikkelen. Ulikheter både mellom kommuner og innad i samme kommune. Det kan for eksempel være aktuelt å legge inn en ekstra kontroll for søknader i enkelte områder i en kommune.

Et tredje forhold å trekke inn er faktorene som kan bidra til en mer forsvarlig saksbehandling basert på funn og drøftelse av eiendomslandmålerens realisering av tillatelsen (samlet i tabell 11.1). I forhold til saksbehandlingen er følgende punkter relevante:

- Inkludere eiendomslandmåler i interne møter og saksforberedelser.
- Avklare rettighetsforhold som kan være til hinder for endring før det gis tillatelse.
- Avklare om det er behov for oppmåling av eksisterende grenser før det gis tillatelse.

Kvalitetssikringssystemet skal bidra til forsvarlig saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom og at saken flyter gjennom prosessen fra søknaden sendes inn til merket står i marka, endringene er ført i matrikkelen og tinglyst.

I forhold til tidligere presentasjon av prosessen i avhandlingen er figur 13.2 oversatt til norsk og utfall, tillatelse og avslag, er tatt med. Viktigst er at den nå har et innhold tilpasset gjeldende lovverk og kommunens oppgaver i form av arbeidsoppgaver og deloppgaver.



Figur 13.2: Forslag til grunnstruktur for kommunens kvalitetssikringsystem for prosessen for endring av fast eiendom. Oppdatert versjon av figur 1.3 og 2.5.

13.2 Forslag til struktur for tillatelse til endring av fast eiendom

Tillatelse til endring av fast eiendom skal være skriftlig, jf. forvaltningsloven § 23, dets form og innhold består av ulike deler som til sammen skal gi søker, andre involverte parter, eiendomslandmåler og den som fører matrikkel nødvendig informasjon for realisering. I tråd med anbefalinger om klarspråk (delkapittel 3.7.2), setter jeg konklusjonen først, det vil si selve avgjørelsen. Avgjørelsen sammen med en klar tittel gir mottakeren en rask oversikt over hva det er gitt tillatelse til og eventuelt på hvilke vilkår. I henhold til plan- og bygningsloven § 21-4 kan det settes vilkår om oppmålingsforretning når det er behov for å klarlegge grensene for den eller de matrikkelenhetene som tiltaket gjelder for. Dette vilkåret er trolig mest aktuelt i byggesaker, mens det for endring av fast eiendom bør utføres oppmåling av eksisterende grenser i forkant av en tillatelse, hvis det er tvil om hvor de eksisterende grensene går. Dette kan kombineres med å måle inn ønsket endring og ut fra det få en klarere søknad. Et annet forhold ved vilkår er de vilkårene som ikke går på søker, men som er forutsetninger som krever tilsagn fra andre myndigheter, drøftet under evalueringskriteria 2. Ut fra å sikre at saken er tilstrekkelig opplyst innebære forslaget at dette er avklart i forkant av at tillatelsen gis og derfor ikke står som vilkår i tillatelsen.

TILLATELSE TIL ENDRING AV FAST EIENDOM: [TILTAK] – [GNR/BNR/FNR/SNR].

Avgjørelsen eller konklusjon i saken, det som gjerne oppfattes som selve vedtaket, skal stå først. Det må fremkomme klart og tydelig hva det gis tillatelse til. For søknader om endring av fast eiendom er det de ulike endringene, det må derfor være klart hvilken endring som tillates og hvilke eiendommer som er involvert i endringen. Tiltakene følger av plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav m: opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom, nytt jordsameie, opprettelse av ny festegrunn eller arealoverføring. Hjemmelsgrunnlaget for tillatelsen må oppgis og delegasjonshjemmel. Videre må det fremkomme eventuelle vilkår for tillatelsen, for eksempel veirett. Vilkår skal ikke være mer tyngende enn nødvendig. Vilkår med hjemmel i plan- og bygningsloven § 21-4 femte og sjettede ledd er:

- Innbetaling av gebyr etter plan- og bygningsloven § 33-1
- Sammenslåing av eiendommer som skal nyttes under ett
- Ny festegrunn skal opprettes som festetomt eller som grunneiendom

Saksutredning: Her beskrives fakta i saken. Hva kommunen har mottatt og når. På denne måten kan søker og andre selv avgjøre om saksbehandlingstiden er overholdt og hvilke dokumenter som ligger til grunn for avgjørelsen. Gjeldende plangrunnlag for de involverte eiendommene, eventuelt med karts-kisse i vedtaket eller som vedlegg. Kontroll av rettigheter og heftelser. Nabomerknader, uttalelser og vedtak fra andre myndigheter og vurderinger i forhold til disse, jf. samordningsplikten. Karts-kisse som viser omsøkt endring, eventuelt henvisning til vedlegg som viser dette.

Begrunnelse: Som hovedregel skal et vedtak begrunnes, jf. forvaltningsloven § 24 første ledd. Det skal gis en begrunnelse som inneholder lovhenvvisninger, beskrivelse av de faktiske forhold og hovedhensyn, spesielt ved en skjønnsvurdering. Begrunnelsen skal hjelpe partene med å forstå og sette seg inn i vedtaket, jf. forvaltningsloven § 25. Partene skal få en forklaring på hvorfor vedtaket er som det er. Selv om en tillatelse innvilger en søknad er begrunnelsen et grunnlag for partene til å vurdere om de har grunn til å påklage vedtaket.

Innsynsrett: Partene skal gjøres kjent med retten til å se sakens dokumenter etter offentlighetsloven § 3.

Klageadgang: Det må informeres om klageadgangen, 3 ukers klagefrist og klageinstans jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Herunder fremgangsmåte ved klage, for eksempel til hvem i kommunen klagen skal sendes.

Utsatt iverksetting: Noen vedtak kan føre til irreversible tiltak, for eksempel tillatelse som medfører terrenginngrep eller at eksisterende bygning må rives. Dersom gjennomføring av vedtaket før en eventuell klagesak er avgjort kan føre til skade for en part i saken, kan parten be om at iverksetting av tiltaket utsettes til klagen er behandlet, jf. forvaltningsloven § 42. I saker hvor dette er aktuelt må det informeres om det.

Videre saksgang: Når klagefristen er gått ut eller en eventuell klage er ferdigbehandlet er vedtaket endelig. Da er tillatelse til endring av fast eiendom utgangspunkt for realisering. Informasjon om oppmålingsforretning og matrikulering kan være en naturlig avslutning på vedtaket. Herunder hvilke frister som gjelder og om det er noe partene bør eller skal forberede. Er det søkt om matrikulering uten fullført oppmålingsforretning (MUF) fattes det eget vedtak om det gis tillatelse eller avslag for det.

Vedlegg: Opplisting av aktuelle vedlegg som for eksempel situasjonsplan.

Mottakere: Forvaltningsloven § 27 setter krav til underretning når vedtaket er fattet. I enkelte saker kan det være flere enn søker som mottar en kopi av vedtaket. Dette kan være parter som har rettslig klageinteresse, som for eksempel berørte myndigheter eller naboer som har uttalt seg negativt gjennom nabovarslene, jf. forvaltningsloven § 28.

13.3 Mulige endringer i prosessen

Den opprinnelig figuren som viser prosessen for endring av fast eiendom i delkapittel 2.1 viser også prosessen i Danmark. I arbeidet med avhandlingen har jeg ikke undersøkt det danske systemet, men jeg har hentet inspirasjon fra deres system. I forhold til mulige endringer i prosessen i Norge vil jeg derfor først nevne kort noen forhold ved det danske systemet som jeg har latt meg inspirere av.

I Danmark benyttes termen «stjerneføring» om landinspektørens oppgaver (Kristiansen 2006:124). Den danske landinspektøren har en meglersrolle, som rekvirentens, naboens og tredjeparts mann. Landinspektøren plasseres i midten som den aktøren som innhenter nødvendig dokumentasjon og har kontakt med andre aktører som for eksempel naboer, rådgivere, rettighetshavere og kommunen. Deler av landinspektørens oppgaver tilsvarer de norske kommunenes oppgaver, blant annet i forhold til samordningsplikten og realisering av tillatelsen. Samtidig utfører landinspektøren enkelte av de oppgavene søker utfører i Norge. I henhold til landinspektørloven § 7 skal arbeidet i Danmark utføres med «omhu og nøjagtighed og i overensstemmelse med, hvad berettigede hensyn til klienternes tarv tilsiger. Sagerne skal fremmes med fornøden hurtighed».

I forhold til fagkompetanse og ansvar er det krav til dette i Danmark. Landinspektøren skal ha besikelse i tråd med landinspektørloven § 1, og de stilles til ansvar for arbeidet de utfører. I Norge er det ikke krav til saksbehandlers fagkompetanse, men med de vedtatte endringene i matrikkeloven § 35 blir det krav til eiendomslandmålers fagkompetanse når endringene og krav om landmålerbrev trer i kraft, hvilke krav er ikke avklart i 2018.

Sakstypen som er beskrevet og undersøkt i avhandlingen er endring av fast eiendom. Det er i dag fem søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav m. Dette er opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom, nytt jordsameie, ny festegrund eller arealoverføring. Matrikkeloven § 5 definerer innholdet i matrikkelenhetene og § 10 stiller vilkår om tillatelse etter plan- og bygningsloven for å føre endringene i matrikkelen.

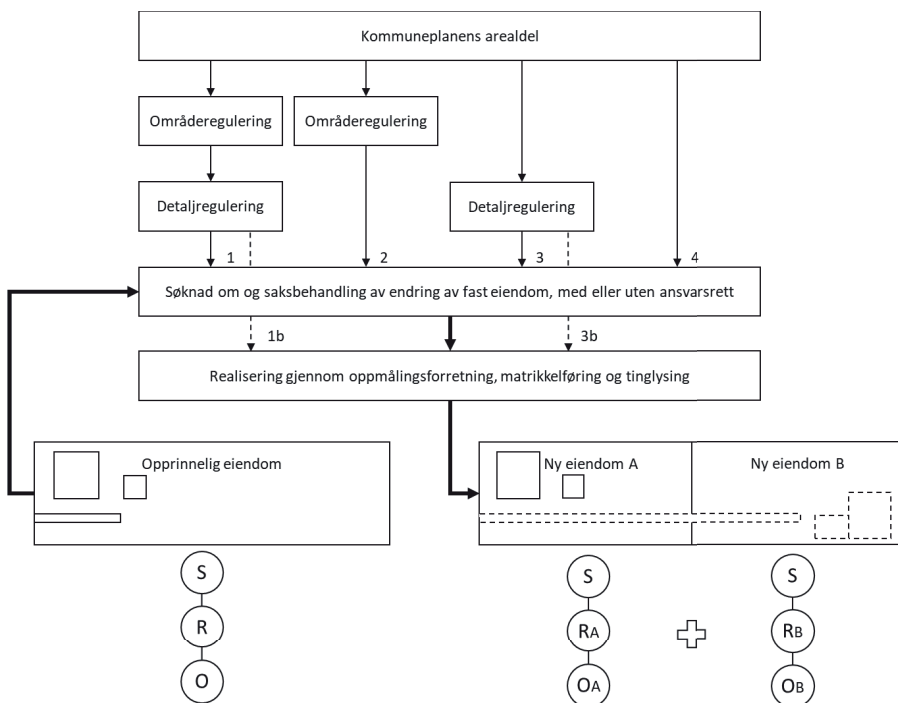
I løpet av forskningsprosjektet har jeg gjort meg noen tanker i forhold til mulige saksforløp basert på utgangspunktet i den enkelte sak. Det er en tydeligere differensiering mellom ulike typer saker, herunder en tilnærming til lovliggjøring av dagens ulovlige praksis når det foreligger eiendomsgrenser inntegnet i reguleringsplan, jf. delkapittel 10.2 og fritekstsvaret som gir uttrykk for at endringer i prosessen er ønskelig (saksbehandler spørsmål 64). Forslagene bygger på tre forhold, hvor det første er at grunnlaget for en søknad er, foruten eventuell avtale mellom partene, en arealplan og at arealplanens detaljgrad og kvalitet er avgjørende for sakens forløp. For det andre, krav om fagkunnskap. For det tredje, dagens modell i plan- og bygningsloven § 20-2 som deler tiltak etter § 20-1 i tre kategorier:

- Søknadspliktige tiltak med krav om ansvarlige foretak, jf. § 20-3
- Søknadspliktige tiltak som kan forestås av tiltakshaver, jf. § 20-4
- Tiltak som er unntatt fra søknadsplikt, jf. §§ 20-5 til 20-8

Alle tiltakene må være i tråd med gjeldende lover og arealplan, også når det ikke er søknadspliktig. Dette er beskrevet som forutsetninger i forarbeidene, jf. Ot.prp. nr.45 (2007-2008): kapittel 27. Det er søker som er ansvarlig for dette og ansvaret følger av § 23-1.

Figur 13.3 viser forslag til samme tredeling for sakstypen endring av fast eiendom som for byggesaker. Det vil si en inndeling i tiltak som krever ansvarlig søker eller alternativt søker med fagkompetanse, tiltak hvor hjemmelshaver selv kan være søker og tiltak som er unntatt søknadsplikt. For den siste kategorien kommer forslaget i tillegg til de tiltakene som allerede er unntatt søknadsplikt, som for eksempel grensejustering. Plangrunnlaget og matrikkelen vil være avgjørende for om et tiltak kan unntas søknadsplikt og saksbehandling.

Figur 13.3 er en sammenstilling og videreutvikling av tidligere presenterte figurer. Jeg har tatt utgangspunkt i figur 3.1 som viser mulige kombinasjoner av plantyper i forkant av søknad og saksbehandling, hvor ulik detaljeringsgrad på plannivåene fører til ulik grad av frihet for søker og skjønnsutøvelse for kommunen, ofte utført av saksbehandler. Videre har jeg satt inn figur 2.4 som viser endring av fast eiendom fra én til to eiendommer (A og B). Dette for å illustrere hvilken endring som er ønskelig og at endringen fører til endring av rettigheter ($R \rightarrow RA+RB$) og eiendommens utforming ($O \rightarrow OA+OB$). Den som innehar rettighetene (S) er den samme inntil overføring av rettighet til nytt subjekt ved tinglysing.



Figur 13.3: Forslag til saksforløp for endring av fast eiendom basert på plangrunnlaget for søknad og saksbehandling, markert som 1-4 og forløpene 1b og 3b som forslag til nye forløp. De ulike forløpene er nærmere beskrevet på neste side.

Figur 13.3 viser forslag til mulige saksforløp for endring av fast eiendom basert på hvilket plangrunnlag som ligger til grunn for søknad og saksbehandling av endring av fast eiendom. Forløpene er markert som 1-4 i tråd med tidligere presenterte figur i delkapittel 3.2. Forløpene 1b og 3b er forslag til nye forløp der saksbehandling ikke er nødvendig. Dette er forslag som krever lovendring for å gjennomføres. De er ikke helt ulike dagens unntak som er beskrevet i plan- og bygningsloven § 20-5 tredje ledd hvor det heter at «[t]illatelse er heller ikke nødvendig for tiltak som nevnt i § 20-1 bokstav m når tiltaket skjer som ledd i jordskifte i samsvar med rettslig bindende plan, eller når tiltaket skjer etter krav som nevnt i matrikelloven § 9 første ledd bokstav g», eller det gjelder grensejustering.

Forløpene kan beskrives som følger:

Forløp 1: Alle nødvendige forhold er avklart i planprosessene og søknad kan forestås av søker uten krav til søkers fagkompetanse.

Forløp 1b: Alle nødvendige forhold er avklart i planprosessene, eiendomslandmåler innehar fagkompetanse og søker kan rekvirere oppmålingsforretning uten å gå veien om søknad og tillatelse etter plan- og bygningsloven.

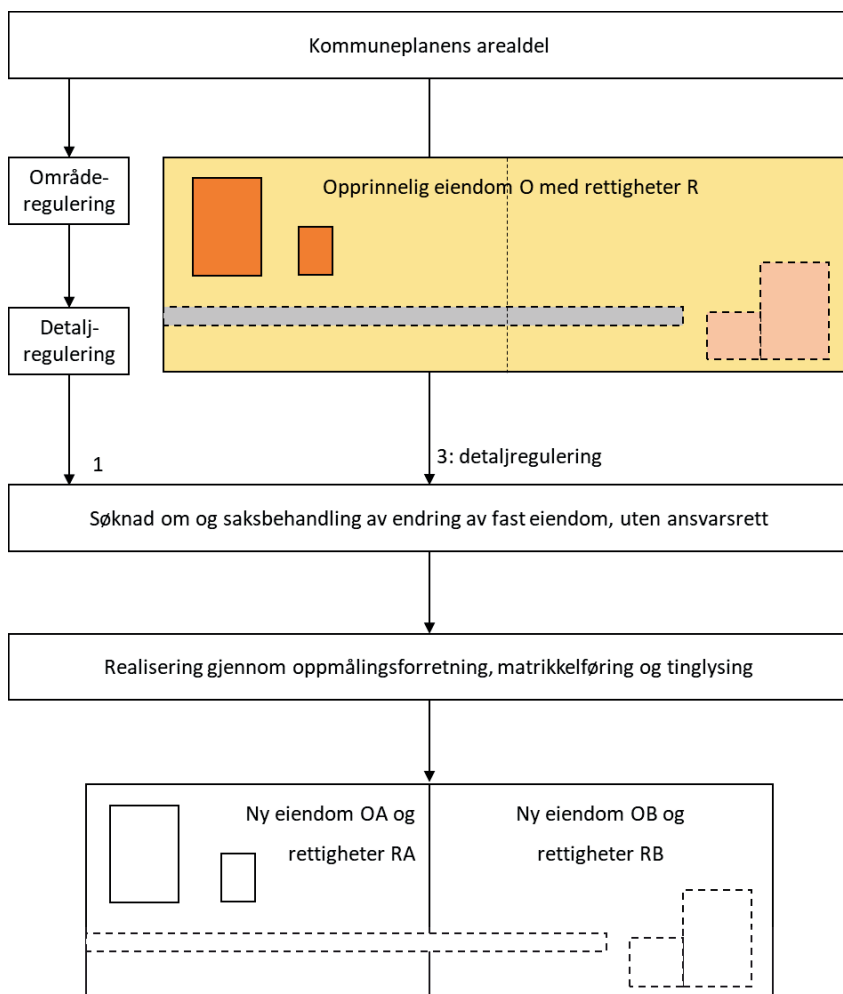
Forløp 2: Mye er avklart i planprosessen, kommunen vurderer om søknad kan forestås av søker uten krav til søkers fagkompetanse.

Forløp 3: Alle nødvendige forhold er avklart i planprosessene og søknad kan forestås av søker uten krav til søkers fagkompetanse.

Forløp 3b: Mye er avklart i planprosessen, eiendomslandmåler innehar fagkompetanse og kommunen vurderer om søker kan rekvirere oppmålingsforretning uten å gå veien om søknad og tillatelse etter plan- og bygningsloven.

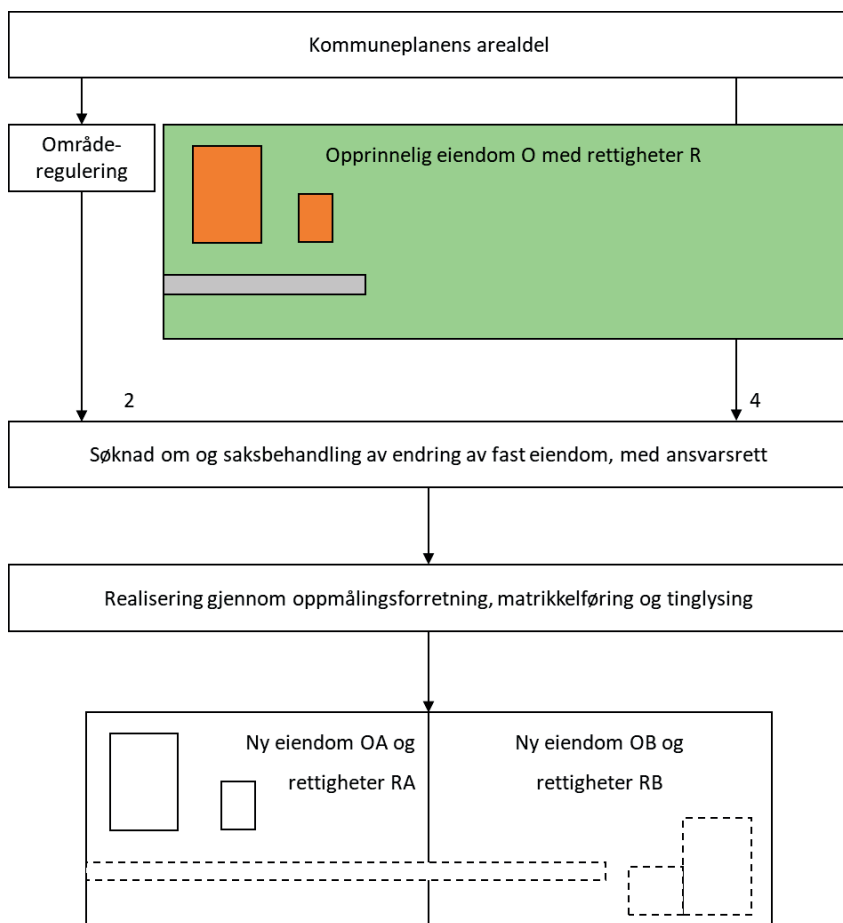
Forløp 4: Overordnende avklaringer er gjennomført i planprosessen og søknad må forestås av ansvarlig søker eller annen søker med fagkompetanse.

Basert på tidligere presenterte figur 7.13 med forslag til ulike løsninger ved endring fra en eiendom til eiendommene A og B basert på arealplan, viser figurene 13.4 og 13.5 eksempler på prosessforløp og om søknaden utarbeides av hjemmelshaver eller ansvarlig søker eller alternativt en søker med fagkompetanse. Forslag til prosess hvor saksbehandling utelates drøftes etter disse og illustreres i figur 13.6. Forslagene må videre sees i sammenheng med delkapittel 13.4 om fagkompetanse og 24/7 kommunen. Den digitale kommunen som skal være tilgjengelig for brukerne hele døgnet hele året vil stille andre krav enn det som har vært virkeligheten frem til i dag. Dette er en første tilnærming fra min side og jeg mener temaet må behandles grundigere i det pågående arbeidet med digitalisering av offentlig sektor.



Figur 13.4: Eksempel på saksforløp for søknad om opprettelse av ny grunneiendom i tråd med arealplan.

I eksempelet i figur 13.4 er opprinnelig eiendom regulert til bolig med regulert videreføring av vei, ny eiendomsgrense og ny bebyggelse, vist med gulffarger og stiplede linjer. Saken kan følge forløp 1 eller 3 hvor nødvendige forhold er avklart i planprosessen og søknad forestås av søker uten krav til fagkompetanse. Dette eksempelet kan også følge de foreslåtte forløpene 1b og 3b hvor eiendomslandmåler innehar fagkompetanse og søker kan rekvirere oppmålingsforretning uten å gå veien om søknad og tillatelse etter plan- og bygningsloven (se også figur 13.6).



Figur 13.5: Eksempel på saksforløp for søknad om opprettelse av ny grunneiendom i LNFR-område.

I eksempelet i figur 13. 5 er opprinnelig eiendom avsatt til eksisterende bolig i LNFR-område i kommuneplanens arealdel, eventuelt områderegulering og ingen nye tiltak er vist i arealplan. Saken kan følge forløp 2 eller 4 hvor mye er avklart i planprosessen og kommunen vurderer om søknad kan forestås av søker uten krav til søkers fagkompetanse (forløp 2) eller om søknad må forestås av ansvarlig søker eller annen søker med fagkompetanse (forløp 4). Innføring av krav om fagkompetanse hos søker må baseres på at det skal gi mer komplette søknader og at søknaden enklere kan gjennomføres ved en digital saksbehandling. Det må være brukeren, her søker, som skal få deler av gevinsten som beskrives av DiBK når de uttaler at elektronisk saksbehandling (ebyggesak) skal bidra til en «mer effektiv produksjon i kommunene og mer enhetlig praktisering av regelverket» (DiBK 2014:18).

Datamaterialet viser at det er feil og mangler i søknader om endring av fast eiendom, og gjennom det et potensiale for forbedring. Krav til fagkompetanse hos søker kan være ett mulig bidrag til mer komplette søknader. Et annet forhold er utgangspunktet for selve søknaden, det vil si informasjonen i matrikkel og arealplan. Et tredje forhold, som nevnt i delkapittel 7.4, er standardisering og digitalisering. Klare og stringente saksforløp kan bidra til at søker leverer en mer komplett søknad og at søknaden gjennomgår saksbehandling uten unødig opphold.

Avslutningsvis er temaet i dette delkapittelet en drøftelse av muligheten til å unnta tiltak fra søknadsplikt basert på grunnlaget, det vil si informasjonen i matrikkel og arealplan. Jeg mener dette kan være et bidrag til en mer digital prosess, økt fokus på kvaliteten i matrikkelen som utgangspunkt for de endringene som ønskes og viktigheten av grundige og inkluderende planprosesser. Forslaget vil videre kunne spare de som ønsker endringene, for eksempel eiendomsutviklere, for både tid og kostnader ved å «hoppe over» saksbehandling.

Forslaget fører til et behov for endringer av det formelle rammeverket for gjennomføring av endring av fast eiendom. Endringer som i institusjonell teori beskrives som endring basert på endringer i samfunnet, hvor institusjonen utvikles i tråd med behov og hva som gir best resultat (delkapittel 2.2.2). Kommuner som i dag unnlater saksbehandling for søknadspliktige tiltak er i strid med lov. Kommunene er revolusjonære endringsagenter som ønsker endring og selv ikke følger reglene (Mahoney og Thelen 2010:23). Bakgrunnen for å velge et annet forløp enn det som er bestemt i lov kan være tilpasninger til endringer i samfunnet. Det kan for eksempel være krav om raskere gjennomføring eller at kvaliteten på detaljplanen er forbedret på grunn av teknologisk utvikling. Mulige endringer i prosessen for endring av fast eiendom er én tilnærming til samfunnets økende krav til effektivitet.

Når tiltak unntas søknadsplikt sender ikke søker inn en søknad om endring av fast eiendom. Vedkommende som er gitt betegnelsen søker i avhandlingen må sende inn en rekvisisjon om oppmålingsforretning. I matrikkelloven er vedkommende omtalt som rekvirent og i henhold til matrikkelforskriften § 23 nr. 1 kan oppmålingsforretning rekvireres av den som kan kreve matrikkelføring etter matrikkelloven § 9 og §§ 14 til 17. Fordi det i det videre forslaget er søknadspliktige tiltak som unntas søknadsplikt på gitte vilkår opprettholder jeg bruken av søker som betegnelse på vedkommende som rekvirerer oppmålingsforretning. Et tiltak som unntas søknadsplikt setter krav til søker som må utarbeide en søknad i tråd med detaljplanen og delvis ta ansvar for forhold til annet lovverk, jf. samordning i SAK 10 § 6-2.

Når tiltaket er unntatt søknadsplikt fattes det ikke et enkeltvedtak. Eiendomslandmåler må utføre en kontroll av rekvisisjonen blant annet i forhold til om den ønskede endringen kan unntas søknadsplikt. Det kan reises en generell innvending om at det som i realiteten skjer er at kommunen gjør vurderinger som er bestemmende for rettigheter og plikter (forvaltningsloven § 2 bokstav b) til søker på et nivå der rettsikkerheten er svakere fordi det

ikke er underlagt de samme saksbehandlingsreglene som ved behandling av en søknad. Det blir derfor viktig at den kontrollen som utføres ikke får en annen virkning enn den kontrollen eiendomslandmåler allerede utfører i andre saker. I henhold til matrikkelforskriften § 6 skal kommunen kontrollere rekvisisjonen:

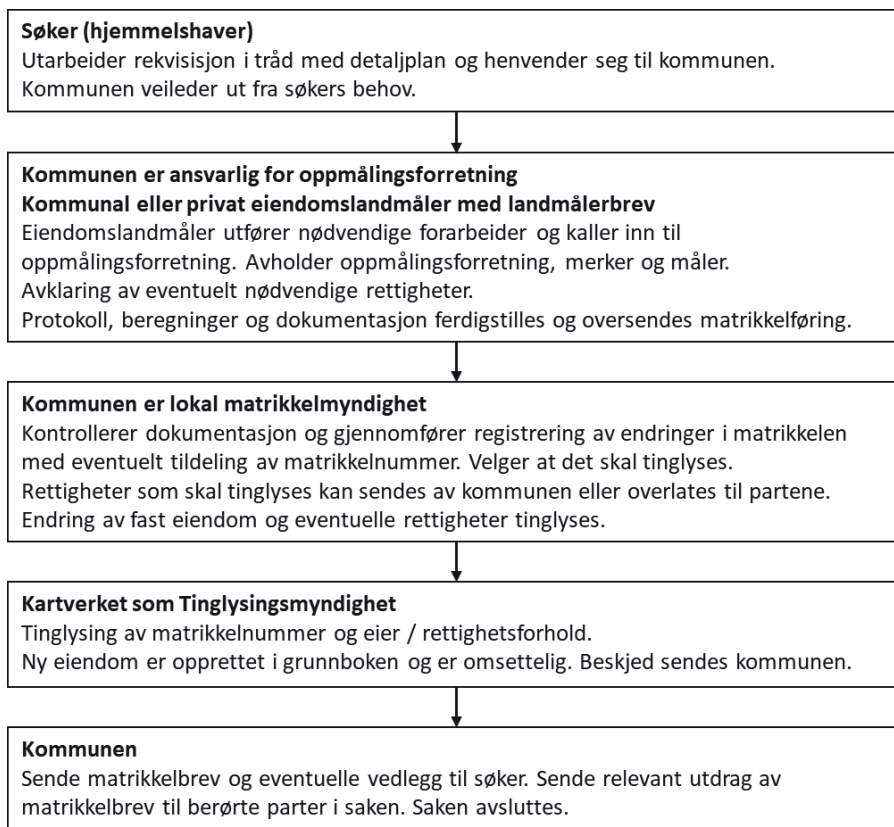
«Kommunen skal kontrollere om rekvisisjon av oppmålingsforretning eller krav om matrikkelføring har mangler eller feil når kommunen tar i mot rekvisisjonen eller kravet. Finner kommunen at rekvisisjonen eller kravet må rettes, skal kommunen underrette den som har satt fram rekvisisjonen eller kravet, om hva som må rettes. Etterkommer ikke vedkommende kommunens krav innen fastsatt frist, kan kommunen avvise rekvisisjonen eller kravet om matrikkelføring».

Et eksempel på kontroll av tiltak som er unntatt søknadsplikt er grensejustering. Ved rekvisisjon av grensejustering må eiendomslandmåler gjøre en vurdering av om rekvisisjonen faller inn under matrikkelloven § 16 om grensejustering eller om det er en arealoverføring etter § 15, som er søknadspliktig.

God landmålerskikk er naturlig å trekke inn som et moment i hvordan eiendomslandmåler skal utføre kontroll av rekvisisjonen og oppmålingsforretningen som sådan. Blant annet er det etter matrikkelloven § 35, jf. matrikkelforskriften § 23 ikke krav om kvittering for nabovarsling som vedlegg til en rekvisisjon av oppmålingsforretning, slik det er for en søknad om tiltak etter plan- og bygningsloven. Matrikkelforskriften § 37 gir en oversikt over hvem som skal kalles inn til oppmålingsforretning. I tråd med god landmålerskikk er det eiendomslandmåler som vurderer om andre parter har en berettiget interesse av å være tilstede under gjennomføringen av oppmålingsforretningen og kaller de inn. Videre kan kravet om at eiendomslandmåleren skal ta vare på alle parters interesser, gjøre seg kjent med sakens rammer og tilstrebe at alle opplysninger som har betydning for forretningen kommer frem (NJKF og HiB 2012) dekke deler av de forholdene som belyses gjennom saksbehandling for de søknadspliktige tiltakene.

Selve oppmålingsforretningen vil fortsatt være et offentlig forvaltningsansvar som presisert i Innst. 146L (2017-2018): vedlegg 2. Oppmålingsforretningen gjennomføres av en eiendomslandmåler som bestyrer av forretningen. Det er først føring av endringene i matrikkelen som regnes som et enkeltvedtak som kan påklages etter matrikkelloven § 46 bokstav a. Oppmålingsforretningen må gjennomføres i tråd med det formelle rammeverket og eiendomslandmåler må forholde seg til detaljplanen slik han eller hun i dag forholder seg til både den og tillatelsen. Videre må eiendomslandmåler bistå partene og i tråd med matrikkelloven § 33 første ledd ta vare på alle partenes interesser.

Figur 13.6 viser prosessen for endring av fast eiendom når tiltak nevnt i plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav m unntas søknadsplikt. Prosessen som er beskrevet og som fremkommer av figuren har to forutsetninger, som også kan sees på som to utfordringer ved å innføre et slikt unntak fra søknadsplikten. Dette er registrert informasjon i matrikkelen og krav til detaljplan med bestemmelser.



Figur 13.6: Forslag til grunnstruktur for kommunens kvalitetssikringssystem for prosessen for endring av fast eiendom i saker som unntas søknadsplikt, og gjennomføres med detaljplanen som grunnlag for rekvisisjon og oppmålingsforretning.

Fordi Norge har hatt ulike lover for by og land, har ikke registrene vært ført på en ensartet måte og kvaliteten på grenser i forhold til stedfesting har variert over tid (Sevatdal 2017: kapittel 7). Matrikkelen er derfor et register bestående av informasjon med ulik kvalitet og fullstendighet, og grensepunkt med ulik stedfestingsnøyaktighet. Dette fører til utfordringer ved bruk av matrikkelen. Målet er et «einsarta og påliteleg register (matrikkelen) over alle faste eiendommer i landet, og at grenser og eideomsforhold blir klarlagde» (matrikkeloven § 1). Arealplaner utarbeides gjerne på grunnlag av eiendomsgrenser fra matrikkelen. Som beskrevet tidligere er arealplaner grenseløse, men utgangspunktet er gjeldende situasjon som for eksempel benyttes til avgrensning av planområdet. Videre benyttes informasjon om eksisterende bebyggelse. I tråd med matrikkeloven § 4 skal matrikkelen inneholde «opplysningar om den enkelte matrikkeleininga som er nødvendig for planlegging, utbygging, bruk og vern av fast eiendom, under dette offisielle nemningar og opplysningar

om den enkelte bygning, bustad og adresse». Fordi informasjonen skal finnes i matrikkelen og at matrikkelen kan være ufullstendig for det aktuelle området som planlegges, må det vurderes om det er behov for kvalitetsheving eller komplettering av informasjon før matrikkelen legges til grunn for planarbeidet. En mulighet er å sette krav til at involverte eiendommer skal være ført på bakgrunn av oppmålingsforretning, eventuelt jordskiftesak eller kart- og delingsforretning der eiendomsgrensene er koordinatbestemt. I tilfeller der det er tvil eller tvist må informasjonen i matrikkelen kvalitetsheves for å benytte det i detaljplan. Et argument som taler for at informasjon om eiendomsgrenser skal være ført etter innføring av matrikkelloven er hensynet til partene og deres mulighet til å ivareta egne interesser ved at føring av endring av fast eiendom i matrikkelen etter matrikkelloven § 46 kan påklages.

Planprosessen forutsetter at en rekke forhold skal være avklart før detaljplanen vedtas, «[r]eguleringsplan avveier ulike hensyn på et tilpasset detaljeringsnivå, avklarer eventuelle målkonflikter, klargjør arealer for utbygging og sikrer vern/bevaring» (KMD 2017:10). Prosessen må inkludere myndigheter, parter, interesseorganisasjoner mfl. og sikre uttalelser på et tilstrekkelig detaljert nivå i forhold til å kunne unnta tiltakene fra søknadsplikt når eiendommene skal endres. Reglene om samordning og samarbeid i planprosessen skal skape forutsigbarhet for de involverte aktørene, herunder hjemmelshavere, rettighetshavere og naboer. Blant de forholdene som må avklares er atkomst, vann og avløp. Der det ikke løses ved offentlige anlegg må nødvendige rettigheter sikres i planprosessen og fastsettes i bestemmelsene. I forbindelse med veier må de planlegges med tilstrekkelig nøyaktighet i forhold til for eksempel høyder og skråningsutslag slik at inntegnede nye eiendommer ikke mister bebyggbart areal til vei utover det detaljplanen viser. I tillegg til eventuelle nødvendige rettigheter til atkomst, vann og avløp kan det være behov for at detaljplanen klargjør andre nye rettigheter og forholdet til eksisterende. Spesielt rettigheter som vil være til hinder for ønsket utvikling må være avklart i planprosessen. Eksempler på det er full urådighetssperre som vil være til hinder for opprettelse av ny grunneiendom, arealoverføring m.m. Med andre ord må det som avklares gjennom saksbehandling i stor grad være avklart i planprosessen og beskrevet i bestemmelsene. Det resterende må eiendomslandmåler bistå med. Avklaringene i planprosessen bidrar videre til at detaljplaner følges ved de påfølgende avgjørelsene, slik det er uttalt i plan- og bygningsloven § 12-4.

Forslaget er ikke ment å være løsningen for en rekke tiltak etter eksisterende detaljplaner. Det er en løsning som kan tilpasses fremtidens krav til forenkling og digitale prosesser. Videre et insitamant for utbyggere mfl. til å legge ressurser i å utarbeide detaljplaner som i neste runde sparer dem for tid og saksomkostninger som er forbundet med saksbehandling.

13.4 Fagkompetanse og 24/7-kommunen

Fagkompetanse er undersøkt i mine spørreundersøkelser og av andre, jf. sammenligningen i delkapittel 6.3.2. Fagkompetanse kan vurderes i ulike ledd av prosessen fra en arealplan, endring av eiendommer og til ferdig bygg. Krav til fagkompetanse kan vurderes for ulike aktører, ansatte i kommunen og søker. Krav til fagkompetanse hos aktører som skal bistå med faglig veiledning er sjelden eller aldri en del av debatten, det kunne den godt vært.

I debatten om matrikkelloven pekes det på at en privatisering av oppmåling av eiendom kan føre til at det private firmaet kan delta i hele prosessen. De kan bistå søker med utarbeidelse av søknad tilsvarende en ansvarlig søker. En utfordring med en slik løsning er at kommunen mister fagkompetanse innen kart og oppmåling. En fagkompetanse som er viktig for andre deler av kommunens ansvarsområder. Da dette ble undersøkt av Hegstad (2003:305) svarte 65 % av kommunene at de vurderte det som fullstendig eller i stor grad sannsynlig at de ville miste grunnlaget for nødvendig kart- og oppmålingskompetanse. Da jeg stilte samme spørsmål i spørreundersøkelse i 2015 svarte 64 % av eiendomslandmålerne at de vurderte det som fullstendig eller i stor grad sannsynlig at de ville miste grunnlaget for nødvendig kart- og oppmålingskompetanse (eiendomslandmåler spørsmål 40). Det vil si at flertallet av respondentene som har svart på vegne av sine kommuner fortsatt vurderer det som stor sannsynlighet for at de mister fagkompetanse ved en privatisering.

De foreslåtte endringene av matrikkelloven opprettholdt oppmålingsforretning og føring av matrikkelen som kommunale oppgaver og kommunens ansvar, jf. endringslov til matrikkelloven og plan- og bygningsloven i 2018, det som i avhandlingen inngår i realisering av tillatelsen. Det er derfor liten grunn til å tro at kommunen mister fagkompetanse på grunn av de vedtatte endringene i matrikkelloven. Det er derimot nærliggende å forvente en økning i fagkompetanse hos kommuner som selv utfører oppmålingsforretninger da matrikkelloven § 35 nytt andre ledd inneholder krav om landmålerbrev. Hva som skal inngå i kravet er enda ikke fastsatt, men det bør være en målsetting at det skal føre til økt fagkompetanse i kommunene som de kan nyttiggjøre seg av tidlig i prosessen og ved realisering. Krav om landmålerbrev kan føre til et løft for privat bransje som bistår søkere, både hvis det innføres krav om ansvarlig søker og for søknader uten krav til fagkompetanse.

Krav om fagkompetanse er også tatt opp som et mulig tiltak i forbindelse med forenkling og effektivisering av planprosessen: «Vurdere om det skal innføres krav til kompetanse hos forslagsstiller til en plan, på samme måte som det i dag er krav til de som erklærer ansvarsrett i byggesaker» (DiBK 2016:10). Krav til fagkompetanse for delene av prosessen fra arealplan, endring av fast eiendom til byggesak mener jeg må koordineres.

Det er et uttalt politisk ønske å fornye, forenkle og forbedre. Offentlig sektor skal bidra til dette. Blant annet skal fremtidens kommune i størst mulig grad være en 24/7-kommune.

Brukerne skal få hjelp eller kunne betjene seg selv hele døgnet alle dager i året. Det vil være avgjørende å ha teknologi og digitale løsninger som legger til rette for denne utviklingen. I digitaliseringsrundskrivnet heter det at «[d]igitalisering handler om å bruke teknologi til å fornye, forenkle og forbedre. Det handler om å tilby tjenester som er enkle å bruke, effektive og pålitelige. Digitalisering legger til rette for økt verdiskaping og innovasjon, og kan bidra til å øke produktiviteten i både privat og offentlig sektor» (Rundskriv H-7/17). Saksbehandlerne skal gjøre mindre i hver sak. Et viktig spørsmål i prosessen er hvordan jobben skal gjøres mer effektiv, samtidig som det sikrer kvalitet og gir bedre tjenester?

For byggesøknader er digitale løsninger tatt i bruk. Her skal all kommunikasjon og databehandling være basert på selvbetjening og automatisering i størst mulig grad. Byggesaksbehandlerne i kommunen skal i fremtiden kun håndtere det som må gjøres manuelt. Matrikkelen er viktig i byggesakene og digitaliseringen. Ved søknad om endring av fast eiendom blir den, om mulig, enda viktigere. Endring av fast eiendom er endring av eiendoms grensene i matrikkelen.

Hvilken retning eller form digitaliseringen tar legger føringer for hvilke løsninger som er aktuelle. Det første skrittet for eiendomsdannelse er arealplanen. Hvis den er gjennomarbeidet og oppdatert stiller det generelt lavere krav til fagkompetanse videre i forhold til søker og kommunens saksbehandling. Det er ikke krav om fagkompetanse til saksbehandler. Det er det heller ikke for andre i kommunen som behandler saker etter plan- og bygningsloven. I hvilken grad dette bør debatteres avhenger av hvordan rolle kommunen skal ha i forhold til den pågående digitaliseringen av offentlig forvaltning.

Jeg tror fagkompetanse og kvalitet er viktige stikkord på veien mot mer digitale løsninger. For arealplan må det stilles krav til fagkompetanse hos den som utarbeider arealplanen, krav til samordning styrkes, sette krav til at eksisterende eiendoms-grenser i planområdet skal være avklart og det skal være tatt stilling til eksisterende og behov for nye rettigheter. For endring av fast eiendom har jeg kommet med forslag til sakstyper i figur 13.3-13.5. Saksbehandler må inneha en viss fagkompetanse også ved en mer digital saksbehandling, men hvis det går over til å bli en ren kontroll oppgave kan dette vurderes annerledes. Eiendomslandmåler har krav til matrikkelbrev (fagkompetanse) og for matrikkelførere bør krav til fagkompetanse styrkes slik at det utføres en reell kontroll ved føring.

Det kan, slik det er i dag, være vanskelig å se for seg en digital 24/7 kommune for de oppgavene som handler om eiendom så lenge avtalefriheten står så sterkt uten krav om registrering av avtalene. Med matrikkelen som viktig informasjonskilde for eiendoms grenser og annen eiendomsinformasjon som for eksempel adresse og bygg, vil den komplette digitale kommunen ikke være mulig før informasjonen i matrikkelen i all hovedsak når matrikkellovens formål om «at det blir ført eit einsarta og påliteleg register (matrikkelen) over alle faste eige dommar i landet, og at grenser og eige domsforhold blir klarlagde» (§ 1).

13.5 Videre forskning

Undersøkelser for å besvare ett forskningsspørsmål generere nye. Det er sant som det er sagt at jo mer jeg vet jo mer vet jeg at jeg ikke vet. På tidspunkter i arbeidet har jeg fått inntrykk av at alt jeg gjør kun genererer nye spørsmål og ingen svar, men jeg innser at det er en viktig del av forskningen. Mitt forskningsprosjekt skal gi svar, men også danne grunnlag for nye undersøkelser, slik jeg har bygd på andres arbeid.

For alle temaene i avhandlingen kan det utvikles nye spørsmål som undersøkes ved bruk av andre metoder, som for eksempel case studier av små vs. store kommuner eller kommuner med en saksbehandler vs. kommuner med flere. Det er aktuelt å undersøke prosessen eller enkelte deler av den, i forhold til hvilket tiltak som skal gjennomføres. Det er ulike forhold som må tas hensyn til avhengig av tiltaket det søkes om.

Søknader som inneholder dispensasjon, det vil si saker der skjønnsrommet er større, bør undersøkes som et eget tema. Avhandlingen behandler dispensasjon i flere av kapitlene og i en artikkel, men temaet kunne vært en avhandling alene.

På et mer overordnet nivå er utvikling av søknadsskjemaer, kvalitetssikringssystemer og maler for vedtak fra sentralt hold et aktuelt tema. For å gjøre det må det utføres nærmere undersøkelser av hva eksisterende søknadsskjemaer inneholder og hva de bør inneholde for å gi de opplysningene som er nødvendige for saksbehandlingen. Hvilke krav som må settes til en situasjonsplan eller annet kartgrunnlag som skal legges ved søknaden er en naturlig del av en slik undersøkelse. På samme måte som søknadsskjemaer bør også eksisterende kvalitetssikringssystemer og vedtak undersøkes nærmere. Hvilke vilkår som stilles og hvilke vilkår som skal, bør og kan stilles er et spennende og aktuelt tema, sammen med hva som skal være avklart før saken ansees å være komplett og det kan fattes et vedtak. Er det mulig å utvikle den perfekte søknad og den perfekte tillatelse?

De nevnte temaene kan undersøkes ved bruk av evalueringskriterier for forsvarlig saksbehandling, gå grundigere inn i enkelt temaer og utvikle mer detaljerte og konkrete forslag enn jeg har gjort. Norges geografi og ulike politiske mål tatt i betraktning har kanskje behov for ulike løsninger som kan samles i en felles informasjonsløsning eller databank.

Videre er det behov for undersøkelser som tar for seg spørsmålene: Hva skjer i et helautomatisert system basert på data med dagens kvalitet? Hvilke løsninger finnes eller endringer må gjennomføres for å få benytte matrikkel som saksbehandlingsverktøy? Er det mulig å unnta flere tiltak fra søknadsplikten? Det er mye spennende å forske videre på.

Bilde forrige side: Standard søknadsskjema for tiltak uten ansvarsrett i plan- og bygningsloven § 20-1 (Utforming: Gunnar Tenge. Foto: Leikny Gammelmo).

Litteratur

- Aadland, B. (2011a) Eiendomsgrenser og avtalefrihet. *Tidsskrift for eiendomsrett*, 3-2011: 127-146
- Aadland, B. (2011b) God landmålerskikk - et bidrag til begrepsavklaring. *Kart og Plan*, 71 (2-2011): 119-129
- Aadland, B. (2012) Bedre kunnskap om forvaltningens erfaringer i seksjoneringsaker. - Kartlegging/evaluering av noen problemstillinger etter eierseksjonsloven. Høgskolen i Bergen
- Aadland, B. og Gammelmo, L. (2012) Redegjørelse for retningslinjene for god landmålerskikk. Landmåleren – en stolt og uensartet yrkesgruppe. *Kart og Plan*, 72 (2-2012): 142-145
- Aanerud, J. G. (2017) Tolkning av reguleringsplaner. *Tidsskrift for eiendomsrett*, 2-2017: 111-172
- Aasland, T. (2017) Etiske utfordringer i forvaltningen. *Kommunerevisoren*, nr. 3/2017: 12-13
- Andreassen, K., Gjerde, H. L., Mæhla, L. J. R. og Neumann, N. (2016) *Hvordan ser kommunene på innføring av fritt landmålervalg?* Bacheloroppgave: Høgskolen i Bergen, Institutt for byggfag
- Arruñada, B. (2012) Institutional foundations of impersonal exchange: theory and policy of contractual registries. Chicago: The University of Chicago Press
- Berge, E. (2008) *Collective land rights: Can Africa learn anything from Norwegian practices?* I: Onsrud, H. og Busch, E. (red.). Norwegian land tools relevant to Africa: Workshop Outcome Report, 3-4 May 2007, Oslo, Norway. 121-156
- Berge, E. (2011) Egedomsregime. *Kart og Plan*, 71 (3-2011): 172-179
- Bergenseren (2008) Private planer stadig viktigere for by utviklingen. *Bergenseren nr. 7 - April 08*
- Bergsholm, E. (2012). Overdragelse av eiendom uten delingstillatelse etter jordloven § 12. *Lov og Rett*, vol. 51 nr. 5
- Bergsholm, E. (2016) Rettigheter i fast eiendom -En innføring i tingsrett. Fagbokforlaget
- Bernt, J. F. (2016) *Delegering: juss*. I Store norske leksikon: https://snl.no/delegering_-_juss (lest 18. mars 2018)
- Borge, F. A. (2014) *Avtalefriheten ved eiendomsdannelse*. I: Røsnes, A. E. (red.) *Arealadministrasjon*, s. 161-181. Oslo: Universitetsforlaget
- Bush, P. D. (1987) The Theory of Institutional Change. *Journal of Economic Issues*, XXI no. 3 September: 1075-1116
- Creswell, J. W., Plano, C. og Vicki, L. (2011) *Choosing a Mixed Methods Design*. I: Creswell, J. W., Plano, C. og Vicki, L. (red.) *Designing and Conducting Mixed Methods Research*, s. 53-106. Thousand Oaks: Sage
- Dahlum, S. (2014) *Kvantitativ Analyse*. I Store norske leksikon: https://snl.no/kvantitativ_analyse (lest 8. feb. 2017)

- Dahlum, S. (2015) *Validitet*. I Store norske leksikon: <https://snl.no/validitet> (lest 8. feb. 2017)
- Davy, B. (2012) *Land Policy - Planning and the Spatial Consequences of Property*: Ashgate Publishing Limited
- De Soto, H. (2001) *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. London: Black Swan
- Deininger, K. og Feder, G. (2009) *Land Registration, Economic Development, and Poverty Reduction*. I: Ingram, G. K. og Hong, Y.-h. (red.) *Property Rights and Land Policies*, s. 257-295. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy
- DiBK (2014) *BYGGNETT En strategi for fremtidens digitale byggsektor*: Direktoratet for byggkvalitet
- DiBK (2016) *Kartlegging av utfordringer i plan- og byggesakprosessen. Rapport fra prosjektet utfordringer plan-/byggesakprosess ref: 15/6664*. Direktoratet for byggkvalitet
- DiBK (2018) *Nye nasjonale sjekklister for byggesak*: Direktoratet for byggkvalitet. Tilgjengelig fra: <https://dibk.no/saksbehandling/byggesaksbehandling-i-praksis/nye-nasjonale-sjekklister-for-byggesak/> (lest 14. juni 2018)
- Domstoladministrasjonen (2015). *Domstolene i Norge. Årsrapport 2015*
- Douglas, M. (1986) *How institutions think*. Syracuse, N.Y: Syracuse University Press
- Dugstad, L. og Skaalmo, G. (2017a) *De rikes arkitekt*. Dagens Næringsliv 30. september 2017
- Dugstad, L. og Skaalmo, G. (2017b) *Intervju med Winge i forbindelse med korrupsjonssaken i Tjøme*. Dagens Næringsliv 2. oktober 2017
- Dunleavy, P. (2003) *Authoring a PhD*: Palgrave Macmillan
- Eckhoff, T. og Graver, H. P. (1991) *Regelstyring av lokale forvaltningsvedtak : praktisering av bygningsloven*. Oslo
- Eckhoff, T. og Smith, E. (2018) *Forvaltningsrett*, 11. utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Ektvedt, S-L. og Braaten, A. (2014) *Adgangen til å endre eksisterende matrikelenheter -med fokus på grunneiendom, eierseksjon og festegrunn*. *Kart og Plan*, 74 (2-2014): 102-111
- EU (2014) *EU Anti-Corruption Report*. Report from the Commission to the Council and the European Parliament
- Falkanger, T. og Falkanger, A. T. (2013) *Tingsrett*, 7. utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Fennell, L. A. (2011) *Ostrom's Law: Property rights in the commons*. *International Journal of the Commons*, 5 (1): 9-27
- FIG (1999) *The Bathurst Declaration on Land Administration for Sustainable Development*. FIG Publication No. 21: International Federation of Surveyors (FIG)
- Fimreite, A. L. og Grindheim, J. E. (2007) *Offentlig forvaltning*. 2 utg. Oslo: Universitetsforlaget
- Forester, J. (1989) *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California Press
- Forvaltningskomiteen (1958) *Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning*. Innstilling avgitt 13. mars 1958. Kragerø

- Frivold, E. (2016) *Mangelfull informasjon i matrikelkartet og konsekvenser for samfunnsutvikling i sentrale områder*. Masteroppgave: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Institutt for landskapsplanlegging
- Gammelmo, L. (2015a) *Eiendomsdannelse*: <https://www.facebook.com/eiendomsdannelse/>
- Gammelmo, L. (2015b) *Fast eiendom i endring*: <https://www.nmbu.no/prosjekter/node/25207>
- Gammelmo, L. (2015c) Spørreundersøkelsen Delesak i praksis 2015. *Posisjon*, 1-2015: 25
- Gammelmo, L. (2016) An Institutional Approach to Dispensation Practice in Norway. *Kart og Plan*, 76 (3-2016): 182-196
- Gammelmo, L. (2017a) *Land Registration Systems. –Their Role in Modern*. I: Hepperle, E., Dixon-Gough, R., Mansberger, R., Paulsson, J., Hernik, J. & Kalbro, T. (red.) *Land Ownership and Land Use Development. The Integration of Past, Present, and Future in Spatial Planning and Land Management Policies*, s. 25-37. vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich: European Academy of Land Use and Development (EALD)
- Gammelmo, L. (2017b) Should People Trust Information From The Cadastre? - The Case Of Public Administrative Usage In Norway. *FIG Peer Review Journal*, FIG WorkingWeek 2017
- Gammelmo, L. (2018) Oppmålingsforretning utført av kommunale eiendomslandmålere. Fagfellevurdert og godkjent for publisering i *Kart og Plan* 78 (4-2018)
- GeoForum (2012) *God landmålerskikk plakat*. Tilgjengelig på: <http://wpstatic.idium.no/www.geoforum.no/2016/01/God-landmålkerskikk-plakat.pdf> (lest 14. okt. 2016)
- Gobo, G. (2005) The Renaissance of qualitative methods. *Forum Qualitative Social Research*, 6 (3)
- Gobo, G. (2008) Method or methodology? Locating ethnography in the methodological landscape. I: Gobo, G. (red.) *Doing Ethnography*, s. 15-31. London: Sage
- Gobo, G. (2015). The next challenge: from mixed to merged methods. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*, 10 (4): 329-331
- Grimstad (2017) *Grimstad kommune. Deling og sammenføring av eiendom. Fradeling av tomter*. Tilgjengelig fra: <https://www.grimstad.kommune.no/tjenester/plan-bygg-og-eiendom/oppmaling-og-deling/deling-og-sammenfoyning-av-eiendom/> (lest 3. februar 2017)
- Grønmo, S. (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget
- Gulsvik, L. A. og Haugen, M. K. (2018) *Oppmålingsforretningen som kommunal eller privat tjeneste*. Masteroppgave: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Fakultet for landskap og samfunn
- Halbo, L. (2014, 5). *Kvalitetsstyring*. I Store norske leksikon: <https://snl.no/kvalitetsstyring> (lest 8. august 2018)
- Halme, P., Still, M. og Vitikainen, A. (2006). *Finland*. I: Kort og Matrikelstyrelsen (red.) *Dannelse og transaksjoner vedrørende fast eiendom i de nordiske lande*, s. 139-244. København

- Haraldsen, G. (2010) *Spørreskjemametodikk etter kokebokmetoden*. Oslo: Pensumtjeneste
- Hegstad, E. (2003) *Om eiendomsregistrering: med hovedvekt på norske forhold*. Doctor scientiarum. Ås: NLH, Institutt for landskapsplanlegging
- Hegstad, E. (2007) *Eiendomsregistrering og økonomisk utvikling*. I: Ravna, Ø. (red.) *Areal og eiendomsrett*, s. 221-240. Oslo: Universitetsforlaget
- Hegstad, E. (2014) *Eiendomsregistrering, offentlige registre og statistikk*. I: Røsnes, A. E. (red.) *Arealadministrasjon*, s. 116-140. Oslo: Universitetsforlaget
- Hegstad, E. og Gammelmo, L. (2017) *Spøkelser i kartet og dagens «ghostbusters»*. Tilgjengelig fra: <https://www.nmbu.no/fakultet/landsam/aktuelt/node/32611> (lest 13. januar 2018)
- Henssen, J. (1995) *Basic Principles of the Main Cadastral Systems in the World*. Commission 7, Cadastre and Rural Land Management in FIG, Delft, Netherlands
- Heyvaert, M., Maes, B. og Onghena, P. (2013) Mixed methods research synthesis: Definition, frame-work, and potential. *Quality and Quantity*, 47: 659–676
- Holth, F. (2014). *Hvordan kan arealplaner påvirke fysisk utforming av eiendom?* I: Røsnes, A. E. (red.) *Arealadministrasjon*, s. 182-194. Oslo: Universitetsforlaget
- Ingram, G. K. og Hong, Y.-H. (2009) *Property rights and land policies*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy
- Innjord, F. A. (2010a) *Plan- og bygningsloven med kommentarer Bind 1*, 1. utgave, 2. opplag 2012: Gyldendal Norsk Forlag AS
- Innjord, F. A. (2010b) *Plan- og bygningsloven med kommentarer Bind 2*, 1. utgave, 2. opplag 2012: Gyldendal Norsk Forlag AS
- JD (2003) *Veileder i offentlighetsloven: Justis- og politidepartementet, Lovavdelingen*
- Jensen, R. H. (2000) *Kan forhandlingsplanlegging fornye arealplanleggingen?* I: Medalen, T. (red.) *Forhandlinger i fysisk planlegging* s. 47-58. Vigmostad og Bjørke AS
- JMMR (2016) *Journal of Mixed Methods Research*. Tilgjengelig fra: <https://us.sagepub.com/en-us/nam/journal-of-mixed-methods-research/journal201775> (lest 16 april 2017)
- Johannessen, A., Christoffersen, L. og Tufte, P. A. (2011) *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3 utgave: abstrakt forlag
- Johnsen, Å. (2013) *Forvaltningsrevisjon*. I Store norske leksikon: <https://snl.no/forvaltningsrevisjon> (lest 23. mai 2018)
- Johnson, R. B., Onwuegbuzie, A. J. og Turner, L. A. (2007) Toward a definition of mixed methods research. *Journal of Mixed Methods Research*, 1 (2): 112-133
- Johnson, R. B. (2015) Toward an inclusive and defensible multimethod and mixed methods science. I: Hesse-Biber, S. og Johnson, R. B. (red.) *The Oxford handbook of multimethod and mixed methods research inquiry*, s. 688-706. New York: NY: Oxford University Press
- Julstad, B. (2006) *Sverige*. I: Kort og Matrikelstyrelsen (red.) *Dannelse og transaksjoner vedrørende fast eiendom i de nordiske lande*, s. 445-554. København

Kaas, C. (1935) Bygningsloven. Kommentartutgave. Lov om bygningsvesenet av 22. februar 1924 samt vedtekter for Oslo stadfestet 1. oktober 1928 med kommentarer.: Forlagt av Johan Grundt Tanum

Kartverket (2015) *Tilsyn med matrikkelen*. Tilgjengelig fra: <https://www.kartverket.no/eiendom/saksbehandling/veiledning-og-kurs/veiledning-for-lokal-matrikkelmyndighet/tilsyn-med-matrikkelen/>

Kartverket (2016) *Tilsyn med matrikkelen*: Kartverket som tilsynsmyndighet Tilgjengelig fra: <http://kartverket.no/eiendom/saksbehandling/veiledning-og-kurs/veiledning-for-lokal-matrikkelmyndighet/tilsyn-med-matrikkelen/> (lest 4. mai 2016)

Kartverket (2017a) *Fylkes- og kommuneoversikt* Tilgjengelig fra: <http://www.kartverket.no/kunnskap/fakta-om-norge/Fylker-og-kommuner/Tabell/> (lest 20. april 2017)

Kartverket (2017b) *Geodataplanen for Vestfold og Telemark 2018-2021*: Kartverket. Tilgjengelig fra: <https://www.kartverket.no/globalassets/om-kartverket/fylkeskartkontorene/skien/geodataplaner/godataplan-te-og-ve-2018-2021/geodataplan-vestfold-og-telemark-2018-2021.pdf> (lest 22. januar 2018)

Kartverket (2018a) *Eigedomsdivisjonen*: Kartverket. Tilgjengelig fra: <https://www.kartverket.no/Om-Kartverket/Kartverket/Tinglysingsdivisjonen/> (lest 22. mars 2018)

Kartverket (2018b) *Fylkes- og kommuneoversikt* Tilgjengelig fra: <https://www.kartverket.no/Kunnskap/Fakta-om-Norge/Fylker-og-kommuner/Tabell/> (lest 22. januar 2018)

Kartverket (2018c) Føringinstruks for matrikkelen (versjon 3.12). Kartverket

Kartverket (2018d) Godkjenningsordning for rekvisisjon av oppmålingsforretning: Kartverket

KMD (2014a) *Statlige planretningslinjer*: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

KMD (2014b) Veiledning til forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og digitalt planregister. Forskrift gjeldende fra 1. juli 2009, med endringer senest 1.juli 2014. 6. utgave: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

KMD (2016a) Høringsnotat: Organisering av eiendomsoppmålingen. Forslag til endringer i matrikkellova mv.: Kommunal- og Moderniseringsdepartementet

KMD (2016b) *Veileder med kommentarer til matrikkelforskriften*: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

KMD (2017) *Reguleringsveileder* Versjon 1 - 15. februar 2017: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kommunenøkkelen (2015). *Adresselister*. Kommunenøkkelen. Tilgjengelig fra: <http://www.kommunenokkelen.no/> (lest 7. november 2015)

Kort og Matrikelstyrelsen (2006a) Dannelse og transaksjoner vedrørende fast eiendom i de nordiske lande. København

Kort og Matrikelstyrelsen (2006b) *Ejendomsregistrering i de nordiske lande*. København

- KRD (2013) *Plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav m - Veiledningsmaterieell*. Ref. 13/459-2
REB: Kommunal og Regional Departementet
- Kristiansen, B. (2006) *Danmark*. I: Kort og Matrikelstyrelsen (red.) *Dannelse og transaksjoner vedrørende fast eiendom i de nordiske lande*, s. 29-138. København
- Kristiansen, L., Vie, M., Stubdal, M. E. og Falkenberg-Arell, L. (2017) *Kartlegging av kompetanse innen kommunal oppmålingsforretning*. Bacheloroppgave: Høgskulen på Vestlandet, Institutt for byggfag
- KS (2017) Styringsdokumenter. Digitaliseringsarbeidet i regi av KS støtter seg til en «styringsstruktur» som er forankret i KommIT-rådet, brukerforum og brukerrådet for plan, bygg og geodata. Tilgjengelig fra: <http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/digitalisering/verktøykasse-plan-og-byggesak/Styringsdokumenter/> (lest 13. juni 2018)
- Kvalnes, Ø. og Øvereng, E. (2012) Ethical Navigation in Leadership Training. *Etikk i praksis. Nordic Journal of Applied Ethics*, 6 (1): 58-71
- Leech, N. L. og Onwuegbuzie, A. J. (2009) A typology of mixed methods research designs. *Quality and Quantity*, 43: 265–275
- Mahoney, J. og Thelen, K. A. (2010) *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press
- Malt, U. (2015) *Kvalitativ*. I Store norske leksikon: <https://snl.no/kvalitativ> (lest 8. feb. 2017)
- Matthiasson, V. M. (2006) *Island I*: Kort og Matrikelstyrelsen (red.) *Dannelse og transaksjoner vedrørende fast eiendom i de nordiske lande*, s. 245-344. København
- Mattsson, H. og R. Mansberger (2017) *Land Governance/ Management Systems A Conceptual Discussion*. I: Hepperle, E., Dixon-Gough, R., Mansberger, R., Paulsson, J., Hernik, J. & Kalbro, T. (red.) *Land Ownership and Land Use Development. The Integration of Past, Present, and Future in Spatial Planning and Land Management Policies*, s. 13-24. vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich: European Academy of Land Use and Development (EALD)
- McGinnis, M. D. (2011) An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom Workshop: A Simple Guide to a Complex Framework. *Policy Studies Journal*, Vol. 39 No. 1
- Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Menon (2016) *Organiseringen av eiendomsoppmålingen i Norge*. I: Menon-publikasjon Tilgjengelig fra: <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2016-63-Samfunnsøkonomisk-analyse-av-eiendomsoppmålingen-i-Norge.pdf> (sist lest 13. sept. 2018)
- Miljøverndepartementet (2012) Prinsipputtalelser fra Miljøverndepartementet knyttet til matrikkelloven – om adgangen til å opprette grunneiendom i uregistrert jordsameie mv. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prinsipputtalelser-fra-miljoverndepartem/id696352/> (sist lest 10. nov. 2018)
- Miljødirektoratet (2016) *Fatte enkeltvedtak*. Miljøkommune.no Veiviser i kommunal miljøforvaltning

- Mjøøs, L. B. (2010) Gjennomføring av kartforretningsprosessen i kommunane. Frå delingsløyve til grenser i marka. *Kart og Plan*, 70 (2-2010): 101-120
- Mjøøs, L. B. og Sevattal, H. (2011) Eigedomstvistar og matrikkelsystem. *Kart og Plan*, 71 (3-2011): 151-171
- Mjøøs, L. B. (2014) *Formalisering av eigarskap i matrikkel og grunnbok*. I: Røsnes, A. E. (red.) Arealadministrasjon, s. 87-115. Oslo: Universitetsforlaget
- Mjøøs, L. B. og Røsnes, A. E. (2014) *Arealadministrasjon i kontrasterende lys*. I: Røsnes, A. E. (red.) Arealadministrasjon, s. 305-321. Oslo: Universitetsforlaget
- Mjøøs, L. B. (2016) *Cadastral development in Norway*. Ph.D: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Institutt for landskapsplanlegging.
- Moses, J. W. og Knutsen, T. L. (2012) *Ways of knowing: competing methodologies in social and political research*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Myklebust, I. E. og Reusch, M. (2015) Private rettsforhold i byggesaksbehandlingen. *Lov og Rett 2015*, vol. 54 nr. 5: 287-304
- Myklebust, I. E. (2016) Dispensasjon frå byggjeforbodet i 100-metersbeltet. *Kart og Plan*, 76 (2-2016): 159-169
- Nationen (2014) EU-rapport: Korrupsjonsfaren størst i små kommuner. *Nationen 17. mars 2014*
- NESH (2016) *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora
- Nesset, I. (2017) *Tilsyn som virkemiddel for en ensartet og pålitelig matrikkel*. Masteroppgave: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Fakultet for landskap og samfunn
- NIVI (2011) Kommunene som lokal matrikkelmyndighet – landsomfattende brukerundersøkelse om kvalitet og hovedutfordringer. NIVI Rapport 2011:6
- NJKF og HiB (2012) *Retningslinjer for god landmålerskikk*. Publisert i *Kart og Plan* (72) 2-2012: 141. Tilgjengelig på: <http://samfunnsutviklerne.no/wp-content/uploads/2012/03/God-landmålkerskikk.pdf> (lest 14. okt. 2016)
- NKF (2018) *NKF Nettverksgrupper - Kommuner som deltar i nettverksgrupper*. Tilgjengelig fra: <http://www.kommunalteknikk.no/nettverkskart.429700.no.html> (lest 16. mars 2018)
- Nordtveit, E. (1990) Grenser for fast eigedom. *Jussens Venner*, 1990-23: 23-71
- Norkart (2018) *Digitalisering av byggesaksbehandlingen*. Foredrag på Matrikkeldagene 2018: Norkart ved Espen Sagen (7. juni 2018)
- North, D. C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. C. (2005) *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.
- NBR (2002) *Spesifikasjon for situasjonskart og situasjonsplan*. Endelig utgave vedtatt 10.10.2002, Norges byggstandardiseringsråd

Oryema, L. M. W. (2016) *A Real Property Register to Support the Property and Credit Market in Uganda*. Royal Institute of Technology (KTH) SE-100 44 Stockholm Sweden: Royal Institute of Technology (KTH), Department of Real Estate and Construction Management

Oslo (2017) *Deling av eiendom/tomt*. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/plan-bygg-og-eiendom/seksjonering-deling-og-oppmaling/deling-av-eiendom-tomt/> (lest 3. februar 2017)

Ostrom, E. (2005) *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press

Ostrom, E. (2011) Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, Vol. 39, No. 1: 7-27

Paasch, J. M. (2012) *Standardization of real property rights and public regulations: the legal cadastral domain model*. Stockholm: KTH School of Architecture and the Built Environment, Royal Institute of Technology CY - Stockholm

Paasch, J. M. (2005) Legal Cadastral Domain Model - An object-oriented approach. *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research*, 2:1 (2005): 117-136

Peters, G. B. (2012) *Institutional theory in political science: the "new institutionalism"*. London: Continuum

Ramsjord, E. H. (2014) *Eiendomsdannelse i bytransformasjon*. Ph.D: Universitetet for miljø- og biovitenskap

Read, C. (1914) *Logic. Deductive and Inductive*. Fourth edition. Enlarged, and partly rewritten. London

Regjeringen (2011) Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Fastsatt ved kgl.res. av 25. mars 2011, jfr. plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 § 6-2. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/differensiert-forvaltning-strandsonen/id636763/> (lest 4. april 2017)

Regjeringen (2013-2018) *Kartverket -Tildelingsbrev og årsrapporter*. Tilgjengelig fra: fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/org/etater-og-virksomheter-under-kommunal-og-moderniseringsdepartementet/underliggende-etater/kartverket/id85701/> (lest 8. mars 2018)

Regjeringen (2014a) *Etikk i forskningen*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/forskning/innsiktsartikler/etikk-i-forskningen/id2000710/> (lest 5. mai 2018)

Regjeringen (2014b) *Kommunalrett*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunalrett-og-kommunal-inndeling/kommunalrett/id552011/> (lest 16. mars 2018)

Regjeringen (2014c) Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Fastsatt ved kgl. res. av 26.09 2014, jf. plan- og bygningsloven av 27. juni 2008, § 6-2. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig--areal--og-transportplanlegging/id2001539/> (lest 4. april 2017)

- Regjeringen (2015) Historisk utvikling: Den norske kommunestrukturen opp gjennom tidene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Regjeringen (2017) *Kommunereform*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereform/id2548377/> (lest 14. mars 2018)
- Reusch, M. (2014) Adgangen til å stille vilkår ved tillatelser etter plan- og bygningsloven. *Lov og Rett*, vol. 53 nr. 1: 14-32
- Ridderstrøm, G. (2015) *Helse og fysisk planlegging i Norge 1814-2008*: Ph.D: Norwegian University of Life Sciences, Department of Landscape Architecture and Spatial Planning
- Rothstein, B. (2005) *Social traps and the problem of trust*. Cambridge: Cambridge University Press
- Rundskriv M-4/2003 Omdisponering og deling - Lov om jord (jordlova) 12. mai 1995 nr. 23 §§ 9 og 12: Landbruksdepartementet
- Rundskriv H-7/17 *Digitaliseringsrundskrivet*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Rundskriv H-12/94 Veiledning om intern klage i kommuner og fylkeskommuner. Forvaltningsloven § 28 andre ledd: Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Rundskriv H-18/2015 *Endringer i matrikkelforskriften fra 1. januar 2016 mv.* Kommunal og moderniseringsdepartementet
- Rundskriv H-25/92 Overføring av myndighet etter kommuneloven og kommuneinndelingsloven, forvaltningsloven m.v. fra departementet til fylkesmennen, statens utdanningskontor og fylkeslegen: Kommunal- og regionaldepartementet
- Rundskriv T-5/09 Ikraftsetting av lov om eigedomsregistrering (matrikkellova) med forskrifter (matrikkelforskriften). Kommunal- og Moderniseringsdepartementet
- Rød, J. K. (2017) *Innføring i GIS og statistikk. Verktøy for å beskrive verden*, 2. utgave. Trondheim: Fagbokforlaget
- Røsnes, A. E. (2014a) *Arealadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Røsnes, A. E. (2014b) *Introduksjon til arealadministrasjon*. I: Røsnes, A. E. (red.) *Arealadministrasjon*, s. 15-42. Oslo: Universitetsforlaget
- Røsnes, A. E. (2014c) *Planlegging av prosjekter*. I: Røsnes, A. E. og Kristoffersen, Ø. R. (red.) 2. utgave 1. opplag *Eiendomsutvikling i tidlig fase*, s. 254-292. Oslo: Senter for eiendomsfag
- Searle, J. R. (1995) *The construction of social reality*. London: Allen Lane
- Sevatdal, H. (1999) Real Estate Planning; An Applied Academic Subject. *Kart og Plan*, 59 (3-1999): 258-266
- Sevatdal, H. og Sky, P. K. (2003) *Eigedomsteori: innføring i samfunnsvitenskapleg teoritilfang for utøving av eiendomsfag*, 1/2003. Ås: Institutt for landskapsplanlegging, NLH
- Sevatdal, H. og Hegstad, E. (2006) Norge. I: Kort og Matrikelstyrelsen (red.) *Dannelse og transaksjoner vedrørende fast eiendom i de nordiske lande*, s. 345-444. København
- Sevatdal, H. (2017) P.K. Sky og E. Berge (red.) *Eigendomshistorie – Hovudliner i norsk eigendomshistorie frå 1600-talet fram mot nåtida*: Universitetsforlaget

- Sevatdal, H. og Gammelmo, L. (2017) Gir praktisering av matrikkelloven en bedre matrikkel? *Kart og Plan*, 77 (2-2017): 132-139.
- Sivilombudsmannen (2016) *Om å klage*. Tilgjengelig fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/klage/> (lest 25. okt. 2016)
- Skjefstad, T. E. (2000) *Uformelle forhandlinger i program- og planarbeid*. I: Medalen, T. (red.) *Forhandlinger i fysisk planlegging* s. 59-71: Vigmostad og Bjørke AS
- Skovsgaard, T. (2014) *Skelforrettningsprosessen evaluert – regler, praksis og partsevaluering*. København: Aalborg Universitet, Institut for planlægning
- SNL (2009) *Saksbehandler*. I Store norske leksikon: <https://snl.no/saksbehandler> (lest 17. mars 2017)
- SNL (2017) *Reliabilitet*. I Store norske leksikon: <https://snl.no/reliabilitet> (lest 11. januar 2018)
- Språkrådet og Difi (2009) *Klarspråk.no* publisert i Statsspråk nr. 4-2009: Språkrådet og Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (lest 21. juni 2018)
- SSB (2011) Skjema for KOSTRA rapportering: Byggesaksbehandling, kulturminner, natur- og nærmiljø 2011: Statistisk Sentralbyrå
- SSB (2012) Skjema for KOSTRA rapportering: Byggesaksbehandling, kulturminner, natur- og nærmiljø 2012: Statistisk Sentralbyrå
- SSB (2013) Skjema for KOSTRA rapportering: Byggesaksbehandling, kulturminner, natur- og nærmiljø 2013: Statistisk Sentralbyrå
- SSB (2014) Skjema for KOSTRA rapportering: Byggesaksbehandling, deling, seksjonering, oppmåling, miljøforvaltning 2014: Statistisk Sentralbyrå
- SSB (2015) Skjema for KOSTRA rapportering: Byggesaksbehandling, deling, seksjonering, oppmåling, miljøforvaltning 2015: Statistisk Sentralbyrå
- SSB (2016) Skjema for KOSTRA rapportering: Byggesaksbehandling, deling, seksjonering, oppmåling, miljøforvaltning 2016: Statistisk Sentralbyrå
- SSB (2018) *Folkemengde og befolkningsendringar*: Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/> (lest 7. mars 2018)
- Standal, K.-R. (2013) Administrering av matrikkelarbeid. En studie av Nordnorske kommuner. *Kart og Plan*, 73 (4-2013): 288-296
- Stinchcombe, A. L. (1997) on the virtues of the old institutionalism. *Annu. Rev. Sociol.* 1997-23: 1-18
- Stortinget (2018a) *Formannskapslovene av 1837*. Stortinget
- Stortinget (2018b) Lovvedtak 37 (2017-2018) vedtak til lov om endringer i matrikkellova og plan- og bygningsloven (Første gangs behandling av lovvedtak). Stortinget
- Taraldrud, K. E. (2018) *Oversikt over rettskildene*. Oslo: Cappelen Damm
- Tashakkori, A. og Teddlie, C. (1998) *Introduction to mixed methods and mixed model studies in the social and behavioral sciences*. I: Tashakkori, A. og Teddlie, C. (red.) *Mixed*

methodology: combining qualitative and quantitative approaches, s. 3-19. Thousand Oaks: CA.: Sage

Teigen, K. (2018) *Landmålerens rolle som nøytral i oppmålingsforretninger og om dette vil kunne påvirkes av en privatisering*. Masteroppgave: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Fakultetet for landskap og samfunn

Tekna (2015) *Etikk og eiendomsfag. Arbeidsnotat 9-2015*. Tilgjengelig fra: <https://www.tekna.no/globalassets/filer/etikk/arbeidsnotat-9-2015-eiendomsfag-og-etikk.pdf> (lest 24. mars 2017)

Thiel, S. (2014) *Research methods in public administration and public management: an introduction*. London: Routledge

Thorsnæs, G. og Berg, O. T. (2018) *Kommune*. I Store norske leksikon: <https://snl.no/kommune> (lest 19. august 2018)

Tildelingsbrev (2011) *Endelig tildelingsbrev 2011* Statens Kartverk

Tildelingsbrev (2015) *Tildelingsbrev 2015 - Statens kartverk: Kommunal- og moderniseringsdepartementet*

UMB (2008) *Etiske retningslinjer for UMB*. Tilgjengelig fra: <http://www.umb.no/statisk/personal/etikk/UMBs%20Etiske%20Retningslinjer.pdf> (lest 5. mai 2018)

UN (1976) *The Vancouver Declaration On Human Settlements*. UN-HABITAT. United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, Canada, 31 May to 11 June 1976

UN (2005) *Land Administration In The Unece Region. Development trends and main principles. United Nations Publication, ECE/HBP/140*: United Nations

UN (2012a) *Designing a Land Records System for the Poor*. Nairobi, Kenya

UN (2012b) *Handling land: innovative tools for land governance and secure tenure*. Nairobi, Kenya: UN-HABITAT

UN (2012c) *Sustaining Urban Land Information: A Framework Based on Experiences in Post-conflict and Developing Countries*. Nairobi, Kenya: UN-HABITAT

Utsira (2017) *Saksgang i fradeling og oppmåling*. Tilgjengelig fra: <http://www.utsira.kommune.no/tema/bolig-og-eiendom/eiendom/fradeling-av-eiendom> (lest 3. februar 2017)

Vollen, Ø. (1990) *Kommunalteknikk 1 Forvaltning og administrasjon*. Oslo: Yrkesopplæring

Wettern, K. (2016) *Feil og mangler knyttet til informasjon i matrikkelen*. Masteroppgave: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Institutt for landskapsplanlegging

Williamson, I. P., Enemark, S., Wallace, J. og Rajabifard, A. (2010) *Land administration for sustainable development*. Redlands, Calif.: ESRI Press Academic

Rettspraksis

Rt-2006-539	Rennesøydommen
TDRAM-2017-169290	
TDRAM-2017-19980	Kjennelse angående dokumentinnsyn LB-2017-76698
TDRAM-2017-172246	
TDRAM-2017-20896	Anket til Borgarting lagmannsrett LB-2017-114174

Sivilombudsmannens uttalelser og årsmeldinger

SOMB 2006/1631	Vilkår om deltakelse i fellesareal ved fradeling av eiendom
SOMB 2007/1084	Vilkår for dispensasjon etter plan- og bygningsloven – saklig sammenheng og forholdsmessighet
SOMB 2010/108	Fradeling av tomt til fritidsformål
SOMB 2012/2545	Avvisning grunnet privatrettslige forhold – tiltak på egen grunn
SOMB 2012/3159	Avvisning grunnet privatrettslige forhold – tiltak på fremmed grunn
SOMB 2012/3370	Sikret atkomst til vei ved hevd
SOMB 2015/1365	Dispensasjon fra bestemmelse om utnyttelsesgrad i reguleringsplan
SOMB 2016/713	Tomtens egnethet etter plan- og bygningsloven § 26-1
SOMB 2016/2957	Sen saksbehandling og manglende svar fra Nesodden kommune
Sivilombudsmannens årsmelding 2008	
Sivilombudsmannens årsmelding 2017	

Lover og forskrifter

Arkivloven	Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv
Byggesaksforskriften (SAK 10)	Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak
Bygningsloven 1924	Lov 22. februar 1924 nr. 2 om bygningsvesenet – OPPHEVET
Bygningsloven 1965	Bygningslov 18. juni 1965 nr. 7 – OPPHEVET
Delegering av forskriftskompetanse etter plan- og bygningsloven	Forskrift 8. februar 2017 nr. 2182 om delegering av forskriftskompetanse etter plan- og bygningsloven til Direktoratet for byggkvalitet

Delegering av myndighet til KRD og MD etter plan- og bygningsloven	Forskrift 12. juni 2009 nr. 639 om delegering av myndighet til Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet etter plan- og bygningsloven
Delegering til MD etter plan- og bygningsloven	Forskrift 24. mai 2013 nr. 532 om delegering av myndighet til Miljøverndepartementet etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling § 7-2 annet ledd
Delingsloven	Lov 23. juni 1978 nr. 70 om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom – OPPHEVET
Delings- og skylddelingsforretninger	Lov 28. mai 1845 om delings- og skylddelingsforretninger - OPPHEVET
Eierseksjonsloven 2017	Lov 16. juni 2017 nr. 65 om eierseksjoner
Eierseksjonsloven 1997	Lov 23. mai 1997 nr. 31 om eierseksjoner – OPPHEVET
Endringslov til jordlova m.m.	Lov 11. juni 1993 nr. 96 om endringer i lov av 18. mars 1955 nr. 2 om tilskiping av jordbruk (jordlova) m.fl.
Endringslov til matrikkellova og plan- og bygningsloven	Lov 20. april 2018 nr. 12 om endringer i matrikkellova og plan- og bygningsloven
Forordning om skatt og matrikkel	Forordning 8 desember 1813 betreffende jordeiendommers deling i Norge – OPPHEVET
Forskrift om bruk av standardisert søknad om seksjonering	Forskrift 17. desember 2017 nr. 2119 om bruk av standardisert søknad om seksjonering
Forskrift om sammenslåing av Tjøme og Nøtterøy	Forskrift 18. mars 2016 nr. 272 om sammenslåing av Tjøme og Nøtterøy kommuner, Vestfold fylke
Forvaltningsloven	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
Forvaltningslovforskriften	Forskrift 13. desember 2006 nr. 1456 til forvaltningsloven
Grunnloven	Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814
Instruks for Sivilombudsmannen	Forskrift 19. februar 1980 nr. 9862 om instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen
Jordloven 1995	Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord
Jordloven 1955	Lov 18. mars 1955 nr. 2 om tilskiping av jordbruk – OPPHEVET
Jordskifteloven	Lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av egedoms- og rettshøve på fast eigedom m.m.
Kart- og planforskriften	Forskrift 26. juni 2009 nr. 861 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister

Lov om landinspektørvirksomhed	Lovbekendtgørelse nr. 680 af 17. juni 2013 om landinspektørvirksomhed – DANMARK
Lov om udstykning og anden registrering i matriklen	Lovbekendtgørelse nr. 1213 af 7. oktober 2013 om udstykning og anden registrering i matriklen – DANMARK
Kommuneloven	Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner
Konsesjonsloven	Lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom mv.
Kulturminneloven	Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner
Matrikkelforskriften	Forskrift 26. juni 2009 nr. 864 om eiendomsregistrering
Matrikkelloven	Lov 17. juni 2005 nr. 101 om egedomsregistrering
Naturmangfoldloven	Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold
Offentlighetsloven	Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd
Plan- og bygningsloven 2008	Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling
Plan- og bygningsloven 1985	Plan- og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77 – OPPHEVET
Planretningslinjer for strandsonen langs sjøen	Forskrift 25. mars 2011 nr. 335 om statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen
Retningslinjer for bolig-, areal- og transportplanlegging	Forskrift 26. september 2014 nr. 1222 om statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging
Sivilombudsmannsloven	Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen
Skylddelingsforordningen	Forordning 18 desember 1764 om hvorledes landeiendommer må adskilles – OPPHEVET
Skylddelingsloven	Skylddelingsloven 20. august 1909 nr. 2 – OPPHEVET
Tinglysingsloven	Lov 7. juni 1935 nr. 2 om tinglysing
Twisteloven	Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister

Lovforarbeider

Innst. 165L (2017-2018) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen Prop. 148 L (2016–2017) og Prop. 33 L (2017–2018).

Innst.O.nr. 2 (1966–1967) Innstilling fra justiskomiteén om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

NOU 1973:31 Eiendomsdeling, kartforretning m.v. Landbruksdepartementet.

NOU 1988:16 Eiegdomsgrenser og administrative inndelingsgrenser: rådsegn 14 frå Sivillovbokutvalet. Justis og politidepartementet.

NOU 1999:1 Lov om eiendoms-registrering — Om et forbedret eiendomsregister og forslag til ny lov om eiendomsregistrering til erstatning for delingsloven. Miljøverndepartementet.

NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven - Planlovutvalgets første delutredning. Miljøverndepartementet.

NOU 2003:30 Ny offentlighetslov. Justis-og politidepartementet.

NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II. Bygningslovutvalgets andre delutredning med lovforslag. Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU 2014:6 Revisjon av eierseksjonsloven: revisjon av lov nr. 31 om eierseksjoner av 23. mai 1997. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

NOU 2016:4 Ny kommunelov. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen). Klima- og miljødepartementet.

Ot.prp.nr. 45 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen). Regionaldepartementet.

Ot.prp.nr. 57 (2006-2007) Om lov om endringar i lov 17. juni 2005 nr. 101 om eigedomsregistrering o.a. Miljødepartementet.

Ot.prp.nr. 70 (2004-2005) Om lov om eigedomsregistrering. Klima- og miljødepartementet.

Ot.prp.nr. 72 (1993-1994) Om lov om jord (jordlova) m.m. Landbruksdepartementet.

Prop. 39L (2016-2017) Lov om eierseksjoner (eierseksjonsloven). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Prop. 46L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Prop. 101L (2012-2013) Lov om fastsetjing og endring av eigedoms- og rettshøve på fast eigedom m.m. (jordskiftelova). Landbruks- og matdepartementet

Prop. 110L (2016–2017) Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkelova (mer effektive planprosesser, enklere saksbehandling og konsekvensutredninger). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Prop. 148L (2016–2017) Endringer i matrikkelova m.m. (organisering av eiedomsoppmåling). Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Personlige meddelelser

Anders Bråten	Kartverket
Anders Fekjær	Kartverket
Arne Midtgarden	Vinje kommune
Arnulf Haugland	Kartverket Skien
Dag Høgvard	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Else Marie Miland	Tinn kommune
Even Anders Tosterud	Hurdal kommune
Fredrik Hägnemark	Gran kommune
Gunnar Gundersen	Grimstad kommune
Haldis Framstad Skaare	Kartverket
Hilde Grevsjøtt Larsen	Direktoratet for byggkvalitet
Ivar Lindseth	Hole kommune
John Thomas Aalstad	Kartverket Trondheim
Jørn Kåre Sommerseth	Narvik kommune
Kjetil Hartvedt	Nannestad kommune
Lars Elsrud	Kartverket
Petter Skedsmo	Gran kommune
Siri-Linn Ektvedt	Kartverket
Torben Juulsager	Den danske Landinspektørforening
Trude Ødegaard	Jevnaker kommune
Yngvild Malmo	Kartverket Hamar

Tilsynsrapporter

Hentet fra Kartverkets sak 10/04829, tilgjengelige på: <http://kartverket.no/Eiendom-og-areal/Matrikkelen/veiledning-for-lokal-matikkemyndighet/Tilsyn-med-matikkelen/>

2013 Engerdal
2013 Nesseby
2013 Volda
2013 Øvre Eiker
2014 Gaular
2014 Hemsedal
2014 Øyer
2015 Bodø
2015 Grimstad
2015 Nedre Eiker

Forkortelser og akronymer

DiBK	Direktoratet for byggkvalitet
KMD	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
KOSTRA	Kommune-Stat-Rapportering
ML	Matikkelloven
NSD	Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
PBL	Plan- og bygningsloven
SAK10	Byggesaksforskriften
SSB	Statistisk sentralbyrå



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

SKJEMA 4.7 Errata

Søknad om å korrigere formelle feil i avhandlingen

Errata er endringer som gjøres i en avhandling etter at avhandlingen er bedømt, men før den går i trykken.

Ph.d.-kandidaten kan søke fakultetet om tillatelse til å rette formelle feil i avhandlingen (jf. §15.3-2 i ph.d.-forskriften). Søknaden skal inneholde en fullstendig oversikt over de feil som ønskes rettet og sendes pr. e-post til fakultetets ph.d.-kontakt senest 4 uker før planlagt disputas. Det kan søkes kun én gang.

Erratalisten skal plasseres som siste side i den trykte avhandlingen.

Dette regnes som formelle feil det er lov til å korrigere:

- Skrivefeil og rene språkfeil som gjør teksten språklig ukorrekt
- Manglende tegnsetting, feil i referanser
- Sidelayout, tekstformat o.l.

Det er ikke lov til å:

- Presisere eller endre meningsinnholdet i teksten
- Gjøre endringer i innholdet i tabeller
- Bytte versjon eller endre status på manuskripter eller artikler som inngår i ph.d.-avhandlingen. For eksempel kan ikke en artikkel med status "in press" byttes ut med tidsskriftets trykte versjon og endre status til "published" i forkant av trykkingen.

Feilretting på omslag, i ev. forord og «acknowledgements» kan gjøres uten å søke om errata.

Ph.d.-kandidatens navn:	Leikny Gammemo
Avhandlingens tittel:	Forsvarlig saksbehandling av søknad om endring av fast eiendom. En undersøkelse og evaluering av norske kommuners praksis i 2015

Søknaden signeres av ph.d.-kandidat og hovedveileder og sendes fakultetet for godkjenning.

Signaturer og dato:

Ph.d.-kandidat:		Dato:	25. februar 2019
-----------------	--	-------	------------------

Hovedveileder:		Dato:	26.02.2019
----------------	--	-------	------------

Errata godkjent av fakultetet: Ja Nei

For fakultetet:		Dato:	27/2-2019
-----------------	--	-------	-----------

Errataliste

Ph.d.-kandidat: Leikny Gammemo

Avhandling: 2018:95

Dato: 23. januar 2019

Side	Linje	Endret fra	Endret til
24	9	... (2017a og 2018b)).	... 2017a og 2018b).
25	25	... hvor vi konkluderte blant annet med hvor vi blant annet konkluderte med ...
26	7	... fast eiendom for stort fast eiendom er for stort ...
27	1	kompetanse ...	fagkompetanse ...
28	32	... Nettet finner Nettet fant ...
29	12	... og oppbygging av fagmiljø og å bygge opp fagmiljø ...
29	30	Her er har ...	Her har ...
37	9	... i el III.	... i del III.
61	29	forvaltnings-myndighet ...	forvaltningsmyndighet ...
113	14	... (Figur (figur ...
267	Figur 10.1	Matrikkelfører kontrollerer ...	Kontrollerer ...
269	8	... (Figur (figur ...
273	4	... (Figur (figur ...
274	7	... (Figur (figur ...
332	Figur 13.2	Matrikkelfører kontrollerer ...	Kontrollerer ...
342	Figur 13.6	Matrikkelfører kontrollerer ...	Kontrollerer ...
364	26	Trine	Trude

Endringene vil ikke føre til at tekst flytter til ny side eller endringer i innholdsfortegnelsen.

Leikny Gammemo
For kore seg

ISBN: 978-82-575-1563-8

ISSN: 1894-6402



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Postboks 5003
1432 Ås
67 23 00 00
www.nmbu.no